

4. Nach 15 Jahren: Ist die Notstandsverfassung noch aktuell?

I.

1. Mit Gesetz vom 24.6.1968 wurde das Grundgesetz durch ein umfangreiches Notstandsverfassungsrecht geändert und ergänzt. Nach einer fast zehnjährigen verfassungspolitischen Diskussion, nachdem mehrere, in wesentlichen Punkten immer wieder geänderte Gesetzentwürfe abgelehnt worden waren, nach intensiven parlamentarischen Beratungen, nach einer ungewöhnlich starken Mobilisierung der Öffentlichkeit und der außerparlamentarischen Opposition¹ konnten die Befürworter einer Notstandsgesetzgebung diese Änderung des Grundgesetzes durchsetzen, einen Kompromiß der „Großen Koalition“. Später nie wieder in Frage gestellt, wurde diese 17. Änderung des Grundgesetzes dennoch bemerkenswert „stiefmütterlich“² behandelt.

Auch bei der Mobilmachung gegen den Terrorismus ist nicht auf die Notstandsregelung des Grundgesetzes Bezug genommen worden. Schließlich wurde bereits 1977, ohne auf die frühere politische Diskussion einzugehen, völlig unbefangen das Problem erörtert, ob nicht eine Ergänzung des Grundgesetzes erforderlich sei, um Not- und Ausnahmesituationen begegnen zu können. Daher sei kurz auf Entstehungsgeschichte und Inhalt der geltenden Notstandsverfassung hingewiesen.

Die politische und rechtliche Auseinandersetzung über die Wiederbewaffnung der Bundesrepublik war noch nicht beendet, als 1955 die

1 Der Sternmarsch der Gegner der Notstandsgesetzgebung nach Bonn im Mai 1968 war die bis dahin größte Demonstration in der Geschichte der Bundesrepublik, vgl. M. Krohn, *Die gesellschaftlichen Auseinandersetzungen um die Notstandsgesetze*, Köln 1981, S. 283 ff. In der Gegnerschaft zu den Notstandsgesetzen stellte sich ein Bündnis zwischen Gewerkschaften, Teilen der Basis der Parteien, Wissenschaftlern, kirchlichen Kreisen und Studenten her.

2 K. Stern, *Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland*, Bd. II, *Staatsorgane, Staatsfunktionen, Finanz- und Haushaltsverfassung*, München 1980, S. 1322.

öffentliche Diskussion über eine Notstandsverfassung begann.³ Auch die Bundesregierung hat bereits im Jahr 1955 die Planungen für die Schaffung einer Notstandsverfassung aufgenommen.⁴ Um den Widerstand gegen die Aufstellung einer Bundeswehr und die Ergänzung des Grundgesetzes um eine Wehrverfassung, die 1956 mit Zustimmung der SPD dann gelang, nicht mit der zusätzlichen Diskussion um eine Notstandsverfassung zu belasten, wurde dieses Gesetzgebungsvorhaben nicht weiter verfolgt. Als ein Zugeständnis an die Kräfte, die sich gegen die Wiederbewaffnung gewandt haben und die von einer zu schaffenden bundesrepublikanischen Armee Gefahren für den inneren und äußeren Frieden ausgehen sahen, wurde vielmehr in Art. 143 (2. U. F.) GG bestimmt, daß erst durch ein künftiges Gesetz, das die formalen Erfordernisse einer Änderung des Grundgesetzes erfüllen müsse, die Voraus-

- 3 Interessanterweise mit Beiträgen von C. Schmid und A. Arndt (SPD) von der damaligen Opposition, vgl. K. Stern, *Staatsrecht*, S. 1321; zur Haltung der SPD vgl.: M. Krohn, *Auseinandersetzungen*, insbes. S. 226 ff., S. 294 ff., S. 339 ff.; F. Schäfer, Probleme einer Notstandsgesetzgebung, in: E. Fraenkel (Hrsg.), *Der Staatsnotstand*, Berlin 1965, S. 240 ff. Zu den Abänderungsanträgen einer Reihe von SPD-Abgeordneten – Die Änderungsanträge der Abgeordneten K. Gscheidle, R. Kaffka, H. Lenders, H. Matthöfer und anderer zur Bundestagsdrucksache V/1879 (Notstandsverfassungsgesetz) *Bl. F. dtische u. intern. Pol.* 1976, S. 786 ff. – vgl. W. Abendroth/P. Römer, Das Grundgesetz verteidigen – Notstandsgesetze ablehnen, in diesem Band S. 25 ff.; K. D. Voigt, Anmerkungen zu den Änderungsanträgen von SPD-Abgeordneten zum Notstandsverfassungsgesetz, in: *Bl. F. dtische u. intern. Pol.* 1967, S. 779 ff.
- 4 Vgl. R. Benda, *Die Notstandsverfassung*, München/Wien 1966, S. 54; Zur Geschichte der Notstandsgesetzgebung vgl. auch: D. Sterzel, Zur Entstehungsgeschichte der Notstandsgesetze, in: ders. (Hrsg.), *Kritik der Notstandsverfassung*, Frankfurt a.M. 1968, S. 7 ff.; J. Seifert, *Gefahr im Verzuge. Zur Problematik der Notstandsgesetzgebung*, 3. Aufl., 1965, S. 36; ders., *Grundgesetz und Restauration*, 3. Aufl., Darmstadt/Neuwied 1977, S. 38 ff., H. Oberreuter, *Notstand und Demokratie. Vom monarchischen Obrigkeits- zum demokratischen Rechtsstaat*, München 1978, S. 203 ff.; K. Stern, *Staatsrecht*, S. 1322 ff.; F. Schäfer, *Die Notstandsgesetze. Vorsorge für den Menschen und den demokratischen Rechtsstaat*, Köln/Opladen 1966, S. 44 ff.; E. Hartmann/S. Stuth/J. Werner, Die Notstandsgesetze, in: U. Mayer/G. Stuby (Hrsg.), *Das lädierte Grundgesetz*, Köln 1977, S. 202 ff.; W. Abendroth, Der Notstand der Demokratie – Die Entwürfe zur Notstandsgesetzgebung, in: E. Kogon u. a., *Der totale Notstandsstaat*, Frankfurt a.M. 1965, S. 11 ff.; eine Synopse der verschiedenen Entwürfe der Notstandsverfassungsgesetze bei: J. Seifert, Die Entwürfe zum verfassungsändernden Notstandsgesetz, in: E. Kogon u. a., *Notstandsstaat*, S. 69 ff.; Vorstand der SPD, *In Zeiten der Not. Die Notstandsgesetzgebung in vergleichender Darstellung der Entwürfe von 1960–1967. Schutz für Bürger und Demokratie*, Bonn o.J., S. 53 ff.

setzungen geregelt werden können, unter denen es zulässig werde, die Streitkräfte im Falle eines inneren Notstands in Anspruch zu nehmen.⁵

Erst 1958/59 wurde deshalb ein von dem damaligen Innenminister Schröder erarbeiteter Entwurf mit den Ministerpräsidenten und Innenminister der Bundesländer offiziell diskutiert. Die Innenminister der Länder sprachen sich dabei für eine Generalklausel aus sowie für die Unterscheidung zwischen dem äußeren und dem inneren Notstand. Aufgrund dieser Vorarbeiten wurde am 5.2.1960 ein Gesetzentwurf vorgelegt („Schröder-Entwurf“). Der Ausnahmezustand, der vom Bundestag mit einfacher Mehrheit festgestellt werden sollte, wurde darin angesehen als ein Fall der „Gefahr für den Bestand der freiheitlich demokratischen Grundordnung des Bundes oder eines Landes, der mit den Mitteln des Art. 91 GG nicht begegnet werden kann“. Während des Ausnahmezustandes sollte die Bundesregierung in der Lage sein, gesetzesvertretende Verordnungen, die auch umfassende Grundrechtseinschränkungen erlaubten, zu erlassen. Der Bundesinnenminister hatte im Parlament den Entwurf mit dem Hinweis verteidigt: „Die Ausnahmestunde ist die Stunde der Exekutive, weil in diesem Augenblick gehandelt werden muß“.⁶

Bereits der Hinweis auf Art. 91 a. F. GG zeigt, daß schon das Grundgesetz in seiner ursprünglichen, im Parl. Rat beschlossenen Fassung, nicht ohne notständische Regelungen gewesen ist. Das Problem war, ob sie erweitert werden sollten.

Art. 91 a. F. GG ermöglichte, daß ein Land zur Abwehr einer drohenden Gefahr für den Bestand oder die freiheitliche demokratische Grundordnung des Bundes oder eines Landes die Polizeikräfte anderer Länder anfordern konnte. Ferner konnte die Bundesregierung, falls das Land, in dem Gefahr droht, nicht selbst zur Bekämpfung der Gefahr bereit und in der Lage war, die Polizei in diesem Lande und die Polizei anderer Länder ihrer Weisung unterstellen.

5 Vgl. zu diesen Grundgesetzänderungen: A. Roßnagel, *Die Änderungen des Grundgesetzes. Eine Untersuchung der politischen Funktion von Verfassungsänderungen*, Frankfurt a.M. 1981; ders., *Verfassungsänderungen und politischer Prozeß*, in DuR (1982), S. 143 ff.

6 Vgl. E. Benda, *Notstandsverfassung*, S. 57; K. Stern, *Staatsrecht*, S. 1324.

Zusammen mit Art. 81 GG („Gesetzgebungsnotstand“), Art. 37 GG („Bundeszwang“) sowie Art. 9 Abs. 2 GG („Vereinungsverbot“), Art. 1866 („Grundrechtsverwirklichung“) und Art. 21 Abs. 2 GG (Feststellung der „Verfassungswidrigkeit“ von Parteien) war damit das (präventive) Notstandsinstrumentarium des Grundgesetzes erschöpft.⁷

Der Herrenchiemsee-Entwurf allerdings hatte (Art. 111) vorgesehen, bei drohender Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung im Bundesgebiet könne die Bundesregierung Notverordnungen mit Gesetzeskraft erlassen. Im Parl. Rat wurde auf dieses Vorhaben aber nach ausführlicher Diskussion auf Vorschlag der Abgeordneten Zinn (SPD), Dehler (FDP) und von Mangoldt (CDU) verzichtet. Die Gründe dafür lassen sich immerhin vermuten.⁸ Die Erfahrungen mit der Praxis zu Art. 48 WRV (Notverordnungen, durch die Grundrechte eingeschränkt werden können) dürften die Hauptrolle gespielt haben. Für die von Oberreuter vertretene Ansicht, der Grund für die Nichtregelung läge außerhalb des Einflusses des Parl. Rates, nämlich bei den Alliierten, erbringt der Verfasser keine überzeugenden Beweise.⁹ Die ausdrückliche Ablehnung einer Beeinflussung durch die Besatzungsmächte durch Laforet¹⁰ übersieht O. Er muß zugeben, es sei eine offene Frage, ob die Alliierten direkt gegen die Notstandsartikel interveniert haben.¹¹ Die heftige Polemik, die O. gegen die „politisch wirkkräftige und unheilvolle Legendenbildung in den 60er Jahren“ betreibt, der gemäß die Verfassungsschöpfer mit der Ablehnung eines weitergehenden Notstandsrechts eine „bewußte verfassungspolitische Entscheidung“ getroffen haben,¹² ist ungerechtfertigt. Die vor allem in „zahlreichen Broschüren des DGB immer wieder aufgestellte und popularisierte“ Behauptung,

7 Vgl. zum Zusammenhang dieser Bestimmungen mit der Regelung des Ausnahmezustandes: H. Ridder, *Grundgesetz, Notstand und politisches Strafrecht*, Frankfurt a.M. 1965, insbes. S. 19 ff.

8 K. Stern, *Staatsrecht*, S. 1315; ferner: E. Benda, *Notstandsverfassung*, S. 54: „Die Gründe hierfür lassen sich in den Sitzungsprotokollen nicht klar erkennen; wahrscheinlich gaben ebenso Erinnerungen an die Weimarer Zeit wie auch Bedenken im Hinblick auf die Fortdauer des Besatzungsrechts den Ausschlag.“

9 H. Oberreuter, *Notstand*, S. 181 ff.

10 W. Laforet, Diskussionsbeiträge zu: Kabinettsfrage und Gesetzgebungsnotstand nach dem Bonner Grundgesetz, in: *VVdStRL* H. 8, 1950, S. 55 ff., S. 57.

11 H. Oberreuter, *Notstand*, S. 184.

12 H. Oberreuter, *Notstand*, S. 181.

„der Parlamentarische Rat habe das Notverordnungsrecht der Regierung nach ausgiebiger Diskussion fallen lassen“, erklärt O. für unwahr.¹³ Der Parlamentarische Rat habe „vielmehr die Normierung dieses Rechts ausgiebig, die Nichtnormierung dagegen überhaupt nicht diskutiert und begründet“ (!).¹⁴

Im Anschluß an O. wendet sich auch Stern gegen die „immer wieder von bestimmter Seite“ aufgestellte Behauptung vom „wohlüberlegten Verzicht“¹⁵ des Parl. Rates in Sachen Notstandsrecht. St. meint, wenn man das „eigentliche“ Notstandsrecht ungeregelt ließ, „so nicht deshalb, weil man es nicht wollte oder gar für nicht notwendig hielt, sondern weil man am Ende trotz mehrerer vorgelegter Regelungsentwürfe keine Übereinstimmung fand“.¹⁶ Noch weiter geht Oberreuter, wenn er erklärt: „Die Behauptung diese Lücke [gemeint ist die von O. behauptete Regelungslücke hinsichtlich des Notstandes, P. R.] beruhe auf einem elementaren verfassungspolitischen Programm, erweist sich als Geschichtsklitterung“.¹⁷

Solchen Auslassungen, die mit einem fiktiven „ungeschriebenen“ Oberverfassungsrecht „arbeiten“, braucht die juristische Unbeachtlichkeit nicht vorgerechnet zu werden. Und die damaligen Gegner der Notstandsgesetzgebung haben auch stets nur den schlichten Sachverhalt in Erinnerung gebracht, daß der Parl. Rat eine Reihe von Regelungen getroffen hat, um Notstandssituationen teils vorzubeugen, teils abzuwenden, und in Kenntnis der Problematik der Sachlage bewußt darauf verzichtet hat, weitergehende Bestimmungen, wie sie z. T. vorgeschlagen worden sind, zu erlassen.¹⁸

13 H. Oberreuter, *Notstand*, S. 181/182.

14 H. Oberreuter, *Notstand*, S. 183.

15 K. Stern, *Staatsrecht*, S. 1315.

16 K. Stern, *Staatsrecht*, S. 1315.

17 H. Oberreuter, *Notstand*, S. 185.

18 Es mag sein, daß die Tatsache der Notstandsbefugnisse der Besatzungsmächte einer der Gründe für die Nichtverabschiedung des Art. 111 war (obwohl eher das Schreckbild des Art. 48 WRV vorgeherrscht haben dürfte). Aber auch, wenn dies so war, ändert sich nichts an der Tatsache, daß der Parl. Rat bewußt und eindeutig eine weitergehende Notstandsregelung abgelehnt hat. Aufgrund der Quellenlage sind Überlegungen darüber, was er getan hätte, wenn diese „Sicherheitsglocke“ der westlichen Besatzungsmächte nicht bestanden hätte, reine Spekulation. Zur vieldiskutierten Frage, ob die alliierten Vorbehaltsrechte bis 1968 noch bestanden bzw. ob sie überhaupt wirkungsvoll konnten aufgehoben werden, vgl. M. Bennhold, Griechische Zu-

2. Die Forderung Schröders, den Notstand als die *Stunde der Exekutive* auszugestalten, war indes nicht konsensfähig. Art. 48 WRV schreckte alle Fraktionen. Der Bundesrat schlug stattdessen vor, einen *Notstandsausschuss* zu bilden, der aus Mitgliedern des Bundestages und des Bundesrates bestehen sollte; dieser sollte den Ausnahmezustand feststellen können. Sowohl im „Höcherl-Entwurf“ von 1962 als auch in dem Entwurf des Rechtsausschusses („Benda-Entwurf“) von 1965 vorgesehen, gelangte er in den Entwurf der Großen Koalition von 1967 („Lücke-Entwurf“).

Dieser Notstandsausschuß – später als Gemeinsamer Ausschuß bezeichnet¹⁹ – besteht nach der endgültigen und heute geltenden Fassung des Notstandsverfassungsgesetzes von 1968 zu zwei Drittel aus Abgeordneten des Bundestages und zu einem Drittel aus Mitgliedern des Bundesrates. Die Bundestags-Mitglieder werden vom Bundestag nach dem Stärkeverhältnis der Fraktion bestimmt. Die Mitglieder des Gemeinsamen Ausschusses haben gleiche Rechte: es gibt keine zwei „Bänke“. Gemäß Art. 115 a Abs. 1 GG besitzt der Gemeinsame Ausschuß alle Befugnisse, die Bundestag und Bundesrat haben; er übt diese Befug-

stände als Programm? Notstand, NATO und „Ablösung“ alliierter Vorbehaltsrechte, in: *Bl. f. dtische u. intern. Pol.* 1968, S. 474 ff.; H. Ridder, Die Sache mit den Vorbehaltsrechten der Alliierten, in: E. Kogon u. a., *Notstandsstaat*, S. 31 ff.; W. Abendroth, Zusätzliche Notstandsermächtigungen? Das Problem der Grundgesetz-Änderung (II), in: *FH* 1962, S. 244 ff., S. 248 ff. Zutreffend auch: K. H. Revermann, *Die Notstandsgesetze. Rettung oder Gefährdung der Demokratie?*, Köln 1966, S. 74: „Aber es steht einwandfrei fest, daß die Mehrheit des Parl. Rates bis 1949 geglaubt hat, auf ein Notstandsrecht besser verzichten zu sollen. Wegen der Gefahr des Mißbrauchs der Notstandsbefugnisse – das hatte die ausgiebige Diskussion vorher ergeben – hielt man es für besser, im Grundgesetz auf eigene positiv-rechtliche Regelung im Sinne der Weimarer Verfassung überhaupt zu verzichten. Auch in modifizierter Form sollte die Notstandsgesetzgebung von Weimar nicht Urstände feiern“. Und S. 75: „Bei allen sonstigen Störungen des politischen Lebens, bei einem klassischen Notstand sollte aber ausschließlich der Bundestag und das Parlament die politische Verantwortung im Fortgang des Staatslebens tragen. Das entsprach dem sehr früh gefaßten Entschluß des SPD-Parteivorstandes vom 13./14. März 1947, die Verfassung dürfe keine Bestimmung enthalten, ‚die dem Parlament gestattet, sich der politischen Verantwortung zu entziehen‘. Es ist folglich unzutreffend, wenn heute immer wieder argumentiert wird, die Bonner Verfassungsväter hätten die Notstandsfrage seinerzeit bei ihren Überlegungen bewußt ausgeklammert.“

19 Vgl. K. Stern, *Staatsrecht*, S. 163 ff.; J. Seifert, *Der Notstandsausschuß*, Frankfurt a.M. 1968, Rez. von P. Römer, in: *Bl. f. dtische u. intern. Pol.* 1967, S. 538 ff.; H. H. Emmelius, Der Gemeinsame Ausschuß, in: D. Sterzel (Hrsg.), *Kritik*, S. 118 ff.

nisse einheitlich aus. Im Verteidigungsfall kann der Gemeinsame Ausschuß Gesetze erlassen, auch solche der Ausnahmegesetzgebung gemäß Art. 115 c GG; er kann unter der Voraussetzung des Art. 115 h Abs. 1 GG Bundesverfassungsrichter wählen, kann sämtliche durch Bundestag und Bundesrat durchzuführenden Wahlen vornehmen, hat alle sonstigen Befugnisse von Bundestag und Bundesrat und ist befugt, gemäß Art. 115 a Abs. 5 GG bei völkerrechtlichen Akten des Bundespräsidenten mitzuwirken.

Der *Verteidigungsfall*, der zur *Stunde des Gemeinsamen Ausschusses* geworden ist, ist gemäß Art. 115 a Abs. 1, Satz 1 GG gegeben, wenn das Bundesgebiet mit Waffengewalt angegriffen wird oder wenn dem Bundesgebiet ein solcher Angriff unmittelbar droht. Um die für den Verteidigungsfall vorgesehenen Rechtsfolgen eintreten zu lassen, müssen ein formeller Feststellungsakt des Bundestages oder unter bestimmten Voraussetzungen des Gemeinsamen Ausschusses selbst sowie die Verkündung des Verteidigungsfalles hinzutreten.

Man wird schwerlich behaupten können, daß die Voraussetzungen für die Feststellung des Verteidigungsfalles normativ exakt bestimmt worden sind. Angesichts der Möglichkeiten der heutigen Waffentechnik und der Monopolisierung der relevanten Informationen bei den Geheimdiensten und den militärischen und politischen Führungsstäben sowie angesichts der Unbestimmtheit des Begriffes „unmittelbar drohender Angriff“ ist es letztlich eine Frage der militärischen und politischen Einschätzung, wann die Voraussetzungen für den Verteidigungsfall als gegeben angesehen werden. Zudem eröffnet sich hier ein breites Feld für den Mißbrauch von Informationen und für die Manipulation der Abgeordneten. Schließlich wird die Feststellung des Verteidigungsfalles fingiert, wenn das Bundesgebiet mit Waffengewalt angegriffen wird und die zuständigen Bundesorgane außer Stande sind, sofort die entsprechende Feststellung zu treffen. Dies ist eine höchst bedenkliche Regelung, weil gegebenenfalls von jedem staatlichen Organ die Entscheidung getroffen werden kann, das Bundesgebiet sei mit Waffengewalt angegriffen worden. Problematisch ist ferner, daß auch der Gemeinsame Ausschuß selbst die Feststellung treffen kann, das Bundesgebiet werde mit Waffengewalt angegriffen oder es drohe ein solcher Angriff unmittelbar, vorausgesetzt die Lage erfordert ein sofortiges Handeln und einem rechtzeitigen Zusammentritt des Bundestages stehen

unüberwindliche Hindernisse entgegen oder er ist nicht beschlußfähig (Art. 115 a Abs. 2 GG). Hier ist also vorgesehen, daß durch einen Akt der Selbstinvestitur dasjenige Organ, dem im Verteidigungsfall umfassende Kompetenzen zufallen – der Gemeinsame Ausschuß –, zugleich feststellen kann, die Voraussetzungen für die Kompetenzverlagerungen zu seinen Gunsten seien gegeben. Außer der wesentlichen Verschiebung der Kompetenzen zum gemeinsamen Ausschuß hin finden weitere Kompetenzverschiebungen zugunsten der Bundesregierung und im Bund/Länder-Verhältnis zugunsten des Bundes statt; die Amtsdauer von Verfassungsorganen kann verlängert werden, Grundrechte – Art. 11, 12 GG – können zusätzlich eingeschränkt werden, die Streitkräfte dürfen in erweitertem Umfang tätig werden. Trotz der Möglichkeit der vereinfachten und beschleunigten Gesetzgebung (Art. 115 d GG) bleibt der Gemeinsame Ausschuß eines der Kernstücke der Notstandsregelung im Verteidigungsfall.

II.

1. Wenn die überperfektionierten Regelungen, die für den Kriegsfall vorgesehen sind, mit der Situation verglichen werden, die eintreten wird, wenn die Bundesrepublik mit welchen Waffen auch immer angegriffen werden sollte und eine wie auch immer geartete Verteidigung organisiert würde, erscheinen sie unanwendbar. Selbst wenn eine nukleare Kriegsführung nicht in Betracht gezogen wird, obwohl sie doch gegenwärtig und erst recht, wenn amerikanische Mittelstreckenraketen auf dem Gebiet der BRD stationiert würden, der wahrscheinlichste Fall ist, würde angesichts der geographischen und militärstrategischen Lage der Bundesrepublik, angesichts der Existenz von Atomkraftwerken, umfangreichen Waffenlagern, Giftgasdepots usw. eine Lage eintreten, angesichts derer Bestimmung wie z. B. die, während des Verteidigungsfalles ablaufende Wahlperioden des Bundestages oder der Volksvertreter der Länder endeten sechs Monate nach Beendigung des Verteidigungsfalles, den Eindruck von Phantomgesetzen erwecken. Man stelle sich eine Situation vor, in der die Feststellung des Verteidigungsfalles durch den Bundespräsidenten nicht rechtzeitig erfolgen kann. Dazu sagt Art. 115 a

Abs. 3 GG: „Sie [die Verkündung, P. R.] ist im Gesetzblatte nachzuholen, sobald die Umstände es zulassen“. Das ist Realitätsverleugnung, ist die perfekte Inszenierung des absurden Theaters für den europäischen Kriegsschauplatz. Aber es darf nicht vergessen werden, daß auch ein nur drohender Angriff die Voraussetzung für die Feststellung des Verteidigungsfalles erfüllt und den Einsatz des demokratieentrückten Notstandsinstrumentariums ermöglicht. Für diesen Fall können die Regelungen des Notstandsverfassungsgesetzes reale Bedeutung gewinnen.

Realitätsfern ist die Notstandsgesetzgebung für den Verteidigungsfall auch, insofern sie in anderen Bestimmungen von der Realität der Normallage bereits überholt worden ist.

Dies läßt sich exemplarisch am Gemeinsamen Ausschuß zeigen. Ein auch nur flüchtiger Blick auf die politische Wirklichkeit zeigt, daß wichtige Gesetzesvorhaben und entscheidende außenpolitische und militärstrategische Entscheidungen in Gremien entschieden werden, in denen die Spitzen von Parteifractionen und Regierung bestimmen. Die letzte große Steuerreform ist ein Beispiel dafür, aber auch das Verfahren beim Erlass des Notstandsverfassungsgesetzes selbst: Teilweise erfuhren die Abgeordneten nach den Tischvorlagen, was von den Machern in Parteifractionen und Regierung ausgehandelt worden war.²⁰ Im Vergleich mit den Kartellabsprachen der Polit-Manager wirkt der Gemeinsame Ausschuß höchst antiquiert und bieder rückständig. Bei ihm ist sogar Sorge getragen worden, daß die ihm angehörenden Bundestagsabgeordneten nicht zugleich der Bundesregierung angehören dürfen; während doch in der politischen Wirklichkeit der Politikverbund zwischen Regierung und Regierungspartei längst besteht. Wenn eine Krisensituation vorliegt, werden in den Krisenstäben auch die Opposition und die Vertreter gesellschaftlicher Gruppen mit eingebunden. Sehr deutlich hat sich dies bei der Mogadishu-Entführung und der daraufhin erfolgten Bildung des Krisenstabes gezeigt. In einer Situation, die zwar ernst, die aber keinesfalls dem Ernst des Verteidigungsfalles irgend vergleichbar war, fand sich

20 Vgl. H. Hannover, Notstandsverfassung: Legalisierung des Transformationsprozesses von der Formaldemokratie zur totalitären Klassenherrschaft, in: *Bl. f. dtische u. inter. Pol.* 1968, S. 569 ff.; K.-H. Hall, Ausgewählte Probleme des geltenden Notstandsrechts, dargestellt anhand von ausgewählter Literatur, in: *JZ* 1970, S. 353 ff., S. 354 am Beispiel des Widerstandsrechts.

ein gemeinsamer Ausschuß zusammen, der sämtliche Kompetenzverteilungen zwischen Bund und Ländern, Regierung und Parlament, Parlamentsmehrheit und Opposition überlagerte. Wenn allerdings, z. B. wegen einer starken parlamentarischen oder außerparlamentarischen Fundamentalopposition, der allseitige Konsens zum gemeinsamen politischen Handeln nicht hergestellt werden könnte, würde sich die nach wie vor bestehende Gefährlichkeit der Rechtsnormen über den äußeren Notstand zeigen. Durch diese Normenbündel wird ein Instrumentarium bereitgestellt, welches ermöglicht, äußere Spannungslagen – die i. d. R. mit inneren verbunden sein werden (Rüstungsgegner z. B. sind ja bekanntlich immer zugleich Werkzeuge Moskaus) – als eine Bedrohung aufzufassen oder zu deklarieren, die als Verteidigungsfall bezeichnet wird.

Im Krieg werden die Notstandsbestimmungen ausgelöscht sein – wie das Leben in der BRD überhaupt.²¹ Bedeutungslos sind die Rechtsnormen deshalb nicht; vielmehr sind sie weiterhin eine Bedrohung der Demokratie, weil es durch ihre Existenz als möglich hingestellt wird, einen Krieg auf dem Boden der BRD führen zu können, weil durch ihre Anwendung äußere Krisenlagen verschärft werden können und schließlich, weil die Gefahr besteht, daß sie dazu verwandt werden, politische und gesellschaftliche Auseinandersetzungen im Inneren zu entscheiden.

2. Im Gegensatz zum äußeren Notstand, dem Krieg, ist der innere Notstand nicht in einem besonderen Abschnitt des Grundgesetzes geregelt worden. Wohl auch, um den Gegner der Notstandsgesetze eine geringere Angriffsfläche zu bieten, wurden die neuen Regelungen für den Ernstfall im Inneren als Erweiterung und Ergänzung bereits vorhandener notständischer Bestimmungen ausgegeben. Der innere Notstand wird nicht, wie der äußere, durch ein Verfassungsorgan festgestellt und kundgemacht.

Geschützt werden soll im Falle des inneren Notstandes – vom Katastrophenfalle sei hier abgesehen – der „Bestand oder die freiheitliche demokratische Grundordnung des Bundes oder eines Landes“ (Art. 91 Abs. 1 und 2, Art. 80 a Abs. 4) sowie die „öffentliche Sicherheit oder

21 Bereits 1966 schrieb G. Jaspers, *Wohin treibt die Bundesrepublik?*, S. 162: „Wenn die geplanten Notstandsgesetze im Krisenfall verwirklicht werden, so verwandeln sie das Volk in eine zur Schlachtbank getriebene Schafherde, geführt von den letzten Politikern der nationalen, absolutistischen Denkungsart, ebenso machtwillig wie dumm.“

Ordnung“ (Art. 35 Abs. 2 GG). Diese letztgenannte Bestimmung ist durch Gesetz von 1972 eingefügt worden und regelt, wann der Bundesgrenzschutz zur Unterstützung der Polizei bei der Aufrechterhaltung oder Wiederherstellung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung eingesetzt werden kann. Für den Fall des Art. 91 GG bestehen noch weitergehende Einsatzmöglichkeiten aller staatlichen Exekutivkräfte. Die genannten Schutzgüter sind tatbestandsmäßig wenig exakt beschrieben; umso bedenklicher ist das Fehlen eines Feststellungsbeschlusses, daß sie in Gefahr sind. Das Problem ist also, unter welchen Voraussetzungen die Streitkräfte im Falle eines inneren Notstandes eingesetzt werden können.²² Bei der Bekämpfung organisierter und militärisch bewaffneter Aufstände können die Streitkräfte zur Abwehr einer drohenden Gefahr für den Bestand oder die freiheitliche demokratische Grundordnung des Bundes oder eines Landes eingesetzt werden, wenn die Polizeikräfte der Länder sowie der Bundesgrenzschutz nicht ausreichend und gemäß Art. 91 Abs. 2 GG das Land, in dem die Gefahr droht, nicht selbst zur Bekämpfung der Gefahr bereit oder in der Lage ist, Art. 87 Abs. 4 GG in Verbindung mit Art. 91 GG.

Auch wenn die Streitkräfte zur Unterstützung der Polizei und des Bundesgrenzschutzes eingesetzt werden, dürfen sie doch die Waffen verwenden, die erforderlich sind, um der Gefährdung zu begegnen; es besteht keine Verpflichtung, nur polizeiliche Mittel und Polizeiwaffen anzuwenden.²³ Um der Gefahr, daß die Bundeswehr als innenpolitisches Machtinstrument eingesetzt wird, nach Möglichkeit zu begegnen, ist von den Gegnern der Notstandsgesetzgebung durchgesetzt worden, der Einsatz dürfe sich nicht gegen Arbeitskämpfe richten, die zur Wahrung und Förderung der Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen von Ver-

22 Vgl. dazu: C. Arndt, Bundeswehr und Polizei im Notstand, in: *DVBl* 1968, S. 729 ff.; B. Becker, Organisation und Umfang des Zugriffs des Bundes auf bundes- und landeseigene Polizeien, in: *DVBl* 1977, S. 945 ff.; W. v. Bredow, Möglichkeiten des innenpolitischen Einsatzes bewaffneter Einheiten in der BRD, in: *Jahrbuch für Friedens- und Konfliktforschung*, Bd. II: *Rüstung und Militär in der Bundesrepublik Deutschland*, hrsg. v. Vorstand der Arbeitsgemeinschaft für Friedens- und Konfliktforschung, Opladen 1977, S. 80 ff.; K. Ipsen, Der Einsatz der Streitkräfte im Inneren, in: *DVBl* 1969, S. 396 ff.; D. Keidel, *Polizei und Polizeigewalt im Notstandsfall*, Berlin 1973; R. Hoffmann, Innerer Notstand, Naturkatastrophen und Einsatz der Bundeswehr, in: D. Sterzel (Hrsg.), *Kritik*, S. 86 ff.

23 So die h. L.; vgl. K. Stern, *Staatsrecht*, S. 1486.

einigungen geführt werden, die zur Wahrung und Förderung der Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen gebildet worden sind (Art. 9 Abs. 3 GG).

Aus dieser Formulierung wird von der herrschenden Lehre geschlossen, daß „politische“ und „wilde“ Arbeitskämpfe nicht notstandsfest sind.

Gegenüber einem Einsatz der Bundeswehr jedenfalls läuft Art. 9 Abs. 3 Satz 3 GG leer, denn wenn die Voraussetzungen für den Einsatz der Bundeswehr gegeben sind, ist kein Streik denkbar, der von der herrschenden Lehre und Rechtsprechung noch als „sozial-adäquat“ und somit rechtmäßig angesehen würde.²⁴ Die Möglichkeit des Einsatzes der Bundeswehr im Inneren, der mit guten Gründen ursprünglich nicht vorgesehen war, stößt auch bei Vertretern der h. L. auf Bedenken. So stellt Konrad Hesse fest, sollten die vorhandenen Kräfte nicht ausreichen, dann „zeigt sich darin ein Verlust der Substanz freiheitlicher Demokratie, der durch den Einsatz von Militär nicht mehr wettzumachen ist“.²⁵ Was auf dem Wege militärischen Einsatzes wiederhergestellt werde, „kann in aller Regel nur eine Militärdiktatur oder eine Diktatur der Kräfte sein, die über den Einsatz der Streitkräfte verfügen, mag es sich dabei auch um eine Mehrheitsgruppe handeln“.²⁶ Indem das Grundgesetz in Art. 87 a Abs. 4 Mittel zu einer solchen Lösung bereitstelle, gefährde es seinen eigenen Bestand, statt ihn zu schützen; denn es eröffne „der Durchsetzung eines anderen Regierungssystems als desjenigen der freiheitlichen Demokratie die Möglichkeit, sich mit dem Schein der Legalität zu umgeben“.²⁷ Die Bedenken gegen die Möglichkeit, die Bundeswehr im Inneren einzusetzen, verstärken sich noch, wenn berücksichtigt wird, daß die durchaus herrschende Lehre der Ansicht ist, bereits

24 Vgl. J. Glückert, *Die Arbeitsschutzklausel des Art. 9 Abs. 3 Grundgesetz. Zugleich ein Beitrag zum Thema „Arbeitskampf und Notstandsverfassung“*, Berlin 1973; H. D. Schmid, *Arbeitskampf und Notstand aus der Sicht des Art. 9 Abs. 3 Satz 3 GG*, Berlin 1972. Der Verf. kommt zu dem Ergebnis: „Der unmittelbare Regelungsinhalt (von Art. 9 Abs. 3 Satz 3 GG, P. R.) besitzt demnach unter positivem wie negativem Aspekt deklaratorische Bedeutung“, S. 80. Das ist vom Standpunkt der h. L. zum Arbeitskämpfrecht konsequent.

25 K. Hesse, *Das neue Notstandsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Nachtrag zur 2. Aufl. der Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, Karlsruhe 1968, S. 20.

26 K. Hesse, *Notstandsrecht*, S. 20.

27 K. Hesse, *Notstandsrecht*, S. 20. Damit wörtlich übereinstimmend noch die neueste Auflage seiner *Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, 13. Aufl., Heidelberg 1982, S. 287, Rn 771.

dann, wenn das Scheitern des geringeren Abwehrpotentials der Bereitschaftspolizeien und Polizeien und des Bundesgrenzschutzes abzusehen ist, könnten die Streitkräfte eingesetzt werden. Der Bundesregierung soll eine nur auf Mißbräuchlichkeit nachprüfbare Beurteilungsprärogative hinsichtlich des Ausreichens der Einsatzkräfte zustehen.²⁸

3. Das Notstandsverfassungsrecht ermöglicht tiefe Eingriffe in die Rechte der Arbeitnehmer und ihrer Organisationen. Auf diesem Gebiet liegen die bedeutsamsten der vergessenen und verdrängten Probleme des Notstandsrechts. Die wichtigsten Bestimmungen – auf die korrespondierenden Vorschriften der „einfachen“ Notstandsgesetze²⁹ sei ebenfalls hingewiesen – sind in Art. 12 a GG, der Arbeitspflichten statuiert, und im Arbeitssicherstellungsgesetz, das durch die Neueinfügung von Art. 12 a GG ermöglicht wurde, enthalten.³⁰ In den Absätzen 3 bis 6 des Art. 12 a

28 K. Stern, *Staatsrecht*, S. 1483, S. 1484.

29 Vgl. dazu: P. Römer, Die „einfachen“ Notstandsgesetze, in diesem Band, S. 39 ff.; P. Römer, Die vier Sicherstellungsgesetze in rechtlicher und politischer Sicht I, in: *Bl. f. dtische u. intern. Pol.* 1967, S. 765 ff.; II, S. 1058 ff.; ders., Die neuen Sicherstellungsgesetze der Bundesregierung vom 23. Oktober 1967 (Wirtschafts-, Ernährungs-, Verkehrs- und Arbeitssicherstellungsgesetz), in: *Bl. f. dtische u. intern. Pol.* 1967, S. 1147 ff.; H. Hannover, Die totale Erfassung des Volkes durch die Nebengesetze, in: E. Kogon u. a., *Notstandsstaat*, S. 47 ff.; H. Ridder/E. Stein, *Der permanente Notstand*, 2. Aufl., 1963; H.-U. Evers, Verfassungsrechtliche Bemerkungen zu den Entwürfen der „Einfachen Notstandsgesetze“, in: *JZ* 1964, S. 697 ff.; H. Ridder/E. Stein, Verfassungsrechtliche Bedenken zu den „Einfachen Notstandsgesetzen“, in: *JZ* 1966, S. 299 ff.; H. Ridder, *Notstand '66*, Köln 1966; zur Diskussion über das Gesundheitssicherstellungsgesetz, das die vorhandenen Arbeits-, Wirtschafts-, Ernährungs-, Verkehrs- und Wassersicherstellungsgesetze ergänzen soll, vgl. H. L. Jelen, *Grundzüge einer Regelung für den Einsatz des Gesundheitswesens im Verteidigungsfall, Arzt und Krankenhaus*, 1981, S. 367 ff.; Referententwurf eines Gesetzes zur Organisation des gesundheitlichen Zivilschutzes, in: *BMJFG* vom 17.3.1982, im Mai 1982 zurückgezogen; R. Pfeiffer/E. Weber, *Kriegsmedizin und Gesundheitssicherstellungsgesetz*, in: *Bl. f. dtische u. intern. Pol.* 1981, S. 1461 ff.; E. Weber, Das Gesundheitssicherstellungsgesetz – ein Notstandsgesetz der Medizin, in: Bayerische Ärztinnen und Ärzte gegen Atomenergie/Berliner Ärzteinitiative gegen Atomenergie/Hamburger Ärzteinitiative gegen Atomenergie (Hrsg.), *Die Überlebenden werden die Toten beneiden. Ärzte warnen vor dem Atomkrieg*, Köln 1982, S. 76 ff.

30 R. Wahsner, *Erfassung und Integration als System. Militär- und Zivildienstpflicht in der BRD. Ein Beitrag zur Geschichte militärischer und ziviler Dienstleistungspflichten und zur verfassungsrechtlichen und sozialpolitischen Bedeutung der Art. 12 und 12 a des Grundgesetzes*, Köln 1972; ders., Dienstpflicht, Arbeitszwang, Arbeitskampf, in: D. Sterzel (Hrsg.), *Kritik*, S. 43 ff.; W. Hoffmann, Notstandsplanung – Wirtschaft – Arbeitnehmerschaft, in: *Notstand der Demokratie*, Referate, Diskussionsbeiträge und

GG sind verschiedene Formen der zwangsweisen Arbeit vorgesehen:

1. Das Verbot, den Arbeitsplatz oder die Ausübung eines Berufes aufzugeben.
2. Die Verpflichtung zu zivilen Dienstleistungen in Arbeitsverhältnissen für Zwecke der Verteidigung einschließlich des Schutzes der Zivilbevölkerung und der Deckung ihres lebensnotwendigen Bedarfs.
3. Verpflichtungen in öffentlich-rechtliche Dienstverhältnisse zur Wahrnehmung polizeilicher Aufgaben oder solcher hoheitlicher Aufgaben der öffentlichen Verwaltung, die nur in einem öffentlich-rechtlichen Dienstverhältnis erfüllt werden können.

Die Verpflichtung in Arbeitsverhältnisse zu zivilen Dienstleistungen können bei den Streitkräften, im Bereich ihrer Versorgung, im Bereich der Versorgung der Zivilbevölkerung sowie bei der öffentlichen Verwaltung begründet werden. Der Bereich der Versorgung der Streitkräfte ist jedoch soweit gefaßt, daß nur wenige Arbeitsverhältnisse denkbar sind, die diesem Bereich nicht zugeordnet werden können. Das gleiche gilt für die Versorgung der Zivilbevölkerung trotz der Beschränkung auf deren lebensnotwendigen Bedarf und Schutz.

Zur Vorbereitung auf die genannten Dienstleistungen kann die Teilnahme an Ausbildungsveranstaltungen zur Pflicht gemacht werden, wenn besondere Kenntnisse oder Fertigkeiten für diese Dienstleistungen erforderlich sind. Die Pflicht, zwangsweise in ihrem Beruf oder an ihrem Arbeitsplatz weiter zu arbeiten, haben alle Deutschen, gleichviel, ob Mann oder Frau. Die zwangsweise Verpflichtung in Arbeits- und Dienstverhältnisse gilt für alle Wehrpflichtigen, die nicht zu einem Dienst in den Streitkräften, im Bundesgrenzschutz, in einem Zivilschutzverband oder in einem Ersatzdienst als Wehrdienstverweigerer verpflichtet worden sind.

Materialien vom Kongreß am 30. Oktober 1966 in Frankfurt a.M., Frankfurt a.M. 1967, S. 99 ff.; G. Hahnenfeld, Die Sicherstellung von Arbeitsleistungen im Spannungs- und Verteidigungsfall, in: *NJW* 1969, S. 1328 ff.; H. H. Klein, Dienstpflichten und Spannungsfall in der Notstandsverfassung. Zur Auslegung der Art. 12 a und 80 a GG in: *Der Staat* 1969, S. 363 ff.; Industriegewerkschaft Metall (Hrsg.), *Perfekter Notstand, Kritik der Änderungsentwürfe zu den Sicherstellungsgesetzen. Text und Kritik des Arbeitssicherstellungsgesetz-Entwurf vom Oktober 1967*, Redaktion F. Opel und H. Schauer nach Texten von H. Hannover und P. Römer, o. J.; P. Römer, Die Vereinbarkeit von Art. 12 a Abs. 3 bis 6 GG mit der Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten, in: *KJ* 1968, S. 129 ff.; E. Menzel, Notstandsgesetzgebung und Europäische Menschenrechtskonvention, in: *DÖV* 1968, S. 1 ff.

Da nach der gegenwärtigen Rechtslage Frauen nicht wehrpflichtig sind, beziehen sich diese Verpflichtungen in Arbeits- und Dienstverhältnissen – noch ? – nicht auf sie. Sie können aber nach Art. 12 a GG vom vollendeten 18. bis zum vollendeten 55. Lebensjahr zu Dienstleistungen im zivilen Sanitäts- und Heilwesen sowie in der ortsfesten militärischen Lazarettorganisation herangezogen werden. Sie dürfen dabei auf keinen Fall Dienst mit der Waffe leisten. Die Ausbildungsverpflichtungen haben sie nicht.

Die Voraussetzungen, die gegeben sein müssen, damit diese Arbeitspflichten entstehen, sind sowohl kompliziert als auch unbestimmt normiert worden. Verpflichtungen zu zivilen Dienstleistungen in Arbeitsverhältnissen sowie Verpflichtungen in öffentlich-rechtliche Dienstverhältnissen sowie der Zwang, einen Beruf weiter auszuüben und den Arbeitsplatz nicht aufzugeben, entstehen:

a) wenn der Bundestag der Anwendung der Vorschriften, die diese Arbeitspflichten begründen, mit einer Mehrheit von 2/3 der abgegebenen Stimmen besonders zustimmt, Art. 80 a Abs. 3 und 1 GG, b) wenn der Bundestag den Spannungsfall mit der genannten Mehrheit feststellt, Art. 80 a Abs. 2 GG, c) wenn von einem internationalen Organ im Rahmen eines Bündnisvertrages mit Zustimmung der Bundesregierung ein Beschluß gefaßt wird, dessen Inhalt Grundlage für die Anwendung von Art. 12 a GG ist, Art. 80 a Abs. 3 GG und schließlich d) wenn der Verteidigungsfall gegeben ist, Art. 12 a, 80 a Abs. 1 GG. Frauen können nur im Verteidigungsfall zu den ihnen obliegenden Leistungen herangezogen werden.

Der „Zustimmungsfall“³¹ ist nach dem Wortlaut der Norm „voraussetzungslos“.³² Von der Lehre wird jedoch zum Teil eine einschränkende Voraussetzung insofern geschaffen, als ein Bezug zur Verteidigungslage gegeben sein müsse: Es müsse sich hier um eine Stufe handeln, die „auf der Stufenleiter der Bedrohung von außen noch unter dem Spannungsfall“ angesiedelt sei.³³ Der Spannungsfall ist jedoch im Grundgesetz

31 Zum „Bündnisfall“ vgl. insbes.: K. Ipsen, Bündnisfall und Verteidigungsfall, in: *DÖV* 1971, S. 583 ff., der in Übereinstimmung mit R. Herzog den Bündnisfall als eine „der bedenklichsten Bestimmungen der Notstandsverfassung“ bezeichnet.

32 J. Seifert, Spannungsfall und Bündnisfall, in: D. Sterzel (Hrsg.), *Kritik*, S. 161 ff.

33 K. Stern, *Staatsrecht*, S. 1443 m. w. Nachw.

ebenfalls nicht definiert. Überwiegend wird aber, u. a. unter Berufung auf die Entstehungsgeschichte, angenommen, daß der Spannungsfall sich auf äußere Notstandslagen bezieht, nicht auf den inneren Notstand. Es muß sich um eine vor dem Zustand der äußeren Gefahr liegende bedrohliche Situation handeln, um das, was früher als „Mobilmachungsphase“ bezeichnet worden ist. Da das Grundgesetz aber nichts Näheres über den Spannungsfall ausführt, wird man Stern zustimmen müssen, wenn er den als Spannungsfall gekennzeichneten Zustand nur als begrenzt normativ fixiert ansieht und meint, seine Bestimmung sei für eine „prognostische Dezision offen gehalten“.³⁴ Es ist zwar richtig, wenn durch Interpretation der Spannungsfall auf eine äußere Spannungslage eingegrenzt wird; die grammatikalische Auslegung fordert eine solche Eingrenzung allerdings nicht zwingend, so daß es insbesondere auch angesichts der systematischen Stellung des Art. 80 a GG sinnvoll wäre, den Spannungsfall zu definieren.

Abgesehen davon, daß diese Eingrenzungen lediglich durch die Lehre vorgenommen worden sind, die ihre Auffassung gegebenenfalls auch ändern kann, bleibt das Problem, daß die Spannungslage nach Auffassung der entsprechenden Bundestagsmehrheit bei realistischer Betrachtung gerade durch die Wechselwirkung innen- und außenpolitischer Faktoren hervorgerufen werden kann. Um das an einem angenommenen aktuellen Beispiel zu illustrieren: Die unmittelbar bevorstehende Stationierung amerikanischer Mittelstreckenraketen auf dem Gebiet der Bundesrepublik führt zu einer außenpolitischen Krisensituation; es kommt in der Bundesrepublik zu umfangreichen Aktionen gegen die Stationierung. Es erfolgen Arbeitsniederlegungen usw.; aufgrund dieser Arbeitsniederlegungen können die erforderlichen Transport- und sonstigen Arbeiten nicht zügig genug vorgenommen werden. Wenn nunmehr der Spannungsfall erklärt würde oder wenn der Begründung von Arbeitspflichten besonders zugestimmt würde oder wenn ein entsprechender Beschluß der NATO gefaßt würde, könnten massenhafte Arbeitspflichten statuiert werden, ohne daß die grundgesetzliche Rechtslage es ermöglichte, diese Maßnahmen von vornherein als verfassungswidrig zu qualifizieren.

34 K. Stern, *Staatsrecht*, S. 1140.

Man wird darüber hinaus ganz generell fragen müssen, ob nicht in einer gespannten außenpolitischen Lage größere Streikaktionen, die lediglich für arbeitsrechtliche Ziele geführt werden, durch Begründung von Arbeitspflichten gebrochen werden können.³⁵ Zwar dürfen sich Maßnahmen nach Art. 12 a wegen Art. 9 Abs. 3 GG nicht gegen Arbeitskämpfe richten, die zur Wahrung und Förderung der Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen geführt werden. Aber oben wurde bereits ausgeführt, daß diese Schutzbestimmung leer laufen kann. Im vorliegenden Beispielfall könnte leicht behauptet werden, die Arbeitsverpflichtungen richteten sich auf die Bekämpfung der Spannungslage und richteten sich nicht gegen den Streik und gegen die Streikforderungen als solche. Zudem sind, wie ausgeführt, nach ganz überwiegender Auffassung durch Art. 9 Abs. 3 GG lediglich rechtmäßige Streikaktionen geschützt; in einer solchen Situation wird aber behauptet werden, es handele sich um einen unrechtmäßigen politischen Streik. Schließlich wird angezweifelt, ob in Notstandssituationen Streiks überhaupt noch sozialadäquat sein können. Arbeitskämpfe, die an sich rechtmäßig waren, können nach dieser Auffassung mit Eintritt des Notstands- und Krisenfalles sozialinadäquat und rechtswidrig werden. Von gewerkschaftlicher Seite fehlt es an der Zurückweisung solcher Interpretationen, die den Schutz des Arbeitskampfes in Notsituationen leer laufen lassen und fehlt es an Bemühungen, die Rechtslage so zu verändern, daß gerade in der Krise, dann also, wenn auch der Ernstfall für die demokratischen und sonstigen Rechte der Arbeitnehmer und ihrer Organisationen gegeben ist, der Schutz dieser Rechte garantiert ist.

III.

1. Ungeachtet des Ausbaues der inneren Sicherheit und trotz der weitgehenden Regelungen für den inneren Notstand durch das Notstandsverfassungsgesetz wird behauptet, es seien zwar für den äußeren Notstand, nicht aber für den inneren genügend außerordentliche Befugnisse

35 Vgl. die Beispielfälle bei: D. Schmid, *Arbeitskampf*, S. 77 ff.

bereitgestellt worden.³⁶ Die Verfechter dieser These steuern das oft, aber vergeblich totgesagte „ungeschriebene Staatsnotrecht“ an.

Für die Frage, ob es ein ungeschriebenes Notrecht als Verfassungsgewohnheitsrecht gibt, ist nach Stern „die Erkenntnis wesentlich, ob das Notstandsrecht des Grundgesetzes so geschlossen ist, daß es alle Notstandssituationen aufgenommen hat und damit Gewähr bietet, für alle die Existenz des Staates und seiner Bürger bedrohenden Gefährdungen außerordentliche Befugnisse zur Bewältigung der Lage bereitzuhalten“.³⁷

Nach seiner verfassungsergänzenden Ansicht ist das Grundgesetz für den inneren Notstand nicht geschlossen, sondern fragmentarisch. Daraus folgte ein Gebot zum Handeln,³⁸ denn Handlungsunwilligkeit oder -unfähigkeit wäre Kapitulation, wäre Selbstaufgabe des Rechts.³⁹ Es existiere deshalb ein ungeschriebenes Notrecht, dessen Grundprinzip sei, „daß außerhalb oder entgegen dem geschriebenen Recht in extremen, unvorhergesehenen Fällen staatliche Organe, die die Kraft zum Handeln haben, vorgehen, um die Existenz des Staates zu retten und das nach der Lage Erforderliche zu tun. Seine Begründung hat viele Wurzeln. Im letzten liegt die Erkenntnis zugrunde, daß im Falle höchster Gefahr für die Fundamente, auf denen die Verfassungsstaatlichkeit beruht, auf die *Beachtung der Verfassung verzichtet werden kann*, wenn nur so die den Verfassungsstaat tragenden Fundamente erhalten werden können. Im Grunde ist es also die Idee der Güterabwägung, welche sich als letztlich maßgeblich erweisen dürfte. Die Berufung auf ein ungeschriebenes (Not-)Recht kann so den einzig denkbaren Weg weisen; sie wird immer unvermeidlich sein, wenn das positiviert Recht lückenhaft ist“.⁴⁰ St. betont, daß ein solch ungeschriebenes Notrecht Recht sein müsse und daß die Staatsräson oder die bloße Macht nicht über das Recht gestellt werden dürfe. Er erblickt in diesem Notrecht ein Verfassungsgewohnheitsrecht.⁴¹

36 K. Stern, *Staatsrecht*, S. 1334.

37 K. Stern, *Staatsrecht*, S. 1334.

38 K. Stern, *Staatsrecht*, S. 1335.

39 K. Stern, *Staatsrecht*, S. 1336.

40 K. Stern, *Staatsrecht*, S. 1336.

41 K. Stern, *Staatsrecht*, S. 1334.

Was Stern hier beschreibt, ist nach Inhalt und Begründung der altbekannte überverfassungsgesetzliche Notstand,⁴² der hier als Verfassungs(gewohnheits)recht ausgegeben wird. Bereits Verosta hat in einem 1933 konzipierten und 1959 unverdrossen publizierten Aufsatz darauf hingewiesen, es dürfe im einzelnen der Nachweis einzelner Gewohnheitsrechtssätze das Notstandsrecht betreffend schwer sein, besonders was Details anlange;⁴³ auch dürfe nicht verhehlt werden, daß die Argumentation, die Verfassung regle in Anbetracht der Bedeutsamkeit des Gegenstandes ihre Materien erschöpfend und bedeute eine Zäsur der Rechtsentwicklung, „manches für sich hat und auch eine gewisse demagogische Dynamik beinhaltet“.⁴⁴ Derlei argumentatorische Blößen machen jede Widerlegung überflüssig.

2. Die Rechtsfigur des verfassungsgewohnheitsrechtlichen Staatsnotrechts, des überverfassungsgesetzlichen Notstandsgewohnheitsrechts, wie sie Stern entwickelt, wird in der gegenwärtigen verfassungsrechtlichen Argumentation nicht verwandt. Vielmehr wird teilweise mit der Variante des übergesetzlichen – richtiger: überverfassungsgesetzlichen – Notstands argumentiert, wenn es darum geht, im Grundgesetz nicht vorgesehene Ausnahmebefugnisse zu begründen.

Ein solcher Begründungsnotstand bestand für Bundesregierung und einzelne Landesregierungen in Fällen, die mit der Terroristenbekämpfung zusammenhingen. Im Lauschangriff auf den Atomwissenschaftler Traube wurde in dessen Wohnung heimlich ein Abhörgerät eingebaut. In der Strafvollzugsanstalt Stuttgart-Stammheim wurden heimlich die Gespräche zwischen Verteidigern und ihren Mandanten überwacht. Gegenüber Häftlingen wurde nach dem Entführungsfall Schleyer der Kontakt mit anderen Personen und vor allem mit ihren Verteidigern unter-

42 Vgl. dazu m. w. Nachw.: H.-E. Folz, *Staatsnotstand und Notstandsrecht*, Köln/ Berlin/Bonn/München 1962, S. 151 ff.; M. Schröder, *Staatsrecht an den Grenzen des Rechtsstaates. Überlegungen zur Verteidigung des Rechtsstaates in außergewöhnlichen Lagen*, in: *AöR* 1978, S. 121 ff.; M. Krenzler, *An den Grenzen der Notstandsverfassung*, Berlin 1974, S. 49 ff.; E. Denninger, *Verfassungstreue und Schutz der Verfassung*, in: *VVDStRL* 37, 1979, S. 43 ff.; sowie mit viel Anschauungsmaterial aus der Weimarer Republik: F. S. Grosshut, *Staatsnot, Recht und Gewalt*, Nürnberg 1962.

43 St. Verosta, *Das Staatsnotrecht*, in: *ÖZöR* 1959, S. 463 f., S. 472.

44 St. Verosta, *Staatsnotrecht*, S. 472.

bunden; auch hier entgegen eindeutigen Vorschriften der StPO.⁴⁵ Für diese Maßnahmen wurde u. a. der Gedanke des rechtfertigenden Notstands herangezogen. In Bezug auf die Kontaktsperre heißt es, die Bedeutung dieses Rechtsgedankens „bedeutet hier: nach einer an der Wertordnung des Grundgesetzes orientierten Güterabwägung darf bei gegenwärtiger Gefahr für ein höherwertiges Rechtsgut ein geringerwertiges Rechtsgut verletzt werden, wenn dies erforderlich ist, das höherwertige Rechtsgut zu schützen“.⁴⁶ Die Reduzierung des übergesetzlichen Notstandes auf eine reine Güterabwägung⁴⁷ – die letztlich jegliche staatliche Handlung bis hin zu Aussageerpressung durch Folter – rechtfertigen kann, zeigt sehr deutlich, daß mit der Verwendung dieser Rechtsfigur nicht nur ein „Aufbrechen des geltenden Organisations- und Kompetenzrechts“⁴⁸ bewirkt wird, sondern auch das Aufbrechen grundrechtlicher Positionen. Es handelt sich hierbei um eine Generalermächtigung zur Nichtbeachtung der Verfassung.

Die Kategorie des Staatsnotrechtes, des überverfassungsgesetzlichen Notstandes, ist, wie bereits Richard Thoma feststellt, „Staatsunrecht“,⁴⁹ sie ist, wie Adolf Arndt sagte, nur ein „Tarnwort für den Verfassungs-

45 Vgl. zu diesen Fällen; J. Seifert, Die Abhör-Affäre 1977 und der überverfassungsgesetzliche Notstand, in: *KJ* 1977, S. 105 ff.; D. Damm, Die Abhöraffaires – Aus der Alltagspraxis der Staatspolizei, in: *DuR* 77, S. 180 ff.; R. Elfferding, Dokumente und Materialien zur Kontaktsperre für Verteidiger, in: *KJ* 1977, S. 395 ff.; E.-W. Böckenförde, Der verdrängte Ausnahmezustand. Zum Handeln der Staatsgewalt in außergewöhnlichen Lagen, in: *NJW* 1978, S. 1881 ff.; D. de Lazzar/D. Rohlf, Der „Lauschangriff“. Ist nachrichtendienstliches Abhören der Privatwohnung zulässig?, in: *JZ* 1977, S. 207 ff.; H. Vinke/G. Witt (Hrsg.), *Die Anti-Terror-Debatten im Parlament. Protokolle 1974–1978*, Reinbek b. Hamburg 1978; S. Scheerer, Gesetzgebung im Belagerungszustand, in: E. Blankenburg (Hrsg.), *Politik der inneren Sicherheit*, Frankfurt a.M. 1980, S. 120 ff., insbes. S. 149 ff.; K. Traube, Lehrstück Abhöraffaire, in: W.-D. Narr (Hrsg.), *Wir Bürger als Sicherheitsrisiko – Berufsverbot und Lauschangriff – Beiträge zur Verfassung unserer Republik*, Reinbek b. Hamburg 1977, S. 61 ff.

46 *Dokumentation zu den Ereignissen und Entscheidungen im Zusammenhang mit der Entführung von Hanns Martin Schleyer und der Lufthansa-Maschine „Landshut“*, hrsg. v. Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, Bonn 1977, Anl. 6.

47 BGH NJW 1977, S. 2172.

48 E.-W. Böckenförde, Ausnahmezustand, in: *NJW* 78, S. 1883.

49 R. Thoma, Der Vorbehalt der Legislative und das Prinzip der Gesetzmäßigkeit von Verwaltung und Rechtsprechung, in: *Handbuch des Deutschen Staatsrecht*, hrsg. v. G. Anschütz/R. Thoma, Bd. II, Tübingen 1932, § 76, S. 221 ff., S. 232.

bruch“.⁵⁰ Adolf Arndt erklärte auch: „Alles Spekulieren mit einem ‚überverfassungsgesetzlichen Notstand‘ als einer Erlaubnis zu Maßnahmen, die nicht von der urkundlichen Verfassung gerechtfertigt werden, sind nicht als eine verwerfliche Beschönigung des Verfassungsbruchs, des Verfassungsverrats. Wer mit solchen Spekulationen umgeht, ist unter allen Verfassungsgegnern der ärgste und gefährlichste. In der Maske des Freundes ist er schlimmer als jeder andere Feind“.⁵¹ Das geltende Verfassungsrecht kennt keine Norm, in der sich der Grundsatz „Not kennt kein Gebot“ niedergeschlagen hat oder der Gedanke, daß die Staatsräson der Geltung der Verfassung vorgehe. Mehr ist auch dazu juristisch nicht zu sagen. Den wesentlichen politischen Einwand hat Hans Kelsen früh formuliert: „Hinter der treuerzigen Versicherung, daß der Staat ‚leben‘ müsse, verbirgt sich meist nur der rücksichtslose Wille, daß der Staat so leben müsse, wie es diejenigen für richtig halten, die sich der Rechtfertigung eines ‚Staatsnotrechtes‘ bedienen“.⁵²

Zur Rechtfertigung der oben genannten Maßnahmen im Zusammenhang mit der Terrorismusbekämpfung wurde auch § 34 StGB herangezogen.⁵³ Soweit diese Regelung lediglich als Ausdruck eines

50 A. Arndt, Der Rechtsstaat und sein polizeilicher Verfassungsschutz, in: ders., *Gesammelte Juristische Schriften*, hrsg. v. E.-W. Böckenförde/W. Lewald, München 1976, S. 157 ff., S. 163.

51 A. Arndt, Notstand – ein Problem des Rechtsstaates, in: Demokratie – Wertesystem des Rechts, in: *Notstandsgesetz – aber wie?* Beiträge von A. Arndt, M. Freund, Köln 1962, S. 9 ff., S. 13.

52 H. Kelsen, *Allgemeine Staatslehre 1925*, Nachdr. Bad Homburg v. d. Höhe, Berlin/Zürich 1966, S. 157. Es ist deshalb unrichtig, wenn Böckenförde bei der Erörterung des Ausnahmezustandes als „rechtsphilosophisches und verfassungstheoretisches Problem“, die Position Kelsens für kennzeichnend hält für einen „selbstbezogenen Normativismus“, der die notwendige Bezogenheit von Recht und sozialer Wirklichkeit als Rechtsproblem nicht reflektiere (Böckenförde, Ausnahmezustand, in: *NJW* 1978, S. 1884, S. 1885, Anm. 25). Der juristisch-politikwissenschaftlichen Reflexion Kelsens entzieht sich B. mit dem in der Bundesrepublik üblichen Hinweis auf den Normativismus und Formalismus der Kelsenschen Lehre. Früher bevorzugte B. die ebenfalls hierzulande herrschende Methode der Ignorierung Kelsens, vgl. dazu den Hinweis bei: P. Römer, Hans Kelsen und das Problem der Verfassungsinterpretation, in: D. Deiseroth, F. Hase, K.-H. Ladeur (Hrsg.), *Ordnungsmacht? Über das Verhältnis von Legalität, Konsens und Herrschaft*, Frankfurt a.M., S. 180 ff., S. 198 und Anm. 91.

53 Vgl. dazu K. Amelung, Erweitern allgemeine Rechtfertigungsgründe, insbesondere § 34 StGB hoheitliche Eingriffsbefugnisse des Staates?, in: *NJW* 1977, S. 833 ff.; J. Schwabe, Zur Geltung von Rechtfertigungsgründen für Hoheitshandeln, in: *NJW* 1977, S. 1902 ff.; K. Amelung, Nochmals: § 34 StGB als öffentlichrechtliche Ein-

allgemeinen Rechtsprinzips des übergesetzlichen Notstands und des Güterabwägungsprinzips – im letzteren Sinne vor allem der BGH bei der Rechtfertigung der Maßnahmen zur Kontaktsperre⁵⁴ – angesehen wird, kann auf die vorgebrachten Einwände verwiesen werden. Eine unmittelbare Anwendung des § 34 StGB aber ist ausgeschlossen, weil diese Bestimmung nicht als öffentlich-rechtliche Eingriffs- und Handlungsnorm für staatliche Organe angesehen werden kann. Wann und unter welchen Voraussetzungen welche staatlichen Organe handeln und gegebenenfalls in Grundrechte eingreifen können, ist im Rechtsstaat durch die Gesetze bestimmt. In diesen Gesetzen hat sich die vom demokratisch legitimierten Gesetzgeber vorgenommene Güterabwägung bereits niedergeschlagen, so daß für eine erneute allgemeine Güterabwägung, wie im § 34 StGB vorgesehen ist, kein Raum bleibt. Zutreffend weist Lübke-Wolff darauf hin, daß, werde § 34 StGB in eine Eingriffsnorm umgedeutet, völlig unbestimmt bleibe, wer überhaupt Inhaber der notständlichen Befugnisse sein soll.⁵⁵ In der Praxis könne dies nur bedeuten, daß die Entscheidung letztlich derjenige treffe, der sie auch faktisch durchzusetzen in der Lage sei. So war es: Im Falle der Kontaktsperre

griffsnorm?, in: *NJW* 1978, S. 623 ff.; P. Kirchhof, Polizeiliche Eingriffsbefugnisse und private Nothilfe, in: *NJW* 1978, S. 969 ff.; M. Schröder, Staatsrecht an den Grenzen, in: *AöR* 1978, S. 137 ff.; R. Lange, Terrorismus kein Notstandsfall? Zur Anwendung des § 34 StGB im öffentlichen Recht, in: *NJW* 1978, S. 784 ff.; G. Lübke-Wolff, Rechtsstaat und Ausnahmerecht. Zur Diskussion über die Reichweite des § 34 StGB und über die Notwendigkeit einer verfassungsrechtlichen Regelung des Ausnahmezustandes, in: *ZParlR* 1980, S. 109 ff.; F. Sydow, Forum: § 34 StGB – kein neues Ermächtigungsgesetz!, in: *NJW* 1978, S. 222 ff.; W. Holtfort, § 34 StGB – eine Notstandsverfassung?, in: *DuR* 1977, S. 403 ff.; H. Wagner, *Polizeirecht, Kritisch dargestellt am Berliner ASOG, am Musterentwurf eines einheitlichen Polizeigesetzes und an der StPO*, Berlin 1982, S. 127; zutreffend stellt H. Ridder, in: Nachwort zu D. Damm, Abhöraffaires, in: *DuR* 1977, S. 186 ff., S. 188, Anm. 4 im Hinblick auf die Abhöraffaire Traube fest: „Daß § 34 StGB nicht einschlägig sein kann, gehört allenfalls in eine Fußnote“.

54 BGH *NJW* 1977, S. 2172; zutreffend bemerkt Böckenförde, Ausnahmezustand, in: *NJW* 1977, S. 1884, Anm. 28 zu dieser Entscheidung, in der es heißt, der Rechtsgedanke des § 34 StGB sei auf die Anordnung von Kontaktsperren entgegen § 148 StPO umso eher möglich, weil solche Handlungen nicht einmal ein Strafgesetz berührten: „Das ist die komplette verfassungs- und öffentlichrechtliche Ahnungslosigkeit kraft deren mit leichter Handbewegung ein Grundprinzip des Rechts- und Verfassungsstaates, nämlich die Verfassungs- und Gesetzmäßigkeit staatlichen Eingriffshandelns auf eine bloße Verfahrensvorschrift ... reduziert ... wird“.

55 G. Lübke-Wolff, *Rechtsstaat*, S. 112/113.

z. B. blieben die Verteidiger auf Anweisung zweier Justizminister ausgesperrt, obwohl hafterliche Entscheidungen auf Zulassung von Verteidigerbesuchen vorlagen.⁵⁶

3. Die skizzierte Sach- und Rechtslage hat Böckenförde veranlaßt, eine erneute Ergänzung des Notstandsverfassungsrechts vorzuschlagen. In dem Aufsatz „Der verdrängte Ausnahmezustand“ wurde diese Forderung zuerst in die öffentliche Diskussion eingebracht. Dieser Beitrag ist Carl Schmitt zum 90. Geburtstag gewidmet worden;⁵⁷ seine letzten Sätze beziehen sich auf Hobbes. Wer sich Sinn für ironische Bezüglichkeit und wissenschaftsästhetischen Reiz bewahrt hat, wird auch die Fortsetzung dieses Beitrages⁵⁸ als gelungen bezeichnen müssen. Sie ist nicht Carl Schmitt gewidmet, sondern dem früheren Bundesverfassungsrichter Martin Hirsch, als ehemals führender SPD-Politiker maßgebend an der erfolgreichen Durchsetzung der Notstandsverfassung beteiligt. Die allgemeinen Reflexionen werden in diesem zweiten Beitrag zu einem konkreten Gesetzesvorschlag zur Änderung des Grundgesetzes verdichtet. Das ist sicher eine angemessene Ehrengabe⁵⁹ für jemanden, der an hervorragender Stelle so politisch-praktisch tätig wurde; was macht's, daß gerade Martin Hirsch und seine Partei vor 15 Jahren den allergrößten Wert darauf gelegt haben, der Öffentlichkeit zu versichern, eine endgültige und abschließende Regelung des Notstandsrechts geschaffen zu haben.

Der Vorschlag für die Neureglung des Ausnahmerechts für den inneren Notstand durch Böckenförde basiert auf einer normativen Untersuchung der Rechtslage und auf einer empirischen Analyse der politischen Situation. Böckenförde verbindet herbe rechtliche Kritik an den korrekten Maßnahmen zur Terrorbekämpfung mit der Feststellung: „Der Grundsatz des übergesetzlichen Notstands, auf der Verfassungs-

56 Vgl. E.-W. Böckenförde, Ausnahmezustand, in: *NJW* 1977, S. 1882.

57 E.-W. Böckenförde, Ausnahmezustand, in: *NJW* 1977, S. 1881.

58 E.-W. Böckenförde, Ausnahmerecht und demokratischer Rechtsstaat, in: H. H. Vogel u. a. (Hrsg.), *Die Freiheit des Anderen*, Festschrift für Martin Hirsch, Baden-Baden 1981, S. 259 ff.

59 Bemerkenswert ist das Lob, das Böckenförde Martin Hirsch dafür spendet, daß er den Kampf für die Notstandsgesetzgebung nicht nur gegenüber der außerparlamentarischen Opposition, sondern auch „vor Ort gegenüber der eigenen Parteibasis“ geführt habe (E.-W. Böckenförde, Ausnahmerecht, S. 260).

ebene zum überverfassungsmäßigen Notstand transportiert, bedeutet so nichts anderes als die Auflösung der Integrität der rechtsstaatlichen Verfassung und die Preisgabe des Prinzips des Verfassungsstaates“.⁶⁰ Andererseits gehöre der Ausnahmezustand zu den „nicht ausschließbaren Real faktoren potentieller Verfassungswirklichkeit“; wenn die Verfassung diese Wirklichkeit verdränge und der Ausnahmezustand von der Verfassung nicht zur Kenntnis genommen werde, räche sich die verdrängte Wirklichkeit mit Hilfe der Rechtsfigur des übergesetzlichen Notstandes.⁶¹ Eine inhaltliche Regelung des Ausnahmezustandes sei allerdings nicht möglich, denn zum Charakter der Ausnahme gehöre das Unvorhersehbare, die nicht vorab berechenbare Situation;⁶² zwar könne man einige vorhersehbare Regelungen treffen, aber diese dürften keinen abschließenden Charakter haben, denn rechtlich müsse offen gehalten werden, daß das Unvorhergesehene, die eigentliche Ausnahme, weiterhin möglich sei.⁶³ Eine Verfassung, die dies nicht berücksichtige und an der Position einer rechtlichen Ausnahmeverweigerung festhalte, führe deshalb nicht zum Ergebnis, daß die staatlichen Organe in solchen Lagen nicht handelten, sondern daß sie handelten unter „Beiseitlassung der aufgestellten rechtlichen Grenzen, die der Not nicht gemäß erscheinen“.⁶⁴ Gegenüber den Regelungen der Notstandsverfassung von 1968 macht Böckenförde geltend, daß jedenfalls für den inneren Notstand entsprechende Regelungen zu seiner Bewältigung nicht vorgesehen seien. Die Regelungen in den Art. 35 Abs. 2 und 3, 87 a Abs. 4 und 91 GG ergriffen den inneren Notstand „nur marginal“;⁶⁵ es handele sich hier

60 E.-W. Böckenförde, Ausnahmezustand, in: *NJW* 1977, S. 1883/1884.

61 E.-W. Böckenförde, Ausnahmezustand, in: *NJW* 1977, S. 1884.

62 E.-W. Böckenförde, Ausnahmezustand, in: *NJW* 1977, S. 1885.

63 Für eine an Art. 48 WRV orientierte Neuregelung auch: Th. Eschenburg, Lehren für die Terrorbekämpfung aus Art. 48 der Weimarer Verfassung, in: *ZParlR* 1977, S. 457 ff.; sowie: J. Isensee, *Verfassung*, S. 98 ff., S. 114: „Dagegen könnte der heute fast ausgestorbene Regelungstypus der Generalklausel, wie sie das preußische Polizeirecht entwickelt hat, pragmatische Lösungen für den Konflikt zwischen Legalität und Legitimität vorzeichnen: eine rechtsstaatliche Vereinigung von Zukunftsoffenheit und Rechtssicherheit, von Elastizität staatlicher Gefahrenabwehr und grundrechtssichernder Staatsbegrenzung.“; H. H. Klein, Verfassungstreue und Schutz der Verfassung, in: *VVdStRL* 37, 1979, S. 99 ff.

64 E.-W. Böckenförde, Ausnahmezustand, in: *NJW* 1977, S. 1885.

65 E.-W. Böckenförde, Ausnahmerecht, S. 260.

um eine Notstandsregelung, „die nur [! P. R.] bestimmte, hier als eintretbar vorgestellte äußere Notstandsfälle im Blick hat“.⁶⁶

Das ist angesichts der aufgezeigten Rechtslage gewiß nicht richtig; auch wenn man mit B. die Auffassung verträte, die Regelung für den inneren Notstand sei unzureichend, so läßt sich doch nicht die Ansicht vertreten, das Notstandsverfassungsgesetz von 1968 habe „nur“ den äußeren Notstand geregelt, und noch weniger läßt sich behaupten, der Verfassungsgesetzgeber von 1968 habe den inneren Notstand nicht im Blick gehabt. Im Gegenteil wurde gerade über die Frage, welche Regelungen für den inneren Notstand zu treffen seien, ausgiebig diskutiert, und das Ergebnis war, daß weitere Regelungen nicht geschaffen werden sollten. Im übrigen ist aber mit der Möglichkeit des Einsatzes der Bundeswehr im Inneren in der Tat eine sehr weitgehende Eingriffsmöglichkeit geschaffen worden, sodaß keinesfalls die These aufgestellt werden kann, der innere Notstand werde nur marginal, „d. h. mit Vorschriften zur Kompetenzkonzentration, jedoch ohne irgendwelche besonderen sachlichen Handlungsvollmachten und Eingriffsbefugnisse“⁶⁷ geregelt. Gerade der Bundeswehr sind besondere Handlungsvollmachten und Eingriffsbefugnisse zugestanden worden, die sie zuvor nicht besaß. Da B. einerseits eine inhaltliche Umschreibung des Ausnahmezustandes nicht für möglich hält, er andererseits aber eine Positivierung des bisher in Anspruch genommenen überverfassungsgesetzlichen Notrechtes im Sinne etwa einer Festschreibung des Güterabwägungsprinzips für rechtsstaatlich bedenklich hält, können mögliche Neuregelungen im wesentlichen nur Kompetenzzuteilungen und Verfahrensvorschriften enthalten.⁶⁸

Ein Notstand soll gegeben sein „im Falle einer unmittelbar bestehenden, auf andere Weise nicht zu beseitigenden außergewöhnlichen Gefahr für den Bestand der freiheitlich-demokratischen Grundordnung

66 E.-W. Böckenförde, *Ausnahmerecht*, S. 261.

67 E.-W. Böckenförde, *Ausnahmerecht*, S. 260.

68 Die Enquête-Kommission Verfassungsreform des Deutschen Bundestages, an deren Arbeit Böckenförde beteiligt war, hat dem Problem der Änderung und Ergänzung der Notstandsverfassung keine Bedeutung zugemessen und die Vorschläge von Rietdorf – Zur Sache 1/73. Fragen der Verfassungsreform, Zwischenbericht der Enquête-Kommission des Deutschen Bundestages, S. 128 ff. – insbesondere der, den inneren Notstandsfall durch den Gemeinsamen Ausschuß feststellen zu lassen, haben im Schlußbericht keine Aufnahme gefunden.

oder die Gewähr der Rechtsordnung in der Bundesrepublik“.⁶⁹ Der Ausnahmezustand bedarf nach B. einer Feststellung: dazu befugt ist der Bundestag mit der Mehrheit von 2/3 seiner Mitglieder mit Zustimmung des Bundesrates. Bei Gefahr in Verzug – diese ominöse Formel aus den ersten Entwürfen der Notstandsverfassung taucht hier wieder auf – ist auch der Bundestagspräsident mit Zustimmung des Präsidenten des Bundesrates dazu berechtigt. Der Ausnahmezustand kann für das Bundesgebiet oder auch für Teile davon erklärt werden.

Lediglich der wesentliche Inhalt seines Vorschlags soll kurz referiert werden: Mit der Erklärung des Ausnahmezustands soll der Bundeskanzler oder der von ihm beauftragte Minister befugt sein, die zur Beseitigung der bestehenden Gefahr augenblicklich notwendigen Maßnahmen zu treffen, insbesondere den Behörden des Bundes, den Landesregierungen und, wenn er es für dringlich erachtet, auch den Landesbehörden unmittelbar Weisungen zu erteilen. Diese Maßnahmen gehen den Gesetzen vor, können sie aber weder ändern noch aufheben. Eingriffe in Grundrechte, die unabweisbar erforderlich erscheinen, können die Grundrechte der Artikel 11 und 13 GG – B. läßt offen, ob noch weitere Grundrechte – vorübergehend außer Anwendung setzen. Im Ausnahmezustand getroffene Maßnahmen sollen durch das BVerfG⁷⁰ auf

69 E.-W. Böckenförde, *Ausnahmerecht*, S. 266.

70 Zu den vermeintlichen Erfolgen, die von den Gegnern der Notstandsgesetze errungen worden sind, wurde außer dem leer laufenden Art. 9 Abs. 3 Satz 3 GG und dem (hier nicht weiter zu behandelnden, aber höchst bedenklichen) Widerstandsrecht in Art. 20 Abs. 4 GG – auch die Garantie des Bundesverfassungsgerichts und seiner Befugnisse gezählt. Zunehmend wird dieser „Erfolg“ aber relativiert durch die verstärkte Kritik am Bundesverfassungsgericht; außerdem wurden mit der Wahl von Ernst Benda und Martin Hirsch zwei engagierte Befürworter des Notstandsrechts zu Verfassungsrichtern gewählt. Im Notstand ist vom Bundesverfassungsgericht weder zu erwarten, daß es den Mehrheitskonsens im Parlament und den führenden politischen und gesellschaftlichen Gruppen unter Hinweis auf Verfassungsnormen aufbrechen würde, noch daß es dies gegebenenfalls könnte. Zu optimistisch deshalb wohl: E. Benda, *Verteidigungsfall und Bundesverfassungsgericht*, in: H. Kipp u. a. (Hrsg.), *Um Recht und Freiheit*, Festschrift für F. A. Freiherr von der Heydte, Berlin 1977, S. 793 ff., S. 796, der im Bundesverfassungsgericht nicht nur den Hüter der Verfassung, sondern zugleich auch den Hüter der Notstandsverfassung erblickt. Ein generelle Überschätzung der Rolle des Bundesverfassungsgerichts kommt auch in der These Bendas, a.a.O., S. 803 zum Ausdruck: „Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts hält den Staat in Normalzeiten und erst recht im Verteidigungsfall zusammen“.

ihre Rechtmäßigkeit hin kontrolliert werden können: ebenso sind Regelungen zur Feststellung der politischen Verantwortlichkeit vorgesehen.

Wichtig ist für B. die Unterscheidung von Maßnahmen und Gesetz, entsprechend der Unterscheidung bei Carl Schmitt. Diese Unterscheidung soll nicht nach der überkommenen, von Böckenförde als positivistisch bezeichneten, Lehre erfolgen, entsprechend dem Merkmal des Einzelaktes und der allgemein-abstrakten Regelung. Kennzeichnend für die Maßnahme sei vielmehr, daß sie vorläufig und zweckorientiert ist, auf eine gegebene Ausnahmesituation angemessen und verhältnismäßig reagierend, während das Gesetz, auf Dauer angelegt, Sein und Geltung aus der ihm innewohnenden Rechtsidee anstrebe.⁷¹

Solche Begriffsbestimmungen und Unterscheidungsmerkmale sind nicht geeignet, um im Ausnahmezustand zulässige Maßnahmen von unzulässigen gesetzlichen Regelungen zu trennen und diese Trennung nachprüfbar zu machen. Auch das BVerfG müßte hier dem Bundeskanzler einen Beurteilungsspielraum einräumen, der so weit wäre, daß er praktisch als unbegrenzt erschiene. Die faktischen Verhältnisse, die durch den Vollzug der Maßnahmen geschaffen würden, könnten durch Urteilsspruch ohnedies nicht mehr geändert werden. Gegen den Vorschlag von B. ist von Lübke-Wolff eingewandt worden, die einzig mögliche Sicherung gegen den Mißbrauch einer so weit gefaßten Ermächtigung bestehe darin, daß diese Möglichkeit gar nicht erst geschaffen werde; der jeweilige Amtsträger müsse die von ihm für unabweisbar erforderlich gehaltene Maßnahme „mit dem vollen Risiko, unter Inkaufnahme aller nicht nur politischen, sondern auch rechtlichen Konsequenzen treffen“.⁷² Wichtiger als dieser Hinweis auf die Gefahr mißbräuchlicher Anwendung der vorgeschlagenen Notstandsregelung ist jedoch die sich selbst beantwortende Frage, ob nicht bereits die bestimmungsgemäße und zutreffende Anwendung dieser Normen abzulehnen ist, weil dadurch die demokratische Ordnung des Gemeinwesens ersetzt wird durch die dem Bundeskanzler per Ermächtigungsgesetz übertragene Diktaturgewalt. Mit dem Argument, das ausgiebig, insbesondere von

71 E.-W. Böckenförde, Rechtsstaat und Ausnahmerecht. Eine Erwiderung, in: *ZParlR* 1980, S. 591 ff., S. 594

72 G. Lübke-Wolff, Rechtsstaat, in: *ZParlR* 1980, S. 120; vgl. dazu auch die Erwiderung von Böckenförde, Rechtsstaat, in: *ZParlR* 1980, S. 591 ff.

seiten der Gewerkschaften und der SPD, gegen eine weitergehende Regelung des inneren Notstandes vorgebracht worden sind, hat B. sich nicht auseinandergesetzt. Seine Argumentation stützt sich ganz auf eine realpolitische Prognose: Sollten in Zukunft Situationen eintreten, in denen Staatsorgane der Meinung sind, das, was von ihnen als „Staat“ definiert wird, sei in Gefahr und dieser Gefahr könne nur durch außerrechtliche Maßnahmen begegnet werden, so würden diese Maßnahmen auch ergriffen werden; die rechtswidrigen Maßnahmen im Zusammenhang mit der Terrorismusbekämpfung dienen ihm als Beweis für die Richtigkeit seiner Prognose. Die Rechts- und Verfassungsordnung ist deshalb nach ihm in Gefahr. Nun soll gar nicht bestritten werden, daß hier ein Phänomen beschrieben wird, das „zu den nicht ausschließbaren Realfaktoren potentieller Verfassungswirklichkeit“⁷³ der Bundesrepublik gehört. Aber ist aus dieser Einschätzung die Folgerung abzuleiten: „Soll die Ausnahmelage in ihrer konkreten Vorhersehbarkeit wirklich rechtlich umgriffen werden, ist es unumgebar, eine Befugnis zu den ‚erforderlichen Maßnahmen‘ zur Erreichung des vorausgesetzten Zwecks, der Wiederherstellung des Normalzustandes, vorzusehen“⁷⁴ B. bezieht sich lediglich auf die tatsächliche Inanspruchnahme eines angeblich bestehenden übergesetzlichen Notstandsrechts; durch Vergesetzlichung des übergesetzlichen Notstandsrechts will er die Ausnahmelage „rechtlich umgriffen“ wissen. Dabei unterscheidet er nicht zwischen den Fällen, in denen staatlicherseits lediglich angenommen wird – mit welchem Grad subjektiver Überzeugung auch immer – es läge eine Ausnahmesituation vor, die mit den normalen Mitteln nicht zu bewältigen sei, und den Fällen, in denen auch seiner Meinung nach das vorhandene Recht nicht ausreicht. Gerade die von ihm als Ausgangspunkt seiner Betrachtung genommenen Maßnahmen im Zusammenhang mit der Terrorismusbekämpfung zeigten ja – richtigerweise nicht erst aus einer Betrachtung ex post –, daß hier kein innerer Notstand, der mit dem normalen Mittel nicht zu bewältigen war, vorlag.⁷⁵ Aber für diese Beispiele be-

73 E.-W. Böckenförde, Ausnahmezustand, in: *NJW* 1977, S. 1884 ff.

74 E.-W. Böckenförde, Ausnahmezustand, in: *NJW* 1977, S. 1890; gegen den Vorschlag Böckenfördes vgl. auch: N. Paech, Der wiedergewonnene Ausnahmezustand – eine Perspektive für die nächsten 30 Jahre des Grundgesetzes?, in: *DuR* 1980, S. 65 ff.

75 Vgl. auch H. Hofmann, „Rein kriminalistisch war und ist die linke terroristische Gewaltkriminalität in der Bundesrepublik völlig bedeutungslos.“ Ist die Festlegung auf

dauert B. offenbar, daß die von ihm vorgeschlagene Regelung noch nicht Verfassungsgesetz gewesen war und deshalb die Notwendigkeit bestanden habe, sich auf überverfassungsgesetzliche Normen zu berufen. Offensichtlich lagen aber nur übliche – wenn auch schwere – Fälle von normalen Delikten vor: Mord, Totschlag, Entführung, Bilden von verbrecherischen Vereinigungen usw. Ungeachtet der Schwere der Taten bestand eine Gefahr für das Gemeinwesen als solches und seine Rechtsordnung nicht; die Gefahren, die z. B. von der Mafia in Sizilien oder der Camorra in Neapel für die italienische politische Ordnung seit langem ausgehen, sind erheblich größer. Trotz ihrer politischen Motivation waren diese Taten solche, für die ganz typischerweise die Polizeien und die Strafverfolgungsbehörden zuständig sind. Bei diesen Taten handelte es sich nicht um unvorhersehbare Geschehnisse, für die das Recht keine Regelungen vorsah; zutreffend weist Lübke-Wolff darauf hin, daß alle unter Berufung auf § 34 StGB und das Güterabwägungsprinzip angenommenen Notstandsfälle „alles andere als unvorhersehbar waren“.⁷⁶

Unvorhersehbar sind nicht die Notstandsfälle, sondern unvorhersehbar ist die Reaktion der Staatsorgane und der Öffentlichkeit bei der Beurteilung von Krisensituationen; denn hier hängt vieles von der konkreten politischen Lage und den politischen Kräfteverhältnissen ab: Wäre der Gesetzentwurf von B. bereits geltendes Recht gewesen, so hätte sich voraussichtlich eine 2/3 Mehrheit im Bundestag gefunden, die die Feststellung getroffen hätte, es existiere eine auf andere Weise nicht zu beseitigende außergewöhnliche Gefahr für den Bestand der freiheitlich-demokratischen Grundordnung und für die Gewähr der Rechtsordnung. Was dann zur Beseitigung der Gefahr an Maßnahmen getroffen worden wäre, hätte sich sicherlich nicht auf die Anbringung von mehr Wanzen beschränkt.

Die Berufung auf Güterabwägung und übergesetzliches Notstandsrecht birgt für diejenigen, die sich darauf berufen, ein gewisses politisches Risiko; letztlich wegen der Traube-Affäre schied Innenminister Maihofer aus der Regierung aus. Wird dieses Risiko ausgeschaltet, indem

Kernenergie mit einer freiheitlich-demokratischen Verfassung vereinbar?, in: *Atomkraft – ein Weg der Vernunft? Eine kritische Einschätzung der Konsequenzen der Kernenergie*, 1982, S. 327 ff., S. 335.

76 G. Lübke-Wolff, Rechtsstaat, in: *ZParlR* 1980, S. 119.

allgemeine Ermächtigungsnormen mit unbestimmten Rechtsbegriffen und gewährten Beurteilungsspielräumen erlassen werden, dann werden früher, öfter und in erweitertem Maß Notstandsbefugnisse in Anspruch genommen werden.

Es ist auch unrichtig, davon auszugehen, man könne, wie B. meint, die Maßnahmen im Ausnahmezustand auf den Zweck der Wiederherstellung der Normallage ausrichten; schon in dem vorgenommenen Beispielfall der Wanzenvermehrung, noch mehr aber sicher in einem Fall wirklicher innerer Unruhen, würde der Vollzug der Maßnahmen schwerwiegende politische Veränderungen hervorrufen, die auch nach der formellen Aufhebung des Ausnahmezustandes den als normal bezeichneten Zustand langfristig entscheidend verändern würden.

Sollte es wirklich, wie B. behauptet, unmöglich sein, die Notlage vorherzusehen, so muß von einer normativen Erfassung dieser Notsituation abgesehen werden. Die Gefahr des „Pereat mundus“, die heraufbeschworen wird,⁷⁷ wenn für den Ernstfall nicht eine generelle Handlungsermächtigung geschaffen und das geltende Recht strikt angewandt wird, ist viel eher dann gegeben, wenn das Verfassungsrecht die Möglichkeit eröffnet, auf legalem oder scheinlegalem Weg durch Maßnahmen zur Beseitigung der Gefahr die Grundlagen des politischen Gemeinwesens umzuändern.

Wie bereits ausgeführt, gilt das „Pereat mundus“ auch für den Zustand, der eintritt, wenn Notstandsbefugnisse, wie sie B. vorsieht, angewandt werden: Der demokratische Verfassungsstaat ist während dieser Zeit suspendiert. Daß seine Wiederbelebung gelinge, bleibt vage Hoffnung.⁷⁸

⁷⁷ Vgl. R. Lange, Terrorismus, in: *NJW* 1977, S. 784.

⁷⁸ E. Benda, Verteidigungsfall, S. 796, wendet sich gegen die Aussage P. Römers, die Änderungen S. 33, das Notstandsverfassungsgesetz bilde „eine Gegenverfassung zum Grundgesetz“ und erblickt darin eine „polemische Kritik“, denn der Verteidigungsfall sei vielmehr denselben verfassungsrechtlichen Prinzipien unterworfen, die für den Normalzustand gelten. Wer Carl Schmitt gelesen hat, wird in jedem Notstand das Gegenbild zur Normallage, in jedem Notstandsrecht den Gegensatz zum Recht der Normallage erblicken. Bereits der Begriff „Ausnahme“ verweist darauf, daß es sich um etwas handelt, das von der Regel verschieden ist und in einem Gegensatz zu ihr steht; die dialektische Beziehung, die zwischen Regel und Ausnahme, Bild und Gegenbild, Verfassung und Gegenverfassung besteht, soll damit nicht geleugnet werden: Die Notstandsverfassung ist Gegenverfassung zum Grundgesetz, nicht zu einer be-

Durch die Ablehnung einer weitergehenden Regelung des inneren Notstandes ist selbstverständlich keine Garantie gegeben, daß nicht wiederum die Berufung auf den übergesetzlichen Notstand, wie geschehen, vorgenommen wird. Die kann aber auch durch eine noch so weit gefaßte gesetzliche Regelung nicht ausgeschlossen werden.⁷⁹ Eine Garantie dagegen ist nur die Mobilisierung aller politischen und gesellschaftlichen Kräfte zur Verteidigung der Verfassung und zum Kampf gegen den Verfassungsbruch. So bestürzend die allgemeine Akzeptierung eines übergesetzlichen Notstandes kurz nach Erlass der Notstandsgesetze war, ein positives Zeichen wurde doch gesetzt: Der für den Lauschangriff verantwortliche Bundesinnenminister mußte die politischen Konsequenzen ziehen und aus dem Amt ausscheiden. So heftig B. auch die Berufung auf ein übergesetzliches Notrecht kritisiert, politisch exkulpiert er die verantwortlichen Politiker und macht die angebliche Lücke im Verfassungsrecht dafür verantwortlich, daß man verfassungswidrig handeln müssen. Durch das von B. vorgeschlagene Ausnahmerecht wird nicht der Notstand rechtlich umgriffen und beherrscht, sondern werden Demokratie und Rechtsstaat abgewürgt.

4. Was die Vorhersehbarkeit von Krisen- und Notstandssituationen im Inneren angeht, haben Politik-, Rechts- und Geschichtswissenschaft sich mit diesen Problemen befaßt und Typisierungen von Notstandsla-

liebigen anderen Verfassung. Vgl. dazu C. Schmitt, Die staatsrechtliche Bedeutung der Notverordnung, in: ders., *Verfassungsrechtliche Aufsätze aus den Jahren 1924–1954*, 2. Aufl., Berlin 1973, S. 236 ff., S. 259: „Der Ausnahmezustand enthüllt, wenn ich so sagen darf, den Kern des Staates überhaupt und ist immer abhängig von der Art und Struktur des Staates“. Der Ausnahmezustand hat die Bedeutung „eines negativen aber exakten Spiegelbildes der Verfassungsstruktur“, a.a.O., S. 260. Wer den Charakter des Notstandsverfassungsgesetzes als einer Gegenverfassung, als eines negativen Spiegelbildes zur Normalverfassung leugnet, bestreitet, daß es sich bei der Änderung des GG von 1968 überhaupt um eine echte Notstandsverfassung handelt. Der Vorschlag, den Böckenförde für den inneren Notstand macht, kennzeichnet deshalb als negative Spiegelung die Änderungen der Verfassungslage seit 1968 – negative Spiegelung eines höchst negativen Zustandes; vgl. auch F. Kojan, Staatsnotstand, Notstandsrecht und Ausnahmezustand in Verfassungen europäischer Staaten, in: *Universitas* 1982, S. 173, S. 175, für den Notstand sei erforderlich, daß der Staat sich für den „Notstand eine andere Verfassung gibt, sich im Notstand in einen anderen Rechtszustand begibt“.

79 Vgl. auch: R. Saage, *Rückkehr zum starken Staat. Studien über Konservatismus, Faschismus und Demokratie*, Frankfurt a.M. 1983, S. 31 ff.

gen erarbeitet; entsprechende Apparate, Mittel und Rechtsnormen staatlichen Handelns sind in Fülle für die innere Sicherheit bereitgestellt.

Insbesondere die Gewerkschaften haben auf Fragen hingewiesen, die sich bei der Beurteilung gewerkschaftlicher Aktivitäten ergeben. Könnte nicht ein Streik, der als sozialinadäquat und rechtswidrig erklärt wird, weil er wichtige Teile der Wirtschaft lahm legt und der möglicherweise dadurch zu einem als politisch bezeichneten Streik wird, weil er Handlungspflichten der Staatsorgane hervorruft, eine Gefahr für den Bestand der freiheitlich-demokratischen Grundordnung oder für die Gewähr der Rechtsordnung darstellen? Wird nicht die marktwirtschaftliche Grundstruktur der Wirtschaft von der herrschenden Lehre zum Bestandteil des Grundgesetzes erhoben? Was ist, wenn einer Partei, die von dem Block der sich selbst als allein verfassungstreu und regierungsfähig erklärenden Parteien für eine angebliche „Unregierbarkeit“ verantwortlich gemacht wird, eine entscheidende politische Rolle zukommt? Ist eine solche behauptete „Unregierbarkeit“ nicht eine Gefahr für die freiheitlich-demokratische Grundordnung und die Gewähr der Rechtsordnung? Was wäre, wenn eine Partei links von SPD und Grünen in einem Bundesland in den Landtag gewählt würde und in Koalitionsverhandlungen den Posten des Justizministers zugesprochen erhielte? In anderen westeuropäischen Ländern wäre es verfassungsrechtliche Normalität, in der Bundesrepublik vielleicht doch eine außergewöhnliche Gefahr für den Bestand der freiheitlich-demokratischen Grundordnung? Man stelle sich den gegenwärtig zwar unrealistischen, aber doch nicht grundsätzlich abwegigen Fall vor, gewerkschaftliche und politische Kräfte innerhalb der Arbeiterbewegung würden mit derselben Rigorosität eine Nachfragetheorie propagieren, wie sie von der gegenwärtigen amerikanischen Regierung und den sie stützenden Kreisen tatsächlich für die Angebotstheorie praktiziert wird; ist es denn wirklich unsinnig, anzunehmen, daß, wenn entsprechende Arbeitskämpfe zur Durchsetzung dieser Forderungen geführt und außerparlamentarische Aktionen zur Unterstützung gestartet würden, sich eine 2/3 Mehrheit im Bundestag finden könnte, die der Ansicht ist, hier werde eine „andere Republik“ gefordert? Wenn bereits die Auseinandersetzungen um den Bau einer Startbahn oder einer Atomaufbereitungsanlage von vielen als Störung des inneren Friedens angesehen werden, wie schnell kann dann ein innerer Notstand angenommen werden, wenn bei einer Verschärfung der

Wirtschaftskrise die Arbeitnehmerschaft sich für eine Neuorientierung der Wirtschaftspolitik, für eine Veränderung der Wirtschaftsverfassung und für eine grundsätzliche Neubestimmung der staatlichen Finanz-, Haushalts- und Rüstungspolitik einsetzen würde.⁸⁰

80 Die Frage, die K. Jaspers, *Wohin treibt die Bundesrepublik?*, München 1966, S. 161 einst stellte, ist aktuell wie je: „Wollen wir durch die Notstandsgesetze die Revolte der Bevölkerung gegen den Krieg unmöglich machen? Wollen wir die Chance, daß vielleicht im äußeren Notstand die Völker überall sich sträuben, durch einen terroristischen Herrschaftsmechanismus ausschließen?“