

bei Bundestag und Bundesrat und soll nicht stillschweigend auf die Exekutive übergehen können. Über die präzisen Festlegungen, die in Art. 80 Abs. 1 GG getroffen worden sind, heißt es im Südweststaatsurteil des Bundesverfassungsgerichts:

„Das Grundgesetz entscheidet sich hier wie an anderer Stelle für eine strengere Teilung der Gewalten. Das Parlament soll sich seiner Verantwortung als gesetzgebende Körperschaft nicht dadurch entziehen können, daß es einen Teil der Gesetzgebungsmacht der Regierung überträgt, ohne genau die Grenzen dieser übertragenen Kompetenzen bedacht und bestimmt zu haben. Die Regierung andererseits soll nicht, gestützt auf unbestimmte Ermächtigungen zum Erlaß von Verordnungen, an die Stelle des Parlaments treten.“<sup>15</sup>\*

Zu dieser wichtigen Frage hat das Bundesverfassungsgericht wiederholt Stellung genommen. In späteren Entscheidungen hat es die in dem zitierten Urteil getroffenen Feststellungen dahingehend bekräftigt, „daß eine Ermächtigung an den Verordnungsgeber so bestimmt sein muß, daß schon aus ihr und nicht erst aus der auf sie gestützten Verordnung erkennbar und vorhersehbar ist, was vom Bürger gefordert werden kann“<sup>16</sup>.

Auch in der Literatur wird dieser Standpunkt einhellig vertreten. So wird Art. 80 GG im Kommentar von Maunz/Dürig dahingehend interpretiert, daß vornehmlich eine Übertragung des Gesetzgebungsrechts in verschleierte Weise, nämlich durch unbeschränkte Delegation des Rechtsverordnungsrechts, verhindert werden soll. Das Parlament soll keine „Flucht aus der Verantwortung“ antreten können. Die eigentliche Sachentscheidung müsse vom Gesetzgeber in der Ermächtigung, auf keinen Fall von der Exekutive bei der Ausführung gefällt werden<sup>17</sup>.

Mit den Sicherstellungsgesetzen werden der Bundesregierung aber Rechtsetzungsbefugnisse übertragen, die von so schwerwiegender Bedeutung und solchem Charakter sind, daß sie nur dem Parlament zustehen. Sie verstoßen demnach offenkundig gegen Art. 80 GG. Das hat auch R i d d e r<sup>18 19</sup> festgestellt, denn er schreibt:

„Selbst unerfahrenen Lehrlingen der Jurisprudenz und den hierzulande ob ihrer — sei es aus Naivität, sei es aus Zynismus — praktizierten „unpolitischen“ oder „rein juristischen“ Methode meist geschätzten ausgebildeten Juristen kann nicht verborgen bleiben, daß sämtliche Ermächtigungen der Sicherstellungsgesetze gegen Art. 80 GG verstoßen ...“

Nach der Rechtsordnung der Bundesrepublik müßte das zur Folge haben, daß die durch die Sicherstellungsgesetze ausgesprochenen Ermächtigungen unwirksam wären. Hinsichtlich des Fehlens eindeutiger Bestimmungen über Inhalt, Zweck und Ausmaß der erteilten Ermächtigung wird deshalb in dem Kommentar von Maunz/Dürig festgestellt:

„Die Nichtbeachtung einer dieser Voraussetzungen ... macht die Ermächtigung unwirksam und führt damit auch zur Unwirksamkeit der Rechtsverordnung (mangels gesetzlicher Ermächtigung).“<sup>10</sup>

Ähnlich wie der Bundestag wird auch der Bundesrat durch die Sicherstellungsgesetze aus der Wirtschaftsrechtssetzung ausgeschaltet. Nach Art. 80 Abs. 2 GG bedürfen Rechtsverordnungen in aller Regel der Zustimmung des Bundesrates. Dessen Zustimmung wäre im Zusammenhang mit den Sicherstellungsgesetzen aus mehreren Gründen notwendig, da kaum eine wirtschaftslenkende Rechtsverordnung denkbar ist, die nicht die Rechtsstellung der Länder berührt.

15 BVerfGE Bd. 1 S. 60.

16 BVerfGE Bd. 10 S. 258; BVerfGE Bd. 7 S. 301.

17 Vgl. Maunz / Dürig, Grundgesetz, München-(West-)Berlin 1964, Erl. zu Art. 80 GG, Randnr. 2, 12.

18 RLdR, Notstand 66, Köln 1966, S. 12.

19 Maunz / Dürig, a. a. O., Randnr. 12.

„Da die Bundesgesetze normalerweise (als Regel) von den Ländern ausgeführt werden (Art. 83), ist bei der Mehrzahl der Bundesgesetze, die Ermächtigungen zu Rechtsverordnungen enthalten, die Zustimmung des Bundesrates für die Rechts Verordnung erforderlich. Die Voranstellung einiger dem Inhalt nach weniger bedeutender Verordnungen (Gebühren für Eisenbahn, Post usw.) in Art. 80 II darf nicht darüber hinwegtäuschen, daß es praktisch wenige Rechtsverordnungen gibt, die ohne Bundesratszustimmung ergehen können.“<sup>20</sup>

Im Gegensatz dazu wird in § 6 WSG bestimmt, daß Rechtsverordnungen nach § 1 WSG, in dem die „Maßnahmen der Sicherstellung“ fixiert sind, nicht der Zustimmung des Bundesrates bedürfen, solange ihre Geltungsdauer sechs Monate nicht überschreitet. Nur eine Verlängerung bedarf der Zustimmung des Bundesrates. Diese entfällt völlig, wenn „der Eintritt des Verteidigungsfalles festgestellt ist“, wenn „eine fremde bewaffnete Macht Feindseligkeiten gegen die Bundesrepublik eröffnet hat“ oder wenn „die Bundesregierung festgestellt hat, daß dies zur beschleunigten Herstellung der Verteidigungsbereitschaft der Bundesrepublik notwendig ist“ (§ 6 Abs. 2 WSG). Die letzte dieser Alternativen ist so dehnbar formuliert, daß man sich jederzeit auf sie berufen kann.

Andererseits können solche Rechtsverordnungen nur aufgehoben werden, wenn Bundestag und Bundesrat dies gemeinsam verlangen. Dadurch wird natürlich die Stellung der Exekutive zusätzlich abgesichert und gleichzeitig ein wesentliches Recht der Länder beschnitten.

Die Sicherstellungsgesetze bedeuten aber noch unter einem weiteren Gesichtspunkt einen Angriff auf die bundesstaatliche Struktur, wie sie durch das Grundgesetz fixiert ist. Föderalistischen Prinzipien entsprechend führen die Länder grundsätzlich Bundesgesetze als eigene Angelegenheit aus (Art. 83 GG)<sup>21</sup>. Die Sicherstellungsgesetze ermöglichen jedoch eine weitgehende oder sogar völlige Ausschaltung der Länderorgane im Bereich der vorgesehenen Wirtschaftsverwaltung. Hierbei beruft sich die Bundesregierung auf Art. 87b Abs. 2 GG, der im Jahre 1956 in das Grundgesetz eingefügt worden ist und der eine bundeseigene Verwaltung bzw. Bundesauftragsverwaltung auf dem Gebiete der „Verteidigung einschließlich des Wehrersatzwesens und des Schutzes der Zivilbevölkerung“ für zulässig erklärt. Diese Bestimmung ist restriktiv auszulegen. Sie deckt grundsätzlich nur Gesetze, die unmittelbar der Verteidigung dienen, nicht aber der „Herstellung der Verteidigungsbereitschaft“<sup>22</sup>.

Nach dem Wortlaut der Gesetze kann unter Hinweis auf „Verteidigungsinteressen“ bestimmt werden, daß die entsprechenden Rechtsverordnungen in bundeseigener Verwaltung auszuführen sind. Auch bei Versorgungskrisen kann die Ausführung von Rechtsverordnungen durch Bundesauftragsverwaltung über Bundesämter erfolgen (§ 8 Abs. 6 Satz 2 WSG, § 10 Abs. 5 Satz 2 ESG). Sofern Landesbehörden daran beteiligt werden, unterstehen sie der absoluten Weisungsgewalt von Bundesbehörden (§ 9 WSG, §§ 9, 21 Abs. 2 VSG, § 11 ESG).

Schließlich sind die Sicherstellungsgesetze ein Eingriff in das Kommunalverfassungsrecht der Länder. In einigen Ländern sind für Auftragsangelegenheiten Kollegialorgane zuständig. „Zur Beschleunigung und wirksameren Gestaltung“ des Verwaltungsverfahrens soll bei der Durchführung der Sicherstellungsgesetze an die Stelle des Kollegiums der Hauptverwaltungsbeamten der

20 Ebenda, Randnr. 25.

21 Vgl. Gottschling, „Die sog. Zivilschutzgesetze — Bestandteil der aggressiven Planung des westdeutschen Imperialismus“, a. a. O., S. 471, Fußnote 12.

22 vgl. Ridder / Stein, a. a. O., S. 30 f.