

# BERICHTE UND URKUNDEN

## Das neue Notstandsrecht Spaniens\*

### A. Einführung

Kehrt ein Land nach fast 40jähriger Diktatur zur Demokratie zurück, erfordert dies notwendig ein erhebliches Maß an juristischer Reformarbeit. Dies gilt vor allem auf dem äußerst sensiblen Gebiet des Notstandsrechts<sup>1</sup>. Es verwundert daher nicht, daß die Ausarbeitung der Notstandsbestimmungen der demokratischen Verfassung Spaniens<sup>2</sup> zu den umstrittensten und schwierigsten Aufgaben der Verfassungsgebenden Versammlung gehörte<sup>3</sup>. Um trotz der dort bestehenden Meinungsunterschiede zu einem

---

\* Der Verfasser dankt Herrn P. Cruz Villalón, Professor Adjunto de Derecho Político an der Universität Sevilla, für wertvolle Hinweise.

Abkürzungen: AdG = Archiv der Gegenwart; B.O.E. = Boletín Oficial del Estado; CE = Constitución Española de 1978; DS = Diario de Sesiones del Sénado; JÖR = Jahrbuch des öffentlichen Rechts; LODES = Ley Orgánica de los estados de alarma, excepción y sitio; LOP = Ley de Orden Público.

<sup>1</sup> In den letzten Jahren des Franco-Regimes war der Notstand vor allem in der LOP vom 30.7.1959 (B.O.E. vom 31.7.1959) geregelt. Für eine Darstellung dieses Gesetzes siehe González Pérez, *Comentarios a la Ley de Orden Público* (1971). Für einen Überblick über das bisherige spanische Notstandsrecht vgl. Fernández Segado, *El estado de excepción en el derecho constitucional español* (1978); für eine Untersuchung über das Notstandsrecht in den spanischen Verfassungen des 19. Jahrhunderts siehe Cruz Villalón, *El estado de sitio y la Constitución* (1980).

<sup>2</sup> Die Verfassung, *La Constitución Española de 1978*, ist nach ihrer Veröffentlichung im B.O.E. vom 29.12.1978 an diesem Tag in Kraft getreten. Eine aus dem AdG vom 11.2.1979 (S. 22375) übernommene, leider einige Mängel aufweisende, Übersetzung ins Deutsche findet sich im Anhang zu der umfassenden Übersicht von Weber, *Die spanische Verfassung von 1978*, JÖR Bd.29 (1980), S.209–279. Eine weitere brauchbare Übersetzung ist vom spanischen Außenministerium gefertigt worden: Ministerio de Asuntos Exteriores, *Die Spanische Verfassung 1978*. Für eine weitere Gesamtdarstellung in deutscher Sprache vgl. Schambeck, *Die Verfassung Spaniens 1978*, in: *Ius humanitatis*, Festschrift Verdross (1980), S.187–213.

<sup>3</sup> Siehe dazu Fernández Segado, *Los estados de excepción en el anteproyecto constitucional*, in: *Estudios sobre el proyecto de constitución*, Centro de Estudios Constitucionales (1978), S. 73–91.

konsensfähigen Verfassungstext zu gelangen, wurde die Lösung gewählt, in die Verfassung selbst nur einige, allerdings durchaus wichtige Rahmen- und Formvorschriften für den Notstandsfall aufzunehmen<sup>4</sup>, während die eigentliche Ausgestaltung des Notstandsrechts einem Organgesetz vorbehalten blieb<sup>5</sup>. Die zunächst nur schleppende Ausarbeitung dieses Gesetzes erfuhr durch den gescheiterten Militärputsch vom 23. Februar 1981 eine deutliche Belebung, die schließlich zur Verabschiedung des Notstandsgesetzes, der «ley orgánica de los estados de alarma, excepción y sitio» (im folgenden LODES genannt), am 20. Mai 1981 führte<sup>6</sup>.

Der nachstehende Bericht soll einen knappen Überblick über Voraussetzungen, Verfahren und Inhalt des neuen Notstandsrechts geben und dabei auch einige, vom Gesetzestext nicht geklärte Fragen aufzeigen<sup>7</sup>.

<sup>4</sup> So bestimmt Art.55 Abs.1 CE, welche Grundrechte im Notstandsfall überhaupt eingeschränkt werden können; in der Verfassung nicht geregelt ist jedoch, auf welche Weise und in welchem Maße Eingriffe in diese Grundrechte vorgenommen werden dürfen. Art.116 CE benennt die verschiedenen Notstandsfälle (Alarm-, Ausnahme- und Belagerungszustand) und das bei ihrer Ausrufung zu beachtende Verfahren. Die tatsächlichen Voraussetzungen des Rückgriffs auf das Notstandsrecht sind hier aber ebenso wenig geregelt wie der mögliche Inhalt gegebenenfalls zu treffender Maßnahmen. Art.55 CE folgt dabei dem Vorbild des Art.42 der Verfassung von 1931 und auch der früheren Verfassungen, während eine Aufzählung der verschiedenen Notstandsfälle in der Verfassung selbst der bisherigen spanischen Verfassungstradition fremd ist; vgl. Serrano Alberca, Kommentar zu Art.55 bzw. Art.116, in: Garrido Falla (Hrsg.), *Comentarios a la Constitución (1980)*, S.599ff. bzw. 1149ff. Das eigentliche Notstandsrecht fand sich bisher in einem einfachen Gesetz, z. B. der LOP vom 28.7.1933 oder der LOP vom 30.7.1959.

<sup>5</sup> Das Organgesetz (*ley orgánica*) ist im spanischen Verfassungsrecht neu und vom Vorbild der französischen *loi organique* beeinflusst. Art.81 CE bestimmt, daß neben in der Verfassung ausdrücklich als solche bezeichneten alle diejenigen Normen Organgesetze sind, welche die Ausübung der Grundrechte regeln, die Zustimmung zu den Statuten der Comunidades Autónomas enthalten und das allgemeine Wahlsystem normieren. Sie genießen einen verhältnismäßig starken formellen Bestandsschutz, da ihre Annahme, Änderung und Aufhebung der absoluten Mehrheit des Abgeordnetenhauses bedarf, vgl. Weber (Anm.2), S.232 mit weiteren Nachweisen.

<sup>6</sup> Ley orgánica 4/1981 vom 1.6.1981 (B.O.E. vom 5.6.1981). Ein vollständiger Abdruck des Gesetzes findet sich auch in EL PAÍS vom 21.5.1981, S.15. 266 Abgeordnete stimmten für das Gesetz, nur die 7 Abgeordneten der Baskischen Nationalpartei (PNV) stimmten dagegen, während sich die 21 Kommunisten der Stimme enthielten, siehe EL PAÍS vom 21.5.1981, S.15.

<sup>7</sup> Für eine Darstellung des neuen Notstandsrechts in spanischer Sprache siehe Cruz Villalón, *El nuevo derecho de excepción*, Revista Española de Derecho Constitucional, Bd.1 (1981), S.93-128.

*B. Das Notstandsrecht*

Neben dem Zusammenspiel von Verfassung und Organgesetz ist das neue spanische Notstandsrecht durch die Unterscheidung dreier Notstandssituationen gekennzeichnet: *estado de alarma* (Alarmzustand)<sup>8</sup>, *estado de excepción* (Ausnahmestand)<sup>9</sup> und *estado de sitio* (Belagerungszustand)<sup>10</sup>. Im Unterschied zur bisherigen spanischen Verfassungstradition spiegeln dabei die einzelnen Notstandsfälle nicht nur ein graduelles Mehr an Grundrechtseinschränkungen und anderen Abweichungen von der verfassungsrechtlichen Normalität wider, sondern beziehen sich auf verschiedene Ausgangssituationen, die jeweils die Bereitstellung spezifischer staatlicher Reaktionen erfordern<sup>11</sup>. Eine gewisse Abstufung gilt dabei für die dem Parlament in den einzelnen Notstandsfällen eingeräumten Befugnisse; sind sie im Zusammenhang mit dem Alarmzustand noch verhältnismäßig gering, so nehmen sie im Ausnahmestand erheblich zu, um schließlich im Belagerungszustand ein Höchstmaß zu erreichen. Vor dem Hintergrund des bisherigen spanischen Notstandsrechts muß die weitgehende Zurückdrängung der Rolle des Militärs hervorgehoben werden; so entfällt insbesondere die traditionelle Kompetenz lokaler militärischer Behörden, vor allem der Generalkapitäne, den Notstand auszurufen. Neben den nur für den jeweiligen Notstandsfall einschlägigen Regeln enthalten Verfassung und Notstandsgesetz auch einige für alle drei vorgesehenen Situationen gleichermaßen anwendbare Bestimmungen, die vorab skizziert werden sollen.

---

<sup>8</sup> Der Alarmzustand ist geregelt in Art.116 Abs.1 und 2 CE sowie den Art.4–12 LODES.

<sup>9</sup> Der Ausnahmestand ist geregelt in Art.116 Abs.1 und 3, Art.55 Abs.1 CE sowie den Art.13–31 LODES.

<sup>10</sup> Der Belagerungszustand ist geregelt in Art.116 Abs.1 und 4, Art.55 Abs.1 CE sowie den Art.32–36 LODES.

<sup>11</sup> Frühere spanische Notstandsgesetze folgten eindeutig der Theorie gradueller Unterschiede zwischen den einzelnen Notstandsfällen, vgl. Art.34 und 48 LOP von 1933 (Anm.4) und Art.35 a) LOP von 1959 (Anm.1); siehe hierzu auch Cruz Villalón (Anm.7), S.95. Die Verfassung von 1978 hingegen kennt, wie auch das Bonner Grundgesetz, Notstandsfälle, die sich auf qualitativ unterschiedliche Situationen beziehen; vgl. auch die Äußerung von Senator Morán vor dem Senat am 14.5.1981, nach welcher es sich bei den Notstandsfällen »... nicht um der Intensität nach unterschiedliche Stufen desselben Vorgangs, sondern um qualitativ unterschiedliche Situationen handelt ...«, übersetzt nach DS, Plenarsitzung Nr.105 vom 14.5.1981, S.5312, zitiert nach Cruz Villalón (Anm.7), S.103.

## I. Allen Notstandsfällen gemeinsame Bestimmungen

Unter den allen drei Notstandsfällen gemeinsamen Regeln verdienen vor allem zwei Prinzipien besondere Beachtung: der Grundsatz der sogenannten Notstandsfestigkeit der Verfassung<sup>12</sup>, worunter man versteht, daß im Notstand nur die in der Verfassung selbst ausdrücklich vorgesehenen Abweichungen von dem verfassungsrechtlichen Normalzustand zulässig sind, und die unverändert fortbestehende Verantwortlichkeit der Regierung und aller Träger von Hoheitsgewalt<sup>13</sup>.

### 1. Der Grundsatz der sogenannten Notstandsfestigkeit der Verfassung

Das Streben nach einem möglichst unveränderten Funktionieren der Verfassungsorgane zeigt sich beispielhaft in der außerordentlich starken Stellung der Legislative. Nach Erklärung des Notstands darf das Abgeordnetenhaus nicht aufgelöst werden<sup>14</sup>; ist es jedoch bereits aufgelöst oder sein Mandat erloschen, werden seine Befugnisse von seinem Ständigen Ausschuß wahrgenommen<sup>15</sup>. Die Stellung von Exekutive und Judikative bleibt, abgesehen von in den jeweiligen Notstandsfällen vorgesehenen Änderungen, auf die gesondert einzugehen sein wird, von der Erklärung des Notstandes grundsätzlich unberührt; dies gilt vor allem für den Grundsatz der Verantwortlichkeit der Exekutive und ihrer Kontrolle durch die Gerichte. Die Befugnisse der Comunidades Autónomas und ihrer Institutionen<sup>16</sup> bleiben weitgehend erhalten, ebenso wie die des

<sup>12</sup> Vgl. Art. 116 Abs. 5 Satz 3 CE in Verbindung mit Art. 1 Abs. 4 LODES, der lautet: »Die Erklärung des Alarm-, Ausnahme- oder Belagerungszustandes setzt nicht die normalen Funktionen der verfassungsmäßigen Staatsgewalten außer Kraft« (Übersetzung des Verfassers).

<sup>13</sup> Vgl. Art. 116 Abs. 6 CE in Verbindung mit Art. 3 LODES.

<sup>14</sup> Art. 116 Abs. 5 Satz 1 CE; außerhalb von Sitzungsperioden sind automatisch beide Kammern (also auch der Senat) einzuberufen.

<sup>15</sup> Art. 116 Abs. 5 Satz 2 CE; nicht geregelt ist das Sonderproblem, ob anstehende Wahlen zum Abgeordnetenhaus im Notstandsfall zu verschieben sind, während dies für Referenden ausdrücklich so in Art. 4 Abs. 1 der Ley orgánica 2/1980 vom 18.1.1980 bestimmt ist, vgl. Cruz Villalón (Anm. 7), S. 113.

<sup>16</sup> Es kann hier nicht auf die besondere, den Gegenstand vieler Publikationen bildende Problematik der Autonomen Gemeinschaften wie das Baskenland, Galizien oder Katalonien eingegangen werden; ihre komplizierte Rechtsstellung ist in Art. 143–158 CE geregelt; für einen Überblick vgl. Weber (Anm. 2), S. 240–251; siehe auch Leguina Villa, Las Comunidades autónomas, in: Predieri/García de Enterría (Hrsg.), La Constitución Española de 1978 (2. Aufl. 1981), S. 771–828.

Defensor del Pueblo<sup>17</sup>. Eine weitere wichtige Regelung ist das Verbot von Verfassungsänderungen während eines der Notstandsfälle<sup>18</sup>.

## 2. Grundsatz der Verantwortlichkeit der Exekutive

Der Grundsatz der im Notstandsfall unverändert fortgeltenden Verantwortlichkeit der Exekutive, d. h. der Zentralregierung und aller anderen Träger von Hoheitsgewalt, wird verwirklicht durch politische und gerichtliche Kontrolle. Erstere wird durch das Abgeordnetenhaus ausgeübt, bei dem, wie im folgenden<sup>19</sup> dargestellt wird, hinsichtlich der Ausrufung des Notstandes und der Auswahl der zu treffenden Maßnahmen ganz entscheidende Befugnisse liegen. Aus dem Prinzip der sogenannten Notstandsfestigkeit folgt gleichfalls, daß die Bestimmungen der Verfassung über die Beziehungen zwischen Regierung und Parlament, insbesondere die Vorschriften über den Mißtrauensantrag, aber auch die Vertrauensfrage, weiter anwendbar sind<sup>20</sup>. Während die Frage der politischen und auch der strafrechtlichen<sup>21</sup> Verantwortlichkeit keine größeren Probleme aufwirft, ist das Ausmaß der gerichtlichen Kontrolle recht umstritten. Außer Frage steht allerdings, daß alle Maßnahmen von Regierung und Verwaltung, die im Rahmen ihrer Notstandsbefugnisse getroffen werden, der normalen richterlichen Überprüfung unterworfen sind<sup>22</sup>, wobei als entscheidende Kriterien die Prinzipien der strikten Erforderlichkeit und Verhältnismäßigkeit

<sup>17</sup> Die Rechtsstellung des Defensor del Pueblo, des dem schwedischen Ombudsman nachempfundenen Volksanwalts, wird in Art. 54 CE und in der Ley orgánica 3/1981 vom 6.4.1981 geregelt. Art. 11 Abs. 3 dieses Gesetzes bestimmt, daß die Verhängung des Ausnahme- oder Belagerungszustandes die Befugnisse des Defensor del Pueblo grundsätzlich nicht außer Kraft setzt; vgl. auch Weber (Anm. 2), S. 221.

<sup>18</sup> Art. 169 CE; siehe dazu Cruz Villalón, La protección extraordinaria del Estado, in: Predieri/García de Enterría (Anm. 16), S. 689–717 (705).

<sup>19</sup> Siehe unten B II 2b und B II 3b.

<sup>20</sup> Es handelt sich um die Art. 108–115 CE, insbesondere Art. 113 CE; danach kann auch in Notstandszeiten die Regierung durch einen konstruktiven Mißtrauensantrag gestürzt werden, vgl. Serrano Alberca (Anm. 4), S. 1176.

<sup>21</sup> Der unverändert weitergeltende Art. 102 CE regelt die strafrechtliche Verantwortlichkeit der Mitglieder der Regierung, die gegebenenfalls vor dem Obersten Gericht anzuklagen sind, und aller Hoheitsträger, vgl. Serrano Alberca, S. 1176.

<sup>22</sup> Dies wird durch Art. 3 Abs. 1 LODES ausdrücklich bestätigt; interessant ist dabei, daß die Initiative des Senats, die Gewährung vorläufigen Rechtsschutzes durch den Richter während des Notstandes auszuschließen, vom Abgeordnetenhaus zurückgewiesen wurde, siehe EL PAÍS vom 21.5.1981, S. 15; gleichfalls uneingeschränkt bleibt das Institut der Verfassungsbeschwerde (*amparo*-Verfahren) nach Art. 161 Abs. 1 lit. b CE, vgl. dazu Falter, Das spanische Verfassungsgericht, JöR Bd. 29 (1980), S. 279–291 (284).

heranzuziehen sind, denen die angefochtenen Maßnahmen nach richterlicher Überzeugung genügen müssen<sup>23</sup>. Ausdrücklich gewährleistet sind gleichfalls auf Enteignungen<sup>24</sup> oder Amtshaftung<sup>25</sup> gestützte Ersatzansprüche der Bürger gegen den Staat. Auf die heftig diskutierte Frage, ob die Akte des Abgeordnetenhauses, welche die Regierung zur Erklärung des Ausnahmezustandes ermächtigen oder den Belagerungszustand verhängen, gerichtlicher, insbesondere verfassungsgerichtlicher Kontrolle unterliegen, kann im Rahmen dieses Berichtes nur hingewiesen werden<sup>26</sup>. Eindeutig ist hingegen die Verfassungswidrigkeit eventueller, nachträglicher Indemnitätsgesetze<sup>27</sup>.

## II. Die einzelnen Notstandsfälle

### 1. Der Alarmzustand

Ein in der Verfassung ausdrücklich vorgesehener Alarmzustand war zwar dem spanischen Verfassungsrecht, nicht aber dem spanischen Notstandsrecht fremd; der *estado de alarma* von 1978 wird häufig mit dem *estado de prevención* älteren Rechts<sup>28</sup> und rechtsvergleichend mit dem Katastrophenfall des Art.35 des Bonner Grundgesetzes verglichen<sup>29</sup>.

<sup>23</sup> Die Prinzipien der strikten Erforderlichkeit und der Verhältnismäßigkeit sind in Art. 1 Abs. 2 LODES ausdrücklich verankert.

<sup>24</sup> Art. 116 Abs. 6 CE in Verbindung mit Art. 33 Abs. 3 CE, bekräftigt durch Art. 3 Abs. 2 LODES.

<sup>25</sup> Art. 116 Abs. 6 CE in Verbindung mit Art. 106 Abs. 2 CE, bekräftigt durch Art. 3 Abs. 2 LODES, siehe Serrano Alberca (Anm. 4), S. 1177.

<sup>26</sup> Für die Auffassung, daß es sich wegen des überwiegend politischen Charakters dieser Entscheidungen um eine nur der politischen Kontrolle durch das Abgeordnetenhaus unterliegenden, der verfassungsgerichtlichen Überprüfung jedoch entzogenen *political question* handle, vgl. Serrano Alberca, S. 1162, 1168. Mit Ausnahme der Verhängung des Belagerungszustandes haben diese Parlamentsakte ohne Zweifel auch nicht die Form eines Gesetzes; für die Gegenmeinung siehe die ausführliche Darstellung bei Cruz Villalón (Anm. 7), S. 114–116. Zur spanischen Verfassungsgerichtsbarkeit siehe Faller (Anm. 22), S. 279–291, und das Sonderheft der Revista de Estudios Políticos 1979, Nr. 7.

<sup>27</sup> Siehe Cruz Villalón (Anm. 18), S. 706; Serrano Alberca (Anm. 4), S. 1163; ausgeschlossen sind demnach Maßnahmen nach dem Vorbild der britischen *indemnity acts* wie z. B. der Indemnity Act von 1920 oder der War Charges Validity Act von 1925, für einen Überblick vgl. Wade/Philips, Constitutional and Administrative Law (9. Aufl. 1977), S. 513–516.

<sup>28</sup> Siehe Art. 20 LOP vom 28. 7. 1933; vgl. Serrano Alberca, S. 1158.

<sup>29</sup> So Serrano Alberca, S. 1158.

## a) Voraussetzungen der Erklärung des Alarmzustandes

Die gesetzlichen Voraussetzungen der Erklärung des Alarmzustandes sind nicht in der Verfassung selbst, sondern im Notstandsgesetz geregelt<sup>30</sup>. Sie sind in vier Gruppen unterteilt, nämlich Naturkatastrophen und Unglücksfälle, Seuchen und andere gesundheitspolizeiliche Gefahren, Lähmungen der für die Allgemeinheit wesentlichen Dienstleistungsbetriebe sowie schließlich Versorgungsschwierigkeiten mit Gütern höchsten Bedarfes. Die beiden ersten Fallgruppen werfen keine besonderen rechtlichen Probleme auf<sup>31</sup>; juristisch schwieriger sind hingegen die beiden anderen Fallgruppen.

Die Lähmung für das Allgemeinwohl wesentlicher Dienstleistungsbetriebe beruht zumeist auf Tarifauseinandersetzungen wie Streiks oder Aussperrungen. Um der somit der Regierung an sich gegebenen Möglichkeit, in Sozialkonflikten mit dem Notstandsrecht zu intervenieren, Grenzen zu setzen, fand sich im Abgeordnetenhaus eine Mehrheit, die zwei Schranken durchsetzte, welche die tatsächliche Anwendbarkeit dieser Bestimmung ganz erheblich vermindern. Zum einen wird im Notstandsgesetz ausdrücklich festgestellt, daß zur Erklärung des Alarmzustandes auf Grund der Lähmung wesentlicher Dienstleistungsbetriebe nur als wirklich letztes Mittel gegriffen werden darf, insbesondere erst nachdem sich die anderweitig vorgesehenen Maßnahmen als nicht ausreichend erwiesen haben<sup>32</sup>. Entscheidender ist aber der Zusatz, daß die Lähmung der wesentlichen Dienstleistungsbetriebe allein nicht die Erklärung des Alarmzustandes rechtfertigt, sondern nur dann, wenn gleichzeitig einer der anderen in diesem Artikel erwähnten Umstände wie z. B. Katastrophenfälle, Seuchen oder schwerwiegende Versorgungsgpässe vorliegen<sup>33</sup>; damit verliert diese

---

<sup>30</sup> Art. 4 LODES enthält eine abschließende Aufzählung der Umstände, welche die Erklärung des Alarmzustandes zu begründen vermögen.

<sup>31</sup> Die im Gesetz genannten Beispiele wie Erdbeben, Überschwemmungen, Brände oder Verkehrskatastrophen bzw. Epidemien und Fälle von Umweltverseuchungen dürften alle in einem technologisch modernen Staat auftretenden Situationen umfassen.

<sup>32</sup> Art. 4 *lit. c* LODES verweist hier auf die Bestimmungen der Art. 28 Abs. 2 CE und Art. 37 Abs. 2 CE, wonach Streik- und Aussperrungsfreiheit durch ein (Organ)Gesetz geregelt werden, das auch die zur Aufrechterhaltung der für die Allgemeinheit wesentlichen Dienstleistungsbetriebe erforderlichen Maßnahmen vorsieht. Dieses Gesetz ist bisher noch nicht erlassen worden. Grundlage des Streikrechts ist noch das königliche Decreto-Ley 17/1977 vom 4.3.1977, dessen teilweise Verfassungswidrigkeit der Verfassungsgerichtshof in seinem Urteil vom 8.4.1981 festgestellt hat. Dieses Decreto-Ley enthält auch Regeln über die Einrichtung von Notdiensten.

<sup>33</sup> Art. 4 *lit. c* LODES.

Fallgruppe für den Alarmzustand jegliche eigenständige Bedeutung und wird zu einer letztlich wohl überflüssigen Qualifikation einer der anderen gesetzlich vorgesehenen Situationen<sup>34</sup>.

Die vierte Fallgruppe der mangelnden Versorgung mit Gütern höchsten Bedarfs umfaßt sicherlich Umstände, unter welchen auf Grund von natürlichen Ursachen wie Dürre u. ä. oder von politisch bedingten Versorgungsstörungen wie z. B. während der Erdölkrise zum Jahreswechsel 1973/74 ein ausreichendes Angebot nicht mehr besteht. Wie sich aus einer Gesamtschau der Entstehungsgeschichte der Notstandsbestimmungen und vor allem aus einem Vergleich mit den Voraussetzungen der Erklärung des Ausnahmezustandes<sup>35</sup> ergibt, sind jedoch auf sozialen Konflikten beruhende Versorgungsschwierigkeiten ausgeschlossen<sup>36</sup>. Abschließend läßt sich feststellen, daß der Gesetzgeber den Alarmzustand weitgehend entpolitisiert und ihn als eigenständigen Notstandsfall zur Bekämpfung von technischen Großunfällen oder Naturkatastrophen konzipiert hat<sup>37</sup>.

#### b) Verfahren der Erklärung des Alarmzustandes

Das Verfahren der Erklärung des Alarmzustandes ist vor allem in der Verfassung selbst geregelt<sup>38</sup>; durch ein im Ministerrat angenommenes Dekret kann die Regierung für höchstens 15 Tage den Alarmzustand verhängen. Dieses Dekret bestimmt den räumlichen und zeitlichen Geltungsbereich des Alarmzustandes<sup>39</sup> sowie seine Rechtsfolgen. Dem sofort einzuberufenden Abgeordnetenhaus hat die Regierung alle geforderten Informationen zu geben, insbesondere den Inhalt bereits erlassener oder vor ihrer Bekanntmachung stehender Dekrete<sup>40</sup>. Allerdings bedürfen diese

<sup>34</sup> Vgl. Cruz Villalón (Anm.7), S.98, für den Ausnahmezustand siehe unten B II 2 a.

<sup>35</sup> Dazu siehe unten B II 2 a.

<sup>36</sup> Vgl. Cruz Villalón (Anm.7), S.99; die weitere Argumentation von Cruz Villalón, daß anderenfalls ein Streik der Bäcker, der zu einer Verknappung des Guts Brot führte, die Erklärung eines Alarmzustands rechtfertigen könnte, während ein Streik von Ärzten oder Fluglotsen, der nicht zu einer Verknappung eines »Guts« im eigentlichen Sinne führte, keine ausreichende Voraussetzung sei, ließe sich im Wege nicht einmal allzu extensiver Auslegung des Begriffes «desabastecimiento de productos de primera necesidad» wohl widerlegen.

<sup>37</sup> Dies entspricht auch der oben (Anm.11) dargestellten Auffassung, wonach die einzelnen Notstandsfälle qualitativ unterschiedliche Situationen betreffen und nicht graduell verschiedene Stufen eines einheitlichen Vorgangs sind.

<sup>38</sup> Art.116 Abs.2 CE in Verbindung mit Art.6–8 LODES.

<sup>39</sup> Beschränken sich die den Alarmzustand rechtfertigenden Umstände auf das Gebiet einer Comunidad Autónoma, so kann deren Präsident die Regierung um die Erklärung des Alarmzustandes ersuchen, vgl. Art.5 LODES.

<sup>40</sup> Art.116 Abs.2 CE in Verbindung mit Art.8 LODES.

Dekrete keiner Zustimmung des Parlaments, während eine Verlängerung des Alarmzustandes über 15 Tage hinaus nur mit ausdrücklicher Ermächtigung des Abgeordnetenhauses erfolgen kann, das in diesem Fall der Verlängerung Reichweite und Inhalt der gegebenenfalls zu treffenden Maßnahmen bestimmt<sup>41</sup>.

#### c) Folgen der Erklärung des Alarmzustandes

Die Erklärung des Alarmzustandes bedeutet zunächst nur, daß der dann zuständigen Zentralregierung alle Amtsträger des betroffenen Gebietes direkt unterstellt werden, sofern dies zum Schutz von Gütern, Personen und Örtlichkeiten notwendig ist<sup>42</sup>. Falls diese an sie ergangene Anordnungen nicht ausführen, können sie ihrer Funktionen durch die Zentralregierung enthoben werden<sup>43</sup>. Weitere Rechtsfolgen bewirkt die Erklärung des Alarmzustandes *per se* nicht; sie sind vielmehr in den von der Regierung erlassenen Dekreten aus einem vorgegebenen Rahmen zu bestimmen<sup>44</sup>. Dieser umfaßt u. a. Beschränkungen der Freizügigkeit und Möglichkeiten der Requisition von Gütern und Produktionsanlagen<sup>45</sup>. Im Rahmen dieses Berichts kann auf die Diskussion, ob die hierin liegenden Eingriffe, wie z. B. in das Recht auf Freizügigkeit oder Eigentum, überhaupt verfassungsrechtlich zulässig sind, da Art. 55 CE Grundrechtseinschränkungen für den Alarmzustand nicht vorsieht, nur hingewiesen werden<sup>46</sup>. Im Fall von Lähmungen wesentlicher Dienstleistungsbetriebe und Versorgungsschwierigkeiten mit Gütern höchsten Bedarfs können schließlich auch Dienstverpflichtungen vorgenommen werden<sup>47</sup>.

<sup>41</sup> Siehe Art. 6 Abs. 2 Satz 2 LODES.

<sup>42</sup> Art. 9 Abs. 1 LODES; hierzu zählen auch die Polizeikräfte und andere Bedienstete der regionalen (Comunidades Autónomas) und lokalen Körperschaften.

<sup>43</sup> Art. 10 Abs. 1 und 3 LODES; hierin liegt dann möglicherweise ein erheblicher Eingriff in die Zuständigkeiten der Comunidades Autónomas.

<sup>44</sup> Vgl. Art. 11 und 12 LODES.

<sup>45</sup> Art. 11 *lit. a-e* LODES; vgl. auch Cruz Villalón (Anm. 7), S. 123.

<sup>46</sup> Unterschieden wird zwischen *suspensiones* und *limitaciones* von Grundrechten, wobei letztere auch im Alarmzustand zulässig sein sollten. Die unterschiedliche Rechtsqualität dieser Begriffe läßt sich am Beispiel des Eingriffs in die Freizügigkeitsgewährung erläutern: Während Art. 11 *lit. a* LODES von der Möglichkeit spricht, im Alarmzustand die Freizügigkeit einzuschränken («limitar la circulación»), eröffnet Art. 20 Abs. 1 LODES für den Ausnahmezustand die völlige Aufhebung dieses Rechts («prohibir la circulación»); vgl. hierzu Serrano Alberca (Anm. 4), S. 1158 mit weiteren Nachweisen.

<sup>47</sup> Art. 12 Abs. 2 LODES; zu den hiermit verbundenen Problemen, vor allem der möglichen Unterstellung dienstverpflichteter Personen unter das Militärrecht auf Grund der Ley Básica de Movilización Nacional vom 26. 4. 1969, siehe Cruz Villalón (Anm. 7), S. 125.

Wenn der Alarmzustand danach auch alle Voraussetzungen bietet, vor allem Naturkatastrophen, technischen Unglücksfällen und Seuchen erfolgreich zu begegnen, dürfte seine tatsächliche Bedeutung gleichwohl gering bleiben: Angesichts der mit der Erklärung des Alarmzustandes verbundenen Anforderungen formeller und materieller Art wird die Regierung in solchen Fällen wohl eher auf die bestehenden einfachgesetzlichen Befugnisse zurückgreifen, die ein gleichermaßen effektives Handeln ermöglichen<sup>48</sup>.

## 2. Der Ausnahmezustand

Der Ausnahmezustand der spanischen Verfassung von 1978 in seiner Ausgestaltung durch die LODES ist nicht mehr die zweite Stufe des Notstandes<sup>49</sup>, sondern eine eigenständige Form zur Begegnung einer Gefährdung des *orden público*; der Ausnahmezustand kann zu erheblichen Grundrechtseinschränkungen führen<sup>50</sup>.

### a) Voraussetzungen der Erklärung des Ausnahmezustandes

Die gesetzlichen Voraussetzungen der Erklärung des Ausnahmezustandes sind in der LODES ausführlich geregelt<sup>51</sup>. Danach rechtfertigen Situationen, in welchen die freie Ausübung der Grundrechte und Grundfreiheiten der Bürger, das normale Funktionieren der demokratischen Institutionen und der für die Gemeinschaft wesentlichen Dienstleistungsbetriebe so gestört erscheinen, daß die gewöhnlichen Kompetenzen zur Wiederherstellung oder Erhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung nicht mehr ausreichen, die Ausrufung des Ausnahmezustandes<sup>52</sup>. Grundsätzlich soll aber jede Krise der öffentlichen Sicherheit und Ordnung diese Maß-

<sup>48</sup> Vgl. z. B. die Ley de Bases de Sanidad Nacional vom 25.11.1944, die einen sogenannten *estado epidemiológico* vorsieht; die Ley 81/1968 vom 5.12.1968 über Waldbrände kennt in Art.7 sogenannte Gefahrenzonen; schließlich das Umweltschutzgesetz vom 22.12.1972 (Ley 38/1972), dessen Titel IV Notfällen gewidmet ist.

<sup>49</sup> So aber in Anlehnung an das frühere Recht noch der Vorentwurf der LODES, vgl. Cruz Villalón (Anm.7), S.99.

<sup>50</sup> Art.55 CE; siehe unten B II 2 c.

<sup>51</sup> Art.13 LODES.

<sup>52</sup> Auch hier wird der subsidiäre Charakter des Notstands verdeutlicht; zu den gewöhnlichen Kompetenzen zählen immerhin die erheblichen Befugnisse der Exekutive aus dem Antiterroristengesetz LO 11/1980 vom 1.12.1980 und dem sogenannten Gesetz zur Verteidigung der Verfassung (Ley de Defensa de la Constitución), LO 2/1981 vom 4.5.1981 mit den daraus folgenden Änderungen im Straf- und Strafprozeßrecht.

nahme erlauben, wie sich aus einer generalklauselartigen Auffangbestimmung ergibt<sup>53</sup>. Haben somit die genannten Umstände nur beispielhaften Charakter, so erscheinen die normativen Voraussetzungen des Ausnahmezustandes als weit gefaßt: Jede Bedrohung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung, der nicht mit gewöhnlichen Mitteln entgegengetreten werden kann, ist ein möglicher Grund für diese Art des Notstandes<sup>54</sup>. Im Unterschied zum Alarmzustand können demnach schwerwiegende Sozialkonflikte die Ausrufung des Ausnahmezustandes rechtfertigen.

b) Verfahren der Erklärung des Ausnahmezustandes

Angesichts dieser Umschreibung der potentiellen Begründungen der Erklärung des Ausnahmezustandes kommt den sie regelnden Verfahrensbestimmungen größte Bedeutung zu. In der Tat sind sie so formuliert, daß einem Mißbrauch des Ausnahmezustandes durch eine Regierung einige effektive Riegel vorgeschoben sein dürften<sup>55</sup>. Erklärt wird der Ausnahmezustand in einem vom Ministerrat angenommenen Dekret, aber erst nach vorheriger Ermächtigung durch das Abgeordnetenhaus<sup>56</sup>. Um diese zu erhalten, hat die Regierung dem Parlament ein Ermächtigungsgesuch zu unterbreiten, dessen maximaler Inhalt (und damit auch derjenige der Ermächtigung selbst) gesetzlich fixiert ist. Bereits das Ermächtigungsgesuch muß nämlich enthalten: a) die Rechtsfolgen des Ausnahmezustandes bei ausdrücklicher Nennung derjenigen Grundrechte, die gemäß Art.55 Abs.1 CE eingeschränkt werden sollen; b) die zu ergreifenden Maßnahmen und ihr Verhältnis zu den zu suspendierenden Grundrechten; c) räumliche und zeitliche Geltung des Ausnahmezustandes, die auf höchstens 30 Tage beschränkt ist, und d) die Maximalhöhe eventuell festzusetzender Geldstrafen bei Verstößen gegen während des Ausnahmezustandes erlassene Verordnungen<sup>57</sup>. Über das Gesuch findet eine Debatte statt; die Legislative braucht ihm nicht *en bloque* zuzustimmen, vielmehr kann sie es mit Änderungen jeder Art versehen oder die Ermächtigung abweichend for-

<sup>53</sup> Neben den genannten Voraussetzungen kann nämlich allgemein die erhebliche Störung »irgendeines anderen Aspekts der öffentlichen Sicherheit und Ordnung« («cualquier otro aspecto del orden público») die Verhängung des Ausnahmezustandes begründen, siehe Art.13 Abs.1 LODES.

<sup>54</sup> Siehe Cruz Villalón (Anm.7), S.99.

<sup>55</sup> Dies gilt um so mehr, als sie in der Verfassung selbst, Art.116 Abs.3 CE, verankert sind und in den Art.13 Abs.2 – Art.15 LODES nur erläutert werden.

<sup>56</sup> Art.116 Abs.3 Satz 1 CE.

<sup>57</sup> Art.116 Abs.3 Satz 2 CE in Verbindung mit Art.13 Abs.2 *lit.* a–d LODES.

mulieren<sup>58</sup>. Somit können die Rechtsfolgen des Ausnahmezustandes von der Legislative und nicht von der Exekutive bestimmt werden. Die starke Stellung des Parlaments wird unterstrichen durch die Vorschrift, daß auch während der Geltung des Ausnahmezustandes die Regierung für den Erlaß von Maßnahmen, die von der Ermächtigung nicht gedeckt sind, wiederum der Autorisierung durch das Abgeordnetenhaus nach dem gleichen Verfahren bedarf<sup>59</sup>. Eine Verlängerung des Ausnahmezustandes um weitere 30 Tage erfordert erneut die gleichermaßen zu erlangende parlamentarische Ermächtigung, während die Aufhebung des Ausnahmezustandes früher als vorgesehen ohne Einschaltung des Abgeordnetenhauses zulässig ist<sup>60</sup>.

### c) Folgen der Erklärung des Ausnahmezustandes

Die Aufgaben der Exekutive werden während des Ausnahmezustandes von der sogenannten *autoridad gubernativa* übernommen, welche die Zentralregierung, insbesondere den Innenminister, die Regierungsbeauftragten bei den Comunidades Autónomas und die Zivilgouverneure der einzelnen Provinzen umfaßt<sup>61</sup>. Die Stellung der Regierungen der Comunidades Autónomas ist verhältnismäßig schwach, da die *autoridad gubernativa* die Ausübung ihrer Befugnisse mit den betroffenen Regierungen koordinieren kann, aber nicht muß<sup>62</sup>.

Während des Ausnahmezustandes kann eine Person bei begründetem Verdacht, daß sie eine Gefährdung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung herbeiführen wird, bis zu zehn Tagen vorläufig festgenommen werden, ohne binnen 48 Stunden dem Haftrichter vorgeführt werden zu müssen<sup>63</sup>. Der Festgenommene genießt während dieser Zeit allerdings die in

<sup>58</sup> Art. 13 Abs. 3 LODES.

<sup>59</sup> Art. 15 Abs. 1 LODES.

<sup>60</sup> Art. 15 Abs. 1 und 2 LODES; teilweise wird vertreten, daß nur eine einmalige Verlängerung des Ausnahmezustandes um 30 Tage möglich sei, was sowohl aus dem Gesetzestext als auch dem Geist von Verfassung und Notstandsgesetz gefolgert wird, der keinen dauerhaften Ausnahmezustand zulasse; zum Streitstand vgl. Cruz Villalón (Anm. 7), S. 110.

<sup>61</sup> Vgl. Cruz Villalón (Anm. 7), S. 121–123.

<sup>62</sup> Art. 31 LODES.

<sup>63</sup> Art. 16 Abs. 1 Satz 1 LODES; diese die Freiheitsrechte erheblich einschränkende Bestimmung war in der Entstehungsgeschichte der LODES heftig umstritten; der ursprüngliche Gesetzesentwurf des Abgeordnetenhauses wollte die vorläufige Festnahme auf fünf Tage begrenzen, erst im Senat wurde dieser Zeitraum auf zehn Tage ausgedehnt, vgl. EL PAÍS vom 14. 5. 1981, S. 20. Die Regelung der LODES entspricht jetzt der des Antiterroristengesetzes (Anm. 52).

Art.17 Abs.3 CE garantierten Rechte<sup>64</sup>. Dem Richter obliegt während solcher vorläufigen Festnahmen nur die Kontrolle auf etwaige Mißbräuche<sup>65</sup>. Diese Befugnis der vorläufigen Festnahme, eine nach Art.55 Abs.1 CE zulässige Einschränkung des in Art.17 CE garantierten Freiheitsrechts, ist nach dem Notstandsgesetz die einzige Rechtsfolge im Grundrechtsbereich, die keiner besonderen Ermächtigung durch das Abgeordnetenhaus bedarf<sup>66</sup>. Für die übrigen, potentiell einschränkbaren Grundrechte bewirkt die Erklärung des Ausnahmezustandes allein noch keinen Eingriff. In welcher Art und in welchem Ausmaß in diese Grundrechte nach entsprechender Ermächtigung durch das Abgeordnetenhaus eingegriffen werden darf, ist im Notstandsgesetz minutiös und abschließend geregelt: Durchsuchungen haben in jedem Fall in Gegenwart zweier Erwachsener zu erfolgen; in Abwesenheit des Wohnungsinhabers oder seiner Familie sind zwei Nachbarn, gegebenenfalls aus einem Nachbardorf, heranzuziehen<sup>67</sup>. Einschränkungen der in Art.18 Abs.3 CE geschützten Kommunikationsfreiheit sind sofort dem zuständigen Richter mitzuteilen<sup>68</sup>. Sehr weitgehenden Eingriffen wird das Recht auf Freizügigkeit aus Art.19 CE unterworfen<sup>69</sup>. Die Meinungsäußerungs- und Informationsfreiheit des Art.20 Abs.1 CE<sup>70</sup> kann ebenso suspendiert werden wie die Versammlungsfreiheit des Art.21

<sup>64</sup> Art.16 Abs.1 Satz 2 LODES; Art.17 Abs.3 CE bestimmt, daß jede inhaftierte Person unverzüglich und verständlich über ihre Rechte und die Gründe ihrer Festnahme informiert werden muß; sie darf nicht zur Aussage gezwungen werden; die Heranziehung eines Anwaltes ist grundsätzlich gewährleistet.

<sup>65</sup> Gemäß Art.16 Abs.2 LODES ist der zuständige Richter binnen 24 Stunden in Kenntnis zu setzen. Er kann sich jederzeit auch persönlich über die Situation des Festgenommenen informieren.

<sup>66</sup> Dies ergibt sich aus einem Vergleich des Wortlauts des Art.16 LODES mit den Art.17–23 LODES, die ebenfalls Grundrechtseinschränkungen vorsehen, wobei aber immer die Formulierung »Falls die Ermächtigung durch das Abgeordnetenhaus die Suspendierung des Art. ... der Verfassung einschließt ...« gewählt wurde.

<sup>67</sup> Art.17 Abs.3 LODES; die Kontrolle obliegt wiederum dem Richter, dem gemäß Art.17 Abs.7 LODES unverzüglich ein Bericht über die Durchsuchung, ihre Gründe und Ergebnisse zuzuleiten ist.

<sup>68</sup> Art.18 Abs.2 LODES; diese Mitteilung ist mit Gründen zu versehen.

<sup>69</sup> Art.20 Abs.1–7 LODES. Gemäß Art.20 Abs.4 LODES kann Personen aufgegeben werden, Ortsveränderungen zwei Tage vorher anzuzeigen; bei der in Art.20 Abs.5 LODES vorgesehenen Möglichkeit, den Aufenthaltsort bestimmter Personen zu bestimmen, müssen die persönlichen Verhältnisse der Betroffenen in adäquater Weise berücksichtigt werden. Jedenfalls sind die Behörden verpflichtet, die so in ihrer Bewegungsfreiheit eingeschränkten Bürger mit den notwendigen wirtschaftlichen Mitteln zu versehen, Art.20 Abs.6 LODES. Jede dieser Entscheidungen ist zu begründen.

<sup>70</sup> Art.21 Abs.2 LODES untersagt jedoch in Übereinstimmung mit Art.20 Abs.2 CE jede Form der Vorzensur.

CE<sup>71</sup>. Streik- und Aussperrungsrecht, in Art.28 Abs.2 CE bzw. Art.37 Abs.2 CE geschützt, können aufgehoben werden<sup>72</sup>. Die Regelungen über Ausweisungen von Ausländern sind während des Ausnahmezustandes verschärft<sup>73</sup>. Weiter kann die Beschlagnahme von Waffen, die Schließung öffentlicher Einrichtungen oder die Besetzung von Betrieben durch Ordnungskräfte angeordnet werden<sup>74</sup>. Schließlich können Amtsträger, deren Verhalten die Störung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung fördert, ihrer Ämter enthoben werden<sup>75</sup>.

### 3. Der Belagerungszustand

Der Belagerungszustand der spanischen Verfassung von 1978 in seiner Ausgestaltung durch die LODES entspricht im wesentlichen dem Kriegszustand früherer Verfassungen<sup>76</sup>, von denen er sich aber vor allem hinsichtlich der Stellung des Parlaments einerseits und der des Militärs andererseits unterscheidet. Soll der Ausnahmezustand in Krisen der öffentlichen Sicherheit und Ordnung erklärt werden, so soll der Belagerungszustand in Krisen des Staates verhängt werden<sup>77</sup>.

#### a) Voraussetzungen der Erklärung des Belagerungszustandes

Die gesetzlichen Voraussetzungen der Erklärung des Belagerungszustandes sind im Notstandsgesetz geregelt<sup>78</sup>. Danach rechtfertigen unmittelbar bevorstehende oder bereits ausgebrochene Aufstände oder sonstige gewalttätige Akte gegen die Souveränität und Unabhängigkeit Spaniens,

<sup>71</sup> Interessant ist jedoch, daß gemäß Art.22 Abs.3 LODES Versammlungen, die von politischen Parteien, Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden zur Erreichung ihrer Ziele durchgeführt werden, weder verboten noch aufgelöst noch von einer vorherigen Genehmigung abhängig gemacht werden dürfen.

<sup>72</sup> Art.23 LODES.

<sup>73</sup> Art.24 LODES; immerhin bedarf die Ausweisung einer vorherigen, summarischen Begründung, vgl. Art.24 Abs.4 LODES; Staatenlose und Flüchtlinge, die nicht ausgewiesen werden können, unterstellt Art.24 Abs.3 LODES den Bestimmungen, die auch auf Spanier Anwendung finden.

<sup>74</sup> Art.25–27 LODES.

<sup>75</sup> Art.29 LODES; dies gilt auch für Amtsträger der Comunidades Autónomas, die ja z. B. eigene Polizeikräfte aufstellen können, vgl. z. B. Art.13 Statut von Katalonien und Art.17 Statut des Baskenlandes.

<sup>76</sup> Siehe Cruz Villalón (Anm.18), S.698–704.

<sup>77</sup> Vgl. Cruz Villalón (Anm.7), S.102.

<sup>78</sup> Art.32 Abs.1 LODES, S.102.

Bedrohungen seiner territorialen Integrität und seiner verfassungsmäßigen Ordnung die Verhängung des Belagerungszustandes, wenn diesen Gefahren anders nicht begegnet werden kann. Gemeinsames Merkmal der Situationen, die den Belagerungszustand begründen können, ist die gewaltsame Bedrohung der Existenz des Staates<sup>79</sup>. Als problematisch könnte sich erweisen, den Begriff Aufstand präzise zu definieren, ihn insbesondere gegenüber weniger ausgreifenden gewaltsamen Unruhen abzugrenzen.

#### b) Verfahren der Erklärung des Belagerungszustandes

Auf Vorschlag der Regierung kann das Abgeordnetenhaus, gegebenenfalls sein Ständiger Ausschuß, mit absoluter Mehrheit die Verhängung des Belagerungszustandes beschließen<sup>80</sup>. Im Unterschied zum Alarm- und Ausnahmezustand verhängt also nicht die Regierung mit Zustimmung des Parlaments den Belagerungszustand. Mit dieser Bestimmung wird die besondere Bedeutung der Legislative in Notstandszeiten erneut unterstrichen. Das Parlament ist hierbei nicht an den Inhalt des Regierungsvorschlages gebunden<sup>81</sup>. In der Erklärung des Belagerungszustandes wird zugleich dessen räumlicher und zeitlicher Geltungsbereich festgelegt; eine zeitliche Obergrenze ist im Gesetz nicht vorgesehen<sup>82</sup>.

#### c) Folgen der Erklärung des Belagerungszustandes

Neben den schon im Ausnahmezustand möglichen Eingriffen in Grundrechte kann während des Belagerungszustandes zusätzlich das Recht jeder festgenommenen Person, über die Gründe ihrer Festnahme, ihr Aussageverweigerungsrecht und ihre anderen Rechte, sofort und verständlich informiert zu werden sowie sich der Hilfe eines Anwaltes zu versichern, suspendiert werden<sup>83</sup>.

<sup>79</sup> Hierzu dürften jedoch nicht nur der erklärte Krieg oder der »klassische« Bürgerkrieg zählen; auch auf ein Gebiet beschränkte, langanhaltende, sezessionistische Gewaltakte könnten bei entsprechender Intensität die Verhängung des Belagerungszustandes notwendig erscheinen lassen.

<sup>80</sup> Art.116 Abs.4 CE in Verbindung mit Art.32 Abs.1 LODES; aus dem expliziten Erfordernis einer absoluten Mehrheit für die Erklärung des Belagerungszustandes ergibt sich im Gegenschluß, daß für die Ermächtigung zur Erklärung des Ausnahmezustandes die relative Mehrheit ausreicht.

<sup>81</sup> Vgl. Cruz Villalón (Anm.7), S.108.

<sup>82</sup> Art.116 Abs.4 Satz 2 CE in Verbindung mit Art.32 Abs.2 LODES.

<sup>83</sup> Art.55 Abs.1 Satz 2 CE in Verbindung mit Art.17 Abs.3 CE, bekräftigt in Art.32 Abs.2 LODES. Auch hier folgt aus der Verhängung des Belagerungszustandes allein noch

In den parlamentarischen Beratungen der Bestimmungen der LODES über den Belagerungszustand war vor allem die Rolle der Streitkräfte umstritten<sup>84</sup>. Abweichend von der bisherigen spanischen Verfassungstradition, nach der das Militär während des dem Belagerungszustand entsprechenden Kriegszustandes legislatorische und exekutorische Aufgaben zugleich übernahm, verfügt nach dem Notstandsgesetz die Zentralregierung allein über die in der Verfassung und in der LODES vorgesehenen Sonderbefugnisse<sup>85</sup>. Die auf Grund dieser Sonderkompetenzen getroffenen Maßnahmen werden allerdings von einer von der Regierung bestimmten und ihr auch unterstellten Militärbehörde vollstreckt<sup>86</sup>. Daneben behalten die Zivilbehörden weiterhin die ihnen zustehenden, nicht dem Militär ausdrücklich übertragenen Zuständigkeiten bei<sup>87</sup>. Neu und hervorzuheben ist, daß die Regierung und nicht etwa das Militär selbst bestimmt, welche Befugnisse auf dieses übergehen, das Militär eigene Zuständigkeiten also nur in dem ihm von der Regierung übertragenen Rahmen erhält. Das Militär funktioniert daher als Hilfsorgan der zivilen Exekutive.

Ebenso wie das Verhältnis zwischen Militär und Exekutive sind auch seine Beziehungen zur Judikative während des Belagerungszustandes gesetzlich geregelt. Dem grundsätzlichen Verbot von Ausnahmegerichten in Art.117 Abs.6 CE steht die Bestimmung des Art.117 Abs.5 CE gegenüber, wonach für den strikt militärischen Bereich sowie während des Belagerungszustandes eine Zuständigkeit der Militärgerichte begründet ist. Welche Delikte dann von diesen Gerichten abgeurteilt werden und auf welchen Personenkreis ihre Jurisdiktionsgewalt erstreckt wird, setzt das Abgeordnetenhaus in der Erklärung des Belagerungszustandes fest<sup>88</sup>.

Weniger eindeutig ist hingegen die Lage im Bereich der gesetzgeberischen Befugnisse; angesichts des Prinzips der grundsätzlich unveränderten Funktionsverteilung zwischen den Verfassungsorganen<sup>89</sup> ist jedoch davon

---

kein Eingriff in Grundrechte; deren Suspendierung ist also nicht automatische Folge der Verhängung des Belagerungszustandes, sondern muß für jedes Grundrecht besonders vom Abgeordnetenhaus verfügt werden.

<sup>84</sup> Ursprünglich sollte das Militär während des Belagerungszustands die außerordentlichen Befugnisse der Zivilbehörden übernehmen, vgl. den Entwurf des Verfassungsausschusses des Abgeordnetenhauses, siehe EL PAÍS vom 10.4.1981, S.19, vom 11.4.1981, S.12, und vom 24.4.1981, S.13.

<sup>85</sup> Art.33 Abs.1 LODES; gleichzeitig wird klargestellt, daß die Regierung die Militärpolitik und die Verteidigung des Landes lenkt, wie dies auch Art.97 CE vorsieht.

<sup>86</sup> Art.33 Abs.2 LODES.

<sup>87</sup> Art.36 LODES.

<sup>88</sup> Art.35 LODES; vgl. Serrano Alberca (Anm.4), S.1221–1226.

<sup>89</sup> Art.116 Abs.5 CE; siehe oben B I 1.

auszugehen, daß die Militärbehörden mangels ausdrücklicher Kompetenz-zuweisung auch während des Belagerungszustandes keine legislatorischen Zuständigkeiten besitzen. Diskutiert werden in diesem Zusammenhang vor allem die sogenannten *bandos*, Verordnungen der Militärbehörden, die im bisherigen spanischen Notstandsrecht als außerordentliche Rechtsquelle des Militärstrafrechts angesehen wurden. Nach Art.34 LODES obliegt nunmehr den Militärbehörden nur »die Bekanntmachung der geeigneten *bandos*, welche die notwendigen Maßnahmen und Vorkehrungen in Einklang mit Verfassung, Gesetz und der Erklärung des Belagerungszustandes bestimmen«<sup>90</sup>.

Als wichtige Neuerung im spanischen Notstandsrecht bleibt das Zurückdrängen des Einflusses des Militärs während des Belagerungszustandes und vor allem der Entzug der den Generalkapitänen bisher zustehenden Befugnis, eigenständig den Notstand auszurufen, festzuhalten.

### C. Ausblick

Das neue spanische Notstandsrecht ist gekennzeichnet durch die überraschende Rolle der Legislative, die in der Verfassung schon angelegt und im Notstandsgesetz nun noch verstärkt wurde<sup>91</sup>. Angesichts der jüngsten spanischen Geschichte kann das darin deutlich werdende tiefe Mißtrauen gegenüber einer allzu starken Exekutive, welche ihr zustehende Befugnisse mißbrauchen könnte, kaum überraschen<sup>92</sup>. Die Praktikabilität einer solch entscheidenden Rolle des Parlaments kann bezweifelt werden<sup>93</sup>, doch dürfte in der weit überwiegenden Zahl notstands begründender Situationen jedenfalls genügend Zeit bleiben, einen Beschluß herbeizuführen. Wie die

<sup>90</sup> Zum Streitstand vgl. Cruz Villalón (Anm.7), S.120.

<sup>91</sup> Hierin liegt ein fundamentaler Unterschied zum französischen Notstandsrecht, das sonst einen starken Einfluß auf die spanische Rechtsentwicklung in diesem Bereich ausgeübt hat, vgl. Fernández Segado (Anm.3), S.82-83; nach Art.16 der französischen Verfassung von 1958 verfügt der Präsident im Notstandsfall über sehr weitgehende Befugnisse bei gleichzeitig nur geringer Kontrolle durch Legislative und Judikative, vgl. dazu Voisset, L'article 16 (1969); zur Reform des Notstandsrechts in den USA, die eine gewisse Stärkung der Kompetenzen der Legislative bedeutete, vgl. Dolzer, Notstandsrecht in den Vereinigten Staaten von Amerika und seine Reform, ZaöRV Bd.40 (1980), S.101-121.

<sup>92</sup> Auch die im Vergleich zu früheren Regelungen sehr eingeschränkte Bedeutung des Militärs findet hier wohl seine Erklärung; wie die Ereignisse im Zusammenhang mit dem gescheiterten Putsch vom 23.2.1981 zeigten, ist auch hier ein gewisses Mißtrauen gegenüber der demokratischen Gesinnung mancher Offiziere angebracht.

<sup>93</sup> So für das ähnliche System des deutschen Grundgesetzes z.B. Doehring, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland (2. Aufl.1980), S.273.

Ereignisse am 23. Februar 1981 zeigten, als Legislative und Exekutive zunächst weitgehend ausgeschaltet waren und die verfassungsmäßige Ordnung nur durch ein Handeln des Königs gerettet wurde, an dessen völliger Vereinbarkeit mit dem Buchstaben des Notstandsrechts einige Zweifel bestehen, lassen sich ohnehin nicht sämtliche tatsächlich möglichen Konstellationen gesetzlich vorbeugend regeln. Um so mehr sollte dann für den vorhersehbaren Bereich der Primat des Parlaments gewährt sein.

Die für den Ausnahme- und Belagerungszustand eröffneten Grundrechtseinschränkungen, insbesondere im Bereich der persönlichen Freiheitsrechte, scheinen recht intensiv. Gemindert wird dies jedoch durch die Besonderheit, daß die Erklärung dieser Notstandsfälle mit Ausnahme der Regelung der vorläufigen Festnahme in Art.55 Abs.1 CE allein noch keine Rechtseinschränkungen bewirkt, sondern daß es hierfür jeweils eines speziellen Aktes des Parlaments bedarf; insofern besteht also zur Sicherung der Grundrechte ein System doppelter Schranken. Abschließend sei bemerkt, daß es angesichts der der Regierung einfachgesetzlich<sup>94</sup> eröffneten sehr weitgehenden Befugnisse jedoch fraglich erscheint, ob das Notstandsrecht auch in der Praxis große Bedeutung erlangen wird.

Abgeschlossen im Dezember 1981

Rainer Hofmann

#### Summary \*

### The New Spanish Law on State of Emergency

The return of Spain to democratic rule after almost 40 years of dictatorship implied necessarily a considerable amount of legal reform, *inter alia* in the very sensitive field of state of emergency law. In order to reach a compromise which could be agreed upon by a large majority within the constituent assembly, the drafters of the Spanish Constitution of 1978 only included some general rules and formal requirements concerning the state of emergency, which, however, are of

<sup>94</sup> Für den Alarmzustand siehe die in Anm. 48 genannten Gesetze; Umständen, welche die Verhängung des Ausnahme- oder gar Belagerungszustands rechtfertigen könnten, muß die Regierung zunächst mit Hilfe ihrer normalen Befugnisse zu begegnen suchen und dazu zählen immerhin das Antiterroristengesetz und das sogenannte Gesetz zur Verteidigung der Verfassung, die beide sehr weitgehende Einschränkungen der Grundrechte vorsehen, vgl. Anm.52.

\* Summary by the author.

substantial importance. The actual regulation of the state of emergency is effected by the State of Emergency Act, the «ley orgánica de los estados de alarma, excepción y sitio», which entered into force on June 1, 1981.

The new Spanish state of emergency law is governed by the leading principle that only those modifications of the normal activities of the executive, legislative and judicial power are legally possible during a state of emergency which are expressly provided for by the Constitution itself. The state of emergency law is furthermore characterized by the differentiation between three kinds of states of emergency: *estado de alarma* (state of alert), *estado de excepción* (state of emergency *stricto sensu*) and *estado de sitio* (state of siege). These different states of emergency not only offer the legal possibility of imposing limitations of varying intensity on the exercise of human rights but are meant to be proclaimed in different factual situations which necessitate specific state reactions. Whereas the *estado de alarma* concerns mainly natural, technological and sanitary catastrophes, the *estado de excepción* will be proclaimed in situations endangering public order and safety, and the *estado de sitio* in cases where the very existence of the State appears to be in peril.

The new Spanish emergency law is moreover an outstanding example of a very powerful legislature: only the *estado de alarma* which does not provide for serious limitations on the exercise of human rights may be declared by the executive branch alone, whereas the proclamation of the *estado de excepción* presupposes the prior consent of the parliament and the *estado de sitio* can be proclaimed only by the legislature itself. A very significant aspect of this powerful position of the parliament is that, with one exception concerning provisional detention (Art.55(1) of the Spanish Constitution of 1978), neither the proclamation of the *estado de excepción* nor that of the *estado de sitio* produces *per se* an "automatic" suspension of human rights; such a suspension has to be expressly declared by the parliament in its proclamation of emergency within the framework provided for by the Constitution. Having regard to the relatively far-reaching powers of the executive under the so-called Anti-Terrorist Act and the so-called Act on Defence of the Constitution, both of 1981, it may be doubted, however, whether the State of Emergency Act will be of major importance in future State practice.

Finally attention should be drawn to the fact that the role of the armed forces which was quite important under the previous State of Emergency Acts has been considerably reduced. It seems thus appropriate to speak of "parliamentary dictatorship" as being characteristic for the new Spanish law on state of emergency. Whether this will prove to be efficient may be doubted, but it is clearly an effect which can easily be understood in the light of Spain's contemporary history.