

# Stellungnahmen

## Notstandsrecht in den Vereinigten Staaten von Amerika und seine Reform

R. Dolzer \*)

### *I. Die Notstandserklärung des Präsidenten vom 14. November 1979*

1. Präsident Carter hat unter Berufung auf seine Notstandsbefugnisse am 14. November 1979 mit sofortiger Wirkung und auf unbefristete Zeit dem Iran und allen staatlichen iranischen Organen samt der Zentralbank die Verfügungsbefugnis hinsichtlich aller dem amerikanischen Recht unterworfenen Vermögenswerte entzogen. Die Verfügung betrifft nicht nur solche Rechte, welche sich im territorialen Hoheitsbereich der Vereinigten Staaten befinden, sondern auch alle diejenigen, welche einer der Hoheit der Vereinigten Staaten unterworfenen Person zukommen. Die Erklärung des Präsidenten hat folgenden Wortlaut:

“Pursuant to the authority vested in me as President by the Constitution and the laws of the United States including the International Emergency Economic Powers Act, 50 U.S.C.A. sec. 1701 et seq., the National Emergencies Act, 50 U.S.C. sec. 1601 et seq., and 3 U.S.C. sec. 301,

I, Jimmy Carter, President of the United States, find that the situation in Iran constitutes an unusual and extraordinary threat to the national security, foreign policy and economy of the United States and hereby declare a national emergency to deal with that threat.

I hereby order blocked all property and interests in property of the Government of Iran, its instrumentalities and controlled entities and the Central Bank of Iran which are or become subject to the jurisdiction of the

---

\*) Dr. iur., Dr. (Harvard University), LL.M. (Harvard University), wissenschaftlicher Referent am Institut.

United States or which are in or come within the possession or control of persons subject to the jurisdiction of the United States.

The Secretary of the Treasury is authorized to employ all powers granted to me by the International Emergency Economic Powers Act to carry out the provisions of this order.

This order is effective immediately and shall be transmitted to the congress and published in the Federal Register<sup>1)</sup>.

Die Maßnahme des Präsidenten erfolgte im Zuge der Auseinandersetzungen der Vereinigten Staaten mit dem Iran, welche sich nach dem Machtwechsel im Iran zu Beginn des Jahres 1979 ergeben hatten. Zehn Tage vor dem Erlass der Verfügung war die amerikanische Botschaft in Teheran gestürmt worden; das sich in der Botschaft befindliche diplomatische und konsularische Personal wurde seit dieser Zeit ebenso wie andere amerikanische Staatsangehörige mit Gewalt festgehalten. Nach amerikanischen Angaben diente die Verfügung des Präsidenten dazu, die fälligen Ansprüche amerikanischer Bürger gegen den Iran, insbesondere auch diejenigen der amerikanischen Banken und der Handelspartner zu sichern<sup>2)</sup>. Der Iran hatte vor Erlass der Verfügung seine Absicht bekundet, seine in den USA belegenen Vermögenswerte ins Ausland zu transferieren. Der Wert des betroffenen iranischen Vermögens wurde vom Iran auf 12 Milliarden Dollar, von amerikanischen Behörden auf etwa die Hälfte dieses Betrages geschätzt.

2. Aus der Sicht des innerstaatlichen amerikanischen Rechts ist der Vorgang deshalb besonders beachtenswert, weil der Präsident mit dieser Verfügung erstmals nach der Reform des Notstandsrechts durch den Kongreß in den Jahren 1976 und 1977 von seinen Notstandsrechten Gebrauch gemacht hat. Obgleich das Notstandsrecht des Präsidenten in der Vergangenheit eine erhebliche praktische Rolle gespielt hatte und in der Literatur mehrfach behandelt worden war<sup>3)</sup>, hat diese Änderung

<sup>1)</sup> Bei Abschluß des Manuskripts lag dem Verfasser noch keine zitierfähige Publikation der Erklärung vor.

<sup>2)</sup> Punkt 4 der Botschaft des Präsidenten an den Kongreß vom 14. 11. 1979 lautet: "Blocking property and property interests of the Government of Iran, its instrumentalities and controlled entities and the Central Bank of Iran will enable the United States to assure that these resources will be available to satisfy lawful claims of citizens and entities of the United States against the Government of Iran". Auch für diesen Punkt liegt derzeit noch keine zitierfähige Publikation vor.

<sup>3)</sup> Vgl. dazu etwa E. Corwin, *The President, Office and Powers* (1948); K. Doehring, *Das Staatsnotrecht in den Vereinigten Staaten von Amerika*, in: *Das Staatsnotrecht* (Beiträge zum ausländischen öffentlichen Recht und Völkerrecht, Bd. 31) (1955); L. Koenig, *The Presidency and the Crisis* (1944); P. Murphy, *The Constitution*

des Rechts in der Literatur bisher nahezu überhaupt keine Aufmerksamkeit gefunden<sup>4)</sup>. Der Gang dieser Reformen sowie die nunmehr geltenden Gesetze sollen im folgenden näher dargestellt werden.

## *II. Zur Rechtslage vor der Reform des Notstandsrechts*

1.- Die verfassungsrechtlichen Grundlagen des amerikanischen Notstandsrechts hat *Doehring* in einer Abhandlung im Jahre 1955 eingehend beleuchtet<sup>5)</sup>. Als Ergebnis dieser Betrachtungen hat sich damals gezeigt, daß verschiedene Aspekte des Notstandsrechts in verfassungsrechtlicher Hinsicht nicht eindeutig geklärt sind. Ein wichtiger Grund für diese – im amerikanischen Verfassungssystem nicht außergewöhnliche – Rechtslage lag in dem weiten Umfang, in dem der Kongreß Notstandsbefugnisse an den Präsidenten delegiert hatte. Mangelte es ausnahmsweise an einer delegierten Kompetenz, so stieß die Berufung des Präsidenten auf seine verfassungsmäßigen Rechte in den vergangenen Jahrzehnten auf keinen Widerstand im Kongreß<sup>6)</sup>. Angesichts dieser Lage war es nicht verwunderlich, daß sich weder Exekutive noch Legislative nachdrücklich um eine Konkretisierung der einschlägigen Verfassungsbestimmungen für den Notstand bemühten. Eine judizielle Entscheidung über die Kompetenzverteilung in diesem Bereich wurde auch dadurch gehindert, daß der Supreme Court seit Mitte der dreißiger Jahre seine

---

in *Crisis Times 1918–1969* (1972); *R. Renkin/W. Dallmayr, Freedom and Emergency Powers in the Cold War* (1964); *J. Roche, Executive Power and Domestic Emergency: Request for Prerogative, Western Political Quarterly*, Bd. 5 (1952), S. 608; *T. Roosevelt, An Autobiography* (1925), S. 357; *C. Rossiter, Constitutional Dictatorship* (1963); *ders., The Constitution, the President and Crisis Government* (1948); *J. Smith/C. Cotter, Powers of the President During Crisis* (1960); *A. Sturm, Emergencies and the Presidency, Journal of Politics*, Bd. 11 (1949), S. 121; *W. Taft, Our Chief Magistrate and his Powers* (1916), S. 88, jeweils mit weiteren Hinweisen; im neuen deutschen Schrifttum hat sich *G. Adam, Vergleichende Darstellung des Staatsnotstandsrechts der USA und der Bundesrepublik Deutschland, Bundeswehrverwaltung*, Bd. 20 (1976), S. 173–179, kurz mit diesem Rechtsbereich befaßt.

<sup>4)</sup> Siehe aber *B. Bowman, Vanderbilt Journal of Transnational Law*, Bd. 11 (1978), S. 515 ff.

<sup>5)</sup> *Doehring* (Anm. 3), S. 209 ff.

<sup>6)</sup> Vgl. dazu die Ausführungen bei *Bowman* (Anm. 4), S. 516 ff.; vgl. dazu auch *F. Church, Ending Emergency Government, Akron Law Review*, Bd. 8 (1975), S. 195, 199: "... The charge that the Executive branch usurped these powers from the Legislative branch cannot be sustained. The contrary is true – the transfer has been routinely mandated by Congress itself in response to the exigencies of war and other grave emergencies".

Rechtsprechung zur Zulässigkeit von Delegationen an den Präsidenten geändert und seither in keinem Falle mehr eine Delegation wegen deren Umfang für nichtig erklärt hat<sup>7)</sup>.

Für die Delegationsbefugnisse des Präsidenten stellte seit der Zeit des ersten Weltkriegs der Trading with the Enemy Act vom 6. Oktober 1917<sup>8)</sup> bei weitem die wichtigste Rechtsgrundlage dar<sup>9)</sup>. Anders als manche seiner Vorgänger war der damalige Präsident Wilson im Sinne einer Respektierung der Verfassung und einer gedeihlichen Zusammenarbeit mit dem Kongreß ganz allgemein um eine eindeutige gesetzliche Grundlage für alle seine Maßnahmen bemüht. Auf seine Initiative wurde der Trading with the Enemy Act erlassen, damit der Präsident den für die Nation schädlichen Handel mit dem Feind definieren, regeln und auch bestrafen konnte<sup>10)</sup>. Gemäß Abs. 5 (b) (1) des Gesetzes erhielt der Präsident damals folgende Befugnisse:

“During the time of war, the President may, through any agency that he may designate, or otherwise, and under such rules and regulations as he may prescribe, by means of instructions, licenses, or otherwise —

(A) investigate, regulate, or prohibit, any transactions in foreign exchange, transfers of credit or payments between, by, through, or to any banking institution, and the importing, exporting, hoarding, melting, or earmarking of gold or silver coin or bullion, currency or securities, and

(B) investigate, regulate, direct and compel, nullify, void, prevent or prohibit, any acquisition holding, withholding, use, transfer, withdrawal, transportation, importation or exportation of, or dealing in, or exercising any right, power, or privilege with respect to, or transactions involving, any property in which any foreign country or a national thereof has any interest,

<sup>7)</sup> Vgl. dazu W. K. Geck, Die Übertragung rechtsetzender Gewalt in den Vereinigten Staaten von Amerika (1952). Der Supreme Court hat die Frage der Verfassungsmäßigkeit weiterer Delegationen in den vergangenen Jahren deshalb nicht prüfen müssen, weil er gelegentlich die delegierenden Gesetze eng ausgelegt hat; die neuere Entwicklung ist dargestellt bei L. Tribe, *American Constitutional Law* (1978), S. 284 ff. mit weiteren Hinweisen. Die Verfassungsmäßigkeit des Trading with the Enemy Act wurde erörtert im Falle *Ecker v. Atlantic Refining Co.*, 222 F.2d 618, *cert. den.*, 350 U.S. 847 (1956). Im Falle *Sardino v. Federal Reserve Bank of New York*, 361 F.2d 106 (2d Cir. 1966) hat Judge Friendly ausdrücklich die Frage erörtert, ob nicht die Weite der im Trading with the Enemy Act vorgenommenen Delegation verfassungsrechtlich bedenklich ist. Die Frage wird im Ergebnis verneint mit Hinweis darauf, daß im außenpolitischen Bereich wegen der Notwendigkeit effizienter Verhandlungen eine noch weitere Delegationsregelung als im innenpolitischen Bereich zulässig sei.

<sup>8)</sup> Trading with the Enemy Act, 40 Statutes at Large (Stat.) 411 (1917).

<sup>9)</sup> Allgemein zur Geschichte des Trading with the Enemy Act, vgl. M. Domke, *Trading with the Enemy in World War II* (1943).

<sup>10)</sup> Vgl. dazu Rossiter, *The Constitution* (Anm. 3), S. 218.

by any person, or with respect to any property, subject to the jurisdiction of the United States . . .”.

Obgleich das Gesetz nach seinem Wortlaut primär für Zeiten des Krieges Anwendung finden sollte, wurde es nach Abschluß des ersten Weltkrieges nicht aufgehoben<sup>11)</sup>. So war es auch im Jahre 1933 noch in Kraft, als Präsident Roosevelt eine Reform des Bankwesens einleitete. Da sich das Gesetz auf Befugnisse des Präsidenten in Kriegszeiten bezieht und darüber hinaus nur die Beziehungen zu Angehörigen von Feindstaaten zum Gegenstand hat, konnte Präsident Roosevelt die Maßnahmen zur Reform des Bankwesens nur bei einer außerordentlich weiten Auslegung des Wortlauts auf dieses Gesetz stützen. Mangels einer anderen Rechtsgrundlage leitete er seine Kompetenz dennoch aus diesem Gesetz ab<sup>12)</sup>. Der Kongreß billigte diese Maßnahmen ohne Zögern; um für die Zukunft die Befugnisse des Präsidenten eindeutig zu erweitern, änderte der Kongreß darüber hinaus das Gesetz dahin gehend ab, daß es nicht nur im Krieg, sondern auch “during any other period of national emergency declared by the President” Anwendung finden konnte<sup>13)</sup>. Einer nochmaligen Ausweitung der Rechte des Präsidenten stimmte der Kongreß 1941 zu, als er ihm durch Gesetz die Befugnis zur eigenständigen Auslegung des Trading with the Enemy Act übertrug<sup>14)</sup>.

Vor der Reform im Jahre 1976 erfolgte keine weitere Änderung des geschriebenen Rechts. In der Praxis allerdings fand das Gesetz im Jahre 1968 eine Interpretation, die noch weniger als die frühere Handhabung von

---

<sup>11)</sup> Vgl. dazu Domke (Anm. 9), S. 2.

<sup>12)</sup> Public Laws (Pub. L.), No. 73-1, 48 Stat. 1 (1933).

<sup>13)</sup> Emergency Banking Relief Act, Pub. L. No. 73-1, 48 Stat. 1 (1933). Vgl. auch Executive Order No. 8389, C.F.R. 645 (1940), womit ohne vorherige Zustimmung des Kongresses im Jahre 1940 dänisches und norwegisches Vermögen in den USA blockiert wurde; siehe hierzu Note: Cuban Assets Control Regulations, Harvard International Law Journal, Bd. 8 (1967), S. 144, 147.

<sup>14)</sup> 55 Stat. 839 (1941); zur weiten Auslegung des Ermächtigungsgesetzes durch die Exekutive, vgl. S. McNulty, *Constitutionality of Alien Property Controls, Law and Contemporary Problems*, Bd. 11 (1945), S. 135, 140. Völkerrechtlich ist bemerkenswert, daß nach der Auslegung, wie sie diese Novelle in den Fällen *Clark v. Uebersee Finanz-Korporation*, 332 U.S. 480 (1947), und *Kaufman v. Société internationale pour participations industrielles et commerciales, S.A.*, 343 U.S. 156 (1952), gefunden hat, hiermit auch eine Ermächtigung zum Zugriff auf das Eigentum von Angehörigen neutraler oder verbündeter Staaten gegeben war. Der Internationale Gerichtshof sollte einen völkerrechtlichen Aspekt dieser Regelung im Falle *Interhandel (Switzerland v. United States, ICJ Reports 1959, S. 6)* entscheiden, wegen der mangelnden Zuständigkeit des Gerichts konnte jedoch eine Sachentscheidung nicht ergehen.

seinem Wortlaut gedeckt war; Präsident Johnson berief sich damals auf die von Präsident Truman gemäß Abs. 5 (b) zur Behebung der Korea-Krise erlassene Notstandserklärung, als er Maßnahmen zur Verbesserung der Zahlungsbilanz anordnete<sup>15)</sup>. Zum einen bezog sich die Präambel der von Präsident Truman abgegebenen Erklärung eindeutig nur auf die Situation, welche durch die Korea-Krise geschaffen war. Zum anderen wurde das Gesetz in diesem Fall – im Gegensatz zur früheren Praxis – angewandt, obwohl die von Präsident Johnson als »Notstand« deklarierte Situation keinesfalls plötzlich aufgetreten war. Mit den Intentionen des Gesetzgebers im Jahre 1917 war diese Praxis kaum mehr vereinbar. Ging es dem Kongreß bei der Verabschiedung des Gesetzes 1917 um rasche Maßnahmen gegen den Handel mit dem Feinde, die unter dem Aspekt der Kriegführung erforderlich waren, so hatte die spätere Praxis der Präsidenten – unterstützt durch die Gesetzesänderungen aus den Jahren 1933 und 1941 – aus diesem Gesetz ein Instrument gemacht, welches allgemein zur Behebung von schwierigen (außen- und innenpolitischen) Situationen eingesetzt wurde<sup>16)</sup>.

### *III. Reform des Notstandsrechts in den Jahren 1976 und 1977*

1. Nach dem Ende des Vietnam-Kriegs und dem Rücktritt von Präsident Nixon kam es im Kongreß zu allgemeinen kritischen Überlegungen über die Rolle des Präsidenten im amerikanischen Regierungssystem<sup>17)</sup>. Zu einer konkreten Maßnahme führten diese Überlegungen erstmals durch die Verabschiedung der War Powers Resolution<sup>18)</sup>. Eine Reform der Notstandsbefugnisse des Präsidenten wurde im Senat seit Januar 1973 durch ein Special Committee on National Emergencies and Delegated

<sup>15)</sup> Executive Order No. 11, 387, 3 C.F.R. 90 (1968).

<sup>16)</sup> Ähnlich auch M. Sawyer, Encouraging Foreign Investment in the United States by Limiting the President's Emergency Authority under the Trading with the Enemy Act, *Mercer Law Review*, Bd. 27 (1975/76), S. 681, 687.

<sup>17)</sup> Vgl. dazu allgemein A. Schlesinger, *The Imperial Presidency* (1974), S. 377 ff.; M. Klette, Betrachtungen zum präsidentiellen Regierungssystem der Vereinigten Staaten nach dem Rücktritt Präsident Nixons, *Archiv des öffentlichen Rechts*, Bd. 100 (1975), S. 238 ff.

<sup>18)</sup> Pub. L. 93-148, 87 Stat. 555. Diese Resolution hat von ihrem Aufbau und der Struktur ihrer Regelung her den Inhalt der später verabschiedeten Notstandsgesetze beeinflusst; vgl. U.S. Code, Cong. and Administrative News, 94th Congress, 2nd Session (1976), Bd. 3, S. 2290.

Emergency Powers vorbereitet<sup>19)</sup>; einer der beiden Vorsitzenden dieses Gremiums beschrieb die Motivationen für diese Arbeiten wie folgt:

“Revelations of how power has been abused by a President, certain presidential advisers, and high executive officials should give rise to new concerns about the potential exercise, unchecked by Congress or the American people, of these extraordinary emergency powers. Like a loaded gun lying around the house, the plethora of delegated authority could readily be used for purposes far removed from those originally intended”<sup>20)</sup>.

Die Gründe für die Reformbestrebungen lagen also nicht etwa darin, daß die Exekutive in der Vergangenheit unter Mißbrauch der Notstandsgesetze Maßnahmen ergriffen hätte, welche objektiv nicht erforderlich waren. Vielmehr ging es darum, den Mißbrauch der exekutiven Macht für die Zukunft zu verhindern.

2. Das Mandat des Sonderausschusses des Senats, der die bestehende Rechtslage für Notstandsfälle generell überprüfen sollte, umfaßte im einzelnen die Kompilation der einschlägigen bestehenden Gesetze und Verordnungen, die Erarbeitung von Empfehlungen für die Aufhebung zu weit formulierter Delegationen sowie die Vorlage von Vorschlägen für eine angemessene zukünftige Gestaltung des Notstandsrechts. Aus technischer Sicht erwies es sich dabei überraschend schwierig, einen Überblick über die bestehende Rechtslage zu bekommen. Die Vorschriften im Trading with the Enemy Act hatten zwar die stärkste Bedeutung für die Zuständigkeiten der Exekutive in Notstandsfällen, doch waren in einer Fülle anderer Gesetze gleichfalls für einzelne Rechtsbereiche Notstandsbefugnisse enthalten. Da diese Gesetze nirgendwo zusammengefaßt waren, sah sich der Ausschuß veranlaßt, mit Hilfe von Computern alle bestehenden Gesetze in dieser Hinsicht zu durchforsten<sup>21)</sup>. Am Ende dieser langwierigen Arbeiten zeigte sich, daß Notstandsbefugnisse für die Exekutive in nicht weniger als 470 geltenden Gesetzen delegiert waren. Zusammen genommen gaben diese Gesetze dem Präsidenten das Recht, nahezu alle Rechtsbereiche eigenständig ohne Mitwirkung des Kongresses zu regeln.

---

<sup>19)</sup> Vgl. Senate Resolution (S. Res.) 304, 92d/Cong., 2d/Sess., 120 Cong. Rec. 5276 (1972); S. Res. 9, 93d Cong., 1st Sess., 119 Cong. Rec. 5270 (1973).

<sup>20)</sup> Vgl. dazu und zu folgendem Church (Anm. 6), S. 195, 198.

<sup>21)</sup> Hierzu wurden alle Gesetze gerechnet, die der Exekutive in Zeiten von “national emergency”, “war”, “national defense”, “invasion”, “insurrection” und anderen Ausnahmesituationen besondere Befugnisse übertragen; vgl. Church, S. 199; vgl. dazu auch die besonders weitgehenden Ermächtigungen im militärischen Bereich, die bei Church S. 202 zitiert sind.

Der wichtigste Grund für das Entstehen dieser Rechtslage lag darin, daß der Kongreß in der Vergangenheit Notstandsbefugnisse in der Regel ohne zeitliche Beschränkung delegierte und auch kein Verfahren dafür vorgesehen war, daß der Kongreß den Fortbestand der Notwendigkeit der Delegation zu irgendeinem Zeitpunkt überprüfte. Der Ausschuß formulierte seine Vorschläge zur Änderung des Notstandsrechts insbesondere mit dem Anliegen, daß diese Rechtspraxis für die Zukunft ausgeschlossen werden sollte. Die Grundzüge dieser Vorschläge gingen ein in den National Emergencies Act und den International Emergency Economic Powers Act, die beiden Gesetze, mit denen der Kongreß das Notstandsrecht in den Jahren 1976 und 1977 reformierte.

3. In den gesetzgeberischen Arbeiten hatte sich gezeigt, daß die Reform der im Trading with the Enemy Act enthaltenen Delegationen besonders weittragende und schwierige Probleme aufwarf<sup>22)</sup>. Der Kongreß nahm aus diesem Grund im ersten Schritt diesen Sachbereich gänzlich aus seiner Arbeit heraus und beschränkte sich im National Emergencies Act<sup>23)</sup> auf die Reform desjenigen Rechtsbereichs, welcher die Behebung von Notstandsfällen von nationalem Charakter zum Gegenstand hat.

Der Ausgangspunkt der Neuregelung findet sich in § 1601 des Gesetzes<sup>24)</sup>. Hiernach verloren alle früheren Notstandserklärungen von Präsidenten ihre Wirksamkeit zwei Jahre nach Inkrafttreten des Gesetzes, d. h. am 14. September 1978; unberührt bleiben dagegen die Gesetze, auf Grund derer diese Notstandserklärungen ergangen sind. Mit dieser Regelung erreichte der Kongreß sein Ziel, ein unbeschränktes Fortgelten von Notstandserklärungen für die Zukunft zu verhindern. Soweit der Präsident nach dem Erlaß des Gesetzes der Auffassung ist, daß ein Notstand noch besteht oder wieder aufgetreten ist, muß er eine neue entsprechende Erklärung abgeben, die ihrerseits dann aber wieder den neuen, unten zu erörternden Verfahrensvorschriften unterliegt. Diese Neuregelung führt im Ergebnis aber nur teilweise dazu, daß die Rechtslage völlig übersichtlich wird; die hohe Zahl der Ermächtigungsgesetze wird dadurch

---

<sup>22)</sup> Vgl. dazu die Gesetzesmaterialien, abgedruckt in U.S. Code, Congressional and Administrative News, 94th Cong., 2nd Sess. (1976), Bd. 3, S. 2288 ff.

<sup>23)</sup> Pub. L. 94-412, 90 Stat. 1255. Zu beachten ist, daß in der Gesetzessprache nicht zwischen dem inneren und dem äußeren Notstand unterschieden wird. Nicht nur das Gesetz aus dem Jahre 1976, sondern auch Pub. L. 95-223 verwenden den Begriff *national emergency*, obwohl das letztere Gesetz nach deutscher Terminologie den äußeren Notstand behandelt.

<sup>24)</sup> Die Zitierweise des Paragraphen richtet sich hier und im folgenden nach dem United States Code Annotated.



nämlich nicht berührt. Im Falle eines konkreten Notstands ist der Präsident gemäß § 1631 aber gezwungen, die Rechtsgrundlagen für sein weiteres Vorgehen genau zu bezeichnen. Diese Benennung der jeweils in Anspruch genommenen Ermächtigungsgesetze muß vor der Anordnung von Maßnahmen erfolgen, braucht aber nicht gleichzeitig mit der Abgabe der Notstandserklärungen zu geschehen.

Während der Vorarbeiten für das Gesetz waren noch Überlegungen dahin gehend angestellt worden, ob nicht alle diese Ermächtigungen durch eine Generalklausel ersetzt werden könnten, die für alle Fälle des inneren Notstands Geltung gehabt hätte<sup>25)</sup>. Dieser Gedanke wurde zum Schluß der Beratungen jedoch verworfen, weil die Formulierung einer solchen Generalklausel sich als außerordentlich schwierig erwies. Auf der einen Seite hätte bei einer engen Formel die Gefahr bestanden, daß im Ernstfall die Handlungsmöglichkeiten des Präsidenten in unerwünschtem Maße eingeschränkt worden wären; andererseits hätte die im Ausschuß zeitweilig vorgesehene Formel dem Präsidenten bei extensiver Interpretation so weite Befugnisse zugestanden, daß damit das zentrale gesetzgeberische Anliegen einer Eingrenzung der exekutiven Notstandsbefugnisse in Frage gestellt worden wäre. Läßt § 1601 also die Sonderermächtigungen bestehen und führt lediglich zu einem automatischen Erlöschen früherer Notstandserklärungen, so wird diese Regelung für die Zukunft ergänzt durch Verfahrensvorschriften, welche für neu abgegebene Notstandserklärungen gelten. So verpflichtet sich der Kongreß in § 1622 (b) selbst, alle exekutiven Notstandserklärungen in Zukunft periodisch im Abstand von jeweils sechs Monaten dahin gehend zu überprüfen, ob noch eine Notstandssituation vorliegt. Gelangt der Kongreß bei dieser Überprüfung zur Auffassung, daß dies nicht der Fall ist, so kann er die Notstandserklärung des Präsidenten gemäß § 1622 (a) durch einen gemeinsamen Beschluß beider Häuser aufheben; auf die verfassungsrechtliche Wertung dieser Vorschrift wird unten noch einzugehen sein. Eine weitere Bestimmung zur Stärkung der Rechte des Kongresses findet sich in § 1641: Danach soll der Kongreß in Zukunft vom Präsidenten über alle Maßnahmen informiert werden, welche dieser in Ausübung seiner Notstandsbefugnisse anordnet. Der Präsident und alle Behörden sind verpflichtet, über alle diesbezüglichen Anordnungen und Maßnahmen eine besondere Akte zu führen. Gleichfalls wird dem Präsidenten die Pflicht auferlegt,

---

<sup>25)</sup> Vgl. dazu U.S. Code, Congressional and Administrative News, 94th Cong., 2nd Session (1976), Bd. 3, S. 2289.

regelmäßig dem Kongreß über die Ausgaben zu berichten, welche durch diese Anordnungen und Maßnahmen entstanden sind.

4. Der Kongreß führte die Reform des Notstandsrechts durch die Verabschiedung des am 28. Dezember 1977 in Kraft getretenen "Act with respect to the powers of the President in time of war or national emergency"<sup>26)</sup> zu Ende. Dieses Gesetz behandelt diejenigen Bereiche, welche im National Emergencies Act noch ausgeklammert worden waren.

Die wesentlichen Bestimmungen des Titel I des Gesetzes finden sich in § 1701. Gemäß Buchst. (a) dieser Vorschrift wird der Anwendungsbereich des Abschnitts 5 (b) des Trading with the Enemy Act wieder auf Kriegzeiten beschränkt; die Novellierung, durch die der Präsident im Jahre 1933 auch in Zeiten des nationalen Notstands die in Abs. 5 (b) erteilten Befugnisse erhielt, wurde damit also wieder aufgehoben. Soweit der Präsident allerdings vor Verabschiedung des Gesetzes am 28. Dezember 1977 von der Ermächtigung des Abs. 5 (b) Gebrauch gemacht hatte, blieben die entsprechenden Befugnisse der Exekutive gemäß § 1701 (b) bis zum 14. September 1978 (zwei Jahre nach Inkrafttreten des National Emergencies Act) bestehen. Der Präsident erhielt darüber hinaus das Recht, den Bestand dieser Befugnisse für die Zeit nach dem 14. September 1978 jeweils um ein Jahr zu verlängern, falls das nationale Interesse eine solche Regelung verlangt. Eine entsprechende Erklärung des Präsidenten kann jedoch durch gemeinsamen Beschluß beider Häuser aufgehoben werden. Diese Übergangsregelung berührt nicht diejenigen Fälle, in denen der Präsident den Transfer von Vermögen bestimmter Staaten in der Vergangenheit verboten hat. Solche Erklärungen bleiben bis zu ihrem Widerruf durch den Präsidenten unbefristet in Kraft.

In den vorbereitenden Arbeiten hatte der zuständige Ausschuß nachdrücklich darauf hingewiesen, daß die vier Notstandserklärungen der Präsidenten Roosevelt<sup>27)</sup>, Truman<sup>28)</sup> und Nixon<sup>29)</sup> rechtlich unbefristet

<sup>26)</sup> Pub. L. 95-223; das Gesetz ist abgedruckt in *International Legal Materials*, Bd. 17 (1978), S. 139 ff.

<sup>27)</sup> Proclamation No. 2039, 48 Stat. 1689 (betrifft Reform des Bankwesens).

<sup>28)</sup> Proclamation No. 2914, 3 C.F.R. 99 (Supp. 1950) (betrifft Korea-Krise).

<sup>29)</sup> Proclamation No. 3972, 3 C.F.R. 473 (Supp. 1970) (betrifft Verhinderung eines Streikes von Postarbeiten) und Proclamation No. 4074, 36 Fed. Reg. 15724 (1971) (betrifft Maßnahmen zur Verbesserung der Zahlungsbilanz). Die Rechtmäßigkeit der letzteren Notstandserklärung war Gegenstand eines gerichtlichen Verfahrens, welches ein betroffener japanischer Importeur einleitete. Das erstinstanzliche Gericht entschied, daß die exekutiven Maßnahmen nicht auf Abs. 5 (b) des Trading with the Enemy Act gestützt werden konnten, *Yoshida International, Inc. v. United States*, 378 F. Supp. 1155 (Cust. Ct. 1974). Das zweitinstanzliche Gericht kam zum entgegengesetzten Ergebnis und wies die Klage ab, 526 F.2d 560 (1976).

bis zu ihrem Widerruf wirksam waren und es ein zentrales Anliegen der Reform sein mußte, daß in Zukunft Notstandserklärungen nur jeweils für den einzelnen Notstandsfall Bestand haben dürften.

Mit der Beschränkung der Anwendbarkeit des Trading with the Enemy Act auf Kriegszeiten stellte sich die Frage, unter welchen Umständen dem Präsident in Zukunft außerhalb von Kriegszeiten in Ausnahmesituationen besondere Notstandszuständigkeiten zukommen sollen<sup>30)</sup>. Am Ende der gesetzgeberischen Beratungen bestand jedenfalls kein Zweifel mehr, daß der Präsident in solchen Situationen auch in Zukunft außerordentliche Befugnisse haben soll<sup>31)</sup>.

Anders als im Bereich der im nationalen Kontext begründeten Notstandssituationen konnte sich der Kongreß bei der Reform dieses Bereichs nicht auf reine Verfahrensvorschriften beschränken: Da der Kongreß in der Vergangenheit wegen der Existenz des Abs. 5 (b) des Trading with the Enemy Act nur für nationale Notstandssituationen Sondergesetze erlassen hatte und bei international begründeten Notstandssituationen die Präsidenten jeweils unter Berufung auf den Trading with the Enemy Act gehandelt hatten, mußte der Kongreß nunmehr für diesen Bereich nicht nur das Verfahren, sondern auch die materiellen Voraussetzungen für das Vorliegen eines international begründeten Notstandes festlegen. In Titel II des Gesetzes vom 28. Dezember 1977, dem sogenannten "International Emergency Economic Powers Act", werden diese Fragen nunmehr geregelt.

Gemäß Abschnitt 202 kann der Präsident den Notstand erklären, wenn eine »ungewöhnliche und außerordentliche Bedrohung . . . der nationalen Sicherheit der Außenpolitik oder der Wirtschaft der Vereinigten Staaten . . .« vorliegt<sup>32)</sup>; diese Bedrohung muß ihre Ursache »völlig oder teilweise außerhalb der Vereinigten Staaten« haben. Wendet man diese Kriterien auf diejenigen Situationen an, in denen die Präsidenten früher unter Berufung auf Abs. 5 (b) des Trading with the Enemy Act gehandelt haben, so zeigt sich, daß mit dem gewählten Wortlaut hinsichtlich des Notstandsbegriffs keine Abkehr von der Praxis der Vergangenheit inten-

---

<sup>30)</sup> Allgemeine staatsrechtliche Erörterungen zur Rolle des Notstandsrechts in liberalen Demokratien finden sich bei G. Camus, *L'état de nécessité en démocratie* (1965).

<sup>31)</sup> Bowman (Anm. 4) geht davon aus, daß der Kongreß verfassungsrechtlich zu dieser Regelung gezwungen war; vgl. dazu unten S. 117.

<sup>32)</sup> Bowman engt den Anwendungsbereich des Gesetzes unzulässig ein, wenn sie auf S. 515 und 516 davon spricht, daß das Gesetz "an emergency relating to international economic transactions" zum Gegenstand habe.

diert war<sup>33</sup>). Dagegen ist nunmehr eine Änderung insoweit gesetzlich vorgeschrieben, als in § 1701 (b) jetzt ausdrücklich festgestellt ist, daß jede neue Notstandssituation eine neue Notstandserklärung des Präsidenten erfordert; kein Hinweis findet sich im Gesetzestext darauf, unter welchen Umständen eine »neue« Notstandssituation angenommen werden muß.

Die Befugnisse, welche dem Präsident bei Vorliegen eines Notstands delegiert sind, bestimmen sich nach § 1702 des Gesetzes. In den wesentlichen Zügen weichen diese Befugnisse nicht von denjenigen ab, welche die Präsidenten nach der früheren Rechtslage gemäß Abs. 5 (b) des Trading with the Enemy Act für sich in Anspruch nehmen konnten<sup>34</sup>). Allerdings hat der Präsident nicht mehr die Befugnis, Eigentumsrechte vollständig zu entziehen<sup>35</sup>); darüber hinaus gibt ihm das neue Recht keine Handhabe, Urkunden oder sonstiges schriftliches Material zu beschlagnahmen; schließlich ist von erheblicher Bedeutung, daß das Gesetz es den Präsidenten nicht erlaubt, solche Rechtsgeschäfte zu regeln, welche keinen Bezug zum Ausland haben.

<sup>33</sup>) Webster, *New International Dictionary of the English Language* (2. Aufl. 1951), definiert "emergency" als "an unforeseen combination of the circumstances which calls for an immediate action". "Extraordinary" wird umschrieben mit "beyond or out of the common order; not usual, customary, regular or ordinary", "unusual" mit "not usual, uncommon, rare"; die im vorliegenden Sinnzusammenhang interessante Bedeutung von "threat" wird durch "an indication of an evil, loss, or pain, to come" gekennzeichnet. Die neue Definition des Notstands scheint somit eher weiter als der Begriff "emergency" zu verstehen sein, weil das Element der Dringlichkeit des Handelns mit der neuen Formulierung weniger deutlich zum Ausdruck kommt.

<sup>34</sup>) Abs. 1 der Vorschrift hat folgenden Wortlaut: "(1) At the times and to the extent specified in section 202, the President may, under such regulations as he may prescribe, by means of instructions, licenses, or otherwise —

(A) investigate, regulate, or prohibit —

(i) any transactions in foreign exchange,

(ii) transfers of credit or payments between, by, through, or to any banking institution, to the extent that such transfers or payments involve any interest of any foreign country or a national thereof,

(iii) the importing or exporting of currency or securities; and

(B) investigate, regulate, direct and compel, nullify, void, prevent or prohibit, any acquisition, holding, withholding, use, transfer, withdrawal, transportation, importation or exportation of, or dealing in, or exercising any right, power, or privilege with respect to, or transactions involving, any property in which any foreign country or a national thereof has any interest; by any person, or with respect to any property, subject to the jurisdiction of the United States".

<sup>35</sup>) Vgl. dazu die Gesetzesmaterialien, U.S. Code and Congressional Administrative News, 95th Cong., 1st Sess. (1977), Bd. 3, S. 4543. Auf die vielschichtige Problematik,

§ 1702 Abs. 3 (b) nimmt von diesen Kompetenzen Briefe, Telegramme, Telefongespräche und andere Formen der persönlichen Kommunikation aus, soweit hiermit kein Transfer von Vermögen verbunden ist; dasselbe gilt für Geschenke wie Nahrungsmittel, Kleider und medizinische Artikel (nicht aber Geld), die aus humanitären Gründen gemacht werden. Diese Ausnahmeregelungen können indessen vom Präsident im Einzelfall für nicht anwendbar erklärt werden, falls die Behebung des Notstands dies erfordert, falls der Adressat auf den Absender Druck ausgeübt hat oder falls das Wohl der Streitkräfte andernfalls bedroht wäre.

Will der Präsident von den damit delegierten Befugnissen Gebrauch machen, so hat er gemäß § 1703 (a) den Kongreß zuvor zu konsultieren, soweit die Umstände dies erlauben. Im Anschluß an Maßnahmen, die der Präsident auf dieses Gesetz stützt, hat er dem Kongreß nach § 1703 (b) einen Bericht zu erstatten, in dem er seine Entscheidungen im einzelnen erörtert und begründet; während der Dauer des Notstands muß dieser Bericht vom Präsident mindestens alle sechs Monate auf den neuesten Stand gebracht werden. Bemerkenswert ist, daß der Wortlaut des Gesetzes – anders als derjenige des National Emergencies Act – keinen Anhaltspunkt dafür bietet, daß der Kongreß eine Notstandserklärung durch gemeinsamen Beschluß beider Häuser aufheben kann; ein solches Recht des Kongresses ist lediglich in § 1706 (b) für die Fälle vorgesehen, in denen der Präsident die zum Zeitpunkt der Verabschiedung des Gesetzes bestehenden Notstandsbefugnisse auch nach dem 14. September 1978 ausüben will. Dieser Unterschied zum National Emergencies Act mag insofern eine Erklärung finden, als die Wirksamkeit jeder Notstandserklärung gemäß dem International Emergency Economic Powers Act – im Gegensatz zu denjenigen, die dem National Emergency Act unterworfen sind – dadurch befristet ist, daß sie nur für den jeweiligen einzelnen Notstand gilt, anläßlich dessen sie abgegeben wurde<sup>36)</sup>. Diese

---

die das Gesetz und seine frühere Handhabung unter dem Gesichtspunkt des völkerrechtlichen Eigentumsschutzes aufgeworfen hat, kann hier nicht eingegangen werden. Vor der Verabschiedung des International Emergency Economic Powers Act hat Sawyer (Anm. 16) auf diese Fragen hingewiesen; er spricht in diesem Zusammenhang von "... one of the foremost problems peculiar to foreign investment in the United States". Wegen völkerrechtlicher Überlegungen sowie den Auswirkungen der alten Rechtslage auf potentielle ausländische Investoren hat Sawyer eine Reform der einschlägigen Vorschriften vorgeschlagen; die Anregungen Sawyers sind in der Reform nur teilweise aufgenommen.

<sup>36)</sup> Zu beachten ist jedoch in diesem Zusammenhang, daß der National Emergencies Act in § 1622 (d) das automatische Erlöschen einer Notstandserklärung ein Jahr nach ihrer Proklamation vorsieht, falls nicht der Präsident im Zeitraum von neunzig Tagen

Regelung läßt freilich die Frage offen, ob der Kongreß verfassungsrechtlich befugt ist, eine Notstandserklärung gegen den Willen der Exekutive aufzuheben<sup>37)</sup>. Die in § 1706 (b) getroffene Sonderregelung scheint *e contrario* die Folgerung zu gestatten, daß dem Kongreß nach der Auffassung des Gesetzgebers ein solches Recht nicht zusteht im Hinblick auf jene Notstandserklärungen, die nach der Verabschiedung dieses Gesetzes ergehen.

#### IV. Verfassungsrechtliche Aspekte der Notstandsreform

Wie Doehring<sup>38)</sup> aufgezeigt hat, ist in der Vergangenheit eine deutliche verfassungsrechtliche Abgrenzung der Kompetenzen zwischen dem Kongreß und dem Präsidenten in Notstandszeiten nur in Teilbereichen erfolgt. Nach der dargelegten gesetzlichen Reform des Notstandsrechts fragt sich, ob sich für die verfassungsrechtliche Betrachtung auf Grund dieser Gesetze neue Überlegungen ergeben. Eine authentische Interpretation der Verfassung kann freilich immer nur der Supreme Court geben; immerhin ist es aber für die Verfassungsentwicklung von erheblicher Bedeutung, wenn zwei Verfassungsorgane über die Abgrenzung ihrer Kompetenzen mittels gesetzlicher Regelung einig geworden sind. Die an den Gesetzgebungsverfahren beteiligten Präsidenten haben die genannten Gesetze mit der zu erörternden Einschränkung in Bezug auf die Aufhebung einer exekutiven Notstandserklärung<sup>39)</sup> durch den Kongreß gebilligt.

Von verfassungsrechtlichem Interesse sind an der Notstandsreform weniger die einzelnen Facetten der Regelungen als die Tatsache, daß der Gesetzgeber für den inneren und äußeren Notstand das vom Präsidenten einzuhaltende Verfahren vorgeschrieben hat und, vor allem, daß er sich das Recht vorbehält, exekutive Notstandserklärungen (im äußeren Notstand nur die vor 1977 erklärten) jederzeit durch Beschluß aufzuheben. Eine solche Regelung zeigt jedenfalls eindeutig, daß nach dem beiderseitigen Verständnis von Kongreß und Präsident die Exekutive keine ausschließlichen Befugnisse im Notstandsbereich hat<sup>40)</sup>. Selbst eine Konsul-

---

vor Ablauf der Jahresfrist die Fortgeltung des Notstands bekannt gibt. Diese Regelung darf indessen nicht dahin gehend verstanden werden, daß eine Notstandserklärung im Falle eines Wegfalls der objektiven Tatbestandsmerkmale des Notstands im Sinne des Ermächtigungsgesetzes ihre Wirksamkeit verliert.

<sup>37)</sup> Vgl. dazu unten S. 115 ff.

<sup>38)</sup> Doehring (Anm. 3).

<sup>39)</sup> Vgl. unten S. 115.

<sup>40)</sup> Vgl. dazu Doehring (Anm. 3), S. 222 ff.

tations- und Berichtspflicht des Präsidenten gegenüber dem Kongress ist verfassungsrechtlich nur auf Grund der Annahme eigenständiger, verfassungsrechtlich begründeter Befugnisse des Kongresses haltbar. Zwar hat der Kongreß nach Art. 1 Abschnitt 8 Ziff. 18 der Verfassung das Recht, alle diejenigen Gesetze zu verabschieden, die zur Durchführung der in der Verfassung vorgesehenen Zuständigkeiten *necessary and proper* sind. Diese Klausel könnte aber nicht rechtfertigen, daß der Kongreß neue, in der Verfassung selbst nicht angelegte Rechte und Pflichten der Verfassungsorgane schafft<sup>41)</sup>. Somit bleibt es bei dem Ergebnis, daß schon die gesetzliche Festlegung der Konsultations- und Berichtspflicht des Präsidenten eine Bestätigung der traditionellen Rechtsauffassung<sup>42)</sup> impliziert, die dem Präsidenten keine ausschließliche Befugnis zugestehet<sup>43)</sup>. Insoweit bewegt sich die Reform eindeutig auf dem Boden des traditionell anerkannten Verfassungsrechts. Weniger deutlich allerdings ist die verfassungsrechtliche Beurteilung der in den beiden Gesetzen festgestellten Befugnis des Kongresses, eine vom Präsidenten erlassene Notstandserklärung durch gemeinsamen Beschluß beider Häuser aufzuheben. Bei der Unterzeichnung der Gesetze haben sowohl Präsident Ford<sup>44)</sup> als auch Präsident Carter<sup>45)</sup> ihre Auffassung bekundet, daß sie die Verfassungsmäßigkeit dieser Befugnis als zweifelhaft ansehen. In der Tat sind hier zwei verfassungsrechtliche Themenbereiche angesprochen, die derzeit nicht abschließend geklärt sind. Zum einen werfen die entsprechenden Bestimmungen die allgemeine Frage nach der Zulässigkeit eines sogenannten legislativen Vetos auf, durch das die Legislative exe-

---

<sup>41)</sup> Vgl. dazu *U.S. v. Oregon*, 366 U.S. 643 (1961).

<sup>42)</sup> Daß der Notstand nicht *eo ipso* zu einer Kompetenzverschiebung führt, hat der Supreme Court in der vielzitierten Entscheidung *Home Building and Loan Association v. Blaisdell*, 290 U.S. 398, 425 (1934) betont; zur allgemeinen Frage der Bindung der Exekutive an die Verfassung, vgl. auch Tribe (Anm. 7), S. 157 ff., insbesondere S. 158–163.

<sup>43)</sup> Unklar in diesem Punkt *Bowman* (Anm. 4), S. 528–534; es wird nicht deutlich, ob der von der Autorin konstatierte Verfassungswandel zugunsten der Exekutive sich auf den gesamten Notstandsbereich oder nur auf das Recht zur Erklärung des Notstands bezieht. Die dogmatische Fundierung dieser Erörterung leidet entscheidend daran, daß die Autorin die Möglichkeit und die Voraussetzungen eines Verfassungswandels ohne nähere methodische Begründung an Hand der Kriterien erörtert, die im Völkerrecht für die Entstehung des Gewohnheitsrechts entwickelt worden sind.

<sup>44)</sup> *U.S. Weekly Compilation of Presidential Documents*, Bd. 12 (1976), S. 1340.

<sup>45)</sup> *U.S. Weekly Compilation of Presidential Documents*, Bd. 13 (1978), S. 1940; vgl. dazu auch die Erklärung des Präsidenten in *U.S. Weekly Compilation of Presidential Documents*, Bd. 14 (1978), S. 1146.

kutive, auf bestehenden Gesetzen beruhende Maßnahmen widerruft. Die verfassungsrechtliche Problematik dieser Frage ist in den vergangenen Jahren zunehmend erörtert worden<sup>46)</sup>, wenngleich sie keinesfalls neu ist. Eine eingehende Darstellung der Diskussion kann im Rahmen dieser Erörterung der Notstandsbefugnisse nicht erfolgen. Die beiden wesentlichen Argumente gegen die Zulässigkeit des Vetos beziehen sich darauf, daß alle Gesetze dem Vetorecht des Präsidenten unterliegen sollen und der Exekutive auch die Ausführung der Gesetze verfassungsrechtlich vorbehalten ist.

Im Schrifttum hat sich zu dieser Frage noch keine einheitliche Meinung herausgebildet, auch liegt derzeit hierzu noch keine gerichtliche Entscheidung vor. Die verfassungsrechtliche Dimension der Kompetenz des Kongresses zur Aufhebung exekutiver Notstandsbefugnisse dürfte indessen nicht auf das allgemeine Problem der Zulässigkeit des legislativen Vetos beschränkt sein. Über die Frage nach dem Vetorecht und dem Exekutivrecht des Präsidenten hinaus wird hier nämlich noch spezifisch zu fragen sein, inwieweit die verfassungsrechtliche Verteilung der Kompetenzen im Notstand es dem Kongreß überhaupt gestattet, in diesem Bereich die Handlungsfreiheit des Präsidenten einzuengen. Immerhin erschiene es im Lichte der früheren Rechtsprechung und der Diskussion im Schrifttum<sup>47)</sup> nicht ganz abwegig, dem Präsidenten eine vom Kongreß unabhängige Kompetenz zur Erklärung und Aufrechterhaltung des Notstands zuzugestehen. Eine solche Annahme hätte die Verfassungswidrigkeit der entsprechenden Vorschriften der Reformgesetze zur Folge. Die Frage war dem Supreme Court nach dem Ende des Bürgerkriegs gestellt, doch enthielt sich das Gericht damals wegen der verfahrens-

---

<sup>46)</sup> Vgl. zum legislativen Veto J. Abourezk, *The Congressional Veto: A Contemporary Response to Executive Encroachment on Legislative Prerogative*, *Indiana Law Journal*, Bd. 52 (1977), S. 323; H. Bruff/E. Gellhorn, *Congressional Control of Administrative Regulation: A Study of Legislative Vetoes*, *Harvard Law Review*, Bd. 90 (1977), S. 1369; R. Dixon, *The Congressional Veto and Separation of Powers: The Executive on a Leash?*, *North Carolina Law Review*, Bd. 56 (1978), S. 423; A. Miller/G. Knapp, *The Congressional Veto: Preserving the Constitutional Framework*, *Indiana Law Journal*, Bd. 52 (1977), S. 367; J. Javits/G. Klein, *Congressional Oversight and the Legislative Veto*, *New York University Law Review*, Bd. 52 (1977), S. 455; B. Schwartz, *The Legislative Veto and the Constitution — A Reexamination*, *George Washington Law Review*, Bd. 46 (1978), S. 351; C. Volz, *The Legislative Veto in the Arms Export Control Act of 1976*, *Law and Policy in International Business*, Bd. 9 (1977), S. 1029; Tribe (Anm. 7), S. 163.

<sup>47)</sup> Vgl. neuerdings etwa Bowman (Anm. 4), S. 528 ff.



rechtlichen Besonderheiten der Fälle einer Antwort<sup>48)</sup>. Auch die Darlegungen des Gerichts im berühmten Falle *Youngstown Steel Tube Co. v. Sawyer* (Steel Seizure Case)<sup>49)</sup> aus dem Jahre 1952 lassen keinen zwingenden Schluß in diesem Punkt zu. Zwar entschied das Gericht damals, daß der Präsident nicht wider den Willen des Kongresses unter Berufung auf eine außerordentliche Notstandssituation in das private Eigentum der Staatsbürger eingreifen darf. In der Begründung der Mehrheitsmeinung ist in diesem Fall aber so stark auf den Gesetzesvorbehalt bei Eigentums Eingriffen verwiesen, daß über die abstrakte Frage der Kompetenz zur Erklärung und Beendigung des Notstands damit noch nicht zwangsläufig entschieden war. Freilich wird man diese Entscheidung eher dahin gehend verstehen, daß jede Ausübung der Notstandsbefugnisse, welche die Interessen des Einzelnen unmittelbar beeinträchtigt, stets dem Gesetzesvorbehalt unterliegt<sup>50)</sup>. Folgt man dieser Interpretation, so hat schon das Urteil aus dem Jahre 1952 die derzeitige Rechtslage verfassungsmäßig sanktioniert; da letztlich für eine solche Wertung des *Youngstown*-Falles gute Argumente sprechen, mag hier der Grund dafür liegen, weshalb die Präsidenten bei ihren genannten Erklärungen zur Verfassungsmäßigkeit der Gesetze nicht auf diese besondere rechtliche Problematik verwiesen haben. Zu erwägen wäre immerhin, ob nicht die Praxis in der Vergangenheit dazu geführt hat, daß ein Verfassungswandel eingetreten ist, im Laufe dessen die ursprünglichen Notstandskompetenzen des Kongresses auf den Präsident übergegangen sind; B o w m a n scheint das Entstehen eines solchen Verfassungsgewohnheitsrechts zu bejahen<sup>51)</sup>. Die Auffassung, daß eine lange, ungebrochene Praxis die Verfassungsrechtslage beeinflussen kann, hat Justice Frankfurter in seiner *concurring opinion* im *Youngstown*-Fall vertreten:

---

<sup>48)</sup> *Mississippi v. Johnson* 4Wall. 475 (1867); *Georgia v. Stanton*, 6Wall. 50 (1867).

<sup>49)</sup> 343 U.S. 579 (1952); vgl. dazu E. Corwin, *The Steel Seizure Case: A Judicial Brick without Straw*, *Columbia Law Review*, Bd. 53 (1953), S. 53; L. Henkin, *Foreign Affairs and the Constitution* (1972), S. 96; P. K a u p e r, *The Steel Seizure Case: Congress, the President and the Supreme Court*, *Michigan Law Review*, Bd. 51 (1952), S. 141.

<sup>50)</sup> Es bleibt aber offen, ob solche Notstandsmaßnahmen, die den Bürger nicht unmittelbar beeinträchtigen, der gleichen rechtlichen Würdigung unterliegen. Wenn etwa durch den Notstand nur verfassungsrechtlich nicht geschützte Interessen von Ausländern betroffen wären, müßte diese Frage eingehend geprüft werden.

<sup>51)</sup> Zur Kritik an B o w m a n vgl. bereits Anm. 43. Soweit Bowman das amerikanische Verfassungsrecht erörtert, stützt sie ihre Thesen wesentlich auf die Annahme, daß der Supreme Court im Falle *Myers v. United States*, 272 U.S. 52 (1926), eine längere Praxis des Kongresses als Anzeichen für einen Verfassungswandel ansieht. In diesem

“... It is an inadmissibly narrow conception of American constitutional law to confine it to the words of the Constitution and to disregard the gloss which life has written upon them. In short, a systematic, unbroken, executive practice, long pursued to the knowledge of the Congress and never before questioned, engaged in by Presidents who have also sworn to uphold the Constitution, making as it were such exercises of power part of the structure of our government, may be treated as a gloss on ‘executive Power’ vested in the President by § 1 of Art. II ...”.

Auch in der Literatur wird diese Möglichkeit eines Wandels des Verfassungsrechts auf Grund einer vom Verfassungstext abweichenden Praxis der Verfassungsorgane von namhaften Autoren wie McDougal und Lans<sup>52)</sup> sowie Bickel<sup>53)</sup> vertreten. Andererseits lassen sich in der Rechtsprechung aber auch verschiedentlich Hinweise dafür finden, daß eine solche vom Text abweichende Entwicklung des Verfassungsrechts wegen grundlegender verfassungsdogmatischer Überlegungen ausgeschlossen ist; insbesondere Justice Black hat diese Auffassung mehrfach mit Nachdruck vertreten<sup>54)</sup>.

Selbst wenn man der These von Justice Frankfurter zustimmt, wird man diese aber gleichwohl nicht ohne weiteres auf den Bereich des Notstandsrechts übertragen können. Zu beachten ist hier nämlich, daß die nahezu uferlose Ausdehnung der exekutiven Notstandskompetenzen nicht ohne Ermächtigungsgrundlage stattgefunden hat. Den hier vorliegenden Fall, in dem der Kongreß diese Kompetenzen delegiert hat, wird die verfassungsrechtliche Betrachtung differenzieren von solchen Entwicklungen, bei denen der Kongreß seine Zustimmung zur exekutiven Kompetenzausübung nicht in der Form der Delegation erteilt hat. Eine äußerste verfassungsrechtliche Grenze des Delegationsrechts ist nämlich auch für das amerikanische Verfassungsrecht darin zu sehen, daß die delegierten

---

Fälle ging es aber dem Supreme Court bei seiner gründlichen Untersuchung darum, insbesondere an Hand der frühen Praxis den historischen Willen des Verfassungsgebers aufzudecken. Die Frage eines Verfassungswandels durch eine Praxis, welche lange Zeit nach Inkrafttreten der Verfassung begonnen hat, ist sicherlich an Hand anderer Kriterien als derjenigen des *Myers*-Falls zu beurteilen.

<sup>52)</sup> M. McDougal/S. Lans, *Treaties and Congressional-Executive or Presidential Agreements*, Yale Law Journal, Bd. 54 (1945), S. 181.

<sup>53)</sup> Gutachtliche Stellungnahme von A. Bickel, *Hearings on War Powers Legislation Before the Senate Committee on Foreign Relations*, 92nd Cong., 1st Sess. 551 (1971).

<sup>54)</sup> Vgl. dazu etwa die von der Mehrheit abweichenden Voten Blacks in den Fällen *Griswold v. Connecticut*, 386 U.S. 479, 522 (1965); *Harper v. Virginia Board of Elections*, 383 U.S. 663, 670 (1966); ein ähnlicher Gedankengang findet sich bei Justice Rehnquist in seinem Mehrheitsvotum im Falle *Richardson v. Ramirez*, 418 U.S. 24 (1974); vgl. dazu allgemein auch C. Miller, *The Uses of History* (1969).

Befugnisse nicht unwiderruflich auf die Dauer an die Exekutive abgetreten werden. Berücksichtigt man dieses Verfassungsprinzip, so wird es schwer fallen, aus einer Delegation einen Wandel der Verfassungskompetenzen zugunsten des durch die Delegation ermächtigten Organs abzuleiten. Im Ergebnis ist deshalb daran festzuhalten, daß die Praxis der vergangenen Jahrzehnte nicht dazu geführt hat, daß die Notstandsbefugnisse *in toto* in den Kompetenzbereich der Exekutive übergegangen sind.

Eine weitere, damit in Zusammenhang stehende verfassungsrechtliche Frage, die sich nach der Reform stellt, bezieht sich auf die Befugnis des Präsidenten, im Falle eines Schweigens des Gesetzgebers den Notstand zu erklären. Im Falle *Youngstown* war dies nicht zu entscheiden, weil der Kongreß vor der beanstandeten Maßnahme des Präsidenten eindeutig zu erkennen gegeben hatte, daß er das Handeln des Präsidenten nicht billigte. Die Begründung der Mehrheitsmeinung im *Youngstown*-Fall geht aus vom allgemeinen Rechtssatz, daß jedes rechtmäßige Handeln des Präsidenten auf der Verfassung oder auf einem Gesetz beruhen muß. Insoweit könnte man den Schluß ziehen, daß nur ein Gesetz und nicht das Schweigen des Kongresses ein exekutives Notstandshandeln erlaubt. Zwingend ist dieses Argument jedoch deshalb nicht, weil offen bleibt, ob nicht die Verfassung unmittelbar ein Handeln im Falle des Schweigens des Kongresses erlaubt; zur Lösung dieser Frage finden sich im *Youngstown*-Falle keine konkreten Hinweise. Verfassungsrechtlich muß dieser Aspekt also als ungeklärt angesehen werden<sup>55</sup>). Auch die Reformgesetze tragen zur weiteren Entwicklung dieses Bereichs nur wenig bei. Die Existenz der Generalklausel im International Emergency Economic Powers Act, welche materielle Voraussetzungen für die Abgabe einer exekutiven Notstands-erklärung festlegt, könnte verfassungsrechtlich dahin gehend verstanden werden, daß das Gesetz dem Präsidenten jegliche eigenständige Befugnis zur Bestimmung des Notstands abspricht. Diese Folgerung allerdings ist kaum zu halten, wenn man die Weite dieser Generalklausel in Betracht zieht. Daß der Präsident den Notstand nur in »ungewöhnlichen und außerordentlichen« Situationen erklären kann, stellt sachlich keine Einschränkung der exekutiven Notstandsbefugnisse dar: Diese Voraussetzung stellt eine eher weite Definition des Notstandsbegriffs ganz allgemein dar<sup>56</sup>). Im Ergebnis bindet das Gesetz deshalb den Präsident nicht stärker, als dies ohnehin nach dem traditionellen Verständnis des Notstandsbegriffs anzunehmen war.

---

<sup>55</sup>) So auch Doehring (Anm. 3), S. 230.

<sup>56</sup>) Siehe dazu oben Anm. 33.

Ebensowenig wie aus dem International Emergency Economic Powers Act lassen sich aus dem National Emergencies Act Argumente für eine Klärung der Frage gewinnen. Da sich in diesem Gesetz keine materielle Definition des Notstands findet und die verfahrensrechtlichen Vorschriften nur komplementär zu Spezialgesetzen gelten, die für einzelne Sachbereiche Notstandsbefugnisse delegieren, läßt dieser Aufbau des Gesetzes insofern noch weniger einen verfassungsrechtlichen Schluß zu als derjenige des International Emergency Economic Powers Act; auch die Formulierungen der einzelnen Bestimmungen im Gesetz führen in diesem Punkt nicht weiter.

Justice Jackson hat in seiner *concurring opinion* im *Youngstown-Fall* die Auffassung vertreten, daß der Präsident nur durch eine negative Willenserklärung des Kongresses, nicht aber durch sein Schweigen in seiner Handlungsfreiheit gebunden wird. Die Reformgesetze stehen weder im Widerspruch zu dieser Meinung, noch findet sich in ihnen eine deutliche Bestätigung dieser Rechtsauffassung. Ein rechtlich beachtlicher Hinweis, daß der Präsident selbst derzeit davon ausgeht, daß die Exekutive im Notstandsbereich über gewisse eigene verfassungsrechtliche Befugnisse verfügt, findet sich im Wortlaut der Erklärung von Präsident Carter vom 14. November 1979: Dieser verweist bei der Zitierung der Rechtsgrundlagen für die Erklärung an erster Stelle auf die Verfassung, obwohl die angeordneten Maßnahmen zweifelsfrei auch von § 1702 des International Emergency Economic Powers Act gedeckt sind<sup>57)</sup>. Nach dem Ergebnis der obigen Überlegungen kann diese verfassungsrechtliche Sicht der Kompetenzverteilung jedenfalls nicht als eindeutig unzutreffend bewertet werden.

#### V. *Schlußbemerkung*

Bei der Unterzeichnung des International Emergency Economic Powers Act hat Präsident Carter erklärt, daß die Reform des Notstandsrechts nach seiner Auffassung von ihrem Gesamtcharakter her "largely procedural" sei<sup>58)</sup>. Soweit damit gesagt werden soll, daß sich spezifische verfassungsrechtliche Kompetenzen durch die Notstandsreform nicht ge-

<sup>57)</sup> Vgl. den Wortlaut der Erklärung, oben Ziff. 1. Der Verweis auf den National Emergencies Act in der Erklärung könnte damit zu erklären sein, daß der International Emergency Economic Powers Act an mehreren Stellen auf dieses Gesetz verweist. Die weiter zitierte gesetzliche Bestimmung in 3 U.S.C. Sec. 301 ermächtigt den Präsidenten zur Delegation seiner Befugnisse an den zuständigen Minister.

<sup>58)</sup> U.S. Weekly Compilation of Presidential Documents, Bd. 13 (1978), S. 1940.

ändert haben, muß dem schon deshalb zugestimmt werden, weil durch einfaches Gesetz keine Verfassungsänderung bewirkt werden kann. Betrachtet man indessen mehr das Verfassungssystem als die einzelne Verfassungskompetenz, so wird man der Reform aber einen höheren Stellenwert zumessen, als dies in der Erklärung des Präsidenten zum Ausdruck kommt. In der Vergangenheit hat der Kongreß die ihm verfassungsrechtlich zugewiesenen Notstandsbefugnisse in einem solch weiten Umfang an die Exekutive delegiert, daß damit im Ergebnis praktisch alle Notstandskompetenzen auf die Exekutive übergegangen waren. Diese freiwillige Aufgabe der legislativen Notstandskompetenzen hatte allmählich zu einer Rechtslage geführt, die mit dem allgemeinen Prinzip der *checks and balances*, welches das gegenseitige Verhältnis zwischen den Verfassungsorganen in den Vereinigten Staaten charakterisiert, nur mehr schwer in Einklang zu bringen war. Die Berichtspflichten der Exekutive und die Handlungspflichten der Legislative, die den zentralen Inhalt der Notstandsreform ausmachen, stellen im Ergebnis das in der Verfassung angelegte Gleichgewicht weitgehend wieder her. In diesem Sinne wird die Reform doch als von der Verfassung gefordert und für die Weiterentwicklung der Verfassung als durchaus bedeutsam gewertet werden müssen.