



---

## Sachstand

---

## Das Notstandsrecht im Lichte des Krieges in der Ukraine

## **Das Notstandsrecht im Lichte des Krieges in der Ukraine**

Aktenzeichen: WD 2 - 3000 – 004/23  
Abschluss der Arbeit: 22. Februar 2023 (zugleich letzter Zugriff auf Internetlinks)  
Fachbereich: WD 2: Auswärtiges, Völkerrecht, wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Verteidigung, Menschenrechte und humanitäre Hilfe

---

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

---

## Inhaltsverzeichnis

<b>1.</b>	<b>Die Notstandsverfassung des Grundgesetzes</b>	<b>4</b>
1.1.	Überblick	4
1.2.	Gang der Erörterung	4
1.3.	Verteidigungsfall	5
1.4.	Spannungsfall	6
1.5.	Zustimmungsfall	7
1.6.	Bündnisfall	8
<b>2.</b>	<b>Zur Aktivierung der Notstandsverfassung angesichts der Bedrohungslage Deutschlands infolge des Kriegs in der Ukraine</b>	<b>9</b>
2.1.	Vorbemerkungen	9
2.2.	Verteidigungs- und Bündnisfall	10
2.3.	Spannungsfall	10
2.3.1.	Ausgestaltung durch den verfassungsändernden Gesetzgeber	10
2.3.2.	Parlamentarischer Beurteilungsspielraum und Justitiabilität	11
2.3.3.	Materielle Anforderungen	12
2.3.4.	Parlamentarische Feststellung des Spannungsfalles angesichts des Krieges in der Ukraine	13
2.4.	Zustimmungsfall	14
<b>3.</b>	<b>Entsperrung von Sicherstellungs- und Vorsorgegesetzen</b>	<b>16</b>
3.1.	Gesetzestechnische Ausgestaltung	16
3.2.	Praktische Beispiele	17
3.3.	Praktischer Nutzen	18

## 1. Die Notstandsverfassung des Grundgesetzes

### 1.1. Überblick

Die im Grundgesetz normierten Fälle des **äußeren Notstands** – also der Verteidigungsfall (Art. 115a GG), der Spannungsfall, der Zustimmungsfall und der Bündnisfall (jeweils verankert in Art. 80a GG) – bilden zusammen die sog. **Notstandsverfassung**, die 1968 ins Grundgesetz aufgenommen wurde.<sup>1</sup> Die vier Fälle bilden ein System der **abgestuften Eskalation** mit Blick auf die entsprechende Bedrohungslage Deutschlands.<sup>2</sup>

Die Feststellung des Verteidigungsfalls durch die gesetzgebenden Körperschaften bewirkt eine **Umstellung von der „Friedensrechtsordnung“ auf die Notstandsregelungen** des Grundgesetzes (Art. 115a bis 115l GG).

Überdies bilden die vier Tatbestände des äußeren Notstands – bildlich gesprochen – den „verfassungsrechtlichen Zündmechanismus“<sup>3</sup>, um das *einfachgesetzliche* „Notstromaggregat“ in Gang zu setzen. Dieses besteht aus zahlreichen **bundesrechtlichen Sicherstellungs- und Vorsorgegesetzen** (sog. Notstands- oder „Schubladengesetze“).<sup>4</sup> Mit diesen Gesetzen wurde ein neuer Typus von Bundesgesetzen geschaffen: Die Notstandsgesetze sind zwar bereits mit ihrem Inkrafttreten **geltendes Recht**; sie entfalten aber im Staat-Bürger-Verhältnis keine Rechtswirkungen, solange nicht eine der Eskalationsstufen des äußeren Staatsnotstandes aktiviert wurde. Notstandsregelungen dürfen also erst angewendet werden, *nachdem* der Verteidigungs-, Spannungs- oder Bündnisfall festgestellt wurde oder der Bundestag der Anwendung der Notstandsregelungen besonders zugestimmt hat (Zustimmungsfall). Die Aktivierung einer der vier Notstandsfälle des Grundgesetzes dient damit der „**Entsperrung**“ der **einfachgesetzlichen Notstandsregelungen**, welche durch ein Junktim in ihrer Wirksamkeit suspendiert sind.

### 1.2. Gang der Erörterung

Im Rahmen des **Überblicks über die Notstandsverfassung** (Teil 1 des Sachstandes) werden zunächst die **vier Notstandsfälle** vorgestellt und die **prozeduralen Modalitäten** ihrer Aktivierung (Abstimmungsquoten etc.) erläutert (1.3. bis 1.6.). Die **materiellen Anforderungen** für eine

---

1 Vgl. 17. Gesetz zur Ergänzung des Grundgesetzes, vgl. BGBl. I, S. 709, [https://www.bgbl.de/xaver/bgbl/start.xav?start=//%255B@attr\\_id=%2527bgbl168s0709.pdf%2527%255D#\\_bgbl\\_%2F%2F\\*%5B%40attr\\_id%3D%27bgbl168s0709.pdf%27%5D\\_1674656372307](https://www.bgbl.de/xaver/bgbl/start.xav?start=//%255B@attr_id=%2527bgbl168s0709.pdf%2527%255D#_bgbl_%2F%2F*%5B%40attr_id%3D%27bgbl168s0709.pdf%27%5D_1674656372307).

2 *Schmidt-Radefeldt*, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), BeckOK Grundgesetz, München: Beck, 53. Ed. 2023, Art. 80a GG, [https://beck-online.beck.de/?vpath=bib-data%2fkomm%2fBeckOKGG\\_53%2fGG%2fcont%2fBECKOKGG%2eGG%2eA80A%2ehtm](https://beck-online.beck.de/?vpath=bib-data%2fkomm%2fBeckOKGG_53%2fGG%2fcont%2fBECKOKGG%2eGG%2eA80A%2ehtm).

3 So *Erkens*, „Rüstzeug für die Gesamtverteidigung: die Sicherstellungsgesetze - Teil 1: Grundzüge des deutschen Notstandsrechts“, in: Bundeswehrverwaltung, Heft 7, 2020, S. 147-154 (150), <https://research.wolterskluwer-online.de/document/cdac9999-df1e-3aa9-86ea-3b20a73f468e>.

4 Es handelt sich dabei *nicht* um öffentlichkeitsscheue „Geheimgesetze“ (so *Mertins*, *Der Spannungsfall*, Baden-Baden: Nomos 2013, S. 106).

Aktivierung der Notstandsfälle, d.h. die **verfassungsrechtlichen Tatbestandmerkmale**, die dazu erfüllt sein müssten, werden in Teil 2 dieses Sachstandes zunächst abstrakt erläutert und dann im Kontext des Ukrainekriegs konkret bewertet (2.2. bis 2.4.). Dabei ist zu beachten, dass der Aktivierung der Notstandsfälle eine **politische Prognoseentscheidung des Parlaments zugrunde** liegt, die mit den dafür erforderlichen parlamentarischen Mehrheiten getroffen wird. Die Prognoseentscheidung können die Wissenschaftlichen Dienste inhaltlich zwar nicht vornehmen – wohl aber kann der entsprechende **verfassungsrechtliche Rahmen** (Umfang, Grenzen und Justitiabilität) abgesteckt werden (2.3.2.). In Teil 3 des Sachstandes werden die Sicherstellungsgesetze und ihr –vermeintlicher – Beitrag zur Stärkung der Verteidigungsfähigkeit der Bundeswehr näher untersucht.

### 1.3. Verteidigungsfall

Der Verteidigungsfall gem. Art. 115a Abs. 1 GG erfordert einen bereits andauernden oder unmittelbar bevorstehenden **bewaffneten Angriff auf das Bundesgebiet** (Legaldefinition). Der Angriff muss eine gewisse **Qualität** und **Intensität** aufweisen: Erforderlich ist eine **existenzgefährdende Destabilisierung des Staatswesens**. Im Falle eines drohenden Angriffs ist eine Prognoseentscheidung zu treffen. Der Verteidigungsfall führt zur **automatischen Anwendbarkeit sämtlicher Notstandsgesetze**.<sup>5</sup>

**Verfahrensrechtlich** fordert die Feststellung des Verteidigungsfalles einen **Bundestagsbeschluss mit einer Zwei-Drittel-Mehrheit der abgegebenen Stimmen**, mindestens aber der Mehrheit der Mitglieder des Deutschen Bundestages. Für die darüber hinaus erforderliche **Zustimmung im Bundesrat** ist eine einfache Mehrheit der Stimmen ausreichend (Art. 52 Abs. 3 S. 1 GG).<sup>6</sup> Die hohen **verfahrensrechtlichen Hürden** sollen „vorschnelle“ politische Entscheidungen verhindern. Die Feststellung des Verteidigungsfalles erfolgt auf **Antrag der Bundesregierung**, die hierüber als Kollegium entscheidet („Antragsmonopol“). Ein **parlamentarisches Initiativrecht des Bundestags** (oder des Bundesrates) sieht Art. 115a GG ausdrücklich nicht vor.<sup>7</sup> Wenn der Bun-

---

5 *Erkens*, „Rüstzeug für die Gesamtverteidigung: die Sicherstellungsgesetze - Teil 1: Grundzüge des deutschen Notstandsrechts“, in: Bundeswehrverwaltung, Heft 7, 2020, 147-154 (150), <https://research.wolterskluwer-online.de/document/cdac9999-df1e-3aa9-86ea-3b20a73f468e>.

6 *Schmidt-Radefeldt*, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), BeckOK Grundgesetz, München: Beck, 53. Ed. 2023, Art. 115a Rn. 18, [https://beck-online.beck.de/?vpath=bib-data/komm/BeckOKGG\\_53/GG/cont/BECKOKGG.GG.A115A.htm](https://beck-online.beck.de/?vpath=bib-data/komm/BeckOKGG_53/GG/cont/BECKOKGG.GG.A115A.htm).

7 *Grote*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Grundgesetz, München: Beck, 7. Aufl. 2018, Art. 115a Rn. 29, [https://beck-online.beck.de/Dokument?vpath=bibdata%2Fkomm%2Fmangoldtklstkogg\\_7\\_band3%2Fgg%2Fcont%2Fmangoldtklstkogg.gg.a115a.htm&anchor=Y-400-W-MANGOLDTKLSTKOGG\\_7\\_BAND3-NAME-ID\\_2345](https://beck-online.beck.de/Dokument?vpath=bibdata%2Fkomm%2Fmangoldtklstkogg_7_band3%2Fgg%2Fcont%2Fmangoldtklstkogg.gg.a115a.htm&anchor=Y-400-W-MANGOLDTKLSTKOGG_7_BAND3-NAME-ID_2345).  
*Gramm/Wittenberg*, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke (Hrsg.), Grundgesetz Kommentar, Hürth: Carl Heymanns Verlag, 15. Aufl. 2022, Art. 115a Rn. 17.

destag infolge äußerer Umstände in seiner Gesamtheit außerstande ist, den Verteidigungsfall festzustellen, kann der **Gemeinsame Ausschuss** (Art. 53a GG) als „Notparlament“<sup>8</sup> den Verteidigungsfall mit Zwei-Drittel-Mehrheit der abgegebenen Stimmen, mindestens aber der Mehrheit seiner Mitglieder, feststellen.<sup>9</sup>

#### 1.4. Spannungsfall

Als „**Vorstufe**“ zum Verteidigungsfall<sup>10</sup> trägt der Spannungsfall dem Umstand Rechnung, dass „in bestimmten Fällen Maßnahmen zur Herstellung der erhöhten Verteidigungsbereitschaft“ schon vor dem Verteidigungsfall getroffen werden müssen.<sup>11</sup>

Das **Initiativrecht** zur Feststellung des Spannungsfalles ist verfassungsrechtlich **nicht geregelt**, wird aber nach h.M. in der Kommentarliteratur sowohl dem Bundestag als auch der Bundesregierung zugestanden.<sup>12</sup> Die Feststellung des Spannungsfalles selbst erfordert **stets eine Zwei-Drittel-Mehrheit der abgegebenen Stimmen im Bundestag**. Für den Antrag auf Feststellung gilt Art. 76 Abs. 1 GG.<sup>13</sup> Eine **Mitwirkung des Bundesrates ist nicht erforderlich**. Zur Kontrolle und Korrektur des Gesetzesvollzugs kann der Bundestag nach Art. 80a Abs. 2 GG jederzeit die Aufhebung von Maßnahmen verlangen, die auf Grund der Entsperrung von Notstandsregelungen nach Abs. 1 ergangen sind.<sup>14</sup>

---

8 Dazu näher *Schmidt-Radefeldt*, Verteidigungsfall und Gemeinsamer Ausschuss, in: Morlok/Schliesky/Wiefelspütz (Hrsg.), Handbuch Parlamentsrecht, Baden-Baden: Nomos 2016, § 47, S. 1544 ff.

9 *Grote*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Grundgesetz, München: Beck, 7. Aufl. 2018, Art. 115a Rn. 30, 32, 35, [https://beck-online.beck.de/Dokument?vpath=bibdata%2Fkomm%2Fmangoldtklstkogg\\_7\\_band3%2Fgg%2Fcont%2Fmangoldtklstkogg.gg.a115a.htm&anchor=Y-400-W-MANGOLDTKLST-KOGG\\_7\\_BAND3-NAME-ID\\_2345](https://beck-online.beck.de/Dokument?vpath=bibdata%2Fkomm%2Fmangoldtklstkogg_7_band3%2Fgg%2Fcont%2Fmangoldtklstkogg.gg.a115a.htm&anchor=Y-400-W-MANGOLDTKLST-KOGG_7_BAND3-NAME-ID_2345).

10 Sinngemäß BT-Drs. V/2873, S. 8, <https://dserver.bundestag.de/btd/05/028/0502873.pdf>; explizit *Mertins*, Der Spannungsfall, Baden-Baden: Nomos 2013, S. 77.

11 *Benda*, Die Notstandsverfassung, 10. Aufl. 1968, S. 125.

12 Vgl. *Sannwald*, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke (Hrsg.), Grundgesetz Kommentar, Hürth: Heymanns, 15. Aufl. 2022, Art. 80a Rn. 16; *Schmidt-Radefeldt*, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), BeckOK Grundgesetz, München: Beck, 53. Ed. 2023, Art. 80a Rn. 5, jwl. m.w.N.

13 Vgl. *Mertins*, Der Spannungsfall, Baden-Baden: Nomos 2013, S. 96.

14 *Sannwald*, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke (Hrsg.), Grundgesetz Kommentar, Hürth: Carl Heymanns, 15. Aufl. 2022, Art. 80a Rn. 33 [https://research.wolterskluwer-online.de/browse/csh-da-fil-ter!e486b91799a015b03fc95e198725e7b23c8be7fa--WKDE\\_LTR\\_0000045160%2315f4610aad76388fa5fb1974cf558d0f/1600f96f-9e02-3e1b-83f4-1c4c2c1b3f3a](https://research.wolterskluwer-online.de/browse/csh-da-fil-ter!e486b91799a015b03fc95e198725e7b23c8be7fa--WKDE_LTR_0000045160%2315f4610aad76388fa5fb1974cf558d0f/1600f96f-9e02-3e1b-83f4-1c4c2c1b3f3a).

## 1.5. Zustimmungsfall

Art. 80a Abs. 1 S. 1 GG regelt in seiner 2. Alternative eine **besondere Zustimmungskompetenz** des Deutschen Bundestags **zur Entsperrung einzelner Rechtsvorschriften** in einer dem Spannungsfall vergleichbaren außenpolitischen Konfliktsituation (sog. Zustimmungsfall).<sup>15</sup> Der Zustimmungsfall beinhaltet gewissermaßen die „**leise Variante**“<sup>16</sup> des Spannungsfalls. Das zeigt sich daran, dass für eine Entsperrung *aller* Notstandsvorschriften („*en bloc*“) die explizite Feststellung des Spannungsfalls (s.o. 1.4.) notwendig ist.<sup>17</sup> Umstritten ist, ob Bundestag **sukzessive** der Freigabe *aller* gesperrten Notstandsregelungen zustimmen könnte,<sup>18</sup> was im Ergebnis den Wirkungen einer Feststellung des Spannungsfalls entspräche.

Der Zustimmungsfall ist Ausdruck des **notstands- und wehrverfassungsrechtlichen Verhältnismäßigkeitsprinzips**. Indem der Bundestag nur das in der konkreten Situation jeweils erforderliche Notstandsrecht freigibt, „vermag sich dieses geschmeidig einer sich allmählich aufbauenden Spannungslage adäquat anzupassen.“<sup>19</sup>

Zur besonderen Zustimmung des Bundestages im Zustimmungsfall ist eine Zwei-Drittel-Mehrheit der abgegebenen Stimmen *nur* in den ausdrücklich genannten Fällen erforderlich<sup>20</sup>, grundsätzlich reicht die **einfache Mehrheit der im Bundestag abgegebenen Stimmen**.<sup>21</sup> Mitwirkungsbe-fugnisse des **Bundesrates** existieren nicht.

---

15 Schmidt-Radefeldt, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), BeckOK Grundgesetz, München: Beck, 53. Ed. 2023, Art. 80a Rn. 6 f., [https://beck-online.beck.de/?vpath=bib-data%2fkomm%2fBeckOKGG\\_53%2fGG%2fcont%2fBECKOKGG%2eGG%2eA80A%2ehtm](https://beck-online.beck.de/?vpath=bib-data%2fkomm%2fBeckOKGG_53%2fGG%2fcont%2fBECKOKGG%2eGG%2eA80A%2ehtm).

16 So Erkens, „Rüstzeug für die Gesamtverteidigung: die Sicherstellungsgesetze - Teil 1: Grundzüge des deutschen Notstandsrechts“, in: Bundeswehrverwaltung, Heft 7, 2020, 147-154 (150).

17 Mertins, Der Spannungsfall, Baden-Baden: Nomos 2013, S. 95.

18 Dafür Kielmannsegg, in: Kämmerer/Kotzur (Hrsg.), Grundgesetz Bd. 2, München: Beck 7. Aufl. 2021, Art. 80a Rn. 13; Funke, in: Bonner Kommentar, Art. 80a Rn. 97; a.A. Mann, in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetz Kommentar, München: Beck 9. Aufl. 2021, Art. 80a Rn. 3; Mertins, der Spannungsfall, 2013, S. 94.

19 Depenheuer, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz-Kommentar, München: Beck, 99. EL September 2022, Art. 80a Rn. 70.

20 Dabei handelt es sich vor allem um Beschränkungen von Grundrechten (Art. 12a Abs. 5 und 6 GG).

21 Sannwald, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke (Hrsg.), Grundgesetz Kommentar, Hürth: Carl Heymanns, 15. Aufl. 2022, Art. 80a Rn. 32.

## 1.6. Bündnisfall

Die sog. „**Bündnisklausel**“ in Art. 80a Abs. 3 GG ermöglicht eine Entsperrung von Notstandsvorschriften bei einem (drohenden) Angriff auf einen NATO-Bündnispartner.<sup>22</sup> Der Normtext des Art. 80a Abs. 3 GG ist nicht gerade eingängig formuliert<sup>23</sup> und zudem **komplex aufgebaut**, denn er beschreibt ein **zweistufiges Verfahren**, das sowohl völkerrechtliche als auch staatsrechtliche Verfahrensschritte beinhaltet.

Der **völkerrechtliche Beschluss** des NATO-Rates über die Feststellung des Bündnisfalls (Art. 5 NATO-Vertrag)<sup>24</sup> ist dabei **rechtlich zu trennen** von dem **staatsrechtlichen Beschluss** der Bundesregierung nach Art. 80a Abs. 3 GG. Um innerstaatliche Notstandsregelungen zu „entsperren“ oder Vorbereitungsmaßnahmen zur Herstellung der Verteidigungsbereitschaft Deutschlands treffen zu können,<sup>25</sup> bedarf es neben dem NATO-Ratsbeschluss, an welchem der deutsche NATO-Botschafter mitwirkt, **zusätzlich** noch einer **Zustimmung der Bundesregierung als Kollegialorgan** (Kabinettsbeschluss).<sup>26</sup>

Der Bündnisbeschluss des NATO-Rats vermag für sich genommen noch keine Notstandsregelungen zu aktivieren; der NATO-Rat greift nicht in die innerstaatliche Rechtsordnung über.<sup>27</sup> So ging die erstmalige Feststellung des NATO-Bündnisfalls durch den NATO-Rat am 2. Oktober 2001 weder mit der Entsperrung etwaiger bundesdeutscher Notstandsvorschriften noch mit einer Teilmobilmachung einher.

- 
- 22 *Brenner*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Grundgesetz, München: Beck, 7. Aufl. 2018, Art. 80a Rn. 36, [https://beck-online.beck.de/Dokument?vpath=bibdata%2Fkomm%2Fmangoldtklstkogg\\_7\\_band2%2Fgg%2Fcont%2Fmangoldtklstkogg.gg.a80a.htm&anchor=Y-400-W-MANGOLDTKLST-KOGG\\_7\\_BAND2-NAME-ID\\_2545](https://beck-online.beck.de/Dokument?vpath=bibdata%2Fkomm%2Fmangoldtklstkogg_7_band2%2Fgg%2Fcont%2Fmangoldtklstkogg.gg.a80a.htm&anchor=Y-400-W-MANGOLDTKLST-KOGG_7_BAND2-NAME-ID_2545); *Kment*, in: Jarass/Pieroth, GG, München: C. H. Beck, 17. Aufl. 2022, Art. 80a Rn. 6.
- 23 Art. 80a Abs. 3 GG lautet: „Abweichend von Absatz 1 ist die Anwendung solcher Rechtsvorschriften auch auf der Grundlage und nach Maßgabe eines Beschlusses zulässig, der von einem internationalen Organ im Rahmen eines Bündnisvertrages mit Zustimmung der Bundesregierung gefasst wird. Maßnahmen nach diesem Absatz sind aufzuheben, wenn der Bundestag es mit der Mehrheit seiner Mitglieder verlangt.“
- 24 Der vom NATO-Rat einstimmig zu beschließende Bündnisfall (Art. 5 NATO-Vertrag) ist mit dem Verteidigungsfall (Art. 115a GG) rechtlich nicht deckungsgleich.
- 25 Etwa die nach Maßgabe des NATO-Alarmsystems auszulösende zivile Teilmobilmachung.
- 26 *Kment*, in: Jarass/Pieroth, GG, München: Beck, 17. Aufl. 2022, Art. 80a Rn. 6, [https://beck-online.beck.de/?vpath=bibdata%2Fkomm%2FJarassPierothKoGG\\_17%2FGG%2Fcont%2FJarassPieroth-KoGG%2EGG%2Ea80a%2Ehtm](https://beck-online.beck.de/?vpath=bibdata%2Fkomm%2FJarassPierothKoGG_17%2FGG%2Fcont%2FJarassPieroth-KoGG%2EGG%2Ea80a%2Ehtm). *Sannwald*, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke (Hrsg.), Kommentar zum Grundgesetz, Carl Heymanns, 15. Aufl. 2022, Art. 80a Rdnr. 40.
- 27 Die Anwendung von Art. 80a Abs. 3 GG bewirkt also *keine* Souveränitätseinbuße Deutschlands. Überdies kommt ein Beschluss des NATO-Rats nur mit Zustimmung des (weisungsabhängigen) deutschen NATO-Botschafters zustande.



Anders als in den drei anderen Fällen des äußeren Notstandes (Verteidigungs-, Spannungs- und Zustimmungsfälle), über deren Aktivierung der Deutsche Bundestag (mit)entscheidet, führt die Anwendung der sog. „Bündnisklausel“ in Art. 80a Abs. 3 GG zu einem **staatsinternen Kompetenzverlust der Legislative zugunsten der Exekutive**. Das Grundgesetz kompensiert diesen Verlust an parlamentarischen Mitwirkungsrechten dadurch, dass der Bundestag (mit Mehrheit seiner Mitglieder) **jederzeit die Aufhebung** der von der Bundesregierung beschlossenen Maßnahmen verlangen kann (Art. 80a Abs. 3 S. 2 GG, sog. Reversibilitätsprinzip). Besonders einschneidende Notstandsregelungen (z.B. Grundrechtseinschränkungen) können zudem *nur* im Wege des Spannungs- und Zustimmungsfalles – also *mit* Zustimmung des Parlaments – aktiviert werden. Auch bedürfen **Auslandseinsätze der Bundeswehr** – selbst im NATO-Bündnisfall – weiterhin einer konstitutiven Zustimmung des Deutschen Bundestags.<sup>28</sup>

## 2. Zur Aktivierung der Notstandsverfassung angesichts der Bedrohungslage Deutschlands infolge des Kriegs in der Ukraine

Der Krieg in der Ukraine hat auch die Notstandsverfassung des Grundgesetzes wieder einmal zum Diskussionsthema gemacht.<sup>29</sup> Es stellt sich die Frage, ob die **kriegsbedingte Spannungslage** zwischen Russland und der Bundesrepublik Deutschland, die gemeinsam mit NATO-Partnern die Ukraine waffen- und ausbildungstechnisch unterstützt, eine Aktivierung von Notstandsregelungen **politisch und verfassungsrechtlich möglich erscheinen** lässt.

### 2.1. Vorbemerkungen

Einige grundsätzliche Bemerkungen seien an dieser Stelle vorausgeschickt: Die während des Kalten Krieges eingefügten Notstandsregelungen sind bis heute **nie zur Anwendung** gekommen; sie haben sich – um es anders zu formulieren – **in Krisenlagen auch noch nicht bewährt** bzw. bewähren müssen. **Präzedenzfälle, Staatspraxis oder verfassungsgerichtliche Urteile zur Notstandsverfassung existieren nicht**. Weder der Verteidigungsfall, noch der Spannungs- oder Zustimmungsfälle sind jemals ins Werk gesetzt worden. Das macht den Umgang mit diesem weitgehend „**akademisch**“ **gebliebenen Rechtsregime** nicht einfacher. Wesentliches Rüstzeug der Notstandsverfassung bleiben – neben den **Normtexten** und den ihnen zugrundeliegenden **Gesetzesmaterialien** und **Erläuterungen des verfassungsändernden Gesetzgebers** – die zahlreichen **Grundgesetz-Kommentierungen**. Rechtliche Bindungswirkung entfalten diese Kommentierungen

---

28 Schmidt-Radefeldt, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), BeckOK Grundgesetz, München: Beck, 53. Ed. 2023, Art. 80a Rn. 13.  
Mann, in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, München: Beck 9. Aufl. 2021, Art. 80a Rn. 5.

29 Die Notstandsverfassung führt seit ihrer Einführung im Jahre 1968 ein regelrechtes verfassungsrechtliches „Mauerblümchendasein“, wird aber im Zeichen äußerer Bedrohungen immer wieder gerne zum Gegenstand politischer Diskussionen gemacht; so etwa anlässlich des NATO-Bündnisfalles von „9/11“ sowie im Kontext der Debatte um terroristische Bedrohungen („Renegade-Fälle“), aber auch von „Cyber-Attacken“ etc.

zwar formal nicht; sie können jedoch, soweit sie sich zur herrschenden Meinung verdichtet haben, ein potentiell künftiges Handeln der Staatsorgane **rechtlich „vorprägen“**.

## 2.2. Verteidigungs- und Bündnisfall

Schichtet man den gestuften äußeren Notstand anhand der oben dargestellten vier Notstandsfälle ab, so bleibt für die **Anwendung des Verteidigungs- oder Bündnisfalles** zum **jetzigen Zeitpunkt** (noch) **kein Raum**: Weder hat der NATO-Rat bereits den NATO-Bündnisfall proklamiert,<sup>30</sup> noch steht ein Angriff auf das Territorium der Bundesrepublik Deutschland **faktisch unmittelbar bevor**. Die parlamentarische Prognoseentscheidung unterliegt nach Auffassung der Kommentarliteratur **hohen Hürden**; gefordert wird die „**mit an Sicherheit grenzende Wahrscheinlichkeit**“<sup>31</sup> eines bewaffneten Angriffs.

Das **Eskalationspotential des Ukrainekrieges für die westlichen Bündnispartner** mag angesichts der (atomaren) Drohungen aus Moskau **politisch kontrovers diskutiert und bewertet**<sup>32</sup> und in der deutschen Öffentlichkeit **entsprechend perzipiert** werden.<sup>33</sup> Nichtsdestotrotz binden die in Art. 115a Abs. 1 GG verfassungsrechtlich normierten Tatbestandsvoraussetzungen („bewaffneter Angriff“) die gesetzgebenden Körperschaften und engen den parlamentarisch-prognostischen Beurteilungsspielraum entsprechend ein.

## 2.3. Spannungsfall

### 2.3.1. Ausgestaltung durch den verfassungsändernden Gesetzgeber

Durch den Verzicht auf eine starre Legaldefinition ermöglicht der Spannungsfall dem Parlament ein **flexibleres Instrumentarium für das sicherheitspolitische Krisenmanagement**.<sup>34</sup> Die gesetzes-systematisch auffällige Verankerung von Verteidigungs- und Spannungsfall in **unterschiedlichen Abschnitten des Grundgesetzes** macht indes deutlich, dass der Spannungsfall **nicht an die starre**

---

30 Art. 5 NATO-Vertrag verlangt dafür einen „bewaffneten Angriff“ (*armed attack*) auf das Territorium eines NATO-Partners.

31 Vgl. für viele *Jarass*, in: Jarass/Pieroth (Hrsg.), GG-Kommentar, München: Beck, 16. Aufl. 2020, Art. 115a Rn. 3 m.w.N.

32 Vgl. zur Diskussion um die atomaren Drohungen Russlands, *Liviu Horovitz/Lydia Wachs*, „Russlands nukleare Drohgebärden im Krieg gegen die Ukraine“, SWP Aktuell April 2022, [https://www.swp-berlin.org/publications/products/aktuell/2022A28\\_NukleareDrohgebaerden.pdf](https://www.swp-berlin.org/publications/products/aktuell/2022A28_NukleareDrohgebaerden.pdf).

33 Die Bandbreite des öffentlichen Diskurses bewegt sich zwischen (bloßer) „psychologischer Kriegsführung“ *Putins* bis hin zu Warnungen vor dem 3. Weltkrieg.

34 Vgl. BT-Drs. V/2873, S. 7, 11, <https://dserver.bundestag.de/btd/05/028/0502873.pdf>.

**Legaldefinition des Verteidigungsfalles gebunden** sein soll.<sup>35</sup> Als Vorkehrung gegen Machtmissbrauch kompensiert das **prozedurale Erfordernis** einer qualifizierten parlamentarischen Zweidrittel-Mehrheit in gewisser Weise die begriffliche Unklarheit des Spannungsfalles.<sup>36</sup>

### 2.3.2. Parlamentarischer Beurteilungsspielraum und Justitiabilität

Bei der Feststellung des **Spannungsfalles** besitzt der Deutsche Bundestag einen **erheblichen Beurteilungsspielraum**, da die mit der Feststellung verbundene **Krisenprognose** von etlichen Unwägbarkeiten abhängt.<sup>37</sup> Dieser Beurteilungsspielraum erscheint **politisch umso größer**, als dem Spannungsfall – anders als dem Verteidigungsfall – kein legal-definierter, sondern vielmehr ein interpretationsoffener Tatbestand zugrunde liegt. Gleichwohl wird die Feststellung des Spannungsfalles immer sorgfältiger Prüfung durch den Bundestag bedürfen, nicht zuletzt um „krisenverschärfende Wirkungen“ zu vermeiden.<sup>38</sup>

Exekutive oder legislative Prognoseentscheidungen entziehen sich aufgrund ihres **originär politischen Charakters** grundsätzlich einer verfassungsrechtlichen Überprüfung, geschweige denn einer verfassungsgerichtlichen Korrektur. Auch die Feststellung des Spannungsfalles unterliegt nur einer **eingeschränkten gerichtlichen Kontrolle durch das BVerfG**, weil die mit der Entscheidung verbundene Krisenprognose des Bundestages durch das Gericht im Rahmen einer Überprüfung nicht grundsätzlich in Frage gestellt wird.<sup>39</sup> In Ermangelung subsumtionsfähiger materieller Voraussetzungen und in Ansehung des einzelfallbezogenen Charakters der Feststellungsentscheidung wird sich die gerichtliche Überprüfung auf eine **Missbrauchskontrolle** beschränken müssen.<sup>40</sup>

---

35 Mertins, Der Spannungsfall, Baden-Baden: Nomos 2013, S. 62.

36 Ebda., S. 63 f.

37 Sannwald, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke (Hrsg.), Grundgesetz Kommentar, Hürth: Carl Heymanns, 15. Aufl. 2022, Art. 80a Rn. 15 m.w.N.

38 So bereits Egon Schunck, Das Notstandsrecht 1969, S. 49.

39 So Brenner, in: v.Mangoldt/Klein/Starck, Grundgesetz, München: Beck, 7. Aufl. 2018, Art. 80a Rn. 19 m.w.N. in Anm. 36, [https://beck-online.beck.de/Dokument?vpath=bibdata%2Fkomm%2Fmangoldtklstkogg\\_7\\_band2%2Fgg%2Fcont%2Fmangoldtklstkogg.gg.a80a.htm&anchor=Y-400-W-MANGOLDTKLST-KOOG\\_7\\_BAND2-NAME-ID\\_2545](https://beck-online.beck.de/Dokument?vpath=bibdata%2Fkomm%2Fmangoldtklstkogg_7_band2%2Fgg%2Fcont%2Fmangoldtklstkogg.gg.a80a.htm&anchor=Y-400-W-MANGOLDTKLST-KOOG_7_BAND2-NAME-ID_2545).

40 So Depenheuer, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz-Kommentar, München: Beck, 99. EL September 2022, Art. 80a Rn. 68, [https://beck-online.beck.de/?vpath=bibdata/komm/MaunzDuerigKoGG\\_99/GG/cont/MaunzDuerigKoGG.GG.a80a.gID.glVI.htm](https://beck-online.beck.de/?vpath=bibdata/komm/MaunzDuerigKoGG_99/GG/cont/MaunzDuerigKoGG.GG.a80a.gID.glVI.htm).

### 2.3.3. Materielle Anforderungen

Der parlamentarische Beurteilungsspielraum bei der Krisenprognose bedeutet gleichwohl **keinen „Blankoscheck“ des Bundestages** zur Feststellung des Spannungsfalles.<sup>41</sup> Nach dem Willen des verfassungsändernden Gesetzgebers und nach der Interpretation des Art. 80a GG durch die Kommentarliteratur muss die Feststellung des Spannungsfalles **erforderlich** sein, um in Zeiten **„schwerer außenpolitischer Konfliktsituationen“** mit **„erhöhten internationalen Spannungen“** eine gesteigerte Verteidigungsbereitschaft Deutschlands herzustellen.<sup>42</sup> Für diese **hohen verfassungsrechtlichen Hürden** spricht auch, dass der verfassungsändernde Gesetzgeber sowohl durch den Wortlaut („außer im Verteidigungsfall“) als auch durch die Einordnung in das Gefüge der Notstandsverfassung eine **Verknüpfung zwischen Spannungs- und Verteidigungsfall** herstellen wollte.<sup>43</sup>

Aus dem gesetzssystematischen Zusammenhang der beiden Notstandsfälle ergibt sich, dass auch für die Feststellung des Spannungsfalles ein **bewaffneter Angriff auf das Bundesgebiet drohen** muss. Dabei genügt nach der Kommentarliteratur allerdings schon eine **„erhebliche Wahrscheinlichkeit“**<sup>44</sup> – also eine **weniger dringliche Gefahrenlage** als beim Verteidigungsfall, der eine „an Sicherheit grenzende Wahrscheinlichkeit“ eines Angriffs fordert. In diesem Zusammenhang hat der (Anfang dieses Jahres verstorbene) Kölner Staatsrechtler *Klaus Stern*<sup>45</sup> in seinem vielzitierten Standardwerk zum Staatsrecht treffend angemerkt:

„Welches Maß an Bedrohung bestehen muss, ist [letztlich] nicht definierbar, sondern der Natur der Sache nach nur ‚dezidierbar‘. Insofern ist der Begriff prognostisch ausfüllungsfähig“.<sup>46</sup>

---

41 Mit dem Spannungsfall sind immerhin nicht nur politische Signalwirkungen, sondern auch mögliche Eingriffe in Individualrechtsgüter verbunden, vgl. BT-Drs. V/2873, <https://dserver.bundestag.de/btd/05/028/0502873.pdf>.

42 Vgl. BT-Drs. V/2873, S. 11, <https://dserver.bundestag.de/btd/05/028/0502873.pdf>; ebenso *Brenner*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Grundgesetz, München: Beck, 7. Aufl. 2018, Art. 80a Rn. 9. *Sannwald*, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke (Hrsg.), Grundgesetz Kommentar, Hürth: Carl Heymanns, 15. Aufl. 2022, Art. 80a Rn. 14 m.w.N.

43 Vgl. *Mertins*, Der Spannungsfall, Baden-Baden: Nomos 2013, S. 77.

44 *Kment*, in: Jarass/Pieroth, GG, München: Beck, 17. Aufl. 2022, Art. 80a Rn. 1 m.w.N., [https://beck-online.beck.de/?vpath=bibdata%2Fkomm%2FJarassPierothKoGG\\_17%2FGG%2Fcont%2FJarassPierothKoGG%2EGG%2Ea80a%2Ehtm](https://beck-online.beck.de/?vpath=bibdata%2Fkomm%2FJarassPierothKoGG_17%2FGG%2Fcont%2FJarassPierothKoGG%2EGG%2Ea80a%2Ehtm). *Schmidt-Radefeldt*, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), BeckOK Grundgesetz, München: Beck, 53. Ed. 2023, Art. 80a Rn. 2, [https://beck-online.beck.de/?vpath=bibdata%2Fkomm%2FBeckOKGG\\_53%2FGG%2Fcont%2FBECKOKGG%2eGG%2eA80A%2ehtm](https://beck-online.beck.de/?vpath=bibdata%2Fkomm%2FBeckOKGG_53%2FGG%2Fcont%2FBECKOKGG%2eGG%2eA80A%2ehtm).

45 <https://verwaltungslehre.uni-koeln.de/verzeichnis/klaus-stern/zum-tod-von-klaus-stern>.

46 *Stern*, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Bd. 2, 1980, S. 1441.

#### 2.3.4. Parlamentarische Feststellung des Spannungsfalles angesichts des Krieges in der Ukraine

Zur Feststellung des Spannungsfalles sind – wie bereits ausgeführt – von Verfassung wegen **hohe Hürden** zu überwinden. Dazu zählen nach Auffassung der Literatur „schwere außenpolitische Konfliktsituationen“, „erhöhte internationale Spannungen“ und die „erhebliche Wahrscheinlichkeit eines bewaffneten Angriffs“ (s.o. 2.3.3.). **Latente außenpolitische Gefahrenlagen** (wie sie im „Kalten Krieg“ bestanden haben) reichen dagegen nicht aus.

Doch haben sich die **internationalen Spannungen** durch den Krieg in der Ukraine im Vergleich zur Lage im „Kalten Krieg“ **deutlich verschärft**. Russland betrachtet die NATO-Partner im Ukrainekrieg als Gegner, dem man unverhohlen mit **militärischen Angriffen droht**.<sup>47</sup> Deutschland beteiligt sich nicht nur an der verstärkten Sicherung der NATO-Ostflanke, sondern unterstützt gemeinsam mit seinen NATO-Partnern die Ukraine durch Waffenlieferungen und Ausbildung ukrainischer Soldaten. Diese Unterstützungsleistungen überschreiten – jedenfalls nach ganz überwiegender Auffassung in der völkerrechtlichen Literatur<sup>48</sup> – **vorläufig noch nicht die Schwelle zur Kriegsbeteiligung** i.S.d. Art. 51 VN-Charta (kollektive Selbstverteidigung).<sup>49</sup> Sollte Deutschland hingegen durch die Entsendung von eigenen Kampftruppen offensichtlich zur **Konfliktpartei in dem Ukrainekrieg** werden, spräche vieles dafür, dass damit auch die verfassungsrechtlichen Anforderungen für eine Feststellung des Spannungsfalles nach Art. 80a Abs. 1 GG erfüllt sind. Dies deutet der Verfassungsrechtler *Michael Brenner* (Universität Jena) in seiner Kommentierung an:

---

47 Vgl. für viele FR vom 8. Juli 2022, <https://www.fr.de/politik/ukraine-news-putin-droht-westen-schlachtfeld-krieg-konflikt-zr-91656583.html>.

48 Die völkerrechtliche Diskussion über die Frage, wann ein Staat zur Konfliktpartei wird, kann an dieser Stelle nicht nachgezeichnet werden. Vgl. dazu u.a. *Wentker*, „Kriegspartei? Sicherheitspolitischer Diskurs und Völkerrecht im Ukraine-Krieg“, in: DÖV 2022, S. 988-995; *Krajewski*, „Weder neutral noch Kriegspartei?: Zur rechtlichen Bewertung von Waffenlieferungen an die Ukraine“, Völkerrechtsblog, 9. März 2022, <https://voelkerrechtsblog.org/de/weder-neutral-noch-konfliktpartei/>; *Ambos*, „Wird Deutschland durch Waffenlieferungen an die Ukraine zur Konfliktpartei“?, Verfassungsblog, 28. Februar 2022, <https://verfassungsblog.de/wird-deutschland-durch-waffenlieferungen-an-die-ukraine-zur-konfliktpartei/>; *Hathaway/Shapiro*, „Supplying arms to Ukraine is not an act of war“, just Security, 12. März 2022, <https://www.justsecurity.org/80661/supplying-arms-to-ukraine-is-not-an-act-of-war/>; *Dürr*, „Unterstützung im Ukraine-Krieg: Ausbildung ukrainischer Soldaten ist kein Kriegseintritt“, in: Legal Tribune Online, 5. Mai 2022, <https://www.lto.de/recht/hintergruende/h/ukraine-russland-krieg-wird-deutschland-durch-waffenlieferungen-und-ausbildung-von-soldaten-zur-konfliktpartei-neutralitaet-voelkerrecht/>.

49 Die Unterstützung der Ukraine mit Waffen ist rechtlich gesehen „Hilfe zur individuellen Selbstverteidigung“ der Ukraine. Eine klare unmittelbare Beteiligung am Konflikt (etwa durch Entsendung von Kampftruppen) wäre dagegen ein Akt „kollektiver Selbstverteidigung“ i.S.d. Art. 51 VN-Charta, welche nach Satz 2 eine Anzeigepflicht gegenüber dem Sicherheitsrat auslösen würde. Zur Abgrenzung vgl. *Christian Schaller*, „Waffenlieferungen an die Ukraine“, SWP-Aktuell 2. Februar 2023, S. 2, [https://www.swp-berlin.org/publications/products/aktuell/2023A09\\_waffenlieferungen\\_ukraine.pdf](https://www.swp-berlin.org/publications/products/aktuell/2023A09_waffenlieferungen_ukraine.pdf).

„Durch [Art. 80a GG] ist dem Parlament eine frühzeitige Beteiligung und Mitentscheidung im Falle der Erhöhung der Verteidigungsbereitschaft zugewiesen, sollte die Bundesrepublik Deutschland in einen zwischenstaatlichen Konflikt involviert sein, der jedoch nicht das Stadium des Verteidigungsfalles erreicht haben muss und möglicherweise auch gar nicht erreichen wird.“<sup>50</sup>

Die verfassungsrechtlichen Anforderungen für eine Feststellung des Spannungsfalles wären auch dann erfüllt, wenn die NATO infolge eines russischen Angriffs auf das Territorium eines NATO-Partners den **NATO-Bündnisfall** proklamiert. In diesem Fall würde sich auch die Frage nach einer Aktivierung der sog. „Bündnisklausel“ des Art. 80a Abs. 3 GG (s.o. 1.6.) durch die Bundesregierung stellen.

#### 2.4. Zustimmungsfall

Der sog. Zustimmungsfall ermöglicht eine – im Vergleich zum Spannungsfall – „dosierte“, „geräuschlosere“ und parlamentarisch kontrollierte Freigabe einzelner Bestimmungen des Notstandsrechts,<sup>51</sup> ohne dass damit eine nach außen **eskalierend wirkende** und nach innen möglicherweise **verunsichernde Signalwirkung** verbunden wäre.<sup>52</sup> Der Zustimmungsfall wird deshalb auch als „**kleiner Spannungsfall**“ bezeichnet. Anders als der Spannungsfall wird der Zustimmungsfall nach dem Wortlaut des Art. 80a Abs. 1 GG **nicht explizit „festgestellt“**. Der Zustimmungsfall tritt ein, sobald der Bundestag der Freigabe einzelner Notstandsregelungen zustimmt.

Die Zustimmung des Bundestages ist aber – aus systematischen Gründen – **nicht voraussetzungslos möglich**. Ähnlich wie der Spannungsfall ist auch der Zustimmungsfall „kein beliebiges Instrument des außenpolitischen Krisenmanagements“.<sup>53</sup> Jedoch lassen sich aus dem Wortlaut des Art. 80a Abs. 1 GG **greifbare materielle Anforderungen** an den Zustimmungsfall *nicht* entnehmen.

---

50 Vgl. *Brenner*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Grundgesetz, München: Beck, 7. Aufl. 2018, Art. 80a Rn. 1.

51 *Deppenheuer*, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz-Kommentar, München: Beck, 99. EL September 2022, Art. 80a Rn. 70, [https://beck-online.beck.de/Dokument?vpath=bibdata%2Fkomm%2Fmaunzduerigkogg\\_99%2Fgg%2Fcont%2Fmaunzduerigkogg.gg.a80a.gle.htm&anchor=Y-400-W-MAUNZDUERIGKOGG-GG-A-80A-RN-70](https://beck-online.beck.de/Dokument?vpath=bibdata%2Fkomm%2Fmaunzduerigkogg_99%2Fgg%2Fcont%2Fmaunzduerigkogg.gg.a80a.gle.htm&anchor=Y-400-W-MAUNZDUERIGKOGG-GG-A-80A-RN-70).

52 *Graf Vitzthum*, in: HStR Bd. VII, Heidelberg: Müller, 3. Aufl. 2009, § 170 Rn. 25.

53 *Deppenheuer*, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz-Kommentar, München: Beck, 99. EL September 2022, Art. 80a Rn. 72, [https://beck-online.beck.de/Dokument?vpath=bibdata%2Fkomm%2Fmaunzduerigkogg\\_99%2Fgg%2Fcont%2Fmaunzduerigkogg.gg.a80a.gle.htm&anchor=Y-400-W-MAUNZDUERIGKOGG-GG-A-80A-RN-70](https://beck-online.beck.de/Dokument?vpath=bibdata%2Fkomm%2Fmaunzduerigkogg_99%2Fgg%2Fcont%2Fmaunzduerigkogg.gg.a80a.gle.htm&anchor=Y-400-W-MAUNZDUERIGKOGG-GG-A-80A-RN-70).

Wer den Zustimmungsfall als „**leise Variante**“ des **Spannungsfalles** begreift, wird für den Zustimmungsfall dieselben (oder zumindest vergleichbare) materielle Voraussetzungen fordern wie für den Spannungsfall.<sup>54</sup> Der Zustimmungsfall würde sich dann nur im Hinblick auf seine Verfahren und Rechtsfolgen vom Spannungsfall unterscheiden (also: Freigabe *aller* Notstandsregelungen mit parlamentarischer *Zwei-Drittel-Mehrheit* im Spannungsfall; Freigabe *einzelner* Regelungen mit *einfacher Mehrheit* im Zustimmungsfall). Wer den Zustimmungsfall dagegen als weitgehend **eigenständiges Notstandsinstrument** begreift, das im Gegensatz zum Spannungsfall eben gerade keiner expliziten „Feststellung“ bedarf, wird sich auch mit **materiell geringeren Anforderungen** als beim Spannungsfall zufrieden geben.<sup>55</sup>

Vor allem in der älteren Literatur findet man (noch) Auffassungen, die mit Blick auf die Aktivierung von Spannungs- und Zustimmungsfall für eine **völlige Gleichheit** der materiellen Anforderungen plädieren.<sup>56</sup> In der neueren Kommentarliteratur wird zumeist eine **abgeschwächte Vergleichbarkeit** der Ausgangslage von Zustimmungs- und Spannungsfall gefordert.<sup>57</sup> So bleibe der Zustimmungsfall als Teil der Notstandsverfassung zwar an die **faktischen Bedingungen des Spannungsfalles gebunden**, „ohne dass allerdings dessen mögliches Konfliktpotential erreicht werden müsse“.<sup>58</sup> Nach der (wohl) überwiegenden Auffassung der Kommentarliteratur spricht einiges dafür, dass der Zustimmungsfall eine **geringere Intensität der Bedrohung** bzw. ein **geringeres Konfliktpotential** als der Spannungsfall fordert.

Ob angesichts der **aktuellen Bedrohungslage Deutschlands** im Kontext des russischen Angriffskrieges auf die Ukraine die **materiellen Voraussetzungen für einen Zustimmungsfall** vorliegen, die es dem Bundestag verfassungsrechtlich ermöglichen würden, der „Entsperrung“ von einzelnen Notstandsgesetzen „besonders zuzustimmen“, unterliegt **parlamentarischer Dezision**.

---

54 So etwa *Schmahl*, in: Sodann (Hrsg.), Grundgesetz Kompakt-Kommentar, München: Beck, 2009, Art. 80a Rn. 5; *Mann*, in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, München: Beck, 9. Aufl. 2021, Art. 80a Rn. 3; *Grzeszick*, in: Höfling/Augsberg/Rixen (Hrsg.), Berliner Kommentar zum Grundgesetz, Bd. 5, Berlin 2022, Art. 80a Rn. 6.

55 So ausdrücklich *Kment*, in: Jarass/Pierothen, GG, München: Beck, 17. Aufl. 2022, Art. 80a Rn. 3 m.w.N., [https://beck-online.beck.de/?vpath=bibdata%2Fkomm%2FJarassPierothenKoGG\\_17%2FGG%2Fcont%2FJarassPierothenKoGG%2EGG%2Ea80a%2Egl1%2Ehtm](https://beck-online.beck.de/?vpath=bibdata%2Fkomm%2FJarassPierothenKoGG_17%2FGG%2Fcont%2FJarassPierothenKoGG%2EGG%2Ea80a%2Egl1%2Ehtm).

56 Vgl. *Hans Hugo Klein*, „Dienstpflichten im Spannungsfall“, in: Der Staat 1969, S. 363-386 (379 f.).

57 Dabei existieren unterschiedliche Nuancierungen hinsichtlich dieser „abgeschwächten Anforderungen“, vgl. etwa *Heun*, in: Dreier (Hrsg.), Grundgesetz. Kommentar, Bd. II, Tübingen: Mohr Siebeck, 3. Aufl. 2015, Art. 80a Rn. 6: „mindere Konfliktsituation“; *Kielmannsegg*, in: Kämmerer/Kotzur (Hrsg.), Grundgesetz, München: Beck, 7. Aufl. 2021, Art. 80a Rn. 14 m.N.

58 *Brenner*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Grundgesetz, München: Beck, 7. Aufl. 2018, Art. 80a Rn. 24, [https://beck-online.beck.de/Dokument?vpath=bibdata%2Fkomm%2Fmangoldtklstkogg\\_7\\_band2%2Fgg%2Fcont%2Fmangoldtklstkogg.gg.a80a.htm&anchor=Y-400-W-MANGOLDTKLST-KOOG\\_7\\_BAND2-NAME-ID\\_2545](https://beck-online.beck.de/Dokument?vpath=bibdata%2Fkomm%2Fmangoldtklstkogg_7_band2%2Fgg%2Fcont%2Fmangoldtklstkogg.gg.a80a.htm&anchor=Y-400-W-MANGOLDTKLST-KOOG_7_BAND2-NAME-ID_2545). Ähnlich *März*, „Äußerer Staatsnotstand“, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts Bd. XII, Heidelberg: Müller, 3. Aufl. 2014, § 291 Rn. 37.

Der Bundestag genießt im Rahmen seiner Prognoseentscheidung einen **weiten Beurteilungsspielraum**.<sup>59</sup> Im Rahmen des Zustimmungsfalles bedarf die Gefahr eines bewaffneten Angriffs jedenfalls nur „einer **geringen prognostischen Sicherheit**“.<sup>60</sup>

### 3. Entsperrung von Sicherstellungs- und Vorsorgegesetzen

Im dritten Teil dieses Sachstandes sollen die Sicherstellungsgesetze und -verordnungen und ihr – vermeintlicher – Beitrag zur Stärkung der Verteidigungsfähigkeit der Bundeswehr eingehender untersucht werden.

#### 3.1. Gesetzestechnische Ausgestaltung

Bei den „Rechtsvorschriften“, auf die Art. 80a Abs. 1 GG verweist, handelt es sich um im normalen Gesetzgebungsverfahren erlassene **Sicherstellungs- und Vorsorgegesetze bzw. -verordnungen**. Sicherstellungsgesetze sind Bundesgesetze über die Verteidigung einschließlich des Schutzes der Zivilbevölkerung, während Vorsorgegesetze zusätzlich auch der **Bewältigung anderer Versorgungskrisen** dienen.<sup>61</sup>

Mit dem **Junktiv** des Art. 80a GG („darf nur nach Maßgabe des Art. 80a GG angewandt werden“) hat der Gesetzgeber bislang vornehmlich die sog. **Sicherstellungsgesetze und -verordnungen** verbunden und deren Anwendung an die Feststellung des Spannungsfalles bzw. an die besondere Zustimmung des Bundestages geknüpft. Gesetzestechnisch **ermächtigen** die Sicherherstellungsgesetze zum **Erlaß von Rechtsverordnungen**, wobei diese Ermächtigung mit dem Junktiv des Art. 80a GG verbunden ist („Rechtsverordnungen dürfen nur nach Maßgabe des Artikels 80a des Grundgesetzes angewandt werden“).<sup>62</sup>

---

59 *Kielmannsegg*, in: Kämmerer/Kotzur (Hrsg.), Grundgesetz, München: Beck 7. Aufl. 2021, Art. 80a Rn. 14; *Heun*, in: Dreier (Hrsg.), Grundgesetz. Kommentar, Bd. II, Tübingen: Mohr Siebeck, 3. Aufl. 2015, Art. 80a Rn. 5; *Deppenheuer*, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz-Kommentar, München: Beck, 99. EL September 2022, Art. 80a Rn. 68.

60 Vgl. etwa *Sannwald*, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke (Hrsg.), Grundgesetz Kommentar, Hürth: Carl Heymanns, 15. Aufl. 2022, Art. 80a Rn. 24 m.w.N.

61 *Mertins*, Der Spannungsfall, Baden-Baden: Nomos 2013, S. 128.

62 Näher *Brenner*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Grundgesetz, München: C. H. Beck, 7. Aufl. 2018, Art. 80a Rn. 15.



### 3.2. Praktische Beispiele

Zu den Rechtsvorschriften (Sicherstellungsgesetze und -verordnungen), die nach Maßgabe des „Zustimmungsfalles“ gem. Art. 80a Abs. 1 GG durch **besondere Zustimmung des Deutschen Bundestages „entsperrt“** werden können, zählen u.a.:

- Arbeitssicherstellungsgesetz (ASG)<sup>63</sup>
- Verkehrssicherstellungsgesetz (VerkSiG)<sup>64</sup>
- Wirtschaftssicherstellungsgesetz (WiSiG)<sup>65</sup>
- Zivilschutz- und Katastrophenhilfegesetz (ZSKG)<sup>66</sup>
- Verordnung zur Sicherstellung des Straßenverkehrs (StrVerkSiV)<sup>67</sup>
- Verordnung zur Sicherstellung des Seeverkehrs (SeeVerkSiV)<sup>68</sup>
- Verordnung über die Sicherstellung der Elektrizitätsversorgung (EltLastV)<sup>69</sup>
- Mineralölbewirtschaftungs-Verordnung (MinÖlBewV)<sup>70</sup>
- Verordnung zur Sicherstellung des Eisenbahnverkehrs (EBSiV)<sup>71</sup>
- Verordnung zur Sicherstellung des Luftverkehrs (LuftVerkSiV)<sup>72</sup>

Zu den anspruchsberechtigten Behörden, die auf die Regelungen in den Sicherstellungsgesetzen zurückgreifen und von ihnen profitieren könnten, gehört auch die Bundeswehr. Für die Streitkräfte von Bedeutung ist z.B. das WiSiG, welches die für die Zwecke der Verteidigung erforderliche Versorgung mit Gütern und Leistungen sicherstellen soll (§ 1 Abs. 1 S. 1 WiSiG). Auf Grundlage des WiSiG erlassene Maßnahmen sollen **Engpässen im Notstand entgegenwirken und eine**

---

63 Nach Maßgabe der § 2 Nr. 1 und Nr. 2 i. V. m. § 3 S. 2 ASG (i. V. m. Art. 12a Abs. 5 S. 1 und Art. 12 Abs. 6 S. 2 GG), <https://www.gesetze-im-internet.de/asg/BJNR007870968.html>.

64 Nach Maßgabe der §§ 1 i. V. m. § 2 Abs. 3, 14 Abs. 5 VerkSiG, <http://www.gesetze-im-internet.de/verksig/BJNR009270965.html#BJNR009270965BJNG000100325>.

65 Nach Maßgabe des § 1 i. V. m. § 2 Abs. 1 WiSiG, [https://www.gesetze-im-internet.de/wisig\\_1965/BJNR009200965.html](https://www.gesetze-im-internet.de/wisig_1965/BJNR009200965.html).

66 Nach Maßgabe der §§ 10 Abs. 1, 23 Abs. 2 ZSKG, <https://www.gesetze-im-internet.de/zsg/BJNR072610997.html#BJNR072610997BJNG000100310>.

67 Nach Maßgabe des § 11 Abs. 2 StrVerkSiV, <https://www.gesetze-im-internet.de/strverksiv/index.html>.

68 Nach Maßgabe des § 15 Abs. 2 SeeVerkSiV, <https://www.gesetze-im-internet.de/seeverksiv/BJNR012100978.html>.

69 Nach Maßgabe des § 11 Abs. 2 EltLastV, <https://www.gesetze-im-internet.de/eltlastv/BJNR018330976.html>.

70 Nach Maßgabe des § 11 Abs. 2 MinÖlBewV, [https://www.gesetze-im-internet.de/min\\_lbewv\\_1988/BJNR005300988.html#BJNR005300988BJNG000100325](https://www.gesetze-im-internet.de/min_lbewv_1988/BJNR005300988.html#BJNR005300988BJNG000100325).

71 Nach Maßgabe des § 8 Abs. 2 EVerkSiV, <https://www.gesetze-im-internet.de/everksiv/BJNR027300976.html>.

72 Nach Maßgabe des § 7 Abs. 2 LuftVerkSiV, <https://www.gesetze-im-internet.de/luftverksiv/BJNR023890979.html>.

**Verlagerung der Versorgung auf den Schwarzmarkt verhindern.**<sup>73</sup> Auch das VerkSiG dient der Bundeswehr für die operative Beweglichkeit der Truppen und dem Nachschubwesen der Streitkräfte durch die **Sicherstellung der erforderlichen lebenswichtigen Verkehrsleistungen.**<sup>74</sup> Das ASG sorgt für die **Verfügbarkeit von Arbeitskräften in ausreichender Zahl** für Produktion, Verteilung und den Transport lebens- und verteidigungswichtiger Güter und ist somit jedenfalls mittelbar von großer Relevanz für die Bundeswehr.<sup>75</sup> Auch die **MinÖlBewV** regelt in den §§ 3 S. 1 Nr. 1, 5 Abs. 1 und 7 Abs. 1 **MinÖlBewV** Befugnisse für die zur **Deckung des Bedarfs der Bundeswehr und den verbündeten Streitkräften erforderliche Versorgung.**

Durch den Spannungs- und insbesondere den Verteidigungsfall können zahlreiche weitere Bundesgesetze entsperrt werden, u.a. das **Bundesleistungsgesetz**<sup>76</sup> (BLG). Das BLG ist für die Streitkräfte von zentraler Bedeutung und gibt der Bundeswehr die Möglichkeit zum Requirieren von **Privateigentum und Werkleistungen.**

### 3.3. Praktischer Nutzen

Unter Federführung des Bundesinnenministeriums (BMI) erfolgt derzeit ein **ressortübergreifender Revisionsprozess** zwecks **Überarbeitung, Modernisierung und Vereinheitlichung** der Sicherstellungs- und Versorgungsgesetze, die zum Teil noch aus den 1960er Jahren stammen. An dem Revisionsprozess beteiligt ist auch das Bundesverteidigungsministerium (BMVg). **Gesetzesentwürfe** liegen der Öffentlichkeit **derzeit noch nicht vor.** Nachfolgende Überlegungen beziehen sich daher auf die derzeit bestehenden Regelungen.

Der praktische Nutzen der Sicherstellungsgesetze im Hinblick auf die Bedarfsdeckung und Erhöhung der Einsatzfähigkeit der Streitkräfte erscheint (auch nach Einschätzung des BMVg) **deutlich geringer** als in der öffentlichen Diskussion vielfach angenommen. Denn ein potentieller Rückgriff auf die Sicherstellungsgesetze bestünde **nur subsidiär zu anderen Bedarfsdeckungsmöglichkeiten am freien Markt**, die zunächst ausgeschöpft werden müssten. Die unter dem Vorbehalt von **Übermaßverbot und Verhältnismäßigkeitsprinzip** stehenden Instrumente zur Requirierung von Privateigentum (also: Beschlagnahme für militärische Zwecke) durch die Bundeswehr nach Maßgabe des Bundesleistungsgesetzes wären überdies nicht nur mit erheblichem **bürokratischem**

---

73 *Erkens*, „Rüstzeug für die Gesamtverteidigung: die Sicherstellungsgesetze - Teil 3: Die Infrastrukturbereiche Wirtschaft und Wasser“, in: Bundeswehrverwaltung, Heft 9, 2020, 193-197 (193 f.), <https://research.wolterskluwer-online.de/document/ac9854c1-90fe-301d-8fe8-be8ba33f31d1>.

74 *Erkens*, „Rüstzeug für die Gesamtverteidigung: die Sicherstellungsgesetze - Teil 4: Verkehr, Arbeit, Energie“, in: Bundeswehrverwaltung, Heft 10, 2020, 217-224 (217), <https://research.wolterskluwer-online.de/document/46a7a284-5247-3024-a5a6-6392f529aa42>.

75 Vgl. *Erkens*, „Rüstzeug für die Gesamtverteidigung: die Sicherstellungsgesetze - Teil 4: Verkehr, Arbeit, Energie“, in: Bundeswehrverwaltung, Heft 10, 2020, 217-224 (221), <https://research.wolterskluwer-online.de/document/46a7a284-5247-3024-a5a6-6392f529aa42>.

76 Gilt jedoch nur für den Verteidigungsfall, vgl. § 1 Abs. 2 S. 1 BLG, <https://www.gesetze-im-internet.de/blg/BJNR008150956.html>.

**Aufwand**, sondern zudem mit entsprechenden **Entschädigungsverpflichtungen** verbunden. So führt *Erkens* (aus Sicht der ministeriellen Praxis) zum Bundesleistungsgesetz aus:

„Dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit (Übermaßverbot), der auch für das Recht des Notstands gilt, dient die Regelung in § 3 BLG: Die Anforderung von Leistungen steht unter dem Vorbehalt, dass der Bedarf nicht auf andere Weise oder nur mit unverhältnismäßigem Aufwand gedeckt werden kann (Abs. 1). Das bedeutet, dass zunächst der freie Markt auszuschöpfen ist. Wenn die Gebrauchsüberlassung einer Sache ausreicht, ist die zwangsweise Eigentumsübertragung nicht statthaft. Des Weiteren ist geregelt, dass niemandem »das letzte Hemd« genommen wird, dass also der Lebensbedarf des Betroffenen gewährleistet bleiben muss (Abs. 6). Dies hat das BLG mit den übrigen Sicherstellungsgesetzen gemeinsam, die **ebenfalls Vorgaben zur Verhältnismäßigkeit und zur Subsidiarität enthalten**, mittels derer die verteidigungsvorbereitenden und notstandsbezogenen Eingriffe in die Rechte Privater auf das **unvermeidbare Minimum reduziert** werden sollen. [...]

Recht bürokratisch – vor dem Hintergrund eines bewaffneten Angriffs auf das Bundesgebiet – mutet § 38 BLG an: Im Verteidigungsfall bzw. nach Feststellung der Bundesregierung gem. § 1 Abs. 2 Satz 1 BLG kann bei Anforderung von Kraftfahrzeugen der (auch hier erforderliche!) Leistungsbescheid statt dem Leistungspflichtigen auch anderen Personen wie etwa dem Fahrzeugführer zugestellt werden“.<sup>77</sup>

Schlussendlich haben die Sicherstellungsgesetze vor allem die Versorgungslage in Deutschland im Blick. Die bedarfsgerechte Ausstattung der Bundeswehr für **Einsätze im Ausland** ließe sich durch Aktivierung der Sicherstellungsgesetze wohl **kaum verbessern**.

Hält der Bundestag die materiellen Voraussetzungen eines Zustimmungsfalles für gegeben, so müsste er dann **politisch abwägen**, ob der verteidigungspolitische „Nutzen“ einer Freigabe einzelner Sicherstellungsgesetze womöglich hinter dem außenpolitischen „Schaden“ (politische Signalwirkung: „Parlament aktiviert zum ersten Mal die Notstandsverfassung!“) zurückbleibt.

\*\*\*

---

77 *Erkens*, „Rüstzeug für die Gesamtverteidigung: die Sicherstellungsgesetze - Teil 2: Das Bundesleistungsgesetz“, in: Bundeswehrverwaltung, Heft 8, 2020, 169-175 (171), <https://research.wolterskluwer-online.de/document/0b142493-c847-3c12-9d7b-caebf62c9495> mit Verweis auf *Werner Schmitt*, Die Notstandsgesetze, Bad Honnef 2. Aufl. 1969, S. 98.