

UB

# Thüringer Verwaltungsblätter

**Zeitschrift für öffentliches Recht und öffentliche Verwaltung**

---

**Herausgeber**

Dr. Michael Lippert  
Staatssekretär im Thüringer Innenministerium

Dr. Karl-Heinz Gasser  
Staatssekretär im Thüringer Justizministerium

Dr. Hans Walter Sebastian Dette  
Ministerialdirigent beim Thüringer Landtag

Dr. Peter-Michael Huber  
Professor des öffentlichen Rechts an der Universität Jena

**Schriftleitung**

Dr. Hartmut Schwan  
Präsident des Verwaltungsgerichts Weimar

**3. Jahrgang**

**1994**

 | **BOORBERG**

Universitäts-  
Bibliothek  
München

7 1994

Der Jahrgang 1994 umfaßt die Hefte 1–12 (S. 1–248). Das Inhaltsverzeichnis (Beilage zu Heft 3/1995) wird am Anfang des Jahresbandes eingebunden.  
Die Dokumentationskartei in jedem Heft (Abhandlungen S. III, Rechtsprechung S. VI, Mitteilungen S. III/VI) wird nur auf ausdrücklichen Wunsch mitgebunden (am Ende des Jahresbandes).

416 142 376 200 10



4 Z 92-31(3)

**Thüringer Verwaltungsblätter (ThürVBl.)**

Schriftleitung: Dr. Hartmut Schwan, Präsident des Verwaltungsgerichts Weimar, Rießnerstr. 12b, 99427 Weimar, Tel. (03643) 413-300.

Sämtliche mit Verfasserangabe versehenen Beiträge stellen die Meinung des Verfassers, nicht die der Schriftleitung oder der Herausgeber dar. Die veröffentlichten Lösungsskizzen zu den Prüfungsaufgaben der juristischen Staatsprüfungen stellen die von den Verfassern dieser Aufgaben zum Zeitpunkt der Prüfungstermine gefertigten Musterlösungen dar; die Schriftleitung übernimmt für ihre inhaltliche Richtigkeit keine Gewähr.

Für unverlangt eingesandte Manuskripte wird keine Gewähr übernommen. Beiträge werden nur angenommen, wenn sie ausschließlich den „Thüringer Verwaltungsblättern“ zum Abdruck angeboten sind.

Alle Urheber- und Verlagsrechte, ausdrücklich auch die Übersetzung in andere Sprachen, die Auswertung für Datenträger, die Vervielfältigung jeder Art oder der Nachdruck von Beiträgen und Gerichtsentscheidungen bleiben vorbehalten; es bedarf in jedem Einzelfall der vorherigen Zustimmung des Verlages.

Verlag: Richard Boorberg Verlag GmbH & Co, Postfach 136, 99402 Weimar; Telefon (03643) 538 10; Telefax (03643) 537 21.

Verantwortlich für den Anzeigenteil: Hermann Ruckdeschel (Verlagsanschrift).

Anzeigenverwaltung: AWG Agentur für Verlags- und Wirtschaftswerbung GmbH, Emilienstr. 5, 70563 Stuttgart; Tel. (07 11) 73 1990.

Anzeigenpreisliste 1994 ist zur Zeit gültig.

Erscheinungsweise: am 3. jeden Monats.

Bezugspreis: monatlich DM 18,20, für Studenten und Referendare (gegen Nachweis) DM 13,- einschl. Versandkosten, Einzelheft DM 19,50 zzgl. Versandkosten. Die Berechnung des Abonnements erfolgt jährlich im voraus.

Bestellungen nehmen der Verlag und alle Buchhandlungen entgegen. Abbestellungen können frühestens zum nächsten Quartalsende gültig werden, wenn sie sechs Wochen vorher dem Verlag vorliegen.

Gesamtherstellung: Druckerei „Thomas Müntzer“ GmbH, Neustädter Str. 1–4, 99947 Bad Langensalza

ISSN 0941-7648

# Inhaltsverzeichnis

Seite

## Übersicht

I.	Verfasserverzeichnis .....	Seite V
II.	Verzeichnis der Beiträge .....	Seite V
III.	Verzeichnis des besprochenen Schrifttums .....	Seite VI
IV.	Verzeichnis der Entscheidungen .....	Seite VI
V.	Sachverzeichnis (nach Stichworten in der Buchstabenfolge) .....	Seite VII

## I. Verfasserverzeichnis

Badura	169	Köhler	24, 96, 248
Bathe	246	Kohnen	232
Becker	224, 242	Kopp	201
Berg	145	Lenhart	120
Bohn	248	Lorenz	247
Borchmann	8	Mecking	47, 270
Detle	144	Motyl	95
Detle-Koch	185	Müller	176
Deubert	97	Packroff	247
Dietlein	149	Renck	48, 182
Ebert	273	Rommelfanger	143
Friedrich	25, 57	Schaupp	168
von Golitschek	249, 276	Schlachter	40
Hartmann	30	Schlund	49, 76
Hasenbeck	200, 272	Schotten	168
Heermann	72, 92	Stoll	296
Heisel	272	Ströbel	73
Hobe	204	Teipel	24
Höfer	72	Trzaskalik	295
Hösgen	101	Villwock	167, 271
Hopfe	95	Wachsmuth	121, 144
Huber	1	Wiegand	204
Kahl	225, 256	Wollenschläger	224, 242
Kern	25, 57	Zimmermann	131

## II. Verzeichnis der Beiträge

### 1. Abhandlungen

<i>Badura</i>	Vorkehrungen der Verfassung für Not- und Krisenlagen	169
<i>Berg</i>	Verfassungsfragen wirtschaftlicher Betätigung des Staates	145
<i>Borchmann</i>	Die Mitwirkung der Länder beim europäischen Einigungsprozeß	8
<i>Detle-Koch</i>	Thüringer Meldegesetz löst DDR-Meldeordnung endgültig ab	185
<i>Deubert</i>	Anmerkungen zum Thüringer Kommunalwahlgesetz	97
<i>Dietlein</i>	Fortsetzungsfeststellungsklage bei Grundrechtsverletzung?	149
<i>Ebert</i>	Zum Ausschluß von Beschwerden gegen „andere Entscheidungen des Verwaltungsgerichts“	273
<i>von Golitschek</i>	Die dienstliche Beurteilung der Beamten im Spiegel der Rechtsprechung	249, 276
<i>Hartmann</i>	Zur Sicherung von Gebieten mit Fremdenverkehrsfunktion gemäß § 22 BauGB	30
<i>Hobe/Wiegand</i>	Die Maastricht-Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts	204
<i>Hösgen</i>	Rechte der Kommunen bei bergrechtlichen Betriebsplanzulassungen zum Schutz von kommunalen Anlagen	101
<i>Huber</i>	Die Anforderungen der Europäischen Union an die Reform des Grundgesetzes	1
<i>Kahl</i>	Der EuGH als „Motor des europäischen Umweltschutzes“?	225, 256

<i>Kern/Friedrich</i>	Vom Musterentwurf für ein Länderstraßengesetz zum Thüringer Straßengesetz	25, 57
<i>Kopp</i>	Der Vertreter des öffentlichen Interesses als Vertreter des Landes in verwaltungsrechtlichen Streitigkeiten	201
<i>Müller</i>	Der Gottesbezug in der Präambel der Verfassung des Freistaats Thüringen	176
<i>Renck</i>	Staatskirchenrecht in den neuen Bundesländern – dargestellt am Beispiel Thüringens	182
<i>Schlund</i>	Verkehrssicherungspflicht – Verletzung im Rahmen von Räum- und Streudiensten	49, 76
<i>Ströbel</i>	Das Thüringer Schulgesetz vom 6. August 1993	73
<i>Wachsmuth</i>	Die neue Thüringer Kommunalordnung	121
<i>Zimmermann</i>	Das neue Thüringer PsychKG	131

### 2. Berichte

<i>Kohnen</i>	34. Assistententagung Öffentliches Recht vom 1. bis 4. 3. 1994 in Wien	232
---------------	--	-----

### 3. Aus- und Fortbildung

	Baurechtliche Klausur – Aufgabe – ( <i>Heermann</i> )	72
	Baurechtliche Klausur – Lösungsskizze – ( <i>Heermann</i> )	92
	Verfassungsrechtliche Anfängerübung – Aufgabe – ( <i>Wollenschläger/Becker</i> )	224
	Verfassungsrechtliche Anfängerübung – Lösung – ( <i>Wollenschläger/Becker</i> )	242



B. v. 30. 11. 1993–3 E 434/93.We	70		
GB. v. 13. 12. 1993–4 K 61/92.We	196		
B. v. 24. 2. 1994–8 E 147/94.We	142		
B. v. 31. 3. 1994–8 E 228/94.We	164		
B. v. 8. 4. 1994–4 E 702/94.We	166		
B. v. 27. 4. 1994–2 K 257/94.We	223		
B. v. 5. 5. 1994–6 E 440/94.We	199		
B. v. 6. 6. 1994–7 E 585/94.We	240		
U. v. 20. 7. 1994–4 K 458/93.We	292		
GB. v. 29. 7. 1994–4 K 257/91.We	268		
<b>Bundesgerichtshof (BGH)</b>			
B. v. 12. 10. 1993–XI ZB 14/93	159		
U. v. 5. 11. 1993–V ZR 145/92	136		
B. v. 18. 11. 1993–V ZB 43/92	109		
U. v. 10. 12. 1993–V ZR 158/92	110		
U. v. 14. 7. 1994–III ZR 174/92	287		
<b>Bundesfinanzhof (BFH)</b>			
B. v. 19. 2. 1993–VI B 137/92			17
<b>Bundessozialgericht (BSG)</b>			
U. v. 11. 12. 1992–9 a RV 7/92			18
U. v. 10. 3. 1994–7 RAr 38/93			283
<b>Thüringer Oberlandesgericht (ThürOLG)</b>			
B. v. 20. 12. 1993–6 W 127/93			140
<b>Thüringer Ehrengerichtshof für Rechtsanwälte (EGH)</b>			
B. v. 15. 11. 1993–EGH 16/93			219
<b>Landesarbeitsgericht Thüringen (ThürLAG)</b>			
U. v. 15. 6. 1993–5/1 Sa 25/93			40
<b>Sozialgericht Gotha (SGGotha)</b>			
U. v. 28. 6. 1994–S-7/Ka-753/92			294

## Sachverzeichnis

(alphabetisch geordnet nach Stichworten; die Klammerzusätze nach den Seitenzahlen bedeuten: A = Aufsätze, Beiträge und Anmerkungen,  
B = Buchbesprechungen, F = Aus- und Fortbildung; Seitenzahlen ohne Klammerzusätze = Entscheidungen)

A	Seite		Seite
Abstandsvorschriften		Änderungsbefugnis	
– bauordnungsrechtliche	45	– Streitwert	274 (A)
– Drittschutz	45	Anfechtung	
– Rangfolgelisten	252 (A)	– Prüfungsaufgaben	223
Abänderung	215	Anforderungsprofil	255 (A), 268
Abänderungsantrag		Angelegenheiten	
– Zulässigkeit	215	– örtliche	121 (A)
Abfall		– überörtliche	121 (A)
– Gießereialsande	216	Anhörung	236
Abfalländerungsrichtlinie	228 (A)	– Absehen von	118
Abfalländerungsrichtlinien-Urteil	228 (A)	Anhörungspflicht	118
Abfallbegriff		Anhörungsverpflichtung	
– objektiver	216	– im Investitionsvorrangverfahren	117
Abfallbesitzer		– beachtliche Verletzung	117
– Inanspruchnahme	216	Anlagen	
Abfallbestimmungsverordnung	216	– kommunale	101 (A)
Abfallbinnenmarkt	229 (A)	– Schutz von	101 (A)
Abfälle	104 (A)	Anordnung	
– nicht gefährliche	258 (A)	– einstweilige	186
Abfallentsorgung		– Voraussetzungen	186
– Wirtschaftsunternehmen	216	Anschlußbeitrag	
Abfallentsorgungsanlage		– pauschaler	70
– Betreiben	216	Anthropozentrik	226 (A)
– Errichten	216	Anwartschaft	284
Abfallpolitik		Anwendungsbereich	
– europäische	258 (A)	– Vermögensgesetz	61
Abfallrecht		Anzeigeverfahren	283
– EuGH-Rechtsprechung	231 (A)	Arbeitserfolg	254 (A)
Ablehnungsgesuch		Arbeitslosengeld	284
– Proberichtermitwirkung	268	Arbeitstempo	255 (A)
Abraumhalden		Arbeitsweise	
– als Wirtschaftsgut	105 (A)	– praktische	255 (A)
Abraummaterial	104 (A)	Arbeitszeit, gleitende	
Allgemeinheit		– dienstliche Beurteilung	276 (A)
– Wohl der	94 (F)	Assistententagung	
Alteigentümer	214	– öffentliches Recht	232 (A)
Altersgrenze	224 (F)	Asylbewerber	
– Vertragsärzte	242 (F)	– Wohnheim	94 (F)
Amt, öffentliches	249 (A)	Asylrecht	
– Zugangsvoraussetzungen	249 (A)	– Handbuch des	247 (B)
Amtsermittlungspflicht	61	Asylverfahren	
Amtshaftungsrecht	76 (A)	– Gegenstandswert	88
Amtshilfe	173 (A)	Aufenthaltsurlaubnis	
Anbaustraße	188	– Ehefrau, ausländische	91
Änderung	215	– Anspruch auf	91
		Aufgaben	
		– des Landrats	64

	Seite		Seite
– Telefonverkehr	134 (A)	– Einmünden	54 (A)
Unterlassungsanspruch	109	– Einsatzbeauftragter	54 (A)
– gegen Verfügungsberechtigten	109	– Eisenbahnanlagen	54 (A)
– Rechtsweg	109	– Gehwege	55 (A)
– Restitutionsverfahren		– Gemeinden	53 (A)
Unterlassungsgebot	111	– Haltestellen	56 (A)
– Fristsetzung	111	– Kreise	52 (A)
Unternehmen	61	– Kreuzungsbauwerke	54 (A)
Unterschriftenquorum	199	– Länder	52 (A)
Untersuchung		– Öffentlichkeit der Straße	55 (A)
– zwangsweise	132 (A)	– Ortsumgehungen	53 (A)
Ursprungsprinzip	226 (A)	– Parkplätze	53 (A)
Urteil		– Radwege	56 (A)
– ohne Gründe	62	– Straßenkreuzungen	54 (A)
– verspätete Abfassung	62	– Umfang	55 (A)
Urwahl	97 (A)	– Verkehrseinrichtungen	56 (A)
		– Verkehrszeichen	56 (A)
	V	Verkehrwert	166
Veranstalter		Vermögensgesetz	62, 61, 214
– volksverhetzende Äußerungen	115	– Anwendbarkeit	108
Vererblichkeit		– Aufbaugesetz	20
– bedarfsdeckende Dritthilfe	263	– Enteignung	20, 108
– von Sozialhilfeansprüchen	263	– Entschädigung	16
Verfahrensbeteiligung		Vermögenswerte	
– bergrechtliche	102 (A)	– entzogene	105
– der Gemeinden	101 (A)	– Rückübertragung	105
Verfassung	169 (A)	Vermögenszuordnung	262
– und Politik	175 (A)	Versammlung	115
Verfassung, Thüringer	295 (B)	Versammlungsfreiheit	234 (A)
– Gottesbezug	176 (A)	Versammlungsverbot	115
– Präambel	176 (A)	– Anforderung an	115
Verfassungen		Verteidigungsfall	169 (A)
– neue Bundesländer	143 (B)	Vertrag	
Verfassungsbeschwerde	186	– einheitlicher	136
– Begründetheit	224 (F)	Vertragsärzte	242 (F)
– Vergleich internationaler	233 (A)	– Altersgrenze	242 (F)
– Zulässigkeit	224 (F), 242 (F)	Vertragsauslegung	16
Verfassungsfragen	145 (A)	Vertragsverletzungsverfahren	260 (A)
Verfassungsgemäßheit ReNotPrüfG	219	Vertrauensfrage	174 (A)
Verfassungsgericht	245 (F)	Vertrauensschutz	105, 162
– Vorlage	199	Vertretungsaufgaben	
Verfassungskonformität	140	– Landesanwaltschaft	201 (A)
Verfassungsmäßigkeit		Vertretungsbefugnis	
– Rentenangleichungsgesetz DDR	84	– der Behörden	203 (A)
– Sozialgericht	84	Vertretungskörperschaften	
Verfassungsordnung		– Ländervergleiche	98 (A)
– Eingriffe	169 (A)	– Wahlen zu	98 (A)
Verfassungsreform	175 (A)	Verwaltung	
– Enquete-Kommission	174 (A)	– Aufgaben	24 (B)
Verfassungsstörung	170 (A)	– öffentliche	24 (B)
Verfassungswandel	183 (A)	– Organisation	24 (B)
Verhaltensmerkmal		Verwaltungsakt	108
– negatives	255 (A)	– Aufhebung	265
Verhältnismäßigkeit	236	– begünstigender	162
Verhältnismäßigkeitsprinzip	245 (F)	– belastender	118
Verhältnismäßigkeit	261	– Bestandskraft	265
Verhältnismäßigkeitsprinzip	261	– DDR	265
Verhältnismäßigkeitsprinzip	261	– ernennungsähnlicher	160
Verhältnismäßigkeitsprinzip	261	– Fortgeltung	108
Verhältnismäßigkeitsprinzip	261	– rechtsstaatliche Grundsätze	265
Verhältnismäßigkeitsprinzip	261	– rechtswidriger	162
Verhältnismäßigkeitsprinzip	261	– Richtervwahlausschußentscheid	193
Verhältnismäßigkeitsprinzip	261	– Rücknahme	162
Verhältnismäßigkeitsprinzip	261	– Wirksamkeit	265
Verhältnismäßigkeitsprinzip	261	Verwaltungsangestellte	131 (A)
Verhältnismäßigkeitsprinzip	261	Verwaltungsaktcharakter	
Verhältnismäßigkeitsprinzip	261	Verwaltungsentscheidungen	108
Verhältnismäßigkeitsprinzip	261	– DDR-Behörden	108
Verhältnismäßigkeitsprinzip	261	Verwaltungsgemeinschaft	129 (A)
Verhältnismäßigkeitsprinzip	261	– Aufgaben	129 (A)
Verhältnismäßigkeitsprinzip	261	– Organe	130 (A)
Verhältnismäßigkeitsprinzip	261	Verwaltungsgerichtsentscheidungen	
Verhältnismäßigkeitsprinzip	261	– Ausschluß von	273 (A)
Verhältnismäßigkeitsprinzip	261	– Beschwerden	273 (A)

	Seite		Seite
Verwaltungskompetenz		Weisung	122 (A)
– des Bundes	172 (A)	Werbeanlage	291
Verwaltungsprozeßrecht	24 (B), 272 (B)	Werbeplakat	240
Verwaltungssachen		Wertungsentscheidung	
– Kammer für	135	– bei Beurteilungen	267
Verwaltungsstreitverfahren		Widerspruch	
– Vertretung des Landes	45	– Baugenehmigung	45, 47 (A)
Verwaltungsvermögen	262	– Befugnis	93 (F)
Verwerfungsmonopol		– eines Dritten	45, 47 (A)
– Verfassungsgericht	245 (F)	– Form	93 (F)
Verzinsungspflicht		– Frist	93 (F)
– Kaufpreis, hinterlegter	16	– Rechtsmittelbeschränkungsgesetz	45, 47 (A)
Vogelschutz		Wiederaufgreifen	105
– EuGH-Rechtsprechung	230 (A)	Wiederholungsprüfung	156
– europäischer	256 (A)	Widersprechungsgefahr	152 (A)
Volksabstimmung		Widerstandsrecht	
– Maastricht	206 (A)	– Maastricht	205 (A)
– Recht auf	206 (A)	Willkürverbot	
Volkseigentum	61	– Baurecht	291
Volkskirche	183 (A)	Winterdienst	59 (A)
– Änderung	183 (A)	Wirkungskreis	
– Bekenntnissituation	183 (A)	– eigener	121 (A)
– Rechtfertigung	183 (A)	– übertragener	122 (A)
Volkspolizei – DDR		Wirtschaftliche Betätigung	145 (A)
– Aufgaben	141	– Verbot	148 (A)
– Dienstzeitanrechnung	292	Witwenrente	
Volksverhetzung	115	– DDR-Wohnsitz	18
Vollziehungsanordnung		– Wiederaufleben	18
– Aufhebung	137	– Wiederverheiratung	18
– bei fehlender Begründung	137	Wochengeld	
Vollziehungsinteresse		– DDR	284
– öffentliches	48 (A)	Wohlverhaltensanordnung	186
Vollzugsfolgenbeseitigung	240	Wohnbedarf	
Vorabentscheidungsverfahren		– dringender	94 (F)
– Umweltrecht	260 (A)	Wohncontainer	95 (F)
Vorbereitungsdienst		Wohnwagen	
– juristischer	14	– Blumenverkauf	87
Vorbeugeprinzip	226 (A)	– Feldwegeeinmündung	87
Vorbildwirkung		Wohnweg	
– negative	291	– Länge des	188
Vorhaben		– unbefahrbarer	188
– nach Baurecht	94 (F)	Wunschstudium	
– privilegiertes	95 (F)	– Wechsel	235
Vorkaufsrecht	62		
		<b>Z</b>	
	<b>W</b>	Zahlungsverkehr	61
Wahl		Zivildienst	142
– Bürgermeister	100 (A)	– Einberufung zum	142
– Landräte	100 (A)	Zivildienstpflichtiger	
Wahlentscheidung		– Feststellung	142
– Begründungspflicht	196	Zubehör	154
Wählerverhalten	99 (A)	Zulässigkeit	
Wahlgleichheit	261	– Untätigkeitsklage	158
Wahlsichtwerbung	240	– Vermögensrecht	158
Wahlvorschläge	199	Zusatzangebot	154
Wahrscheinlichkeitsmaßstab	235	Zuständigkeit	
Währungssicherung	172 (A)	– Bauaufsichtsbehörde	64
Wandel		– sachliche	203 (A)
– gesellschaftlicher	180 (A)	Zuverlässigkeit	
Waren		– Anforderungen	63
– Anbieten von	86	– Luftfahrbehörde	63
– auf der Straße	86	– Luftverkehr	63
Warenverkehr, freier		– MfS-Tätigkeit	63
– Umweltschutz, europäischer	257 (A)	– persönliche	63
Wassergewinnung	102 (A)	– Überprüfung	63
Wasserrecht		– Zweifel	63
– Betriebsplanzulassung	103 (A)	Zwangslage	
Wasserversorgung		– bei Grundstücksveräußerung	89
– Anschlußbeitrag	70	Zwecke	
– Differenzierung nach Vorhaben	70	– soziale	94 (F)
Wechsel		Zweckmäßigkeit	
– Ausweichstudium	235	– Kontrolle	93 (F)
– Wunschstudium	235	Zweigstelle	61

	Seite		Seite
		<b>C</b>	
Chancengleichheit		Eignungsprüfung	
– Grundsatz der	240	– DDR-Richter	193
– Verstoß gegen	240	– Maßstab	193
		– Umfang	193
		Eilbeschuß	
		– Unanfechtbarkeit	215
		<b>D</b>	
Darlehenszinsen		Eilverfahren	
– Entschädigung für abgeführte	158	– Illegalität, formelle	291
Datenübermittlungen	186 (A)	– Prüfungsmaßstab	111
DDR		Einfamilienhäuser	
– Richter, Übernahme von	193	– Mieter	62
DDR-Bereitschaftspolizei	248 (B)	– Nutzer	62
DDR-Ausbildung		Einflüsse, schädliche	216
– Beginn	235	– Boden	216
DDR-Ausbildung		– Gewässer	216
– Fortgeltung	16	Eingemeindung	186
– Gleichstellung	284	Einigungsvertrag	108
– Revisibilität	16	Einreise	
Deckungsgrundsatz	172 (A)	– Besuchervisum	91
Demokratie		Einstellungsvoraussetzungen	249 (A)
– Bundesländer	95 (B)	Einstimmigkeit	
– direkte	95 (B)	– verwaltungsgerichtliche Verfahren	273 (A)
Demokratieprinzip	211 (A)	Einvernehmen	
– Maastricht	206 (A)	– Baurecht	92 (F)
Demonstrationsrecht	234 (A)	Einwohnerversammlung	123 (A)
Denkmalschutz	236	Einzelbeurteilungen	
Dienen	239	– Stimmigkeit	255 (A)
Dienst, sozial-psychiatrischer		Eisglätte	76 (A)
– Aufgaben	132 (A)	Eltern	
Dienstgespräch		– Mitwirkung	75 (A)
– Kennzeichnung	190	Energiewirtschaftsgesetz	283
Dienstunfall	191	Enteignung	283
– Ersatz des Rabattverlusts	191	– Aufbaugesetz	20
Dienstzeit		– Straßenrecht	58 (A)
– Anrechnung	141, 292	– willkürliche	108
– bei der Volkspolizei	141, 292	Enteignungsverfahren	283
– Beurteilung, dienstliche	276 (A)	Entschädigung	158, 271 (B)
Differenzierungsgebot		Entscheidung	
– Kommunalabgabengesetz	71	– abschließende	105
Diktatur		– andere	273 (A)
– kommissarische	169 (A)	– des Verwaltungsgerichts	273 (A)
Diktaturparagraph	169 (A)	Entsorgungsautokratie	258 (A)
Diplomjuristen		Entsorgungsnähe	258 (A)
– Richteramtsbefähigung	268	Erbausschlagung	135
Direktwahl	100 (A)	Erbe	
Disziplinarmaßnahme	190	– erstauszuschlagender	135
Dritte		Erfolgswert	
– Einwendungsausschluß	283	– Stimmen	261
– Energiewirtschaftsgesetz	283	– unterschiedlicher	261
– Nichtanfechtbarkeit	283	Erheblichkeitsgrenze	
Dritthilfe		– Differenzierung	67
– bedarfsdeckende	263	– Spielapparatesteuern	67
– Vererblichkeit von	263	Erholungsgebiet	95 (F), 239
Dritt widerspruch	46	– Aufgabe als	239
		Erkrankung	
		– Beurteilung, dienstliche	277 (A)
		<b>E</b>	
Eigenart		Ermessen	
– Landschaft	239	– gerichtliches	199
– natürliche	239	– Reduzierung	94 (F)
Eigenbetrieb, kommunaler		Ermessensentscheidung	
– Umwandlung	140	– Baurecht	291
Eigentum	105	Ermessenserwägungen	
– gesellschaftliches	262	– Nachschieben von	93 (F)
Eigentumsentzug	163	Ermessensfehler	164
Eigentumsgarantie	283	Ermessensreduzierung	240
Eigentumsübergang		– Eingriff in Natur und Landschaft	119
– rechtswirksamer	262	Esatzteile	154
Eigentumsverhältnisse		Erschließungsanlage	
– Klärung von	214	– beitragsfähige	188
– Verzögerungen	214	Erschließungsbeitrag	188
Eignung		Erträge	
– Amtsleiter	256 (A)	– Herausgabe	158
– fachliche	249 (A)		

	Seite		Seite
Erwerb		– kreisangehörige	122 (A)
– materiell-rechtsstaatlicher	262	– Organe	124 (A)
Ethikunterricht	75 (A)	– Stellung	121 (A)
EuGH	225 (A)	Gemeindearten	122 (A)
– Umweltschutz	225 (A), 256 (A)	Gemeindebürger	123 (A)
EuGH-Urteile		Gemeinderat	125 (A)
– Auswertung	226 (A)	– Akteneinsichtsrecht	125 (A)
– Systematisierung	226 (A)	– Auskunftsrecht	125 (A)
– Umweltschutz	225 (A)	– Geschäftsgang	127 (A)
Europäische Staatlichkeit	168 (B)	– Offenbarungspflicht	127 (A)
Europäische Union		– Organkompetenz	125 (A)
– Anforderung an Grundgesetzreform	1 (A)	– Überwachungsrecht	125 (A)
Europäische Union		Gemeinderatsmitglieder	125 (A)
– Weiterentwicklung	6 (A)	– Amtsantrittshindernis	125 (A)
Europäisierung		– Anzahl	125 (A)
– Staatsgewalt	175 (A)	– Inkompatibilität	125 (A)
		– Wählbarkeit	125 (A)
	<b>F</b>	Gemeinderatswahlen	
Fachgerichte		– Thüringer	261
– Anrufung	245 (F)	Gemeingebrauch	58 (A), 86
Fachrichtungswechsel		Gemeinschaftsversammlung	130 (A)
– DDR-Ausbildung	235	Gemeinschaftsvorsitzender	129 (A)
– wichtiger Grund	235	– Zuständigkeit	129 (A)
– zweimaliger	235	Gemeinwohl	
Fachschulausbildung		– wirtschaftliche Betätigung	146 (A)
– DDR	284	Gemeinwohlgefährdung	216
Fakultäten		Genehmigungsverfahren	
– theologische	184 (A)	– Ausgestaltung	283
Fernsehgerät		– Baurecht	291
– Sozialhilfe	214	Genossenschaftskasse	61
Feststellungsklage	86	Gericht	
Finanzausschuß	127 (A)	– Bezeichnung	135
Finanzhilfen	171 (A)	Gesamturteil	
Finanznot	145 (A)	– Herabsetzung	276 (A)
Föderalisierung		– Stimmigkeit	255 (A)
– Bundesgewalt	175 (A)	– Tätigkeitsdauer	276 (A)
Folgenabwägung	214	Gesamtvorhaben	118
Föderalismus		Geschäftsordnung	126 (A)
– Chancen des	270 (B)	Geschick	
– Deutschland und Europa	270 (B)	– praktisches	254 (A)
Fortschreiben		Gesetzgebungsnotstand	169 (A), 174 (A), 175 (A)
– der dienstlichen Beurteilung	277 (A)	Gestaltungsfreiheit	
Fortsetzungsfeststellungsklage	149 (A)	– Parlament	170 (A)
– bei Grundrechtsverletzung	149 (A)	– politische	170 (A)
– fortdauernde Nachteile	153 (A)	– Regierung	170 (A)
Fremdenverkehrsfunktionen		Gewaltenteilung	147 (A)
– Gebiete	31 (A)	Gewässerschutz	
– Neuregelung	32 (A)	– EuGH-Rechtsprechung	231 (A)
– Satzungsbefugnis	37 (A)	– europäischer	257 (A)
– Sicherung	31 (A)	Gewinnausschüttungen	
– Struktursicherung in Thüringen	39 (A)	– Entschädigungen für	158
– Zweckbestimmung	35 (A)	Gewinnstreben	146 (A)
Fristversäumnis	135	Gewinnungsberechtigung	117
Fristwahrung	135	Gießereialtsande	216
– Rechtswegverweisung	135	Gipstagebau	117
Führen		Gleichbehandlung	291
– Mitarbeiter, inoffizielle	219	Gleichgewicht	
Funktionsprinzip	262	– gesamtwirtschaftliches	170 (A)
Funktionsträger		– Störung	170 (A)
– SED-Staat	41 (A)	Gleichheitsgrundsatz	164
		Gleichheitssatz	
	<b>G</b>	– allgemeiner	262
Gehaltskürzung	190	Gottesbezug in bundesdeutschen Verfassungen	176 (A)
Geldspielapparate	67	– Gründe	177 (A)
– Aufstellung	67	– in den Präambeln	176 (A)
– Gaststätte	67	– Inhalt	180 (A)
– Spielhalle	67	– Integrationsfunktion	179 (A)
– Steuern	67	– Kritik	181 (A)
Geldwertstabilität	172 (A)	– Sinn oder Unsinn	179 (A)
Gemeinde		– staatskonstituierende Seite	179 (A)
– Anspruch der	122 (A)	Grundabtretung	163
– Aufgaben	121 (A)	Grundbesitz	
– erfüllende	130 (A)	– DDR	246 (B)
		– Enteignung von	246 (B)

	Seite		Seite
Grundbuch		Informant	219
– öffentlicher Glaube	262	Informationsfreiheit	234 (A)
Grundgesetz		– Verfassung, schweizerische	234 (A)
– Gottesbezug	176 (A)	Inkompatibilitäten	147 (A)
– Neutralität, wirtschaftspolitische	170 (A)	Innenbereich	
Grundordnung		– Rücksichtnahmegebot	45
– Aufrechterhaltung	173 (A)	– unbepanter	45
– demokratische	173 (A)	Integration	
– freiheitliche	173 (A)	– Motor der	225 (A)
Grundrechte	143 (B), 146 (A)	Integration als Voraussetzung	
– Außerkraftsetzung	169 (A)	– Homogenität, strukturelle	211 (A)
– diskurstheoretische Begründung	232 (A)	Integrationsgewalt	
– Multikulturalität	233 (A)	– Grenzen	1 (A)
– naturrechtliche Begründung	178 (A)	Integrationsnormen	207 (A)
– Prinzipien	232 (A)	Integrationsprozeß	
– Regel	232 (A)	– europäischer	1 (A)
– Schranken	232 (A)	Interesse	
– Schutzbereich	232 (A)	– berechtigtes	149 (A), 152 (A)
– übernationale	233 (A)	– Eingriffsschwere	152 (A)
– Werthierarchie	151 (A)	Interessenabwägung	214
– Wertigkeit	151 (A)	– Vermögensrecht	214
Grundrechtsbeeinträchtigung	245 (F)	Investitionsvorrangbescheid	166
Grundrechtsbetroffenheit	150 (A)	– Streitwert	166
Grundrechtseingriff	242 (F)		
Grundrechtsfähigkeit	242 (F)	<b>K</b>	
Grundrechtsgeltung		Kanzlerdemokratie	174 (A)
– europäische Union	212 (A)	Kassenärztliche Vereinigung	294
Grundrechtspluralismus	232 (A)	Katastrophe	173 (A)
Grundrechtsschutz		Kaufvertrag	61
– Einschätzungsspielraum, gesetzgeberischer	233 (A)	Kaufvertrag, verdeckter	109
Grundrechtstheorie	232 (A)	Kausalitätsvermutung	89
Grundrechtsträgerschaft		Kettenerbausschlagung	135
– Personenvereinigung	246 (F)	Kfz-Abstellplatz	119
Grundrechtsverletzung	149 (A)	Kirche, christliche	183 (A)
– Feststellungsinteresse	149 (A)	– Marginalisierung	183 (A)
– Maastricht	205 (A)	Kirchensteuer	184 (A)
Grundstück		Klageänderung	
– Rückübertragung	135	– subjektive	135
Grundstücke, erschlossene	188	Klagebefugnis	62
Grundstücksschenkungsvertrag	136	Klagefrist	
– nach DDR-Recht	110	– Ablauf	135
– zum Schein abgeschlossener	110	Klageschrift	
Grundwasserrichtlinie	259 (A)	– Anforderungen	135
Gymnasialschulordnung, vorläufige Thüringer	162	– Eingang	135
Gymnasium	75 (A)	Klasseneinstufung	162
– Zulassung, vorläufige	88	Klassenstufe	
Gymnasiumswechsel	162	– nächst niedrigere	162
		– Rückstufung	162
<b>H</b>		Kommunalabgabengesetz	
Handelssachen		– Differenzierungsgebot	70
– Kammer für	135	– gemeindliche Beitragssatzung	70
Hauptsache		– pauschaler Anschlußbeitrag	70
– Vorwegnahme	88	– Stichtagsregelung	70
Hauptsatzung	126 (A)	Kommunalaufsicht	92 (F)
Haushaltsdisziplin	171 (A)	– Maßnahmen	93 (F)
Haushaltsrecht		– Verwaltungsakt	93 (F)
– kommunales	168 (B)	Kommunales Abgabenrecht	67
– neue Bundesländer	168 (B)	Kommunalordnung	
Heilberufe, ärztliche		– neue	121 (A)
– Zulassung zu	243 (F)	– Thüringer	121 (A)
Hilfsbedürftigkeitszweifel	240	Kommunalverfassung	121 (A), 148 (A)
Hinterlandbebauung	45	Kommunalwahl	186
Höchstaltersgrenze	224 (F), 243 (F), 244 (A)	– in Thüringen	199
Höchstzahlverfahren		– Zulassung zur	199
– d'Hondt	262	Kommunalwahlgesetz	
Honecker		– Anmerkungen zum	97 (A)
– Rücktritt	105	– Bedenken, verfassungsrechtliche	199
Horte	75 (A)	– Thüringer	97 (A), 144 (B)
		Kommunalwahlkampf, Thüringer	240
<b>I</b>		Kommunalwahlrecht	97 (A)
Illegalität, formelle	111, 291	Kommunen	
Illegalität, materielle		– Rechte	101 (A)
– Baurecht	291	Konjunkturausgleichsrücklagen	170 (A)



	Seite		Seite
		<b>N</b>	
Nachbarschaftsverhältnis		Ortschaftsverfassung	129 (A)
– baurechtliches	47 (A)	– Einführung	186
Nachbarwiderspruch	192	Ortsteilverwaltung	129 (A)
– einstweiliger Rechtsschutz	46	Ortsvorsteher	129 (A)
– Voraussetzungen	46		
Nachdiplomierung	69	<b>P</b>	
– Diplomingenieur	69	Parlamentarisierung	
– Stichtagsregelung	69	– Regierungsgewalt	175 (A)
– Voraussetzungen	69	Parteien	240
Nationalsozialismus		– neue	199
– Abgrenzung	177 (A)	– Wahlvorschläge	199
Natur		Parteiendemokratie	174 (A)
– Eingriff	119	Parteivermögen	
Naturrecht	178 (A)	– DDR-Partei	262
Naturschutzgesetz	118	– Sonderrecht	262
– Ermessensreduzierung	118	– Übertragung	262
– Verstoß gegen	118	Personalakte	
Nebentätigkeit		– Beurteilung, dienstliche	277 (A)
– Beurteilung, dienstliche	276 (A)	Personalentscheidungen	
Nebenverfahren	273 (A)	– Auswahlgrundlage	249 (A)
Nettokreditaufnahme	171 (A)	– Bürgermeisterzuständigkeit	126 (A)
Neugliederung, kommunale	186	– dienstliche Beurteilung	249 (A)
– Thüringer Gesetz	186	Personalhoheit	83
Neutralität		Personalvertretung	
– wirtschaftspolitische	147 (A)	– Beteiligung	42 (A)
Nichtbeanstandungserklärung	283	– Verfahrensfehler	43 (A)
Nichtigkeit	136	Personalvertretungsgesetz, Thüringer	248 (B9)
Normenkontrolle	84	Pflichtaufgaben	122 (A)
Notenanforderungen		Pflichtausschüsse	127 (A)
– für Übertritt	88	– Finanzausschuß	127 (A)
Notfalldienst		– Rechnungsprüfungsausschuß	127 (A)
– Kosten	294	PKW-Besitz	240
Nötigung	61	– Hilfsbedürftigkeitszweifel	240
Notlagen		– Sozialhilfebedürftigkeit	240
– Krisenlagen	169 (A)	– Unterhaltung	240
– Verfassung	169 (A)	Planfeststellungen	58 (A)
– Vorkehrungen	169 (A)	Planfeststellungsverfahren	117
Notstand		Planungen	58 (A)
– innerer	169 (A), 172 (A), 173 (A)	Planungshoheit	93 (F)
Notstandsverfassung	173 (A)	Poliklinik	294
Notverordnungsrecht	169 (A)	Polizei	
Nutzungsänderung		– Ausscheiden	141
– bei fehlender Baugenehmigung	111	Polizeiaufgabengesetz	
– Untersagung der	111	– analoge Anwendung	22
Nutzungsbefugnis		– Baurecht	22
– Entziehung	158	Polizeibeamter	
Nutzungsrecht		– Beamtenverhältnis	65
– dingliches	105	– Entlassung	65
Nutzungsverbot	137	– IMS	65
– präventives	111	– MfS	65
Nutzungswechsel	111	Polizeidienst	
		– Ausscheiden aus	294
		Polizeihoheit	
<b>O</b>		– der Länder	172 (A)
Oberstufe		Polizeirecht	
– Aufbau	162	– Handbuch des	96 (B)
– Struktur	162	Präambel	
öffentliches Interesse	214	– Mahnfunktion	180 (A)
– Bedeutung	203 (A)	– Normativität	177 (A)
– Vertreter des Landes	201 (A), 203 (A)	– sprachlicher Aufbau	180 (A)
Öffentliches Recht		Prädikatssperre	
– Assistententagung	232 (A)	– automatische	276 (A)
Ordnung		Praktikum	284
– öffentliche	172 (A)	Preisstabilität	172 (A)
– Schutz	172 (A)	Privatisierung	145 (A)
Ordnungswidrigkeiten		Proberichter	
– Straßengesetz	60 (A)	– Ablehnung von	268
Organisationsgewalt, staatliche	244 (F)	Probezeitbeurteilung	280 (A)
Organkompetenzen	125 (A)	Prozeßklärungen	
– des Gemeinderats	125 (A)	– Auslegung	135
Ortsbürgermeister	129 (A)	Prozeßhandlung	
Ortschaftsrat	129 (A)	– Antrag	284
		– Auslegung	284

	Seite		Seite
Prozeßrecht		Rechtswegverweisung	135
– intertemporales	48 (A)	Redlichkeit	105
Prozeßrechtsverhältnis	135	Reform des Grundgesetzes	
Prozeßvertreter		– Anforderung der Europäischen Union	1 (A)
– Landesanwaltschaft	201 (A)	Regelschule	75 (A)
Prüfungen		Regierungsgewalt	
– juristische	156	– Parlamentarisierung	175 (A)
Prüfungsentscheidung		Regierungskrise	174 (A)
– Anfechtung	156	Rehabilitierung	
– Rechtsschutzbedürfnis		– strafrechtliche	271 (B)
Prüfungsverfahren	156	Rehabilitierungsrecht	167 (B)
Psychisch Kranke		Reichspräsident	
– Unterbringung	131 (A)	– Diktaturgewalt	169 (A)
		Reisebedarf	154
<b>R</b>		Religionsrecht	
Rahmenbetriebsplan	117	– Bundesrepublik	182 (A)
Rationalisierung		– partikuläres Unwirksamwerden	183 (A)
– territoriale	61	– Rechtfertigung, volkskirchliche	182 (A)
Rechnungsprüfungsausschuß	127 (A)	– Trennungssystem	182 (A)
Recht		Religionsunterricht	75 (A)
– Vereinbarkeit mit höherrangigem	88	Rentenangleichungsgesetz DDR	84
– vorkonstitutionelles	84	Repräsentationsprinzip	207 (A)
Rechtsanwaltsberuf		Restitution	61
– Ausübung	219	Restitutionsanspruch	262
– Unwürdigkeit	219	Restitutionsausschluß	262
Rechtsanwaltskollegium-DDR		Restitutionsberechtigter	214
– Ausschluß aus	287	Restitutionsbescheid	214
– Disziplinarmaßnahme	289	Reststoffbestimmungsverordnung	216
Rechtsanwaltszulassung		Rettungsdienst in Thüringen	164
– Rücknahme	219	– Anbieter, privater	164
Rechtsfolgen		– Annexkompetenz zur Regelung	164
– DDR-Grundbesitzenteignungen	246 (B)	– Ermächtigung, vorläufige	164
Rechtsgeschäft		– Regelungskompetenz	164
– Wirksamkeit	109	– Sicherstellung von	164
Rechtshängigkeit	135	Rettungsdienstbereichsplan	164
Rechtsmittelausschluß		Richter	
– Asylverfahrensrecht	273 (A)	– DDR	193
– Disziplinarrecht	273 (A)	– Übernahme von	193
– Unbedenklichkeit, verfassungsrechtliche	273 (A)	Richterbefähigung	
– Unrechtsbereinigungsrecht	273 (A)	– Diplomjuristen	268
– Vermögensrecht	273 (A)	Richterübernahme	193, 196
– Verwaltungsgerichtsbeschlüsse	273 (A)	Richterverhältnisse – Fortbestand	193
– Wehrpflichtrecht	273 (A)	Richterwahlausschuß	193
Rechtsmittelbeschränkungsgesetz		– Beurteilungsspielraum	196, 193
– Anwendbarkeit	45, 46, 47 (A)	– Entscheidung	193
Rechtsmittelsicherheit	46	– Überprüfbarkeit	196
Rechtsmittelverzicht	284	– Verwaltungsakt	193
Rechtsprechung		Richtlinie	
– Beamtenbeurteilung	249 (A)	– konjunkturepolitische	171 (A)
Rechtsschutz		Risikobewertung	
– Beurteilung, dienstliche	249 (A)	– autonome, nationale	257 (A)
– effektiver	283	Rücknahme Rechtsanwaltszulassung	219
– Gebot effektiven	151 (A)	– MfS-Angehöriger	219
– Grundrecht auf	283	Rücknahmebescheid	
– vorläufiger, im Baurecht	291	– Vertrauen	192
Rechtsschutzinteresse	150 (A)	– Vertrauensschutz	192
Rechtsschutzverfahren, einstweiliges		Rückschenkungsversprechen	136
– Vollzugsfolgenbeseitigung	240	Rückübertragung	61, 108
Rechtsschutzverfahren, vorläufiges		– redlicher Erwerb	105
– Interessenabwägung	160	– von Grundstücken	62, 135
Rechtsstaat		Rückübertragungsanspruch	
– Entwicklung	146 (A)	– Abtretung	62
– sozialer	146 (A)	– Anhörungsverpflichtung	117
– Verteidigung	169 (A)	– Erwerber	117
– Ziele	146 (A)		
Rechtsstaatlichkeit			
– Verstoß gegen	219	<b>S</b>	
Rechtsstaatsprinzip	212 (A)	Sachaufklärung	61
Rechtsweg	109, 159	Sachschaden	191
– Restitutionsverfahren	109	Schenkungsvertrag	
– Transferrubel	159	– notarieller	136
– Unterlassungsansprüche	109	Schreibfehler	135
– Zahlungsverkehr	159	Schuldendienst	171 (A)

	Seite		Seite
Schule, Thüringer	74 (A)	Staatskirchenverträge	184 (A)
– Art	74 (A)	Staatskredit	171 (A)
– Auftrag, gemeinsamer	74 (A)	Staatsleistungen	
– Religionsunterricht	184 (A)	– Kirchen	184 (A)
– Wahl	74 (A)	Staatsnotrecht	174 (A)
Schüler		Staatsprüfung, juristische	
– Mitwirkung	75 (A)	– Notenanfechtung	223
Schulform		Staatsstrukturprinzipien	
– Wahl	74 (A)	– Maastricht	207 (A)
Schulgesetz		Staatsverfassungsrecht	147 (A)
– Thüringer	73 (A), 88	Staatsverschuldung	171 (A)
Schulwesen		Staatszielbestimmungen	171 (A)
– berufsbildendes	75 (A)	Stadt	
Schwangerschaftsgeld		– große kreisangehörige	122 (A)
– DDR	284	– kreisfreie	122 (A)
Selbständigkeit	255 (A)	Standortentscheidungen	93 (F)
Selbstaufhebungsrecht		Steuern	
– des Bundestages	175 (A)	– Erheblichkeitsgrenze	67
Selbsteintrittsrecht		– Geldspielapparate	67
– Fachaufsicht	64	– Gemeinde	67
Selbstverwaltung		– konfiskatorische	61
– Gemeinde	103 (A)	– Spielapparate	67
– kommunale	83 (F), 186	Stichtagsregelung	105
Selbstverwaltungsgarantie	140	– Gleichheitssatz	69
Sicherheit, innere		– Nachdiplomierung	69
– Aufrechterhaltung	172 (A)	Stimmabgabe	97 (A)
– Katastrophenfall	172 (A)	Stimmen	
– Zusammenarbeit	172 (A)	– ungültige	99 (A)
Sicherheit, öffentliche	115, 172 (A)	Störung	
– Gefährdung	115	– gesamtwirtschaftliches Gleichgewicht	170 (A)
– Schutz	172 (A)	Straftat	
– volksverhetzende Äußerungen	115	– Beurteilung, dienstliche	276 (A)
Sicherheitsinteressen		Straßen	
– Darlegungslast	63	– Anlagen an	58 (A)
– potentielle Gefährdung	63	– Sondernutzung	240
Sitzverteilung	261	Straßenaufsicht	59 (A)
– Regelung, gesetzliche	261	Straßenbaubehörde	86, 58 (A)
– Thüringer Kommunalwahlgesetz	261	Straßenbaulastträger	58 (A)
Sofortvollzug	118, 215	Straßengesetz, Thüringer	25 (A), 57 (A)
– Begründung		– Anlage an Straßen	58 (A)
Sonderbetriebsplan	117	– Bestimmungen	57 (A)
Sondernutzung		– Enteignung	58 (A)
– Ausnahmegenehmigung	86	– Gemeingebrauch	58 (A)
– Blumenverkauf	87	– Ordnungswidrigkeiten	60 (A)
– Erlaubnis	87	– Planungen	58 (A)
Soziale Gesichtspunkte		– Planfeststellungen	58 (A)
– Beurteilung	276 (A)	– Sondernutzungen	58 (A)
Sozialhilfe	214, 240	– Straßenaufsicht	59 (A)
– Hilfsbedürftigkeitszweifel	240	– Straßenbaubehörden	58 (A)
– PKW-Haltung	240	– Straßenbaulastträger	58 (A)
Sozialhilfeansprüche		– Straßenkreuzungen	58 (A)
– Vererblichkeit	263	– Straßenreinigung	59 (A)
Sozialrecht, internationales	296 (B)	– Umleitungen	58 (A)
Sozialstaat		– Winterdienst	59 (A)
– Maastricht	213 (A)	Straßenreinigung	59 (A)
Sparverkehr	61	Straßenreinigungspflicht	76 (A)
Spielapparatesteuersatzung		Straßenverkehrsbehörde	86
– kommunale	67	Streitigkeit	
Spielhalle	67	– Vertreter des Landes	201 (A)
Staat		– verwaltungsrechtliche	201 (A)
– Verfassungsfragen	145 (A)	Streitkräfte	172 (A)
– wirtschaftliche Betätigung	145 (A)	– Einsatz	173 (A)
Staatlichkeit, europäische	168 (B)	– Unterstützung	173 (A)
Staatsaufgaben		Streitwert	
– Kreditfinanzierung	(A)	– Investitionsvorrangverfahren	166
Staatsbank		Streudienst	81 (A)
– DDR	61	Streuen	81 (A)
Staatsgewalt, Europäisierung	175 (A)	Streugut	81 (A)
Staatshaftungsanspruch	287	Streumaßnahmen	82 (A)
Staatshaftungsgesetz DDR	288	Streumittel	82 (A)
Staatskirchenrecht	182 (A)	Streupflicht	76 (A)
– Beispiel Thüringen	182 (A)	– Abwälzung	77 (A)
– neue Bundesländer	182 (A)	– allgemein	82 (A)

	Seite		Seite
– an besonders gefährlichen Stellen	82 (A)	– Herausgabe von Erträgen	158
– Aufsichtspflicht	78 (A)	– staatliche	158
– Ausnahme	80 (A)	Trinkwassergewinnung	102 (A)
– außerorts	82 (A)		
– Dauer, zeitliche	80 (A)	<b>U</b>	
– Eisglätte	80 (A)	Übergangsgeld	141, 292
– Ende	80 (A)	Überleitungsvorschrift	105
– Fahrbahnen	79, 81, 82 (A)	Umleitungen	58 (A)
– Fußgänger	78 (A)	Umstellung DM	159
– Fußgängerwege	79 (A)	Umwandlung	140
– Glatteis	80 (A)	Umwandlungsgesetz	140
– Glatteisbildung	81 (A)	Umweltpolitik	
– Haltestellen	79 (A)	– europäische	258 (A)
– innerorts	82 (A)	Umweltproblematik	
– Mitverschulden	78 (A)	– bergrechtliche	101 (A)
– Personenkreis, geschützter	78 (A)	Umweltrecht	
– Radfahrer	79 (A)	– Statistik	260 (A)
– Rechtsprechung	80 (A)	Umwelttrichtlinien	
– Schneefälle	80 (A)	– Umsetzung von	258 (A)
– Streubreite	81 (A)	Umweltschutz	225 (A)
– Tagesverkehr	80 (A)	– Ausnahmeregelungen	256 (A)
– Träger	77 (A)	– bestmöglicher	258 (A)
– Übertragung	77 (A)	– EuGH	256 (A)
– Überwachungspflicht	78 (A)	– europäischer	256 (A)
– Umfang, räumlicher	79 (A)	– Motor des	256 (A)
– Zumutbarkeit, wirtschaftliche	80 (A)	– Sekundärrecht	256 (A)
Streuplan	77 (A)	Umweltschutzkompetenzen	
Streuzeit	83 (A)	– Union europäische	227 (A)
Stromleitung	283	Umweltschutzregelungen	
Stromtrasse	283	– Sekundärrecht	230 (A)
Stromtrassenverlegung		Umweltschutzrichtlinien	
– DDR-Recht	19	– subjektive Rechte	259 (A)
– Nichtbeanstandungserklärung	19	Umweltschutzurteile	
– Standortbestätigung	19	– europäische	261 (A)
Stufentheorie	243 (F)	Umweltverständnis	
Subsidiaritätsgrundsatz	246 (F)	– Grundkonzeption, ethische	226 (A)
		– Politikziel	226 (A)
		– Prinzipien	226 (A)
		– Rang des	226 (A)
		Umweltverträglichkeitsprüfung	117
<b>T</b>		Unfallort	
Tageseinrichtungen für Kinder		– Sofortmaßnahmen	108
– Gesetz über	83	Unionsvertrag	204 (A), 206 (A), 207 (A)
Tankstellen	154	Unredlichkeit	105
Tätigkeit		Untätigkeitsklage	
– ehrenamtliche	122 (A)	– Zulässigkeit nach Vermögensgesetz	158
Tätigkeitsgebiet		Unterbeschäftigung	171 (A)
– Beschreibung	254 (A)	Unterbrechungstatbestand	286
Teilungsunrecht	108	Unterbringung	
Teilzeitbeschäftigung, Beurteilung	276 (A)	– durch den Vormundschaftsrichter	134 (A)
Telefax		– Eilfälle	133 (A)
– Schriftform	93 (F)	– freiheitsentziehende	131 (A)
Telefongespräche		– Kosten	134 (A)
– Dienstapparat	190	– offene	134 (A)
– Disziplinarmaßnahme	190	– Verfahren	133 (A)
– Führen privater	190	– Voraussetzungen	132 (A)
Tendenzen		– vorläufige	133 (A)
– plebiszitäre	175 (A)	Untergebrachter	
Theologie, christliche		– Arbeitsentgelt	133 (A)
– Präambel	177 (A)	– Ausführung	134 (A)
Thüringer Kommunalwahlgesetz	144 (B)	– Ausgang	134 (A)
Thüringer Landtag	144 (B)	– Beschäftigung außerhalb	134 (A)
Thüringer Personalvertretungsgesetz	248 (B)	– Besuchskommissionen	134 (A)
Thüringer Verfassung	295 (B)	– Besuchsrecht	134 (A)
ThürPsychKG	132 (A)	– Betreuung	133 (A)
– Anwendungsbereich	132 (A)	– Beurlaubung	134 (A)
Titandioxid-Urteil	228 (A), 229 (A)	– Entlassung	134 (A)
Transferrubel		– Heilbehandlung	133 (A)
– Zahlungsverkehr	159	– Paketverkehr	134 (A)
Trennungsgeld		– Patientenfürsprecher	134 (A)
– Anspruch auf	14	– Rechtsstellung	133 (A)
Trennungslinie		– Schriftverkehr	134 (A)
– bei Selbstverwaltungsaufgaben	121 (A)	– Sicherungsmaßnahmen	133 (A)
Treu und Glauben	110		
Treuhandverwaltung			



	Seite		Seite
Verwaltungskompetenz		Weisung	122 (A)
– des Bundes	172 (A)	Werbeanlage	291
Verwaltungsprozeßrecht	24 (B), 272 (B)	Werbeplakat	240
Verwaltungssachen		Wertungsentscheidung	
– Kammer für	135	– bei Beurteilungen	267
Verwaltungsstreitverfahren		Widerspruch	
– Vertretung des Landes	45	– Baugenehmigung	45, 47 (A)
Verwaltungsvermögen	262	– Befugnis	93 (F)
Verwerfungsmonopol		– eines Dritten	45, 47 (A)
– Verfassungsgericht	245 (F)	– Form	93 (F)
Verzinsungspflicht		– Frist	93 (F)
– Kaufpreis, hinterlegter	16	– Rechtsmittelbeschränkungsgesetz	45, 47 (A)
Vogelschutz		Wiederaufgreifen	105
– EuGH-Rechtsprechung	230 (A)	Wiederholungsprüfung	156
– europäischer	256 (A)	Widersprechungsgefahr	152 (A)
Volksabstimmung		Widerstandsrecht	
– Maastricht	206 (A)	– Maastricht	205 (A)
– Recht auf	206 (A)	Willkürverbot	
Volkseigentum	61	– Baurecht	291
Volkskirche	183 (A)	Winterdienst	59 (A)
– Änderung	183 (A)	Wirkungskreis	
– Bekenntnissituation	183 (A)	– eigener	121 (A)
– Rechtfertigung	183 (A)	– übertragener	122 (A)
Volkspolizei – DDR		Wirtschaftliche Betätigung	145 (A)
– Aufgaben	141	– Verbot	148 (A)
– Dienstzeitanrechnung	292	Witwenrente	
Volkserhetzung	115	– DDR-Wohnsitz	18
Vollziehungsanordnung		– Wiederaufleben	18
– Aufhebung	137	– Wiederverheiratung	18
– bei fehlender Begründung	137	Wochengeld	
Vollziehungsinteresse		– DDR	284
– öffentliches	48 (A)	Wohlverhaltensanordnung	186
Vollzugsfolgenbeseitigung	240	Wohnbedarf	
Vorabentscheidungsverfahren		– dringender	94 (F)
– Umweltrecht	260 (A)	Wohncontainer	95 (F)
Vorbereitungsdienst		Wohnwagen	
– juristischer	14	– Blumenverkauf	87
Vorbeugeprinzip	226 (A)	– Feldwegeeinmündung	87
Vorbildwirkung		Wohnweg	
– negative	291	– Länge des	188
Vorhaben		– unbefahrbarer	188
– nach Baurecht	94 (F)	Wunschstudium	
– privilegiertes	95 (F)	– Wechsel	235
Vorkaufsrecht	62		
		<b>Z</b>	
	<b>W</b>	Zahlungsverkehr	61
Wahl		Zivildienst	142
– Bürgermeister	100 (A)	– Einberufung zum	142
– Landräte	100 (A)	Zivildienstpflichtiger	
Wahlentscheidung		– Feststellung	142
– Begründungspflicht	196	Zubehör	154
Wählerverhalten	99 (A)	Zulässigkeit	
Wahlgleichheit	261	– Untätigkeitsklage	158
Wahlsichtwerbung	240	– Vermögensrecht	158
Wahlvorschläge	199	Zusatzangebot	154
Wahrscheinlichkeitsmaßstab	235	Zuständigkeit	
Währungssicherung	172 (A)	– Bauaufsichtsbehörde	64
Wandel		– sachliche	203 (A)
– gesellschaftlicher	180 (A)	Zuverlässigkeit	
Waren		– Anforderungen	63
– Anbieten von	86	– Luftfahrbehörde	63
– auf der Straße	86	– Luftverkehr	63
Warenverkehr, freier		– MfS-Tätigkeit	63
– Umweltschutz, europäischer	257 (A)	– persönliche	63
Wassergewinnung	102 (A)	– Überprüfung	63
Wasserrecht		– Zweifel	63
– Betriebsplanzulassung	103 (A)	Zwangslage	
Wasserversorgung		– bei Grundstücksveräußerung	89
– Anschlußbeitrag	70	Zwecke	
– Differenzierung nach Vorhaben	70	– soziale	94 (F)
Wechsel		Zweckmäßigkeit	
– Ausweichstudium	235	– Kontrolle	93 (F)
– Wunschstudium	235	Zweigstelle	61

Insgesamt erscheint das Werk als eine gründliche, umfangreiche und erweiterungsfähige Gesamtdarstellung, die in nicht unerheblichem Maße zur Optimierung der Bearbeitung der Anträge auf strafrechtliche Rehabilitierung und später auf außerstrafrechtliche Rehabilitierung sowohl im Bereich der Gerichte als auch im Bereich der Verwaltung beiträgt und an dessen Vervollständigung großes Interesse bestehen dürfte.

Oberregierungsrat Thomas *Villwock*,  
Thüringer Justizministerium, Erfurt

**Einführung in das kommunale Haushaltsrecht unter besonderer Berücksichtigung der neuen Bundesländer.** Von Theo *Reiners*, Oberregierungsrat, Dozent an der Fachhochschule für öffentliche Verwaltung, Nordrhein-Westfalen. C. H. Beck'sche Verlagsbuchhandlung, München 1993, XIII, 157 Seiten, kartoniert, DM 28,-.

Das kommunale Haushaltswesen als finanzielle Grundlage eines funktionierenden Kommunalsystems gewinnt gegenwärtig immer mehr an Bedeutung. Angesichts der derzeit bereits „chronisch“ zu nennenden Finanznot der Kommunen, insbesondere in den neuen Bundesländern, ist es unabdingbar, den Mitarbeitern der kommunalen Finanzverwaltungen einen fundierten Überblick über die rechtlichen Grundlagen des kommunalen Haushaltsrechts zu verschaffen.

Diesem Anspruch wird das vorliegende Werk in hervorragender Weise gerecht. Einer klaren und eindeutigen Gliederung im Aufbau folgen kurze, prägnante Erläuterungen zu den jeweiligen Sachgebieten. Alle haushaltsrechtlich relevanten Bereiche wie Kommunale Haushaltspläne und Haushaltssatzungen werden in Verbindung mit den jeweils zugrundeliegenden Rechtsvorschriften dargestellt, wobei besonders darauf geachtet wird, auch komplizierte Rechtsmaterie einfach und verständlich darzustellen. Durch die optische Heraushebung von erklärungsbedürftigen Schlüsselbegriffen wird auch ein juristisch nicht vorgebildeter Mitarbeiter in der Lage sein, das Einzelproblem in einen Gesamtkontext einzuordnen.

Dabei verzichtet *Reiners* bewußt darauf, rechtliche Problemfelder, die in Rechtsprechung und Lehre kontrovers diskutiert werden (Stichwort: „Steuerfindungsrecht der Gemeinden“), breit darzustellen. Er begnügt sich damit, festzustellen, daß dieser Punkt umstritten ist, bemerkt jedoch zugleich, daß dieser Streit für die kommunale Einnahmep Praxis eine zu vernachlässigende Rolle spielt.

Dies ist ein Grundsatz, der sich wie ein roter Faden durch das Werk *Reiners* zieht: Eine an der Praxis orientierte Darstellung, die es wohlthuend vermeidet, mehr oder weniger akademische Streitfälle zu thematisieren, deren Auswirkungen auf die Verwaltungswirklichkeit meist gering sind, dem Lesenden jedoch oft die Sicht auf das Wesentliche verstellen.

Konsequenterweise ist die Literaturliste des Buches kurz – der Verfasser hat es nicht nötig, sich in seiner Darstellung auf Dritte zu berufen.

Die von *Reiners* nach den einzelnen Kapiteln gestellten Kontrollfragen dienen dann auch weniger der Überprüfung des „Gelernten“, als der Anschaulichmachung des zuvor Erläuterten anhand praktischer Beispiele aus der Praxis.

Zusammengefaßt ist die Arbeit *Reiners* als Einführung in die Rechtsmaterie nicht nur geeignet, sondern jedem zu empfehlen, der in kurzer Zeit einen Überblick über das Gemeindehaushaltsrecht bekommen will. Eine rechtstheoretische Beleuchtung und Hinterfragung will und kann das Werk nicht sein. Infolgedessen hat es gute Aussichten, besonders in den Kommunalverwaltungen der neuen Bundesländer unentbehrlich zu werden.

Gerade deswegen dürfte das Buch auch hauptsächlich darunter zu leiden haben, daß die neuen Länder und ihre Kommunen in naher Zukunft eigene, neue Vorschriften erlassen werden, insbesondere in den Bereichen Gemeindehaushaltsordnung und Kommunale Abgabensatzung.

Diese Vorschriften konnte *Reiners* noch nicht so einarbeiten, wie es bei den Vorschriften der alten Bundesländer der Fall ist. Insbesondere für die Angehörigen der Verwaltungen in den neuen Ländern wird dann eine Aktualisierung unumgänglich sein. Auch einer dann u. U. erforderlichen zweiten Auflage wird, bei Beibehaltung des Aufbauprinzips des Werkes, der Erfolg nicht versagt bleiben.

Richter Jochen *Schaupp*,  
Verwaltungsgericht Weimar

**Auf dem Wege zu einer Europäischen Staatlichkeit.** Von Dr. Thomas von *Danwitz*, Dr. Markus *Heintzen*, Dr. Matthias *Jestaedt*, Dr. Stefan *Korioth*, Dr. Michael *Reinhardt* (Hrsg.). 33. Tagung der Wissenschaftlichen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Fachrichtung „Öffentliches Recht“, Bonn 1993. Richard Boorberg Verlag Stuttgart, München, Hannover, Berlin, Weimar, 1993, 194 Seiten, kartoniert, DM 56,- (für Assistenten an Universitäten DM 48,-).

„Die Frage nach einer europäischen Staatlichkeit steht im Raum.“ Dieser Feststellung im Vorwort des vorliegenden Bandes, der die anlässlich der 33. Assistententagung „Öffentliches Recht“ gehaltenen Referate zusammenfaßt, läßt sich nicht widersprechen. Die staatsrechtliche Einordnung der Europäischen Union hat im Oktober 1993 auch die Staatsrechtslehrertagung beschäftigt (vgl. den Tagungsbericht von Di Fabio, JZ 1994, 30ff.). Bereits ein gutes halbes Jahr früher kamen in Bonn 218 Assistenten der Fachrichtung Öffentliches Recht aus ganz Deutschland, aber auch aus Österreich und der Schweiz zusammen, allerdings nicht, wie der Titel des Tagungsbandes und der eingangs zitierte Satz vermuten lassen könnten, um Antworten auf die Frage nach der europäischen Staatlichkeit zu geben, sondern um „die Fragen zu stellen und die Rahmenbedingungen zu skizzieren, mit denen es zum jetzigen Zeitpunkt eine Tagung zu Rechtsfragen des Gemeinschaftsrechts zu tun hat“, wie es im Vorwort heißt.

Letzteres ist indes nicht weniger verdienstvoll. Das Europarecht ist an den juristischen Fakultäten (zu) lange vernachlässigt worden. Daß sich der wissenschaftliche Nachwuchs in – wie der vorliegende Band zeigt – hochqualifizierter Weise und mit sowohl im Hinblick auf Zahl wie auf Herkunft der Teilnehmer beeindruckender Resonanz dem Europäischen Gemeinschaftsrecht widmet, stimmt für die Zukunft dieser Rechtsmaterie innerhalb der universitären Ausbildung optimistisch. Völlig zu Recht weist Armin von *Bogdandy* zu Beginn seiner „Skizzen einer Theorie der Gemeinschaftsverfassung“ darauf hin, daß das Gemeinschaftsrecht nicht mehr als Teil des Völkerrechts, sondern als konstitutiver Teil des in der Bundesrepublik geltenden öffentlichen Rechts verstanden werden müsse.

Die in dem vorliegenden Band enthaltenen, vier Themenkomplexen zugeordneten 9 Referate sind durchweg ebenso interessant wie aktuell. Im ersten Komplex „Das EG-Primärrecht zwischen Verfassung und völkerrechtlichem Vertrag“ geht es neben den bereits erwähnten „Skizzen einer Theorie der Gemeinschaftsverfassung“ um die „Grenzen der Rechtsfortbildung durch den EuGH“ – eine Frage, die seit einiger Zeit höchste politische Kreise beschäftigt und deshalb eine wissenschaftliche Analyse um so notwendiger macht.

Der zweite Komplex „Die EG aus der Sicht von Nicht-Mitgliedstaaten“ enthält einen rechtstheoretischen Beitrag aus Österreich zum Thema „Grundnorm und Supranationalität – Rechtsstrukturelle Sichtweisen der europäischen Integration“ und eine eher praxisorientierte Abhandlung zum Europäischen Wirtschaftsraum aus der Schweiz.

Im dritten Komplex geht es um die „Verklammerung von nationaler und europäischer Rechtsordnung“. „Europarechtliche Antworten auf Defizite bei der Umsetzung von Richtlinien“, „Die Entwicklung eines europäischen Staatshaftungsrechts“ und „Der Einfluß des EG-Rechts auf das nationale Allgemeine Verwaltungsrecht“ lauten hier die einzelnen Beiträge. Auch dabei spielt die Rechtsprechung des EuGH eine maßgebliche Rolle. Seit dem Konkurs des Reiseveranstalters MP-Travel im letzten Sommer wird die Haftung der Mitgliedstaaten für die Nichtumsetzung von Richtlinien, die der EuGH u. a. in seiner *Francovic*-Entscheidung entwickelt hat, wieder lebhaft diskutiert.

Zum Abschluß werden zwei „Ausgewählte Einzelpolitiken der EG“ näher untersucht: Der Umweltschutz und die Sozialpolitik. In letzterem Aufsatz geht die Autorin der bisher kaum erörterten Frage von Rechtsnatur und Folgen des Maastrichter Sozialprotokolls nach, in dem festgelegt ist, daß elf Mitgliedstaaten ohne das Vereinigte Königreich den durch die Sozialcharta von 1989 vorgezeichneten Weg unter Inanspruchnahme der Mechanismen des EG-Vertrages weitergehen können.

Das Buch kann nicht nur denjenigen empfohlen werden, die sich speziell für eines der behandelten Themen interessieren. Es bietet allen Interessenten des Gemeinschaftsrechts eine anregende, kurzweilige und gewinnbringende Lektüre.

Regierungsrat Dr. Thomas *Schotten*, Bonn

### Vorkehrungen der Verfassung für Not- und Krisenlagen\*

Von Professor Dr. Peter Badura, München

#### 1. Einführung, Abgrenzungen

Die Ermächtigung des Art. 48 Abs. 2 WRV erlaubte es dem Reichspräsidenten, „wenn im Deutschen Reiche die öffentliche Sicherheit und Ordnung erheblich gestört oder gefährdet wird“, die zur Wiederherstellung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung nötigen Maßnahmen zu treffen, bestimmte Grundrechte zu diesem Zwecke vorübergehend ganz oder zum Teil außer Kraft zu setzen und erforderlichenfalls mit Hilfe der bewaffneten Macht einzuschreiten. Das Grundgesetz hat einen derartigen Diktaturparagraphen nicht übernommen, anders übrigens als die Bayerische Verfassung, die – sogar ebenfalls in einem Art. 48 – der Staatsregierung unter bestimmten Kautelen das Recht gibt, bei drohender Gefährdung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung aufgezählte Grundrechte einzuschränken oder aufzuheben.

Mit einem Blick auf Art. 48 WRV und die Diktaturgewalt des Reichspräsidenten unterschied Carl Schmitt eine kommissarische und eine souveräne Diktatur.<sup>1</sup> Die kommissarische Diktatur ist durch geschriebenes oder ungeschriebenes Recht begründet und dient allein der Sicherung oder Wiederherstellung verfassungsmäßiger Zustände. Diese Unterscheidung weiterführend läßt sich die Diktatur als Rechtsinstitut und als Herrschaftssystem gegeneinander stellen.<sup>2</sup> Beide Erscheinungen sind vorübergehende Eingriffe in die Verfassungsordnung. Als Rechtsinstitut hat die Diktatur das Ziel, die reguläre Verfassungslage mit rechtlich vorgesehenen Mitteln zu erhalten oder wiederherzustellen. Als Herrschaftssystem ist die Diktatur eine Durchbrechung der geltenden Verfassung, um eine Neuordnung herbeizuführen; sie hat revolutionären, verfassungsgebenden Charakter.

Das Grundgesetz, wie gesagt, gibt der Exekutive keine Diktaturgewalt. Es konzidiert zur Sicherung der verfassungsmäßigen Ordnung bezeichnenderweise ein „Recht zum Widerstand, wenn andere Abhilfe nicht möglich ist“ (Art. 20 Abs. 4 GG). Es gibt der Exekutive auch kein Notverordnungsrecht, das in Weimar aus Art. 48 Abs. 2 WRV abgeleitet worden war, sondern installiert statt dessen – und unter andersartigen Bedingungen – für eine Krisenlage des parlamentarischen Regierungssystems ein Verfahren des „Gesetzgebungsnotstands“ (Art. 81 GG). Im Zuge der Notstands-Novelle von 1968 wurde es allerdings durch ein kompliziertes Regelwerk über den „Verteidigungsfall“ und verwandte Situationen des „äußeren Notstands“ ergänzt – darüber soll hier nicht gesprochen werden – und auch mit einigen Vorkehrungen für

einen „inneren Notstand“ ausgestattet – nur davon und von anderen Not- und Krisenlagen des Verfassungslebens und der Wirtschaftsordnung soll hier gehandelt werden.

Das Wort „Diktatur“ klingt bedrohlich, im demokratischen Medienzeitalter und angesichts der expansiven Dynamik des Sozialstaats auch etwas anachronistisch. Dennoch läßt sich die gefährvolle Möglichkeit von Not- und Krisenlagen nicht einfach durch die schöne Welt des Verfassungs- und Grundrechtsnormativismus ausschließen. „Überlegungen zur Verteidigung des Rechtsstaates in außergewöhnlichen Lagen“,<sup>3</sup> auch zur Sicherung der Funktionsbedingungen der Regierung in der sozialstaatlichen Demokratie sind durchaus angebracht, auch wenn die Verhältnisse im ganzen eine Normallage anzeigen.

„Not- und Krisenlagen“ ist eine vage Umschreibung für ein staatsrechtliches Problemfeld. Auch „Notstand“ ist – außerhalb des eigentlichen Polizeirechts – eher ein Schlagwort als ein Rechtsbegriff. Der Maßnahmevorbehalt des Art. 15 EMRK spricht vom Fall eines Krieges oder „eines anderen öffentlichen Notstandes, der das Leben der Nation bedroht“. Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte hat dies im Fall Lawless näher bestimmt als „une situation de crise ou de danger exceptionnel et imminent qui affecte l'ensemble de la population et constitue une menace pour la vie organisée de la communauté composant l'État“.<sup>4</sup> Das Grundgesetz orientiert sich, was seine Vorkehrungen für den inneren Notstand anbelangt, an der „Abwehr einer drohenden Gefahr für den Bestand oder die freiheitliche demokratische Grundordnung des Bundes oder eines Landes“; gesondert regelt es die Bekämpfung einer Naturkatastrophe oder eines besonders schweren Unglücksfalls (Art. 91, 87a Abs. 4, 35 Abs. 2 und 3 GG).

Allgemein und verfassungspolitisch läßt sich sagen, daß die Ausnahmesituation dadurch gekennzeichnet ist, daß die Aufgabe des Staates, die Rechtsgemeinschaft und eine Friedensordnung zu garantieren, faktisch berührt und in Frage gestellt ist. Der Blick richtet sich hier primär auf das Exzeptionelle der staatlichen Mittel und deren Begrenzung. Darauf beruht die Forderung, daß es rechtsstaatlich geboten sei, die Befugnisse der Normallage und die Befugnisse der Ausnahmelage klar zu scheiden.<sup>5</sup> Bei dem auf Tatbestände ungewöhnlicher Störung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung bezogenen „Belagerungszustand“<sup>6</sup> oder Ausnahmezustand des älteren Staatsrechts ist diese Forderung erfüllbar. Dem

\* Der Beitrag beruht auf einem Vortrag, den der Verfasser am 24. 3. 1994 in der Wirtschaftsuniversität Wien gehalten hat.

1 C. Schmitt, *Die Diktatur*, 1928.

2 H. Helfritz, *Allgemeines Staatsrecht*, 5. Aufl., 1949, S. 245f., bezugnehmend auf A. Badura, *Die Diktatur als Rechtsinstitut und als Herrschaftssystem*, Diss. Breslau 1928.

3 M. Schröder, *Staatsrecht an den Grenzen des Rechtsstaates*, AöR 103, 1978, S. 121; siehe auch E.-W. Böckenförde, *Ausnahmerecht und demokratischer Rechtsstaat*, in: *Festschrift für Martin Hirsch*, 1981, S. 259.

4 GH 1960–61, 56, Nr. 28.

5 E.-W. Böckenförde, *Der verdrängte Ausnahmezustand*, NJW 1978, 1881, 1888f.

6 Art. 111 Preuß. Verfassungs-Urkunde; Gesetz vom 4. 6. 1851 über den Belagerungszustand (GS S. 451).

ist weniger leicht nachzukommen, wenn auch ernsthafte Gefahren für die Grundbedingungen der Versorgung mit den Lebensbedürfnissen des Menschen als Ausnahmelagen angesehen werden, soweit diese Gefahren nicht auf den regulären Wegen behoben werden können, die durch Verfassung und Gesetz dem staatlichen Handeln gewiesen sind.<sup>7</sup> Versorgungskrisen, z. B. in der Energiewirtschaft, konjunkturelle Talfahrten, Währungskrisen und ein Niedergang der öffentlichen Finanzen weisen gleitende Übergänge auf. Seit der Finanz- und Haushaltsreform von 1967 und 1969 trifft das Grundgesetz Vorkehrungen „zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts“ (Art. 104a Abs. 4, 109 Abs. 4, 115 Abs. 1 Satz 2 GG).

Eine letzte Abgrenzung ist notwendig, Störungen der öffentlichen Sicherheit und Ordnung, Katastrophen und Unglücksfälle, Konjunktur- und Versorgungskrisen, so verschieden sie sind, haben gemeinsam, daß sie Tatbestände ungewöhnlicher Gefahren oder Risiken umfassen, denen außergewöhnliche Maßnahmen entgegenwirken sollen. Die Exekutive und in gewissen Fällen die Volksvertretung sind für diese Ausnahmesituationen mit geeignet erscheinenden Befugnissen ausgestattet. Derartige Ausnahmesituationen unterscheiden sich von Situationen, in denen das ordnungsmäßige Funktionieren des Staatslebens dadurch in Frage gestellt wird, daß die Entscheidungs- oder Handlungsfähigkeit eines Verfassungsorgans selbst durch innere Gründe oder äußere Einflüsse nachhaltig ausfällt oder behindert wird.<sup>8</sup> Eine derartige Verfassungsstörung kann Grund oder Folge einer faktischen Ausnahmesituation sein, hat aber doch einen grundlegend anderen Charakter. Allein aus dieser Unterscheidung von Ausnahmesituation und Verfassungsstörung ergeben sich wichtige Folgerungen für die Möglichkeit und die Gestalt von verfassungsrechtlichen Vorkehrungen für Krisen und Notlagen.<sup>9</sup>

Mein Thema im folgenden sollen die Vorkehrungen sein, die das Grundgesetz für wirtschaftspolitische Krisenlagen, zum Schutz der öffentlichen Sicherheit und Ordnung und im Fall von Regierungskrisen trifft. Ich beschränke mich auf die Grundgedanken, auf das, was mir staatsrechtlich wesentlich erscheint, und will mich nicht in den Details verlieren. Da es um verfassungsrechtliche Vorkehrungen geht und da die Auslegung und Anwendung des Verfassungsrechts mit verbindlicher Autorität in der Hand des Bundesverfassungsgerichts liegt, bewegt sich die gesamte Betrachtung vor dem alle staatsrechtlichen Hauptfragen beherrschenden Hintergrund des Verhältnisses von Politik und Verfassung.

Die Verfassung soll Politik ermöglichen, soll Politik aber auch ordnen und mäßigen, soweit das durch Rechtsnormen erreichbar ist. Die Verfassung räumt der Regierung und dem Gesetzgeber, soweit es sich nicht um Eingriffe in Rechte oder Freiheiten handelt, einen Raum freier Gestaltung für politisches Handeln ein. Sie setzt dem politischen Handeln einen rechtlichen „Rahmen“, aber eben nur einen Rahmen. Politik ist nicht Vollzug der Verfassungsnormen. So ist es z. B. eine Abwägungsfrage, zu welchen von mehreren Mitteln der Gesetzgeber greift, um eine Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts abzuwehren. Der Gesetzgeber ist hier nicht an das Verhältnismäßigkeitsprinzip gebunden. Die Abwägung ist offen für die Berücksichtigung anderer öffentlicher Interessen, insbes. jener, die sich aus weltwirtschaftlichen Verflechtungen und Abhängigkeiten der Bundesrepublik ergeben, sowie für Erwägungen allgemein- oder sozialpolitischer Art.<sup>10</sup>

## 2. Wirtschaftspolitische Krisenlagen

### a) Politische Gestaltungsfreiheit von Regierung und Parlament

Die politische Gestaltungsfreiheit von Regierung und Parlament ist die praktisch wesentliche und wirksame Konsequenz der verfassungsgerichtlichen These der „wirtschaftspolitischen Neutralität“ des Grundgesetzes.<sup>11</sup> Diese These wendet sich gegen eine aus übergreifenden Auslegungsvorstellungen – allgemeine Subsidiarität staatlicher Wirtschaftsbeeinflussung, Grundsatz des marktwirtschaftlichen Wettbewerbs, Unternehmensfreiheit als Prinzip – abgeleitete Einschränkung oder Bindung der Wirtschaftspolitik. Sie ist schon seit der Stabilitäts-Novelle von 1969 und deutlicher noch seit der Maastricht-Novelle von 1992 überprüfungsbedürftig.

### b) Konjunkturpolitische Direktiven und Ermächtigungen

Die Stabilitäts-Novelle von 1967 und, darauf aufbauend, die Finanzreform von 1969 haben die Finanzpolitik und die Haushaltswirtschaft auf die Erfordernisse des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts verpflichtet. Diese konjunkturpolitische Direktive (Art. 109 Abs. 2 GG) ist mit konjunkturpolitischen Ermächtigungen zur Abwehr von Störungen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts verbunden, aber auch mit präventiv wirkenden Werkzeugen einer konjunkturgerechten Haushaltswirtschaft und einer mehrjährigen Finanzplanung. Das Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft vom 8. 6. 1967 und das Gesetz über die Grundsätze des Haushaltsrechts des Bundes und der Länder vom 19. 8. 1969 haben die Zielbestimmungen und Richtlinien der Verfassung näher ausgestaltet. Wirtschafts- und finanzpolitische Maßnahmen sind so zu treffen, daß sie im Rahmen der marktwirtschaftlichen Ordnung gleichzeitig zur Stabilität des Preisniveaus, zu einem hohen Beschäftigungsstand und außenwirtschaftlichen Gleichgewicht bei stetigem und angemessenem Wirtschaftswachstum beitragen (§ 1 StabG).

Die konjunkturpolitische Verfassungsnorm ist nicht nur ein Programmsatz. Eine willkürliche Mißachtung der Erfordernisse des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts müßte als eine justiziable Verfassungsverletzung beurteilt werden, nicht jedoch eine bestimmte Auswahl oder Gewichtung bei den einzelnen Elementen dieser komplexen Zielsetzung. Das Bundesverfassungsgericht hat in dem Urteil vom 18. 4. 1989 über den Normenkontrollantrag gegen das Haushaltsgesetz 1981 der sozial-liberalen Koalition entschieden und sich eingehend mit den verfassungsrechtlichen Bindungen des Haushaltsgesetzgebers bei der Ermächtigung zu Kreditaufnahmen auseinandergesetzt.<sup>12</sup> Es hat den Begriff des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts als einen unbestimmten Verfassungsbegriff bezeichnet, der einen in die Zeit hin offenen Vorbehalt für die Aufnahme neuer, gesicherter Erkenntnisse der Wirtschaftswissenschaften als zuständiger Fachdisziplin enthält. Das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht ist dynamisch zu verstehen: Es meint nicht die volle und nachhaltige Erreichung aller Teilziele zugleich, sondern eine relativ-optimale Gleichgewichtslage in der Realisierung der Teilziele.<sup>13</sup>

Diese Auslegungsgedanken, mit denen die grundsätzliche Entscheidungs- und Gestaltungsfreiheit der Regierung und des Gesetzgebers respektiert wird, gelten vor allem für die verfassungsrechtlichen Ermächtigungen, mit denen besondere Befugnisse zur Abwehr von Störungen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts begründet werden. Danach können aufgrund Gesetzes Kreditlimitierungen und Konjunkturausgleichsrücklagen angeordnet werden, um die Ausgabenwirtschaft der öffentlichen Hand, auch der Län-

7 K. Hesse, Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 19. Aufl., 1994, Rdnr. 720.

8 K. Hesse a. a. O., Rdnr. 721.

9 E. Klein, Funktionsstörungen in der Staatsorganisation, HStR, Bd. VII, 1992, § 168.

10 BVerfGE 79, 311, 342.

11 BVerfGE 4, 7, 17f.; 7, 377, 400; 50, 290, 336ff.

12 BVerfGE 79, 311. – W. Patzig, DÖV 1989, 1022; W. Höfling, Staat 29, 1990, S. 255; L. Osterloh, NJW 1990, 145.

13 BVerfGE 79, 311, 338f.

der und Gemeinden, konjunkturgerecht einzuschränken (Art. 109 Abs. 4 GG). Der haushaltswirtschaftliche Grundsatz, daß die Einnahmen aus Krediten die Summe der im Haushaltsplan veranschlagten Ausgaben für Investitionen nicht überschreiten darf, darf ausnahmsweise zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts durchbrochen werden (Art. 115 Abs. 1 Satz 2 GG). Schließlich kann der Bund den Ländern Finanzhilfen für besonders bedeutsame Investitionen der Länder, Gemeinden und Gemeindeverbände gewähren, die zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts erforderlich sind (Art. 104a Abs. 4 GG).

Das durch die Verfassung bereitgestellte Instrumentarium der Konjunkturpolitik erscheint eindrucksvoll. Es hat sich allerdings bald gezeigt, daß konjunkturpolitische Maßnahmen gegenüber strukturellen Krisen nur eine begrenzte Wirkung haben können.<sup>14</sup> Die verfügbaren Befugnisse haben die erwartete Bedeutung nicht erlangt und konnten gegenüber dem stagnierenden Wachstum und der andauernden, ja fortschreitenden Unterbeschäftigung keine Anwendung finden. Vor allem die seit 1990 dominierenden Not- und Krisenlagen aufgrund der Wiedervereinigung Deutschlands lassen sich nur durch eine beharrliche Ordnungspolitik und eine planmäßige Strukturpolitik beheben. In dieser Hinsicht kann nur auf die allgemeine Zielweisung des Sozialstaatsatzes und die Maxime vertraut werden, daß die Wahrung der Rechts- und Wirtschaftseinheit auch die Wahrung der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse über das Gebiet eines Landes hinaus einschließt (vgl. Art. 72 Abs. 2 Nr. 3, Art. 106 Abs. 3 Satz 4 Nr. 2 GG).<sup>15</sup> Soweit es um die neuen Bundesländer selbst geht, bildet das subkonstitutionelle Regelwerk des Staatsvertrages zur Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion vom 18. 5. 1990 und des Einigungsvertrages vom 31. 8. 1990 eine zusätzliche Grundlage der Wirtschafts- und Finanzpolitik.

Diesem Überblick über das geltende Recht ist die verfassungspolitische Bemerkung hinzuzufügen, daß eine Ergänzung des Grundgesetzes durch Staatszielbestimmungen oder soziale Rechte nicht geeignet sein dürfte, die Entscheidungs- und Handlungsfähigkeit der Regierung und des Gesetzgebers angesichts von Not- oder Krisenlagen zu verbessern. Wegen der einseitig das politische Handeln einengenden Wirkung derartiger Verfassungsnormen wäre eher das Gegenteil zu befürchten. Die Verfassung ist kein geeignetes Werkzeug der Wirtschaftspolitik.

### c) Staatsverschuldung

Eine Erscheinung, die zum Normalzustand der expandierenden Dogmatik des Sozialstaates gerechnet werden muß, dennoch aber einen permanenten Krisenherd darstellt, ist die unablässig steigende Verschuldung der öffentlichen Hand. Die außergewöhnlichen Lasten der Wiedervereinigung haben die Staatsschuld des Bundes noch einmal sprunghaft ansteigen lassen. Mit dem Stand von Ende September belief sich die Verschuldung des Bundes auf 666 Mrd. DM und die öffentliche Verschuldung insgesamt auf 1,4 Bio. DM.<sup>16</sup> Im Jahre 1985 war der Bund mit 392 Mrd. DM und die öffentliche Hand insgesamt mit 760 Mrd. DM verschuldet. Daß die Staatsschuld im Verhältnis zum Bruttosozialprodukt in Deutschland eine Relation aufweist, die in der Liste vergleichbarer Staaten zu einem Mittelplatz führt, kann nur wenig beruhigen. Die Nettokreditaufnahme des Bundes 1992 betrug 45,3 Mrd. DM, die der öffentlichen Hand insgesamt 124,5 Mrd. DM. Die Zinsausgaben des Bundes 1992 beliefen sich auf 44,7 Mrd. DM, die der öffentlichen Hand insgesamt auf 102 Mrd. DM.<sup>17</sup>

Die Inanspruchnahme des Staatskredits bedeutet, daß gegenwärtige Aufgaben und heute den einzelnen zugewandte Leistungen oder sonstige Vorteile nicht aus den vorhandenen Einnahmequellen gedeckt werden, sondern als zukünftige Finanzierungslasten insbes. dem zukünftigen Steueraufkommen überbürdet werden.<sup>18</sup> Mit steigender Staatsschuld wachsen die zum Schuldendienst aufzubringenden Leistungen und engt sich der finanzpolitische Spielraum ein.<sup>19</sup> Im einzelnen ist natürlich eine differenzierte Betrachtungsweise angebracht und kann nicht nur mit globalen Zahlen operiert werden. Dennoch dürfte der Stand der öffentlichen Verschuldung in Deutschland, vor allem in den Ländern und den Städten, ein Ausmaß erreicht haben, das die politische Handlungsfähigkeit und finanzwirtschaftliche Selbständigkeit ernsthaft in Frage stellt.

Die Vorkehrungen der Verfassung gegen eine Kreditfinanzierung von Staatsaufgaben basieren auf dem Budgetrecht des Parlaments. Die Aufnahme von Krediten bedarf einer der Höhe nach bestimmten oder bestimmaren Ermächtigung durch Gesetz und ist überdies materiell an bestimmte Grundsätze der Finanzpolitik gebunden (Art. 115 Abs. 1 GG).<sup>20</sup> Die Bundesrepublik ist überdies gemeinschaftsrechtlich verpflichtet, „übermäßige öffentliche Defizite zu vermeiden“. Die Kommission überwacht die Entwicklung der Haushaltslage und der Höhe des öffentlichen Schuldenstands in den Mitgliedstaaten im Hinblick auf die Feststellung schwerwiegender Fehler; insbes. prüft sie die Einhaltung der Haushaltsdisziplin anhand bestimmter Kriterien (Art. 104c EGV). Eine auf Dauer tragbare Finanzlage der öffentlichen Hand, ersichtlich aus einer öffentlichen Haushaltslage ohne „übermäßiges Defizit“, gehört zu den Konvergenzkriterien für die Vollendung der Währungsunion (Art. 109j EGV).

Verfassungsrechtlich muß die Aufnahme von Krediten der konjunkturpolitischen Richtlinie genügen, wonach Bund und Länder bei ihrer Haushaltswirtschaft den Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts Rechnung zu tragen haben. Die Einnahmen aus Krediten dürfen die Summe der im Haushaltsplan veranschlagten Ausgaben für Investitionen nicht überschreiten; Ausnahmen sind nur zulässig zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts (Art. 115 Abs. 1 Satz 2 i. V. m. Art. 109 Abs. 2 GG).

Das Bundesverfassungsgericht hat in der schon erwähnten Entscheidung vom 18. 4. 1989 die Beanstandung zurückgewiesen, das Haushaltsgesetz 1981 beruhe im Punkt der Kreditermächtigung auf einem Verstoß gegen den konjunkturpolitischen Ausnahmevorbehalt, weil die zugelassene Kreditaufnahme die Ausgaben für Investitionen ohne ausreichende Rechtfertigung um 1,869 Mrd. DM überschreite.<sup>21</sup> Die Inanspruchnahme des Ausnahmevorbehalts ist – so das Gericht – erst dann gerechtfertigt, wenn das – stets labile – gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht ernsthaft und nachhaltig gestört ist oder eine solche Störung unmittelbar droht. Die erhöhte Kreditaufnahme muß nach Umfang und Verwendung bestimmt und geeignet sein, die Störung abzuwehren; hierzu müssen die Ursachen der Störung mit in Betracht gezogen werden. Bei der Beurteilung, ob eine Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts vorliegt oder unmittelbar droht, und bei der Einschätzung, ob eine erhöhte Kreditaufnahme zu ihrer Abwehr geeignet ist, steht dem Haushaltsgesetzgeber ein Einschätzungs- und Beurteilungsspielraum zu. Diesem Spielraum korrespondiert eine förmliche Darlegungslast des Parlaments im Gesetzgebungsverfahren.

14 H. H. von Arnim, Volkswirtschaftspolitik, 4. Aufl., 1983, S. 222ff.

15 Nach den Empfehlungen der Gemeinsamen Verfassungskommission soll es in Art. 72 Abs. 2 GG künftig auf die „Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet“ ankommen (Bericht, BT-Drs. 12/6000, S. 31, 33f.).

16 Deutsche Bundesbank, Monatsbericht Februar 1994, S. 36ff., 70\*ff.

17 Antwort der BReg auf eine Kleine Anfrage zur Staatsverschuldung, BT-Drs. 12/2191, S. 10.

18 P. Henseler, Verfassungsrechtliche Aspekte zukunftsbelastender Parlamentsentscheidungen, AöR 108, 1983, S. 489.

19 H. H. von Arnim/D. Weinberg, Staatsverschuldung in der Bundesrepublik Deutschland, 1986.

20 D. Birk, Die finanzverfassungsrechtlichen Vorgaben und Begrenzungen der Staatsverschuldung, DVBl. 1984, 745; H. H. von Arnim/D. Weinberg a. a. O., S. 91ff.

21 Siehe Anm. 12.

Die konjunkturpolitische Ausnahmeklausel des Art. 115 Abs. 1 Satz 2 GG entstammt der Finanzreform von 1969, mit der die ökonomische Budgetfunktion ihren Einzug in das Haushaltsrecht gehalten hat. Dieser Schritt bedeutete eine Abkehr von dem vorher maßgeblichen objektbezogenen Deckungsgrundsatz. Die ursprüngliche Fassung des Art. 115 GG bestimmte in Anlehnung an Art. 87 WRV, daß eine Ermächtigung zur Kreditaufnahme „nur bei außerordentlichem Bedarf und in der Regel nur für Ausgaben zu werbenden Zwecken“ erteilt werden durfte.

#### d) Währungssicherung

Die Staatsverschuldung hat die ohnehin schwachen Dämme des Verfassungsrechts überspült, und eine Rückkehr zur Normallage ist nicht absehbar. Günstiger stellt sich die Lage für die Währungssicherung dar, jedenfalls gegenwärtig. Die Geldwertstabilität konnte gewahrt werden; sie ist Grundlage für dauerhaftes Wachstum und eine nachhaltige Ausweitung der Beschäftigungsmöglichkeiten.<sup>22</sup>

Kann es verfassungsrechtliche Vorkehrungen zur Sicherung der Währung und des Geldwertes geben? Zu den gefestigten Grundsätzen der Währungspolitik gehört der Satz, daß die Eigentumsgarantie weder eine staatliche Wertgarantie des Geldes noch das währungs- und wirtschaftspolitische Leitbild einschließt, die Vorstellung eines stabilen Geldwertes zu verwirklichen.<sup>23</sup> Auch mit objektivrechtlichen Garantien war es bisher schlecht bestellt, da Art. 88 GG zwar den Bund verpflichtet, eine Währungs- und Notenbank als Bundesbank zu errichten, daraus aber nicht abgeleitet werden konnte, daß die Bundesbank notwendig eine unabhängige Währungs- und Notenbank sein müsse.<sup>24</sup> Nur das allgemeine Ziel der Stabilität des Preisniveaus war als Element der Erfordernisse des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts zu wahren.

Durch die Maastricht-Novelle von 1992 hat sich die Rechtslage geändert.<sup>25</sup> Art. 88 Satz 2 GG lautet: Die Aufgaben und Befugnisse der Bundesbank können im Rahmen der Europäischen Union der Europäischen Zentralbank übertragen werden, die unabhängig ist und dem vorrangigen Ziel der Sicherung der Preisstabilität verpflichtet. Über den integrationspolitischen Gehalt der neuen Verfassungsnorm hinaus werden damit die Unabhängigkeit der Währungs- und Notenbank und das vorrangige Ziel der Sicherung der Preisstabilität als materielle Maßgaben ausdrücklich festgelegt.

### 3. Schutz der öffentlichen Sicherheit und Ordnung

#### a) Polizeihohheit der Länder, Zentralstellen des Bundes

Die Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung in der Normalsituation wie auch in Not- und Krisenlagen wird im Grundgesetz in erster Linie unter dem Blickwinkel der bundesstaatlichen Kompetenzverteilung behandelt. Daneben bildet der Einsatz des Bundesgrenzschutzes und vor allem der Einsatz der Streitkräfte im Fall des inneren Notstandes ein hervorstechendes, politisch umkämpftes Regelungsproblem.

Die Polizeihohheit, verstanden als die Kompetenz zur Gesetzgebung und zum Vollzug bei den allgemeinen Aufgaben zur Abwehr von Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung, ist Sache der Länder. Ein Polizeirecht des Bundes und polizeiliche Aufgaben und Befugnisse von Behörden und Dienstkräften des Bundes gibt es nur in wenigen und eng begrenzten Bereichen. An erster Stelle ist der Bundesgrenzschutz zu nennen, dem neuerdings neben

dem grenzpolizeilichen Schutz des Bundesgebietes und dem Schutz von Bundesorganen die Aufgaben der Bahnpolizei und des Schutzes vor Angriffen auf die Sicherheit des Luftverkehrs zugewiesen worden sind.<sup>26</sup> Die Eingriffs- und Zwangsbefugnisse der Vollzugsbeamten des Bundesgrenzschutzes sind bundesrechtlich geregelt.<sup>27</sup>

Das Bundeskriminalamt in Wiesbaden und das Bundesamt für Verfassungsschutz in Köln sind Zentralstellen des Bundes, hauptsächlich für die Zusammenarbeit des Bundes mit den Ländern (Art. 73 Nr. 10 GG). Die dem Bund hier eröffnete Verwaltungskompetenz wird in der Verfassung umschrieben wie folgt: Durch Bundesgesetz können Zentralstellen für das polizeiliche Auskunfts- und Nachrichtenwesen, für die Kriminalpolizei und zur Sammlung von Unterlagen für Zwecke des Verfassungsschutzes und des Schutzes gegen Bestrebungen im Bundesgebiet, die durch Anwendung von Gewalt oder darauf gerichtete Vorbereitungsmaßnahmen auswärtige Belange der Bundesrepublik Deutschland gefährden, eingerichtet werden (Art. 87 Abs. 1 Satz 2 GG). Diese Kompetenznorm gibt zugleich eine Aufgabenbestimmung und zeigt, daß dem Bundeskriminalamt und dem Bundesamt für Verfassungsschutz grundsätzlich keine Vollzugs- und Zwangsbefugnisse zustehen.<sup>28</sup> Ein spezifisches Eingriffspotential für Not- und Krisenlagen stellen diese Zentralämter des Bundes nicht dar.

#### b) Besondere Formen der Zusammenarbeit von Bund und Ländern im Katastrophenfall und zur Aufrechterhaltung der inneren Sicherheit

Für die Fälle des inneren Notstandes und für Katastrophen und Unglücksfälle hat das Grundgesetz keine besonderen Eingriffsbefugnisse des Bundes und der Länder geschaffen, abgesehen von dem noch gesondert zu betrachtenden Einsatz der Streitkräfte. Das Grundgesetz hat im wesentlichen nur einige besondere Formen der Zusammenarbeit von Bund und Ländern zugelassen, wodurch Vorkehrungen für die Situation getroffen sind, daß ein Land mit seinen polizeilichen Kräften der Lage nicht Herr werden kann. Folgerichtig ist eine besondere Feststellung, daß der Tatbestand eines „inneren Notstandes“ gegeben ist, nicht vorgesehen und nicht notwendig. Je nach den Umständen ist es Sache der Regierungen und der sonst zuständigen Stellen im Bund und in den Ländern, von den ihnen eingeräumten Befugnissen Gebrauch zu machen. Es besteht kein Grund, besondere Entscheidungsrechte oder Ermächtigungen durch den Bundestag oder die Länderparlamente zu fordern, da ohnehin der Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung gilt.<sup>29</sup>

Der Vorschriftenkatalog des Grundgesetzes über den inneren Notstand, der auf die Notstands-Novelle von 1968 zurückgeht, ist überwiegend kritisch beurteilt worden. Durch Detailfülle und Kompliziertheit sei das Recht des Ausnahmezustandes im Grundgesetz zu einem Normenkomplex angewachsen, in dem der Anschein rechtsstaatlicher Bestimmtheit und Begrenztheit mit dem Verlust rechtsstaatlicher Klarheit und Übersichtlichkeit erkaufte werde und dessen Praktikabilität im Notstandsfall ernsthaften Zweifeln unterliege.<sup>30</sup> Diese Kritik betrifft – und trifft – hauptsächlich

<sup>26</sup> Gesetz zur Übertragung der Aufgaben der Bahnpolizei und der Luftsicherheit auf den Bundesgrenzschutz vom 23. 1. 1992 (BGBl. I S. 178). – W. Schreiber, Der Bundesgrenzschutz mit erweitertem Aufgabenspektrum, DVBl. 1992, 589.

<sup>27</sup> Gesetz über den Bundesgrenzschutz (BGSG) vom 18. 8. 1972 (BGBl. I S. 1834), zuletzt geändert durch das Gesetz vom 23. 1. 1992 (Anm. 26); Gesetz über den unmittelbaren Zwang bei Ausübung öffentlicher Gewalt durch Vollzugsbeamte des Bundes (UZwG) vom 10. 3. 1961 (BGBl. I S. 165), zuletzt geändert durch Gesetz vom 23. 7. 1992 (BGBl. I S. 1370).

<sup>28</sup> Dem Bundeskriminalamt obliegt auch der erforderliche unmittelbare persönliche Schutz der Mitglieder der Verfassungsorgane des Bundes sowie in besonderen Fällen der Gäste dieser Verfassungsorgane aus anderen Staaten sowie der innere Schutz der Dienst- und der Wohnsitze sowie der jeweiligen Aufenthaltsräume des Bundespräsidenten, der Mitglieder der Bundesregierung und in besonderen Fällen ihrer Gäste aus anderen Staaten. Zur Erfüllung dieser Aufgaben stehen dem Bundeskriminalamt auch polizeiliche Vollzugsbefugnisse zu (§ 9 BKAG).

<sup>29</sup> E. Klein, Der innere Notstand, HStR. Bd. VII, 1992, § 169, Rdnr. 18.

<sup>30</sup> K. Hesse, a. a. O., Rdnr. 763.

<sup>22</sup> Jahreswirtschaftsbericht 1994 der BReg, BT-Drs. 12/6676, S. 23.

<sup>23</sup> BVerfG HFR 1969, 347; Th. Weikart, Geldwert und Eigentumsgarantie, 1993.

<sup>24</sup> BVerwG DVBl. 1973, 854.

<sup>25</sup> Th. Weikart, Die Änderung des Bundesbank-Artikels im Grundgesetz im Hinblick auf den Vertrag von Maastricht, NVwZ 1993, 834.

lich das hier nicht zu beleuchtende Verfassungsrecht des äußeren Notstandes. Sie läßt allerdings beiseite, daß der Streit um die Notstandsverfassung von gereiztem Mißtrauen gegenüber dem Staat und seiner öffentlichen Gewalt beherrscht war und schließlich nur durch gewundene Kompromisse überhaupt eine Regelung erreichbar war. Was im übrigen Mißtrauen und Kompromiß anbelangt, hat sich bis heute nichts geändert, wenn man etwa den neuen Europa-Artikel Art. 23 GG und den neuen Asyl-Artikel Art. 16a GG betrachtet.

In aller Kürze läßt sich das Notstands- und Katastrophenregime des Grundgesetzes folgendermaßen skizzieren:

Das Zusammenwirken bei einer Katastrophe und bei einem besonders schweren Unglücksfall ist als ein Spezialfall der Amtshilfe ausgestaltet (Art. 35 Abs. 2 Satz 2 und Abs. 3 GG).<sup>31</sup> Zur Hilfe im Katastrophenfall kann ein Land Polizeikräfte anderer Länder, Kräfte und Einrichtungen anderer Verwaltungen sowie des Bundesgrenzschutzes und der Streitkräfte anfordern. Die Befugnisse der zur Hilfe angeforderten Polizeikräfte, auch des Bundesgrenzschutzes (§ 10 Abs. 3 BGG), richten sich nach dem Recht des die Hilfe anfordernden Landes. Die Entscheidung über die Verwendung des Bundesgrenzschutzes trifft der Bundesminister des Innern (§ 9 Abs. 2 BGG); der Bundesgrenzschutz unterliegt aber dann den fachlichen Weisungen des Landes, in dem er verwendet wird (§ 9 Abs. 1 BGG).

Gefährdet die Katastrophe das Gebiet mehr als eines Landes, so kann die Bundesregierung, soweit es zur wirksamen Bekämpfung erforderlich ist, den Landesregierungen die Weisung erteilen, Polizeikräfte anderen Ländern zur Verfügung zu stellen, sowie Einheiten des Bundesgrenzschutzes und der Streitkräfte zur Unterstützung der Polizeikräfte einsetzen. Bei diesem Einsatz von Kräften des Bundes behält die Bundesregierung das fachliche Weisungsrecht. Da der Einsatz aber nur „zur Unterstützung“ der Polizeikräfte des Landes erfolgt, richten sich die Befugnisse der zur Hilfe eingesetzten Kräfte des Bundes nach dem Landesrecht.

Auch als ein Spezialfall der Amtshilfe ist die Anforderung des Bundesgrenzschutzes durch ein Land zur Aufrechterhaltung oder Wiederherstellung der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung „in Fällen von besonderer Bedeutung“ ausgestaltet (Art. 35 Abs. 1 Satz 1 GG). Diese Anforderung von Kräften und Einrichtungen des Bundesgrenzschutzes ist zulässig, wenn die Polizei ohne diese Unterstützung eine Aufgabe nicht oder nur unter besonderen Schwierigkeiten erfüllen könnte. Der Bundesgrenzschutz handelt auch hier zur Unterstützung der Polizei des Landes, seine Befugnisse richten sich nach Landesrecht, und er unterliegt bei der Verwendung den fachlichen Weisungen des Landes.

Ein Land kann außerdem Polizeikräfte anderer Länder sowie Kräfte und Einrichtungen anderer Verwaltungen und des Bundesgrenzschutzes anfordern, um eine drohende Gefahr für den Bestand oder die freiheitliche demokratische Grundordnung des Bundes oder eines Landes abzuwehren (Art. 91 Abs. 1 GG). Diese Form der Zusammenarbeit kann auch noch als ein – dem eben genannten vergleichbarer – Spezialfall der Amtshilfe aufgefaßt werden, ist jedoch dem Regelungszusammenhang und der Sache nach ein Fall des inneren Notstandes. Auch hier handelt der Bundesgrenzschutz zur Unterstützung der Polizei des Landes. Seine Befugnisse richten sich nach Landesrecht, und er unterliegt bei der Verwendung den fachlichen Weisungen des Landes (§§ 9 Abs. 1, 10 Abs. 3 BGG).

In einem Fall des inneren Notstands kann äußerstenfalls die Bundesregierung eingreifen, wenn das Land nicht selbst zur Bekämpfung der drohenden Gefahr bereit oder in der Lage ist (Art. 91 Abs. 2 GG). Die Bundesregierung kann dann die Polizei in diesem

Land und die Polizeikräfte anderer Länder ihren Weisungen unterstellen sowie Einheiten des Bundesgrenzschutzes einsetzen. Die Befugnisse des Bundesgrenzschutzes bestimmen sich hier nach den polizeirechtlichen Vorschriften des Bundesrechts, das auch nähere Regelungen über den Gebrauch von Schußwaffen und Explosivmitteln enthält.<sup>32</sup> Die Anordnung der Bundesregierung ist nach Beseitigung der Gefahr, im übrigen jederzeit auf Verlangen des Bundesrates aufzuheben. Erstreckt sich die Gefahr auf das Gebiet mehr als eines Landes, so kann die Bundesregierung überdies, soweit es zur Bekämpfung der Gefahr erforderlich ist, den Landesregierungen Weisungen erteilen.

Reichen diese Möglichkeiten nicht aus, kann unter sehr engen Voraussetzungen die Bundeswehr eingesetzt werden; dazu sogleich das Nähere.

Eine spezifische Schranke für sämtliche Maßnahmen im Katastrophenfall und in einem inneren Notstand ergibt sich aus dem Grundrecht der Koalitionsfreiheit. Derartige Maßnahmen dürfen sich nicht gegen Arbeitskämpfe richten, die zur Wahrung und Förderung der Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen von Koalitionen geführt werden (Art. 9 Abs. 3 Satz 3 GG). Diesen koalitionsrechtlichen Schutz können nur gewerkschaftlich getragene Streiks oder von Arbeitgebern getragene Aussperrungen beanspruchen, nicht dagegen politische Streiks und nicht „wilde“ Streiks.

### c) Einsatz der Streitkräfte

Die verfassungsrechtliche Entscheidung für eine militärische Landesverteidigung und die Aufstellung von Streitkräften beruht auf den Grundgesetz-Novellen von 1954 und 1956 (insbes. Art. 73 Nr. 1, Art. 87a GG). Daß die wehrverfassungsrechtlichen Vorschriften erst nachträglich in das Grundgesetz eingefügt worden sind, bedeutet nicht, daß die Bundeswehr und ihr Auftrag in einer staatsrechtlichen Ausnahmesituation verharren, wenngleich es umstritten war und ist, ob und unter welchen Voraussetzungen ein militärischer Einsatz der Bundeswehr außerhalb der Landesverteidigung und des durch die NATO geschützten Bündnisgebietes zulässig ist oder ermöglicht werden soll. Diesem Streitpunkt ist hier nicht nachzugehen.

Die Streitkräfte gehören zu den verfassungsmäßig bestehenden Machtmitteln des Staates. Ihre Verwendung ist nicht, sozusagen von Natur aus, auf Verteidigung gegen einen äußeren Feind beschränkt, zumal die Trennung von „innen“ und „außen“ im Hinblick auf gewaltsame Konflikte seit dem letzten Krieg an Realität verloren hat. Es gibt jedoch gute Gründe dafür, einen Einsatz der Streitkräfte im Innern auf verfassungsrechtlich enumerierte Fälle zu beschränken und den militärischen Einsatz der Streitkräfte nur in Grenzsituationen des Aufruhrs zuzulassen.<sup>33</sup> Das ist die vom Grundgesetz gewählte Lösung (Art. 87a Abs. 2 und 4 GG): Zur Abwehr einer drohenden Gefahr für den Bestand oder die freiheitliche demokratische Grundordnung des Bundes oder eines Landes kann die Bundesregierung Streitkräfte zur Unterstützung der Polizei und des Bundesgrenzschutzes beim Schutze von zivilen Objekten und bei der Bekämpfung organisierter und militärisch bewaffneter Aufständischer einsetzen. Diese Befugnis besteht nur im äußersten Fall und setzt voraus, daß das Land, in dem die Gefahr droht, nicht selbst zur Bekämpfung der Gefahr bereit oder in der Lage ist, und weiter, daß die Polizeikräfte sowie der Bundesgrenzschutz nicht ausreichen. Der Einsatz der Streitkräfte ist einzustellen, wenn der Bundestag oder der Bundesrat es verlangen.

Der Einsatz der Streitkräfte erfolgt auch in dieser bürgerkriegsähnlichen Situation „zur Unterstützung“ der Polizeikräfte,

32 Siehe Anm. 27.

33 J. Isensee, Das Recht und die Freiheit des deutschen Volkes. Legitimation und Schutzgut der Bundeswehr, in: H. M. Baumgartner u. a., Frieden ohne Macht? 1991, S. 61; E. Klein, Der innere Notstand a. a. O., Rdnr. 36ff.

31 G. Robbers, Die Befugnisse der Bundeswehr im Katastrophenfall, DÖV 1989, 926.

also nicht als ein Kriegseinsatz, dennoch aber in militärischer Form und mit militärischen Mitteln.<sup>34</sup> Der Einsatz im ganzen und das Vorgehen im einzelnen unterliegen dem rechtsstaatlichen Grundsatz der Verhältnismäßigkeit; Rechtsgrundlage der Maßnahmen ist das Bundesrecht.<sup>35</sup>

#### 4. Regierungskrise

##### a) Kanzlerdemokratie

Darüber daß die Verfassung Vorkehrungen für Ausnahmelagen aufnehmen muß oder wenigstens eine geeignete Regelung durch Gesetz ermöglichen muß, besteht weithin Einigkeit. Weniger Übereinstimmung findet sich dazu, ob mögliche Krisen und tiefergehende Funktionsstörungen des parlamentarischen Regierungssystems einer verfassungsrechtlich normativen Regelung zugänglich und bedürftig sind. Die Enquete-Kommission Verfassungsreform der sechsten und siebten Legislaturperiode sprach sich in der Grundsatzfrage dahin aus, daß die Gefahr eines Mißbrauches vorhandener Lösungswege für eine Verfassungsstörung weniger schwer wiege als die Gefahr einer sonst zu befürchtenden außerverfassungsrechtlichen Konfliktbewältigung, etwa unter Berufung auf ein überpositives „Staatsnotrecht“.<sup>36</sup>

Die ursprünglich zustande gekommenen Regelungen des Grundgesetzes, die noch sehr deutlich unter dem Eindruck der Weimarer Entwicklung standen, sind in den hier fraglichen Teilen trotz vieler Bestrebungen und Reformvorschläge unverändert geblieben. Auch die aufgrund des Einigungsvertrages eingesetzte Gemeinsame Verfassungskommission hat dazu keine Empfehlungen verabschiedet.

Die Vorkehrung des Grundgesetzes gegen eine Krise des parlamentarischen Regierungssystems ist die „Kanzlerdemokratie“. Der Bundeskanzler – nur er, nicht auch die Minister – wird vom Bundestag gewählt und ist nur vom Vertrauen des Bundestages abhängig. Präsidialkabinette sind ausgeschlossen. Die Entscheidungsrechte und Machtmittel der Exekutive sind letzten Endes in der Hand des Bundeskanzlers. Der Bundestag kann den Bundeskanzler – nur ihn, nicht auch die Minister – allein dadurch stürzen, daß ein neuer Bundeskanzler gewählt wird.

Die Verfassung kann die rechtlichen Voraussetzungen für ein funktionsfähiges Parlament und eine starke Regierung bereitstellen. Sie kann aber weder ein befriedigendes Parteiensystem gewährleisten, noch Wahlergebnisse sichern, die eine arbeitsfähige Volksvertretung zur Folge haben. Auch muß die Verfassung voraussetzen, daß die Bildung und die Tätigkeit der Regierung durch parteiinterne Absprachen und durch Koalitionsvereinbarungen politisch beeinflusst werden. Entscheidend ist nur, daß das Verfassungsrecht die Entscheidungs- und Handlungsfähigkeit auch in Krisen- und Notlagen und selbst bei einem in sich zerrissenen Parlament sichert. Die Bundesrepublik hat bisher durch ein vergleichsweise stabiles Parteiensystem und durch die Ausbildung und fortdauernde Behauptung weniger großer Parteien der Mitte, die radikale Parteien rechts und links in Schach halten konnten, zum Glück keine Erfahrung mit ernsthaften Verfassungskrisen. Die Kritik an der Parteiendemokratie ist gut und fruchtbar, wo sie Mißständen entgegenwirkt und dadurch die parlamentarische Demokratie stärkt. Autoritäre oder plebiszitäre Alternativen zur parlamentarischen Parteiendemokratie gibt es nicht.

##### b) Probleme einer Minderheitsregierung

Das Wahlergebnis oder Veränderungen im gewählten Bundestag können sogleich oder nach der Regierungsbildung zu einer Minderheitsregierung führen.<sup>37</sup> Das Grundgesetz ermöglicht eine solche Konstellation, stattet auch den Minderheitskanzler mit der ungeschmälernten Kraft der Rechtsstellung aus, bezeichnet aber auch den Weg für eine Rückkehr zur Normallage, nämlich die Auflösung des Bundestages durch den Bundespräsidenten und Neuwahlen (Art. 63 Abs. 4, Art. 68 GG). Die Verfassung engt zu Recht den politischen Prozess nur mit dem Ziel ein, den Akteuren sinnvolle Entscheidungen zu ermöglichen. Die Minderheitsregierung kann in bestimmten Krisenlagen, etwa wenn die Mehrheit demokratischer Parteien zugunsten radikaler Flügelparteien zusammenschmilzt, der politisch einzig erfolgversprechende Ausweg sein.<sup>38</sup>

Eine herkömmliche Befugnis des Regierungschefs im parlamentarischen Regierungssystem ist die Vertrauensfrage. Sie ist ein Werkzeug der Regierung, um sich demonstrativ ihrer Stärke oder Schwäche im Parlament zu versichern. Der Mißerfolg einer Vertrauensfrage beläßt es dem politischen Ermessen der Regierung, ob sie ungeachtet dessen ihr Amt fortführen will oder aber den Weg für eine neue Regierungsbildung oder auch für Neuwahlen freimacht. Die Regelung der Vertrauensfrage im Grundgesetz eröffnet einerseits die Möglichkeit, die Auflösung des Bundestages herbeizuführen, und eröffnet auf der anderen Seite den Weg zu dem besonderen Verfahren des „Gesetzgebungsnotstandes“ (Art. 68 i. V. m. Art. 81 GG). Ob die Vertrauensfrage gestellt wird, in welcher Weise der Bundestag über die Vertrauensfrage beschließt und welche Folgerungen der Bundeskanzler und ggf. der vom Bundeskanzler angegangene Bundespräsident aus der Beschlußfassung des Bundestages zieht, sind – bis zur Grenze des Rechtsmißbrauchs – Fragen des politischen Ermessens der beteiligten Verfassungsorgane. Abweichend von dieser Annahme hat das Bundesverfassungsgericht in dem Streit über die Bundestagsauflösung von 1983 den Standpunkt eingenommen, daß der Bundeskanzler den Antrag nach Art. 68 GG nur stellen dürfe, wenn es „politisch für ihn nicht mehr gewährleistet ist, mit den im Bundestag bestehenden Kräfteverhältnissen weiter zu regieren“.<sup>39</sup> Dieser Versuch, die Vertrauensfrage durch eine ungeschriebene Voraussetzung zu verrechtlichen, überzeugt nicht.

##### c) Gesetzgebungsnotstand

Die Vertrauensfrage ist bisher dreimal gestellt worden, hat zweimal zu dem erwarteten Erfolg geführt, daß die Mehrheit der Mitglieder des Bundestages nicht zugestimmt hat, und hat so zweimal zu einer Auflösung des Bundestages den Weg eröffnet. Von dem Verfahren des Gesetzgebungsnotstandes dagegen wurde noch niemals Gebrauch gemacht.

Das Verfahren des Gesetzgebungsnotstandes kann für Gesetzesvorlagen der Bundesregierung eingeschlagen werden, die der Bundestag ablehnt. Die Bundesregierung muß die Zustimmung des Bundesrates erlangen, der hier als eine Art Legalitätsreserve eintritt (Art. 81 Abs. 2 GG). Es läßt sich schwer abschätzen, ob dieses Verfahren letztlich doch in eine Sackgasse führt und vorzeitige Neuwahlen nur hinausschiebt<sup>40</sup> oder ob damit ein Weg gefunden werden kann, eine politische Krise zu überwinden.<sup>41</sup>

34 Enger E.-W. Böckenförde, Der verdrängte Ausnahmezustand, NJW 1978, 1881.

35 Gesetz über die Anwendung unmittelbaren Zwanges und die Ausübung besonderer Befugnisse durch Soldaten der Bundeswehr und zivile Wachpersonen vom 12. 8. 1965 (BGBl. I S. 796), geändert durch Gesetz vom 2. 3. 1974 (BGBl. I S. 469). – K. Stern, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Bd. II, 1980, S. 1484 f.

36 Schlußbericht der Enquete-Kommission Verfassungsreform, BT-Drs. 7/5924 (9. 12. 1976), S. 42.

37 K. Finkelburg, Die Minderheitsregierung im deutschen Staatsrecht, 1982.

38 Enquete-Kommission Verfassungsreform, Schlußbericht a. a. O., S. 43.

39 BVerfGE 62, 1. – P. Badura, Staatsrecht, 1986, E 108.

40 K. Hesse a. a. O., Rdnr. 727.

41 W. Jellinek/H. Schneider, Kabinettsfrage und Gesetzgebungsnotstand nach dem Bonner Grundgesetz, VVDStRL 8, 1950, S. 3, 21; K. Stern, Der Gesetzgebungsnotstand – Eine vergessene Verfassungsnorm, in: Festschrift für Friedrich Schäfer, 1980, S. 129.

#### d) *Kein Selbstaufhebungsrecht des Bundestages*

Das Grundgesetz hat dem Bundespräsidenten ein allgemeines Recht der Parlamentsauflösung versagt und auch ein Selbstaufhebungsrecht des Bundestages nicht vorgesehen. Das Selbstaufhebungsrecht des Parlaments ist ein Spezifikum des deutschen Landesverfassungsrechts. Auch dem österreichischen Nationalrat steht eine (Selbst-)Auflösung durch einfachen Gesetzesbeschluß offen.

Die Enquete-Kommission Verfassungsreform hatte empfohlen, dem Bundestag das Recht zu geben, auf Antrag eines Viertels seiner Mitglieder mit einer Mehrheit von zwei Dritteln seiner Mitglieder zu beschließen, die Wahlperiode vorzeitig zu beenden.<sup>42</sup> Die nachhaltige Funktionsunfähigkeit des Bundestages wegen einer Patt-Situation, wegen des Verlusts der Regierungsmehrheit oder wegen einer Unfähigkeit zur Koalitionsbildung sollte so zu einer Lösung gebracht werden können. Die Gemeinsame Verfassungskommission, zunächst zur Einführung eines Selbstaufhebungsrechts des Bundestages tendierend, sah schließlich von einer entsprechenden Empfehlung ab.<sup>43</sup> Der politische Zwang, sich auch in schwierigen Situationen einigen zu müssen – ein stabilisierendes Element der Verfassungsordnung –, solle nicht beseitigt, die Verantwortung der gewählten Parteien und Abgeordneten nicht aufgehoben werden.

Es darf nicht übersehen werden, daß das Selbstaufhebungsrecht des Parlaments vom monarchischen oder präsidentiellen Auflösungsrecht grundsätzlich verschieden ist.<sup>44</sup> Es ist nicht ein Korrektiv des Parteienstaates, sondern dessen Verschärfung. Das Selbstaufhebungsrecht hat eine destruktive Mehrheit vor Augen, die zwar die Stärke des verfassungsändernden Quorums erreichen mag, dennoch aber unfähig oder unwillig wäre, das Gesetzgebungsrecht auszuüben. Die Frage, ob und wann vorzeitige Neuwahlen stattfinden, wird zum Gegenstand parteipolitischer Auseinandersetzung und taktischen Kalküls.

Kein Fall des Gesetzgebungsnotstands ist es, wenn ein Gesetzesvorhaben am Einspruch oder wegen mangelnder Zustimmung des Bundesrates scheitert. Das Grundgesetz stellt dafür das Vermittlungsverfahren bereit (Art. 77 Abs. 2 bis 4 GG), nimmt aber in Kauf, daß ein Gesetz wegen der ablehnenden Haltung des Bundesrates nicht zustande kommt.

### 5. Verfassungspolitische Entwicklungen

#### a) *Verfassungsreform*

Die nach der Wiedervereinigung Deutschlands in Gang gekommenen Bestrebungen einer Verfassungsreform haben hauptsächlich Vorschläge zur Weiterentwicklung des Bundesstaates, zur expliziten „Verankerung“ von Staatszielen, zur Ergänzung des Grundrechtskatalogs durch neue Garantien und zur Einführung plebiszitärer Initiativ- und Entscheidungsverfahren hervorgebracht. Neue oder verbesserte Vorkehrungen für Not- und Krisenlagen sind nicht erwogen oder empfohlen worden. Das könnte als Beleg dafür genommen werden, daß das Nötige vorhanden ist.

Noch einmal ist zu betonen, daß die Verfassung Vorkehrungen nur derart treffen kann, daß sie den politischen Entscheidungen der Regierung und des Parlaments den Weg nicht verlegt und daß sie die rechtsstaatliche Ausgestaltung der Eingriffs- und Zwangsbefugnisse der Exekutive gewährleistet. Not- und Krisenlagen müssen auch dann bestanden werden können, wenn die Legitimität der Verfassungsinstitutionen selbst im Streit ist. Eine Richtung des Staatsrechts sieht im Verfassungskonsens die letztlich haltende Kraft. Es wird gesagt: „Wo der grundsätzliche Konsens, auf dem

die normative Kraft der Verfassung letztlich beruht, fehlt oder wegfällt, verliert die Verfassung die Grundlage ihrer Lebenskraft und Wirksamkeit und vermag institutionelle Sicherungen allein nicht mehr zu helfen.“<sup>45</sup> Diese allgemeine Beurteilung darf nicht dem Mißverständnis Vorschub leisten, daß nicht auch Bestand und Institutionen des Staates selbst, denen wir die Garantie von Recht, Sicherheit und Freiheit verdanken, gesichert und verteidigt werden müssen.

#### b) *Parlamentarisierung der Regierungsgewalt, Föderalisierung der Bundesgewalt, Europäisierung der Staatsgewalt, plebiszitäre Tendenzen*

Die neuere Entwicklung der Verfassung in Deutschland verändert die Bedingungen, unter denen eine erfolgreiche und wirksame Erfüllung der staatlichen Aufgaben durch die in Regierung und Volksvertretung zur Entscheidung berufenen politischen Kräfte erwartet werden kann. Das Staatsrecht muß sich auf diese neuen Bedingungen einstellen, auch durch Prüfung und Kritik.

Wir beobachten eine aus ungeschriebenen Prinzipien der Demokratie gespeiste und vorangetriebene Parlamentarisierung der Regierungsgewalt. Wesentliche integrations-, außen- und verteidigungspolitische Entscheidungen werden – über das positive Verfassungsrecht hinaus – von einer Beschlußfassung des Bundestages abhängig gemacht.

Wir beobachten eine Föderalisierung der Bundesgewalt. Der Bundesrat nutzt sein Mitwirkungsrecht bei Verfassungsänderungen (Art. 79 Abs. 2 GG), um die Grundlinie des Bundesstaates im Sinne eines kooperativen Föderalismus umzugestalten. Die Maastricht-Novelle, der neue Bundesbahn-Artikel und die noch im Gange befindliche Postreform II, aber auch die Empfehlungen der Gemeinsamen Verfassungskommission sind Beispiele.

Wir beobachten eine Europäisierung der Staatsgewalt. Zentrale Regelungsvollmachten der Wirtschafts- und Sozialpolitik sind der selbständigen nationalstaatlichen Disposition entzogen. Immerhin ist die Verantwortung für Bestand und Handlungsfähigkeit der Mitgliedstaaten nach wie vor Sache der Mitgliedstaaten. Die Mitgliedstaaten setzen sich miteinander ins Benehmen, um durch gemeinsames Vorgehen zu verhindern, daß das Funktionieren des Gemeinsamen Marktes durch Maßnahmen beeinträchtigt wird, die ein Mitgliedstaat bei einer schwerwiegenden innerstaatlichen Störung der öffentlichen Ordnung, im Kriegsfall, bei einer ernsten, eine Kriegsgefahr darstellenden internationalen Spannung oder in Erfüllung der Verpflichtungen trifft, die er im Hinblick auf die Aufrechterhaltung des Friedens und der internationalen Sicherheit übernommen hat (Art. 224 EGV).

Wir beobachten schließlich Bestrebungen, die parlamentarische Demokratie durch Verfahren plebiszitärer Initiative und Entscheidung zu ergänzen. Der vermeintliche Gewinn an politischer Partizipation dürfte im Regelfall durch die zu erwartende Schwächung der parlamentarischen Repräsentation aufgewogen werden. Die Richtigkeitsgewähr und Kompromißfähigkeit der auf Wahlen beruhenden parlamentarischen Entscheidungsverfahren kann dadurch zugunsten einer Flucht aus der Verantwortung preisgegeben werden.

#### c) *Verfassung und Politik*

Not- und Krisenlagen sind nicht notwendig eine „Stunde der Exekutive“. Sie sind aber jedenfalls eine Stunde der politischen Verantwortung.

Das Grundgesetz hat für den Schutz der öffentlichen Sicherheit und Ordnung im Fall des inneren Notstands elaborierte Befugnis- und Verfahrensregeln festgelegt, die einem nur von Opportunität

42 Enquete-Kommission Verfassungsreform a. a. O., S. 34, 39 ff.

43 Gemeinsame Verfassungskommission, Bericht a. a. O., S. 86 ff.

44 D. C. Umbach, Parlamentsauflösung in Deutschland, 1990.

45 K. Hesse a. a. O., Rdnr. 692.

bestimmten Vorgehen der Exekutive einen Riegel vorschieben. Sollten diese normativen Werkzeuge einmal auf die Probe gestellt werden, wird sich zeigen, ob diese Vorkehrungen taugen und ob sie den von ihnen zu erwartenden Schutz des Rechts und der Allgemeininteressen zu gewährleisten vermögen.

Für die Wirtschaftspolitik und wirtschaftspolitische Krisenlagen hat das Bundesverfassungsgericht der Regierung und dem Parlament im Rahmen der weitgespannten verfassungsrechtlichen Ermächtigungen und Entscheidungsregeln politische Gestaltungsfreiheit und einen Einschätzungs- und Beurteilungsspielraum zugestanden. Es hat jedoch – jedenfalls für die erweiterte Kreditaufnahme zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts – die Unbestimmtheit der materiellen Maßstäbe durch eine förmliche Darlegungslast im Gesetzgebungsverfahren kom-

pensieren wollen.<sup>46</sup> Nimmt der Haushaltsgesetzgeber die fragliche Befugnis (Art. 115 Abs. 1 Satz 2 Halbsatz 2 GG) in Anspruch, so trifft ihn im Gesetzgebungsverfahren eine Darlegungslast für die Erfüllung der Voraussetzungen dieser Norm. Dem Bundesverfassungsgericht obliegt im Streitfall die Prüfung, ob die Beurteilung und Einschätzung des Gesetzgebers nachvollziehbar und vertretbar ist.

Die Verfassung – und das Verfassungsgericht –, so zeigt sich hier, zwingt die Politik auch in Not- und Krisenlagen vor ihren Richterstuhl. Das Staatsrecht sollte nicht aus den Augen verlieren, daß die normative Argumentation die politisch erfolgreiche Bewältigung von Not- und Krisenlagen nicht ersetzen kann.

46 BVerfGE 79, 311, 343ff.

## Der Gottesbezug in der Präambel der Verfassung des Freistaats Thüringen<sup>1</sup>

Von Markus H. Müller

Der Thüringer Landtag beschloß am 25. 10. 1993 auf der Wartburg eine Verfassung des Freistaats Thüringen,<sup>2</sup> die noch der Bestätigung durch das Volk harret (Art. 106 Abs. 1 ThürVerf).<sup>3</sup> Heftig umkämpft war unter anderem der Gottesbezug in der Präambel.<sup>4</sup> Aber nicht nur in Thüringen gerät der Gottesbezug in die Diskussion, auch in Niedersachsen etwa hat sich eine Volksinitiative zur Verankerung eines Gottesbezugs in der Verfassung gebildet, und auch der Gottesbezug in der Präambel des Grundgesetzes kam wieder in die Kritik.<sup>5</sup> Die Kritik am Gottesbezug im Grundgesetz ist nicht neu, sie wird bereits – mehr oder weniger heftig – seit 1989 geführt.<sup>6</sup> Diese bei vordergründiger Betrachtung gegenläufigen Tendenzen stimmen nachdenklich. Weshalb wollen die einen den Gottesbezug verankern, die anderen nicht? Was für eine Bedeutung hat solch ein Gottesbezug? Diesen Fragen soll zunächst allgemein für alle gegenwärtig geltenden deutschen Verfassungen nachgegangen werden (I–III). Erst am Ende dieses Beitrages soll auf die Verfassung des Freistaats Thüringen zurückgekommen werden (IV).

### I. Der Gottesbezug in den bundesdeutschen Verfassungen

#### 1. Gottesbezüge in den Präambeln

Zunächst interessiert, welche Verfassungen in der Bundesrepublik Deutschland einen Gottesbezug in der Präambel aufweisen. Dies sind neben dem Grundgesetz die Verfassungen von Baden-Württemberg, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Sachsen-Anhalt

und Thüringen. Alle diese Verfassungen stellen auf die „Verantwortung vor Gott“ ab. Einen anders formulierten Gottesbezug enthält die Bayerische Verfassung, dort heißt es: „Angesichts des Trümmerfeldes, zu dem eine Staats- und Gesellschaftsordnung ohne Gott . . . geführt hat, . . .“

Keinen Gottesbezug in der Präambel haben die Verfassungen von Berlin, Brandenburg, Bremen, Hamburg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen. Keine Präambel besitzen die Verfassungen von Niedersachsen, dem Saarland und Schleswig-Holstein. – Fraglich ist also, weshalb diese Unterschiede bestehen. Dieser Frage soll anhand des Regelungsgehalts der einzelnen Verfassungen nachgegangen werden.

Verfassungen mit einem Gottesbezug haben nicht nur einen staatsorganisationsrechtlichen Teil, sondern enthalten auch Grundrechte (Art. 1 ff. VerfBW, Art. 98 ff. BayVerf, Art. 4 ff. VerfNW, Art. 1 ff. VerfRhPf, Art. 4 ff. VerfSA, Art. 1 ff. VerfThür).

Aber auch Verfassungen ohne Gottesbezug besitzen einen Grundrechtsteil (Art. 6 ff. VerfBerl., Art. 7 ff. BbgVerf, Art. 1 ff. VerfBrem, Art. 1 ff. VerfHess, Art. 5 ff. VerfM-V, Art. 1 ff. VerfSaar, Art. 14 ff. SächsVerf und nur ganz rudimentär in Art. 5 bis 9 VerfSchlHol und Art. 3 VerfNiederS).

Ein reines Organisationsstatut ist die Verfassung von Hamburg. Bis zum 1. 6. 1993 war auch die Verfassung von Niedersachsen ein Organisationsstatut ohne Grundrechte.

#### 2. Sonstige Gottesbezüge

Der vorliegende Beitrag beschäftigt sich nur mit Gottesbezügen in den Präambeln, nicht mit dem Erziehungsziel „Ehrfurcht vor Gott“<sup>7</sup> oder der Möglichkeit, Eide mit dem Zusatz „so wahr mir Gott helfe“ (Art. 56 GG; Art. 71 VerfThür)<sup>8</sup> zu sprechen. Dennoch soll hier kurz etwas zu diesen beiden Gottesbezügen gesagt werden.

1 Danken möchte ich Herrn Dr. U. Rommelfanger, Geschäftsführer der CDU-Fraktion im Thüringer Landtag, für die freundliche Zurverfügungstellung von diversen Materialien bzgl. der Entstehung der Verfassung des Freistaats Thüringen.

2 GVBl. 1993, S. 625ff.; ThürVBl. 1993 Sonderheft, S. B 23ff.

3 Dazu P. M. Huber, ThürVBl. 1993 Sonderheft, S. B 4f.

4 Vgl. J. Schwäblein, Thüringer Landtagskurier, 1993, Nr. 5, S. 6; G. Schuchardt, Thüringer Landtagskurier, 1993, Nr. 5, S. 8; O. Möller, Thüringer Landtagskurier, 1993, Nr. 5, S. 16; Thüringer Landtag, Plenarprotokoll 1/94 der Sitzung vom 22. 10. 1993, S. 7162 (Abgeordneter Dr. Hahnemann) und S. 7169 (Abgeordneter Stauch).

5 F.A.Z. vom 23. 12. 1993, S. 4; s. auch den Kommentar von K. Reumann, F.A.Z. 10. 1. 1994, S. 1; S. Dietrich, F.A.Z. vom 29. 1. 1994, S. 4.

6 Vgl. etwa die alternativen Verfassungsentwürfe vor der Wiedervereinigung, als noch eine neue Verfassung nach Art. 146 GG a. F. diskutiert wurde; z. B. B. Guggenberger/U. K. Preuß/W. Ullmann, Eine Verfassung für Deutschland (1991), S. 102 oder „Verfassungsentwurf des Runden Tisches für die DDR vom April 1990“, abgedruckt in E. Fischer, Staat und Kirche im vereinigten Deutschland (1990), S. 36.

7 Art. 12 Abs. 1 VerfBW; Art. 131 Abs. 2 BayVerf; Art. 7 Abs. 1 VerfNW; Art. 33 VerfRhPf; Art. 30 VerfSaar; ausdrücklich nicht in der Verfassung (arg. e contrario) Art. 26 VerfBrem, Art. 28 BbgVerf, Art. 27 Abs. 1 VerfSA, Art. 56 VerfHess, Art. 101 Abs. 1 SächsVerf und Art. 22 Abs. 1 VerfThür.

8 So auch Art. 48 VerfBW; Art. 31 VerfNiederS; Art. 53 VerfNW; Art. 100 VerfRhPf; Art. 89 VerfSaar; offen Art. 56 BayVerf; Art. 109 VerfBrem; Art. 88 BbgVerf; Art. 66 Abs. 2 VerfSA; Art. 38 VerfH; Art. 44 VerfM-V; Art. 61 (Ministerpräsident) und 92 Abs. 2 (Beamte) SächsVerf; Art. 28 VerfSchlHol; ausdrücklich ohne Gottesbezug Art. 111 VerfHess.