

## Notstandsverfassung 1968: Die Kompetenz des Parlaments und die Blamage seiner Gegner

Heinrich Oberreuter

Ausnahmezustand bedeutete immer eine Aufhebung der Rechtsordnung zugunsten politischer Faktizität und eine Übermacht der Exekutive im Sinne des berühmten Diktums *Carl Schmitts*: „Souverän ist, wer über den Ausnahmezustand entscheidet“<sup>1</sup>. In der Praxis – nicht nur in demokratisch-rechtsstaatlich labilen Systemen – wie in der neueren Literatur<sup>2</sup> erlebt dieses Regierungsinstrument neuerdings erstaunliche und unbefangene Renaissance. Das Notstandsrecht der Bundesrepublik dagegen hat 1968 den Ausnahmezustand im Kern abgeschafft. In der Begründung des Regierungsentwurfs hieß es: „Die Grundwertvorstellungen, von denen die Verfassung ausgeht und auf denen sie beruht, müssen, will die Verfassung sich nicht selbst in Frage stellen, immer – in Notzeiten wie in ruhigen Zeiten – dieselben sein.“<sup>3</sup> Angesichts dieser in einem langwierigen Prozess herausgebildeten Leitidee war die überkommene rechtspolitische Dialektik zu überwinden, um der Bewahrung der Verfassungsordnung willen ihre Strukturprinzipien preiszugeben und durch die befristete Einsetzung einer „Diktatur“ letztlich doch zu verteidigen. Das Parlament hat sich diese klassische Position einer „Stunde der Exekutive“ nicht zu eigen gemacht, zumal es die Opposition gewesen ist, die Notstandsregeln einforderte.<sup>4</sup> Obgleich bei dieser Materie eine Spannung zwischen Freiheit und Macht unaufhebbar erscheint, ist angesichts des Ausgangspunkts und der Zielrichtung des Gesetzgebers die von der außerparlamentarischen Opposition mit wachsender Intensität beschworene Gefährdung der Demokratie<sup>5</sup> an der stetig gesteigerten Differenzierung und Liberalisierung der Regelungen<sup>6</sup> vorbeigegangen: Die parlamentarische Willensbildung wurde in systemkritischer Absicht ignoriert.

1 *Carl Schmitt*, Politische Theologie, Berlin 1922, S. 9; in der Tendenz ähnlich *Giorgio Agamben*, Ausnahmezustand, Frankfurt am Main 2004.

2 Siehe *Matthias Lemke*, Demokratie im Ausnahmezustand. Wie Regierungen ihre Macht ausweiten, Frankfurt am Main 2017; *ders.* (Hrsg.) Ausnahmezustand. Theoriegeschichte – Anwendungen – Perspektiven, Wiesbaden 2017; *Iona van Laak*, Der Ausnahmezustand als Grenzraum von Demokratie und Rechtsstaat, in: *Carlo Masala* (Hrsg.), Grenzen. Multidimensionale Begrifflichkeit und aktuelle Debatten, Baden-Baden 2018, S. 55 – 69; *Uwe Kranenpohl*, An den Grenzen des Verfassungsstaats sowie *Annette Förster / Matthias Lemke*, Notwehr als Legitimationsquelle staatlichen Handelns? beide, in: *Michael Hein / Felix Petersen / Silvia von Steinsdorff* (Hrsg.), Die Grenzen der Verfassung (ZfP-Sonderband 9), Baden-Baden 2018, S. 155 – 170 und S. 171 – 184.

3 Deutscher Bundestag, Drucksache V/1879, S. 6.

4 Siehe *Adolf Arndt*, Demokratie – Wertsystem des Rechts, in: *ders. / Michael Freund*, Notstandsgesetz – aber wie?, Köln 1962, S. 33 f.

5 Dazu auch *Michael Schneider*, Demokratie in Gefahr? Der Konflikt um die Notstandsgesetze, Bonn 1986.

6 Umfassend *Heinrich Oberreuter*, Notstand und Demokratie. Vom monarchischen Obrigkeitsum zum demokratischen Rechtsstaat, München 1978; *Ernst Benda*, Die Notstandsverfassung, München / Wien 1966; *Michael Schneider*, a.a.O. (Fn. 5).

### 1. Kontroverse Willensbildung: die Entscheidungsphase 1967/68

Gerade die Notstandsgesetzgebung ist in der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland und des Bundestages eines der interessantesten Fallbeispiele für Technik und Mechanismen politischer Willensbildung, und zwar im Hinblick auf die Prozeduren innerhalb und zwischen den Institutionen, wie auf die Kommunikation zwischen Parlament und Öffentlichkeit. Wie in einem Brennpunkt fallen in der Schlussphase der seit 1958 diskutierten Notstandsgesetzgebung zwischen der Einbringung des dritten und letzten Regierungsentwurfs im Juni 1967<sup>7</sup> und seiner Verabschiedung im Mai 1968 alle relevanten Faktoren des politischen Entscheidungsprozesses zusammen.

Nach dessen erster Lesung und der Überweisung an die Ausschüsse aktivierte das Parlament – nach rudimentären Vorversuchen – erstmals in seiner Geschichte ein seit 1952 zur Verfügung stehendes Geschäftsordnungsinstitut: Im November und Dezember 1967 wurden in fünf öffentlichen Anhörungen 42 Gegner und Befürworter der Notstandsgesetzgebung aus der Gesellschaft (Gewerkschaften, Arbeitgeberverbände, Wissenschaft) als Sachverständige angehört. Diese Hearings fanden in der Öffentlichkeit große Resonanz; sie offenbarten aber auch, dass sich die Kristallisierungspunkte der Auseinandersetzung trotz zahlreicher Modifizierungen der Textentwürfe in dem langjährigen Prozess kaum verrückt hatten: Missbrauchsbesorgnisse einerseits und Praktikabilitätszweifel wegen der Entmächtigung der Exekutive anderseits. Es zeigte sich allerdings auch, dass diese Modifizierungen zum Teil von den außerparlamentarischen Sachverständigen nicht rezipiert worden waren, insbesondere von denen, die in der damals heraufbrechenden semantischen Verfälschungstechnik für sich exklusiv das Prädikat „Notstandsgegner“ in Anspruch nahmen, und damit die Befürwortung von Notstandsnormen mit der Befürwortung des Notstandes gleichzusetzen suchten.

Die Protestbewegung fand durchaus Unterstützung innerhalb des Parlaments. Nicht nur die FDP als offizielle Opposition legte einen Gegenentwurf vor<sup>8</sup>, der sich eher in größerer Nähe zur systemkritischen als zur eigenen vordem eingenommenen Position befand; auch in der SPD bildeten sich seit Mitte 1967 zwei opponierende Zentren. Der Arbeitskreis Rechtswesen<sup>9</sup> entwickelte abweichende Vorstellungen, auf die hin der Fraktionsvorstand befand, die Vorlage der eigenen Regierung binde die Fraktion nicht. Demgemäß fiel ihre Stellungnahme in der ersten Lesung kritisch aus. Zugleich kristallisierte sich eine starke Minderheit um gewerkschaftlich organisierte Abgeordnete, die mit einem eigenen Gesetzentwurf auf die Fraktion einwirkte.<sup>10</sup> An diesem Entwurf hatten exponierte außerparlamentarische Kritiker ent-

7 Siehe Anmerkung 3. Einen eigenen, den Durchbruch zur Parlamentarisierung vollziehenden Entwurf hatte auch der Rechtsausschuss („Benda-Entwurf“) 1965 vorgelegt. Vgl. Deutscher Bundestag, Drucksache IV/3494.

8 Deutscher Bundestag, Drucksache V/2130, „Entwurf eines Gesetzes zur Sicherung der rechtsstaatlichen Ordnung im Verteidigungsfall“.

9 Dazu Martin Hirsch, Diktatur des Establishments? Zur Willensbildung in der Fraktion, in: Emil Hübner / Heinrich Oberreuter / Heinz Rausch (Hrsg.), Der Bundestag von innen gesehen, München 1969, S. 83 – 93, S. 88 ff.

10 Vgl. „Änderungsvorschläge aus der SPD-Fraktion zur Regierungsvorlage einer Notstandsgesetzgebung“, in: Vorgänge (1967), H. 8/9, S. 315 – 319 sowie die hektographierte letzte Fassung „Änderungsanträge zur Bundestagsdrucksache V/1879“ aus dem Januar 1968, vorgelegt von Kurt Gscheidle, Rudolf Kaffka, Helmut Lenders, Hans Matthöfer, Konrad Porzner u.a.

scheidend mitgewirkt.<sup>11</sup> Einer ihrer führenden Köpfe, *Jürgen Seifert*<sup>12</sup>, wurde dadurch gleichzeitig zu ihrer ins Parlament reichenden Speerspitze, wie überhaupt die innerparlamentarische Bereichsopposition dieses SPD-Flügels und die außerparlamentarische, zum Teil antiparlamentarische Systemopposition sich aus der gleichen Quelle, nämlich der IG Metall, speisten. Mit 96 Abgeordneten repräsentierte diese Gruppe fast die Hälfte der Fraktion; nach zahlreichen wesentlichen Teilerfolgen reduzierte sie sich auf die noch immer respektablen Größen von 60. Für den nach den Hearings erneut ansetzenden parlamentarischen Willensbildungsprozess präsentierte sie eine aktualisierte Fassung ihres Gegenvorschlags.

Anlässlich einer Klausurtagung der SPD-Fraktion am 15. und 16. Januar 1968 setzte sich diese Gruppe mit ihren Vorschlägen zum Widerstandsrecht, zur Sicherung der Koalitionsfreiheit und zur Eindämmung von Dienstleistungsverpflichtungen durch<sup>13</sup>, womit sich die Fraktion von der Regierungsvorlage wesentlich distanzierte. Darüber hinaus widmeten in diesem Jahr das Fraktionsplenum der Materie sechs, der Arbeitskreis Rechtswesen 15 Sitzungen. In der entscheidenden Fraktionssitzung in der Nacht vor der zweiten Lesung ergriffen 184 Fraktionsmitglieder das Wort.<sup>14</sup> Ein intensiver innerparteilicher<sup>15</sup> und besonders innerfraktioneller Willensbildungsprozess ging also der ebenso intensiven parlamentarischen Ausschussphase voraus oder verlief parallel, in der der Rechts- und Innenausschuss in 15 beziehungsweise elf Sitzungen die Vorlage berieten. Koalitionsgespräche zwischen den Regierungspartnern überlagerten diesen Prozess zusätzlich. Im Gefolge der Haltung der SPD modifizierten die Ausschüsse nun auch den dritten Regierungsentwurf substantiell, der ohnehin schon den vom Parlament in achtjähriger Beratung gesetzten Markierungen gefolgt war.

Die Gewerkschaftlergruppe in der SPD war stark genug, nach Abschluss der Beratungen des Rechtausschusses deren Ergebnisse, die ganz wesentlich auch auf einem zwischen den Fraktionsvorsitzenden *Rainer Barzel* und *Helmut Schmidt* erzielten Kompromiss<sup>16</sup> beruhten, Mitte Mai erneut einer Korrektur zuzuführen. Ohne sich voll durchsetzen zu können, erzwangen ihre Anträge, „daß die Fraktionen der beiden Regierungsparteien sich noch einmal zu einer gewissen Modifizierung der Notstandsverfassung bereit erklärten, die – an den Ansprüchen unserer ‚Gruppe‘ gemessen – allerdings unzureichend blieb“<sup>17</sup>. *Hans Matthöfers* Unzufriedenheit ergab sich aus der Maximalposition, allenfalls eine Beschränkung zuzulassen: die des Handelns der immerhin demokratisch legitimierten Staatsorgane. Diese

11 *Hartmut Soell*, Fraktion und Parteiorganisation. Zur Willensbildung der SPD in den 60er Jahren, in: PVS, 10. Jg. (1969), H. 4, S. 604 – 626; *Hans Matthöfer*, SPD und Notstandsgesetze, in: PVS, 12. Jg. (1971), H. 1, S. 122 – 123.

12 Seifert selbst teilt mit, seine Auffassung den Arbeitskreisen zweier Fraktionen – also nicht nur dem Arbeitskreis Rechtswesen der SPD – vorgetragen zu haben. Seine Analyse habe „unmittelbar beteiligten Parlamentarien“ und „einer Abgeordnetengruppe“ zur Verfügung gestanden; vgl. *Jürgen Seifert*, Der Notstandsausschuß, Frankfurt am Main 1968, S. 5.

13 Siehe *Christoph Böckenforde*, Die Kodifizierung des Widerstandsrechts im Grundgesetz, in: JZ, 25. Jg. (1970), H. 5/6, S. 168 – 172.

14 Vgl. Deutscher Bundestag, 5. Wahlperiode, 175. Sitzung vom 16. Mai 1968, S. 9465 (*Martin Hirsch*) und ebenda, 178. Sitzung vom 30. Mai 1968, S. 9446 (*Helmut Schmidt*).

15 Über den Nürnberger Parteitag 1968, dem unter anderem intensive Beratungen der Parteitage in Karlsruhe und Saarbrücken vorausgegangen waren, an deren Leitlinien die Fraktionsführung sich stets gebunden fühlte, und an denen sie sich angesichts des erzielten Ergebnisses messen lassen kann, vgl. *Hartmut Soell*, a.a.O. (Fn. 11), S. 619. Siehe auch *Michael Schneider*, a.a.O. (Fn. 5), S. 159 ff., S. 211 ff.

16 *Martin Hirsch*, a.a.O. (Fn. 9), S. 90; *Hartmut Soell*, a.a.O. (Fn. 11), S. 618.

17 *Hans Matthöfer*, a.a.O. (Fn. 11), S. 122.

Position deckte sich völlig mit jener des Kerns der außerparlamentarischen Protestbewegung, die mit zunehmender Entschärfung der Entwürfe immer heftiger wurde und sich bis zu illegitimer Gewaltanwendung steigerte, weil sie ihr Maximalziel, die Verhinderung jeder Regelung überhaupt, entschwinden sah. In gleichem Maße verlor ihre Argumentation den realen Bezug zu den parlamentarischen Texten.

So verabschiedete das Parlament die Notstandsverfassung im Streit mit einer emotionalisierten (Teil-)Öffentlichkeit, deren Wortführer zwischen den Zeilen den Exklusivanspruch durchblicken ließen, eigentlich die wirklich politisch Fungierenden zu sein<sup>18</sup>, der aber nichtsdestoweniger alle Merkmale einer durch gewerkschaftliche Organisationsmacht und elitäre Intellektualität manipulativ hergestellten Öffentlichkeit zu eigen war.

## 2. *Publizität und Responsivität*

### 2.1. Verfahrensstrukturelle Grenzen

Dieses Gesetzgebungsverfahren belegt die hohe Differenzierung des parlamentarischen Willensbildungsprozesses, dessen formale Struktur – Ausschussberatungen und Plenardebattie – von einer informellen überlagert wird, die gleichwohl längst als innerfraktionelle Willensbildung institutionelle Züge (spezialisierte Arbeitskreise, Arbeitsgruppen, Fraktionsvorstand, Fraktionsplenum) trägt und ihren spontanen Charakter nur noch im interfraktionellen Bereich bewahrt hat. Die – formelle und informelle – parlamentarische Willensbildung spielt sich auf vier Ebenen ab: innerfraktionell, interfraktionell, innerinstitutionell (Ausschüsse) und öffentlich. Schon daraus ergibt sich eine quantitative und qualitative Reduzierung der öffentlichen Phase, die dem normativen Postulat eines Evidenz und Effizienz optimierenden Funktionsmodells grundsätzlich widerstreitet. Allerdings war die öffentliche Meinungsbildung insofern erschwert, als der Willensbildungsprozess in hoher Dynamik seinem Abschluss zustrebte und das „Verhältnis zwischen tatsächlichem Beratungsaufwand und öffentlich erkennbarer ‚Debatte‘ im Plenum“ unverhältnismäßig unausgewogen gewesen ist. Der stellvertretende SPD-Fraktionsvorsitzende *Martin Hirsch* äußerte deswegen Verständnis für Frustrationen und forderte öffentliche Ausschussberatungen.<sup>19</sup>

Ein zusätzliches institutionelles Publizitätsangebot hätte vielleicht objektiv dem Argument den Boden entziehen können, das Parlament sei in der ungewöhnlich gedrängten vierzehntägigen Abschlussphase zwischen zweiter und dritter Lesung überfahren worden, in der es in Wahrheit noch weitere Verbesserungen für seine eigenen und die Rechte der Bürger durchsetzte. Hätte es aber die Kritiker belehren können? Aus deren langfristiger Strategie lässt sich ableiten, dass die Frustration zumindest des harten Kerns nicht aus der Verfahrensweise, sondern aus der abschließenden parlamentarischen Entscheidung als solcher folgte, unabhängig von der Qualität des Entschiedenen. Zusätzliche Publizität hätte die Wiederbelebung strategisch bedingter Realitätsverdrängung und -verfälschung nicht verhindert und die Legendenbildung nur auf eine andere Ebene verschoben.

18 Vgl. etwa *Jürgen Seifert*, a.a.O. (Fn. 12), S. 227 f. Im Bundestag (26. Mai 1966) beklagte sich *Herbert Wehner* über Diskutanten „die so tun, als wären sie die eigentlichen Demokraten“, zitiert nach Bundesminister des Inneren (Hrsg.), *Tatsachen und Meinungen. Zum Thema Notstandsgezetzgebung*, Bonn 1967, S. 16.

19 *Martin Hirsch*, a.a.O. (Fn. 9), S. 90. Siehe auch 5. Wahlperiode, PlPr. 175. Sitzung vom 16. Mai 1968, S. 9466.

## 2.2. Politische Führung: Responsivität und Souveränität

Zudem haben Parlament und Abgeordnete über Jahre hinweg Informations- und Diskussionschancen angeboten. Die Aktivierung der bislang boykottierten Hearings<sup>20</sup> ist instituioneller Ausdruck dieses Bemühens. In der Tat wurde auch im Parlament ein Lernprozess hinsichtlich der Revitalisierung seiner willensbildenden Funktionen ausgelöst, der zu einem neuen und angemessenen Verständnis der für die Legitimität des parlamentarischen Systems entscheidenden Verschränkung parlamentarischer und vorparlamentarischer Willensbildung geführt hat.<sup>21</sup> Die parlamentarische Opposition hatte der außerparlamentarischen ausdrücklich Kooperation angeboten.<sup>22</sup> Dort ist jedoch die schuldige Gegenleistung, die formell in der Respektierung verbindlicher Spielregeln und materiell im dialogischen Prinzip und keineswegs in der Totalopposition liegt, als Voraussetzung für die Verschränkung beider Diskussionsbereiche nur partiell erbracht worden. Soweit dies geschah, blieb sie nicht nur als diffuse Emotion wirksam: Kommunikation setzte sich in präzise Willensakte um. Das gilt für jene „Sachverständige“ bei den Hearings, die auch tatsächlich als Sachverständige auftraten<sup>23</sup>, letzten Endes auch für die Gewerkschaften, die ihren Kurs noch zu finden und in allzu enger Kooperation mit den Systemkritikern dabei auch Abgründe gestreift hatten; und es gilt sogar für einzelne Wortführer der Protestbewegung, bei denen sich Emotionen mit Sachkunde und Mitwirkungsbereitschaft paarten, mag dies auch taktisch bedingt gewesen sein. Deutlich wird aber eine elementare Systembedingung: die Souveränität der parlamentarischen Entscheidungskompetenz als Voraussetzung demokratischer Verantwortlichkeit, für die es zwar politische Spielräume geben mag – und gerade kommunikative politische Willensbildung ist eine Methode, sie nicht zum Absoluten tendieren zu lassen –, die aber letztlich nicht nur formal, sondern auch materiell substantiiert erhalten bleibt.

20 Die fünf Hearings fanden am 9., 16. und 30. November sowie am 7. und 14. Dezember 1967 statt. 42 Sachverständige wurden gehört. Durch ihre Übertragung in Rundfunk und Fernsehen in voller Länge erzielten die Hearings große öffentliche Resonanz.

21 Nicht lange zuvor sahen *Wilhelm Hennis*, *Dolf Sternberger* und *Paul Sethe* Anlass, das Parlament als mundfaul, allzu still, als ein Parlament im Geheimen zu bezeichnen. Nun mehrten sich Äußerungen wie die *Hermann Schmitt-Vockenhausens* im Hessischen Rundfunk am 8. November 1967: „Die Öffentlichkeit hat einfach in einer so wichtigen Sache einen Anspruch, mitzuerleben, wie der Bundestag seine Meinung bildet. Der deutsche [sic] Bundestag hat nichts zu verbergen. Das, was wir hier tun, das kann und darf das Licht der Öffentlichkeit nicht scheuen“; oder auch die *Herbert Wehners* am 26. Mai 1966 im Bundestagsplenum (zitiert nach: Bundesminister des Inneren (Hrsg.), a.a.O. (Fn. 18), S. 15), „daß nur durch die Öffentlichkeit von Information und Diskussion die Versachlichung der Diskussion möglich ist“. Systematisch verarbeitet hat diesen Erkenntnisprozess *Martin Hirsch*, a.a.O. (Fn. 9), S. 9467, der auch außerparlamentarischen Teilnehmern an der Diskussion das Verdienst zusprach, „uns alle zu neuen Überlegungen und Versuchen über Formen und Methoden demokratischer Meinungs- und Willensbildung gezwungen zu haben“. *Hirsch* begrüßte die Aufhebung des „Scheinprivilegs“ der Institutionen in der politischen Willensbildung nicht nur, sondern erhoffte eine kontinuierliche Entwicklung von ihr: „Demokratische politische Willensbildung wird, wenn diese Entwicklung ihr Ziel erreicht, eine ständige öffentliche Diskussion aller Bürger und ihrer gesellschaftlichen und staatlichen Organe sein, aus denen das Parlament nur insofern herausragt, als es letztlich die ‚entscheidenden‘ Folgerungen und Beschlüsse aus solcher allgemeinen Willensbildung zu ziehen hat ...“.

22 Deutscher Bundestag, 5. Wahlperiode, PlPr., 175. Sitzung vom 16. Mai 1968, S. 9469.

23 Vgl. etwa die Präzisierungen im Bereich des Gemeinsamen Ausschusses aufgrund der Hearings und die Verankerung des Prinzips der Freiwilligkeit in Art. 12 a aufgrund einer Anregung des DGB-Vorsitzenden *Ludwig Rosenberg* im zweiten Hearing.

ben muss. Genau diese Frage erwies sich als Prüfstein der Systemintentionen in der Protestbewegung, die sich in nuce im Anlass ihres Auseinanderfallens verdeutlichte: in der radikalen Forderung des (anarcho-)kommunistischen Zweiges nach einem Generalstreik gegen die parlamentarische Entscheidung beziehungsweise zu ihrer Verhinderung sowie in der gewerkschaftlichen Weigerung, dieser Verführung nachzugeben.<sup>24</sup>

Erst diese klare Entscheidung ließ die Gewerkschaften ihre Bewährungsprobe bestehen. Denn ihre Haltung war zwiespältig bis zuletzt. Sie bekräftigten ihre Verweigerung gegenüber den demokratischen Institutionen, auch gegenüber der ihnen nahestehenden Partei<sup>25</sup>, und begaben sich bewusst nach dieser Seite in politische Isolation. Dass sie diese durch Hinwendung zu außerparlamentarischen und in ihrem Kern damals schon erkennbar antiparlamentarischen Kräften wieder aufzubrechen suchten, rückte ihr Wirken an die Grenzen der Legitimität von Organisationsmacht und Verbandseinfluss; denn erst durch die Unterstützung der IG Metall vermochten sich diese Kräfte effizient zur Protestbewegung zu entfalten.

Nach innen waren die Gewerkschaften gespalten, wobei die Dominanz der IG Metall den DGB band und die innerorganisatorische Willensbildung einer ernsten Belastung aussetzte. Unter der Einheitsdecke der Solidarität differenzierten sich zugleich die Außenbeziehungen der Gesamtorganisation zur öffentlichen Agitation gemäß der einmal eingeschlagenen Linie einerseits und zur zunächst nichtöffentlichen Wahrnehmung der üblichen Kanäle des Verbandseinflusses anderseits.<sup>26</sup> Verweigerung wurde durch vorsichtige Kooperationsformen unterbaut, parallel zur zunehmenden Verselbständigung der Protestbewegung und ihrer Intentionen. Den Anhörungen des Bundestages entzogen sich die Gewerkschaften schon nicht

24 Eine gegen Ende der Kampagne ständig wiederholte Forderung, besonders beim Sternmarsch auf Bonn; vgl. „Ein Hauch Berliner Luft im Bonner Kessel“, in: Frankfurter Rundschau vom 13. Mai 1968; „Das Notstands-Happening in Bonn“, in: Die Zeit vom 17. Mai 1968. In einer Entschließung des DGB-Bundesvorstandes vom 20. Mai 1968 wurde aber klargestellt, dass sich der DGB nicht „von anderen Gruppen in unkontrollierbare Aktionen drängen“ lasse: „Der Bundesvorstand des DGB lehnt einen allgemeinen Streik (Generalstreik) zur Verhinderung der Notstandsgesetze ausdrücklich ab, denn er hält es für einen Verstoß gegen die Grundsätze der Demokratie, gegen einen mit großer Mehrheit gefassten Beschluss des Bundestages zum Streik aufzurufen.“ DGB Nachrichtendienst 162/68 vom 20. Mai 1968.

25 Vgl. die Entschließung des 7. Bundeskongresses Berlin 1966, in: Notstandsgesetze – Notstand der Demokratie, hrsg. von der IG Metall, ohne Ort, ohne Jahr, S. 58 f. Anlässlich einer Forumsdiskussion „Gefahren durch Notstandsgesetze“ des DGB am 31. Januar 1967 sah sich der stellvertretende Fraktionsvorsitzende der SPD *Helmut Schmidt* zu der Feststellung veranlasst, dies sei für ihn seit Jahren die erste Gelegenheit, auf einer Bundesversammlung des DGB zu diesem Thema zu sprechen. Er ließ durchblicken, dass dieser die Gesprächsbereitschaft seiner Partei nicht honoriert habe (Protokoll S. 52). Am schärfsten kritisiert von der FAZ vom 14. Mai 1966: „Sie (die Gewerkschaften, H.O.) haben in der Abstimmung über das Notstandsgesetz eindringlich demonstriert, dass eine große Mehrheit die ideologische Befangenheit nicht überwinden kann. Nicht ohne Bitterkeit bleibt festzustellen, dass eine mächtige Gruppe bereit ist, Freiheit, Wohlstand und Sicherheit ihren vermessenen Illusionen zu opfern. Bedenklich schaut man danach in die Zukunft. Heute manövriren sich die Gewerkschaften an den Rand des Staates und schließen sich von der politischen Mitwirkung aus. Werden sie morgen zum Sturm blasen?“ Zur Rolle der Gewerkschaften: *Michael Schneider*, a.a.O. (Fn. 5).

26 Hierzu der interne „Bericht über die bisherige Behandlung der vom 7. Ordentlichen DGB-Bundeskongress gefassten Entschließung mit dem Titel ‚Notstand – Notdienst‘“, DGB Abteilung Vorsitzender, vom 12. Juni 1968 (hektographiert), insbesondere der Hinweis auf eine „offen geführte Aussprache“ von Gewerkschaftsführern mit den Vorständen der Bundestagsparteien und -fraktionen am Tage vor der Verabschiedung in dritter Lesung, S. 7.

mehr. Die Initiativen der gewerkschaftlich orientierten SPD-Abgeordneten sind der sichtbarste Ausdruck einer inzwischen eingeschlagenen Doppelstrategie, die freilich der Basis kaum mehr zu vermitteln war. Insofern blieben, trotz modifizierter Haltung der Führung, die mittleren und unteren Funktionäre in die vorderste und unversöhnlichste Protestfront eingereiht. Als Organisation löste sich der DGB im Endstadium jedoch von den Geistern, die er nicht mehr zu disziplinieren vermochte, und kündigte die Aktionseinheit auf. Parallel zum Sternmarsch auf Bonn hielt er seine eigene große Abschlusskundgebung in Dortmund ab.<sup>27</sup> Die Distanzierung vom Generalstreik vollzog die Trennung, offenbarte aber auch noch einmal die Problematik der eingeschlagenen Strategie, da die Forderung danach nicht nur von der Außerparlamentarischen Opposition, sondern auch aus Kreisen der Gewerkschaft<sup>28</sup> selbst erhoben worden war. Fast unmittelbar nach der Verabschiedung hat die IG Metall den endgültigen Bruch mit dem Kuratorium „Notstand der Demokratie“ vollzogen.<sup>29</sup> Ohne ihre Gegenpositionen aufzugeben, hatten die Gewerkschaften mit dieser Methode die Reidentifikation mit ihrer Rolle im demokratischen Staat zu Wege gebracht.

Im Zuge der Auseinandersetzung wurde das Instrumentarium politischer Willensbildung, wurden die individuellen und kollektiven politischen Artikulations- und Organisationsrechte der freiheitlichen Demokratie bis an ihre Grenzen und über diese hinaus gedehnt. Dabei wurde eine Bewährungs- und Belastungsprobe wie nie zuvor bestanden. Wie bei der gesetzgeberischen Kompetenz ist auch hier der Nachweis der Funktionsfähigkeit dieses Systems erbracht worden. Wo es zu Funktionsstörungen kam, wurden sie von jenen ausgelöst, die auch das System offener und konkurrierender Willensbildung ablehnten. Gerade ihnen hat es die Freiheiten zu radikalster Meinungäußerung, zur Bildung politischer Vereinigungen mit sektiererisch-kämpferischem Impetus und zur breitesten öffentlichen Manifestation konfligierender Positionen<sup>30</sup> garantiert. Innerhalb der Universitäten entfaltete sich das ganze Arsenal studentischer Protesttechniken der sechziger Jahre gerade im Umfeld der Notstandsgesetzgebung bis zum Exzess: zum Beispiel die bundesweit praktizierten Formen „aktiven“ Streiks als erzwungene und aufgenötigte Diskussion oft gegen den festgestellten Mehrheitswillen oder auch die Besetzung und Verwüstung von Universitäten.<sup>31</sup> All

27 Vgl. „Keine Notstandsgesetze. Kundgebung des Deutschen Gewerkschaftsbundes am 11. Mai 1968 in der Westfalenhalle in Dortmund“, ohne Ort, ohne Jahr.

28 „Bericht über die bisherige Behandlung der vom 7. Ordentlichen DGB-Bundeskongress gefassten Entschließung mit dem Titel ‚Notstand – Notdienst‘“, a.a.O. (Fn. 26), S. 8.

29 Dazu *Helmut Herles*, Wie Brenner Schauer fallenließ. Das Ende des Kuratoriums „Notstand der Demokratie“, in: FAZ vom 13. Juli 1968.

30 So etwa wenn in der Münchener Universität eine Veranstaltung unter dem Motto „Notzucht der Demokratie“ abgehalten wurde, vgl. SZ vom 27. Mai 1968, oder wenn *Helmut Ridder* den verfassungsmäßigen Gesetzgebungsprozess als „schleichenden Staatsstreich“ bezeichnete, SZ vom 30. Mai 1968, „Aus dem Elfenbeinturm in die politische Arena“ und FAZ vom 29. Mai 1968, „Aufruf zum Widerstand in klimatisierter Kühle“. Vgl. auch das 1966 unter nachdrücklicher ideeller und materieller Unterstützung der IG Metall gegründete Kuratorium „Notstand der Demokratie“, in dem sich knapp 60 Wissenschaftler, Literaten, Gewerkschafter und Pastoren zusammenfanden. Vom Kongress unter dem gleichen Motto am 30. Oktober 1966 (vgl. *Helmut Ridder* u.a., Notstand der Demokratie, Frankfurt am Main 1967) in Frankfurt nahm die Agitation ihren Ausgang. Ihr Höhepunkt: der „Sternmarsch“ des SDS auf Bonn am 11. Mai 1968, der nach Absicht der Veranstalter das „Bundesdorf kräftig durchschütteln“ sollte. Siehe: „Die Demonstration der Notstandsgegner in der Bundeshauptstadt“, in: FAZ vom 13. Mai 1968.

31 Ein Beispiel: „In der Nacht zum Donnerstag eskalierte die schon recht gewalttätige Aktion der Rektoratsbesetzung zur Plünderung und zu Zuständen, die der leitende Universitätsbeamte so

dies und auch der Druck organisierter und nichtorganisierter Interessen<sup>32</sup> auf Abgeordnete, der sie noch bis ins Privatleben verfolgte, hat letztlich deren Entscheidungsfreiheit nicht zu erschüttern vermocht: eine Funktionsbestätigung des Parlamentarismus, die dessen Responsivität mit Führung und Souveränität politischer Entscheidung verschmilzt. Gleichwohl erfolgte dieser Nachweis der repräsentativen Funktion unter erheblichem Stress.

### 2.3. Systemtransformation durch kommunikative Verweigerung?

In diesem Ringen stand der Bundestag weithin allein. Wenn Kommunikation definiert wird durch ein Mindestmaß an Verständigung zwischen den Partnern<sup>33</sup>, dann ist sie in einem Teilbereich politischer Öffentlichkeit am Sich-Verweigern des Partners gescheitert, der die parlamentarischen Aussagen entweder überhaupt nicht zur Kenntnis genommen oder

kurz wie treffend mit dem Bild vom ‚Schweinestall‘ umriß. Die Rektoratsräume waren verwüstet. Schränke zerbrochen, die Teppiche beschmutzt worden. Schmierereien an den Wänden, auf den Polsterstühlen, leere Bierflaschen zu Hauf, in den Nachtlagern, die überstürzt und zwangswise verlassen worden waren, lagerte nur noch Kläglichkeit. Mit einem Unflat ohnegleichen war die neue Ordnung eingezogen in der sogenannten Karl-Marx-Universität zu Frankfurt.“ *Bernd Naumann*, Nicht auf's Maul, sondern auf die Pfoten schauen, in: FAZ vom 31. Mai 1968.

32 So ließ zum Beispiel der DGB die gewerkschaftlich organisierten Abgeordneten wissen, er erwarte von ihnen, sich bei der Schlussabstimmung von seinen Bedenken gegen die Notstandsgesetzgebung leiten zu lassen; vgl. „Bericht über die bisherige Behandlung der vom 7. Ordentlichen DGB-Bundeskongress gefassten Entschließung mit dem Titel ‚Notstand – Notdienst‘“, a.a.O. (Fn. 26), S. 8. Der DGB-Landesbezirk Hessen hatte den Abgeordneten, die positiv votieren wollten, in scharfer Form die künftige Unterstützung aufgekündigt – eine Aktion, von der sich der DGB-Bundesvorstand sogleich distanzierte; vgl. dazu *Rainer Barzel*, Deutscher Bundestag, 5. WP, PlPr., 175. Sitzung vom 16. Mai 1968, S. 9460. *Johannes Agnoli* postulierte beim Sternmarsch den „permanen Druck der Straße gegen die Notstandsgesetze“, in: FAZ vom 13. Mai 1968. Neben die politischen traten auch moralisch-ethische Pressionsversuche. Der SPD-Abgeordnete *Ludwig Metzger*, Pfarrer und im Widerstand der Bekennenden Kirche erprobt, sah sich veranlasst, einer „Arbeitsgemeinschaft westfälischer Vikare“ folgende Antwort zu erteilen (Schreiben vom 4. Juni 1968, hektographiert): „Das hätte ich nicht für möglich gehalten, daß eines Tages ausgerechnet evangelische Theologen versuchen könnten, sich zum Herren meines Gewissens zu machen. ‚Sie geben Ihre Stimme mit belastetem Gewissen ab‘, schreiben Sie kategorisch ... Hier ist doch etwas mit Ihrer Theologie nicht in Ordnung. Aufschlussreich sind dabei die Gründe, die sie für mein ‚belastetes‘ Gewissen maßgeblich sein lassen. Nach Ihrer Meinung soll es dadurch bestimmt werden, daß eine Mehrheit ... die Notstandsgesetzgebung ablehne. Haben Sie als Theologen der Reformation noch nie etwas davon gehört, daß man mit seiner Gewissensentscheidung ganz allein stehen kann? Aber davon ist hier gar nicht einmal die Rede. Woher wissen Sie, daß die Mehrheit der deutschen Arbeitnehmer und meiner Wähler eine Vorsorgegesetzgebung ablehnt? Wie sehr Sie in politischen Fragen Neulinge sind, die sich unmöglich um die Fakten gekümmert haben können, beweist mir Ihre Annahme, daß mich meine Wähler mit ‚konkreten Hoffnungen‘ gewählt, d.h. doch wohl, daß sie von mir ein ‚nein‘ zur Notstandsgesetzgebung erwartet hätten. Meine Wähler haben, soweit sie sich um Politik kümmerten, meine Stellung genau gekannt. Ihnen ist aber bis jetzt offenbar entgangen, daß sich die SPD seit 1960 auf fünf Parteitagen für eine demokratische Notstandsregelung unter klar festgelegten Bedingungen eingesetzt hat. In jahrelangen, harten Kämpfen, bei denen ihr die Unterstützung vieler von denen, die heute sehr lautstark sind, gefehlt hat, hat sie diese Bedingungen durchgesetzt. Schade, daß Sie davon nichts wissen ... Sie müssen es mir schon abnehmen, daß mein Gewissen belastet wäre, wenn ich die Verpflichtung nicht erfüllt hätte, die sich für mich nach gewissenhafter Prüfung aller Fakten und nach Abwägen aller mir zugänglichen Argumente ergeben hat, das heißt mit ‚ja‘ zu stimmen.“

33 *Horst Reimann*, Kommunikations-Systeme, Tübingen 1968.

sie bis zur Unkenntlichkeit uminterpretiert hat. Diese Erfahrungen haben die Parlamentarier vor Ort<sup>34</sup>, aber auch das Parlament als Institution gerade in den Hearings machen müssen. Manche publizitätsgewohnten „Notstandsexperten“ reproduzierten ohne Verarbeitung der Entwürfe und ihres Wandels ständig nur ihre Vorurteile oder projizierten diese in die Entwürfe hinein.

Mit den Professoren *Eugen Kogon*, *Wolfgang Abendroth* und *Helmut Ridder*, den intellektuellen Anführern des Protests, bestand schon insofern keine gemeinsame verfassungspolitische Basis, als sie den Ausgangspunkt des Parlaments, nämlich die rechtsstaatliche Einengzung von Notstandsrecht, nicht erkannt hatten. „Die Regierung hat ad hoc in einer konkreten elementaren Notsituation zu handeln, wie es ihr vernünftig erscheint“, bemerkte *Eugen Kogon*<sup>35</sup>, sich mehrfach wiederholend. *Abendroth* schloss sich ihm an, daneben noch eine umfassende Verordnungsermächtigung postulierend<sup>36</sup>, während *Ridder* außerdem für den extremen Notstandsfall „wenn überhaupt etwas, so nur eine Pauschalregelung wie Artikel 48 der Weimarer Verfassung“ für funktionsfähig hielt.<sup>37</sup> Dass sich hinter progressiver Aufzäumung das Plädoyer für eine Generalklausel und überkonstitutionelles Staatsnotrecht verbarg, das zurück nach Weimar und hinter Weimar tendierte, erregte bei Abgeordneten offenes Erstaunen.<sup>38</sup> Kritik aus einer Position, die nach dem Kriegsdiktator rief und gegen einen Gesetzgeber, der den Notstand als „Stunde der Exekutive“ verabschiedet hatte, Diktaturverdacht einwandte, musste wie offener Hohn auf eine Schrift für Schrift erkämpfte Lösung klingen, die wie keine andere der Freiheitssicherung verpflichtet war. Verfassungspolitische Progressivität lag auf Seiten des Parlaments; politische (und zum Teil antiparlementarische) Ressentiments verhinderten ihre intellektuelle Verarbeitung durch die intellektuellen Vorarbeiter einer informationsunwilligen Protestbewegung<sup>39</sup>, die mit ihrer antiinstitutionellen Stoßrichtung – wie sich *Herbert Wehner* treffend ausdrückte – „ein(en) Dreck“ auf den Anspruch des Parlaments gab, den Rechtsstaat zu sichern.<sup>40</sup>

34 Exemplarisch *Ernst Benda* am 26. Mai 1966 im Deutschen Bundestag; zitiert nach Bundesminister des Inneren (Hrsg.), a.a.O. (Fn. 18), S. 16: „Wer das Gespräch mit uns führen will, sollte dann auch bereit sein, uns vorher in der Weise anzuhören, dass er sich mit dem vertraut macht, was an Diskussionsbeiträgen schriftlicher oder mündlicher Art seit Monaten und seit Jahren in diesem Hause erarbeitet worden ist ... Es gibt eine Reihe von sonst sehr achtbaren Herren, die mit uns in dieser Frage diskutieren, die manchmal auch akademische Titel haben, die aber – wie sich aus der Art ihrer Ausführungen manchmal ergibt – gar nicht einmal bereit sind, auch nur von dem Text der dem Hause seit Jahren vorliegenden Entwürfe Kenntnis zu nehmen, ... sondern sie diskutieren über Punkte, die durch Diskussionen und Entscheidungen in diesem Hause längst erledigt sind.“

35 Deutscher Bundestag, 5. Wahlperiode, Protokoll 1. öffentliche Informationssitzung des Rechtsausschusses und des Innenausschusses am 9. November 1967, S. 12; ebenso S. 10, S. 19.

36 Ebenda, S. 42, S. 47, S. 50.

37 Ebenda, S. 82. Für ein Notverordnungsrecht hatte sich *Helmut Ridder* bereits in *ders. / Ekkehard Stein*, Der permanente Notstand, Göttingen 1963, II Nr. 6 eingelassen, eine Stelle, die im Hearing eine Rolle spielte. Dass es bei Naturkatastrophen und Versorgungskrisen greifen soll, ist kaum als Einschränkung zu interpretieren, wie es *Ridder* gerne möchte (S. 81), sondern als unverhältnismäßige Vorverlagerung.

38 Ebenda, S. 12.

39 Das Bundesministerium des Inneren bot Ende 1967 den Studentenverbänden in zahlreichen Schreiben Informationsmaterialien an. „Jedoch erfolgte in keinem Falle eine Reaktion“. Mitteilung des Referenten für Öffentlichkeitsarbeit an den Verfasser vom 11. März 1969.

40 Deutscher Bundestag, 5. Wahlperiode, Sitzung vom 26. Mai 1966, zitiert nach Bundesminister des Inneren (Hrsg.), a.a.O. (Fn. 18), S. 16.

Keineswegs Kommunikation suchte auch eine zweite Strömung, die in der Bewegung mit schwamm und sie zugleich mitsteuerte: die orthodox-kommunistische. Sie diffamierte die Notstandsgesetze einerseits als Instrumente zur zwanghaften Formierung der Gesellschaft angesichts der sich abzeichnenden Möglichkeit einer Wiederbelebung „der sich in kämpferischen Antagonismen entfaltenden Demokratie“<sup>41</sup>, im Klartext also zur Disziplinierung des revolutionären Klassenkampfs; andererseits als vorbereitendes Aggressionsinstrument nach außen, weil die Bundesrepublik in Europa der einzige Staat sei, der gebietsmäßige Veränderungen erstrebe: Insofern entbehre der defensive Charakter der Gesetze der Glaubwürdigkeit, sie erzeugten vielmehr bei den Nachbarn das Gefühl der Bedrohung.<sup>42</sup> Dieser Kreis, um die Blätter für deutsche und internationale Politik geschart, bot sich Vertretern kommunistischer Diktaturen<sup>43</sup> als Plattform an, den offiziösen Charakter ihrer Beiträge betonend: Diese Belehrungen von der Warte totalitärer Systeme über die programmierte Defizienz des demokratischen Parlamentarismus in der Bundesrepublik, die Anrufung des Nürnberger Hauptanklagespunktes „Verschwörung gegen den Frieden“ wegen des angeblich aggressiven Inhalts der Gesetze sowie versteckte interventionistische Drohungen<sup>44</sup> waren Instrumente eines außengeleiteten Kampfes gegen die demokratischen Institutionen. Eine scharfe, inhaltsgleiche Warnung der Sowjetunion am Vorabend der Verabschiedung<sup>45</sup>, welche das Projekt als „Großaktion antideutschdemokratischen und militärischen Charakters“ hinstellte, unterstreicht dieses auf innenpolitische Wirkung berechnete Zusammenspiel. Mit der Verabschiedung werde „der demokratischen Verfassung der Bundesrepublik der Todesstoß versetzt“<sup>46</sup> und die Bundeswehr für den Marsch auf Pankow in die Pflicht genommen: der Verdacht von Aggressionsplänen gegen die DDR „ist stark und grenzt an Gewißheit“<sup>47</sup>. Diesen Diskussionsbeiträgen zollte die Bewegung mehr Beifall als den gesetzgeberischen Bemühungen des Bundestages zur Verteidigung der demokratischen Ordnung. Sie nahm auch ihren Inhalt zuverlässiger zur Kenntnis. Dabei hatte sich die DDR selbst schon 1961 mit ihrem Verteidigungsgesetz ein Notstandsrecht im Geist des Artikels 48 der Weimarer Verfassung gegeben. Gebraucht hat sie es eigentlich nicht, weil Bürgerrechte ohnehin zur Disposition standen. Dass sie die west-

41 *Hans Heinz Holz*, Im dritten Anlauf Lücke, in: Blätter für deutsche und internationale Politik, 12. Jg. (1966), H. 21, S. 92 – 96; ebenso *ders.*, Notstand der Demokratie, in: Blätter für deutsche und internationale Politik, 12. Jg. (1966), H. 11, S. 976 ff.; *Paul Neuhöffer*, Die Legende von der „demokratischen“ Notstandsverfassung, in: Blätter für deutsche und internationale Politik, 12. Jg. (1966), H. 5, S. 391 ff.

42 *Hans Heinz Holz*, a.a.O. (Fn. 41), S. 564; ebenso *Paul Neuhöffer*, a.a.O. (Fn. 41), S. 402; *Hans Heinz Holz*, Der Notstandsentwurf der FDP, in: Blätter für deutsche und internationale Politik, 13. Jg. (1967), H. 11, S. 1099. Ähnlich auch *Johannes W. Klefisch*, Notstand und Außenpolitik, in: *atomzeitalter* (1965), H. 6/7, S. 215 f.

43 *A. Poltorak / B. Straschun*, Wesen und Unwesen der „Notstandsverfassung“, in: Blätter für deutsche und internationale Politik, 13. Jg. (1967), H. 11, S. 1158 – 1165; Polnische Stimmen zur Notstandsgesetzgebung in der Bundesrepublik Deutschland *Cyprian / Kaminski / Maneli*, in: Blätter für deutsche und internationale Politik, 14. Jg. (1968), H. 3, S. 235 – 242. *Maneli* argumentiert noch mit dem *Schröder*-Entwurf.

44 *Maneli*, a.a.O. (Fn. 43), S. 242; *Poltorak / Straschun*, a.a.O. (Fn. 43), S. 1165: „Deshalb wird der Kampf gegen die Annahme der Notstandsgesetze auch in der sowjetischen Öffentlichkeit als Teil ihres Kampfes für Frieden, Demokratie und die Sicherheit Europas und der ganzen Welt betrachtet.“

45 „Moskau pocht auf Potsdamer Abkommen“, in: FAZ vom 29. Mai 1968.

46 *Paul Neuhöffer*, a.a.O. (Fn. 41), S. 552.

47 *Wolfgang Koppel*, Die kriminellen Aspekte der Notstandsplanung, in: Blätter für deutsche und internationale Politik, 14. Jg. (1968), H. 7, S. 752.

deutsche Gegenkampagne, speziell auch die Zeitschrift „Konkret“, unterstützte und in radikalen Zusätzungen dort Positionsgewinne für sich erwartete, versteht sich von selbst.<sup>48</sup>

Bei allen ideologischen Klüften, die sich aber mit Schärfe erst nach der Notstandskampagne abzeichneten, gestaltete sich der Übergang von diesem Zweig zum antiautoritären, der die Protestbewegung in den Hochschulen entfachte, fließend, wie überhaupt von einem Argumentations und Aktionsverbund der Linken auszugehen ist, solange ein gemeinsames Ziel feststand. Nachdem es weithin gelungen war, sich in den Universitäten durchzusetzen, bediente man sich nun der Notstandsgesetzgebung als Hebel für den Versuch, die Autorität des Staates und der demokratischen Institutionen aus den Angeln zu hebeln. Ihrer elitären Arroganz, die sich im exklusiven Anspruch auf den Besitz der politischen Wahrheit und auf die alleinige Vertretung der objektiven Interessen des Volkes<sup>49</sup> niederschlug, entsprach abgrundtiefe Verachtung des Parlamentarismus<sup>50</sup>, die sich in hemmungsloser Demagogie entlud: „Das, was da im Bunker hockt, und noch in der Stunde seines politischen Ablebens die Verfassung bricht, hat, mit einem Wort, Angst vor jedem einzelnen von uns, und zwar mit Recht. Und weil sie Angst haben, diese politischen Bunkerleichen, weil sie selber der Notstand sind, von dem sie faseln, darum hecken sie die Paragraphen, die diesen Notstand verewigen sollen.“ *Hans Magnus Enzensberger*, der dies am Frankfurter Römerberg artikulierte<sup>51</sup>, beeilte sich hinzuzufügen: „Wir haben mit ihnen nichts mehr zu reden.“

Diese Bewegung war nicht nur antiautoritär. Sie hatte den Fundamentalkonsens über die Verfassung aufgekündigt. Die Notstandsgesetze dienten als Vorwand, das politische System einer revolutionären Belastungsprobe zu unterziehen, deren Ziele ganz offen und in der Illusion, die revolutionäre Situation sei im Grunde da, aus den damals modischen gesamtgesellschaftlichen Globalanalysen entwickelt wurden. Die Bewegung machte keinen Hehl daraus, dass sich ihr Widerstand „im Kern gegen die politischen und gesellschaftlichen Voraussetzungen“<sup>52</sup> richtete, die Aktionen und Aktionsformen längerfristig „der antiautoritären psychischen Disposition der Studentenschaft“<sup>53</sup> dienten. Dieser Kampf sollte erst dann als konkret geführt gelten, wenn er als Aktivierung des Klassenkampfes begriffen

48 Unter anderem dazu *Bettina Röhl*, So macht Kommunismus Spaß, Hamburg 2007, die auf die Verbindungen ihrer Mutter *Ulrike Meinhof* zur DDR und deren Einfluss auf Kampagnen von „Konkret“ hinweist. Zu *Meinhof* als „Notstandsexpertin“ siehe ebenda, S. 232 – 347. Zur Verstrickung von Konkret mit der DDR-Stasi und den Verbindungen zur Berliner SDS auch *Peter Schneider*, Rebellion und Wahn. Mein '68, Köln 2008, S. 229 ff., S. 269 f.

49 Vgl. etwa *Wolfgang Abendroths* Einlassung im ersten Hearing, der für sich in Anspruch nahm, was er dem Bundesverfassungsgericht bestritt: die „richtige Interpretation des Grundgesetzes“; Protokoll 1, öffentliche Informationssitzung, S. 15. – Dazu die Beiträge von *Rudi Dutschke*, in: *Uwe Bergmann / ders. / Wolfgang Lefèvre / Bernd Rabehl*, Rebellion der Studenten oder Die neue Opposition, Reinbek 1968. Die Bewegung suchte gar keine Zustimmung, weil sie sich als revolutionäre Avantgarde im Sinne *Lenins* verstand.

50 Dazu *Gerhard A. Ritter*, Der Antiparlamentarismus und Antipluralismus der Rechts- und Linksräder, in: *Kurt Sontheimer / ders. / Brita Schmitz-Hübsch / Paul Kevenhörster / Erwin K. Scheuch*, Der Überdruss an der Demokratie, Köln 1970, S. 43 – 91.

51 *Hans Magnus Enzensberger* anlässlich der Kundgebung auf dem Römerberg beim Kongress Notstand der Demokratie, a.a.O. (Fn. 30), S. 192, auf die Beteiligung von Parlamentariern an der NATO Übung Fallex 66 anspielend; vgl. auch *Ernst Bloch*, ebenda, S. 186.

52 *Jürgen Seifert*, Außerparlamentarische und parlamentarische Notstandsopposition, in: Gewerkschaftliche Monatshefte (1967), S. 733; ebenso der Duktus *Abendroths* beim Hearing, a.a.O. (Fn. 49).

53 „Vom Hörsaal zum Fabriktor“, in: SZ vom 29. Mai 1968.

werde<sup>54</sup>, oder wenn mit Hilfe historischer Metaphern wie der Boston Tea Party oder dem Sturm auf die Bastille die Notwendigkeit der Revolution gegen die Etablierten beschworen wurde<sup>55</sup>: In der Endphase der Kampagne entwickelte sich mit logischer Konsequenz die Forderung nach revolutionärer physischer Gewaltanwendung, die ins Konzept der „Antiautoritären“ ohnehin, als Gegengewalt verbrämt, miteingebaut war.<sup>56</sup>

Dem revolutionären Ziel entsprachen die Methoden hemmungsloser Manipulation der unaufgeklärten Massen, die nicht informiert, sondern durch Verfälschung emotionalisiert werden sollten.<sup>57</sup> Noch der gezähmteste Entwurf wurde als „NS-Gesetz“ dargestellt und mit der Verordnung zum Schutz von Volk und Reich, die nach dem Reichstagsbrand den Nationalsozialisten freie Bahn gab, oder dem Ermächtigungsgesetz verglichen<sup>58</sup>, unterstützt durch theatralische Aktionsformen wie die Imitation des Marsches auf die Feldherrnhalle in München durch Studenten.<sup>59</sup>

### 3. Zerfallstendenzen politischer Öffentlichkeit

Hat die Protestbewegung, wie sie es für sich in Anspruch nahm<sup>60</sup>, eine kritische, politisch fungierende Öffentlichkeit hergestellt? Die Frage lässt sich angesichts ihrer kommunikativen Verweigerung gegenüber den Institutionen, ohne die politische Kommunikation im zentralen Entscheidungssystem nicht stattfinden kann, und angesichts ihrer manipulativen Methoden kaum positiv beantworten. Soweit Jürgen Habermas diesen Begriff definiert, hält er am Publikum als Gesamtheit und an einer Qualität des Kritischen im Sinne der rationalistischen Tradition fest<sup>61</sup>, nämlich als kritisches Wägen und Unterscheiden mit dem Ziel, den Rationalitätsgehalt von Entscheidungen zu erhöhen. Das erste zu erreichen, ist der Protestbewegung nicht gelungen, das zweite hat sie nie intendiert. Sie hat faktisch vor der Öffentlichkeit fungiert<sup>62</sup>, ohne dass dies bereits eine ausreichende Erklärung wäre. Trotzdem haben die Antiautoritären die falsche Empirie von Habermas beim Wort genommen:

54 Johannes Agnoli anlässlich des Sternmarsches von Bonn, nach: FAZ vom 13. Mai 1968, S. 4.

55 Jürgen Seifert, a.a.O. (Fn. 52).

56 Theoretisch dann gestützt auf die in den sechziger Jahren entwickelten Konzepte der strukturellen Gewalt (Johann Galtung) und der repressiven Toleranz (Herbert Marcuse). Siehe auch Bettina Röhl, „Die RAF hat euch lieb“, München 2018.

57 Siehe dazu die Aktuelle Stunde des Deutschen Bundestages am Vortage des Sternmarsches, 5. Wahlperiode, PlPr., 173. Sitzung vom 10. Mai 1968, S. 9263 – 9276, wo gegen diese Argumentationstechnik Bundesjustizminister Gustav Heinemann zu Felde zog: „Wenn eine der für morgen empfohlenen Parolen lautet: ‚Schütze deine Freiheit gegen den Notstand‘, so antworte ich: Es geht um den Schutz der Freiheit auch und gerade im Notstand! ... Wenn eine andere Parole lauten soll: ‚Notstandsgesetze sind Kriegsrechte in Friedenszeiten‘, so antworte ich: Es geht um Freiheitsrechte auch in einer Kriegszeit! ... Erstaunlich ist die Warnung: ‚Wer Notstandsgesetzen zustimmt, wird nicht mehr gewählt‘ ... Verehrte Damen und Herren, das von den Gegnern prophezeite Kriegsrecht in Friedenszeiten oder die von ihnen an die Wand gemalte Diktatur scheint also auch nach ihrer eigenen Auffassung noch eine freie Wahl zuzulassen.“ (S. 9266).

58 SZ vom 29. Mai 1968, S. 9 sowie Deutscher Bundestag, a.a.O. (Fn. 22), S. 9276.

59 SZ vom 28. Mai 1968, S. 9.

60 Jürgen Seifert, a.a.O. (Fn. 12), S. 227.

61 Jürgen Habermas, Strukturwandel der Öffentlichkeit, Neuwied 1965, S. 252.

62 Siehe zum Beispiel die Reaktion der Bonner Bevölkerung auf den Sternmarsch: Walter Henkels, Der Marsch auf Bonn, in: FAZ vom 13. Mai 1968.

Er grenzt im Grunde das Parlament aus der Einheit der Öffentlichkeit und aus ihrer Kontinuität aus – zu Unrecht, weil das Parlament eben nicht nur zur demonstrierenden Körperschaft herabgesunken ist, sondern eine Fülle von Techniken zur Verschränkung beider Willensbildungssphären entwickelt hat – und begibt sich damit in einen Widerspruch, wenn er von der kritischen Kommunikation die Rationalisierung des Vollzugs politischer und sozialer Gewalt verlangt. Diese Rationalisierung kann sie nur leisten, wenn die Kontinuität der vorparlamentarischen mit der parlamentarischen Diskussion zumindest intentional verwirklicht ist, potentielle Funktionsdefizite dahingestellt und akzeptiert. Die Unauflöslichkeit des Widerspruchs brächte das System an sein Ende.

Eine andere Möglichkeit wäre, den Widerspruch nicht aufzulösen, sondern ihn zu überwinden. Kommunikationsstrategien, die darauf abzielen, die Rationalität politischer Entscheidungen zu erhöhen, verkehren nicht unbedingt ihre Intention ins Irrationale, wenn sie die Institutionen des zentralen Entscheidungssystems nicht als Adressaten ihrer Eingaben akzeptieren und wenn sie sich zugleich weigern, sich rational mit den dort formulierten Aussagen auseinanderzusetzen. Denn tatsächlich ist dies nichts anderes als eine kommunikationstheoretische Beschreibung faktischer oder manipulierter, totaler oder sektoraler Legitimitätskrisen, und die beschriebene Strategie kann dazu formuliert sein, diese Krisen zu beseitigen – auf welche Weise auch immer: Eine solche Situation führt zwangsläufig zum Postulat, das verselbständigte Kommunikationssystem mit einem eigenen Entscheidungssystem auszustatten. Die Gegenöffentlichkeit produziert ein Gegenmodell von Herrschaft – oder das Gegenmodell sucht sich eine Gegenöffentlichkeit. Hier lag die Intention des revolutionären Kerns der Protestbewegung, und ihre Illusion war, sie mit dem Thema Notstand verwirklichen zu können.

Die Protagonisten der Revolution begriffen sich in ihrem Selbstverständnis als Kern dieser Gegenöffentlichkeit<sup>63</sup>, den sie zu erweitern suchten. Die Methoden, die sie dazu anwandten, waren nicht die kritischer Öffentlichkeit, sondern jene „demonstrativer oder manipulierter Publizität“<sup>64</sup>, wie sie hier beschrieben worden ist. Der Rationalitätsgehalt eines Happenings bleibt gering einzuschätzen, wie sich überhaupt Rationalität auf Informationsverweigerung schwerlich aufbauen lässt. Daher haben sie überwiegend nicht ihre Aussagen, sondern nur ihre Protestformen zu vermitteln vermocht. Dennoch gelang es, ein Glacis um diesen Kern zu schaffen, das mit dessen Aussagen zur Sache sympathisierte und das Thema Notstand in der Form akzeptierte, in der der Kern es gegossen hatte. Insofern zerfiel die Protestbewegung in die revolutionäre Gegenöffentlichkeit der Avantgarde und die hergestellte Teilöffentlichkeit der Mitläufer; ein Raster, das noch immer zu grob erscheint, aber doch sogar die Ereignisse nach der Entscheidung erklären kann, als die Diskussion einerseits schlagartig in sich zusammensank während sich das Glacis verlief, und anderseits unter ständiger Schrumpfung des Kerns desto mehr zum Sektierertum verkam, je weniger nach der Verabschiedung der Notstandsgesetze der Notstand, wie schicksalhaft vorhergesagt<sup>65</sup>, zum Gesetz wurde.

Tatsächlich hatte sich die antiautoritäre Bewegung, indem sie jede partnerschaftliche kommunikative Beziehung zu den Institutionen verweigerte, aus dem zentralen System politischer Kommunikation verabschiedet, in dem sich die Vermittlung von Eingaben und

63 Oskar Negt / Alexander Kluge, Öffentlichkeit und Erfahrung. Zur Organisationsanalyse von bürgerlicher und proletarischer Öffentlichkeit, Frankfurt am Main 1973.

64 Jürgen Habermas, a.a.O. (Fn. 61), S. 252.

65 Kurt Sontheimer, Das Elend unserer Intellektuellen, Hamburg 1976, S. 43.

Leistungen in beziehungsweise durch das parlamentarische System vollzieht. Aus diesem Grunde hätte eine Erweiterung der Verfahrenspublizität des Parlaments für diesen Zweig der Diskussion nur die Bedeutung eines zusätzlichen Manipulationsversuchs gehabt.<sup>66</sup> Denn er bestreit ja jede legitime Funktion des Parlaments im Prozess politischer Willensbildung überhaupt, außer der des Vollzugs der Kritik von unten. Die Verschränkung beider Sphären politischer Willensbildung war – und ist – für diese theoretische Position kein normatives Postulat, ja nicht einmal ein Thema. Es erstand die abenteuerliche Vision einzelner, sich vom Kommunikationssystem abkoppelnder Teil- und Gegenöffentlichkeiten, deren Folge nur eine ungeheure Degression der Rationalität politischer Willensbildung zu sein vermöchte.

#### 4. Legitimität durch legislatorische Kompetenz

Beide, der inhaltliche Wandel der Konzepte und die politische Willensbildung bestätigen der Notstandsgesetzgebung ein Höchstmaß demokratischer Legitimität. Im Lauf der achtjährigen parlamentarischen Beratungen wandelte sich der Notstand von der „Stunde der Exekutive“ zur Stunde der Solidarität aller Staatsorgane, ein Wandel, der sich als Konsequenz der gesetzgeberischen Souveränität des Parlaments ergab, das sich als stark genug erwies, eine alternative, in den Grundzügen konträr gestaltete und ins Detail durchgeformte eigene Konzeption zu entwickeln und durchzusetzen. Sie legte die Leitlinien fest und setzte den weiteren Regierungsaktivitäten das Maß. Aus ihr resultierte eine verfassungspolitische und -rechtliche Neuschöpfung, die kein Beispiel in anderen demokratischen Staaten hat, und zudem radikal mit der deutschen Tradition bricht, die im Ausnahmezustand den Obrigkeitstaat in seine Rechte einzusetzen pflegte. Entgegen den ursprünglichen Ansätzen enthält die Notstandsverfassung kein Notverordnungsrecht der Regierung, keine Ersatzzuständigkeiten für Bundeskanzler oder -präsident, keine Eingriffsmöglichkeiten in die politischen Grundrechte der Presse und Meinungsfreiheit, der Versammlungsfreiheit und der Koalitions- und Vereinigungsfreiheit. Sie reduziert die wenigen Eingriffsmöglichkeiten in andere Grundrechte auf ein Mindestmaß. Durch die Konstruktion des Notparlaments bewahrt sie die Prinzipien des Parlamentarismus und des Föderalismus, und sie sichert besonders Zuständigkeiten und Funktionsfähigkeit des Bundesverfassungsgerichts. Eingelöst ist die verfassungspolitische Absicht, dem Notstandsregime die Strukturprinzipien des freiheitlichen demokratischen Rechtsstaats zu unterlegen, statt diesem durch den Notstand Grenzen zu setzen.

Das Verfahren legt Zeugnis für die Funktionsfähigkeit innerparteilicher und innerfraktionaler Demokratie ab, gerade wenn sich Gegensätze zur Fraktionsführung und zur eigenen Regierung auftun<sup>67</sup>, sowie für die Funktionsfähigkeit der politischen Führung durch parlamen-

66 Vgl. etwa die Einschätzung der Hearings durch *Paul Neuböffer*, in: Blätter für deutsche und internationale Politik, 14. Jg. (1968), H. 1, S. 8, der den Vorwurf erhebt, durch die offene Behandlung des Notstandsthemas hätte der kritisch gewordenen Öffentlichkeit die Angst genommen und damit der Kritik von unten der Boden entzogen werden sollen. Deutlicher als an diesem Vorwurf lässt sich die unterschiedliche Funktionalisierung der Information nicht mehr dokumentieren: manipulierte Information als Mittel der Agitation versus objektive Information als Mittel eines offenen Willensbildungsprozesses.

67 Vgl. etwa den Widerstand des Fraktionsvorsitzenden *Herbert Wehner* gegen die *Gscheidle / Mattöhfer*-Gruppe (dazu Vorgänge, a.a.O. (Fn. 10), S. 315), die Rolle der SPD-Fraktion in der Großen Koalition oder auch den erfolglosen – und wohl auch nicht konsequent durchgehaltenen –

tarische Institutionen, die zumindest in diesem Fall Thesen über die Selbstführung der Verwaltung<sup>68</sup> Lügen straft. Die Notstandsgesetzgebung ist ein Werk parlamentarischer Autonomie, die sich nicht zum Knecht ministerieller Formulierungshilfen degradieren ließ<sup>69</sup>, wie öffentlich behauptet<sup>70</sup>, und sie ist ein Zeugnis der Durchsetzungsfähigkeit des Führungsanspruchs der parlamentarischen Regierung gegenüber der Verwaltung<sup>71</sup>, durch die allein im parlamentarischen Regierungssystem demokratische Legitimität der Staatsleitung hergestellt werden kann.

Die starke Verzahnung mit der Meinungsbildung im vorparlamentarischen Raum, die Offenheit für kritische Impulse von dort, sofern ihnen Sachkunde und Redlichkeit<sup>72</sup> zu kam, verliehen diesem Gesetzgebungsverfahren große öffentliche Unterstützung.<sup>73</sup> Die Protestbewegung blieb minoritär. Jedenfalls war der Sternmarsch der 50.000 auf Bonn dank seiner inhaltlichen Irrationalität kein Aufbruch der Demokratie. Überhaupt verstummte nach der Verabschiedung der Protest – wie *Gustav Heinemann* vorhergesagt hatte.<sup>74</sup>

Ansatz Konrad Adenauers im Juni 1964, das Prestige seines Amtes in die Waagschale zu werfen (dazu *Gerard Braunthal, Emergency Legislation in the Federal Republic of Germany*, in: *Günther Doeke / Ernst Fraenkel / Wil Havard / Ferdinand A Hermens / Henry Steele Commager / Karl Loewenstein* (Hrsg.), Festschrift für Karl Loewenstein, Tübingen 1971, S. 71 – 87).

68 Thomas Ellwein, Formierte Verwaltung – Autoritäre Herrschaft in einer parlamentarischen Demokratie, in: *Winfried Steffani* (Hrsg.), Parlamentarismus ohne Transparenz, Opladen 1973, S. 46 – 68.

69 „Ich hoffe im übrigen, daß die Kommentatoren, die sich demnächst mit der Entstehungsgeschichte dieses Gesetzes befassen werden, dabei auch nicht versäumen darzustellen, wie bis ins letzte zerfetzt und zerzaust die angeblich so durchschlagend wirkenden Formulierungshilfen der Bürokratie aus den Ausschußberatungen und letzten Endes aus diesem Hohen Hause selbst herausgekommen sind.“ *Martin Hirsch*, a.a.O. (Fn. 14), S. 9466.

70 Vgl. etwa die dramatisierenden Hinweise *Ridders* bei der Kundgebung im Bonner Hofgarten („Sternmarsch“) nach FAZ vom 13. Mai 1968, S. 4 und bei *Jürgen Seifert*, a.a.O. (Fn. 12), S. 178 f., der noch dazu frappierende Unkenntnis über die Struktur parlamentarischer Willensbildung und ihre arbeitsteilige Organisation offenbart, die den Experten auf einem Fachgebiet stets einen Informationsvorsprung gegenüber den Fraktionskollegen einräumt, der erst in dem Moment nivelliert wird, zu dem die Experten der Fraktionsvollversammlung Rede und Antwort stehen. Es ist ganz selbstverständlich, daß Formulierungshilfe dort gegeben wird, wo die Beratung stattfindet: in den Ausschüssen. Darin liegt keine manipulative Umgehung der Öffentlichkeit, wofür der Kritiker selbst Zeugnis gibt, wenn er zugleich mitteilt, persönlich besser informiert gewesen zu sein als manche Abgeordnete bei Podiumsdiskussionen (S. 179, Anmerkung 3) – eine Konsequenz seines intensiven Kontakts zu Notstandsexperten der SPD und zugleich auch ein Beweis für die Offenheit der parlamentarischen Willensbildung.

71 „Was die Notstandsverfassung anlangt, so ist zu sagen, daß während meiner Amtszeit – und ich glaube, Herr Kollege Lücke kann das für seine Amtszeit auch bestätigen – alles, was das Innenministerium an Formulierungen vorgelegt hat, von der Spalte des Hauses unter politischen Gesichtspunkten geprüft und entschieden worden ist.“ Bundesinnenminister *Ernst Benda*, a.a.O. (Fn. 14), S. 9474.

72 Diese beiden Kriterien verwendete der Abgeordnete *Benda* im Deutschen Bundestag am 26. Mai 1966. Hier nach Bundesminister des Inneren (Hrsg.), a.a.O. (Fn. 18), S. 16.

73 Nach einer der Bundesregierung vorliegenden Meinungsumfrage vom November 1967 äußerten sich, nach der Notwendigkeit einer Notstandsvorsorge befragt, 69 Prozent positiv, 11 Prozent negativ, 20 Prozent hatten keine Meinung; vgl. Bundesinnenminister *Ernst Benda*, in: Deutscher Bundestag, 5. Wahlperiode, 173. Sitzung vom 10. Mai 1968, S. 9265: Von den Gewerkschaftsmitgliedern hielten 63 Prozent ein Notstandsgesetz für wichtig oder sehr wichtig; nach einer Dokumentation der IG Bau, Steine, Erden, 1966, hier zitiert nach: Bundesminister des Inneren, a.a.O. (Fn. 18), S. 6. Unmittelbar nach der Verabschiedung ermittelte das *Wickert-Institut* 77 Prozent Befürwortung und 23 Prozent Ablehnung (Stuttgarter Zeitung vom 1. Juni 1968).

74 *Christoph Kleßmann*, Zum Konflikt um die Notstandsgesetze: Bewährungsprobe der Gesellschaft, in: *Die Zeit* vom 4. September 1987, <https://www.zeit.de/1987/37/bewahrungsprobe-der-gesellschaft> (Abruf am 16. November 2018).

Nach der gesetzgeberischen Kompetenz, der verfassungspolitischen Orientierung und dem hohen Maß demokratischer Legitimität ist die Notstandsgesetzgebung im Deutschen Bundestag, bei aller Kritik, die ein Gesetzeswerk dieser Art und dieses Umfangs immer auf sich lenken wird, geradezu ein Musterbeispiel für die Wahrnehmung der Legislativfunktion durch ein modernes Parlament im parlamentarischen Regierungssystem, lässt man, dem Gebot der Materie folgend, rigorose Effizienzkriterien außer Acht.

Die hier beschriebenen Kommunikationsbrüche sind ein ausschlaggebendes Motiv für die Gründung der Deutschen Vereinigung für Parlamentsfragen e.V. und ihrer – seit 2003 von *Suzanne S. Schüttemeyer* bestens geleiteten – Zeitschrift im Jahre 1970 gewesen, um Parlament, Wissenschaft und Öffentlichkeit eine rationale Gesprächsbasis zu bieten.

## Versagen, Fiasko, Katastrophe! Schritte zu einem Forschungskonzept über politische Fehler

*Petra Dobner und Torben Fischer*

Mit großer Selbstverständlichkeit wird der Begriff des „Fehlers“ in Urteilen über politisches Handeln genutzt: So bescheinigen etwa die Medien Bundeskanzlerin *Angela Merkel* in ihrer langen Amtszeit „gravierende“<sup>1</sup>, „größte“<sup>2</sup>, „verhängnisvollste“<sup>3</sup> oder auch einen „ersten und alles überlagernden“<sup>4</sup> Fehler gemacht zu haben. Während das Eingeständnis, selber Fehler begangen zu haben, eher eine Ausnahme darstellt – so etwa jüngst die prominenten Bekundungen aus den Reihen der Großen Koalition im Zusammenhang um die Weiterbeschäftigung des ehemaligen Verfassungsschutzpräsidenten *Hans-Georg Maassen* – ist die Behauptung von Fehlern anderer Abgeordneter, Fraktionen oder der Regierung unter Parlamentariern gang und gäbe: Knapp 20.000 Treffer erzielt die Suche nach dem Wort „Fehler“ in der Parlamentsdokumentation seit 1949, und darunter fallen zum Beispiel Rechenfehler, „handwerkliche“<sup>5</sup> Fehler oder auch der Vorwurf, Fehler in Bezug auf bestimmte Gesetze<sup>6</sup> begangen zu haben.

- 1 *Philip Plickert*, Eine kritische Bilanz: Merkels Versagen. Euro-Krise, Energiewende, Grenzöffnung: Dreimal hat die Kanzlerin planlos gehandelt und gravierende Fehler gemacht. Eine Analyse, in: FAZ online vom 26. Juni 2017, <http://www.faz.net/-gqg-8z4rv> (Abruf am 19. September 2018).
- 2 *Sebastian Christ*, Die fünf größten politischen Fehler, die die Regierung Merkel gerade macht, in: Huffington Post vom 22. Juli 2014, [https://www.huffingtonpost.de/2014/07/22/merkel-regierung-fehler\\_n\\_5609637.html](https://www.huffingtonpost.de/2014/07/22/merkel-regierung-fehler_n_5609637.html) (Abruf am 19. September 2018).
- 3 *Christoph Schwennicke*, Merkels verhängnisvollster Fehler, in: Cicero online vom 14. September 2015, <https://www.cicero.de/innenpolitik/fluechtlingspolitik-merkels-schwerster-fehler/59835> (Abruf am 19. September 2018).
- 4 *Jochen Bittner*, Schafft sie das? Eine Kolumne von Jochen Bittner, in: Die Zeit online vom 28. September 2017, <https://www.zeit.de/politik/deutschland/2017-09/angela-merkel-bundeskanzlerin-fehler-lehren> (Abruf am 19. September 2018).
- 5 Vgl. etwa *Sonja Amalie Steffen* (SPD) in Bezug auf einen Antrag der AfD; Deutscher Bundestag (Hrsg.), Stenographischer Bericht, 36. Sitzung Berlin, 7. Juni 2018, Plenarprotokoll 19/36 2018, S. 3360.
- 6 Vgl. etwa die Kritik von *Carsten Linnemann*, Meisterpflicht abzuschaffen war ein Fehler, in: Handwerksblatt online vom Dezember 2016, <https://www.handwerksblatt.de/themen-specials/>