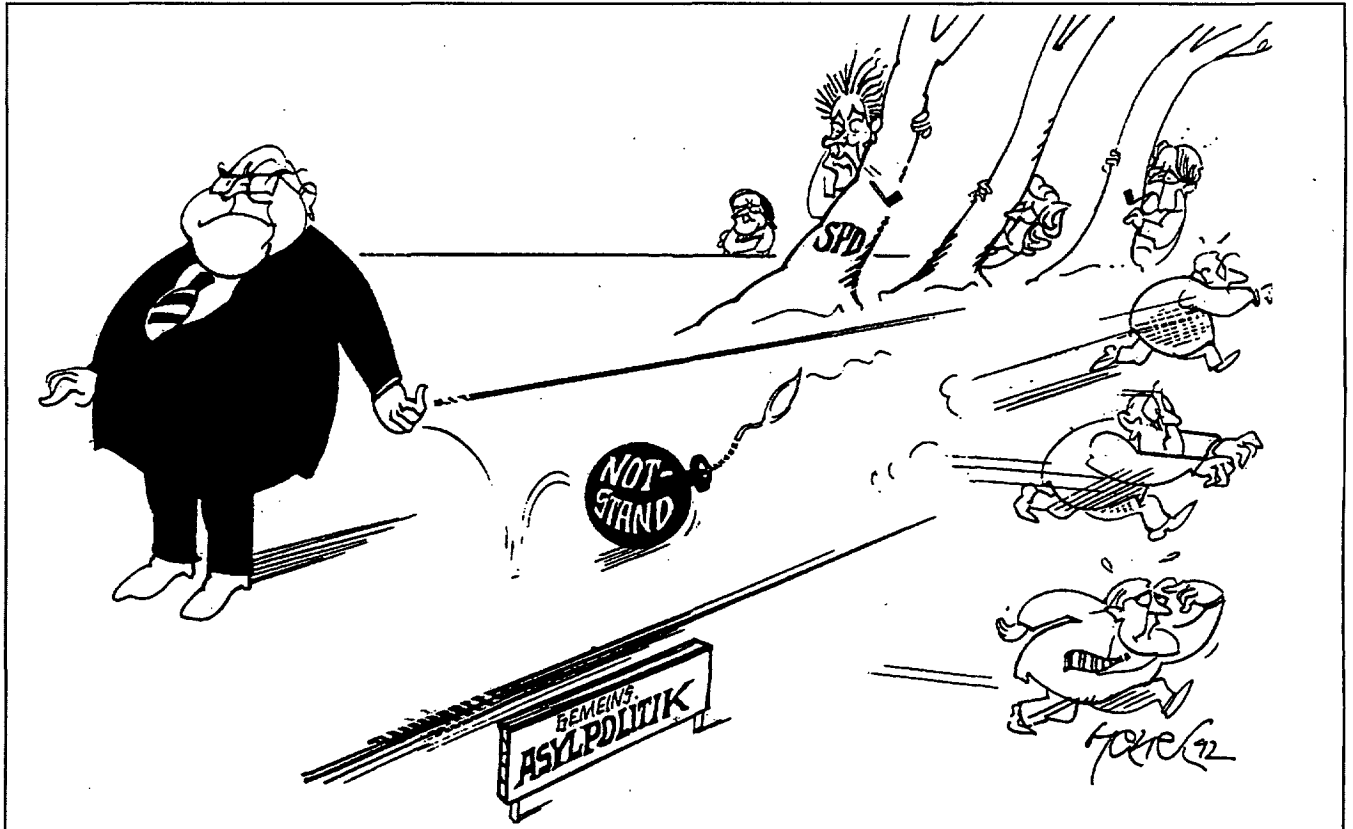


Tips zum Verfassungsbruch

Der Kanzler meint es ernst. Helmut Kohls Drohung, das Asylrecht mit Gewalt und ohne Rücksicht auf die Verfassung zu ändern, ist gut vorbereitet. Ein wissenschaftli-

ches Gutachten zeigt den Bonner Innenpolitikern den Weg für eine Umgehung des Grundgesetzes auf. Liberale Politiker drohen mit dem Ende der Koalition.



Rheinischer Merkur

Als Hans-Dietrich Genscher zum ersten Mal davon hörte, daß Kanzler Helmut Kohl wegen der steigenden Zahl von Asylbewerbern den „Staatsnotstand“ ausrufen will, fühlte er sich an den Herbst 1977 erinnert.

Damals hatte SPD-Vorgänger Helmut Schmidt, nach der Entführung des Arbeitgeber-Präsidenten Hanns Martin Schleyer, seinen Krisenstab aufgefordert, „das Udenkbare zu denken“ – ohne Rücksicht auf Gesetz und Verfassung. Ausdrücklich wünschte er auch „exotische Lösungen“.

Erschießen von Terroristen und Sippenhaft für die Angehörigen, Internierungslager und Repressalien – „der Ausnahmezustand“ sollte die Instrumente aus den Arsenalen der Diktatoren rechtfertigen.

Das Udenkbare wurde wieder verworfen. Schmidt aber dankte nachträglich den Juristen, daß sie die wirklich angewandten Methoden „nicht verfassungsrechtlich untersucht haben“.

15 Jahre später hat der CDU-Kanzler wieder die verführerische Parole ausgegeben: Not kennt kein Gebot.

Schmidt wollte sich die „auch von Sozialdemokraten aufgebaute Demokratie“, so sein damaliger Regierungssprecher Klaus Bölling, von Terroristen „nicht kaputt machen lassen“. Kohl beschwört die „Gefahr einer tiefgehenden Vertrauenskrise gegenüber unserem demokratischen Staat“, weil durch die Ausländerzuwanderung „die Grenze der Belastbarkeit überschritten ist“.

Letzte Woche enthüllte der SPIEGEL, welche Pläne der Kanzler im Sinn hat, um dem angeblichen Staatsnotstand abzuweichen: Wenn das Grundgesetz wegen des SPD-Widerstands nicht zu ändern ist, sollen die Grenzen einfach so dichtgemacht werden – Verfassung hin oder her.

Eine gespenstische Situation: Plötzlich ist von „Putsch“ und „Staatsstreich“, „Staatsgefährdung“ und „Ermächtigungsplänen“ die Rede. Der

deutsche Kanzler muß sich den Vergleich mit dem peruanischen Staatspräsidenten Alberto Fujimori gefallen lassen. Der hat in seinem von Terroristen und wirtschaftlicher Not erschütterten Staat die Verfassung außer Kraft gesetzt.

Das Wort vom Staatsnotstand weckt fatale Erinnerungen – an die Notverordnungen des Reichspräsidenten in der Weimarer Republik, an einen der intellektuellen Wegbereiter der Nazis, Carl Schmitt, der die Macht über den „Ausnahmezustand“ als Zeichen des wahren Souveräns gedeutet hatte.

„Elektrisiert“ habe er sich die Frage gestellt, erklärte der rheinland-pfälzische SPD-Ministerpräsident Rudolf Scharping in einer eilends anberaumten Bundestagsdebatte, „in welchem Jahr wir eigentlich leben“.

Nicht die Millionen Arbeitslosen, nicht der Wohnungsmangel, nicht die zerrütteten Staatsfinanzen und auch nicht die Gewalttaten der Rechtsradika-

len und das Anwachsen des Antisemitismus bereiten dem Kanzler die allergrößten Sorgen. Am dringendsten ist's dem Regierungschef, Deutschland vor den Flüchtlingen aus aller Welt zu retten.

Das „Vertrauen in die demokratischen Institutionen“ (so Innenminister Rudolf Seiters) soll deshalb durch außergewöhnliche Maßnahmen gestärkt werden. Gerade so aber wird den politischen Gewalttättern der Eindruck vermittelt, in dramatischen Zeiten seien auch ihnen außergewöhnliche Mittel erlaubt. Der Rechtsbruch wird hoffähig.

SPD-Fraktionschef Hans-Ulrich Klose warnte: „Wenn in Deutschland die Verfassung gedehnt, gebogen oder gebrochen werden soll, weil demnächst ein Staatsnotstand vorliege, wenn damit also behauptet wird: in einer extremen Situation seien auch extreme Mittel legitim – dann kann auch der Rechtsbrecher mit dem Stein oder dem Molotowcocktail in der Hand für sich in Anspruch nehmen, extrem zu handeln, weil er sich in einer extremen Situation befinde.“

„Rechtsextremes Verhalten“, weiß SPD-MdB Ernst Waltemathe, der einst im Dritten Reich selber zu den Verfolgten gehörte, „fängt in den Köpfen an.“

Die Unionschristen, so scheint es, haben die demokratischen Maßstäbe verloren. Lassen sich ihre Ziele nicht innerhalb der staatlichen Ordnung verwirklichen, wollen sie sich souverän darüber hinwegsetzen. Handlungsfähigkeit wird nun als oberstes Gebot ausgegeben. Kohl wirft sich in die Pose des starken Mannes. Ein Satz des früheren CDU-Innenministers Gerhard Schröder aus den fünfziger Jahren wird wieder aktuell: „Der Notstand ist die Stunde der Exekutive.“

Die Liberalen schwankten bei dieser Darbietung zwischen ungläubigem Staunen und Entsetzen. „Ist doch nicht wahr“, wehrte Hans-Dietrich Genscher ab. „Verheerend“, empörte sich Wohnungsbauministerin Irmgard Schwaetzer. Dennoch kam bei manchem Abgeordneten der böse Verdacht auf, das Unternehmen sei zwischen den Koalitionspartnern abgesprochen.

Im Präsidium aber stellte Parteichef Otto Graf Lambsdorff sogleich klar: „Einen Verfassungsbruch macht die FDP nicht mit.“ Die Justizministerin Sabine Leutheus-

ser-Schnarrenberger konnte „keinen Staatsnotstand“ erkennen. Und Wirtschaftsminister Jürgen Möllemann fand, „die Demütigungsgrenze“ sei bald erreicht: „Das heißt raus aus der Koalition.“

Die Justizministerin ließ sich in ihrem Hause eilig eine Expertise anfertigen. Das Ergebnis: „Anders als die Weimarer Reichsverfassung enthält das Grundgesetz keine allgemeine Bestimmung über den Staatsnotstand, sondern nur begrenzte Regelungen für bestimmte Einzelfälle.“

Die umstrittenen Notstandsgesetze aus dem Jahre 1968 enthalten Vorschriften für den Fall eines bewaffneten Angriffs, bei Katastrophen oder zur Abwehr drohender Gefahr für den Bestand der demokratischen Grundordnung, etwa durch Aufstände. Diese Normen seien „in der aktuellen Diskussion“, so das Justizministerium, „offenkundig nicht einschlägig“.

Die Vorschriften des Gesetzgebungsnotstandes nach Artikel 81 des Grundgesetzes schließen eine Änderung von Grundrechten ausdrücklich aus. Ein ungeschriebenes Notstandsrecht gibt es, laut Justizpapier, überhaupt nicht. Das Grundgesetz stehe „nicht unter einem allgemeinen Krisenvorbehalt“.

Spitz merken die Verfasser an: Verfassungsgüter würden allenfalls dadurch bedroht, „daß Verfassungsorgane bewußt gegen Grundrechte verstoßen, weil die für die Verfassungsänderung notwendige Mehrheit nicht erreicht wird“.



Christdemokrat Hintze
Dauersreit ums Lieblingsthema?

Kohl spürt, daß er mit seiner Aktion den Partner an einem empfindlichen Nerv getroffen hat. Würden sie sich auf die Demontage des Grundgesetzes einlassen, könnten die Freidemokraten, so ihre Furcht, die letzten liberalen Wähler verlieren.

Gerhart Baum hat einen „Stimmungsumschwung“ in der Fraktion festgestellt. An der Basis werden schon Anträge gestellt, die Koalition zu verlassen. „Wir müssen Fahne zeigen“, forderte der baden-württembergische Landesvorsitzende Roland Kohn letzten Dienstag in der Fraktionssitzung. „Halbheiten ziehen uns in den Strudel.“

Im Koalitionsgespräch suchte Kohl die FDP-Oberen zu beschwichtigen. An Lambsdorff gewandt beklagte er, dessen öffentliche Absage an einen Verfassungsbruch sei überflüssig gewesen. Seine Absichten seien „total falsch interpretiert“ worden.

Er unterstelle nicht, antwortete der Graf, daß der Kanzler die Verfassung brechen wolle. Es dürften aber „keine Mißverständnisse“ über die Haltung seiner Partei aufkommen.

Kohls Beteuerungen haben die Freidemokra-



Krisenpolitiker Schmidt*: „Das Udenkbare denken“

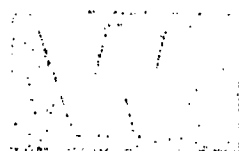
* Im Oktober 1977 mit der Witwe des von Terroristen ermordeten Hanns Martin Schleyer.



Randelzhofer



Hienstorfer



WISSENSCHAFTLICHE
DIENSTE
DES
DEUTSCHEN
BUNDESTAGES

AUSARBEITUNG

THEMA:

Zum Wesensgehalt des Grundrechts auf Asyl
(Art. 16 Abs. 2 Satz 2 Grundgesetz)

Fachbereich III

Verfassung und Verwaltung
(Tel.: 16-2953/2325)

Bearbeiter:

MR Dr. Hienstorfer

Abschluß der Arbeit:

20. Oktober 1992 fn

Reg.-Nr.:

WF III - 183/92

Asylnotstandspolitiker, Asylrechtsdossier (Ausriß): „Die Sicherheit Deutschlands ist bedroht“

ten keineswegs beruhigt – im Gegenteil. Mit „hintergründigen Formulierungen“, so ein Teilnehmer der Runde, habe der Kanzler immer wieder von „Riesenproblemen“ gesprochen. Dazu müsse man sich etwas einfallen lassen. Und auch in der Fragestunde und der anschließenden Debatte des Bundestages am letzten Mittwoch verstärkten die Unionsredner eher den Verdacht, vom „Staatsnotstand“ hätten sie sich noch keineswegs verabschiedet.

Kanzleramtsminister Friedrich Bohl wand sich auf konkrete Fragen („Was dann zu tun ist, werden wir sehen“), suchte Ausflüchte, beharrte aber darauf, es herrsche „ein Zustand, daß wir unbedingt handeln müssen“.

Wie zu handeln sei, deutete des Kanzlers Minenhund Johannes Gerster an: „Es darf kein Denk- und Handlungsverbot geben“ – „im Rahmen der Verfassung“, fügte er eilig hinzu.

Näheren Aufschluß über den Notstand vermittelt eine „Ausarbeitung“, die die Wissenschaftlichen Dienste des Bundestages zum Thema „Wesensgehalt des Grundrechts auf Asyl“ verfaßt haben. Fertiggestellt wurde das Papier am 20. Oktober, vier Tage bevor der Kanzler erstmals das Wort vom Staatsnotstand in den Mund nahm. In diesem Werk des Ministerialrats Erik Hienstorfer finden sich alle Stichworte, die seither von den Unionschristen verbreitet werden. Es ist eine Anleitung, wie mit Hilfe der Juristen die Verfassung bis zum Bruch zurechtgebogen werden kann.

In seiner „Vorbemerkung“ hat der Verfasser eine Alternative aufgestellt: Man könne „im Interesse unseres Staates und seiner Bevölkerung“ die Probleme „pragmatisch lösen oder ohne Rücksicht darauf Prinzipien den Vorrang einräumen“. Wofür er plädiert, läßt er gleich wissen: Durch massenhaften Mißbrauch sei „das Asylrecht weitgehend zur Farce geworden“.

Mit Bedauern stellt Hienstorfer fest, daß die Rechtsprechung das Dilemma verursacht habe, weil sie sich weit entferne von dem, „was sich der Parlamentarische Rat vorgestellt hat“. Unter ständiger Berufung auf einen einschlägig bekannten Gewährsmann, den erzkonservativen Berliner Staatsrechtsprofessor Albrecht Randelzhofer, führt er ein juristisches Kunststück vor: Wie kann ein uneinschränkbares Grundrecht doch eingeschränkt werden?

Eine alte Diskussion über „verfassungswidrige Grundrechte“ wird wiederbelebt: Den massenhaften Ansturm hätten sich die Väter des Grundgesetzes gar nicht vorstellen können; der Wortlaut des Artikels 16 sei daher nicht so ernst zu nehmen.

Das Zauberwort heißt „grundrechtsimmanente Schranken“. Das Bundesverfassungsgericht hatte solche Schranken für zwei Fälle entwickelt: bei Gefahr für die Sicherheit der Bundesrepublik und für die öffentliche Sicherheit der Bevölkerung.

Randelzhofer hat dazu einen weiteren Fall erfunden: „Die Erschöpfung der Möglichkeiten durch eine zu große Zahl

von Asylbewerbern“. Während das Bundesverwaltungsgericht entschied: „Politisch Verfolgte genießen Asylrecht ohne Rücksicht auf ihre Zahl“, sieht er „die Sicherheit Deutschlands durch eine nicht mehr zu bewältigende Masse von Asylbewerbern bedroht“.

In dem Gutachten heißt es dazu:

Das ist aber schon der Fall, wenn die mit der Asylbewerbung, aber auch mit dem Asyl verbundenen materiellen Leistungen nicht mehr in vollem Umfang erbracht werden können, insbesondere die Unterbringung der Asylbewerber und Asylanten. Artikel 16 Absatz 2 Satz 2* darf nicht als hybrides Versprechen verstanden werden, die Bundesrepublik Deutschland sei bereit und in der Lage, weltweit das Elend und die Folgen politischer Verfolgung zu lindern. Das gilt erst recht für Flucht aus wirtschaftlicher Rückständigkeit.

Dementsprechend stehen nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts die Grundrechte als Anspruchsg Grundlage für staatliche Leistungen unter dem Vorbehalt staatlicher Ressourcen. Dabei ist auf die jeweils konkrete Situation in Deutschland, unter anderem auf die Aufnahmefähigkeit unter allgemeinen politischen, bevölkerungspolitischen und wirtschaftlichen Gesichtspunkten, abzustellen.

Das ist, laut Gutachten, der Staatsnotstand. Und die Folgen?

„Für den Fall, daß das Asylwesen zum Staatsnotstand führt“, heißt es weiter, „ist die Einschränkung des Wesens-

* „Politisch Verfolgte genießen Asylrecht.“

gehalts möglich“ – und zwar „in der Form eines einfachen Gesetzes“. „In dem beschriebenen Rahmen“ kann also Artikel 16 auch ohne Änderung des Grundgesetzes „ausgelegt“ und so eingeschränkt werden, wie es der Kanzler gerne hätte.

Diese Argumentation ermöglicht viel schärfere Eingriffe, als sie aufgrund eines Gesetzesvorbehalts – „das Nähere regelt ein Bundesgesetz“ – möglich wären. Selbst der „Wesensgehalt“ des Asylartikels und damit das Recht jedes Bewerbers auf Anhörung und Überprüfung seines Falles können so weginterpretiert werden.

Die Freidemokraten betrachten die amtliche Anleitung zum Verfassungsbruch als ein „Gefälligkeitsgutachten“ für das Kanzleramt, über dessen famose Thesen Bohl im Bundestag aber nicht offen reden mochte. Nur die Scharfma-



Sozialdemokrat Schily
Verfassung als Reptilienfonds?



Liberaler Leutheusser-Schnarrenberger
Notstandsrecht gibt es nicht

cher aus den Reihen der Union tischten einige Tips ihres Freundes Randelzhofer auf.

Ganz im Sinne solcher Untergangsszenarien sieht Gerster bei der Verdopplung der Asylbewerberzahlen in diesem Jahr einen „klaren sozialen Notstand gegeben“. Um diese „Katastrophe fürs Gemeinwesen“ abzuwenden, müsse „die Entscheidungs- und Handlungsblockade“ aufgehoben werden.

„Asylsicherungsgesetz“ nennt Gerster seine Mogelpackung: Er will die Rechte der Asylbewerber beschneiden, nicht sichern.

Auch CDU-Professor Rupert Scholz möchte mit Hilfe eines solchen Gesetzes „die Grenzen dichtmachen“. Fast wörtlich übernimmt er, was der Kollege aus Berlin sich ausgedacht hat: Soziale Grundrechte wie das Asyl, so Scholz, „finden ihre natürliche Grenze in den Ressourcen, die der Staat hat“. Angesichts der „Fluten“ steht für ihn die Uhr schon auf „fünf nach zwölf“.

„Genauso wie der Bundeskanzler“ fordert Edmund Stoiber, bayerischer Innen- und Verfassungsminister, Gesetze „sozusagen unter bewußter Umgehung der Verfassung“. Die „Politbombe“ meldete *Bild* in großen Lettern: „Stoiber ruft offen zum Verfassungsbruch auf.“

Obwohl er zunächst ausdrücklich den „formellen Verfassungsbruch“ bejahte, versuchte der CSU-Mann einen Tag später die Bombe zu entschärfen: „Die Grenzen der Verfassung“ will er angeblich nur „neu ausloten, weil neue Bedingungen gegeben sind“. Vom Verfassungsgericht verlangt Stoiber einen Kurswechsel in seiner Rechtsprechung. Wenn die SPD nicht bei der Grundgesetzänderung mitmache, dabei bleibt er, „dann müssen wir eben die Vorschläge in Gesetzesform gießen“.

Der Bruch der Verfassung wird als Test auf die Verfassung verharmlost.

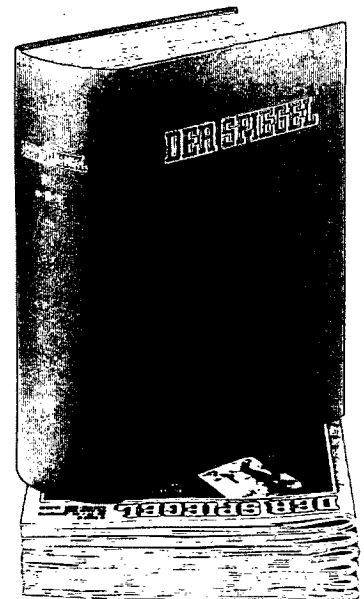
Auch Kohl verfolgt seine Pläne unverändert weiter. Die Grenzen der Verfassung wolle er zwar „nicht sprengen“, er scheue aber nicht davor zurück, „sie zu berühren“, bestätigen seine Helfer. Und auf was er sich dabei einläßt, wissen sie nur zu genau: „Eine heiße Kiste“. Das Ziel rechtfertigt die Mittel: Die Union will sich nicht dem Unmut ihrer Anhänger aussetzen, falls die SPD in der nächsten Woche eine Änderung des Grundgesetzes ablehnen sollte.

Die Verfassung gehöre „nicht zum Reptilienfonds des Bundeskanzlers, mit dem er nach Belieben verfahren kann“, empört sich SPD-MdB Otto Schily.

Die Sozialdemokraten sehen sich von der Notstandsdebatte selbst in eine mißliche Lage gebracht: Regen sie sich allzusehr auf, könnte das den Parteitag in Trotzstimmung gegen jede Asylrechts-

DER SPIEGEL – ein Lexikon der Zeitgeschichte

*Es gibt kein ergiebigeres
Nachschlagewerk zur jüngeren
Geschichte als eine SPIEGEL-
Sammlung.*



Wer auch morgen die Fakten von heute parat haben will, kann aus SPIEGEL-Heften mit Einbanddecken ein Lexikon machen.

Für einen SPIEGEL-Jahrgang sind vier – ab 1990 fünf – Einbanddecken erforderlich; deren Rückenbreite kann erst am Ende eines Quartals festgelegt werden. Bestellungen sind deshalb nur für zurückliegende Quartale möglich; bitte angeben, für welche Jahresquartale die Einbanddecken benötigt werden. Preis DM 11,- pro Einbanddecke.

Versand gegen Vorkasse, im Inland portofrei. Überweisungen mit genauem Bestellvermerk bitte auf Postgirokonto Hamburg 19224-203 (BLZ 200 100 20).

DER SPIEGEL

SPIEGEL-Verlag Vertriebsabteilung
Postfach 10 58 40 W-2000 Hamburg 1

Änderung versetzen und so die Kompromiß-Pläne der SPD-Spitze gefährden. Halten sie sich aber zurück, droht ihnen der Vorwurf, sie betrieben eine schlappe Opposition.

Fraktionschef Klose plädierte zunächst für die weiche Linie, schwenkte nach massiven Einwänden um, hielt dann im Plenum aber eine für viele allzu beschwichtigende Rede. „Wir sind doch als 68er mit Notstandsplänen früher schon gequält worden“, jammert der SPD-MdB Norbert Gansel, „wir können uns das nicht gefallen lassen.“

Klose und der Vorsitzende Björn Engholm hoffen immer noch, der Par-

teitag werde die Möglichkeit für eine Lösung mit der Union eröffnen. Doch die CDU, so scheint es, läßt keine Chance aus, um das zu verhindern. Als infamen Versuch, den Streit ums Lieblingsthema Asyl zwischen den beiden großen Parteien zu erhalten, deuten viele Sozis die Plakataktion des CDU-Generalsekretärs Peter Hintze. Großflächig fordert der Unionsmann da die „lieben SPD-Mitglieder“ auf, mitzuhelfen, daß beim Sonderparteitag „eine Mehrheit für eine Grundgesetzänderung zustande kommt“.

Wegen solcher Quertreibereien trauen auch die Freidemokraten ihrem Ko-

alitionspartner nicht mehr über den Weg.

Die Union, so ihre Erwartung, werde sich nicht auf eine Änderung, sondern nur auf die Abschaffung des Asylrechts einlassen.

Hinweise gibt es genug: Innen-Sprecher Gerster forderte schon eine „wirkungsvolle“ Grundgesetzänderung. Und das Hienstorfer-Gutachten setzt die Argumentation fort, die schon Seiters stets verbreitet hat: Ein bloßer Gesetzesvorbehalt bringe „nicht die beabsichtigte Entlastung“.

Staatsnotstand also auch nach dem SPD-Parteitag?

„Das Thema geht ans Herz“

SPIEGEL-Gespräch mit dem SPD-Vorsitzenden Björn Engholm über Asyl und Blauhelm-Einsätze



Engholm beim SPIEGEL-Gespräch*: „Ich bin lieber ein ‚Populist‘ mit Zustimmung des Volkes als einer ohne“

SPIEGEL: „It's time for a change“, hat der vor Monaten im Kampf um die US-Präsidentschaft noch scheinbar aussichtslos zurückliegende Demokrat Bill Clinton gerufen. Nun zieht er, als strahlender Sieger ins Weiße Haus ein. Haben Sie jetzt ein Vorbild für Ihren Wechsel ins Bonner Kanzleramt gefunden?

ENGHOLM: Die amerikanischen Parteien haben eine ganz andere Struktur als die deutschen. In den USA gibt es keine jahrelangen Diskussionen über Programme oder Programmänderungen. Republikaner wie Demokraten sind Wahlkampfmaschinen oder Plattformparteien. Clinton investierte in gu-

ten Tagen 90 Prozent seiner Kraft in seinen Sieg. Ich brauche im Augenblick 70 Prozent meiner Kraft für interne Probleme, das heißt für den innerparteilichen Streit. Das ist ein kleiner, feiner, aber bedeutender Unterschied.

SPIEGEL: Können Sie sich vorstellen, daß sich auch bei den Sozialdemokraten eine solche Aufbruchstimmung einstellt, wie wir sie jetzt in den USA erlebt haben?

ENGHOLM: Ich wünsche mir diese Aufbruchstimmung. Doch ich weiß, daß es bei uns gerade in problematischen Zeiten sehr viel mehr Schwermut gibt als in Amerika.

SPIEGEL: Bei dem Petersberger Treffen Ihrer Partei im August haben Sie erstmals für eine Ergänzung des Grundgesetzartikels 16 votiert. Seit diesem

Schwenk mußten Sie Woche für Woche Abstimmungsniederlagen in Landesverbänden und Bezirken hinnehmen. Formal ging es um das Asylrecht. In Wahrheit stand auch stets Ihr politisches Schicksal ein Stück zur Disposition. Was ist das für ein Gefühl?

ENGHOLM: Das ist unangenehm. Doch man betrachtet es, wenn man die Fünfzig überquert hat, als einen erneuten sozialpsychologischen Lernprozeß in seinem Leben.

SPIEGEL: Haben Sie Fehler gemacht, als Sie der Partei den Schwenk in der Asylpolitik zugemutet haben?

ENGHOLM: Die Probleme sind uns weggelaufen. Wir haben keine Chance, angesichts der Dramatik der Zuwanderung noch ein oder eineinhalb Jahre lang zu diskutieren. Da hat die Partei zu

* Mit Redakteuren Wolfgang Kaden, Olaf Petersen und Klaus Wirtgen in seinem Kieler Büro.