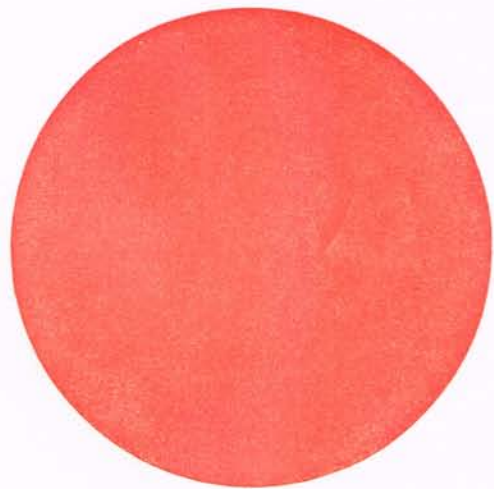


schwarz auf weiß

1'68

**Siebzehntes
Gesetz zur
Ergänzung
des Grundgesetzes**



Der freiheitliche Rechtsstaat,
der jeder Tätigkeit von Regierung
und Verwaltung feste Grenzen setzt,
aber zugleich die Verpflichtung hat,
Freiheit und Leben aller seiner Bürger
vor Gefahren zu schützen und die
verfassungsmäßige Ordnung gegen Angriffe
von außen oder im Inneren wirksam
zu verteidigen, kann nicht auf
Rechtsnormen verzichten, die den
besonderen Erfordernissen eines
Ausnahmezustandes Rechnung tragen.
Er muß aber auch gewährleisten,
daß solche Vollmachten nur auf Zeit
erteilt werden und nicht mißbraucht
werden können, wenn die Gefahr beseitigt ist.
Eine Notstandsverfassung, die solchen
Erfordernissen Rechnung trägt,
dient nicht zuletzt dem Schutze
der Freiheit und der
demokratischen Ordnung.

Ernst Benda
Bundesminister des Innern

INHALT

Friedensverfassung und Notstandsrecht	3
Das Grundgesetz und Notstandslagen	3
Notstandsregelung in älteren deutschen Verfassungstexten	4
Die Verfassungen der Länder	5
Notstandsrecht im Ausland	5-7
Notstandsregelungen im kommunistischen Machtbereich	7-8
Das Notstandsrecht in der sowjetischen Besatzungszone Deutschlands	8-9
Die Sicherheitsvorbehalte der Drei Mächte	9-10
Notstandsverfassung und Friedenspolitik	10-11
Entwicklung des Entwurfs	11-12
Allgemeine Begründung im Bericht des Rechtsausschusses	13-14
Zusammenfassende Darstellung des Inhalts des Entwurfs nach der zweiten Beratung im Deutschen Bundestag	14-16
Wortlaut der in der zweiten Beratung des Entwurfs eines Siebzehnten Gesetzes zur Ergänzung des Grundgesetzes geänderten bzw. neu ein- gefügt Grundgesetzartikel	17-24

Herausgeber: Der Bundesminister des Innern (2. Auflage, 5. Juni 1968)

Redaktion: Reg. Dir. F. van Bebber, Referent für Öffentlichkeitsarbeit, 53 Bonn 7, Rheindorfer Straße 198

Druck: Drei Kronen Druck GmbH, Effern bei Köln

Friedensverfassung und Notstandsrecht

Eine Verfassung soll dem gesamten rechtlichen, politischen und gesellschaftlichen Leben in einem Staat die verbindliche Grundordnung geben. Dies gilt für Zeiten ruhiger, friedlicher Entwicklung, es muß aber auch – und gerade – für Krisenzeiten gelten. Die Grundwertvorstellungen, von denen die Verfassung ausgeht und auf denen sie beruht, müssen, will die Verfassung sich nicht selbst in Frage stellen, immer – in Notzeiten wie in ruhigen Zeiten – dieselben sein. Form und Mittel ihrer Durchsetzung müssen jedoch für kritische Situationen in gewissen Grenzen der Lebenswirklichkeit angepaßt werden, wenn sie dann noch wirksam sein sollen.

Die vornehmste Aufgabe eines Staates ist es, die Freiheit und das Wohl seiner Bürger zu gewährleisten. Ihr kann und soll in normalen Verhältnissen in der Weise genügt werden, daß die Eingriffsbefugnisse des Staates den einzelnen auf das geringste belasten. Dieses Prinzip prägt die Verfassungsordnung des Grundgesetzes. Das Grundgesetz fügt dem noch als verfahrensrechtlichen Schutz ein lückenloses System eines vielgliedrigen Rechtsschutzes an, den der Bürger bei einer Verletzung seiner Rechte beschreiten kann. Verzögerungen im Vollzug der Ansprüche der Gemeinschaft werden bewußt hingenommen, um dem einzelnen ein Höchstmaß an Rechtssicherheit zu gewähren. Mittelbar zum Schutze des einzelnen wirkt auch der Grundsatz der Gewaltenteilung. Er wird nicht allein durch die einfache Dreiteilung der staatlichen Machtbefugnisse auf die Träger der gesetzgeberischen, der vollziehenden und der rechtsprechenden Gewalt verwirklicht, sondern darüber hinaus durch ein verwickeltes Gefüge von Einflußnahmen und Ab-

hängigkeiten der Verfassungsorgane untereinander. Dazu tritt noch die Gliederung der Bundesrepublik Deutschland in Bund und Länder und die daraus resultierende Dezentralisation der staatlichen Hoheitsbefugnisse. Das ergibt insgesamt ein System gegenseitiger Beziehungen und Abhängigkeiten der Gewaltenträger untereinander, das zugunsten des Ziels, die Freiheit des Bürgers im weitestmöglichen Umfang zu gewährleisten, ein hohes Maß an Schwerfälligkeit in Kauf nimmt.

In Notstandssituationen besteht die Gewährleistungsaufgabe des Staates gegenüber seinen Bürgern zuerst einmal darin, Leib und Leben der Bevölkerung zu schützen und – im Falle eines bewaffneten Angriffs – zu verteidigen. Dabei ist von entscheidender Bedeutung, daß das dazu Erforderliche und noch Mögliche rasch genug geschehen kann, um noch wirken zu können. Die als Folge der komplexen Staatsorganisation in Normalzeiten zwangsläufige Schwerfälligkeit könnte dabei existenzgefährdend sein.

Es kommt hinzu, daß es gerade in Krisenlagen, in denen das staatliche Leben besonderen Belastungen ausgesetzt ist, einer wirksamen parlamentarischen und verfassungsgerichtlichen Kontrolle bedarf. Notwendig ist daher weiter eine Vorsorge dafür, daß die Staatsorgane, denen die Kontrolle obliegt, so eingerichtet sind, daß sie auch unter den erschwerten Umständen einer Krisenlage arbeitsfähig bleiben.

Schließlich muß gewährleistet werden, daß die staatliche Rechtsordnung wieder in normale Verhältnisse zurückgeführt wird, sobald es die äußeren Umstände erlauben.

Das Grundgesetz und Notstandslagen

Diesen Erfordernissen für Notzeiten genügt das Grundgesetz in seiner geltenden Fassung nicht.

In besonderem Maße gilt dies für den Fall einer Bedrohung der Bundesrepublik durch einen bewaffneten Angriff von außen. Diese Lücke ist auch durch die Einfügung einiger das Wehrwesen betreffenden Artikel in den Jahren 1954 und 1956 nicht geschlossen worden. So sieht Artikel 59 a vor, daß der Verteidigungsfall festgestellt werden kann. Die Feststellung hat aber nach Artikel 65 a Abs. 2 und Artikel 96 a Abs. 2 Satz 2 nur die Wirkung, daß die Befehls- und Kommandogewalt über die Streitkräfte vom Bundesminister der Verteidigung auf den Bundeskanzler übergeht und daß die Strafgerichtsbarkeit über die Angehörigen der Streitkräfte von Wehrstrafgerichten ausgeübt werden kann. Es fehlt z. B. eine Vorsorge für die Aufrechterhaltung der Gesetzgebungs- und der Kontrollbefugnisse des Parlaments in Situationen, in denen der Bundestag nicht zusammentreten kann. Es fehlt weiter eine ausreichende verfassungsrechtliche Ermächtigung zu einer vorübergehenden Vereinfachung des Gesetzgebungsverfahrens und der Ver-

waltungsorganisation während eines äußeren Notstandes, die auch die Möglichkeit einbeziehen muß, daß Befugnisse, die normalerweise Bundesorganen vorbehalten sind, von Organen der Länder wahrgenommen werden, wenn und solange die zuständigen Bundesorgane handlungsunfähig werden sollten.

Zur Abwehr einer auf Ereignissen im Innern beruhenden Gefahr für den Bestand oder die freiheitliche demokratische Grundordnung des Bundes oder eines Landes trifft das Grundgesetz in einigen Artikeln Vorkehrungen. Durch Artikel 9 Abs. 2 sind verfassungsfeindliche und bestimmte sonstige Vereinigungen verboten. Artikel 18 regelt die Verwirkung von Grundrechten, die zum Kampf gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung mißbraucht werden und Artikel 21 Abs. 2 bestimmt, daß Parteien, die darauf ausgehen, die freiheitliche demokratische Grundordnung zu beeinträchtigen oder zu beseitigen oder den Bestand der Bundesrepublik Deutschland zu gefährden, verfassungswidrig sind. Artikel 37 betrifft den sog. Bundeszwang, d. h. den Fall, daß die Bundesregierung ein Land, das seine Bundespflichten verletzt,

mit Zustimmung des Bundesrates zur Erfüllung seiner Pflichten anhalten kann. Artikel 91 begründet für bestimmte Situationen das Recht eines Landes, die Polizeikräfte anderer Länder anzufordern und als äußerstes Mittel die Befugnis der Bundesregierung, die Polizeikräfte der Länder ihren Weisungen zu unterstellen. Die Regelung der Voraussetzungen, unter denen die Streit-

kräfte im Falle eines inneren Notstandes zur Unterstützung der Polizeikräfte in Anspruch genommen werden können, behält Artikel 143 jedoch einer Verfassungsergänzung vor.

Sondervorschriften für den Fall von *Naturkatastrophen* enthält das Grundgesetz überhaupt nicht.

Notstandsregelungen in älteren deutschen Verfassungstexten

Die Notwendigkeit einer Vorsorge für Notzeiten in der Verfassung wird durch die neuere deutsche Verfassungsgeschichte bestätigt. Alle deutschen Verfassungen der neueren Zeit enthielten dafür zum Teil sehr weitgehende Sonderregelungen.

Verfassung der Frankfurter Nationalversammlung

Artikel IV § 197 der *Verfassung der Frankfurter Nationalversammlung* sah vor, daß im Falle des Krieges oder des Aufruhrs die Grundrechtsbestimmungen über Verhaftungen, Haussuchungen und Versammlungen außer Kraft gesetzt werden konnten; weitere Bestimmungen behielt er einem Reichsgesetz vor. Außerdem wurden die bestehenden gesetzlichen Vorschriften für die Verkündung des Belagerungszustandes aufrechterhalten.

Verfassung des Deutschen Reiches von 1871

Nach Artikel 68 der *Verfassung des Deutschen Reiches vom 16. April 1871* konnte der Kaiser, wenn die öffentliche Sicherheit im Bundesgebiet bedroht war, einen jeden Teil desselben in Kriegszustand erklären. Bis zum Erlass eines Reichsgesetzes, daß die Voraussetzungen, die Form der Verkündung und die Wirkungen einer solchen Erklärung regeln sollte, galten dafür die Vorschriften des Preußischen Gesetzes über den Belagerungszustand vom 4. Juni 1851. Dieses Gesetz sah u. a. vor, daß mit der Bekanntmachung der Erklärung des Belagerungszustandes die vollziehende Gewalt an die Militärbefehlshaber überging. Außerdem konnte nach Artikel 111 der *Verfassungsurkunde für den Preußischen Staat vom 31. Januar 1850* eine Reihe von Vorschriften zum Schutze der Freiheit des Staatsbürgers zeit- und gebietsweise außer Kraft gesetzt werden, und zwar Artikel 5 (Freiheit der Person), Artikel 6 (Unverletzlichkeit der Wohnung), Artikel 7 (gesetzlicher Richter), Artikel 27 (Freiheit der Meinungsäußerung), Artikel 28 (Bestrafung von Vergehen durch Wort, Schrift, Druck oder Bild nur nach den allgemeinen Strafgesetzen), Artikel 29 (Versammlungsfreiheit), Artikel 30 (Vereinigungsfreiheit) sowie Artikel 36 (Einsatz der bewaffneten Macht im Innern nur auf Grund eines Gesetzes).

Weimarer Reichsverfassung

Nach Artikel 48 Abs. 2 der *Weimarer Reichsverfassung* konnte der Reichspräsident, wenn im Deutschen Reich die öffentliche Sicherheit und Ordnung erheblich gestört

oder gefährdet war, die zu ihrer Wiederherstellung nötigen Maßnahmen treffen, erforderlichenfalls mit Hilfe der bewaffneten Macht einschreiten. Zu diesem Zweck konnte er vorübergehend die Grundrechte nach Artikel 114 (Freiheit der Person), Artikel 115 (Unverletzlichkeit der Wohnung), Artikel 117 (Brief- und Postgeheimnis), Artikel 118 (Freiheit der Meinungsäußerung), Artikel 123 (Versammlungsfreiheit), Artikel 124 (Vereinigungsfreiheit) und Artikel 153 (Gewährleistung des Eigentums) ganz oder zum Teil außer Kraft setzen. Artikel 48 Abs. 3 erkannte dem Reichstag das Recht zu, vom Reichspräsidenten die Außerkraftsetzung von solchen Notmaßnahmen zu verlangen. Der Reichstag war aber nicht dagegen gesichert, selbst durch eine Maßnahme des Reichspräsidenten nach Artikel 48 Abs. 2 aufgelöst zu werden. Nach Artikel 48 Abs. 5 sollte ein Reichsgesetz das Nähere bestimmen. Zum Erlass eines solchen Gesetzes ist es bis zum Ende der Weimarer Republik nicht mehr gekommen.

Herrenchiemseer Entwurf

Der *Herrenchiemseer Entwurf* sah für das Grundgesetz in Artikel 111 eine Sonderregelung für den Fall drohender Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung im Bundesgebiet vor. Danach sollte die Bundesregierung in solchen Fällen mit Zustimmung des Bundesrates Notverordnungen mit Gesetzeskraft erlassen können. War der Bestand des Bundes oder seine freiheitliche demokratische Grundordnung bedroht, so sollten durch Gesetz, notfalls durch Notverordnung, die Grundrechte der Freiheit der Meinungsäußerung, der Pressefreiheit, der Versammlungsfreiheit, der Vereinigungsfreiheit und das Grundrecht des Postgeheimnisses befristet außer Kraft gesetzt werden können.

Der Parlamentarische Rat

Auch der *Parlamentarische Rat* befaßte sich in verschiedenen seiner Ausschüsse mit der Problematik. Indessen schlug der allgemeine Redaktionsausschuß am 2. Mai 1949 ohne hierfür eine Begründung zu geben, die Streichung des Entwurfs einer einschlägigen Regelung vor. Der Hauptausschuß entsprach am 5. Mai 1949 diesem Vorschlag, ohne daß die Frage im einzelnen erörtert wurde.

Die Verfassungen der Länder

Die Verfassungen aller Länder der Bundesrepublik Deutschland mit Ausnahme Berlins, des Saarlandes und Schleswig-Holsteins enthalten für außergewöhnliche Gefahrenlagen Ermächtigungen zur Setzung von Landesnotrecht durch die Landesregierungen oder zur zusätzlichen Einschränkung von Grundrechten. Dies gilt für die Verfassung des Landes Baden-Württemberg (Artikel 62), die Verfassung des Freistaates Bayern (Artikel 48), die Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen (Arti-

kel 101), die Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg (Art. 31), die Verfassung des Landes Hessen (Artikel 110 und 125), die vorläufige niedersächsische Verfassung (Artikel 35), die Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen (Artikel 60) und die Verfassung für Rheinland-Pfalz (Artikel 111, 112). Einige dieser Regelungen sind mit Inkrafttreten des Grundgesetzes unwirksam geworden, weil sie dessen Regelungen entgegenstanden.

Notstandsrecht im Ausland

Eine Übersicht über die staatsrechtliche Situation in anderen Ländern der Welt ergibt, daß im Notstandsfalle weitergehende Regelungen, als die von der Bundesregierung zur Verfassungsergänzung vorgeschlagenen, durchaus üblich sind. Freilich gehen die Verfassungsbestimmungen darüber durchweg nicht so ins einzelne, wie es die Bundesregierung für das deutsche Recht zur möglichst genauen Umgrenzung der Sondervollmachten im Notstandsfalle für angemessen hält. Teilweise gründet sich das ausländische Notstandsrecht überhaupt nicht auf geschriebenes Verfassungsrecht. Der Verfassungstext gibt mithin nicht in allen Fällen verlässliche Auskunft über die Notstandsrechtslage.

Großbritannien

Das Recht *Großbritanniens*, eines Landes ohne geschriebene Verfassung, läßt es zu, daß die Rechtsetzungsbefugnisse durch das Parlament weitgehend auf die Regierung übertragen werden, allerdings unter dem Vorbehalt vorheriger oder nachträglicher Billigung durch das Parlament. Durch Gesetz (Emergency Powers Act von 1964, der ein gleichartiges Gesetz von 1920 erweitert hat) ist der Regierung erlaubt, bei Notlagen aller Art den Notstand zu proklamieren. Der Notstand ist auf einen Monat befristet, kann aber verlängert werden, wenn das Parlament nicht anders entscheidet. Im Notstand hat die Regierung eine begrenzte und befristete Befugnis, Rechtsverordnungen zu erlassen, die dann unverzüglich dem Parlament vorgelegt werden müssen. Weit umfangreichere Ermächtigungen waren der Regierung während des Krieges durch den Emergency Powers (Defence) Act von 1939 eingeräumt worden, der bis 1946 gegolten hat. Ferner ist eine ungeschriebene Befugnis der Regierung und der ihr nachgeordneten Organe anerkannt, im Falle eines plötzlich auftretenden Notstands alle zu dessen Beseitigung notwendigen Maßnahmen zu treffen.

Mangels eines gegenüber dem Gesetzesrecht höher-rangigen Verfassungsrechts sind die auch in Großbritannien anerkannten Grundrechte (fundamental liberties) jederzeit nach dem Ermessen des britischen Parlaments einschränkbar. So wurden z. B. Zivildienstpflichten im 2. Weltkrieg durch den Emergency Powers (Defence No. 2) Act von 1940 begründet. Die Befugnis der Krone, im Falle einer Bedrohung der inneren Ordnung in Großbritannien Truppen einzusetzen, steht außer Frage.

Kanada

Ähnlich wie Großbritannien hat auch Kanada kein verfassungsmäßiges Notstandsrecht, jedoch ist ein wesentlicher Teil des Notstandsrechts in Gesetzen geregelt. Nach dem War Measure Act in der seit dem 10. August 1960 geltenden Fassung wird der kanadischen Bundesregierung für den Fall eines Krieges, einer Invasion oder eines inneren Aufstandes oder der Gefahr solcher Ereignisse die Befugnis erteilt, jede Maßnahme zu ergreifen, die für die Sicherheit, die Verteidigung, die Ordnung oder das Wohlergehen Kanadas notwendig oder ratsam ist. Voraussetzung ist eine Notstandsproklamation. Sie ist dem Parlament vorzulegen, welches sie aufheben kann. Die Grundrechte haben in Kanada auf Grund der Canadian Bill of Rights von 1960 den Rang eines einfachen Gesetzes, über das das Parlament verfügen kann. Außerdem ist ausdrücklich klargestellt, daß die Grundrechte den Maßnahmen auf Grund des War Measure Act nicht entgegenstehen. Ein Einsatz von Militär im Innern ist auf Grund des War Measure Act zulässig.

Die Vereinigten Staaten von Amerika

Die geschriebene Verfassung der *Vereinigten Staaten von Amerika* enthält keine ausdrückliche Regelung des Notstandsrechts. Es ist jedoch in der amerikanischen Verfassungslehre und durch den obersten Gerichtshof der USA ausdrücklich anerkannt, daß der Präsident der USA in Notstandssituationen seine Befugnisse in außerordentlich weitreichendem Umfang in Anspruch nehmen darf. Außerdem kann der Kongreß mit einfacher Mehrheit dem Präsidenten auch gesetzgeberische Befugnisse zur Ausübung übertragen; die Rücknahme dieser Delegation gegen den Einspruch des Präsidenten bedarf dagegen einer Zweidrittelmehrheit.

Als Grundrechte sind in der Verfassung der USA u. a. die Versammlungsfreiheit, die Vereinigungsfreiheit, das Recht der Freizügigkeit, die Freiheit der Berufsausübung und die Freiheit der Person garantiert. Diese Grundrechte können zwar vom Gesetzgeber nicht nach Belieben eingeschränkt werden. Nach der Rechtsprechung des Obersten Gerichtshofs der USA sind jedoch Beschränkungen zur Abwehr einer klaren und gegenwärtigen Gefahr durchweg zulässig. Die Freiheit der Person, das Recht der Freizügigkeit, die Freiheit der Berufsausübung und, soweit überhaupt eine verfassungsrechtliche Gewährleistung anerkannt wird, das Streikrecht können

sogar schon dann beschränkt werden, wenn die Gründe dafür vernünftig sind. Der innere Einsatz der Armee ist auf Anforderung der zur Aufrechterhaltung der inneren Ordnung zuständigen Behörden ohne weiteres zulässig. Darüber hinaus kann der Präsident unter bestimmten Umständen, nämlich bei gesetzlosen „Obstruktionen“, Machenschaften oder Versammlungen oder einer Rebellion gegen die Regierungsgewalt der Vereinigten Staaten ohne Zustimmung des betroffenen Einzelstaates dessen Miliz dem Bunde unterstellen, um die Autorität des Bundes und insbesondere die Beachtung der Gesetze durchzusetzen (10 U.S.C.A. — United States Code Annotated — § 232. Aug. 10. 1956, C. 1041 70 A Stat. 15).

Belgien

Auch die Verfassung *Belgiens* enthält keine ausdrücklichen Bestimmungen für den Notstandsfall. Gleichwohl hat die Staatspraxis es als rechtmäßig anerkannt, daß in beiden Weltkriegen der König und das Kabinett ohne besondere Ermächtigung Gesetze und gesetzesvertretende Verordnungen erließen, die nach Wiederherstellung der verfassungsmäßigen Institutionen vom Parlament rückwirkend bestätigt wurden. Darüber hinaus besteht nach der Verfassung die Möglichkeit, daß das Parlament der Exekutive befristet Gesetzgebungsbefugnisse überträgt. Auf Grund dieser Möglichkeit ist insbesondere das noch geltende Gesetz über die Mobilisierung der Nation vom 16. Juni 1937 erlassen worden.

Die belgische Verfassung kennt zwar Grundrechte (z. B. die Versammlungsfreiheit, Vereinigungsfreiheit, Freizügigkeit, Berufsfreiheit); ihre Beschränkung durch den Gesetzgeber ist jedoch zumindest örtlich und zeitlich beschränkt zulässig. Der Einsatz des Militärs im Innern ist auf Anforderung der zivilen Behörden dann zulässig, wenn die Polizeikräfte nicht ausreichen.

Niederlande

Die *Niederländische* Verfassung sieht in den Artikeln 202 und 203 Regelungen für den Notstandsfall vor. Teils in direkter Anwendung dieser Bestimmungen, teils auf Grund von Gesetzen zur Ausführung dieser Verfassungsnormen kann der König vier verschiedene Stufen des Notstands erklären. Jede dieser Notstandsrechtslagen bedarf der nachträglichen Bestätigung durch das Parlament. Es entscheidet auch über die Fortdauer des jeweiligen Zustands.

Der Exekutive sind je nach der Notstandslage verschiedenen weitgehende Eingriffsmöglichkeiten zuerkannt. Sie kann sich dabei in bestimmtem Umfang über verfassungsrechtlich verankerte Grundrechte hinwegsetzen, so z. B. über die Vereinigungs- und Versammlungsfreiheit, die Freiheit der Person, die Freiheit der Presse, das Briefgeheimnis und die Unverletzlichkeit der Wohnung. Besondere Vorschriften über den Einsatz von Militärkräften zur Abwehr von inneren Gefahren finden sich im niederländischen Recht nicht.

Neben diesen geschriebenen Notstandsregelungen hat sich in den Niederlanden in der Staatspraxis ein ungeschriebenes Notstandsrecht für den Fall durchgesetzt, daß es nicht möglich ist, auf dem verfassungsmäßigen Weg Gesetze zu erlassen. So hat die niederländische Rechtsprechung die ohne die vorgesehene Mitwirkung

des Parlaments von der während des zweiten Weltkriegs im Exil lebenden Monarchin erlassenen Gesetze anerkannt.

Frankreich

Die Verfassung *Frankreichs* vom 28. September 1958 enthält in Artikel 16 eine ausdrückliche Notstandsregelung. Sie gibt dem Präsidenten 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. Die vom Präsidenten getroffenen Maßnahmen unterliegen nicht der parlamentarischen Kontrolle.

Grundrechte sind in Frankreich in verschiedener Weise verbürgt. Ein Teil von ihnen ist in der Menschenrechtsdeklaration vom 28. August 1789 aufgeführt, ein Teil in Absatz 2 der Präambel der Verfassung vom 27. Oktober 1946; auf beide Verbürgungen nimmt die Verfassung von 1958 Bezug. Weitere Grundrechtsverbürgungen finden sich in der Verfassung von 1958 selbst, in einfachen Gesetzen und im Gewohnheitsrecht. Ohne Rücksicht auf die Form ihrer Verbürgung sind jedoch diese Grundrechte nicht gesetzeskräftig, können also vom Gesetzgeber in Friedens- wie in Notstandszeiten eingeschränkt, ausgesetzt oder aufgehoben werden. Ein Einsatz der Streitkräfte im Innern ist nach der Staatspraxis jedenfalls nicht schlechthin unzulässig.

Schweiz

Die Bundesverfassung der *Schweiz* gesteht in Artikel 102 Abs. 1 Nr. 8 und 10 dem Bundesrat (d. h. der Regierung) ein Notverordnungsrecht zu, das ihn in den Stand setzt, ohne gesetzgeberische Ermächtigung für die innere und äußere Sicherheit und die Aufrechterhaltung der Neutralität der Schweiz zu sorgen. Darüber hinaus ist nach den Erfahrungen des zweiten Weltkrieges in Gestalt des Artikel 89^{bis} eine Vorschrift in die Bundesverfassung eingefügt worden, wonach die Bundesversammlung zur Bekämpfung von Notlagen — 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 kann, auch solche, „die sich nicht auf die Verfassung stützen“. Diese Normen unterliegen dem fakultativen Referendum, d. h. sie können zum Gegenstand einer Volksabstimmung gemacht werden. Sofort in Kraft gesetzte Bundesbeschlüsse, die sich nicht auf die Verfassung stützen, müssen binnen Jahresfrist von Volk und Ständen genehmigt werden. Während des ersten und zweiten Weltkrieges hatte die Bundesversammlung dem Bundesrat „Vollmacht und Auftrag“ erteilt, „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 über nahezu unbegrenzte Rechtsetzungsbefugnisse, auf Grund deren er sogar die Bundesverfassung in wesentlichen Punkten suspendiert hat.

Nach schweizerischer Rechtsauffassung besteht für diese außerordentliche Rechtsetzung nicht die gleiche Bindung an die Individualrechte der Bürger und an die in der Verfassung festgelegten Kompetenzgrenzen wie bei der ordentlichen Rechtsetzung. Das Notrecht darf jedoch vom normalen Verfassungsrecht nicht mehr als nötig abweichen und nur notwendige Maßnahmen treffen. Überdies muß seine Geltungsdauer befristet sein. Rechtsbestimmungen, die den Einsatz von Militär ausdrücklich auf den Fall beschränken, daß zur Aufrechterhaltung der inneren Ordnung Polizeikräfte nicht ausreichen, bestehen nicht.

Schweden

In Schweden ist 1965 eine Verfassungsänderung in Kraft getreten, die ein Notparlament, die sog. Kriegsdelegation des Reichstags, einführt. Die Kriegsdelegation tritt an die Stelle des Reichstags, wenn es die Kriegsverhältnisse erfordern. Des weiteren gilt folgendes:

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

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

Auf Anforderung der Zivilbehörden können unter bestimmten Umständen die Streitkräfte im Frieden auch im Innern eingesetzt werden.

Notstandsregelungen im kommunistischen Machtbereich

Die Schaffung von Regelungen für die Bewältigung von Notständen ist in kommunistisch beherrschten Staaten nicht in derselben Weise problematisch wie in Staaten der westlichen Welt mit freiheitlicher demokratischer Grundordnung. Oberste Richtschnur des staatlichen und gesellschaftlichen Lebens sind in den kommunistischen Ländern nicht die Verfassung oder die überkommenen allgemeinen Wertvorstellungen des Volkes, maßgebend ist vielmehr in erster Linie der Wille der Partei. Sie besitzt nach der Staatsideologie des Marxismus-Leninismus sowjetischer Prägung das Erkenntnis- und Führungsmonopol auf allen Gebieten des gesellschaftlichen Lebens. Der Staat steht unter ihrer Leitung, seine Normsetzungstätigkeit entspricht dem Parteiwillen. Andere materielle Schranken sind der staatlichen Gesetzgebung nicht gezogen. Zwar enthalten die Verfassungen aller kommunistisch beherrschten Staaten einen Grundrechtskatalog. Den Grundrechten kommt jedoch keine juristische Bedeutung zu. Sie sind Erscheinungen, deren aktueller Inhalt sich nach den politischen Zielsetzungen der Partei bestimmt. An die Verletzung von Grundrechten – soweit nach kommunistischer Anschauung im kommunistischen Machtbereich überhaupt vorstellbar – sind keine Rechtsfolgen geknüpft.

Das Parlament ist zwar formal gesehen in den kommunistischen Staaten die oberste Institution. Es tritt aber jährlich nur für wenige Tage zusammen und verabschiedet nur eine sehr geringe Zahl von Gesetzen. Zwischen den Sitzungen werden seine Rechte, auch das zur Gesetzgebung, von einem aus 20 bis 35 Mitgliedern bestehenden Staatsrat wahrgenommen. Daneben kommt auch der Rechtsetzungsbefugnis des „Ministerrats“ besondere Bedeutung zu. Sie ist materiell kaum und formell nur insoweit beschränkt, als die Legislativakte des Ministerrats denen des Parlaments und des Staatsrats nicht widersprechen dürfen.

Diese Gegebenheiten lassen es verständlich erscheinen, daß in den Verfassungen der kommunistischen Länder grundsätzlich Sondervollmachten für den Notstandsfall nicht vorgesehen sind. Die „normalen“ Verfassungen reichen für die Meisterung jeglichen Notstandes aus. Die Notstandsregelungen in den einfachen Gesetzen sind vorwiegend technischer Art. Sie betreffen meist den äußeren Notstand und gelten kraft Verweisung für den inneren entsprechend.

In der Sowjetunion wird zwischen drei Arten von Notstand unterschieden, dem Kriegszustand, dem Belagerungszustand und dem Ausnahmezustand. Die beiden erstgenannten erfassen mit dem äußeren zugleich einen etwaigen inneren Notstand; der Ausnahmezustand betrifft lediglich die Folgen von Naturkatastrophen.

Der Kriegszustand kann vom Präsidium des Obersten Sowjets gemäß Artikel 49 Ziff. 17 der sowjetischen Verfassung von 1936 „im Interesse der Verteidigung der UdSSR oder der Gewährleistung der öffentlichen Ordnung und der staatlichen Sicherheit“ für einzelne Gegenden oder für das ganze Gebiet der UdSSR erklärt werden. Weitere Rechtsgrundlage ist ein Erlaß des Präsidiums des Obersten Sowjets vom 22. Juni 1941. Hiernach geht die öffentliche Gewalt in den Gebieten, über die der Kriegszustand verhängt worden ist, auf „Kriegsräte“ über, die bei den einzelnen Militäreinheiten und -behörden gebildet werden und denen die zivilen Verwaltungsbehörden unterstellt sind. Diese Kriegsräte haben weitgehende Vollmachten, die von der Heranziehung zu Sach- und Arbeitsleistungen bis zur Festnahme und Zwangsaussiedlung verdächtiger oder gefährlicher Personen reichen.

Der Belagerungszustand ist eine verschärfte Form des Kriegszustandes. Eine gesetzliche Grundlage für ihn gibt es nicht. Während des zweiten Weltkrieges wurde er in

besonders bedrohten Gebieten oder wichtigen Industriezentren verhängt. Er unterschied sich vom Kriegszustand dadurch, daß die gesamte öffentliche Gewalt in der Person des Militärkommandanten konzentriert wurde. Verstöße gegen seine allgemeinverbindlichen Anordnungen wurden von fliegenden Standgerichten abgeurteilt. Darüber hinaus waren die Sicherheitsorgane ermächtigt, gegenüber „Provokateuren, Spionen und anderen Agenten des Feindes... schonungslose Unterdrückungsmaßnahmen“ zu ergreifen und sie auf der Stelle zu erschießen (Studenikin-Vlasov-Evtichiev, *Sovetskoe administrativnoe pravo*, Moskau 1950, S. 3).

Die ungarische Verfassung von 1949 sieht als Notstandsmaßnahme lediglich die Verlängerung des Mandats des Landtages im Kriegsfall oder beim Vorliegen anderer außerordentlicher Umstände vor. Von dieser Möglichkeit wurde beim ungarischen Volksaufstand im Jahre 1956 Gebrauch gemacht. Im übrigen reagierte die kommunistische Regierung auf diesen Aufstand ohne verfassungsrechtliche Grundlage. Sie verhängte das Standrecht, das alle Delikte, auf die es sich erstreckte, mit der Todesstrafe bedrohte, obwohl ihr durch Gesetz verwehrt war, neue Straftatbestände oder Strafen festzulegen. Die verschiedenen nach der Unterdrückung des Volksaufstandes erlassenen drakonischen Vorschriften wurden nicht vom Parlament, sondern vom „Präsidialrat“ erlassen.

Die umfassenden Rechtsfolgen des „Kriegszustandes“, bestehend in allen möglichen Einschränkungen, Arbeitsverpflichtungen und Vermögensleistungen, sind nunmehr im Verteidigungsgesetz von 1960 geregelt. Dessen Bestimmungen gelten auch, wenn Ereignisse eintreten, die „die Sicherheit, territoriale Integrität und Unabhängigkeit der Ungarischen Volksrepublik, die volksdemokratische Staats- und Gesellschaftsordnung, die öffentliche Ordnung und Sicherheit in erhöhtem Maße gefährden“ (§ 8). Die Verfassung der Tschechoslowakischen Sozialistischen Republik unterscheidet zwischen der völkerrechtlichen Kriegserklärung, über die die Nationalversammlung oder – wenn deren Tagung infolge außerordentlicher Ereignisse

unmöglich ist – das Präsidium der Nationalversammlung beschließt, und dem Kriegszustand, der vom Präsidenten der Republik auf Vorschlag der Regierung verkündet wird und sowohl äußere wie innere Notstände umfaßt.

Die nähere Regelung trifft das Verteidigungsgesetz von 1961. Nach dessen Vorschriften tritt der Zustand der „Wehrbereitschaft des Staates“, während dessen Geltung wiederum weitgehende Eingriffe und Einschränkungen durch die Regierung zulässig sind, automatisch bei der Verkündung, der Mobilmachung oder des Kriegszustands oder bei der Kriegserklärung ein. Die wesentlichen Bestimmungen können aber auch dann angewandt werden, wenn die Souveränität des Staates und sein sozialistisches Gefüge bedroht sind.

Die Verfassung der Volksrepublik Polen von 1952 unterscheidet in Artikel 28 wie die tschechoslowakische zwischen dem völkerrechtlichen Kriegszustand (Artikel 28 Abs. 1), dessen Eintritt der Sejm oder der Staatsrat feststellt, und dem „kriegerischen Zustand“ (Artikel 28 Abs. 2), den der Staatsrat über ganz Polen oder Teile des Landes im Kriegsfall, aber auch dann verhängen kann, wenn dies im Hinblick auf die Sicherheit des Staates erforderlich ist. Die polnische Verfassung enthält keine Bestimmungen über die Rechtsfolgen, die die Verkündung des „kriegerischen Zustandes“ nach sich zieht. Es gibt auch nicht, wie in anderen kommunistischen Ländern – ein Verteidigungsgesetz oder ein entsprechendes Ausführungsgesetz zu Artikel 28 der Verfassung. Zwar gibt es noch ein Gesetz über den Ausnahmezustand aus dem Jahre 1937 und ein Gesetz über den kriegerischen Zustand aus dem Jahre 1939. Beide sind formal-rechtlich heute noch in Kraft, ihre Fortgeltung wird jedoch zum Teil angezweifelt. Die notstandsrechtliche Lage ist daher weitgehend ungeklärt. Gleichwohl kann man davon ausgehen, daß der Staatsrat und die Regierung alle Vollmachten in der Hand haben, um äußeren und inneren Notständen zu begegnen.

Das Notstandsrecht in der sowjetischen Besatzungszone Deutschlands

Die Machthaber in der sowjetischen Besatzungszone Deutschlands haben kurz nach dem Bau der Berliner Mauer, am 21. Dezember 1961, ein Notstandsgesetz erlassen, das nicht einmal ein Mindestmaß demokratischer und rechtsstaatlicher Sicherungen des Staatsbürgers erkennen läßt. Das Verteidigungsgesetz (Gesetzblatt 1961 I S. 175) enthält u. a. folgende Bestimmungen:

§ 4.

Verteidigungszustand

(1) Der Staatsrat der Deutschen Demokratischen Republik erklärt im Falle der Gefahr oder der Auslösung eines Angriffs gegen die Deutsche Demokratische Republik oder in Erfüllung internationaler Bündnisverpflichtungen den Verteidigungszustand.

(2) Der Verteidigungszustand wird durch den Vorsitzenden des Staatsrats der Republik verkündet. Die Verkündung ist an keine Form gebunden.

§ 3

Dienst zum Schutze der Republik und der Bevölkerung

(1) Der Dienst zum Schutze des Vaterlandes und der Erwerbsfähigen der Werktätigen ist eine ehrenvolle nationale Pflicht der Bürger der Deutschen Demokratischen Republik.

(2) Der Dienst zum Schutze der Republik und der Bevölkerung umfaßt den Dienst in der nationalen Volksarmee und den anderen bewaffneten Organen sowie den Luftschutzdienst.

(3) Im Rahmen des Verteidigungszustandes können die Bürger im Rahmen dieses Gesetzes auch zu anderen persönlichen Dienstleistungen verpflichtet werden.

§ 12

Persönliche Dienstleistungen

(1) Während des Verteidigungszustandes sind auf allen Gebieten erhöhte Arbeitsleistungen erforderlich, die von den Werktätigen im Interesse der Verteidigung der Heimat und des Schutzes der Bevölkerung selbstlos erbracht werden.

(2) Jeder arbeitsfähige Bürger kann außerdem während des Verteidigungszustandes zu persönlichen Dienstleistungen auch außerhalb seines Wohnsitzes herangezogen werden, wenn es für die Verteidigung der Republik oder zum Schutze der Bevölkerung notwendig ist.

(3) Für die Dauer des Verteidigungszustandes kann der Ministerrat die Ausgestaltung der Arbeitsrechtsverhältnisse und die Arbeitsbedingungen abweichend vom Gesetzbuch der Arbeit der Deutschen Demokratischen Republik vom 12. April 1961 (GBI. I S. 27) regeln oder andere staatliche Organe damit beauftragen.

Die Sicherheitsvorbehalte der Drei Mächte

(Artikel 5 Abs. 2 Deutschlandvertrag)

Die Ergänzung des Grundgesetzes ist nicht zuletzt auch deshalb erforderlich, damit das immer noch aus der Zeit des Besatzungsrechts fortgeltende Notstandsrecht der Drei Mächte durch eine in die deutsche Verfassungsrechtsordnung eingefügte Regelung ersetzt wird.

Zur Zeit bestimmen sich die sog. Sicherheitsvorbehalte der Drei Mächte (Vereinigte Staaten von Amerika, Großbritannien und Frankreich) noch nach Artikel 5 Abs. 2 des Deutschlandvertrages (Bundesgesetzbl. 1955 II S. 308), der folgenden Wortlaut hat:

„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. Soweit diese Rechte weiterhin ausgeübt werden können, werden sie nur nach Konsultation mit der Bundesregierung ausgeübt werden, soweit die militärische Lage eine solche Konsultation nicht ausschließt, und wenn die Bundesregierung darin übereinstimmt, daß die Umstände die Ausübung derartiger Rechte erfordern. Im übrigen bestimmt sich der Schutz der Sicherheit dieser Streitkräfte nach den Vorschriften des Truppenvertrages und den Vorschriften des Vertrages, welcher den Truppenvertrag ersetzt, und nach deutschem Recht, soweit nicht in einem anwendbaren Vertrag etwas anderes bestimmt ist.“

Die „bisher innegehabten oder ausgeübten Rechte in bezug auf den Schutz der Sicherheit der in der Bundesrepublik stationierten Streitkräfte“, die danach „zeitweilig von den Drei Mächten beibehalten werden“, sind im Deutschlandvertrag nicht erschöpfend aufgezählt. Vielmehr knüpft der Vorbehalt an den Rechtszustand vor dem Deutschlandvertrag an.

Die Alliierten hatten durch ihre „Erklärung in Anbetracht der Niederlage Deutschlands“ vom 5. Juni 1945 (Amtsblatt des Kontrollrats, Ergänzung, S. 7 ff.) die „oberste Gewalt“ in Deutschland übernommen. Sie behielten sie zunächst bei, räumten jedoch nach und nach den deut-

schen Organen bestimmte Befugnisse ein. Einen vorläufigen Abschluß fand diese Entwicklung im Erlaß des Besatzungsstatuts für die drei westlichen Besatzungszonen vom 10. April 1949, verkündet am 12. Mai 1949 (Amtsblatt der Alliierten Hohen Kommission 1949 Nr. 1 S. 13).

Ziff. 3 Satz 2 des Besatzungsstatuts lautete:

„Die Besatzungsbehörden behalten sich jedoch das Recht vor, auf Weisung ihrer Regierungen die Ausübung der vollen Gewalt ganz oder teilweise wieder zu übernehmen, wenn sie dies als wesentlich erachten für ihre Sicherheit oder zur Aufrechterhaltung der demokratischen Regierungsform in Deutschland oder in Verfolg der internationalen Verpflichtungen ihrer Regierungen.“

In dem Schreiben ihrer Militärgouverneure vom 12. Mai 1949, mit dem sie das Inkrafttreten des Grundgesetzes genehmigten, hielten die Drei Mächte durch ausdrückliche Bezugnahme auf das Besatzungsstatut diesen Vorbehalt aufrecht. Ziffer 2 des Genehmigungsschreibens hatte folgenden Wortlaut:

„Indem wir unsere Genehmigung dazu erteilen, daß diese Verfassung dem deutschen Volke in Übereinstimmung mit den Bestimmungen des Art. 144 (1) zur Ratifizierung vorgelegt wird, nehmen wir an, daß Sie Verständnis dafür aufbringen werden, daß wir verschiedene Vorbehalte machen müssen. Erstens unterliegen die dem Bund durch das Grundgesetz übertragenen Vollmachten ebenso wie die von den Ländern und Selbstverwaltungskörperschaften ausgeübten Machtbefugnisse den Vorschriften des Besatzungsstatus, das wir Ihnen bereits übermittelt haben und das mit dem heutigen Datum verkündet wird.“

Der Deutschlandvertrag von 1954 hielt diese Vorbehalte gleichfalls aufrecht, sah jedoch in Artikel 2 eine Aufgliederung des bis dahin einheitlichen Vorbehaltsrechts vor. Artikel 2 Satz 1 besagt, daß die Drei Mächte

„die bisher von ihnen ausgeübten oder innegehabten Rechte und Verantwortlichkeiten in bezug auf Berlin und auf Deutschland als Ganzes einschließlich der Wiedervereinigung Deutschlands und einer friedensvertraglichen Regelung behalten.“

Satz 2 verweist die Regelung der Vorbehalte in bezug auf das Recht der Stationierung von Streitkräften in

Deutschland in den Artikel 4 und die Regelung der Vorbehalte hinsichtlich des Schutzes der Sicherheit dieser Streitkräfte in den Artikel 5 des Deutschlandvertrages. Was die Rechtsnatur des Vorbehalts nach Artikel 5 Abs. 2 des Deutschlandvertrages anbetrifft, ergibt sich aus seiner Ableitung, im übrigen aber auch aus einem Gegen-schluß aus Satz 3 dieses Absatzes, daß er durch die Vorschriften des innerdeutschen Rechts einschließlich des Grundgesetzes nicht berührt wird. Diese Rechtslage findet ihren Grund eben darin, daß die Drei Mächte bei Abschluß des Deutschlandvertrages die Vorsorgebestimmungen des deutschen Rechtes einschließlich des Grundgesetzes für die Sicherheit der Stationierungstruppen als unzureichend erachteten.

Die Vorbehaltsrechte der Drei Mächte auf Grund des Artikels 5 Abs. 2 des Deutschlandvertrages werden zum Teil schon jetzt, also auch in Normalzeiten, ausgeübt. Das trifft auf die alliierte Überwachung eines Teils des Post- und Fernmeldeverkehrs in der Bundesrepublik Deutschland zu. Zum Teil berechtigen die „bisher innegehabten“ (und fortgeltenden) Vorbehaltsrechte die Drei Mächte zur Ausübung aber erst, wenn eine außerordentliche Krisensituation die Sicherheit ihrer Stationierungstruppen in der Bundesrepublik Deutschland bedroht. Dies gilt vor allem für den Fall einer Bedrohung der Bundesrepublik Deutschland von außen.

Die Ausübung der Sicherheitsvorbehalte der Drei Mächte nach Artikel 5 Abs. 2 des Deutschlandvertrages setzt nach seinem Satz 2 voraus, daß die Bundesregierung mit den Drei Mächten übereinstimmt, daß „die Umstände die Ausübung derartiger Rechte erfordern.“ Diese Bestimmung sichert die Bundesrepublik Deutschland vor Willkür der Stationierungsmächte, stellt aber die Erteilung der Übereinstimmungserklärung nicht in das freie Belieben der Bundesregierung. Die Bundesregierung ist vielmehr bei der Beurteilung der Umstände zur Vertragstreue verpflichtet. Das Erfordernis einer Konsultation der Bundesregierung vor Ausübung der Vorbehaltsrechte entfällt im übrigen, wenn die militärische Lage eine solche Konsultation ausschließt.

Um der mit Abschluß des Deutschlandvertrages wiederhergestellten Souveränität der Bundesrepublik Deutsch-

land weitestmöglich Rechnung zu tragen, sieht Artikel 5 Abs. 2 vor, daß die in ihm geregelten Sicherheitsvorbehalte erlöschen, sobald die zuständigen deutschen Behörden durch die deutsche Gesetzgebung „entsprechende Vollmachten“ erhalten haben. Solche Vollmachten fehlen bislang. Insbesondere haben sie auch die Wehrgänzungen des Grundgesetzes von 1954 und 1956 nicht begründet. Nach dem Wortlaut des Artikel 5 Abs. 2 müssen die Vollmachten dazu ermächtigen, „wirksame Maßnahmen zum Schutz der Sicherheit dieser Streitkräfte zu treffen“. Es versteht sich von selbst, daß damit nicht der Verteidigungsauftrag der Streitkräfte der Bundeswehr gemeint ist.

Die Vollmachten, die die Ablösung der Sicherheitsvorbehalte der Drei Mächte nach Artikel 5 Abs. 2 des Deutschlandvertrages bewirken werden, sieht der von der Bundesregierung nunmehr vorgeschlagene Entwurf eines Gesetzes zur Ergänzung des Grundgesetzes vor. Die Bundesregierung sieht in der Ablösung der Sicherheitsvorbehalte der Drei Mächte, und zwar in ihrer vollständigen Ablösung, eines der wesentlichen Ziele des Entwurfs. Diese Erwägungen bestimmen nicht zuletzt den Umfang der von ihr vorgeschlagenen Regelungen. Fühlungen der Bundesregierung mit den Drei Mächten haben ergeben, daß bei Annahme der wesentlichen Bestimmungen des Entwurfs die Sicherheitsinteressen der Drei Mächte befriedigend berücksichtigt wären. Auch bezüglich der Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs in der Bundesrepublik Deutschland haben die Drei Mächte der Bundesregierung ihre Wünsche mitgeteilt.

Aus der Unterscheidung, die der Deutschlandvertrag, wie dargelegt, zwischen den Sicherheitsvorbehalten der Drei Mächte und den Rechten und Verantwortlichkeiten der Drei Mächte in bezug auf Berlin und Deutschland als Ganzes einschließlich der Wiedervereinigung Deutschlands und einer friedensvertraglichen Regelung macht, ergibt sich, daß die Ablösung der Sicherheitsvorbehalte der Drei Mächte durch die Ergänzung des Grundgesetzes deren gesamtdeutsche Verantwortung, an deren Fortbestehen die Bundesregierung ein vitales Interesse hat, unberührt lassen wird.

Notstandsverfassung und Friedenspolitik

Die Tatsache, daß das Grundgesetz mit Bestimmungen zur Vorsorge für Notstandsfälle unzureichend ausgestaltet ist, enthebt den deutschen Gesetzgeber ebenso wenig wie der Vergleich mit den einschlägigen Vorkehrungen in früheren deutschen Verfassungen und denen anderer Staaten der Erwägung, ob angesichts der besonderen weltpolitischen Situation Deutschlands der mit der Grundgesetzergänzung erstrebte Zweck überhaupt erreichbar ist, mit anderen Worten, ob nicht jeder Versuch einer Vorsorge für den Fall eines bewaffneten Angriffs auf die Bundesrepublik Deutschland von vornherein vergeblich ist.

Der deutsche Gesetzgeber hat jedoch in dieser Frage bereits 1954 und 1956 mit den Wehrgänzungen des Grundgesetzes eine Vorentscheidung getroffen. Durch

die Aufstellung der Bundeswehr hat er seine Bereitschaft bekundet, einen etwaigen Angriff auf die Bundesrepublik Deutschland nicht ohne Gegenwehr hinzunehmen.

In engem Zusammenhang mit dieser Entscheidung steht die andere über den Beitritt der Bundesrepublik zu den Sicherheitssystemen des Nordatlantikvertrages und der Westeuropäischen Union. Beide Bündniswerke sind nach ihrer ausdrücklichen Bestimmung reine Verteidigungspakte (vgl. Artikel 1 und 4 des Nordatlantikvertrages, BGBl. 1955 Teil II S. 289, Artikel 5 des WEU-Vertrages, BGBl. 1955 Teil II S. 286).

Die Aufstellung von Streitkräften, die Angriffe auf das Bundesgebiet abwehren sollen, wäre jedoch wenig sinnvoll, wenn nicht zugleich Vorkehrungen für die erforderlichen Maßnahmen der Zivilverteidigung und vor allem

zum Schutz von Leben und Existenz der Zivilbevölkerung in der Bundesrepublik getroffen würden. Die im Falle eines Ost-West-Konfliktes besonders exponierte geographische Lage der Bundesrepublik Deutschland und das ungeheure Zerstörungspotential moderner Waffen entheben Bundesregierung und Parlament keinesfalls der Verantwortung, jede mögliche Vorsorge zu treffen, um Leiden und Schäden für die deutsche Bevölkerung im Falle eines bewaffneten Angriffs abzuwenden oder doch zu verringern. Diese Verpflichtung besteht um so mehr, als durchaus nicht mit Sicherheit davon ausgegangen werden muß, daß im Falle einer kriegerischen Verwicklung in Mitteleuropa tatsächlich Vernichtungswaffen größten Ausmaßes eingesetzt werden.

Die Bemühungen zur Verhütung der der Bundesrepublik Deutschland bei einem bewaffneten Angriff drohenden Gefahren dürfen sich nicht allein auf die militärische und zivile Verteidigung beschränken. In der Überzeugung, daß eine gedeihliche Entwicklung der Völker der Welt am besten in einer Atmosphäre friedlicher Zusammenarbeit gewährleistet ist, in der Erkenntnis, daß das Hauptziel der deutschen Politik, die Wiedervereinigung des deutschen Volkes, nur auf friedlichem Wege erreichbar ist und daß ein kriegerischer Konflikt in Mitteleuropa die gesamte freie Welt tödlich bedrohen, der Bevölkerung Deutschlands auf beiden Seiten der Demarkationslinie aber mit Sicherheit unermeßliche Leiden bringen würde, sieht die Bundesregierung in dem ständigen Bemühen um die Erhaltung des Friedens in Europa und in der Welt nicht allein eine ihr durch die Präambel des Grundgesetzes aufgelegte Pflicht, sondern ihre wichtigste Aufgabe überhaupt. Es ist selbstverständlich, daß auch die Maßnahmen zur Vorsorge für einen Notstandsfall diese Friedenspolitik nicht entbehrlich machen, sondern ergänzen müssen.

Die Friedensbereitschaft der Bundesrepublik Deutschland und ihre Absage an jede Form der Aggression hat ihren Ausdruck in Artikel 26 GG gefunden, der Handlungen für verfassungswidrig erklärt, die geeignet sind und in der Absicht vorgenommen werden, das friedliche Zusammenleben der Völker zu stören, insbesondere die Führung eines Angriffskrieges vorzubereiten. Anlässlich des Beitritts zu den Verteidigungsbündnissen des Nordatlantikvertrages und der Westeuropäischen Union hat die Bundesrepublik Deutschland ihre friedliche Einstellung erneut bekräftigt. Die Schlußakte der Londoner Neun-Mächte-Konferenz vom 3. Oktober 1954 hat folgende Erklärungen der Bundesrepublik Deutschland aufgenommen:

„Die Bundesrepublik Deutschland hat sich bereiterklärt, ihre Politik gemäß den Grundsätzen der Satzung der Vereinten Nationen zu gestalten und nimmt die in Artikel 2 dieser Satzung enthaltenen Verpflichtungen an.

Nach ihrem Beitritt zum Nordatlantikpakt und zum Brüsseler Vertrag erklärt die Bundesrepublik Deutschland, daß sie sich aller Maßnahmen enthalten wird, die mit dem streng defensiven Charakter dieser beiden Verträge unvereinbar sind. Insbesondere verpflichtet sich die Bundesrepublik Deutschland, die Wiedervereinigung Deutschlands oder die Änderung der gegenwärtigen Grenzen der Bundesrepublik Deutschland niemals mit gewaltsamen Mitteln herbeizuführen und alle zwischen der Bundesrepublik und anderen Staaten gegebenenfalls entstehenden Streitfragen mit friedlichen Mitteln zu lösen.“

Weiter hat sich die Bundesrepublik Deutschland gegenüber den Mitgliedern der Westeuropäischen Union verpflichtet, Atomwaffen, chemische und biologische Waffen in ihrem Gebiet nicht herzustellen und die Einhaltung dieser Verpflichtungen durch die zuständige Stelle der Organisation des Brüsseler Vertrages überwachen zu lassen (Anlage I zum Protokoll Nr. III über die Rüstungskontrolle, BGBl. 1955 Teil II S. 269).

Die Bundesregierung hat in politischen Erklärungen, auch gegenüber der Sowjet-Union, wiederholt auf diese Grundlagen ihrer Politik hingewiesen. So bekundete sie am 21. Februar 1962, also kurze Zeit, nachdem das von der Sowjet-Union unterstützte Regime in Ost-Berlin die Mauer mitten durch die deutsche Hauptstadt hatte errichten lassen, in einem an die Sowjet-Union gerichteten Memorandum unter anderem:

„Die Bundesregierung hat wiederholt und feierlich erklärt, daß sie jede Gewaltanwendung zur Lösung politischer Probleme ablehnt. An diesem Grundsatz, den das ganze deutsche Volk billigt, wird sie stets festhalten; denn er entspricht sowohl ihren moralischen Grundanschauungen wie den Lebensinteressen des deutschen Volkes.“

Aus den gleichen Gründen ist die Bundesrepublik Deutschland unter Zurückstellung der Bedenken, die sich daraus ergaben, daß auch dem SBZ-Regime die Hinterlegung einer Ratifikationsurkunde gestattet wurde, dem Moskauer Test-Stop-Abkommen vom 5. August 1963 beigetreten (BGBl. 1964 Teil II S. 906).

Eine zusammenfassende Darstellung ihrer Friedenspolitik und konkrete Vorschläge für Entspannungsmaßnahmen hat die Bundesregierung in einer Note gegeben, die sie am 25. März 1966 den meisten Regierungen überreicht hat.

Der Deutsche Bundestag hat der Bundesregierung in seiner Entschließung vom 23. September 1966 für diese Friedensnote ausdrücklich gedankt und sie aufgefordert, in diesem Sinne unbeirrt weiterzuwirken.

Entwicklung des Entwurfs

Ein erster Entwurf des Bundesinnenministeriums für eine Verfassungsergänzung für den Notstandsfall, der 10 Artikel umfaßte, wurde im Dezember 1958 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 Entwurf nahezu übereinstimmend als zu sehr ins einzelne gehend und deshalb schwer praktikabel bezeichnet. Die Innenminister und -senatoren der Länder

empfohlen eine Regelung nach Art einer Generalklausel, wobei jedoch die Mängel des Artikels 48 WRV vermieden werden sollten.

Daraufhin wurde der Entwurf überarbeitet. Die Sonderregelungen für den Notstandsfall und die ihnen zugeordneten rechtsstaatlichen und demokratischen Sicherungen wurden in einem Artikel zusammengefaßt. Der revidierte Entwurf wurde in der 3. Bundestagswahlperiode am 5. Februar 1960 dem Bundesrat zugeleitet (vgl. BT-Drucksache 1800 der 3. Wahlperiode). Der Bundestag hat diesen Entwurf in erster Lesung beraten, jedoch nicht mehr verabschiedet.

In der 4. Wahlperiode hat die Bundesregierung dem Bundestag — am 11. Januar 1963 — einen wesentlich veränderten Entwurf einer Notstandsverfassung vorgelegt (BT-Drucksache IV/891). Er knüpfte in nunmehr 12 Artikeln zum Teil an den ersten Entwurf von 1958 an, berücksichtigte aber auch Anregungen besonders des Bundesrates, die bei der Beratung des Entwurfs der 3. Wahlperiode gemacht worden waren. Dieser Entwurf ist im 4. Deutschen Bundestag und in seinen Ausschüssen (Rechtsausschuß und Ausschüsse für Verteidigung und für Inneres) eingehend beraten worden. Insbesondere der Rechtsausschuß hat zur Beratung des Entwurfs 38 Sitzungen abgehalten und ihn dabei in mehr als 150 Beratungsstunden besprochen. Im Laufe dieser Beratungen erfuhr die Konzeption der Notstandsverfassung noch einmal erhebliche Änderungen. Nach ihrem Abschluß schlug der Rechtsausschuß mit Mehrheit dem Bundestagsplenum einen neuen Entwurfstext zur Annahme vor (BT-Drucksache IV/3494). Das Grundgesetz sollte danach in 20 Artikeln ergänzt oder geändert werden. Auch dieser Entwurf fand nicht die erforderliche verfassungsändernde Mehrheit. Gleichwohl haben die Ausschüßberatungen in wesentlichen Grundfragen eine Übereinstimmung zwischen allen Parteien im Bundestag ergeben. Die Überlegungen der Bundesregierung, die zu dem Regierungsentwurf der 5. Legislaturperiode geführt haben, knüpfen weitgehend an die Ergebnisse der Beratungen im 4. Deutschen Bundestag an. Sie verwerten ferner die Ergebnisse von Fühlungsmaßnahmen mit der sog. „Zwölfer-Kommission“, die sich aus Vertretern der im 5. Deutschen Bundestag vertretenen Parteien und Vertretern des Bundesrates zusammensetzte sowie von Kontakten mit den Innenministern der Länder und Vertretern der Gewerkschaften.

Der Regierungsentwurf berücksichtigte weiter die Erfahrungen aus der Stabsübung FALLEX 66, die im Oktober 1966 im NATO-Rahmen abgehalten wurde und der die

Übungsannahme eines bewaffneten Angriffs auf das Bundesgebiet zugrunde lag. Diese Übung, an der erstmals mit Mitgliedern und Beamten von Bundesregierung und Landesregierungen Abgeordnete aller im Deutschen Bundestag vertretenen Parteien teilgenommen haben, bot Gelegenheit, in Gestalt einer Übungsannahme den wesentlichen Inhalt der hier vorgeschlagenen Grundgesetzergänzungen auf seine Eignung hin praktisch zu erproben. Dabei hat sich die Konzeption der Verfassungsergänzung in den entscheidenden Punkten bewährt.

Die Bundesregierung hat den Entwurf eines Gesetzes zur Ergänzung des Grundgesetzes — Drucksache V/1879 — in der 308. Sitzung am 28. April 1967 beim Bundesrat eingebracht. Mit Schreiben vom 13. Juni 1967 ist die Vorlage dem Bundestag zugeleitet und in der 117. Sitzung des Deutschen Bundestages am 29. Juni 1967 — also unmittelbar vor der Sommerpause — dem Rechtsausschuß federführend und dem Innenausschuß mitberatend überwiesen worden. Der von den Abgeordneten Dorn, Busse (Herford), Frau Dr. Diemer-Nicolaus, Mischnick und der Fraktion der FDP eingebrachte Entwurf eines Gesetzes zur Sicherung der rechtsstaatlichen Ordnung im Verteidigungsfall — Drucksache V/2130 —, datiert vom 2. Oktober 1967, wurde in der 121. Sitzung des Deutschen Bundestages am 4. Oktober 1967 an die gleichen Ausschüsse überwiesen.

Sofort nach Aufnahme der Parlamentsarbeit im Herbst des vergangenen Jahres hat bereits am 7. September 1967 eine Besprechung des Rechtsausschusses über den Arbeitsplan stattgefunden, woran sich am 5. Oktober 1967 eine gemeinsame Sitzung des Rechts- und Innenausschusses zur Entgegennahme eines Berichtes des Herrn Bundesinnenministers anschloß. In der Zeit vom 9. November bis 14. Dezember 1967 hat der Rechtsausschuß gemeinsam mit dem Innenausschuß fünf öffentliche Informationssitzungen veranstaltet, in denen Persönlichkeiten aus den verschiedensten Bereichen Gelegenheit zur Stellungnahme gegeben wurde. Am 18. Januar 1968 hat der Rechtsausschuß seine Beratungen fortgesetzt und diese am 9. Mai 1968 abgeschlossen. Insgesamt hat der Rechtsausschuß die Vorlagen in 20 Sitzungen (einschließlich der Informationssitzungen) beraten.

Der Innenausschuß hat sich in 11 Sitzungen (einschließlich der Informationssitzungen) mit den Vorlagen befaßt und mit Schreiben vom 5. April 1968 seine Beschlüsse dem Rechtsausschuß mitgeteilt.

Die zweite Beratung im Deutschen Bundestag erfolgte am 15. und 16. Mai 1968. Am 30. Mai 1968 wurde das Gesetz mit 384 Ja-Stimmen gegen 100 Nein-Stimmen bei einer Enthaltung vom Deutschen Bundestag angenommen.

Allgemeine Begründung im Bericht des Rechtsausschusses

Der als Bundestagsdrucksache V/2873 vorgelegte Bericht des Rechtsausschusses verzichtet darauf, die Notwendigkeit einer Notstandsverfassung noch einmal zu begründen und sie in den Rahmen der Gesamtverfassung und der Staatspolitik einzuordnen. Die allgemeine Begründung im Bericht des Rechtsausschusses hat folgenden Wortlaut:

A. Äußerer Notstand

Die vom Ausschuß erarbeitete Vorlage unterscheidet sich sowohl von der Regierungsvorlage wie vom Vorschlag der Fraktion der FDP.

1. Gemeinsamer Ausschuß

Der Gemeinsame Ausschuß soll — entsprechend der Regierungsvorlage — aus 33 Mitgliedern bestehen. Die 22 Vertreter des Bundestages werden entsprechend dem Stärkeverhältnis der Fraktionen bestimmt.

Jedes Land wird durch ein von ihm bestelltes Mitglied des Bundesrates vertreten. Wird der Bundestag im Verteidigungsfall handlungsunfähig, so nimmt der Gemeinsame Ausschuß die Rechte von Bundestag und Bundesrat einheitlich wahr. Vor diesem Zeitpunkt hat er außer einem Informationsrecht keine Befugnisse.

2. Zustand äußerer Gefahr

Der Begriff wird nicht mehr verwendet. An seine Stelle tritt

- a) der Verteidigungsfall. Er liegt vor, wenn das Bundesgebiet mit Waffengewalt angegriffen wird oder ein solcher Angriff unmittelbar droht;
- b) der Spannungsfall. Er wird vom Bundestag mit einer Mehrheit von $\frac{2}{3}$ der abgegebenen Stimmen festgestellt.

Zu a)

Die Rechtswirkungen im Verteidigungsfall entsprechen weitgehend den Vorschlägen der Bundesregierung für den Zustand äußerer Gefahr. Zwei Abweichungen sind hervorzuheben:

1. Der Bundestag soll nicht die Befugnisse haben, den Gemeinsamen Ausschuß zur Gesetzgebung zu ermächtigen (Artikel 115 e Abs. 1 der Regierungsvorlage). Statt dessen wird für den Verteidigungsfall ein Notgesetzgebungsverfahren eingeführt, das die Verabschiedung und Verkündung von Gesetzen binnen kürzester Frist ermöglicht (Artikel 115 d neu).

2. Abweichend von der Regierungsvorlage kann der Gemeinsame Ausschuß dem Bundeskanzler das Mißtrauen nur dadurch aussprechen, daß er mit der Mehrheit von $\frac{2}{3}$ seiner Mitglieder einen Nachfolger wählt.

Zu b)

Die Rechtsfolgen des Spannungsfall sind in Art. 80 a geregelt. Danach kann die Bundesregierung mit Feststellung des Spannungsfall alle Gesetze über die Verteidigung einschließlich des Schutzes der Zivilbevölke-

rung anwenden einschließlich der Dienstverpflichtungen. Vorher kann sie diese Gesetze, sofern sie eine Verweisung auf Artikel 80 a enthalten, nur anwenden, wenn der Bundestag der Anwendung besonders zugestimmt hat; die Zustimmung für Dienstverpflichtungen bedarf einer Mehrheit von $\frac{2}{3}$ der abgegebenen Stimmen. Sollen derartige Rechtsvorschriften auf der Grundlage und nach Maßgabe eines Beschlusses angewandt werden, der von einem internationalen Organ im Rahmen eines Bündnisvertrages gefaßt wird, so ist keine zusätzliche Beschlußfassung des Bundestages erforderlich. Durch diese Vorschriften wird der Regierung die Möglichkeit genommen, einseitig Verteidigungsvorschriften anzuwenden, außer, wenn dies nach Auffassung des Parlamentes geboten ist. Gleichzeitig wird die Bündnisfähigkeit der Bundesrepublik gewährleistet.

Der Ausschuß folgt mit seinen Vorschlägen den von verschiedenen Seiten vorgebrachten Anregungen, die sowohl in den öffentlichen Informationssitzungen als auch in den Beratungen vorgetragen wurden.

B. Innerer Notstand

In Übereinstimmung mit dem Regierungsentwurf und abweichend von den Vorstellungen der Fraktion der FDP hat der Rechtsausschuß die Notwendigkeit einer grundgesetzlichen Regelung der verschiedenen Fälle des Inneren Notstandes bejaht. Im Unterschied zur Bundesregierung hält er jedoch die Zusammenfassung der verschiedenen Fälle des Inneren Notstandes in einer Vorschrift nicht für zweckmäßig, sondern ordnet sie den Artikeln des Grundgesetzes zu, denen sie ihrem sachlichen Inhalt nach verwandt sind. Er entspricht damit Anregungen, die im Laufe der öffentlichen Anhörungen und während der Ausschußberatungen gemacht worden sind. Die möglichen Verwendungsarten der Bundeswehr im Innern sind im Grundgesetz abschließend aufgezählt. Der Hauptunterschied zur Regierungsvorlage liegt darin, daß die Schwelle für den Einsatz der Streitkräfte als bewaffnete Macht angehoben worden ist. Der Rechtsausschuß schlägt vor, den bewaffneten Einsatz der Bundeswehr nur dann zuzulassen, wenn dies zur Bekämpfung von Gruppen militärisch bewaffneter Aufständischer erforderlich ist (Artikel 87 a Abs. 4).

C. Die Grundrechte

Im Gegensatz zur Regierungsvorlage sind alle Bestimmungen der Notstandsgesetzgebung, die sich mit den Grundrechten beschäftigen, in dem Grundrechtsteil des Grundgesetzes (Artikel 1 bis 19) eingeordnet, während entsprechende Bestimmungen an anderen Stellen wegfallen. Dies gilt insbesondere für Artikel 9 und 11, für die sich in der Regierungsvorlage Vorschläge in Artikel 91 Abs. 3 und 4 befanden, sowie für Artikel 19, dessen Änderung vom Vorschlag der Bundesregierung zur Änderung des Artikels 10 miterfaßt wird.

Neu sind zwei Vorschriften:

1. Die Einführung einer Dienstpflicht für Frauen im Bereich des Sanitäts- und Heilwesens (Artikel 12 a Abs. 4).
2. Eine Bestimmung über das Widerstandsrecht (Artikel 20 Abs. 4).

Zusammenfassend kann man sagen, daß der Rechtsausschuß bei seinen Vorschlägen den Gedanken der Gewaltenteilung und den Gedanken der Mitwirkung des Gesamtparlaments auch im Verteidigungsfall stärker zur Grundlage seiner Überlegungen gemacht hat, als die Bundesregierung. Im Grundrechtsteil berücksichtigt der Ausschuß den Gleichheitsgrundsatz stärker als die Bundesregierung, indem er Frauen in gewissem Umfang in die Dienstpflicht mit einbezieht und damit ein höheres Maß an Gleichbehandlung sowohl zwischen Männern und Frauen als auch zwischen berufstätigen und nicht berufstätigen Frauen erreicht. Darüber hinaus verstärkt der Rechtsausschuß durch die Einführung einer qualifizierten Mehrheit für Arbeitsverpflichtungen den Schutz des Grundrechts der freien Wahl der Berufstätigkeit. Schließlich hat er sich bemüht, bei der Einfügung der neuen Bestimmungen möglichst weitgehend an bereits vorhandene Vorschriften anzuknüpfen. Freilich ließ es sich nicht vermeiden, die Regelung des äußeren Notstandes in zwei völlig neue Abschnitte des Grundgesetzes unterzubringen, weil die vorhandenen Vorschriften hier keine Anknüpfungsmöglichkeit gaben.

Der Ausschuß hat sich bei einer Reihe von Gelegenheiten bemüht, redaktionelle Unebenheiten des bestehenden Textes zu beseitigen und überflüssige Vorschriften zu streichen. Dies gilt insbesondere für Artikel 142 a.

D. Die alliierten Vorbehaltsrechte

Die alliierten Mächte haben der Bundesregierung unter dem Datum vom 13. Dezember 1967 eine „Gesprächsunterlage zur Notstandsgesetzgebung“ übermittelt, in der sie mitgeteilt haben, daß sie bereit wären zu erklären, daß ihre Vorbehaltsrechte aus Artikel 5 Abs. 2 des Deutschlandvertrages (Bundesgesetzbl. 1955 II S. 308) mit der Annahme einer Notstandsgesetzgebung erloschen sind, die den damals vorliegenden Gesetzentwürfen im wesentlichen entsprechen würde. Der Rechtsausschuß ist der Auffassung, daß die vorgeschlagene Änderung und Ergänzung des Grundgesetzes die Bedingungen erfüllt, die in Artikel 5 Abs. 2 des Deutschlandvertrages für die Ablösung der alliierten Vorbehaltsrechte aufgestellt worden sind. Die vorgeschlagene Grundgesetzergänzung schafft darüber hinaus nach Auffassung des Rechtsausschusses die erforderlichen Rechtsgrundlagen für die Entwürfe des Gesetzes zur Beschränkung des Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnisses und des Arbeitssicherstellungsgesetzes, die von den Alliierten ausdrücklich in ihrer Note genannt werden. Die Annahme des vorliegenden Entwurfs zur Änderung und Ergänzung des Grundgesetzes würde die Ablösung der alliierten Besatzungsrechte in der Bundesrepublik ermöglichen.

Zusammenfassende Darstellung des Inhalts des Gesetzentwurfs nach der zweiten Beratung im Deutschen Bundestag

Die Notstandsverfassung soll das Grundgesetz durch Bestimmungen zur Vorsorge für den Fall eines äußeren Notstandes, den Fall eines inneren Notstandes sowie für Naturkatastrophen und besonders schwere Unglücksfälle ergänzen. Das Ziel ist, die äußere und innere Freiheit der Bundesrepublik Deutschland zu sichern und ausreichende deutsche Rechtsgrundlagen für wirksame

Schutzmaßnahmen zugunsten der deutschen Bevölkerung und für die Funktionsfähigkeit der Verfassungsorgane zu schaffen. Zugleich sollen mit der Notstandsverfassung die alliierten Sicherheitsvorbehalte nach Art. 5 Abs. 2 des Deutschlandvertrages vollständig abgelöst werden.

Inhalt der Notstandsverfassung:

1. Regelung des *Verteidigungsfalles*, d. h. des äußeren Notstandes (Art. 115 a bis 115 l).
2. Eine Regelung für die militärische *Spannungszeit* vor Eintritt des Verteidigungsfalles (Art. 80 a).
3. Einschränkung der *Berufsfreiheit* für Verteidigungszwecke (Art. 12 a).
4. Ergänzende Bestimmungen für den schon im gelten-

den Grundgesetz geregelten Fall des *inneren Notstandes* (Art. 11, Art. 91, Art. 87 a Abs. 4).

5. Regelung des *Katastrophennotstandes* (Art. 35 Abs. 2 und 3, Art. 11).
6. Regelung über die Beschränkung des *Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnisses* (Art. 10).
7. Eine *Arbeitskampfschutzklausel* und eine Regelung des Widerstandsrechts (Art. 9 Abs. 3 Satz 3, Art. 20 Abs. 4).

Der Verteidigungsfall

Der Verteidigungsfall wird *festgestellt*, wenn das Bundesgebiet mit Waffengewalt angegriffen wird oder ein solcher Angriff unmittelbar droht. Diese Feststellung trifft der Bundestag mit Zustimmung des Bundesrates, bei Handlungsunfähigkeit des Bundestages der Gemeinsame Ausschuß. Sie bedarf einer Mehrheit von zwei Dritteln

der abgegebenen Stimmen, mindestens der Mehrheit der Mitglieder des beschließenden Organs. Erfolgt der Angriff und sind Bundestag und Gemeinsamer Ausschuß an sofortigem Handeln gehindert, gilt der Verteidigungsfall als festgestellt.

Das *Gesetzgebungsverfahren* in Bundestag und Bundesrat ist während des Verteidigungsfalles vereinfacht.

Dringliche Gesetzesvorlagen der Bundesregierung werden gleichzeitig beim Bundestag und Bundesrat eingebracht und von beiden gesetzgebenden Körperschaften unverzüglich gemeinsam beraten. Das Einspruchsverfahren und das Verfahren vor dem Vermittlungsausschuß entfallen. Zustimmungsgesetze bedürfen der Zustimmung der Mehrheit der Stimmen des Bundesrates.

Kann im Verteidigungsfall der Bundestag nicht zusammentreten, oder ist er nicht beschlußfähig, so nimmt der *Gemeinsame Ausschuß* die Rechte von Bundestag und Bundesrat wahr. Der Gemeinsame Ausschuß besteht zu zwei Dritteln aus Abgeordneten des Bundestages, zu einem Drittel aus Mitgliedern des Bundesrates (33 Mitglieder). Die Abgeordneten werden entsprechend dem Stärkeverhältnis der Fraktionen bestimmt.

Als Ersatzparlament kann der Gemeinsame Ausschuß Gesetze aller Art erlassen, jedoch nicht das Grundgesetz ändern und nicht Hoheitsrechte auf zwischenstaatliche Einrichtungen übertragen. Gesetze des Gemeinsamen Ausschusses treten spätestens sechs Monate nach Ende des Verteidigungsfalles außer Kraft. Erforderlichenfalls kann der Gemeinsame Ausschuß auch einen neuen Bundeskanzler wählen und mit Zweidrittel-Mehrheit dem Bundeskanzler das Mißtrauen aussprechen.

Eine Möglichkeit, den Gemeinsamen Ausschuß zur Gesetzgebung zu ermächtigen, solange der Bundestag noch handlungsfähig ist, ist abweichend vom Regierungsentwurf nicht vorgesehen.

Es gibt kein Notverordnungsrecht der Bundesregierung. Der Bundestag kann jederzeit mit Zustimmung des Bundesrates Gesetze des Gemeinsamen Ausschusses aufheben und zusammen mit dem Bundesrat verlangen, daß Maßnahmen des Gemeinsamen Ausschusses oder der Bundesregierung aufgehoben werden.

Für den Verteidigungsfall werden die Befugnisse für die Gesetzgebung des Bundes erweitert.

- Bundesgesetze können mit Zustimmung des Bundesrates auch Materien regeln, die zur Gesetzgebungszuständigkeit der Länder gehören.
- Bundesgesetze können Verwaltung und Finanzwesen im Bund gegenüber der friedensmäßigen Aufteilung in Bundes- und Länderkompetenzen vereinfachen.
- Bundesgesetze können bei Enteignungen sich darauf beschränken, die Entschädigung nur vorläufig zu regeln.
- Bundesgesetze können die in Art. 104 vorgesehenen Fristen für die richterliche Vorführung unter Umständen auf höchstens vier Tage verlängern.

Die Regelungen auf Grund der erweiterten Gesetzgebungsbefugnisse für den Verteidigungsfall können schon in normalen Zeiten vorsorglich von Bundestag und Bundesrat verabschiedet werden. Sie dürfen aber grundsätzlich nur im Verteidigungsfall angewendet werden.

Die Bundesregierung kann im Verteidigungsfall den Bundesgrenzschutz im ganzen Bundesgebiet einsetzen und den Landesbehörden Weisungen erteilen.

Sind die zuständigen Bundesorgane außerstande, so können die Landesregierungen in ihrem Zuständigkeitsbereich den Bundesgrenzschutz einsetzen und Bundesbehörden Weisungen erteilen.

Besondere Vorsorge wird für die Funktionsfähigkeit des Bundesverfassungsgerichts getroffen.

Während des Verteidigungsfalles ablaufende *Wahlperioden* des Bundestages und der Landtage enden erst sechs Monate nach Beendigung des Verteidigungsfalles. Die Auflösung des Bundestages im Verteidigungsfall ist ausgeschlossen.

Der *Verteidigungsfall* endet durch Beschluß des Bundestages mit Zustimmung des Bundesrates. Diesen Beschluß kann der Bundestag jederzeit fassen; er muß ihn fassen, wenn die Voraussetzungen für die Feststellung des Verteidigungsfalles nicht mehr gegeben sind.

Die Spannungszeit

Der Bundesgesetzgeber kann vorsehen, daß *Maßnahmen zur Herstellung der erhöhten* (militärischen oder zivilen) *Verteidigungsbereitschaft*, die an sich keine außerordentlichen, an die Feststellung des Verteidigungsfalles gebundenen Sondervollmachten erfordern, von einer besonderen Mitwirkung des Bundestages abhängig gemacht werden.

Der Bundestag dürfte von dieser Möglichkeit in solchen Fällen Gebrauch machen, wo es sich um Mobilmachungsmaßnahmen handelt, von denen politisch oder psychologisch eine krisenverschärfende Wirkung ausgehen kann. Für diese Mitwirkung des Bundestages sieht Art. 80 a folgende Einzelheiten vor:

- Der Bundestag kann der Anwendung der Mobilmachungsmaßnahmen, die gesetzlich an seine Mitwirkung gebunden sind, einheitlich und allgemein zustimmen, indem er (mit Mehrheit von zwei Dritteln der abgegebenen Stimmen) „den Eintritt des *Spannungsfalles* feststellt“.
- Der Bundestag kann aber auch der Anwendung von einzelnen Mobilmachungsmaßnahmen (mit einfacher Mehrheit) besonders zustimmen.
- Diese Maßnahmen sind aufzuheben, wenn der Bundestag es verlangt.
- Die Anwendung solcher Rechtsvorschriften ist auch auf der Grundlage und nach Maßgabe eines Beschlusses zulässig, der von einem internationalen Organ im Rahmen eines Bündnisvertrages mit Zustimmung der Bundesregierung gefaßt wird. Diese Maßnahmen sind aufzuheben, wenn der Bundestag es mit der Mehrheit seiner Mitglieder verlangt.

Außer im Verteidigungsfall können die *Streitkräfte* auch im Spannungsfall den polizeilichen Schutz ziviler Objekte und Aufgaben der Verkehrsregelung übernehmen. Der *Gemeinsame Ausschuß* hat bis vor Eintritt des Verteidigungsfalles keine besonderen Befugnisse. Er hat jedoch das Recht, von der Bundesregierung über ihre Planungen für den Verteidigungsfall unterrichtet zu werden. Dieses Recht läßt die Rechte des Bundestages und seiner Ausschüsse auf Information durch die Bundesregierung nach Art. 43 Abs. 1 unberührt.

Einschränkung der Berufsfreiheit

1. Einschränkungen der Berufsfreiheit für Verteidigungszwecke gibt es in Form von Dienstverpflichtungen (Verpflichtung zu Dienstleistungen in neu zu begründenden Dienst- oder Arbeitsverhältnissen) oder durch Festhalten am Arbeitsplatz.
2. Männer vom vollendeten achtzehnten Lebensjahr an können zum Dienst in den Streitkräften, im Bundesgrenzschutz oder in einem Zivilschutzverband *verpflichtet* werden.

3. Für Zwecke der Verteidigung können Wehrpflichtige auch im übrigen zu (zivilen) Dienstleistungen herangezogen werden
im Verteidigungsfall,
im Spannungsfall oder
wenn der Bundestag dem mit Zweidrittelmehrheit besonders zustimmt.

Für Dienstleistungen, die Spezialkenntnisse voraussetzen, kann eine Ausbildung im Frieden vorgesehen werden.

Dienstleistungen können nur für das Hilfspersonal der Streitkräfte, zu deren Versorgung, für die öffentliche Verwaltung und zur Deckung des lebensnotwendigen Bedarfs und des Schutzes der Zivilbevölkerung verlangt werden.

Grundsätzlich sind die Dienstleistungen in Arbeitsverhältnissen zu erbringen, für die – außer der zwangsweisen Begründung – gewöhnliches Arbeitsrecht gilt; ausnahmsweise sind öffentlich-rechtliche Dienstverhältnisse, und zwar nur da zulässig, wo besondere hoheitliche (z.B. polizeiliche) Aufgaben wahrgenommen werden müssen.

4. Frauen können zu Dienstleistungen in neu zu begründende Arbeitsverhältnisse nur im Alter zwischen achtzehn und fünfundfünfzig Jahren, nur im Verteidigungsfall und nur zu Leistungen in den Bereichen des militärischen und zivilen Gesundheitswesens verpflichtet werden, soweit der Bedarf durch freiwillige Kräfte nicht gedeckt werden kann. Dienst mit der Waffe dürfen sie in keinem Fall leisten.
5. An ihrem Arbeitsplatz festgehalten werden können Männer und Frauen als Hilfspersonal bei den Streitkräften, im Bereich von deren Versorgung, bei der öffentlichen Verwaltung und im Bereich der Versorgung des lebensnotwendigen Bedarfs und des Schutzes der Zivilbevölkerung, und zwar
im Verteidigungsfall,
im Spannungsfall oder
wenn der Bundestag mit Zweidrittelmehrheit besonders zustimmt.

Innerer Notstand

Im Falle eines inneren Notstandes, der auf den Bereich eines Landes begrenzt ist, kann das Land künftig – über den geltenden Wortlaut des Art. 91 Abs. 1 GG hinaus – die Verwaltung des Bundes und anderer Länder um Hilfe ersuchen und Kräfte des Bundesgrenzschutzes anfordern.

Ist das Land, in dem die Gefahr droht, nicht selbst zur Bekämpfung der Gefahr bereit oder in der Lage, so kann die Bundesregierung die Polizei in diesem Lande und die Polizeikräfte anderer Länder ihren Weisungen unterstellen sowie Einheiten des Bundesgrenzschutzes einsetzen. Die Anordnung ist nach Beseitigung der Gefahr, im übrigen jederzeit auf Verlangen des Bundesrates aufzuheben. Erstreckt sich die Gefahr auf das Gebiet mehr als eines Landes, so kann die Bundesregierung, soweit es zur wirksamen Bekämpfung erforderlich ist, den Landesregierungen Weisungen erteilen. Zur Abwehr einer drohenden Gefahr für den Bestand oder die freiheitliche demokratische Grundordnung des Bundes oder eines Landes kann die Bundesregierung, wenn die Voraussetzungen des Artikels 91 Abs. 2 vorliegen und die Polizeikräfte sowie der Bundesgrenz-

schutz nicht ausreichen, Streitkräfte zur Unterstützung der Polizei und des Bundesgrenzschutzes beim Schutze von zivilen Objekten und bei der Bekämpfung organisierter und militärisch bewaffneter Aufständischer einsetzen. Der Einsatz von Streitkräften ist einzustellen, wenn der Bundestag oder der Bundesrat es verlangt.

Im inneren Notstand kann die *Freizügigkeit* beschränkt werden.

Katastrophennotstand

Zur Hilfe bei einer Naturkatastrophe kann ein Land die Verwaltungshilfe anderer Länder und des Bundes einschließlich des Bundesgrenzschutzes und der Streitkräfte anfordern.

Gefährdet die Naturkatastrophe das Gebiet *mehr als eines Landes*, so kann die Bundesregierung Landesregierungen erforderlichenfalls die Weisung erteilen, ihre Polizeikräfte anderen Ländern zur Verfügung zu stellen, ferner Einheiten des Bundesgrenzschutzes und der Streitkräfte zur Unterstützung der Polizeikräfte einsetzen.

Im Katastrophennotstand kann die *Freizügigkeit* beschränkt werden.

Postkontrolle

Sind Beschränkungen des Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnisses zum Schutze der freiheitlichen demokratischen Grundordnung oder des Bestandes oder der Sicherheit des Bundes oder eines Landes erforderlich, so kann ein Gesetz bestimmen, daß die Beschränkungen dem Betroffenen nicht mitgeteilt zu werden brauchen und daß an die Stelle des in Art. 19 Abs. 4 GG eröffneten Rechtsweges die Nachprüfung durch Organe und Hilfsorgane tritt, die von der Volksvertretung (dem Bundestag bzw. den Landtagen) bestellt werden.

Arbeitskampfschutzklausel und Widerstandsrecht

In der Notstandsverfassung wird bestimmt, daß Maßnahmen auf Grund von Notstandsvollmachten, nämlich

- Dienstverpflichtungen und Festhalten am Arbeitsplatz für Verteidigungszwecke,
- die Verwaltungshilfe im Katastrophenfalle,
- der Einsatz der Streitkräfte gegen organisierte und militärisch bewaffnete Aufständische,
- sonstige Maßnahmen nach Art. 91 zur Bekämpfung eines inneren Notstandes

sich *nicht gegen Arbeitskämpfe* (Streiks und Aussperrung) richten dürfen, die arbeitspolitische Ziele verfolgen und von Sozialpartnern geführt werden. Im übrigen besagt die Notstandsverfassung über Arbeitskämpfe nichts.

Art. 20 erhält folgende Fassung:

(1) Die Bundesrepublik Deutschland ist ein demokratischer und sozialer Bundesstaat.

(2) Alle Staatsgewalt geht vom Volke aus. Sie wird vom Volke in Wahlen und Abstimmungen und durch besondere Organe der Gesetzgebung, der vollziehenden Gewalt und der Rechtsprechung ausgeübt.

(3) Die Gesetzgebung ist an die verfassungsmäßige Ordnung, die vollziehende Gewalt und die Rechtsprechung sind an Gesetz und Recht gebunden.

„(4) Gegen jeden, der es unternimmt, diese Ordnung zu beseitigen, haben alle Deutschen das Recht zum Widerstand, wenn andere Abhilfe nicht möglich ist.“

Wortlaut der durch das Siebzehnte Gesetz zur Ergänzung des Grundgesetzes geänderten bzw. neu eingefügten Grundgesetzartikel

Wahrung der Arbeitskampffreiheit

Post- und Fernmeldegeheimnis

Freizügigkeit

Berufsfreiheit

Art. 9 (Vereinigungsfreiheit)

(1) Alle Deutschen haben das Recht, Vereine und Gesellschaften zu bilden.

(2) Vereinigungen, deren Zwecke oder deren Tätigkeit den Strafgesetzen zuwiderlaufen oder die sich gegen die verfassungsmäßige Ordnung oder gegen den Gedanken der Völkerverständigung richten, sind verboten.

(3) Das Recht, zur Wahrung und Förderung der Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen Vereinigungen zu bilden, ist für jedermann und für alle Berufe gewährleistet. Abreden, die dieses Recht einschränken oder zu behindern suchen, sind nichtig, hierauf gerichtete Maßnahmen sind rechtswidrig.

Beschluß:

Artikel 9 Abs. 3 wird durch folgenden Satz ergänzt:

„Maßnahmen nach den Artikeln 12 a, 35 Abs. 2 und 3, Artikel 87 a Abs. 4 und Artikel 91 dürfen sich nicht gegen Arbeitskämpfe richten, die zur Wahrung und Förderung der Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen von Vereinigungen im Sinne des Satzes 1 geführt werden.“

Artikel 10 erhält folgende Fassung:

„Artikel 10

(1) Das Briefgeheimnis sowie das Post- und Fernmeldegeheimnis sind unverletzlich.

(2) Beschränkungen dürfen nur auf Grund eines Gesetzes angeordnet werden. Dient die Beschränkung dem Schutze der freiheitlichen demokratischen Grundordnung oder des Bestandes oder der Sicherung des Bundes oder eines Landes, so kann das Gesetz bestimmen, daß sie dem Betroffenen nicht mitgeteilt wird und daß an die Stelle des Rechtsweges die Nachprüfung durch von der Volksvertretung bestellte Organe und Hilfsorgane tritt.“

Art. 11 (Freizügigkeit)

(1) Alle Deutschen genießen Freizügigkeit im ganzen Bundesgebiet.

Beschluß:

Artikel 11 Abs. 2 erhält folgende Fassung:

„(2) Dieses Recht darf nur durch Gesetz oder auf Grund eines Gesetzes und nur für die Fälle eingeschränkt werden, in denen eine ausreichende Lebensgrundlage nicht vorhanden ist und der Allgemeinheit daraus besondere Lasten entstehen würden oder in denen es zur Abwehr einer drohenden Gefahr für den Bestand oder die freiheitliche demokratische Grundordnung des Bundes oder eines Landes, zur Bekämpfung von Seuchengefahr, Naturkatastrophen oder besonders schweren Unglücksfällen, zum Schutze der Jugend vor Verwahrlosung oder um strafbaren Handlungen vorzubeugen, erforderlich ist.“

Artikel 12 erhält folgende Fassung:

„Artikel 12

(1) Alle Deutschen haben das Recht, Beruf, Arbeitsplatz und Ausbildungsstätte frei zu wählen. Die Berufsausübung kann durch Gesetz oder auf Grund eines Gesetzes geregelt werden.

(2) Niemand darf zu einer bestimmten Arbeit gezwungen werden, außer im Rahmen einer herkömmlichen all-

gemeinen, für alle gleichen öffentlichen Dienstleistungspflicht.

(3) Zwangsarbeit ist nur bei einer gerichtlich angeordneten Freiheitsentziehung zulässig.“

Nach Artikel 12 wird folgender neuer Artikel 12 a eingefügt:

„Artikel 12 a

(1) Männer können vom vollendeten achtzehnten Lebensjahr an zum Dienst in den Streitkräften, im Bundesgrenzschutz oder in einem Zivilschutzverband verpflichtet werden.

(2) Wer aus Gewissensgründen den Kriegsdienst mit der Waffe verweigert, kann zu einem Ersatzdienst verpflichtet werden. Die Dauer des Ersatzdienstes darf die Dauer des Wehrdienstes nicht übersteigen. Das Nähere regelt ein Gesetz, das die Freiheit der Gewissensentscheidung nicht beeinträchtigen darf und auch eine Möglichkeit des Ersatzdienstes vorsehen muß, die in keinem Zusammenhang mit den Verbänden der Streitkräfte und des Bundesgrenzschutzes steht.

(3) Wehrpflichtige, die nicht zu einem Dienst nach Absatz 1 oder 2 herangezogen sind, können im Verteidigungsfall durch Gesetz oder auf Grund eines Gesetzes zu zivilen Dienstleistungen für Zwecke der Verteidigung einschließlich des Schutzes der Zivilbevölkerung in Arbeitsverhältnissen verpflichtet werden; Verpflichtungen in öffentlich-rechtliche Dienstverhältnisse sind nur zur Wahrnehmung polizeilicher Aufgaben oder solcher hoheitlichen Aufgaben der öffentlichen Verwaltung, die nur in einem öffentlich-rechtlichen Dienstverhältnis erfüllt werden können, zulässig. Arbeitsverhältnisse nach Satz 1 können bei den Streitkräften, im Bereich ihrer Versorgung sowie bei der öffentlichen Verwaltung begründet werden; Verpflichtungen in Arbeitsverhältnisse im Bereiche der Versorgung der Zivilbevölkerung sind nur zulässig, um ihren lebensnotwendigen Bedarf zu decken oder ihren Schutz sicherzustellen.

(4) Kann im Verteidigungsfall der Bedarf an zivilen Dienstleistungen im zivilen Sanitäts- und Heilwesen sowie in der ortsfesten militärischen Lazarettorganisation nicht auf freiwilliger Grundlage gedeckt werden, so können Frauen vom vollendeten achtzehnten bis zum vollendeten fünfundfünfzigsten Lebensjahr durch Gesetz oder auf Grund eines Gesetzes zu derartigen Dienstleistungen herangezogen werden. Sie dürfen in keinem Fall Dienst mit der Waffe leisten.

(5) Für die Zeit vor dem Verteidigungsfall können Verpflichtungen nach Absatz 3 nur nach Maßgabe des Artikels 80 a Abs. 1 begründet werden. Zur Vorbereitung auf Dienstleistungen nach Absatz 3, für die besondere Kenntnisse oder Fertigkeiten erforderlich sind, kann durch Gesetz oder auf Grund eines Gesetzes die Teilnahme an Ausbildungsveranstaltungen zur Pflicht gemacht werden. Satz 1 findet insoweit keine Anwendung.

(6) Kann im Verteidigungsfall der Bedarf an Arbeitskräften für die in Absatz 3 Satz 2 genannten Bereiche auf freiwilliger Grundlage nicht gedeckt werden, so kann zur Sicherung dieses Bedarfs die Freiheit der Deutschen, die Ausübung eines Berufs oder den Arbeitsplatz aufzugeben, durch Gesetz oder auf Grund eines Gesetzes eingeschränkt werden. Vor Eintritt des Verteidigungsfalles gilt Absatz 5 Satz 1 entsprechend.“

Wehrdienst

Ersatzdienst

Dienstverpflichtung

Dienstverpflichtung von Frauen im Sanitäts- und Heilwesen

Ausbildungsveranstaltungen

Festhalten am Arbeitsplatz

Grundrechte

Art. 19 (Einschränkung von Grundrechten)

(1) Soweit nach diesem Grundgesetz ein Grundrecht durch Gesetz oder auf Grund eines Gesetzes eingeschränkt werden kann, muß das Gesetz allgemein und nicht nur für den Einzelfall gelten. Außerdem muß das Gesetz das Grundrecht unter Angabe des Artikels nennen.

(2) In keinem Fall darf ein Grundrecht in seinem Wesensgehalt angetastet werden.

(3) Die Grundrechte gelten auch für inländische juristische Personen, soweit sie ihrem Wesen nach auf diese anwendbar sind.

(4) Wird jemand durch die öffentliche Gewalt in seinen Rechten verletzt, so steht ihm der Rechtsweg offen. Soweit eine andere Zuständigkeit nicht begründet ist, ist der ordentliche Rechtsweg gegeben.

Beschluß:

Artikel 19 Abs. 4 wird durch folgenden Satz ergänzt:

„Artikel 10 Abs. 2 Satz 2 bleibt unberührt.“

Art. 20 (Demokratische, rechtsstaatliche Verfassung)

(1) Die Bundesrepublik Deutschland ist ein demokratischer und sozialer Bundesstaat.

(2) Alle Staatsgewalt geht vom Volke aus. Sie wird vom Volke in Wahlen und Abstimmungen und durch besondere Organe der Gesetzgebung, der vollziehenden Gewalt und der Rechtsprechung ausgeübt.

(3) Die Gesetzgebung ist an die verfassungsmäßige Ordnung, die vollziehende Gewalt und die Rechtsprechung sind an Gesetz und Recht gebunden.

Beschluß:

Artikel 20 wird folgender Absatz 4 angefügt:

„(4) Gegen jeden, der es unternimmt, diese Ordnung zu beseitigen, haben alle Deutschen das Recht zum Widerstand, wenn andere Abhilfe nicht möglich ist.“

Art. 35 (Rechts- und Amtshilfe)

(1) Alle Behörden des Bundes und der Länder leisten sich gegenseitig Rechts- und Amtshilfe.

Beschluß:

Artikel 35 werden folgende Absätze 2 und 3 angefügt:

„(2) Zur Hilfe bei einer Naturkatastrophe oder bei einem besonders schweren Unglücksfall kann ein Land Polizeikräfte anderer Länder, Kräfte und Einrichtungen anderer Verwaltungen sowie des Bundesgrenzschutzes und der Streitkräfte anfordern.

(3) Gefährdet die Naturkatastrophe oder der Unglücksfall das Gebiet mehr als eines Landes, so kann die Bundesregierung, soweit es zur wirksamen Bekämpfung erforderlich ist, den Landesregierungen die Weisung erteilen, Polizeikräfte anderen Ländern zur Verfügung zu stellen, sowie Einheiten des Bundesgrenzschutzes und der Streitkräfte zur Unterstützung der Polizeikräfte einsetzen. Maßnahmen der Bundesregierung nach Satz 1 sind jederzeit auf Verlangen des Bundesrates, im übrigen unverzüglich nach Beseitigung der Gefahr aufzuheben.“

Nach Artikel 53 wird folgender neuer Abschnitt IV a eingefügt:

„IV a. Gemeinsamer Ausschuß

Artikel 53 a

(1) Der Gemeinsame Ausschuß besteht zu zwei Dritteln aus Abgeordneten des Bundestages, zu einem Drittel

Widerstandsrecht

Naturkatastrophen

Einsatz von Bundesgrenzschutz und Streitkräften

Der Gemeinsame Ausschuß

aus Mitgliedern des Bundesrates. Die Abgeordneten werden vom Bundestage entsprechend dem Stärkeverhältnis der Fraktionen bestimmt; sie dürfen nicht der Bundesregierung angehören. Jedes Land wird durch ein von ihm bestelltes Mitglied des Bundesrates vertreten; diese Mitglieder sind nicht an Weisungen gebunden. Die Bildung des Gemeinsamen Ausschusses und sein Verfahren werden durch eine Geschäftsordnung geregelt, die vom Bundestage zu beschließen ist und der Zustimmung des Bundesrates bedarf.

(2) Die Bundesregierung hat den Gemeinsamen Ausschuß über ihre Planungen für den Verteidigungsfall zu unterrichten. Die Rechte des Bundestages und seiner Ausschüsse nach Artikel 43 Abs. 1 bleiben unberührt. Artikel 59 a (Verteidigungsfall und Friedensschluß) wird aufgehoben.

Art. 65 a Abs. 2 (Befehlsgewalt über Streitkräfte) wird gestrichen.

In Artikel 73 Nr. 1 werden die Worte „der Wehrpflicht für Männer vom vollendeten achtzehnten Lebensjahr an und“ gestrichen.

Art. 73 Nr. 1 lautet jetzt:

Art. 73 (Ausschließliche Gesetzgebung, Katalog)

Der Bund hat die ausschließliche Gesetzgebung über:

„1. die auswärtigen Angelegenheiten sowie die Verteidigung einschließlich des Schutzes der Zivilbevölkerung;“

Nach Artikel 80 wird folgender neuer Artikel 80 a eingefügt:

„Artikel 80 a

(1) Ist in diesem Grundgesetz oder in einem Bundesgesetz über die Verteidigung einschließlich des Schutzes der Zivilbevölkerung bestimmt, daß Rechtsvorschriften nur nach Maßgabe dieses Artikels angewandt werden dürfen, so ist die Anwendung außer im Verteidigungsfall nur zulässig, wenn der Bundestag den Eintritt des Spannungsfalles festgestellt oder wenn er der Anwendung besonders zugestimmt hat. Die Feststellung des Spannungsfalles und die besondere Zustimmung in den Fällen des Artikels 12 a Abs. 5 Satz 1 und Abs. 6 Satz 2 bedürfen einer Mehrheit von zwei Dritteln der abgegebenen Stimmen.

(2) Maßnahmen auf Grund von Rechtsvorschriften nach Absatz 1 sind aufzuheben, wenn der Bundestag es verlangt.

(3) Abweichend von Absatz 1 ist die Anwendung solcher Rechtsvorschriften auch auf der Grundlage und nach Maßgabe eines Beschlusses zulässig, der von einem internationalen Organ im Rahmen eines Bündnisvertrages mit Zustimmung der Bundesregierung gefaßt wird. Maßnahmen nach diesem Absatz sind aufzuheben, wenn der Bundestag es mit der Mehrheit seiner Mitglieder verlangt.“

Artikel 87 a erhält folgende Fassung:

„Artikel 87 a

(1) Der Bund stellt Streitkräfte zur Verteidigung auf. Ihre zahlenmäßige Stärke und die Grundzüge ihrer Organisation müssen sich aus dem Haushaltsplan ergeben.

(2) Außer zur Verteidigung dürfen die Streitkräfte nur eingesetzt werden, soweit dieses Grundgesetz es ausdrücklich zuläßt.

Zusammensetzung des Gemeinsamen Ausschusses

Zuständigkeit des Bundes für die Gesetzgebung über die Verteidigung einschließlich des Schutzes der Zivilbevölkerung

Spannungsfall

Einsatz der Streitkräfte im Innern

Im Verteidigungsfall und im Spannungsfall

Im inneren Notstand

Der innere Notstand

Feststellung des Verteidigungsfalles

(3) Die Streitkräfte haben im Verteidigungsfall und im Spannungsfalle die Befugnis, zivile Objekte zu schützen und Aufgaben der Verkehrsregelung wahrzunehmen, soweit dies zur Erfüllung ihres Verteidigungsauftrages erforderlich ist. Außerdem kann den Streitkräften im Verteidigungsfall und im Spannungsfalle der Schutz ziviler Objekte auch zur Unterstützung polizeilicher Maßnahmen übertragen werden; die Streitkräfte wirken dabei mit den zuständigen Behörden zusammen.

(4) Zur Abwehr einer drohenden Gefahr für den Bestand oder die freiheitliche demokratische Grundordnung des Bundes oder eines Landes kann die Bundesregierung, wenn die Voraussetzungen des Artikels 91 Abs. 2 vorliegen und die Polizeikräfte sowie der Bundesgrenzschutz nicht ausreichen, Streitkräfte zur Unterstützung der Polizei und des Bundesgrenzschutzes beim Schutze von zivilen Objekten und bei der Bekämpfung organisierter und militärisch bewaffneter Aufständischer einsetzen. Der Einsatz von Streitkräften ist einzustellen, wenn der Bundestag oder der Bundesrat es verlangt.“

Artikel 91 erhält folgende Fassung:

„Artikel 91

(1) Zur Abwehr einer drohenden Gefahr für den Bestand oder die freiheitliche demokratische Grundordnung des Bundes oder eines Landes kann ein Land Polizeikräfte anderer Länder sowie Kräfte und Einrichtungen anderer Verwaltungen und des Bundesgrenzschutzes anfordern.

(2) Ist das Land, in dem die Gefahr droht, nicht selbst zur Bekämpfung der Gefahr bereit oder in der Lage, so kann die Bundesregierung die Polizei in diesem Lande und die Polizeikräfte anderer Länder ihren Weisungen unterstellen sowie Einheiten des Bundesgrenzschutzes einsetzen. Die Anordnung ist nach Beseitigung der Gefahr, im übrigen jederzeit auf Verlangen des Bundesrates aufzuheben. Erstreckt sich die Gefahr auf das Gebiet mehr als eines Landes, so kann die Bundesregierung, soweit es zur wirksamen Bekämpfung erforderlich ist, den Landesregierungen Weisungen erteilen; Satz 1 und 2 bleiben unberührt.“

Nach Artikel 115 wird folgender neuer Abschnitt X a eingefügt:

„X a. Verteidigungsfall

Artikel 115 a

(1) Die Feststellung, daß das Bundesgebiet mit Waffengewalt angegriffen wird oder ein solcher Angriff unmittelbar droht (Verteidigungsfall), trifft der Bundestag mit Zustimmung des Bundesrates. Die Feststellung erfolgt auf Antrag der Bundesregierung und bedarf einer Mehrheit von zwei Dritteln der abgegebenen Stimmen, mindestens der Mehrheit der Mitglieder des Bundestages.

(2) Erfordert die Lage unabweisbar ein sofortiges Handeln und stehen einem rechtzeitigen Zusammentritt des Bundestages unüberwindliche Hindernisse entgegen oder ist er nicht beschlußfähig, so trifft der Gemeinsame Ausschuß diese Feststellung mit einer Mehrheit von zwei Dritteln der abgegebenen Stimmen, mindestens der Mehrheit seiner Mitglieder.

(3) Die Feststellung wird vom Bundespräsidenten gemäß Artikel 82 im Bundesgesetzblatte verkündet. Ist dies nicht rechtzeitig möglich, so erfolgt die Verkündung in anderer Weise. Sie ist im Bundesgesetzblatte nachzuholen, sobald die Umstände es zulassen.

(4) Wird das Bundesgebiet mit Waffengewalt angegriffen und sind die zuständigen Bundesorgane außerstande, sofort die Feststellung nach Absatz 1 Satz 1 zu treffen, so gilt diese Feststellung als getroffen und als zu dem Zeitpunkt verkündet, in dem der Angriff begonnen hat. Der Bundespräsident gibt diesen Zeitpunkt bekannt, sobald die Umstände es zulassen.

(5) Ist die Feststellung des Verteidigungsfalles verkündet und wird das Bundesgebiet mit Waffengewalt angegriffen, so kann der Bundespräsident völkerrechtliche Erklärungen über das Bestehen des Verteidigungsfalles mit Zustimmung des Bundestages abgeben. Unter den Voraussetzungen des Absatzes 2 tritt an die Stelle des Bundestages der Gemeinsame Ausschuß.

Artikel 115 b

Mit der Verkündung des Verteidigungsfalles geht die Befehls- und Kommandogewalt über die Streitkräfte auf den Bundeskanzler über.

Befehls- und Kommandogewalt über die Streitkräfte im Verteidigungsfall

Artikel 115 c

(1) Der Bund hat für den Verteidigungsfall das Recht der konkurrierenden Gesetzgebung auch auf den Sachgebieten, die zur Gesetzgebungszuständigkeit der Länder gehören. Diese Gesetze bedürfen der Zustimmung des Bundesrates.

Gesetzgebung im Verteidigungsfall

(2) Soweit es die Verhältnisse während des Verteidigungsfalles erfordern, kann durch Bundesgesetz für den Verteidigungsfall

1. bei Enteignungen abweichend von Artikel 14 Abs. 3 Satz 2 die Entschädigung vorläufig geregelt werden,
2. für Freiheitsentziehungen eine von Artikel 104 Abs. 2 Satz 3 und Abs. 3 Satz 1 abweichende Frist, höchstens jedoch eine solche von vier Tagen, für den Fall festgesetzt werden, daß ein Richter nicht innerhalb der für Normalzeiten geltenden Frist tätig werden konnte.

**Regelung der Entschädigung bei Enteignungen
Freiheitsentziehungen**

(3) Soweit es zur Abwehr eines gegenwärtigen oder unmittelbar drohenden Angriffs erforderlich ist, kann für den Verteidigungsfall durch Bundesgesetz mit Zustimmung des Bundesrates die Verwaltung und das Finanzwesen des Bundes und der Länder abweichend von Abschnitt VIII und den Artikeln 106 bis 115 geregelt werden, wobei die Lebensfähigkeit der Länder, Gemeinden und Gemeindeverbände, insbesondere auch in finanzieller Hinsicht, zu wahren ist.

Verwaltung und Finanzwesen im Verteidigungsfall

(4) Bundesgesetze nach den Absätzen 1 und 2 Nr. 1 dürfen zur Vorbereitung ihres Vollzuges schon vor Eintritt des Verteidigungsfalles angewandt werden.

Artikel 115 d

(1) Für die Gesetzgebung des Bundes gilt im Verteidigungsfall abweichend von Artikel 76 Abs. 2, Artikel 77 Abs. 1 Satz 2 und Absätze 2 bis 4, Artikel 78 und Artikel 82 Abs. 1 die Regelung der Absätze 2 und 3.

Gesetzgebungsverfahren im Verteidigungsfall

(2) Gesetzesvorlagen der Bundesregierung, die sie als dringlich bezeichnet, sind gleichzeitig mit der Einbringung beim Bundestage dem Bundesrat zuzuleiten. Bundestag und Bundesrat beraten diese Vorlagen unverzüglich gemeinsam. Soweit zu einem Gesetz die Zustimmung des Bundesrates erforderlich ist, bedarf es zum Zustandekommen des Gesetzes der Zustimmung der Mehrheit seiner Stimmen. Das Nähere regelt eine Ge-

Befugnisse des Gemeinsamen Ausschusses

Weisungsbefugnisse der Bundesregierung im Verteidigungsfall

Gewährleistung der Funktionsfähigkeit des Bundesverfassungsgerichtes

Keine Neuwahlen während des Verteidigungsfalles

schäftsordnung, die vom Bundestage beschlossen wird und der Zustimmung des Bundesrates bedarf.

(3) Für die Verkündung der Gesetze gilt Artikel 115 a Abs. 3 Satz 2 entsprechend.

Artikel 115 e

- (1) Stellt der Gemeinsame Ausschuß im Verteidigungsfall mit einer Mehrheit von zwei Dritteln der abgegebenen Stimmen, mindestens mit der Mehrheit seiner Mitglieder fest, daß dem rechtzeitigen Zusammentritt des Bundestages unüberwindliche Hindernisse entgegenstehen oder daß dieser nicht beschlußfähig ist, so hat der Gemeinsame Ausschuß die Stellung von Bundestag und Bundesrat und nimmt deren Rechte einheitlich wahr,
- (2) Durch ein Gesetz des Gemeinsamen Ausschusses darf das Grundgesetz weder geändert noch ganz oder teilweise außer Kraft oder außer Anwendung gesetzt werden. Zum Erlass von Gesetzen nach Artikel 24 Abs. 1 und Artikel 29 ist der Gemeinsame Ausschuß nicht befugt.

Artikel 115 f

- (1) Die Bundesregierung kann im Verteidigungsfall, soweit es die Verhältnisse erfordern,
 1. den Bundesgrenzschutz im gesamten Bundesgebiet einsetzen;
 2. außer der Bundesverwaltung auch den Landesregierungen und, wenn sie es für dringlich erachtet, den Landesbehörden Weisungen erteilen und diese Befugnis auf von ihr zu bestimmende Mitglieder der Landesregierungen übertragen.
- (2) Bundestag, Bundesrat und der Gemeinsame Ausschuß sind unverzüglich von den nach Absatz 1 getroffenen Maßnahmen zu unterrichten.

Artikel 115 g

Die verfassungsmäßige Stellung und die Erfüllung der verfassungsmäßigen Aufgaben des Bundesverfassungsgerichtes und seiner Richter dürfen nicht beeinträchtigt werden. Das Gesetz über das Bundesverfassungsgericht darf durch ein Gesetz des Gemeinsamen Ausschusses nur insoweit geändert werden, als dies auch nach Aufrechterhaltung der Funktionsfähigkeit des Gerichts erforderlich ist. Bis zum Erlass eines solchen Gesetzes kann das Bundesverfassungsgericht die zur Erhaltung der Arbeitsfähigkeit des Gerichts erforderlichen Maßnahmen treffen. Beschlüsse nach den Sätzen 2 und 3 faßt das Bundesverfassungsgericht mit der Mehrheit der anwesenden Richter.

Artikel 115 h

- (1) Während des Verteidigungsfalles ablaufende Wahlperioden des Bundestages oder der Volksvertretungen der Länder enden sechs Monate nach Beendigung des Verteidigungsfalles. Die im Verteidigungsfall ablaufende Amtszeit des Bundespräsidenten sowie bei vorzeitiger Erledigung seines Amtes die Wahrnehmung seiner Befugnisse durch den Präsidenten des Bundesrates enden neun Monate nach Beendigung des Verteidigungsfalles. Die im Verteidigungsfall ablaufende Amtszeit eines Mitgliedes des Bundesverfassungsgerichtes endet sechs Monate nach Beendigung des Verteidigungsfalles.