

50 Jahre Notstandsverfassung



Was passiert, wenn man auf eine ganz normale Besuchergruppe der „Dokumentationsstätte Regierungsbunker“ einen Staatsrechtler „loslässt“, der die Übertragbarkeit des Belegungsplanes dieser Anlage auf Rechtsnormen des Staates im Ausnahmezustand analysiert und erklärt?

Die erstaunliche Antwort: es gibt Szenenapplaus!

Harald Erkens in einem Büro des ehemaligen Regierungsbunkers.

Harald Erkens, Jurist und Doktorand am Institut für Öffentliches Recht der Universität Bonn, hat sich wissenschaftlich mit dem Thema Notstandsverfassung und Orte, über die sie umgesetzt wird, beschäftigt. Seit Jahren tauscht sich Erkens mit der „Dokumentationsstätte Regierungsbunker“ dazu aus, die ihn zum 50. Jahrestag der Notstandsverfassung einlud um Besuchern aus erster Hand zu erklären, welche Denkweise dahinter steckte. Ein spannendes Experiment, das bei Sonderführungen am 3. Oktober 2018 seine Neuauflage erfahren wird.

Vor 50 Jahren wurde die Notstandsverfassung im Deutschen Bundestag beschlossen. Damals ein Aufreger, geriet das Thema anschließend mehr und mehr zur Randnotiz der Geschichte. Nun kehrt es unter veränderten sicherheitspolitischen Voraussetzungen auf die Tagesordnung zurück.

Im Interview geht Harald Erkens auf die Notstandsregelungen ein wie auch auf deren Übertragbarkeit auf aktuelle Gefahrenlagen. Auch die Frage, ob ein „neues Marienthal“ heute sinnvoll wäre, beantwortet er.

Würden Sie widersprechen, wenn die Notstandsverfassung mit einer Gruft verglichen wird, aus der sich ein Gespenst des Kalten Krieges erhebt?

Harald Erkens: Nur bedingt. Wenn der Vergleich mit der Gruft so verstanden wird, als sei die Notstandsverfassung

tote Materie, dann widerspreche ich. Die Notstandsverfassung, in Kraft getreten am 25. Juni 1968, ist geltendes Recht, ebenso die einfachrechtlichen Notstandsgesetze. Und diese Normen sind, um es vorwegzunehmen, auch heute noch brauchbar – allerdings nur eingeschränkt. Salopp gesagt: Die Notstandsverfassung ist nicht tot, sie riecht nur ein bisschen moderig. Ich stimme aber zu, wenn Sie vom „Gespenst des Kalten Krieges“ sprechen. Wer das Grundgesetz in die Hand nimmt und Artikel 80a (Spannungsfall, Zustimmungsfall, Bündnis-klausel) oder vor allem die Artikel 115a bis 115l (Verteidigungsfall) aufschlägt, dem weht der Atem des Kalten Krieges entgegen. Das radikale Zeitalter des Ost-West-Konflikts, die Auseinandersetzung von USA und UdSSR, von NATO und Warschauer Pakt, die Angst vor dem nuklearen Waffengang der Supermächte und damit vor dem Ende der Welt, wie wir sie kennen: das ist die historisch-politische Schablone für die Notstandsverfassung. Der Kalte Krieg endete 1991 mit dem Untergang des Sowjet-Imperiums. Die Notstandsverfassung ist bis heute nahezu unverändert. Das mögen manche als gespenstisch empfinden.

Ernst Benda prägte mit seiner Arbeit im Bundesministerium des Innern die Notstandsgesetzgebung inhaltlich entscheidend mit. 2008, anlässlich des 40. Jahrestags der Verabschiedung im Deutschen Bundestag, relativierte er: „Das beschäftigt die Menschen heute nicht mehr und es ist in der

Theorie geblieben“. War die öffentliche Sorge und Aufregung damals gerechtfertigt?

Der Einfluss des Juristen und Politikers Ernst Benda auf die Notstandsgesetzgebung kann kaum überschätzt werden. Wer sich mit dem Thema befasst, kommt um Benda nicht herum.

Die Debatte um die Notstandsgesetzgebung wurde nicht nur im politischen Betrieb, sondern weit darüber hinaus und mit äußerster Schärfe geführt. Sie war, mehr noch als die „Spiegel-Affäre“ 1962, die große Bewährungsprobe für die junge Bundesrepublik. Für die „68er“ war die Notstandsverfassung der Stein des Anstoßes. Die „Außerparlamentarische Opposition“ sah Deutschland auf dem Weg in die Diktatur. Die Öffentlichkeit war aufgestachelt, es kam zu schweren Ausschreitungen. Hier zeigt sich auch der lange Schatten der Vergangenheit: Die Notstandsgesetze wurden als „NS-Gesetze“ verleumdet. Protest kam aus Universitäten, Gewerkschaften, Literaturbetrieb und Journalismus. Lesen Sie zum Beispiel Rudolf Augsteins Leitartikel im „Spiegel“ vom 11.04.1966: „Notstand – das Ende aller Sicherheit?“. Zu den Protestlern gehörte damals auch Otto Schily. 2005, zwischenzeitlich selbst Bundesminister des Innern, sprach er rückblickend von „jugendlicher Torheit“.

Also: Die Ausmaße, die das Ganze angenommen hat, waren völlig übertrieben. Aber: Dem Grunde nach war die öffentliche Sorge nachvollziehbar. Im Ausnahmezustand erhält der Staat Befugnisse, die er im Normalzustand nicht hat. Das ist unvermeidlich, weil in der Stunde der Not jedes Zögern fatale Konsequenzen haben kann. Zuwachs an staatlicher Macht bedeutet aber Verlust an bürgerlicher Freiheit. Der freiheitliche Rechtsstaat lebt von der Balance zwischen Macht und Freiheit. Werden die Gewichte verschoben, dann ist das immer ein Grund zur Sorge. Allerdings hat der verfassungsändernde Gesetzgeber diese Sorge ernstgenommen und Vorkehrungen getroffen, um ein Abgleiten in die Diktatur zu verhindern. Zwischen 1960 und 1968 wurden im Bundestag vier große Entwürfe für eine Notstandsverfassung behandelt. Von Entwurf zu Entwurf ist der staatliche Machtzuwachs immer mehr zurückgenommen worden. Im internationalen Vergleich ist das deutsche Notstandsregime nicht auffallend

schneidig. Was die Grundrechte im Verteidigungsfall betrifft, liegt das Schutzniveau sogar deutlich über dem der Europäischen Menschenrechtskonvention.

Lässt sich das, was in Zeiten des Ost-West-Konfliktes die Notstandsgesetzgebung beeinflusste, als Rahmenbedingung auf das heutige Zeitgeschehen überhaupt noch anwenden?

Die Notstandsverfassung geht von Szenarien aus, die heute die Vorstellungskraft der meisten Menschen übersteigen. Die Zeiten, in denen in beiden Teilen Deutschlands die Nuklearwaffendichte so hoch war wie nirgends sonst auf der Welt, sind vorbei. Deutschland ist nicht mehr die „Soll-Bruchstelle“ des Dritten Weltkrieges. Wir erwarten nicht mehr Panzerdivisionen und Soldatenmassen des Warschauer Paktes, die das Bundesgebiet von Ost nach West umpflügen und Millionen von Toten und Verwundeten zurücklassen. Stattdessen haben wir es mit transnationalem Terrorismus zu tun, mit Cyber-Attacken, Fake-news-Kampagnen, verdeckten Operationen, nach wie vor aber auch mit militärischer Gewalt – und schließlich mit einem hochkomplexen Phänomen, das all diese Bestandteile in sich aufnimmt und das im Westen als hybride Kriegführung, in Russland als nichtlineare Kriegführung bezeichnet wird.

Lassen sich die Bedrohungsszenarien Krieg und Terror einfach austauschen?

Krieg und Terrorismus sind völlig verschieden. Der Staatenkrieg bricht erst nach einer Phase wachsender außenpolitischer Spannungen aus. Auch der Bürgerkrieg fällt nicht vom Himmel. Terroranschläge ereignen sich dagegen von einem Moment auf den anderen. Es gibt keine Vorwarnzeit, keine Kriegserklärung, keinen Frontverlauf. Für den Soldaten gibt es Regeln. Der Terrorist folgt allein seinem Ziel. Der Staat ist mit seiner militärischen Macht dem Terroristen kräftemäßig zwar überlegen, doch sind seine Geschütze zu groß und zu schwerfällig, um damit den Täter zu treffen, der von einer Sekunde auf die andere zuschlägt und dabei entweder ebenso schnell wieder abtaucht oder sich gleich mit in die Luft sprengt. Das ist es, was man als Asymmetrie bezeichnet.

Die Notstandsgesetze galten auch dem Schutz der in



Feldversuch mit Abgeordneten: Ernst Benda (CDU; rechts) testet die Notstandsverfassung im Rahmen der Übung „FALLEX 66“ im Regierungsbunker – und erntet von Bundestagsvertreter Wolfram Dorn (FDP; links) Kritik. Dorn verlangt mehr Mitspracherechte der Abgeordneten.

Deutschland stationierten alliierten Truppen und ihrer Familienangehörigen. Die sind nun größtenteils abgezogen. Gibt es seitens der Siegermächte des Zweiten Weltkrieges noch Einfluss oder Interessen an dieser Grundgesetz-Note?

Nach wie vor gibt es Interessen der USA, Großbritanniens und Frankreichs. Allerdings sind das nicht die Interessen der Sieger gegenüber dem Besiegten, sondern die Interessen unter NATO-Mitgliedern. Die Vorschriften der Notstandsverfassung, insbesondere über den Bündnisfall (Art. 80a Abs. 3 GG in Verbindung mit Art. 5 Nordatlantik-Vertrag), sollen Deutschland als Bündnispartner manövrierfähig halten und so dem gesamten Bündnis dienen. Jedes militärische Bündnis muss daran interessiert sein, dass seine Mitglieder auch in Krise und Krieg funktionieren. Das war schon das Motiv für die West-Alliierten, als sie 1968 ihre Vorbehalte aus Art. 5 Abs. 2 des Deutschland-Vertrages aufgegeben und so den Weg für die Notstandsverfassung überhaupt erst frei gemacht haben. Vereinzelt wird behauptet, durch die Bündnisklausel des Art. 80a Abs. 3 GG würden die alliierten Vorbehaltsrechte gegenüber Deutschland fortgesetzt. Das ist falsch. Deutsche Notstandsregeln unterliegen einzig und allein der Bindung an das Grundgesetz.

Das Bundesministerium des Innern arbeitet seit einiger Zeit an materiellen und organisatorischen Vorsorgemaßnahmen für Krisenfälle. Welche Rolle kommt dabei staatsrechtlichen Leitplanken – vergleichbar einer Notstandsgesetzgebung – zu?

Hier gilt das bekannte Sprichwort: Recht ist nicht alles, aber ohne Recht ist alles nichts. Gerade in der Extremsituation von Krise, Katastrophe und Krieg sind die Staatsorgane auf ein tragfähiges rechtliches Fundament und auf robuste Leitplanken angewiesen. Nur so können die Staatsstrukturprinzipien (Demokratie, Republik, Rechtsstaat, Bundesstaat, Sozialstaat) gewahrt und die Grundrechte geschont werden. Zudem gebietet der gesunde Menschenverstand, derartige Vorsorge bereits in Friedenszeiten zu treffen, also in aller Ruhe und mit kühlem Kopf. Wer sich darauf verlässt, dass er in der Stunde der Not schon die rettende Idee haben wird, dem kann man nur sagen: Viel Glück! – Er wird es dringend brauchen.

Müssen die Notstandsregeln umgeschrieben und adaptiert werden auf das aktuelle Zeitgeschehen?

Um die Notstandsverfassung zu ändern, bedarf es einer Zweidrittelmehrheit von Bundestag und Bundesrat (Art. 79 Abs. 2 GG). Ich behaupte, dass das selbst unter einer großen Koalition nicht geschehen wird. Notstand ist ein hässliches Thema, mit dem man nur wenige Wähler gewinnen, aber viele verlieren kann. Der Protest der „68er“ ist nicht vergessen. Als 2016 der damalige Bundesminister des Innern Thomas de Maizière die „Konzeption Zivile Verteidigung“ vorstellte, reagierten Teile der Öffentlichkeit völlig irrational. Das Thema hat also immer noch Empörungspotential. Ich gehe davon aus, dass die Notstandsverfassung auf absehbare Zeit im Wesentlichen unverändert bleiben wird.

Bei den einfachrechtlichen Notstandsgesetzen, insbesondere den Sicherstellungsgesetzen, sieht es anders aus: Zur Änderung genügen hier einfache Mehrheiten. Allerdings

können die großen Fragen, etwa der Streitkräfteeinsatz im Innern, die Einschränkung von Grundrechten oder die Frage nach der Letztentscheidungsbefugnis, nur auf der Ebene der Verfassung beantwortet werden.

Wird der Wortlaut der Verfassung nicht geändert, bleiben immerhin die Möglichkeiten der Auslegung. Das letzte Wort in der Interpretation des Grundgesetzes hat das Bundesverfassungsgericht. Es hat 2012 durch Plenarbeschluss, der für Juristen schon wegen seiner Seltenheit einer Sensation gleichkommt, entschieden, dass im Katastrophennotstand nach Art. 35 Abs. 2, 3 GG die Streitkräfte im Innern, etwa gegen Terroristen, auch militärische Waffen einsetzen dürfen, wenn Unbeteiligte nicht in Mitleidenschaft gezogen werden. Der Erste Senat des Bundesverfassungsgerichts hatte dies 2006 noch verneint. Die Notstandsverfassung ist damit ein wenig flexibler geworden. Ich halte es jedoch aus theoretischen wie aus praktischen Gründen für besser, wenn Spannungs- und Zustimmungsfall (Art. 80a Abs. 1 GG) ebenfalls flexibler ausgelegt und für Szenarien wie Terroranschläge geöffnet würden. Darin liegt ein viel größeres Potential. Unter den Juristen gehöre ich mit dieser Auffassung aber wohl zu einer Minderheit.

Wie gut ist Deutschland juristisch auf die Bewältigung von „Großschadenslagen“ vorbereitet?

Geht es um friedenszeitliche Szenarien wie Naturkatastrophen oder Unglücksfälle, sind Bund, Länder und Kommunen auf gesetzlicher, auf administrativ-strategischer sowie auf operativ-taktischer Ebene gut aufgestellt – so gut, dass andere Staaten gern mit Deutschland kooperieren, denn deutsches Krisenmanagement hat international einen ausgezeichneten Ruf.

Allerdings hat man in Deutschland lange Zeit Kriegs- oder kriegsähnliche Szenarien vernachlässigt. Nach Ende des Kalten Krieges dachten viele, nun beginne ein goldenes Zeitalter dauerhaften Friedens. In dieser positiven Stimmung hat man vieles aufgegeben. Um nur einige Beispiele zu nennen: den Ausweichsitz der Verfassungsorgane des Bundes, das Bundesamt für Zivilschutz, die Warnämter, das Sirennetz des Bundes, die Hilfskrankenhäuser und weitgehend auch die öffentlichen Schutzräume. Das goldene Zeitalter ist aber nicht eingetreten. Heute müssen wir feststellen, dass die weltpolitische Situation seit Ende des Kalten Krieges noch nie so unberechenbar und brisant war. Aber der Staat ist lernfähig: Das 2004 errichtete Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (BBK) nimmt nicht mehr bloß friedenszeitliche Szenarien in den Blick, sondern auch wieder den kriegsbezogenen Zivilschutz als Bestandteil der Zivilen Verteidigung. Im vorletzten Jahr wurde mit dem „Weißbuch 2016“ aus dem BMVg sowie mit der „Konzeption Zivile Verteidigung“ aus dem BMI die Basis geschaffen, auf der Deutschland im militärischen wie im zivilen Bereich krisenfest gemacht werden soll. Es ist noch viel zu tun, aber es geht voran. Dabei besteht das Ziel natürlich nicht darin, all das im Originalzustand wiederherzustellen, was nach dem Kalten Krieg aufgegeben worden ist. Dazu haben sich die äußeren Umstände zu sehr gewandelt.

Ist vor dem Hintergrund terroristischer Bedrohung und anderer Szenarien wie Cyber-Attacken, Desinformationskam-

pagnen und hybrider Kriegführung bei uns die Anwendung der Notstandsgesetze überhaupt sinnvoll und vorstellbar?

Ja und nein. Die Notstandsverfassung soll verhindern, dass der Staat im Ausnahmezustand kollabiert und die Gesellschaft in Anarchie und Chaos stürzt. Sie unterscheidet inneren und äußeren Notstand. Zum inneren Notstand gehören der Katastrophennotstand und der innenpolitische Notstand. Zum äußeren Notstand gehören Bündnisfall, Zustimmungsfall, Spannungsfall und Verteidigungsfall. In diese Kategorien lassen sich heutige Bedrohungslagen aber nicht so ohne weiteres einordnen. Der 11. September 2001 hat gezeigt, dass Terrorismus die Wirkung eines militärischen Angriffs erreichen kann. Wenn man es ausreichen lässt, dass ein Terroranschlag mit militärischer Gewalt vergleichbar ist, wie ihn der Verteidigungsfall in Art. 115a GG voraussetzt, dann ist der Tatbestand nur die eine Seite der Medaille. Die andere Seite sind die Rechtsfolgen: Die Feststellung des Verteidigungsfalles löst Mechanismen aus, die auf den Staatenkrieg zugeschnitten sind, nicht auf Terroranschläge. Eher geeignet ist der Katastrophennotstand – und nach meiner Meinung erst recht der Zustimmungsfall und der Spannungsfall.

Der Regierungsbunker im Ahrtal galt bis zu seiner Schließung als DER Ort des Notstandes und garantierte dem Staat über ein Bauwerk Handlungsfähigkeit. Spielt ein solcher Ort überhaupt eine Rolle in den aktuellen Überlegungen? Würde er Sinn machen?

Es gibt kein anderes Bauwerk, das so anschaulich macht, was Notstand bedeutet. Wer sich mit der Notstandsverfassung beschäftigt, sollte die Anlage einmal von innen gesehen haben. Der Geist, den die Notstandsverfassung atmet, ist derselbe, der durch die schier endlosen Gänge unter den Ahr-Bergen weht. Der Regierungsbunker ist in Stahlbeton gegossene Staatsgewalt. Er ist das Kellergeschoss des Staates, die Notstandsverfassung ist das Notstromaggregat: Wenn oben die Lichter flackern, wird von unten, so gut und so lange es geht, der Betrieb aufrechterhalten. Eine so gigantische Anlage würde heute aber niemand mehr bauen. Dazu fehlt es objektiv



Harald Erkens, Doktorand am Institut für Öffentliches Recht der Universität Bonn bei Professor Dr. Dr. h.c. mult. Josef Isensee. Forschungsschwerpunkt: Staats- und Verwaltungsrecht, Recht der Gefahrenabwehr, Notstandsrecht.

Im letzten Jahr erschienen: Die Krisenmechanismen des Grundgesetzes im Wandel der Bedrohungslagen. Was ist und

wozu taugt die Notstandsverfassung?, in: Zeitschrift für Außen- und Sicherheitspolitik 2017, S. 485-510.

In diesem Jahr erscheint: Staat extrem - Der Ausweichsitz als Anschauungsobjekt rechtlicher Resilienz im Ausnahmezustand, in: Anna Daun/Dirk Freudenberg/Thomas Jäger (Hrsg.), Bevölkerungsschutz - Risiken, Reaktionen, Resilienz.

an der Bedrohungslage des Kalten Krieges, subjektiv an der Mentalität dieses radikalen Zeitalters.

Heute wird oft eingewandt, dass selbst der stärkste Bunker wegen der fehlenden Vorwarnzeit bei Terroranschlägen sinnlos sei. Dieses Argument hat natürlich etwas für sich. Man benötigt auch keinen Bunker, um Cyber-Attacken oder Fake-news-Kampagnen zur politischen Destabilisierung abzuwehren. Dennoch gibt es viele Szenarien, bei denen die Vorhaltung einer baulich besonders geschützten Anlage zur Aufrechterhaltung der Staats- und Regierungsfunktionen immer noch sinnvoll ist. Ein Beispiel: Der Blick auf die Ostflanke der NATO oder in andere Regionen der Erde zeigt, dass „klassische“ militärische Aggression nach wie vor ein Thema ist. Weltweit wird aufgerüstet. Wer einen Bunker baut, hofft, dass er ihn nie benötigen wird. Solange alles gut geht, werden die Kritiker ihm Schwarzmalerei und Geldverschwendung vorwerfen. Wenn aber morgen der extreme Fall eintritt, werden die Bunker-Gegner von heute davon nichts mehr wissen wollen. Wenn die Sirenen heulen und die Einschläge näher kommen, gibt es keine Bunker-Gegner mehr. Nun ist die Wahrscheinlichkeit, dass die Bundesrepublik unmittelbar mit militärischer Gewalt konfrontiert wird, sehr gering. Neben militärischer Aggression gibt es aber auch weniger drastische Szenarien, in denen sich ein regulärer Betrieb am Dienstsitz womöglich nicht mehr aufrechterhalten lässt: Extremwetterlagen, Stromausfälle oder biologische Lagen wie Epidemien.

Die „Konzeption Zivile Verteidigung“ von 2016 beschreibt auf Seite 18/19 Vorkehrungen, „um die Aufgabenwahrnehmung einer Behörde an einen geschützten Platz (Ausweichsitz) verlagern zu können.“ Heißt das, es wird damit ein riesiges, dezentrales Bunkerbauprogramm aufgelegt?

Das ginge zu weit. Als Anfang der 1960er Jahre der Ausweichsitz der Bonner Republik errichtet wurde, gingen die Uhren anders. Die politisch Verantwortlichen hatten den Zweiten Weltkrieg erlebt, viele von ihnen als Soldaten. Der Kalte Krieg etablierte auf Jahrzehnte eine Freund-Feind-Mentalität, die uns heute fremd ist. Das führte zu jener festen Entschlossenheit, die nötig ist, um ein solch gigantisches Vorhaben in die Tat umzusetzen. Heute muss man überhaupt erst wieder ein Bewusstsein dafür entwickeln, dass der Staat sich auf vielerlei Gefahren einzurichten hat. Zurzeit ist man dabei, diese Dinge behutsam wieder ins Bewusstsein zu bringen, die Situation zu analysieren und die Optionen auszuloten. Dass dabei der Ausweichsitz auf die Agenda zurückgeholt wird, halte ich für richtig. Die staatlichen „Vitalfunktionen“, also Gesetzgebung, Regierung / Verwaltung und Rechtsprechung, müssen auch unter schwierigen Bedingungen aufrechterhalten werden. Je nach Szenario kann es lebensnotwendig sein, den regulären Dienstsitz aufzugeben und die Aufgabenwahrnehmung an den Ausweichsitz zu verlagern. Das heißt aber nicht, dass nun jede Behörde ihren Bunker in die Erde setzt. Dafür sind die möglichen Szenarien zu komplex. Und erst recht gilt: Ein zweites Marienthal, also eine „Ersatzhauptstadt“ mehr als 100 Meter unter der Erde, in der die Verfassungsorgane des Bundes und alle anderen wichtigen Bundesbehörden mit Tausenden von Bediensteten zentral untergebracht werden, wird es nicht geben.

(12. Juni 2018)