

**Schriftlicher Bericht**  
**des Rechtsausschusses**  
**(12. Ausschuß)**

**über den von der Bundesregierung eingebrachten Entwurf**  
**eines . . . Gesetzes zur Ergänzung des Grundgesetzes**

— Drucksache IV/891 —

**Bericht des Abgeordneten Benda**

**A. Allgemeiner Bericht**

**1. Gang der Beratungen**

Der Deutsche Bundestag hat den Entwurf eines Gesetzes zur Ergänzung des Grundgesetzes (Notstand) — Drucksache IV/891 — in seiner 56. Sitzung am 24. Januar 1963 in erster Beratung behandelt und diesen Gesetzentwurf dem Rechtsausschuß federführend sowie dem Ausschuß für Inneres und dem Ausschuß für Verteidigung mitberatend überwiesen.

Der Rechtsausschuß hat seine Beratung über den Gesetzentwurf in seiner 50. Sitzung am 2. Mai 1963 mit einem Bericht der Berichterstatter und einer Generaldebatte begonnen und seine Beratungen von diesem Zeitpunkt an mit nur zeitweiligen durch die Behandlung anderer Gesetzentwürfe bedingten Unterbrechungen durchgeführt. Insgesamt hat der Rechtsausschuß für die Beratung des Entwurfs der Notstandsverfassung 38 Sitzungen, die teilweise ganztägig waren, durchgeführt und den Entwurf im Rahmen dieser Sitzungen in mehr als 150 Beratungsstunden besprochen. Zusätzlich zu diesen ordentlichen Sitzungen haben eine Reihe von informatorischen Sitzungen des Rechtsausschusses oder von einzelnen seiner Mitglieder stattgefunden, die vor allem der Unterrichtung über bestimmte militärische und andere verteidigungspolitische Fragen dienten und bei denen sich die Mitglieder des Ausschusses zum Teil in Form von mehrtägigen Planspielen und ähnlichen Übungen über die verteidigungspolitischen Erfordernisse einer Notstandsplanung informieren ließen. Außerdem haben zahlreiche Besprechungen innerhalb der Fraktionen und zwischen den Fraktionen über den Gesetzentwurf stattgefunden. Auch die mitberatenden Aus-

schüsse für Verteidigung und für Inneres haben den Entwurf einer Notstandsverfassung in einer Reihe von Sitzungen ausführlich und eingehend behandelt.

Der Ausschuß für Verteidigung hat seine Empfehlungen dem Rechtsausschuß mit Schreiben vom 14. Mai 1965 mitgeteilt. Der Rechtsausschuß hat sich mit diesen Empfehlungen beschäftigt und sie zu einem Teil berücksichtigt. Der Ausschuß für Inneres hat den wesentlichen Teil seiner Empfehlungen dem Rechtsausschuß mit Schreiben vom 25. Mai 1965 mitgeteilt. Weitere Empfehlungen zu einigen noch offenen Einzelfragen sind dem Rechtsausschuß am 26. Mai 1965 unmittelbar nach den Beratungen des Innenausschusses durch den Berichterstatter mitgeteilt worden. Der Rechtsausschuß hat einen großen Teil der Empfehlungen des Innenausschusses übernommen und alle Fragen, die während der Beratung des Innenausschusses aufgeworfen und dem Rechtsausschuß mitgeteilt worden sind, erörtert.

Der Rechtsausschuß hat seine Beratungen über den Gesetzentwurf in seiner Sitzung am 26. Mai 1965 abgeschlossen und bei seiner Beschlußfassung über die Neuformulierung zahlreicher Einzelvorschriften, insbesondere auch das Ergebnis von zwischen den Fraktionen geführten Besprechungen mitberücksichtigt. Zugleich wurde die Reihenfolge der einzelnen Vorschriften neu und zum Teil in einer von den Vorstellungen des Regierungsentwurfs abweichenden Weise geordnet.

In der Schlußabstimmung über den Gesetzentwurf stimmten 14 Mitglieder des Rechtsausschusses, die der Fraktion der CDU/CSU oder der Fraktion der FDP angehören, für den Gesetzentwurf, ein Mitglied des Rechtsausschusses, das der Fraktion der SPD angehört, enthielt sich der Stimme.

## 2. Vorgeschichte der Notstandsverfassung

Die Bemühungen um eine verfassungsrechtliche Vorsorge für einen nationalen Notstand gehen weit in die Vergangenheit zurück. Bereits der Herrenchiemseer Verfassungskonvent und der Parlamentarische Rat waren sich darüber klar, daß es notwendig werden würde, für bestimmte ernste Gefahren Vorsorge zu treffen. Die damaligen Vorstellungen gingen dahin, in erster Linie eine Art Notverordnungsrecht für die Bundesregierung zu schaffen und die im Grundgesetz garantierten Grundrechte über das sonst für die Verfassung vorgesehene Maß hinaus einzuschränken. Zugleich wurde jedoch die Gefahr erkannt, die sich aus einer einfachen Wiederholung der in Artikel 48 der Weimarer Reichsverfassung getroffenen Regelung ergeben könnte. Der in dem Herrenchiemseer Entwurf enthaltene Artikel 111, der aus 6 Absätzen bestand und eine ausführliche Regelung versuchte, reicht in wesentlichen Punkten von den in Artikel 48 der Weimarer Reichsverfassung enthaltenen Gedanken ab. Der Organisationsauschuß des Parlamentarischen Rates beschäftigte sich von Oktober 1948 bis zum Mai 1949 mit einem Artikel 111, der eine Vorsorge für einen Zustand der Gefahr treffen sollte. Die gleiche Frage wurde in einem Unterausschuß des Organisationsausschusses, in dem allgemeinen Redaktionsauschuß, im Fünferausschuß und im Hauptausschuß ausführlich behandelt. Am 2. Mai 1949 schlug der Allgemeine Redaktionsauschuß, ohne hierfür eine Begründung zu geben, die Streichung des Artikels 111 vor. Der Hauptausschuß entsprach am 5. Mai 1949 diesem Vorschlag, ohne daß diese Frage im einzelnen erörtert wurde.

Das Grundgesetz enthält zwar in Artikel 9 Abs. 2, Artikel 18 und Artikel 21 Abs. 2 bestimmte Formen der Vorsorge gegen Maßnahmen, die von einzelnen verfassungsfeindlichen Personen oder Gruppen ausgehen können. Artikel 37 GG regelt den sogenannten Bundeszwang, d. h. den Fall, daß die Bundesregierung im Falle der Verletzung der Bundespflichten das betreffende Land mit Zustimmung des Bundesrates zur Erfüllung seiner Pflichten anhalten kann. Artikel 81 GG trifft Vorsorge gegen den sogenannten Gesetzgebungsnotstand, während Artikel 91 GG der Bundesregierung bestimmte erweiterte Befugnisse für den Einsatz der Polizei verleiht. Durch die im Jahre 1961 im Rahmen der Wehregänzung in das Grundgesetz eingefügten Artikel 17 a, 59 a, 65 a und 73 Nr. 1 ist ein Mindestmaß an Vorsorge für den Verteidigungsfall getroffen worden, ohne daß durch diese Bestimmungen die Bundesregierung erweiterte Befugnisse erhalten hat. Regelungen für einen inneren Notstand sind in diesen Vorschriften nicht enthalten.

Während hiernach das deutsche Verfassungsrecht nach verbreiteter Auffassung im Fall eines Zustandes der äußeren oder inneren Gefahr keine ausreichende Vorsorge trifft, besteht eine Regelung für diesen Fall insofern, als nach Artikel 5 Abs. 2 des Deutschlandvertrages der Notstandsvorbehalt der drei Mächte gilt. Die Vorschrift lautet (Bundesgesetzbl. II 1955 S. 305):

„Die von den Drei Mächten bisher innegehabten oder ausgeübten Rechte in bezug auf den Schutz der Sicherheit von in der Bundesrepublik stationierten Streitkräften, die zeitweilig von den Drei Mächten beibehalten werden, erlöschen, sobald die zuständigen deutschen Behörden entsprechende Vollmachten durch die deutsche Gesetzgebung erhalten haben und dadurch in Stand gesetzt sind, wirksame Maßnahmen zum Schutz der Sicherheit dieser Streitkräfte zu treffen, einschließlich der Fähigkeit, einer ernstlichen Störung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung zu begegnen.“

Die Bedeutung dieser Vorschrift ist bei der Beratung des Zustimmungsgesetzes zum Deutschlandvertrag im Rechtsausschuß und im auswärtigen Ausschuß eingehend erörtert worden. Der Berichterstatter des auswärtigen Ausschusses, der Abgeordnete Prof. Dr. Furler, hat in seinem dem Plenum des Bundestages erstatteten Bericht hierzu u. a. folgendes ausgeführt (vgl. Bericht der 69. Sitzung des Deutschen Bundestages vom 24. Februar 1955 Anlage 5 Seite 3597/98; vgl. auch Seite 3519/20:

„Die Vereinigten Staaten, das Vereinigte Königreich und Frankreich legen es durch den Satz 1 des neuen Abs. 2 des Art. 5 in die ausschließliche Entscheidungsbefugnis des Gesetzgebers der Bundesrepublik, das ganze Notstandsrecht endgültig und umfassend aufzuheben. Diese alliierten Rechte erlöschen, sobald die zuständige deutsche Behörde durch den Gesetzgeber besondere Vollmachten erhalten hat. Art und Inhalt der hier vorausgesetzten gesetzgeberischen Maßnahmen ergeben sich nicht ausschließlich aus dem Art. 5, sondern auch aus einer besonderen Erklärung, die die Drei Mächte der Bundesregierung zur Interpretation des ersten Satzes des Abs. 2 des Art. 5 schriftlich abgegeben haben. Die Bundesregierung hat den Auswärtigen Ausschuß und den Rechtsausschuß hierüber umfassend unterrichtet. Der Auswärtige Ausschuß ist daher berechtigt, bei seiner Beurteilung der hier in Betracht kommenden Fragen von folgender Lage auszugehen: Die Vollmachten müssen die zu ermächtigende Behörde in den Stand setzen, wirksame Maßnahmen zum Schutz der Sicherheit der Streitkräfte zu treffen. Dies setzt voraus, daß diese Behörde die Fähigkeit hat, einer ernstlichen Störung der öffentlichen Ordnung und Sicherheit zu begegnen. Es wird aber von den Drei Mächten nur verlangt, diese Vollmacht für Fälle zu geben, in denen die öffentliche Ordnung und Sicherheit und damit die Sicherheit der ausländischen Streitkräfte auf Grund eines Angriffs oder einer äußeren Bedrohung der Bundesrepublik gefährdet ist. Besondere Situationen, die ihre Ursache in Vorgängen innerhalb der Bundesrepublik haben, brauchen nicht von der hier gesetzgeberisch zu erteilenden Ermächtigung erfaßt zu sein.“

Der Rechtsausschuß hat sich bei der Beratung des Entwurfs eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes mit dem in dem Bericht des Abgeordneten

Prof. Dr. Furler erwähnten Briefwechsel beschäftigt. Er ist im Ergebnis zu der gleichen Beurteilung des Umfangs der alliierten Vorbehaltsrechte gekommen, wie sie in den Bericht des Abg. Prof. Dr. Furler zum Ausdruck gebracht worden ist.

Über die Vorarbeiten zur Einführung einer Notstandsverfassung im Bereich der Bundesregierung hat der Staatssekretär des Bundesinnenministeriums, Dr. Schäfer, in einem Aufsatz in der Neuen Juristischen Wochenschrift 1960 Seite 1129 ff. (1130) folgendes berichtet:

„Innerhalb der Bundesregierung sind die Vorarbeiten für eine Notstandsregelung schon im Jahre 1955 aufgenommen worden. Als im Frühjahr 1956 durch das Gesetz vom 19. März 1956 (Bundesgesetzbl. I S. 111) die sog. Wehrgänzungen in das Grundgesetz eingefügt wurden, war man sich darüber im klaren, daß eine Notstandsregelung noch gründlicher Vorbereitung bedürfte und daher nicht zusammen mit Wehrgänzungen verwirklicht werden könne. Man behielt deshalb auch in dem neuen Art. 143 GG die Regelung der Voraussetzungen, unter denen die Streitkräfte ‚im Falle eines inneren Notstandes‘ in Anspruch genommen werden können, einer späteren Verfassungsergänzung vor. Dabei verdient noch der Erwähnung, daß nach Meinung des Rechtsausschusses des Bundestages in dieser künftigen Verfassungsergänzung auch die Frage zu klären sei, wer feststellt, daß ein Fall des inneren Notstandes eingetreten ist. Im Dezember 1958 wurde ein umfangreicher Entwurf einer Notstandsregelung den Ministerpräsidenten der Länder übersandt. Er war am 18. Dezember 1958 Gegenstand einer Besprechung zwischen dem Bundeskanzler und den Ministerpräsidenten und wurde am 23. Januar 1959 in einer weiteren Besprechung des Bundesinnenministers mit den Innenministern und -senatoren der Länder erörtert. In dieser Besprechung wurde dieser erste Entwurf nahezu übereinstimmend als zu detailliert und deshalb schwer praktikabel bezeichnet; empfohlen wurde von den Innenministern und -senatoren der Länder eine Regelung nach Art einer Generalklausel, wobei jedoch die Mängel des Art. 48 der Weimarer Reichsverfassung vermieden werden sollten. Den daraufhin umgearbeiteten Entwurf hat das Bundeskabinett am 13. Januar 1960 gebilligt und am 5. Februar 1960 dem Bundesrat zugeleitet, nachdem zuvor die Ministerpräsidenten der Länder und die Fraktionsvorsitzenden des Bundestages über den Inhalt unterrichtet worden waren.“

Der damalige Bundesinnenminister Dr. Gerhard Schröder hat die Grundzüge des damals vorgesehenen Entwurfs einer Notstandsverfassung in einem Rundfunkvortrag am 9. Oktober 1955 wie folgt charakterisiert:

„Die hier geforderte Ergänzung des Grundgesetzes müßte sorgfältig bemessene Sondervollmachten gewähren und die erforderlichen Kontrollbefugnisse und Sicherheiten gegen Miß-

brauch einbauen, damit der verfassungsrechtliche Ausnahmezustand nach Überwindung der Gefahr so schnell und so reibungslos wie möglich wieder in den normalen Rechtszustand zurückgeführt wird. Vor allem müßte die Befugnis der Exekutive zur Rechtsetzung erweitert werden. Im Falle eines Notstandes können ja die normalen gesetzgebenden Organe am Handeln tatsächlich gehindert sein. Ferner müßte die Möglichkeit geschaffen werden, einzelne Grundrechte zeitweise zu beschränken und auch die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern in Gesetzgebung und Verwaltung vorübergehend zu verändern. Je nach der Krisensituation kann es notwendig werden, die Zentralgewalt zu verstärken oder die unteren Instanzen zu selbständigem Handeln zu ermächtigen.“

Der in der 3. Wahlperiode des Bundestages eingebrachte Entwurf eines Gesetzes zur Ergänzung des Grundgesetzes — Drucksache 1800 — schlug vor, in das Grundgesetz einen neuen Abschnitt über die Regelung des „Ausnahmezustandes“ einzufügen, unterschied also nicht wie der gegenwärtige Entwurf zwischen dem Zustande der äußeren Gefahr und der inneren Gefahr. Der Entwurf schlug vor, daß der Bundestag (mit einfacher Mehrheit) zur „Abwehr einer drohenden Gefahr für den Bestand oder die freiheitliche demokratische Grundordnung des Bundes oder eines Landes, der mit den Mitteln des Artikels 91 nicht mehr begegnet werden kann“, den Ausnahmezustand beschließen könne. Während des Ausnahmezustandes sollte insbesondere die Bundesregierung ermächtigt werden, gesetzesvertretende Verordnungen zu erlassen und in solchen Verordnungen für die Dauer des Ausnahmezustandes die Grundrechte aus Artikeln 5, 8, 9, 11 und 12 über das sonst vorgesehene Maß hinaus einzuschränken. Der Bundesrat hat in seiner Stellungnahme zu dem damaligen Regierungsentwurf das Bedürfnis für eine Ergänzung des Grundgesetzes zur Regelung des Notstandsrechts bejaht, jedoch die Auffassung vertreten, daß die von der Bundesregierung vorgeschlagene Regelung weitgehender Änderungen bedürfte. An Änderungsvorschlägen des Bundesrates, die zu einem eigenen Gesetzentwurf führten, der in der Stellungnahme des Bundesrates enthalten war, ist besonders bemerkenswert, daß bei dieser Gelegenheit erstmalig die Schaffung eines damals als „Notstandsausschuß“ bezeichneten besonderen Verfassungsorgans vorgeschlagen wurde, das nach Meinung des Bundesrates paritätisch aus Mitgliedern des Bundestages und des Bundesrates bestehen sollte. Dieses besondere Gremium sollte dann tätig werden, wenn dem Zusammentritt des Bundestages oder des Bundesrates unüberwindliche Hindernisse entgegenstehen, und während des Ausnahmezustandes in weitgehendem Umfange die Befugnisse des Parlaments und des Bundesrates wahrnehmen. Die Bundesregierung hielt allerdings in ihrer Stellungnahme zu der Auffassung des Bundesrates die Schaffung eines besonderen Notstandsausschusses für bedenklich, weil hierdurch das Verfahren sowohl bei der Feststellung des Ausnahmezustandes als auch die Funk-

tionsfähigkeit der Bundesregierung während des Ausnahmezustandes beeinträchtigt würde.

Der Entwurf eines Gesetzes zur Ergänzung des Grundgesetzes ist vom Bundestag am 28. September 1960 in erster Lesung beraten worden, konnte jedoch in der 3. Wahlperiode nicht mehr verabschiedet werden.

### 3. Grundgedanken des Regierungsentwurfs und der Vorlage des Rechtsausschusses

Der von der Bundesregierung in der 4. Wahlperiode am 11. Januar 1963 dem Bundestag zugeleitete neue Entwurf eines Gesetzes zur Ergänzung des Grundgesetzes — Drucksache IV/891 — weicht in seiner Grundkonzeption von dem Regierungsentwurf der 3. Wahlperiode in wesentlichen Punkten ab. Der Entwurf unterscheidet nunmehr zwischen dem Zustand der äußeren Gefahr, d. h. dem Angriff auf das Bundesgebiet mit Waffengewalt oder der Drohung eines solchen Angriffs, und dem Zustand der inneren Gefahr, nämlich der ernstlichen und unmittelbaren Bedrohung für den Bestand oder die freiheitlich demokratische Grundordnung des Bundes oder eines Landes, sowie dem Katastrophenzustand, nämlich der Gefährdung von Leib und Leben der Bevölkerung durch eine Naturkatastrophe und ähnliche Ereignisse. Die an den Eintritt bzw. die Feststellung eines solchen Zustandes geknüpften Rechtsfolgen sind nunmehr unterschiedlich ausgestaltet worden. Für den Zustand der äußeren Gefahr ist vorgesehen, daß die Feststellung dieses Zustandes auf Antrag der Bundesregierung durch den Bundestag, jedoch auch mit Zustimmung des Bundesrates erfolgen soll. Dabei hat die Bundesregierung den gegenüber dem Entwurf der 3. Wahlperiode vom Bundesrat vorgeschlagenen Gedanken aufgegriffen, für den Fall einer Handlungsunfähigkeit des Parlaments einen besonderen Ausschuß zu bilden, der nach ihrer Vorstellung aus Mitgliedern des Bundestages zu zwei Dritteln und Mitgliedern des Bundesrates zu einem Drittel bestehen soll. Dieser Ausschuß soll nach Feststellung des Zustandes der äußeren Gefahr zum Erlaß von Notgesetzen durch den Bundestag ermächtigt werden können oder notfalls solche Gesetze auch ohne besondere Ermächtigung erlassen dürfen. Im übrigen entspricht die Grundvorstellung des Regierungsentwurfs nach der amtlichen Begründung der Notwendigkeit, „im Grundgesetz für außergewöhnliche Notlagen, insbesondere für den Fall einer Bedrohung von außen, zusätzliche Eingriffe in die Grundrechte zuzulassen, ein vereinfachtes Gesetzgebungsverfahren, insbesondere ein Notverordnungsrecht der Bundesregierung vorzusehen, sowie die Zuständigkeiten des Bundes auf den Gebieten der Gesetzgebung und vor allem der Verwaltung zu erweitern und die zuständigen Bundesorgane mit erhöhten Einflußrechten gegenüber den Ländern auszustatten“.

In der ersten Lesung dieses Gesetzentwurfs am 24. Januar 1963 ist durch die Sprecher aller Fraktionen die grundsätzliche Notwendigkeit einer Vor-

sorge insbesondere für den Zustand der äußeren Gefahr anerkannt worden. Dabei wurde auch hervorgehoben, daß Voraussetzung für die Ablösung der alliierten Vorbehaltsrechte die Schaffung eines deutschen Notstandsverfassungsrechts ist, das den in Artikel 5 Abs. 2 des Deutschlandsvertrages gestellten Anforderungen entspricht.

Zugleich hat aber schon die erste Lesung des Gesetzentwurfs ergeben, daß der Bundestag auch für den Zustand der äußeren Gefahr besonderen Wert darauf legte, daß das Parlament nicht aus seiner Verantwortung entlassen werden dürfte oder sich selbst aus dieser Verantwortung entfernen könnte.

Anläßlich der ersten Lesung des Entwurfs der Bundesregierung in der 3. Wahlperiode hatte der damalige Bundesinnenminister Dr. Schröder u. a. geäußert:

„Die Ausnahmestunde ist die Stunde der Exekutive, weil in diesem Augenblick gehandelt werden muß und in diesem Augenblick nicht mehr die Möglichkeit besteht, etwa — wie dieser Wunsch vorgetragen worden ist — das ganze Verordnungswerk, das unter Umständen binnen weniger Stunden erlassen werden muß, erst komplizierten Beratungen in den auch noch so verkleinerten Ausschüssen zu unterbreiten.“

Der Regierungsentwurf der 4. Wahlperiode und in noch wesentlich verstärktem Maße der Rechtsausschuß des Bundestages hat sich im Verlaufe seiner Beratungen gegenüber dieser Konzeption zu einem grundsätzlich anderen Weg entschlossen. Im Mittelpunkt der Überlegungen des Rechtsausschusses stand als Leitgedanke immer wieder die Forderung, daß das Parlament seine Verantwortung selbst im Zustand der äußeren Gefahr wahrnehmen müsse und daß geeignete Mittel gefunden werden müßten, um das Parlament in die Lage zu versetzen, dieser Anforderung gerecht zu werden. Dabei wurde die Notwendigkeit ausdrücklich anerkannt, gefährlichen Krisensituationen so schnell wie irgendmöglich zu begegnen und der Gefahr Rechnung zu tragen, daß bei sich überstürzenden Ereignissen insbesondere im Zusammenhang mit einem bewaffneten Angriff unter den Verhältnissen eines modernen Krieges die zuständigen militärischen und zivilen Stellen der Bundesrepublik außerstande gesetzt würden, ihre Aufgaben zu erfüllen, weil die hierfür notwendige Beschlußfassung der Bundesorgane nicht oder nicht rechtzeitig erfolgen könnte. Der Rechtsausschuß hat daher eines seiner Hauptanliegen darin gesehen, daß der von ihm vorgeschlagene Gemeinsame Ausschuß, der an die Stelle von Bundestag und Bundesrat tritt, sofern diese nicht mehr zusammentreten können, nach menschlicher Voraussetzung funktionsfähig ist und selbst unter den äußersten Bedingungen auch funktionsfähig bleibt. Um dieses Ziel zu erreichen, ist die Errichtung und Tätigkeit des Gemeinsamen Ausschusses bereits in Normalzeiten vorgesehen, ohne daß dabei die verfassungsmäßigen Funktionen von Bundestag und Bundesrat beeinträchtigt werden dürfen.

Der Regierungsentwurf ist vom Rechtsausschuß in seinen eingehenden Beratungen wesentlich erweitert und umgestaltet worden. Er geht zwar mit

dem Regierungsentwurf von der Grundvorstellung aus, daß versucht werden muß, zugleich die volle Handlungsfähigkeit der Organe der Bundesrepublik sicherzustellen und zu verhindern, daß die unvermeidliche Erweiterung der Regierungsbefugnisse und die Einschränkung der Grundrechte der Bürger mißbraucht werden kann, weicht aber in der Regelung zahlreicher Einzelfragen erheblich von den ursprünglichen Vorstellungen der Bundesregierung ab. Soweit solche Änderungen eingetreten sind, sind sie in Teil B des Berichts bei den einzelnen Vorschriften dargestellt.

Die in ihren Grundzügen dargestellte Ausgestaltung des Gemeinsamen Ausschusses hatte insbesondere auch das Ziel, die Übertragung von Rechtsetzungsbefugnissen an die Bundesregierung im Falle des Zustandes der äußeren Gefahr soweit wie irgendmöglich überflüssig zu machen. In den Beratungen des Rechtsausschusses hatte sich herausgestellt, daß zwar eine Mehrheit des Ausschusses ein Notverordnungsrecht der Bundesregierung für notwendig hielt und sich hierfür aussprach, daß aber die hierfür erforderliche verfassungsändernde Mehrheit im Plenum des Bundestages voraussichtlich nicht würde erreicht werden können. Diejenigen Mitglieder des Rechtsausschusses, die sich gegen ein Notverordnungsrecht aussprachen, gingen davon aus, daß auch im Zustande der äußeren Gefahr entweder das Gesamtparlament oder jedenfalls ein Notparlament zur Verfügung stehen würde und müsse, um die notwendigen gesetzlichen Maßnahmen zu treffen. Darüber hinaus werde es notwendig und auch möglich sein, einen weiten Teil der für den Zustand der äußeren Gefahr vorzusehenden Rechtsetzungsmaßnahmen schon in Normalzeiten im Wege der normalen Gesetzgebung zu beschließen. Diese Überlegungen, die zu einer weitgehenden Übereinstimmung hinsichtlich der Ausgestaltung des Gemeinsamen Ausschusses führten, hatten insbesondere das Ergebnis, daß der Gemeinsame Ausschuß schon in Friedenszeiten tätig wird und diejenigen Gesetze, die nach Auffassung der Bundesregierung im Falle des Zustandes der äußeren Gefahr sofort beschlossen werden müssen, vorberät. Falls dann der Zustand der äußeren Gefahr eintritt, können die entsprechenden Notgesetze innerhalb kürzester Zeit durch den Gemeinsamen Ausschuß in Kraft gesetzt werden. Falls dieser wider Erwarten nicht zusammentreten kann, ergibt sich hieraus kein Recht für die Bundesregierung, Notverordnungen zu erlassen, jedoch soll die Regierung ermächtigt werden, auf der Grundlage der bereits in Friedenszeiten vorberatenen Gesetzentwürfe, die damit auch ein Mindestmaß an parlamentarischer Billigung bereits erfahren haben, vorläufige Maßnahmen zu erlassen, obwohl diese Gesetze durch den Gemeinsamen Ausschuß nicht formell in Kraft gesetzt werden konnten. Die Regierung ist jedoch verpflichtet, sofort nach Zusammentreten des Gemeinsamen Ausschusses diesen über die getroffenen Maßnahmen zu unterrichten und diese gegebenenfalls aufzuheben. Der Rechtsausschuß glaubt, daß durch dieses Verfahren sich ein darüber hinausgehendes Notverordnungsrecht der Bundesregierung erübrigt und ausreichende Vorsorge getroffen ist, daß die Regierung selbst für den Fall eines zeitweiligen Aus-

falls des Gemeinsamen Ausschusses alle zur Beseitigung der Gefahr erforderlichen Maßnahmen treffen kann.

Diese hier in ihren wichtigsten Punkten dargestellten grundsätzlichen Entscheidungen des Rechtsausschusses haben weitgehende Konsequenzen auf die Ausgestaltung der übrigen Vorschriften des Entwurfs insbesondere für die Regelung des Zustandes der äußeren Gefahr. Die entsprechenden Änderungen werden in Teil B bei den jeweiligen Vorschriften dargestellt.

Insgesamt ist der Rechtsausschuß davon überzeugt, daß die von ihm vorgeschlagene Regelung zugleich ein Höchstmaß an rechtlichen Garantien dagegen schafft, daß ein Zustand der äußeren oder der inneren Gefahr zu einem Angriff auf die freiheitlich demokratische Grundordnung mißbraucht werden könnte oder daß die Rechte der Bürger mehr als notwendig eingeschränkt werden könnten, daß zugleich aber der Bundesregierung und dem Parlament auch alle zur Beseitigung einer äußeren oder inneren Gefahr erforderlichen Möglichkeiten zur Verfügung stehen. Der Rechtsausschuß übersieht aber nicht, daß das vorgeschlagene Verfahren für den Zustand der äußeren Gefahr kompliziert ist und von allen beteiligten Stellen der Bundesregierung, des Bundestages, des Bundesrates und allen Behörden auf Länder- und Gemeindeebene erhebliche Anstrengungen schon in Friedenszeiten verlangt, um für den Ernstfall vorbereitet zu sein. Die vorgeschlagene Methode der Staatswillensbildung im äußeren Notfall kann zweifellos nur dann funktionieren, wenn sie in Friedenszeiten in gleicher Weise geübt wird, wie dies für alle militärischen und zivilen Notstandsplanungen selbstverständlich ist. Insofern wird nach Verabschiedung der Grundgesetzänderung auch vom Parlament, insbesondere von denjenigen seiner Mitglieder, die dem Gemeinsamen Ausschuß als ordentliche Mitglieder oder Stellvertreter angehören werden, ein erhebliches Maß an zusätzlicher Arbeitsbereitschaft verlangt werden müssen. Nur wenn diese Voraussetzungen erfüllt sind, wird sichergestellt werden, daß für den Ernstfall wirklich die erforderliche Vorsorge getroffen ist und die in der Verfassung vorgesehenen Maßnahmen in dieser Situation sich nicht deshalb als unbrauchbar erweisen, weil sie nicht rechtzeitig erprobt und geübt worden sind.

Die vom Rechtsausschuß vorgeschlagene Regelung weicht nicht nur von den Entwürfen der Bundesrepublik ab, sondern stellt auch im Vergleich zu den in anderen Ländern getroffenen Regelungen einen Sonderfall dar. Auf Veranlassung des Berichterstatters hat Frau Oberregierungsrätin Dr. Charlotte Eckstein im Bundesministerium des Innern in Zusammenarbeit mit dem Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, Heidelberg, eine Zusammenstellung vergleichbarer Regelungen in Staaten mit rechtsstaatlicher Verfassung insbesondere in den Mitgliedstaaten des Nordatlantik-Vertrages über die Notstandsbefugnisse der Exekutive und unter Berücksichtigung der Funktionen eines etwaigen Notparlamentes gefertigt.

Der Berichterstatter hält diese vergleichende Übersicht auch für die Beurteilung der Vorschläge des Rechtsausschusses für so wesentlich, daß er sie dem Bericht als Anlage beigefügt hat.

## B. Besonderer Bericht

### Zu § 1 Nr. 1 (Artikel 12)

Der Regierungsentwurf hatte zwar in Artikel 115 b Abs. 2 Buchstabe b vorgesehen, daß für die Dauer des Zustandes der äußeren Gefahr die Bewohner der Bundesrepublik Deutschland über das nach Artikel 12 Abs. 2 und Abs. 3 Satz 1 zulässige Maß hinaus zu Dienst- und Werkleistungen verpflichtet werden konnten, jedoch eine Einschränkung des Grundrechts aus Artikel 12 bereits in der Normalfassung nicht vorgesehen.

Im Verlaufe der Beratungen des Rechtsausschusses setzte sich zunächst die Erkenntnis durch, daß es zweckmäßiger sei, die notwendigen Vorbereitungen hinsichtlich eines Zivildienstes der Bevölkerung bereits in die Normalfassung zu übernehmen und die entsprechende Bestimmung in Artikel 115 b Abs. 2 zu streichen.

Absatz 1 des Artikels 12 GG bleibt in der Fassung des geltenden Verfassungsrechts unverändert bestehen.

Zu Absatz 2 Satz 2 des Artikels 12 GG hatte der Rechtsausschuß zunächst einstimmig beschlossen, eine neue Vorschrift einzufügen, die folgenden Wortlaut haben sollte:

„Für Zwecke der Verteidigung ist auch eine Verpflichtung zu zivilen Dienstleistungen außerhalb des Wehrdienstes zulässig.“

Diese Neufassung des Absatzes 2 Satz 2 sollte der Erkenntnis Rechnung tragen, daß ein moderner wirksamer Schutz der Zivilbevölkerung im Notstandsfall sich nur dann sicherstellen läßt, wenn bereits in Normalzeiten auch in personeller Hinsicht ausreichende Vorbereitungen getroffen werden. Im Zuge der allmählichen Entwicklung einer Gesamtkonzeption des zivilen Bevölkerungsschutzes hat sich insbesondere die Notwendigkeit herausgestellt, einen größeren Kreis von Personen bereits in normalen Zeiten verpflichten zu können. Hierbei steht jedoch nicht mit Sicherheit fest, inwieweit eine solche Verpflichtung noch innerhalb des durch die bisherige Fassung des Artikels 12 Abs. 2 Satz 1 gezogenen Rahmens zulässig ist. Artikel 12 Abs. 2 Satz 1 GG erlaubt eine Verpflichtung zu einer „herkömmlichen allgemeinen, für alle gleichen öffentlichen Dienstleistungspflicht“. Nach einer in der Sitzung nur teilweise vertretenen, allerdings nicht unbestrittenen Meinung, deckt diese Formulierung nicht die Heranziehung zur Zivildienstleistung zum Zwecke der Verteidigung außerhalb des Wehrdienstes, da zweifelhaft ist, ob diese Dienstverpflichtung unter den Begriff einer herkömmlichen Dienstleistungspflicht fällt. Die Bundesregierung ist allerdings in dem Entwurf eines Zivildienstgesetzes, das nach ihrer Auffassung keiner Verfassungsänderung bedarf, davon ausgegangen,

daß solche Dienstleistungen nicht militärischer Art bereits durch Artikel 12 Abs. 2 Satz 1 in der geltenden Fassung für zulässig erklärt sind.

Um solche Zweifel klarzustellen, hat der ursprüngliche Vorschlag des Rechtsausschusses zu Artikel 12 Abs. 2 Satz 2 ausdrücklich klarstellen wollen, daß insbesondere die in § 3 Abs. 1 des Entwurfs eines Zivildienstgesetzes genannten Dienstleistungen nichtmilitärischer Art für lebens- und verteidigungswichtige Aufgaben im Bereich der öffentlichen Verwaltung und der Streitkräfte einschließlich der verbündeten Streitkräfte sowie für Aufgaben im nichtöffentlichen Bereich, die der Versorgung der Zivilbevölkerung bei der Herstellung der Aufrechterhaltung der Verteidigungsbereitschaft dienen, zulässig sind. Die Heranziehung zu solchen Dienstleistungen sollte jedoch nur für Zwecke der Verteidigung möglich sein. Damit sollte klargestellt werden, daß eine Dienstverpflichtung nicht zulässig ist, die keinen Verteidigungszwecken dient, also etwa deswegen erfolgen soll, weil z. B. als Folge von Arbeitskämpfen oder anderen Störungen des normalen Wirtschaftsablaufes wirtschafts- oder arbeitsmarktpolitische Erwägungen für eine Lenkung des Arbeitskräfteeinsatzes sprechen. Andererseits sollte der Begriff der Verteidigung soweit zu verstehen sein, d. h. alle Dienstleistungen nichtmilitärischer Art für lebens- und verteidigungswichtige Aufgaben im Bereich der öffentlichen Verwaltung und der Streitkräfte einschließlich der verbündeten Streitkräfte sowie für Aufgaben im nichtöffentlichen Bereich, die der Versorgung der Zivilbevölkerung oder der Herstellung zur Aufrechterhaltung der Verteidigungsbereitschaft dienen, umfassen.

Zugleich sollte die zunächst vorgeschlagene Neufassung des Artikels 12 Abs. 2 Satz 2 klarstellen, daß auch die Heranziehung zum Polizeidienst und zum Grenzschutzdienst verfassungsrechtlich zulässig ist, da sich herausgestellt hat, daß die notwendige Verstärkung der Länderpolizeien und des Bundesgrenzschutzes in absehbarer Zeit allein auf freiwilliger Basis wohl nicht erreicht werden kann. Bei der vorgeschlagenen Formulierung war entsprechend dem gegenwärtigen Stand der Diskussion über die Frage des sog. Kombattantenstatus der Polizei davon ausgegangen worden, daß nur der Bundesgrenzschutz wegen seiner an der Demarkationslinie zur sowjetisch besetzten Zone Deutschlands zu erfüllenden grenzpolizeilichen Aufgaben in die Lage kommen kann, im gewissen Umfange auch militärische Funktionen übernehmen zu müssen.

Der Ausschuß hat übereinstimmend die Auffassung vertreten, daß die Verpflichtung zum Polizeidienst mit unter die Verpflichtung zu zivilen Dienstleistungen zum Zwecke der Verteidigung im Sinne des Artikels 12 Abs. 2 Satz 2 fällt. Aus diesem Grunde ist die ursprünglich vorgesehene ausdrückliche Erwähnung einer Heranziehung zum Polizeidienst in der vorgeschlagenen Fassung des Artikels 12 Abs. 2 unterblieben.

Nachdem die zunächst im Rechtsausschuß allgemein für zweckmäßig gehaltene Neufassung dieses Artikels 12 Abs. 2 GG im späteren Verlauf der Beratungen deswegen wieder strittig geworden ist,

weil die Vertreter der Fraktion der SPD im Rechtsausschuß eine allgemeine Verpflichtung zu zivilen Dienstleistungen für Zwecke der Verteidigung ohne Einschränkung für bedenklich hielten und befürchteten, daß hierdurch die Rechte der Arbeitnehmer und der Gewerkschaften in unzumutbarer Weise eingeschränkt werden könnten, hat sich der Rechtsausschuß in seiner Mehrheit zu einer Neuformulierung des vorgeschlagenen Artikels 12 Abs. 2 Satz 2 entschlossen, der nunmehr zwischen der Verpflichtung zu zivilen Dienstleistungen außerhalb des Wehrdienstes im Bereich der öffentlichen Verwaltung und der Streitkräfte einerseits und der Dienstverpflichtung im nichtöffentlichen Bereich andererseits scharf unterscheidet. Nach der nunmehr vorgeschlagenen Formulierung des Artikels 12 Abs. 2 Satz 2 soll für Zwecke der Verteidigung im Bereich der öffentlichen Verwaltung und der Streitkräfte eine Verpflichtung zu zivilen Dienstleistungen ohne Einschränkung zulässig sein. Dies schließt u. a. auch die Verpflichtung für Polizeidienste ein, wobei insoweit eine Heranziehung auch von Frauen zu zivilen Dienstleistungen im Polizeidienst zulässig ist, während nach der vorgeschlagenen Neufassung des Artikels 12 Abs. 3 im Bereich des Bundesgrenzschutzes eine Verpflichtung nur für Männer vom vollendeten 18. Lebensjahr an zulässig sein soll.

Dagegen sollen nach Artikel 12 Abs. 2 Satz 3 Dienstleistungen im nichtöffentlichen Bereich nur für Ausbildungszwecke, im übrigen nur während des Zustandes der äußeren Gefahr oder dann zulässig sein, wenn solche Dienstleistungen zur Herstellung oder Aufrechterhaltung der Verteidigungsbereitschaft oder zum Schutze oder zur Versorgung der Zivilbevölkerung erforderlich sind. Eine solche Feststellung der Bundesregierung ist nach dem Inhalt des vorgeschlagenen Artikels 53 a GG nur dann möglich, wenn zuvor der nach dieser Vorschrift gebildete Gemeinsame Ausschuß einer solchen Feststellung zugestimmt hat. Hieraus ergibt sich, daß eine Verpflichtung zur zivilen Dienstleistung im nichtöffentlichen Bereich nicht allein auf Grund einer Feststellung der Bundesregierung zulässig ist, sondern der Mitwirkung des Gemeinsamen Ausschusses bedarf.

Die Möglichkeit, Männer vom vollendeten 18. Lebensjahr an zum Grenzschutzdienst heranzuziehen, ist in dem vorgeschlagenen Artikel 12 Abs. 3 ausdrücklich erwähnt worden, um wegen des besonderen Status des Bundesgrenzschutzes klarzustellen, daß auch dieser, sofern er nicht entsprechend der für die Polizei geltenden Regelung nach Artikel 12 Abs. 2 Satz 2 unmittelbar als eine zivile Dienstleistung im Sinne dieser Vorschrift anzusehen ist, jedenfalls der Heranziehung zum Polizeidienst gleichzusetzen ist.

Die vorgeschlagene Neufassung des Artikels 12 Abs. 2 ist im Rechtsausschuß mit Mehrheit beschlossen worden, während über die Neufassung des Artikels 12 Abs. 2 Einigkeit bestand.

Artikel 12 Abs. 3, nach dem Frauen nicht gegen ihren Willen zum Zivildienst im Verband der Streitkräfte herangezogen werden dürfen, ist gegenüber der Fassung des geltenden Verfassungsrechts unverändert geblieben. Die Bundesregierung hatte zu

Artikel 115 b Abs. 2 Buchstabe b eine Erweiterung der Heranziehungsbefugnis auch über die Bestimmung des geltenden Artikels 12 Abs. 3 Satz 1 hinaus vorgesehen.

Der Rechtsausschuß hat sich mit der Frage der Dienstverpflichtung von Frauen im Verband der Streitkräfte ausführlich beschäftigt. Im Verlaufe der Beratungen hat sich herausgestellt, daß eine Mehrheit des Rechtsausschusses nicht bereit war, einer Änderung des Artikels 12 Abs. 3 GG zuzustimmen. Das Bundesministerium der Verteidigung hat gegen die Beibehaltung des gegenwärtigen Rechtszustandes erhebliche Bedenken im Hinblick darauf geäußert, daß nach seiner Auffassung die gegenwärtigen und zukünftigen freiwilligen Meldungen wahrscheinlich nicht ausreichen würden, um den vorhandenen Personalbedarf an Frauen im Verband der Streitkräfte zu decken. Eine ähnliche Auffassung hat auch der Verteidigungsausschuß mit Mehrheit in seiner Stellungnahme zu den Beschlüssen des Rechtsausschusses vertreten. Die Bundesregierung hat aber im Verlauf der Beratungen im Rechtsausschuß ihren ursprünglichen Vorschlag, Artikel 12 Abs. 3 zu ändern, nicht aufrechterhalten, nachdem sich herausgestellt hatte, daß sie für diese Auffassung nicht die Unterstützung der Mehrheit des Ausschusses finden würde, jedoch wiederholt zum Ausdruck gebracht, daß nach ihrer Auffassung die Erfahrungen der Zukunft voraussichtlich zeigen würden, daß die Beibehaltung der bisherigen Regelung nicht ausreichend sein würde. Bei den Beratungen des Rechtsausschusses ist die Notwendigkeit anerkannt worden, weitere Erfahrungen hinsichtlich der Frage zu sammeln, ob die gegenwärtige Rechtslage zur Befriedigung des Personalbedarfs der Bundeswehr ausreicht. Nach dem Ergebnis dieser Erfahrung sollen ggf. zu einem späteren Zeitpunkt diese Fragen erneut erörtert werden.

Der Rechtsausschuß ist auch übereinstimmend davon ausgegangen, daß auch dann, wenn es bei der in Artikel 12 Abs. 3 des gegenwärtigen Verfassungsrechts enthaltenen Regelung bleibt, jedenfalls sichergestellt werden muß, daß Frauen, die sich freiwillig zu einer Dienstleistung im Verband der Streitkräfte verpflichten, den gleichen Regelungen unterworfen werden müssen, wie sie z. B. im Entwurf eines Gesetzes über den Zivildienst vorgesehen sind. Nach der vorgeschlagenen Neuformulierung des Artikels 12 Abs. 4 (bisher Artikel 12 Abs. 3 GG) ist die Heranziehung und Dienstverpflichtung von Frauen „nicht gegen ihren Willen“ zulässig. Dagegen soll nach dem Willen des Ausschusses freiwillige Unterwerfung der Frauen unter die gleichen Regelungen, wie sie für Dienstverpflichtete gelten, zulässig sein, wenn dies mit ihrem Willen erfolgt. Da die gegenwärtig im Verband der Streitkräfte beschäftigten Frauen dort lediglich auf Grund eines privatrechtlichen Arbeitsvertrages tätig sind, wird es nach Inkrafttreten der Neufassung des Artikels 12 Abs. 4 GG erforderlich sein, daß sie nach ihrer Bereitschaft befragt werden, ob sie sich einer Dienstverpflichtung etwa nach Vorbild des Entwurfs eines Zivildienstgesetzes unterwerfen wollen. Soweit eine entsprechende Bereitschaft erklärt wird, ist eine Heranziehung dieser Frauen in

einer Form, die einer sonst zulässigen Dienstverpflichtung entspricht, möglich.

Artikel 12 Abs. 5 und 6 entsprechen den Vorschriften des bisherigen Artikels 12 Abs. 3 Satz 2 und Artikel 12 Abs. 4.

#### Zu § 1 Nr. 2 (Artikel 12 a)

Der Rechtsausschuß schlägt einmütig vor, bei Gelegenheit der Neufassung des Artikels 12 Abs. 2 GG auch die materiell-rechtliche Seite des Wehrdienstes mit einzubeziehen, die bisher in systematisch wenig befriedigender Weise statt im Grundrechtsteil in Artikel 73 Nr. 1 GG, also im Rahmen einer Kompetenznorm geregelt ist. Da der Wehrdienst sich seiner Natur nach von in Artikel 12 Abs. 2 GG behandelten nichtmilitärischen Dienstpflichten wesentlich unterscheidet, erschien es dem Rechtsausschuß nicht zweckmäßig, auch die Möglichkeit einer Verpflichtung zum Wehrdienst in dem neuen Artikel 12 GG mitzuregeln. Vielmehr schlägt der Ausschuß vor, in das Grundgesetz einen neuen Artikel 12 a einzufügen, in dem sowohl die bisher nach Artikel 73 Nr. 1 GG bestimmten Grenzen der Wehrpflicht als auch die bisher in Artikel 12 Abs. 2 Satz 2 und 3 geregelten Fragen der Kriegsdienstverweigerung und des Ersatzdienstes normiert werden. Die Vorschrift bringt gegenüber dem gegenwärtigen Rechtszustand keine sachliche Änderung, verbessert jedoch die Rechtssystematik des Grundgesetzes.

#### Zu § 1 Nr. 3 (Artikel 53 a)

Der Rechtsausschuß schlägt vor, mit dem Gemeinsamen Ausschuß ein Verfassungsorgan eigener Art zu schaffen, das schon im Regierungsentwurf zu Artikel 115 a Abs. 2 und Artikel 115 c Abs. 1 vorgesehen war, jedoch im Verlaufe der Beratungen des Rechtsausschusses in vielfältiger Weise ausgestaltet worden ist. Die Schaffung des besonderen Verfassungsorgans des Gemeinsamen Ausschusses, der nicht lediglich ein Ausschuß des Bundestages oder des Bundesrates ist, sondern eigenständige Befugnisse und Verpflichtungen hat, ist das eigentliche Kernstück der im Verlaufe der Beratungen des Rechtsausschusses erarbeiteten Konzeption der Notstandsverfassung. Hinsichtlich der grundsätzlichen Bedeutung der Rolle und Funktion des Gemeinsamen Ausschusses wird auf das in Teil A dieses Berichts Gesagte verwiesen.

Während der Gemeinsame Ausschuß nach den Vorstellungen des Regierungsentwurfs nur im Zustande der äußeren Gefahr tätig werden sollte und aus diesem Grunde auch verfassungssystematisch in dem vorgeschlagenen Absatz X a, der den Zustand der äußeren Gefahr regeln sollte, seinen Platz erhalten sollte, ergab sich aus der grundsätzlichen Konzeption des Rechtsausschusses eine andere Standortbestimmung innerhalb der Systematik des Grundgesetzes. Der Gemeinsame Ausschuß hat zwar seine eigentliche und wichtigste Funktion im Zustande der äußeren Gefahr, wird jedoch in dem durch den vorgeschlagenen Artikel 53 a vorgezeichneten Rahmen bereits in Normalzeiten tätig. Dieses neuartige Verfassungsorgan hat daher nach Auffassung des Rechtsausschusses seinen richtigen ver-

fassungssystematischen Platz nach den die Funktion der Verfassungsorgane Bundesrat und Bundestag betreffenden Bestimmungen des Grundgesetzes. Der Ausschuß schlägt daher vor, hinter Artikel 53 GG einen neuen Abschnitt IVa mit dem einzigen Artikel 53 a einzufügen, der den Gemeinsamen Ausschuß betrifft.

Mit der Schaffung des Gemeinsamen Ausschusses wird nicht beabsichtigt, die Befugnisse der normalen Verfassungsorgane (Bundestag und Bundesrat) in irgendeiner Weise zu beeinträchtigen. Der Gemeinsame Ausschuß wird zwar schon in Normalzeiten tätig, kann jedoch in dieser Zeit den Bundestag und Bundesrat weder ersetzen noch in ihrer normalen Funktion beeinträchtigen. Lediglich dann, wenn wegen der mit dem Zustand der äußeren Gefahr verbundenen faktischen Situation die Funktionsfähigkeit der normalen Verfassungsorgane nicht mehr gegeben ist, tritt der Gemeinsame Ausschuß weitgehend in die Rechte von Bundestag und Bundesrat ein.

#### Zu Artikel 53 a Abs. 1

Soweit im Zustande der äußeren Gefahr Bundestag und Bundesrat vorübergehend nicht zusammenreten können oder während dieses Zustandes ganz funktionsunfähig werden, vereinigt der Gemeinsame Ausschuß die Befugnisse dieser beiden Verfassungsorgane in sich. Mit Hinweis hierauf hat der Bundesrat in seiner Stellungnahme zum Regierungsentwurf verlangt, daß der Gemeinsame Ausschuß paritätisch mit Mitgliedern aus beiden Gremien besetzt werden sollte. Auch die SPD hat im Verlaufe der Beratungen des Rechtsausschusses zunächst die gleiche Auffassung vertreten. Im weiteren Verlaufe der Beratungen wurde jedoch darüber Einigkeit erzielt, daß der Gemeinsame Ausschuß zu zwei Dritteln aus Mitgliedern des Bundestages und zu einem Drittel aus Mitgliedern des Bundesrates zusammengesetzt sein soll, wie dies in Artikel 53 a Abs. 1 Satz 1 vorgesehen ist. Diese Zusammensetzung beruht auf der Erwägung, daß der Bundestag im Hinblick auf seine größeren Befugnisse auf dem Gebiet der Gesetzgebung und auf seine Alleinbefugnis zur Wahl des Bundeskanzlers das gewichtigere Verfassungsorgan ist, während der Bundesrat demgegenüber nur beschränkt die Stellung einer zweiten Gesetzgebungskammer hat.

Artikel 53 a Abs. 1 Satz 3 legt fest, daß jedes Bundesland im Gemeinsamen Ausschuß durch ein von ihm gestelltes Mitglied vertreten wird. Der Rechtsausschuß geht dabei einmütig davon aus, daß Berlin nach dem geltenden deutschen Verfassungsrecht und der Rechtsprechung des Bundesgerichtshofs als Bundesland mitzuzählen ist. Hieraus ergibt sich, daß der Bundesrat durch 11 Mitglieder im Gemeinsamen Ausschuß vertreten wird. Ausgehend von der Festlegung, daß ein Drittel der Mitglieder des Gemeinsamen Ausschusses Mitglieder des Bundesrates und zwei Drittel seiner Mitglieder Abgeordnete des Bundestages sind, ergibt sich aus Artikel 53 a Abs. 1 Satz 1 in Verbindung mit Artikel 53 Abs. 1 Satz 3, daß der Gemeinsame Ausschuß 33 Mitglieder hat, von denen 22 der Bundestag und 11 der Bundesrat stellt.

Artikel 53 a Abs. 1 Satz 3 spricht davon, daß die Länder im Gemeinsamen Ausschuß durch „Mitglieder des Bundesrates“ vertreten werden. Gemäß Artikel 51 Abs. 1 Satz 1 GG müssen die Mitglieder des Bundesrates Mitglieder der sie bestellenden Landesregierung, d. h. Landesminister, sein. Aus dieser Vorschrift ergibt sich demnach, daß Mitglied im Gemeinsamen Ausschuß, soweit es sich um die Vertreter des Bundesrates handelt, nur ein Landesminister sein kann; eine Mitgliedschaft von Landesbeamten im Gemeinsamen Ausschuß ist ausgeschlossen; sie können auch nicht anstelle der Landesminister als Stellvertreter tätig sein.

Während sonst die Mitglieder der Landesregierungen im Bundesrat an die Weisungen ihrer jeweiligen Regierung gebunden sind, ist diese Weisungsgebundenheit im Gemeinsamen Ausschuß ausdrücklich ausgeschlossen worden, um die jederzeitige schnelle Funktionsfähigkeit und Entscheidungsmöglichkeit des Gemeinsamen Ausschusses sicherzustellen.

Hinsichtlich der Abgeordneten des Bundestages unterscheidet Artikel 53 a Abs. 1 nicht zwischen den im Bundestag vollstimmberechtigten und den nur mit Einschränkungen stimmberechtigten Abgeordneten. Entsprechendes gilt für die Mitglieder des Bundesrates. Hieraus ergibt sich, daß die Abgeordneten des Landes Berlin ebenso wie die Berliner Mitglieder des Bundesrates im Gemeinsamen Ausschuß nach deutschem Verfassungsrecht volles Stimmrecht erhalten sollen.

Aus Artikel 53 a Abs. 1 ergibt sich, daß alle Mitglieder des Gemeinsamen Ausschusses grundsätzlich gleichberechtigt sind, daß also nicht zwischen den Abgeordneten des Bundestages und den Mitgliedern des Bundesrates unterschieden wird. Insbesondere ist auch nicht vorgesehen, daß bei den einzelnen Entscheidungen eine Abstimmung nach Bänken erfolgen soll. Von diesem Grundsatz wird jedoch in Artikel 115 h Abs. 4 und 5 hinsichtlich der Wahl des Bundeskanzlers und des konstruktiven Mißtrauensvotums eine wichtige Ausnahme gemacht (vgl. dort).

Artikel 53 a Abs. 1 Satz 4 sieht vor, daß die Bildung des Gemeinsamen Ausschusses und sein Verfahren im einzelnen durch eine Geschäftsordnung geregelt werden, die vom Bundestag zu beschließen ist und der Zustimmung des Bundesrates bedarf. Die Geschäftsordnung wird vor allem folgende Fragen zu regeln haben:

1. Verfahren bei der Bestimmung der Mitglieder,
2. Bestimmung von Stellvertretern für die Mitglieder,
3. Zuständigkeit des Gemeinsamen Ausschusses zwischen zwei Wahlperioden,
4. Präsenzpflcht für die Mitglieder des Gemeinsamen Ausschusses,
5. Anhörungsrecht für die Mitglieder der Bundesregierung,
6. Beschlußfähigkeit,
7. Mehrheiten,
8. Geheimhaltung.

Über die Ausgestaltung des wesentlichen Inhalts der Geschäftsordnung haben bereits vorbereitende Beratungen stattgefunden. Der Ausschuß ist sich darüber einig, daß Ziel jeder Regelung der Geschäftsordnung sein muß, die jederzeitige sofortige Funktionsfähigkeit des Gemeinsamen Ausschusses zu erreichen. Der Ausschuß empfiehlt daher, folgende wichtigsten Grundsätze in eine künftige Geschäftsordnung aufzunehmen:

1. Für die 33 Mitglieder des Gemeinsamen Ausschusses soll eine gleiche Anzahl von Stellvertretern gewählt werden, die jeweils im Falle des Ausscheidens eines Mitglieds oder eines Stellvertreters sofort wieder aufgefüllt werden soll.
2. Ordentliche Mitglieder und Stellvertreter des Gemeinsamen Ausschusses sollen grundsätzlich gleiche Rechte und Pflichten haben, abgesehen von der Frage des Stimmrechts.
3. Der Gemeinsame Ausschuß soll dann beschlußfähig sein, wenn mehr als die Hälfte seiner Mitglieder anwesend ist.
4. Durch geeignete Maßnahmen muß sichergestellt werden, daß die ordentlichen Mitglieder und die Stellvertreter des Gemeinsamen Ausschusses kurzfristig erreichbar sind und im Falle eines drohenden Spannungszustandes ohne Verzögerung an den Sitz der Bundesregierung gebracht werden können.
5. Durch geeignete Maßnahmen muß sichergestellt werden, daß jeweils ein Drittel der ordentlichen Mitglieder und Stellvertreter, d. h. 22 Mitglieder bzw. Stellvertreter im Gemeinsamen Ausschuß, am Sitz der Bundesregierung anwesend sind, und zwar ohne Rücksicht auf den normalen Zeitplan von Bundestag und Bundesrat und einschließlich aller Sonn- und Feiertage, Urlaubszeiten usw.

Der Rechtsausschuß geht davon aus, daß die Funktionsfähigkeit des Gemeinsamen Ausschusses nur dann sichergestellt ist und damit die von ihm insgesamt vorgeschlagenen Regelungen praktikabel sind, wenn diese Mindestvoraussetzungen erfüllt werden.

#### Zu Artikel 53 a Abs. 2

Die empfohlene Regelung zu Artikel 53 a Abs. 2 geht davon aus, daß nicht alle in einem Zustand der äußeren Gefahr erforderlichen gesetzlichen Regelungen im Rahmen der normalen Gesetzgebung in Friedenszeiten getroffen werden können. Dabei vertritt der Rechtsausschuß die Auffassung, daß im Wege der normalen Gesetzgebung soweit als möglich Vorsorge auch für einen Zustand der äußeren Gefahr getroffen werden soll, damit Zahl und Umfang der nicht ganz vermeidbaren Notgesetze auf ein Mindestmaß herabgesetzt wird. Der Bundesgesetzgeber kann jedoch einen Teil der notwendigen Vorschriften deswegen nicht erlassen, weil ihm außerhalb des Zustandes der äußeren Gefahr die entsprechende Gesetzgebungszuständigkeit fehlt. Durch die Verabschiedung anderer Bestimmungen im Frieden könnte die Erreichung des Gesetzeszweckes vereitelt werden. Schließlich ist die Verabschiedung anderer Gesetze in normalen Zeiten

entweder aus Gründen der Geheimhaltung oder aus anderen politischen Erwägungen nicht möglich.

Andererseits muß jedoch sichergestellt werden, daß nach Eintritt eines Zustandes der äußeren Gefahr mit geringstem Zeitaufwand die dann sofort erforderlichen gesetzlichen Regelungen in Kraft gesetzt werden können, damit die entsprechenden Maßnahmen zur Bekämpfung der Gefahr ergriffen werden können. Nach dem vorgeschlagenen Artikel 115 e Abs. 1 kann entweder der Bundestag nach Feststellung des Zustandes der äußeren Gefahr den Gemeinsamen Ausschuß zum Erlaß von Notgesetzen ermächtigen, oder der Gemeinsame Ausschuß erhält die Gesetzgebungsbefugnis deswegen, weil der Bundestag funktionsunfähig geworden ist. In diesem Falle muß der Gemeinsame Ausschuß die entsprechenden gesetzlichen Regelungen treffen. Damit dieses Ziel erreicht werden kann, müssen die von der Bundesregierung ausgearbeiteten Gesetzentwürfe jedoch bereits im Frieden vom Gemeinsamen Ausschuß gebilligt werden, weil

1. nach Feststellung des Zustandes der äußeren Gefahr keine Zeit für umfangreiche Gesetzesberatungen bleiben wird. Der Gemeinsame Ausschuß muß vielmehr die vorbereiteten und von ihm im Frieden gebilligten Entwürfe innerhalb kürzester Frist verabschieden und in Kraft setzen können.
2. Es müssen bereits auf Grund der Gesetzentwürfe auf allen Verwaltungsebenen organisatorische und verwaltungsinterne Maßnahmen vorbereitet oder getroffen werden, damit der sofortige Gesetzesvollzug gewährleistet ist.

Diese vorsorglichen vorbereitenden Maßnahmen sind aber nur dann sinnvoll, wenn damit gerechnet werden kann, daß der Gemeinsame Ausschuß die Gesetze auch in der Entwurfsfassung verabschiedet.

Damit diese Ziele erreicht werden, soll der Gemeinsame Ausschuß nach Artikel 53 a Abs. 2 die Gesetzentwürfe schon in Normalzeiten nicht nur vorberaten, sondern sie billigen. Der Ausdruck „Billigung“ entspricht inhaltlich dem Erfordernis der Zustimmung. Dieser Begriff „Zustimmung“ wird aber deswegen nicht verwandt, weil zum Ausdruck kommen soll, daß der formale Gesetzesbeschluß noch nicht im Frieden erfolgt.

Durch Neuwahl im Bund und in den Ländern und durch einen auf anderen Gründen beruhender Mitgliederwechsel kann sich die Zusammensetzung des Gemeinsamen Ausschusses ändern. Wenn sich diese Zusammensetzung des Gemeinsamen Ausschusses, z. B. auf Grund von Neuwahlen zum Bundestag, wesentlich ändert, ist ein neu zusammentretender Gemeinsamer Ausschuß nicht an die Billigung der Gesetzentwürfe durch den vorangehenden Gemeinsamen Ausschuß gebunden. Die Geschäftsordnung wird daher festlegen müssen, daß der Ausschuß jeweils die Entscheidungen seines Vorgängers erneut überprüft und in der gleichen Weise zu den Entwürfen Stellung nimmt, damit sichergestellt ist, daß im Falle des Zustandes der äußeren Gefahr diese Gesetzentwürfe in Kraft gesetzt werden kön-

nen. Soweit sich gegenüber der früheren Beurteilung der Gesetzentwürfe in dem neuen Gemeinsamen Ausschuß eine abweichende Beurteilung ergibt, können und müssen die Gesetzentwürfe entsprechend geändert werden.

Der Gemeinsame Ausschuß kann nur dann in sinnvoller Weise zu den ihm vorzulegenden Gesetzentwürfen Stellung nehmen, wenn er nicht nur über diese, sondern zugleich über die diesen zugrunde liegenden Planungen unterrichtet wird. Der Begriff der Planung soll im weitesten Sinne verstanden werden. Er schließt alle Planungen ein, deren Kenntnis für die Tätigkeit des Ausschusses überhaupt von Bedeutung sein können. Hierunter fallen insbesondere auch die Grundzüge einer Alarmplanung auf militärischem und zivilem Gebiet, in die der Ausschuß Einblick haben muß, damit seine Mitwirkung gemäß Absatz 3 sinnvoll ist.

Der geheime oder vertrauliche Charakter der dem Gemeinsamen Ausschuß vorzulegenden Gesetzentwürfe und der diesen zugrunde liegenden Planungen wird es erforderlich machen, daß in der Geschäftsordnung des Gemeinsamen Ausschusses eine Regelung getroffen wird, die sicherstellt, daß die dem Gemeinsamen Ausschuß vorgelegten Erkenntnisse entsprechend vertraulich behandelt werden. Da der Gemeinsame Ausschuß nicht einem Ausschuß des Bundestages gleichzusetzen ist, sondern ein Verfassungsorgan eigener Art ist, gelten die für die Behandlung geheimer oder vertraulicher Gegenstände im Bundestag bestehenden Regelungen für den Gemeinsamen Ausschuß nicht unmittelbar.

#### Zu Artikel 53 a Abs. 3

Der Rechtsausschuß hat dem Gemeinsamen Ausschuß weit über die von der Bundesregierung vorgeschlagenen Regelungen hinaus eine Mitwirkungsbefugnis für die sogenannte Spannungszeit, d. h. für eine vor der formalen Feststellung des Zustandes der äußeren Gefahr liegende bedrohliche Situation, verliehen. Der Rechtsausschuß ging dabei von der Überzeugung aus, daß Entscheidungen der Bundesregierung in Spannungszeiten, die entweder in der Feststellung bestehen können, daß eine bestimmte Maßnahme zur Herstellung der erhöhten Verteidigungsbereitschaft erforderlich ist, oder die die Zustimmung zu einer im Rahmen eines Bündnisvertrages notwendigen Mobilmachungsmaßnahme sind, weittragende selbständige Wirkungen erzeugen können, die die Mitwirkung eines parlamentarischen Gremiums erforderlich machen.

Absatz 3 behandelt zunächst die Mitwirkung des Gemeinsamen Ausschusses bei Feststellungen, die in einem Bundesgesetz über die Verteidigung oder des Schutzes der Zivilbevölkerung vorgesehen sind und bestimmte gesetzliche Rechtswirkungen haben. Solche Feststellungen soll die Bundesregierung in Zukunft nur treffen dürfen, nachdem der Gemeinsame Ausschuß sie zuvor gebilligt hat. Für den Begriff der Billigung gilt das oben zu Absatz 2 Gesagte.

Beispiele für solche Feststellungen im geltenden Recht sind die §§ 6, 21 a, 48, 49 Wehrpflichtgesetz

und die §§ 1 und 83 Bundesleistungsgesetz. Entsprechende Feststellungen sind in den dem Bundestag vorliegenden Entwürfen von einfachen Notstandsgesetzen enthalten, und zwar § 4 Zivildienstgesetz, § 1 Aufenthaltsregelungsgesetz, § 59 Selbstschutzgesetz, § 5 Wirtschaftssicherstellungsgesetz, § 6 Verkehrssicherstellungsgesetz, § 7 Ernährungssicherstellungsgesetz, § 12 Wassersicherstellungsgesetz.

Wenn die Bundesregierung im Rahmen eines Bündnisvertrages einem Beschluß zustimmt, durch den die stufenweise beschleunigte Herstellung der vollen Verteidigungsbereitschaft angeordnet wird, soll der Gemeinsame Ausschuß ebenfalls mitwirken. Hierbei ist aber nicht die Billigung durch den Gemeinsamen Ausschuß, sondern nur seine vorherige Anhörung im Grundsatz erforderlich. Mit dem Begriff der „stufenweisen Anordnung“ ist die gruppenweise Auslösung von bestimmten Maßnahmen der Mobilmachung gemeint, wie sie nach dem gegenwärtig innerhalb der NATO bestehenden System der militärischen und zivilen Alarmplanung vorgesehen ist. Die Regelung gilt jedoch nicht etwa nur für die Mitwirkung der zuständigen Organe der Bundesrepublik im Rahmen der NATO, sondern für jeden Bündnisvertrag.

Damit in den Fällen, in denen der Gemeinsame Ausschuß entweder in der Form der Billigung oder der Anhörung mitwirken muß, keine unüberwindlichen Schwierigkeiten im Hinblick auf die Bekämpfung einer sich schnell entwickelnden Gefahr auf Grund eines feindlichen Angriffes entstehen, wird vorgeschlagen, daß es einer Beteiligung des Gemeinsamen Ausschusses dann nicht bedarf, wenn er nicht zusammentreten kann oder nicht beschlußfähig ist und die Lage unabweisbar ein sofortiges Handeln erfordert. Der Gemeinsame Ausschuß ist jedoch in diesem Falle wie auch dann, wenn er an einer Feststellung oder Anordnung beteiligt gewesen ist, laufend zu unterrichten, damit er das in Absatz 4 vorgesehene Kontrollrecht ausüben kann.

#### Zu Artikel 53a Abs. 4

Die durch die Bundesregierung gemäß Artikel 53a Abs. 3 Satz 1 und nach den sogenannten einfachen Notstandsgesetzen getroffenen Feststellungen sind Maßnahmen der Exekutive und können unmittelbar nur durch die Bundesregierung aufgehoben werden. Bundestag und Bundesrat können jedoch verlangen, daß eine solche Feststellung von der Bundesregierung aufgehoben wird. Da der Gemeinsame Ausschuß vielfach auf Grund der nur ihm, nicht dagegen Bundestag und Bundesrat zugänglichen Informationen eher in der Lage sein wird, darüber zu entscheiden, ob die Aufhebung einer nach Artikel 53a Abs. 3 getroffenen Feststellung zweckmäßig ist, sieht Artikel 53a Abs. 4 Satz 2 ein Initiativrecht des Gemeinsamen Ausschusses bei Bundestag und Bundesrat vor, mit dem auf die Aufhebung entsprechender Feststellungen hingewirkt werden soll.

Die Aufhebungsbefugnis nach Absatz 4 bezieht sich nur auf die Aufhebung von Feststellungen, nicht dagegen von sonstigen Maßnahmen zur be-

schleunigten Herstellung der vollen Verteidigungsbereitschaft.

#### Zu § 1 Nr. 4 (Artikel 59 a)

Der Rechtsausschuß schlägt vor, die in Artikel 59 a GG enthaltene Regelung der Feststellung des Verteidigungsfalles des Friedensschlusses im wesentlichen unverändert zu lassen, und auch der Regierungsentwurf hatte wesentliche sachliche Änderungen dieser Verfassungsnorm nicht vorgeschlagen.

Der Rechtsausschuß hat ausführlich die Frage behandelt, ob im Hinblick auf die vorgeschlagene Einfügung von Vorschriften zur Feststellung des Zustandes der äußeren Gefahr die bisherigen Vorschriften über die Feststellung des Verteidigungsfalles noch erforderlich sind, bzw. ob sie im Hinblick auf die neuen Regelungen in diesen besser koordiniert werden sollten. Der Ausschuß ist dabei davon ausgegangen, daß der Wehrverteidigungsfall und der Zustand der äußeren Gefahr einheitlich und faktisch zusammenfallen könnten, daß es aber dennoch zweckmäßig erscheint, beide Möglichkeiten gesondert vorzusehen, weil es z. B. auf Grund von außenpolitischen Entwicklungen oder als Folge einer eingegangenen Bündnisverpflichtung erforderlich sein kann, die Feststellung zu treffen, daß der Verteidigungsfall eingetreten ist, ohne daß die Voraussetzungen des Zustandes der äußeren Gefahr, nämlich einer unmittelbaren Bedrohung des Bundesgebietes mit Waffengewalt schon vorliegen.

Es soll demnach grundsätzlich bei der in Artikel 59 a GG vorgesehenen Regelung verbleiben. Artikel 59 a Abs. 2 ist jedoch in seinem ersten Satz klarer gefaßt worden. Die Befugnis des Bundespräsidenten mit Gegenzeichnung des Bundeskanzlers, die Feststellung zu treffen, daß der Verteidigungsfall eingetreten ist, soll nach der Neufassung nur dann bestehen, wenn der Bundestag entweder überhaupt nicht zusammentreten kann oder wenn er wegen fehlender Beschlußfähigkeit nicht in der Lage ist, eine entsprechende Feststellung zu treffen. Bei der zweiten Alternative ist auch an die Möglichkeit gedacht, daß der Bundestag zwar zusammentreten und beraten kann, daß er aber entweder von vornherein nach den Bestimmungen der Geschäftsordnung zwar beratungs- aber nicht beschlußfähig ist oder im Laufe der Beratungen die ursprünglich vorhandene Beschlußfähigkeit entfällt. Diese Voraussetzungen entsprechen der in Artikel 115 a Abs. 2 und 115 e Abs. 1 Satz 2 vorgesehenen Regelung.

Der vorgeschlagene neue Absatz 3 des Artikels 59 a entspricht inhaltlich der von der Bundesregierung zu Artikel 115 a Abs. 4 des Gesetzentwurfs für die Feststellung des Zustandes der äußeren Gefahr vorgeschlagenen Regelung, nach welcher der Bundespräsident die Feststellung gemäß Artikel 82 GG zu verkünden hat, wobei er den Umständen entsprechend von den Vorschriften des Artikels 82 GG abweichen kann. Der Rechtsausschuß hielt es für zweckmäßig, diese Regelung entsprechend bereits für die Feststellung des Verteidigungsfalles vorzusehen, während die inhaltlich gleiche Regelung für Artikel 115 a gilt, dort jedoch lediglich in Form

einer Verweisung auf die in Artikel 59 a Abs. 3 enthaltene Vorschrift behandelt wird.

Der neu vorgeschlagene Absatz 4 des Artikels 59 a entspricht inhaltlich der im Regierungsentwurf zu Artikel 115 h vorgeschlagenen Regelung, die nach den Vorschlägen des Rechtsausschusses nunmehr in Artikel 115 a Abs. 5 enthalten sein soll. Nach dieser Vorschrift gilt der Zustand der äußeren Gefahr als eingetreten, wenn das Bundesgebiet mit Waffengewalt angegriffen wird und die zuständigen Bundesorgane außerstande sind, sofort die entsprechende Feststellung zu treffen. Unter den gleichen Voraussetzungen ist nach dem vorgeschlagenen Artikel 59 a Abs. 4 auch der Verteidigungsfall eingetreten.

Die Absätze 5 und 6 des Artikels 59 a GG entsprechen dem geltenden Verfassungsrecht (vgl. bisher Artikel 59 a Abs. 3 und 4 GG).

#### Zu § 1 Nr. 5 (Artikel 73 Nr. 1)

Als Konsequenz der Einführung eines neuen Artikels 12 a in das Grundgesetz wird vorgeschlagen, in Artikel 73 Nr. 1 die Worte „für Männer vom vollendeten 18. Lebensjahr an“ zu streichen, da diese Bestimmung nunmehr entbehrlich ist.

#### Zu § 1 Nr. 6 (Artikel 74 Nr. 3 a)

Die Vorschrift erweitert den Katalog der konkurrierenden Gesetzgebungszuständigkeiten des Bundes gemäß Artikel 74 GG. Diese Regelung ist eine Konsequenz der in § 1 Nr. 7 und 8 des Entwurfs vorgeschlagenen Erweiterung des Artikels 91 GG (Regelung des inneren Notstandes) und der Einführung eines Artikels 91 a in das Grundgesetz (Katastrophennotstand).

#### Zu § 1 Nr. 7 (Artikel 91)

##### Allgemeines

Der Entwurf der Bundesregierung hatte vorgeschlagen, in das Grundgesetz einen besonderen Abschnitt X b über den Zustand der inneren Gefahr aufzunehmen. Diese Regelung sollte erheblich über die in Artikel 91 GG gegebenen Möglichkeiten hinausgehen und im wesentlichen dem Bunde ähnliche Möglichkeiten geben, wie sie für die Regelung des Zustandes der äußeren Gefahr im Regierungsentwurf vorgesehen waren.

Nachdem gegen diesen Vorschlag der Bundesregierung schon in der ersten Lesung des Bundestages von den Vertretern der Opposition erhebliche Bedenken geltend gemacht worden waren und auch die Grundsatz Aussprache im Rechtsausschuß zu keiner Einigung auf der Grundlage der Vorschläge der Bundesregierung führte, legte das Bundesministerium des Innern am 31. August 1964 eine neue Formulierungshilfe vor, die sich in ihrer grundsätzlichen Konzeption wesentlich von den Vorschlägen des Regierungsentwurfs unterschied. Der Rechtsausschuß entschied sich dafür, den Grundsätzen dieser Formulierungshilfe zu folgen, die aber im Verlaufe der weiteren Beratungen in Einzelfragen noch erheblich verändert wurde.

Die hierin enthaltenen Vorschläge weichen von der Vorstellung des Regierungsentwurfs in folgenden Punkten ab:

- a) Im Gegensatz zu dem Regierungsentwurf (vgl. Artikel 115 i) wird der Begriff der drohenden Gefahr für den „Bestand oder die freiheitlich demokratische Grundordnung des Bundes oder eines Landes“ nicht näher definiert. Entgegen einer Anregung des Bundesrates ist auch eine ausdrückliche und förmliche Feststellung des Zustandes der inneren Gefahr nicht vorgesehen.
- b) Die Möglichkeiten der Länder, einem regionalen Zustand der inneren Gefahr zu begegnen, sollen dadurch verstärkt werden, daß den Ländern auch das Recht zur Anforderung von Kräften des Bundesgrenzschutzes und dem Bunde die Befugnis gegeben wird, den Ländern Streitkräfte für den Einsatz im Innern zur Verfügung zu stellen (vgl. Artikel 91 Abs. 1 in der Fassung des Rechtsausschusses).
- c) Die im Regierungsentwurf zu Artikel 115 l Abs. 1 Buchstabe b vorgesehene zusätzliche Einschränkung der Grundrechte aus Artikel 5 Abs. 1 GG im Falle des inneren Notstandes entfällt.
- d) Der Gemeinsame Ausschuß erhält im Gegensatz zu dem Vorschlag der Bundesregierung (Artikel 115 l Abs. 2 des Regierungsentwurfs) kein Notgesetzgebungsrecht.
- e) Die Bundesregierung erhält auch für den Zustand der inneren Gefahr kein Notverordnungsrecht, wie dies in Artikel 115 l Abs. 2 Satz 2 des Regierungsentwurfs vorgesehen war.
- f) Der Vorschlag des Rechtsausschusses unterscheidet nicht zwischen solchen inneren Notständen, die von Kräften außerhalb des Bundesgebietes gesteuert werden und einen überregionalen Charakter annehmen, und anderen inneren Notständen überregionalen Charakters. Für den ersteren Fall gelten solange keine Sonderregelungen, als nicht zugleich ein Zustand der äußeren Gefahr eintritt und nach den Vorschriften des Artikels 115 a des Entwurfs förmlich festgestellt wird.
- g) Der nach den Vorschlägen des Rechtsausschusses in Übereinstimmung mit dem Regierungsentwurf zulässige Einsatz von Streitkräften im Inneren wird grundsätzlich an das geltende Polizeirecht gebunden (vgl. Artikel 91 Abs. 1 und 2 der Ausschußvorlage). Ein darüber hinausgehender Einsatz ist zulässig, sofern die Abwehr der Gefahr dies erfordert, jedoch wird dieser Einsatz im Regelfall an die vorherige Zustimmung des Bundestages gebunden.
- h) Die Bundesregierung erhält kein Recht zum Einsatz von Bundesbeauftragten, wie dies für den Zustand der äußeren Gefahr in Artikel 115 b Abs. 3 vorgesehen ist und von dem Regierungsentwurf auch für den Fall des Zustandes der inneren Gefahr gefordert worden ist (vgl. Artikel 115 l Abs. 1 Buchstabe c).
- i) Die Weisungsbefugnisse der Bundesregierung gegenüber den Ländern bei überregionalen in-

neren Notständen im Sinne des Artikels 91 Abs. 2 werden auf die Befugnisse beschränkt, die nach geltendem Verfassungsrecht für die Bundesauftragsverwaltung gelten.

#### Zu Artikel 91 Abs. 1

Für den Fall des regionalen inneren Notstandes schlägt der Rechtsausschuß vor, gegenüber Artikel 91 Abs. 1 GG die Möglichkeiten des Landes zur Bekämpfung der Gefahr dadurch zu verstärken, daß nicht nur die Anforderung von Polizeikräften anderer Länder zulässig ist, sondern darüber hinaus auch Kräfte des Bundesgrenzschutzes angefordert werden können. Zugleich erhält der Bund, sofern auch diese Polizeikräfte nicht ausreichen, die Befugnis, mit Zustimmung des Bundesrates der Landesregierung Streitkräfte als Polizeikräfte zur Verfügung zu stellen. Während über den Grundsatz des vorgeschlagenen Artikels 91 Abs. 1 Satz 1 im Rechtsausschuß Einigkeit bestand, wurde der Vorschlag zu Artikel 91 Abs. 1 Satz 2 im Ausschuß mit Mehrheit bei einigen Stimmenthaltungen verabschiedet.

Bei der Beratung und Beschlußfassung zu Artikel 91 Abs. 1 GG hat sich der Rechtsausschuß im wesentlichen von folgenden Gesichtspunkten leiten lassen:

#### 1. Zu Artikel 91 Abs. 1 Satz 1

a) Wenn ein Land nach dieser Vorschrift Polizeikräfte anderer Länder oder des Bundesgrenzschutzes anfordert, dann besteht kein Rechtsanspruch dieses Landes darauf, daß ihm die Polizeikräfte bzw. der Bundesgrenzschutz in jedem Falle wirklich zur Verfügung gestellt werden. Vielmehr liegt die Entscheidung der anderen Länder bzw. der Bundesregierung über die Zurverfügungstellung von Polizeikräften bzw. von Kräften des Bundesgrenzschutzes in deren pflichtgemäßem Ermessen. Die Landes- bzw. Bundesregierung wird prüfen müssen, ob in dem betreffenden Gebiet ebenfalls ein Notstand besteht oder aus anderen zwingenden Gründen die Polizei- bzw. Grenzschutzkräfte unentbehrlich sind. Für die Entscheidung der Bundesregierung wird die Prüfung der Frage wesentlich sein, ob im Zusammenhang mit dem inneren Notstand Grenzkonflikte bestehen oder drohen oder aus anderen Gründen eine verstärkte Grenzüberwachung erforderlich ist. Aus dem Verfassungsprinzip der Bundestreue, das Bund und Länder und wohl auch die Länder untereinander wechselseitig verpflichtet, ergibt sich jedoch im Grundsatz, daß die Zurverfügungstellung von Polizei- bzw. Grenzschutzkräften nicht ohne hinreichenden sachlichen Grund verweigert werden kann. Insofern kann sich nach den jeweils im Einzelfall vorherrschenden Verhältnissen eine rechtlich bedeutsame Verpflichtung des anderen Landes bzw. des Bundes ergeben, Polizei- bzw. Grenzschutzkräfte zur Beseitigung des regionalen inneren Notstandes zur Verfügung zu stellen.

b) Der Vorschlag des Rechtsausschusses geht davon aus, daß bei dem Einsatz einer Einheit des Bundesgrenzschutzes gemäß Artikel 91 Abs. 1 Satz 1 der Ausschußvorlage keine Unterstellung dieser Einheit unter die Landesregierung erfolgt. Vielmehr wird die betreffende Bundesgrenzschutzeinheit der Landesregierung nur in der Weise zur Verfügung gestellt, daß der Einheitsführer vom Bundesministerium des Innern die Weisung erhält, sich beim Landesinnenminister oder der von diesem bestimmten Stelle zu melden, dort einen Auftrag entgegenzunehmen und diesen Auftrag im einzelnen unter eigener Verantwortung, allerdings in Ausübung einer Verwaltungskompetenz des betreffenden Landes auszuführen, ohne hinsichtlich der im einzelnen zu ergreifenden Maßnahmen den Weisungen der Landesinstanzen zu unterliegen.

c) Die in einem Lande eingesetzten Polizeikräfte eines anderen Landes oder die Einheiten des Bundesgrenzschutzes unterstehen jedoch den Rechtsnormen des im Einsatzland geltenden Landespolizeirechtes.

#### 2. Zu Artikel 91 Abs. 1 Satz 2

Durch diese Vorschrift ist der Bundesregierung die Möglichkeit eingeräumt, der Landesregierung mit Zustimmung des Bundesrates Streitkräfte als Polizeikräfte zur Verfügung zu stellen. Durch die Formulierung soll klargestellt werden, daß auch dann, wenn die Voraussetzungen des Artikels 91 Abs. 1 Satz 2 vorliegen, keine Verpflichtung der Bundesregierung besteht, Streitkräfte zur Verfügung zu stellen. Auch das Prinzip der Bundestreue ergibt keine solche Verpflichtung; vielmehr soll die Bundesregierung in ihrer Entscheidung frei und berechtigt sein, diese auch von reinen Zweckmäßigkeitserwägungen oder politischen Gesichtspunkten abhängig zu machen, die im Einzelfall gegen einen Einsatz der Streitkräfte sprechen könnten. In jedem Falle hat die Bundesregierung die Möglichkeit zur Entscheidung, entweder nach Absatz 1 des Artikels 91 GG zu verfahren und die Streitkräfte dem Lande zur Verfügung zu stellen, oder nach Artikel 91 Abs. 2 umgekehrt sich die Polizeikräfte dieses und anderer Länder zu unterstellen und ggf. unter Einsatz von Streitkräften die Gefahr zu bekämpfen.

Soweit die Bundesregierung dem Lande eine Einheit der Streitkräfte zur Verfügung stellt, gilt das oben zu Satz 1 Gesagte entsprechend.

Die wesentlich rechtliche Bedeutung des Artikels 91 Abs. 1 Satz 2 der Ausschußvorlage besteht darin, daß ein etwaiger Einsatz der Streitkräfte im Innern gegenüber dem Staatsbürger und im Hinblick auf die Kompetenzverteilung des Grundgesetzes verfassungsrechtlich legitimiert wird. Eine solche Legitimation ist auch im Hinblick auf Artikel 143 GG erforderlich.

#### Zu Artikel 91 Abs. 2

Artikel 91 Abs. 2 in der Fassung der Vorlage des Rechtsausschusses entspricht dem Grundgedanken nach dem Artikel 91 Abs. 2 des geltenden Verfas-

sungsrechts. Er behandelt denjenigen Zustand der inneren Gefahr, dessen Bekämpfung nicht ausschließlich im Gebiet des betroffenen Landes erfolgen kann, weil dieses zur Bekämpfung der Gefahr entweder nicht bereit oder nicht in der Lage ist, oder den Fall, daß sich die Gefahr auf das Gebiet mehr als eines Landes erstreckt und zur wirksamen Bekämpfung dieser Gefahr die Einschaltung der Bundesregierung erforderlich ist. Der im Rechtsausschuß einstimmig verabschiedete Vorschlag verstärkt die rechtlichen und faktischen Möglichkeiten der Bundesregierung zur Bekämpfung eines solchen überregionalen inneren Notstandes.

#### 1. Zu Artikel 91 Abs. 2 Satz 1

Während Artikel 91 Abs. 2 Satz 1 in seinem ersten Teil dem geltenden Verfassungsrecht entspricht, soll die in dem zweiten Halbsatz zusätzlich getroffene Regelung dem Bedürfnis Rechnung tragen, bei überregionalen inneren Notständen ein einheitliches Handeln nicht nur der Polizei eines unmittelbar betroffenen Landes oder der Polizeikräfte anderer Länder, sondern auch der gesamten sonstigen öffentlichen Verwaltung des Landes bzw. der Länder zu gewährleisten, soweit dies zur Abwehr der Gefahr erforderlich ist. Der Vorschlag des Ausschusses, der Bundesregierung ein entsprechendes Ingerenzrecht zu verleihen, entspricht dem Grundgedanken nach der Gestaltung der Bundesauftragsverwaltung gemäß Artikel 85 Abs. 3 und 4 GG. Zu der dort getroffenen Regelung besteht jedoch insofern ein Unterschied, als es sich bei Artikel 85 GG um die Erfüllung einer Bundesaufgabe durch Ausführung einer Verwaltungskompetenz der Länder handelt, während bei Artikel 91 Abs. 2 die Bundesaufgabe mittels einer Verwaltungskompetenz des Bundes erfüllt werden soll. Schon für die geltende Fassung des Artikels 91 Abs. 2 GG wird in dem Kommentar von v. Mangoldt zum Grundgesetz (1953) in Anmerkung 4 zu Artikel 91 (S. 488) die Auffassung vertreten, daß hiernach der Bundesregierung „für einen besonderen Fall echte polizeiliche Zuständigkeiten verliehen“ sind. Folgerichtigerweise werden daher Artikel 85 Abs. 3 und 4 auch nur entsprechend angewandt (vgl. Artikel 91 Abs. 2 Satz 1 am Ende). Von Mangoldt spricht daher (a. a. O.) von einem „der Auftragsverwaltung ähnlichem Verhältnis“.

#### 2. Zu Artikel 91 Abs. 2 Satz 2

Das geltende Verfassungsrecht regelt nicht ausdrücklich den Fall, daß sich die Gefahr auf das Gebiet mehr als eines Landes erstreckt. Dennoch dürfte die vom Rechtsausschuß vorgeschlagene Regelung nur eine Klarstellung enthalten, da der Fall, in dem die Gefahr nicht nur in dem Gebiet eines Landes, sondern auch darüber hinaus droht, der Situation entspricht, in der ein Land, in dem die Gefahr droht, nicht selbst zur Bekämpfung der Gefahr in der Lage ist. Die Regelung des Artikels 91 Abs. 2 Satz 2 soll aber deutlich machen, daß die Inanspruchnahme der Bundeskompetenzen nur dann zulässig ist, wenn die Gefahr nicht nur überregionalen Charakter hat, sondern ihre wirksame Bekämpfung auch ein Einschreiten der Bundesregierung erfordert. Hier wie auch

in dem insoweit gleichgelagerten Falle des Katastrophennotstandes (Artikel 91 a) sind durchaus Fälle denkbar, in denen zwar der Gefahrenzustand sich über das Gebiet eines Landes hinaus erstreckt, die betroffenen Länder jedoch unter Umständen im beiderseitigen Zusammenwirken in der Lage sind, ohne Einschreiten der Bundesorgane mit der Gefahr fertig zu werden, wobei sie die ihnen in Artikel 91 Abs. 1 GG gegebenen Möglichkeiten in Anspruch nehmen können.

#### 3. Zu Artikel 91 Abs. 2 Satz 3

Der Satz entspricht, soweit es sich um die Polizeikräfte handelt, bereits dem geltenden Verfassungsrecht.

#### 4. Zu Artikel 91 Abs. 2 Satz 4

Hinsichtlich der Befugnis der Bundesregierung, den Bundesgrenzschutz bei überregionalen Notständen einzusetzen, dürfte es sich bei der vorgeschlagenen Neufassung nur um eine Klarstellung handeln, da sich die gleiche Befugnis bereits aus einer Auslegung des geltenden Verfassungsrechts ergibt. Hierzu vertritt von Mangoldt (a. a. O.) folgende Auffassung: „Wenn der Bund in Abweichung von den sonst durch die föderative Gestaltung bedingten Grundsätzen in dieser Weise ausdrücklich ermächtigt worden ist, zum Schutze seines Bestandes und der inneren Ordnung auf die Polizeikräfte der Länder zurückzugreifen, so entspricht es nur der Natur der Sache, daß er in einem solchen Falle auch die eigenen Machtmittel einsetzen kann, die ihm inzwischen zugestanden worden sind oder noch zu wachsen werden.“

Die Befugnis der Bundesregierung, nicht nur den Bundesgrenzschutz, sondern auch die Streitkräfte einzusetzen, bedarf einer ausdrücklichen Ermächtigung im Hinblick auf die im geltenden Verfassungsrecht durch Artikel 143 GG getroffene Regelung; von diesem Hindernis abgesehen, würde die Bundesregierung sonst nach geltendem Verfassungsrecht auch ohne ausdrückliche Ermächtigung befugt sein, die ihr zur Verfügung stehenden Machtmittel einzusetzen (vgl. das im vorigen Absatz Gesagte).

Der Rechtsausschuß hat auch die Frage erörtert, welches Polizeirecht für den Einsatz von Kräften des Bundesgrenzschutzes oder der Streitkräfte, soweit diese als Polizeikräfte handeln, im Falle des überregionalen inneren Notstandes gemäß Artikel 91 Abs. 2 Satz 3 gilt. Bereits nach geltendem Verfassungsrecht besteht eine gemäß Artikel 30, 70 GG von der Verfassung stillschweigend zugelassene Kompetenz des Bundes zum Erlaß einheitlicher polizeirechtlicher Vorschriften für den Fall des Eintritts und zur Bekämpfung überregionaler innerer Notstände unter dem Gesichtspunkt der Natur der Sache. Daß eine solche Bundeskompetenz vorausgesetzt wird, ergibt sich auch aus § 15 Abs. 1 des Bundesgesetzes über den unmittelbaren Zwang bei Ausübung öffentlicher Gewalt durch Vollzugsbeamte des Bundes vom 10. März 1961 (BGBl. I S. 165). Durch den Vorschlag des Rechtsausschusses § 1 Nr. 6 des Ausschlußbeschlusses), in Artikel 74

Nr. 3 a eine entsprechende Vorschrift einzufügen, würde eine Gesetzgebungskompetenz des Bundes nunmehr ausdrücklich anerkannt werden.

Ob für den in Artikel 91 Abs. 2 Satz 3 geregelten Fall des überregionalen inneren Notstandes über § 15 Abs. 1 UZwG hinaus weitere bundesgesetzliche Vorschriften erlassen werden müssen, wird durch den zukünftigen Gesetzgeber zu prüfen sein.

Die Vertreter des Bundesverteidigungsministeriums haben im Laufe der Beratungen des Rechtsausschusses darauf hingewiesen, daß die Bundeswehr für einen Einsatz als Polizeikraft gegenwärtig nicht ausgebildet ist. Der Rechtsausschuß hat hierzu die Auffassung vertreten, daß es nach der vorgeschlagenen Änderung des Grundgesetzes erforderlich sein wird, daß das Bundesverteidigungsministerium geeignete Vorbereitungen insbesondere hinsichtlich der Ausbildung der Streitkräfte für einen nach Artikel 91 Abs. 2 Satz 3 möglichen Einsatz von Teilen der Streitkräfte als Polizeikräfte trifft.

#### 5. Zu Artikel 91 Abs. 2 Satz 5

Der Rechtsausschuß ging davon aus, daß die Streitkräfte grundsätzlich als Polizeikräfte eingesetzt werden sollen. Ein solcher Einsatz kann jedoch in einer bürgerkriegsähnlichen Situation nicht mehr ausreichend sein, um der Gefahr zu begegnen. Im Rechtsausschuß bestand Einigkeit darüber, daß in diesem Falle, soweit die Bekämpfung der Gefahr es erfordert, notfalls auch die der jeweiligen Lage angemessenen vollen Machtmittel der Bundeswehr eingesetzt werden müssen.

Eingehende Erörterungen im Rechtsausschuß darüber, wie lange die Streitkräfte als Polizeikräfte, d. h. nach Polizeirecht einzusetzen sind und von welchem Zeitpunkt an ein darüber hinausgehender Einsatz geboten ist, haben zu dem Ergebnis geführt, daß eine präzise Abgrenzung durch Rechtsnormen nicht möglich ist, sondern daß es auf die Beurteilung der jeweiligen Umstände des Einzelfalles ankommt. In dem äußersten Falle, in dem auch die nach Artikel 91 Abs. 2 Satz 5 zur Sicherung gegen Mißbräuche der Einsatzbefugnis durch die Exekutive grundsätzlich erforderliche vorherige Zustimmung des Bundestages zu einem weitergehenden Einsatz nicht mehr eingeholt werden kann, weil eine Gefahrensituation sich mit großer Schnelligkeit entwickelt, wird schließlich das pflichtgemäße Ermessen des jeweils verantwortlichen Einsatzleiters maßgebend für die Beantwortung der Frage sein müssen, mit welchen Mitteln der bestehenden Gefahr begegnet werden muß.

Die von einzelnen Mitgliedern des Innenausschusses angeregte zusätzliche Einschaltung auch des Bundesrates vor einem weitergehenden Einsatz der Streitkräfte ist vom Rechtsausschuß nicht vorgesehen worden, da es sich um die Erfüllung einer Bundesaufgabe in Ausübung einer Verwaltungskompetenz des Bundes und außerdem lediglich um den Einsatz von Vollzugskräften des Bundes handelt. Eine Einschaltung des Bundesrates neben dem Bundestag würde auch entweder zu einer Verzögerung

des rechtzeitigen Einsatzes der Streitkräfte oder zu einer vorzeitigen Anwendung der Notfallregelung des Satzes 6 führen müssen.

#### 6. Zu Artikel 91 Abs. 2 Satz 6

Die in Artikel 91 Abs. 2 Satz 6 vorgesehene Befugnis des Bundestages, die Einstellung eines über den Einsatz als Polizeikräfte hinausgehenden Einsatzes zu verlangen, soll eine zusätzliche Sicherung gegen Mißbräuche darstellen.

#### Zu Artikel 91 Abs. 3

##### 1. Zu Artikel 91 Abs. 3 Satz 1

Die Rechtsetzungsbefugnis der Länder wird durch die Vorschrift des Artikels 91 Abs. 3 Satz 1 nur insoweit erweitert, als dies zur Abwehr der konkreten Gefahr erforderlich ist. Hiernach sind der Gesetzgebungskompetenz der Länder, auch soweit diese erweitert wird, enge Grenzen gesetzt.

Die erweiterte Gesetzgebungsbefugnis der Länder ist rechtsdogmatisch in den beiden vorgesehenen Fällen, nämlich dem Erlaß von Rechtsvorschriften auf dem Gebiet der Freizügigkeit einerseits und der entsprechenden Befugnis auf dem Gebiet des Versammlungsrechts andererseits, unterschiedlich.

Hinsichtlich des Freizügigkeitsrechts handelt es sich nach Artikel 73 Nr. 3 GG um eine ausschließliche Gesetzgebungskompetenz des Bundesgesetzgebers. Demnach stellt Artikel 91 Abs. 3 Satz 1 des Entwurfs einen insoweit vom Grundgesetzgeber selbst praktizierten Fall des Artikels 71 GG dar.

Dagegen ist Artikel 91 Abs. 3 Satz 1 des Entwurfs hinsichtlich des Versammlungsrechts eine Ausnahme von dem Grundsatz des Artikels 72 Abs. 1 GG.

##### 2. Zu Artikel 91 Abs. 3 Satz 2

Die vorgeschlagene Vorschrift enthält ausdrücklich eine Erweiterung der konkurrierenden Gesetzgebungsbefugnis des Bundes. Auch ohne eine solche ausdrückliche Erweiterung des Bundesbefugnisses könnte die Auffassung vertreten werden, daß die natürliche Kompetenz des Bundes zum Erlaß überregionalen Polizeirechts für den Fall und zur Bekämpfung überregionaler innerer Notstände unter dem Gesichtspunkt des Sachzusammenhangs auch das Recht mit umfaßt, Teile solcher Materien mit zu regeln, die im ganzen und normalerweise dem Landesgesetzgeber vorbehalten sind. Der Rechtsausschuß hat zu dieser Frage weder nach der einen noch der anderen Richtung ausdrücklich Stellung genommen.

##### 3. Zu Artikel 91 Abs. 3 Satz 3

Ohne die in Artikel 91 Abs. 3 Satz 3 vorgeschlagene Regelung würde die Erweiterung der Gesetzgebungsbefugnisse auch die Befugnis beinhalten, entgegenstehendes Recht außer Kraft zu setzen, d. h. endgültig zu beseitigen. Die vorgeschlagene Formulierung beschränkt dagegen sowohl den Lan-

desgesetzgeber als auch den Bundesgesetzgeber, soweit er von dem durch Satz 1 und 2 verliehenen oder anerkannten erweiterten Gesetzgebungsrecht Gebrauch macht, auf die Befugnis, entgegenstehendes Recht nur vorübergehend außer Anwendung zu setzen. Dabei dürfte der Begriff des Außenanwendungsetzens den gleichen Inhalt haben wie in Artikel 81 Abs. 4 GG, wo er in einen Gegensatz zur „Außerkräftsetzung“ gebracht wird.

#### Zu Artikel 91 Abs. 4

Artikel 91 Abs. 4 des Entwurfs beinhaltet eine Erweiterung der in den Artikeln 8 Abs. 2 und 11 Abs. 2 GG enthaltenen Gesetzesvorbehalte. Rechtsvorschriften im Sinne dieser Bestimmung sind in erster Linie förmliche Gesetze eines Bundes oder eines Landes, möglicherweise aber auch Rechtsverordnungen, die auf Grund von Ermächtigungen durch Bundes- oder Landesgesetze erlassen werden. Soweit nach Landesverfassungsrecht die Landesregierungen einzelner Länder zu dem Erlaß von Notverordnungen bei inneren Notständen ermächtigt sind, würden auch solche Notverordnungen den Begriff der Rechtsvorschrift im Sinne dieses Absatzes erfüllen.

#### Zu Artikel 91 Abs. 5

Artikel 91 Abs. 5 des Entwurfs beschränkt die erste Geltungsdauer aller Rechtsvorschriften auf jeweils drei Monate. Eine Verlängerung ist nur durch formales Gesetz entweder des Bundes oder des Landes möglich, wobei sich die Frage, welcher Gesetzgeber zuständig ist, nach den allgemeinen Kompetenzvorschriften unter Berücksichtigung der Norm des Artikels 91 Abs. 3 des Entwurfs ergibt.

Aus dem Wortlaut des vorgeschlagenen Absatzes 5 ergibt sich deutlich, daß eine Verlängerung durch Gesetz zwar mehrere Male hintereinander, aber jeweils nur auf die Dauer von drei Monaten zulässig ist.

#### Zu Artikel 91 Abs. 6

Eine Regelung, die legale Arbeitskämpfe von Koalitionen im Sinne des Artikels 9 Abs. 3 GG vor der Gefahr schützt, daß der Bund oder die Länder gegen sie unter dem Vorwand vorgehen, daß hierdurch ein Zustand der inneren Gefahr entstehe, ist vom Bundesrat bereits in seiner Stellungnahme zu dem Entwurf der Notstandsverfassung in der 3. Wahlperiode und erneut in seiner Stellungnahme zu dem Regierungsentwurf der 4. Wahlperiode gefordert worden. Die vom Rechtsausschuß schließlich vorgeschlagene Formulierung ist das Ergebnis eingehender Beratungen.

Die vom Rechtsausschuß vorgeschlagene Formulierung des Artikels 91 Abs. 6 ist dort mit Mehrheit beschlossen worden, wobei jedoch die Vertreter auch der Minderheitsmeinung betont haben, daß es um Meinungsverschiedenheiten weniger in der Sache als mehr hinsichtlich der Frage der zweckmäßigsten Formulierung gehe.

Die Mehrheit des Rechtsausschusses geht davon aus, daß durch Artikel 91 Abs. 6 sichergestellt werden soll, daß die zur Wahrung und Förderung der Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen von Vereinigungen im Sinne des Artikels 9 Abs. 3 GG geführten Arbeitskämpfe nicht den Sondernormen der Regelung des Zustandes der inneren Gefahr unterworfen werden können. Dabei bleibt die in Wissenschaft und Rechtsprechung lebhaft umstrittene Frage, wieweit Arbeitskämpfe verfassungsrechtlich gewährleistet sind bzw. welche gesetzlichen oder sonstigen Maßnahmen gegen Arbeitskämpfe unter dem Gesichtspunkt der Wahrung des Allgemeinwohles ergriffen werden können, ausdrücklich offen und soll durch diese Vorschrift nicht geregelt werden.

Der Rechtsausschuß hat während der Beratungen einhellig zum Ausdruck gebracht, daß nach seiner Auffassung der Begriff des Arbeitskampfes nur den arbeitsrechtlichen Arbeitskampf, d. h. den zur Wahrung und Förderung der Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen geführten Arbeitskampf umfaßt und damit den arbeitspolitischen Arbeitskampf — wie insbesondere den politischen Streik oder die politische Aussperrung — ausschließt. Von dieser Auffassung ausgehend, erübrigte sich nach Auffassung der Ausschlußminderheit die Hinzufügung des Nebensatzes, nach dem es sich nur um solche Arbeitskämpfe handeln kann, die von den Koalitionen zur Wahrung und Förderung der Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen geführt werden. Die Ausschlußmehrheit hat sich jedoch davon leiten lassen, daß im arbeitsrechtlichen Schrifttum teilweise eine andere Auffassung vertreten wird, wobei auch ein Teil desjenigen Schrifttums, das den politischen Arbeitskampf für nicht verfassungsgemäß hält, diesen mit unter den Begriff des Arbeitskampfes einbezieht (vgl. z. B. Hueck-Nipperdey, Lehrbuch des Arbeitsrechts II, S. 608 und Anmerkung 11). Im Schrifttum wird teilweise von einem Begriff des Arbeitskampfes ausgegangen, der lediglich auf das Arbeitskämpfungsmittel abstellt ohne Rücksicht darauf, mit welchem Ziel dieser Arbeitskampf geführt wird. Die Ausschlußmehrheit hielt es daher für zweckmäßig, in Absatz 6 ausdrücklich klarzustellen, daß nur der arbeitsrechtliche Streik bzw. die arbeitsrechtliche Aussperrung gemeint ist, ohne daß durch die Formulierung etwa anerkannt werden soll, daß auch der politische Arbeitskampf unter den verfassungsrechtlichen Begriff des Arbeitskampfes fällt. Eine solche Klarstellung hat auch insofern praktische Bedeutung, als andernfalls der legale Inhaber der Macht die „Beweislast“ gegenüber einer nicht auf dem Boden der Verfassung stehenden Koalition, die unter Artikel 9 Abs. 3 GG fällt, hätte. In diesem Falle müßte der legale Machtinhaber nachweisen, daß der von der Koalition geführte politische Arbeitskampf nicht den Schutz des Artikels 91 Abs. 6 genießt.

Nicht erfaßt ist die bei den Beratungen des Innenausschusses erwähnte Frage, wieweit ein politischer Arbeitskampf zur Wahrung der Verfassung gegenüber einem illegalen Machthaber zulässig ist. Diese Frage wird nicht durch Artikel 91 Abs. 6 GG geregelt, sondern betrifft das Widerstandsrecht, das jedem Staatsbürger und jeder verfassungstreuen

Koalition gegenüber einem die Verfassungsordnung bedrohenden Machthaber zusteht (vgl. hierzu BVerfGE 5, 85 f. Leitsatz 10).

### Zu § 1 Nr. 8 (Artikel 91 a)

#### Allgemeines

Während das geltende Verfassungsrecht keine Regelung für den Fall des Eintritts einer Naturkatastrophe oder eines anderen besonders schweren Unglücksfalls enthält, hat schon der Regierungsentwurf die Regelung des sogenannten Katastrophenzustandes in seinem Artikel 115 m vorgeschlagen. Dieser Vorschlag beruhte insbesondere auf den Erfahrungen, die während der norddeutschen Flutkatastrophe 1962 gesammelt wurden und die zu dem Ergebnis führten, daß es bei einer derartigen Gefährdung von Leib und Leben der Bevölkerung erforderlich werden kann, besondere Notstandsmaßnahmen zu treffen, die nach dem geltenden Verfassungsrecht entweder überhaupt nicht möglich sind oder jedenfalls nur unter Schwierigkeiten durchgeführt werden können, die mindestens eine unvermeidbare zeitliche Verzögerung der erforderlichen Maßnahmen mit sich bringen können.

Die vom Rechtsausschuß einmütig vorgeschlagene Regelung folgt dem Grundgedanken des Regierungsentwurfs. Sie beruht insbesondere auch auf Beratungen mit den Vertretern des Bundesrates aus den von der Flutkatastrophe 1962 betroffenen Ländern, die an zahlreichen Einzelbeispielen auf die damals gesammelten Erfahrungen und die sich hieraus ergebenden Erfordernisse hingewiesen haben.

Artikel 91 a des Entwurfs geht davon aus, daß insbesondere folgende rechtliche Möglichkeiten geschaffen werden müssen, um eine ausreichende Vorsorge für den Fall einer Naturkatastrophe und eines anderen besonders schweren Unglücksfalls zu treffen:

1. Im Falle regionaler, d. h. auf ein Land beschränkter Katastrophenzustände, zu deren Bekämpfung das betreffende Land selbst in der Lage ist, ist es erforderlich:
  - a) die dem Lande zur Bekämpfung des Notstandes zur Verfügung stehenden Vollzugskräfte und Einrichtungen der öffentlichen Verwaltung zu verstärken;
  - b) die Rechtsetzungsbefugnis des betroffenen Landes zu erweitern, soweit es sich um mit dem Recht der öffentlichen Ordnung und Sicherheit zusammenhängende Materien, nämlich Versammlungsrecht und Freizügigkeit handelt;
  - c) zusätzliche Gesetzesvorbehalte bei den Grundrechten der Versammlungsfreiheit (Artikel 8 GG) und der Freizügigkeit (Artikel 11 GG) zu schaffen.

Die Erfahrungen der Flutkatastrophe haben ergeben, daß eine Gefahr besteht, daß verfassungsfeindliche Organisationen derartige Situationen ausnutzen, um damit das Grundrecht der Versammlungsfreiheit zu mißbrauchen; ferner, daß die notwendigen Maßnahmen zur Rettung von

Menschenleben nur dann wirksam durchgeführt werden können, wenn durch geeignete Absperungsmaßnahmen Schaulustige, die den Rettungseinsatz behindern können, vom Schauplatz der Katastrophe ferngehalten werden können.

2. Bei überregionalen Katastrophenzuständen ist es erforderlich:
  - a) alle verfügbaren Vollzugskräfte und Einrichtungen der öffentlichen Verwaltung und notfalls auch die Streitkräfte als Polizeikräfte zur Bekämpfung der Gefahr überregional zusammenzufassen und unter einheitlicher Leitung zu führen;
  - b) die Rechtsetzungsbefugnis des Bundesgesetzgebers zu erweitern und dadurch sicherzustellen, daß Vorsorgegesetze, wie z. B. das Bundesleistungsgesetz oder das Zivildienstgesetz nach dessen Inkrafttreten auch auf Katastrophennotstände angewandt werden können, damit der zur Abwehr der Gefahr erforderliche Sach- und Personalbedarf nötigenfalls auch aus anderen als den unmittelbar betroffenen Gebieten sichergestellt wird. Es ist zweifelhaft, ob für regionale Notstände und erst recht für solche überregionaler Art das sogenannte polizeiliche Notstandsrecht ausreicht;
  - c) zusätzliche Gesetzesvorbehalte bei den Grundrechten der Versammlungsfreiheit und der Freizügigkeit zu schaffen, für die die gleichen Grundsätze wie beim regionalen Katastrophennotstand gelten (vgl. oben Ziffer 1 Buchstabe c).

#### Zu Artikel 91 a Abs. 1

Artikel 91 a Abs. 1 betrifft regionale Katastrophennotstände, d. h. solche, deren Auswirkungen auf ein Land beschränkt sind, das selbst zu ihrer Bekämpfung in der Lage ist. Diesem Fall ist durch Artikel 91 a Abs. 2 in der Verweisung auf die entsprechende Bestimmung des Artikels 91 Abs. 2 Satz 2 geregelte Fall gleichgestellt, in dem zwar der Katastrophennotstand sich auf das Gebiet von mehr als einem Land erstreckt, jedoch das Ausmaß der Gefahr ein Eingreifen des Bundes nicht erfordert. Sofern die einzelnen betroffenen Länder im Wege gegenseitiger Hilfe und der Koordinierung ihrer Maßnahmen in der Lage sind, der bestehenden Gefahr auch ohne Eingreifen des Bundes Herr zu werden, gilt dieser Fall wie in Artikel 91 nicht als überregionaler, sondern als regionaler Notstand.

Artikel 91 a Abs. 1 geht von dem Grundsatz aus, daß beim regionalen Notstand das betroffene Land für die Bekämpfung der Gefahr zuständig ist und in die Lage versetzt wird, alle überhaupt zur Verfügung stehenden Vollzugskräfte und Einrichtungen der öffentlichen Verwaltung entweder des Landes, anderer Länder oder des Bundes einzusetzen.

In diesem Falle erhält das Land ein Anforderungsrecht gegenüber anderen Ländern auf Polizeikräfte und Kräfte des Zivilschutzes, wobei es sich bei den Kräften des Zivilschutzes in erster Linie um Einhei-

ten des nach dem Entwurf eines Gesetzes über das Zivilschutzkorps und über den Zivilschutzdienst aufzustellenden Zivilschutzkorps sowie des Zivilschutzdienstes handelt (vgl. hinsichtlich des Zivilschutzkorps §§ 1 bis 30, hinsichtlich des Zivilschutzdienstes §§ 31 bis 35 des Entwurfs eines Gesetzes über das Zivilschutzkorps).

Das betroffene Land erhält außerdem das Recht zur Anforderung von Kräften des Bundesgrenzschutzes sowie der Streitkräfte und von Kräften und Einrichtungen anderer bundeseigener Verwaltungen gegenüber dem Bund. Die Anforderung hat, soweit ihr entsprochen wird, ebenso wie bei Artikel 91 Abs. 1 nicht eine Unterstellung der betreffenden Kräfte und Einrichtungen zur Folge, sondern bewirkt, daß diese Kräfte und Einrichtungen von den für sie zuständigen Bundesstellen die Weisung erhalten, Aufträge der für die Bekämpfung der Katastrophe zuständigen Landesinstanzen entgegenzunehmen und diese im einzelnen unter eigener Verantwortung durchzuführen. Insofern wird auf das zu Artikel 91 Abs. 1 Ausgeführte verwiesen.

Der Bundesgrenzschutz darf schon entsprechend seiner allgemeinen Aufgabe nur als Polizei eingesetzt werden. Hierzu gehört auch die technische Hilfeleistung, soweit diese zur Bekämpfung der Gefahr erforderlich ist. Soweit der Bundesgrenzschutz darüber hinaus polizeiliche Funktionen (z. B. bei der Durchführung von Absperrungen oder der Verkehrsregelung) vornimmt, handelt er insoweit in Ausübung einer Verwaltungskompetenz des Landes und ist an das Polizeirecht des betreffenden Landes gebunden.

Für die Streitkräfte gilt entsprechendes wie für den Bundesgrenzschutz. Der ausdrückliche Hinweis in Artikel 91 a Abs. 1 Satz 1, daß die Streitkräfte nur als Polizeikräfte eingesetzt werden dürfen, stellt klar, daß ein über den Einsatz als Polizeikräfte hinausgehender Einsatz, wie er in Artikel 91 Abs. 2 vorgesehen ist, bei Katastrophennotständen nach Artikel 91 a Abs. 1 nicht in Betracht kommt.

Das betroffene Land kann auch die Kräfte und Einrichtungen anderer bundeseigener Verwaltungen anfordern. Der Begriff der Einrichtungen ist umfassend und betrifft sämtliche zur Verfügung stehenden sächlichen Möglichkeiten zur Bekämpfung der Gefahr, z. B. Gebäude, Fernmeldeeinrichtungen, Decken, Medikamente, Lebensmittel usw. Die Einrichtungen der bundeseigenen Verwaltung im Katastrophengebiet behalten jedoch alle ihnen sonst verbliebenen Zuständigkeiten und unterliegen, soweit es sich um diese Zuständigkeiten handelt, allein den Weisungen der für sie zuständigen nächsthöheren Bundesverwaltung, haben also insoweit keine Weisungen von Landesinstanzen entgegenzunehmen, falls nicht entsprechende Anordnungen der zuständigen Bundesinstanzen vorliegen.

Die Formulierung, daß das betroffene Land „Kräfte und Einrichtungen anderer bundeseigener Verwaltungen zur Hilfe anfordern“ kann, geht vor allem von dem Fall aus, daß bundeseigene Verwaltungseinrichtungen im Katastrophengebiet bestimmte Funktionen während der Dauer des Katastrophennotstandes vor allem als Folge dieser

Katastrophe nicht wahrnehmen können und daß hierdurch vorübergehend Personal und Material frei wird. Das Personal und Material der bundeseigenen Verwaltung wird dem betroffenen Land als solches, d. h. nicht als Träger der entsprechenden hoheitlichen Funktion des Bundes, für die Katastrophenbekämpfung zur Verfügung gestellt, verstärkt also die sonst den Landesinstanzen zur Verfügung stehenden Vollzugskräfte.

Hinsichtlich der Frage, wieweit der Angeforderte rechtlich verpflichtet ist, die angeforderten Kräfte und Einrichtungen zur Verfügung zu stellen, gilt das oben zu Artikel 91 Abs. 1 Gesagte. Es liegt demnach im pflichtgemäßen Ermessen des Angeforderten, darüber zu entscheiden, ob und wieweit er die Kräfte und Einrichtungen zur Wahrnehmung der ihm eigentlich obliegenden Aufgaben selbst benötigt oder voraussichtlich in Kürze benötigen wird. Eine Rechtspflicht, der Anforderung zu entsprechen, besteht demnach im Rahmen des allgemeinen verfassungsrechtlichen Grundsatzes der Bundestreue. Der Anforderung braucht dann nicht entsprochen zu werden, wenn es hinreichende Sachgründe dafür gibt, daß die betreffenden Kräfte und Einrichtungen ihren eigentlichen Aufgaben erhalten bleiben müssen.

Im Grundsatz entscheiden über die Zurverfügungstellung von angeforderten Kräften die hierzu nach der normalen Rechtslage befugten Instanzen. Artikel 91 a Abs. 1 Satz 2 gibt jedoch für den Fall, daß eine Entscheidung der zuständigen Stellen nicht rechtzeitig erlangt werden kann (z. B. eine Entscheidung des Bundesministers des Innern hinsichtlich des Einsatzes des Bundesgrenzschutzes oder des Bundesministers der Verteidigung hinsichtlich der Streitkräfte) eine vorläufige Entscheidungsbefugnis auch der nachgeordneten Instanzen hinsichtlich des ihnen unterstehenden Personals und Materials. Für diese vorläufige Zurverfügungstellung von Kräften gilt im übrigen der durch Artikel 91 a Abs. 1 Satz 1 bezeichnete Rahmen.

#### Zu Artikel 91 a Abs. 2

Ein überregionaler Katastrophennotstand kann entweder dann entstehen, wenn er sich zwar auf das Gebiet eines Landes beschränkt, von diesem jedoch nicht wirksam bekämpft werden kann, weil es hierzu auch mit Hilfe der von ihm nach Artikel 91 a Abs. 1 Satz 1 angeforderten zusätzlichen Kräfte und Einrichtungen anderer Länder oder des Bundes nicht in der Lage ist, oder dann, wenn ein Katastrophennotstand besteht, der sich über das Gebiet mehrerer Länder erstreckt.

Im Falle eines überregionalen Katastrophennotstandes wird grundsätzlich die gleiche Rechtslage geschaffen, wie sie durch Artikel 91 für den Fall überregionaler innerer Notstände vorgesehen ist. Die einzige Ausnahme gilt hinsichtlich der in Artikel 91 Abs. 2 Satz 5 und 6 vorgesehenen Befugnis, die Bundeswehr in anderer Weise als in der Eigenschaft als Polizeikraft einzusetzen. Im übrigen gelten die gleichen Grundsätze, wie sie für den Fall des überregionalen inneren Notstands zu Artikel 91 Abs. 2, Abs. 3 Satz 2 und Abs. 4 entwickelt worden sind.

**Zu § 1 Nr. 9 (Artikel 115 a ff.)**

Die in § 1 Nr. 9 des Gesetzentwurfs vorgeschlagenen, in einem Abschnitt X a hinter Artikel 115 GG einzufügenden Vorschriften der Artikel 115 a bis m enthalten die eigentlichen Vorschriften über die Regelung des Zustandes der äußeren Gefahr und damit den wichtigsten Teil der vorgeschlagenen Verfassungsänderung. Sie sind gegenüber dem Regierungsentwurf in vielfältiger Weise umgestaltet und ergänzt worden. Wesentlicher Bestandteil der Überlegungen des Rechtsausschusses war dabei, wie schon zu A. und zu Artikel 53 a dargestellt, die Erwägung, daß das Parlament auch im Zustande der äußeren Gefahr nicht aus seiner Mitverantwortung für die Bewältigung der Gefahr entlassen werden darf, sondern daß es dann, wenn Bundestag und Bundesrat nicht mehr funktionsfähig sind, durch das besondere Verfassungsorgan des Gemeinsamen Ausschusses weiterhin an den Maßnahmen der Regierung nach Möglichkeit mitwirken soll.

*Zu Artikel 115 a***Zu Artikel 115 a Abs. 1**

Der Regierungsentwurf hatte zu Artikel 115 a Abs. 1 die Feststellung des Zustandes der äußeren Gefahr durch eine einfache Mehrheit des Bundestages mit Zustimmung des Bundesrates vorgesehen. Schon in der ersten Lesung im Plenum des Bundestages und später im Verlaufe der Ausschlußberatungen hatten die Vertreter der SPD eine qualifizierte Mehrheit für die Feststellung des Zustandes der äußeren Gefahr gefordert. Nachdem der Rechtsausschuß zunächst an der Feststellung durch die einfache Mehrheit des Bundestages festgehalten hatte, ist in den abschließenden Beratungen auf Grund vorangegangener interfraktioneller Verhandlungen auch durch die Vertreter der Regierungsparteien davon ausgegangen worden, daß eine solche schwerwiegende Feststellung mit weittragenden Rechtsfolgen der Zustimmung einer Mehrheit von zwei Dritteln, mindestens jedoch der Mehrheit der Mitglieder des Bundestages bedürfen soll. Der Rechtsausschuß verkennt nicht, daß das Erfordernis einer so qualifizierten Mehrheit eine unter Umständen dringend notwendige Entscheidung erschweren kann. Auf der anderen Seite wird hierdurch sichergestellt, daß diese Entscheidung, wenn sie erfolgt, von einer breiten Mehrheit der Mitglieder des Bundestages getragen wird. Während der Regierungsentwurf nur eine Antragsbefugnis der Bundesregierung gegenüber dem Bundestag auf Feststellung des Zustandes der äußeren Gefahr vorgesehen hat, soll nunmehr auch der Gemeinsame Ausschuß ein entsprechendes Initiativrecht haben. Hierzu ist er besonders deswegen legitimiert, weil er auf Grund der nach Artikel 53 a erforderlichen laufenden Unterrichtung über die Lageentwicklung in den Stand gesetzt wird, sich ein eigenes Bild über die Entwicklung einer Krisensituation zu machen. Artikel 115 a Abs. 1 Satz 3 soll sicherstellen, daß Bundesregierung und Gemeinsamer Ausschuß eine unverzügliche Entscheidung darüber verlangen können, ob ein Zustand der äußeren Gefahr festgestellt wird.

**Zu Artikel 115 a Abs. 2**

Im Falle einer sich überstürzenden Entwicklung einer Krise wird es vielfach nicht möglich sein, daß der Bundestag sofort zusammentritt. Dieser Fall kann auch dann gegeben sein, wenn ein bewaffneter Angriff auf das Bundesgebiet noch nicht begonnen hat, wenn aber der Zusammentritt des Bundestages nicht ohne eine unerträgliche Verzögerung möglich ist. Für diesen Fall oder dann, wenn der Bundestag zwar zusammentreten kann, jedoch die zur Beschlußfähigkeit erforderliche Zahl seiner Mitglieder nicht anwesend ist, soll der Gemeinsame Ausschuß, wenn die Lage unabweisbar ein sofortiges Handeln erfordert, mit der gleichen in Artikel 115 a Abs. 1 vorgesehenen qualifizierten Mehrheit, d. h. mit zwei Dritteln der anwesenden Mitglieder, mindestens jedoch der Mehrheit seiner gesetzlichen Mitgliederzahl, die Feststellung treffen können, daß der Zustand der äußeren Gefahr eingetreten ist. Die Regelung bedeutet praktisch, daß zu einer Beschlußfassung im Gemeinsamen Ausschuß die Anwesenheit von mindestens 17 Mitgliedern erforderlich ist. Sofern keine weiteren Mitglieder anwesend sind, muß insoweit eine einstimmige Entscheidung erfolgen, im übrigen müssen bei einer höheren Anwesenheit mindestens zwei Drittel der Mitglieder des Gemeinsamen Ausschusses der entsprechenden Feststellung zustimmen.

**Zu Artikel 115 a Abs. 3**

Die Vorschläge des Rechtsausschusses zu Artikel 53 a und seine Empfehlungen zu dem zukünftigen Entwurf einer Geschäftsordnung sehen vor, daß der Gemeinsame Ausschuß nach Möglichkeit jederzeit beschlußfähig und damit funktionsfähig sein soll. Dennoch sind Situationen in Ausnahmefällen denkbar, in denen auch der Gemeinsame Ausschuß nicht oder jedenfalls nicht sofort zusammentreten kann. Gerade in diesem Falle kann eine sich überstürzende Entwicklung einer Krise unabweisbar ein sofortiges Handeln erfordern. Für diesen Fall soll nach dem Vorschlag des Absatzes 3 der Bundespräsident mit Gegenzeichnung des Bundeskanzlers die Feststellung treffen können, daß der Zustand der äußeren Gefahr eingetreten ist. Dabei soll er, sofern dies überhaupt möglich ist, zuvor die Präsidenten des Bundestages und des Bundesrates sowie den Vorsitzenden des Gemeinsamen Ausschusses hören. Diese für den äußersten Fall vorgesehene Entscheidungsbefugnis des Bundespräsidenten mit Gegenzeichnung des Bundeskanzlers ist nach Auffassung der Mehrheit des Rechtsausschusses notwendig, um auch für diesen Ausnahmefall noch eine Handlungsmöglichkeit zu schaffen. Die Vertreter der SPD im Rechtsausschuß haben eine solche Regelung für nicht erforderlich gehalten und ihr nicht zugestimmt.

**Zu Artikel 115 a Abs. 4**

Hinsichtlich der Verkündung des Zustandes der äußeren Gefahr verweist Artikel 115 a Abs. 4 auf die in Artikel 59 a Abs. 3 getroffene Regelung.

## Zu Artikel 115 a Abs. 5

Eine formelle Feststellung des Zustandes der äußeren Gefahr ist dann nicht möglich, wenn das Bundesgebiet in einem Überraschungsangriff mit Waffengewalt angegriffen und hierdurch zugleich die zuständigen Bundesorgane außerstande gesetzt werden, sofort die entsprechenden Feststellungen zu treffen. Entsprechend der für Artikel 59 a Abs. 4 vorgesehenen Regelung, gilt in diesem äußersten Falle der Zustand der äußeren Gefahr ebenso wie der Verteidigungszustand als eingetreten. Zur Klarstellung der Rechtslage ist vorgesehen, daß der Bundespräsident dann, wenn es die Umstände erlauben, den Zeitpunkt feststellt, von dem an der Zustand der äußeren Gefahr als eingetreten gilt.

Die in Absatz 5 vorgesehene Regelung ist vom Rechtsausschuß einmütig gebilligt worden.

## Zu Artikel 115 b

Der vorgeschlagene Artikel 115 b stellt klar, daß mit der Verkündung der Feststellung gemäß Artikel 115 a die sich aus den Artikeln 115 d bis m ergebenden Rechtsfolgen eintreten. Die hiernach bestehenden besonderen Befugnisse gelten nur für die Dauer des Zustandes der äußeren Gefahr und entfallen mit dessen Beendigung durch entsprechende Feststellung. Nach Erklärung der Beendigung des Zustandes der äußeren Gefahr können die Organe des Bundes und der Länder Befugnisse aus den Artikeln 115 d bis n nicht mehr herleiten. Eine Sonderregelung ist jedoch für die in Artikel 115 d Abs. 2 Buchstabe e vorgesehene Ermächtigung erforderlich, nach der hinsichtlich der Verteilung des Steueraufkommens und des Ertrages der Finanzmonopole und hinsichtlich des Finanzausgleiches von den Artikeln 106 und 107 GG abweichende Regelungen getroffen werden können. Aus der Natur dieser Materie ergibt sich, daß eine sofortige Überleitung in den Normalzustand nicht ohne weiteres möglich sein wird; vielmehr werden Übergangsregelungen notwendig sein, die jedoch nur insoweit zulässig sein sollen, als sie nicht den Ausnahmezustand aufrechterhalten, sondern ihrer Tendenz nach allmählich zu der nach normalem Verfassungsrecht (Abschnitt X des Grundgesetzes) bestehenden Regelung überleiten.

## Zu Artikel 115 c

Bereits nach normalem Verfassungsrecht gilt der allgemeine verfassungsrechtliche Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, der bedeutet, daß von den nach der Verfassung gegebenen Befugnissen, insbesondere hinsichtlich eines Eingriffes in die Freiheitsrechte der Bürger, nur insoweit Gebrauch gemacht werden darf, als dies nach den jeweiligen Umständen erforderlich ist, um das verfassungsgemäße Ziel zu erreichen. Artikel 115 c unterstreicht diesen Grundsatz und hebt ihn besonders hervor, damit klargestellt wird, daß die weitgehenden Befugnisse im Zustande der äußeren Gefahr nicht dazu mißbraucht werden dürfen, um andere Zwecke zu verfolgen, als dies zur Abwehr der äußeren Gefahr er-

forderlich ist. Dies bedeutet z. B., daß der Bund zwar, soweit es die Abwehr der Gefahr erfordert, nach den Bestimmungen des Artikels 115 d wesentlich erweiterte Befugnisse gegenüber den Ländern bekommt. Er darf jedoch diese Ermächtigung nicht dazu mißbrauchen, um das im Grundgesetz enthaltene föderalistische Prinzip weiter, als dies nach der Gefahrensituation wirklich notwendig ist, auszuhöhlen oder zu unterlaufen. So werden z. B. Befugnisse, die normalerweise nicht dem Bunde, sondern den Ländern auf dem Gebiet der Kulturpolitik zustehen, im Zustande der äußeren Gefahr nur ausnahmsweise auf den Bund übergehen können, falls dies zur Abwehr der Gefahr erforderlich sein sollte.

## Zu Artikel 115 d

Artikel 115 d entspricht in seinem Aufbau und wesentlichen Inhalt dem Regierungsentwurf zu Artikel 115 b. Die dort vorgesehenen Befugnisse des Bundes, in bestimmte Grundrechte einzugreifen, sind jedoch gegenüber den Vorschlägen der Bundesregierung teilweise wesentlich eingeschränkt worden.

## Zu Artikel 115 d Abs. 1

Die Regelung entspricht der entsprechenden Bestimmung des Regierungsentwurfs. Im Rechtsausschuß war unstreitig, daß es sich in Notlagen auf Grund einer äußeren Gefahr als unabweisbar erweisen kann, auch auf anderen Sachbereichen als den in Artikel 73 ff. aufgezählten sofort im ganzen Bundesgebiet einheitlich geltendes Bundesrecht zu setzen. Dies gilt nach der Begründung des Regierungsentwurfs insbesondere für das Recht zum Schutz der öffentlichen Ordnung und Sicherheit sowie für das Organisationsrecht der öffentlichen Verwaltung.

## Zu Artikel 115 d Abs. 2 Buchstabe a

Der Regierungsentwurf hatte die Befugnis des Bundesgesetzgebers vorgesehen, für die Dauer des Zustandes der äußeren Gefahr die Grundrechte aus Artikel 5 GG über das sonst zulässige Maß hinaus einzuschränken. Dabei ist schon die Begründung davon ausgegangen, daß die Presse, deren Grundrechte aus Artikel 5 GG im wesentlichen in Frage kommen, im Ernstfall durch eine Art Selbstkontrolle unter Beteiligung der zuständigen staatlichen Dienststellen von sich aus Vorsorge treffen wird, damit durch ihre Berichterstattung nicht die Belange der Verteidigung und Sicherheit beeinträchtigt werden. Der Rechtsausschuß hat die Einschränkung des Artikels 5 GG dahin gehend präzisiert, daß überhaupt nur die Freiheit der Berichterstattung, nicht dagegen die sonst in Artikel 5 enthaltenen Grundrechte, insbesondere die allgemeine Pressefreiheit, die Meinungsfreiheit und die Freiheit von Kunst und Wissenschaft, Forschung und Lehre eingeschränkt werden können. Auch hinsichtlich der Freiheit der Berichterstattung sollen Einschränkungen nur für die Dauer des Zustandes der äußeren Gefahr und nur insoweit zulässig sein, als es sich um die Verbreitung und Veröffentlichung von Nachrichten handelt, die die äußere oder innere Sicherheit der Bundes-

republik oder eines mit ihr verbündeten Staates betreffen oder die zur Abwehr der Gefahr erforderlichen Maßnahmen stören können. Die vorgeschlagene Regelung unterstreicht, daß das Recht der freien Meinungsäußerung und auf Information aus allgemein zugänglichen Quellen (Artikel 5 Abs. 1 Satz 1 GG) nicht angetastet werden darf. Es ist daher nicht zulässig, über die Verbreitung militärischer Nachrichten hinaus etwa die freie Meinungsäußerung durch die Presse, auch soweit diese Fragen die Abwehr der äußeren Gefahr betreffen, in irgendeiner Form zu beeinträchtigen. Ebenso wird klargestellt, daß Artikel 5 Abs. 1 Satz 3 unberührt bleibt und daß demnach auch im Kriegsfall eine Zensur selbst hinsichtlich der Verbreitung militärischer Nachrichten nicht zulässig ist.

Über den sachlichen Inhalt dieser vorgeschlagenen Regelung haben im Rechtsausschuß keine Meinungsverschiedenheiten mehr bestanden. Die Vertreter der SPD haben jedoch verlangt, auch diese Regelung zurückzustellen, bis im Rahmen des vom Bundesministerium des Innern erarbeiteten und inzwischen vom Bundeskabinett verabschiedeten Entwurfs eines Gesetzes über die Presserechtskommissionen Klarheit darüber geschaffen wird, welche Einzelregelungen für einen Spannungszustand oder den Zustand der äußeren Gefahr hinsichtlich der Überwachung der in der Presse veröffentlichten Nachrichten, soweit diese von Bedeutung für die Verteidigungs- oder Sicherheitsbelange sind, geschaffen werden sollen. Die Mehrheit des Rechtsausschusses hat sich mit einer Zurückstellung der Entscheidung über diese wichtige Frage nicht einverstanden erklärt, da hierdurch nach ihrer Auffassung die Regelung eines Zustandes der äußeren Gefahr an einer wichtigen Stelle eine entscheidende Lücke enthalten würde.

Hinsichtlich der Regelung des Grundrechts der Versammlungsfreiheit (Artikel 8 GG) wird für den Zustand der äußeren Gefahr die gleiche Regelung vorgesehen, wie sie schon in dem Vorschlag zu Artikel 91 Abs. 4 enthalten ist. Eine Einschränkung der Versammlungsfreiheit kann im Zustande der äußeren Gefahr aus Gründen der Sicherheit der Bevölkerung, insbesondere des Luftschutzes, unabwendbar erforderlich sein. Auch diese Einschränkung des Versammlungsrechts steht unter dem allgemeinen Vorbehalt der Verhältnismäßigkeit des Artikels 115 c. Es ist daher nicht zulässig, ohne hinreichenden sachlichen Grund die Tätigkeit der Vereinigungen oder der nach Artikel 9 Abs. 3 GG gebildeten Koalitionen oder auch die durch die Verfassung gewährleistete ungestörte Ausübung der Religionsfreiheit mehr, als dies nach den Umständen unabwendbar erforderlich ist, einzuschränken und hierdurch die Rechte der Vereinigungen nach Artikel 9 oder der Religionsgesellschaften auszufüllen.

Die nach Artikel 9 GG gewährleistete Vereinsfreiheit wird insofern eingeschränkt, als der Beitritt oder Zusammenschluß zu Vereinigungen auch privatrechtlicher Art angeordnet werden kann. Auch diese Vorschrift steht unter dem allgemeinen Grundsatz der Verhältnismäßigkeit des Artikels 115 c. Das Grundrecht der negativen Koalitionsfreiheit wird daher zwar insoweit eingeschränkt werden

können, als dies vor allem für die Bildung bestimmter wirtschaftlicher Vereinigungen zur Sicherung einer geordneten Versorgung notwendig ist. Nicht jedoch würde es zulässig sein, in die normalen Befugnisse vor allem der nach Artikel 9 Abs. 3 gebildeten Koalitionen einzugreifen. Die Vorschrift des Artikels 9 Abs. 3 GG ist durch die vorgeschlagene Regelung keiner Einschränkung unterworfen. Damit bleiben die Rechte der Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände voll gewährleistet. Im übrigen ist nach der in Artikel 9 Abs. 2 GG bereits bestehenden Möglichkeit eine Beschränkung der Betätigung oder Überwachung solcher Vereinigungen zulässig, die die äußere oder innere Sicherheit der Bundesrepublik oder ihrer Beziehungen zu den Verbündeten beeinträchtigen.

Zu Artikel 115 d Abs. 2 Buchstabe b

Die für den Fall des Zustandes der äußeren Gefahr von Artikel 14 Abs. 3 Satz 2 abweichende Regelung einer Entschädigung bei Enteignungen folgt den Vorschlägen der Regierungsvorlage. Die Gesetzgebungsbefugnisse sind jedoch insoweit beschränkt, als eine Regelung der Entschädigungsfrage nicht auf unbestimmte Zeit hinausgeschoben werden kann, sondern bis zur Beendigung des zweiten auf die Aufhebung des Zustandes der äußeren Gefahr folgenden Jahres getroffen werden muß. Diese vom Rechtsausschuß vorgeschlagene Regelung soll sicherstellen, daß Entschädigungen für notwendige Enteignungen auch nach Beendigung des Zustandes der Gefahr nicht auf unabsehbare Zeit verzögert werden können. Nach Beendigung der Gefahr ist demnach der Gesetzgeber verpflichtet, alsbald die Entschädigungsfrage einer Regelung zuzuführen.

Zu Artikel 115 d Abs. 2 Buchstabe c

In Abweichung von der in Artikel 104 GG getroffenen Regelung sollen Freiheitsentziehungen nicht innerhalb der dort vorgesehenen Fristen einer richterlichen Überprüfung zugeführt werden müssen, jedoch ist eine richterliche Mitwirkung spätestens in einer Woche erforderlich.

Zu Artikel 115 d Abs. 2 Buchstabe d

Verwaltung und Finanzwesen müssen für die Dauer des Zustandes der äußeren Gefahr, jedoch nicht darüber hinaus, den Erfordernissen der Notlage angepaßt werden können, und zwar ohne Rücksicht darauf, ob es sich um den Vollzug von Bundes- oder Landesrecht, um gesetzesakzessorische oder nichtakzessorische, hoheitliche oder fiskalische Verwaltung handelt. Entsprechendes gilt, abgesehen von der Sondervorschrift des Buchstaben e, für den vertikalen und horizontalen Finanzausgleich.

Zu Artikel 115 d Abs. 2 Buchstabe e

Die Regelung über die Verteilung der Steuererträge zwischen Bund und Ländern weicht von den Bestimmungen der Artikel 106 und 107 GG ab. Wie bereits zu Artikel 115 b ausgeführt, kann eine solche

für den Zustand der äußeren Gefahr unausweisliche Sonderregelung nicht sofort wieder in den Normalzustand übergeführt werden. Die Fristregelung des Artikels 115 d Abs. 2 Buchstabe e zweiter Satz stellt jedoch sicher, daß eine solche Sonderregelung nicht auf unabsehbare Zeit, sondern nur befristet nach Aufhebung des Zustandes der äußeren Gefahr fortbestehen kann.

#### Zu Artikel 115 d Abs. 3 Buchstabe a

Durch die vorgeschlagene Vorschrift soll es der Bundesregierung ermöglicht werden, zur Bewältigung der im Zustande der äußeren Gefahr besonders kritischen Probleme auf dem Gebiet der inneren Sicherheit und Ordnung den Einsatz der hierfür insgesamt zur Verfügung stehenden Kräfte zentral zu steuern. Daher soll die Bundesregierung nicht nur den Bundesgrenzschutz und die Polizeikräfte der Länder nach überregionalen Gesichtspunkten dort einsetzen können, wo die jeweilige Gefahrensituation es besonders dringlich erfordert, sondern notfalls und nach Maßgabe der zur Verfügung stehenden Kräfte auch Streitkräfte im Innern für polizeiliche Aufgaben einsetzen können. Soweit nicht die zusätzlichen besonderen Voraussetzungen des Artikels 91 Abs. 2 in der vom Rechtsausschuß vorgeschlagenen Fassung gegeben sind, ist der Einsatz der Streitkräfte im Innern nur für polizeiliche Aufgaben und, wie sich hieraus ergibt, auch nur mit polizeilichen Mitteln zulässig.

Der Regierungsentwurf hatte in der entsprechenden Bestimmung vorgesehen, daß die Bundesregierung zur einheitlichen Führung der eingesetzten Kräfte einen Beauftragten bestellen könnte. Gegen diese Vorschrift sind im Verlaufe der Beratungen des Rechtsausschusses verschiedentlich Bedenken deswegen erhoben worden, weil es einem Teil des Ausschusses problematisch erschien, Polizeikräfte einem Beauftragten aus dem militärischen Bereich zu unterstellen. Diese Vorschrift ist schließlich im Rechtsausschuß gestrichen worden, jedoch nicht wegen dieser Bedenken, sondern weil darüber Einigkeit erzielt wurde, daß die Bundesregierung, sofern sie den Einsatz von Polizei- oder Streitkräften regeln kann, auch ohne eine ausdrückliche Verfassungsbestimmung das Recht hat, diese Kräfte einer von ihr auszuwählenden einheitlichen Führung zu unterstellen. Da der letzte Teil des Artikels 115 d Abs. 3 Buchstabe a nach Auffassung des Rechtsausschusses nur eine Selbstverständlichkeit ausspricht, ist er aus diesem Grunde gestrichen worden.

#### Zu Artikel 115 d Abs. 3 Buchstabe b

Die Vorschrift gibt als notwendige Folge der vorgesehenen Zentralisierung der Gesetzgebungs- und Regierungsgewalt der Bundesregierung auch die Befugnis, den Landesregierungen und im Dringlichkeitsfalle auch den Landesbehörden Weisungen zu erteilen und diese Befugnis auf bestimmte Behörden oder Beauftragte zu übertragen. Soweit die Bundesregierung Beauftragte bestellt, sollen diese nach Möglichkeit Mitglieder einer Landesregierung sein. Damit soll sichergestellt werden, daß in dem Um-

fange, in dem nach den tatsächlichen Verhältnissen die Landesregierungen doch funktionsfähig sind, diese nach Möglichkeit beteiligt und jedenfalls nicht ohne zwingenden Grund übergangen werden.

#### Zu Artikel 115 e

##### Zu Artikel 115 e Abs. 1

Auch wenn im Falle des Zustandes der äußeren Gefahr der Bundestag noch funktionsfähig ist, kann es notwendig oder zweckmäßig sein, die Gesetzgebungsbefugnisse auf den Gemeinsamen Ausschuß überzuleiten. Dies gilt insbesondere hinsichtlich der nach Artikel 53 a Abs. 2 vom Gemeinsamen Ausschuß bereits in Normalzeiten vorberatenen und gebilligten Notgesetze (vgl. die Erläuterung zu § 1 Nr. 3 des Entwurfs). Über den Inhalt dieser Gesetzentwürfe ist nicht der Bundestag, sondern nur der Gemeinsame Ausschuß unterrichtet. Da ihre Inkraftsetzung im Zustande der äußeren Gefahr sofort ohne jede Verzögerung erfolgen muß, wird eine Beratung dieser Gesetzentwürfe dem Bundestag nicht möglich sein. Im übrigen wird das komplizierte Gesetzgebungsverfahren nach der Normalverfassung in jedem Fall eine im Zustand der äußeren Gefahr unerträgliche zeitliche Verzögerung bedeuten. Daher soll der Bundestag mit Zustimmung des Bundesrates den Gemeinsamen Ausschuß zum Erlaß der Notgesetze und der übrigen Gesetze ermächtigen können. Falls der Bundestag überhaupt nicht oder nicht rechtzeitig zusammentreten kann oder nicht beschlußfähig ist, ist der Gemeinsame Ausschuß auch ohne eine solche ausdrückliche Ermächtigung zum Erlaß der Notgesetze ermächtigt. Die Feststellung, daß diese Voraussetzungen vorliegen, obliegt dem Gemeinsamen Ausschuß selbst.

Die Ermächtigung des Gemeinsamen Ausschusses zum Erlaß von Notgesetzen ist insofern sachlich beschränkt, als dieser nicht Hoheitsrechte auf zwischenstaatliche Einrichtungen übertragen kann (Artikel 24 Abs. 1 GG), eine Neugliederung des Bundesgebietes vornehmen kann (Artikel 29 GG) oder über den Friedensschluß entscheiden kann (Artikel 59 a Abs. 6 in der Fassung der Vorlage des Rechtsausschusses).

Außerdem kann der Gemeinsame Ausschuß das Grundgesetz weder ändern noch ganz oder teilweise außer Kraft oder außer Anwendung setzen. Insoweit gelten die gleichen Beschränkungen, wie sie für den Fall des sogenannten Gesetzgebungsnotstandes nach Artikel 81 Abs. 4 GG vorgesehen sind.

##### Zu Artikel 115 e Abs. 2

Für die Verkündung der Notgesetze gelten grundsätzlich die Vorschriften des Artikels 82 GG, von denen der Bundespräsident entsprechend der nach Artikel 59 a Abs. 3 Satz 2 vorgesehenen Regelung notfalls abweichen kann.

##### Zu Artikel 115 e Abs. 3

Die Notgesetze sollen, falls sie nicht verlängert werden, nach Ablauf von sechs Monaten außer Kraft treten. Diese Regelung, die für den Sonder-

fall des Artikels 115 d Abs. 2 Buchstabe e nicht gilt, soll sicherstellen, daß die im Wege von Notgesetzen getroffenen Regelungen laufend daraufhin überprüft werden, ob sie nach den Umständen noch erforderlich sind.

Zu Artikel 115 e Abs. 4

Die Bundesregierung hat im Regierungsentwurf zu Artikel 115 c Abs. 2 für den Fall, daß die Lage ein sofortiges Handeln erfordert, die Ermächtigung an die Bundesregierung zum Erlaß von Notverordnungen verlangt. Im Verlaufe der Beratungen hat sich ergeben, daß die Fraktion der SPD einer Verfassungsänderung, die das Recht der Bundesregierung zum Erlaß von Notverordnungen einschließt, nicht zustimmen würde. Nach eingehenden Beratungen dieses Problems hat der Rechtsausschuß zu Artikel 115 e Abs. 4 eine Regelung vorgesehen, die nach seiner Auffassung im wesentlichen den praktischen Bedürfnissen Rechnung trägt und ein Notverordnungsrecht der Bundesregierung entbehrllich macht. Voraussetzung hierfür ist, daß im Wege der zu Artikel 53 a vorgeschlagenen Regelung der Gemeinsame Ausschuß nach menschlichem Ermessen in jeder Lage voll funktionsfähig erhalten wird und daß er weiterhin schon in Normalzeiten die Entwürfe aller Notgesetze vorberät und billigt, so wie dies in Artikel 53 a Abs. 2 vorgeschlagen ist. Unter dieser Voraussetzung soll für den extremen Ausnahmefall, daß auch der Gemeinsame Ausschuß nicht sofort zusammentreten kann oder nicht beschlußfähig ist und die Lage unabweisbar ein sofortiges Handeln erfordert, die Bundesregierung befugt werden, von dem Inhalt derjenigen Gesetzentwürfe auszugehen, die bereits in Normalzeiten dem Gemeinsamen Ausschuß zur Billigung vorgelegt und von diesem gebilligt worden sind. Obwohl diese Entwürfe der Notgesetze dann noch keine verabschiedete Rechtsgrundlage sind, wird die Bundesregierung befugt, vorläufig die entsprechenden Maßnahmen vorzunehmen, so, als ob die entsprechenden Gesetzentwürfe in Kraft gesetzt worden wären. Sobald der Gemeinsame Ausschuß wieder tätig werden kann, ist er von den getroffenen Regelungen zu unterrichten und kann darüber entscheiden, ob es hierbei bleibt oder ob der Vollzug der Gesetzentwürfe zu unterbleiben hat.

Zu Artikel 115 e Abs. 5

Der Gemeinsame Ausschuß soll im Zustande der äußeren Gefahr in die vollen Rechte des Bundestages und des Bundesrates eintreten, soweit diese nicht funktionsfähig sind. Er übernimmt damit alle Funktionen, die im normalen Verfassungszustande entweder dem Bundestag oder dem Bundesrat obliegen. Hierzu gehört z. B. auch die Befugnis aus Artikel 94 Abs. 1 Satz 2 GG (Wahl der Richter des Bundesverfassungsgerichts). Dagegen bedürfen Maßnahmen der Bundesregierung oder eines Bundesministers, zu denen sie in der Normalverfassung nur mit Zustimmung des Bundestages oder des Bundesrates ermächtigt sind, keiner Zustimmung des Gemeinsamen Ausschusses. Hierzu gehört insbeson-

dere die Mitwirkung des Bundesrates beim Erlaß bestimmter Rechtsverordnungen gemäß Artikel 80 Abs. 2 GG oder die Mitwirkung des Bundesrates beim Erlaß allgemeiner Verwaltungsvorschriften nach Artikel 84 Abs. 2 GG. Zugleich wird durch Artikel 115 e Abs. 5 Satz 3 klargestellt, daß der Gemeinsame Ausschuß auch die Rechte eines Untersuchungsausschusses oder des Richterwahlausschusses hat.

Zu Artikel 115 f

Im Zustande der äußeren Gefahr kann es erforderlich und zweckmäßig erscheinen, die Befugnisse der Bundesregierung auf ein kleineres Gremium zu übertragen. Es liegt dann im Ermessen des Bundeskanzlers, dem Bundespräsidenten diejenigen Mitglieder der Bundesregierung vorzuschlagen, die die Befugnisse der Regierung wahrnehmen sollen. Soweit ein Mitglied der Bundesregierung dieser geschäftsführenden Bundesregierung nicht angehört, ändert sich im übrigen an seiner Rechtsstellung als Bundesminister nichts.

Zu Artikel 115 g

Allgemeines

Die Stellung des Bundesverfassungsgerichts erhält im Zustand der äußeren Gefahr ein ganz besonderes Gewicht. Das Gericht soll gerade in Notzeiten ein Garant der Rechtsstaatlichkeit bleiben. Es trägt die Mitverantwortung dafür, daß von den im Notstand verankerten und erweiterten Befugnissen nur insoweit und solange Gebrauch gemacht wird, als dies zur Abwehr der Gefahr erforderlich ist (Artikel 115 c; Artikel 115 m Abs. 1 Satz 3). Es kommt deshalb darauf an, die Aktionsfähigkeit des Gerichts in jeder vorhersehbaren Weise sicherzustellen.

Von diesem Grundsatz ging schon der Regierungsentwurf aus, dessen Artikel 115 e mit dem BVerfG abgestimmt war. Die Regierungsvorlage wollte dieses Ziel mit Hilfe von drei Kautelen erreichen:

1. sollte der Notgesetzgeber das BVerfGG nur insoweit ändern dürfen, als dies zur Aufrechterhaltung der Arbeitsfähigkeit des Gerichts erforderlich ist, und auch dies erst dann, wenn zuvor das Gericht selbst festgestellt hatte, daß seine Arbeitsfähigkeit nicht mehr gegeben oder ernstlich gefährdet sei;
2. wurden besonders wichtige Vorschriften der Abänderung durch den Notgesetzgeber völlig entzogen. Zu diesen versteinerten Vorschriften gehörten auch diejenigen über die Zuständigkeit des Gerichts, wozu auch die Verfassungsbeschwerde gehört;
3. verbot die Regierungsvorlage jede Beeinträchtigung der verfassungsmäßigen Stellung und der Erfüllung der verfassungsmäßigen Aufgaben des Gerichts und seiner Richter.

Dem Rechtsausschuß lag bei der Beratung dieser Vorschrift eine Stellungnahme des BVerfG vom Dezember 1964 mit ergänzenden Vorschlägen vor.

Der Rechtsausschuß hat die Garantien für die Arbeitsfähigkeit des BVerfG im Falle des äußeren Notstandes in wesentlichen Punkten ergänzt. Er war dabei bemüht, zu einer völligen Übereinstimmung zu gelangen. Es wurde erreicht, daß — abgesehen von einigen Enthaltungen bei Artikel 115 g Abs. 3 Satz 2 — alle Bestimmungen über das BVerfG einstimmig beschlossen worden sind.

#### Zu Artikel 115 g Abs. 1

Schon die Regierungsvorlage enthielt das Verbot, die verfassungsmäßige Stellung und die Erfüllung der verfassungsmäßigen Aufgaben des Gerichts und seiner Richter zu beeinträchtigen. Dieses Verbot sollte sowohl für den Gesetzgeber als auch für exekutive Maßnahmen gelten, die sich gezielt gegen das BVerfG richten, z. B. für eine Einberufung von Bundesverfassungsrichtern zum Wehrdienst oder zu Zivildienstleistungen. Diese allgemeine Bedeutung brachte aber die Regierungsvorlage nicht hinreichend deutlich zum Ausdruck. Das BVerfG hat deshalb um eine Klarstellung gebeten.

Der Ausschuß ist dieser Anregung gefolgt und hat dem Beeinträchtigungsverbot durch die Voranstellung des Absatzes 1 des Artikels 115 g eine deutlich sichtbare allgemeine Bedeutung gegeben.

Das BVerfG hat in diesem Zusammenhang weiter angeregt, das Beeinträchtigungsverbot in die allgemeinen Vorschriften des Grundgesetzes, und zwar in Artikel 94 GG, einzufügen. Dem ist der Rechtsausschuß nicht gefolgt. Das Beeinträchtigungsverbot gibt nämlich letztlich nur den allgemeinen Verfassungsgrundsatz wieder, daß Verfassungsorgane einander in der Erfüllung ihrer Aufgaben nicht behindern dürfen, sondern sich loyal zu unterstützen haben. Es hat zwar seinen guten Sinn, diesen Grundsatz für den äußeren Notstand als zusätzliche Garantie zugunsten des BVerfG ausdrücklich niederzulegen. Der Ausschuß befürchtet nicht, daß daraus der irrierte Umkehrschluß gezogen werden könnte, als ob das Beeinträchtigungsverbot nur für den Notstandsfall, aber nicht im Frieden gelte. Jedoch war es nicht die Aufgabe des Ausschusses, diesen allgemeinen Grundsatz ohne nähere Präzision und nur zugunsten eines der Verfassungsorgane in die Friedensverfassung zu übernehmen. Der Ausschuß glaubt aber, dem berechtigten Kern des Wunsches des BVerfG dadurch Rechnung getragen zu haben, daß er das Beeinträchtigungsverbot an die Spitze des Artikels 115 g gestellt und dadurch die grundsätzliche Bedeutung hervorgehoben hat.

#### Zu Artikel 115 g Abs. 2

Absatz 2 des Artikels 115 g ist vom Ausschuß neu formuliert worden, entspricht in der Sache aber der mit dem BVerfG abgestimmten Regierungsvorlage. Satz 1 stellt fest, daß der Notgesetzgeber das BVerfGG nur insoweit ändern darf, als dies zur Aufrechterhaltung der Arbeitsfähigkeit des Gerichts erforderlich ist. Satz 2 entzieht gewisse Vorschriften dem Notgesetzgeber völlig.

Besondere Erwähnung verdient hier das „Einfrieren“ der Bestimmungen über die Zuständigkeit des

Gerichts. Dazu gehört auch die Verfassungsbeschwerde. Im Rechtsausschuß wurde zunächst gefordert, die auf einfachem Gesetz (§ 90 BVerfGG) beruhende Verfassungsbeschwerde als Rechtsinstitut im Grundgesetz zu verankern. Der Rechtsausschuß war nicht bereit, eine solche Institutionalisierung aus Anlaß der Notstandsverfassung vorzunehmen. Zugleich wurde aber allseitig betont, daß niemand daran denke, die Verfassungsbeschwerde abzuschaffen.

Das BVerfG hat in diesem Zusammenhang ange-regt, gewisse Vorschriften für den Zustand der äußeren Gefahr schon jetzt in das Gesetz über das Bundesverfassungsgericht als § 105 a aufzunehmen. Diese Friedensvorschriften sollen für den Notstandsfall das Quorum herabsetzen, eine gegenseitige Vertretung der Mitglieder der beiden Senate schaffen und das Gericht bei Vorliegen eines wichtigen Grundes von gewissen Verfahrensvorschriften freistellen. Ein solcher Entwurf kann aber in dieser Legislaturperiode nicht mehr eingebracht werden, weil er der eingehenden Erörterung mit dem Gericht und hinsichtlich der Freistellung von Verfahrensvorschriften sorgfältiger Überprüfung bedarf. Dies gilt insbesondere für den Vorschlag, das Gericht auch von der Anhörungspflicht freizustellen.

Hinsichtlich der Bestimmungen über die Wahl der Bundesverfassungsrichter, die der Notgesetzgeber ebenfalls nicht ändern darf, hat der Rechtsausschuß klargestellt, daß der Gemeinsame Ausschuß befugt ist, erforderliche Wahlen von Bundesverfassungsrichtern vorzunehmen. Hierauf wird bei Absatz 4 noch eingegangen.

#### Zu Artikel 115 g Abs. 3

Absatz 3 Satz 1 setzt in Übereinstimmung mit der Regierungsvorlage eine formelle Schranke für den Notgesetzgeber. Soweit dieser überhaupt nach Absatz 2 das BVerfGG ändern kann, darf er dies erst, wenn das Gericht selbst die Notwendigkeit hierzu festgestellt hat. Der Rechtsausschuß hat hier die Anregung des Bundesrates aufgegriffen und das Feststellungsrecht einem denkbar kleinen Gremium, nämlich „der Mehrheit der anwesenden Richter“ übertragen. Damit ist die Garantie für die Arbeitsfähigkeit des Gerichts weiter verstärkt worden.

Absatz 3 Satz 2 geht zurück auf einen Vorschlag des BVerfG. Im Zustand der äußeren Gefahr muß man mit der Möglichkeit rechnen, daß der Notgesetzgeber trotz einer Feststellung des BVerfG, daß seine Arbeitsfähigkeit nicht mehr gegeben sei, die erforderlichen gesetzgeberischen Maßnahmen nicht alsbald trifft. Um die Funktionsfähigkeit des Gerichts auch für diesen Fall zu gewährleisten, gibt Absatz 3 Satz 2 dem Gericht die Befugnis, die erforderlichen Maßnahmen einstweilen selbst zu treffen. Diese Befugnis dauert bis zu dem Erlaß eines entsprechenden Notgesetzes. Gegen dieses Recht des BVerfG, sein eigenes Verfahren zu regeln, sind im Rechtsausschuß aus dem Grundsatz der Gewaltenteilung Bedenken erhoben worden. Die Mehrheit des Ausschusses teilt diese Bedenken nicht. Die Zuständigkeit zum Erlaß eigener „rules of procedure“ ist bei inter-

nationalen Gerichten eine bekannte Erscheinung. Sie ist also dem gewaltenteilenden Rechtsstaat nicht grundsätzlich fremd. Außerdem ist die Regelungsbefugnis des BVerfG nur eine einstweilige und auf die „erforderlichen Maßnahmen“ beschränkt. Die letzte Gewalt bleibt also bei dem Gemeinsamen Ausschuß als dem legislativen Organ.

Zu Artikel 115 g Abs. 4

Diese Vorschrift beruht ebenfalls auf einem Vorschlag des BVerfG, geht aber noch darüber hinaus. Im Grundsatz sollen im Zustand der äußeren Gefahr möglichst keine Wahlen zum Bundesverfassungsgericht, die ein besonderes Vorrecht von Bundestag und Bundesrat sind, stattfinden. Deshalb wird die Amtszeit sowohl der Zeitrichter wie der aus der Zahl der Richter an den oberen Bundesgerichten gewählten Verfassungsrichter verlängert. Nur im Falle des Todes oder der Dienstunfähigkeit eines Bundesverfassungsrichters bedarf es mithin einer Nachwahl. Diese Nachwahl steht dem Gemeinsamen Ausschuß zu. Das ist in Artikel 115 g Abs. 2 Satz 2 letzter Halbsatz durch die Verweisung auf Artikel 115 e ausdrücklich klargestellt. Bis hierhin hat sich der Rechtsausschuß dem Vorschlag des BVerfG einstimmig angeschlossen. Während jedoch das BVerfG vorgeschlagen hat, die Amtszeit nur bis zum Ende des Zustandes der äußeren Gefahr zu verlängern, hat der Ausschuß — in Anpassung an die für den Bundestag getroffene Regelung — die Verlängerung bis zum Ablauf von 6 Monaten nach Beendigung des Zustandes der äußeren Gefahr vorgesehen. Der Ausschuß wollte damit sicherstellen, daß das BVerfG gerade in der kritischen Zeit der Normalisierung und der Neubildung der Verfassungsorgane seine Funktion erfüllen kann. Die beim Bundestag vorgesehene Möglichkeit, die Frist von 6 Monaten abzukürzen, hat der Ausschuß beim BVerfG nicht vorgesehen, um jede Gefahr eines unsachlichen Einflusses auf die Zusammensetzung des Gerichts auszuschließen.

Ein letzter Vorschlag des Bundesverfassungsgerichts betraf die Unantastbarkeit des Gerichts im Zustande der inneren Gefahr und im Katastrophenzustand. Dieser Vorschlag ist bei der vom Ausschuß beschlossenen Konzeption des inneren Notstandes gegenstandslos.

Zu Artikel 115 h

Zu Artikel 115 h Abs. 1

Der Regierungsentwurf hatte für den Fall der äußeren Gefahr nur eine Verlängerung der Wahlperiode des Bundestages bis zum Ablauf von drei Monaten nach Beendigung des Zustandes der äußeren Gefahr vorgesehen. Der Rechtsausschuß schlägt vor, daß die Wahlperiode um sechs Monate verlängert wird, um ausreichende Vorbereitungsmöglichkeiten zu schaffen. Falls die Verhältnisse es ermöglichen, soll durch Bundesgesetz diese Frist abgekürzt werden können. Zugleich sollen auch die Wahlperioden der Volksvertretungen der Länder entsprechend verlängert werden, soweit nicht die Landesverfassungen eine weitergehende Verlängerung vorsehen. Gegen eine solche Regelung der Wahlpe-

rioden der Ländervolksvertretungen bestehen auch nach Auffassung der beteiligten Ausschüsse des Bundesrates keine verfassungsrechtlichen Bedenken.

Zu Artikel 115 h Abs. 2

Soweit die Amtszeit des Bundespräsidenten während des Zustandes der äußeren Gefahr abläuft, ist eine Verlängerung der Amtsperiode bis äußerstenfalls nach Ablauf von neun Monaten nach Beendigung des Zustandes der äußeren Gefahr vorgesehen.

Zu Artikel 115 h Abs. 3

Der Regierungsentwurf hatte keine Vorsorge für den Fall getroffen, daß das Amt des Bundespräsidenten während des Zustandes der äußeren Gefahr sich vorzeitig erledigt. Der Rechtsausschuß ging davon aus, daß einerseits das Amt des Staatsoberhauptes gerade im Zustand der äußeren Gefahr nicht unbesetzt bleiben kann, daß andererseits aber dann, wenn das nach Artikel 54 GG vorgesehene Wahlverfahren nicht durchgeführt werden kann, es mit der besonderen Stellung des Bundespräsidenten nicht vereinbar ist, wenn das Staatsoberhaupt durch das sehr kleine Gremium des Gemeinsamen Ausschusses gewählt wird. Der Rechtsausschuß schlägt daher für diesen Fall, wenn die Bundesversammlung nicht zusammentreten kann oder nicht beschlußfähig ist, vor, daß der Gemeinsame Ausschuß einstweilen einen Stellvertreter des Bundespräsidenten wählt, der die persönlichen Voraussetzungen des Artikels 54 Abs. 1 GG erfüllen muß und die vollen Befugnisse des Bundespräsidenten wahrnimmt, dessen Amtszeit jedoch nach Beendigung des Zustandes der äußeren Gefahr oder dann endet, wenn die Neuwahl eines Bundespräsidenten durch die Bundesversammlung (eventuell auch noch während des Zustandes der äußeren Gefahr) möglich wird.

Zu Artikel 115 h Abs. 4

Im Zustande der äußeren Gefahr muß das Amt des Bundeskanzlers im Falle eines vorzeitigen Ausscheidens sofort neu besetzt werden. Während der Regierungsentwurf für diesen Fall keine Vorsorge getroffen hat, schlägt der Rechtsausschuß vor, daß für den Fall, daß das normale nach Artikel 63 GG gegebene Verfahren nicht durchgeführt werden kann, da der Bundestag funktionsunfähig ist, der Bundeskanzler auf Vorschlag des Bundespräsidenten von den Abgeordneten gewählt wird, die dem Gemeinsamen Ausschuß angehören. Der von den Abgeordneten des Bundestages im Gemeinsamen Ausschuß gewählte Bundeskanzler ist vom Bundespräsidenten zu ernennen. Im Gegensatz zu dem im Zustande der äußeren Gefahr gewählten Stellvertreter des Bundespräsidenten ist der Bundeskanzler in seiner verfassungsrechtlichen Stellung voll einem nach dem normalen verfassungsmäßigen Verfahren gewählten Bundeskanzler gleichwertig.

Innerhalb des Rechtsausschusses war die Frage umstritten, ob der Bundeskanzler lediglich von den Mitgliedern des Bundestages im Gemeinsamen Ausschuß oder von dem Gemeinsamen Ausschuß insgesamt, also auch von den Mitgliedern des Bundes-

rates, gewählt werden sollte. Die Mehrheit des Rechtsausschusses hat sich für die erste Lösung entschieden, weil sie die Auffassung vertrat, daß nach der Normalverfassung die Wahl des Bundeskanzlers allein Sache des Bundestages und nicht des Bundesrates ist und daß der Vorrang des vom Volke direkt gewählten Parlaments auch im Zustande der äußeren Gefahr insoweit zum Ausdruck gebracht werden sollte. Diese Ausnahme stellt eine Abweichung von der in Artikel 53 a Abs. 1 der Vorlage des Rechtsausschusses vorgesehenen grundsätzlichen Regelung dar, nach der keine aus den Abgeordneten des Bundestages und den Mitgliedern des Bundesrates bestehenden getrennten Bänke gebildet werden sollen. Von der Minderheit im Rechtsausschuß wurde dagegen geltend gemacht, daß der Gemeinsame Ausschuß die Befugnisse von Bundestag und Bundesrat auf sich vereinige und daß wegen dieser grundsätzlichen Regelung auch für den Fall der Wahl des Bundeskanzlers eine Ausnahme nicht gemacht werden sollte.

#### Zu Artikel 115 h Abs. 5

Wenn im Zustande der äußeren Gefahr der Bundeskanzler das Vertrauen der Mehrheit der dem Gemeinsamen Ausschuß angehörenden Abgeordneten des Bundestages nicht mehr besitzt und der Bundestag nicht funktionsfähig ist, ist eine entsprechende Regelung in der Weise vorgesehen, daß die dem Gemeinsamen Ausschuß angehörenden Abgeordneten des Bundestages dem Bundeskanzler in einem dem Artikel 67 GG entsprechenden Verfahren das Mißtrauen dadurch aussprechen können, daß sie mit Mehrheit einen Nachfolger wählen und den Bundespräsidenten ersuchen, den Bundeskanzler zu entlassen. Hinsichtlich der Frage, ob an dieser Entscheidung nur die Abgeordneten des Bundestages oder alle Mitglieder des Gemeinsamen Ausschusses mitwirken sollen, gelten die zu Artikel 115 h Abs. 4 erörterten Grundsätze.

#### Zu Artikel 115 i

Die in der Vorschrift vorgeschlagene Regelung des sogenannten Kataraktfalles geht vor allem von zwei möglichen Situationen aus, mit denen im Falle des Zustandes der äußeren Gefahr gerechnet werden muß:

1. der Zerstörung aller Nachrichtenverbindungen zwischen der Bundesregierung und den Behörden in den Ländern;
2. dem Eindringen feindlicher Streitkräfte in das Bundesgebiet und der hierdurch verursachten räumlichen Abschneidung einzelner Teile des Bundesgebietes voneinander (Insellagen).

#### Zu Artikel 115 i Abs. 1

In der von Artikel 115 i vorausgesetzten Situation wird das sonst die Regelung des Zustandes der äußeren Gefahr beherrschende Prinzip der möglichststen Konzentrierung und Zentralisierung der Staatsgewalt nicht nur nicht durchführbar, sondern eine solche extreme Situation erfordert im Gegenteil die Delegation der Staatsgewalt auf diejenigen isolierten Teile, die für sich noch funktionsfähig

sind. Die Landesbehörden dürfen dann nicht lediglich die normalen Befugnisse haben, die sie aus der Landesstaatsgewalt haben, sondern müssen darüber hinaus auch die Rechte der Bundesstaatsgewalt wahrnehmen können, soweit es sich um solche Befugnisse handelt, deren Ausübung bei der Abwehr der Gefahr durch regionale oder örtliche Instanzen praktisch in Betracht kommt. Artikel 115 i Abs. 1 ermächtigt daher die Ministerpräsidenten, Regierungspräsidenten und Hauptverwaltungsbeamten dazu, die Maßnahmen im Sinne der Artikel 115 d Abs. 3 und 115 e Abs. 4 zu treffen, die sonst nur von der Bundesregierung getroffen werden können.

Artikel 115 d Abs. 3 betrifft vor allem die Befugnis, außer den eigenen Polizeikräften auch die am Ort etwa vorhandenen Kräfte des Bundesgrenzschutzes im Innern für polizeiliche Aufgaben einzusetzen und den am Ort befindlichen Einrichtungen der Bundesverwaltung Weisungen in allen die Abwehr der Gefahr betreffenden Angelegenheiten zu erteilen.

Artikel 115 i Abs. 1 Satz 2 letzter Halbsatz ergibt jedoch, daß den Landesinstanzen ein Weisungsrecht hinsichtlich der Streitkräfte und der Bundeswehrverwaltung nicht zusteht. Die im Grundgesetz sonst nicht gebräuchliche Verwendung des Begriffes „Bundeswehr“ soll im Einklang mit dem Entwurf eines Bundesgesetzes über die Organisation der militärischen Landesverteidigung (§ 2 Abs. 2) bewußt zum Ausdruck bringen, daß die Ausnahme von der Unterstellung unter die Landesverwaltung nicht nur für die Streitkräfte, sondern auch für die Bundeswehrverwaltung gelten soll. Der Ausschluß der Weisungsbefugnisse gegenüber der Bundeswehr schließt nicht aus, daß die Streitkräfte, falls sich der militärische Befehlshaber dazu bereit und in der Lage erklärt, auch im Innern für polizeiliche Aufgaben eingesetzt werden dürfen und in diesem Falle auch entsprechende polizeiliche Befugnisse erhalten können.

Bei den Befugnissen nach Artikel 115 e Abs. 4 handelt es sich in erster Linie darum, eine von dem Gemeinsamen Ausschuß gemäß Artikel 53 a Abs. 2 im voraus gebilligte Gesetzesvorlage vorläufig zu vollziehen. Diese Regelung wird jedoch voraussetzen, daß der Text der betreffenden Vorlage, wenn er vom Gemeinsamen Ausschuß gebilligt worden ist, schon in Normalzeiten bei den Landesinstanzen als Verschußsache vorliegt, so daß dann nach dem Entwurf einer gebilligten Gesetzesvorlage verfahren werden kann.

#### Zu Artikel 115 i Abs. 2

Wie bereits zu Absatz 1 dargestellt, bestehen zwei getrennte Weisungs- bzw. Befehlsstränge auf dem Gebiet der zivilen Verwaltung einerseits und auf dem Gebiet der Streitkräfte einschließlich der Bundeswehrverwaltung andererseits. Solange die zentralen Organe des Bundes funktionsfähig sind, gehört es zu ihren Aufgaben, im Zustande der äußeren Gefahr einen Interessenausgleich zwischen den von diesen beiden Organisationsteilen des Staates wahrzunehmenden Aufgaben vorzunehmen. Während dies normalerweise die Aufgabe der Bundesregierung ist, kann im sogenannten Kataraktfall

ein entsprechender Ausgleich nicht erfolgen. Der Verfassungsgesetzgeber muß sich in dieser Lage darauf beschränken, die beteiligten zivilen Instanzen einerseits und die militärischen Befehlshaber andererseits dazu zu verpflichten, ihre Maßnahmen im Zusammenwirken miteinander zu treffen.

Während es sich in Artikel 115 i Abs. 2 Satz 1 um ein rein formales Prinzip des Zusammenwirkens handelt, schafft Artikel 115 i Abs. 2 Satz 2 insofern eine gewisse materielle Vorrangregelung, als er unterstellt, daß die Richtlinienentscheidung des Bundeskanzlers bzw. der Bundesregierung über die Weiterführung der Verteidigung noch weiter besteht, obwohl z. B. wegen Ausfalls der Nachrichtenverbindung eine Entscheidung der Bundesregierung nicht eingeholt werden kann.

Zu Artikel 115 i Abs. 3

Die nach Artikel 115 i Abs. 1 und 2 vorgesehene Verlagerung der Zuständigkeit auf die Landesinstanzen soll nur vorläufigen Charakter haben und sobald als möglich wieder durch eine Zusammenfassung der Befugnisse bei der Bundesregierung ersetzt werden. Die Bundesregierung ist daher nach Maßgabe der tatsächlichen Möglichkeiten sobald als möglich von den getroffenen Maßnahmen zu unterrichten und zugleich befugt, diese Maßnahmen aufzuheben. Entsprechendes gilt im Verhältnis zwischen den Ministerpräsidenten der Länder und ihnen nachgeordneten Behörden.

Zu Artikel 115 k

Die vom Rechtsausschuß vorgeschlagene Regelung soll der möglichsten Wiederherstellung der Rechtssicherheit nach Beendigung des Zustandes der äußeren Gefahr dienen. Soweit während des Zustandes der äußeren Gefahr gesetzte Rechtsnormen nicht ausdrücklich bestimmen, daß früheres Recht außer Kraft gesetzt wird, gilt dieses nur als suspendiert und tritt dann wieder in Kraft, wenn die während des Zustandes der äußeren Gefahr gesetzten Rechtsnormen ihre Geltung verlieren.

Zu Artikel 115 l

Zu Artikel 115 l Abs. 1

Die Vorschrift soll sicherstellen, daß die im Zustande der äußeren Gefahr getroffenen Maßnahmen im Rahmen der tatsächlichen Möglichkeiten den zuständigen Verfassungsorganen mitgeteilt werden, damit diese die ihnen nach dem Grundgesetz zustehenden Befugnisse soweit als irgend möglich ausüben können.

Zu Artikel 115 l Abs. 2

Die Entscheidungen der Gesetzgebungsorgane der Normalverfassung haben Vorrang vor den Entscheidungen auch des besonderen Verfassungsorganes

des Gemeinsamen Ausschusses und vor den Maßnahmen der Bundesregierung. Soweit nicht hinsichtlich der Wahl eines Stellvertreters des Bundespräsidenten oder der Wahl des Bundeskanzlers Sonderregelungen getroffen sind, hat der Bundestag mit Zustimmung des Bundesrates es daher jederzeit in der Hand, Notgesetze oder andere Maßnahmen des Gemeinsamen Ausschusses oder der Bundesregierung aufzuheben.

Zu Artikel 115 l Abs. 3

Durch die Vorschrift wird dem Bundesrat ein besonderes Initiativrecht gegenüber dem Bundestag verliehen.

Zu Artikel 115 m

Zu Artikel 115 m Abs. 1

Der Zustand der äußeren Gefahr kann durch Entscheidung des Bundestages mit Zustimmung des Bundesrates für beendet erklärt werden. Für diesen Beschluß gilt nicht die qualifizierte Mehrheit des Artikels 115 a Abs. 1; vielmehr reicht eine Entscheidung mit einfacher Mehrheit aus. Die zuständigen Verfassungsorgane haben nach Artikel 115 m Abs. 1 Satz 3 die Rechtspflicht, den Zustand der äußeren Gefahr unverzüglich für beendet zu erklären, wenn seine Voraussetzungen nicht mehr gegeben sind. Nach Auffassung des Rechtsausschusses kann die Frage, ob die Voraussetzungen des Zustandes der äußeren Gefahr noch vorliegen, auch verfassungsgerichtlicher Nachprüfung unterliegen, so daß insoweit eine zusätzliche Sicherung gegen den Mißbrauch der für den Zustand der äußeren Gefahr gegebenen Befugnisse gegeben wird.

Zu Artikel 115 m Abs. 2

Zur Überleitung der Ausnahmesituation in den normalen Verfassungszustand gehört auch, daß das föderalistische Prinzip des Grundgesetzes alsbald wieder zur vollen Wirksamkeit gebracht wird. Daher sollen Bundesgesetze auf Gebieten, die an sich zur Gesetzgebungszuständigkeit der Länder gehören, spätestens sechs Monate nach Beendigung des Zustandes der äußeren Gefahr außer Kraft treten. Eine Sonderregelung gilt nur für die in Artikel 115 d Abs. 2 Buchstabe e behandelten finanziellen Regelungen, die aus den dort dargestellten Gründen einer längeren Überleitung bedürfen.

**Zu § 1 Nr. 10**

Durch die in Artikel 91 der Vorlage des Rechtsausschusses vorgeschlagene Regelung ist die Bestimmung des Artikels 143 GG inhaltlich überholt. Daher wird ihre ausdrückliche Aufhebung vorgeschlagen.

**Zu § 2**

§ 2 regelt das Inkrafttreten des Gesetzes.

Bonn, den 4. Juni 1965

Benda

Berichterstatter

## Anlage

**Notstandsbefugnisse der Exekutive**  
**unter Berücksichtigung der Funktionen eines etwaigen Notparlaments**

Zusammenstellung vergleichbarer Regelungen in Staaten mit rechtsstaatlicher Verfassung insbesondere in den Mitgliedstaaten des Nordatlantik-Vertrages. Zusammengestellt von Frau Oberregierungsrätin Dr. Charlotte Eckstein im Bundesministerium des Innern, in Zusammenarbeit mit dem Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, Heidelberg.

Belgien  
 Dänemark  
 Frankreich  
 Griechenland  
 Großbritannien  
 Italien  
 Kanada  
 Luxemburg  
 Niederlande  
 Norwegen  
 Österreich  
 Schweden  
 Schweiz  
 Türkei  
 Vereinigte Staaten von Amerika

**Belgien**

(Konstitutionelle Monarchie)

Die belgische Verfassung enthält keine ausdrücklichen Bestimmungen für den Notstandsfall.

Der König als Inhaber der obersten Exekutivgewalt hat auch im Notstandsfall „keine anderen Machtbefugnisse als diejenigen, welche ihm die Verfassung und die aufgrund der Verfassung erlassenen besonderen Gesetze ausdrücklich zuerkennen“ (Artikel 78 der Verfassung). Nach Artikel 130 kann die Verfassung weder ganz noch teilweise außer Kraft gesetzt werden. Dennoch ist anerkannt, daß ihre Vorschriften durch außergewöhnliche Verhältnisse ganz oder auch teilweise vorübergehend unanwendbar werden können. So haben im 1. und 2. Weltkrieg der König und — während seiner Gefangenschaft — das Kabinett ohne besondere Ermächtigung Gesetze und gesetzesvertretende Verordnungen erlassen, die jeweils nach Wiederherstellung der verfassungsmäßigen Institutionen von diesen rückwirkend bestätigt wurden. Es wurde anerkannt, daß die einschlägigen Verfassungsbestimmungen durch die Macht des Faktischen suspendiert und die funktionsfähigen

Staatsorgane verpflichtet gewesen seien, die zum allgemeinen Wohl gebotenen Maßnahmen zu treffen.

Neben diesen außerordentlichen und in der Verfassung nicht niedergelegten Vollmachten besteht nach der Verfassung die Möglichkeit, gesetzgebende Kompetenzen auf die Exekutive zu übertragen. Solche, an eine bestimmte Frist gebundene Ermächtigungsgesetze sind in der Vergangenheit zur Regelung bestimmter wirtschafts- und finanzpolitischer Fragen erlassen worden. Noch in Kraft ist das „Gesetz über die Mobilisierung der Nation vom 16. Juni 1937“ (Moniteur Belge, 8. 7. 1937), wonach dem König das Recht zusteht, bereits im Frieden durch Verordnungen mit Zustimmung des Ministerrats alle Maßnahmen zu ergreifen, die ihm geboten erscheinen, die Mobilmachung der Nation und den Schutz der Bevölkerung im Kriegsfall sicherzustellen.

Über diese Befugnisse hinaus wird der Kompetenzbereich der Exekutive durch die Erklärung der „Kriegszeit“ — die nicht mit dem Kriegszustand zu verwechseln ist, da ein Krieg nicht ausgebrochen zu sein braucht, sondern mehr dem Ausnahme-

zustand entspricht — erheblich erweitert. Der König kann in dieser Situation Anordnungen treffen, die eine Konzentration der Polizeigewalt in seiner Hand und eine gewisse Einschränkung der individuellen Freiheitsrechte zum Ziele haben.

Das „Gesetz vom 19. August 1948 über Leistungen von öffentlichem Interesse in Friedenszeiten“ soll im Fall von Streiks, Aussperrungen und anderen unvorhergesehenen Ereignissen die Aufrechterhaltung einer Mindestproduktion an lebenswichtigem Bedarf für die Bevölkerung und die Fortführung von Arbeiten, die für die Aufrechterhaltung des Wirtschaftslebens unerlässlich sind, gewährleisten. Aufgrund dieses Gesetzes wurden aus Arbeitnehmern und Arbeitgebern paritätisch zusammengesetzte Kommissionen gebildet, denen es oblag, innerhalb 6 Monaten nach Inkrafttreten dieses Gesetzes für die Unternehmen ihres jeweiligen Sachbereichs die erforderlichen Maßnahmen festzulegen. Dem König wurde das Recht zuerkannt, auf Vorschlag des Arbeits- und Sozialministers die Entscheidungen der Kommissionen durch Verordnung für rechtsverbindlich zu erklären.

Durch das am 10. Juni 1963 verkündete „Gesetz zur Änderung des Gesetzes vom 19. August 1948 über die im öffentlichen Interesse in Friedenszeiten zu erbringenden Leistungen“ (Moniteur Belge Nr. 131 S. 6846) ist das Recht des Königs, durch Verordnung in den Aufgabenbereich der paritätischen Kommissionen einzugreifen, auf folgende Fälle begrenzt worden:

1. wenn die paritätische Kommission es verabsäumt hat, eine Entscheidung zu treffen;
2. wenn sie mangels der gemäß Artikel 2 des Gesetzes erforderlichen Stimmenzahl beschlußunfähig ist, oder
3. wenn für einen bestimmten Beschäftigungszweig überhaupt keine paritätische Kommission besteht.

### Dänemark

(Königreich — Konstitutionelle Monarchie)

In Dänemark liegt die vollziehende Gewalt beim König. Sie wird durch die Minister ausgeübt. Das dänische Grundgesetz enthält keine Bestimmungen, die der Regierung bei drohender Kriegsgefahr oder im Falle eines Krieges besondere Befugnisse einräumen.

Gemäß Sektion 23 der Verfassung hat jedoch der König die Befugnis, vorläufige Notstandsgesetze zu erlassen. Diese dürfen nicht in Widerspruch zur Verfassung stehen und müssen sobald wie möglich dem Parlament (Folketing) zur Bestätigung oder Ablehnung vorgelegt werden. Darüber hinaus enthalten die dänischen Gesetze Bestimmungen, in denen dem König bzw. dem jeweils zuständigen Minister die Befugnis eingeräumt wird, für den Notstandsfall „Anordnungen“ bzw. „Bestimmungen“ für gewisse Gesetzgebungsbereiche zu treffen. Dabei handelt es sich überwiegend um Rechtssetzungsmaßnahmen, die nach dem Verfassungssystem der

Bundesrepublik in der Form von Rechtsverordnungen getroffen werden müßten.

Über diese in der Verfassung festgelegten Befugnisse hinaus wird dem König für den Fall des Notstandes jedoch kraft Verfassungsgewohnheitsrecht ein „konstitutionelles Notrecht“ zuerkannt, das ihm eine den besonderen Umständen entsprechende umfassende Rechtssetzungsbefugnis einräumt.

Die gegenwärtige Regelung im Hinblick auf den Notstandsfall wird jedoch als unzureichend angesehen. Die dänische Regierung hat daher vor geraumer Zeit die Ressorts beauftragt, ein Gesetz vorzubereiten, das der Regierung für den Fall des Notstandes besondere Befugnisse einräumt.

Der Entwurf sieht vor, daß im Notstandsfall in großem Umfange Bestimmungen gesetzmäßigen Charakters durch königliche Verordnung oder ministerielle Bekanntmachung erlassen werden können. Ferner ist vorgesehen, daß die Regierung Befugnisse, die nach den geltenden Bestimmungen von den zentralen Verwaltungsorganen ausgeübt werden, an bestimmte dafür vorgesehene regionale Verwaltungsorgane übertragen kann. Sofern die Verbindungen zu den Regierungsstellen unterbrochen sind, sollen die vorgesehenen regionalen Verwaltungsorgane die Befugnisse auch ohne besondere Ermächtigung ausüben können. In dem Entwurf wird davon ausgegangen, daß die Behörden zur Sicherung der gesamten Verteidigung des Landes, zur Aufrechterhaltung von Ruhe und Ordnung der staatlichen und kommunalen Verwaltung, zur Straffung und Ausnutzung der Produktions- und Transportmöglichkeiten des Landes sowie zur Sicherung und Verteilung von Versorgungsgütern zu Maßnahmen jeder Art ermächtigt sind.

### Frankreich

(Republik)

Die französische Verfassung vom 28. September 1958 enthält in Artikel 16 eine ausdrückliche Notstandsregelung, die auf die Bedürfnisse der heutigen Zeit und speziell auf die französische Verfassungslage zugeschnitten ist. Sie gibt dem Präsidenten als oberstem Exekutivorgan nahezu unbegrenzte Vollmachten. Er kann „wenn die Institutionen der Republik, die Unabhängigkeit der Nation, die Integrität ihres Staatsgebietes oder die Erfüllung ihrer internationalen Verpflichtungen schwer und unmittelbar bedroht sind und die ordentliche Ausübung der öffentlichen Gewalt unterbrochen ist“ die „diesen Umständen nach erforderlichen Maßnahmen“ treffen. Damit hat der Präsident weitestgehende Notstandsbefugnisse. Wenn er auch gehalten ist, diese im Sinne einer Wiederherstellung der verfassungsrechtlichen Ordnung auszuüben, so steht doch fest, daß er zur Erreichung dieses Ziels die Grundrechte vorübergehend außer Kraft setzen und auch sonst von der Verfassung abweichende Bestimmungen treffen kann (Artikel 16 Abs. 3 der Verfassung). Die von dem Präsidenten getroffenen Maßnahmen unterliegen nicht der parlamentarischen Kontrolle. Der Präsident ist nur an den Verfas-

sungsauftrag gebunden, daß die Maßnahmen von dem Willen bestimmt sein müssen, der öffentlichen Gewalt in kürzester Frist zur Erfüllung ihrer Aufgaben zu verhelfen. Die außerordentlichen Befugnisse des Präsidenten aufgrund des Artikels 16 der Verfassung werden ergänzt durch Notstandsbefugnisse, die der Regierung in besonderen Gesetzen eingeräumt sind. So kann die Regierung aufgrund des Rahmengesetzes vom 16. März 1956, das mehrmals erweitert wurde, „alle durch die Umstände gebotenen Ausnahmeregeln treffen“ und auch die Gesetze ändern.

Dem Ministerrat wird ferner durch das Gesetz über den Notstand vom 3. April 1955 die Befugnis eingeräumt, durch verordnungsgleiches „Dekret“ den „Notstand“ (état d'urgence) und den „dringenden Notstand“ (état d'urgence aggravé) zu proklamieren. Die Verkündung des Notstands bzw. dringenden Notstands hat u. a. eine Erweiterung der Befugnisse der Polizeipräsidenten und der Militärgerichte zur Folge. Darüber hinaus kann der Ministerrat in seinem Dekret aber auch durch ausdrückliche Vorschrift bestimmten Verwaltungsbehörden die Befugnis zur Anordnung von Hausdurchsuchungen bei Tag und Nacht erteilen und sie ermächtigen, „alle Maßnahmen zu treffen, um die Kontrolle der Presse und von Veröffentlichungen jeder Art sowie die Kontrolle über Radiosendungen, Kinovorführungen und Theaterdarbietungen zu gewährleisten“.

### Griechenland

(Königreich — Konstitutionelle Monarchie)

Nach der griechischen Verfassung wird die gesetzgebende Gewalt durch den König und die Kammer (Chambre) ausgeübt (Artikel 22). Der König erläßt die zur Durchführung der Gesetze erforderlichen Verordnungen (Artikel 35 Abs. 1).

Artikel 35 Abs. 2 der Verfassung räumt dem König für den Fall, daß die Kammer nicht tagt oder ihre Tätigkeit unterbrochen ist, die Befugnis ein, gesetzvertretende Verordnungen „zur Regelung von Fällen außergewöhnlicher Dringlichkeit“ — d. h. insbesondere auch für den Notstandsfall — zu erlassen. Diese (gesetzvertretenden) Notverordnungen bedürfen der vorherigen Zustimmung eines besonderen Abgeordnetenausschusses, der zu Beginn jeder parlamentarischen Sitzungsperiode ernannt wird und bis zum Beginn der neuen Sitzungsperiode amtiert. Darüber hinaus kann der König gemäß Artikel 91 der Verfassung „auf Vorschlag des Ministerates im Falle des Krieges oder der Mobilisierung wegen äußerer Gefahren oder ernstlicher Unruhen oder einer offenen Bedrohung der öffentlichen Ordnung und Sicherheit des Staates, die sich aus inneren Gefahren ergibt“ durch Königliches Dekret für das gesamte Staatsgebiet oder einen Teil des Staates Verfassungsbestimmungen außer Kraft setzen. Er kann außerdem Sondergerichte einsetzen.

Nach Artikel 2 des „Gesetzes Nr. 4069 vom 6. Oktober 1912 über den Belagerungsnotstand“ in der Fassung der „Rechtsverordnung Nr. 4234 über

die Regelung von Fragen betreffend die Sicherheit des Staates“ vom 23. Juli 1962 wird der Belagerungszustand durch Königliche Verordnung erklärt. Die Königliche Verordnung wird auf Vorschlag des Ministerrats erlassen. In derselben Verordnung oder in einer in gleicher Weise zu erlassenden besonderen Verordnung wird die vorübergehende völlige oder teilweise Außerkraftsetzung der verfassungsrechtlichen Bestimmungen angeordnet. Sämtliche insoweit getroffenen Maßnahmen werden unverzüglich der Kammer bei ihrer ersten Sitzung nach der Bekanntgabe dieser Maßnahmen zur Ratifizierung oder Aufhebung mitgeteilt.

Wenn diese Maßnahmen bei Abwesenheit der Kammer ergriffen werden, wird die Kammer gemäß Artikel 91 der Verfassung durch dieselbe Königliche Verordnung kurzfristig einberufen, auch wenn die Legislaturperiode beendet oder die Kammer aufgelöst worden ist. Die Königliche Verordnung ist nichtig, wenn die Einberufung der Kammer unterbleibt.

Die Einberufung der Kammer obliegt dem Parlamentspräsidenten, wenn die Kammer während der Sitzungsperiode ihre Arbeit durch eigenen Beschluß unterbrochen hat.

Die Erklärung des Belagerungszustandes hat insgesamt zur Folge, daß sämtliche Befugnisse der Zivilbehörden, die mit der Aufrechterhaltung der Ordnung und mit der Polizei in Zusammenhang stehen, auf die Militärbehörden übergehen. Der Regierung — im Notfall dem Obersten Militärbefehlshaber — fällt die Aufgabe und Befugnis zu, außerordentliche Militärgerichte und Revisionsgerichte einzusetzen. Der Belagerungszustand und die damit zusammenhängenden Maßnahmen werden nach Ablauf des verfassungsmäßig zu befristenden Zeitraums ipso iure aufgehoben, es sei denn, daß ihre Geltungsdauer mit Zustimmung der Kammer verlängert wird. In besonderen Fällen werden sie durch Königliche Verordnung aufgehoben.

### Großbritannien

(Konstitutionelle Monarchie)

In Großbritannien sind mangels einer geschriebenen Verfassung ausdrückliche Verfassungsnormen über eine Notstandsregelung nicht vorhanden. Das britische Verfassungssystem wird von den Grundsätzen der „Sovereignty of Parliament“ und der „Rule of Law“ beherrscht. Der Grundsatz der „Sovereignty of Parliament“ bedeutet, daß das englische Parlament die oberste und unbeschränkte — auch nicht durch Normen verfassungsrechtlichen Inhalts einschränkbare — Rechtsetzungsgewalt hat. Das englische Parlament kann jedes früher erlassene Gesetz ändern oder aufheben und unbeschränkt in Individualrechte eingreifen. Nach der „Rule of Law“ hat das vom Parlament jeweils zuletzt erlassene Gesetz Gültigkeit. Der Grundsatz, daß das Parlament jederzeit alle ihm zweckmäßig erscheinenden gesetzgeberischen Maßnahmen treffen kann, gilt auch für den Notstandsfall. Das Parlament kann darüber hinaus auch Rechtsetzungsbefugnisse an die Regierung delegieren unter dem Vorbehalt, daß die

von der Regierung erlassenen Rechtsverordnungen vor ihrem Inkrafttreten oder unverzüglich nach ihrem Erlaß dem Parlament zur Billigung vorgelegt werden müssen. Ferner ist anerkannt, daß die Regierung und ihre nachgeordneten Organe berechtigt sind, unter Inanspruchnahme außerordentlicher Befugnisse im Falle eines plötzlich auftretenden Notstandes alle zu dessen Beseitigung „notwendigen“ Maßnahmen zu treffen. Diese außerordentlichen Befugnisse werden teils auf die königlichen Prärogativrechte zurückgeführt, teils werden sie als ein Anwendungsfall des allgemeinen Notwehr- und Notstandsrechts des Common Law angesehen. Voraussetzung für den Erlaß solcher außerordentlicher (Notstands-) Maßnahmen ist deren „Notwendigkeit“, d. h. das Vorhandensein einer Zwangslage (necessity). Weitgehende Rechtsetzungsbefugnisse für den Fall eines Notstands sind der Regierung und ihren nachgeordneten Exekutivorganen erteilt worden durch parlamentsgesetzliche Ermächtigungen in

- a) dem Emergency Powers Act von 1920, geändert durch EPA 1964,
- b) Einzelbestimmungen in verschiedenen Parlamentsgesetzen,
- c) aufrechterhaltenden Bestimmungen der Kriegsermächtigungsgesetzgebung 1939 bis 1945.

Die bedeutendste, noch heute gültige parlamentsgesetzliche Ermächtigung zu Maßnahmen in bezug auf zivile Ausnahmezustände ist der Emergency Powers Act von 1920, geändert durch den Emergency Powers Act 1964 (Public General Acts and Measures 1964, c. 38). Dieses Gesetz in der geänderten Fassung von 1964 ermächtigt die Regierung namens der Krone, den Notstand zu proklamieren,

„wenn die Regierung der Ansicht ist, daß ein Zustand eingetreten ist oder einzutreten droht, der seiner Natur nach geeignet ist, die Versorgung mit Lebensmitteln, Wasser, Brennstoffen, Licht oder das Transportwesen zu stören und dadurch die Bevölkerung oder einen beträchtlichen Teil der Bevölkerung ihres lebenswichtigen Bedarfs zu berauben“.

Die Neufassung bringt eine wesentliche Erweiterung der Notstandsbefugnisse der britischen Regierung. Der Emergency Powers Act 1920, der voraussetzte, daß der Notstand durch menschliche Handlungen verursacht wird, war auf eine Notstandssituation zugeschnitten, die sich aus Arbeitsstreitigkeiten ergibt. Dagegen ist die Ermächtigung nunmehr auf Notstandslagen, die zu den im Gesetz genannten Gefahren führen, ausgedehnt worden, ohne daß es auf die Ursache ankommt. Der Innenminister hat bei Beratung des Gesetzes im Unterhaus erklärt, die Erweiterung der Ermächtigung sei notwendig, weil ein Notstand durch höhere Gewalt, etwa durch Naturkatastrophen, oder durch Entwicklungen in anderen Ländern eintreten könne (House of Commons Debates, Hansard 5th ser., Vol. 689, Col. 1409).

Die Proklamation des Notstands ist unverzüglich dem Parlament mitzuteilen. Der Notstand ist auf die Dauer von einem Monat befristet; er kann jedoch vor Ablauf dieser Frist verlängert werden, sofern

das Parlament nicht anders entscheidet. — Aufgrund der Notstands-Proklamation hat die Regierung eine begrenzte und befristete Rechtsetzungsgewalt in Form von Verordnungen, die unverzüglich dem Parlament vorgelegt werden müssen.

Unter dem Gesichtspunkt der Landesverteidigung sind der britischen Regierung umfangreiche Rechtsetzungsbefugnisse zuerkannt worden durch den Emergency Powers (Defence) Act von 1939. In diesem Gesetz ist der Regierung ein nahezu unbeschränktes Ordnungsrecht — die Befugnis zum Erlaß von „Defence Regulations“ — zugestanden worden. Das Gesetz bestimmt ferner, daß die auf seiner Grundlage erlassenen Verordnungen Parlamentsgesetze abändern, suspendieren oder ergänzen können. Die Regierung wird auch ermächtigt, ihr Ordnungsrecht auf nachgeordnete Exekutivorgane oder sonstige Behörden oder Personen zu übertragen.

Aufgrund dieser Ermächtigung war die Regierung in der Lage, während des zweiten Weltkrieges Rechtsetzungsgewalt in weitestem Umfang auszuüben. Die von der Regierung erlassenen Verordnungen waren so bald wie möglich dem Parlament vorzulegen, das sie binnen 28 Tagen nach der Vorlage aufheben konnte.

Der Emergency Powers (Defence) Act 1939 ist nach Ende des Krieges am 24. Februar 1946 durch Fristablauf außer Kraft getreten. Wesentliche Teile des auf seiner Grundlage entstandenen Rechts gelten jedoch heute noch.

In den letzten Jahren ist ein ergänzender Gesetzentwurf ausgearbeitet worden, der Befugnisse für Maßnahmen auf allen Gebieten eines zivilen Notstands vorsieht. Diesem Gesetzentwurf zufolge sollen die darin aufgeführten allgemeinen Befugnisse entweder durch königliche Proklamation oder durch Parlamentsentscheidung wirksam werden.

## Italien

(Republik)

Die italienische Verfassung enthält nur wenige — der Regierung aber umfassende Rechtsetzungsbefugnisse erteilende — Bestimmungen für den Notstandsfall.

Artikel 77 Abs. 2 der Verfassung ermächtigt die Regierung, „in notwendigen und dringenden Ausnahmefällen“ unter eigener Verantwortlichkeit „vorläufige Maßnahmen mit Gesetzeskraft“ zu treffen. Die Notmaßnahmen der Regierung müssen jedoch noch am selben Tage den beiden Kammern des Parlaments zur Umwandlung in ein Gesetz vorgelegt werden. Die beiden Kammern sind eigens dafür einzuberufen und müssen innerhalb von 5 Tagen zusammentreten, auch wenn sie aufgelöst worden sind.

Die gesetzesvertretenden Maßnahmen der Regierung verlieren rückwirkend ihre Gültigkeit, wenn sie nicht innerhalb von 60 Tagen seit dem Zeitpunkt ihrer Veröffentlichung vom Parlament zu Gesetzen erklärt werden. Für den Fall, daß sie nicht in ein

Gesetz umgewandelt werden, können die Kammern jedoch ihrerseits durch Gesetz die rechtlichen Verhältnisse regeln, die durch die vorläufigen Regierungsmaßnahmen entstanden sind.

Artikel 78 der Verfassung sieht außerdem die Möglichkeit vor, daß die Kammern im Falle des Kriegszustandes, über den sie zu beschließen haben, der Regierung die notwendigen Befugnisse übertragen. Diese Übertragung schließt auch die Rechtssetzungsbefugnis ein.

Diese im Notstandsfall anwendbaren verfassungsrechtlichen Bestimmungen werden ergänzt durch Vorschriften der einfachen Gesetzgebung, die zum Teil — wie die königlichen Dekrete vom 18. Juni 1931 und 8. Juli 1938 — noch aus der Vorkriegszeit stammen.

Danach kann der Innenminister mit Zustimmung des Premierministers oder der Präfekten, denen die notwendigen Befugnisse übertragen sind, im Falle einer drohenden Störung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung den Zustand der nationalen Katastrophe erklären und besondere Erlasse herausgeben, die inhaltlich über die für die öffentliche Sicherheit und Ordnung geltenden Gesetze hinausgehen können. In außerordentlichen Fällen kann der Innenminister sogar mit Zustimmung des Premierministers oder der Präfekten, denen insoweit besondere Machtbefugnisse übertragen sind, den Kriegszustand erklären. In diesem Falle üben die Militärbehörden umfassende Befugnisse zur Aufrechterhaltung von Gesetz und Ordnung aus; sie haben in diesem Falle auch das Recht, Erlasse herauszugeben.

Im Falle der nationalen Gefahr kann der Innenminister allein mit Zustimmung des Premierministers die erforderlichen vorläufigen Notstandsmaßnahmen treffen.

### Kanada

(Commonwealth-Status —  
Konstitutionelle Monarchie)

Wie in Großbritannien gibt es auch in Kanada kein verfassungsmäßiges Notstandsrecht. Kanada hat jedoch einen wesentlichen Teil des Notstandsrechts in Gesetzen geregelt. Durch den War Measure Act werden der Kanadischen Bundesregierung für den Fall eines Krieges, einer Invasion oder eines inneren Aufstandes — oder wenn eine dieser Gefahren zu befürchten ist — weitgehende Befugnisse eingeräumt. Die Regierung kann aufgrund dieser Befugnisse jede Maßnahme ergreifen, die für die Sicherheit, die Verteidigung, die Ordnung und das Wohlergehen Kanadas notwendig oder ratsam ist.

Der War Measures Act (Revised Statutes of Canada 1952, Vol. IV, Chap. 288) ist durch den „Act for the Recognition and Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms“ vom 10. August 1960 (Statutes of Canada 1960, 8—9 Eliz. II, Vol. I, Chap. 44) geändert worden. Durch Section 6 dieses Gesetzes ist in Section 6 des War Measures Act die Bestimmung eingefügt worden, daß die Prokla-

mation des „Governor in Council“ (d. h. der Regierung, auf deren Beschluß der General-Gouverneur die Proklamation erlassen muß), daß Krieg, Invasion oder Aufstand herrschen, dem Parlament sofort, oder, wenn es nicht versammelt ist, fünfzehn Tage nach Beginn seiner nächsten Sitzung vorzulegen ist. Wenn die Proklamation dem Parlament vorgelegt worden ist, können mindestens zehn Mitglieder jedes Hauses den Antrag stellen, sie aufzuheben. Darüber muß innerhalb der nächsten vier Tage abgestimmt werden. Wenn beide Häuser beschließen, die Proklamation aufzuheben, so tritt sie automatisch außer Kraft. Der General-Gouverneur kann die Proklamation erneut erlassen. Sie ist wiederum dem Parlament vorzulegen. Maßnahmen, die unter der aufgehobenen Proklamation erlassen worden sind, werden durch die Aufhebung nicht rückwirkend ungültig.

Weitere Notstandsgesetze sind der Emergency Powers Act und der Defence Production Act von 1951 sowie der Regulations Act von 1950. Der Emergency Powers Act wurde im Hinblick auf den Ausbruch des Korea-Krieges erlassen. In ihm werden der Regierung ebenfalls weitgehende Vollmachten erteilt. Voraussetzung für seine Anwendung ist eine Bedrohung der Sicherheit Kanadas durch eine internationale kritische Lage.

Die meisten kanadischen Provinzialregierungen haben im Hinblick auf den Notstandsfall eine grundlegende Gesetzgebung vorbereitet, die auch bereits durch die gesetzgebenden Körperschaften der Provinzen genehmigt worden ist.

### Luxemburg

(Herzogtum — Konstitutionelle Monarchie)

Die luxemburgische Verfassung enthält keine ausdrückliche Notstandsregelung.

Jedoch ist verfassungsrechtlich unbestritten, daß die Exekutive aufgrund einer extensiven Verfassungsauslegung gesetzgeberische Befugnisse dann ausüben darf, wenn die Legislative absolut oder relativ gehindert ist, ihre gesetzgeberischen Aufgaben wahrzunehmen.

Eine absolute Verhinderung der Legislative wird in den Fällen des Staatsnotstandes, d. h. in Zeiten schwerer innerer oder äußerer Gefahren, angenommen. Beim Vorliegen dieser Voraussetzungen kann die Exekutive im Verordnungswege jede für das gemeinsame Wohl gebotene Maßnahme treffen. Auf das Vorliegen des Staatsnotstandes muß jedoch im Verordnungstext selbst ausdrücklich hingewiesen werden.

Eine relative Verhinderung der Legislative ist nach luxemburgischem Recht in Krisenzeiten gegeben, d. h. in Zeiten, in denen durch Kriege oder Wirtschaftskrisen die Bedingungen des sozialen Lebens erschüttert oder verändert sind. Wenn in solchen Fällen den Störungen im normalen Gesetzgebungswege nicht schnell und wirksam genug begegnet werden kann, können Ermächtigungsgesetze zugunsten der Exekutive erlassen werden. Erweiterungen der Exekutivbefugnisse müssen jedoch stets

Ausnahmefälle bleiben und dürfen nur befristet erfolgen.

Durch Gesetz vom 2. Januar 1963 (Mémorial 1963 A I, S. 1), das durch ein nahezu wortgleiches Gesetz vom 4. Januar 1964 (Mémorial 1964 A I, S. 1) abgelöst worden ist, wird der Großherzog zu bestimmten Maßnahmen auch im Notstandsfall ermächtigt.

Die bisherigen Regelungen im Hinblick auf den Notstandsfall werden jedoch für unzureichend gehalten; ergänzende Gesetzgebungsmaßnahmen werden deshalb zur Zeit vorbereitet.

### Niederlande

(Königreich — Konstitutionelle Monarchie)

Die gesetzliche Regelung des Notstandes in den Niederlanden geht auf die Artikel 202 und 203 der niederländischen Verfassung zurück. Teils in direkter Anwendung dieser Bestimmungen, teils aufgrund von Gesetzen, die in Ausführung dieser Verfassungsnormen ergingen, kann zur Aufrechterhaltung der inneren und äußeren Sicherheit für jeden Teil des Reichsgebiets

- a) der Zustand erhöhter Wachsamkeit,
- b) der zivile Ausnahmezustand,
- c) der Kriegszustand,
- d) der Belagerungszustand

verhängt werden. Jeder dieser Notstandsfälle wird vom König erklärt und bedarf einer nachträglichen Bestätigung durch die Generalstaaten (=Parlament). Das Parlament entscheidet insbesondere auch über die Fortdauer des jeweiligen Ausnahmezustandes.

Artikel 202 und 203 der niederländischen Verfassung ermächtigen den Gesetzgeber des weiteren, in Ausführungsgesetzen bestimmte Grundrechte einzuschränken. Als Ausführungsgesetze sind vor allem das Kriegsgesetz von 1899 und das „Gesetz über außerordentliche Befugnisse der Zivilgewalt“ aus dem Jahre 1952 zu nennen, die den Kern der niederländischen Notstandsregelung bilden. Der Exekutive werden darin je nach Notstandsfall verschiedene schwere Eingriffsmöglichkeiten zuerkannt.

Bei Proklamationen des zivilen Ausnahmezustandes, insbesondere bei einer Existenzkrise des Volkganzen — die durch den Ministerpräsidenten offiziell festgestellt wird — kann jede Person interniert werden, bei der begründeter Verdacht besteht, daß sie die öffentliche Ordnung, Ruhe oder Sicherheit in Gefahr bringt.

Bei Erklärung des Kriegszustandes sind u. a. Haussuchungen erlaubt; ferner kann die Bevölkerung zu militärischen Arbeiten herangezogen werden.

Im Belagerungszustand — dem schwersten Notstandsfall — steht dem Militärbefehlshaber die Befugnis zu, Verordnungen zu erlassen und sich dabei in bestimmtem Umfang über grundgesetzlich verankerte Rechte hinwegzusetzen (Vereins- und Versammlungsrecht; Freiheit der Person; Freiheit der Presse; Briefgeheimnis; Unverletzlichkeit der Wohnung).

Am 29. Januar 1963 ist in den Niederlanden ein „Gesetz über die Inanspruchnahme von beweglichen und unbeweglichen Sachen durch den Staat“ verkündet worden. Nach diesem Gesetz kann der König bei „außergewöhnlichen Verhältnissen“ die zuständigen Minister durch Verordnung ermächtigen, das Eigentum an Sachen — ausgenommen Fahrzeuge sowie Edelmetalle und Wertpapiere — zugunsten des Staates oder dritter Personen in Anspruch nehmen. Nach Erlaß der Verordnung ist die Zustimmung des Parlaments einzuholen. Nach Artikel 23 dieses Gesetzes kann der König ohne Zustimmung des Parlaments, jedoch nur nach Anhörung des Staatsrats, den Verteidigungsminister und den Innenminister ermächtigen, unbewegliche Sachen in Anspruch zu nehmen, wenn dies zur Stärkung der militärischen Verteidigungsbereitschaft des Landes oder zur Stärkung des zivilen Bevölkerungsschutzes notwendig ist.

Neben diesen Notstandsrechten hat sich auch in den Niederlanden — ähnlich wie in Belgien — in der Praxis ein ungeschriebenes Notstandsrecht für den Fall durchgesetzt, daß es nicht möglich ist, auf dem verfassungsmäßigen Wege Gesetze zu erlassen. So hat die niederländische Rechtsprechung die ohne die vorgesehene Mitwirkung des Parlaments von der während des 2. Weltkriegs zeitweise im Londoner Exil lebenden Monarchin erlassenen Gesetze gebilligt mit der Begründung, daß notfalls die Grenzen der für den Ausnahmezustand gesetzlich festgelegten Befugnisse überschritten werden dürfen, wenn es nicht möglich ist, auf dem verfassungsmäßigen Wege die erforderlichen weiteren Gesetze rechtzeitig oder überhaupt zu erlassen.

### Norwegen

(Königreich — Beschränkte Erbmonarchie)

Nach der norwegischen Verfassung liegt die vollziehende Gewalt beim König.

Der König hat bereits nach § 17 der Verfassung in gewissem Umfang Gesetzgebungsbefugnisse, deren Ausübung nicht an die strengen Voraussetzungen eines „Staatsnotstands“ im eigentlichen Sinne gebunden ist. Diesen Befugnissen zufolge kann der König auf bestimmten Gebieten (Handel, Zoll, Erwerbsleben und Polizei) vorläufige Verordnungen erlassen. Die Verordnungen dürfen jedoch nicht gegen die Verfassung und die vom Storting (= Gesetzgebungsorgan) erlassenen Gesetze verstoßen. Die vorläufige Geltung dieser Verordnungen ist auf den Zeitraum bis zum nächsten Zusammentreffen des Storting begrenzt. Der Rechtsetzungsbefugnisse des § 17 der Verfassung werden in der Regel nur angewandt, wenn außerordentliche Verhältnisse es untunlich erscheinen lassen, Rechtssetzungsakte bis zum Wiederzusammentreten des Storting aufzuschieben. Darüber hinaus gehende außerordentliche Befugnisse sind dem König jedoch zusätzlich durch „das Gesetz vom 15. Dezember 1950 betreffend besondere Maßnahmen während des Krieges“ einer Kriegsgefahr und ähnlichen Verhältnissen zuerkannt worden. Er ist danach ermäch-

tigt, gesetzesvertretende Verordnungen zu erlassen, die zur Wahrung der Interessen des Reiches während des Krieges und zur Vorbereitung des Übergangs zu Friedensverhältnissen erforderlich sind. In diesen Verordnungen, die vom König und vom Storting wieder aufgehoben werden können, kann von geltenden Gesetzen abgewichen werden.

In dem Gesetz vom 15. Dezember 1950 ist neben Gesetzgebungsbefugnissen für den König auch die Übertragung von Gesetzgebungs- und Verwaltungsbefugnissen auf die örtlichen Verwaltungsorgane vorgesehen für den Fall, daß das Reich sich im Krieg befindet oder ein Krieg droht oder die Selbstständigkeit oder Sicherheit des Reiches in Gefahr ist.

Nach dem Gesetz über die Zivilverteidigung vom 17. Juli 1953 können zur Durchführung der Aufgaben der Zivilverteidigung Behörden, Einzelpersonen und Einrichtungen zur Unterstützung herangezogen werden (§ 2 I). Im Krieg oder bei drohendem Krieg ordnet der König die Zivilverteidigungsbereitschaft an (§ 3). Für öffentlich zugängliche Stätten kann der König Bestimmungen über Verkehr, Sicherheit und Ordnung im Zivilverteidigungsfall erlassen (§ 4 I). Im Krieg oder bei drohendem Krieg kann er die Evakuierung der Bevölkerung aus Gebieten anordnen, die unter Feindeinwirkung stehen oder ihr vermutlich ausgesetzt sein können (§ 50).

Weitere gesetzliche Regelungen, die zu Maßnahmen für den Notstandsfall ermächtigen, sind das „Gesetz vom 2. Dezember 1955 betreffend die Bereitschaft im Gesundheitswesen“ und das „Gesetz vom 14. Dezember 1956 betreffend Versorgungs- und Bereitschaftsmaßnahmen“.

Über diese gesetzlich festgelegten Notstandsbefugnisse hinaus ist dem König kraft Verfassungsgewohnheitsrechts ein „konstitutionelles Notrecht“ eingeräumt, das ihn in die Lage versetzt, die wegen der besonderen Umstände jeweils erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen.

### Osterreich

(Republik)

Das österreichische Verfassungsrecht sieht für den Notstandsfall weder besondere im Normalzustand nicht bestehende Organe vor, noch schafft es (z. B. durch die Beschränkung von Grundrechten) neue Zuständigkeiten.

Lediglich für den Fall, daß der Nationalrat als das zuständige Verfassungsorgan seine Tätigkeit nicht ausübt oder nicht ausüben kann<sup>1)</sup>, entweder weil er

- a) nicht versammelt ist oder
- b) nicht rechtzeitig zusammentreten kann oder

<sup>1)</sup> Für die Dauer außerordentlicher Verhältnisse sieht das Bundesverfassungsgesetz vor, daß der Bundespräsident den Nationalrat gemäß Artikel 5 Abs 2 BVG auf Antrag der Bundesregierung in einen anderen Ort des Bundesgebietes einberufen kann.

- c) in seiner Tätigkeit durch höhere Gewalt behindert oder
- d) durch den Bundespräsidenten aufgelöst ist,

ist in der österreichischen Bundesverfassung zur kontinuierlichen Fortführung der Arbeit von Legislative und Exekutive bestimmt, daß in diesen Fällen die dem Nationalrat bzw. dem Hauptausschuß bei seiner Mitwirkung an der Vollziehung zustehenden Funktionen von einem „ständigen Unterausschuß“ des Nationalrates wahrgenommen werden. Der „ständige Unterausschuß“ wird gemäß Artikel 55 Abs. 2 BVG vom Hauptausschuß des Nationalrates nach dem Grundsatz der Verhältniswahl gewählt. Es muß jedoch dem „ständigen Unterausschuß“ mindestens ein Mitglied jeder im Hauptausschuß vertretenen Partei angehören. Die Mitglieder und Ersatzmitglieder des „ständigen Unterausschusses“ müssen ihren Wohnsitz am Sitz des Nationalrates haben. Die Geschäftsordnung hat Vorsorge zu treffen, daß der „ständige Unterausschuß“ jederzeit einberufen werden und zusammentreten kann.

Der „ständige Unterausschuß“ ist auf folgende Funktionen festgelegt:

1. Erteilung der Zustimmung der vom Bundespräsidenten gemäß Artikel 18 Abs. 3 BVG beabsichtigten „vorläufigen gesetzändernden Verordnungen“ (Notverordnungen),
2. im Falle einer Auflösung des Nationalrates durch den Bundespräsidenten gemäß Artikel 29 Abs. 1 BVG die sonst dem Nationalrat (Hauptausschuß) zustehende Mitwirkung an der Vollziehung.

#### Zu 1.

Der Bundespräsident kann beim Vorliegen der unter a) bis c) oben genannten Voraussetzungen auf einen im Einvernehmen mit dem „ständigen Unterausschuß“ gemachten Vorschlag der Bundesregierung solche Maßnahmen treffen, die — wenn der Nationalrat einberufen bzw. funktionsfähig wäre — einer Beschlußfassung des Nationalrates bedürften. Eine Verordnung nach Artikel 18 Abs. 3 BVG darf nur erlassen werden, wenn sie zur Abwehr eines Schadens dienlich ist, der offenkundig, nicht wieder gut zu machen ist und die Allgemeinheit betrifft.

Nach Artikel 18 Abs. 3 BVG kann zunächst jede Maßnahme zum Inhalt der Verordnung werden, die sonst einer Beschlußfassung des Nationalrates bedarf. Das „Notstandsverordnungsrecht“ des Bundespräsidenten erstreckt sich also sowohl auf den legislativen als auch auf den exekutiven Bereich, wo sonst der Nationalrat zuständig wäre. Jedoch wird diese Befugnis inhaltlich durch Artikel 18 Abs. 5 BVG wesentlich beschränkt. Die Verordnungen „dürfen nicht eine Abänderung bundesverfassungsgesetzlicher Bestimmungen bedeuten und weder eine dauernde finanzielle Belastung der Länder, Bezirke oder Gemeinden, noch finanzielle Verpflichtungen der Bundesbürger, noch eine Veräußerung von Staatsgut, noch Maßnahmen in den im Artikel 10 Z. 11 bezeichneten Angelegenheiten, noch endlich solche auf dem Gebiete des Koalitionsrechtes oder des Mieterschutzes zum Gegenstand haben“.

Initiativberechtigt ist die Bundesregierung, die aber hierzu der Zustimmung des „ständigen Unterausschusses“ des Nationalrates bedarf, auf dessen Mitwirkung es lediglich ankommt. Eine solche Verordnung, die unter der Verantwortlichkeit des Bundespräsidenten und der Bundesregierung ergeht, bedarf der Gegenzeichnung aller Mitglieder der Bundesregierung. Über das weitere Verfahren ist folgendes bestimmt:

Die Verordnung ist von der Bundesregierung unverzüglich dem Nationalrat vorzulegen, den der Bundespräsident, falls der Nationalrat in diesem Zeitpunkt keine Tagung hat, während der Tagung aber der Präsident des Nationalrates für einen der der Vorlage folgenden acht Tage einzuberufen hat. Binnen vier Wochen nach der Vorlage hat der Nationalrat entweder anstelle der Verordnung ein entsprechendes Bundesgesetz zu beschließen oder durch Beschluß das Verlangen zu stellen, daß die Verordnung von der Bundesregierung sofort außer Kraft gesetzt wird. Im letzten erwähnten Fall muß die Bundesregierung diesem Verlangen sofort entsprechen.

Zum Zweck der rechtzeitigen Beschlußfassung des Nationalrates hat der Präsident die Vorlage spätestens am vorletzten Tag der vierwöchigen Frist zur Abstimmung zu stellen. Wird die Verordnung nach den vorhergehenden Bestimmungen von der Bundesregierung aufgehoben, treten mit dem Tag des Inkrafttretens der Aufhebung die gesetzlichen Bestimmungen wieder in Wirksamkeit, die durch die Verordnung aufgehoben worden waren.

„Notstandsverordnungen“ unterliegen der gerichtlichen Kontrolle des Bundesverfassungsgerichtshofes nach Artikel 139 BVG.

Zu 2.

Die Akte, bei denen die Verfassung den Nationalrat an der Vollziehung beteiligt hat, sind ausdrücklich in Artikel 50 bis 55 BVG genannt. Die Befugnis des Nationalrates, den Mitgliedern der Bundesregierung das Vertrauen zu versagen (Artikel 74 BVG) sowie die Befugnis, gegen Mitglieder der Bundesregierung die Ministeranklage zu erheben (Artikel 142 BVG) können dagegen, obwohl auch diese Akte eine Mitwirkung des Nationalrates an der Vollziehung beinhalten, dem „ständigen Unterausschuß“ nicht zustehen, da die Auflösung des Nationalrates durch den Bundespräsidenten anderenfalls die ihr zugeordnete Bedeutung vollständig verlieren würde.

### Schweden

(Königreich — Konstitutionelle Monarchie)

In der schwedischen Verfassung sind Bestimmungen über außerordentliche Befugnisse der Exekutive im Falle eines Notstandes nicht enthalten.

Nach dem „Gesetz über die Einführung des Gesetzes über Änderungen im Strafgesetzbuch und dgl. vom 30. Juni 1948“ hat jedoch der König — im Falle eines inneren Notstandes — jederzeit das Recht, die

Streitkräfte einzusetzen, wenn er es zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung und Sicherheit für erforderlich hält<sup>1)</sup>. Die dem König zuerkannten Rechte werden sogar ohne wesentliche Einschränkungen auf die sogenannten „Konungens befallningshavande“ (Regierungsoberpräsidenten) in den Provinzen und darüber hinaus auf die Polizeichefs einer Stadt bzw. auf den Polizeichef eines Landesbezirks ausgedehnt für den Fall, daß „Eile geboten ist oder die Entscheidung des Regierungsoberpräsidenten nicht zu erreichen ist“.

Dem König sind damit für den Fall eines inneren Notstandes nahezu unbeschränkte Befugnisse zu notwendigen Eingriffen in die Rechtsordnung erteilt, bei deren Ausübung er nicht einmal besondere Rechtsetzungsverfahren einzuhalten braucht, sondern sich unmittelbar des Einsatzes der Streitkräfte als Mittel zur Gewährleistung der notwendigen Maßnahmen bedienen kann.

Darüber hinaus hat Schweden jedoch — aus der Erkenntnis, daß im Falle innerer oder äußerer Unruhen, insbesondere im Kriege, die öffentliche Sicherheit und Ordnung nicht allein durch den Einsatz bewaffneter Streitkräfte gewährleistet werden kann — nach dem zweiten Weltkrieg eine umfassende zivile und militärische Planung für den Notstandsfall verwirklicht. Die entsprechenden Bestimmungen sind überwiegend in besonderen Gesetzen niedergelegt.

Aufgrund dieser Gesetze kann der König im Einvernehmen mit der Regierung ohne Anhörung des Parlaments (Reichstag) bei Krisenlagen, Kriegsgefahr und Krieg jederzeit das Land in den Verteidigungszustand versetzen. Formell entscheidet stets der König. Er trifft seine Entscheidung jedoch im Rat der Regierung (Ministerrat), dessen Vorsitz er innehat, und kann nur über Anträge seiner Staatsräte entscheiden, die den Beschluß des Königs politisch zu vertreten haben.

Aufgrund des Gesetzes über den Bereitschaftszustand (Bereitschaftsgesetz, SFS-Nr. 513/1960) und der dazu ergangenen Ausführungsbestimmungen kann der König bei Kriegsgefahr den Bereitschaftszustand und sogar den Bereitschaftsalarm verordnen. Die Verkündung des Bereitschaftszustandes hat die Mobilmachung der Wehrmacht (ganz oder teilweise) zur Folge. Ferner treten automatisch eine Reihe von Gesetzen, wie das Allgemeine Dienstleistungsgesetz, das Allgemeine Beschlagnahmegesetz, das Zivilverteidigungsgesetz und weitere besondere Notstandsgesetze in Kraft. Der König kann auch vor Verkündung des Bereitschaftszustandes und unabhängig davon das Allgemeine Dienstverpflichtungsgesetz in Kraft setzen. Das gleiche gilt für das Allgemeine Beschlagnahmegesetz.

Aus dem Bereich der einfachen Gesetzgebung sind weiterhin zu erwähnen das Gesetz über kommunale Verteidigungsbereitschaft vom 20. März 1964 (SFS

<sup>2)</sup> Nach schwedischer Rechtsauffassung sind Polizei und Wehrmacht in gleicher Weise Ordnungsorgane des Staates, die für die Aufrechterhaltung der inneren Sicherheit und Ordnung verantwortlich sind.

Nr. 63, S. 131) und das Gesetz über die Verpflichtung zur Bereitstellung von Einquartierungswohnraum im Krieg vom selben Tage (SFS Nr. 64, S. 137). Nach dem zuletzt genannten Gesetz ordnet der König bei Kriegsgefahr die Anwendung des Gesetzes an; die Verordnung wird unwirksam, wenn sie nicht binnen zweier Monate vom Reichstag bestätigt wird (§ 1 II).

Von grundlegender Bedeutung für den Notstands- und Verteidigungsfall ist darüber hinaus die in Gesetzesform ergangene „Dienstanweisung für die Ministerien“ (SFS-Nr. 113/1958), die die grundsätzlichen Weisungen an die Ressortminister für den Fall des Notstandes und der Landesverteidigung enthält.

Am 2. April 1965 ist in Schweden eine Verfassungsänderung in Kraft getreten, die ein Notparlament (Kriegsdelegation des Reichstags) einführt. Die einschlägigen Bestimmungen haben (in deutscher Übersetzung) nunmehr folgenden Wortlaut (vgl. SFS 1965 Nr. 50, S. 210):

Regierungsform:

§ 50 Abs. 1:

„Der Reichstag soll in der Reichshauptstadt zusammentreten, es sei denn, daß Feindsvordringen, Pest oder gleichwichtige Hindernisse dies unmöglich oder für Freiheit und Sicherheit des Reichstages gefährlich machen. In diesem Fall ist der König befugt, nach Beratung mit den vom Reichstag gewählten Bevollmächtigten in der Reichsbank und Reichsschuldenverwaltung einen anderen Reichstagsversammlungsort zu bestimmen und bekanntzumachen.“

Abs. 2:

„Wird das Reich in einen Krieg verwickelt und erfordern es die Kriegsverhältnisse, tritt die Kriegsdelegation des Reichstages an dessen Stelle. Die diesbezügliche Anordnung wird entweder von dem in § 50 der Reichstagsordnung geregelten Ältestenrat<sup>1)</sup>, wenn möglich nach Beratung mit dem Staatsminister<sup>2)</sup> getroffen, oder aber vom König, wenn der Ältestenrat infolge der Kriegsverhältnisse nicht zusammentreten kann. Diese Anordnung gilt, bis Waffenruhe eingetreten ist oder bis vor Eintritt der Waffenruhe der König<sup>3)</sup> oder die Kriegsdelegation beschließen, daß der Reichstag seine Befugnisse wieder übernehmen solle. Die Kriegsdelegation beschließt selbst über die Formen ihrer Tätigkeit.“

Abs. 3:

„Kann das Reich infolge eines Krieges, in dem es sich befindet, nicht nach den Bestimmungen dieser Regierungsform regiert werden, so ist

<sup>1)</sup> „Talmanskonferenzen“, bestehend aus den Reichstagsprechern beider Kammern, ihren Stellvertretern, den Vorsitzenden der ständigen Ausschüsse sowie je vier von jeder Kammer gewählten Abgeordneten

<sup>2)</sup> Ministerpräsident

<sup>3)</sup> König im Staatsrat (Regierung)

der Reichstag oder die an seine Stelle getretene Kriegsdelegation befugt, zum Schutz des Reiches und zur Beendigung des Krieges anzuordnen, wie die Regierung des Reiches geführt werden soll.“

Abs. 4:

„Können infolge eines Krieges, in dem sich das Reich befindet, weder der Reichstag noch seine Kriegsdelegation ihre Aufgaben erfüllen, soll der König zum Schutz des Reiches und zur Beendigung des Krieges diejenigen Aufgaben wahrnehmen, welche sonst nur dem König und Reichstag gemeinsam oder dem Reichstag allein zustehen. Jedoch darf der König kein Grundgesetz erlassen, ändern, bindend auslegen oder aufheben.“

Reichstagsordnung:

§ 73 Abs. 1:

Die Kriegsdelegation des Reichstags besteht aus fünfzig Mitgliedern; jede Kammer wählt aus ihrer Mitte die Hälfte.“

Abs. 2:

„Für jedes Mitglied wird ein Vertreter gewählt, der es im Verhinderungsfall vertritt. Bei Verhinderung sowohl des Mitglieds wie seines Stellvertreters bestimmt sich die Amtsausübung der übrigen Stellvertreter nach der Reihenfolge ihrer Wahl.“

Abs. 3:

„Die Wahl der Kriegsdelegation findet sechs Tage nach der Eröffnung eines jeden Reichstags<sup>1)</sup> statt. Die Wahl gilt bis zur Neuwahl der Kriegsdelegation; ein Mitglied, das aus dem Reichstag ausgeschieden ist, soll jedoch nicht länger als Angehöriger der Delegation angesehen werden. Ordnet der König die Neuwahl einer oder beider Kammern an, behalten dessen ungeachtet die Mitglieder der Delegation und die Stellvertreter ihre Bestellung.“

## Schweiz

(Republik — Bundesstaat)

Die schweizerische Bundesverfassung kennt keine ausdrücklichen Regelungen für den Fall des Notstandes.

Aus Artikel 102 Abs. 1 Nr. 8 und 10 der Bundesverfassung wird jedoch ein Notverordnungsrecht des Bundesrates hergeleitet, das ihn in den Stand setzt, ohne gesetzgeberische Ermächtigung für die innere und äußere Sicherheit und die Aufrechterhaltung der Neutralität der Schweiz zu sorgen.

Nach Artikel 89 bis Bundesverfassung kann die Bundesversammlung zur Bekämpfung von Notlagen

<sup>1)</sup> Reichstag im Sinne dieser Bestimmung ist die einzelne Session, die im Frühjahr und Herbst stattfindet, Eröffnung des Reichstags also nicht nur nach Neuwahl.

— auch zur Überwindung eines kriegsbedingten Notstandes — mit qualifizierter Mehrheit durch „allgemeinverbindliche dringliche Bundesbeschlüsse“ ohne die Mitwirkung des Volkes Rechtsnormen mit sofortiger Wirkung in Kraft setzen. Diese Normen unterliegen dem fakultativen Referendum, d. h. sie können zum Gegenstand einer Volksabstimmung gemacht werden.

Nach Artikel 89 bis Absatz III müssen „sofort in Kraft gesetzte Bundesbeschlüsse, die sich nicht auf die Verfassung stützen“ (sog. verfassungsüberschreitende Beschlüsse) binnen Jahresfrist von Volk und Ständen genehmigt werden.

Die Vorschrift des Artikels 89 bis wurde nach dem 2. Weltkrieg — und zwar durch die Verfassungsrevision von 1949 — in die Bundesverfassung eingefügt, weil die Erfahrungen der beiden Weltkriege gezeigt hatten, daß die seinerzeit vorhandenen rechtlichen Möglichkeiten, einem Notstand zu begegnen, unzureichend waren.

1914 und 1939 erteilte die Bundesversammlung bei Kriegsausbruch in inhaltsgleichen Beschlüssen dem Bundesrat „Vollmacht und Auftrag, die zur Behauptung der Sicherheit, Unabhängigkeit und Neutralität der Schweiz, zur Wahrung des Kredits und der wirtschaftlichen Interessen des Landes und zur Sicherung des Lebensunterhalts erforderlichen Maßnahmen zu treffen“. Damit verfügte der Bundesrat als Exekutivorgan über nahezu unbegrenzte Rechtsetzungsbefugnis. Er hat von den ihm erteilten außerordentlichen Vollmachten während beider Weltkriege ausgiebig Gebrauch gemacht. Die Bundesverfassung wurde in wesentlichen Punkten suspendiert. Als besonders bedeutsame Maßnahme ist hervorzuheben die Einschränkung der Freiheitsrechte der Bürger und der Selbständigkeit der Kantone, soweit es für die Erreichung der in den Vollmachtsbeschlüssen genannten Ziele erforderlich war.

### **Türkei**

(Republik)

Die neue türkische Verfassung vom 9. Juli 1961 enthält in den Artikeln 123 und 124 grundlegende Bestimmungen für den Notstandsfall, die jedoch zu ihrer Anwendung den Erlass von besonderen Ausführungsgesetzen voraussetzen.

Artikel 123 der Verfassung bestimmt, daß den Staatsangehörigen — nach näherer gesetzlicher Maßgabe — in Notstandsfällen „Lasten an Geld, Gut und Arbeit . . . auferlegt werden können“.

Artikel 124 gibt dem Ministerrat als Exekutivorgan die Befugnis, „in Fällen des Krieges, drohender Kriegsgefahr, eines Aufstandes oder, wenn deutliche Anzeichen für eine gegen das Vaterland und die Republik gerichtete starke und aktive Bewegung vorliegen“, für das ganze Land oder einzelne Bezirke den Ausnahmezustand zu verkünden. Der Ministerrat hat davon unverzüglich der Türkischen Großen Nationalversammlung zum Zwecke der Bestätigung des Ausnahmezustandes Mitteilung zu machen. Die Versammlung kann, wenn sie es für

geboten hält, die Dauer des Ausnahmezustandes abkürzen oder ihn gänzlich aufheben.

Welche Vorschriften im Falle des Ausnahmezustandes oder allgemein während eines Krieges anzuwenden sind, bleibt gemäß Artikel 124 Abs. 3 der Verfassung einer besonderen gesetzlichen Regelung überlassen.

Die türkische Verfassung sieht damit grundsätzlich — den Regelungen in anderen europäischen Staaten entsprechend — ein System vor, wonach die Exekutive in Notstandsfällen die dafür jeweils schon bestehenden, im normalen Gesetzgebungswege verabschiedeten Gesetze durch Verkündung des Ausnahmezustandes automatisch in Kraft setzen kann.

Die angeführten Bestimmungen der neuen türkischen Verfassung schließen aber die Anwendung bereits bestehender vorkonstitutioneller Gesetze für besondere Notstandsfälle nicht aus. Insoweit kommen insbesondere das „Gesetz Nr. 7126 über die Zivilverteidigung“ vom 28. Februar 1959 (Civil Defence Act), das „Gesetz Nr. 3780 für den nationalen Schutz“ vom 18. Januar 1940 und das „Gesetz Nr. 3832 über den Belagerungszustand“ vom 22. Mai 1940 in Betracht.

- Nach diesen Gesetzen ist die Regierung befugt,
- a) für den Fall eines Notstands alle notwendigen wirtschaftlichen Maßnahmen zu treffen (z. B. auch in bezug auf die Organisation des Handels)
  - b) ohne vorherige Befragung der Nationalversammlung entweder aus eigener Initiative oder auf Vorschlag des Staatsoberhauptes der türkischen Armee die generelle oder partielle Mobilmachung zu erklären
  - c) je nach den Umständen der Notstandssituation die bewaffnete Macht zum Zwecke der Aufrechterhaltung der inneren Sicherheit und Ordnung einzusetzen und darüber hinausgehende Notstandsvollmachten auszuüben.

Die Regierung ist jedoch verpflichtet, die Nationalversammlung über die Gründe der Erklärung des Belagerungszustandes und seine voraussichtliche Dauer zu unterrichten. Darüber hinaus ist der Ministerrat gemäß Artikel 110 Abs. 2 der Verfassung gegenüber der Türkischen Großen Nationalversammlung für die Gewährleistung der nationalen Sicherheit und für die Vorbereitung der Streitkräfte für den Krieg verantwortlich.

### **Vereinigte Staaten von Amerika**

(Republik — Bundesstaat)

Das kodifizierte amerikanische Verfassungsrecht enthält keine ausdrücklichen Regelungen für den Fall des Notstands. Aus diesem Grunde gibt es auch keine Bestimmungen darüber, ob der Exekutive in Notstandszeiten außerordentliche Rechtsetzungsbefugnisse eingeräumt werden.

Es ist jedoch in der amerikanischen Verfassungsrechtslehre anerkannt und durch den Obersten Ge-

richtshof der USA ausdrücklich als rechtmäßig bestätigt worden, daß der Präsident der USA als Inhaber der obersten Exekutivgewalt in Notstandsfällen außerordentlich weitreichende Befugnisse — auch Rechtsetzungsbefugnisse — erlangen kann, die nicht ausdrücklich in der Verfassung genannt sind.

Durch eine Notstandssituation werden jedoch keine neuen Befugnisse der Exekutive zum Entstehen gebracht, vielmehr hat sie in Notstandszeiten lediglich das Recht, die vorhandenen Befugnisse voll auszuschöpfen. Die Gerichte haben — sofern sie deshalb angegangen werden — jeweils im Einzelfall nachzuprüfen, ob sich die Maßnahmen der Exekutive im Rahmen der Verfassung halten. Damit wird das Ausmaß der Notstandsbefugnisse der Exekutive letzten Endes vom Obersten Gerichtshof aufgrund der Auslegung der Verfassung ermittelt.

Nach Artikel 1 der amerikanischen Verfassung liegt alle gesetzgebende Gewalt beim Kongreß, der an den Grundsatz gebunden ist, daß jede gesetzgeberische Maßnahme ihre Grundlage in der Verfassung haben muß. In Zeiten des Notstandes ist die Gesetzgebungskompetenz des Kongresses nahezu unbegrenzt. Der Kongreß ist berechtigt, die Gesetzgebung so auszuüben wie dies zur sinnvollen Anwendung der Verfassung und der in Übereinstimmung mit ihr ergangenen Gesetze notwendig erscheint. Der Kongreß kann dem Präsidenten — neben den ihm zustehenden „inherent powers“ (Befugnisse außerhalb der Verfassung) — auch gesetzgeberische Befugnisse durch Delegation übertragen. Die Delegation kann mit einfacher Mehrheit des Kongresses vorgenommen werden, während die Aufhebung gegen das Veto des Präsidenten einer Zweidrittelmehrheit bedarf.

Der Oberste Gerichtshof der USA hat daran festgehalten, daß Gesetzgebungsmacht grundsätzlich nicht in sachlich unbegrenztem Maße — etwa für weite, noch völlig unregelte Sachgebiete — übertragen werden kann. Er läßt aber die Delegation von näher umgrenzten Rechtsetzungsbefugnissen zu, sofern der Präsident im Rahmen eines verabschiedeten Gesetzes ermächtigt wird, anstelle des Gesetzgebers zu handeln.

Der Kongreß entscheidet über das Vorliegen eines Notstandes und über die Suspendierung von Grundrechten. Wenn jedoch der Präsident oder ein anderer militärischer Befehlshaber berechtigt sind, den Ausnahmezustand zu erklären, so wird auch das Recht des Writ of Habeas Corpus (Grundrecht der Freiheit der Person) suspendiert mit der Folge, daß Verhaftungen ohne Prüfung durch die ordentlichen Gerichte vorgenommen werden können.

Als oberster Befehlshaber der Streitkräfte kann der Präsident nach eigenem Ermessen Truppen zur Durchsetzung von Bundesgesetzen gegen gewaltsamen Widerstand einsetzen, wenn die zivilen Behörden nicht mehr Herr der Lage werden.

Die Vereinigten Staaten haben eine Rahmengesetzgebung für künftige Notstandsfälle vorbereitet, die noch vervollkommen wird. Es ist damit zu rechnen, daß die Gesetzentwürfe jeweils bei Eintritt eines Notstands je nach den Erfordernissen dem Kongreß vorgelegt würden. Für den Fall, daß Sofortmaßnahmen für das Überleben der Nation erforderlich sein sollten und der Kongreß der Notstandsgesetzgebung nicht rechtzeitig zustimmen könnte, ist in Aussicht genommen, daß der Präsident die notwendigen Maßnahmen veranlaßt und um die Ratifizierung durch den Kongreß zum frühestmöglichen Zeitpunkt nachsucht.