

# I. Einleitung

Islamistische Anschläge im Herzen der französischen Hauptstadt,<sup>1</sup> ein Putsch türkischer Militärs gegen die demokratisch gewählte Staatsführung,<sup>2</sup> Hunderttausende flüchtende Menschen auf dem Weg durch Ostmitteleuropa<sup>3</sup> – überall in Europa griffen Regierungen in den letzten Jahren auf exekutive Sonderrechte zurück, um die aus ihrer Sicht bedrohte staatliche Ordnung zu stabilisieren. Und auch die Vereinigten Staaten von Amerika begingen 2018 ihr 17. Jahr im nationalen Ausnahmezustand; deren Staatsoberhaupt verfügt seit den verheerenden Terroranschlägen vom 11. September 2001 über weitreichende Befugnisse.<sup>4</sup>

Im Namen von Sicherheit und Ordnung bedienen sich auch demokratisch regierte Staaten zuweilen außergewöhnlicher Handlungsvollmachten: sei es die vorübergehende Suspendierung von bestimmten Freiheiten und rechtsstaatlichen Verfahren, die Ausweitung respektive Zentralisierung exekutiver Befugnisse oder die Einschränkung parlamentarischer Kontrollrechte. Doch im Unterschied zu autokratisch beziehungsweise diktatorisch regierten Staaten, in denen exzeptionelle staatliche Handlungsvollmachten nicht die Ausnahme, sondern die Regel sind, unterliegen demokratisch legitimierte Regierungen einem weitaus stärkeren Rechtfertigungsdruck.<sup>5</sup> Rechtsstaatlich organisierte Gesellschaften befinden sich im Fall eines (drohenden) Ausnahmezustands in einem ambivalen-

1 Kostolnik, Barbara: Ein Land im permanenten Ausnahmezustand, in: Deutschlandfunk, 7.1.2017. Der von der französischen Regierung Ende 2015 verhängte Ausnahmezustand war die Reaktion auf den koordinierten islamistischen Terroranschlag in Paris, bei dem 130 Menschen ums Leben kamen und knapp 700 verletzt wurden.

2 Erdoğan verhängt Ausnahmezustand, in: SZ, 21.7.2016. Teile des türkischen Militärs initiierten im Juli 2016 einen Putsch, um die AKP-Regierung zu stürzen. Daraufhin verhängte Staatspräsident Recep Tayyip Erdoğan den Ausnahmezustand, in dessen Folge Tausende Staatsbedienstete entlassen und zahlreiche Journalisten und politische Oppositionelle verfolgt wurden. Am 19.7.2018 lief der Ausnahmezustand schließlich aus.

3 Ungarn verhängt den Ausnahmezustand, in: Wirtschaftswoche, 9.3.2016. Infolge der Tausenden flüchtenden Menschen aus Afghanistan, dem Irak und Syrien, die sich auf den Weg nach Mitteleuropa gemacht hatten, erklärte die Regierung unter Viktor Orbán den landesweiten Ausnahmezustand. Damit einher ging eine deutliche Kompetenzerweiterung für die ungarischen Polizeikräfte.

4 Im September 2017 verlängerte der neue US-Präsident den National Emergencies Act um ein weiteres Jahr. Vgl. A Message to the Congress of the United States, 11.9.2017, URL: <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/message-congress-united-states/> (Zugriff am 4.12.2018).

5 Vgl. Seibel, Verwaltung, S. 18-21.

ten Spannungsfeld zwischen Sicherheitsansprüchen und Freiheitsstreben, zwischen der kurzzeitigen Suspendierung verfassungsrechtlicher Normen und rechtsstaatlichen Verfahrensweisen.

Seit Mitte des 19. Jahrhunderts regeln in modernen Staaten Verfassungen das Verhältnis zwischen einem Staat (seiner Verwaltung und seiner Regierung) und dem Volk. Dabei bot und bietet die Verfassung den Staatsbürgern ein institutionelles und rechtliches Normengefüge, das dem staatlichen Zugriff idealerweise entzogen bleibt.<sup>6</sup> Aufgrund dessen tendierten die Verfassungsgeber dazu, auch den Notstandsfall konstitutionell zu normieren.

Im Folgenden soll der Ausnahmezustand daher vorwiegend staats- beziehungsweise verfassungsrechtlich definiert werden. Er bezeichnet eine Lage, »in der so schwere Gefahren für den Bestand eines Staates, seine Sicherheit und (Rechts-)Ordnung bestehen, dass deren Bewältigung mit den im Normalfall zu Gebote stehenden Mitteln als nicht mehr möglich erscheint«. <sup>7</sup> Dabei sind die Begriffe Ausnahmezustand und Notstand synonym zu verstehen. In beiden Fällen wird zwischen dem »äußeren«, auf einen Krieg bezogenen, sowie dem »inneren« oder politisch-polizeilichen Ausnahmezustand unterschieden.<sup>8</sup> Zu diesem Problemfeld existieren auch neuere Forschungsansätze, die das Konzept des Ausnahmezustands auf politisch-gesellschaftliche Phänomene zu erweitern suchen.<sup>9</sup> Im Gegensatz dazu wird der Ausnahmezustand im vorliegenden Beitrag staatsrechtlich definiert und allein in seiner Funktion als politisch-juristisches Konstrukt betrachtet.

Unter dem Eindruck der gescheiterten Weimarer Republik war insbesondere die Regelung des inneren Notstands nach 1945 heftig umkämpft. Dabei bezeichnet der Ausdruck eine Situation innergesellschaftlicher politischer Machtkämpfe, denen beizukommen die staatlichen Behörden mit »normalen« Rechtsmitteln nicht in der Lage sind. Die Bewertung sowie Deutung derartiger Gefahrenlagen – und ihrer Lösungen – waren

6 Eine gewichtige Ausnahme bildet Großbritannien, das bis heute über keine geschriebene Verfassung verfügt. Dort bildet die kumulierte Rechtsprechung und ein informelles Gewohnheitsrecht die rechtsstaatliche Grundlage. Zur Entstehung des deutschen Verfassungsstaates vgl. Reinhard, *Geschichte*, S. 419–423.

7 Klein, *Staatsnotstand*, S. 936.

8 Vgl. auch Schottdorf, *Normalstaat*. Schottdorf unterscheidet noch zusätzlich zwischen ökologischen und ideologischen Ausnahmezuständen. Vgl. zudem Lemke, *Ausnahmezustand*. Zum inneren Notstand vgl. ferner Klein, *Staatsnotstand*. Zum äußeren Notstand vgl. März, *Staatsnotstand*.

9 Vgl. Rauh/Schumann, *Ausnahmezustände*. Dahingehend versteht diese Arbeit den Ausnahmezustand explizit nicht »als heuristisches Instrument zur Analyse zeitgeschichtlicher Wandlungsprozesse« (ebd., S. 24).

seit jeher Gegenstand staatsrechtlicher, politischer und gesellschaftlicher Auseinandersetzungen. Sie spiegelten zudem gegenwärtige Staats- und Sicherheitsvorstellungen und diesen zugrunde liegende Machtverhältnisse wider. Als ein Begriff der Staatslehre hat der Ausnahmezustand seinen Ursprung in den politisch-gesellschaftlichen Umwälzungen des Ersten Weltkrieges.<sup>10</sup> Im Fokus standen und stehen stets folgende Fragen: Wie viel Macht kann beziehungsweise muss einem Staat, einer Regierung zugestanden werden, ohne dass diese zur Gefahr der eigentlich zu schützenden Ordnung geraten kann? Welche Verfahrensregeln können einen Missbrauch staatlicher Vollmachten vermeiden? Oder kurz gefragt: Wie wird aus der Ausnahme keine Regel?

Vor ebendieser Problemstellung standen die Mitglieder des Parlamentarischen Rates 1948/49. Nachdem der berühmt-berüchtigte Artikel 48 der Weimarer Reichsverfassung dem Reichspräsidenten quasi diktatorische Befugnisse zugestanden und damit einen wesentlichen Beitrag zur Aushöhlung der Demokratie geleistet hatte,<sup>11</sup> sollten in Zukunft entsprechende Befugnisse vermieden werden. Der Entstehungs- und Wandlungsprozess der bundesdeutschen Notstandsgesetzgebung ist hinsichtlich der Grundgesetzänderung zwar bereits hinlänglich beschrieben worden,<sup>12</sup> soll aber im Folgenden um eine wesentliche Perspektive erweitert werden.

Die Geschichte der Notstandsproteste der 1960er Jahre gilt gemeinhin als gut erforscht. Neben dem bis heute gültigen Standardwerk Michael Schneiders zur Rolle der Gewerkschaften und Sozialdemokraten bietet Boris Spornols Studie einen informativen Einblick in die intellektuelle Kritik an der geplanten Verfassungsänderung.<sup>13</sup> Auch im Kontext einer Erforschung der APO- beziehungsweise 68er-Bewegung bildeten die Notstandsgesetze ein zentrales Deutungsmuster und sind dementsprechend hinreichend analysiert worden.<sup>14</sup> Allen Studien gemeinsam ist ihre Forschungsperspektive: die parlamentarische sowie außerparlamentarische Opposition. In diesem Zusammenhang werden die Studentenbewegung, ihre intellektuellen Wegbereiter sowie die Gewerkschaften als diejenigen Akteure betrachtet, die zur Liberalisierung und Demokratisierung

10 Vgl. Geyer, Grenzüberschreitungen.

11 Vgl. insbes. Reichelt/Streng, Reichstagsbrandverordnung.

12 Interessanterweise weckten andere, sicherheitspolitische Aspekte der Notstandsgesetzgebung wie insbes. die zahlreichen Gesetze zur Zivilverteidigung bisher weitaus weniger wissenschaftliches Interesse als die Grundgesetzänderung. Erste Ansätze hierzu jedoch bei Geier, Katastrophenszenarien; Steneck, Chance. Vgl. ferner Diebel, Atomkrieg.

13 Schneider, Demokratie; Spornol, Notstand.

14 Vgl. etwa Krohn, Auseinandersetzungen; Kraushaar, Furcht.

der Notstandsgesetzgebung entscheidend beitragen.<sup>15</sup> Wie genau dieser Transformationsprozess des deutschen Notstandsrechts ablief, welche Akteursgruppen an welcher Stelle tatsächlich Einfluss ausüben konnten und inwiefern eine sich wandelnde Öffentlichkeit konkret auf die Gestalt der Notstandsgesetze einwirkte, blieb bisher weitgehend unbeleuchtet beziehungsweise auf den parlamentarischen Entscheidungsprozess beschränkt. Das für die Notstandsgesetzgebung federführende Bundesinnenministerium (BMI) als eigenständiger Akteur rückte – abgesehen von der Ministerebene – dagegen kaum in den Mittelpunkt oder fungierte lediglich als Objekt der öffentlichen Zuschreibung. Wenn man jedoch die Notstandsdebatte als »Selbstverständigungsprozess um das Wesen der Bundesrepublik«<sup>16</sup> verstehen möchte, sind diejenigen Akteure in den Blick zu nehmen, die an diesem umfassenden gesellschaftlichen Kommunikationsprozess ebenso wesentlich beteiligt waren.

Als Mitarbeiter eines der wichtigsten Ministerien der Bundesrepublik waren die Beamten im Bundesinnenministerium wesentlich verantwortlich für die Ausgestaltung der demokratischen Rechtsordnung. Dabei sollen sie nicht nur in ihrer Reaktion auf gesellschaftliche Veränderungsprozesse wahrgenommen, sondern ebenso als handelnde Akteure dieser Entwicklungen betrachtet werden, die eine eigenständige politische Agenda verfolgten.<sup>17</sup> Den zentralen Bezugspunkt der Studie bilden aus diesem Grund – ab Referatsleiterebene aufwärts – die Ministerialbeamten. Deren Aufgabe war offiziell die Transformation von Politik in Administration, wengleich sie de facto auch politische Akzente zu setzen suchten. Im Vordergrund stehen deshalb die administrative Arbeit und die Interaktion des BMI mit zivilgesellschaftlichen Akteuren, mit der politischen Opposition ebenso wie mit den Medien.

Entscheidend hierbei sind die Ministerialdirektoren, die meist als Abteilungsleiter fungierten und quasi den Transmissionsriemen zwischen Politik (Minister, Staatssekretäre) und Verwaltung (Referatsleiter, Unterabteilungsleiter) bildeten.<sup>18</sup> Doch auch Unterabteilungs- und Referatsleiter verfügten über administrative Spielräume, wenn es darum ging, sicherheitspolitische Vorgaben in konkrete Rechtstexte zu überführen. Nur in seltenen Fällen waren es die eigenen direkten Vorgesetzten, die Bedenken oder Kritik an bestimmten neuralgischen Punkten der Gesetzgebung an-

15 Wolfrum, Demokratie, S. 236.

16 Spornol, Notstand, S. 92.

17 Vgl. Seibel, Verwaltung, S. 31.

18 Vgl. Kugele, Beamten. Zur Funktionsweise von Verwaltungen und den Aspekten der Verwaltungskultur vgl. Seibel, Verwaltung; zur Organisationsforschung allgemein vgl. Kühl, Organisationen; unter historischen Aspekten bspw. zu den Verwaltungskulturen des BMI und Mdi Bösch/Wirsching, Hüter, S. 307-354.

meldeten. Aus diesem Grund rückt das Zusammenspiel zwischen den verschiedenen Abteilungen ebenso in den Blick wie die konfliktreichen Auseinandersetzungen mit anderen Ministerien.

Die Verwaltung bildet den »Kernbereich der Staatlichkeit«;<sup>19</sup> sie ist wesentlich verantwortlich für die Herstellung der staatlichen Ordnung und Sicherheit. Dabei war den Ministerialbeamten in der frühen Bundesrepublik ein historisch weit zurückreichendes demokratieskeptisches Selbstverständnis eigen, das auf politisch-gesellschaftliche Mitgestaltungsansprüche eher zurückhaltend reagierte.<sup>20</sup> Die Mehrzahl der vorwiegend juristisch geschulten Beamten war bereits in der Weimarer Republik wissenschaftlich sozialisiert worden und hatte zur Zeit des Nationalsozialismus ihre berufliche Karriere begonnen. Das zu dieser Zeit, insbesondere im Gefolge des Ersten Weltkriegs, vorherrschende (Staats-)Notstandsdenken prägte auch ihr eigenes Weltbild.<sup>21</sup>

Grundlage dieser Ideenwelt war das Bestreben, der Aufrechterhaltung der Staatsautorität beziehungsweise von Sicherheit und Ordnung im Zweifel Vorrang vor rechtsstaatlichen und demokratischen Grundsätzen einzuräumen. Die Mehrheit der Staatsrechtler und Verwaltungsbeamten betrachtete den Staat nicht als Produkt beziehungsweise Teil einer Gesellschaft, sondern als zu schützendes Gebilde *sui generis*. Nach 1933 machten die Beamten in den Reichs-, Länder- oder Regionalverwaltungen allesamt ähnliche Erfahrungen: Infolge der politischen Entmachtung des Reichstags sowie der Zerschlagung gesellschaftlicher Großorganisationen wie der Gewerkschaften eröffneten sich für die Verwaltungen enorme Handlungsspielräume, frei von demokratischen Aushandlungsprozessen oder der Rücksichtnahme auf politische Minderheiten, dafür aber unter den neuen Vorgaben der NSDAP, der viele Beamte beitraten.<sup>22</sup> Daher stellt sich die Frage, inwieweit das »Denken vom Staat her« (Frieder Günther) und die Erfahrung des freien administrativen Handelns die Ministerialbeamten auch nach Gründung des BMI prägten. Nach 1949 hatten sich die ministeriellen Kommunikationswege entscheidend verändert. Bundestag, Bundesrat und gesellschaftliche Großverbände forderten Mitsprache und Entscheidungsgewalt auch über sicherheitspolitische Themen. Wie reagierten die Beamten auf Gestaltungsansprüche der Länder, der parlamentarischen Opposition oder der Gewerkschaften? Letztlich berühren all diese Probleme die grundsätzliche Frage nach der (demokratischen) Lernfähigkeit von staatlichen Verwaltungen.

19 Günther, Denken, S. 277.

20 Vgl. Seibel, Verwaltung, S. 193.

21 Vgl. Geyer, Grenzüberschreitungen, S. 360.

22 Vgl. Eden/Marx/Schulz, Verwaltungen, S. 506.

Diesem zentralen Erkenntnisinteresse folgend, zeigt dieses Buch, dass innerhalb der staatlichen Verwaltung ein liberaler Lern- und Anpassungsprozess wider Willen auszumachen ist.<sup>23</sup> Das Liberalisierungsparadigma der Forschung,<sup>24</sup> das den überragenden narrativen Fixpunkt der Geschichtsschreibung zu den 1950er und 1960er Jahren bildet, soll zudem durch ein Sicherheitsparadigma ergänzt werden. Den handelnden Beamten ging es nämlich zumeist nicht in erster Linie darum, liberalen und demokratischen Ansprüchen entgegenzutreten. Vielmehr lag deren Augenmerk auf der Aufrechterhaltung von Sicherheit und Ordnung. Die Krux lag vielmehr in der Frage, wie die Ministerialbürokratie diese Ordnung definierte, wer das Referenzobjekt des administrativen Schutzversprechens sein sollte und vor allem wen oder was sie als Gefahr für die von ihnen perzipierte staatliche Ordnung betrachteten. Demnach soll Sicherheit als ein kommunikativer Prozess verstanden werden.<sup>25</sup> Dabei liegt der Fokus zwar auf den staatlichen Akteuren als Sicherheitsproduzenten: Welche Vorstellungen von Sicherheit lagen ihrem politischen und administrativen Handeln zugrunde? Doch soll ebenso die politisch-gesellschaftliche Opposition zu Wort kommen. Im Grunde befasst sich die vorliegende Studie mit einem Grundproblem rechtsstaatlich-demokratisch organisierter Gesellschaften: der stets fragilen Balance zwischen Sicherheit und Freiheit.

Wie kein anderes Politikfeld eignet sich die Notstandsgesetzgebung für eine solche Problemstellung. Über mehr als zwei Jahrzehnte beschäftigten sich Politiker und Beamte mit der Frage nach einem bundesdeutschen Notstandsrecht. Zum einen stand die Debatte in einer deutschen Notstandstradition, anhand deren sich Fragen nach Kontinuität deutlicher fassen lassen. Zum anderen umfasste die Notstandsgesetzgebung neben dem Verfassungsrecht auch andere grundlegende Problemlagen deutscher Sicherheitspolitik. Mit der Abteilung Öffentliche Sicherheit, der Verfassungsabteilung sowie der Abteilung Zivilverteidigung beschäftigten sich

23 Vgl. im Gegensatz dazu Dominik Rigoll, der mit Blick auf die administrative Sicherheitspraxis im Zeitraum von den 1950er Jahren bis in die 1970er Jahre von einer Liberalisierung ohne Lernprozess spricht. Vgl. Rigoll, Staatsschutz, S. 468. Vgl. zum politischen Lernen Biegelbauer, Politik; May, Learning. Dabei ist darauf hinzuweisen, dass diese Arbeit keine politikwissenschaftliche Analyse politischen Lernens verfolgt; dies allein schon aus dem Grund, dass entsprechende Quellen nicht verfügbar sind. Der Terminus des Lernens ist demnach lediglich ein Arbeitsbegriff, um einen historischen Entwicklungsprozess zu veranschaulichen.

24 Vgl. Scheibe, Suche, S. 262-277.

25 Vgl. zur historischen Sicherheitsforschung die konzise Übersicht von Eckart Conze, Sicherheit. Vgl. zudem den in Marburg und Gießen ansässigen SFB »Dynamiken der Sicherheit«, URL: <https://www.sfb138.de/index.php> (Zugriff am 4.12.2018).

gleich drei Fachbereiche des BMI mit den Notstandsgesetzen. Diese umfassten weit mehr als die anvisierte Grundgesetzergänzung; dazu gehörten ebenso die Zivilverteidigungsgesetze sowie die politisch besonders brisanten Notverordnungen. All dies fällt in die Zeit des von Zeithistorikern verschiedentlich postulierten politisch-kulturellen Wandels, der als Liberalisierungs- oder Demokratisierungsprozess bezeichnet worden ist. Inwiefern nun die staatlichen Verantwortungsträger von einer solchen Entwicklung betroffen waren, sie aufzuhalten versuchten oder sogar selbst mitgestalteten, soll im Folgenden beantwortet werden.

Dabei kombiniert die Arbeit einen biografischen Ansatz mit einer auf die Sachpolitik ausgerichteten Analyse. Gefragt wird mit Blick auf die berufliche Vergangenheit der Ministerialbeamten, welche ideologischen Kontinuitätslinien vom Ende des Kaiserreichs bis in die junge Bundesrepublik die Arbeit des Bundesinnenministeriums prägten. Inwiefern bestimmten also Antiparlamentarismus, obrigkeitsstaatliche beziehungsweise staatszentrierte Vorstellungen, antiliberale Gedankengut und auch Antikommunismus das Handeln der Ministerialbeamten; und in welchem Maß waren sie in ihrer Traditionsverbundenheit mit einer sich wandelnden Zivilgesellschaft konfrontiert?

Zudem gibt die Betrachtung von beruflicher und personeller Konstanz der Verwaltungseliten Aufschluss über die Frage, weshalb sich die Bundesrepublik trotz fortdauernder mentaler Dispositionen ihrer Verwaltungseliten zu einem demokratischen Rechtsstaat entwickeln konnte. Dabei war das Denken und Handeln zahlreicher Akteure durch vier Erfahrungsräume geprägt, die in der Notstandsgesetzgebung aufeinandertrafen: die bürgerkriegsähnlichen Zustände zu Anfang und Ende der Weimarer Republik; den Untergang der ersten deutschen Demokratie sowie den Aufstieg des NS-Regimes; das (Über-)Leben und Arbeiten in der NS-Diktatur; schließlich den Eroberungs- und Vernichtungskrieg sowie den Bombenkrieg im eigenen Land.

Den Kernbestand des ausgewerteten Quellenkorpus bilden die Personalakten der an der Notstandsgesetzgebung beteiligten Beamten des BMI sowie die Bestände des Bundesarchivs. Insbesondere die durch das Bundesinnenministerium vormals als geheim oder streng geheim eingestuften Ministeriumsakten boten neue Einsichten in die administrativen Vorgänge, die der Notstandsdebatte zugrunde lagen. Daneben bedient sich die Arbeit der zahlreichen publizierten Stellungnahmen von Ministeriumsmitarbeitern zu einzelnen Aspekten der Notstandsgesetzgebung. Einen bislang wenig beachteten Quellenkorpus stellen die Zeitschriften des Zivilschutzes dar.<sup>26</sup>

26 Die von 1956 bis 2006 vom BLSV/BVS herausgegebene und vom BMI finanzierte Zeitschrift »ZB – Ziviler Bevölkerungsschutz«, deren Titel sich über die