

Bundesrepublik Deutschland

Der Bundeskanzler

3 — 10000 — 2300/60

Bonn, den 20. April 1960

An den Herrn
Präsidenten des Deutschen Bundestages

Hiermit übersende ich den von der Bundesregierung beschlossenen

**Entwurf eines Gesetzes
zur Ergänzung des Grundgesetzes**

betr. das Notstandsrecht mit Begründung (Anlage 1). Ich bitte, die Beschlußfassung des Deutschen Bundestages herbeizuführen.

Federführend ist der Bundesminister des Innern.

Der Bundesrat hat in seiner 215. Sitzung am 26. Februar 1960 gemäß Artikel 76 Abs. 2 des Grundgesetzes beschlossen, zu dem Entwurf wie aus der Anlage 2 ersichtlich Stellung zu nehmen.

Die Auffassung der Bundesregierung zu der Stellungnahme des Bundesrates ist in der Anlage 3 dargelegt.

Der Stellvertreter des Bundeskanzlers

Ludwig Erhard

Anlage 1

Entwurf eines Gesetzes zur Ergänzung des Grundgesetzes

Der Bundestag hat mit Zustimmung des Bundesrates unter Einhaltung der Vorschrift des Artikels 79 Abs. 2 des Grundgesetzes das folgende Gesetz beschlossen:

§ 1

In das Grundgesetz wird hinter Artikel 115 folgender neuer Abschnitt Xa eingefügt:

„Xa. Ausnahmezustand

Artikel 115a

(1) Zur Abwehr einer drohenden Gefahr für den Bestand oder die freiheitliche demokratische Grundordnung des Bundes oder eines Landes, der mit den Mitteln des Artikel 91 nicht mehr begegnet werden kann, kann der Bundestag den Ausnahmezustand beschließen. Sein Beschluß wird vom Bundespräsidenten verkündet.

(2) Stehen der Beschlußfassung des Bundestages unüberwindliche Hindernisse entgegen, so kann bei Gefahr im Verzug der Bundespräsident mit Gegenzeichnung des Bundeskanzlers den Ausnahmezustand anordnen und verkünden. Der Bundespräsident soll zuvor die Präsidenten des Bundestages und des Bundesrates hören.

(3) Bei Verkündung des Ausnahmezustandes kann der Bundespräsident von den Vorschriften des Artikel 82 abweichen.

(4) Während des Ausnahmezustandes ist die Bundesregierung ermächtigt,

1. gesetzesvertretende Verordnungen zu erlassen, und zwar auch auf Sachbereichen, die nicht zur Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes gehören, sie auch abweichend von Artikel 82 zu verkünden und diese Befugnisse für bestimmte Aufgaben widerprüflich auf Behörden des Bundes oder der Länder zu übertragen;
2. in solchen Verordnungen
 - a) für die Dauer des Ausnahmezustandes die Grundrechte aus Artikel 5, 8, 9, 11 und 12 über das sonst vorgesehene Maß einzuschränken und für Freiheitsentziehungen Artikel 104 Abs. 2 und 3 außer Kraft zu setzen, wobei eine richterliche Überprüfung gewährleistet sein muß,
 - b) bei Enteignungen abweichend von Artikel 14 Abs. 3 Satz 2 Art und Ausmaß der Entschädigung einer späteren Regelung vorzubehalten;
3. in gesetzesvertretenden Verordnungen, die spätestens mit Beendigung des Rech-

nungsjahres, in dem der Ausnahmezustand aufgehoben wird, außer Kraft treten, von den Vorschriften der Artikel 106 und 107 abzuweichen;

4. die Polizeikräfte des Bundes und die Polizeikräfte in den Ländern sowie, falls die Polizeikräfte nicht ausreichen, auch die Streitkräfte einzusetzen und zur einheitlichen Führung aller eingesetzten bewaffneten Kräfte einen Beauftragten zu bestellen;

5. die Ausführung der Bundesgesetze und gesetzesvertretenden Verordnungen sowie die Bundesverwaltung durch gesetzesvertretende Verordnungen für die Dauer des Ausnahmezustandes abweichend von Abschnitt VIII und X zu regeln.

(5) Während des Ausnahmezustandes endende Wahlperioden des Bundestages verlängern sich bis zum Ablauf von drei Monaten nach Aufhebung des Ausnahmezustandes. Während des Ausnahmezustandes endende Amtsperioden des Bundespräsidenten verlängern sich bis zum Ablauf von sechs Monaten nach Aufhebung des Ausnahmezustandes. Der Bundestag kann Abweichendes beschließen.

(6) Sind im Verteidigungsfall die Nachrichtenverbindungen zum Sitz der Bundesregierung nicht nur vorübergehend unterbrochen oder ist die Bundesregierung außerstande, die notwendigen Maßnahmen zu treffen, so sind die Ministerpräsidenten der Länder und, falls diese Voraussetzungen auch im Verhältnis eines Landes zu Teilgebieten dieses Landes gegeben sind, die Regierungspräsidenten, äußerstenfalls die leitenden Verwaltungsbeamten der Landkreise und kreisfreien Städte zu einstweiligen Maßnahmen im Sinne des Absatz 4 für ihren Bereich befugt. Einstweilige Maßnahmen nach Satz 1 können durch die Bundesregierung, im Verhältnis zu nachgeordneten Behörden auch durch die Ministerpräsidenten der Länder jederzeit aufgehoben werden.

(7) Dem Bundestag ist von allen nach Absatz 4 und 6 getroffenen Maßnahmen Kenntnis zu geben. Er kann den Ausnahmezustand und die auf seiner Grundlage getroffenen Maßnahmen jederzeit aufheben.“

§ 2

Artikel 143 wird aufgehoben.

§ 3

Dieses Gesetz tritt am Tage nach seiner Verkündung in Kraft.

Begründung

I. Allgemeines

Nach Artikel 5 des revidierten Deutschlandvertrages „erlöschen die von den Drei Mächten bisher innegehabten oder ausgeübten Rechte in bezug auf den Schutz der Sicherheit der in der Bundesrepublik stationierten Streitkräfte, die zeitweilig von den Drei Mächten beibehalten werden, sobald die zuständigen deutschen Behörden entsprechende Vollmachten durch die deutsche Gesetzgebung erhalten haben und dadurch in stand gesetzt sind, wirksame Maßnahmen zum Schutze der Sicherheit dieser Streitkräfte zu treffen, einschließlich der Fähigkeit, einer ernstlichen Störung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung zu begegnen“. Diesem Vorbehalt ist zu entnehmen, daß die Drei Mächte die im Grundgesetz enthaltenen Möglichkeiten (Artikel 37, 81, 91 GG) nicht für ausreichend halten. Um die vorbehaltenen Rechte zum Erlöschen zu bringen, ist es daher erforderlich, das Grundgesetz durch Aufnahme entsprechender Vorschriften zu ergänzen.

Auch vom deutschen Standpunkt aus ist nicht zu streiten, daß die bisher vom Grundgesetz gewährten Vollmachten ohne Ergänzung durch die bei Erlaß des Grundgesetzes bestehenden und später vorbehaltenen Besatzungsrechte nicht genügen würden. Artikel 37 GG gilt nur für Konflikte zwischen Bund und Ländern. Artikel 81 GG betrifft nur den Fall, daß im Bundestag eine ordnungsmäßige Gesetzgebung unterbunden wird; gegen außerhalb des Parlaments drohende Gefahren gewährt Artikel 81 GG keine besonderen Befugnisse. Artikel 91 GG gibt der Bundesregierung für den Fall einer drohenden Gefahr für den Bestand oder die freiheitliche demokratische Grundordnung des Bundes oder eines Landes polizeiliche Machtmittel; aber auch sie reichen in schweren Krisen nicht aus, um die dann gestellten Aufgaben zu erfüllen.

Eine verantwortungsbewußte Staatsführung muß daher besorgt sein, diese Lücke im Grundgesetz beizeiten auf dem von der Verfassung vorgesehenen Weg zu schließen. Hiervon kann auch der Hinweis auf den Mißbrauch nicht entbinden, der zu Ende der Weimarer Republik mit den Notstandsvollmachten des Artikels 48 WRV getrieben wurde. Wohl aber gebieten die Erfahrungen aus jener Zeit, die nunmehr zu beschließenden neuen Notstandsvollmachten nach ihren sachlichen und formalen Voraussetzungen, nach Art ihrer Träger und nach dem Umfang der zu gewährenden Rechte so zu gestalten, daß sie einerseits ausreichen, um auch schwerste von außen oder innen kommende Krisen zu beheben, andererseits nicht zum Schaden der Demokratie mißbraucht werden können.

Daß gerade demokratische Staaten für außerordentliche Gefahren zum Schutz des Volkes und der rechtsstaatlichen Ordnung besondere Notstandsvollmachten brauchen und erhalten haben, zeigt das Staatsrecht der westlichen Demokratien. Entweder

enthalten ihre geschriebenen Verfassungen ausdrückliche Vorschriften über das Notstandsrecht oder es hat sich — namentlich im angelsächsischen Rechtsraum — daneben oder ausschließlich ungeschriebenes Verfassungsrecht gebildet. Besonders die beiden Weltkriege haben in kriegführenden und neutralen Staaten (wie England, Niederlande, Schweiz) zu umfassenden, nur zum Teil in positiven Gesetzen verankerten Notstandsbefugnissen der Exekutive geführt (vgl. hierzu im einzelnen Heft 31 des Max-Planck-Instituts für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht „Das Staatsnotrecht“, das allerdings teilweise durch die neueste staatsrechtliche Entwicklung — so etwa in Frankreich — überholt ist).

II. Die Vorschriften im einzelnen

Zu § 1

Das Notstandsrecht, das Sondervorschriften für nahezu alle Bereiche des Staatslebens enthält, kann aus Gründen der Rechtssystematik nicht einem der bestehenden Abschnitte des Grundgesetzes eingefügt werden; vielmehr empfiehlt es sich, zwischen dem Abschnitt X (Finanzwesen) und dem Abschnitt XI (Übergangs- und Schlußbestimmungen) einen neuen Abschnitt Xa (Ausnahmestand) einzuschieben. Der vorgeschlagene Artikel 115a enthält wesentlich eingehendere Regelungen als Artikel 48 WRV, um den unter den heute weit schwieriger und komplizierter gewordenen Verhältnissen möglicherweise auftretenden Notwendigkeiten Rechnung zu tragen.

Zu Artikel 115 a Abs. 1

In Abweichung von Artikel 48 WRV verlangt Absatz 1 einen besonderen Beschluß über die Ausrufung des Ausnahmestandes, der seinerseits Voraussetzung und Grundlage der außerordentlichen Notstandsbefugnisse bildet. Die Zuständigkeit hierfür soll, wie nach Artikel 59a für die Feststellung des Verteidigungsfalles, beim Bundestag liegen. Der Beschluß des Bundestages ist vom Bundespräsidenten, der hierzu gemäß Artikel 58 Satz 1 GG der Gegenzeichnung des Bundeskanzlers bedarf, ohne eigene Ermessensprüfung zu verkünden. Diese Regelung verbürgt, daß vom äußersten Mittel des Ausnahmestandes nur in ernststen Notständen Gebrauch gemacht wird.

Dem entsprechen auch die in Absatz 1 vorgeschriebenen materiellen Voraussetzungen der Ausrufung des Ausnahmestandes. Über Artikel 48 Abs. 2 Satz 1 WRV hinausgehend wird verlangt, daß eine drohende Gefahr für den Bestand oder die freiheitliche demokratische Grundordnung des Bundes oder eines Landes abzuwehren ist; diese Gefahr muß auch so groß sein, daß ihr mit den Mitteln des Artikel 91 GG nicht mehr begegnet werden kann.

Der Ausnahmezustand ist somit nur subsidiär gegenüber Artikel 91 GG gegeben. Es muß sich um sehr ernste und schwere Gefahrenzustände handeln. Gedacht ist vor allem an die äußere Bedrohung des Bundes, die entweder schon zur Feststellung des Verteidigungszustandes geführt hat oder unmittelbar zu führen droht. Ein schwerer Notstand kann jedoch von einer feindlichen Macht auch mit den Mitteln des innerpolitischen Kampfes gegen den Bestand oder die freiheitliche demokratische Grundordnung des Bundes herbeigeführt werden. Selbst ein nicht von außen hervorgerufener innerer Notstand kann solche Ausmaße annehmen, daß er mit den Mitteln des Artikel 91 GG nicht mehr bekämpft werden kann.

Absatz 2

Gleich wie in Artikel 59a Abs. 2 GG für die Feststellung des Verteidigungsfalles muß damit gerechnet werden, daß eine sich überstürzende Entwicklung, namentlich bei äußerer Bedrohung, eine Beschlußfassung des Bundestages nach Absatz 1 nicht mehr zuläßt. Für diesen Fall ist — mit der notwendigen Maßgabe, daß auf die Möglichkeit der Beschlußfassung des Bundestages, nicht seines Zutritts abgestellt ist — die Regelung des Artikel 59a Abs. 2 GG übernommen, indem der Bundespräsident ermächtigt wird, bei Gefahr im Verzug den Ausnahmezustand mit Gegenzeichnung des Bundeskanzlers und möglichst nach Anhörung der Präsidenten des Bundestages und des Bundesrates anzuordnen und zu verkünden.

Absatz 3

Der Beschluß nach Absatz 1 oder die Anordnung nach Absatz 2 sind grundsätzlich wie Gesetze nach Artikel 82 GG im Bundesgesetzblatt zu verkünden. Die Umstände können jedoch erfordern, davon abzuweichen. Absatz 3 gibt daher die Möglichkeit, den Ausnahmezustand rechtsgültig auch durch andere, raschere Publikationsmittel, vor allem durch den Rundfunk, zu verkünden.

Absatz 4

Absatz 4 zählt abschließend die besonderen Rechte auf, die der Bundesregierung mit der Verkündung des Ausnahmezustandes für dessen Dauer zuwachsen. In der vorübergehenden Konzentration der Staatsmacht und der entsprechenden Verantwortung in der Hand oberster Exekutivorgane zur schnellen und entschlossenen Abwehr der Gefahr liegt stets der rechtliche Kern des Notstandsrechts. Der Entwurf sieht abweichend von Artikel 48 WRV Erteilung der Sondervollmachten an die dem Bundestag voll verantwortliche Bundesregierung — nicht an den Bundespräsidenten — vor.

Nr. 1

Wichtigstes Recht der Bundesregierung ist das Recht zum Erlaß gesetzvertretender Verordnungen auch auf Sachbereichen, die nicht zur Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes gehören, etwa des Polizeirechts, ohne Mitwirkung der gesetzgebenden Körperschaften.

Namentlich im Verteidigungsfall kann es notwendig werden, das Verordnungsrecht für bestimmte Aufgaben widerruflich auf nachgeordnete Bundesbehörden oder auf Landesbehörden zu übertragen. Dieses Recht wird daher der Bundesregierung ausdrücklich zuerkannt.

Auch gesetzvertretende Verordnungen nach Nr. 1 haben sich, soweit in Nr. 2, 3 und 5 nicht Abweichendes bestimmt wird, im Rahmen des Grundgesetzes zu halten. Unberührt bleibt außer den grundlegenden Prinzipien der Artikel 1 und 3 namentlich Artikel 19 GG, der den Wesenskern der Grundrechte schützt und Rechtsschutz gegen Rechtsverletzungen durch Akte der öffentlichen Gewalt gewährt. Im übrigen haben gesetzvertretende Verordnungen nach Nr. 1 vollen Gesetzesrang. Es gilt daher auch für sie im Verhältnis zu ordentlichen Gesetzen der Vorrang der *lex specialis* vor der *lex generalis* und der *lex posterior* vor der *lex prior*. Im Interesse der Kontinuität des Rechts gelten sie, wenn auch die Vollmacht zu ihrem Erlaß auf die Dauer des Ausnahmezustandes beschränkt ist, grundsätzlich, nämlich, soweit sich nicht aus Absatz 4 Nr. 2, 3 und 5 oder aus dem Inhalt der gesetzvertretenden Verordnung Abweichendes ergibt oder soweit sie nicht vom Bundestag nach Absatz 7 aufgehoben werden, über den Ausnahmezustand hinaus, bis sie durch den Bundestag im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren aufgehoben werden. Soweit gesetzvertretende Verordnungen Vorschriften aus Sachgebieten enthalten, die nicht zur Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes gehören, werden sie in entsprechender Anwendung der Rechtsgedanken der Artikel 124 und 125 GG von der Aufhebung des Ausnahmezustandes an als Landesrecht zu gelten haben und der Disposition der Landesgesetzgeber unterliegen.

Nr. 2

Zur Beseitigung der Gefahr kann es notwendig werden, für die Dauer des Ausnahmezustandes einzelne Grundrechte über das sonst zulässige Maß hinaus einzuschränken. Ermächtigungen zu Einschränkungen der Grundrechte gehören zu den wesentlichen Merkmalen jeder Notstandsregelung. Nr. 2 gewährt eine entsprechende Befugnis hinsichtlich der ausdrücklich aufgeführten Grundrechte.

Buchstabe a

Einschränkungen des Rechts der freien Meinungsäußerung (Artikel 5 GG) kommen namentlich in Frage, soweit dieses Recht in öffentlichen Publikationen ausgeübt wird. Presse, Rundfunk und Film können abweichend von Artikel 5 Abs. 1 Satz 3 GG einer Zensur unterworfen werden.

Einschränkungen der Versammlungsfreiheit und der Vereinsfreiheit müssen u. U. über die Fälle der Artikel 8 und 9 GG hinaus verfügt werden; auch kann sich die Bildung von Zwangsverbänden als notwendig erweisen.

In der Forderung von Dienstleistungen darf die Staatsgewalt namentlich im Verteidigungsfall nicht durch Vorschriften des Artikel 12 GG eingeschränkt sein.

Artikel 104 Abs. 2 und 3 GG lassen Freiheitsentziehungen nur auf Grund vorgängiger oder in kurzer Frist ergehender richterlicher Entscheidung zu. Der Entwurf erweitert insoweit die Hoheitsbefugnisse des Staates, ohne den Grundsatz der richterlichen Entscheidung aufzuheben.

Buchstabe b

Das Junktim zwischen Enteignungsvorschriften und der oft sehr schwierigen Regelung der Entschädigungsfrage wird für die Notstandsgesetzgebung im Interesse der notwendigen Beschleunigung aufgehoben. An dem verfassungsrechtlichen Gebot der Entschädigung gemäß Artikel 14 Abs. 3 Satz 3 GG wird dadurch nichts geändert.

Nr. 3

Der außerordentliche Finanzbedarf, namentlich im Verteidigungsfall, kann es notwendig machen, vorübergehend von den geltenden Vorschriften über die Verteilung der Steuerquellen und des Steuerertrages zwischen Bund und Ländern einschließlich der Gemeinden und Gemeindeverbände abzuweichen. Der Entwurf gibt daher eine entsprechende Ermächtigung mit der Maßgabe, daß die abweichenden Vorschriften nur bis zum Ende des Rechnungsjahres gelten, in dem der Ausnahmezustand wieder aufgehoben wird.

Nr. 4

gewährt der Bundesregierung die — gleichfalls stets zum Kern der Rechtsvorschriften über den Ausnahmezustand gehörende — polizeiliche Vollzugsgewalt. Er gestattet der Bundesregierung nicht nur, die Polizeikräfte des Bundes (Bundesgrenzschutz) im ganzen Bundesgebiet einzusetzen, er gestattet ihr auch, die Polizeikräfte in den Ländern einschließlich der Gemeindepolizeien zum Einsatz zu bringen. Für den Fall, daß die Polizeikräfte nicht ausreichen, also nur subsidiär für äußerste Notfälle, dürfen auch die Streitkräfte — deren Einsatz im äußeren Notstand selbstverständlich ist — im inneren Notstand eingesetzt werden. Die Befugnis, die Führung aller eingesetzten bewaffneten Kräfte einem Beauftragten der Bundesregierung zu übertragen, will klare Befehlsverhältnisse ermöglichen und eine klare Verantwortung schaffen.

Nr. 5

Nicht minder notwendig als eine rasch wirksame Gesetzgebung ist in Notzeiten eine schlagkräftige Verwaltung zur Durchführung der staatlichen Anordnungen. Die für den Normalzustand gedachten Vorschriften in Abschnitt VIII und X GG werden dann unter Umständen, namentlich im Verteidigungsfall, den wesentlich gestiegenen Anforderungen nicht mehr genügen. Notwendig ist eine elastischere Regelung, die es gestattet, vorübergehend sowohl die Kompetenzen der Bundesregierung zu verstärken wie auch die Organisation der Verwaltung dem Bedarf anzupassen. Nr. 5 gibt eine entsprechende Ermächtigung an die Bundesregierung, die für die Dauer des Ausnahmezustandes vor allem folgende Maßnahmen gestattet:

Erlaß von Verwaltungsvorschriften zu Bundesgesetzen und gesetzesvertretenden Verordnungen durch die Bundesregierung ohne Zustimmung des Bundesrates,

Anordnung durch gesetzesvertretende Verordnung, daß Bundesgesetze und gesetzesvertretende Verordnungen von den Ländern im Auftrag des Bundes durchzuführen sind,

Erlaß unmittelbarer Verwaltungsakte auch nicht überregionaler Art durch die obersten Bundesbehörden,

Unterstellung aller oder bestimmter Behörden des Bundes oder der Länder in einem zu bezeichnenden Bereich unter bestimmte Bundes- oder Landesbehörden.

Absatz 5

Während des Ausnahmezustandes, der möglicherweise zur Einschränkung von Grundrechten führt, dürften Wahlen nicht durchgeführt werden können. Es ist daher notwendig, für die Zeit des Ausnahmezustandes ablaufende Legislaturperioden des Bundestages und Amtsperioden des Bundespräsidenten vorbehaltlich abweichenden Beschlusses des Bundestages bis zu einem angemessenen Zeitpunkt nach Aufhebung des Ausnahmezustandes zu verlängern.

Absatz 6

Im Verteidigungsfall kann die Bundesregierung in äußersten Notständen funktionsunfähig werden, es können auch die Nachrichtenverbindungen zum Sitz der Bundesregierung unterbrochen sein. Dann müssen regionale, subsidiäre Träger der obersten Staatsgewalt vorhanden sein, die zum Erlaß der lebenswichtigen Anordnungen befugt sind. Absatz 6, der insoweit schon in Artikel 48 Abs. 4 WRV ein Vorbild besitzt, sieht daher eine entsprechende Dezentralisation der Staatsgewalt vor, bis die Bundesregierung in der Lage ist, ihre Funktionen wieder aufzunehmen.

Absatz 7

stellt die Bundesregierung bei Ausübung ihrer außerordentlichen Notstandsbefugnisse unter die ständige Kontrolle des Bundestages und bildet so ein wichtiges, im demokratischen Staat unerläßliches Korrelat zu den vorhergehenden Vorschriften. Er entspricht insoweit Artikel 48 Abs. 3 Satz 2 und Abs. 4 Satz 2 WRV und gewährt darüber hinaus dem Bundestag ein unmittelbares Aufhebungsrecht (durch einfachen Beschluß).

Keine Bestimmung enthält der Entwurf über die Rechtskontrolle der Ausrufung des Ausnahmezustandes und der Rechtmäßigkeit der während seiner Geltung ergriffenen Maßnahmen durch das Bundesverfassungsgericht. Dies bedeutet, daß auch insoweit die allgemeinen Normen des Grundgesetzes und der sie ergänzenden Bestimmungen des Gesetzes über das Bundesverfassungsgericht, namentlich über Organstreit (Artikel 93 Abs. 1 Nr. 1 GG, § 13 Nr. 5 BVerfGG) und abstrakte und konkrete Normenkon-

trolle (Artikel 93 Abs. 1 Nr. 1 und Artikel 100 GG, § 13 Nr. 6 und 11 BVerfGG) Anwendung finden. Darin liegt eine sehr wesentliche, seinerzeit gegenüber Artikel 48 WRV nicht gegebene Rechtsgarantie. Es ist Aufgabe des Bundesverfassungsgerichts, auf der Grundlage der von ihm anerkannten allgemeinen Rechtsprinzipien die der richterlichen Nachprüfung gezogenen Grenzen festzustellen.

Zu § 2

Artikel 143 GG wird durch Artikel 115a GG vollzogen und kann daher aufgehoben werden.

Zu § 3

Inkrafttreten der Verfassungsänderung unverzüglich nach ihrer Verkündung scheint geboten.

Anlage 2**Stellungnahme des Bundesrates****I.**

Für den in § 1 des Entwurfs vorgesehenen, in das Grundgesetz neu einzufügenden Artikel 115a wird folgende Fassung vorgeschlagen:

„Artikel 115a

(1) Im Falle eines Angriffs auf das Bundesgebiet oder der unmittelbaren Bedrohung durch einen solchen Angriff oder zur Abwendung einer durch Gewaltanwendung oder durch Unterbrechung der Energie-, Wasser- oder Lebensmittelzufuhr drohenden Gefahr für den Bestand oder die freiheitliche demokratische Grundordnung des Bundes oder eines Landes, der mit den Mitteln des Artikel 91 nicht mehr begegnet werden kann, kann der Bundestag mit Zustimmung des Bundesrates den Ausnahmezustand beschließen. Der Beschluß über den Ausnahmezustand wird vom Bundespräsidenten verkündet.

(2) Stehen dem Zusammentritt des Bundestages oder des Bundesrates unüberwindliche Hindernisse entgegen, so kann der Notstandsausschuß den Ausnahmezustand beschließen. Der Notstandsausschuß wird aus 11 Mitgliedern des Bundestages und 11 vom Bundesrat entsandten Mitgliedern gebildet. Seine Zusammensetzung im übrigen und sein Verfahren regelt eine Geschäftsordnung, die vom Bundestag beschlossen wird und der Zustimmung des Bundesrates bedarf. Stehen auch dem Zusammentritt des Notstandsausschusses unüberwindliche Hindernisse entgegen, so kann bei Gefahr im Verzuge der Bundespräsident mit Gegenzeichnung des Bundeskanzlers den Ausnahmezustand anordnen und verkünden. Der Bundespräsident soll zuvor die Präsidenten des Bundestages und des Bundesrates und ihre Stellvertreter hören.

(3) Bei Verkündung des Ausnahmezustandes kann der Bundespräsident von den Vorschriften des Artikel 82 abweichen.

(4) Während des Ausnahmezustandes ist die Bundesregierung, soweit dies nach den Umständen erforderlich ist, ermächtigt,

1. Verordnungen mit Gesetzeskraft zu erlassen, und zwar auch auf Sachbereichen, die nicht zur Gesetzgebungszuständigkeit des

Bundes gehören, sie auch abweichend von Artikel 82 zu verkünden und diese Befugnisse für bestimmte Aufgaben widerruflich auf Behörden des Bundes oder der Länder zu übertragen;

2. in solchen Verordnungen für die Dauer des Ausnahmezustandes

- a) abweichend von Artikel 5 die Presse, den Rundfunk und den Film einer Zensur zu unterwerfen und für ein bestimmtes räumliches Gebiet und einen bestimmten Zeitraum eine Nachrichtensperre zu verhängen,

- b) abweichend von Artikel 8 die Versammlungsfreiheit zu beschränken oder Versammlungsverbote zu erlassen,

- c) abweichend von Artikel 9 die Vereinigungsfreiheit zu beschränken oder Vereinigungen bestimmter Art überhaupt zu verbieten,

- d) die Freizügigkeit über das nach Artikel 11 Abs. 2 zulässige Maß hinaus einzuschränken und über bestimmte räumliche Gebiete Zuzugssperren zu verhängen,

- e) die Bewohner der Bundesrepublik über das nach Artikel 12 Abs. 2 zulässige Maß hinaus zu zivilen Diensten oder Werkleistungen heranzuziehen,

- f) für Freiheitsentziehungen Artikel 104 Abs. 2 und 3 außer Kraft zu setzen, wobei eine unverzügliche richterliche Überprüfung gewährleistet sein muß,

- g) bei Enteignungen abweichend von Artikel 14 Abs. 3 Satz 2 Art und Ausmaß der Entschädigung einer späteren Regelung vorzubehalten;

3. in Verordnungen mit Gesetzeskraft, die spätestens mit Beendigung des Rechnungsjahres, in dem der Ausnahmezustand aufgehoben wird, außer Kraft treten, von den Vorschriften der Artikel 106 und 107 abzuweichen, wobei die finanzielle Lebensfähigkeit der Länder, Gemeinden und Gemeindeverbände zu wahren ist;

4. den Bundesgrenzschutz und die Polizeikräfte in den Ländern sowie, falls der Bundesgrenzschutz und die Polizeikräfte nicht ausreichen, auch die Streitkräfte einzusetzen und zur einheitlichen Führung aller eingesetzten bewaffneten Kräfte einen Beauftragten zu bestellen;
5. die Ausführung der Bundesgesetze und der Verordnungen mit Gesetzeskraft, die den Ländern als eigene Angelegenheit obliegt, nach den für die Bundesauftragsverwaltung geltenden Grundsätzen zu regeln, Bestimmungen, die nach Artikel 84 Abs. 1 und 2 und Artikel 85 Abs. 1 und 2 der Zustimmung des Bundesrates bedürfen, ohne diese Zustimmung zu erlassen und bei der Verwaltung der Bundesfinanzen von den Artikeln 110 bis 115 abzuweichen.

(5) Der Notstandsausschuß ist von der Bundesregierung während der Dauer des Ausnahmezustandes über die Entwicklung der Lage und die beabsichtigten Maßnahmen auf dem laufenden zu halten. Maßnahmen der Bundesregierung nach Absatz 4 Nr. 1, 3 und 5 bedürfen der Zustimmung dieses Ausschusses. Stehen dem Zusammentritt des Ausschusses unüberwindliche Hindernisse entgegen, so ist seine Zustimmung nicht erforderlich. Der Notstandsausschuß kann jederzeit die Aufhebung von Maßnahmen nach Absatz 4 verlangen.

(6) Während des Ausnahmezustandes endende Wahlperioden des Bundestages verlängern sich bis zum Ablauf von drei Monaten nach Aufhebung des Ausnahmezustandes. Während des Ausnahmezustandes endende Amtsperioden des Bundespräsidenten verlängern sich bis zum Ablauf von sechs Monaten nach Aufhebung des Ausnahmezustandes. Ist die Wahlperiode des Bundestages abgelaufen, so können diese Fristen durch Beschluß des Bundestages verkürzt werden.

(7) Bei Gefahr im Verzug sind die Landesregierungen oder die von ihnen bestimmten obersten Landesbehörden, die Regierungspräsidenten und äußerstenfalls die Beamten, denen die Leitung eines Landkreises oder einer kreisfreien Stadt obliegt, zu Maßnahmen im Sinne des Absatz 4 für ihren Bereich befugt. Maßnahmen nach Satz 1 können durch die Bundesregierung oder die erlassende Stelle jederzeit aufgehoben werden, im Verhältnis zu den nachgeordneten Behörden auch durch die Landesregierungen oder die von ihnen bestimmten obersten Landesbehörden und durch die Regierungspräsidenten.

(8) Die Vorschriften über den Ausnahmezustand finden keine Anwendung auf Arbeitskämpfe, die von nach Artikel 9 Abs. 3 gebildeten Vereinigungen geführt werden.

(9) Dem Bundestag und dem Bundesrat ist von allen nach Absatz 4 und 7 getroffenen Maßnahmen Kenntnis zu geben. Sowohl der Bundestag als auch der Bundesrat können den Ausnahmezustand oder die auf seiner Grundlage getroffenen Maßnahmen jederzeit aufheben. Hat der Bundespräsident den Ausnahmezustand nach Absatz 2 Satz 4 mit Gegen-

zeichnung des Bundeskanzlers angeordnet und verkündet, so hat er die Aufhebung des Ausnahmezustandes mit Gegenzeichnung des Bundeskanzlers anzuordnen und zu verkünden, wenn die Voraussetzungen für den Ausnahmezustand weggefallen sind und der Bundestag oder der Bundesrat nicht unverzüglich einberufen werden kann. Soweit nach Absatz 4 Nr. 1 auf Sachbereichen, die zur ausschließlichen Gesetzgebungszuständigkeit der Länder gehören, Verordnungen mit Gesetzeskraft erlassen worden sind, sind nach der Aufhebung des Ausnahmezustandes auch die Landesregierungen zu ihrer Aufhebung berechtigt."

B e g r ü n d u n g

Der Bundesrat bejaht das Bedürfnis für eine Ergänzung des Grundgesetzes zur Regelung des Notstandsrechts. Der im Entwurf der Bundesregierung vorgesehene, in das Grundgesetz neu einzufügende Artikel 115a bedarf jedoch nach Auffassung des Bundesrates so weitgehender Änderungen, daß es angezeigt erscheint, zu diesem Artikel nicht einzelne Änderungen, sondern eine Neufassung vorzuschlagen.

Auch dieser Vorschlag geht von der Erkenntnis aus, daß die Bundesregierung elastische und wirksame Handhaben benötigt, um die staatliche Ordnung im Notstandsfalle aufrechtzuerhalten. Allerdings glaubt der Bundesrat, die Voraussetzungen des Ausnahmezustandes hinsichtlich des inneren Notstandes insbesondere dahin abgrenzen zu müssen, daß Arbeitskämpfe der nach Artikel 9 Abs. 3 GG gebildeten Vereinigungen die Ausrufung des Ausnahmezustandes nicht rechtfertigen. Im übrigen ist der Bundesrat der Auffassung, daß bereits die Willensbildung für die Anordnung des Ausnahmezustandes auf eine möglichst breite Basis gestellt werden muß. Deshalb soll die Beschlußfassung über den Ausnahmezustand grundsätzlich beim Bundestag und beim Bundesrat liegen. Für den Fall, daß eines dieser Organe am Zusammentritt verhindert ist, soll ein aus Vertretern des Bundestages und des Bundesrates — nach dem Vorbild des Vermittlungsausschusses — zu bildender Notstandsausschuß die verantwortliche parlamentarische und föderative Mitwirkung bei der Ausrufung des Ausnahmezustandes sicherstellen. Erst wenn auch dieser Ausschuß am Zusammentritt verhindert ist, soll der Bundespräsident nach Gegenzeichnung des Bundeskanzlers den Ausnahmezustand verkünden dürfen. Er soll jedoch zuvor nicht nur die Präsidenten des Bundestages und des Bundesrates, sondern auch ihre Stellvertreter hören.

Der Bundesrat hält es weiter für erforderlich, daß der Notstandsausschuß auch bei der Ausübung der Ausnahmebefugnisse in den Bereichen mitwirkt, die sonst dem Bundestag und Bundesrat vorbehalten sind. Der Bundesrat glaubt ferner, auch den Umfang der Ausnahmebefugnisse in verschiedener Hinsicht begrenzen zu können, ohne dadurch deren praktische Brauchbarkeit zu beeinträchtigen. Dies gilt vornehmlich für die Beschränkung der Grundrechte, die Abweichungen von der Finanzverfassung und die Einschränkungen der landeseigenen Verwaltung.

Andererseits ist der Bundesrat der Auffassung, daß auf die Notwendigkeit einer Verlagerung von Ausnahmebefugnissen auf Organe der Länder stärker als im Regierungsentwurf Bedacht genommen werden sollte.

II.

Der Bundesrat behält sich vor, im weiteren Verlauf des Gesetzgebungsverfahrens ergänzende und abändernde Vorschläge zu der vorstehend vorgeschlagenen Fassung des Artikel 115a zu machen. Insbesondere sollte im weiteren Gang des Gesetzgebungsverfahrens geprüft werden, ob es nicht geboten erscheint, die vorgeschlagene Fassung des Artikel 115a durch folgenden weiteren Absatz zu ergänzen:

„(10) Sechs Monate nach Verkündung des Ausnahmezustandes haben die nach Absatz 1 oder 2 zuständigen Stellen erneut darüber zu beschließen, ob der Ausnahmezustand weiterhin aufrechterhalten bleibt.“

Begründung

Der Bundesrat ist sich bewußt, daß auch sein Lösungsvorschlag wegen der Kürze der zur Vorbereitung seiner Beschlußfassung zur Verfügung stehenden Zeit möglicherweise noch der Änderung und Ergänzung bedarf. So wird im besonderen die Frage noch zu prüfen sein, ob die Beschlußfassung über den Ausnahmezustand in gewissen Abständen, etwa von sechs Monaten, erneuert werden sollte. Deshalb behält sich der Bundesrat seine abschließende Stellungnahme zu Einzelfragen des Notstandsrechts vor.

Auffassung der Bundesregierung zu der Stellungnahme des Bundesrates

Der Bundesrat hat das Bedürfnis für eine Ergänzung des Grundgesetzes, durch die das Notstandsrecht geregelt wird, bejaht. Er hat seine Änderungsvorschläge in einer Neufassung des Artikels 115a zusammengefaßt.

Die Bundesregierung ist der Auffassung, daß die Vorschläge des Bundesrates in wesentlichen Teilen den Erfordernissen des Notstands nicht gerecht werden. Sie behält sich eine Stellungnahme im einzelnen für das weitere Gesetzgebungsverfahren vor, weist aber schon jetzt auf die folgenden Bedenken gegen die Vorschläge des Bundesrates hin:

Zu Artikel 115a

Zu Absatz 1

a) Der Bundesrat hat versucht, die Voraussetzungen des Ausnahmezustandes näher zu umschreiben und hierbei zwischen äußerem und innerem Notstand zu unterscheiden. Die Bundesregierung ist demgegenüber der Auffassung, daß eine solche Unterscheidung den Bedürfnissen eines Staatsnotstands nicht in allen Fällen gerecht wird. Sie hält daher an der Fassung des Regierungsentwurfs, die sich an Artikel 91 Abs. 1 GG anlehnt, fest.

b) Die vom Bundesrat vorgeschlagene Mitwirkung des Bundesrates bei der Beschlußfassung über die Verhängung des Ausnahmezustandes würde von der Regelung des Artikels 59a Abs. 1 abweichen, wonach der Bundestag allein die Feststellung trifft, daß der Verteidigungsfall eingetreten ist. Zu den für Artikel 59a Abs. 1 maßgeblichen Überlegungen kommt hier hinzu, daß die Verkündung des Ausnahmezustandes u. U. noch weniger Verzögerungen verträgt. Die Beschlußfassung des Bundesrates, der stets Kabinettsentscheidungen der einzelnen Landesregierungen vorausgehen müßten, würde erhebliche Verzögerungen mit sich bringen.

Zu Absatz 2

Die vom Bundesrat empfohlene Einschaltung eines Notstandsausschusses würde das Verfahren weiter verzögern und komplizieren. Im übrigen begegnet die Bildung eines paritätischen und mit unmittelbarer Entscheidungsbefugnis ausgestatteten Ausschusses aus Mitgliedern des Bundestages und vom Bundesrat entsandten Mitgliedern (worunter auch Landesbeamte fallen sollen) verfassungspolitischen Bedenken. Diese Bedenken werden auch nicht durch einen Hinweis auf den Vermittlungsausschuß ausgeräumt, da dieser keine endgültigen Entscheidungen trifft, sondern nur Vorschläge für Bundestag und Bundesrat macht.

Zu Absatz 4

Die vom Bundesrat vorgeschlagene nähere Umschreibung der im Ausnahmezustand zulässigen Grundrechtseinschränkungen (Absatz 4 Nr. 2) entspricht den Vorstellungen der Bundesregierung. Die Bundesregierung hält jedoch eine eingehende Prüfung der vorgeschlagenen Formulierungen im weiteren Gesetzgebungsverfahren für notwendig. Dies gilt namentlich hinsichtlich der Nr. 2 Buchstabe f und der Begrenzung der Geltung gesetzesvertretender Verordnungen nach Nr. 2 Buchstabe g auf die Dauer des Ausnahmezustandes.

Dem Vorschlag des Bundesrates zu Absatz 4 Nr. 5, während des Ausnahmezustandes lediglich eine erweiterte Einführung der Auftragsverwaltung und Abweichungen von den Artikeln 110 bis 115 zuzulassen, kann nicht beigespflichtet werden. Es kann namentlich im Verteidigungsfall notwendig werden, andere Organisationsformen der Verwaltung zu schaffen, z. B. unmittelbare Unterstellung von Landesbehörden unter Bundesbehörden oder, wo die Verhältnisse dies erfordern, auch umgekehrt. Die Bundes- und Landesexekutive sollte nicht durch eine Beschränkung der organisatorischen Mittel daran gehindert werden, die außerordentlichen Aufgaben zu erfüllen, die im Ausnahmezustand zu bewältigen sein werden. Die Bundesregierung hält daher an der von ihr vorgeschlagenen Fassung der Nr. 5 fest.

Zu Absatz 5

Selbst bei Einschaltung eines Notstandsausschusses würde ein Zustimmungsrecht dieses Ausschusses zu den wesentlichen Maßnahmen der Bundesregierung während des Ausnahmezustandes den gleichen Bedenken begegnen, wie ein Zustimmungsrecht des Ausschusses zur Ausrufung des Ausnahmezustandes (vgl. zu Absatz 2). Es würde die Maßnahmen der Bundesregierung in vielen Fällen unerträglich verzögern und unter Umständen die Tätigkeit der Bundesregierung lähmen. Auch ein Aufhebungsrecht des Notstandsausschusses könnte die verantwortliche Tätigkeit der Bundesregierung gefährlich behindern. Die Bundesregierung hält es daher für notwendig, von Vorschriften wie in Absatz 5 abzusehen.

Zu Absatz 7

Der Bundesrat will die außerordentlichen Vollmachten für Landesinstanzen nicht nur im Verteidigungsfall, sondern im Ausnahmezustand schlechthin und stets bei „Gefahr im Verzug“ gewähren. Die Bundesregierung bezweifelt, ob für eine solche Erweiterung der Vollmachten eine Notwendigkeit besteht. Im übrigen gestattet die Delegationsmög-

lichkeit des Artikels 115a Abs. 4 Nr. 1 für den Erlaß gesetzesvertretender Verordnungen eine sehr weitgehende Dezentralisation.

Zu Absatz 8

Der Bundesrat schlägt vor, die Vorschrift über den Ausnahmezustand auf Arbeitskämpfe, die von den nach Artikel 9 Abs. 3 GG gebildeten Vereinigungen geführt werden, ausdrücklich für unanwendbar zu erklären. Arbeitskämpfe als solche erfüllen jedoch auch nach dem Regierungsentwurf nicht die Voraussetzungen für die Ausrufung des Ausnahmezustandes. Andererseits können Arbeitskämpfe im Einzelfall zu Zuständen im Sinne des Artikels 115a Abs. 1, d. h. zu Gefährdungen des Bestandes oder der freiheitlichen demokratischen Grundordnung des Bundes oder eines Landes führen. Ist dies der Fall, dann muß auch die Möglichkeit zu staatlichem Einschreiten bestehen. Die Bundesregierung ist bereit, eine Formulierung zu erwägen, die einerseits der Möglichkeit einer Anwendung des Ausnahmezustandes bei reinen Arbeitskämpfen vorbeugt, andererseits aber auch die Exekutive bei der Abwehr von Gefahren im Sinne des Artikels 115a Abs. 1 nicht hemmt.

Zu Absatz 9

Das vom Bundesrat geforderte Recht, gleich dem Bundestag den Ausnahmezustand und die auf seiner Grundlage getroffenen Maßnahmen jederzeit und selbständig aufzuheben, stünde ebenso wie das zu Absatz 1 geforderte Mitwirkungsrecht bei Ausrufung des Ausnahmezustandes mit den grundsätzlichen Erwägungen nicht im Einklang, die seinerzeit bei der Einfügung des vergleichbaren Artikels 59a maßgebend waren.

Der Vorschlag des Bundesrates, auch dem Bundespräsidenten das Recht einzuräumen, einen von ihm angeordneten und verkündeten Ausnahmezustand aufzuheben, ist insofern bedenklich, als der Bundespräsident bei der Anordnung des Ausnahmezustandes nach Absatz 2 nur ersatzweise tätig wird, wenn der Bundestag an der Beschlußfassung verhindert ist. Die gleiche Voraussetzung kann bei Aufhebung des Ausnahmezustandes nicht gegeben sein. Ein Bedürfnis für die vom Bundesrat vorgeschlagene Regelung besteht um so weniger, als der Präsident des Bundestages nach Artikel 39 Abs. 3 Satz 2 verpflichtet ist, den Bundestag einzuberufen, wenn der Bundespräsident oder der Bundeskanzler es verlangen.