

Univ.-Prof. Dr. Susanne Reindl-Krauskopf
Ass.-Prof. Mag. Dr. Farsam Salimi
Univ.-Ass. MMag. Dr. Barbara Kraml

Univ.-Prof. MMag. Dr. Eva Schulev-Steindl
Univ.-Ass. Mag. Markus Scharler
Cand iur. Julian Pekler

Universität Wien
Rechtswissenschaftliche Fakultät

ALES
Austrian Center for Law Enforcement Sciences

Institut für Strafrecht und Kriminologie
Schenkenstraße 4
A-1010 Wien

Karl-Franzens-Universität Graz
Rechtswissenschaftliche Fakultät

Institut für Öffentliches Recht und Politikwissenschaft
Universitätsstraße 15/D3
A-8010 Graz

Wien, 23.12.2016

RESILIENZ DES RECHTS IN KRISENZEITEN

im Auftrag des
Bundesministeriums für Inneres

Inhaltsverzeichnis

EXECUTIVE SUMMARY	13
I. ERKENNTNISSE AUS DEM RECHTSVERGLEICH MIT DE, CH, FR, UK, HU	13
II. DER KRISENFALL IM ÖSTERREICHISCHEN RECHT – STATUS QUO	14
III. ECKPUNKTE MÖGLICHER REGULINGSVARIANTEN	15
WISSENSCHAFTLICHE STELLUNGNAHME	17
I. AUSGANGSLAGE, AUFGABENSTELLUNG UND INTENTION DER VORLIEGENDEN WISSENSCHAFTLICHEN STELLUNGNAHME	17
II. DER KRISENFALL	19
A. <i>Allgemeines</i>	19
B. <i>Gefahr für den Staat</i>	20
1. Bezugspunkt der Gefahr	20
2. Beurteilungszeitpunkt	23
3. Ausmaß der Gefahr	24
4. Phänomene, die eine Gefahr für den Staat auslösen können	24
a) „Katastrophe“	25
b) „Terrorismus“	26
c) „Pandemie“	28
d) Zu sonstigen Phänomenen, die einen (gesamt-)staatlichen Krisenfall auslösen können	28
C. <i>Gefahr in Verzug</i>	29
D. <i>Drohende Überforderung staatlicher Strukturen</i>	30
III. <i>STEFAN VOIGT: NOTSTANDSVERFASSUNGEN – WER HAT SIE, WER NUTZT SIE UND WEM NÜTZEN SIE?</i>	30
A. <i>Einleitung</i>	31
B. <i>Wer hat Notstandsverfassungen?</i>	32
1. Trends	32
2. Determinanten der Einführung von Notstandsverfassungen	34
C. <i>Wann werden Notstandsverfassungen genutzt?</i>	36
D. <i>Sind Notstandsverfassungen effektiv?</i>	38
E. <i>Zusammenfassung und mögliche Implikationen</i>	40
IV. DER (GESAMT-)STAATLICHE KRISENFALL ALS RECHTSMATERIE IM RECHTSVERGLEICH	41
A. <i>Deutschland</i>	42
1. Allgemeines	42
2. Situationen	43
a) Die verfassungsinterne Krise	43
b) Krisen aufgrund systemfremder Ursachen	44
i. Der Katastrophennotstand	44
ii. Innerer Notstand	45
iii. Militärischer Notstand	47

3.	Zuständigkeiten.....	50
a)	Katastrophennotstand	50
b)	Innerer Notstand.....	53
4.	Maßnahmen.....	56
a)	Katastrophennotstand	56
b)	Innerer Notstand.....	60
5.	Zusammenfassende Bewertung.....	61
B.	Schweiz	63
1.	Allgemeines.....	63
2.	Situationen	65
a)	Gesetzgebung bei Dringlichkeit.....	65
b)	Notkompetenzen der Bundesversammlung.....	66
c)	Notkompetenzen des Bundesrates	67
3.	Zuständigkeiten.....	68
a)	Gesetzgebung bei Dringlichkeit.....	68
b)	Notkompetenzen der Bundesversammlung.....	70
c)	Notkompetenzen des Bundesrates	71
4.	Maßnahmen.....	72
a)	Gesetzgebung bei Dringlichkeit.....	72
b)	Notkompetenzen der Bundesversammlung.....	75
c)	Notkompetenzen des Bundesrates	78
5.	Zusammenfassende Betrachtung.....	83
C.	Frankreich	84
1.	Allgemeines.....	84
2.	Situationen	84
3.	Zuständigkeiten.....	84
4.	Maßnahmen.....	85
5.	Zusammenfassende Betrachtung.....	93
D.	Großbritannien	94
1.	Allgemeines.....	94
2.	Situationen	94
3.	Zuständigkeiten.....	96
4.	Maßnahmen.....	97
5.	Zusammenfassende Betrachtung.....	100
E.	Ungarn	102
1.	Allgemeines.....	102
2.	Situationen	102
3.	Zuständigkeiten.....	103
4.	Maßnahmen.....	105
5.	Zusammenfassende Betrachtung.....	107
V.	LÄNDERVERGLEICH IM ÜBERBLICK	109
VI.	DER KRISENFALL IM ÖSTERREICHISCHEN RECHT	115

A.	<i>Ewald Wiederin: Das Recht des Staatsnotstands in Österreich</i>	115
1.	Der Staatsnotstand und das Verfassungsrecht	115
a)	Staatsnotstand als Anthropomorphismus	115
b)	Ablehnung eines extrakonstitutionellen Staatsnotstands in Österreich	116
c)	Begriffsbildungen in Österreich	117
d)	Unzufriedenheit mit dem geltenden Notstandsrecht	118
2.	Rahmenbedingungen der Krisenbewältigung	119
a)	Krieg	120
b)	Aufstand und Aufruhr	120
c)	Katastrophen	122
d)	Versorgungskrisen	122
3.	Verfassungsrechtliche Instrumente für außerordentliche Verhältnisse	123
a)	Das Ressourcenproblem	123
b)	Das Entscheidungsfähigkeitsproblem	124
c)	Das Zeitproblem	125
d)	Das Schrankenproblem	126
4.	Reaktionsmöglichkeiten auf Organversagen	128
a)	Der Bundespräsident	128
b)	Die Bundesregierung	129
c)	Der Nationalrat	130
d)	Ein zweiter Blick auf das Notverordnungsrecht	131
5.	Schlussbemerkungen	134
B.	<i>Bundesebene</i>	135
1.	Das Bundesverfassungsgesetz (B-VG)	135
a)	Das Notverordnungsrecht des Bundespräsidenten nach Artikel 18 Abs 3-5 B-VG	135
i.	Voraussetzungen und Einschränkungen	136
ii.	Einschätzung	137
iii.	Aufhebung der Notverordnungsermächtigung der Bundesregierung	138
b)	Sitzverlegung des Nationalrats und oberster Organe	138
c)	Abberufung von Organen	139
i.	Regelungsmethodik des B-VG	141
ii.	Einschätzung	143
d)	Flexibilität des Gesetzesrechts im Krisenfall	144
i.	Krisenbedingte Abänderbarkeit des Rechts	144
ii.	Der Kompetenztatbestand des Art 10 Abs 1 Z 15 B-VG	145
iii.	Einschätzung	146
e)	Die Rolle des Bundesheeres im Krisenfall	146
i.	Befugnisse des Bundesheeres und Befugnisse gegenüber dem Bundesheer	147
ii.	Einschätzung	148
f)	Feststellung eines Krisenfalls und Krisenkompetenzen	148
i.	Bestehende Regelungssituation	148
ii.	Einschätzung	149

2.	Einfachgesetzliche Regelungen	150
a)	Funktionsfähigkeit von Behörden im Krisenfall.....	150
i.	Bestehende gesetzliche Regelungen	150
ii.	Einschätzung.....	152
b)	Verlautbarung von Gesetzen bei Ausfall elementarer Infrastruktur	152
i.	Gesetzliche Regelung.....	152
ii.	Einschätzung.....	153
c)	Asyl- und Fremdenrecht	153
i.	Sonderbestimmungen des 5. Abschnitts des Asylgesetzes	153
ii.	Einschätzung.....	155
C.	<i>Landesebene</i>	156
1.	Allgemeines.....	156
2.	Notverordnungsrecht der Landesregierung nach Art 97 Abs 3 und 4 B-VG.....	157
a)	Bestehender Regelungsrahmen	157
b)	Einschätzung	158
3.	Notvollziehung nach Art 102 Abs 5 B-VG	158
a)	Bestehender Regelungsrahmen	158
b)	Einschätzung	160
4.	Sitzverlegung, Abberufung und Auflösung.....	160
5.	Einfachgesetzliche Zuständigkeit der Länder	161
a)	Katastrophenschutzrecht	161
i.	Anwendungsbereich und Zuständigkeit	162
ii.	Ausrufung einer Katastrophe	162
iii.	Rechte und Pflichten im Katastrophenfall.....	163
iv.	Länderübergreifende Koordination.....	166
v.	Europarechtliche Aspekte	166
vi.	Einschätzung.....	167
b)	Baurecht.....	168
c)	Raumordnung.....	168
d)	Straßenpolizei.....	168
e)	Hilfsdienste.....	169
6.	Gemeinden.....	170
a)	Bestehender Rechtsrahmen.....	170
b)	Einschätzung	172
VII.	GRUNDRECHTLICHER RAHMEN	172
A.	<i>Innerstaatlicher Rahmen</i>	172
1.	Allgemeines.....	172
2.	Grundrechtliche Gesetzesvorbehalte.....	173
3.	Gleichheitsrechte	175
4.	Grundrechte der Person.....	176
5.	Grundrechte des Gemeinschaftslebens	183
6.	Grundrechte des Wirtschaftslebens.....	185

7.	Organisations- und Verfahrensgarantien	186
8.	Suspendierung von Grundrechten	188
B.	<i>Katharina Pabel: Bewährungsproben des Rechtsstaats und Reaktionsmöglichkeiten im Rechtsschutzsystem der EMRK</i>	188
1.	Bewährungsproben des Rechtsstaats	188
2.	Zwei Strategien der Reaktion auf Bewährungsproben im System der EMRK	189
3.	Die Suspendierung von Grundrechten im Notstandsfall	190
a)	Der Notstandsfall nach Art 15 EMRK	191
b)	Verhältnismäßigkeit	194
c)	Vereinbarkeit mit sonstigen völkerrechtlichen Verpflichtungen	195
d)	Notstandsfeste Rechte	197
e)	Verfahren	197
f)	Konsequenzen	198
4.	Die Berücksichtigung der Ausnahmesituation bei der Anwendung der Konventionsgarantien im Einzelfall....	200
a)	Grundrechtsdogmatische Einordnung	200
b)	Fälle in Zusammenhang mit der Terrorismusbekämpfung	200
i.	Grundrechtsverletzungen bei der Bekämpfung von terroristischen Akten	201
ii.	Grundrechtsverletzungen bei der Strafverfolgung von Tätern terroristischer Akte	202
iii.	Grundrechtsverletzungen durch Präventivmaßnahmen	203
c)	Fälle in Zusammenhang mit Naturkatastrophen	204
d)	Fälle in Zusammenhang mit großen Flüchtlingszahlen	204
5.	Schlussbemerkung	206
C.	<i>Implikationen der EU-Grundrechte-Charta</i>	206
1.	Anwendungsbereich der EGC	206
2.	Schranke der Chartagrundrechte	208
3.	Chartagrundrechte als verfassungsgesetzlich gewährleistete Rechte	209
4.	Zusammenfassung und Ergebnis	210
VIII.	ZUSAMMENFASSENDE RECHTSVERGLEICH MIT DER ÖSTERREICHISCHEN RECHTSLAGE	212
IX.	MÖGLICHE REGULINGSVARIANTEN	216
A.	<i>Allgemeine Überlegungen</i>	216
B.	<i>Definition des (gesamt-)staatlichen Krisenfalls</i>	217
C.	<i>Die Ausrufung des Krisenfalls</i>	218
1.	Zur Notwendigkeit einer formell-konstitutiven Ausrufung des Krisenfalls	218
2.	Zuständigkeit zur Ausrufung des Krisenfalls in Österreich	220
3.	Befristung der Ausrufung	221
4.	Weitere Rahmenbedingungen der Ausrufung	223
5.	Zusammenfassung	224
D.	<i>Zuständigkeiten und Maßnahmen im (gesamt-)staatlichen Krisenfall</i>	224
1.	Zuständigkeiten zur Setzung von konkreten Maßnahmen im Krisenfall	224
2.	Umfang und Inhalt der im Krisenfall zulässigen Maßnahmen	228
a)	Bandbreite an Maßnahmen	228
b)	Beschränkungen für mögliche Maßnahmen	231

i.	Rechtsvergleichende Einleitung	231
ii.	Begründung der Anwendbarkeit von Maßnahmen	232
iii.	Befristung der Maßnahmen	232
iv.	Grundrechtliche und weitere Schranken	235
3.	Zur Frage der Vorabkontrolle	236
4.	Zusammenfassung	237
E.	<i>Rechtsschutz</i>	238
F.	<i>Parlamentarische Kontrolle</i>	239
G.	<i>Legistische Implikationen</i>	240
X.	SCHLUSSBEMERKUNG	241
QUELLENVERZEICHNIS.....		243
I.	AUSLÄNDISCHE RECHTSQUELLEN	243
A.	<i>DEUTSCHLAND</i>	243
B.	<i>SCHWEIZ</i>	249
C.	<i>FRANKREICH</i>	250
D.	<i>VEREINIGTES KÖNIGREICH von GROßBRITANNIEN und NORDIRLAND</i>	270
E.	<i>UNGARN</i>	293
II.	LITERATURVERZEICHNIS	304
III.	AUSWAHL WEITERFÜHRENDER QUELLEN	319

ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS

aA	anderer Ansicht
ABl	Amtsblatt (der Europäischen Gemeinschaft)
Abs	Absatz
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
ALES	Austrian Center for Law Enforcement Sciences
APCIP	Austrian Program for Critical Infrastructure Protection
Art	Artikel
AS	Amtliche Sammlung des Bundesrechts (Schweiz)
AsylG	Asylgesetz
AuvBZ	Akt unmittelbarer verwaltungsbehördlicher Befehls- und Zwangsgewalt
AVG	Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz
AVwR	Allgemeines Verwaltungsrecht
AWG	Abfallwirtschaftsgesetz
BayKSG	Bayerisches Katastrophenschutzgesetz
BFA-VG	Bundesgesetz, mit dem die allgemeinen Bestimmungen über das Verfahren vor dem Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl zur Gewährung von internationalem Schutz, Erteilung von Aufenthaltstiteln aus berücksichtigungswürdigen Gründen, Abschiebung, Duldung und zur Erlassung von aufenthaltsbeendenden Maßnahmen sowie zur Ausstellung von österreichischen Dokumenten für Fremde geregelt werden
BbgBKG	Brandenburgisches Brand- und Katastrophenschutzgesetz
bbl	Baurechtliche Blätter
BGBI	Bundesgesetzblatt
Bgld	Burgenland
BHKG	Brandschutz-, Hilfeleistung-, Katastrophenschutzgesetz in Nordrhein-Westfalen
BMLVS	Bundesministerium für Landesverteidigung und Sport
BP	Bundespräsident
BR	Bundesrat
BremHilfeG	Bremisches Hilfeleistungsgesetz
Bsp	Beispiel
bspw	beispielsweise
BundesgesetzblattG	Bundesgesetzblattgesetz
BVB	Bezirksverwaltungsbehörde
BVerfG	Bundesverfassungsgericht

B-VG	Bundesverfassungsgesetz
bzw	beziehungsweise
CCA	Civil Contingencies Act 2004 des Vereinigten Königreichs
CH	Schweiz
DE	Deutschland
ders	derselbe
dGG	deutsches Grundgesetz
dh	das heißt
dÖBV	Die österreichische Bundesverfassung
ebd	ebenda
EGG	Europäische Grundrechtecharta
EGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
EMRK	Europäische Menschenrechtskonvention
etc	et cetera
EuGH	Europäischer Gerichtshof
f	und der, die folgende
ff	und der, die folgenden
FN	Fußnote
fNotstG	Notstandsgesetz der Republik Frankreich
ForstG	Forstgesetz
FPG	Fremdenpolizeigesetz
FR	Frankreich
FS	Festschrift
GB	Großbritannien
GBI	Gesetzblatt
gem	gemäß
GewO	Gewerbeordnung
ggÜ	gegenüber
GOG	Geschäftsordnungsgesetz
grds	grundsätzlich
GVBl	Gesetz- und Verordnungsblatt
HBKG	Hessisches Brand- und Katastrophenschutzgesetz
hL	herrschende Lehre
hM	herrschende Meinung
HmbKatSG	Hamburgisches Katastrophenschutzgesetz
Hrsg	Herausgeber

HU	Ungarn
ICCPR	International Covenant on Civil and Political Rights
idF	in der Fassung
idgF	in der geltenden Fassung
idR	in der Regel
INEP	Index of Emergency Powers
insb	insbesondere
iR	im Rahmen
iRd	im Rahmen des/der
iS	im Sinne
iSd	im Sinne des/ der
iSv	im Sinne von
iVm	in Verbindung mit
iwF	in weiterer Folge
iwS	im weiteren Sinne
JAP	Juristische Ausbildung und Praxisvorbereitung
JBl	Juristische Blätter
Jg	Jahrgang
JRP	Journal für Rechtspolitik
KatSG	Katastrophenschutzgesetz
KatSG-LSA	Katastrophenschutzgesetz des Landes Sachsen-Anhalt
Ktn	Kärnten
LBKG	Landesgesetz Brandschutz, allgemeine Hilfe und Katastrophenschutz (Rheinland-Pfalz)
leg cit	legis citatae
Lfg	Lieferung
LGBI	Landesgesetzblatt
LH	Landeshauptmann
lit	litera
Lit	Literatur
LKatSG	Landeskatastrophenschutzgesetz
LKatSG M-V	Landeskatastrophenschutzgesetz Mecklenburg-Vorpommern
LReg	Landesregierung
maW	mit anderen Worten
mwN	mit weiteren Nachweisen
NATO	North Atlantic Treaty Organization

NKatSG	Niedersächsisches Katastrophenschutzgesetz
NÖ	Niederösterreich
Nr	Nummer
NR	Nationalrat
Oä	oder ähnliche/r/s
OGH	Oberster Gerichtshof
ÖJZ	Österreichische Juristenzeitung
OÖ	Oberösterreich
öVwBl	Österreichisches Verwaltungsblatt
PStSG	Polizeiliches Staatsschutzgesetz
RB	Rahmenbeschluss
RFG	Recht und Finanzen für Gemeinden
RIS	Rechtsinformationssystem der Republik Österreich
RL	Richtlinie
Rn	Randnummer
RS	Rechtssache
Rspr	Rechtsprechung
Rz	Randzahl, -ziffer
s	siehe
SächsBRKG	Sächsisches Gesetz Brandschutz, Rettungsdienst und Katastrophenschutz
schwBVerf	Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft
schwRVOG	schweizerisches Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz
SIAK	Sicherheitsakademie
SKKM	Staatliches Krisen- und Katastrophenschutz- Management
sog	sogenannte/r/s
SPG	Sicherheitspolizeigesetz
StGB	Strafgesetzbuch
StGG	Staatsgrundgesetz
Stmk	Steiermark
StPO	Strafprozessordnung
StVO	Strassenverkehrsordnung
T	Tirol
tlw	teilweise
ua	unter anderem, und andere
ungVerf	Ungarische Verfassung vom 25.4.2011
uU	unter Umständen

UZwG	Gesetz über den unmittelbaren Zwang bei Ausübung öffentlicher Gewalt durch Vollzugsbeamte des Bundes
va	vor allem
Vbg	Vorarlberg
VfGH	Verfassungsgerichtshof
VfGG	Verfassungsgerichtshofsgesetz
VfSlg	Gesammelte Beschlüsse und Erkenntnisse des Verfassungsgerichtshofs
vgl	Vergleiche
VO	Verordnung, en
Vol	Volume
VwGH	Verwaltungsgerichtshof
VwGVG	Verwaltungsgerichts-Verfahrensgesetz
WehrG	Wehrgesetz
WK-StGB	Wiener Kommentar Strafgesetzbuch
WRG	Wasserrechtsgesetz
Z	Ziffer, Zahl
zB	zum Beispiel
ZfRV	Zeitschrift für Europarecht, Internationales Privatrecht und Rechtsvergleichung
ZfV	Zeitschrift für Verwaltungsrecht
zit	zitiert
ZPEMRK	Zusatzprotokoll zur Europäischen Menschenrechtskonvention
zT	zum Teil

Executive Summary

I. Erkenntnisse aus dem Rechtsvergleich mit DE, CH, FR, UK, HU

- **Gesetzliche Definition des (gesamt-)staatlichen Krisenfalls**
 - Keine untersuchte Rechtsordnung verzichtet gänzlich auf eine Definition. Vielmehr finden sich allgemeine Definitionen oder genauere Krisenfallbeschreibungen, die dann aber durch eine Auffang- bzw Generalklausel ergänzt werden.
- **Ausrufung des (gesamt-)staatlichen Krisenfalls**
 - Nicht überall, aber überwiegend ist eine formell-konstitutive Ausrufung des Krisenfalls vorgesehen; diese Aufgabe kommt dem Parlament, dem Staatsoberhaupt oder der Exekutive zu.
- **Außerordentliche Maßnahmen zur Krisenbewältigung („Krisenmaßnahmen“)**
 - Ganz überwiegend wird die Maßnahmenkompetenz im Krisenfall der Exekutive (Regierung als Kollektiv, einzelnen Ministern, Verwaltungsspitzen) übertragen.
 - Das Spektrum der möglichen Krisenmaßnahmen reicht von bloßer Amtshilfe bzw subsidiärer Interventionskompetenz über Notverordnungsrechte bis hin zu konkret umschriebenen Grundrechtseingriffen (zB Versammlungsverboten, Hausarrest, Ausgangssperren, Schließungen von öffentlichen Gebäuden usw).
 - Alle untersuchten Rechtsordnungen kennen ua verfassungs- und grundrechtliche Schranken für Krisenmaßnahmen. Eine besondere Rolle spielen dabei:
 - Befristung des Krisenfalls selbst sowie der getroffenen Krisenmaßnahmen,
 - Beachtung „krisenfester“ Grundrechte,
 - Notwendigkeit und Verhältnismäßigkeit von Krisenbewältigungsmaßnahmen,
 - Beachtung sonstiger verfassungsrechtlicher Grenzen sowie jener Schranken, die in Sondergesetzen für Krisenfälle selbst normiert wurden.
- **Rechtsschutz und nachprüfende Kontrolle**
 - Alle untersuchten Rechtsordnungen sehen Formen der Kontrolle vor. Diese reichen von der Mitwirkung der Staatsanwaltschaft oder der Gerichte bei einzelnen Grundrechtseingriffen über einen justiz-, verwaltungs- oder verfassungsrichterlichen nachfolgenden Rechtsschutz bis hin zur parlamentarischen Kontrolle der im Krisenfall getroffenen Maßnahmen.

II. Der Krisenfall im österreichischen Recht – Status Quo

• Österreichisches Bundesrecht

- In Österreich bestehen, abgesehen vom Notverordnungsrecht des Bundespräsidenten (Art 18 Abs 3-5 B-VG), nur sehr wenige rechtliche Instrumente für den Krisenfall.
- Über die nur sehr begrenzt vorhandenen Krisenkompetenzen hinaus enthält das österreichische Recht verschiedene, nicht als spezielles Krisenrecht titulierte Instrumente, die in einem Krisenfall fruchtbar gemacht werden können. Dies sind va die Sonderverfügungsrechte des Art 79 Abs 2 B-VG, welche die Heranziehung des Bundesheeres ermöglichen, wenn es zur Krisenbewältigung notwendig ist, die Befugnisse nach dem SPG sowie das Instrument der Amtshilfe nach Art 22 B-VG.
- Zusammenfassend zeigt die vorgenommene Analyse, dass das österreichische Bundesrecht nicht gänzlich unvorbereitet auf Krisenfälle ist. Dennoch erscheinen ergänzende Regelungen durchaus als überlegenswert.

• Landesrecht

- Art 97 Abs 3 und 4 B-VG enthält ein dem Notverordnungsrecht des Bundespräsidenten nachempfundenes Notstandsregime für die Landesregierungen, das jedoch nur auf dem Gebiet des jeweiligen Bundeslandes zur Anwendung gebracht werden kann. Der Landeshauptmann hat die Möglichkeit, bei Entfall oberster Organe des Bundes deren Kompetenzen auf dem Gebiet der unmittelbaren Bundesverwaltung zu supplieren (Art 102 Abs 5 B-VG).
- Flankierend zu den verfassungsrechtlichen Bestimmungen bestehen zahlreiche einfachgesetzliche Regelungen. Das Kernelement der Krisenbewältigung bilden die Katastrophenschutzgesetze der Länder, die jedoch nur eine Katastrophenbekämpfung im jeweiligen Land erlauben und für eine länderübergreifende Bekämpfung zu kurz greifen.

• Grundrechtliche Schranken

- Maßnahmen im Krisenfall sind an den österreichischen sowie europäischen Grundrechten zu messen. Einzelne, besonders gewichtige Grundrechte, wie zB das Folterverbot oder das Verbot der Todesstrafe, sind „absolut“ gewährleistet, weshalb auch im Krisenfall ein Eingriff generell unzulässig ist. Zum Teil gelten sie auch gemäß Art 15 Abs 2 EMRK als „notstandsfest“ und dürfen daher auch im Falle eines das Leben der Nation bedrohenden Notstands nicht außer Kraft gesetzt werden.
- Abgesehen von den absolut gewährleisteten Grundrechten sind bei allen sonstigen Grundrechten grundsätzlich gewisse Beschränkungen möglich. Hierfür müssen diese Beschränkungen generell gesetzlich vorgesehen, im öffentlichen Interesse liegend und verhältnismäßig sein. Im Krisenfall werden auch eingriffsintensive Maß-

nahmen als verhältnismäßig zu erachten sein, da gewichtigere öffentliche Interessen bestehen.

- Bei manchen – für Maßnahmen im Krisenfall besonders relevanten – Grundrechten (wie beim Recht auf persönliche Freiheit bzw auf Schutz des Hausrechts) kommt es für die Zulässigkeit von Beschränkungen nicht nur bzw primär auf die Verhältnismäßigkeit an, sondern darauf, dass ganz bestimmte Zulässigkeitsbedingungen – wie das Vorliegen eines richterlichen Befehls – erfüllt sind. Von diesen kann in diversen für den Krisenfall relevanten Konstellationen (Gefahr im Verzug, Beendigung eines Angriffs oder sofortige Feststellung des Sachverhalts, Betreten auf frischer Tat) auch abgesehen werden.
- Insgesamt erscheint die österreichische Rechtslage vor dem Hintergrund nationaler und europäischer Grundrechte als hinreichend resilient. Sollte die gesellschaftspolitische Diskussion aber ergeben, dass weitergehende Grundrechtseingriffe für eine wirksame Krisenbewältigung als erforderlich erachtet werden, so bedürfte es entsprechender verfassungsrechtlicher Änderungen.

III. Eckpunkte möglicher Regelungsvarianten

Für die gesetzliche Verankerung von Regelungen für den Krisenfall wäre jedenfalls eine (als bloße Teiländerung iSd Art 44 Abs 3 B-VG einzustufende) **Verfassungsänderung notwendig**. Diese sollte zweckmäßigerweise in einem eigenen, in das B-VG einzufügenden Abschnitt vorgenommen werden. Dabei sollten folgende Eckpunkte geregelt werden:

- **Definition des Krisenfalls:** Es empfiehlt sich eine allgemein gehaltene Definition mit beispielhafter Aufzählung typischer (gesamt-)staatlicher Krisensituationen.
- **Ausrufung des Krisenfalls:**
 - Die Ausrufung sollte in formell-konstitutiver Weise durch ein Organ erfolgen, das nicht zugleich auch befugt ist, die (ersten) Krisenmaßnahmen zu setzen.
 - Im österreichischen System sollte eine Rückbindung an den demokratisch legitimierten Gesetzgeber erfolgen, etwa durch die Ausrufungskompetenz eines Ausschusses des Nationalrates.
 - Die Ausrufung sollte nach Art und Umfang des Krisenfalls präzisiert, mit einer Maximaldauer von längstens 6 Monaten befristet und in geeigneter Form kundgemacht werden.
 - Der Krisenfall sollte bei Wegfall der Voraussetzungen auch vor Ablauf von 6 Monaten durch das zuständige Organ wieder für beendet erklärt werden müssen.
- **Einrichtung eines Krisenkabinetts:**
 - Im Krisenfall soll ein Krisenkabinetts die rasche Handlungsfähigkeit sicherstellen und zur Setzung von Krisenmaßnahmen befugt sein.

- Das Krisenkabinett sollte sich jedenfalls aus dem Bundeskanzler, dem Innen-, dem Verteidigungs- und dem Gesundheitsminister zusammensetzen. Eine Einbeziehung der Länder sollte ebenfalls in geeigneter Form vorgesehen werden, ergänzend könnten auch weitere Entscheidungsträger kooptiert und Experten in beratender Funktion beigezogen werden.

Zusätzlich wäre die Ermächtigung an den einfachen Bundesgesetzgeber zur Erlassung eines „**Krisengesetzes**“ vorzusehen, welches, ohne selbst Verfassungsrang zu haben, mit erhöhten Quoren (Anwesenheit von mindestens der Hälfte der Abgeordneten und Mehrheit von zwei Dritteln der abgegebenen Stimmen) zu beschließen wäre. Grundlegende inhaltliche Determinanten des Krisengesetzes sollten sein:

- **Krisenmaßnahmen:**

- Das Krisenkabinett sollte im Krisenfall begründete und insgesamt verhältnismäßige Maßnahmen (generelle wie individuelle Rechtsakte) zur Bewältigung des Krisenfalls erlassen dürfen, welche spätestens 6 Wochen nach ihrer Erlassung ex lege außer Kraft treten, sofern sie nicht vom Parlament verlängert werden.
- Überlegenswert wäre eine demonstrative Aufzählung möglicher Maßnahmen im Krisengesetz.
- Verordnungen des Krisenkabinetts sollten auch gesetzesändernden sowie -ergänzenden Charakter haben können. Jedenfalls soll weder die Abänderung des Bundesverfassungsrechts noch des Krisengesetzes selbst zulässig sein. Eine Vorabkontrolle der Rechtmäßigkeit von Verordnungen des Krisenkabinetts wäre zu erwägen.
- Das Krisenkabinett sollte für den Fall der Handlungsunfähigkeit der an sich zuständigen Behörde zur Vollziehung bestehender Materiengesetze ermächtigt werden (subsidiäre Vollzugskompetenz).
- Das Krisenkabinett sollte zur laufenden **Berichterstattung** über alle Krisenmaßnahmen sowie zur Erstattung eines abschließenden Berichtes an das Parlament verpflichtet werden.

Flankierend wäre ein entsprechender **Rechtsschutz** sicherzustellen. So wären bestehende Regelungen des B-VG zu adaptieren, so etwa betreffend die Zuständigkeit des Bundesverwaltungsgerichts (Art 130 ff B-VG) im Hinblick auf Beschwerden gegen individuelle Verwaltungsakte des Krisenkabinetts oder die Voraussetzungen und Rechtsfolgen der Ordnungsprüfung durch den VfGH (Art 139 B-VG).

Wissenschaftliche Stellungnahme

I. Ausgangslage, Aufgabenstellung und Intention der vorliegenden wissenschaftlichen Stellungnahme

Nicht zuletzt durch Terroranschläge in Europa in der jüngeren Vergangenheit, etwa in Paris im Jahre 2015, stellen sich Regierungen die Frage, ob die vorhandenen Strukturen und rechtlichen Möglichkeiten ausreichen, um unerwartet auftretende gesamtstaatliche Krisenfälle rasch und effizient handhaben zu können. In verschiedenen Staaten besteht tatsächlich die Möglichkeit, in Zeiten außergewöhnlicher Gefahr für den Staat und die Bevölkerung zeitlich befristet einen gesamtstaatlichen Krisenfall auszurufen. In einer solchen Krisensituation stehen den Behörden nach diesen Rechtsordnungen typischerweise besondere Maßnahmen zur Verfügung, um die drohenden oder gar eingetretenen Gefahren abzuwehren. In der österreichischen Bundesverfassung wurden bislang nur sehr eingeschränkt Vorkehrungen für gesamtstaatliche Krisenfälle, etwa durch das Notverordnungsrecht des Bundespräsidenten nach Art 18 Abs 3 B-VG, getroffen. Es fragt sich daher, ob mit diesen Mechanismen gegebenenfalls das Auslangen gefunden werden kann.

Vor diesem Hintergrund wurde das Austrian Center for Law Enforcement Sciences (ALES) der Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Universität Wien von der Republik Österreich, vertreten durch das Bundesministerium für Inneres, mit Werkvertrag vom 16.3.2016 beauftragt, eine wissenschaftliche Stellungnahme zum Thema „Resilienz des Rechts im Krisenfall“ zu verfassen. Diese Stellungnahme wurde von ALES in Kooperation mit Frau Univ.-Prof. MMag. Dr. *Eva Schulev-Steindl*, LL.M vom Institut für Öffentliches Recht und Politikwissenschaft der Karl Franzens Universität Graz erarbeitet.

Entsprechend dem Auftrag bemühte sich ALES auch um drei themenrelevante Vorträge im Rahmen der ALES-Tagung 2016, die zum Thema „Freiheit versus Sicherheit“ am 20.6.2016 in Wien stattfand. Dabei handelte es sich – gereiht in alphabetischer Reihenfolge – um die Beiträge von Frau Univ.-Prof. Dr. *Katharina Pabel* zum Thema „Bewährungsproben des Rechtsstaats und Reaktionsmöglichkeiten im Rechtsschutzsystem der EMRK“, von Herrn Prof. Dr. *Stefan Voigt* zu „Notstandsverfassungen – Wer hat sie, wer nutzt sie und wem nutzen sie?“ und schließlich von Herrn Univ.-Prof. Dr. *Ewald Wiederin*, der „Das Recht des Staatsnotstands in Österreich“ behandelte. Diese Beiträge fanden auch Eingang in die vorliegende wissenschaftliche Stellungnahme.

Im Rahmen der Stellungnahme wurden auftragsgemäß aufbauend auf der Darstellung des Status quo in Österreich und einem Rechtsvergleich folgende Rechtsfragen behandelt:

1. Welche Krisenfälle erfordern unter Beachtung der Rechtslage in Österreich, Deutschland, Frankreich, Großbritannien und der Schweiz sowie allenfalls vom Auftragnehmer weiter ausgewählten Ländern eine gesetzliche Grundlage (auch im Aufgabenbereich des Bundesministeriums für Inneres)?
2. Wer soll unter welchen Bedingungen für wie lange einen Krisenfall ausrufen dürfen?
3. Welche Maßnahmen können in solchen Situationen zur Verfügung stehen und wer soll über die konkret zulässigen Maßnahmen im jeweiligen Krisenfall entscheiden können? Inwieweit wäre eine Eingriff in Grundrechte zulässig?
4. Welche Rechtsschutzmaßnahmen müssten in einer gesetzlichen Regelung vorgesehen werden und wie könnten entsprechende Rechtsakte an den Gesetzgeber rückgebunden werden?

Die wissenschaftliche Stellungnahme beinhaltet dementsprechend zunächst die Ergebnisse der Ist-Stands-Erhebung zu Österreich, Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Ungarn und der Schweiz. Für die Darstellung der nicht deutschsprachigen Rechtskreise stellte der Auftraggeber die aus seiner Sicht einschlägigen Rechtsgrundlagen in Übersetzung zur Verfügung. Im Weiteren folgen ein Ländervergleich zwischen den fremden Rechtsordnungen sowie eine Gegenüberstellung zur österreichischen Rechtslage. Basierend auf diesen Erkenntnissen runden Überlegungen zu möglichen Regelungsvarianten für die österreichische Rechtsordnung die Stellungnahme ab.

Die Verfasser dieser Stellungnahme haben sich dafür entschieden, verschiedene Regelungsmöglichkeiten aufzuzeigen und dabei auch begründete Empfehlungen abzugeben. Bei der Erarbeitung der dargelegten Regelungsvarianten wurde trotz der Notwendigkeit, Instrumentarien vorzusehen, die ein rasches und effizientes Handeln in einer Krise ermöglichen, besonderer Wert auf ein System von ausgewogenen *Checks and Balances* der Dringlichkeitsregelungen gelegt. Zu bedenken ist in der weiteren Diskussion, dass die einzelnen Bausteine eines möglichen Rechtsrahmens für gesamtstaatliche Krisenfälle stets in ihrer Wechselwirkung zueinander, aber auch zum restlichen Verfassungsgefüge auszuloten sind. Da es sich bei einem solchen besonderen Recht für gesamtstaatliche Krisenfälle um wesentliche Abweichungen von herkömmlichen Befugnissen der Legislative wie Exekutive handelt, sollte sich die letztlich getroffene (gesellschafts-)politische Entscheidung über ein Sonderregime für gesamtstaatliche Krisenfälle nicht nur möglichst harmonisch in das verfassungsmäßige Gesamtgefüge einpassen lassen, sondern sich auch auf eine breit und eingehend vorab geführte gesellschaftliche, politische und wissenschaftliche Diskussion stützen. Die vorliegende Stellungnahme versteht sich demgemäß als wesentlicher Beitrag zu dieser sachlichen Auseinandersetzung und als Grundlage für die weitere Debatte um Verfassungsbestimmungen zu gesamtstaatlichen Krisenfällen.

II. Der Krisenfall

A. Allgemeines

Zur Klärung der Frage, welche Krisenfälle Anknüpfungspunkt für eine Notstandsverfassung sein können, muss der **Begriff des (gesamt-)staatlichen Krisenfalls** definiert werden. Die Durchsicht des Schrifttums, der Rechtsakte und Dokumente ergibt, dass bisher viele Versuche unternommen wurden, Krisenfälle und Notstände zu definieren. Die Definitionen variieren einerseits und überlappen sich in manchen Bereichen andererseits, insbesondere deshalb, weil soziologische, politikwissenschaftliche und rechtliche Definitionen zusammentreffen.

Der Begriff der „Krise“ wird in der politikwissenschaftlichen Terminologie zur Kennzeichnung von „historisch signifikanten Konflikten und Wendepunkten in sozialen Ordnungen“ verstanden, die „eine Radikalität der sich bietenden Alternativen“ kennzeichnet.¹ Nach einer anderen Definition ist darunter allgemein eine „ungeplante, unerwartete, unkalkulierbare und unerprobte Lage“ zu verstehen, „die besondere Anforderungen an die Handelnden stellt“ und die „mittels der täglich befolgten Routinen in den mit ihr befassten Organisationen, Behörden und Unternehmen nicht beherrscht werden kann“.² Eine Krise zeichne sich durch eine „schwerwiegende Bedrohung, einen hohen Grad an Unsicherheit und unmittelbarem Handlungsbedarf“ aus.³

Diesen sehr allgemein gehaltenen Umschreibungen, die auf viele Situationen im politischen und gesellschaftlichen Geschehen zutreffen können, steht der in der Rechtswissenschaft verwendete Begriff des „**Staatsnotstands**“ gegenüber, der eine vitale Staatskrise, maW einen **Ausnahmestand** umschreibt.⁴ Dieser Begriff war schon Gegenstand einiger staatsrechtlicher Überlegungen. Nach *Friedrich Koja* wird als Staatsnotstand eine

„im hohen Maße gefährliche Situation angesehen, deren Überwindung die alsbaldige Anordnung und Durchführung bestimmter Maßnahmen dringend erforderlich macht, ohne dass dies mit den im Verfassungs- (und Gesetzes-) recht „normalerweise“ vorgesehenen Organkompetenzen, Verfahrensweisen und inhaltlichen Determinanten der Rechtserzeugung, d.h. im Wege des „ordentlichen“ Rechtssetzungsverfahrens, in der gebotenen Eile bewerkstelligt werden könnte.“⁵

Die nähere Analyse dieser Definition ergibt eine Kette von Tatbestandsmerkmalen, die kumulativ einen Staatsnotstand ausmachen. Es muss zunächst dem Staat eine bestimmte **Gefahr** drohen. Der Staat ist dann in Gefahr, wenn sein Bestand oder die Erfüllung wesentlicher Funktionen bedroht ist.⁶ Durch welche möglichen Krisenarten eine solche Gefahr drohen kann, wird noch zu untersuchen sein (Punkt II.B.4.). Weiters darf die Setzung von Rechtsakten (le-

¹ *Dreher* in Nohlen/Schultze (Hrsg), Lexikon der Politikwissenschaft (2010) 530.

² *Jäger*, Strategische Führung in Krisen, in *Jäger/Daun/Freudenberg* (Hrsg), Politisches Krisenmanagement (2016) 3 und 8.

³ *Herzog/Prior*, Krisenmanagement im internationalen Vergleich, Center for Security Studies, ETH Zürich (2013) 8.

⁴ Vgl *Jäger* in *Jäger/Daun/Freudenberg* (Hrsg), Politisches Krisenmanagement (2016) 8.

⁵ *Koja*, Der Staatsnotstand als Rechtsbegriff (1979) 18 mwN; siehe auch *Ermacora*, Allgemeine Staatslehre (1970) 860

⁶ Vgl *Koja*, Der Staatsnotstand als Rechtsbegriff (1979) 19, 21.

gislativer oder exekutiver Art) keinen Aufschub zulassen. Das Abwarten langwieriger Prozesse ist daher in einer solchen Krisensituation nicht möglich, weshalb von **Gefahr in Verzug** gesprochen werden kann.⁷ Schließlich ist der Staat mit seinen regulären Entscheidungsprozessen und Verfahrensabläufen auf eine solche krisenhafte Situation **nicht eingestellt**. Es müssen somit besondere Verfahren gewählt werden, um die drohende Gefahr bewältigen zu können. Der (gesamt-)staatliche Krisenfall lässt sich somit wie folgt beschreiben:

Eine **Gefahr für den Staat**,

- a) die bestimmte Maßnahmen dringend notwendig macht (**Gefahr in Verzug**) und
- b) für deren Bewältigung reguläre staatliche (Rechts-)Abläufe unzulänglich sind (**drohende Überforderung staatlicher Strukturen**).

In der Literatur wird dem Begriff des (gesamt-)staatlichen Krisenfalls auch jener des **Notfalls** entgegengestellt. Dieser beschreibt ein sachlich und persönlich eher abgegrenztes Ereignis, für das in der Rechtsordnung zahlreiche Regeln bestehen.⁸ Zu denken wäre etwa an ein größeres Busunglück, eine räumlich begrenzte Überschwemmung oder ein lokal begrenztes Schadensfeuer. Nur ein Notfall besonderen Ausmaßes kann daher nach dem hier zugrunde gelegten Verständnis einen (gesamt-)staatlichen Krisenfall auslösen.

Der in diesem Zusammenhang ebenfalls häufig verwendete Begriff der „**Katastrophe**“ (oder Englisch „disaster“) ist ein mögliches Phänomen, das einen (gesamt-)staatlichen Krisenfall auslösen kann. Zu denken wäre an Naturkatastrophen wie großflächige Überschwemmungen ebenso wie an Industrieunfälle oder sog „Blackouts“. Näher dazu unter Punkt II.B.4.a).

B. Gefahr für den Staat

1. Bezugspunkt der Gefahr

Bereits der Bezugspunkt der Gefahr für den Staat ist nicht leicht zu erfassen. Nach einer Ansicht ist der Staat als Rechtserscheinung zu verstehen, sodass eine Gefahr für diesen in erster Linie dann besteht, wenn die staatliche Rechtserzeugung, d.h. vor allem der Gesetzgebungsprozess, nicht mehr funktioniert.⁹ Das Funktionieren des **parlamentarischen Gesetzgebungsprozesses** ist freilich nur in sehr wenigen Fällen bedroht, etwa bei militärischer Besetzung des Staatsgebiets, innerem Aufruhr oder sonstigem Ausfall des parlamentarischen Gesetzgebers.¹⁰ Ein solches Verständnis von Staat und damit verbunden des (gesamt-)staatlichen Krisenfalls bedeutet einen sehr engen Anwendungsbereich der hier zu diskutierenden daran anknüpfenden Sonderregeln.

⁷ *Koja*, Der Staatsnotstand als Rechtsbegriff (1979) 19.

⁸ *Steiner*, Legistische Parameter für ein resilientes Recht – Versuch einer Themenlandkarte, in *von Lewinski* (Hrsg) Resilienz des Rechts (2016) 103.

⁹ Vgl *Ermacora*, Allgemeine Staatslehre (1970) 858; näher zu diesen Theorien *Koja*, Der Staatsnotstand als Rechtsbegriff (1979) 20 f.

¹⁰ Vgl *Koja*, Der Staatsnotstand als Rechtsbegriff (1979) 21; *Ermacora*, Allgemeine Staatslehre (1970) 860.

Nach anderer Ansicht sind der Staat und eine ihn bedrohende Krisensituation nicht auf die Gesetzgebung allein zu beschränken. Auch wenn die Gesetzgebung in Form des Parlaments noch handlungsfähig sei, aber etwa Justiz und Verwaltung in der Vollziehung der Gesetze behindert seien, könne eine Gefahr für den Staat und damit eine Krisensituation gegeben sein.¹¹ Versteht man den Staat – durchaus weiterhin als rechtliches Konstrukt – als Vereinigung von **Gesetzgebung, Justiz und Verwaltung**, ist es nur konsequent, eine Gefahr für diesen auch dann anzunehmen, wenn eine oder mehrere dieser Staatsfunktionen gefährdet sind, weil deren Handeln und Funktionieren behindert wird. So läge nach manchen Autoren der Krisenfall dann vor, wenn etwa die ordentlichen Gerichte geschlossen würden.¹² Fraglich ist, ob sich die Gefahr für einen Bereich des Staates als solchen (Gesetzgebung, Verwaltung, Justiz) ergeben muss oder auch ein **Teilbereich** betroffen sein kann. So wird auch der Begriff des „polizeilichen Notstands“ als „Gefahr für die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung und Sicherheit“ verwendet und damit auch zum Ausdruck gebracht, dass die teilweise Bedrohung staatlichen Funktionierens eine Krisensituation begründen kann.¹³ Auch eine solche Gefahr für einen wichtigen Teilbereich des Staates kann eine Staatsgefahr darstellen; sie unterscheidet sich von einer umfassenden Staatsgefahr nicht qualitativ, wohl aber quantitativ.¹⁴ Nicht das „Ob“ der Gefahr für den Staat ist bei einer solchen „Teilbereichsgefahr“ fraglich, sondern deren Umfang. Je nach Umfang der Gefahr werden sich ganz unterschiedliche Anforderungen an allfällige Notmaßnahmen ergeben. Eine solche Teilbereichsgefahr liegt auch dann vor, wenn nicht der ganze Staat von einer Krise betroffen ist, sondern ein Teilgebiet des Staates, etwa ein Bundesland. In diesem Fall ist der Teilbereich nicht sachlich, sondern örtlich zu verstehen.

Den bisherigen Ausführungen zum Staatsbegriff lagen dessen rechtliche Funktionen zu Grunde. Man kann den **Staat** aber durchaus auch als **Sozialgebilde** sehen und damit einen **umfassenden Begriff der Gefahr für den Staat** und damit des (gesamt-)staatlichen Krisenfalles generieren. Nach manchen könne eine solche Gefahr durch verschiedenste Ereignisse ausgelöst werden, wie etwa Krieg, Verfassungsnotstand, Beamtenstreik, Aufruhr, Wirtschafts- oder Finanznotstände, ausgedehnte Arbeitskonflikte, Epidemien und Naturkatastrophen.¹⁵ Eine Gefahr für den Staat kann demnach allgemein als „Störung des öffentlichen Lebens“ verstanden werden, die mit normalen Mitteln nicht behoben werden kann. Daher kann eine Gefahr für den Staat auch darin bestehen, dass die Versorgung mit Lebensmitteln, Wasser oder Energie, das Verkehrs- oder Transportwesen oder sonstige Bereiche der Daseinsvorsorge bedroht sind.¹⁶ In der aktuellen Terminologie könnte man auch von Bedrohungen für wesentliche Bereiche der kritischen Infrastruktur (vgl § 22 Abs 1 Z 6 SPG; § 74 Abs 1 Z 11 StGB) sprechen.¹⁷

¹¹ *Koja*, Der Staatsnotstand als Rechtsbegriff, (1979) 21 f mwN.

¹² *Friedrich*, Der Verfassungsstaat der Neuzeit (1953) 672 ff.

¹³ Vgl *Adamovich*, Handbuch des österreichischen Verfassungsrechts⁶, (1971) 106; *Ermacora*, Verfassungslehre 413, vgl auch die Ausführungen von *Koja*, Der Staatsnotstand als Rechtsbegriff, (1979) 23 f.

¹⁴ *Koja*, Der Staatsnotstand als Rechtsbegriff (1979) 24.

¹⁵ *Maunz*, Deutsches Staatsrecht²⁰ (1975) 203.

¹⁶ Vgl *Koja*, Der Staatsnotstand als Rechtsbegriff (1979) 26.

¹⁷ Zum Begriff auch Österreichisches Programm zum Schutz kritischer Infrastrukturen (APCIP); Masterplan 2014 des Bundeskanzleramts und des Bundesministeriums für Inneres, 2015; vgl auch *Beck, Caumanns et al*, in König/Popescu-Zeletin/Schliesky, (Hrsg), IT und Internet als kritische Infrastruktur (2014) 7 ff; zum Begriff aus Schweizer Sicht: *Schweizerische Eidgenossenschaft, Bundesamt für Bevölkerungsschutz*, Leitfaden kritischer Infrastrukturen (2015) 6.

Koja hat für eine solche außerhalb des Rechts angesiedelte Störung des Wirtschafts- oder Soziallebens den Begriff des „sozialen Notstands“ geprägt.¹⁸

Aufgrund der aktuellen Diskussion in Österreich und zur umfassenden Beleuchtung der gestellten Rechtsfragen wird dieser wissenschaftlichen Stellungnahme ein **umfassender Begriff der Gefahr für den Staat zugrunde gelegt**, der sowohl die Gefahr für Gesetzgebung, Rechtsprechung, Verwaltung, Teilbereiche derselben als auch sonstige Bedrohungen für das Funktionieren des Sozial- oder Wirtschaftslebens im Staat als solches oder einen Teilbereich des Staates erfasst.

Dieser Staatsgefahrbegriff wurde traditionell in **drei Kategorien** unterteilt: in eine „äußere Gefahr“, eine „innere Gefahr“ sowie einen „Katastrophenzustand“.¹⁹ Die Unterscheidung stellt lediglich darauf ab, woher die Ursache der Gefahr stammt.²⁰ Eine „**äußere Gefahr**“ wäre in erster Linie dann gegeben, wenn ein von einer fremden Staatsmacht ausgehender Angriff mit Waffengewalt auf das österreichische Staatsgebiet erfolgte. Da die Bewältigung einer solchen militärischen Bedrohung von außen Teil der militärischen Landesverteidigung ist und somit in die Zuständigkeit des BMLVS fällt, wird dieser Fall angesichts des Auftragsumfangs aus den hier behandelten Krisenkonstellationen ausgenommen.

Eine „**innere Gefahr**“ wäre dann gegeben, wenn der Bestand des Staates oder staatliche Abläufe durch Gewalt oder Gewaltdrohung gefährdet sind. Darunter fielen etwa auch ausgedehnte terroristische Attacken oder Drohungen, die das öffentliche Leben zumindest in Teilbereichen lahmlegen.

Ein **Katastrophenzustand** wäre eine weitreichende Bedrohung der Bevölkerung durch Naturkatastrophen, Pandemien oder wirtschaftliche Krisen (Versorgungsengpässe etc).²¹ Die Gemeinsamkeit besteht hier darin, dass es sich idR um keine willentlich herbeigeführten Krisenfälle handelt, sondern in aller Regel um Krisen, die durch Unfälle oder sonst außerhalb bewusster menschlicher Entscheidungen liegende Faktoren ausgelöst werden. Freilich können die Grenzen auch verschwimmen. Man denke an eine Pandemie, die gezielt durch einen terroristischen Akt mit biologischen Waffen ausgelöst wird.

Die historisch gewachsene **Unterscheidung** zwischen innerer und äußerer Gefahr **verliert aber in der heutigen Zeit zunehmend an Bedeutung**. Zum einen darf sie den Blick nicht darauf verstellen, dass sich die Gefahr stets im Inland manifestiert, somit auch die „äußere Gefahr“. Zum anderen kann sich aber auch eine Gefahr im Inland durch eine Bedrohung von außen ergeben, deren Abwendung in die Zuständigkeit der zivilen Sicherheitsbehörden fällt. Man denke an eine vom Ausland aus verbreitete Drohung eines groß angelegten Terrorangriffs im Inneren des Staatsgebiets.²² Da es in solchen Fällen grundsätzlich nicht um An-

¹⁸ *Koja*, Der Staatsnotstand als Rechtsbegriff (1979) 27.

¹⁹ *Koja*, Der Staatsnotstand als Rechtsbegriff (1979) 29; *Schweigmann*, in Nohlen/Schultze, Lexikon der Politikwissenschaft, (2010) 666; vgl auch das deutsche GG, das in Art 87a Abs 3 den „äußeren Notstand“ und in Art 87a Abs 4 den „inneren Notstand“ kennt, dazu näher *Petzoldt*, SLAK-Journal 2015, 69; näher dazu auch unter Punkt II.B.4.).

²⁰ Vgl zum deutschen Notstandsrecht *Seifert*, Gefahr in Verzuge (1963) 43 ff.

²¹ *Koja*, Der Staatsnotstand als Rechtsbegriff (1979) 29.

²² Vgl *Koja*, der Staatsnotstand als Rechtsbegriff (1979) 29.

wendungsfälle militärischer Landesverteidigung geht, werden diese Fälle – auch wenn die Ursache nicht im Inland zu finden ist – mitbehandelt, selbst wenn sie nach der klassischen Terminologie als „äußere Gefahr“ zu behandeln wären. Die folgenden Ausführungen werden daher auf die historische Unterscheidung zwischen innerer und äußerer Gefahr verzichten und auf die konkreten Phänomene, die eine Gefahr für den Staat auslösen können, Bezug nehmen (Punkt II.B.4.).

Nach einigen Autoren ist als Unterfall des Staatsnotstands auch die sog. „**Verfassungsstörung**“ (oder Verfassungskrise) zu sehen. Darunter wird eine „abnorme staatsrechtliche Lage“ verstanden, die nicht durch Faktoren außerhalb des staatlichen Gefüges ausgelöst wird, sondern durch solche im Inneren des Staates.²³ Im historischen Rückblick ist an eine sog. „Selbstausschaltung“ des Parlaments durch spezielle politische Konstellationen zu denken. Angesichts der Aufgabenstellung für diese wissenschaftliche Stellungnahme wird der Fokus allerdings primär auf durch **exogene Faktoren** ausgelöste Krisenfälle gelegt.²⁴

Zusammenfassend lässt sich die hier umschriebene Gefahr für den Staat als eine durch exogene Faktoren ausgelöste Gefahr für die Gesetzgebung, Verwaltung, Justiz, für einen Teilbereich dieser Staatsfunktionen oder sonst für das Sozial- oder Wirtschaftsleben beschreiben.

2. Beurteilungszeitpunkt

Ob eine solche Gefahr vorliegt, kann nur in einem **konkreten Entscheidungszeitpunkt** beurteilt werden. Wie es zu dieser Gefahr gekommen ist, ist für die Beurteilung des Vorliegens eines Krisenfalls unerheblich, weil die Bewältigung der akuten Krise Vorrang vor der Ursachenforschung hat. In aller Regel wird die Gefahr im oben beschriebenen Sinn plötzlich und unvorhergesehen eintreten (wie zB bei Terroranschlägen oder Naturkatastrophen)²⁵, weil anzunehmen ist, dass der Staat bei vorhersehbaren Krisen schon vorzeitig tätig wird und ein akutes Krisenmanagement nicht erforderlich sein wird. Das ist aber nicht zwingend.²⁶ Hat der Staat zur Bewältigung eines vorhergesehenen oder vorhersehbaren Ereignisses (zB einer wirtschaftlichen Krise oder einer Krise durch Migrationsbewegungen) aufgrund einer Fehleinschätzung oder aufgrund Säumigkeit die notwendigen Schritte unterlassen, kann dennoch von einem (gesamt-)staatlichen Krisenfall gesprochen werden, wenn im konkreten Beurteilungszeitpunkt alle Definitionsmerkmale desselben erfüllt sind. Das zeigt sich auch bei einem Blick in bestehende Notverordnungsrechte: So ist etwa die Nichtvorhersehbarkeit einer Bedrohung keine Anwendungsvoraussetzung für die Inanspruchnahme von Notrechten nach der schweizerischen Bundesverfassung; bleibt der dortige Gesetzgeber trotz einer vorliegenden typischen

²³ Vgl. *Heckel*, Diktatur, Notverordnungsrecht, Verfassungsnotstand: Archiv des öffentlichen Rechts 1932, 257 ff; *Kreutzer*, Der Ausnahmezustand im deutschen Verfassungsrecht, in *von Fraenkel* (Hrsg) Der Staatsnotstand, 1965, 9 ff; *Koja*, Der Staatsnotstand als Rechtsbegriff (1979) 29 ff.

²⁴ Für eine Einbeziehung der Fälle der Verfassungsstörung (wenn auch die Kritik nachvollziehend) *Koja*, Der Staatsnotstand als Rechtsbegriff (1979) 30.

²⁵ Vgl. *The John Hopkins and the International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies*, Public Health Guide for Emergencies, Disaster definitions 26.

²⁶ Dass es im Bereich des Krisenmanagements auch andere, nämlich „schleichende“ oder „chronische“ Krisen geben kann, heben *Herzog/Prior*, Krisenmanagement im internationalen Vergleich, Center for Security Studies, ETH Zürich (2013), 9 hervor.

und erkennbaren Gefahrenlage und in Kenntnis der Problematik untätig, kommt ein Rückgriff auf Art 185 Abs 3 schwBVerf dennoch in Betracht (dazu näher Punkt IV.B.).²⁷ Unabhängig von dieser Frage ist bei Fehleinschätzung oder Säumnis des Staates die Frage einer allfälligen Staatshaftung oder Entschädigung für Bürger zu diskutieren, die durch Notmaßnahmen Grundrechtseingriffe hinnehmen mussten.

Die Relevanz der Situation im Beurteilungszeitpunkt hat allerdings umgekehrt zur Folge, dass ein (gesamt-)staatlicher Krisenfall **nicht vorzeitig erklärt** werden kann, wenn sich die Gefahr erst in einem späteren Zeitpunkt in der Zukunft realisieren wird. Sieht daher der Staat voraus, dass es in einem Jahr zu einer relevanten Gefahr für den Staat kommen wird, kann er – und muss er – in diesem Moment noch Maßnahmen treffen, um die kommende Krise abzuwenden oder sonst zu bewältigen.²⁸ Der (gesamt-)staatliche Krisenfall ist aber im jetzigen Zeitpunkt noch nicht eingetreten.

3. Ausmaß der Gefahr

Insbesondere wenn es um die Bedrohung von Teilbereichen des Staates oder um den sog sozialen Notstand geht, spielt die Beurteilung des **Ausmaßes der Gefahr** eine wichtige Rolle. So kann auch in steigender Arbeitslosigkeit oder in ethnischen Zusammenstößen zwischen Volksgruppen eine Gefahr für das (friedliche) Sozialleben bestehen, ohne dass damit von einem echten (gesamt-)staatlichen Krisenfall gesprochen werden kann, der Notmaßnahmen rechtfertigt. Die Gefahr, dass der Krisenbegriff überdehnt wird, besteht aber trotz eines umfassenden Verständnisses der Gefahr für den Staat nicht, wenn man die entscheidenden Merkmale dieser Gefahr, nämlich Gefahr in Verzug und drohende Überforderung staatlicher Strukturen (siehe Punkt II.C. und D.) gleichsam als Korrektiv versteht. Zwar können viele Umstände eine Staatsgefahr begründen, von einer Gefahr im Sinne eines (gesamt-)staatlichen Krisenfalls kann aber nur gesprochen werden, wenn sie ein akutes Tätigwerden erfordert und sich reguläre Bewältigungsprozesse als unzulänglich erweisen.

4. Phänomene, die eine Gefahr für den Staat auslösen können

Im Folgenden soll untersucht werden, welche realen Phänomene typischerweise eine solche Gefahr für den Staat begründen können. Ausgehend von der Einteilung in innere Gefahren und Katastrophen lassen sich folgende Szenarien definieren, die zu einer Staatskrise im soeben beschriebenen Sinn führen können:

- a) Katastrophen,
- b) Terrorismus,
- c) Pandemien,
- d) sonstige Phänomene.

²⁷ Künzli, Basler Kommentar zur Bundesverfassung (2015) Art 185 Rz 28.

²⁸ Ebenso Zwitter, in Zwitter, Notstand und Recht 25.

a) „Katastrophe“

Als Katastrophenfall kommen in erster Linie **Naturkatastrophen** wie großflächige Überschwemmungen, Erdbeben, uä in Betracht.²⁹ Insbesondere die globale Wetterentwicklung lässt auch in Zukunft vermehrt extreme Wetterphänomene und damit mögliche Katastrophenfälle erwarten³⁰, die auch zu einem (gesamt-)staatlichen Krisenfall führen können. Weiters sind **anthropogene Katastrophen** wie Verkehrskatastrophen, Kraftwerksunfälle oder Industriegatastrophen zu nennen.³¹ Die Katastrophe (in der englischsprachigen Literatur als „disaster“ bezeichnet) ist somit eines von mehreren Szenarien des hier behandelten Krisenfalls.³²

Bei näherer Betrachtung des Katastrophenbegriffs wird deutlich, dass **nicht jede Katastrophe** einen (gesamt-)staatlichen Krisenfall in dem hier behandelten Sinn auslöst. So definiert das Staatliche Krisen- und Katastrophenschutz-Management der Republik Österreich (.SKKM) eine Katastrophe als „Ereignis, bei dem Leben oder Gesundheit einer Vielzahl von Menschen, die Umwelt oder bedeutende Sachwerte in außergewöhnlichem Ausmaß gefährdet oder geschädigt werden und die Abwehr oder Bekämpfung der Gefahr oder des Schadens einen durch die Behörde koordinierten Einsatz der dafür notwendigen Kräfte und Mittel erfordert“.³³ Diese Definition ähnelt stark den Katastrophendefinitionen in den Katastrophenschutzgesetzen der Länder in Deutschland: So definiert § 1 Abs 2 des Katastrophenschutzgesetzes des Landes Niedersachsen einen Katastrophenfall als „*Notstand, bei dem Leben, Gesundheit, die lebenswichtige Versorgung der Bevölkerung, die Umwelt oder erhebliche Sachwerte in einem solchen Maße gefährdet oder beeinträchtigt sind, dass seine Bekämpfung durch die zuständigen Behörden und die notwendigen Einsatz- und Hilfskräfte eine zentrale Leitung erfordert.*“ Die ähnlich formulierten Katastrophenschutzgesetze der übrigen Länder in Deutschland verstehen zusammenfassend eine Katastrophe als „Geschehen, das Leben oder Gesundheit zahlreicher Menschen, die Umwelt, erhebliche Sachwerte oder die lebensnotwendige Versorgung der Bevölkerung in ungewöhnlichem Maß gefährdet oder schädigt“.³⁴ Eine Gefährdung oder Schädigung

²⁹ Vgl Nationale Risikoanalyse, Öffentliche Sicherheit 11-12/2014, 30; Bundesministerium des Innern (D), Schutz Kritischer Infrastrukturen – Basisschutzkonzept 11; *Pratzler-Wanczura*, Quo Vadis Risk Governance? – Zielvereinbarungen für den effektiven und effizienten Umgang mit Risiken, in Lange/Endreß/Wendekamm (Hrsg), *Versicherheitslichung des Bevölkerungsschutzes* (2013) 91 f.

³⁰ Vgl Staatliches Krisen- und Katastrophenschutz- Management (.SKKM), Bundesministerium für Inneres 2011, 7 ff.

³¹ Bundesministerium für Inneres, Staatliches Krisen- und Katastrophenschutz- Management (.SKKM), *Rechtliche und organisatorische Grundlagen*, 2. Auflage, 2013, 11. Die an dieser Stelle auch genannten konflikt- oder krisenbedingten Katastrophen wurden aus bereits genannten Gründen als „äußere Gefahr“ ausgeklammert; Bundesministerium des Innern (D), Schutz Kritischer Infrastrukturen – Basisschutzkonzept 12; zu Katastrophen durch menschliches Versagen näher *Schaub*, *Der Mensch als Problem und Problemlöser. Systemische Analyse zur Unterstützung von Entscheidern im Krisenmanagement*, in Jäger/Daun/Freudenberg (Hrsg), *Politisches Krisenmanagement* (2016) 35 ff; *The John Hopkins and the International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies*, *Public Health Guide for Emergencies*, *Disaster definitions* 27.

³² Zum Begriff „Katastrophe“ als Teilmenge des Begriffs „Krise“ : *Grimm*, *Menschliche Reaktionen in Naturkatastrophen und technologischen Krisensituationen: Ergebnisse einer explorativen Befragung von Überlebenden zur konzeptuellen Entwicklung eines standardisierten Instruments für das retrospektive Assessment*, Diss Univ. Greifswald (2012) 7. Zu den unterschiedlichen methodologischen Zugängen zum Begriff „disaster“ *Porfiriev*, *Disaster and Disaster Areas: Methodological Issues of Definition and Delineation*, *International Journal of Mass Emergencies and Disasters*, 1995, Vol 13, No. 3, 286 ff; etwas abweichend *Reinhart*, *SIAC-Journal* 2009, 69, der eine „Katastrophe“ als gesteigerte Form der „Krise“ ansieht.

³³ Bundesministerium für Inneres, Staatliches Krisen- und Katastrophenschutz- Management (.SKKM), *Rechtliche und organisatorische Grundlagen*, 2. Auflage, 2013, 8.

³⁴ So zusammengefasst von *Kuschevski*, *Polizeiliches Krisenmanagement im Katastrophenschutz – Handeln zwischen Hierarchie und Konsens*, in Lange/Endreß/Wendekamm (Hrsg), *Versicherheitslichung des Bevölkerungsschutzes* (2013) 113; so auch *Gusy*, *Katastrophenschutzrecht – zur Situation eines Rechtsgebietes im Wandel*, in Lange/Endreß/Wendekamm (Hrsg), *Versicherheitsli-*

gung vieler Menschen, der Umwelt oder großer Sachwerte ebenso wie die Notwendigkeit der Koordinierung und zentralen Leitung sind weit weniger als die *Überforderung* staatlicher Strukturen und Prozesse als solcher. In einem regulären Katastrophenfall kann daher der Staat *als Ganzes* seine üblichen Prozesse zur Bewältigung der Gefahr oder des Schadens anwenden. Gerade dazu sind die genannten Managementpläne geschaffen worden. Eine Katastrophe erreicht den Level eines (gesamt-)staatlichen Krisenfalls nur, wenn der Staat trotz akuter Handlungsnotwendigkeit mit den gewöhnlichen Mitteln gerade nicht das Auslangen finden kann.³⁵

Eine Katastrophe kann allenfalls das Ausmaß eines Krisenfalles **in regionaler Hinsicht** erreichen, wenn die *örtlichen Strukturen* überfordert wären und daher eine überregionale Koordinierung notwendig erscheint. Die Notwendigkeit der Koordinierung ist – wie bereits gezeigt – ein Erkennungsmerkmal des Katastrophenfalls, nicht aber eines (gesamt-)staatlichen Krisenfalls per se.

b) „Terrorismus“

Der Begriff Terrorismus ist in der aktuellen gesellschaftlichen Diskussion um Sicherheit omnipräsent. Aus soziologischer Sicht kann Terrorismus definiert werden als „planmäßig vorbereitete Gewaltanschläge gegen eine politische Ordnung aus dem Untergrund heraus“ [...], „die vor allem Unsicherheit und Schrecken verbreiten, daneben bei bestimmten Bevölkerungsgruppen aber auch Schadenfreude und Sympathie für die Täter wecken sollen“.³⁶ Entscheidend ist also die Zielrichtung des Gewaltakts, der ihn gegenüber sonstigen Formen der Kriminalität hervorhebt. Diese besondere Zielgerichtetheit terroristischer Akte spiegelt sich auch in den rechtlichen Definitionen wider.

So definiert der **Rahmenbeschluss des Rates vom 13. Juni 2002 zur Terrorismusbekämpfung**³⁷ in Art 1 die terroristischen Straftaten und in Art 2 Straftaten in Zusammenhang mit einer terroristischen Vereinigung. Darunter sind dort genannte vorsätzliche Tathandlungen zu verstehen, wenn sie mit einer „**terroristischen Zielsetzung**“ begangen werden. Eine solche liegt gem Art 1 des RB vor, wenn Straftaten mit dem Ziel begangen werden,

- die Bevölkerung auf schwer wiegende Weise einzuschüchtern oder
- öffentliche Stellen oder eine internationale Organisation rechtswidrig zu einem Tun oder Unterlassen zu zwingen oder

chung des Bevölkerungsschutzes (2013) 208; vgl auch *Pohlmann*, Rechtliche Rahmenbedingungen der Katastrophenbewältigung (2012) 47 ff.

³⁵ Die Begriffe Katastrophe und Krise gleichsetzend allerdings *Steiner*, in *von Lewinski* (Hrsg) Resilienz des Rechts (2016) 103.

³⁶ *Waldmann*, Zur Erklärung und Prognose von Terrorismus, in *Kemmesies* (Hrsg) , Terrorismus und Extremismus - der Zukunft auf der Spur (2006) 255; ähnlich *Preuß*, Terrorismus und innere Sicherheit, Eine Untersuchung der politischen Reaktionen in Deutschland auf die Anschläge des 11. September 2001 (Diss Univ. Leipzig, 2012, 30); zu Definitionsproblemen im internationalen Kontext *Holley*, Das Recht der internationalen Terrorismusbekämpfung, 2010, 15 ff.

³⁷ ABl L 164/3, 22.06.2002; zuletzt geändert durch Rahmenbeschluss 2008/919/JI des Rates vom 28. November 2008 zur Änderung des Rahmenbeschlusses 2002/475/JI zur Terrorismusbekämpfung, ABl L 330/21, 09.12.2008). Mit dieser Änderung wurde der Katalog der Straftaten im Zusammenhang mit terroristischen Aktivitäten des Art 3 RB erweitert.

- die politischen, verfassungsrechtlichen, wirtschaftlichen oder sozialen Grundstrukturen eines Landes oder einer internationalen Organisation ernsthaft zu destabilisieren oder zu zerstören.

Zudem müssen die Straftaten geeignet sein,

- ein Land oder eine internationale Organisation ernsthaft zu schädigen (Art 1 Abs 1 RB).

Art 3 des in Verhandlung befindlichen Vorschlages für eine Richtlinie, die den genannten Rahmenbeschluss ersetzen soll, enthält eine idente Definition terroristischer Straftaten.³⁸

In der **österreichischen Rechtsordnung** wird die terroristische Straftat in § 278c StGB definiert. Nach § 278c Abs 1 StGB ist darunter die Begehung einer der folgenden strafbaren Handlungen zu verstehen:

1. Mord (§ 75),
2. Körperverletzungen nach den §§ 84 bis 87,
3. erpresserische Entführung (§ 102),
4. schwere Nötigung (§ 106),
5. gefährliche Drohung nach § 107 Abs. 2,
6. schwere Sachbeschädigung (§ 126) und Datenbeschädigung (§ 126a), wenn dadurch eine Gefahr für das Leben eines anderen oder für fremdes Eigentum in großem Ausmaß entstehen kann,
7. vorsätzliche Gemeingefährungsdelikte (§§ 169, 171, 173, 175, 176, 177a, 177b, 178) oder vorsätzliche Beeinträchtigung der Umwelt (§ 180),
8. Luftpiraterie (§ 185),
9. vorsätzliche Gefährdung der Sicherheit der Luftfahrt (§ 186),
- 9a. Aufforderung zu terroristischen Straftaten und Gutheißung terroristischer Straftaten (§ 282a) oder
10. eine nach § 50 des Waffengesetzes 1996 oder § 7 des Kriegsmaterialgesetzes strafbare Handlung,

wenn die Tat geeignet ist, eine **schwere oder längere Zeit anhaltende Störung des öffentlichen Lebens** oder eine **schwere Schädigung des Wirtschaftslebens** herbeizuführen, und mit dem Vorsatz begangen wird, die Bevölkerung auf schwerwiegende Weise **einzuschüchtern**, öffentliche Stellen oder eine internationale Organisation zu einer Handlung, Duldung oder Unterlassung **zu nötigen** oder die politischen, verfassungs-

³⁸ Vorschlag für eine RL des Europäischen Parlaments und des Rates zur Terrorismusbekämpfung und zur Ersetzung des Rahmenbeschlusses 2002/475/JI zur Terrorismusbekämpfung von 2.2.2015, COM(2015) 625 final.

rechtlichen, wirtschaftlichen oder sozialen Grundstrukturen eines Staates oder einer internationalen Organisation ernsthaft **zu erschüttern oder zu zerstören**.³⁹

Die genannten Definitionen machen deutlich, dass die Begehung einer terroristischen Straftat allein nicht in jedem Fall einen (gesamt-)staatlichen Krisenfall auslöst. So kann ein begrenzter Anschlag durch seine spezielle Intention als terroristisch einzuordnen, aber in seinen Auswirkungen nicht anders zu beurteilen sein als ein sonstiger Gewaltakt. Ähnlich wie bei Katastrophen muss erst eine weitreichende Auswirkung eines terroristischen Angriffs hinzutreten, der sich aus den Elementen „**Gefahr in Verzug**“ und „**drohendes Staatsversagen**“ ergibt. Bei **weitreichenden Terrorattacken** mit zahlreichen Opfern und einer Überforderung herkömmlicher polizeilicher, medizinischer und politischer Entscheidungsprozesse kann ein Terroranschlag aber Grund für einen Krisenfall im oben beschriebenen Sinn sein. Zu denken wäre an koordinierte Anschläge, die das öffentliche Leben des Staates oder zumindest Teile desselben zum Erliegen bringen, ähnlich wie bei den Anschlägen in Paris des Jahres 2015.

c) „Pandemie“

Der Begriff der **Pandemie** umschreibt eine grenzüberschreitende (weltweit oder grenzüberschreitend über ein sehr weites Gebiet wirkende) Epidemie, die eine große Anzahl von Menschen betrifft („*an epidemic occurring worldwide, or over a very wide area, crossing international boundaries and usually affecting a large number of people*“).⁴⁰ Eine besondere Schwere der Erkrankung wird nicht gefordert. Da es sich um eine spezifische Form der Gefahr handelt, die sich von sonstigen Katastrophenfällen unterscheidet und spezielle Abwehrmaßnahmen erfordert, bietet sich an, diese Gefahr eigens zu behandeln.

Aus nationaler Sicht kann auch eine **Epidemie**, also eine ansteckende Erkrankung für Menschen, die sich innerhalb der Staatsgrenzen abspielt, dennoch aber eine große Anzahl von Menschen trifft und so zu einem raschen Handeln zwingt und zu einer Überforderung staatlicher Strukturen führt (siehe Punkt II.D.), einen Krisenfall auslösen. Umgekehrt spielt eine Pandemie nur dann eine Rolle als krisenauslösendes Ereignis, wenn die übertragene Krankheit auch eine **gewisse Schwere** aufweist. Ansonsten wäre ein rasches Handeln nicht zwingend nötig und eine Überforderung staatlicher Strukturen typischerweise nicht zu befürchten.

d) Zu sonstigen Phänomenen, die einen (gesamt-)staatlichen Krisenfall auslösen können

Natur- und menschenverursachte Katastrophen, Terroranschläge und Pandemien/Epidemien sind nur Beispiele für Phänomene, die den Staat in einer bestimmten Situation in Gefahr bringen, dringendes Tätigwerden erfordern und staatliche Strukturen überfordern können. In der aktuellen Diskussion spielte auch eine Überforderung des Staates, nämlich seines Flüchtlings- und Asylwesens sowie seiner Transportinfrastruktur durch massive Migrationströme eine

³⁹ Zu den näheren Voraussetzungen *Plöchl* in WK-StGB² § 278c Rz 3 ff.

⁴⁰ *Last*, A dictionary of epidemiology⁴, Oxford University Press 2001; wiedergegeben bei European Center for Disease Prevention and Control, http://ecdc.europa.eu/en/healthtopics/pandemic_preparedness/basic_facts/Pages/definition_of_pandemic.aspx, abgerufen am 3.8.2016.

zentrale Rolle. Es ist aber nicht auszuschließen, dass in Zukunft ganz andere, bisher nicht vorhersehbare Phänomene auftreten, die das Potenzial haben, einen (gesamt-)staatlichen Krisenfall hervorzurufen. Zu denken wäre etwa auch an gewaltsame Unruhen im Inneren. Es ist daher derzeit nicht sachgerecht, Migrationsströme als eigenständiges, eine Staatsgefahr auslösendes Phänomen zu definieren, auch wenn die neu eingeführte Verordnungsermächtigung des § 36 AsylG⁴¹ daran anknüpft, dass die „Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung und der Schutz der inneren Sicherheit gefährdet“ sind. Vielmehr macht es zur Kategorisierung der typischen Phänomene Sinn, eine **Generalklausel** zu formulieren, die auch andere aktuell auftretende Erscheinungsformen mit umfasst, die die Definitionsmerkmale der Gefahr im Verzug und der drohenden Überforderung staatlicher Strukturen erfüllen.

Die Schaffung einer Generalklausel birgt allerdings einerseits die Gefahr, dass sie – wie alle unbestimmten Gesetzesbegriffe – in der Praxis potentiell eine zu breite, vom Gesetzgeber nicht intendierte Anwendung findet. Andererseits erscheint eine solche Generalklausel als dringend notwendig und sachgerecht, weil eine zu enge oder zu kasuistische Aufzählung der möglichen Szenarien riskiert, nicht bedachte oder bislang womöglich unbekannte Krisenfälle unregelt zu lassen und somit den nötigen Handlungsspielraum zur Bewältigung der Krise zu sehr zu beschränken. Zur Lösung dieses Spannungsverhältnisses bietet sich an, eine möglichst wirksame Kontrolle durch bestimmte Verfahrensregeln zu schaffen (näher Punkt IX.). Durch wirksame Kontrolle und die Verpflichtung zur Einhaltung bestimmter Verfahrensschritte kann die Gefahr der zu extensiven Interpretation der Gefahrensituation und der missbräuchlichen Verwendung der Sonderregeln für den (gesamt-)staatlichen Krisenfall minimiert werden.

C. Gefahr in Verzug

Die soeben beschriebene Gefahr kann nur dann einen (gesamt-)staatlichen Krisenfall auslösen, wenn sie **rasches Entgegenwirken** durch staatliche Stellen erfordert. Ein rasches Handeln ist dann notwendig, wenn staatliche Untätigkeit den eingetretenen oder drohenden Schaden vergrößern würde. Zu denken ist an die Abwendung einer drohenden Gefahr ebenso wie an das wirkungsvolle Management eines bereits eingetretenen Schadens. Das Vorliegen einer Gefahr für den Staat im Sinne der obigen Definition **indiziert das Vorliegen von Gefahr in Verzug**. Weitreichende terroristische Attacken, Katastrophen und Pandemien erfordern in aller Regel rasches staatliches Handeln.

Auch die Frage, ob Gefahr in Verzug vorliegt, kann nur konkret im Beurteilungszeitpunkt festgestellt werden. Entscheidend ist, ob akut ein Gebot raschen Handelns bejaht werden muss. Ob der Staat möglicherweise die aufkommende Gefahr schon vorhergesehen hat oder hätte vorhersehen müssen, ist wie zur Beurteilung der Staatsgefahr selbst (Punkt II.B.2.) aus Sicht des (gesamt-)staatlichen Krisenfalls irrelevant. Die Frage der politischen Verantwortlichkeit

⁴¹ Eingeführt durch BGBl I 2016/24.

für allfällige Versäumnisse in Bezug auf rechtzeitige Präventionsmaßnahmen ist nicht Gegenstand dieser wissenschaftlichen Stellungnahme.

Entscheidend für die Beurteilung eines (gesamt-)staatlichen Krisenfalls ist also, ob das rasche staatliche Handeln durch reguläre staatliche Akte ermöglicht werden kann und die gängigen Mechanismen staatlicher Entscheidungsfindung ausreichen oder ob es aufgrund der akuten Situation eines anderen Instrumentariums bedarf. Damit ist das entscheidende dritte Tatbestandselement des (gesamt-)staatlichen Krisenfalls, die Überforderung staatlicher Strukturen, angesprochen.

D. Drohende Überforderung staatlicher Strukturen

Das entscheidende weitere Merkmal für das Vorliegen eines (gesamt-)staatlichen Krisenfalls im hier beschriebenen Sinn ist die drohende Überforderung staatlicher regulärer Entscheidungsstrukturen und damit letztlich ein drohendes (Teil-)Staatsversagen.⁴² Dies ist der Fall, wenn die Gefahr und die sich daraus ergebende Dringlichkeit staatlichen Handelns besonders groß sind. Dieses Merkmal grenzt somit mit regulären Mitteln bewältigbare Notsituationen (zB kleinflächige Überschwemmungen, ein in seinen Auswirkungen begrenzter Terroranschlag) von echten (gesamt-)staatlichen Krisenfällen ab. Gleichzeitig lässt sich dieses Merkmal sehr schwer konkret definieren. Je nach betroffener Staatsfunktion bzw je nach betroffenem Teilbereich des Staates kann sich die Überforderung staatlicher Entscheidungsstrukturen auf verschiedene Weise zeigen. So kann eine Pandemie eine Überforderung des öffentlichen Gesundheitswesens mit sich bringen, eine ausgedehnte Naturkatastrophe hingegen das Zusammenbrechen der Versorgung mit Gütern der Daseinsvorsorge befürchten lassen.

III. *Stefan Voigt*⁴³: Notstandsverfassungen – Wer hat sie, wer nutzt sie und wem nützen sie?

Zur Veranschaulichung der internationalen Verbreitung von Notstandsverfassungen folgt exemplarisch die Kurzdarstellung einer Untersuchung des *Minerva Center for the Rule of Law under Extreme Conditions* aus verfassungsökonomischer Sicht, die Prof. Voigt bei der ALES-Tagung 2016 vorgestellt hat.

Zusammenfassung: Neun von zehn Ländern haben Notstandsverfassungen. Zwei Drittel aller Länder haben sie in den letzten 30 Jahren mindestens einmal genutzt. Dennoch wissen wir sehr wenig über Notstandsverfassungen: Unter welchen Bedingungen werden sie eingeführt? Gibt es eine Anzahl „typischer“ Notstandsverfassungen? Welche Staaten ziehen welche

⁴² *Zwitter*, in *Zwitter, Notstand und Recht*, 24 f behandelt diesen Aspekt unter dem Begriff „Vollzugsnotstand“.

⁴³ *Stefan Voigt* ist Universitätsprofessor und Direktor des Instituts für Recht & Ökonomik der Universität Hamburg. Es handelt sich bei diesem Kapitel um das um Fußnoten erweiterte Manuskript des von Prof. Voigt im Rahmen der ALES-Tagung 2016 zum Thema „Freiheit versus Sicherheit“ gehaltenen Vortrags. Dieser Beitrag wird auch im ALES-Tagungsband publiziert.

Typen vor? Unter welchen Bedingungen wird der Notstand tatsächlich ausgerufen? Tragen Notstandsverfassungen dazu bei, dass Gesellschaften besser mit Ausnahmesituationen fertig werden? Erste Antworten auf diese Fragen sind in diesem Beitrag zusammengefasst.

Stichworte: Notstandsverfassung, Ausnahmezustand, état de siege, Konstitutionenökonomik

A. Einleitung

Zu jedem beliebigen Zeitpunkt lebt ein großer Teil der Menschheit unter einem von einer Regierung ausgerufenen Ausnahmezustand. Zwischen 1985 und 2014 haben mindestens 137 Länder mindestens einmal einen Ausnahmezustand deklariert. Das entspricht ziemlich genau zwei Drittel aller Staaten. In einigen Ländern ist der Ausnahmezustand sogar die Regel geworden: Syrien befindet sich seit 1920 ununterbrochen im Ausnahmezustand, Israel hat ihn seit der Gründung 1948 nie verlassen und Ägypten hat seit 1981 fast durchgehend im Ausnahmezustand gelebt.

Die Ausrufung eines Ausnahmezustands hat weitreichende Folgen. So geht ein Ausnahmezustand regelmäßig mit einer Verschiebung der Gewaltenteilung einher: die Exekutive dehnt ihre Gewalt zulasten der Legislative und häufig auch der Judikative aus. Ein Ausnahmezustand bedeutet aber auch, dass bestimmte Bürgerrechte eingeschränkt werden.

Derzeit haben ziemlich genau neun von zehn Staaten ihre Vorkehrungen zum Ausnahmezustand in ihrer Verfassung verankert. Der Einfachheit halber bezeichnen wir die Teile der Verfassung, die sich mit den Vorkehrungen zum Ausnahmezustand beschäftigen hier als *Notstandsverfassung*.

Wenn man die potentielle Relevanz von Notstandsverfassungen sowohl in Bezug auf den Schutz individueller Rechte als auch auf die Gewaltenteilung an sich einerseits und die Häufigkeit, mit der Regierungen Ausnahmezustände ausrufen andererseits berücksichtigt, dann ist es erstaunlich, wie wenig wir über Notstandsverfassungen wissen. Im hier vorliegenden Aufsatz fasse ich einige der bisher in einem größeren Forschungsprojekt erlangten Einsichten zusammen. Das Forschungsprojekt führe ich gemeinsam mit Christian Bjørnskov von der Universität Aarhus durch. Es ist Teil des *Minerva Center for the Rule of Law under Extreme Conditions*, das gemeinsam von den Universitäten Haifa und Hamburg getragen wird.

Der Aufsatz hat folgende Gliederung: Im nächsten Abschnitt geht es um die Frage, welche Länder überhaupt Notstandsverfassungen einführen und ob bestimmte Ländereigenschaften systematisch mit bestimmten Eigenschaften der jeweiligen Notstandsverfassung korreliert sind („wer hat Notstandsverfassungen?“). Bevor einige Vermutungen dazu entwickelt und empirisch überprüft werden, gebe ich einen kurzen Überblick über die Entwicklung von Notstandsverfassungen. In Abschnitt drei wird dann gefragt, unter welchen Bedingungen Notstandsverfassungen genutzt werden in dem Sinn, dass Regierungen einen Ausnahmezustand ausrufen („wer nutzt sie?“). Abschnitt vier des Aufsatzes beschäftigt sich mit der Frage, ob Notstandsverfassungen effektiv sind in dem Sinn, dass die in ihnen proklamierten Ziele (effektiv) erreicht werden („wem nützen sie?“). Der letzte Abschnitt enthält nicht nur eine sehr

knappe Zusammenfassung, sondern widmet sich hauptsächlich möglichen Implikationen der bisher vorliegenden Erkenntnisse.

B. Wer hat Notstandsverfassungen?

1. Trends

Notstandsverfassungen haben nur dann eine Funktion, wenn die Kompetenzen der Regierung konstitutionell begrenzt sind. Regierungen, deren Kompetenzen immer schon unbegrenzt sind, benötigen keine Klauseln, welche die Ausdehnung ihrer Kompetenzen vorsehen. Absolutistische Regierungen benötigen also keine Notstandsverfassungen. Tatsächlich beginnt der Siegeszug der Notstandsverfassungen in der Moderne mit der französischen Revolution.⁴⁴

Bis Mitte des 19. Jahrhunderts hatten die meisten Länder, deren Rechtssysteme direkt oder indirekt von Frankreich beeinflusst wurden, bereits Notstandsverfassungen. Dies gilt nicht nur für die Verfassungen Spaniens und Portugals, sondern auch für fast alle Verfassungen Lateinamerikas. Bis 2011 hatten 90 Prozent aller Länder weltweit ihre Notstandsbestimmungen in ihrer Verfassung verankert.⁴⁵

Viele Verfassungen nennen explizit bestimmte Ereignisse, die die Ausrufung eines Ausnahmezustands rechtfertigen können. Wenn man vergleicht, welcher Prozentsatz der jeweiligen Notstandsverfassungen bestimmte Ereignisse nennt, dann zeigt sich, dass die Prozentsätze in allen Ereigniskategorien sich von 1950 bis 2011 zum Teil erheblich erhöht haben: „Krieg/Aggression“ wurde 1950 in 31,9% Prozent aller Notstandsverfassungen als Ereignis genannt, das die Ausrufung eines Ausnahmezustandes rechtfertigen kann. Dieser Anteil hatte sich bis 2011 auf 86,6% erhöht. Notstandsverfassungen sind also umfassender in dem Sinne geworden, dass mehr Ereignisse von ihnen abgedeckt werden.

Gibt es in Bezug auf die Kompetenz, welche die Exekutive im Fall eines Ausnahmezustands genießt, eine ähnliche Tendenz? Um diese Frage beantworten zu können, haben wir den *Index of Emergency Powers* (INEP) konstruiert. Dieser Index besteht aus sechs Variablen, mit denen das Procedere des Ausrufens eines Notstands einerseits und die mit dem Notstand selbst verbundenen Kompetenzen für die Regierung andererseits abgedeckt werden. Ökonomisch interpretiert kann man die Schwierigkeit, einen Notstand überhaupt auszurufen zu können, auch als die *Kosten* des Verfahrens bezeichnen. Die Kompetenzen, die der Regierung dann zusätzlich zustimmen, wären entsprechend als deren *Nutzen* zu bezeichnen. Im Indikator befinden sich drei Variablen, die die Kostenseite abdecken und drei weitere Variablen, die die Nutzen-seite abdecken.

Auf der Kostenseite wird gefragt, (1) wer über die Kompetenz verfügt, einen Ausnahmezustand auszurufen, (2) wer einer Ausrufung zustimmen muss und (3) welche Ereignisse eine Ausrufung

⁴⁴ Der Verweis „in der Moderne“ ist notwendig, weil Notstandsregeln bereits im republikanischen Rom genutzt wurden.

⁴⁵ Die Quelle für sämtliche Informationen zu Zahl und Inhalten von Notstandsverfassungen ist das *Comparative Constitutions Project* beschrieben in Ginsburg et al. (2009).

fung rechtfertigen. Für die Exekutive wären die Kosten minimal, wenn sie selbst (etwa der Präsident eines Landes im Alleingang) den Notstand ausrufen könnte, ohne dafür die Zustimmung anderer Gremien – etwa des Parlaments, eines Gerichts o.ä. – zu benötigen und wenn möglichst viele Ereignisse eine Ausrufung ermöglichen würden. Alle Variablen werden zwischen 0 und 1 kodiert. Je leichter es für die Exekutive ist, einen Ausnahmezustand auszurufen, desto höher die jeweilige Kodierung.

Auf der Nutzenseite wird berücksichtigt, (4) ob die Exekutive die Kompetenz hat, das Parlament aufzulösen, (5) ob sie die Kompetenz hat, bestimmte prozedurale Rechte auszusetzen und (6) ob sie die Kompetenz hat, bestimmte substantielle Rechte auszusetzen. Dazu gehört etwa die Möglichkeit, Eigentum zu enteignen oder die Medien zu zensieren. Die Variablen werden wiederum zwischen 0 und 1 kodiert. Auch hier wird mehr Nutzen für die Exekutive mit höheren Werten kodiert.

Um aus den sechs kodierten Variablen zum INEP zu gelangen, werden die sechs Werte addiert und dann so skaliert, dass der INEP selbst Werte zwischen 0 und 1 annehmen kann.⁴⁶ Wenn man sich die Entwicklung des INEP über alle Länder, die eine Notstandsverfassung haben, von 1950 bis 2011 anschaut, dann ist schnell ersichtlich, dass die Notstandsverfassungen den Regierungen heute mehr Kompetenzen einräumen als 1950. Einige Beispiele aus Ländern, die ihre Verfassung gerade neu verabschiedet haben, untermauern diesen Trend: So hat etwa die Verfassung Kenias von 2010 einen INEP von 0.55, die ebenfalls aus dem Jahr 2010 stammende Verfassung Guineas einen INEP von 0.66 und die 2011 verabschiedete ungarische Verfassung sogar einen von 0.71.

Bisher haben wir gesehen, dass neun von zehn Verfassungen explizite Notstandsregeln enthalten und dass Notstandsverfassungen der Exekutive tendenziell immer mehr Kompetenzen einräumen. Wenn Ökonomen Recht analysieren, bekommen sie von Rechtswissenschaftlern häufig zu hören, dass die jeweils analysierten Regeln (hier also die Notstandsverfassungen) doch einzigartig seien – und sie nicht so ohne weiteres miteinander verglichen werden können. Um diesen Einwand zu prüfen, fragen wir jetzt, ob es möglich ist, aus einer Vielzahl von Notstandsverfassungen eine sehr beschränkte Anzahl typischer Kombinationen herauszufiltern.

Um das zu tun, haben wir 351 Notstandsverfassungen analysiert. Das bedeutet, dass die Analyse nicht beschränkt ist auf derzeit gültige Verfassungen, sondern dass auch historische Verfassungen berücksichtigt wurden. Insgesamt haben wir diese Verfassungen auf bis zu 31 verschiedene Aspekte kodiert und sie dann einer Clusteranalyse unterzogen. Das bedeutet, dass Notstandsverfassungen mit ähnlichen Eigenschaften gemeinsam gruppiert werden. Bei der Genese von Clustern wird weiter darauf geachtet, dass die Unterschiede zwischen den verschiedenen Gruppen möglichst groß sind.

Alle berücksichtigten Verfassungen lassen sich gut einem von insgesamt sechs Clustern zuordnen. Wir haben versucht, den Clustern Namen zu geben, die die Eigenschaften des Clusters

⁴⁶ Die Konstruktion des Indikators ist detailliert beschrieben in Bjørnskov und Voigt (2016a). Dort finden sich auch die aktuellen Indikatorwerte für alle Staaten mit einer Notstandsverfassung.

betonen, die es am meisten von den anderen fünf Clustern differenzieren. Cluster 1 etwa versammelt Notstandsverfassungen, die besonderen Wert auf innere Sicherheit legen, Cluster 3 solche, in denen Bürgerrechte nur schwer eingeschränkt werden können, während Cluster 5 solche beinhaltet, die eine starke Legislative haben.

Nur zwei Beobachtungen zu den Clustern. Die Cluster unterscheiden sich durchaus in den ausgewiesenen INEP-Werten: Der niedrigste Wert liegt bei 0.23 (Cluster 5, starke Legislative), der höchste bei 0.49 (Cluster 6, „*easy rights suspenders*“). Ein Vergleich aller Länder mit Notstandsverfassung mit solchen, die keine Notstandsverfassung haben zeigt, dass letztere in der Regel ältere und kürzere Verfassungen haben und dass diese eher der Gewohnheitsrechtsfamilie zuzuordnen sind.

2. Determinanten der Einführung von Notstandsverfassungen

Der letzte Abschnitt hat nicht nur gezeigt, dass neun von zehn Ländern Notstandsverfassungen haben, sondern auch, dass es große Unterschiede zwischen den einzelnen Notstandsverfassungen gibt. In diesem Abschnitt wird gefragt, ob es möglich ist, die Ursachen dafür zu finden, warum verschiedene Länder so verschiedene Regelungen festschreiben. Hier fasse ich die Ergebnisse einer wesentlich umfangreicheren Studie nur knapp zusammen.⁴⁷ Ich verzichte darauf, die Hypothesen systematisch herzuleiten und fasse die wichtigsten Ergebnisse cursorisch zusammen.

Fünf potentielle Ursachen sollen hier kurz präsentiert werden.

(1) Die Häufigkeit von Naturkatastrophen könnte ein Grund dafür sein, die Regierung mit umfassenden Notstandskompetenzen auszustatten. Wenn ein Land häufig solche Katastrophen erleidet, könnte es einfacher sein, einen Konsens darüber zu erzielen, dass die Exekutive mit Sondervollmachten ausgestattet werden sollte, um die negativen Folgen solcher Ereignisse möglichst effizient eindämmen zu können.

(2) Die zentrale politökonomische Annahme lautet, dass alle Akteure versuchen, ihren eigenen Nutzen zu maximieren, gleichviel ob sie als Produzenten, Konsumenten, Richter oder Politiker agieren. Wenn die verfassungsgebende Versammlung eines Landes von der Legislative eines Landes dominiert wird, würde man folglich erwarten, dass der Legislative mehr Kompetenzen zugewiesen werden als im Fall, in dem die Versammlung von Vertretern der Exekutive dominiert wird. Für die Notstandsverfassung erwarten wir deshalb, dass Verfassungsverfassungen, die von Vertretern der Legislative dominiert werden, der Exekutive weniger Kompetenzen einräumen; sie sollten also einen geringen INEP haben.

(3) Ein Konstruktionsmerkmal von Präsidialverfassungen besteht darin, dass sie die Exekutive unabhängig machen vom Vertrauen der Legislative, während Regierungen in parlamentarisch verfassten Ländern darauf angewiesen sind, die Mehrheit des Parlaments hinter sich zu wissen. Es erscheint daher zumindest möglich, dass parlamentarisch verfasste Länder ihren

⁴⁷ Die umfassendere Studie ist Bjørnskov und Voigt (2016b).

Regierungen relativ mehr Kompetenzen zuweisen, um sie in Zeiten des Notstands unabhängiger von der Zustimmung des Parlaments zu machen.

Die Zahl der institutionalisierten Akteure, die einer politischen Maßnahme jeweils zustimmen müssen („Vetospieler“), weichen von Land zu Land stark voneinander ab. In Zeiten des Notstands sind schnelle Entscheidungen gefragt und eine Vielzahl von Vetospielern könnte eher zu einer Verlangsamung beitragen. Insofern erscheint es nicht unplausibel davon auszugehen, dass Länder mit vielen Vetospielern viele Kompetenzen an die Exekutive delegieren, was zu einem hohen INEP führen würde.

(4) Ein Land, das viele Erfahrungen mit (Militär-)Coups hat, könnte versuchen, die Stabilität der eigenen Verfassung dadurch zu erhöhen, dass der Regierung umfassende Notstandskompetenzen zugewiesen werden. Dies könnte Militärs möglicherweise davon abhalten, einen Coup zu wagen.

(5) Wir haben oben gesehen, dass Notstandsverfassungen eine Innovation in Folge der französischen Revolution sind. In der Literatur wird verschiedentlich (Friedrich 1968, Rossiter 2009) auf die Konstruktionsunterschiede zwischen *état de siege* einerseits und *martial law* andererseits hingewiesen. Es könnte also durchaus sein, dass die jeweils relevante Rechtsfamilie eine wichtige Determinante für den Inhalt von Notstandsverfassungen ist.

Um zu überprüfen, ob die hier vorgetragenen Hypothesen einem empirischen Test standhalten, haben wir lediglich die zwischen 1950 und 2010 verabschiedeten Verfassungen berücksichtigt. Dies hat einerseits einen pragmatischen Grund (Daten über die vorher verabschiedeten Verfassungen sind zum Teil überhaupt nicht verfügbar), kann andererseits aber auch gut damit begründet werden, dass noch ältere Verfassungen einer ganz anderen Zeit entstammen – und möglicherweise andere Ursachen für ihren Inhalt relevant waren.

(1) Um zu schauen, ob die Häufigkeit von Naturkatastrophen einen Effekt auf die jeweilige Notstandsverfassung hat, haben wir einige geographische Eigenschaften berücksichtigt, die mit häufigen Naturkatastrophen einhergehen. So spricht viel dafür, dass Länder, die eine große Fläche auf Höhe des Meeresspiegels haben, häufig von Fluten heimgesucht werden. Erstaunlicherweise zeigt sich aber, dass solche Länder die Auflösung des Parlaments seltener erlauben und dass die Aufhebung bürgerlicher Rechte schwieriger ist als in anderen Ländern.

(2) Die Zusammensetzung der Verfassungsversammlung hat weitgehend genau die prognostizierten Konsequenzen. Von Vertretern der Legislative dominierte Versammlungen machen es für die Exekutive einerseits schwieriger, einen Notstand auszurufen und sie achten andererseits darauf, dass die Exekutive nicht zu viele zusätzliche Kompetenzen erhält, falls der Notstand tatsächlich ausgerufen ist. Die Auflösung des Parlaments ist seltener möglich, grundlegende Rechte dürfen in geringerem Umfang eingeschränkt werden.

(3) Autokratische Länder weisen ihrer Exekutive während eines Notstands nicht signifikant mehr Rechte zu als parlamentarische Demokratien. Lediglich semi-präsidentiale Regime fallen hier etwas aus der Rolle, weil sie der Exekutive signifikant weniger Kompetenzen zuwei-

sen als parlamentarisch verfasste Länder. Länder mit einer hohen Zahl an Vetospielern weisen der Exekutive tatsächlich *mehr* Rechte zu.

(4) Wie erwartet weisen auch Länder mit mehr Coup-Erfahrung ihrer Exekutive mehr Kompetenzen zu.

(5) Im Vergleich zur deutschen/skandinavischen Rechtsfamilie weisen sowohl das Gewohnheitsrecht als auch die französische Rechtsfamilie der Exekutive mehr Kompetenzen zu. Ebenso haben sie eine längere Liste von Ereignissen, die die Ausrufung eines Notstands rechtfertigen.

In diesem Abschnitt wurde gezeigt, dass es möglich ist, die Eigenschaften von Notstandsverfassungen mit bestimmten Ländereigenschaften in Verbindung zu bringen.

C. Wann werden Notstandsverfassungen genutzt?⁴⁸

Eine Notstandsverfassung zu haben, bedeutet noch lange nicht, sie tatsächlich auch zu nutzen. In diesem Abschnitt fragen wir deshalb, ob es möglich ist, die Situationen zu beschreiben, in denen tatsächlich ein Ausnahmezustand ausgerufen wird. Aber natürlich ist es plausibel, davon auszugehen, dass die Bestimmungen einer Notstandsverfassung und die Wahrscheinlichkeit, dass ein Notstand tatsächlich ausgerufen wird, eng miteinander korreliert sind. Je einfacher es ist, einen Notstand auszurufen, desto häufiger werden Politiker genau das tun. Und weiter: Je größer der Nutzen, den sie aus dem Notstand ziehen, desto häufiger müssen wir damit rechnen, dass ein Notstand tatsächlich ausgerufen wird.

Hier die Hypothesen nochmal etwas ausführlicher: Je mehr zusätzliche Kompetenzen Politiker unter einem Ausnahmezustand im Vergleich zum Nicht-Ausnahmezustand genießen, desto mehr Anreize haben sie, einen Notstand auszurufen. Im Vordergrund steht hier also nicht das absolute Kompetenzniveau, das mit einem Ausnahmezustand verbunden ist, sondern lediglich die zusätzlichen Kompetenzen, die über den „Normalzustand“ hinausgehen. Im letzten Abschnitt wurde bereits darauf hingewiesen, dass Regierungen in parlamentarisch verfassten Staaten direkt von der Zustimmung einer Parlamentsmehrheit abhängig sind. Es könnte für sie also attraktiver sein, einen Ausnahmezustand auszurufen, als für Regierungen präsidial verfasster Länder. Andererseits ist davon auszugehen, dass parlamentarisch verfasste Länder die Ausrufung des Ausnahmezustands häufiger von der Zustimmung des Parlaments abhängig machen als präsidial verfasste. Welcher dieser Effekte dominiert, ist eine empirische Frage.

Die zweite Hypothese beschäftigt sich explizit mit den Kosten der Ausrufung. *Je schwieriger es ist, Zustimmung zum Ausnahmezustand zu sichern, desto weniger wahrscheinlich ist seine Ausrufung.* Je mehr Akteure zustimmen müssen, desto schwieriger wird es, ihre Zustimmung zu sichern. Diese Kosten bezeichne ich hier als die direkten Kosten der Ausrufung eines Ausnahmezustands. Das impliziert, dass es auch indirekte Kosten gibt. Indirekte Kosten sind solche, die die Popularität einer Regierung verringern und deshalb das Regieren erschweren. In-

⁴⁸ Dieser Abschnitt ist eine Zusammenfassung von Bjørnskov und Voigt (2016c).

direkte Kosten sind nicht auf demokratisch legitimierte Regierungen beschränkt. Auch autokratische Regierungen haben es ja leichter, wenn sie – und ihre Maßnahmen – von einem großen Teil der Bevölkerung getragen werden. Die dritte Hypothese lautet: *Je höher die indirekten Kosten einer Ausrufung, desto geringer die Wahrscheinlichkeit, dass ein Ausnahmezustand tatsächlich ausgerufen wird.*

Das Ausrufen eines Ausnahmezustands kann in der eigenen Bevölkerung mehr oder weniger populär sein. Je populärer es ist, desto geringer die indirekten Kosten, die der Regierung entstehen. Hier möchte ich nur vier Aspekte nennen, die einen Einfluss auf die Höhe der indirekten Kosten haben können. (1) Je exogener ein Ereignis, desto weniger unpopulär das Ausrufen des Ausnahmezustands. Die Bevölkerung dürfte mehr Verständnis für das Ausrufen in Folge eines Tsunamis haben als das Ausrufen, um gegen eine unliebsame Oppositionsgruppe vorgehen zu können. (2) In Demokratien dürften die Kosten allgemein höher sein als in Autokratien, weil die Popularität von Politikern in Demokratien über ihre Wiederwahl entscheidet. (3) Wenn eine umfassende gerichtliche Überprüfung über die Legalität der während des Ausnahmezustands von der Regierung angeordneten Maßnahmen nach Beendigung des Ausnahmezustands ansteht – und die Gerichte hinreichend unabhängig von der Regierung sind, dann kann das die Attraktivität eines Ausnahmezustands für die Regierung erheblich reduzieren.⁴⁹ (4) Schließlich könnten auch internationale Verpflichtungen einen Einfluss auf die indirekten Kosten haben. Die Ratifikation der ICCPR etwa geht einher mit der Verpflichtung, auch in Notstandsphasen ein bestimmtes Maß an Menschenrechtsschutz nicht zu unterschreiten.

Um diese Hypothesen empirisch überprüfen zu können, reicht es nicht aus, sich die Fälle anzuschauen, in denen Regierungen tatsächlich den Ausnahmezustand ausgerufen haben. Erforderlich ist es, die Fälle zu berücksichtigen, in denen sie einen Ausnahmezustand hätten ausrufen können, tatsächlich aber darauf verzichtet haben. Um Situationen „potentieller Ausnahmezustände“ zu identifizieren, berücksichtigen wir alle Naturkatastrophen, von denen mindestens 1.000 Menschen betroffen sind.⁵⁰ Aber Ausnahmezustände können auch ausgerufen werden aufgrund von gewaltsamen Auseinandersetzungen im Inland. Solche Situationen berücksichtigen wir, indem jegliche Anzeichen für solche Zustände (Generalstreiks, Massendemonstrationen, Attentate gegen Regierungsmitglieder, Coup-Versuche etc.) als hinreichend dafür interpretiert werden, dass ein Ausnahmezustand ausgerufen werden könnte.⁵¹

Hier sind die wichtigsten Ergebnisse im Überblick:

- (1) Zunächst ist es extrem wichtig, zwischen Naturkatastrophen und politischen Ereignissen zu unterscheiden. Dies erscheint auch intuitiv plausibel, weil es sich um ganz verschiedene Ereignisse handelt.
- (2) Eine größere Zahl inländischer Konflikte ist – wie erwartet – mit einer höheren Wahrscheinlichkeit verbunden, dass ein Notstand ausgerufen wird.

⁴⁹ Eine solche gerichtliche Überprüfung kann jedoch auch dazu führen, dass die Dauer der Ausnahmezustände höher ist als ohne eine solche Überprüfung.

⁵⁰ Unsere Quelle ist der EM-DAT Datensatz, der von Guha-Sapir et al. (2014) detailliert beschrieben wird.

⁵¹ Die Daten für inländische Auseinandersetzungen entstammen Banks (2004).

(3) Regierungen parlamentarisch verfasster Staaten rufen einen Notstand – unter sonst gleichen Bedingungen – mit geringerer Wahrscheinlichkeit aus als präsidial verfasste. Unsere erste Hypothese ist somit widerlegt.

(4) Zwischen parlamentarisch verfassten Staaten und Autokratien (Militärdiktaturen, zivilen Diktaturen, aber auch Monarchien) gibt es keine signifikanten Unterschiede in ihrer Wahrscheinlichkeit, einen Notstand auszurufen.

(5) Je geringer die Kosten, einen Ausnahmezustand auszurufen, desto wahrscheinlicher seine Ausrufung. Dies entspricht einer der oben skizzierten Hypothesen.

(6) Die Nutzenseite des INEP ist für die Entscheidung, einen Ausnahmezustand auszurufen, jedoch irrelevant.

Zusammenfassend läßt sich somit sagen, dass die Kosten, die eine Regierung aufwenden muss, um einen Ausnahmezustand auszurufen, entscheidend für seine tatsächliche Ausrufung sind, während die Nutzenseite keinen signifikanten Einfluss auf die Ausrufungswahrscheinlichkeit hat.

D. Sind Notstandsverfassungen effektiv?⁵²

Notstandsverfassungen sind konservativ. In der Regel ist ihr oberstes Ziel die Herstellung des *status quo ante*. Einerseits sollen sie dabei helfen, die Schäden eines Ereignisses zu begrenzen, andererseits geht es auch darum, den *status quo ante* möglichst schnell wieder zu erreichen. Wenn Notstandsverfassungen tatsächlich eingesetzt werden, um diese Ziele zu erreichen, dann erscheint die Frage „wem nützen sie?“ wenig sinnvoll. Allerdings ist ja nicht auszuschließen, dass Politiker Ausnahmezustände aus ganz anderen Gründen ausrufen, nämlich, um die Bevölkerung einzuschüchtern, die Opposition mundtot zu machen und selbst länger an der Macht zu bleiben.⁵³

Wir schränken die Frage nach der Effektivität von Notstandsverfassungen hier weiter ein, indem wir sie nur in Bezug auf Naturkatastrophen stellen. Sie sollte definitiv auch in Bezug auf politische Ereignisse gestellt werden. Dies ist jedoch aufwändiger, weil Naturkatastrophen selbst – nicht ihre Folgen⁵⁴ – in hohem Masse exogen sind, also von niemand bewusst herbeigeführt werden können. Das ist bei politischen Ereignissen anders. Im Extremfall kann eine Regierung selbst für gewalttätige Demonstrationen sorgen, die ihr dann die Möglichkeit verleihen, den Ausnahmezustand auszurufen.

Um die Effektivität von Notstandsverfassungen im Umgang mit Naturkatastrophen bewerten zu können, schauen wir uns das Zusammenwirken von drei Aspekten an, nämlich (1) der (Art

⁵² In diesem Abschnitt werden die wichtigsten Ergebnisse aus Bjørnskov und Voigt (2016d) zusammengefaßt.

⁵³ Autokraten nutzen Naturkatastrophen immer wieder als Vorwand, einen Ausnahmezustand legal auszurufen, um ihre eigene Macht auf Kosten der Opposition zu festigen bzw. sogar auszuweiten. Einige besonders eindruckliche Beispiele für ein solches Verhalten sind dokumentiert in Drury und Olson (1998).

⁵⁴ Die Folgen von Naturkatastrophen – und insbesondere die Zahl der Todesopfer – sind endogen, weil Regulierungen, aber auch durchdachte Pläne für den Katastrophenfall, einen signifikanten Effekt auf die Zahl der Todesopfer haben können.

der) Naturkatastrophe, (2) den relevanten Regeln (hier also dem Inhalt der Notstandsverfassung) sowie (3) den Handlungen der relevanten Akteure (hier insbesondere die Entscheidung von Politikern, den Notstand auszurufen oder nicht).

Es ist zumindest denkbar, dass nicht jede Notstandsverfassung für den Umgang mit jeder Naturkatastrophe gleich gut geeignet ist. Deshalb schauen wir uns die Effektivität von Notstandsverfassungen nach vier verschiedenen Katastrophentypen getrennt an, nämlich (1) biologischen, (2) geophysischen, (3) hydrologischen sowie (4) klimatischen Naturkatastrophen. Zusätzlich ist es natürlich noch wichtig, für die Schwere einer Naturkatastrophe zu kontrollieren. Ideal wäre es, wenn man ein objektives Maß hätte, das für alle Katastrophentypen genutzt werden könnte. Da ein solches Maß jedoch nicht existiert, kontrollieren wir einfach, wie viele Menschen von einer Katastrophe betroffen wurden.

Wir berücksichtigen hier „Länderjahre“. Ein Land wird dann berücksichtigt, wenn für ein bestimmtes Jahr mindestens eine Naturkatastrophe verzeichnet wurde. Das führt zu einem Datensatz mit 1511 Beobachtungen aus 122 Ländern, der die Zeit zwischen 1990 und 2011 abdeckt. Wir sind jetzt an der Frage interessiert, ob der Inhalt der Notstandsverfassungen – wiederum operationalisiert mit Hilfe des INEP – systematisch mit der Anzahl der Menschen, die aufgrund einer Naturkatastrophe sterben, korreliert ist. Dabei kontrollieren wir nicht nur für die Schwere des Ereignisses (Zahl der Betroffenen), sondern auch für eine ganze Reihe anderer Faktoren, etwa das Pro-Kopf-Einkommen, weil reichere Staaten erstens bessere Vorkehrungen gegen Naturkatastrophen treffen könnten und zweitens mehr Ressourcen in die Versorgung Betroffener stecken könnten.

Und hier ist eine knappe Übersicht über die Ergebnisse:

- Die Zahl der Betroffenen und das Durchschnittseinkommen sind immer hochkorreliert mit der Zahl der Toten; die Zahl der Betroffenen positiv, das Durchschnittseinkommen negativ. Dies entspricht exakt unseren Erwartungen.
- Präsidialsysteme erleiden weniger Tote als parlamentarische Systeme. Über die Gründe dafür können wir derzeit nur spekulieren.
- Autokratien schneiden nicht schlechter ab als Demokratien.
- Die Kostenseite des INEP ist nicht signifikant mit der Zahl der Toten korreliert.
- Die Nutzenseite des INEP ist dagegen sehr hoch mit der Zahl der Toten korreliert. Anders formuliert: Je größer der Nutzen für die Exekutive, desto *mehr* Menschen sterben an Naturkatastrophen.
- Diese Ergebnisse sind unabhängig davon, ob ein Ausnahmezustand ausgerufen wird oder nicht.

Während die Ausrufung eines Ausnahmezustands – so wie im letzten Abschnitt beschrieben – determiniert wird von den damit verbundenen Kosten, werden die Folgen von Naturkatastrophen zuerst von der Nutzenseite getrieben. Als Zwischenergebnis können wir somit festhalten, dass Notstandsverfassungen das Verhalten von Regierungen systematisch kanalisieren.

Im nächsten – und letzten – Schritt analysieren wir, ob Menschenrechte, aber auch Partizipationsrechte, in Folge von Naturkatastrophen weniger geachtet werden. Der Schätzansatz sowie der zugrundeliegende Datensatz bleiben unverändert, so dass wir die Ergebnisse sofort besprechen können:

- Größere Länder erleiden nach einer Naturkatastrophe einen stärkeren Rückgang ihrer Menschenrechte.
- Je weiter die Länder vom Äquator entfernt sind, desto weniger reduziert die Erfahrung einer Naturkatastrophe ihren Schutz der Menschenrechte.
- Föderal verfasste Staaten benutzen in Folge einer Naturkatastrophe mehr Repression.
- Länder mit einer hohen Staatsquote verlassen sich ebenfalls mehr auf Repression.
- Schließlich: In Ländern, in denen es relativ einfach (ergo kostengünstig) ist, einen Ausnahmezustand in Folge einer Naturkatastrophe auszurufen, neigen zu höheren Repressionsniveaus.

Hier also spielt die Kostenseite wieder eine wichtige Rolle. Wie eingangs dieses Abschnitts bereits angesprochen, bleibt die hier skizzierte Analyse beschränkt auf die Effektivität von Notstandsverfassungen als Folge von Naturkatastrophen. Ein nächster Analyseschritt wird somit die Analyse ihrer Effektivität als Folge inländischer Gewaltanwendung sein.

E. Zusammenfassung und mögliche Implikationen

In diesem Beitrag werden die Teile der Verfassung, die sich mit den Vorkehrungen zum Ausnahmezustand beschäftigen, als *Notstandsverfassung* bezeichnet. Der Beitrag hat gezeigt, (1) dass es eine beschränkte Anzahl „typischer“ Notstandsverfassungen gibt, (2) dass es benennbare Gründe dafür gibt, welche Länder welchen Typ von Notstandsverfassungen wählen, (3) dass die tatsächliche Ausrufung des Ausnahmezustands damit erklärt werden kann, wie kostenträchtig eine Ausrufung ist und (4) dass Notstandsverfassungen umso weniger effektiv sind, je größer der mit einer Ausrufung verbundene Nutzen für die amtierenden Regierungen ist.

Erstaunlich deutlich zeigt sich somit, dass der Inhalt von Notstandsverfassungen das Verhalten von Regierungen kanalisiert, wenn auch nicht immer in die vermutlich intendierte Richtung. Einige der weiteren Forschungsschritte ergeben sich direkt aus dem hier Vorgetragenen: Zunächst ist nach der Effektivität von Notstandsverfassungen in Folge inländischer Auseinandersetzungen zu fragen. Sodann sollten die hier vorgetragenen Ergebnisse genutzt werden, um die vermutlichen Transmissionskanäle zu identifizieren: Warum wirken Notstandsverfassungen in parlamentarischen Systemen anders als in Präsidialsystemen? Warum ist die Zahl der Todesopfer in Folge von Naturkatastrophen positiv korreliert mit dem Nutzen, den eine Regierung aus der Ausrufung des Ausnahmezustands für sich selbst ziehen kann?

Auch wenn die geschriebenen Notstandsverfassungen ganz augenscheinlich das Verhalten von Regierungen kanalisieren, so ist doch zu fragen, ob das immer und überall der Fall ist. Es ist davon auszugehen, dass Regierungen die Notstandsklauseln im Notfall häufig missachten. Falls diese Vermutung empirisch erhärtet werden kann, ist zu fragen, welche Determinanten für die Divergenz zwischen *de jure* und *de facto* verantwortlich sind.

Auch wenn die Analyse derzeit also noch unvollständig ist, so erscheint es dennoch möglich, bereits jetzt einige vorsichtige Politikempfehlungen auszusprechen. Sie lassen sich in einem Satz zusammenfassen: Die Kosten für die Ausrufung des Notstands sollten möglichst hoch sein, die der Regierung entstehenden Nutzen daraus jedoch möglichst gering. Dies ist die naheliegende Konsequenz aus den in diesem Beitrag beschriebenen Zusammenhängen.

Angesichts der zum Teil irritierenden Evidenz könnte man allerdings noch weitergehen und fragen, ob Verfassungen überhaupt Notstandsartikel enthalten sollten? Bevor nun das Kind mit dem Bade ausgeschüttet wird, möchte ich einige Aspekte erwähnen, die auch als Argumente für Notstandsverfassungen interpretiert werden können.

Falls eine Verfassung keine Notstandsartikel enthält, ist das Verhalten von Regierungen in Notstandssituationen nur schwer zu prognostizieren. Das aber heißt, dass mehr Unsicherheit herrscht, mit allen damit verbundenen negativen Konsequenzen. Viele Notstandsverfassungen sehen vor, dass die während eines Notstands verabschiedeten Gesetze nur bis zur Beendigung des Notstands Gültigkeit haben. In Ländern ohne Notstandsartikel können sie dagegen sehr viel länger in Kraft bleiben und Teile des Notstands können somit auch über seine Beendigung hinaus in Kraft bleiben. Das kann etwa zu einer dauerhaften Reduzierung von zivilen Rechten führen. Als Folge des Klimawandels müssen wir wahrscheinlich mit mehr Naturkatastrophen rechnen. Insofern dürfte die Relevanz der gerade genannten Argumente in Zukunft noch steigen.

IV. Der (gesamt-)staatliche Krisenfall als Rechtsmaterie im Rechtsvergleich

Im Folgenden wird untersucht, wie andere Rechtsordnungen außerordentliche Bewährungsproben für den Staat regeln. Es soll zunächst dargelegt werden, für welche Situationen die verschiedenen Länder besondere Regelungen vorsehen. Danach werden die Zuständigkeiten und die konkreten vorgesehenen Maßnahmen in den Rechtsvergleich einbezogen. Wegen der besonderen Nähe zum österreichischen Rechtssystem wurden Deutschland und die Schweiz zum Vergleich ausgewählt. Obwohl die Rechtstraditionen in Frankreich, Großbritannien und Ungarn weniger Gemeinsamkeiten mit der österreichischen aufweisen als die Länder aus der deutschsprachigen Rechtsfamilie, erscheint auch ihre Berücksichtigung gewinnbringend und sachgerecht: Großbritannien blickt auf jahrzehntelange Erfahrung im Umgang mit Terroranschlägen zurück, Frankreich musste aufgrund wiederholter Anschläge in jüngerer Vergangenheit reagieren und Ungarn rückte nicht zuletzt im Zusammenhang mit den massiven Flüchtlingsströmen in den Fokus der Diskussion.

A. Deutschland⁵⁵

1. Allgemeines

Deutschland verfügt – im Vergleich zu anderen (nicht nur) europäischen Staaten – über ein hoch differenziertes und abgestuftes System⁵⁶, das vielfältige Krisensituationen kennt und dafür jeweils rechtliche Vorkehrungen trifft.⁵⁷ Diese **Notstandsverfassung**⁵⁸ wurde 1968 in das **Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland** (iWF: dGG) eingefügt, das zuvor – zwischen 1949 und 1968 – keine derartigen Regelungen kannte.⁵⁹ Grundsätzlich unterscheidet die Rechtsordnung zwischen **zwei Gruppen von staatsrechtlichen Krisenkonstellationen**: Sie kennt einerseits die **Krise aus Ursachen des Verfassungssystems**, also einen verfassungsinternen Notstand (vgl dazu Punkt IV.A.2.a), und andererseits den Notstand **aus verschiedenen systemfremden Ursachen**, bei dem es um die Abwehr von Gefahren außerhalb der Verfassungsordnung geht (vgl dazu Punkt IV.A.2.b).⁶⁰ Bei der Krise aus systemfremden Ursachen kann weiter zwischen äußerem und innerem Notstand unterschieden werden: Diese Differenzierung knüpft an die Ursache der jeweiligen Krisenlage an, also daran, ob die Ursache aus dem Inneren des Staatsgebietes selbst oder aber von außerhalb desselben stammt. In der politischen Realität ist diese Unterscheidung insb auch im Hinblick auf das Phänomen des internationalen Terrorismus durchaus schwierig und eine klare Einordnung uU nicht möglich.⁶¹

Die Rechtsgrundlage, die die entsprechenden Krisendefinitionen beinhaltet sowie Zuständigkeiten und Kompetenzen festlegt, ist wie bereits erwähnt das dGG. Dabei sind die einzelnen Krisenfälle – abgesehen vom Verteidigungsfall im Xa. Abschnitt des dGG – nicht in einem oder mehreren eigenen Abschnitten des dGG im Sinne einer Gegenverfassung zur Normalverfassung geregelt. Vielmehr wurden sie dem jeweiligen Regelungszusammenhang entsprechend in das dGG eingefügt und halten solcherart auch in Notstandslagen die Normalverfassung so weit wie möglich aufrecht.⁶²

⁵⁵ Der Volltext der zitierten Rechtsgrundlagen findet sich unten im Quellenverzeichnis Punkt I.A.

⁵⁶ Die hohe Komplexität der Notstandsverfassung ist *Mertins*, *Der Spannungsfall* (2013) 19, zufolge einerseits auf die verfassungsgeschichtlichen Erfahrungen und andererseits auf die Notwendigkeit zahlreicher politischer Kompromisse zurückzuführen.

⁵⁷ *Heun* in *Dreier*, *Grundgesetz-Kommentar Band II*³ (2015) Art 80a Rz 3; ausführlich zur Geschichte verfassungsrechtlicher Regelungen des Staatsnotstandes in Deutschland *Mertins*, *Der Spannungsfall* (2013) 24 ff, zur Entstehungsgeschichte der gegenwärtig geltenden Notstandsverfassung im dGG s ebd 31 ff.

⁵⁸ Das dGG kennt den Begriff des Notstandes explizit nur im Zusammenhang mit dem Gesetzgebungsnotstand iSd Art 81 dGG (vgl *Mertins*, *Der Spannungsfall* (2013) 36 f). Allerdings wird der Notstandsbegriff im Schrifttum über die grundgesetzlichen Vorkehrungen für verschieden gelagerte Krisenfälle durchgängig verwendet. Daher wird im vorliegenden Kapitel zur deutschen Rechtslage auch der Begriff des Notstandes insoweit übernommen, als die zitierte Literatur ihn im Zusammenhang mit den einzelnen gesamtstaatlichen Krisenkonstellationen verwendet.

⁵⁹ *Mertins*, *Der Spannungsfall* (2013) 19 mwN.

⁶⁰ *Reimer/Kempny*, *Einführung in das Notstandsrecht*, *Verwaltungsrundschau* 57. Jg, Heft 8 (2011) 253 (253).

⁶¹ *Mertins*, *Der Spannungsfall* (2013) 37 mwN.

⁶² *Mertins*, *Der Spannungsfall* (2013) 36 mwN.

2. Situationen

a) Die verfassungsinterne Krise

Der **verfassungsinterne Notstand** hat Situationen vor Augen, in denen das Parlament funktionsunfähig wird und ohne wirksame Volksvertretung und Legislative eine Gefahr für den Bestand des Staates und seine freiheitliche demokratische Grundordnung besteht. So sieht **Art 63 Abs 4 letzter Satz dGG** für den Fall, dass sich der Bundestag bei der **Wahl des Bundeskanzlers** nicht mit Stimmenmehrheit auf einen Bundeskanzler einigen kann, vor, dass der Bundespräsident binnen sieben Tagen entweder den Gewählten dennoch ernennt oder aber den Bundestag auflöst.⁶³ Und auch wenn ein **Antrag des Bundeskanzlers**, ihm das **Vertrauen auszusprechen**, nicht die Zustimmung der Mehrheit im Bundestag findet, kann der Bundespräsident auf Vorschlag des Bundeskanzlers binnen 21 Tagen den Bundestag auflösen. Dieses Auflösungsrecht nach **Art 68 Abs 1 dGG** erlischt, sobald der Bundestag mit der Mehrheit seiner Mitglieder einen anderen Bundeskanzler wählt.⁶⁴

An den Fall einer an den Bundestag gestellten Vertrauensfrage iSd Art 68 dGG knüpft der **Gesetzgebungsnotstand** nach **Art 81 dGG** an. **Verweigert der Bundestag dem Bundeskanzler das Vertrauen**, kommt es aber zu **keiner Auflösung des Bundestages** wie gemäß Art 68 Abs 1 dGG fakultativ möglich, entsteht eine **Blockade im Gesetzgebungsprozess** – denn die Bundesregierung hat das Vertrauen des Bundestags verloren, ist aber beim Beschluss von Gesetzesvorlagen auf die Mehrheit im Bundestag angewiesen. Um in einem solchen – praktisch noch nie eingetretenen⁶⁵ – Fall ein **Mindestmaß an funktionierender Legislative im Hinblick auf dringliche Gesetzesvorhaben sicherzustellen**, kann der deutsche Bundespräsident nach Art 81 Abs 1 erster Satz dGG daher auf Antrag der Bundesregierung und mit Zustimmung des Bundesrates für eine Gesetzesvorlage den Gesetzgebungsnotstand erklären, wenn der Bundestag sie ablehnt, obwohl die Bundesregierung sie als dringlich bezeichnet hat. Gleiches gilt nach Art 81 Abs 1 letzter Satz dGG auch, wenn eine Gesetzesvorlage vom Bundestag abgelehnt worden ist, obwohl der Bundeskanzler mit ihr den Antrag nach Art 68 Abs 1 dGG, ihm das Vertrauen auszusprechen, verbunden hatte.⁶⁶

Auf diese Varianten einer verfassungsinternen Krise soll angesichts des Gutachtensauftrages im Folgenden jedoch nicht näher eingegangen werden. Der Fokus der nachfolgenden Ausführungen liegt auf den gesetzlichen Vorkehrungen betreffend die Krise aus verschiedenen systemfremden Ursachen, konkret auf den die Krisenkompetenzen auslösenden Situationen, den Zuständigkeiten und den zur Verfügung stehenden Maßnahmen zur Gefahrenabwehr.

⁶³ Vgl näher dazu *Epping* in *Epping/Hillgruber*, Beck'scher Online-Kommentar Grundgesetz 30. Edition (2016) Art 63 Rz 32 ff; *Jarass/Piero*th, Grundgesetz-Kommentar³ (2014) Art 63 Rz 4 f mwN.

⁶⁴ Vgl ausführlicher ua *Herzog* in *Maunz/Dürig*, Grundgesetz-Kommentar (2016) Art 68; *Jarass/Piero*th, Grundgesetz-Kommentar³ (2014) Art 68; *Pieper* in *Epping/Hillgruber*, Beck'scher Online-Kommentar Grundgesetz 30. Edition (2015) Art 68.

⁶⁵ *Stettner*, in: *Dreier*, GG, 2. Aufl. (2006) Art 81 Rn 3, zit. in: *Reimer/Kempny*, Einführung in das Notstandsrecht, Verwaltungsrundschau 57. Jg, Heft 8 (2011) 253 (253).

⁶⁶ Vgl eingehender zum Gesetzgebungsnotstand ua *Herzog* in *Maunz/Dürig*, Grundgesetz-Kommentar (2016) Art 81; *Pieper* in *Epping/Hillgruber*, Beck'scher Online-Kommentar Grundgesetz 30. Edition (2015) Art 81.

b) Krisen aufgrund systemfremder Ursachen

Bei **Krisen aus systemfremden Ursachen** geht es demnach um die **Abwehr von Gefahren von außerhalb der Verfassungsordnung**, die insb Schutzgüter des Polizeirechts wie allen voran die öffentliche Sicherheit bedrohen.⁶⁷ In der Systematik des Grundgesetzes werden **drei** verschiedene systemfremde **Gefahrenlagen** unterschieden: der sog **Katastrophennotstand** iSd Art 35 Abs 2 und 3 dGG, der sog **innere Notstand** (Aufruhrnotstand) iSd Art 91 dGG und der sog **militärische Notstand** als Spannungsfall iSd Art 80a Abs 1 und 2 dGG, als Zustimmungsfall iSd Art 80a Abs 1 zweite Variante dGG, als Verteidigungsfall iSd Art 115a ff dGG und als Bündnisfall iSd Art 80a Abs 3 dGG.

i. Der Katastrophennotstand

Der sog **Katastrophennotstand** und die daran anknüpfenden Zuständigkeiten und Befugnisse sind in **Art 35 dGG** über die Rechts-, Amts- und Katastrophenhilfe geregelt. Grundsätzlich sind hier **besondere Gefahrenlagen und Notfälle** erfasst, in denen die Hilfe durch Polizeikräfte anderer Länder, Einrichtungen und Kräfte anderer Verwaltungen, den Bundesgrenzschutz (die Bundespolizei) und die Streitkräfte erforderlich ist, weil zur Bewältigung die normalen Kapazitäten des betroffenen Landes nicht ausreichen. Hier lassen sich **drei Grundtatbestände** unterscheiden: die Hilfe zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung (Art 35 Abs 2 Satz 1 dGG), bei regionalen Notfällen (Art 35 Abs 2 Satz 2 dGG) und bei überregionalen Notfällen (Art 35 Abs 3 dGG).⁶⁸

Die Voraussetzungen dafür, **Hilfe zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung** iSd **Art 35 Abs 2 Satz 1 dGG** anfordern zu können, sind einerseits das Vorliegen einer **Gefährdung oder Störung der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung** und andererseits das Vorliegen eines **Falles von besonderer Bedeutung**. Der Begriff der **öffentlichen Sicherheit** umfasst den Bestand des Staates, seiner Einrichtungen und Veranstaltungen, darüber hinaus aber auch höherrangige Rechtsgüter wie Leben, Gesundheit, Eigentum, Freiheit und Ehre sowie die Unverletzlichkeit der Rechtsordnung. Der Begriff der **öffentlichen Ordnung** meint jene Normen, deren Befolgung nach den herrschenden sozialen und ethischen Anschauungen als notwendige Voraussetzung für ein gedeihliches Miteinander von der Mehrheit der Bevölkerung angesehen wird.⁶⁹ Von einem **Fall von besonderer Bedeutung** ist dann auszugehen, wenn die betreffende Gefährdung oder Störung das Ausmaß eines polizeilichen Normalfalles erheblich übersteigt, wobei hier den für die Gefahreneinschätzung zuständigen Landesorganen ein gewisser Beurteilungsspielraum zuzugestehen ist.⁷⁰ Darunter sind auch Fälle von schweren Terroranschlägen zu subsumieren.

Auch die Anforderung von **Hilfe bei regionalen Notfällen** iSd **Art 35 Abs 2 Satz 2 dGG** setzt voraus, dass die betreffende Krise vom anfordernden Land nicht oder nur unter erhebli-

⁶⁷ Reimer/Kempny, Einführung in das Notstandsrecht, Verwaltungsrundschau 57. Jg, Heft 8 (2011) 253 (253 f).

⁶⁸ Bauer in Dreier, Grundgesetz-Kommentar Band II³ (2015) Art 35 Rz 25 f.

⁶⁹ Bauer in Dreier, Grundgesetz-Kommentar Band II³ (2015) Art 35 Rz 27 mwN.

⁷⁰ Bauer in Dreier, Grundgesetz-Kommentar Band II³ (2015) Art 35 Rz 27; Jarass/Pieroth, Grundgesetz-Kommentar¹³ (2014) Art 35 Rz 6.

chen Schwierigkeiten bewältigt werden kann. Zudem muss eine **Naturkatastrophe oder ein besonders schwerer Unglücksfall** vorliegen. **Naturkatastrophen** haben ihre Ursache in einem Naturereignis, und in Betracht kommen hier bspw Hochwasser, Unwetter, Erdbeben, Dürre, Wald- und Großbrände durch Selbstentzündung/Blitze oder aber Massenerkrankungen.⁷¹ **Besonders schwere Unglücksfälle** haben ihren Ursprung demgegenüber in technischem und/oder menschlichem Versagen oder werden von Dritten absichtlich herbeigeführt und sind Schadensereignisse von großem Ausmaß und von besonderer Bedeutung für die Öffentlichkeit. Dazu gehören zB schwere Verkehrs-, Flugzeug- oder Eisenbahnunfälle, Großbrände durch Brandstiftung, Unfälle in Kernenergieanlagen oder Stromausfälle mit Auswirkungen auf lebenswichtige Einrichtungen;⁷² begrifflich nicht erfasst sind hingegen militärische Aufstände oder gewaltsame Demonstrationen.⁷³ Es handelt sich dabei also va um **quantitativ verschärfte Störungen**, deren Beseitigung insb den Einsatz technischer Mittel erfordert, darüber hinaus aber weitere Maßnahmen wie zB Verkehrs- oder Aufenthaltsregelungen gegenüber Unbeteiligten notwendig macht.⁷⁴ Die Schäden aus der Naturkatastrophe oder dem besonders schweren Unglücksfall müssen im Zeitpunkt der Hilfsanforderung durch das betroffene Land nicht bereits vorliegen, es genügt, dass die Naturkatastrophe bzw der Unglücksfall bereits begonnen hat und der Eintritt katastrophaler Schäden unmittelbar droht.⁷⁵

Die eingreifende **Hilfe** der Bundesregierung **bei überregionalen Notfällen** iSd **Art 35 Abs 3 dGG** setzt ebenfalls eine **Naturkatastrophe oder einen besonders schweren Unglücksfall** – wie im vorhergehenden Absatz erläutert – voraus, die oder der das **Gebiet von mehr als einem Land gefährdet**. Dem subsidiären Charakter der sog Bundesintervention⁷⁶ entspricht, dass das Tätigwerden der Bundesregierung zudem zur wirksamen Gefahrenbekämpfung erforderlich sein muss, weil die betroffenen Länder dazu nicht (ausreichend) fähig oder nicht willens sind.⁷⁷

ii. Innerer Notstand

Von einem sog **inneren Notstand** iSd **Art 91 Abs 1 dGG** – auch als Aufruhrnotstand bzw als innerer Notstand ieS bezeichnet⁷⁸ – ist auszugehen, wenn eine **Gefahr für den Bestand oder die freiheitliche demokratische Grundordnung des Bundes oder eines Landes** droht.⁷⁹ Schutzgüter sind demnach ausschließlich einerseits der Bestand des Bundes und

⁷¹ *Bauer in Dreier*, Grundgesetz-Kommentar Band II³ (2015) Art 35 Rz 29 mwN; *Epping in Epping/Hillgruber*, Beck'scher Online-Kommentar Grundgesetz 30. Edition (2016) Art 35 Rz 20.

⁷² *Bauer in Dreier*, Grundgesetz-Kommentar Band II³ (2015) Art 35 Rz 29 mwN; *Epping in Epping/Hillgruber*, Beck'scher Online-Kommentar Grundgesetz 30. Edition (2016) Art 35 Rz 20.

⁷³ *Jarass/Pieroth*, Grundgesetz-Kommentar¹³ (2014) Art 35 Rz 7 mwN; für *Epping in Epping/Hillgruber*, Beck'scher Online-Kommentar Grundgesetz 30. Edition (2016) Art 35 Rz 20, ergibt sich aus dem Sinn und Zweck des Art 35 Abs 2 Satz 2 dGG allerdings, dass als besonders schwere Unglücksfälle auch Schadensereignisse anzusehen sind, die – wie terroristische Anschläge – von Dritten absichtlich herbeigeführt werden.

⁷⁴ *Reimer/Kempny*, Einführung in das Notstandsrecht, Verwaltungsrundschau 57. Jg, Heft 8 (2011) 253 (254).

⁷⁵ *Bauer in Dreier*, Grundgesetz-Kommentar Band II³ (2015) Art 35 Rz 29 mwN; *Jarass/Pieroth*, Grundgesetz-Kommentar¹³ (2014) Art 35 Rz 7.

⁷⁶ *Jarass/Pieroth*, Grundgesetz-Kommentar¹³ (2014) Art 35 Rz 5.

⁷⁷ *Bauer in Dreier*, Grundgesetz-Kommentar Band II³ (2015) Art 35 Rz 34 mwN; *Jarass/Pieroth*, Grundgesetz-Kommentar¹³ (2014) Art 35 Rz 8.

⁷⁸ *Mangoldt/Klein*, Das Bonner Grundgesetz, Band III² (1974) 2519; zum inneren Notstand iwS zählt nach *Mertins*, Der Spannungsfall (2013) 37 ff, auch der Katastrophennotstand iSd Art 35 Abs 2 und 3 dGG.

⁷⁹ Für einen gedrängten Überblick über die Regelungsinhalte dieser Bestimmung vgl *Mertins*, Der Spannungsfall (2013) 37 f.

andererseits die freiheitliche demokratische Grundordnung sowohl des Bundes als auch der Länder; Störungen im Wirtschafts- und Sozialgefüge gehören nicht dazu.⁸⁰ Der **Bestand des Bundes** umfasst begrifflich die territoriale Integrität, die Souveränität nach außen im Sinne völkerrechtlicher Handlungsfähigkeit und auch die Souveränität innen – letztere jedoch beschränkt auf die Sicherung der Staatsgewalt als effektiver Ordnungsmacht in ihrem elementaren rechtlichen und faktischen Substrat. Dem **Bestand einzelner Länder** kommt in territorialer Hinsicht auf Grund des Neugliederungsvorbehaltes in Art 29 dGG⁸¹ hingegen keine eigenständige Bedeutung zu; der Bestand der Länder als Schutzgut unterstreicht vielmehr ihre Zugehörigkeit zum Bund und ihre – unabhängig von ihren konkreten territorialen Grenzen – zu schützende Eigenstaatlichkeit im Sinne einer Bewahrung eines Kernbestandes an eigenstaatlicher Selbständigkeit im föderalen Staatsgefüge.⁸²

Vom Begriff der **freiheitlichen demokratischen Grundordnung** sind die in Art 1 und 20 dGG verankerten – und von Art 79 Abs 3 dGG in ihrem Kernbereich absolut geschützten – **Grundprinzipien einer rechts- und sozialstaatlichen demokratischen Ordnung der Freiheit und der Gleichheit** umfasst. Art 91 Abs 1 dGG erfasst allerdings nicht die bundesstaatlichen und republikanischen Grundprinzipien, und von den vom Bundesverfassungsgericht für konstitutiv gehaltenen Elementen wohl auch nur diejenigen, die sich aus Art 20 dGG unmittelbar ableiten lassen. Die freiheitliche demokratische Grundordnung ist bspw berührt, wenn die grundrechtlich garantierte Autonomie und Freiheit des Einzelnen prinzipiell beeinträchtigt und durch die Justiz nicht mehr durchsetzbar ist oder die demokratischen Beteiligungsrechte prinzipiell blockiert werden und kein Mehrheitswechsel mehr möglich ist.⁸³ Von wem die Gefahr ausgeht, ist dabei rechtlich irrelevant – erfasst sind sowohl Aktionen Privater oder einer politischen Partei wie auch eigener oder fremder Hoheitsträger.⁸⁴

Die **drohende Gefahr**, die in Art 91 dGG angesprochen ist, ist im klassischen polizeirechtlichen Sinne als **konkrete Gefahr für die aufgeführten Schutzgüter** zu verstehen⁸⁵, also als eine Sachlage, die bei ungehindertem Ablauf mit hinreichender Wahrscheinlichkeit zu einem Schaden an diesen Rechtsgütern – am Bestand oder an der freiheitlichen demokratischen Grundordnung des Bundes oder eines Landes – führen würde. Ob eine solche erhebliche Gefährdung vorliegt, obliegt wiederum der Einschätzung der obersten Staatsorgane, denen auch dabei ein gewisser Bewertungsspielraum zur Verfügung steht.⁸⁶ Eine solche erhebliche Gefahr darf insgesamt aber nur bei schwerwiegenden Umständen angenommen werden.⁸⁷

⁸⁰ Jarass/Pieroth, Grundgesetz- Kommentar¹³ (2014) Art 91 Rz 1 mwN.

⁸¹ Nach Art 29 dGG kann das Bundesgebiet neu gegliedert werden, um zu gewährleisten, dass die Ländern nach Größe und Leistungsfähigkeit die ihnen obliegenden Aufgaben wirksam erfüllen können; bei einer Neugliederung sind die landsmannschaftliche Verbundenheit, die geschichtlichen und kulturellen Zusammenhänge, die wirtschaftliche Zweckmäßigkeit sowie die Erfordernisse der Raumordnung und der Landesplanung zu berücksichtigen (Abs 1), zudem sind die betroffenen Länder zu hören, und das betreffende Bundesgesetz bedarf der Bestätigung durch Volksentscheid (Abs 2).

⁸² Heun in Dreier, Grundgesetz-Kommentar Band III² (2008) Art 91 Rz 7 f; Epping in Epping/Hillgruber, Beck'scher Online-Kommentar Grundgesetz 30. Edition (2015) Art 91 Rz 5 mwN.

⁸³ Heun in Dreier, Grundgesetz-Kommentar Band III² (2008) Art 91 Rz 9.

⁸⁴ Heun in Dreier, Grundgesetz-Kommentar Band III² (2008) Art 91 Rz 11 mwN.

⁸⁵ Jarass/Pieroth, Grundgesetz- Kommentar¹³ (2014) Art 91 Rz 1 mwN.

⁸⁶ Heun in Dreier, Grundgesetz-Kommentar Band III² (2008) Art 91 Rz 10.

⁸⁷ Jarass/Pieroth, Grundgesetz- Kommentar¹³ (2014) Art 91 Rz 1.

Das Grundgesetz hat im Hinblick auf Art 91 Abs 1 dGG als gefahr begründende Ursache demnach absichtsvolles menschliches Tun vor Augen, also den **Versuch von Aufrührern, die geltende Verfassungsordnung zu beseitigen**; maW den um das politische System geführten Bürgerkrieg. Zugleich ist nicht jeder aufrührerische Versuch für die Annahme einer Krise iSd Art 91 Abs 1 dGG ausreichend, vielmehr muss ein **quantitatives Element** hinzutreten; denn der „Staatsstreich“ einer psychisch kranken Person, die sich zum alleinigen Herrscher erklärt, ist grundsätzlich mit polizeilichen Mitteln bewältigbar.⁸⁸

iii. Militärischer Notstand

Im Zusammenhang mit dem sog **militärischen Notstand**, der als Bedrohungslage einen bewaffneten Angriff auf das Bundesgebiet – also ausschließlich den äußeren Notstand – vor Augen hat, differenziert das Grundgesetz zwischen **vier Varianten**: dem Spannungsfall iSd Art 80a Abs 1 erste Variante dGG, dem Verteidigungsfall iSd Art 115a und 115l Abs 2 dGG, dem sog Zustimmungsfalle iSd Art 80a Abs 1 zweite Variante dGG und dem Bündnisfall iSd Art 80a Abs 3 dGG. Die drei in Art 80a dGG definierten und geregelten Fälle sollen in verschärften internationalen Krisensituationen bei drohender bzw abklingender Gefahr militärischer Verwicklungen Deutschlands eine Erhöhung der Verteidigungsbereitschaft und die Vorsorge für die Versorgung und Sicherheit der Zivilbevölkerung ermöglichen, ohne dass dazu der Verteidigungsfall iSd Art 115a ff dGG als höhere Eskalationsstufe ausgerufen und beibehalten werden muss.⁸⁹

Der **Spannungsfall** iSd **Art 80a Abs 1 erste Variante dGG** bildet eine Vorstufe zum Verteidigungsfall⁹⁰ und ist – anders als der Verteidigungs- und der Bündnisfall – **gesetzlich nicht definiert**.⁹¹ Darauf wurde bewusst verzichtet, weil sich eine definitorische Konkretisierung äußerst schwierig gestaltet und angesichts des Normzweckes, situationselastische Reaktionen zu ermöglichen, eine genaue Definition des Spannungsfalles weder notwendig noch möglich erscheint. Voraussetzung der parlamentarischen Feststellung des Spannungsfalles ist jedenfalls, dass eine **äußere Krisenlage** vorliegt, die sich jedoch nicht in militärischen Bedrohungen erschöpft: Auch gegenwärtige Bedrohungsformen wie ABC-Terrorismus oder staatlich gestützter Terrorismus können umfasst sein, allerdings sind rein interne Konfliktsituationen nicht ausreichend, solange die Tatherrschaft nicht bei ausländischen Hintermännern liegt und kein Angriff auf das Bundesgebiet von außen droht.⁹² In formalrechtlicher Hinsicht wird der tatbestandlichen Unbestimmtheit des Spannungsfalles durch erhöhte Zustimmungserfordernisse begegnet: Seine Feststellung bedarf gemäß Art 80a Abs 1 Satz 2 dGG der qualifizierten Mehrheit im Bundestag, konkret der Zustimmung von zwei Dritteln der abgegebenen Stimmen, nicht aber der Zustimmung des Bundesrates⁹³; das Initiativrecht kommt diesbezüglich der Bundesregierung, dem Bundesrat und dem Bundestag zu. Die Feststellung des Span-

⁸⁸ Reimer/Kempny, Einführung in das Notstandsrecht, Verwaltungsrundschau 57. Jg, Heft 8 (2011) 253 (254).

⁸⁹ Heun in Dreier, Grundgesetz-Kommentar Band II³ (2015) Art 80a Rz 4; Mertins, Der Spannungsfall (2013) 39 mwN.

⁹⁰ Jarass/Pieroth, Grundgesetz- Kommentar¹³ (2014) Art 80a Rz 1.

⁹¹ Mertins, Der Spannungsfall (2013) 16 f.

⁹² Jarass/Pieroth, Grundgesetz- Kommentar¹³ (2014) Art 80a Rz 1 mwN.

⁹³ Jarass/Pieroth, Grundgesetz- Kommentar¹³ (2014) Art 80a Rz 1.

nungsfalles muss zudem publik gemacht werden.⁹⁴ Der Bundestag kann den Spannungsfall jederzeit mit einfacher Mehrheit wieder aufheben; diesfalls sind auch alle auf Grund von Art 80a Abs 1 dGG ergriffenen Maßnahmen unverzüglich aufzuheben.⁹⁵

Die Feststellung des Spannungsfalles bewirkt, dass **bestimmte Rechtsvorschriften** „entsperrt“ und damit **anwendbar werden**.⁹⁶ Auf verfassungsgesetzlicher Ebene zählen dazu die Verpflichtung zu verteidigungsbezogenen Dienstleistungen (Art 12a Abs 5 Satz 1 dGG) sowie die Bindung an bestimmte Arbeitsplätze und Berufe bei entsprechendem Arbeitskräftemangel (Abs 6 Satz 2 leg cit); zudem wird der Aufgabenbereich der Streitkräfte ausgeweitet (Art 87a Abs 3 dGG). Auf einfachgesetzlicher Ebene werden alle Gesetze über die Verteidigung einschließlich des Zivilschutzes wirksam, die kraft ausdrücklicher Regelung im jeweiligen Gesetz nach Maßgabe des Art 80a dGG anzuwenden sind; Regelungen zur Verteidigung können auch in allgemeinen Gesetzen enthalten sein. Rechtsvorschriften unterhalb der Gesetzesebene sind ebenfalls erfasst, sofern sie auf Gesetze zur Verteidigung iSd Art 80a dGG gestützt wurden und Bundesrecht sind.⁹⁷ Während eines aufrechten Spannungsfalles hat der Bundestag das Recht, mit einfacher Mehrheit die Aufhebung oder die Aussetzung von Rechtsverordnungen oder Einzelakten zu verlangen, die auf die erwähnten entsperrten Vorschriften gestützt wurden.⁹⁸

Alternativ zur Feststellung des Spannungsfalles mit Zweidrittelmehrheit kann der Bundestag allerdings auch der Anwendung einzelner Notstandsgesetze besonders zustimmen, ohne den Spannungsfall auszurufen – dann liegt der sog **Zustimmungsfall** iSd **Art 80a Abs 1 zweite Variante dGG** vor.⁹⁹ Voraussetzung für den Beschluss der Anwendung einzelner Notstandsgesetze mit dem Ziel, die Verteidigungsbereitschaft ohne die Signalwirkung einer Feststellung des Spannungsfalles zu erhöhen, ist das Vorliegen einer **dem Spannungsfall vergleichbaren, wenn auch** gegebenenfalls **minderen Konfliktsituation**. Wegen geringerer rechtlicher und politischer Konsequenzen bedarf der Zustimmungsbeschluss allerdings idR nur der einfachen Mehrheit. Lediglich Maßnahmen nach Art 12a Abs 5 Satz 1 und Abs 6 Satz 2 dGG betreffend militärische und zivile Dienstpflichten bedürfen einer Zwei-Drittel-Mehrheit.¹⁰⁰

Der **Verteidigungsfall** wird in **Art 115a Abs 1 dGG** zumindest rudimentär als eine Situation definiert, in der das **Bundesgebiet mit Waffengewalt angegriffen** wird **oder** ein **solcher Angriff unmittelbar droht**. Die Feststellung des Verteidigungsfalls hat keine bloß deklaratorische, sondern konstitutive Wirkung. Zum Bundesgebiet gehören sämtliche Bundesländer sowie der im völkerrechtlichen Rahmen dazugehörige Luftraum und das Küstenmeer. Ein isolierter Angriff auf deutsche Streitkräfte im Ausland kann den Verteidigungsfall hinge-

⁹⁴ Heun in Dreier, Grundgesetz-Kommentar Band II³ (2015) Art 80a Rz 5 mwN; für nähere Ausführungen zum Spannungsfall s auch Depenheuer in Maunz/Dürig, Grundgesetz-Kommentar (2016) Art 80a Rz 1 ff; Mertins, Der Spannungsfall (2013); Schmidt-Radefeldt in Epping/Hillgruber, Beck'scher Online-Kommentar Grundgesetz 30. Edition (2016) Art 80a Rz 2 ff.

⁹⁵ Jarass/Pieroth, Grundgesetz-Kommentar¹³ (2014) Art 80a Rz 2.

⁹⁶ Jarass/Pieroth, Grundgesetz-Kommentar¹³ (2014) Art 80a Rz 1.

⁹⁷ Jarass/Pieroth, Grundgesetz-Kommentar¹³ (2014) Art 80a Rz 4 mwN.

⁹⁸ Jarass/Pieroth, Grundgesetz-Kommentar¹³ (2014) Art 80a Rz 2.

⁹⁹ Jarass/Pieroth, Grundgesetz-Kommentar¹³ (2014) Art 80a Rz 3 mwN.

¹⁰⁰ Heun in Dreier, Grundgesetz-Kommentar Band II³ (2015) Art 80a Rz 6 mwN; Jarass/Pieroth, Grundgesetz-Kommentar¹³ (2014) Art 80a Rz 3; für nähere Ausführungen zum Zustimmungsfall s auch Depenheuer in Maunz/Dürig, Grundgesetz-Kommentar (2016) Art 80a Rz 69 ff; Mertins, Der Spannungsfall (2013) 40 ff; Schmidt-Radefeldt in Epping/Hillgruber, Beck'scher Online-Kommentar Grundgesetz 30. Edition (2016) Art 80a Rz 6 f.

gen ebenso wenig auslösen wie ein Angriff auf Bündnisstaaten der NATO. Ein Angriff mit Waffengewalt setzt per definitionem die Verwendung von Waffen im technischen Sinne – mit konventionellen, nuklearen oder sonstigen Waffen – voraus. Dabei ist es rechtlich irrelevant, ob die bewaffneten Kräfte die Bundesgrenze überschreiten oder aber es zum Waffeneinsatz über die Grenze (zB Raketenbeschuss) kommt. Auch die Guerillatätigkeit von Angehörigen fremder Staaten, sofern sie eine gewisse Intensität erreicht, vermag den Verteidigungsfall auszulösen. Anders ist dies im Hinblick auf einen Guerillaangriff Deutscher bzw auf terroristische Angriffe mit konventionellen Waffen zu beurteilen, die regelmäßig keinen Verteidigungsfall iSd Art 115a dGG begründen und auf die allenfalls die Vorschriften über den inneren Notstand anzuwenden sind. Auch bloße Agententätigkeit oder Sabotage durch äußere Gegner sowie Informationsoperationen, mit denen ein Staat die zivilen und militärischen Informationssysteme Deutschlands gezielt beeinträchtigt, sind keine bewaffneten Angriffe iSd Art 115a Abs 1 dGG; sie können jedoch Indizien für einen unmittelbar drohenden Angriff sein. Bei der Beurteilung, ob ein bewaffneter Angriff auf das Bundesgebiet der Bundesrepublik Deutschland unmittelbar droht, ist darauf abzustellen, ob ein solcher Angriff mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit innerhalb von wenigen Tagen zu erwarten ist. Unstrittige Indizien dafür sind bspw eine Generalmobilmachung, der Abbruch einer Krisenkonferenz unter Androhung eines militärischen Angriffes, eine Kriegserklärung oder entsprechende sichere nachrichtendienstliche Erkenntnisse.¹⁰¹

Der letzte Fall einer Krise aus systemfremden äußeren Ursachen ist jener des **Bündnisfalles** iSd **Art 80a Abs 3 dGG**, der zum Tragen kommt, soweit Deutschland Mitglied in einer militärischen Bündnisorganisation (zB Nato) ist, die eine Pflicht zur wechselseitigen Verteidigung vorsieht.¹⁰² Dieser Fall tritt ein, wenn ein **Angriff auf einen verbündeten Staat** droht oder bereits erfolgt ist. Voraussetzung für den Eintritt des Bündnisfalles ist zunächst ein Beschluss des mit der Leitungsfunktion ausgestatteten Gesamtorgans des Bündnisses und daran anschließend die Zustimmung der Bundesregierung. Der Bündnisfall bildet eine eigenständige Variante der Entsperrung von Notstandsvorschriften: Mit der Feststellung des Bündnisfalles tritt gerade nicht gleichzeitig auch der Verteidigungsfall iSd Art 115a dGG oder der Spannungsfall iSd Art 80a Abs 1 dGG ein. Dennoch ermöglicht die Feststellung des Bündnisfalles die Anwendung vieler einfacher Notstandsgesetze.¹⁰³ Allerdings betrifft die Bündnisklausel nur die zivile Teilmobilmachung, nicht jedoch den Streitkräfteeinsatz im Bündnisfall, der allein auf Grundlage des Art 80a Abs 3 dGG unzulässig ist; wirksam werden ausschließlich die einfachgesetzlichen Vorschriften, die nach Maßgabe des Art 80a dGG anzuwenden sind, nicht jedoch die entsprechenden Vorschriften des dGG.¹⁰⁴

¹⁰¹ Heun in Dreier, Grundgesetz-Kommentar Band III² (2008) Art 115a Rz 7 f; für nähere Ausführungen zum Verteidigungsfall s auch Deppenheuer in Maunz/Dürig, Grundgesetz-Kommentar (2016) Art 80a Rz 81; Maunz/Dürig, Grundgesetz-Kommentar (2016) Art 115a bis 115l; Mertins, Der Spannungsfall (2013) 42 ff; Schmidt-Radefeldt in Epping/Hillgruber, Beck'scher Online-Kommentar Grundgesetz 30. Edition (2016) Art 115a bis 115l.

¹⁰² Jarass/Pieroth, Grundgesetz-Kommentar³³ (2014) Art 80a Rz 5 mwN.

¹⁰³ Heun in Dreier, Grundgesetz-Kommentar Band II³ (2015) Art 80a Rz 12 mwN; Reimer/Kempny, Einführung in das Notstandsrecht, Verwaltungsrundschau 57. Jg Heft 8 (2011) 253 (254 f); für nähere Ausführungen zum Bündnisfall s auch Deppenheuer in Maunz/Dürig, Grundgesetz-Kommentar (2016) Art 80a Rz 73 ff; Schmidt-Radefeldt in Epping/Hillgruber, Beck'scher Online-Kommentar Grundgesetz 30. Edition (2016) Art 80a Rz 9 ff.

¹⁰⁴ Jarass/Pieroth, Grundgesetz-Kommentar³³ (2014) Art 80a Rz 6 mwN.

Auf militärische Bedrohungslagen von außen soll im Folgenden angesichts des Umfangs des Forschungsauftrags nicht weiter eingegangen werden. Die Ausführungen betreffend Zuständigkeiten und Maßnahmen beschränken sich daher im Folgenden auf den sog **Katastrophennotstand** iSd Art 35 Abs 2 und 3 dGG und den sog **inneren Notstand** iSd Art 91 Abs 1 dGG.

3. Zuständigkeiten

a) Katastrophennotstand

Die Fälle des Art 35 Abs 2 und 3 dGG zeichnen sich – abweichend von der regulären Amtshilfe nach Art 35 Abs 1 dGG¹⁰⁵ – grundlegend dadurch aus, dass Kräfte und Einrichtungen des Bundes und der Länder an einem anderen Ort, nach anderem Recht und unter anderer Weisung tätig werden.¹⁰⁶ Sind die Voraussetzungen des **Art 35 Abs 2 Satz 1 dGG** erfüllt, so kann ein Land in Fällen von besonderer Bedeutung zur Aufrechterhaltung oder Wiederherstellung der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung Kräfte und Einrichtungen des Bundesgrenzschutzes zur Unterstützung seiner Polizei anfordern, wenn letztere eine Aufgabe alleine nicht oder nur unter erheblichen Schwierigkeiten erfüllen könnte. Art 35 Abs 2 Satz 1 dGG räumt den **Ländern** demnach ein **Recht auf Hilfe zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung** ein. Umgekehrt ergibt sich aus dieser Norm die **Verpflichtung des Bundesgrenzschutzes**, bei entsprechender Anforderung eines Landes seine **Einrichtungen** – also Sachmittel wie technische Geräte, Gebäude und Fahrzeuge – **und** seine **Kräfte**, also seine Bediensteten, **zur Verfügung zu stellen**.¹⁰⁷ Beim Bundesgrenzschutz handelt es sich in neuerer Terminologie um die Bundespolizei; im Zuge der Umbenennung des Bundesgrenzschutzes in die **Bundespolizei** 2005 – ohne damit einhergehender Befugnisänderung oder Aufgabenerweiterung – wurde in Art 35 dGG allerdings keine begriffliche Angleichung vorgenommen.¹⁰⁸ Mit der aus einer Anforderung eines Landes resultierenden grundsätzlichen Verpflichtung, die angeforderte Hilfe zu leisten, geht aber **keine Kostenübernahmeverpflichtung** einher.¹⁰⁹

Die einzelnen Länder bzw die jeweils zuständigen Landesorgane haben dabei die Kompetenz zu beurteilen, ob einerseits ein Fall von besonderer Bedeutung vorliegt, dh eine Krisenkonstellation mit einem den polizeilichen Normalfall erheblich übersteigenden Gefahrenausmaß, und ob andererseits die eigene Polizei die Aufgabe ohne bundespolizeiliche Unterstützung nicht oder nur unter erheblichen Schwierigkeiten bewältigen könnte.¹¹⁰ Werden Kräfte und Einrichtungen der Bundespolizei angefordert, so bleiben diese organisatorisch der Bundespolizei zugeordnet. Beigezogene Kräfte der Bundespolizei üben materiell allerdings Befugnisse des an-

¹⁰⁵ Für einen Überblick über die Regelung regulärer Amtshilfe zwischen Bund und Ländern s bspw *Jarass/Pieroth*, Grundgesetz-Kommentar³³ (2014) Art 35 Rz 1 ff.

¹⁰⁶ *Jarass/Pieroth*, Grundgesetz-Kommentar³³ (2014) Art 35 Rz 5.

¹⁰⁷ *Bauer in Dreier*, Grundgesetz-Kommentar Band II³ (2015) Art 35 Rz 28; *Maunz in Maunz/Dürig*, Grundgesetz-Kommentar (2016) Art 35 Rz 16.

¹⁰⁸ *Bauer in Dreier*, Grundgesetz-Kommentar Band II³ (2015) Art 35 Rz 5.

¹⁰⁹ *Jarass/Pieroth*, Grundgesetz-Kommentar³³ (2014) Art 35 Rz 5 mwN.

¹¹⁰ *Bauer in Dreier*, Grundgesetz-Kommentar Band II³ (2015) Art 35 Rz 27 mwN; *Maunz in Maunz/Dürig*, Grundgesetz-Kommentar (2016) Art 35 Rz 14.

fordernden Landes aus; sie sind demnach auch nur zu solchen Maßnahmen befugt, die das Einsatzland treffen könnte, und unterstehen der fachlichen Weisungsbefugnis des anfordernden Landes. Die Kosten der Hilfeleistung durch die Bundespolizei hat grundsätzlich das unterstützte Land zu tragen und der Bundespolizei die aus der Hilfeleistung resultierenden Aufwendungen zu ersetzen.¹¹¹

Sind die Voraussetzungen des **Art 35 Abs 2 Satz 2 dGG** erfüllt, so kann ein Land zur Bewältigung einer Naturkatastrophe oder eines besonders schweren Unglücksfalles regionaler Natur nicht nur – wie in Satz 1 leg cit – Hilfe durch den Bundesgrenzschutz (die Bundespolizei) anfordern, sondern darüber hinaus auch durch die Polizeikräfte anderer Länder, die Kräfte und Einrichtungen anderer Verwaltungen sowie durch die Streitkräfte. Das **Recht**, bei Vorliegen der Voraussetzungen **Hilfe anzufordern**, kommt demnach wiederum den betroffenen **Ländern** zu.¹¹² Umgekehrt sind die **Bundespolizei**, die **Polizeikräfte anderer Länder**, die **Kräfte und Einrichtungen anderer Verwaltungen** des Bundes und der Länder **sowie** die **Streitkräfte** aus Art 35 Abs 2 Satz 2 dGG **zur Hilfeleistung verpflichtet**, wenn ein Land entsprechend ihre Hilfe anfordert.¹¹³

Zwar ist in Art 35 Abs 2 Satz 2 dGG nicht explizit statuiert, dass das Anfordern von Hilfe nach dieser Bestimmung nur dann zulässig ist, wenn das anfordernde Land die Krise nicht oder nur unter erheblichen Schwierigkeiten bewältigen kann; dass dies eine der Voraussetzungen ist, ergibt sich aber aus dem zu Grunde liegenden Gedanken der Hilfeleistung.¹¹⁴ Die konkrete Einschätzung, ob eine Naturkatastrophe oder ein besonders schwerer Unglücksfall vorliegt und ob die Polizeikräfte des betroffenen Landes diesen Notfall nicht oder nur unter erheblichen Schwierigkeiten bewältigen können, obliegt auch hier dem Hilfe anfordernden Land. Dasselbe gilt für die Auswahl jener Kräfte und Einrichtungen, die nach Art 35 Abs 2 Satz 2 dGG zur Hilfeleistung herangezogen werden sollen: Das anfordernde Land trifft diese Entscheidung nach pflichtgemäßem Ermessen unter Berücksichtigung der Umstände und Spezifika des jeweiligen Notfalles.¹¹⁵ Die zur Verfügung gestellten Hilfskräfte bleiben – wie bereits im Zusammenhang mit Art 35 Abs 2 Satz 1 dGG erläutert – zwar organisatorisch Teil ihrer Herkunftsorganisation, nehmen materiell jedoch Aufgaben des anfordernden Landes wahr und sind dabei sowohl an dessen Recht wie auch an dessen fachliche Weisungen gebunden. Auch die Kosten trägt wiederum das Hilfe anfordernde Land.¹¹⁶

Betrifft eine Naturkatastrophe oder ein besonders schwerer Unglücksfall das Gebiet von mehr als einem Land, kommen auch der **Bundesregierung** bestimmte Befugnisse zu: Gemäß Art 35 Abs 3 dGG kann sie einerseits **Landesregierungen anweisen**, den betroffenen Län-

¹¹¹ *Bauer in Dreier*, Grundgesetz-Kommentar Band II³ (2015) Art 35 Rz 28 mwN; *Jarass/Pieroth*, Grundgesetz-Kommentar¹³ (2014) Art 35 Rz 5 mwN.

¹¹² *Bauer in Dreier*, Grundgesetz-Kommentar Band II³ (2015) Art 35 Rz 30.

¹¹³ *Bauer in Dreier*, Grundgesetz-Kommentar Band II³ (2015) Art 35 Rz 31; *Epping in Epping/Hillgruber*, Beck'scher Online-Kommentar Grundgesetz 30. Edition (2016) Art 35 Rz 23 ff; *Maunz in Maunz/Dürig*, Grundgesetz-Kommentar (2016) Art 35 Rz 17.

¹¹⁴ *Bauer in Dreier*, Grundgesetz-Kommentar Band II³ (2015) Art 35 Rz 29.

¹¹⁵ *Bauer in Dreier*, Grundgesetz-Kommentar Band II³ (2015) Art 35 Rz 30 mwN; *Epping in Epping/Hillgruber*, Beck'scher Online-Kommentar Grundgesetz 30. Edition (2016) Art 35 Rz 23.

¹¹⁶ *Bauer in Dreier*, Grundgesetz-Kommentar Band II³ (2015) Art 35 Rz 31 mwN.

dern **Polizeikräfte zur Verfügung zu stellen**;¹¹⁷ andererseits kann sie – alternativ oder kumulativ dazu – Einheiten des Bundesgrenzschutzes (der **Bundespolizei**) und der **Streitkräfte zur Unterstützung einsetzen**, und zwar gegebenenfalls auch gegen den Willen der betroffenen Länder.¹¹⁸ Damit modifiziert Art 35 Abs 3 dGG die grundsätzlich ausschließliche Länderzuständigkeit zur Gefahrenbekämpfung¹¹⁹ und ermöglicht zur Bewältigung dieser Krisen eine Durchbrechung der bundesstaatlichen Kompetenzordnung.¹²⁰ Diese Befugnisse haben allerdings subsidiären Charakter, dh ein Tätigwerden der Bundesregierung muss zur wirksamen Gefahrenbekämpfung erforderlich sein, etwa weil die betroffenen Länder zur wirksamen Bekämpfung nicht fähig oder willens sind.¹²¹

Die der Bundesregierung durch Art 35 Abs 3 dGG eingeräumte und nach Tatbestand und Umfang beschränkte Kompetenz zur Gefahrenabwehr kommt ausschließlich der **Bundesregierung als Kollegium** zu.¹²² Eine Delegation dieser Befugnisse zB auf ein einzelnes Mitglied der Bundesregierung ist – selbst im Eilfall – im Grundsätzlichen unzulässig. Rechtlich möglich ist lediglich die Übertragung von auf Einzelmaßnahmen bezogenen Befugnissen im Rahmen einer von der Bundesregierung als Kollegialorgan getroffenen Grundsatzentscheidung nach Art 35 Abs 3 dGG.¹²³ Über die Inanspruchnahme der Befugnisse nach Art 35 Abs 3 dGG entscheidet die Bundesregierung nach pflichtgemäßem Ermessen.¹²⁴ Und auch für die übrigen Rechtsfolgen – konkret die organisationsrechtliche Stellung der eingesetzten Kräfte, die Weisungsbefugnisse, die rechtlichen Grundlagen für das Tätigwerden der eingesetzten Kräfte und die Kostentragung – gilt grundsätzlich das bereits zu den beiden Fällen des Art 35 Abs 2 dGG Ausgeführte (vgl oben).¹²⁵ Geringfügige Abweichungen existieren nur im Hinblick auf Weisungsbefugnisse: So kann die Bundesregierung zwar Landesregierungen anweisen, deren Polizeikräfte zur Verfügung zu stellen, gegenüber den eingesetzten Polizeikräften selbst kommt ihr aber keinerlei Weisungsbefugnis zu.¹²⁶ Beim Einsatz von Bundespolizei und Bundeswehr, also Einheiten des Bundes, ist die Frage der Weisungsbefugnis strittig: ZT wird dem Einsatzland die Weisungsbefugnis gegenüber Kräften der Bundespolizei bzw der Streitkräfte deswegen generell abgesprochen, weil diese iRd subsidiären Bundesintervention unmittelbar eine Bundeszuständigkeit wahrnehmen;¹²⁷ tlw wird allerdings auch argumentiert, dass dem Einsatzland nur in dem Fall gegenüber Kräften der Bundespolizei bzw der Streitkräfte keine Weisungsbe-

¹¹⁷ Jarass/Pieroth, Grundgesetz- Kommentar³³ (2014) Art 35 Rz 8; Maunz in Maunz/Dürig, Grundgesetz-Kommentar (2016) Art 35 Rz 21.

¹¹⁸ Bauer in Dreier, Grundgesetz-Kommentar Band II³ (2015) Art 35 Rz 35 mwN; Epping in Epping/Hillgruber, Beck'scher Online-Kommentar Grundgesetz 30. Edition (2016) Art 35 Rz 30.

¹¹⁹ Bauer in Dreier, Grundgesetz-Kommentar Band II³ (2015) Art 35 Rz 33; Reimer/Kempny, Einführung in das Notstandsrecht, Verwaltungsrundschau 57. Jg, Heft 8 (2011) 253 (254).

¹²⁰ Mertins, Der Spannungsfall (2013) 38.

¹²¹ Bauer in Dreier, Grundgesetz-Kommentar Band II³ (2015) Art 35 Rz 34; Jarass/Pieroth, Grundgesetz- Kommentar³³ (2014) Art 35 Rz 8.

¹²² Epping in Epping/Hillgruber, Beck'scher Online-Kommentar Grundgesetz 30. Edition (2016) Art 35 Rz 28 mwN.

¹²³ Bauer in Dreier, Grundgesetz-Kommentar Band II³ (2015) Art 35 Rz 33.

¹²⁴ Jarass/Pieroth, Grundgesetz- Kommentar³³ (2014) Art 35 Rz 8.

¹²⁵ Bauer in Dreier, Grundgesetz-Kommentar Band II³ (2015) Art 35 Rz 35.

¹²⁶ Maunz in Maunz/Dürig, Grundgesetz-Kommentar (2016) Art 35 Rz 21.

¹²⁷ Epping in Epping/Hillgruber, Beck'scher Online-Kommentar Grundgesetz 30. Edition (2016) Art 35 Rz 30 f mwN.

fugnis zukommt, in dem die vom Notfall betroffenen Länder zur wirksamen Gefahrenbekämpfung weder fähig noch willens sind.¹²⁸

Im Zusammenhang mit der Aufhebung von Maßnahmen der Bundesregierung, die auf Art 35 Abs 3 dGG gestützt sind, sieht Satz 2 *leg cit* noch eine besondere Kompetenz des Bundesrates (Art 50 ff dGG) vor. Derartige Maßnahmen hat die Bundesregierung nicht nur dann unverzüglich aufzuheben, wenn die Gefahr beseitigt ist (vgl unten Punkt IV.A.4.a), sondern darüber hinaus jederzeit auf Verlangen des Bundesrates. Einem Aufhebungsverlangen des Bundesrates¹²⁹ – ein einfacher Mehrheitsbeschluss iSd Art 52 Abs 3 dGG – hat die Bundesregierung jederzeit zu entsprechen, und zwar unabhängig davon, ob die Gefahr beseitigt ist. Bei Fortbestehen der Gefahr kommen der Bundesregierung aber erneut die Rechte aus Art 35 Abs 3 dGG zu, wenn sich die Gefahrenlage seit dem Bundesratsbeschluss verschärft hat.¹³⁰ Ein **Aufhebungsverlangen des Bundesrates** ist also auch vor Beseitigung der Gefahr **strikt bindend**; dies dient dem Schutz der von den Maßnahmen der Bundesregierung betroffenen Länder.¹³¹

b) Innerer Notstand

Art 91 dGG spiegelt wider, dass in Deutschland die **Gefahrenabwehr** grundsätzlich **Länderkompetenz** ist: Nach Abs 1 kommt den einzelnen **Ländern** das **Recht** zu, zur Abwehr einer drohenden Gefahr für den Bestand oder die freiheitliche demokratische Grundordnung des Bundes oder eines Landes **Polizeikräfte anderer Länder** sowie **Kräfte und Einrichtungen anderer Verwaltungen und des Bundesgrenzschutzes** (der Bundespolizei) **anzufordern**. In Abs 2 ist die **subsidiäre Kompetenz der Bundesregierung** niedergelegt, in dem Fall, in dem das betroffene Land zur Gefahrenabwehr nicht bereit oder nicht in der Lage ist, die Polizei dieses Landes sowie die Polizeikräfte anderer Länder den Weisungen der Bundesregierung zu unterstellen und Einheiten der Bundespolizei einzusetzen (Satz 1); erstreckt sich die Gefahr auf das Gebiet von mehr als einem Land, kann die Bundesregierung – soweit erforderlich – den Landesregierungen Weisungen erteilen,¹³² die sich auf alle Bereiche der Regierungstätigkeit und der Landesverwaltung beziehen können.¹³³ Die landeseigene Gefahrenabwehr hat demnach Vorrang, was auch im Anforderungsrecht nach Abs 1 zum Ausdruck kommt; ein Ansziehen der Gefahrenabwehr durch den Bund ist nur innerhalb der Schranken des Abs 2 zulässig.¹³⁴

Nach **Art 91 Abs 1 dGG** kommt das **Anforderungsrecht** dem gefahrenbetroffenen **Land** zu,¹³⁵ konkret den dafür nach der jeweiligen Landesverfassung zuständigen Landesorganen.¹³⁶

¹²⁸ *Bauer in Dreier*, Grundgesetz-Kommentar Band II³ (2015) Art 35 Rz 35 mwN.

¹²⁹ Ein Aufhebungsverlangen des betroffenen Landes ist hingegen rechtlich nicht verbindlich, und zwar weder für die Bundesregierung noch für den Bundesrat, s *Maunz in Maunz/Dürig*, Grundgesetz-Kommentar (2016) Art 35 Rz 21.

¹³⁰ *Epping in Epping/Hillgruber*, Beck'scher Online-Kommentar Grundgesetz 30. Edition (2016) Art 35 Rz 33 mwN.

¹³¹ *Bauer in Dreier*, Grundgesetz-Kommentar Band II³ (2015) Art 35 Rz 36.

¹³² *Mertins*, Der Spannungsfall (2013) 38.

¹³³ *Heun in Dreier*, Grundgesetz-Kommentar Band III² (2008) Art 91 Rz 21.

¹³⁴ *Heun in Dreier*, Grundgesetz-Kommentar Band III² (2008) Art 91 Rz 6; *Maunz in Maunz/Dürig*, Grundgesetz-Kommentar (2016) Art 91 Rz 28 ff.

¹³⁵ *Heun in Dreier*, Grundgesetz-Kommentar Band III² (2008) Art 91 Rz 14.

Dabei steht dem Land ein gewisser Entscheidungsspielraum zu: Die Norm ist als Kann-Bestimmung ausgestaltet und eine Anforderung demnach nicht zwingend, wiewohl sich eine Pflicht zum eigenen Einschreiten des betreffenden Landes aus dem Homogenitätsgebot des Art 28 Abs 1 dGG sowie aus der Bundestreue ableitet; Art 91 Abs 1 dGG selbst begründet keine Gefahrenabwehrpflicht für die Länder.¹³⁷ Bei Anforderung ist gegenüber den angeforderten Einheiten darzulegen, woraus sich ergibt, dass die Voraussetzungen für eine Anforderung nach Art 91 Abs 1 dGG erfüllt sind.¹³⁸ Zudem ist bei Anforderung – wiewohl die Bestimmung keine explizite Erforderlichkeitsklausel enthält – grundsätzlich das bundesstaatliche Subsidiaritätsprinzip insofern beachtlich, als die konkrete Anforderung weder rechtswidrig noch nachweislich nicht erforderlich sein darf.¹³⁹

Umgekehrt resultiert aus Art 91 Abs 1 dGG die prinzipielle **Pflicht der angerufenen Länder und des Bundes** – konkreter der Polizeikräfte anderer Länder und der Kräfte und Einrichtungen anderer Verwaltungen (die Streitkräfte sind nicht darunter zu subsumieren¹⁴⁰) bzw der Bundespolizei – **zur Hilfeleistung**.¹⁴¹ Diese Hilfeleistungspflicht ist allerdings keine bedingungslose Verpflichtung, vielmehr können Ablehnungsgründe geltend gemacht werden: Dazu gehört der Fall, dass die Voraussetzungen des Art 91 Abs 1 dGG nicht vorliegen;¹⁴² trotz Vorliegens der Voraussetzungen darf die Hilfeleistung aber auch verweigert werden, wenn die angeforderten Kräfte wegen Eigenbedarfs nicht entbehrlich sind oder der Anforderungsadressat selbst anforderungsberechtigt wäre. In diesem Zusammenhang wird auf das Kriterium der Dringlichkeit der Hilfeleistung bzw des Eigenbedarfs abzustellen sein. Im Streitfall kann das Bundesverfassungsgericht gemäß Art 93 Abs 1 dGG zur Entscheidung angerufen werden, das ua bei Meinungsverschiedenheiten über Rechte und Pflichten des Bundes und der Länder (Z 3) und in anderen öffentlich-rechtlichen Streitigkeiten zwischen dem Bund und den Ländern, zwischen verschiedenen Ländern oder innerhalb eines Landes, sofern kein anderer Rechtsweg gegeben ist (Z 4), entscheidet.¹⁴³ Die Hilfeleistungspflicht endet frühestens mit einem Absinken der Gefahr unter die Anforderungsschwelle, spätestens jedoch mit endgültiger Gefahrenbeseitigung bzw bei Eintritt von Eigenbedarf.¹⁴⁴

Angeforderte Kräfte unterstehen – wie auch im Zusammenhang mit dem Katastrophennotstand iSd Art 35 Abs 2 und 3 dGG bereits näher erläutert – den zuständigen Organen des ersuchenden Landes und den jeweils einschlägigen landesrechtlichen Vorschriften, soweit und solange sie auf Anforderung tätig sind, weil sie letztlich eine Kompetenz dieses Landes wahr-

¹³⁶ Maunz in Maunz/Dürig, Grundgesetz-Kommentar (2016) Art 91 Rz 16.

¹³⁷ Heun in Dreier, Grundgesetz-Kommentar Band III² (2008) Art 91 Rz 12; Maunz in Maunz/Dürig, Grundgesetz-Kommentar (2016) Art 91 Rz 4 und 17.

¹³⁸ Heun in Dreier, Grundgesetz-Kommentar Band III² (2008) Art 91 Rz 15.

¹³⁹ Heun in Dreier, Grundgesetz-Kommentar Band III² (2008) Art 91 Rz 13 mwN.

¹⁴⁰ Jarass/Pieroth, Grundgesetz-Kommentar³³ (2014) Art 91 Rz 2.

¹⁴¹ Epping in Epping/Hillgruber, Beck'scher Online-Kommentar Grundgesetz 30. Edition (2016) Art 91 Rz 9.

¹⁴² Den nach Landes- oder Bundesrecht zuständigen Organen der Anforderungsadressaten steht demnach ein Prüfungsrecht zu, ob die Voraussetzungen des Art 91 Abs 1 dGG vorliegen; ein Verweigerungsrecht ist nach Epping in Epping/Hillgruber, Beck'scher Online-Kommentar Grundgesetz 30. Edition (2016) Art 91 Rz 10 mwN, aber erst bei einer unvertretbaren Einschätzung des anfordernden Landes anzunehmen.

¹⁴³ Heun in Dreier, Grundgesetz-Kommentar Band III² (2008) Art 91 Rz 15 mwN; Maunz in Maunz/Dürig, Grundgesetz-Kommentar (2016) Art 91 Rz 22.

¹⁴⁴ Heun in Dreier, Grundgesetz-Kommentar Band III² (2008) Art 91 Rz 15.

nehmen.¹⁴⁵ Sie bleiben maW also Teil ihrer Herkunftsorganisation, sind aber an das Recht des Einsatzlandes gebunden.¹⁴⁶ Und sofern nichts anderes vereinbart ist, sind auch die Kosten der Hilfeleistung vom anfordernden Land zu tragen.¹⁴⁷

Gemäß Art 91 Abs 2 dGG kommt der **Bundesregierung** eine **subsidiäre und ersuchens-unabhängige Interventionskompetenz** zu, und zwar sowohl im Fall eines regionalen inneren Notstandes, der nur ein einzelnes Land betrifft, als auch im Fall eines überregionalen inneren Notstandes, von dem mehrere Länder betroffen sind.¹⁴⁸ Voraussetzungen für die Zulässigkeit einer solchen Bundesintervention sind zum Einen eine drohende Gefahr für den Bestand oder die freiheitliche demokratische Grundordnung des Bundes oder eines Landes (vgl oben Punkt IV.A.2.b.ii) und zum Anderen, dass das betroffene Land bzw die betroffenen Länder zur Gefahrenabwehr iSd Art 91 Abs 1 Satz 1 dGG entweder subjektiv nicht bereit oder aber objektiv nicht in der Lage ist bzw sind.¹⁴⁹ Bei der Einschätzung, ob ein derartiges subjektives oder objektives Unvermögen vorliegt, kommt der Bundesregierung ein gewisser Spielraum zu; auch die Entscheidung über eine Bundesintervention sowie die Wahl der einzusetzenden Kräfte liegt im Ermessen der Bundesregierung.¹⁵⁰ Das Vorliegen der Voraussetzungen kann gegebenenfalls verfassungsgerichtlich überprüft werden.¹⁵¹ Die Grundsatzentscheidung über die Weisungsunterstellung und den Einsatz des Bundesgrenzschutzes ist dabei von der **Bundesregierung als Kollegium** (Art 62 dGG) zu treffen; eine Delegation der Weisungsbefugnis auf einzelne Mitglieder der Bundesregierung ist lediglich im Hinblick auf Einzelweisungen zulässig.¹⁵²

Im Ergebnis bewirkt eine **Weisungsunterstellung** durch die Bundesregierung eine Form der **atypischen Auftragsverwaltung mit Weisungsbefugnissen der Bundesregierung**. Das bedeutet, dass die unterstellten Landespolizeien ihre Stellung als Landesorgane nicht verlieren, sondern den ansonsten subsidiären Weisungsbefugnissen der Bundesregierung unterstehen. Die Eingriffsgrundlage bleibt das Landespolizeirecht, dazu tritt – ergänzend und verdrängend – § 15 UZwG¹⁵³. Kommt es zu einem Einsatz der Bundespolizei, bildet das Bundespolizeigesetz¹⁵⁴ die in concreto beachtliche Rechtsgrundlage.¹⁵⁵ Die Kostentragung rich-

¹⁴⁵ Maunz in Maunz/Dürig, Grundgesetz-Kommentar (2016) Art 91 Rz 25.

¹⁴⁶ Jarass/Pieroth, Grundgesetz- Kommentar¹³ (2014) Art 91 Rz 2 mwN.

¹⁴⁷ Heun in Dreier, Grundgesetz-Kommentar Band III² (2008) Art 91 Rz 17 mwN; Art 91 Abs 1 dGG enthält selbst freilich keine Regelung zur Kostentragung, zum Ergebnis der Kostentragung durch das anfordernde Land gelangt man jedoch, wenn man die für die Amtshilfe entwickelten Grundsätze zur Kostentragung zu Grunde legt (Maunz in Maunz/Dürig, Grundgesetz-Kommentar (2016) Art 91 Rz 26).

¹⁴⁸ Epping in Epping/Hillgruber, Beck'scher Online-Kommentar Grundgesetz 30. Edition (2016) Art 91 Rz 11.

¹⁴⁹ Epping in Epping/Hillgruber, Beck'scher Online-Kommentar Grundgesetz 30. Edition (2016) Art 91 Rz 12 f; Jarass/Pieroth, Grundgesetz- Kommentar¹³ (2014) Art 91 Rz 3 f.

¹⁵⁰ Heun in Dreier, Grundgesetz-Kommentar Band III² (2008) Art 91 Rz 18 mwN.

¹⁵¹ Jarass/Pieroth, Grundgesetz- Kommentar¹³ (2014) Art 91 Rz 3.

¹⁵² Epping in Epping/Hillgruber, Beck'scher Online-Kommentar Grundgesetz 30. Edition (2016) Art 91 Rz 15; Heun in Dreier, Grundgesetz-Kommentar Band III² (2008) Art 91 Rz 19.

¹⁵³ Gesetz über den unmittelbaren Zwang bei Ausübung öffentlicher Gewalt durch Vollzugsbeamte des Bundes in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 201-5, veröffentlichten bereinigten Fassung, das zuletzt durch Artikel 4 des Gesetzes vom 24. Mai 2016 (BGBl I S 1217) geändert worden ist.

¹⁵⁴ Bundespolizeigesetz vom 19. Oktober 1994 (BGBl I S 2978, 2979), das zuletzt durch Artikel 3 des Gesetzes vom 26. Juli 2016 (BGBl I S 1818) geändert worden ist.

¹⁵⁵ Epping in Epping/Hillgruber, Beck'scher Online-Kommentar Grundgesetz 30. Edition (2016) Art 91 Rz 18; näher zum Polizeirecht des Bundes s Maunz in Maunz/Dürig, Grundgesetz-Kommentar (2016) Art 91 Rz 51.

tet sich nach den allgemeinen Grundsätzen des Art 104a dGG, dh der Bund trägt jene Kosten, die ihm selbst mit der Wahrnehmung des Weisungsrechts und dem Bundespolizeieinsatz entstehen, während das Einsatzland die Kosten des Einsatzes der eigenen Polizei sowie der Polizeikräfte anderer Länder trägt.¹⁵⁶

An die **Weisungen der Bundesregierung** sind nach Art 91 Abs 2 Satz 1 dGG also die Einheiten und Kräfte jener Länder und des Bundes **gebunden**, die von der Bundesregierung ihren Weisungen unterstellt werden, also wahlweise der **Polizei des notstands betroffenen Landes oder anderer Länder sowie der Bundespolizei**. Im Falle einer Weisungsunterstellung nach Art 91 Abs 2 Satz 3 dGG bei einem überregionalen Notstand sind auch die **Landesregierungen** an Weisungen der Bundesregierung gebunden.¹⁵⁷

Im Hinblick auf die Beendigung einer Weisungsunterstellung nach Art 91 Abs 2 dGG kommt dem **Bundesrat** wie bei Art 35 Abs 3 dGG die Kompetenz zu, eine Aufhebung der Weisungsunterstellung zu verlangen. Ein derartiges Verlangen des Bundesrates nach Art 91 Abs 2 Satz 2 dGG kann jederzeit erfolgen und bindet die Bundesregierung, die dem Aufhebungsverlangen zwingend zu entsprechen hat.¹⁵⁸

4. Maßnahmen

Die Ausführungen betreffend gesetzlich vorgesehene Maßnahmen beschränken sich angesichts der oben skizzierten Einschränkung des Forschungsauftrages hier wiederum auf den sog **Katastrophennotstand** iSd Art 35 Abs 2 und 3 dGG und den sog **inneren Notstand** iSd Art 91 Abs 1 dGG.

a) Katastrophennotstand

Allen dreien in Art 35 dGG geregelten Varianten eines Katastrophennotstandes ist gemeinsam, dass sie als besondere Maßnahmen nur wenige zusätzliche Befugnisse – den allgemeinen Anspruch auf Amtshilfe iSd Art 35 Abs 1 dGG konkretisierend bzw modifizierend¹⁵⁹ – vorsehen, jedoch keine – zum jeweiligen Gefahrenabwehrrecht der Länder hinzutretende – Rechtsgrundlage für Eingriffe in die Rechtssphäre der Bürger bieten.¹⁶⁰ Den von einem Katastrophennotstand **betroffenen Ländern** kommt die Befugnis zu, bei Vorliegen der in Art 35 Abs 2 dGG normierten Voraussetzungen **Hilfe** zur Bewältigung der besonderen Gefahrenlagen und Notfälle **anzufordern**.¹⁶¹ Im Falle des Vorliegens der Voraussetzungen des Art 35 Abs 3 dGG kommt der **Bundesregierung** die Befugnis zu, einerseits an Landesregierungen die Weisung zu erteilen, den von einem Katastrophennotstand betroffenen Ländern Polizeikräfte zur Verfügung zu stellen, und andererseits selbst Einheiten der Bundespolizei und der Streitkräfte zur

¹⁵⁶ Heun in Dreier, Grundgesetz-Kommentar Band III² (2008) Art 91 Rz 20 mwN.

¹⁵⁷ Heun in Dreier, Grundgesetz-Kommentar Band III² (2008) Art 91 Rz 20 f; Jarass/Pieroth, Grundgesetz-Kommentar¹³ (2014) Art 91 Rz 4.

¹⁵⁸ Epping in Epping/Hillgruber, Beck'scher Online-Kommentar Grundgesetz 30. Edition (2016) Art 91 Rz 22; Heun in Dreier, Grundgesetz-Kommentar Band III² (2008) Art 91 Rz 22.

¹⁵⁹ Reimer/Kempny, Einführung in das Notstandsrecht, Verwaltungsrundschau 57. Jg, Heft 8 (2011) 253 (254).

¹⁶⁰ Epping in Epping/Hillgruber, Beck'scher Online-Kommentar Grundgesetz 30. Edition (2016) Art 35 Rz 16 mwN.

¹⁶¹ Maunz in Maunz/Dürig, Grundgesetz-Kommentar (2016) Art 35 Rz 16.

Unterstützung der Polizeikräfte in den betroffenen Ländern einzusetzen.¹⁶² Diese **subsidiäre Interventionskompetenz** der Bundesregierung wirkt sich aber lediglich im Bund-Länder-Verhältnis aus, nicht jedoch zu Lasten der Legislative, weil sie der Bundesregierung **kein Notverordnungsrecht** einräumt.¹⁶³

Die **Kompetenzen und Befugnisse** der solcherart **angeforderten** bzw **eingesetzten Kräfte** des Bundesgrenzschutzes (der Bundespolizei), der Polizei anderer Länder, der Verwaltungen des Bundes und der Länder sowie der Bundeswehr richten sich grundsätzlich **nach den allgemeinen Regeln**.¹⁶⁴ Das bedeutet, dass jene rechtlichen Vorgaben hinsichtlich der polizeilichen Gefahrenabwehr maßgeblich sind, die auch für die Polizeikräfte des vom Notfall betroffenen Landes gelten. Die unterstützenden Kräfte sind maW nur zu solchen Maßnahmen befugt, die auch das Einsatzland treffen könnte.¹⁶⁵ Die Unterstützungsleistung kann in sämtlichen Handlungsformen des öffentlichen Rechts erfolgen¹⁶⁶, also einerseits mit nicht hoheitlichen Mitteln (zB technischen Geräten), andererseits aber auch durch Ausübung hoheitlicher Macht (zB durch unmittelbaren Zwang gegen Personen).¹⁶⁷

Besonderes Augenmerk erhält dabei die Möglichkeit eines **Einsatzes der Streitkräfte im Landesinneren** gemäß Art 35 Abs 2 Satz 2 und Abs 3 dGG: In diesem Zusammenhang wird die Frage nach der Zulässigkeit des Einsatzes spezifisch militärischer Abwehrmittel, über die die Polizeikräfte der Länder für die Erledigung ihrer Aufgaben originär gar nicht verfügen, vom deutschen Bundesverfassungsgericht zunächst verneint, später dann aber in gewissen engen Grenzen bejaht.¹⁶⁸ Im Jahr 2006 entschied der Erste Senat des Bundesverfassungsgerichtes, dass Art 35 Abs 2 Satz 2 und Abs 3 dGG keine taugliche Rechtsgrundlage für den Streitkräfteeinsatz mit spezifisch militärischen Waffen bilden.¹⁶⁹ Das vom Zweiten Senat angefragte Plenum des Bundesverfassungsgerichtes befasste sich 2012 erneut mit dieser Frage und anerkannte nunmehr im Rahmen einer Mehrheitsentscheidung die Möglichkeit eines solchen Einsatzes unter engen Voraussetzungen.¹⁷⁰ Damit ist klargestellt, dass der Streitkräfteeinsatz mit spezifisch militärischen Waffen nicht schlechthin unzulässig ist, sie aber in jedem Fall nur als ultima ratio zum Einsatz kommen dürfen. Zusätzlich dürfen die engen und strikten Grenzen, die dem Einsatz der Streitkräfte im Inneren Deutschlands durch Art 87a dGG gesetzt sind, dabei nicht überschritten werden; insb ist ein Einsatz der Streitkräfte – außer zur Verteidigung – nur zulässig, soweit das dGG ihn ausdrücklich zulässt (Art 87a Abs 2 dGG).¹⁷¹

¹⁶² Mertins, Der Spannungsfall (2013) 38.

¹⁶³ Mertins, Der Spannungsfall (2013) 39.

¹⁶⁴ Epping in Epping/Hillgruber, Beck'scher Online-Kommentar Grundgesetz 30. Edition (2016) Art 35 Rz 19 und 27; Maunz in Maunz/Dürig, Grundgesetz-Kommentar (2016) Art 35 Rz 18.

¹⁶⁵ Bauer in Dreier, Grundgesetz-Kommentar Band II³ (2015) Art 35 Rz 28, 31 und 35.

¹⁶⁶ Jarass/Piero, Grundgesetz-Kommentar³³ (2014) Art 35 Rz 6.

¹⁶⁷ Maunz in Maunz/Dürig, Grundgesetz-Kommentar (2016) Art 35 Rz 18.

¹⁶⁸ Epping in Epping/Hillgruber, Beck'scher Online-Kommentar Grundgesetz 30. Edition (2016) Art 35 Rz 25 ff mwN; Jarass/Piero, Grundgesetz-Kommentar³³ (2014) Art 35 Rz 7.

¹⁶⁹ BVerfGE 115, 118 (146 ff, Rn 105 ff).

¹⁷⁰ BVerfGE 132, 1 (9 ff, Rn 23 ff, mit abweichender Meinung des Richters Gaier, 24 ff [27 ff, Rn 65 ff]); zur Anrufung des Plenums s BVerfGE 128, 325.

¹⁷¹ Bauer in Dreier, Grundgesetz-Kommentar Band II³ (2015) Art 35 Rz 30 bis 32 mwN; krit dazu ders Rz 32; aA auch Maunz in Maunz/Dürig, Grundgesetz-Kommentar (2016) Art 35 Rz 18 und 20, der lediglich den Einsatz der Streitkräfte in Form von technischen Hilfeleistungen und der Ausübung polizeilicher Befugnisse für zulässig erachtet.

Im Hinblick auf die subsidiäre Interventionskompetenz der Bundesregierung nach Art 35 Abs 3 dGG ist abschließend auch die Frage relevant, wann die auf Grundlage dieser Bestimmung getroffenen Maßnahmen enden. Dies ist gesetzlich explizit geregelt: Art 35 Abs 3 Satz 2 dGG verfügt, dass derartige **Maßnahmen nach Beseitigung der Gefahrenlage** von der Bundesregierung **unverzüglich** wieder **aufzuheben** sind.¹⁷² Selbiges gilt auch, wenn das Vorliegen der Gefahr oder der anderen Tatbestandsvoraussetzungen bloß irrtümlich angenommen worden ist¹⁷³, oder wenn ein Aufhebungsverlangen des Bundesrates (vgl oben Punkt IV.A.3.a) vorliegt.¹⁷⁴

Konkrete Maßnahmen im Katastrophenfall können nach den **Katastrophenschutzgesetzen der Bundesländer** ergriffen werden:

- Baden-Württemberg: Gesetz über den Katastrophenschutz (Landeskatastrophenschutzgesetz – LKatSG)¹⁷⁵
- Bayerisches Katastrophenschutzgesetz (BayKSG)¹⁷⁶
- Berlin: Gesetz über die Gefahrenabwehr bei Katastrophen (Katastrophenschutzgesetz – KatSG)¹⁷⁷
- Gesetz über den Brandschutz, die Hilfeleistung und den Katastrophenschutz des Landes Brandenburg (Brandenburgisches Brand- und Katastrophenschutzgesetz - BbgBKG)¹⁷⁸
- Bremisches Hilfeleistungsgesetz (BremHilfeG)¹⁷⁹
- Hamburgisches Katastrophenschutzgesetz (HmbKatSG)¹⁸⁰
- Hessisches Gesetz über den Brandschutz, die Allgemeine Hilfe und den Katastrophenschutz (Hessisches Brand- und Katastrophenschutzgesetz - HBKG)¹⁸¹
- Gesetz über den Katastrophenschutz in Mecklenburg-Vorpommern (Landeskatastrophenschutzgesetz - LKatSG M-V)¹⁸²
- Niedersächsisches Katastrophenschutzgesetz (NKatSG)¹⁸³
- Nordrhein-Westfalen: Gesetz über den Brandschutz, die Hilfeleistung und den Katastrophenschutz (BHKG)¹⁸⁴

¹⁷² Epping in Epping/Hillgruber, Beck'scher Online-Kommentar Grundgesetz 30. Edition (2016) Art 35 Rz 33.

¹⁷³ Bauer in Dreier, Grundgesetz-Kommentar Band II³ (2015) Art 35 Rz 36.

¹⁷⁴ Maunz in Maunz/Dürig, Grundgesetz-Kommentar (2016) Art 35 Rz 21.

¹⁷⁵ Gesetz über den Katastrophenschutz, Landeskatastrophenschutzgesetz - LKatSG) idF 22. November 1999, GBl. 1999, 625.

¹⁷⁶ Bayerisches Katastrophenschutzgesetz vom 24. Juli 1996, GVBl. S. 282.

¹⁷⁷ Gesetz über die Gefahrenabwehr bei Katastrophen, Katastrophenschutzgesetz – KatSG vom 11. Februar 1999, GVBl. 1999, 78.

¹⁷⁸ Gesetz über den Brandschutz, die Hilfeleistung und den Katastrophenschutz des Landes Brandenburg (Brandenburgisches Brand- und Katastrophenschutzgesetz – BbgBKG, vom 24. Mai 2004, GVBl.I/04, [Nr. 09], S.197.

¹⁷⁹ Bremisches Hilfeleistungsgesetz (BremHilfeG) vom 21. Juni 2016, GBl. 62/2016.

¹⁸⁰ Hamburgisches Katastrophenschutzgesetz (HmbKatSG) vom 16. Januar 1978, HmbGVBl. 1978, S. 31.

¹⁸¹ Neufassung des Hessischen Brand- und Katastrophenschutzgesetzes vom 14. Januar 2014, GVBl. S. 26.

¹⁸² Gesetz über den Katastrophenschutz in Mecklenburg-Vorpommern (Landeskatastrophenschutzgesetz - LKatSG M-V), idF der Bekanntmachung vom 15. Juli 2016, GVBl. M-V 2016, S. 611, 793.

¹⁸³ Niedersächsisches Katastrophenschutzgesetz (NKatSG) idF vom 14. Februar 2002, Nds. GVBl. S. 548.

- Rheinland-Pfalz: Landesgesetz über den Brandschutz, die allgemeine Hilfe und den Katastrophenschutz (Brand- und Katastrophenschutzgesetz, LBKG)¹⁸⁵
- Gesetz über den Brandschutz, die Technische Hilfe und den Katastrophenschutz im Saarland¹⁸⁶
- Sächsisches Gesetz über den Brandschutz, Rettungsdienst und Katastrophenschutz (SächsBRKG)¹⁸⁷
- Katastrophenschutzgesetz des Landes Sachsen-Anhalt (KatSG-LSA)¹⁸⁸
- Gesetz über den Katastrophenschutz in Schleswig-Holstein (Landeskatastrophenschutzgesetz - LKatSG)¹⁸⁹
- Thüringer Gesetz über den Brandschutz, die Allgemeine Hilfe und den Katastrophenschutz¹⁹⁰.

Alle Katastrophenschutzgesetze enthalten Pflichten der Bevölkerung zur Bewältigung des Katastrophenfalls, Regeln über die Inanspruchnahme von Sachen und Einschränkungen der Bewegungsfreiheit. Dementsprechend sind in allen landesgesetzlichen Bestimmungen – in unterschiedlichem Ausmaß – auch Regelungen über **Einschränkungen von Grundrechten** enthalten. Betroffen sind etwa Grundrechte der körperlichen Unversehrtheit (Art 2 Abs 1 Satz 1 dGG), der Freiheit der Person (Art 2 Abs 2 Satz 2 dGG), der Freizügigkeit (Art 11 dGG), der Unverletzlichkeit der Wohnung (Art 13 dGG), der Freiheit des Berufes (Art 12 dGG), der Versammlungsfreiheit (Art 8 dGG), der informationellen Selbstbestimmung (Art 1 Abs 1 iVm Art 2 Abs 1 dGG) oder der Unverletzlichkeit des Eigentums (Art 14 Abs 1 dGG). Siehe dazu zB § 36 LKatSG des Landes Baden-Württemberg, Art 18 BayKSG, § 20 Berliner KatSG, § 16 BbgBKG, § 66 BremHilfeG; § 30 HmbKatSG, § 64 Hessisches Brand- und Katastrophenschutzgesetz – HBKG.

So kann nach Art 9 BayKSG die Katastrophenschutzbehörde zur Katastrophenabwehr von jeder Person die Erbringung von Dienst-, Sach- und Werkleistungen verlangen sowie die Inanspruchnahme von Sachen anordnen. Bei Gefahr in Verzug dürfen die eingesetzten Kräfte Sachen unmittelbar in Anspruch nehmen. Nach Art 10 BayKSG kann die Katastrophenschutzbehörde das Betreten des Katastrophengebiets verbieten, Personen von dort verweisen und das Katastrophengebiet sperren und räumen, wenn das zur Katastrophenabwehr erforderlich ist.

¹⁸⁴ Gesetz zur Neuregelung des Brandschutzes, der Hilfeleistung und des Katastrophenschutzes vom 17. Dezember 2015, Gesetz- und Verordnungsblatt (GV. NRW.) Ausgabe 2015 Nr. 48 vom 29.12.2015 Seite 885 bis 918.

¹⁸⁵ Landesgesetz über den Brandschutz, die allgemeine Hilfe und den Katastrophenschutz (Brand- und Katastrophenschutzgesetz - LBKG -) vom 2. November 1981, GVBl. 1981, 247.

¹⁸⁶ Gesetz über den Brandschutz, die Technische Hilfe und den Katastrophenschutz im Saarland, (SBKG) ABl 2006, S. 2207.

¹⁸⁷ Sächsisches Gesetz über den Brandschutz, Rettungsdienst und Katastrophenschutz vom 24. Juni 2004, SächsGVBl. S. 245, 647.

¹⁸⁸ Katastrophenschutzgesetz des Landes Sachsen-Anhalt (KatSG-LSA) idF der Bekanntmachung vom 5. August 2002, GVBl. LSA 2002, 339.

¹⁸⁹ Gesetz über den Katastrophenschutz in Schleswig-Holstein (Landeskatastrophenschutzgesetz - LKatSG) idF der Bekanntmachung vom 10. Dezember 2000, GVOBl. 2000, 664.

¹⁹⁰ Thüringer Gesetz über den Brandschutz, die Allgemeine Hilfe und den Katastrophenschutz (Thüringer Brand- und Katastrophenschutzgesetz - ThürBKG) idF der Bekanntmachung vom 5. Februar 2008, GVBl. 2008, 22.

b) Innerer Notstand

Art 91 dGG kommt die zentrale **Aufgabe** zu, den **Einsatz der Polizei sowie des Bundesgrenzschutzes** (der Bundespolizei) **im sog inneren Notstand zu regeln**.¹⁹¹ Wie bereits bei Art 35 Abs 2 und 3 dGG geht es auch in Art 91 dGG letztlich ausschließlich um eine gesetzliche Regelung der Frage, wann ein Land bei Vorliegen einer inneren Notstandssituation Hilfe anfordern kann bzw wann der Bund in Gestalt der Bundesregierung ersuchensunabhängig bei einem inneren Notstand in einem oder mehreren Ländern intervenieren darf. Insoweit stellt Art 91 dGG eine Spezialvorschrift zur in Art 35 dGG geregelten Amtshilfe dar und betrifft lediglich das Verhältnis der Verwaltungsträger (Bund und Länder) zueinander.¹⁹² Darüber hinaus regelt Art 91 keine weiteren notstandsspezifischen Maßnahmen, Befugnisse oder Kompetenzen, insb bildet Art 91 keine taugliche Rechtsgrundlage für Einschränkungen der Rechtssphäre von Personen im Sinne einer Minderung oder Aufhebung von Grundrechten.¹⁹³

Die in **Art 91 Abs 1 dGG** vorgesehene Maßnahme ist demnach allein die **Befugnis** des von einem inneren Notstand betroffenen Landes, die **Unterstützung** anderer Länder oder des Bundes **anzufordern**.¹⁹⁴ Die Zulässigkeit aller weiteren zur Gefahrenabwehr notwendigen Maßnahmen, die von den eigenen Polizeikräften des anfordernden Landes wie auch von den angeforderten Kräften anderer Länder und des Bundes gesetzt werden, richtet sich hingegen nach den jeweils geltenden landesgesetzlichen Bestimmungen.¹⁹⁵

Art 91 Abs 2 Satz 1 dGG sieht als Maßnahme zur effektiven Abwehr eines inneren Notstandes die **Befugnis der Bundesregierung** vor, die **Gefahrenabwehr** – die an sich eine Länderkompetenz ist – **an sich zu ziehen** und die dort aufgeführten Kräfte der Länder ihren Weisungen zu unterstellen sowie Einheiten der Bundespolizei einzusetzen.¹⁹⁶ Voraussetzung dafür ist das subjektive oder objektive Unvermögen des betroffenen Landes bzw der betroffenen Länder, den Schutz der Rechtsgüter des Art 91 Abs 1 dGG zu bewerkstelligen (vgl oben Punkt IV.A.2.b.ii). Dieses Weisungsrecht ist materiell auf den Zweck der Gefahrenabwehr und personell auf polizeiliche Kräfte beschränkt. Zudem sind davon ausschließlich einzelne Weisungen umfasst, nicht jedoch ein Recht allgemein verbindliche Verordnungen oder Verwaltungsvorschriften zu erlassen.¹⁹⁷ **Art 91 Abs 2 Satz 3 dGG** normiert daneben – und gleichrangig zu den Befugnissen nach Abs 2 Satz 1 leg cit – die **Befugnis der Bundesregierung, den Landesregierungen** gegenständlich nicht beschränkte¹⁹⁸ **Weisungen zu erteilen**,

¹⁹¹ Heun in Dreier, Grundgesetz-Kommentar Band III² (2008) Art 91 Rz 5.

¹⁹² Maunz in Maunz/Dürig, Grundgesetz-Kommentar (2016) Art 91 Rz 2 und 5.

¹⁹³ Maunz in Maunz/Dürig, Grundgesetz-Kommentar (2016) Art 91 Rz 2.

¹⁹⁴ Epping in Epping/Hillgruber, Beck'scher Online-Kommentar Grundgesetz 30. Edition (2016) Art 91 Rz 7.

¹⁹⁵ Heun in Dreier, Grundgesetz-Kommentar Band III² (2008) Art 91 Rz 17; Jarass/Pieroth, Grundgesetz-Kommentar¹³ (2014) Art 91 Rz 2 mwN.

¹⁹⁶ Epping in Epping/Hillgruber, Beck'scher Online-Kommentar Grundgesetz 30. Edition (2016) Art 91 Rz 11.

¹⁹⁷ Heun in Dreier, Grundgesetz-Kommentar Band III² (2008) Art 91 Rz 20 mwN; Maunz in Maunz/Dürig, Grundgesetz-Kommentar (2016) Art 91 Rz 36; aA Epping in Epping/Hillgruber, Beck'scher Online-Kommentar Grundgesetz 30. Edition (2016) Art 91 Rz 17 mwN, der neben Einzelweisungen auch allgemeine Weisungen der Bundesregierung für zulässig erachtet, ein allgemeines Ordnungsrecht und die Befugnis zum Erlass von Verwaltungsvorschriften jedoch ebenfalls verneint; welche Rechtsnatur bzw Rechtsform solch allgemeine Weisungen haben, lässt er jedoch offen.

¹⁹⁸ Epping in Epping/Hillgruber, Beck'scher Online-Kommentar Grundgesetz 30. Edition (2016) Art 91 Rz 20; Jarass/Pieroth, Grundgesetz-Kommentar¹³ (2014) Art 91 Rz 4 mwN.

soweit dies zur wirksamen Gefahrenbekämpfung erforderlich ist. Die Erforderlichkeit bestimmt sich dabei ganz wesentlich nach der Notwendigkeit einer straffen zentralen Koordination. Auch in diesem Zusammenhang sind lediglich einzelne Weisungen zulässig, der Erlass von allgemeinen Verwaltungsvorschriften iSd Art 84 Abs 2 und Art 85 Abs 2 dGG sowie von Rechtsverordnungen ist hingegen unzulässig.¹⁹⁹ Insgesamt räumt Art 91 Abs 2 dGG der Bundesregierung demnach **keine zusätzlichen Gesetzgebungsbefugnisse** ein.²⁰⁰

In Bezug auf die **konkreten Maßnahmen**, die von den auf Weisung der Bundesregierung tätig werdenden Kräften zur Gefahrenabwehr gesetzt werden, muss hinsichtlich der heranzuziehenden rechtlichen **Eingriffsgrundlage differenziert** werden: Für die Polizeikräfte der Länder ist das Landespolizeirecht maßgeblich, für die Bundespolizei ist das Bundespolizeigesetz beachtlich.²⁰¹

Spätestens mit der Beseitigung der Gefahr durch die Bundesregierung sind gemäß **Art 91 Abs 2 Satz 2 dGG** die Anordnung der Weisungsunterstellung bzw die Entscheidung über den Einsatz der Bundespolizei aufzuheben.²⁰² Eine **Aufhebung** durch die Bundesregierung kann allerdings auch bereits davor erfolgen.²⁰³ Zur Aufhebung jedenfalls verpflichtet ist die Bundesregierung zudem dann, wenn der Bundesrat – im Sinne einer föderativen Korrekturmöglichkeit – diese Aufhebung verlangt. Über das Verlangen auf Aufhebung wird im Bundesrat mit einfacher Mehrheit entschieden, das betroffene Land ist dabei ebenfalls stimmberechtigt. Nach dem eindeutigen Gesetzeswortlaut kann die Aufhebung jederzeit, also auch vor Beseitigung der Gefahr, und gegen das ausdrückliche Votum der Bundesregierung gestellt werden. Diese Kompetenz des Bundesrates dient – im Sinne eines Systems von Checks and Balances – als Ausgleich für die fehlende Mitwirkung des Bundesrates bei Erlass der Anordnung. Allerdings kommen in dem Fall, dass sich die Gefahrenlage seit Beschluss des Bundesrates verschärft hat, der Bundesregierung erneut die Rechte aus Art 91 Abs 2 dGG zu.²⁰⁴

5. Zusammenfassende Bewertung

Das deutsche Verfassungsrecht definiert die aus Sicht dieser wissenschaftlichen Stellungnahme besonders interessierenden Fälle der Staatsgefahr, nämlich den sog Katastrophennotstand sowie den sog inneren Notstand. Unter den Katastrophennotstand (Hilfe zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung iSd Art 35 Abs 2 Satz 1 dGG) fallen auch solche Fälle, die unter Punkt II.A als Fälle von Terrorismus bezeichnet wurden. Die regionalen Notfälle (Art 35 Abs 2 Satz 2 dGG) und die überregionalen Notfälle (Art 35 Abs 3 dGG) erfassen die unter Punkt II.A genannten Situationen des „Katastrophenfalls“. Der sog „innere Not-

¹⁹⁹ Heun in Dreier, Grundgesetz-Kommentar Band III² (2008) Art 91 Rz 21 mwN.

²⁰⁰ Epping in Epping/Hillgruber, Beck'scher Online-Kommentar Grundgesetz 30. Edition (2016) Art 91 Rz 17 mwN; Heun in Dreier, Grundgesetz-Kommentar Band III² (2008) Art 91 Rz 20.

²⁰¹ Heun in Dreier, Grundgesetz-Kommentar Band III² (2008) Art 91 Rz 20; Maunz in Maunz/Dürig, Grundgesetz-Kommentar (2016) Art 91 Rz 38.

²⁰² Jarass/Pieroth, Grundgesetz-Kommentar³ (2014) Art 91 Rz 5; Maunz in Maunz/Dürig, Grundgesetz-Kommentar (2016) Art 91 Rz 44.

²⁰³ Maunz in Maunz/Dürig, Grundgesetz-Kommentar (2016) Art 91 Rz 45.

²⁰⁴ Epping in Epping/Hillgruber, Beck'scher Online-Kommentar Grundgesetz 30. Edition (2016) Art 91 Rz 22 mwN; Heun in Dreier, Grundgesetz-Kommentar Band III² (2008) Art 91 Rz 22; Jarass/Pieroth, Grundgesetz-Kommentar³ (2014) Art 91 Rz 5.

stand“ erfasst innere Aufruhrsituationen, die die freiheitliche demokratische Grundordnung des Bundes oder eines Landes gefährden.

In Übereinstimmung mit den unter Punkt II.A gefundenen Definitionsmerkmalen setzen die einschlägigen Situationen eine **besondere Gefahr für den Staat** voraus. Das gilt sowohl im Fall des Katastrophennotstands wie auch im Fall des inneren Notstands. Hinzu kommt die Notwendigkeit, besondere Maßnahmen zu ergreifen, weil mit den **herkömmlichen Mitteln nicht das Auslangen gefunden werden kann**.

Im Fall des **Katastrophennotstands** können die Länder die Hilfe der Bundespolizei in Anspruch nehmen. Die Beurteilung der Notwendigkeit dieses Einsatzes obliegt dem betroffenen Bundesland. Im Fall regionaler Notfälle kann das betroffene Bundesland neben der Bundespolizei auch die Polizeikräfte anderer Bundesländer sowie sonstige Einrichtungen anderer Verwaltungen und die Streitkräfte anfordern. Zudem kommt der Bundesregierung als Kollegium ein subsidiäres Eingriffsrecht zu, das den Grundsatz der Länderzuständigkeit in der Gefahrenabwehr im Bedarfsfall durchbricht. Solche außerordentlichen Maßnahmen der Bundesregierung sind aber auch vor Wegfall der Gefahrenlage auf Verlangen des Bundesrates zu beenden. Den einschreitenden Polizeikräften kommen dabei nur jene Befugnisse zu, die der Polizei zur Gefahrenabwehr im betreffenden Bundesland zur Verfügung stehen, besondere Befugnisse sind für den Notstandsfall nicht vorgesehen. Im Fall des Einsatzes der Streitkräfte dürfen militärische Waffen nur als ultima ratio eingesetzt werden.

Auch im Fall des **inneren Notstands** kommt den Ländern die Kompetenz zu, Polizeikräfte anderer Länder sowie Kräfte und Einrichtungen anderer Verwaltungen sowie die Bundespolizei anzufordern. Auch hier ist eine subsidiäre Interventionskompetenz der Bundesregierung als Kollegium vorgesehen. Diese Weisungsunterstellung von Landesorganen unter die Bundesregierung ist auf Verlangen des Bundesrates zu beenden. Eine besondere Gesetzgebungsbefugnis der Bundesregierung ist nicht vorgesehen. Auch im Fall des inneren Notstands sind schließlich keine speziellen Befugnisse und Kompetenzen der einschreitenden Kräfte vorgesehen. Deren Kompetenzen richten sich nach den landespolizeilichen Bestimmungen. Für die Bundespolizei gelten die allgemeinen Befugnisse nach dem Bundespolizeigesetz.

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass die Zuständigkeitsregelungen des deutschen Grundgesetzes im Krisenfall stark von der föderalen Struktur des Landes geprägt sind und Durchbrechungen der Länderkompetenzen in der Gefahrenabwehr normieren. Das dGG selbst regelt Hilfeanforderungen und Hilfeleistungspflichten; besondere Maßnahmen oder Gesetzgebungsbefugnisse sind darin nicht vorgesehen. Solche finden sich vielmehr in den landesgesetzlichen Bestimmungen.

B. Schweiz²⁰⁵

1. Allgemeines

In der Schweiz kommen drei Bestimmungen der **Bundesverfassung** der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (iwF: schwBVerf) als gesetzliche Grundlage für eine rasche staatliche Reaktion auf außerordentliche Umstände in Frage. Einerseits sieht **Art 165 schwBVerf** eine spezifische **Gesetzgebung bei Dringlichkeit** vor, die rechtlich die Möglichkeit eröffnet, Bundesgesetze für dringlich zu erklären und sofort in Kraft zu setzen. Weiters kann die **Bundesversammlung**²⁰⁶ als Legislativorgan (Art 163 schwBVerf) gemäß **Art 173 Abs 1 lit c schwBVerf** angesichts außerordentlicher Umstände **Verordnungen oder einfache Bundesbeschlüsse** zur Wahrung der äußeren Sicherheit, der Unabhängigkeit und der Neutralität der Schweiz sowie der inneren Sicherheit erlassen. Und schließlich räumt **Art 185 Abs 3 schwBVerf** dem **Bundesrat**²⁰⁷ als Exekutivorgan die – ebenfalls verfassungsunmittelbare – Kompetenz ein, **Verordnungen und Verfügungen** zu erlassen, um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äußeren Sicherheit zu begegnen.

Vorweg ist jedoch kurz noch auf die in der Lehre herrschende Unterscheidung zwischen intrakonstitutionellem und extrakonstitutionellem Notrecht in der Schweiz einzugehen. Sowohl die Notbefugnisse der Bundesversammlung nach Art 173 Abs 1 lit c schwBVerf als auch jene des Bundesrates nach Art 185 Abs 3 werden zum **intra-konstitutionellen Notrecht** gezählt.²⁰⁸ Intra-konstitutionelles Notrecht hat seine explizite gesetzliche Grundlage in der Verfassung und durchbricht deren Schranken nicht, dh es handelt sich dabei nicht um echtes verfassungsergänzendes bzw verfassungsderogierendes Notrecht.²⁰⁹ Die Gesetzgebung bei Dringlichkeit iSd Art 165 schwBVerf wird vor diesem Hintergrund hingegen regelmäßig nicht als eine Form von Notrecht erachtet, weil es sich dabei formell um normale Bundesgesetze handelt, bei denen im Wesentlichen lediglich der Zeitpunkt des Inkrafttretens vor eine allfällige Volksabstimmung vorgezogen wird²¹⁰ (vgl dazu ausführlich unten Punkt IV.B.4.a).

Extrakonstitutionelles Notrecht erlaubt es hingegen, ohne die Zustimmung von Volk und Ständen vom Verfassungsrecht abzuweichen. Es findet seine Grenze lediglich am zwingenden Völkerrecht, an notstandsfesten menschenrechtlichen Garantien und den Kerngehalten von Grundrechten; schwerwiegende Eingriffe in verfassungsmäßige Rechte bedürfen unter diesen

²⁰⁵ Der Volltext der zitierten Rechtsgrundlagen findet sich unten im Quellenverzeichnis Punkt I.B.

²⁰⁶ Die Bundesversammlung besteht gemäß Art 148 Abs 2 schwBVerf aus zwei Kammern: dem Nationalrat, der aus 200 direkt gewählten Abgeordneten des Volkes besteht (Art 149 schwBVerf), und dem Ständerat, der aus 46 Abgeordneten der Kantone besteht; die Wahl in den Ständerat regeln die Kantone (Art 150 schwBVerf).

²⁰⁷ Der Bundesrat ist gemäß Art 174 schwBVerf die oberste leitende und vollziehende Behörde des Bundes und besteht aus sieben Mitgliedern, die von der Bundesversammlung nach jeder Gesamterneuerung des Nationalrates gewählt werden (Art 175 schwBVerf).

²⁰⁸ *Künzli*, Basler Kommentar zur Bundesverfassung (2015) Art 185 Rz 40; *Merker/Conradin*, Basler Kommentar zur Bundesverfassung (2015) Art 173 Rz 48; *Tschannen*, St. Galler Kommentar zur schweizerischen Bundesverfassung² (2008) Art 165 Rz 10.

²⁰⁹ *Merker/Conradin*, Basler Kommentar zur Bundesverfassung (2015) Art 173 Rz 59; *Saxer*, St. Galler Kommentar zur schweizerischen Bundesverfassung² (2008) Art 173 Rz 42.

²¹⁰ *Tschannen*, St. Galler Kommentar zur schweizerischen Bundesverfassung² (2008) Art 165 Rz 10.

Vorzeichen keiner formellgesetzlichen Grundlage mehr, wie etwa eine Rationierung von Nahrungsmitteln in Zeiten großer Hungersnot als Mittel zur Sicherung des Überlebens der Bevölkerung und eine damit einhergehende Einschränkung der Wirtschaftsfreiheit.²¹¹ Die Voraussetzung für die Schaffung extrakonstitutionellen Notrechts ist eine existentielle Gefahr für den Bestand der Schweiz als Staat oder für andere elementare öffentliche Interessen wie etwa das Überleben der Bevölkerung; als Beispiele dafür sind in der Literatur Kriegsereignisse (Landesverteidigungsfall, Bürgerkrieg), Hungersnöte, tödliche Seuchen, schwerste Naturkatastrophen oder technische Störfälle angeführt.²¹² Konkrete historische Beispiele für extrakonstitutionelles Notrecht sind die beiden Bundesbeschlüsse betreffend Maßnahmen zum Schutze des Landes und zur Aufrechterhaltung der Neutralität vom 3. August 1914 und vom 30. August 1939²¹³ und der Bundesbeschluss über wirtschaftliche Notmaßnahmen vom 29. September 1936²¹⁴.

Bei extrakonstitutionellem Notrecht handelt es sich um eine **ungeschriebene Kompetenz**. Der Fall dieses **sog echten Staatsnotstandes**²¹⁵ wurde – anders als bspw in Deutschland (vgl oben Punkt IV.A.1) – in der Schweiz bewusst nicht geregelt, weil der Verfassungsgeber in der Verfassung nicht festschreiben wollte, wie und unter welchen Voraussetzungen eben diese Verfassung außer Kraft gesetzt werden darf.²¹⁶ Extrakonstitutionelles Notrecht kommt lediglich als Ultima Ratio zu Einsatz, insoweit zur Bewältigung einer Ausnahmesituation das intrakonstitutionelle Notrecht – in Gestalt der Befugnisse der Bundesversammlung nach Art 173 Abs 1 lit c schwBVerf und des Bundesrates nach Art 185 Abs 3 schwBVerf²¹⁷ – nicht ausreicht.²¹⁸ Soweit die Verfassungsorgane noch handlungsfähig sind, haben sie im Falle eines echten Staatsnotstandes unverzüglich alle erforderlichen Maßnahmen zu treffen, um den Fortbestand von Staat und Bevölkerung sicherzustellen; der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit ist dabei neben den bereits oben erwähnten Grenzen beachtlich.²¹⁹ Zudem darf von dieser außerverfassungsmäßigen Befugnis im Sinne zeitlicher Erforderlichkeit nur so lange Gebrauch gemacht werden, als dies unbedingt notwendig ist.²²⁰

Die nachfolgende Analyse konzentriert sich auf das **intrakonstitutionelle Notrecht**. Dabei wird nicht nur auf kompetenzauslösende Situationen, Zuständigkeiten und Maßnahmen nach Art 173 Abs 1 lit c schwBVerf und nach Art 185 Abs 3 schwBVerf eingegangen. Auch die Gesetzgebung bei Dringlichkeit nach Art 165 schwBVerf wird mit behandelt, die zwar tendenziell nicht zum intrakonstitutionellen Notrecht gezählt wird, aber dennoch eine temporäre Durchbrechung der verfassungsmäßigen Kompetenzordnung erlaubt und in jüngerer Vergangenheit

²¹¹ *Merker/Conradin*, Basler Kommentar zur Bundesverfassung (2015) Art 173 Rz 63 mwN.

²¹² *Merker/Conradin*, Basler Kommentar zur Bundesverfassung (2015) Art 173 Rz 64 mwN; *Tschannen*, St. Galler Kommentar zur schweizerischen Bundesverfassung² (2008) Art 165 Rz 11.

²¹³ AS 1914 347 f respektive AS 1939 769 f; *Tschannen*, St. Galler Kommentar zur schweizerischen Bundesverfassung² (2008) Art 165 Rz 11.

²¹⁴ AS 1936 749 f, verlängert in AS 1937 1039; *Merker/Conradin*, Basler Kommentar zur Bundesverfassung (2015) Art 173 Rz 65.

²¹⁵ Vgl zu diesem Begriff näher *Tschannen*, St. Galler Kommentar zur schweizerischen Bundesverfassung² (2008) Art 165 Rz 10.

²¹⁶ *Merker/Conradin*, Basler Kommentar zur Bundesverfassung (2015) Art 173 Rz 65 mwN; *Tschannen*, St. Galler Kommentar zur schweizerischen Bundesverfassung² (2008) Art 165 Rz 11.

²¹⁷ *Tschannen*, St. Galler Kommentar zur schweizerischen Bundesverfassung² (2008) Art 165 Rz 11.

²¹⁸ *Merker/Conradin*, Basler Kommentar zur Bundesverfassung (2015) Art 173 Rz 64.

²¹⁹ *Tschannen*, St. Galler Kommentar zur schweizerischen Bundesverfassung² (2008) Art 165 Rz 11 mwN.

²²⁰ *Merker/Conradin*, Basler Kommentar zur Bundesverfassung (2015) Art 173 Rz 64.

insb auch im Zusammenhang mit Novellierungen des Asylgesetzes zum Einsatz kam (vgl näher dazu unten Punkt IV.B.4.a).

2. Situationen

a) Gesetzgebung bei Dringlichkeit

Art 165 Abs 1 schwBVerf sieht vor, dass ein Bundesgesetz, dessen Inkrafttreten keinen Aufschub duldet, von der Mehrheit der Mitglieder jedes Rates dringlich erklärt und sofort in Kraft gesetzt werden kann; dringliche Bundesgesetze sind zu befristen. Der Erlass eines dringlichen Bundesgesetzes setzt voraus, dass das Inkrafttreten des betreffenden Gesetzes in zeitlicher wie in sachlicher Hinsicht keinen Aufschub erträgt.²²¹ Das in Art 165 Abs 1 schwBVerf explizit genannte Kriterium der **zeitlichen Dringlichkeit** ist als erfüllt anzusehen, wenn sich nach den Gesamtumständen eine Inkraftsetzung vor Ablauf der im regulären Gesetzgebungsverfahren üblichen Fristen²²² aufdrängt. Dies ist konkret anzunehmen, wenn durch längeres Zuwarten der eigentliche (Lenkungs-)Zweck des Gesetzes mit überwiegender Wahrscheinlichkeit nicht rechtzeitig erreicht oder überhaupt vereitelt werden könnte oder ein aus Sicht öffentlicher Interessen erheblicher und nicht wiedergutzumachender Nachteil, va eine Gefährdung von Polizeigütern, droht.²²³

In Art 165 Abs 1 schwBVerf ist demgegenüber das Kriterium der **sachlichen Dringlichkeit** nicht explizit genannt. Dennoch ergibt sich die sachliche Dringlichkeit als zu erfüllende weitere materielle Voraussetzung aus dem Sinn und Zweck der Bestimmung: Es muss um gewichtige öffentliche Interessen gehen, maW müssen die mit dem dringlichen Bundesgesetz anzuordnenden Maßnahmen und die damit verfolgten Anliegen hinreichendes rechtspolitisches Gewicht besitzen.²²⁴ Die erforderliche sachliche Dringlichkeit lässt sich damit als Ausprägung des für staatliches Handeln beachtlichen Gebotes der Verhältnismäßigkeit (Art 5 Abs 2 schwBVerf) begreifen.²²⁵ Die Dringlicherklärung muss zur Wahrung der verfolgten gewichtigen öffentlichen Interessen geeignet und erforderlich sein, und das Interesse an der sofortigen Inkraftsetzung muss zudem gegen den Verlust an vorgängiger demokratischer Partizipation abgewogen werden.²²⁶ Sachliche Dringlichkeit alleine reicht für den Erlass von Dringlichkeitsrecht nach Art 165 schwBVerf allerdings nicht aus.²²⁷

²²¹ *Tschannen*, Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft³ (2011) § 45 Rz 31.

²²² Dazu gehört insb die 100-tägige Frist – ab der amtlichen Veröffentlichung eines Bundesgesetzes – zur Einleitung eines fakultativen Gesetzesreferendums nach Art 141 schwBVerf, und allenfalls das Abwarten des Ergebnisses der entsprechenden Referendumsabstimmung; vgl dazu näher *Wytttenbach*, Basler Kommentar zur Bundesverfassung (2015) Art 165 Rz 8.

²²³ *Tschannen*, St. Galler Kommentar zur schweizerischen Bundesverfassung² (2008) Art 165 Rz 6; *ders*, Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft³ (2011) § 45 Rz 30; *Wytttenbach*, Basler Kommentar zur Bundesverfassung (2015) Art 165 Rz 8.

²²⁴ *Tschannen*, St. Galler Kommentar zur schweizerischen Bundesverfassung² (2008) Art 165 Rz 6; *Wytttenbach*, Basler Kommentar zur Bundesverfassung (2015) Art 165 Rz 9 mwN.

²²⁵ *Tschannen*, St. Galler Kommentar zur schweizerischen Bundesverfassung² (2008) Art 165 Rz 6.

²²⁶ *Wytttenbach*, Basler Kommentar zur Bundesverfassung (2015) Art 165 Rz 9.

²²⁷ *Tschannen*, Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft³ (2011) § 45 Rz 31.

b) Notkompetenzen der Bundesversammlung

Wenn außerordentliche Umstände es erfordern, räumt Art 173 Abs 1 lit c schwBVerf der Bundesversammlung die Befugnis ein, zur Wahrung der äußeren Sicherheit, Unabhängigkeit und Neutralität der Schweiz (lit a leg cit) und der inneren Sicherheit (lit b leg cit) Verordnungen oder einfache Bundesbeschlüsse zu erlassen. Im Gesetz selbst ist nicht näher definiert, was unter **außerordentlichen Umständen** zu verstehen ist, und auch außerhalb existiert keine einheitliche Definition; das gestaltet den sachlichen Anwendungsbereich dieser Bestimmung entsprechend unpräzise. Klar ist nach dem Gesetzeswortlaut nur, dass es um **außerordentliche Gefährdungsmomente** für die in Art 173 Abs 1 lit a und b schwBVerf aufgeführten Schutzgüter geht, auf die Art 173 Abs 1 lit c schwBVerf verweist – also die **äußere Sicherheit**, die **Unabhängigkeit** und die **Neutralität** der Schweiz sowie die **innere Sicherheit**.²²⁸ Der sachliche Anwendungsbereich umfasst also auch Reaktionen der Bundesversammlung auf Gefährdungen der Unabhängigkeit und der Neutralität und ist damit weiter gefasst als jener, auf den sich die Notkompetenzen des Bundesrates nach Art 185 Abs 3 schwBVerf beziehen.

Der Begriff der außerordentlichen Umstände in Art 173 Abs 1 lit c schwBVerf wird zT in Abgrenzung zu den Anwendungsvoraussetzungen für die Inanspruchnahme der Notkompetenzen des Bundesrates nach Art 185 Abs 3 schwBVerf definiert, überwiegend jedoch in Anlehnung bzw Gleichsetzung dazu. Begründet wird diese Bezugnahme auf Art 185 Abs 3 schwBVerf damit, dass beide Bestimmungen intrakonstitutionelles Notrecht bilden. In Zusammenhang mit dieser interpretatorischen Bezugnahme ist jedoch jedenfalls mitzubedenken, dass die Anwendungsvoraussetzungen in Art 173 Abs 1 lit c schwBVerf großzügiger formuliert sind als jene in Art 185 Abs 3 schwBVerf, die restriktiverer Natur sind (vgl unten Punkt IV.B.2.c).²²⁹

Voraussetzung für eine Inanspruchnahme der in Art 173 Abs 1 lit c schwBVerf normierten Notkompetenzen der Bundesversammlung sind demnach außerordentliche Umstände, worunter – in Anlehnung an Art 185 Abs 3 schwBVerf – eine eingetretene oder unmittelbar drohende schwere bzw erhebliche Gefährdung der Schutzgüter des Art 173 Abs 1 lit a und b schwBVerf zu verstehen ist. Aus dieser konkret drohenden erheblichen Gefahr ergibt sich die gebotene **sachliche Dringlichkeit**, die eine Voraussetzung für die Inanspruchnahme der Notkompetenzen nach Art 173 Abs 1 lit c schwBVerf ist.²³⁰

Eine weitere Voraussetzung ist **zeitliche Dringlichkeit**, die in dem Fall vorliegt, dass zeitnahe Handlungsalternativen zu den geplanten, sachlich dringlichen Maßnahmen fehlen und insb das ordentliche bzw dringliche Gesetzgebungsverfahren (Art 165 schwBVerf) nicht abgewartet werden kann.²³¹ MaW ist ein Rückgriff auf Art 173 Abs 1 lit c schwBVerf ausgeschlossen, wenn der Erlass eines ordentlichen bzw dringlichen Gesetzes rechtzeitig möglich ist. Da der Erlass einer Parlamentsverordnung – wie eine Notverordnung nach Art 173 Abs 1 lit c schwBVerf eine

²²⁸ Merker/Conradin, Basler Kommentar zur Bundesverfassung (2015) Art 173 Rz 47.

²²⁹ Merker/Conradin, Basler Kommentar zur Bundesverfassung (2015) Art 173 Rz 48 mwN.

²³⁰ Merker/Conradin, Basler Kommentar zur Bundesverfassung (2015) Art 173 Rz 49; Saxer, St. Galler Kommentar zur schweizerischen Bundesverfassung² (2008) Art 173 Rz 39.

²³¹ Merker/Conradin, Basler Kommentar zur Bundesverfassung (2015) Art 173 Rz 49; Saxer, St. Galler Kommentar zur schweizerischen Bundesverfassung² (2008) Art 173 Rz 39 f.

ist²³² – aber faktisch ebenso viel Zeit in Anspruch nimmt wie der Erlass eines dringlichen Gesetzes, müssen andere Gründe für den Erlass einer derartigen Notverordnung durch die Bundesversammlung sprechen, bspw das Verhindern einer zusätzlichen Verschärfung der Krise durch Abstimmungskampf und Volksabstimmung.²³³ Zusammenfassend charakterisieren sich außerordentliche Umstände iSd Art 173 Abs 1 lit c schwBVerf also durch eine besondere Gefährdungsintensität einerseits und durch den Bedarf nach einer Konzentration der Mittel und einer Straffung des Verfahrens andererseits.²³⁴

c) Notkompetenzen des Bundesrates

Grundsätzlich handelt es sich bei Art 185 Abs 3 schwBVerf um einen Anwendungsfall der polizeilichen Generalklausel iSd Art 36 Abs 1 Satz 2 schwBVerf, wonach schwerwiegende Einschränkungen von Grundrechten im Dienste der Gefahrenabwehr im Gesetz selbst vorgesehen sein müssen.²³⁵ Erste Anwendungsvoraussetzung ist demnach das Vorliegen einer Gefahr, und zwar konkret von bereits **eingetretenen oder aber unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äußeren Sicherheit**. Die Befugnisse des **Art 185 Abs 3 schwBVerf** sollen dem Bundesrat die rasche Bewältigung außerordentlicher innen- und außenpolitischer Lagen ermöglichen, wie bspw von schweren Unruhen und Situationen innerstaatlichen Aufruhrs, militärischen Bedrohungen und kriegerischen Auseinandersetzungen, terroristischen Gefahrenlagen, Naturkatastrophen oder Epidemien.²³⁶

Als **Güter**, deren Bedrohung das Notverordnungs- und -verfügungsrecht des Bundesrates auszulösen vermag, nennt Art 185 Abs 3 schwBVerf die öffentliche Ordnung sowie die innere und die äußere Sicherheit. Damit zählen etwa **Leib** und **Leben, Eigentum** oder **Freiheit** zu den möglichen Schutzgütern.²³⁷ Das Bundesgericht subsumiert darunter – angesichts der Bedeutung der Schweiz als internationaler Finanzplatz – aber in extensiver Auslegung auch die **ökonomische Stabilität und den Schutz des Finanzmarktes**.²³⁸ In Art 185 Abs 3 schwBVerf bleiben hingegen **Unabhängigkeit und Neutralität** als Güter unerwähnt, anders als in der Parallelnorm des Art 173 Abs 1 lit a bis c schwBVerf betreffend die Kompetenzen der Bundesversammlung angesichts außerordentlicher Umstände. Dies liegt daran, dass dem Bundesrat – im Unterschied zur Bundesversammlung als Legislativorgan – im Bereich der auswärtigen Angelegenheiten bereits gemäß Art 184 Abs 3 schwBVerf eine vergleichbare Verordnungs- und Verfügungskompetenz zukommt und sich der Schutz der Unabhängigkeit und der Neutralität problemlos unter den dort verwendeten Begriff der „Interessen des Landes“ subsumieren lässt.²³⁹

²³² *Tschannen*, Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft³ (2011) § 45 Rz 39.

²³³ *Merker/Conradin*, Basler Kommentar zur Bundesverfassung (2015) Art 173 Rz 52 f.

²³⁴ *Saxer*, St. Galler Kommentar zur schweizerischen Bundesverfassung² (2008) Art 173 Rz 40.

²³⁵ *Künzli*, Basler Kommentar zur Bundesverfassung (2015) Art 185 Rz 31.

²³⁶ *Saxer*, St. Galler Kommentar zur schweizerischen Bundesverfassung² (2008) Art 185 Rz 41; *Künzli*, Basler Kommentar zur Bundesverfassung (2015) Art 185 Rz 36.

²³⁷ *Künzli*, Basler Kommentar zur Bundesverfassung (2015) Art 185 Rz 36 mwN

²³⁸ *Künzli*, Basler Kommentar zur Bundesverfassung (2015) Art 185 Rz 36 mwN.

²³⁹ *Künzli*, Basler Kommentar zur Bundesverfassung (2015) Art 185 Rz 37 ff.

Damit der Bundesrat die ihm durch Art 185 Abs 3 schwBVerf eingeräumten Befugnisse in Anspruch nehmen darf, müssen darüber hinaus einerseits eine gewisse Schwere der (potentiellen) Beeinträchtigung dieser Schutzgüter und andererseits die Notwendigkeit zu raschem Handeln vorliegen. **Notstandsbe gründend** sind nämlich **lediglich schwere Störungen**, die **entweder bereits eingetreten sind oder unmittelbar drohen**. Von einer **schweren Störung** im Sinne eines großen Schadenspotentials bzw. einer schweren Beeinträchtigung wichtiger Rechtsgüter kann nur dann gesprochen werden, wenn die Gefahr über das normale Gefährdungsausmaß hinausgeht und die betreffenden gewichtigen Rechtsgüter erheblich oder sogar existentiell bedroht sind.²⁴⁰

Aus der bereits realisierten oder unmittelbar drohenden Störung iSd Art 185 Abs 3 schwBVerf ergibt sich weiter, dass es bei Inanspruchnahme der Verordnungs- bzw Verfügungskompetenz zudem um eine **hohe zeitliche Dringlichkeit** im Hinblick auf die zu treffenden Abwehrmaßnahmen gehen muss. Die Auslegung der Wortfolge „unmittelbar drohend“ wird sich sinnvoller Weise daran orientieren, ob das große Risiko einer Realisierung der Gefahr droht, bevor die Bundesversammlung mittels Dringlichkeitsrechts (Art 165 schwBVerf) oder gestützt auf ihre Verordnungs kompetenz nach Art 173 Abs 1 lit c schwBVerf reagieren kann. MaW darf rechtlich betrachtet keine alternative Handlungsmöglichkeit iS eines Stützens der Maßnahmen auf andere gesetzliche Grundlagen bestehen.²⁴¹

3. Zuständigkeiten

a) Gesetzgebung bei Dringlichkeit

Grundsätzlich ändert sich am für einfache Bundesgesetze festgelegten Gesetzgebungsverfahren – und damit spezifisch auch an den dabei vorgesehenen Zuständigkeiten – durch Art 165 Abs 1 schwBVerf nichts. Eine Besonderheit iRd Gesetzgebung bei Dringlichkeit ist allerdings, dass das Parlament über die **Dringlichkeitsklausel** gesondert berät und beschließt, dh die Klausel ist von den GesamtAbstimmungen in den beiden Kammern ausgenommen. Zur Annahme der Dringlicherklärung ist gemäß Art 165 Abs 1 schwBVerf jeweils die **Stimmenmehrheit der Mitglieder im Nationalrat und im Ständerat** erforderlich.²⁴²

Das zentrale Merkmal der Gesetzgebung bei Dringlichkeit, das auch Einfluss auf Zuständigkeiten hat, ist das sofortige Inkrafttreten des betreffenden Bundesgesetzes. Dadurch wird die Möglichkeit, ein Bundesgesetz vor dessen Inkrafttreten einem fakultativen Gesetzesreferendum zu unterziehen (Art 141 schwBVerf), ausgeschlossen; eine Volksabstimmung findet gemäß Art 165 Abs 2 und 3 schwBVerf – wenn überhaupt – erst nachträglich statt. Damit weicht die Gesetzgebung bei Dringlichkeit von jenem Grundsatz ab, nach dem die **Stimmbürgerinnen und Stimmbürger** noch vor Inkrafttreten einer Novelle intervenieren dürfen.²⁴³ Ein **nach-**

²⁴⁰ Künzli, Basler Kommentar zur Bundesverfassung (2015) Art 185 Rz 32.

²⁴¹ Künzli, Basler Kommentar zur Bundesverfassung (2015) Art 185 Rz 33.

²⁴² Tschannen, St. Galler Kommentar zur schweizerischen Bundesverfassung² (2008) Art 165 Rz 7; ders, Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft³ (2011) § 45 Rz 31; Wyttenbach, Basler Kommentar zur Bundesverfassung (2015) Art 165 Rz 7.

²⁴³ Tschannen, St. Galler Kommentar zur schweizerischen Bundesverfassung² (2008) Art 165 Rz 2 und 5.

trügliches Referendum über ein dringliches Bundesgesetz ist damit aber nicht ausgeschlossen. Lediglich dringliche Bundesgesetze mit und ohne Verfassungsgrundlage, deren Geltungsdauer ein Jahr nicht übersteigt, werden einer Volksabstimmung nicht unterstellt (Art 165 Abs 2 und 3 schwBVerf e contrario).²⁴⁴

Andernfalls ist danach zu differenzieren, ob es sich um ein dringliches Bundesgesetz mit oder ohne Verfassungsgrundlage handelt. **Dringliche Bundesgesetze mit Verfassungsgrundlage** (vgl unten Punkt IV.B.4.a) unterliegen gemäß Art 165 Abs 2 schwBVerf nachträglich einem **fakultativen Gesetzesreferendum** (Art 141 Abs 1 lit b schwBVerf). Das bedeutet, dass auf das – innerhalb einer Frist von 100 Tagen ab der amtlichen Veröffentlichung des dringlichen Bundesgesetzes erhobene – Verlangen von 50 000 Stimmberechtigten oder acht Kantonen das betreffende Bundesgesetz dem Volk zur Abstimmung unterbreitet werden muss. Wird das Gesetz im Zuge des Referendums verworfen, tritt es ein Jahr nach seiner parlamentarischen Annahme (nicht nach dem Zeitpunkt seines Inkrafttretens²⁴⁵) außer Kraft. Selbiges gilt, wenn die begehrte Volksabstimmung nicht innerhalb dieser Jahresfrist stattfindet.²⁴⁶ Wird ein dringliches Bundesgesetz mit Verfassungsgrundlage und mehr als einjähriger Geltungsdauer hingegen im Zuge des begehrten Referendums angenommen oder verstreicht die 100-tägige Referendumsfrist ungenutzt, dh wird keine nachträgliche Volksabstimmung begehrt, so gilt es bis zum Ende seiner Befristung.²⁴⁷

Dringliche Bundesgesetze ohne Verfassungsgrundlage (vgl unten Punkt IV.B.4.a), die eine mehr als einjährige Geltungsdauer aufweisen, unterliegen gemäß Art 165 Abs 3 schwBVerf einem **obligatorischen Referendum** (Art 140 Abs 1 lit c schwBVerf). Das bedeutet, dass das betreffende dringliche Bundesgesetz ohne Verfassungsgrundlage in jedem Fall einem Referendum zu unterziehen ist.²⁴⁸ Dabei muss das Gesetz nicht nur von der Mehrheit des Volkes (sog „Volksmehr“ iSd Art 142 Abs 1 schwBVerf, also der Mehrheit der Stimmenden), sondern auch der Stände (sog „Ständemehr“ iSd Art 142 Abs 2 und 3 schwBVerf, also der Mehrheit der Kantone) angenommen werden, um über den Zeitraum von einem Jahr hinaus in Kraft bleiben zu können. Wird das Gesetz in der Abstimmung angenommen, so tritt es nach Ablauf seiner Befristung außer Kraft. Wird es hingegen verworfen oder kann das Referendum nicht rechtzeitig – also innerhalb eines Jahres – durchgeführt werden, treten dringliche Bundesgesetze ohne Verfassungsgrundlage nach Ablauf eines Jahres ab der parlamentarischen Abstimmung darüber jedenfalls außer Kraft.²⁴⁹

²⁴⁴ *Tschannen*, Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft³ (2011) § 45 Rz 33 f; *Wytttenbach*, Basler Kommentar zur Bundesverfassung (2015) Art 165 Rz 14 und 19.

²⁴⁵ *Wytttenbach*, Basler Kommentar zur Bundesverfassung (2015) Art 165 Rz 15.

²⁴⁶ *Tschannen*, St. Galler Kommentar zur schweizerischen Bundesverfassung² (2008) Art 165 Rz 14 f; *ders*, Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft³ (2011) § 45 Rz 33; *Wytttenbach*, Basler Kommentar zur Bundesverfassung (2015) Art 165 Rz 14 f.

²⁴⁷ *Wytttenbach*, Basler Kommentar zur Bundesverfassung (2015) Art 165 Rz 15.

²⁴⁸ *Tschannen*, St. Galler Kommentar zur schweizerischen Bundesverfassung² (2008) Art 165 Rz 19.

²⁴⁹ *Tschannen*, St. Galler Kommentar zur schweizerischen Bundesverfassung² (2008) Art 165 Rz 20; *ders*, Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft³ (2011) § 45 Rz 34; *Wytttenbach*, Basler Kommentar zur Bundesverfassung (2015) Art 165 Rz 20.

b) Notkompetenzen der Bundesversammlung

Die Kompetenz, angesichts außerordentlicher Umstände gemäß Art 173 Abs 1 lit c schwBVerf Notverordnungen und einfache Bundesbeschlüsse zur Wahrung der äußeren oder inneren Sicherheit, Unabhängigkeit oder Neutralität der Schweiz zu erlassen, kommt der Bundesversammlung alleine zu. Es ist keinerlei Mitwirkung des Bundesrates, des Volkes oder der Stände vorgesehen. Diese **Alleinkompetenz der Bundesversammlung** resultiert daraus, dass gemäß Art 163 Abs 1 und Abs 2 iVm Art 140 f schwBVerf sowohl Verordnungen als auch einfache Bundesbeschlüsse keinem Referendum unterstehen und daher – anders als zB dringliche Bundesgesetze (vgl oben Punkt IV.B.3.a) – weder vor noch nach ihrem Inkrafttreten einer allfälligen Abstimmung zu unterziehen sind.²⁵⁰

Diese Notkompetenzen der Bundesversammlung nach Art 173 Abs 1 lit c schwBVerf konkurrieren grundsätzlich mit jenen des Bundesrates nach Art 185 Abs 3 schwBVerf. Allerdings sind bereits die Zuständigkeitsvoraussetzungen in Art 185 Abs 3 schwBVerf restriktiver formuliert (vgl oben Punkt IV.B.2.b und IV.B.2.c). Darüber hinaus gehen dringliche Maßnahmen der Bundesversammlung solchen des Bundesrates jedenfalls vor²⁵¹, weil die Bundesversammlung über die vergleichsweise bessere demokratische Legitimation verfügt²⁵². Art 173 Abs 1 lit c schwBVerf ist zudem als gesetzliche Grundlage für das Modifikations- und Annullationsrecht der Bundesversammlung gegenüber den Maßnahmen des Bundesrates, insb auch gegenüber solchen auf Grundlage des Art 185 Abs 3 schwBVerf, bedeutsam. Insofern existieren im Hinblick auf dringliche Maßnahmen zwar keine Mitwirkungs- oder Kontrollrechte des Bundesrates gegenüber der Bundesversammlung, sehr wohl jedoch umgekehrt.²⁵³

Die Verfassungsrealität sieht allerdings anders aus: Zwar sind die Notkompetenzen des Bundesrates nach Art 185 Abs 3 schwBVerf im Verhältnis zu jenen der Bundesversammlung nach Art 173 Abs 1 lit c schwBVerf rechtlich betrachtet subsidiär, aufgrund seiner funktionsbedingt schnelleren Reaktionsmöglichkeiten hat bisher aber nahezu ausschließlich der Bundesrat Notverordnungen und Notverfügungen initiiert.²⁵⁴ Dies liegt va darin begründet, dass einerseits der Bundesrat über einen Informations- und Wissensvorsprung verfügt und andererseits die Größe und Zusammensetzung des Parlaments sowie das parlamentarische Verfahren eine rasche Intervention gestützt auf Art 173 Abs 1 lit c schwBVerf erschweren.²⁵⁵

Im Hinblick auf die **Kompetenzverteilung im föderalen Staatsgefüge** legitimiert Art 173 Abs 1 lit c schwBVerf auch einen Eingriff in konkurrierende oder ausschließliche kantonale Zuständigkeiten durch eine Verordnung oder einen einfachen Bundesbeschluss der Bundesversammlung. Ein derartiges Eingreifen setzt jedoch voraus, dass die Bedrohung der Rechts-

²⁵⁰ *Merker/Conradin*, Basler Kommentar zur Bundesverfassung (2015) Art 173 Rz 44.

²⁵¹ *Merker/Conradin*, Basler Kommentar zur Bundesverfassung (2015) Art 173 Rz 60 und 62 mwN; *Saxer*, St. Galler Kommentar zur schweizerischen Bundesverfassung² (2008) Art 173 Rz 37.

²⁵² *Tschannen*, Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft³ (2011) § 45 Rz 40.

²⁵³ *Merker/Conradin*, Basler Kommentar zur Bundesverfassung (2015) Art 173 Rz 62; *Saxer*, St. Galler Kommentar zur schweizerischen Bundesverfassung² (2008) Art 173 Rz 50.

²⁵⁴ *Künzli*, Basler Kommentar zur Bundesverfassung (2015) Art 185 Rz 27; *Saxer*, St. Galler Kommentar zur schweizerischen Bundesverfassung² (2008) Art 173 Rz 48.

²⁵⁵ *Merker/Conradin*, Basler Kommentar zur Bundesverfassung (2015) Art 173 Rz 62.

güter von bundesrechtlicher Bedeutung ist und nach Ansicht der Bundesversammlung die kantonalen Maßnahmen nicht ausreichend sind.²⁵⁶

c) Notkompetenzen des Bundesrates

Das verfassungsunmittelbare selbständige Notverordnungs- bzw Notverfügungsrecht nach Art 185 Abs 3 schwBVerf kommt dem **Bundesrat alleine** zu. Es ist **formalrechtlich keine nachprüfende Kontrolle** durch die Bundesversammlung vorgesehen, wie dies noch in einem Entwurf zur Regelung dieser Notkompetenz des Bundesrates enthalten war. Der Bundesrat wandte sich aus Gründen der Praktikabilität und der Rechtssicherheit gegen das Erfordernis einer nachträglichen Genehmigung von unmittelbar auf Art 185 Abs 3 schwBVerf gestützten Verordnungen durch die Bundesversammlung²⁵⁷, während der Nationalrat im Zuge der Kodifikationsarbeiten ein solches Genehmigungsrecht der Räte forderte²⁵⁸. Vom Erfordernis einer nachträglichen Genehmigung von Verordnungen iSd Art 185 Abs 3 schwBVerf durch die Bundesversammlung, um etwaige Missbräuche dieser außerordentlichen Kompetenz hintanzuhalten, wurde aber letztlich abgesehen.²⁵⁹

Allerdings verfügt – wie bereits ausgeführt (vgl oben Punkt IV.B.3.b) – die **Bundesversammlung** nach Art 173 Abs 1 lit c schwBVerf ebenfalls über die Befugnis des Bundesrates nach Art 185 Abs 3 schwBVerf vorgehende Kompetenz, angesichts außerordentlicher Umstände Verordnungen oder einfache Bundesbeschlüsse zu erlassen, die auf die Wahrung der äußeren Sicherheit, der Unabhängigkeit und der Neutralität der Schweiz sowie die Wahrung der inneren Sicherheit abzielen.²⁶⁰ Nach hL kann die Bundesversammlung, gestützt auf **Art 173 Abs 1 lit c schwBVerf**, auch Verordnungen des Bundesrates iSd Art 185 Abs 3 schwBVerf aufheben oder abändern. In der Gesamtschau kommt damit der Bundesversammlung sehr wohl ein – wenngleich nicht in Art 185 Abs 3 schwBVerf statuiertes – **Annullations- und Modifikationsrecht** hinsichtlich der Notverordnungen des Bundesrates und somit eine gewisse nachprüfende Kontrollkompetenz zu.²⁶¹ Darüber hinaus geht ein vom Nationalrat und vom Ständerat der Bundesversammlung erlassenes **Dringlichkeitsrecht**, das sich auf **Art 165 schwBVerf** stützt und das später als die betreffenden Maßnahmen des Bundesrates iSd Art 185 Abs 3 schwBVerf erlassen wird, letzteren jedenfalls vor.²⁶²

²⁵⁶ *Saxer*, St. Galler Kommentar zur schweizerischen Bundesverfassung² (2008) Art 173 Rz 46.

²⁵⁷ *Saxer*, St. Galler Kommentar zur schweizerischen Bundesverfassung² (2008) Art 185 Rz 34.

²⁵⁸ *Künzli*, Basler Kommentar zur Bundesverfassung (2015) Art 185 Rz 26.

²⁵⁹ *Saxer*, St. Galler Kommentar zur schweizerischen Bundesverfassung² (2008) Art 185 Rz 34; *Künzli*, Basler Kommentar zur Bundesverfassung (2015) Art 185 Rz 26.

²⁶⁰ *Saxer*, St. Galler Kommentar zur schweizerischen Bundesverfassung² (2008) Art 185 Rz 36.

²⁶¹ Inwieweit sich diese rechtliche Möglichkeit allenfalls als eine Verpflichtung interpretieren lässt, Notverordnungen des Bundesrates nachprüfend zu kontrollieren, erschließt sich aus der Literatur nicht (*Saxer*, St. Galler Kommentar zur schweizerischen Bundesverfassung² (2008) Art 185 Rz 37; *Künzli*, Basler Kommentar zur Bundesverfassung (2015) Art 185 Rz 27).

²⁶² *Saxer*, St. Galler Kommentar zur schweizerischen Bundesverfassung² (2008) Art 185 Rz 38.

4. Maßnahmen

a) Gesetzgebung bei Dringlichkeit

Die zentrale Maßnahme, die Art 165 Abs 1 schwBVerf vorsieht, ist die **Dringlicherklärung von Bundesgesetzen**. Die Dringlichkeitsklausel erlaubt deren sofortige Inkraftsetzung und damit die Ausschaltung der aufschiebenden Wirkung des fakultativen Referendums iSd Art 141 Abs 1 lit b schwBVerf (vgl oben Punkt IV.B.3.a), weswegen Bundesgesetze im Regelfall immer erst mit mehrmonatiger Verzögerung in Kraft treten.²⁶³ Die Dringlicherklärung bewirkt maW, dass das betreffende Bundesgesetz sofort oder zu einem anderen kurzfristigen Zeitpunkt in Kraft gesetzt werden kann, ohne dass der Ablauf der üblichen Fristen abzuwarten ist.²⁶⁴ Grundsätzlich werden dringlich erklärte Bundesgesetze im normalen parlamentarischen Verfahren erarbeitet. Ihre **Besonderheit** liegt lediglich in der **Rechtswirkung des Referendums**: Während ordentliche (iSv nicht dringliche) Bundesgesetze einer Suspensivbedingung unterliegen, treten dringliche Bundesgesetze aufgrund der Dringlichkeitsklausel unmittelbar nach Abschluss des Gesetzgebungsverfahrens in Kraft und sind allenfalls nachträglich einem Referendum zu unterziehen (Art 165 Abs 2 und 3 schwBVerf; vgl oben Punkt IV.B.3.a).²⁶⁵

Dringlich erklärte Bundesgesetze sind Bundesgesetze iSd Art 163 Abs 1 und Art 164 schwBVerf, die in der Sache als formellgesetzliche Grundlage wie jedes andere Bundesgesetz auch wirken. Das bedeutet, dass sie alle wichtigen rechtsetzenden Bestimmungen iSd Art 164 Abs 1 schwBVerf enthalten und die in Abs 2 leg cit festgelegten Delegationsschranken wahren müssen.²⁶⁶ Auch die übrigen an den Gesetzgeber gerichteten Verfassungsbestimmungen sind beachtlich, so insb die Grundsätze rechtstaatlichen Handelns (Art 5 schwBVerf), das Willkürverbot (Art 9 schwBVerf) und die Anforderungen an bzw die Grenzen für Grundrechtsbeschränkungen (Art 36 schwBVerf).²⁶⁷

Die einzige Ausnahme von der Beachtlichkeit der an den Gesetzgeber gerichteten Verfassungsbestimmungen bildet das Bestehen einer **Verfassungsgrundlage im Sinne einer** eidgenössischen **Rechtssetzungskompetenz** (Art 3 und Art 42 schwBVerf).²⁶⁸ Denn gemäß Art 165 Abs 3 schwBVerf sind auch dringliche Bundesgesetze möglich und zulässig, die keine derartige Verfassungsgrundlage aufweisen. Es können demnach sowohl **Bundesgesetze**, die von der Rechtssetzungskompetenz der Bundesversammlung gedeckt sind (**mit Verfassungsgrundlage**, Art 165 Abs 2 schwBVerf), als auch solche, die außerhalb dieser Kompetenz liegen (**ohne Verfassungsgrundlage**, Art 165 Abs 3 schwBVerf), mit einer Dringlichkeitsklausel iSv Art 165 Abs 1 schwBVerf versehen und sofort in Kraft gesetzt werden. Die Bundesversammlung darf maW die verfassungsmäßige Kompetenzordnung zu Lasten kantonaler Kompetenzen

²⁶³ *Tschannen*, St. Galler Kommentar zur schweizerischen Bundesverfassung² (2008) Art 165 Rz 3; *ders*, Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft³ (2011) § 45 Rz 30.

²⁶⁴ *Wytenbach*, Basler Kommentar zur Bundesverfassung (2015) Art 165 Rz 13.

²⁶⁵ *Wytenbach*, Basler Kommentar zur Bundesverfassung (2015) Art 165 Rz 4.

²⁶⁶ *Tschannen*, St. Galler Kommentar zur schweizerischen Bundesverfassung² (2008) Art 165 Rz 2 und 5; *ders*, Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft³ (2011) § 45 Rz 32; *Wytenbach*, Basler Kommentar zur Bundesverfassung (2015) Art 165 Rz 4.

²⁶⁷ *Tschannen*, St. Galler Kommentar zur schweizerischen Bundesverfassung² (2008) Art 165 Rz 18; *ders*, Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft³ (2011) § 45 Rz 32; *Wytenbach*, Basler Kommentar zur Bundesverfassung (2015) Art 165 Rz 17.

²⁶⁸ *Tschannen*, Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft³ (2011) § 45 Rz 32 und 35.

temporär durchbrechen und – entsprechende Dringlichkeit vorausgesetzt – auch Bundesgesetze erlassen und mit sofortiger Wirkung in Kraft setzen, für die ihr grundsätzlich keine Rechtsetzungskompetenz zukommt.²⁶⁹ Damit eröffnet Art 165 Abs 3 schwBVerf die Möglichkeit, die Verfassung durch ein dringliches Bundesgesetz vorübergehend materiell abzuändern, ohne dass dies zur Verfassungswidrigkeit des betreffenden dringlichen Bundesgesetzes führt.²⁷⁰ Dringliche Bundesgesetze ohne Verfassungsgrundlage werden daher auch als verfassungsändernde bzw verfassungssuspendierende dringliche Bundesgesetze bezeichnet, weil sie während ihrer Geltungsdauer die bundesstaatliche Zuständigkeitsordnung modifizieren.²⁷¹

Die Möglichkeit einer Dringlicherklärung gemäß Art 165 Abs 1 schwBVerf ist auf Bundesgesetze beschränkt. Bei anderen Rechtsakten kommt sie nicht in Frage: Formelle Verfassungsänderungen, Bundesbeschlüsse oder andere Akte der Bundesversammlung können ebenso wenig für dringlich erklärt werden wie Parlamentsverordnungen oder die Genehmigung referendumpflichtiger Staatsverträge (Art 141 Abs 1 lit d schwBVerf). Bei referendumpflichtigen Staatsverträgen hat der Bundesrat allerdings die Option, diese bereits vor der Vertragsgenehmigung durch die Bundesversammlung iSd Art 184 Abs 2 schwBVerf für vorläufig anwendbar zu erklären.²⁷²

Hinsichtlich ihrer **Geltungsdauer** sind dringliche Bundesgesetze nach Art 165 Abs 1 Satz 2 schwBVerf in jedem Fall **zu befristen**, wobei die Verfassung **keine Höchstgrenze** für diese Befristung festlegt.²⁷³ In dieser Hinsicht ist allerdings der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu wahren: Die Geltungsdauer sollte nicht länger sein als zur Zweckerreichung bzw zu einer allfälligen Überführung in ordentliches Recht notwendig. Bei länger anhaltendem Regelungsbedürfnis ist ein dringliches Bundesgesetz durch ordentliches Recht abzulösen.²⁷⁴ Mit Ablauf seiner Geltungsdauer tritt nicht nur das dringliche Bundesgesetz selbst, sondern es treten auch etwaige daraufgestützte Verordnungen automatisch außer Kraft; ein besonderer Aufhebungsakt ist dafür nicht vorgesehen.²⁷⁵ Handelt es sich um **dringliche Bundesgesetze mit mehr als einjähriger Geltungsdauer**, hat auf deren Geltungsdauer auch die **Durchführung bzw der Ausgang des** – fakultativen oder obligatorischen – **Referendums** Einfluss (siehe dazu schon oben Punkt IV.B.3.a).²⁷⁶

Art 165 Abs 4 schwBVerf regelt die Zulässigkeit der **Erneuerung von dringlich erklärten Bundesgesetzen**. Letztere ist dann **ausgeschlossen**, wenn das betreffende dringliche Gesetz in der fakultativen bzw obligatorischen Abstimmung nicht angenommen oder aber das Referendum entgegen der Vorgabe des Abs 2 bzw des Abs 3 leg cit nicht rechtzeitig durchge-

²⁶⁹ Tschannen, St. Galler Kommentar zur schweizerischen Bundesverfassung² (2008) Art 165 Rz 13.

²⁷⁰ Wyttenbach, Basler Kommentar zur Bundesverfassung (2015) Art 165 Rz 16 mwN.

²⁷¹ Tschannen, St. Galler Kommentar zur schweizerischen Bundesverfassung² (2008) Art 165 Rz 17.

²⁷² Tschannen, St. Galler Kommentar zur schweizerischen Bundesverfassung² (2008) Art 165 Rz 4; ders, Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft³ (2011) § 45 Rz 30; Wyttenbach, Basler Kommentar zur Bundesverfassung (2015) Art 165 Rz 6.

²⁷³ Tschannen, St. Galler Kommentar zur schweizerischen Bundesverfassung² (2008) Art 165 Rz 8; ders, Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft³ (2011) § 45 Rz 31.

²⁷⁴ Tschannen, St. Galler Kommentar zur schweizerischen Bundesverfassung² (2008) Art 165 Rz 24; Wyttenbach, Basler Kommentar zur Bundesverfassung (2015) Art 165 Rz 24.

²⁷⁵ Tschannen, St. Galler Kommentar zur schweizerischen Bundesverfassung² (2008) Art 165 Rz 9; Wyttenbach, Basler Kommentar zur Bundesverfassung (2015) Art 165 Rz 11 f.

²⁷⁶ Wyttenbach, Basler Kommentar zur Bundesverfassung (2015) Art 165 Rz 12.

führt wurde. In diesen Fällen untersagt die Verfassung, ein Gesetz mit gleichem oder mit im Wesentlichen vergleichbarem Inhalt erneut im Dringlichkeitsverfahren zu erlassen.²⁷⁷ Allerdings bleibt in diesen Fällen die Wiederaufnahme eines gesetzgeberischen Anliegens auf dem ordentlichen (Verfassungs-)Gesetzgebungsweg zulässig.²⁷⁸

Aus der Regelung in **Art 165 Abs 4 schwBVerf** ergibt sich **e contrario**, dass eine **Erneuerung** von dringlichen Bundesgesetzen in allen anderen Fällen **grundsätzlich zulässig** ist, sofern zeitliche und sachliche Dringlichkeit nach wie vor gegeben sind und noch keine legislative Anpassung iRd ordentlichen Gesetzgebung erfolgt ist. Erneuerung bedeutet in diesem Zusammenhang, die Geltungsdauer eines dringlich erklärten Bundesgesetzes auf dem Dringlichkeitsweg zu verlängern. Wenn also ein dringliches Gesetz in der Abstimmung angenommen oder das fakultative Referendum gar nicht ergriffen wurde, kann dieses Gesetz erneuert werden. Dabei sind grundsätzlich die gleichen Regeln hinsichtlich Voraussetzungen und Verfahren (notwendige Befristung, erforderliche Mehrheiten, separate Abstimmung über die Dringlichkeitsklausel) wie beim erstmaligen Beschluss beachtlich.²⁷⁹ Die Frage eines etwaigen nachträglichen Referendums richtet sich bei einer Erneuerung ebenfalls nach Art 165 Abs 2 und Abs 3 schwBVerf. Dabei muss aber die erste Laufzeit des zu erneuernden dringlichen Bundesgesetzes mitgezählt werden, dh eine Erneuerung ist stets (fakultativ bzw obligatorisch) abstimmungspflichtig, wenn die Gesamtgeltungsdauer des Gesetzes ein Jahr übersteigt.²⁸⁰

An praktischen **Beispielen** von Bundesgesetzen mit Verfassungsgrundlage, die iSd Art 165 Abs 1 schwBVerf mit einer Dringlichkeitsklausel versehen wurden, finden sich in der jüngeren Vergangenheit (dh in den Jahren 2012 und 2013) zB Novellierungen des Asyl-, des Epidemien- und des Krankenversicherungsgesetzes.²⁸¹ Darüber hinaus betrafen seit Inkrafttreten der aktuell geltenden Fassung der Bundesverfassung am 1. Jänner 2000 dringlich erklärte Bundesgesetze mit Verfassungsgrundlage bspw eine vorübergehende Reduktion des Jahreseinkommens für Ratsmitglieder, eine Rentenanpassung, die Aufbewahrung von Embryonen, die Pflögetarife und eine Verstärkung des Einlegerschutzes.²⁸² Demgegenüber wurde seit 1. Jänner 2000 noch kein dringliches Bundesgesetz ohne Verfassungsgrundlage erlassen.²⁸³

Abschließend ist wie bereits erwähnt festzuhalten, dass zumindest ein Teil der Lehre **dringlich erklärten Bundesgesetzen** den **Charakter von Notrecht** explizit **abspricht** und darauf verweist, dass es sich selbst bei dringlichen Bundesgesetzen ohne Verfassungsgrundlage iSd Art 165 Abs 3 schwBVerf – trotz zeitweiliger Durchbrechung der verfassungsmäßigen Kompetenzordnung – nicht um Notrecht handle.²⁸⁴ Dringlichkeitsrecht iSd Art 165 schwBVerf

²⁷⁷ Tschannen, St. Galler Kommentar zur schweizerischen Bundesverfassung² (2008) Art 165 Rz 23; Wytttenbach, Basler Kommentar zur Bundesverfassung (2015) Art 165 Rz 22 mwN.

²⁷⁸ Tschannen, Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft³ (2011) § 45 Rz 37.

²⁷⁹ Wytttenbach, Basler Kommentar zur Bundesverfassung (2015) Art 165 Rz 23.

²⁸⁰ Tschannen, St. Galler Kommentar zur schweizerischen Bundesverfassung² (2008) Art 165 Rz 22; ders, Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft³ (2011) § 45 Rz 36.

²⁸¹ Wytttenbach, Basler Kommentar zur Bundesverfassung (2015) Art 165 Rz 3 mwN.

²⁸² Tschannen, St. Galler Kommentar zur schweizerischen Bundesverfassung² (2008) Art 165 Rz 16 mwN; ders, Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft³ (2011) § 45 Rz 33 mwN.

²⁸³ Tschannen, St. Galler Kommentar zur schweizerischen Bundesverfassung² (2008) Art 165 Rz 21; Wytttenbach, Basler Kommentar zur Bundesverfassung (2015) Art 165 Rz 21; diese Einschätzung betrifft den Zeitraum seit Inkrafttreten bis zum 1. Mai 2015.

²⁸⁴ Tschannen, Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft³ (2011) § 45 Rz 35.

ist dieser Ansicht nach nicht mit den Kompetenzen der Bundesversammlung und des Bundesrates zum Erlass von Notverordnungen (Art 173 Abs 1 lit c bzw Art 185 Abs 3 schwBVerf; vgl unten Punkt IV.B.4.b und IV.B.4.c) vergleichbar: Notverordnungen sollen bei schweren Störungen der öffentlichen Sicherheit und Ordnung eine Regelung auf Gesetzesstufe gerade substituieren.²⁸⁵ Bei Dringlichkeitsrecht handelt es sich hingegen im Hinblick auf die Normenhierarchie um eine **reguläre formellgesetzliche Grundlage**: Dringliche Bundesgesetze stehen auf derselben Stufe wie nicht dringliche Bundesgesetze und zeitigen dieselben Rechtswirkungen. Der Unterschied zwischen ihnen besteht lediglich darin, dass eine allfällige Volksabstimmung erst nach Inkrafttreten stattfindet und die Bundesversammlung unter verschärften Bedingungen auch ohne verfassungsrechtliche Kompetenzgrundlage Gesetze erlassen darf.²⁸⁶

b) Notkompetenzen der Bundesversammlung

In Art 173 Abs 1 lit c schwBVerf sind als Maßnahmen angesichts außerordentlicher Umstände **Verordnungen** und **einfache Bundesbeschlüsse** der Bundesversammlung in den Bereichen **äußere und innere Sicherheit** sowie betreffend die **Neutralität** und die **Unabhängigkeit** der Schweiz²⁸⁷ vorgesehen. Bei Verordnungen, die auf Grundlage des Art 173 Abs 1 lit c schwBVerf erlassen werden, handelt es sich um Verordnungen iSd Art 163 Abs 1 schwBVerf, also um allgemeinverbindliche rechtssetzende Akte. Bei einfachen Bundesbeschlüssen handelt es sich demgegenüber gemäß Art 163 Abs 2 schwBVerf um nicht rechtssetzende, verfügende Einzelakte, die – wie auch Verordnungen auf der Grundlage des Art 173 Abs 1 lit c schwBVerf (Art 163 Abs 1 iVm Art 141 Abs 1 lit c schwBVerf) – **keinem Referendum** unterstehen.²⁸⁸

Sowohl Verordnungen als auch einfache Bundesbeschlüsse nach Art 173 Abs 1 lit c schwBVerf stützen sich unmittelbar auf die Verfassung, dh sie ergehen ohne einfachgesetzliche Grundlage. Diese **Verfassungsunmittelbarkeit** schränkt insoweit das Legalitätsprinzip ein, das statuiert, dass für Verordnungen und einfache Bundesbeschlüsse idR eine (einfach-)gesetzliche Grundlage erforderlich ist. Art 173 Abs 1 lit c schwBVerf schließt also nicht nur die Mitsprache des Volkes in Gestalt des Referendums aus und dispensiert von den üblichen Erfordernissen des Rechtsetzungsverfahrens, sondern auch vom Erfordernis einer einfachgesetzlichen Grundlage. Zusammenfassend können von der Bundesversammlung bei Vorliegen außerordentlicher Umstände demnach nicht referendumpflichtige Verordnungen und einfache Bundesbeschlüsse ohne einfachgesetzliche Grundlage erlassen werden.²⁸⁹

Im Hinblick auf ihre **normenhierarchische Einordnung** sind Notverordnungen gemäß Art 173 Abs 1 lit c schwBVerf als verfassungsunmittelbare Parlamentsverordnungen zu qualifi-

²⁸⁵ *Wytttenbach*, Basler Kommentar zur Bundesverfassung (2015) Art 165 Rz 5 mwN insb zur Abgrenzung zwischen Dringlichkeitsrecht und Notrecht.

²⁸⁶ *Tschannen*, St. Galler Kommentar zur schweizerischen Bundesverfassung² (2008) Art 165 Rz 2, 5 und 10; *Wytttenbach*, Basler Kommentar zur Bundesverfassung (2015) Art 165 Rz 4.

²⁸⁷ Ausführlicher zum sachlichen Anwendungsbereich von Maßnahmen s *Saxer*, St. Galler Kommentar zur schweizerischen Bundesverfassung² (2008) Art 173 Rz 35 f.

²⁸⁸ *Merker/Conradin*, Basler Kommentar zur Bundesverfassung (2015) Art 173 Rz 44 f.

²⁸⁹ *Merker/Conradin*, Basler Kommentar zur Bundesverfassung (2015) Art 173 Rz 45 mwN; *Saxer*, St. Galler Kommentar zur schweizerischen Bundesverfassung² (2008) Art 173 Rz 38.

zieren, die durch übereinstimmende Beschlüsse des Nationalrates und des Ständerates zustande kommen.²⁹⁰ Wiewohl sie gesetzesvertretende oder gesetzesergänzende Natur aufweisen können²⁹¹ (vgl gleich unten), stehen sie nicht auf der gleichen Stufe mit einfachen Bundesgesetzen.²⁹² Darin liegt ein wesentlicher Unterschied zwischen Notverordnungen iSd Art 173 Abs 1 lit c schwBVerf und Dringlichkeitsrecht iSd Art 165 schwBVerf (vgl oben Punkt IV.B.4.a).

Beim Notverordnungs- und Notverfügungsrecht iSd Art 173 Abs 1 lit c schwBVerf handelt es sich um **intraconstitutionelles Notrecht** (vgl näher dazu oben Punkt IV.B.1). Daraus resultiert zweierlei: Einerseits bildet diese Bestimmung keine taugliche Grundlage für die Schaffung von außer- bzw überhalb der Verfassung stehendem allgemeinen Notrecht durch die Bundesversammlung.²⁹³ Andererseits ist die Bundesversammlung bei Erlass von Verordnungen und einfachen Bundesbeschlüssen auf Grundlage des Art 173 Abs 1 lit c schwBVerf in jedem Fall **an die Verfassung gebunden**; insb sind die Grundsätze rechtstaatlichen Handelns nach Art 5 schwBVerf und die Grundrechte²⁹⁴ beachtlich.²⁹⁵

Maßnahmen nach Art 173 Abs 1 lit c schwBVerf können die Grundrechte einschränken bzw – sofern sie an die Stelle eines formellen Gesetzes treten – als Rechtsgrundlage für Grundrechtseingriffe genügen, müssen dabei allerdings die verfassungsrechtlichen Vorgaben für **Grundrechtseinschränkungen** in Art 36 schwBVerf beachten.²⁹⁶ **Art 36 schwBVerf** gibt diesbezüglich vor (vgl näher unten Punkt IV.B.4.c), dass Einschränkungen von Grundrechten

- im Regelfall einer **gesetzlichen Grundlage** bedürfen und **schwerwiegende Einschränkungen im Gesetz selbst vorgesehen** sein müssen; davon sind lediglich Fälle ernster, unmittelbarer und nicht anders abwendbarer Gefahr ausgenommen (Abs 1);
- **durch ein öffentliches Interesse oder den Schutz von Grundrechten Dritter gerechtfertigt** sein müssen (Abs 2);
- **verhältnismäßig** sein müssen (Abs 3);
- den **unantastbaren Kerngehalt von Grundrechten** nicht berühren dürfen (Abs 4).²⁹⁷

Daraus und in Analogie zu Lehre und Praxis zu den Notkompetenzen des Bundesrates nach Art 185 Abs 3 schwBVerf (vgl unten Punkt IV.B.4.c) ergibt sich, dass auf Art 173 Abs 1 lit c

²⁹⁰ *Tschannen*, Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft³ (2011) § 45 Rz 39 f.

²⁹¹ *Saxer*, St. Galler Kommentar zur schweizerischen Bundesverfassung² (2008) Art 173 Rz 38.

²⁹² *Merker/Conradin*, Basler Kommentar zur Bundesverfassung (2015) Art 173 Rz 46.

²⁹³ *Merker/Conradin*, Basler Kommentar zur Bundesverfassung (2015) Art 173 Rz 63; *Saxer*, St. Galler Kommentar zur schweizerischen Bundesverfassung² (2008) Art 173 Rz 35, 38 und 42.

²⁹⁴ Strittig ist, ob grundsätzlich – und abgesehen von den gelockerten Anforderungen an die gesetzliche Grundlage – eine volle Grundrechtsbindung besteht; jedenfalls beachtlich sind aber der Kerngehalt der Grundrechte und die notstandsfesten Grundrechte der EMRK und der UNO-Menschenrechtspakte; vgl näher dazu *Saxer*, St. Galler Kommentar zur schweizerischen Bundesverfassung² (2008) Art 173 Rz 47 mwN.

²⁹⁵ *Merker/Conradin*, Basler Kommentar zur Bundesverfassung (2015) Art 173 Rz 59 mwN; *Saxer*, St. Galler Kommentar zur schweizerischen Bundesverfassung² (2008) Art 173 Rz 42.

²⁹⁶ *Merker/Conradin*, Basler Kommentar zur Bundesverfassung (2015) Art 173 Rz 59; *Saxer*, St. Galler Kommentar zur schweizerischen Bundesverfassung² (2008) Art 173 Rz 47.

²⁹⁷ *Rhinow/Schefer*, Schweizerisches Verfassungsrecht² (2009) § 13 Rz 1182.

schwBVerf gestützte Maßnahmen der Bundesversammlung notwendig, zeitlich dringlich, durch ein öffentliches Interesse gerechtfertigt und verhältnismäßig sein müssen.²⁹⁸

Wie bereits erwähnt können Maßnahmen nach Art 173 Abs 1 lit c schwBVerf, insb in Gestalt rechtsetzender Verordnungen, **gesetzesvertretender bzw gesetzesergänzender Natur** sein.²⁹⁹ Inwieweit jedoch auch gesetzesmodifizierend wirkende Maßnahmen auf Grundlage des Art 173 Abs 1 lit c schwBVerf zulässig sind, ist strittig. MaW stellt sich die Frage, inwieweit bei Erlass von Verordnungen und einfachen Bundesbeschlüssen nach Art 173 Abs 1 lit c schwBVerf auch einfache Bundesgesetze beachtlich sind. Die hL bejaht diese **Bindung an Bundesgesetze**: Einfache (auch dringliche) Bundesgesetze gehen Parlamentsverordnungen im Falle außerordentlicher Umstände vor, weil sie vom ordentlichen Gesetzgeber – und nicht bloß von der Bundesversammlung unter Ausschluss des Referendums – erlassen worden sind.³⁰⁰ Daher sind nur gesetzesvertretende und gesetzesergänzende Verordnungen auf Basis des Art 173 Abs 1 lit c schwBVerf, also Maßnahmen *praeter legem*, zulässig.³⁰¹

Anders als im Zusammenhang mit den Notkompetenzen des Bundesrates gemäß Art 185 Abs 3 schwBVerf (vgl unten Punkt IV.B.4.c) und dem Dringlichkeitsrecht nach Art 165 schwBVerf (vgl oben Punkt IV.B.4.a) sieht Art 173 Abs 1 lit c schwBVerf **keine** verfassungsrechtlich explizit statuierte Verpflichtung zur **Befristung** der Geltungsdauer von Verordnungen und einfachen Bundesbeschlüssen nach letzterer Bestimmung vor.³⁰² Allerdings ergibt sich schon aus dem Erfordernis des Vorliegens außerordentlicher Umstände, dass eine Verordnung bzw ein einfacher Bundesbeschluss seine Grundlage verliert und aufzuheben ist, sobald keine außerordentlichen Umstände mehr vorliegen. Diese **immanente Befristung** resultiert daraus, dass die **außerordentlichen Umstände** keine Aufgreif-, sondern vielmehr Dauervoraussetzungen sind.³⁰³

Zudem sieht Art 7d Abs 3 schwRVOG explizit vor, dass Notverordnungen nach Art 173 Abs 1 lit c schwBVerf spätestens drei Jahre nach deren Inkrafttreten außer Kraft treten. Diese Befristung wird zT kritisch gesehen, weil die Verfassung bewusst auf eine solche verzichtet habe und sie dazu verleiten könne, eine Notverordnung länger als notwendig in Kraft zu belassen.³⁰⁴ Wichtige rechtsetzende Bestimmungen iSv Art 164 Abs 1 schwBVerf sind danach allenfalls in

²⁹⁸ Merker/Conradin, Basler Kommentar zur Bundesverfassung (2015) Art 173 Rz 49 mwN; Saxer, St. Galler Kommentar zur schweizerischen Bundesverfassung² (2008) Art 173 Rz 43.

²⁹⁹ Saxer, St. Galler Kommentar zur schweizerischen Bundesverfassung² (2008) Art 173 Rz 38.

³⁰⁰ Merker/Conradin, Basler Kommentar zur Bundesverfassung (2015) Art 173 Rz 52 und 60 mwN; Saxer, St. Galler Kommentar zur schweizerischen Bundesverfassung² (2008) Art 173 Rz 42.

³⁰¹ AA Saxer, St. Galler Kommentar zur schweizerischen Bundesverfassung² (2008) Art 173 Rz 42, der argumentiert, dass das Fehlen einer eigentlichen Notstandsverfassung in der Schweiz (ähnlich dem dGG), die demokratische Legitimation der Bundesversammlung, die Effizienz einer Krisenbewältigung und die geringere Notwendigkeit eines Rückgriffes auf echtes (außerkonstitutionelles) Notrecht gute Gründe für eine Maßnahmenkompetenz der Bundesversammlung *contra legem* wären, also eine gesetzesmodifizierende Kompetenz.

³⁰² Merker/Conradin, Basler Kommentar zur Bundesverfassung (2015) Art 173 Rz 55 mwN; Tschannen, Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft³ (2011) § 45 Rz 39.

³⁰³ Merker/Conradin, Basler Kommentar zur Bundesverfassung (2015) Art 173 Rz 56 mwN; Saxer, St. Galler Kommentar zur schweizerischen Bundesverfassung² (2008) Art 173 Rz 44 mit dem Hinweis, dass Maßnahmen nach Art 173 Abs 1 lit c schwBVerf dadurch schon faktisch ein zeitlich vorübergehender Charakter zukommt, ohne dass eine Befristung im Rechtsakt selbst vorgesehen werden muss.

³⁰⁴ Tschannen, Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft³ (2011) § 45 Rz 39; krit zur Befristung in Art 7b Abs 3 RVOG Merker/Conradin, Basler Kommentar zur Bundesverfassung (2015) Art 173 Rz 56.

Gesetzesform zu erlassen, weil es mit dem Legalitätsprinzip unvereinbar ist, wichtige Bestimmungen länger als erforderlich nur auf Verordnungsebene zu regeln.³⁰⁵ Art 173 Abs 1 lit c schwBVerf kann weder Grundlage für Dauerregelungen noch für strukturelle oder abstrakt-präventive Maßnahmen sein, weil es um das Abwenden konkreter Gefahren geht.³⁰⁶ Auch eine auf Art 173 Abs 1 lit c schwBVerf gestützte Verlängerung von Notrecht ist unzulässig.³⁰⁷

Praktisch kann Art 173 Abs 1 lit c schwBVerf im Bereich der inneren Sicherheit Grundlage eines Polizeinotverordnungs- bzw Notverfügungsrechts sein, mit dem zB Kundgebungs- oder Ausgehverbote festgelegt werden. Im Bereich der äußeren Sicherheit ist die Bestimmung als Grundlage für die Beteiligung an internationalen Sanktionen denkbar, aber auch für Beschlüsse zur Bekämpfung terroristischer Aktivitäten, der Weitergabe von Massenvernichtungswaffen oder des Suchtgifthandels, soweit nicht spezialgesetzliche Grundlagen anwendbar sind.³⁰⁸ Das selbständige Verordnungs- und Verfügungsrecht der Bundesversammlung im Bereich der inneren und äußeren Sicherheit war konkret schon historisch – unter der bis 1. Jänner 2000 geltenden alten Bundesverfassung – von geringer Bedeutung, die Beschlüsse des Bundesrates überwogen.³⁰⁹ Diese Tendenz setzte sich in der jüngeren Vergangenheit fort.³¹⁰ Auf Art 173 Abs 1 lit c schwBVerf gestützt wurde lediglich bspw die Verordnung der Bundesversammlung über das Verbot der Gruppierung Al-Qaida und verwandter Organisationen vom 23. Dezember 2011³¹¹, die mittlerweile in ein (dringliches) Bundesgesetz³¹² überführt wurde.³¹³

c) Notkompetenzen des Bundesrates

In Art 185 Abs 3 schwBVerf sind als **Handlungsinstrumente** – und damit als Maßnahmen im Falle des Vorliegens einer kompetenzauslösenden Notsituation – **selbständige Verordnungen und Verfügungen** vorgesehen, die sich unmittelbar auf die Verfassung stützen und keiner nachträglichen Genehmigung durch die Bundesversammlung bedürfen.³¹⁴ Bei beiden Handlungsformen handelt es sich um hoheitliche und rechtsförmliche Akte, Verordnungen sind jedoch allgemein verbindliche rechtsetzende Akte (Art 163 Abs 1 schwBVerf), während Verfügungen individuell-konkrete Einzelakte bezeichnen.³¹⁵ Im Hinblick auf Verordnungen dispensiert Art 185 Abs 3 schwBVerf damit vom Erfordernis einer Delegationsnorm in einem Bundesgesetz (Art 182 Abs 1 schwBVerf).³¹⁶ Im Kern handelt es sich bei Verordnungen und Verfügungen nach Art 185 Abs 3 schwBVerf um an besondere verfassungsrechtliche Voraussetzungen gebundene Maßnahmen iSv Art 185 Abs 1 und 2 schwBVerf zur Bewältigung außer-

³⁰⁵ Merker/Conradin, Basler Kommentar zur Bundesverfassung (2015) Art 173 Rz 57.

³⁰⁶ Saxer, St. Galler Kommentar zur schweizerischen Bundesverfassung² (2008) Art 173 Rz 45.

³⁰⁷ Merker/Conradin, Basler Kommentar zur Bundesverfassung (2015) Art 173 Rz 58.

³⁰⁸ Saxer, St. Galler Kommentar zur schweizerischen Bundesverfassung² (2008) Art 173 Rz 49.

³⁰⁹ Saxer, St. Galler Kommentar zur schweizerischen Bundesverfassung² (2008) Art 173 Rz 51.

³¹⁰ Merker/Conradin, Basler Kommentar zur Bundesverfassung (2015) Art 173 Rz 43.

³¹¹ AS 2012 1 ff.

³¹² Bundesgesetz über das Verbot der Gruppierungen „Al-Qaida“ und „Islamischer Staat“ sowie verwandter Organisationen vom 12. Dezember 2014, AS 2014 4565 f.

³¹³ Merker/Conradin, Basler Kommentar zur Bundesverfassung (2015) Art 173 Rz 54.

³¹⁴ Künzli, Basler Kommentar zur Bundesverfassung (2015) Art 185 Rz 30.

³¹⁵ Rhinow/Schefer, Schweizerisches Verfassungsrecht² (2009) § 13 Rz 1186.

³¹⁶ Saxer, St. Galler Kommentar zur schweizerischen Bundesverfassung² (2008) Art 185 Rz 35; grds benötigt der Bundesrat gemäß Art 182 Abs 1 schwBVerf für den Erlass von Verordnungen eine entsprechende einfachgesetzliche Verordnungsermächtigung.

ordentlicher Lagen.³¹⁷ Nach Art 185 Abs 1 schwBVerf sind dies Maßnahmen des Bundesrates zur Wahrung der äußeren Sicherheit, Unabhängigkeit und Neutralität der Schweiz, und nach Abs 2 leg cit Maßnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit.³¹⁸

In der **Praxis** wurde bspw im Bereich der **äußeren Sicherheit** die am 7. November 2001 erlassene Verordnung über Maßnahmen gegen die Gruppierung „Al-Qaida“ und verwandte Organisationen³¹⁹ auf Art 185 Abs 3 iVm Art 184 Abs 3 schwBVerf als Rechtsgrundlage gestützt.³²⁰ Daran ist erkennbar, dass im Bereich der äußeren Sicherheit die Abgrenzung zwischen Verordnungen bzw Verfügungen des Bundesrates nach Art 184 Abs 3 schwBVerf zur Wahrung der Interessen des Landes einerseits und Notverordnungen bzw Notverfügungen des Bundesrates nach Art 185 Abs 3 schwBVerf andererseits schwierig ist.³²¹ In der Praxis werden verfassungsunmittelbare Maßnahmen idR nicht exklusiv auf Art 185 Abs 3 schwBVerf, sondern auf Art 185 Abs 3 iVm Art 184 Abs 3 schwBVerf gestützt.³²²

Im Bereich der **inneren Sicherheit** basierten zB die Waffenerwerbsverbote für Angehörige bestimmter Staaten auf der Vorgängerbestimmung des geltenden Art 185 Abs 3 schwBVerf, also auf Art 102 Z 8 und 10 der alten Bundesverfassung: so bspw die Verordnung vom 30. Juni 1993 über den Erwerb und das Tragen von Schusswaffen durch türkische Staatsangehörige (idF bis 31. Dezember 1998)³²³ und die Verordnung vom 18. Dezember 1991 über den Erwerb und das Tragen von Schusswaffen durch jugoslawische Staatsangehörige (idF bis 31. Dezember 1998)³²⁴. Derartige Waffenerwerbsverbote für Angehörige bestimmter Staaten sind nunmehr in Art 12 Waffenverordnung geregelt.³²⁵ Als Beispiel für eine – allerdings ebenfalls noch auf die Vorgängerregelung gestützte – Verfügung des Bundesrates ist eine an ein Mitglied des algerischen Front Islamique du Salut (FIS) gerichtete Verfügung zu nennen, die ein Verbot der Organisation oder der Unterstützung terroristischer oder gewalttätiger Aktivitäten in Algerien und eine damit verbundene Beschlagnahme bzw Unterbrechung von Kommunikationsmitteln beinhaltete. Diese Verfügung war sogar Gegenstand einer Beschwerde an den EGMR, der sie allerdings wegen offensichtlicher Unbegründetheit für unzulässig erklärte.³²⁶

Bei Erlass von Notverordnungen und Notverfügungen iSd Art 185 Abs 3 schwBVerf ist der Bundesrat auf verschiedene Weise rechtlich gebunden, und diese Rechtsbindungen konturieren und begrenzen den inhaltlichen Spielraum bei der Ausgestaltung der Verordnungen bzw Verfügungen. So entbindet Art 185 Abs 3 schwBVerf nicht von der **Beachtung der Verfassung** und bildet auch keine taugliche Rechtsgrundlage für das Erlassen von verfassungsergänzendem oder verfassungsderogierendem Notrecht.³²⁷ Art 185 Abs 3 schwBVerf regelt demnach

³¹⁷ Saxer, St. Galler Kommentar zur schweizerischen Bundesverfassung² (2008) Art 185 Rz 46.

³¹⁸ Saxer, St. Galler Kommentar zur schweizerischen Bundesverfassung² (2008) Art 185 Rz 39.

³¹⁹ <https://www.admin.ch/opc/de/official-compilation/2001/3040.pdf> (21.09.2016).

³²⁰ Saxer, St. Galler Kommentar zur schweizerischen Bundesverfassung² (2008) Art 185 Rz 48.

³²¹ Saxer, St. Galler Kommentar zur schweizerischen Bundesverfassung² (2008) Art 185 Rz 47.

³²² Künzli, Basler Kommentar zur Bundesverfassung (2015) Art 185 Rz 30.

³²³ AS 1993 2045.

³²⁴ AS 1992 23.

³²⁵ Saxer, St. Galler Kommentar zur schweizerischen Bundesverfassung² (2008) Art 185 Rz 49.

³²⁶ Saxer, St. Galler Kommentar zur schweizerischen Bundesverfassung² (2008) Art 185 Rz 51; EGMR 18.01.2001, 41615/98 *Ahmed Zaoui gegen Schweiz*.

³²⁷ Saxer, St. Galler Kommentar zur schweizerischen Bundesverfassung² (2008) Art 185 Rz 35 und 42 mwN.

lediglich sog **intra**konstitutionelles **Notrecht**, das keine Durchbrechung der Verfassung gestattet.³²⁸ Lehre und Praxis gehen darüber hinaus von einer prinzipiellen Bindung des Bundesrates an Erlässe der Bundesversammlung bei Erlass einer Verordnung oder Verfügung auf Grundlage des Art 185 Abs 3 schwBVerf aus und erkennen eine Rechtssetzungsbefugnis gestützt auf Art 185 Abs 3 schwBVerf damit nur *praeter legem*, nicht jedoch *contra legem* an.³²⁹

Aus dem Grundsatz der Beachtlichkeit der Verfassung bei Inanspruchnahme der Kompetenzen nach Art 185 Abs 3 schwBVerf ergibt sich einerseits, dass das staatliche Handeln der **besonderen Bindung an Grundrechte** (Art 35 und 36 schwBVerf) unterliegt, und andererseits, dass die **allgemeinen Grundsätze rechtsstaatlichen Handelns** (Art 5 schwBVerf) einzuhalten sind.³³⁰

In dem Fall, dass eine Verordnung oder Verfügung nach Art 185 Abs 3 schwBVerf eine **Einschränkung von Grundrechten** mit sich bringt, sind die Vorgaben des **Art 36 schwBVerf** betreffend derartige Einschränkungen³³¹ beachtlich³³² (vgl oben Punkt IV.B.4.b): Nach Art 36 schwBVerf bedarf eine Einschränkung eines Grundrechts erstens einer gesetzlichen Grundlage, und schwerwiegende Einschränkungen müssen in einem (formellen) Gesetz selbst vorgesehen sein (Abs 1 Satz 1 und 2). Davon ausgenommen sind nur Fälle ernster, unmittelbarer und nicht anders abwendbarer Gefahr (sog polizeiliche Generalklausel, Abs 1 Satz 3), für die diese polizeiliche Generalklausel als notfallmäßige Ersatzgrundlage für Grundrechtseingriffe dient.³³³ Da **Art 185 Abs 3 schwBVerf** einen Anwendungsfall der polizeilichen Generalklausel darstellt (vgl oben Punkt IV.B.2.c), handelt es sich auch dabei um eine verfassungsrechtliche **Ersatzgrundlage für Grundrechtseingriffe**. Daraus folgt, dass vorhersehbare bzw wiederkehrende Gefahren nicht ohne gesetzliche Grundlage mit bloßem Hinweis auf die Generalklausel bekämpft werden dürfen und der Gesetzgeber seiner Aufgabe nachkommen muss, künftige Maßnahmen in Gesetzen festzulegen.³³⁴

Zweitens muss die betreffende Einschränkung eines Grundrechts **durch** ein überwiegendes **öffentliches Interesse** – konkret durch den Schutz der in Art 185 Abs 3 explizit aufgeführten Polizeigüter³³⁵ (vgl oben Punkt IV.B.2.c) – **bzw** durch den **Schutz von Grundrechten Dritter gerechtfertigt** sein (Art 36 Abs 2 schwBVerf).³³⁶

Drittens müssen Einschränkungen von Grundrechten verhältnismäßig sein (Art 36 Abs 3 schwBVerf). Das Erfordernis der **Verhältnismäßigkeit** umfasst die drei Elemente der Geeignetheit, Erforderlichkeit und Zumutbarkeit des Grundrechtseingriffes³³⁷:

³²⁸ Künzli, Basler Kommentar zur Bundesverfassung (2015) Art 185 Rz 40.

³²⁹ Saxer, St. Galler Kommentar zur schweizerischen Bundesverfassung² (2008) Art 185 Rz 42.

³³⁰ Saxer, St. Galler Kommentar zur schweizerischen Bundesverfassung² (2008) Art 185 Rz 43 mwN.

³³¹ Art 36 schwBVerf ist seiner ursprünglichen Intention nach auf Freiheitsrechte zugeschnitten, seinem Wortlaut nach aber auf alle Grundrechte anzuwenden. Bei jedem Grundrecht ist daher zu fragen und zu konkretisieren, welche der vier Voraussetzungen zulässiger Einschränkungen zum Tragen kommen (kann); vgl dazu näher *Rhinow/Schefer*, Schweizerisches Verfassungsrecht² (2009) § 13 Rz 1191 f.

³³² Saxer, St. Galler Kommentar zur schweizerischen Bundesverfassung² (2008) Art 185 Rz 43.

³³³ *Rhinow/Schefer*, Schweizerisches Verfassungsrecht² (2009) § 13 Rz 1207.

³³⁴ *Rhinow/Schefer*, Schweizerisches Verfassungsrecht² (2009) § 13 Rz 1208 und 1210 mwN.

³³⁵ Künzli, Basler Kommentar zur Bundesverfassung (2015) Art 185 Rz 34.

³³⁶ *Rhinow/Schefer*, Schweizerisches Verfassungsrecht² (2009) § 13 Rz 1217 ff mwN.

³³⁷ *Rhinow/Schefer*, Schweizerisches Verfassungsrecht² (2009) § 13 Rz 1221.

- **Geeignetheit** liegt vor, wenn das anvisierte öffentliche Interesse mit Hilfe des staatlichen Grundrechtseingriffes hinreichend geschützt werden kann,³³⁸
- **Erforderlichkeit** ist gegeben, wenn kein weniger einschneidendes Mittel zur Verwirklichung des öffentlichen Interesses alternativ zur Verfügung steht (zweckkonformer mildester Eingriff),³³⁹ und
- **Zumutbarkeit** ist zu bejahen, wenn der angestrebte Zweck (Eingriffszweck) und das eingesetzte Mittel (Eingriffswirkung) in concreto in einer vernünftigen Relation zueinander stehen (Verhältnismäßigkeit im engeren Sinn).³⁴⁰

Und viertens statuiert Art 36 Abs 4 schwBVerf, dass der **Kerngehalt der Grundrechte unantastbar** ist. Bei diesem Gebot der Achtung und Wahrung des Kerngehaltes des tangierten Grundrechts handelt es sich genau genommen um keine Eingriffsvoraussetzung, sondern um eine Eingriffsschranke.³⁴¹ Zusammenfassend betrachtet bietet Art 185 Abs 3 schwBVerf also eine rechtliche Grundlage selbst für schwere Grundrechtseingriffe, sofern die Voraussetzungen für den Erlass einer Notverordnung oder -verfügung grundsätzlich vorliegen.³⁴²

Manche der in Art 36 schwBVerf im Hinblick auf Grundrechtseingriffe verankerten Grundsätze tauchen im Verfassungstext bereits chronologisch davor – und ohne Bezugnahme auf staatliche Grundrechtseingriffe – auf, und zwar bei den **Grundsätzen rechtsstaatlichen Handelns** in **Art 5 schwBVerf**: konkret das Prinzip der **Rechtsbindung** (Abs 1), das Prinzip des **öffentlichen Interesses** und das Prinzip der **Verhältnismäßigkeit** (Abs 2). Diese Grundsätze rechtsstaatlichen Handelns sind demnach auch dann beachtlich, wenn es durch die auf Art 185 Abs 3 schwBVerf gestützte Notverordnung bzw Notverfügung zu keinem Grundrechtseingriff kommt.

Die Notwendigkeit zur **Befristung** einer auf Art 185 Abs 3 schwBVerf gestützten Maßnahme bezieht sich nach dem expliziten Gesetzeswortlaut lediglich auf **Notverordnungen**.³⁴³ Demgegenüber unterliegen **Notverfügungen keiner Befristung**, allerdings ist das zuständige Organ der Bundesversammlung binnen 24 Stunden nach ihrem Erlass zu informieren.³⁴⁴ Die Befristung hat unter Berücksichtigung der voraussichtlichen Dauer der außerordentlichen Umstände zu erfolgen. Fallen diese Umstände vor Fristablauf weg, verliert eine Notverordnung ihre verfassungsrechtliche Grundlage und ist vorzeitig außer Kraft zu setzen; umgekehrt kommt bei Fortbestehen der außerordentlichen Umstände auch eine Fristverlängerung durch den Bundesrat in Betracht. Dauert eine regelungsbedürftige außerordentliche Situation aber

³³⁸ *Rhinow/Schefer*, Schweizerisches Verfassungsrecht² (2009) § 13 Rz 1222 f; nach *Künzli*, Basler Kommentar zur Bundesverfassung (2015) Art 185 Rz 34 impliziert die Eignung einer Maßnahme zur Beseitigung der Störung oder der Gefahr auch ihre Notwendigkeit.

³³⁹ *Rhinow/Schefer*, Schweizerisches Verfassungsrecht² (2009) § 13 Rz 1222 f.

³⁴⁰ *Rhinow/Schefer*, Schweizerisches Verfassungsrecht² (2009) § 13 Rz 1224 f.

³⁴¹ *Rhinow/Schefer*, Schweizerisches Verfassungsrecht² (2009) § 13 Rz 1182.

³⁴² *Künzli*, Basler Kommentar zur Bundesverfassung (2015) Art 185 Rz 35 ohne Nennung konkreter Beispiele für derartige schwere Grundrechtseingriffe, die ihre Rechtsgrundlage in Art 185 Abs 3 schwBVerf haben können.

³⁴³ *Saxer*, St. Galler Kommentar zur schweizerischen Bundesverfassung² (2008) Art 185 Rz 44 mwN.

³⁴⁴ *Künzli*, Basler Kommentar zur Bundesverfassung (2015) Art 185 Rz 46.

länger an, so ist Recht im ordentlichen bzw im Dringlichkeitsverfahren nach Art 165 schwB-Verf zu erlassen.³⁴⁵

Die Bestimmung des Art 185 Abs 3 schwBVerf selbst enthält – abgesehen von den erwähnten abstrakten Höchstgrenzen, die sich aus der Dauer des (gesamt-)staatlichen Krisenfalls bzw der Möglichkeit des Parlaments, bei länger andauernden außerordentlichen Situationen eine gesetzliche Grundlage zu schaffen, ergeben – keine **Höchstgeltungsdauer** von Notverordnungen.³⁴⁶ Da dies in der Vergangenheit dazu geführt hatte, dass auf Art 185 Abs 3 schwBVerf gestützte Exekutivverordnungen während einer Dauer in Geltung standen, in der die Schaffung rechtlicher Grundlagen durch die Bundesversammlung problemlos möglich gewesen wäre, hat der Schweizerische Gesetzgeber 2011 reagiert:³⁴⁷ Um diesem in zeitlicher Hinsicht laschen Umgang mit dem Notrecht zu begegnen, treten seither gemäß Art 7d Abs 2 schwRVOG Erlässe, die sich auf Art 185 Abs 3 schwBVerf stützen, **sechs Monate** nach ihrem Inkrafttreten außer Kraft, wenn der Bundesrat der Bundesversammlung während dieser Zeitspanne keinen Entwurf für die Schaffung einer gesetzlichen Grundlage oder einer Legislativverordnung nach Art 173 Abs 1 lit c schwBVerf unterbreitet, die die bundesrätliche Verordnung ersetzt. Wenn die Bundesversammlung einen derartigen Entwurf ablehnt oder aber eine gesetzliche Grundlage bzw eine parlamentarische Verordnung in Kraft tritt, erlischt die betreffende auf Art 185 Abs 3 schwBVerf gestützte Verordnung des Bundesrates.³⁴⁸ Diese zeitlichen Vorgaben gelten nach hL und behördlicher Praxis auch dann, wenn sich eine Exekutivverordnung nicht ausschließlich auf Art 185 Abs 3 schwBVerf, sondern – wie in der Praxis der Regelfall³⁴⁹ – zusätzlich auf Art 184 Abs 3 schwBVerf stützt.³⁵⁰

Die Regelungen des Notrechts in der schwBVerf werden in der Kommentarliteratur durchwegs als Ergänzung zu den in jüngerer Vergangenheit vermehrt geschaffenen spezialgesetzlichen Grundlagen für einzelne Maßnahmen³⁵¹ gesehen. Zwar ist die gesetzliche Durchdringung in den Bereichen der äußeren und inneren Sicherheit inzwischen sehr hoch und es stehen idR adäquate Mittel zur Verfügung, um auf außergewöhnliche Situationen reagieren zu können.³⁵² Dennoch behält Art 185 Abs 3 schwBVerf seine eigenständige Bedeutung: Denn Notrecht ermöglicht eine flexible Reaktion auf neue, nicht erkennbare Gefährdungslagen. Auch eine sorgfältige proaktive Gesetzgebung kann angesichts der vielfältigen Bedrohungsformen der Sicherheit nicht für alle Gefährdungssituationen vorab eine adäquate gesetzliche Grundlage für staatliches Handeln schaffen.³⁵³

³⁴⁵ Saxer, St. Galler Kommentar zur schweizerischen Bundesverfassung² (2008) Art 185 Rz 44 f.

³⁴⁶ Künzli, Basler Kommentar zur Bundesverfassung (2015) Art 185 Rz 43.

³⁴⁷ Bundesgesetz vom 17.12.2010 über die Wahrung von Demokratie, Rechtsstaat und Handlungsfähigkeit in ausserordentlichen Lagen; AS 2011 1381.

³⁴⁸ Künzli, Basler Kommentar zur Bundesverfassung (2015) Art 185 Rz 44.

³⁴⁹ Künzli, Basler Kommentar zur Bundesverfassung (2015) Art 185 Rz 30 und 39.

³⁵⁰ Künzli, Basler Kommentar zur Bundesverfassung (2015) Art 185 Rz 45.

³⁵¹ Saxer, St. Galler Kommentar zur schweizerischen Bundesverfassung² (2008) Art 185 Rz 45.

³⁵² Saxer, St. Galler Kommentar zur schweizerischen Bundesverfassung² (2008) Art 185 Rz 53.

³⁵³ Künzli, Basler Kommentar zur Bundesverfassung (2015) Art 185 Rz 29.

5. Zusammenfassende Betrachtung

Die Schweizer Bundesverfassung erlaubt es, jedes Bundesgesetz, dessen Inkrafttreten keinen Aufschub zulässt, für **dringlich** zu erklären und unmittelbar in Kraft zu setzen. Solche Gesetze sind zwingend zu befristen. Bei diesem Gesetzgebungsverfahren besteht – anders als sonst nach der schw Bundesverfassung – nicht die Möglichkeit, das Gesetz vor dem Inkrafttreten einem Referendum zu unterziehen.

Neben diesem „Dringlichkeitsrecht“ sieht die schw Bundesverfassung echte Notkompetenzen der Bundesversammlung sowie des Bundesrates vor.

Der **Bundesversammlung** kommt die Befugnis zu, zur Wahrung der äußeren Sicherheit, Unabhängigkeit und Neutralität und der inneren Sicherheit Verordnungen oder einfache Bundesbeschlüsse zu erlassen. Dafür müssen außerordentliche Gefährdungsmomente für die äußere Sicherheit, Unabhängigkeit, Neutralität sowie der inneren Sicherheit der Schweiz vorliegen. Zudem muss die Abwehr der Gefahr so dringlich sein, dass die Erlassung von Regelungen im ordentlichen oder dringlichen Gesetzgebungsverfahren nicht möglich ist. In der Praxis spielen jedoch die Notkompetenzen des Bundesrates eine wichtigere Rolle.

Die Schweizer Bundesverfassung sieht bei unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äußeren Sicherheit eine Notkompetenz des **Bundesrates** vor. Eine genaue Differenzierung zwischen den verschiedenen notstandsauslösenden Situationen ist dem Schweizerischen Verfassungsrecht selbst nicht zu entnehmen. Voraussetzung ist aber jedenfalls das Vorliegen oder drohende Eintreten einer schweren Störung und eine hohe zeitliche Dringlichkeit im Hinblick auf die zu treffenden Abwehrmaßnahmen. Diese zuletzt genannten Kriterien decken sich mit den unter Punkt II.A herausgearbeiteten Definitionsmerkmalen der Gefahr für den Staat.

Der Bundesrat kann gestützt auf seine Notkompetenz verfassungsunmittelbare Verordnungen und Verfügungen erlassen. Inhaltlich ist der Bundesrat an die Grenzen der Verfassung gebunden. Nach Lehre und Praxis gilt die Bindung des Bundesrates auch in Bezug auf Erlässe der Bundeversammlung. Die Verordnung muss notwendig, zeitlich dringend, durch überwiegende öffentliche Interessen gerechtfertigt und verhältnismäßig sein. In diesem Rahmen sind auch schwere Grundrechtseingriffe zulässig, sofern sie zur Abwehr einer ernststen, unmittelbaren und nicht anders abwendbaren Gefahr dienen und der Kerngehalt der Grundrechte nicht angetastet wird.

Verordnungen des Bundesrates sind zu befristen, wobei Fristverlängerungen durch den Bundesrat bei Fortbestehen des Krisenfalles in Betracht kommen. Fallen die Umstände vorzeitig weg, ist die Verordnung auch vor Fristablauf außer Kraft zu setzen. Nach Ablauf der Höchstgeltungsdauer von sechs Monaten tritt die Verordnung jedenfalls außer Kraft.

Das schweizerische exekutive Notverordnungsrecht des Bundesrates ermöglicht insgesamt eine rasche Reaktion auf nicht spezialgesetzlich geregelte und somit unvorhergesehene Notlagen.

Die Verordnungen des Bundesrates unterliegen formal keiner nachprüfenden Kontrolle durch die Bundesversammlung. Die Bundesversammlung kann aber in Notzeiten auch selbst entsprechende Rechtsakte setzen und damit gegebenenfalls Verordnungen des Bundesrates aufheben. Damit kommt der Bundesversammlung im Ergebnis ein Annullations- und Modifikationsrecht in Bezug auf die Notverordnungen des Bundesrates zu.

C. Frankreich³⁵⁴

1. Allgemeines

In Frankreich bildet das **Notstandsgesetz Nr. 55-385 vom 3. April 1955** (iwF: fNotstG) die **gesetzliche Grundlage** für staatliches Handeln im Falle außerordentlicher Umstände und Ereignisse.³⁵⁵ Angesichts der und in Reaktion auf die Terroranschläge 2015 und 2016 (ua auf das Satiremagazin Charlie Hebdo im Jänner 2015, in Paris im November 2015 und in Nizza im Juli 2016) wurde das Notstandsgesetz jüngst mehrfach novelliert und ergänzt.³⁵⁶

2. Situationen

Eine **Verhängung des Notstandes** – im gesamten französischen Staatsgebiet oder auch nur in Teilen davon – ist gemäß **Art 1 fNotstG** einerseits dann zulässig, wenn eine **unmittelbare Gefahr durch schwere Bedrohung der öffentlichen Ordnung** besteht. Andererseits kann der Notstand im Falle von **Ereignissen** verhängt werden, die **auf Grund ihrer Art und ihrer Schwere eine die Öffentlichkeit betreffende Katastrophe** darstellen.

Die Attentate vom 13. November 2015 im 10. und 11. Bezirk in Paris sowie beim *Stade de France* wurden als solche Ereignisse qualifiziert, die nach ihrer Art und Schwere eine die Öffentlichkeit betreffende Katastrophe sind. In Anwendung des Art 2 Satz 1 fNotstG wurde daher mit dem **Dekret Nr. 2015-1475 vom 14. November 2015 über die Ausrufung des Notstands** (iwF: Dekret Nr. 2015-1475) der Notstand für das gesamte Staatsgebiet erklärt. Mit dem **Dekret Nr. 2015-1476 vom 14. November 2015 über die Durchführung der Notstandsmaßnahmen** (iwF: Dekret Nr. 2015-1476) wurden gemäß Art 2 Satz 2 fNotstG jene Zonen festgelegt, in denen zusätzliche Maßnahmen zu jenen der Art 5 und 10 fNotstG getroffen werden können.

3. Zuständigkeiten

Grundsätzlich wird gemäß Art 2 fNotstG der **Notstand per Dekret vom Ministerrat** (*conseil des ministres*) **erklärt**. Darin werden die **Gebiete festgelegt**, in denen der Notstand

³⁵⁴ Der Volltext der zitierten Rechtsgrundlagen findet sich unten im Quellenverzeichnis Punkt I.C in der Originalfassung und der vom Auftraggeber zur Verfügung gestellten deutschen Übersetzung.

³⁵⁵ Die Ausführungen zur französischen Rechtslage beruhen auf der vom Auftraggeber zur Verfügung gestellten Übersetzung des französischen Notstandsgesetzes.

³⁵⁶ Gesetz Nr. 2015-1501 vom 20. November 2015 und Gesetz Nr. 2016-987 vom 21. Juli 2016.

in Kraft tritt. Ebenfalls per Dekret werden die **Zonen** innerhalb dieser Gebiete **festgesetzt**, in denen die **Notstandsmaßnahmen** Anwendung finden. Eine **Verlängerung des Notstandes** über die Dauer von zwölf Tagen hinaus ist nach Art 2 fNotstG allerdings **nur per Gesetz** möglich, in dem gemäß Art 3 fNotstG die endgültige Dauer des Notstandes festgelegt wird; ein Dekret des Ministerrates reicht dafür nicht aus.

Durch die Erklärung des Notstandes werden einerseits dem **Innenminister und** andererseits jenen **Präfekten**, deren Departements ganz oder teilweise in das Notstandsgebiet iSd Art 2 fNotstG fallen, **umfangreiche Befugnisse eingeräumt**, um auf die schwere Bedrohung der öffentlichen Ordnung bzw die Katastrophe rasch und adäquat reagieren zu können. Diese Befugnisse werden im folgenden Unterkapitel (vgl unten Punkt IV.C.4) näher dargestellt.

Manche der Befugnisse sind von den Verwaltungsbehörden in Kooperation mit der **Staatsanwaltschaft** auszuüben, der bestimmte **Informations- und Entscheidungsbefugnisse** zukommen, zB im Zusammenhang mit Hausdurchsuchungen gemäß Art 11-I Abs 1 ff fNotstG. Vereinzelt ist für bestimmte Maßnahmen zudem die Einholung einer richterlichen Genehmigung vorgesehen, wie zB in Art 11-I Abs 7 fNotstG für die Auswertung von im Rahmen einer Hausdurchsuchung sichergestellten Daten. Im Zusammenhang mit Hausdurchsuchungen, damit konnexen Sicherstellungen von Daten/Datenträgern und Anhaltungen von Personen ist in Art 11 Abs 10 fNotstG die Zuständigkeit des **Richters für einstweilige Verfügungen bei jenem Verwaltungsgericht** festgelegt, in dessen **örtlichem Zuständigkeitsbereich** sich der Ort der Hausdurchsuchung befindet; dieser Richter ist für die korrekte Anwendung des Art 11 fNotstG zuständig. Im Übrigen fungieren gemäß Art 14-1 Abs 1 fNotstG **Verwaltungsrichter als Kontrollinstanz** für alle auf Grundlage des fNotstG getroffenen Maßnahmen (mit Ausnahme der in Art 13 leg cit enthaltenen Strafbestimmungen).

Gemäß Art 4-1 fNotstG sind die **Nationalversammlung** und der **Senat unverzüglich** über all jene Maßnahmen **zu informieren**, die von der Regierung während des Notstandes getroffen werden. Dazu haben ihnen die Verwaltungsbehörden umgehend eine Kopie aller Rechtsakte zu übermitteln, die in Anwendung des fNotstG erlassen wurden. Im Rahmen der **Kontrolle und Bewertung** dieser **Maßnahmen** können die Nationalversammlung und der Senat auch ergänzende Informationen verlangen.

4. Maßnahmen

In den **Art 5, 6, 6-1, 8, 8-1, 9 und 11 fNotstG** sind verschiedene Maßnahmen niedergelegt, die im Falle des erklärten Notstandes zur Anwendung kommen können und umfangreiche verwaltungsbehördliche Befugnisse einräumen, um auf eine Ausnahmesituation mit ernsthafter Bedrohung der nationalen Sicherheit zu reagieren. Bei **Inanspruchnahme** dieser **weitreichenden Kompetenzen** des fNotstG, das im gesamten Gebiet der Republik anzuwenden ist (Art 15 leg cit), sind stets jene Grundsätze zu beachten, die die Ausübung der Befugnisse der Verwaltungspolizei regeln. Die getroffenen **Maßnahmen** müssen **notwendig sein und in einem angemessenen Verhältnis** zum Ausmaß der Unruhen bzw der Bedrohung stehen;

auch **unterliegen** sie einer **Kontrolle des Verwaltungsrichters**, der gegebenenfalls ihre Rechtmäßigkeit überprüft. Entscheidungen über Maßnahmen im Notstandsfall sollten in rechtlicher wie in tatsächlicher Hinsicht **ausreichend begründet** sein und **unverzüglich, umfassend und in geeigneter Weise publik gemacht** werden; letzteres gilt sowohl für Verordnungen als auch für Einzelfallentscheidungen.³⁵⁷ Im Folgenden werden nun die einzelnen Maßnahmen näher vorgestellt.

Durch Erklärung des Notstandes iSd Art 2 fNotstG werden einerseits den **Präfekten jener Departments**, die ganz oder zum Teil **in** das per Dekret oder Gesetz festgelegte **Notstandsgebiet** fallen, **erweiterte Befugnisse für die Ergreifung von Maßnahmen** eingeräumt, die staatsbürgerliche Grund- und Freiheitsrechte legitimer Weise einschränken dürfen, wenn dies zur Aufrechterhaltung der Ordnung notwendig ist. Dazu gehören nach **Art 5 fNotstG** folgende **Ermächtigungen zur Einschränkung der Freizügigkeit**:

- den **Verkehr von Personen oder Fahrzeugen** an Orten und zu Zeiten **zu untersagen**, die mittels Verordnung festgesetzt werden (Abs 1),
- mittels Verordnung **Schutz- oder Sicherheitszonen einzurichten**, in denen der Aufenthalt von Personen geregelt ist (Abs 2),
- und im gesamten Departement oder in einzelnen Teilen davon **jeder Person**, die auf welche Weise auch immer die **Maßnahmen der Regierung zu behindern versucht**, den **Aufenthalt zu untersagen** (Abs 3).

Das Ziel all dieser Maßnahmen ist es, die Risiken im Zusammenhang mit Menschenansammlungen zu reduzieren.³⁵⁸

Das Verbot des Personen- und Fahrzeugverkehrs (Abs 1) ermöglicht das **Verhängen von Ausgangssperren** in jenen Teilen des Departements, in denen das Risiko einer Störung der öffentlichen Ordnung hoch ist. Dabei ist darauf zu achten, dass die Grenzen der betroffenen Gebiete, die Zeiten der Ausgangssperre und die Personenkategorien, auf die letztere angewendet wird, präzise festgelegt werden. Auch sind Ausnahmen für bestimmte Personen explizit vorzusehen, insb für jene, die ehrenamtlich oder dienstverpflichtet öffentliche Dienstleistungen erbringen, hilfsbedürftige Menschen unterstützen, Geschäfte beliefern sowie berufsbedingt oder privat aus familiärer bzw medizinischer Notwendigkeit Wege zu erledigen haben. Verkehrsbeschränkende Maßnahmen sind mit den Erfordernissen der öffentlichen Ordnung eingehend zu begründen.³⁵⁹

Das **Einrichten von Schutz- oder Sicherheitszonen** mit reglementiertem Aufenthalt (Abs 2) zielt darauf ab, öffentliche oder private Gebäude zu schützen, die auf Grund ihrer Lage

³⁵⁷ Rundschreiben des französischen Innenministers an den Polizeipräfekten, die Präfekten und den Polizeipräfekten des Departements Bouches du Rhone vom 14. November 2015, 6f.

³⁵⁸ Rundschreiben des französischen Innenministers an den Polizeipräfekten, die Präfekten und den Polizeipräfekten des Departements Bouches du Rhone vom 14. November 2015, 3.

³⁵⁹ Rundschreiben des französischen Innenministers an den Polizeipräfekten, die Präfekten und den Polizeipräfekten des Departements Bouches du Rhone vom 14. November 2015, 3.

oder ihrer Bestimmung für Attentäter ein vorrangiges Ziel darstellen. Ein eingerichteter Schutzbereich findet außerhalb der Öffnungszeiten des betreffenden Gebäudes Anwendung.³⁶⁰

Ein **Aufenthaltsverbot** für Personen, die die Maßnahmen der Staatsgewalt zu behindern versuchen (Abs 3), hat zur Folge, dass die davon betroffene Person zum Verlassen ihres Departements oder eines Teiles davon gezwungen wird. Da es sich dabei um eine Maßnahme handelt, die einerseits in besonders großem Ausmaß in die individuelle Personenfreizügigkeit eingreift und andererseits im gesamten Notstandsgebiet – und nicht nur in speziellen Zonen innerhalb des Notstandsgebietes iSd Art 2 fNotstG – Anwendung findet, darf sie nur unter besonderen Umständen ergriffen werden. Zudem ist eine derartige getroffene Maßnahme schriftlich der Direktion für staatsbürgerliche Grundrechte und Rechtsfragen sowie der Generaldirektion der Polizei bzw der Gendarmerie bekanntzugeben und unverzüglich dem zuständigen Staatsanwalt mitzuteilen.³⁶¹

Eine besonders **eingriffsintensive Befugnis**, die nicht im gesamten Notstandsgebiet, sondern lediglich in den per Dekret zu spezifizierenden Zonen innerhalb dieses Gebiets iSd Art 2 fNotstG zulässig ist, kommt dem **Innenminister** zu. Er kann gemäß **Art 6 Abs 1 fNotstG** jede **Person**, die in einer solchen Zone wohnt und bei der es triftige Gründe für die Annahme gibt, dass ihr Verhalten in einem Gebiet iSd Art 2 fNotstG eine **Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung** darstellt, an einem von ihm festgesetzten Ort unter **Hausarrest** stellen. Der Innenminister kann sich der Polizei oder Gendarmerie bedienen, um die davon betroffene Person an den Ort des Hausarrests bringen zu lassen. Nach Art 6 Abs 2 fNotstG kann eine unter Hausarrest stehende Person zudem gezwungen werden, während eines vom Innenminister festgesetzten Zeitraumes von bis zu zwölf Stunden innerhalb von 24 Stunden an dem ihm bestimmten Wohnort aufhältig zu sein. Der betroffenen Person ist im Zusammenhang mit dem verhängten Hausarrest zu gestatten, in einem Ballungsraum oder in dessen unmittelbarer Nähe zu wohnen (Abs 3). Zudem darf der Hausarrest keinesfalls zur Schaffung von Lagern führen (Abs 4), und die Verwaltungsbehörde hat alle Maßnahmen zu ergreifen, um den Lebensunterhalt der unter Hausarrest stehenden Person sowie deren Familie zu gewährleisten (Abs 5).

Den unter Hausarrest stehenden Personen können gemäß Art 6 Abs 6 fNotstG **zusätzliche Auflagen** vorgeschrieben werden. Das kann einerseits die **Verpflichtung** sein, **sich in regelmäßigen** – vom Innenminister festgesetzten – **Abständen** bei der Polizei oder Gendarmerie **zu melden** (Z 1). Diese Meldepflicht darf maximal drei Meldungen täglich umfassen, und es muss auch festgelegt sein, ob die Meldepflicht auch an Sonntagen, Feiertagen und arbeitsfreien Tagen gilt. Andererseits kann einer unter Hausarrest stehenden Person vorgeschrieben werden, ihren **Reisepass** bzw **andere Identitätsnachweise** bei den Dienststellen der Polizei oder Gendarmerie **abzugeben** (Z 2). Im Gegenzug erhält die betroffene Person

³⁶⁰ Rundschreiben des französischen Innenministers an den Polizeipräfekten, die Präfekten und den Polizeipräfekten des Departements Bouches du Rhone vom 14. November 2015, 3.

³⁶¹ Rundschreiben des französischen Innenministers an den Polizeipräfekten, die Präfekten und den Polizeipräfekten des Departements Bouches du Rhone vom 14. November 2015, 4.

eine Empfangsbestätigung, die als (Ersatz-)Nachweis ihrer Identität dient und auf der das Datum der Einbehaltung sowie die Modalitäten für die Rückgabe des einbehaltenen Dokuments angeführt sind. Darüber hinaus kann unter Hausarrest stehenden Personen gemäß Art 6 Abs 7 fNotstG eine direkte oder indirekte **Verbindung zu bestimmten**, namentlich angeführten **Personen untersagt** werden, bei denen ernsthafte Gründe zur Annahme bestehen, dass ihr Verhalten eine Bedrohung für die öffentliche Sicherheit und Ordnung darstellt; dieses Verbot ist aufzuheben, sobald es nicht mehr nötig ist.

Weist die unter Hausarrest gestellte Person bereits **Vorverurteilungen** zu einer Freiheitsstrafe **wegen** eines als **Terrorakt** bezeichneten Verbrechens oder wegen einer als solche eingestuften und mit zehn Jahren Haft geahndeten Straftat auf und liegt das Ende der Strafverbüßung weniger als acht Jahre zurück, hat der Innenminister gemäß Art 6 Abs 8 fNotstG auch die Möglichkeit, eine **Überwachung mit elektronischer Fußfessel** anzuordnen. Diese Überwachungsmaßnahme kann nur alternativ, nicht aber kumulativ zu einer Meldeverpflichtung iSd Abs 6 Z 1 und zu einer Aufenthaltsverpflichtung am festgesetzten Wohnort iSd Abs 2 angeordnet werden. Zudem ist für eine derartige Überwachung die Zustimmung der davon betroffenen Person Voraussetzung. Im Falle ihrer Zustimmung ist sie gezwungen, für die gesamte Dauer der Maßnahme ein technisches Gerät zu tragen, mit dem jederzeit aus der Ferne festgestellt werden kann, wo im Staatsgebiet sie sich aufhält. Die Überwachung mittels elektronischer Fußfessel kann jederzeit beendet werden, insb wenn der Betroffene gegen die Vorschriften im Zusammenhang mit seinem Hausarrest verstößt oder wenn beim Gerät eine technische Störung vorliegt.

Art 6-1 fNotstG bildet die im November 2015 neu eingeführte³⁶² Rechtsgrundlage dafür, faktische **Vereinigungen oder Gruppierungen**, die an der **Begehung von Taten** beteiligt sind, welche **die öffentliche Ordnung ernsthaft beeinträchtigen**, und deren Aktivitäten diese Begehung ermöglichen oder dazu anstiften, per Dekret des Ministerrates **aufzulösen** (Abs 1). Die Aufrechterhaltung oder die Neubildung einer solcherart aufgelösten Vereinigung oder Gruppierung sowie die Vorbereitung dazu sind gerichtlich strafbar (Abs 2).³⁶³ Und abweichend von Art 14 fNotstG (vgl unten) bleiben auf Art 6-1 fNotstG gestützte Maßnahmen auch nach Beendigung des Notstandes wirksam (Art 6-1 Abs 3 fNotstG). Art 6-1 Abs 4 fNotstG ermöglicht schließlich den Rückgriff auf Nachrichtentechniken iSd Gesetzes über die innere Sicherheit durch Sondernachrichtendienste und andere Dienststellen, um Handlungen zur Aufrechterhaltung oder Neubildung von aufgelösten Vereinigungen oder Gruppierungen vorzubeugen.

Der **Innenminister** kann in den iSd Art 2 fNotstG bestimmten Zonen innerhalb des Notstandsgebietes gemäß **Art 8 fNotstG** die **vorläufige Schließung von Veranstaltungssälen, Schankbetrieben und Versammlungsräumen jeder Art** anordnen; im Besonderen gilt dies für religiöse Stätten, an denen zum Hass, zur Gewalt oder zur Begehung von Terrorakten aufgerufen wird oder aber solche Taten verherrlicht werden (Abs 1). Darüber hin-

³⁶² Gesetz Nr. 2015-1501 vom 20. November 2015.

³⁶³ Strafbarkeit nach Art 431-15 und 431-17 bis 431-21 des französischen Strafgesetzbuches.

aus können sowohl allgemein als auch im Einzelfall solche **Versammlungen untersagt** werden, die **Unruhe hervorrufen** oder **anhaltende Unruhe verursachen** (Abs 2). Diese Kompetenzen des Art 8 fNotstG kommen auch den Präfekten jener Departements zu, die im Notstandsgebiet liegen, und zielen darauf ab, Versammlungen, Veranstaltungen und Demonstrationen zu verhindern, die Unruhezustände hervorrufen oder prolongieren oder aber ein Risiko für die Teilnehmenden darstellen könnten.³⁶⁴ Festzüge, Umzüge und Versammlungen von Personen im öffentlichen Raum können nach Art 8 Abs 3 fNotstG zudem dann untersagt werden, wenn die Verwaltungsbehörde nachweislich begründet, dass sie nicht in der Lage ist, die Sicherheit mit den ihr zur Verfügung stehenden Mitteln zu gewährleisten.

Der Präfekt eines Departements kann gemäß **Art 8-1 Abs 1 fNotstG** per begründetem Beschluss in den Zonen iSd Art 2 fNotstG Polizei- und Gendarmeriebeamte einerseits dazu ermächtigen, **Identitätskontrollen** durchzuführen, wie sie in Art 78-2 Abs 8 der französischen Strafprozessordnung vorgesehen sind. Andererseits können sie dazu ermächtigt werden, Gepäckstücke visuell zu inspizieren und zu durchsuchen und Fahrzeuge zu kontrollieren, die auf öffentlicher Straße oder an öffentlich zugänglichen Orten unterwegs sind, angehalten wurden oder abgestellt sind. Im betreffenden Beschluss des Präfekten sind die betroffenen Orte genau festzulegen und anzuführen, zudem darf die Dauer der Genehmigung den Zeitraum von 24 Stunden nicht überschreiten (Art 8-1 Abs 2 fNotstG). Einschlägige Bestimmungen der französischen Strafprozessordnung³⁶⁵ werden für anwendbar erklärt (Abs 3). Der Beschluss des Präfekten ist der Staatsanwaltschaft unverzüglich zu übermitteln (Abs 4).

Dem Innenminister und den Präfekten der Departements kommt gemäß **Art 9 fNotstG** auch die Befugnis zu, die **Abgabe von** legal erworbenen und besessenen **Waffen und Munition** bestimmter Kategorien – im Hinblick auf die Kategorisierung erfolgt ein Verweis auf das Gesetz über die innere Sicherheit – **anzuordnen** (Abs 1). Ein Vertreter des Staates kann aus Gründen der öffentlichen Ordnung im Departement eine Einzelentscheidung über die Waffenabgabe treffen. Für solcherart abgegebene Waffen ist von verwaltungsbehördlicher Seite eine Empfangsbestätigung auszustellen. Waffen und Munition sind ihren Eigentümern in dem Zustand zurückzugeben, in dem sie von letzteren abgegeben wurden (Abs 2).

Gemäß **Art 11-I fNotstG** können die Verwaltungsbehörden iSd Art 8 fNotstG – also der Innenminister und die Präfekten der betroffenen Departements – mittels ausdrücklicher Bestimmung dazu ermächtigt werden, **Hausdurchsuchungen bei Tag und Nacht anzuordnen**, wenn ernsthafte Gründe für die Annahme vorliegen, dass eine Person an diesem Ort verkehrt, deren Verhalten eine Bedrohung für die öffentliche Sicherheit und Ordnung darstellt (Art 11-I Abs 1 fNotstG). Hausdurchsuchungen sind nur in den per Dekret zu spezifizierenden Zonen innerhalb des Notstandsgebietes iSd Art 2 fNotstG zulässig (Art 11-I Abs 21 fNotstG). Solche Hausdurchsuchungen sind allerdings an Orten unzulässig, die für die Ausübung eines

³⁶⁴ Rundschreiben des französischen Innenministers an den Polizeipräfekten, die Präfekten und den Polizeipräfekten des Departements Bouches du Rhone vom 14. November 2015, 5.

³⁶⁵ Dabei handelt es sich um die letzten drei Absätze des Punktes II und die beiden letzten Absätze des Punktes III des Art 78-2-2 der französischen Strafprozessordnung.

parlamentarischen Mandats oder für die Tätigkeit von Rechtsanwälten, Richtern und Journalisten bestimmt sind. Die Hausdurchsuchungsregelung wurde im Zuge der Gesetzesnovelle vom Juli 2016³⁶⁶ detailliert neu gefasst und erweitert.

Da es sich dabei um eine in Hinblick auf Grundrechtspositionen eingriffsintensive Maßnahme handelt, müssen folgende Voraussetzungen gemäß Art 11-I Abs 2 fNotstG erfüllt sein: Ort und Zeitpunkt der Hausdurchsuchung müssen in der Anordnung genau angegeben sein, zudem ist der örtlich zuständige Staatsanwalt davon unverzüglich zu informieren. Die Hausdurchsuchung hat in Anwesenheit eines örtlich zuständigen Kriminalbeamten zu erfolgen. Auch darf sie nur in Anwesenheit des Bewohners oder notfalls seines Vertreters oder zweier Zeugen durchgeführt werden. Stellt sich bei einer Hausdurchsuchung heraus, dass ein anderer als der durchsuchte Ort diese Voraussetzungen erfüllt, kann die Verwaltungsbehörde dessen Durchsuchung genehmigen; der Staatsanwalt ist darüber unverzüglich zu informieren (Abs 3). Über eine erfolgte Hausdurchsuchung ist ein Bericht zu erstellen, der dem Staatsanwalt sofort zu übermitteln ist³⁶⁷ und dem gegebenenfalls eine Kopie des Sicherstellungsprotokolls iSd Abs 6 (vgl nächster Absatz) beizufügen ist (Abs 11). Jene Person, bei der die Hausdurchsuchung durchgeführt wird, erhält eine Kopie des betreffenden Durchsuchungsbefehls. Wird im Zuge der Durchsuchung eine Straftat festgestellt, so hat der Kriminalbeamte gemäß Abs 12 eine Niederschrift zu verfassen, alles Zweckdienliche sicherzustellen und unverzüglich den Staatsanwalt darüber zu informieren.

Besonders detaillierte Regelungen finden sich in Art 11-I fNotstG betreffend den **Zugriff auf** und die **Sicherstellung und Auswertung von Daten** im Zusammenhang mit einer Hausdurchsuchung. Ist am Ort der Hausdurchsuchung ein Computersystem oder Endgerät vorhanden, so kann auf jene Daten zugegriffen werden, die entweder auf diesem Computer oder Endgerät selbst gespeichert sind oder aber woanders gespeichert, vom ursprünglichen System aus aber zugänglich bzw dafür verfügbar sind (Abs 4). Wird bei der Durchsuchung (insb Computer-)Material über die Bedrohung gefunden, die das Verhalten der betroffenen Person für die öffentliche Sicherheit und Ordnung darstellt, so können alle Daten in Computersystemen oder Endgeräten am Durchsuchungsort durch Kopieren der Daten oder durch Sicherstellung des Datenträgers³⁶⁸ gesichert werden (Abs 5). Der Kopiervorgang bzw die Sicherstellung erfolgt in Anwesenheit des Kriminalbeamten, und der für die Hausdurchsuchung verantwortliche Beamte hat ein **Sicherstellungsprotokoll** zu verfassen, in dem die Gründe dafür sowie eine Liste des sichergestellten Materials anzuführen sind; eine Kopie dieses Protokolls ist den in Abs 2 angeführten, bei der Durchsuchung anwesenden Personen zu übergeben (Abs 6).

Ab dem Sicherstellungszeitpunkt hat vor Genehmigung des Richters niemand Zugriff auf die sichergestellten Daten und Datenträger (Abs 6). Für deren Aufbewahrung ist der Leiter jener Dienststelle verantwortlich, die die Hausdurchsuchung durchgeführt hat (Abs 6, 8 und 10). Die

³⁶⁶ Gesetz Nr. 2016-987 vom 21. Juli 2016.

³⁶⁷ Vgl noch zur alten Rechtslage (fNotstG idF vom 14. November 2015) auch das Rundschreiben des französischen Innenministers an den Polizeipräfekten, die Präfekten und den Polizeipräfekten des Departements Bouches du Rhone vom 14. November 2015, 5.

³⁶⁸ Eine Sicherstellung des betreffenden Datenträgers kommt rechtlich allerdings nur in Betracht, wenn das Kopieren während der Dauer der Hausdurchsuchung nicht durchgeführt oder abgeschlossen werden kann (Art 11-I Abs 5 fNotstG).

Verwaltungsbehörde hat **beim Richter** für einstweilige Verfügungen die **Genehmigung zur Auswertung zu beantragen** (Abs 7). Über diesen Antrag sowie über die Ordnungsmäßigkeit der Sicherstellung hat der Richter binnen 48 Stunden ab seiner Anrufung zu entscheiden. Material ohne Bezug zu der Bedrohung, die das Verhalten des Betroffenen für die öffentliche Sicherheit und Ordnung darstellt, ist von der Genehmigung ausgeschlossen. Lehnt der Richter den Antrag ab – und vorbehaltlich eines Einspruches nach Abs 10 –, sind die kopierten Daten zu vernichten und die sichergestellten Datenträger ihren Eigentümern zurückzugeben.

Die sichergestellten Datenträger sind in jedem Fall – auch bei erfolgter richterlicher Genehmigung der beantragten Auswertung – binnen längstens 14 Tagen zurückzugeben, wobei diese Frist entweder ab dem Datum der Sicherstellung oder aber ab dem Genehmigungsdatum zu berechnen ist; gegebenenfalls sind die darauf gespeicherten Daten zu Auswertungszwecken vor Rückgabe des Datenträgers zu kopieren (Abs 8). Nach Ablauf einer Frist von maximal drei Monaten ab dem Datum der Hausdurchsuchung bzw der erteilten Auswertungsgenehmigung sind die sichergestellten Daten grundsätzlich zu vernichten; davon ausgenommen sind nur jene Daten, die die Bedrohung beschreiben, die der Betroffene für die öffentliche Sicherheit und Ordnung darstellt (Abs 8). Kommt es beim Zugang zu den Daten auf den sichergestellten Datenträgern oder bei der Auswertung der kopierten Daten zu Schwierigkeiten, so können die in Abs 8 festgelegten Fristen vom Richter nötigenfalls um die jeweils selbe Dauer verlängert werden (Abs 9). Dazu hat die Verwaltungsbehörde den zuständigen Richter mindestens 24 Stunden vor Fristablauf zu befassen; letzterer hat über den Verlängerungsantrag binnen 48 Stunden zu entscheiden. Wird im Zuge der Prüfung und Auswertung der Daten eine Straftat festgestellt, so sind im Hinblick auf die betroffenen Daten und Datenträger die einschlägigen strafprozessualen Bestimmungen anzuwenden (Abs 9).

Im Bereich des **Rechtsschutzes** ist für die Anwendung des Art 11 fNotstG der **Richter für einstweilige Verfügungen** an jenem **Verwaltungsgericht** zuständig, in dessen Zuständigkeitsbereich sich der jeweilige Ort der Hausdurchsuchung befindet (Abs 10). Der zuständige Richter entscheidet in der in Art 11 fNotstG spezifisch vorgesehenen Form, ansonsten in den im französischen Verwaltungsgerichtsgesetz vorgesehenen Formen. Gegen Entscheidungen des Richters für einstweilige Verfügungen des Verwaltungsgerichtes steht Betroffenen das Rechtsmittel des **Einspruches** gemäß Art 11-I Abs 10 fNotstG zu, der binnen einer Frist von 48 Stunden ab Zustellung der Entscheidung beim Richter für einstweilige Verfügungen des *Conseil d'Etat* (Staatsrat) zu erheben ist. Die Rechtsmittelinstanz hat im Fall eines erhobenen Einspruches binnen 48 Stunden darüber zu entscheiden.

Eine weitere, in Bezug auf Grundrechtspositionen besonders eingriffsintensive Befugnis ist ebenfalls in Art 11-I fNotstG detailliert normiert: ein **Anhalterecht** gegenüber **Personen**, die **am Ort einer** verwaltungsbehördlichen **Hausdurchsuchung** iSd Abs 1 **anwesend** sind **und** bei denen es ernsthafte **Gründe für die Annahme** gibt, dass sie eine **Bedrohung für die öffentliche Sicherheit und Ordnung** darstellen. Solche Personen können für die unbedingt notwendige Dauer der Durchsuchung von Kriminalbeamten an Ort und Stelle festgehalten werden; von der Anhaltung ist der Staatsanwalt sofort zu informieren (Abs 13). Die

festgehaltene Person ist über ihr Recht zu informieren, jede Person ihrer Wahl sowie ihren Arbeitgeber durch den Kriminalbeamten verständigen zu lassen (Abs 14). Ist der Beamte der Ansicht, dass er einem solchen Ersuchen aufgrund der mit der Anhaltung in Zusammenhang stehenden Erfordernisse nicht stattgeben sollte, hat er darüber unverzüglich den Staatsanwalt zu informieren; letzterer trifft dann die Entscheidung über die Verständigung.

Eine Anhaltung iSd Abs 13 darf die Dauer von vier Stunden ab Beginn der Hausdurchsuchung nicht überschreiten; zudem kann der Staatsanwalt die Maßnahme jederzeit beenden (Abs 15). Handelt es sich beim Betroffenen um eine minderjährige Person, so darf die Anhaltung nur mit ausdrücklicher Zustimmung des Staatsanwaltes erfolgen (Abs 16). Darüber hinaus hat der gesetzliche Vertreter des festgehaltenen Minderjährigen anwesend zu sein; sollte das nicht möglich sein, ist dies hinreichend zu begründen. In der Niederschrift sind die Rechtfertigungsgründe für das Festhalten anzuführen und darüber hinaus auch Tag und Uhrzeit des Beginns und des Endes der Anhaltung sowie deren Dauer (Abs 17). Diese Niederschrift wird der betroffenen Person zur Unterschrift vorgelegt; verweigert sie diese, so sind die Weigerung und die Gründe dafür zu vermerken (Abs 18). Die Niederschrift wird an den Staatsanwalt weitergeleitet und eine Kopie davon der betroffenen Person ausgehändigt (Abs 19). Die Dauer der Anhaltung wird gegebenenfalls auf jene des Polizeigewahrsams angerechnet (Abs 20).

Darüber hinaus kann der **Innenminister** gemäß Art 11-II fNotstG **Maßnahmen** treffen, um die **Unterbrechung aller Dienste für Veröffentlichungen über das Internet** sicherzustellen, die zur Begehung von Terrorakten anstiften bzw sie verherrlichen.

Für den Fall der **Nichtbeachtung von Maßnahmen**, die in Anwendung der Bestimmungen über den Notstand getroffen worden sind, sieht **Art 13 fNotstG** spezifische **Straftatbestände** vor. Ein Verstoß gegen die auf Grundlage der Art 5 (Verkehrs- und Aufenthaltsbeschränkungen), Art 8 (vorläufige Schließung von Veranstaltungsorten, Schankbetrieben uä; Versammlungsverbote) und Art 9 fNotstG (Anordnung der Abgabe von Waffen und Munition) erlassenen Maßnahmen ist mit bis zu sechs Monaten Freiheitsstrafe bzw mit bis zu 7.500,- Euro Geldstrafe zu ahnden (Art 13 Abs 1 leg cit). Bei einem Verstoß gegen Maßnahmen auf Grundlage des Art 6 Abs 1 fNotstG (Verhängung von Hausarrest) kann eine Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren bzw eine Geldstrafe bis zu 45.000,- Euro verhängt werden (Art 13 Abs 2 leg cit). Und bei Verstößen gegen Maßnahmen, die auf Art 6 Abs 2 fNotstG oder auf die letzten fünf Absätze dieses Artikels gestützt sind (mit dem Hausarrest in Zusammenhang stehende Maßnahmen), ist eine Freiheitsstrafe bis zu einem Jahr bzw eine Geldstrafe bis zu 15.000,- Euro vorgesehen (Art 13 Abs 3 leg cit). Ungeachtet dieser strafrechtlichen Bestimmungen kann die Vollstreckung der vorgeschriebenen Maßnahme von Amts wegen durch die Verwaltungsbehörde gewährleistet werden (Art 13 Abs 4 leg cit).

Der **Notstand endet** grundsätzlich nach Ablauf von **zwölf Tagen**, wenn er per **Dekret** des Ministerrates erklärt wurde. Wurde der Notstand **per Gesetz verlängert**, so ist die **darin festgelegte endgültige Dauer** des Notstandes iSd Art 3 fNotstG für dessen Ende maßgebend. Zudem verliert nach Ablauf einer vierzehntägigen Frist nach Rücktritt der Regierung oder der Auflösung der Nationalversammlung ein derartiges Gesetz über die Verlängerung des

Notstands gemäß Art 4 fNotstG seine Gültigkeit. Gemäß Art 14 fNotstG treten mit dem Ende des Notstandes **alle Maßnahmen außer Kraft**, die **in Anwendung des fNotstG getroffen** wurden; davon ausgenommen ist die auch danach rechtswirksame Auflösung von faktischen Vereinigungen oder Gruppierungen iSd Art 6-1 Abs 1 fNotstG (Abs 3 leg cit).

In Hinblick auf zu gewährenden **Rechtsschutz** unterliegen alle auf Grundlage des fNotstG getroffenen **Maßnahmen der Kontrolle des Verwaltungsrichters** unter den im französischen Verwaltungsgerichtsgesetz festgelegten Bedingungen; davon **ausgenommen** sind lediglich die in Art 13 leg cit vorgesehenen **Strafen** (Art 14-1 Abs 1 fNotstG).³⁶⁹

5. Zusammenfassende Betrachtung

Die Grundlage des Ausnahmezustands nach französischem Recht (Notstandsgesetz 1955) erfasst in allgemeiner Umschreibung eine unmittelbare Gefahr durch schwere Bedrohung der öffentlichen Ordnung sowie von Ereignissen, die auf Grund ihrer Art und ihrer Schwere eine die Öffentlichkeit betreffende Katastrophe darstellen. Aufgrund ihres weiten Anwendungsbereichs erfasst diese Definition alle unter Punkt II dargestellten Krisenfälle wie Terroranschläge, Katastrophen und Pandemien.

Der Notstand wird per Dekret vom Ministerrat erklärt und auf bestimmte Gebiete festgelegt. Per Dekret werden auch Zonen festgelegt, in denen Notstandsmaßnahmen gesetzt werden. Soll der Notstand über zwölf Tage andauern, ist hierfür ein Gesetz notwendig. Durch Erklärung des Notstands werden dem Innenminister sowie den Präfekten der betroffenen Departements weitreichende Befugnisse eingeräumt.

Alle solcherart gesetzten Maßnahmen müssen notwendig und verhältnismäßig sein und unterliegen der Kontrolle des Verwaltungsrichters. So kann der Präfekt Einschränkungen der Freizügigkeit in Form von Ausgangssperren, Schutz- oder Sicherheitszonen oder Aufenthaltsverboten erlassen. Der Innenminister kann innerhalb bestimmter Zonen eine Person, die mutmaßlich eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung darstellt, unter Hausarrest stellen, wobei auch die Auferlegung zusätzlicher Auflagen möglich ist. In Frage kommen Meldepflichten, die Abgabe von Reise- und Identitätsdokumenten, die Untersagung der Verbindung zu bestimmten Personen. Auch die Überwachung mittels elektronischer Fußfessel ist möglich. Weiters kann seit dem Jahr 2015 auch die Auflösung von Vereinigungen oder Gruppierungen, die an der Begehung von Taten beteiligt sind, die die öffentliche Ordnung ernsthaft beeinträchtigen, auf Grundlage des Notstandsgesetzes verfügt werden.

Zudem können der Innenminister sowie die Präfekten die vorläufige Schließung von Räumlichkeiten verfügen und Versammlungen untersagen. Zulässig sind auch Identitätskontrollen und die Verfügung der Abgabe von Waffen und Munition. Darüber hinaus können die Verwaltungsbehörden dazu ermächtigt werden, unter Einhaltung bestimmter Kautelen Hausdurchsu-

³⁶⁹ Das Verwaltungsgerichtsgesetz sieht grundsätzlich auch ein beschleunigtes Prüfverfahren bei Dringlichkeitsfällen vor. Dass das Vorliegen der Dringlichkeit vermutet wird, legt Art 14-1 Abs 2 fNotstG für Rechtsmittel gegen eine Maßnahme des Hausarrests ausdrücklich fest.

chungen bei Tag und Nacht durchführen zu lassen. Es bestehen detaillierte Regelungen über die Sicherstellung und Auswertung von Daten (inkl richterliche Erlaubnis zur Datenauswertung).

Das französische Notstandsgesetz sieht für den Fall der Nichtbefolgung der getroffenen Maßnahmen Strafvorschriften vor. Der Notstand endet nach zwölf Tagen, wenn er per Dekret erklärt wurde. Im Fall der Verlängerung per Gesetz ist die darin vorgesehene Geltungsdauer ausschlaggebend. Mit Ende des Notstands treten – mit Ausnahme der Auflösung von Vereinigungen oder Gruppierungen – alle damit im Zusammenhang stehenden Maßnahmen außer Kraft.

D. Großbritannien³⁷⁰

1. Allgemeines

Die **Rechtsgrundlage**, die in Großbritannien den staatlichen Umgang mit (gesamtstaatlichen Krisenfällen regelt, ist der **36. Abschnitt des Civil Contingencies Act 2004** (iwF: CCA 2004) vom 18. November 2004, der in räumlicher Hinsicht in England und Wales, Schottland und Nordirland gilt (Art 35 Abs 1 lit a bis c CCA 2004). Dieses Gesetz trifft Verfügungen für zivile Notfälle und gliedert sich in drei Teile: Der erste Teil dieses Gesetzes beinhaltet lokale Regelungen für den Bereich des Zivilschutzes, der zweite Teil regelt **Notstandsbefugnisse**, und der dritte Teil enthält allgemeine Bestimmungen. Für die vorliegende Studie ist der **zweite Teil** des CCA 2004 von Bedeutung, der im Zusammenhang mit den Notstandsbefugnissen die befugnisauslösenden Situationen definiert und festlegt, wem die Kompetenz zur Entscheidung über notfallspezifische Maßnahmen zukommt.³⁷¹

2. Situationen

Gleich zu Beginn des zweiten Teils des CCA 2004 wird umschrieben und festgelegt, was unter einem Notstand im Sinne dieses Gesetzes zu verstehen ist, der die nachfolgend geregelten Notstandsbefugnisse auszulösen vermag. Dabei differenziert das Gesetz in Art 19 Abs 1 CCA 2004 zwischen **drei Grundkonstellationen**: nämlich zwischen (1) Ereignissen oder Situationen, die eine ernste Bedrohung für das Gemeinwohl darstellen, (2) Ereignissen oder Situationen,

³⁷⁰ Der Volltext der zitierten Rechtsgrundlagen findet sich unten im Quellenverzeichnis Punkt I.D in der Originalfassung und der vom Auftraggeber zur Verfügung gestellten deutschen Übersetzung.

³⁷¹ Die Ausführungen zur Rechtsgrundlage in Großbritannien beruhen ausschließlich auf der vom Auftraggeber übermittelten Übersetzung des zweiten Teiles des CCA 2004 (Art 19 bis 31 CCA 2004). Zum CCA 2004 existiert ein umfassendes Begleitdokument ohne Gesetzescharakter mit dem Titel „Emergency Response and Recovery. Non statutory guidance accompanying the Civil Contingencies Act 2004“ vom 28. Oktober 2013 (https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/253488/Emergency_Response_and_Recovery_5th_edition_October_2013.pdf, Zugriff: 6. Dezember 2016). Dieses Dokument stammt vom Civil Contingencies Secretariat, das 2001 eingerichtet wurde, beim Cabinet Office angesiedelt und für die Notfallplanung in Großbritannien zuständig ist. Da dieses Begleitdokument vom Auftraggeber weder im Original noch in Übersetzung zur Verfügung gestellt wurde und zudem keinen Gesetzescharakter hat, erfolgte keine Einbeziehung desselben in die Analyse der britischen Rechtslage.

die eine ernste Bedrohung für die Umwelt darstellen, und (3) Krieg oder Terrorismus, der eine ernste Bedrohung für die Sicherheit darstellt.

Als Notstand werden nach **Art 19 Abs 1 lit a CCA 2004** zum einen solche **Ereignisse** oder **Situationen** definiert, die jeweils eine **ernste Bedrohung für das Gemeinwohl** im gesamten Vereinigten Königreich, in einem Teil davon oder in einer bestimmten Region darstellen. Von einer ernststen Bedrohung für das Gemeinwohl kann nach **Art 19 Abs 2 lit a bis h CCA 2004** allerdings nur dann gesprochen werden, wenn das betreffende Ereignis oder die betreffende Situation Folgendes beinhaltet, verursacht oder verursachen könnte:

- den Verlust von Menschenleben (lit a),
- Erkrankungen oder Verletzungen von Menschen (lit b),
- Obdachlosigkeit (lit c),
- Sachbeschädigung (lit d),
- eine Störung der Versorgung mit Geld, Nahrungsmitteln, Wasser, Energie oder Treibstoff (lit e),
- eine Störung eines Kommunikationssystems (lit f),
- eine Störung des Transportwesens (lit g) oder
- eine Störung des Gesundheitswesens (lit h).

Nach **Art 19 Abs 4 CCA 2004** kann der zuständige **Minister** bzw die zuständige **Ministerin** festlegen, dass eine Störung einer bestimmten Versorgung, eines Systems, einer Einrichtung oder einer Dienstleistung entweder als Bedrohung für das Gemeinwohl iSd Art 19 Abs 1 lit a CCA 2004 anzusehen ist oder aber nicht mehr länger als derartige Bedrohung zu erachten ist (Art 19 Abs 4 lit a und b CCA 2004). Eine derartige **Anordnung** gemäß Art 19 Abs 4 CCA 2004 kann eine Novelle dieses zweiten Teils betreffend Notstandsbefugnisse zur Folge haben (Art 19 Abs 5 lit a CCA 2004) und darf nur erfolgen, wenn beiden Kammern des Parlaments davor ein Entwurf der beabsichtigten Anordnung vorgelegt worden ist und beide Kammern diesen Entwurf per Beschluss befürwortet haben (Art 19 Abs 5 lit b CCA 2004).

Die zweite Grundkonstellation eines rechtlich relevanten Notstandes umfasst nach **Art 19 Abs 1 lit b CCA 2004 Ereignisse oder Situationen**, die jeweils eine **ernste Bedrohung für die Umwelt** im gesamten Vereinigten Königreich bzw. in einem Teil davon oder in einer bestimmten Region darstellen. Dies ist gemäß **Art 19 Abs 3 CCA 2004** dann der Fall, wenn das Ereignis oder die Situation Folgendes beinhaltet, verursacht oder verursachen könnte:

- eine Verschmutzung von Boden, Wasser oder Luft mit biologischen, chemischen oder radioaktiven Stoffen (lit a) oder
- eine Störung oder aber Zerstörung der Flora oder Fauna (lit b).

Der dritte in **Art 19 Abs 1 lit c CCA 2004** angeführte Unterfall eines Notstandes betrifft **Krieg oder Terrorismus**, der eine **ernste Bedrohung für die Sicherheit des Verei-**

nigten Königreiches darstellt. Diesbezüglich wird im Gesetz nicht näher festgelegt, wann von einer solchen ernststen Bedrohung für die Sicherheit auszugehen ist.

Gemeinsam ist allen in Art 19 Abs 1 CCA 2004 erwähnten **Ereignissen und Situationen**, dass sie sich **sowohl innerhalb als auch außerhalb des Vereinigten Königreiches** ereignen oder stattfinden können (Art 19 Abs 6 CCA 2004).

3. Zuständigkeiten

Gemäß Art 20 Abs 1 CCA 2004 kommt die Befugnis, Notstandsverordnungen zu erlassen und damit zugleich den **Notstandsfall zu proklamieren** (Art 20 Abs 5 iVm Art 21 Abs 2 CCA 2004), grundsätzlich dem **Staatsoberhaupt** zu, also dem System einer konstitutionellen Monarchie entsprechend dem Monarchen bzw der Monarchin („Her Majesty“). Allerdings kann **auch ein leitender Minister der Krone**³⁷² gemäß Art 20 Abs 2 CCA 2004 Notstandsverordnungen erlassen, wenn die unter Art 21 CCA 2004 niedergelegten Bedingungen erfüllt sind und es nicht ohne erhebliche Verzögerung möglich ist, eine königliche Anordnung iSd Art 20 Abs 1 CCA 2004 zu erwirken. Von einer erheblichen Verzögerung ist nach der Legaldefinition des Art 20 Abs 4 CCA 2004 dann auszugehen, wenn die Verzögerung großen Schaden verursachen (lit a) oder aber die Verhinderung, Begrenzung bzw Minderung eines schweren Schadens behindern könnte (lit b). Solche Proklamationen erfolgen gemäß Art 30 Abs 1 CCA 2004 per Verordnung. Dafür spielt es keine Rolle, ob sie per königlicher Anordnung („Order in Council“) getroffen werden.

In der Proklamation muss ua die Art des Notstandes, der Gegenstand der Verordnung ist, benannt werden (Art 20 Abs 5 lit a CCA 2004). Darüber hinaus muss diese Erklärung beinhalten (lit b leg cit), dass die verordnungserlassende Person davon überzeugt ist, dass

- die Bedingungen unter Art 21 CCA 2004 erfüllt sind (i),
- die Verordnung ausschließlich der Notstandssituation angemessene Vorkehrungen enthält (ii),
- das Prinzip der Verhältnismäßigkeit gewahrt ist (iii) und
- die Verordnung mit den Konventionsrechten iSd Art 1 Human Rights Act 1998³⁷³ vereinbar ist (iv);
- bei Notstandsverordnungen eines leitenden Ministers der Krone muss die Erklärung zudem die verschriftlichte Überzeugung beinhalten, dass eine königliche Anordnung nicht ohne erhebliche Verzögerung erwirkt werden kann (v).

Notstandsverordnungen, die sich ganz oder teilweise **auf Schottland, Nordirland oder Wales beziehen**, dürfen nicht ohne Rücksprache eines leitenden Ministers der Krone mit

³⁷² Dazu zählen iSd Art 20 Abs 3 CCA 2004 der Leiter des Schatzamtes (der Premierminister), jeder Hauptkabinettsminister Ihrer Majestät sowie die *Commissioners of Her Majesty's Treasury*.

³⁷³ Gemäß Art 30 Abs 2 CCA 2004 sind Notstandsverordnungen hinsichtlich des Human Rights Act 1998 als Sekundärrecht und nicht als Primärrecht zu behandeln, unabhängig davon, ob sie Primärrecht abändern oder nicht.

den in Art 29 Abs 1 bis 3 CCA 2004 angeführten politischen bzw verwaltenden Organen getroffen werden. Von diesem **Rückspracheerfordernis** kann gemäß Art 29 Abs 4 CCA 2004 jedoch abgesehen werden, wenn dies dem leitenden Minister der Krone aus Dringlichkeitsgründen notwendig erscheint. Eine Nichterfüllung des Rückspracheerfordernisses hat keinerlei Auswirkungen auf die Geltung von Notstandsverordnungen.

Dem **Parlament** kommt eine **Kontrollfunktion** im Zusammenhang mit Notstandsverordnungen zu. Wenn eine Notstandsverordnung erlassen wird, legt ein leitender Minister der Krone diese gemäß Art 27 Abs 1 lit a CCA 2004 dem Parlament vor, sobald dies realistischer Weise durchgeführt werden kann. Fasst das Parlament über diese Verordnung binnen sieben Tagen nach dem Vorlagedatum keinen Beschluss, so tritt die Notstandsverordnung gemäß Art 27 Abs 1 lit b CCA 2004 außer Kraft. Die beiden Kammern des Parlaments, also das Oberhaus („House of Lords“) und das Unterhaus („House of Commons“), können nach Art 27 Abs 2 CCA 2004 auch den formellen Beschluss fassen, dass die betreffende Notverordnung außer Kraft tritt. Das tatsächliche Außerkrafttreten erfolgt dann entweder an dem der Beschlussfassung folgenden Tag oder aber zu dem im Beschluss festgelegten Zeitpunkt. Dem Parlament kommt gemäß Art 27 Abs 3 CCA 2004 auch die Kompetenz zu, eine Notstandsverordnung abzuändern. Es kann nach Art 27 Abs 4 CCA 2004 den Beschluss fassen, dass die betreffende Verordnung mit bestimmten Änderungen wirksam ist. Das Inkrafttreten der geänderten Fassung richtet sich dabei wiederum entweder nach dem im Beschluss verfügbaren Zeitpunkt oder aber erfolgt am auf die Beschlussfassung folgenden Tag. Weder das Außerkrafttreten einer Notstandsverordnung noch deren Abänderung steht der Erlassung neuer Verordnungen entgegen. Beides hat gemäß Art 27 Abs 4 CCA 2004 auch keine Auswirkungen auf Handlungen, die auf Grundlage der betreffenden Notstandsverordnung vor deren Außerkrafttreten oder deren Änderung gesetzt werden.

Damit das Parlament diese Kontrollfunktion tatsächlich wahrnehmen kann, sieht Art 28 CCA 2004 ein **außerordentliches Einberufungsrecht** vor. Haben sich das Parlament, das Oberhaus und/oder das Unterhaus bis zu einem Zeitpunkt von mehr als fünf Tagen ab jenem Zeitpunkt, an dem gemäß Art 20 CCA 2004 eine Notstandsverordnung erlassen wurde, vertagt, greift dieses Einberufungsrecht ein. Es kommt im Hinblick auf das gesamte Parlament dem Staatsoberhaupt zu, das das Zusammentreten des Parlaments an einem Tag innerhalb dieser fünf Tage ab Erlass der Notstandsverordnung anordnet (Art 28 Abs 1 CCA 2004). In Bezug auf das Unterhaus beruft der Präsident des Unterhauses („Speaker“), beim Oberhaus der Lordkanzler („Lord Chancellor“) eine Sitzung an einem Tag innerhalb dieser Zeitspanne ein (Abs 2 und 3 leg cit).

4. Maßnahmen

Grundsätzlich ist der Erlass von **Notstandsverordnungen** gemäß Art 21 Abs 2 bis 4 CCA 2004 dann **zulässig**, wenn ein **Notstand** iSd Art 19 CCA 2004 eingetreten ist, gerade eintritt oder bevorsteht, **Vorkehrungen** für eine Verhinderung, Begrenzung oder Minderung eines Aspektes oder einer Auswirkung des Notstandes **notwendig** sind und die Vorkehrungen

dringend getroffen werden müssen. Vorkehrungen sind nach Art 21 Abs 5 und 6 CCA 2004 dann notwendig iSd Art 21 Abs 3 CCA 2004, wenn bestehende Rechtsvorschriften bzw darauf gestützte Maßnahmen nicht ohne das Risiko einer erheblichen Verzögerung effektuiert werden können oder sie möglicherweise nicht ausreichend wirksam sind. Die Voraussetzung der Notwendigkeit einer Vorkehrung ist gegeben, wenn nicht ohne das Risiko erheblicher Verzögerung festgestellt werden kann, ob zur Bewältigung des Notstandes auf den geltenden Rechtsbestand bzw darauf gestützte Maßnahmen zurückgegriffen werden kann.

Per Notstandsverordnung kann gemäß Art 22 Abs 1 CCA 2004 jede **Vorkehrung** getroffen werden, die nach Überzeugung der verordnungserlassenden Person **zur Verhinderung, Begrenzung oder Minderung eines Aspektes oder einer Auswirkung des konkreten Notstandes geeignet** ist. In Art 22 Abs 2 CCA 2004 werden legitime **Zielrichtungen** von Vorkehrungen, nach denen sich letztlich auch die Eignung einer konkret getroffenen Maßnahme bestimmt, konkretisiert und **demonstrativ aufgeführt**. Danach geht es insb um geeignete Vorkehrungen zum Schutz von Menschenleben, Gesundheit oder Sicherheit (lit a), zur Behandlung von Erkrankungen oder Verletzungen von Menschen (lit b) sowie zum Schutz oder zur Wiederherstellung von Eigentum (lit c), der Versorgung mit Geld, Nahrungsmitteln, Wasser, Energie oder Treibstoff (lit d), eines Kommunikationssystems (lit e), des Transportwesens (lit f), des Gesundheitswesens (lit g) oder der Tätigkeit von Banken oder anderen Finanzinstituten (lit h). Darüber hinaus erfasst sind geeignete Maßnahmen zur Verhinderung, Eindämmung oder Reduktion der Verschmutzung von Boden, Wasser oder Luft (lit i), zur Verhinderung, Reduktion oder Minderung der Auswirkungen der Störung oder Zerstörung von Flora und Fauna (lit j) sowie zum Schutz oder zur Wiederherstellung der Tätigkeit des Parlaments, des Schottischen Parlaments, der *Northern Ireland Assembly* oder der Nationalversammlung für Wales (lit k) und der Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben (lit l).

Inhaltlich kann im Rahmen einer Notstandsverordnung **jede Art von Vorkehrung** getroffen werden, die **durch ein Gesetz oder durch die Ausübung des Königlichen Hoheitsrechtes getroffen werden könnte**. Art 22 Abs 3 CCA 2004 enthält eine – wiederum lediglich **demonstrative – Aufzählung** von grundsätzlich zulässigen Maßnahmen. Dazu gehören ua eine Beschlagnahme oder Sicherstellung von Eigentum (lit b), eine Beschädigung von Eigentum, Flora oder Fauna (lit c), eine Verhinderung oder Anordnung von Bewegungen zu/von einem bestimmten Ort (lit d und e) sowie ein Verbot von Versammlungen bestimmter Art, an bestimmten Orten oder zu bestimmten Zeiten (lit f), von Reisen zu bestimmten Zeiten (lit g) oder von bestimmten anderen Aktivitäten (lit h); zudem können bestimmte Straftatbestände eingeführt werden, die mit der konkreten Notstandsverordnung in Zusammenhang stehen (lit i). Gesetzliche Bestimmungen oder Vorkehrungen können außer Kraft gesetzt oder abgeändert werden (lit j), und von Personen oder Körperschaften kann verlangt werden, Aufgaben wahrzunehmen (lit k). Neben weiteren explizit angeführten Maßnahmen – ua betreffend die Streitkräfte Ihrer Majestät (lit l und m) – ist in dieser Aufzählung auch eine Auffangklausel enthalten, nach der verschiedene Vorkehrungen für verschiedenen Umstände oder Zwecke getroffen werden können (lit q).

Aus dieser demonstrativen Aufzählung in Art 22 Abs 3 CCA 2004 sind zwei Maßnahmen besonders hervorzuheben, weil sie auf weitere Bestimmungen im Abschnitt über Notstandsbe fugnisse im CCA 2004 verweisen: Einerseits kann einem Minister der Krone, den schottischen Ministern, der Nationalversammlung für Wales, einem Nordirland-Ministerium, einem gemäß Art 24 CCA 2004 ernannten Koordinator oder jeglicher anderen bestimmten Person per Notstandsverordnung eine Aufgabe übertragen werden (Art 22 Abs 3 lit a CCA 2004). Zu diesen möglichen Aufgaben gehört insb die Befugnis/Pflicht, Ermessen auszuüben, oder die Befugnis, schriftliche oder mündliche Anweisungen oder Anordnungen zu geben. Die **Bestellung von** in diesem Kontext erwähnten **Koordinatoren** durch einen leitenden Minister der Krone ist **von jeder Notstandsverordnung verpflichtend vorzusehen**. Dabei ist für jeden Teil des Vereinigten Königreiches außerhalb Englands eine Person als Notstandskordinator und für jede Region eine Person als Regionalkoordinator („Regional Nominated Coordinator“) zu ernennen, wenn die betreffende Verordnung auf diesen Teil bzw diese Region Auswirkungen hat (Art 24 Abs 1 CCA 2004). Im Zuge dessen können gemäß Abs 2 leg cit auch die Ernennungs- und Dienstbedingungen sowie die Aufgaben des Koordinators festgelegt werden. Der Hauptzweck der Ernennung solcher Koordinatoren ist es, die Koordination von Maßnahmen gemäß der betreffenden konkreten Notstandsverordnung zu ermöglichen (Abs 3 leg cit). Bei der Erfüllung dieser Aufgabe sind die Koordinatoren an die Anordnungen eines leitenden Ministers der Krone gebunden und haben dessen ausgegebene Richtlinien zu berücksichtigen (Abs 4 leg cit).

Andererseits kann per Notstandsverordnung gemäß Art 22 Abs 3 lit n CCA 2004 die **Gerichtsbarkeit an ein Gericht oder ein Tribunal übertragen** werden. Ein Tribunal kann auch erst durch die betreffende Verordnung eingerichtet werden. Einer solchen **Einrichtung eines Tribunals** durch eine Notstandsverordnung selbst iSd Art 25 CCA 2004 hat idR eine Konsultation des Rates für Tribunale („Council on Tribunals“) durch einen leitenden Minister der Krone voranzugehen (Abs 1). Auf diese Konsultation kann allerdings aus Dringlichkeitsgründen bzw bei vorliegender Zustimmung des Rates für Tribunale zur Einrichtung verzichtet werden. Eine allenfalls fehlende Konsultation hat keine Auswirkungen auf die Gültigkeit von Notstandsverordnungen (Abs 2). Im Falle einer Konsultation des Rates für Tribunale erstattet letzterer dem Minister Bericht, und die betreffende Notstandsverordnung wird grundsätzlich nach Erhalt dieses Berichtes erlassen (Abs 3). Auch hier existiert aber eine Dringlichkeitsklausel in Bezug auf den Erlass der Notstandsverordnung vor Erhalt dieses Berichtes. Der Erlass vor Berichtserhalt hat wiederum keine Auswirkungen auf die Gültigkeit von Verordnungen (Abs 4). Der Bericht des Rates für Tribunale ist dem Parlament in Kopie vorzulegen, sobald dies nach Erlass der Notstandsverordnung realistischer Weise möglich ist; zusätzlich muss der für die betreffende Verordnung verantwortliche leitende Minister der Krone eine Stellungnahme darüber abgeben, in welchem Ausmaß die Empfehlungen im Bericht umgesetzt werden bzw warum von den Empfehlungen abgewichen wird (Abs 5). Kommt es vor Erlass einer Notstandsverordnung, die ein Tribunal einrichtet, hingegen zu keiner Konsultation des Rates für Tribunale, so ist dies sobald als nach den konkreten Umständen möglich nachzuholen (Abs 6).

In **Art 23 CCA 2004** sind **Einschränkungen und Grenzen** festgelegt, die beim Erlass von Notstandsverordnungen beachtlich sind. Die Vorkehrungen müssen nach Abs 1 leg cit für die Verhinderung, Begrenzung oder Minderung der Notstandssituation geeignet sein. Überdies müssen die Auswirkungen der getroffenen Maßnahmen in angemessener Relation zu den gegenständlichen Aspekten oder Auswirkungen des Notstandes stehen. Es ist **unzulässig**, per Notstandsverordnung Personen **zum Militärdienst zu verpflichten** oder die **Teilnahme an einem Streik oder Arbeitskampf zu untersagen** (Abs 3 leg cit). Im Hinblick auf per Notstandsverordnung eingeführte **Straftatbestände** ist insb festgelegt, dass keine anderen als die in Art 22 Abs 3 lit i CCA 2004 explizit vorgesehenen Straftatbestände eingeführt werden dürfen; der Strafraum darf nicht mehr als drei Monate Freiheitsstrafe und keine über Stufe 5 des Regelsatzes hinausgehende Geldstrafe vorsehen, und die strafverfahrensrechtlichen Regelungen dürfen nicht per Verordnung abgeändert werden (Art 23 Abs 4 CCA 2004). Überdies darf eine Notstandsverordnung gemäß Art 23 Abs 5 CCA 2004 **weder** Teile des **CCA 2004** **noch** den **Human Rights Act 1998** **abändern**.

Für alle Notstandsverordnungen gilt, dass in ihnen gemäß Art 23 Abs 2 CCA 2004 jene **Teile bzw Regionen des Vereinigten Königreiches**, die von ihren Auswirkungen betroffen sind, **detailliert anzuführen** sind. Weiters ist nach Art 22 Abs 5 CCA 2004 von der verordnungserlassenden Person **sicherzustellen, dass** das **Parlament**, das **Oberste Gericht** und der **Court of Session** (Zivilgerichtshof Schottlands) **Verfahren** im Zusammenhang mit der Notstandsverordnung oder darauf gestützte Maßnahmen **führen können**. Die letzte Bestimmung des Abschnittes über Notstandsbefugnisse im CCA 2004 beinhaltet schließlich eine Reihe von **Legaldefinitionen**, die für diesen Abschnitt von Relevanz sind (Art 31 leg cit).

Notstandsverordnungen treten – abgesehen von den in Art 27 CCA 2004 vorgesehenen Zeitpunkten des **Außerkrafttretens** im Zusammenhang mit der parlamentarischen Vorlage und Begutachtung solcher Verordnungen (vgl näher dazu Punkt IV.D.3) – **grundsätzlich** nach Ablauf von **30 Tagen ab Erlass** außer Kraft (Art 26 Abs 1 lit a CCA 2004). Wenn die Verordnung einen früheren Zeitpunkt des Ablaufes verfügt, ist dieser maßgeblich (Art 26 Abs 1 lit b CCA 2004). Ein derartiges Außerkrafttreten steht aber weder der Erlassung neuer Notstandsverordnungen entgegen noch hat es Auswirkungen auf Handlungen, die kraft Verordnung vor deren Ablauf gesetzt worden sind (Art 26 Abs 2 CCA 2004).

5. Zusammenfassende Betrachtung

Nach britischem Recht können Ereignisse oder Situationen, die eine ernste Bedrohung für das Gemeinwohl oder die Umwelt darstellen, bzw Krieg oder Terrorismus den Krisenfall auslösen, sofern diese Phänomene eine ernste Bedrohung für die Sicherheit sind. Alle in diesen Notkompetenzen genannten Ereignisse und Situationen können innerhalb wie außerhalb des Vereinigten Königreiches auftreten.

Die Bedrohung für das Gemeinwohl kann auch regional auf einen Teil des Staatsgebiets beschränkt sein. Hierfür ist aber die Bedrohung bestimmter aufgezählter Rechtsgüter oder Bereiche des öffentlichen Lebens (Versorgung, Kommunikation, Transport- oder Gesundheitswe-

sen) notwendig. Per Anordnung des zuständigen Ministers können weitere Ereignisse im Bedarfsfall als solche Bedrohung eingestuft werden. Auch die Bedrohung der Umwelt wird durch Aufzählung möglicher Auswirkungen der Gefahrenlage im Gesetz präzisiert. In Bezug auf Krieg oder Terrorismus verzichtet das Gesetz auf eine entsprechende Präzisierung.

Der Notstandsfall wird grundsätzlich vom Staatsoberhaupt, also derzeit der Königin, ausgerufen. Bei Gefahr in Verzug kommt diese Befugnis auch jedem leitenden Minister der Krone zu. In dieser Ausrufungserklärung ist die Art des Notstands, der Gegenstand der Verordnung ist, zu benennen. Zudem muss erklärt werden, dass die Voraussetzungen für deren Erlassung vorliegen, die Verordnung verhältnismäßig und mit den Konventionsrechten des Human Rights Act 1998 vereinbar ist. Im Fall der Erklärung durch einen Minister ist auch begründet darzulegen, dass Gefahr in Verzug vorliegt und eine Entscheidung des Staatsoberhauptes nicht rechtzeitig eingeholt werden konnte.

Dem Parlament kommt eine Kontrollfunktion zu. Die Notverordnung ist dem Parlament vorzulegen. Entscheidet das Parlament binnen sieben Tagen nicht über sie oder beschließt es deren Aufhebung, tritt die Verordnung außer Kraft. Das Parlament kann die Verordnung auch abändern. Flankiert wird diese Kontrollfunktion von einem außerordentlichen Einberufungsrecht, das die Handlungsfähigkeit des Parlaments sicherstellen soll.

Eine Notstandsverordnung setzt voraus, dass ein Notstand eingetreten ist, die Verordnung notwendig ist und dringende Vorkehrungen getroffen werden müssen. Diese Kriterien entsprechen den in Punkt II.A ausgeführten Merkmalen eines Krisenfalls. Inhalt der Notstandsverordnung kann jede Vorkehrung sein, die zur Bewältigung des Krisenfalls geeignet und auch durch Gesetz oder Ausübung königlichen Hoheitsrechts getroffen werden könnte. Das Gesetz enthält eine demonstrative Aufzählung möglicher Zielrichtungen der Verordnung sowie möglicher Inhalte. Dazu gehören etwa auch Versammlungsverbote, Beschlagnahme von Eigentum oder der Einführung von Straftatbeständen. Zur Umsetzung der Maßnahmen ist die Einsetzung von Koordinatoren vorgesehen. Möglich ist auch die Einrichtung von Tribunalen, denen die Gerichtsbarkeit übertragen wird.

Sämtliche Notverordnungen müssen dem Anlass angemessen und in ihren Auswirkungen verhältnismäßig sein. Beschränkungen gibt es insb hinsichtlich durch Notverordnung eingeführte Straftatbestände. Eine Notstandsverordnung darf zudem weder das Notstandsgesetz selbst noch den Human Rights Act 1998 abändern. Notstandsverordnungen treten grundsätzlich nach Ablauf von 30 Tagen außer Kraft. Eine weitere Erlassung von Notverordnungen bleibt aber zulässig.

E. Ungarn³⁷⁴

1. Allgemeines

Die ungarische **Verfassung vom 25. April 2011** (iwF: ungVerf) bzw spezifischer deren Artikel 48 bis 54 bilden die Rechtsgrundlage für den staatlichen Umgang mit außerordentlichen Bedrohungsszenarien. Unter der Abschnittsüberschrift „Besondere Rechtsordnung“ wird dort zwischen unterschiedlichen Szenarien differenziert, für die jeweils gesetzliche Regelungen getroffen werden. Die ungarische Verfassung kennt einen **Ausnahmezustand**, einen **Notstand**, eine **präventive Verteidigungssituation**, einen **unerwarteten Angriff** und einen **Gefahrenzustand**.³⁷⁵

2. Situationen

Eine Ausrufung des **Ausnahmezustandes** erfolgt nach **Art 48 Abs 1 lit a ungVerf** in Fällen, in denen entweder eine Erklärung des Kriegszustandes erfolgt ist oder aber die direkte Gefahr eines bewaffneten Angriffes durch fremde Mächte, maW Kriegsgefahr, besteht. Die näheren Regelungen im Falle eines vom Parlament ausgerufenen Ausnahmezustandes finden sich in Art 49 ungVerf.

Liegen hingegen bewaffnete Handlungen vor, die auf einen Umsturz der gesetzlichen Ordnung oder auf die ausschließliche Ergreifung der Macht gerichtet sind, oder kommt es zu schwerwiegenden gewalttätigen Handlungen, die mit Waffen oder mit Gegenständen, die sich zur Verwendung als Waffe eignen, begangen werden und die Lebens- und Vermögenssicherheit in außerordentlich großem Ausmaß gefährden, so ist die Ausrufung des **Notstandes** gemäß **Art 48 Abs 1 lit b ungVerf** vorgesehen. Die gesetzliche Ausgestaltung der Zuständigkeiten, Kompetenzen und Befugnisse im Falle eines Notstandes findet sich in Art 50 ungVerf.

Neben Ausnahmezustand und Notstand werden iRd besonderen Rechtsordnung noch drei weitere Bedrohungsszenarien definiert und normiert:

- Dazu gehört erstens die Ausrufung einer **präventiven Verteidigungssituation** iSd **Art 51 Abs 1 ungVerf** für den Fall, in dem die Gefahr eines bewaffneten Angriffes von außen auf Ungarn droht oder die Ausrufung einer präventiven Verteidigungssituation im Interesse der Erfüllung einer Bündnispflicht liegt. Nähere rechtliche Regelungen im Falle des Vorliegens einer präventiven Verteidigungspflicht sind in Art 51 ungVerf enthalten.

³⁷⁴ Der Volltext der zitierten Rechtsgrundlagen findet sich unten im Quellenverzeichnis Punkt I.E in den vom Auftraggeber zur Verfügung gestellten englischen und deutschen Übersetzungen.

³⁷⁵ Die Darstellung der ungarischen Rechtslage orientiert sich ausschließlich an der vom Auftraggeber zur Verfügung gestellten Übersetzung von Bestimmungen der ungarischen Verfassung. Hingewiesen wird darauf, dass am 1. Juli 2016 eine neue Verfassungsbestimmung in Kraft trat, die als Art 51-A ungVerf unter dem Titel „State of Terror threat“ einen weiteren Unterfall der außerordentlichen Rechtsordnung bildet. Diese Bestimmung wurde vom Auftraggeber nicht mehr in Übersetzung zur Verfügung gestellt, weshalb sie auch nicht in die Analyse der ungarischen Rechtslage mit einbezogen wurde.

- **Art 52 Abs 1 ungVerf** regelt weiters die Ausnahmesituation eines **unerwarteten Angriffes** als unerwarteten Einfall bewaffneter Gruppen von außen in das ungarische Staatsgebiet. Diesfalls ist die Regierung verpflichtet, im Interesse des Schutzes der gesetzlichen Ordnung, von Leben und Vermögen, der öffentlichen Ordnung und der öffentlichen Sicherheit den Angriff abzuwehren, das ungarische Staatsgebiet zu schützen und sofortige Maßnahmen durch Kräfte zu ergreifen, die dem Angriff angemessen und die darauf vorbereitet sind. Diese Kompetenzen stehen der Regierung so lange zu, bis das Parlament – oder bei dessen Verhinderung der Präsident der Republik (vgl Punkt IV.E.3) – eine Entscheidung über die Ausrufung des Notstands oder des Ausnahmezustandes iSd Art 48 Abs 1 ungVerf gefällt hat. Die Details zur Kompetenzverteilung und zu den Befugnissen im Falle eines unerwarteten Angriffs finden sich ebenfalls in Art 52 ungVerf.
- Der dritte Fall abseits von Ausnahmezustand und Notstand ist jener des **Gefahrenzustandes**, der gemäß **Art 53 Abs 1 ungVerf** dann von der Regierung auszurufen ist, wenn **Naturkatastrophen oder Industrieunfälle** auftreten, welche die **Sicherheit von Leben und Vermögen gefährden**, sowie **im Interesse der Abwendung der Folgen** derartiger Ereignisse. Die Kompetenzen und Zuständigkeiten für den Fall einer solchen Naturkatastrophe oder eines Industrieunfalls regelt Art 53 ungVerf näher.

3. Zuständigkeiten

Die Zuständigkeit zur Ausrufung des Ausnahmezustandes und des Notstandes iSd Art 48 Abs 1 ungVerf kommt gemäß Art 48 Abs 2 ungVerf **grundsätzlich** dem ungarischen **Parlament** zu, das darüber sowie über die Verkündung des Kriegszustandes und des Friedensschlusses jeweils mit der **Mehrheit von zwei Dritteln** der Stimmen der Parlamentsabgeordneten entscheidet.

Für den Fall, dass das **Parlament verhindert** ist, ist der **Präsident der Republik** gemäß Art 48 Abs 3 ungVerf dazu berechtigt, den Kriegszustand zu verkünden sowie den Ausnahme- oder den Notstand auszurufen. Eine derartige Verhinderung des Parlaments liegt nach Art 48 Abs 4 ungVerf dann vor, wenn das Parlament gerade nicht tagt und seine Einberufung wegen der Kürze der Zeit oder aber wegen der den Kriegs-, Ausnahme- oder Notzustand auslösenden Ereignisse nicht zu bewerkstelligen ist. Diesfalls kommt gemäß Art 48 Abs 5 ungVerf dem Parlamentspräsidenten, dem Präsidenten des Verfassungsgerichtshofes und dem Ministerpräsidenten die Kompetenz zu, einstimmig festzustellen, dass das Parlament verhindert und die Erklärung des Kriegszustandes, des Ausnahmezustandes oder des Notstandes begründet ist. Im Falle einer Entscheidung des Präsidenten der Republik iSd Art 48 Abs 3 ungVerf überprüft das Parlament iR seiner ersten Sitzung nach seiner Verhinderung, ob die Verkündung des Kriegszustandes bzw die Ausrufung des Ausnahmezustandes oder des Notstandes begründet war, und entscheidet über die Rechtmäßigkeit der in diesem Zusammenhang gesetzten Maßnahmen. Für diese Entscheidung ist eine Zweidrittelmehrheit erforderlich.

Während des Ausnahmezustandes oder des Notstandes darf das **Parlament weder** seine **Selbstauflösung** verkünden **noch aufgelöst werden** (Art 48 Abs 7 ungVerf). Auch dürfen **keine Parlamentswahlen anberaumt** oder **abgehalten** werden. Wurden bereits Wahlen zum Parlament abgehalten, hat sich das neue Parlament aber noch nicht konstituiert, so wird die konstituierende Sitzung vom Parlamentspräsidenten binnen 30 Tagen ab Aufhebung des Ausnahmezustandes bzw des Notstandes einberufen. Gemäß Art 48 Abs 8 ungVerf kann auch ein Parlament, das sich selbst aufgelöst hat oder aufgelöst worden ist, während des Notstandes vom Präsidenten der Republik und während des Ausnahmezustandes vom Rat für Landesverteidigung einberufen werden. Dies ist insb deshalb relevant, weil dem Parlament gegenüber den Notstandsverordnungen des Präsidenten der Republik gemäß Art 50 Abs 4 ungVerf eine Kontrollfunktion zukommt.

Eine zentrale Rolle kommt im **Ausnahmezustand** iSd Art 48 Abs 1 lit a ungVerf zudem dem **Rat für Landesverteidigung** zu. Im Rat für Landesverteidigung führt nach **Art 49 Abs 1 ungVerf** der Präsident der Republik den Vorsitz, weitere Mitglieder sind der Parlamentspräsident, die Vorsitzenden der Parlamentsfraktionen, der Ministerpräsident, die Minister sowie – in beratender Funktion – der Generalstabschef der ungarischen Armee. Dieser Rat für Landesverteidigung übt gemäß Art 49 Abs 2 ungVerf in Zeiten des Ausnahmezustandes sowohl die ihm vom Parlament übertragenen Befugnisse als auch die Befugnisse des Präsidenten der Republik und der ungarischen Regierung aus (näheres zu seinen Kompetenzen im Abschnitt zu den Maßnahmen, vgl Punkt IV.E.4).

Die **präventive Verteidigungssituation** wird nach Art 51 Abs 1 ungVerf ebenfalls formell – und von vorne herein für einen befristeten Zeitraum – **vom ungarischen Parlament ausgerufen**; eine Verlängerung der Dauer ist jedoch möglich. Sowohl die Ausrufung als auch die Verlängerung der präventiven Verteidigungssituation benötigen die **Zustimmung von zwei Dritteln** der anwesenden Parlamentsabgeordneten (Art 51 Abs 2 ungVerf). Zugleich ermächtigt das Parlament bei Ausrufung der präventiven Verteidigungssituation die **Regierung**, außerordentliche Maßnahmen zu ergreifen. Die Regierung kann allerdings bereits vor der formellen Ausrufung der präventiven Verteidigungssituation – gemäß Art 51 Abs 3 ungVerf konkret ab Initiierung der Ausrufung – Maßnahmen per Verordnung einleiten. Über diese Maßnahmen hat sie den Präsidenten der Republik und die thematisch zuständigen Parlamentsausschüsse fortlaufend zu informieren. Die solcherart ergriffenen Maßnahmen gelten bis zu einer Entscheidung des Parlaments über die Ausrufung der präventiven Verteidigungssituation, längstens jedoch 60 Tage.

Die **Ausrufung des Gefahrenzustandes** iSd Art 53 Abs 1 ungVerf im Falle von Naturkatastrophen oder Industrieunfällen obliegt hingegen allein der ungarischen **Regierung**.

Im Hinblick auf den **unerwarteten Angriff** ist nach Art 52 Abs 1 ungVerf hingegen **keine formelle Ausrufung** vorgesehen. Die **Regierung** ist lediglich dazu verpflichtet, einen unerwarteten Einfall bewaffneter Gruppen von außen in das ungarische Staatsgebiet durch sofortige angemessene und geeignete Maßnahmen **vorläufig abzuwehren, bis** eine formelle **Entscheidung über** die Ausrufung des **Notstandes oder des Ausnahmezustandes** vor-

liegt. Besteht die Notwendigkeit bewaffneter Verteidigung, so ist der entsprechende Verteidigungsplan vom Präsidenten der Republik genehmigen zu lassen. Das ungarische **Parlament und der Präsident der Republik** haben zudem gemäß Art 52 Abs 2 ungVerf ein **Informationsrecht**, dh die Regierung hat beide unverzüglich über ihre auf Grundlage des Abs 1 leg cit ergriffenen Maßnahmen zu informieren.

In allen Varianten der besonderen Rechtsordnung, in denen eine formelle Ausrufung durch ein dazu befugtes Organ vorgesehen ist, also bei **Ausnahmezustand, Notstand, präventiver Verteidigungssituation** und **Gefahrenzustand**, sieht Art 54 Abs 3 ungVerf auch eine **formelle Aufhebung** vor, wenn die Bedingungen der Ausrufung nicht mehr bestehen. Zuständig dafür ist jeweils jenes Organ, das auch zur Ausrufung befugt ist. Einzig beim **unerwarteten Angriff** als einziger Variante der besonderen Rechtsordnung, bei der keine formelle Ausrufung vorgesehen ist, gibt es auch **keine formelle Aufhebung**: Ein unerwarteter Angriff geht entweder durch entsprechende formelle Ausrufung in den Notstand oder in den Ausnahmezustand über, oder er endet schlicht. Mit dem Ende des unerwarteten Angriffs treten gemäß Art 52 Abs 4 ungVerf auch sämtliche Verordnungen der Regierung, die darauf gestützt sind, außer Kraft.

4. Maßnahmen

Vorab ist festzuhalten, dass die ungarische Verfassung die besonderen Maßnahmen, die im Falle eines Ausnahmezustandes, eines Notstandes, einer präventiven Verteidigungssituation, eines unerwarteten Angriffes oder eines Gefahrenzustandes zulässig sind, nicht im Detail regelt. In den gemeinsamen Bestimmungen für die besondere Rechtsordnung ist in **Art 54 Abs 4 ungVerf** vielmehr festgehalten, dass die **jeweils anzuwendenden detaillierten Regelungen durch Schwerpunktgesetz(e) präzisiert** werden, die den Verfassern dieser Stellungnahme aber nicht vorliegen. Daher kann hier lediglich ein Überblick über die in der Verfassung selbst grob umrissenen Kompetenzen und Befugnisse geboten werden.

Wie bereits im Zusammenhang mit den Zuständigkeiten (vgl Punkt IV.E.3) erwähnt, kommt dem **Rat für Landesverteidigung** (Art 49 Abs 1 ungVerf) eine **zentrale Rolle im Ausnahmezustand** zu. Er übt gemäß Art 49 Abs 2 ungVerf sowohl die ihm vom Parlament übertragenen Befugnisse als auch die Befugnisse des Präsidenten der Republik und der ungarischen Regierung aus. Darüber hinaus entscheidet der Rat für Landesverteidigung gemäß Art 49 Abs 3 ungVerf über den Einsatz der ungarischen Streitkräfte (lit a), über den in Ungarn erfolgenden oder vom ungarischen Staatsgebiet ausgehenden Einsatz und die in Ungarn erfolgende Stationierung von ausländischen Streitkräften (lit b) sowie über die Einführung der per Schwerpunktgesetz (Art 54 Abs 4 ungVerf) festgelegten außerordentlichen Maßnahmen. Eine weitere Befugnis des Rates für Landesverteidigung verweist ebenfalls auf Konkretisierungen im Schwerpunktgesetz: Nach Art 49 Abs 4 ungVerf kann er iR dieser gesetzlichen Konkretisierungen Verordnungen erlassen, die die Anwendung einzelner Gesetze aussetzen, von gesetzlichen Bestimmungen abweichen sowie sonstige außerordentliche Maßnahmen treffen kann.

Diese Verordnungen treten mit Aufhebung des Ausnahmezustands außer Kraft, sofern nicht das Parlament deren Gültigkeit verlängert (Art 49 Abs 5 ungVerf).

In Zeiten des **Notstandes** können gemäß Art 50 Abs 1 ungVerf die **ungarischen Streitkräfte** dann **in Anspruch genommen** werden, wenn der Einsatz der Polizei und der nationalen Sicherheitsdienste nicht ausreichend ist. Über diese Inanspruchnahme entscheidet das Parlament. Ist dieses jedoch verhindert (vgl die Legaldefinition in Art 48 Abs 4 ungVerf), entscheidet darüber der Präsident der Republik (Art 50 Abs 2 ungVerf). Auch kommt dem **Präsidenten der Republik** gemäß Art 50 Abs 3 ungVerf die Befugnis zu, **außerordentliche Maßnahmen per Verordnung einzuleiten**; dabei darf es sich allerdings nur um solche Maßnahmen handeln, die im entsprechenden Schwerpunktgesetz vorgesehen sind. Der durch das Schwerpunktgesetz gesteckte Rechtsrahmen ist auch für seine Befugnis maßgeblich, per Verordnung die Anwendung einzelner Gesetze auszusetzen, von gesetzlichen Bestimmungen abzuweichen oder sonstige außerordentliche Maßnahmen zu treffen. Über die per Notverordnung eingeleiteten außerordentlichen Maßnahmen hat der Präsident der Republik den Parlamentspräsidenten unverzüglich zu informieren (Art 50 Abs 4 ungVerf). Das **Parlament** – bzw bei seiner Verhinderung der mit Angelegenheiten der Landesverteidigung betraute Parlamentsausschuss – hält in Notstandszeiten kontinuierlich Sitzungen ab und fungiert als **Kontrollinstanz** im Zusammenhang mit dieser Notverordnungs-kompetenz: Es kann gemäß Art 50 Abs 4 ungVerf die Umsetzung der vom Präsidenten der Republik eingeleiteten außerordentlichen Maßnahmen aussetzen und die Geltungsdauer dieser Maßnahmen über die in Art 50 Abs 5 ungVerf vorgesehene Zeitspanne von 30 Tagen verlängern. Nach Art 50 Abs 6 ungVerf treten derartige Notverordnungen des Präsidenten der Republik spätestens mit der formellen Aufhebung des Notstandes außer Kraft.

Der Fall einer **präventiven Verteidigungssituation** führt demgegenüber zu einer **Erweiterung der Befugnisse und Kompetenzen der Regierung**, und zwar bereits vor deren formeller Ausrufung: Gemäß Art 51 Abs 3 ungVerf kann die Regierung bereits ab Initiierung dieser Ausrufung per Verordnung Maßnahmen einleiten, die von den die Tätigkeit der ungarischen Verwaltung, der Streitkräfte und der Sicherheitsbehörden betreffenden Gesetzen abweichen (vgl oben Punkt IV.E.3). Ab der formellen Ausrufung der präventiven Verteidigungssituation kann die Regierung **Verordnungen** erlassen, durch die sie – wiederum wie durch das Schwerpunktgesetz festgelegt – die Anwendung einzelner Gesetze aussetzen, von gesetzlichen Bestimmungen abweichen sowie sonstige außerordentliche Maßnahmen treffen kann (Art 51 Abs 4 ungVerf). Auch diese Verordnungen der Regierung treten gemäß Art 51 Abs 5 ungVerf mit der formellen Aufhebung der präventiven Verteidigungssituation wieder außer Kraft.

Auch ein **unerwarteter Angriff** führt nach Art 52 Abs 1 und 3 ungVerf zu einer **Erweiterung der Befugnisse der Regierung**. Sie ist verpflichtet, den unerwarteten Angriff abzuwehren, das ungarische Staatsgebiet mit den Bereitschaftskräften der Fliegerabwehr und Luftwaffe zu schützen und mit angemessenen und darauf vorbereiteten Kräften sofortige Maßnahmen zu ergreifen. Die Regierung kann nach Abs 3 leg cit jene **außerordentlichen Maßnahmen** treffen, die im betreffenden Schwerpunktgesetz vorgesehen sind. Weiters kann sie

Verordnungen erlassen, mit denen sie – im Rahmen der rechtlichen Vorgaben des Schwerpunktgesetzes – die Anwendung einzelner Gesetze aussetzen, von gesetzlichen Bestimmungen abweichen oder sonstige außerordentliche Maßnahmen treffen kann. Diese Verordnungen treten mit Ende des unerwarteten Angriffs außer Kraft (Art 52 Abs 4 ungVerf).

Schließlich bewirkt auch die Ausrufung des **Gefahrenzustandes** eine **Kompetenzerweiterung der Regierung**: Nach Art 53 Abs 1 ungVerf kann sie durch Schwerpunktgesetz festgelegte **außerordentliche Maßnahmen** ergreifen. Darüber hinaus kommt ihr gemäß Abs 2 leg cit ein außerordentliches **Verordnungsrecht** zu. Sie kann Verordnungen erlassen, mit denen sie – im vom Schwerpunktgesetz vorgegebenen Rahmen – die Anwendung von einzelnen Gesetzen aussetzen, von gesetzlichen Bestimmungen abweichen oder sonstige außerordentliche Maßnahmen treffen kann. Derartige Verordnungen bleiben grundsätzlich 15 Tage lang in Kraft; auf Basis einer entsprechenden Ermächtigung durch das Parlament kann die Regierung allerdings die Wirksamkeit einer auf Grundlage des Art 53 Abs 2 ungVerf erlassenen Verordnung verlängern (Abs 3 leg cit). Mit formeller Aufhebung des Gefahrenzustandes treten solche Regierungsverordnungen gemäß Art 53 Abs 4 ungVerf außer Kraft.

All diesen Varianten der **besonderen Rechtsordnung** und den in diesem Zusammenhang eingeräumten **außerordentlichen Befugnissen** ist gemeinsam, dass sie **in gewissem Ausmaß ihre verfassungsrechtlichen Grenzen in den Grundrechten** finden. Gemäß Art 54 Abs 1 ungVerf kann die Ausübung bestimmter Grundrechte ausgesetzt oder über das in Art I Abs 3 ungVerf festgelegte Maß hinaus eingeschränkt werden. Trotz Ausnahmesituation bleiben aber die Menschenwürde und das Recht auf Leben unantastbar (Art II ungVerf) und die Verbote von Folter, Sklaverei und Menschenhandel, von Versuchen an Menschen ohne deren informierte Zustimmung und von eugenischen Praktiken aufrecht (Art III Abs 1 bis 3 ungVerf). Auch die Grundsätze eines fairen Strafverfahrens in Gestalt der Unschuldsvermutung, des Rechts auf Verteidigung, des Doppelbestrafungsverbotes und des Grundsatzes *nulla poena sine lege* (Art XXVIII Abs 2 bis 6 ungVerf) bleiben erhalten. Abgesehen davon können Grundrechte auch dann weiter eingeschränkt werden, wenn dies nicht – wie in Art I Abs 3 ungVerf als äußerst zulässige Grenze grundsätzlich vorgesehen – der Durchsetzung eines anderen Grundrechts oder dem Schutz eines Verfassungsgrundsatzes dient und lediglich im unbedingt erforderlichen Ausmaß und unter Wahrung der Verhältnismäßigkeit hinsichtlich des verfolgten Zieles sowie unter Beachtung des wesentlichen Inhaltes des betreffenden Grundrechts erfolgt. Darüber hinaus ist iRd besonderen Rechtsordnung hingegen gemäß Art 54 Abs 2 ungVerf **weder eine Aussetzung der Anwendung des Grundgesetzes noch eine Einschränkung der Tätigkeit des ungarischen Verfassungsgerichtes zulässig**.

5. Zusammenfassende Betrachtung

Der in der ungarischen Verfassung geregelte Notstand sowie der Gefahrenzustand decken die hier interessierenden Fälle der Bedrohung durch Terrorismus, Katastrophen und Pandemien (vgl Punkt II.A) ab.

Zudem kennt die ungarische Verfassung Regelungen über Bedrohungen von außen und regelt dafür auch präventive Abwehrmaßnahmen. Die letztgenannten Krisenfälle werden im Weiteren gemäß der bereits oben getroffenen Einschränkung in der vorliegenden Studie nicht weiter untersucht.

Zur Ausrufung des Notstands ist grundsätzlich das Parlament berufen, wobei es darüber mit Zweidrittelmehrheit entscheidet. Ist das Parlament verhindert, weil es nicht tagt und nicht rechtzeitig einberufen werden kann, entscheidet der Präsident der Republik. Die Verhinderung sowie die Begründetheit des Ausrufs des Notstands sind diesfalls vom Parlamentspräsidenten, dem Präsidenten des Verfassungsgerichtshofs und vom Ministerpräsidenten einstimmig festzustellen. Das Parlament befindet über die Entscheidung des Präsidenten sowie die getroffenen Maßnahmen bei seiner ersten Sitzung. Während eines Notstands darf das Parlament nicht aufgelöst werden, noch dürfen Wahlen abgehalten werden. Die Ausrufung des Gefahrenzustands obliegt allein der Regierung.

Während eines Notstands können die Streitkräfte herangezogen werden. Der Präsident kann per Verordnung außerordentliche Maßnahmen treffen, wobei deren Rahmen in sog. Schwerpunktgesetzen abgesteckt wird. Grundsätzlich können dadurch die Anwendung einzelner Gesetze ausgesetzt werden, die Abweichung von gesetzlichen Bestimmungen oder sonstige außerordentliche Maßnahmen vorgesehen werden. Alle diese Maßnahmen unterliegen der Kontrolle des Parlaments. Mit Aufhebung des Notstands treten auch diese Maßnahmen außer Kraft.

Während eines Gefahrenzustands kann die Regierung entsprechende außerordentliche Maßnahmen erlassen, deren Rahmen ebenfalls in Schwerpunktgesetzen abgesteckt ist. Auch danach können die Anwendung einzelner Gesetze ausgesetzt sowie die Abweichung von gesetzlichen Bestimmungen und sonstige außerordentliche Maßnahmen vorgesehen werden. Nach 15 Tagen treten diese Maßnahmen außer Kraft, es sei denn, das Parlament ermächtigt die Regierung zur Verlängerung.

Alle diese Notmaßnahmen können zwar Grundrechte grundsätzlich einschränken. Einige elementare Grundrechte wie etwa das Folterverbot sowie grundlegende Aspekte eines fairen Strafverfahrens können hingegen nicht beschränkt werden.

V. Ländervergleich im Überblick

Der folgende Überblick führt die wesentlichen Ergebnisse des Ländervergleichs zunächst in tabellarischer Form zusammen. Danach werden Gemeinsamkeiten und Unterschiede zwischen den länderspezifischen Regelungen in pointierter Form herausgearbeitet und dargestellt. Sowohl in der Tabelle als auch im nachfolgenden Überblick über Gemeinsamkeiten und Unterschiede werden einerseits jene rechtlichen Konstellationen ausgespart, bei denen es sich um Fälle von Landesverteidigung handelt, da diese vom Gutachtensauftrag nicht erfasst sind. Aber auch die Dringlichkeitsgesetzgebung in der Schweiz (Art 165 Abs 1 schwBVerf) wird aus dem Überblick ausgespart, weil es sich dabei nicht um Notrecht im eigentlichen Sinne handelt, sondern lediglich um die vorzeitige Inkraftsetzung von im ansonsten regulären Gesetzgebungsverfahren erzeugten Bundesrecht.

Land	Rechtsgrundlage	Kompetenzauslösende Situationen	Zuständigkeiten	Maßnahmen
DE	Art 35 Abs 2 und 3 dGG Katastrophennotstand	- besondere Gefährdungen oder Störungen der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung - Naturkatastrophen - besonders schwere Unglücksfälle	betroffenes Land	Recht auf Hilfsanforderung und Inanspruchnahme der Bundespolizei, Streitkräfte, Polizeikräfte anderer Länder und Kräfte/Einrichtungen anderer Verwaltungen zur Bewältigung
			Bundesregierung - bei mehreren von der Naturkatastrophe bzw dem Unglücksfall betroffenen Ländern	subsidiäre Interventionskompetenz – Einsatz von Bundespolizei, Streitkräften und Polizeikräften anderer Länder, sofern zur wirksamen Bekämpfung erforderlich
	Art 91 dGG Innerer Notstand	Gefahr für den Bestand oder die freiheitliche demokratische Grundordnung des Bundes oder eines Landes	betroffenes Land	Recht auf Hilfsanforderung und Inanspruchnahme der Bundespolizei, Polizeikräfte anderer Länder und Kräfte/Einrichtungen anderer Verwaltungen zur Bewältigung
			Bundesregierung	subsidiäre Interventionskompetenz – Einsatz der Bundespolizei und Weisungsunterstellung der Po-

			<ul style="list-style-type: none"> - bei Unfähigkeit oder Unwillen des betroffenen Landes zur Gefahrenbekämpfung - bei mehreren von der Gefahr betroffenen Ländern 	<p>lizeikräfte der Länder; Weisungserteilung ggü Landesregierungen, sofern erforderlich</p>
CH	Art 173 Abs 1 lit c schwBVerf	außerordentliche Umstände iSv außerordentlichen Gefährdungsmomenten für äußere und innere Sicherheit, Unabhängigkeit und Neutralität der Schweiz sowie sachliche und zeitliche Dringlichkeit der zu treffenden Maßnahmen	Bundesversammlung	Erllass von verfassungsunmittelbaren, gesetzvertretenden bzw -ergänzenden Notverordnungen (kein Referendum) und einfachen Bundesbeschlüssen zur Wahrung der äußeren und inneren Sicherheit, Unabhängigkeit und Neutralität ohne Mitwirkung von Bundesrat, Volk oder Ständen
	Art 185 Abs 3 schwB-Verf	eingetretene oder unmittelbar drohende schwere Störung der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äußeren Sicherheit	Bundesrat ohne formale nachprüfende Kontrolle, allerdings Annulations- und Modifikationsrecht der Bundesversammlung gestützt auf Art 173 Abs 1 lit c schwBVerf und Vorgehen von Dringlichkeitsrecht iSd Art 165 Abs 1 schwBVerf	Erllass von verfassungsunmittelbaren Notverordnungen (zu befristen) und Notverfügungen im Bereich der äußeren und inneren Sicherheit
FR	Notstandsgesetz Nr. 55-385 vom 3. April 1955 idF vom 21. Juli 2016	<ul style="list-style-type: none"> - unmittelbare Gefahr durch schwere Bedrohung der öffentlichen Ordnung - Ereignisse, die auf Grund ihrer Art und ihrer Schwere eine die Öffentlichkeit betreffende Katastrophe darstellen 	Ministerrat (<i>conseil des ministres</i>)	Ausrufung des Notstandes und Festlegung der Notstandsgebiete per Dekret
			Innenminister und Präfekten der betroffenen Departements	umfangreiche Notkompetenzen – ua Verhängung von Ausgangssperren, Aufenthaltsverboten und Hausarrest, Verbot bestimmter Gruppierungen, Schließung von Veranstaltungsräumen, Untersagung von Versammlungen, Anordnung von Hausdurchsuchungen, Sicherstellung und Auswertung von Daten usw

			Richter für einstweilige Verfügungen beim örtlich zuständigen Verwaltungsgericht, Staatsanwaltschaft	Informations- und Kontrollrechte, zT auch Genehmigungs- und Entscheidungsbefugnisse
GB	36. Abschnitt des Civil Contingencies Act 2004	<ul style="list-style-type: none"> - Ereignisse oder Situationen, die eine ernste Bedrohung für das Gemeinwohl darstellen - Ereignisse oder Situationen, die eine ernste Bedrohung für die Umwelt darstellen - Krieg oder Terrorismus, der eine ernste Bedrohung für die Sicherheit des Vereinigten Königreiches darstellt 	Staatsoberhaupt oder leitender Minister der Krone	Erklärung des Notstandes und Erlass von Notstandsverordnungen , die all jene Vorkehrungen enthalten dürfen, die zur Verhinderung, Begrenzung oder Minderung eines Aspektes oder einer Auswirkung des konkreten Notstandes geeignet sind und die durch ein Gesetz getroffen werden könnten
			Parlament	Kontrollrechte hinsichtlich Notstandsverordnungen, insb Annulations- und Modifikationsrecht
HU	Art 48 Abs 1 lit b iVm Art 50 ungVerf Notstand	bewaffnete Handlungen, die auf Umsturz der gesetzlichen Ordnung oder ausschließliche Machtergreifung gerichtet sind, oder schwerwiegende gewalttätige Handlungen mit Waffen, die die Lebens- und Vermögenssicherheit in außerordentlich großem Ausmaß gefährden	Parlament <ul style="list-style-type: none"> - formelle Ausrufung - Kontrollinstanz ggü Notverordnungen des Präsidenten Präsident der Republik Notverordnungsrecht	nähere Regelung in sog Schwerpunktgesetz , inwieweit Anwendung von Gesetzen ausgesetzt, von gesetzlichen Bestimmungen abgewichen und welche außerordentlichen Maßnahmen getroffen werden darf/dürfen
	Art 53 Abs 1 ungVerf Gefahrenzustand	Naturkatastrophen oder Industrieunfälle, welche die Lebens- und Vermögenssicherheit gefährden	Regierung <ul style="list-style-type: none"> - formelle Ausrufung - Notverordnungsrecht 	nähere Regelung in sog Schwerpunktgesetz , inwieweit Anwendung von Gesetzen ausgesetzt, von gesetzlichen Bestimmungen abgewichen und welche außerordentlichen Maßnahmen getroffen werden darf/dürfen

Aus diesem Rechtsvergleich ergeben sich einige Gemeinsamkeiten, tlw aber auch augenfällige Unterschiede, die im Folgenden zusammenfassend skizziert werden:

- Relative Einigkeit herrscht bei der Herangehensweise an die Frage, **ob und wie** ein außerordentliche Kompetenzen auslösender **Krisenfall gesetzlich definiert** werden soll:
 - **Keine** der analysierten **Regelungen verzichtet** vollständig **auf eine Legaldefinition**.
 - Überwiegend werden die **Krisenfälle** relativ **allgemein definiert** (DE, CH, FR, HU – Art 35 und Art 91 dGG, Art 173 Abs 1 lit c und Art 185 Abs 3 schwBVerf, Art 1 fNotstG, Art 49 Abs 1 lit b und Art 50 Abs 1 ungVerf):
 - GB weist eine **Kombination** einer **allgemeinen Definition** dreier Grundvarianten von Notstand (Art 19 Abs 1 CCA 2004) mit detaillierten **Spezifizierungen dieser Grunddefinitionen** (Abs 2 und 3) und einer **Auffangklausel** für dadurch nicht erfasste Fälle (Abs 4) auf.
- Die Beantwortung der Frage, ob der **Eintritt eines Krisenfalles formell festgestellt** werden soll und wem gegebenenfalls die **Kompetenz dazu** zukommen soll, zeitigt hingegen größere länderspezifische Diskrepanzen:
 - Tlw ist **keine förmliche Feststellung** des Eintrittes des Krisenfalles vorgesehen, dh das Vorliegen eines Krisenfalles ergibt sich vielmehr schlicht daraus, dass die betreffende Krisenkompetenz vom dazu befugten Organ konkret in Anspruch genommen wird (DE, CH – Art 35 und Art 91 dGG, Art 173 Abs 1 lit c und Art 185 Abs 3 schwBVerf).
 - Die Mehrzahl der Regelungen sieht jedoch eine **formelle Feststellung bzw Ausrufung** eines Krisenfalles vor, wobei die **Kompetenz** dazu zT dem **Parlament** (HU – Art 48 Abs 1 lit b ungVerf) und dem **Staatsoberhaupt** (GB – Art 20 Abs 1 iVm Abs 5 CCA 2004), überwiegend aber der **Exekutive** (FR, GB, HU – Art 2 fNotstG [Ministerat], Art 20 Abs 2 iVm Abs 5 CCA 2004 [leitender Minister der Krone], Art 53 Abs 1 ungVerf [Regierung]) zukommt.
- In jenen Fällen, in denen eine formelle Feststellung des Krisenfalles vorgesehen ist, ist zudem interessant, ob die **Kompetenz zur Ausrufung** des Krisenfalles **von der Kompetenz zur Ergreifung außerordentlicher Maßnahmen** zur Krisenbewältigung im Hinblick auf die **Organzuständigkeit getrennt** ist:
 - Mitunter existiert eine **klare Trennung** der Organzuständigkeit, indem bspw in HU das Parlament den Notstand ausruft und dem Präsidenten der Republik in der Folge ein Notverordnungsrecht zukommt (Notstand gemäß Art 48 Abs 1 lit b und Art 50 Abs 3 ungVerf).

- Der gegenteilige Fall ist ein **vollständiges Zusammenfallen der Organzuständigkeit**, dh das ausrufende ist zugleich auch das maßnahmensetzende Organ (GB, HU – Art 20 Abs 5 CCA 2004, Gefahrenzustand gemäß Art 53 Abs 1 und 2 ungVerf).
- **Mischformen** sind insofern beobachtbar, als bspw in FR der Innenminister Mitglied des den Notstand erklärenden Ministerrates ist und ihm nachfolgend weitreichende Maßnahmenbefugnisse zukommen (Art 2 iVm zB Art 6 fNotstG).
- Eine ganz zentrale Frage ist, wem die **Befugnis zur Setzung von außerordentlichen Maßnahmen** zur Krisenbewältigung zukommen soll. Diesbezüglich ist unter den verglichenen Ländern durchaus Übereinstimmung in den legislatischen Antworten auf diese Frage beobachtbar:
 - Nur in **Einzelfällen** kommt diese Zuständigkeit **Organen der Legislative** (CH – Art 173 Abs 1 lit c schwBVerf) oder dem **Staatsoberhaupt** (GB, HU – Art 20 Abs 1 CCA 2004, Art 50 Abs 3 ungVerf) zu.
 - **Überwiegend** wird die Maßnahmenkompetenz im Krisenfall **Organen der Exekutive** übertragen, und zwar entweder der **Regierung als Kollektiv** (DE, CH, HU – Art 35 Abs 3 und Art 91 Abs 2 dGG, Art 185 Abs 3 schwBVerf, Art 53 Abs 2 ungVerf) oder **einzelnen Ministern** (FR, GB – zB Art 6, 8 und 11 fNotstG [Innenminister], Art 20 Abs 2 CCA 2004 [leitende Minister der Krone]), aber auch den **Verwaltungsspitzen betroffener Länder** (DE – Art 35 Abs 2 und Art 91 Abs 1 dGG) bzw **Departements** (FR – zB Art 8 und 9 fNotstG).
- Im Hinblick darauf, **welche außerordentlichen Maßnahmen zur Krisenbewältigung** nun konkret getroffen werden dürfen, differieren die verglichenen Rechtslagen durchaus, weisen jedoch die Gemeinsamkeit auf, dass fast alle in den Vergleich einbezogenen Länder eine außerordentliche Rechtssetzungskompetenz kennen:
 - In DE beschränken sich die zusätzlich vorgesehenen Maßnahmen darauf, dass den betroffenen Ländern das **Recht auf Anforderung von Hilfe** und der Bundesregierung eine **subsidiäre Interventionskompetenz** zukommt (Art 35 Abs 2 und 3 und Art 91 dGG), während die Zulässigkeit anderer Maßnahmen nach den geltenden, insb landesgesetzlichen Normen zu bestimmen ist.
 - In allen anderen Ländern ist – in unterschiedlicher Ausprägung und mit unterschiedlich detaillierten inhaltlichen Vorgaben – als außerordentliche Handlungsform (ua) ein **Notverordnungsrecht** vorgesehen (CH, FR, GB, HU – Art 173 Abs 1 lit c und Art 185 Abs 3 schwBVerf, Art 5 Abs 2 fNotstG, Art 20 ff CCA 2004, Art 50 Abs 3 und Art 53 Abs 2 ungVerf).
 - Daneben lassen sich **weitere Handlungsformen** beobachten, wie zB einfache Bundesbeschlüsse und Verfügungen in der CH (Art 173 Abs 1 lit c und Art 185 Abs 3 schwBVerf) und Dekrete des Ministerrates in FR (Art 6-1 Abs 1 fNotstG).

- Über **detaillierteste Regelungen** betreffend Krisenmaßnahmen und deren materielle/formelle Voraussetzungen **in einem eigenen Gesetz** verfügen FR und GB (Art 5 ff fNotstG, Art 22 CCA 2004).
- An den Ergebnissen des durchgeführten Rechtsvergleiches werden auch verfassungsrechtliche, grundrechtliche und weitere **Beschränkungen** deutlich, die **bei Ergreifen außerordentlicher Maßnahmen** im Krisenfall – insb aber beim Erlass von Notverordnungen – beachtlich sein können:
 - IdR wird hinsichtlich der getroffenen Krisenbewältigungsmaßnahmen gefordert, dass sie **notwendig** und **verhältnismäßig** sein müssen (explizit: CH, GB – Art 5 Abs 2 schwBVerf, Art 23 Abs 1 CCA 2004).
 - Schranken können sich aus **Grund- und Menschenrechten** ergeben, in die auch im Krisenfall idR nur eingeschränkt eingegriffen werden darf (CH, GB, HU – Art 36 schwBVerf, Art 23 Abs 5 lit c CCA 2004, Art 54 Abs 1 ungVerf).
 - Tlw findet in Verordnungsform erlassenes Notrecht seine inhaltlichen Grenzen auch im **Verfassungsrecht** bzw in bestehenden **einfachen Gesetzen** (CH – Art 173 Abs 1 lit c und Art 185 Abs 3 schwBVerf).
 - ZT existiert die explizite **Verpflichtung zur Befristung** von Krisenrecht (CH – Art 185 Abs 3 schwBVerf).
 - Hinsichtlich der **Geltungsdauer von Notverordnungen** gibt es zudem häufig **Höchstfristen**, bei deren Überschreiten das Krisenrecht ex lege außer Kraft tritt (CH, GB, HU – Art 7d Abs 2 und 3 schwRVOG, Art 26 Abs 1 CCA 2004, Art 50 Abs 5 und Art 53 Abs 3 ungVerf) und nach deren Ablauf die in der Verordnung getroffenen Maßnahmen gegebenenfalls nur noch durch die Legislative bzw mit deren Zustimmung verlängert werden können.
- Abschließend betrachtet sehen die verglichenen länderspezifischen Rechtslagen auch unterschiedliche Formen von **Rechtsschutz und nachprüfender Kontrolle** vor, und zwar durch unterschiedliche staatliche Organe der Legislative sowie der Gerichtsbarkeit:
 - Tlw ist eine **nachprüfende parlamentarische Kontrolle** hinsichtlich Notverordnungen der Exekutive formell vorgesehen (GB – Art 27 f CCA 2004) oder zumindest möglich (CH – Art 173 Abs 1 lit c schwBVerf).
 - Bei besonders **eingriffsintensiven Maßnahmen** kann die **Mitwirkung der Staatsanwaltschaft bzw der Gerichtsbarkeit** vorgesehen sein, der Informations- und Genehmigungsrechte zukommen (FR – Art 11 fNotstG).
 - Die getroffenen außerordentlichen Maßnahmen können der **richterlichen Kontrolle** unterworfen werden, zB wie in FR durch die Verwaltungsgerichte (Art 14-1 fNotstG).

- Tlw ist eine **Anrufung des Verfassungsgerichtes** insb im Streitfall über die Zulässigkeit der Inanspruchnahme von Krisenkompetenzen vorgesehen (DE – Art 93 Abs 1 dGG).

VI. Der Krisenfall im österreichischen Recht

In diesem Abschnitt werden die Regelungen zum Krisenfall im österreichischen Recht behandelt. Es folgt zunächst eine Einschätzung zum Recht des Staatsnotstandes in Österreich, die *Ewald Wiederin* in einem Vortrag zum selbigen Thema bei der ALES-Jahrestagung 2016 zum Thema „Freiheit versus Sicherheit“ dargelegt hat.³⁷⁶

A. Ewald Wiederin: Das Recht des Staatsnotstands in Österreich

1. Der Staatsnotstand und das Verfassungsrecht

Staatsnotstand ist ein rechtswissenschaftlicher Begriff, kein Rechtsbegriff: Im B-VG kommt das Wort „Staatsnotstand“ nicht vor.³⁷⁷ Im Zivilrecht und im Strafrecht ist das anders, das ABGB wie das StGB kennen den Notstand und regeln ihn.³⁷⁸ Der Begriff bezieht sich dort auf Situationen, die für die Betroffenen ausweglos sind, und er erfasst dort Handlungen, mit denen sie sich aus solchen Situationen befreien dürfen. Wer sich im Notstand befindet, der kann oder darf Dinge tun, die an sich verboten sind: Der Rechtsbruch wird ausnahmsweise toleriert oder gar erlaubt.³⁷⁹

a) Staatsnotstand als Anthropomorphismus

Wer den Staatsnotstand ausruft, der überträgt ein Konzept, das für das Verhältnis der Bürger untereinander entwickelt wurde, auf den Staat. Die Übertragung liegt nahe: Hier wie dort, beim Notstand des Staates wie bei jenem seiner Bürger, besteht eine Gefährdungslage, hier wie dort drohen Rechtsgutverletzungen, hier wie dort soll dem Bedrohten die Rettung möglich sein.³⁸⁰

Die Übertragung versteht sich aber nicht von selbst, weil es neben Gemeinsamkeiten auch Unterschiede gibt. Anders als im Strafrecht, wo die Bürgerin sich staatlichen Geboten und Verbo-

³⁷⁶ *Ewald Wiederin* ist Universitätsprofessor am Institut für Staats- und Verwaltungsrecht der Universität Wien. Sein hier abgedruckter Beitrag wird auch im ALES-Tagungsband publiziert.

³⁷⁷ Die EMRK nimmt hingegen Bezug auf einen „öffentlichen Notstand, der das Leben der Nation bedroht“. Dazu *Rusen Ergec*, *Les droits de l'homme à l'épreuve des circonstances exceptionnelles*, 1987; *Heinz-Eberhard Kitz*, Die Notstandsklausel des Art. 15 der Europäischen Menschenrechtskonvention, 1982; *Wolfram Karl*, Menschenrechte im Staatsnotstand, in: Hagen/Mader (Hrsg.), *Gewalt und Recht*, 1997, 95 (98 ff); *Katharina Pabel*, Punkt VII.B.

³⁷⁸ Vgl § 1306a ABGB, § 10 StGB. Dazu im Überblick *Rudolf Welser/Brigitta Zöchling-Jud*, *Grundriss des bürgerlichen Rechts* Bd II¹⁴, 2015, Rz 1401 ff, und *Helmut Fuchs*, *Strafrecht Allgemeiner Teil* I⁹, 2016, Rz 17/53 ff, 24/8 ff.

³⁷⁹ Im Anschluss an Kant wurde der Notstand meist als Entschuldigungsgrund positiviert. Unter dem Einfluss Hegels hat er jedoch auch als übergesetzlicher Rechtfertigungsgrund Anerkennung gefunden: vgl *Paul Bockelmann*, *Hegels Notstandslehre*, 1935, 4 ff, 21 ff.

³⁸⁰ Vgl *Rudolph von Jhering*, *Der Zweck im Recht* Bd 1², 1884, 425: „Es ist das mit der Nothlage (Nothstand) gegebene Nothrecht, das die Staatsgewalt damit zur Ausübung bringt, und das ihr ebenso wenig versagt werden darf wie der Privatperson“.

ten gegenüber sieht, anders als im Zivilrecht und im Völkerrecht, wo Bürgerin wie Staat sich mit vertraglichen Bindungen konfrontiert sehen, die sie nicht einseitig aufzuheben vermögen, sind es beim Staatsnotstand ausschließlich die vom Staat selbst gesetzten, durchwegs abänderbaren Regeln, deren Bruch durch die Berufung auf Notstand legitimiert werden soll. Dazu kommt, dass es beim Staatsnotstandsrecht weniger um eine Erlaubnis zum Tätigwerden geht denn um eine Ermächtigung zum Einsatz von Befehl und Zwang: Das Staatsnotstandsrecht ist im Kern ein Notrecht, das dem Staat in bestimmten Situationen die Erlassung neuer Regelungen und den Einsatz neuer Machtmittel erlaubt.³⁸¹

b) Ablehnung eines extrakonstitutionellen Staatsnotstands in Österreich

Diese Pointe wird gut sichtbar, wenn man die Begriffsbestimmungen des Staatsnotstandes näher betrachtet. Nach einer Definition, die in Deutschland weit verbreitet ist, wird als Staatsnotstand „ein Zustand beschrieben, in dem eine existentielle Gefahr für den Bestand des Staates und/oder seiner Verfassung besteht, zu deren Überwindung exzeptionelle Mittel in Anspruch genommen werden müssen, weil zur ihrer Bewältigung die von der Verfassung vorgesehenen Mittel nicht ausreichen“.³⁸² Diese Definition stellt das faktisch Nötige dem verfassungsrechtlich Möglichen gegenüber und zieht die Differenz.

Zunächst ist damit bloß eine Zustandsbeschreibung gegeben, ein rein empirischer Begriff entwickelt. Normative Bedeutung erlangt die Definition erst, wenn sie als Ermächtigung gelesen wird, wenn das kausale „Müssen“ in ein verfassungsrechtliches „Dürfen“ umgedeutet wird.³⁸³

Einem so verstandenen Staatsnotstand ist mit der Verfassung nicht beizukommen. Er lässt sich voraussetzungsgemäß nicht regeln, sondern durch verfassungsrechtliche Vorkehrungen lediglich ein Stück weit hinausschieben. Egal, wie weit die Befugnisse reichen, die die Verfassung den staatlichen Organen zur Verfügung stellt, stets sind Gefährdungslagen vorstellbar, denen mit den konstitutionellen Möglichkeiten nicht beizukommen ist. Selbst bei unbeschränkten Diktaturvollmachten des obersten Organs zur Rettung des Staates ist ein Staatsnotstand noch möglich, wenn der Organwalter nicht die rechte Person am Platz ist.

Wer einem überverfassungsgesetzlichen Staatsnotstand das Wort redet, der schließt somit von Fakten auf Normen, der münzt das festgestellte Ungenügen der Mittel in eine Ermächtigung um, die einem (die Lücke zwischen normativ Erlaubtem und empirisch Nötigem schließenden)

³⁸¹ Der Struktur nach handelt es sich um nichts anderes als um eine Anwendung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes. Während dieser Grundsatz bei den Grundrechten (wie auch im Polizeirecht) dazu dient, um den Einsatz staatlicher Macht auf das zur Gefahrenabwehr Unabdingbare und Angemessene zu beschränken, wird er im Staatsorganisationsrecht (wie auch im Strafrecht) herangezogen, um lückenhafte Befugnisse (Rechtfertigungsgründe) auf das zur Gefahrenabwehr Notwendige zu erweitern.

³⁸² *Torsten Stein*, Grundrechte im Ausnahmezustand, in: Merten/Papier (Hrsg), Handbuch der Grundrechte in Deutschland und Europa Bd I, 2004, § 24 Rz 3; ähnlich *Ernst-Wolfgang Böckenförde*, Der verdrängte Ausnahmezustand, NJW 1978, 1881 (1885); *Konrad Hesse*, Ausnahmezustand und Grundgesetz, DÖV 1955, 741 (742); *ders.*, Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 1967, 262; *Carl Schmitt*, Die Diktatur des Reichspräsidenten nach Art. 48 der Reichsverfassung, VVDStRL 1 (1924), 63 (83 f); *Meinhard Schröder*, Staatsrecht an den Grenzen des Rechtsstaates, AöR 103 (1978, 121 (132 f)); *Klaus Stern*, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland Bd II, 1980, 1295. Ebenso im Ansatz *András Jakab*, Das Grunddilemma und die Natur des Staatsnotstandes, Kritische Justiz 38 (2005), 323 (323).

³⁸³ Vgl *Herbert Krüger*, Allgemeine Staatslehre, 1964, 31: „Notrecht impliziert seinem Begriffe nach den Rückgriff auf das natürliche Recht gegen das positive Gesetz.“

„Ausnahmebefugten“ zu befehlen und zu zwingen erlaubt.³⁸⁴ Das läuft auf das Überspielen aller verfassungsrechtlichen Begrenzungen in der Krise und damit letzten Endes auf die Negation des Verfassungsrechts insgesamt hinaus.³⁸⁵

Im positivistisch geprägten Österreich hat ein solches extrakonstitutionelles Notstandsrecht des Staates nicht Fuß zu fassen vermocht. Die Rechtsprechung hat sich nie auf diesen Topos berufen, und die Lehre betont im Anschluss an die klassischen Ablehnungen durch *Georg Jellinek*³⁸⁶, *Hans Kelsen*³⁸⁷ und *Adolf Merkel*³⁸⁸ in seltener Einmütigkeit, dass auch die Notstandsbefugnisse des Staates aus der Verfassung abgeleitet werden müssen.³⁸⁹ Eine einzige Ausnahme gibt es, die diese Regel bestätigt: *Stephan Verosta* trat in einem 1958 publizierten Aufsatz für ein gewohnheitsrechtliches und naturrechtliches Notrecht ein, das über die von ihm als „Ausnahmerecht“ bezeichneten positivgesetzlichen Notrechte hinausreicht.³⁹⁰ Sein Beitrag ist jedoch auf keine Resonanz gestoßen.³⁹¹ Ein Grund mag darin gelegen sein, dass es sich um ein Gutachten aus dem Jahr 1933 handelte, das „nicht ohne bezug auf die damalige innerpolitische und verfassungsrechtliche Lage der Republik Österreich“ geschrieben wurde.³⁹² Eine zweite Ursache ist darin zu suchen, dass um die Verankerung von Notstandsbefugnissen in der Verfassung im Jahre 1929 zwischen der Regierung und dem Parlament intensiv gerungen worden war. Die damals mühsam erzielten Kompromisse bilden die Basis, auf der die Republik nach 1945 wieder aufgebaut wurde. Sollten diese Kompromisse irgendwelche „Lücken“ aufweisen, dann sind sie im Zweifel bewusst und gewollt. Die Verfassungsrechtslehre lehnt es deshalb mit vollem Recht ab, sich mit der Entwicklung eines überverfassungsrechtlichen Notstandsrechts über den Verfassungsgesetzgeber zu erheben. In einem Verfassungsstaat bleibt kein Platz für eine Staatsraison, von der die Verfassung nichts weiß.

c) Begriffsbildungen in Österreich

Diese Ablehnung zwingt allerdings zu einer anderen Begriffsbildung. Zwei Wege sind in der Literatur bislang eingeschlagen worden.

Die wohl herrschende Auffassung differenziert zwischen der Normallage und der Ausnahmesituation. So verstanden, stellt Staatsnotstand eine in hohem Maße gefährliche Situation dar, deren Überwindung bestimmte Maßnahmen erforderlich macht, die mit den normalerweise

³⁸⁴ Wirkmächtig *Carl Schmitt*, der einerseits darauf insistiert, dass alle „Normen nur für normale Situationen gelten“ (Legalität und Legitimität, 1932, zitiert nach: *ders*, Verfassungsrechtliche Aufsätze aus den Jahren 1924–1954, 1958, 263 [321]), andererseits aber davon ausgeht, dass erst im Ausnahmezustand „das Recht seine wahre Natur offenbart“ (*ders*, Die Diktatur², 1928, IX).

³⁸⁵ *Jens Kersten*, Ausnahmezustand? JuS 2016, 193 (194).

³⁸⁶ *Georg Jellinek*, Allgemeine Staatslehre³, 1914, 359: „Um eklatante Verletzungen der Staatsordnung zu beschönigen, hat man die Kategorie des Staatsnotrechtes angewendet, die doch nur ein anderer Ausdruck für den Satz ist, daß Macht vor Recht geht.“

³⁸⁷ *Hans Kelsen*, Allgemeine Staatslehre, 1925, 157: „Hinter der treuherzigen Versicherung, daß der Staat ‚leben‘ müsse, verbirgt sich meist nur der rücksichtslose Wille, daß der Staat so leben müsse, wie es diejenigen für richtig halten, die sich zur Rechtfertigung eines ‚Staatsnotrechtes‘ bedienen.“

³⁸⁸ *Adolf Merkel*, Allgemeines Verwaltungsrecht, 1927, 167: „Das Staatsnotrecht ist, wie man sieht, ein von der Rechtswissenschaft der Verwaltung beigestelltes Ventil für Bedürfnisse, denen das Recht nicht Rechnung trägt.“

³⁸⁹ *Friedrich Kojas*, Staatsnotstand und Notstandsrecht, Der Staatsbürger 1963, Folge 19, 2 (4); *ders*, Der Staatsnotstand als Rechtsbegriff, 1979, 8 ff; *Mathis Fister*, Staatsnotstandsrecht in Österreich, in: Zwitter (Hrsg), Notstand und Recht, 2012, 160 (162).

³⁹⁰ *Stephan Verosta*, Das Staatsnotstandsrecht, ZöR 9 (1958/59), 463 (465 ff).

³⁹¹ Ablehnung bei *Koja*, Staatsnotstand (FN 389) 11 ff.

³⁹² *Verosta*, ZöR 9 (1958/59), 463 FN *.

vorgesehenen Mitteln nicht bewerkstelligt werden können.³⁹³ Kurzum: Staatsnotstandsrecht ist das verfassungsrechtliche Ausnahmerecht für den Notstandsfall.³⁹⁴

Ein zweiter Ansatz qualifiziert den Staatsnotstand als besondere Gefahr, die das Parlament in der gebotenen Eile nicht abwenden kann oder nicht abwenden will, sohin als Situation, in der ein anderes Organ einspringen muss, naturgemäß ein solches der Verwaltung.³⁹⁵

Beide Begriffsbildungen sind möglich, sie haben aber ihre Tücken. Die erste Definition scheidet, noch immer dem metarechtlichen Ausnahmedenken verhaftet bleibend, das „Normale“ aus und damit auch die Institutionen, die nicht erst in der Ausnahmesituation geschaffen werden können.³⁹⁶ Die zweite Definition läuft Gefahr, das Thema auf die „Notrechte der Verwaltung“ zu verkürzen. Ich setze daher mit meinem eigenen Verständnis etwas weiter an. Der Begriff Staatsnotstand soll alle Krisensituationen umfassen, in die die Republik geraten kann, von der nicht bloß einzelne, sondern viele oder alle ihrer Bürgerinnen und Bürger betroffen sind. Staatsnotstandsrecht ist somit Verfassungs- und Verwaltungsrecht, das die Bewältigung solcher Krisen zum Ziel hat, nicht erst in der Ausnahmesituation, sondern als Recht für den kollektiven Notfall bereits in der Normallage.

d) Unzufriedenheit mit dem geltenden Notstandsrecht

Dieses Recht für den kollektiven Notfall hat unter Juristen keinen guten Ruf. Folgt man der gängigen Einschätzung, dann hat Österreich keine Notstandsverfassung, die diesen Namen auch verdiente. Die Bundesverfassung enthalte nur ein verstreut geregeltes Stückwerk an Maßnahmen,³⁹⁷ und diese seien zudem dermaßen dünn gesät, „daß man – um eine Krise zu meistern und ‚den Staat zu retten‘ – im Ernstfall wohl den Schritt in die Illegalität tun müßte“.³⁹⁸ Vor allem am Herzstück der einschlägigen Regelungen lassen die Kommentatoren kein gutes Haar: Das Notverordnungsrecht des Bundespräsidenten nach Art 18 Abs 3 bis 5 B-VG gilt als praktisch nicht handhabbar,³⁹⁹ als „mit organisatorischen Sicherungen und zeitlichen

³⁹³ *Friedrich Kojas*, Staatsnotstand als Rechtsbegriff (Vortragsbericht), ÖJZ 1975, 209 (210); *ders.*, Staatsnotstand (FN 389) 18; *Christian Brünner*, Staatsnotstand, in: Klose/Mantl/Zsifkovits (Hrsg), Katholisches Soziallexikon, 1980, Sp 2924 (2924); *Mathis Fister*, Die Notstandsverfassung vor neuen Herausforderungen – Gebietskörperschaften im wirtschaftlichen Notstand, in: Holoubek/Martin/Schwarzer (Hrsg), Die Zukunft der Verfassung – Die Verfassung der Zukunft? FS Korinek, 2010, 239 (240); *Willibald Liehr*, Art 97 Abs 3 und 4 B-VG, in: Korinek/Holoubek ua (Hrsg), Österreichisches Bundesverfassungsrecht, 4. Lfg 2001, Rz 2.

³⁹⁴ Ebenso für Deutschland *Eckart Klein*, Innerer Staatsnotstand, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg), Handbuch des Staatsrechts Bd XII³, 2014, § 280 Rz 1. Für eine Zusammenfassung und Kategorisierung der deutschen Positionen vgl *Jakab*, Kritische Justiz 38 (2005), 329 ff.

³⁹⁵ *Adolf Merkl*, Die ständisch-autoritäre Verfassung Österreichs, 1935, 110; *Bernhard Raschauer*, Art 18 Abs 3 bis 5 B-VG, in: Korinek/Holoubek ua (Hrsg), Österreichisches Bundesverfassungsrecht, 6. Lfg 2003, Rz 2.

³⁹⁶ Außerdem nimmt sie beträchtliche Unschärfen in Kauf: vgl *Kersten*, JuS 2016, 194.

³⁹⁷ *Felix Ermacora*, Österreichische Verfassungslehre, 1998, 374; ähnlich *Friedrich Kojas*, Haben wir eine Notstandsverfassung? Der Staatsbürger 1980, 85, 90, 95, 99 (85): „weder in systematischer Hinsicht geschlossen noch in inhaltlicher Hinsicht lückenlos“; *Fister*, Staatsnotstandsrecht (FN 389) 162: „Zersplitterung und mangelnde[r] Kohärenz“.

³⁹⁸ *Kojas*, ÖJZ 1975, 209; ähnlich kritisch *Fister*, Notstandsverfassung (FN 393) 243.

³⁹⁹ *Manfried Welan*, Das österreichische Staatsoberhaupt. Aufwertung oder Abwertung?²³, 1997, 66 („geradezu undurchführbar“), 67 („kaum handhabbar“); weiters *Peter Pernthaler*, Das Staatsoberhaupt in der parlamentarischen Demokratie, VVDStRL 25 (1967), 95 (135), der eine völlige Lähmung der Aktivitäten des Bundespräsidenten feststellt.

Befristungen in fast grotesker Weise überladen⁴⁰⁰ und als inhaltlich dermaßen begrenzt, dass „ein Notstand kaum an der Wurzel geheilt werden könnte“⁴⁰¹.

Trifft diese rechtspolitische Einschätzung zu? Bevor ich am Schluss dieses Beitrags eine Antwort versuche, will ich im folgenden Überblick erörtern, mit welchen Krisenszenarien das B-VG rechnet, welche Instrumente es zur Krisenbewältigung bereithält und welche Mittel es den handelnden Organen versagt. In meiner Darstellung des Krisenmanagements der Verfassung gehe ich in drei Schritten vor.⁴⁰² Zunächst skizziere ich in groben Strichen die Rahmenbedingungen der Krisenbewältigung und stelle dabei eine statische Bereichsbetrachtung an, die am Krisentyp ansetzt (2.). Es folgt ein Abschnitt über die für den Krisenausbruch vorgesehenen besonderen Instrumente, in dem ich eine Querschnittsbetrachtung versuche, die nach typischen Problemen gegliedert ist (3.). Schließlich nehme ich das allgemeine Organisationsrecht in den Blick, um es darauf zu befragen, welche Möglichkeiten es für den Fall des Versagens der obersten Organ bereithält, und ich komme am Ende dieser dynamischen Betrachtung nochmals auf die sogenannte „Notverordnungsermächtigung“ des Art 18 Abs 3 bis 5 B-VG zurück (4.).

2. Rahmenbedingungen der Krisenbewältigung

Seit es Verfassungen gibt, nehmen sie auf Krisen des Gemeinwesens Bedacht und sind sie um deren Bewältigung bemüht. Schon die erste moderne Verfassung auf dem europäischen Kontinent, die Verfassung Polens vom 3. Mai 1791, zählt Konstellationen auf, für die besondere Regeln gelten: erstens völkerrechtliche Ausnahmesituationen, „insonderheit bei einem benachbarten Kriege“, zweitens innere Unruhen, „die dem Lande mit einer Revolution, oder mit Collisionen zwischen Magistraturen drohen“, drittens die „augenscheinliche Gefahr einer allgemeinen Hungersnot“, viertens die „Verwaisung des Vaterlandes“ durch Tod oder Krankheit des Königs. In diesen Konstellationen war der Reichsfeldmarschall verpflichtet, den Reichstag einzuberufen, und zwar auch und gerade dann, „wenn der König hingegen sich weigern sollte, ihn zu berufen“.⁴⁰³

Die Welt ist seither komplexer geworden, aber im Großen und Ganzen passt das Schema noch immer.⁴⁰⁴ Vier Szenarien sind es, auf die die meisten Verfassungen in der einen oder anderen Weise Bezug nehmen:

1. die Bedrohung von außen durch Krieg;
2. Gefährdungen der inneren Sicherheit, sei es durch Aufstand oder durch Aufruhr;

⁴⁰⁰ Peter Pernthaler, *Umfassende Landesverteidigung*, 1970, 118.

⁴⁰¹ Ermacora, *Verfassungslehre* (FN 397) 375; schärfer Pernthaler, *Landesverteidigung* (FN 400) 119, der gar „eine Gefahr für die verfassungsmäßige Ordnung“ sieht und „logische Inkonzsequenz“ bemängelt.

⁴⁰² Andere Gliederungen bei Kojá, *Staatsnotstand* (FN 389) 32, und Fister, *Staatsnotstandsrecht* (FN 389) 162 f, die der Typologie Zuständigkeitsübertragungen – Verfahrenserleichterungen – inhaltliche Veränderungen folgen.

⁴⁰³ Verfassung Polens vom 3. Mai 1791, zitiert nach: Hinnerk Wißmann (Hrsg), *Europäische Verfassungen 1789–1990*, 2015, 14 (23).

⁴⁰⁴ Für begriffliche Überlegungen und rechtsvergleichende Übersichten vgl Kojá, *Staatsnotstand* (FN 389) 18 ff, 26 ff; 36 ff; Stein, *Ausnahmestand* (FN 382) Rz 32 ff, 78 ff; Oren Gross/*Fionnuala Ní Aoláin*, *Law in Times of Crisis. Emergency Powers in Theory and Practice*, 2006, 35 ff, 171 ff.

3. Naturereignisse oder sonstige Fälle höherer Gewalt mit katastrophalen Folgen;
4. sonstige Krisen wirtschaftlicher, sozialer oder humanitärer Art, die in aller Regel Versorgungskrisen sind.

a) Krieg

Die Ausnahmesituation Krieg ist in der Bundesverfassung am intensivsten verarbeitet. Die einschlägigen Regelungen sind dermaßen dicht, dass man sie zu Recht als Wehrverfassung anspricht,⁴⁰⁵ und sie erscheinen als dermaßen selbstverständlich, dass sie bei Erörterung des Staatsnotstandsrechts nicht selten unter den Tisch fallen. Hier genügt es, sie in aller Kürze in Erinnerung zu rufen.

Die Verfassung konzentriert die Zuständigkeiten beim Bund,⁴⁰⁶ und sie richtet mit dem Bundesheer einen Organkomplex ein, der die militärische Landesverteidigung zur Aufgabe hat.⁴⁰⁷ Eine Staatszielbestimmung über die umfassende Landesverteidigung in Art 9a Abs 1 und 3 B-VG soll sicherstellen, dass neben der militärischen Dimension der Landesverteidigung auch ihre geistigen, zivilen und wirtschaftlichen Aspekte berücksichtigt werden.⁴⁰⁸ Die in Art 9a Abs 3 B-VG verankerte allgemeine Wehrpflicht aller männlichen Staatsbürger sichert das Milizsystem ab,⁴⁰⁹ und Regelungen über Oberbefehl, Verfügungsbefugnis und Befehlsgewalt in Art 80 B-VG sorgen dafür, dass das Heer der zivilen Gewalt untergeordnet bleibt.⁴¹⁰

Außerdem verlangt Art 38 B-VG, dass die Entscheidung über den Krieg in der Bundesversammlung gefällt wird, also nicht von der Exekutive allein.⁴¹¹ In Form der Kriegserklärung ist dafür außerdem ein Sprechakt vorgesehen, der den Zustandswechsel vom Frieden zum Krieg sichtbar macht.⁴¹² Folge ist unter anderem, dass wieder eine Militärgerichtsbarkeit eingerichtet werden darf, die in Friedenszeiten durch Art 84 B-VG aufgehoben ist.⁴¹³

In der Wehrverfassung ist somit von allen drei Gewalten die Rede, die Einflussnahmen auf das Heer sind zwischen Parlament, Präsident, Regierung und Minister penibel aufgeteilt.

b) Aufstand und Aufruhr

Die zweite klassische Bedrohung des Staates ist die seiner inneren Sicherheit. Traditionell werden zwei Formen unterschieden: einerseits das Attentat auf ein oberstes Organ, der Staats-

⁴⁰⁵ Ludwig K. Adamovich/Bernd-Christian Funk/Gerhart Holzinger/Stefan Leo Frank, Österreichisches Staatsrecht Bd 23, 2014, Rz 33.001 ff.

⁴⁰⁶ Art 10 Abs 1 Z 15 und Art 102 Abs 2 B-VG. Dazu Michael Truppe, Art 10 Abs 1 Z 15 B-VG, in: Kneihs/Lienbacher (Hrsg), Rill-Schäffer-Kommentar Bundesverfassungsrecht, 12. Lfg 2013, Rz 2 ff.

⁴⁰⁷ Art 79 B-VG.

⁴⁰⁸ Impulsgebend Pernthaler, Landesverteidigung (FN 400) 2 ff.

⁴⁰⁹ Dazu Michael Truppe, Art 79 B-VG, in: Kneihs/Lienbacher (Hrsg), Rill-Schäffer-Kommentar Bundesverfassungsrecht, 9. Lfg 2012, Rz 14 ff; Michael Schilchegger, Verfassungsrechtliche Grenzen einer Heeresreduktion, ÖJZ 2011, 305 (309 f).

⁴¹⁰ Fister, Staatsnotstandsrecht (FN 389) 171.

⁴¹¹ Vgl Pernthaler, Landesverteidigung (FN 400) 6 f, der weiters auf die bundesstaatliche Bedeutung der Beschlussfassung in der Bundesversammlung aufmerksam macht.

⁴¹² Meinrad Handstanger, Art 84 B-VG, in: Korinek/Holoubek ua (Hrsg), Österreichisches Bundesverfassungsrecht, 3. Lfg 2000, Rz 21.

⁴¹³ Kojas, Staatsnotstand (FN 389) 55.

streich oder Aufstand, die die Entmachtung der Herrschaftsträger bzw die Übernahme der Macht zum Zweck haben, andererseits Aufruhr und Terror, die auf Einschüchterung und Destabilisierung abzielen.

Auch für die Gefährdung der inneren Sicherheit existieren verfassungsrechtliche Regelungen, sie sind aber weniger spezifisch und weniger dicht. Der „Schutz der verfassungsmäßigen Einrichtungen und ihrer Handlungsfähigkeit sowie der demokratischen Freiheiten der Einwohner“ und „die Aufrechterhaltung der Ordnung und Sicherheit im Inneren überhaupt“ – so die verfassungsrechtliche Diktion in Art 79 Abs 2 Z 1 B-VG – ressortieren zur allgemeinen Sicherheitspolizei, für die wiederum der Bund in Gesetzgebung und Vollziehung zuständig ist.⁴¹⁴ Mit den Sicherheitsbehörden ist ebenfalls ein Organkomplex vorgesehen, der in seinen Grundzügen in der Verfassung geregelt ist.⁴¹⁵ Die näheren Bestimmungen, sowohl die Organisation als auch die Aufgaben und Befugnisse betreffend, finden sich im Sicherheitspolizeigesetz⁴¹⁶ und neuerdings im Polizeilichen Staatsschutzgesetz⁴¹⁷. In letzterwähntem Gesetz werden jene besonderen Bedrohungen, die dem „Staat“ insgesamt gelten, im Begriff des verfassungsgefährdenden Angriffs⁴¹⁸ konkretisiert. Wie die Definition des gefährlichen Angriffs in § 16 Abs 2 SPG, der er nachgebildet ist, ist er strafrechtsakzessorisch konzipiert und im internationalen Vergleich von bemerkenswerter Trennschärfe.

Sodann fällt auf, dass die Bundesverfassung mit den Wachkörpern auch jene Durchsetzungsapparate regelt, die als uniformierte, bewaffnete oder sonst nach militärischem Muster eingerichtete Formationen besonders effektiv sind, und sie – sieht man von den Gemeindefachkörpern einmal ab – weitgehend beim Bund konzentriert.⁴¹⁹

Die Details können hier auf sich beruhen, drei Punkte scheinen jedoch des Bemerkens wert. Erstens kommt die Abwehr von Bedrohungen der inneren Sicherheit durch die Sicherheitspolizei⁴²⁰ ohne verfassungsrechtliche Sonderermächtigungen aus. Das war lange Zeit anders: Vor Erlassung des SPG musste die Abwehr solcher Bedrohungen auf Art II § 4 Abs 2 Übergangsgesetz 1929⁴²¹ gestützt werden, der ein verfassungsunmittelbares Notverordnungsrecht vorsah, das vom VfGH in ständiger Rechtsprechung auf die Erlassung von Maßnahmen erstreckt⁴²² und von der Lehre als integraler Bestandteil der Notstandsverfassung betrachtet⁴²³ wurde.

⁴¹⁴ Art 10 Abs 1 Z 7 B-VG.

⁴¹⁵ Art 78a bis 78c B-VG.

⁴¹⁶ Bundesgesetz über die Organisation, Aufgaben und Befugnisse der allgemeinen Sicherheitspolizei (SPG), BGBl I 1991/566 idF BGBl I 2016/61.

⁴¹⁷ Bundesgesetz über die Organisation, Aufgaben und Befugnisse des polizeilichen Staatsschutzes (PStSG), BGBl I 2016/5.

⁴¹⁸ Vgl § 6 Abs 2 PStSG.

⁴¹⁹ Vgl Art 10 Abs 1 Z 14 B-VG, der nicht nur die „Organisation und Führung der Bundespolizei“ in Gesetzgebung und Vollziehung dem Bund zuweist, sondern diesem auch die „Regelung der Errichtung und der Organisation sonstiger Wachkörper mit Ausnahme der Gemeindefachkörper“ vorbehält. Nachdem der Bund von dieser Zuständigkeit keinen Gebrauch gemacht hat, ist den Ländern die Errichtung eigener Wachkörper verwehrt. Für Wien schließt Art 78d Abs 2 B-VG die Errichtung eines Gemeindefachkörpers aus.

⁴²⁰ Zur Mitwirkung des Bundesheeres vgl unten III. 1.

⁴²¹ Bundesverfassungsgesetz vom 7. Dezember 1929, betreffend Übergangsbestimmungen zur Zweiten Bundes-Verfassungsnovelle, BGBl 1929/393.

⁴²² VfSlg 3447/1958, 8928/1980, 9231/1981. Kritisch *Manfred Nowak*, Rechtsprobleme des Polizeieinsatzes in der Hainburger Au, ZfV 1985, 373 (377 mwN).

⁴²³ *Ulrich Scheuner*, Die Reform der österreichischen Bundesverfassung vom Jahre 1929, ZaöRV 2 (1930), 226 (243); *Koja*, Staatsnotstand (FN 389) 57.

Zweitens sind ebenso wie beim Bundesheer die Grundzüge der Einrichtung der Sicherheits-exekutive in der Verfassung selbst geregelt, der Abbau von verfassungsunmittelbarem Funktionsrecht wurde also durch Erlassung einschlägigen Organisationsrechts kompensiert. Drittens kommen die einschlägigen Bestimmungen ohne förmlichen Ausnahmezustand aus.

c) Katastrophen

Drittes Feld sind die Katastrophen – also Naturereignisse, Brände, Technikversagen, Störfälle in Anlagen oder sonstige Unglücksfälle außergewöhnlichen Ausmaßes. Die Kompetenz zu ihrer Bekämpfung liegt überwiegend bei den Ländern⁴²⁴ mit der Konsequenz, dass sich die einschlägigen Regelungen voneinander unterscheiden. Den Rechtsordnungen aller Länder ist jedoch gemeinsam, dass neben den Landesbehörden auch die Feuerwehren, die Wachkörper und die Bürger in die Abwehr der Katastrophen einbezogen werden. Außerdem ist mitunter vorgesehen, die Katastrophe mit förmlichem Akt auszurufen, um die Bevölkerung über das Unglück zu informieren und zugleich klarzustellen, dass nunmehr besondere Pflichten greifen.⁴²⁵ Auf Bundesebene fällt neben den Zuständigkeiten für das Verkehrswesen jene für das Gesundheitswesen ins Gewicht, die die Epidemien- und Seuchenbekämpfung trägt.⁴²⁶ Außerdem hat der Bund mit einer Reihe von Staaten Abkommen über die gegenseitige Hilfeleistung abgeschlossen.⁴²⁷

d) Versorgungskrisen

Die vierte und letzte Kategorie bildet eine Restkategorie für sonstige Krisen wirtschaftlicher, sozialer oder humanitärer Natur, denen gemeinsam ist, dass es sich um logistische Krisen handelt, in denen die Versorgung mit grundlegenden Gütern – Lebensmittel, Wasser, Energie, Unterkunft – gefährdet ist.

Die Zuständigkeit, gegen solche Krisen Vorkehrungen zu treffen und oder sie nach ihrem Eintritt zu bekämpfen, folgt nach dem Adhäsionsprinzip der Zuständigkeit zur Regelung der betreffenden Angelegenheit. Zu dieser Regel gibt es jedoch eine Reihe von Ausnahmen. Die prominenteste findet sich im sogenannten Kriegsfolgentatbestand: Nach Art 10 Abs 1 Z 15 B-VG verfügt der Bund über die Zuständigkeit, „aus Anlass eines Krieges oder im Gefolge eines solchen zur Sicherung der einheitlichen Führung der Wirtschaft notwendig erscheinende Maßnahmen, insbesondere auch hinsichtlich der Versorgung der Bevölkerung mit Bedarfsgegenständen“, in der Gesetzgebung zu regeln und sie in der Vollziehung zu treffen.⁴²⁸ Neben dieser allgemeinen Kompetenzgrundlage zur Bewältigung von Versorgungskrisen während oder nach dem Kriegsfall finden sich weitere Klauseln, die kasuistisch gehalten und kleinteilig zuge-

⁴²⁴ Eingehend *Josef Müllner*, Rechtliche Rahmenbedingungen der Katastrophenbekämpfung, 2016, 70 ff, 123 ff (Zusammenfassung).

⁴²⁵ Näher mwN *Müllner*, Rahmenbedingungen (FN 424) 310 ff.

⁴²⁶ *Müllner*, Rahmenbedingungen (FN 424) 81 ff.

⁴²⁷ Vgl zB BGBl 1992/489 (Deutschland), BGBl 1995/758 (Liechtenstein), BGBl III 1998/87 (Slowenien), BGBl III 2000/215 (Tschechien), BGBl III 2011/107 (Albanien), BGBl III 2013/226 (Moldawien); ferner das multilaterale Abkommen über die Zusammenarbeit bei der Vorhersage, Verhütung und Milderung von Natur- und Technologischen Katastrophen, BGBl III 2002/228.

⁴²⁸ Dazu VfSlg 1526/1947, 1983/1950, 2092/1951, 2264/1952, 3378/1958, 3735/1960, 4570/1963, 4939/1965, 7059/1973; VwSlg 8964 A/1976; *Fister*, Staatsnotstandsrecht (FN 389) 168 ff mwN.

schnitten sind.⁴²⁹ Sie erlauben es dem Bund, etwa in der Energielenkung, in der Erdölbevorratung, in der Lebensmittelbewirtschaftung oder in der Versorgungssicherung, Vorsorge zu treffen, bzw decken einschlägige gesetzliche Bestimmungen ab, deren Erlassung dem Bund nach allgemeinen Grundsätzen verwehrt wäre.⁴³⁰ Zu dieser Kategorie zählt auch das 2015 erlassene „Durchgriffs-BVG“,⁴³¹ das dem Bund die Aufteilung von hilfs- und schutzbedürftigen Fremden auf die Gemeinden und ihre Unterbringung in Bundesgebäuden oder auf Bundesliegenschaften ermöglicht, und zwar am Bau- und Raumordnungsrecht des betreffenden Landes vorbei.⁴³²

Die neuerdings⁴³³ in § 36 AsylG vorgesehene „Notverordnung“ der Bundesregierung, die im Einvernehmen mit dem Hauptausschuss des Nationalrats die Feststellung trifft, dass die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung und der Schutz der inneren Sicherheit gefährdet sind, stellt demgegenüber eine Durchführungsverordnung gemäß Art 18 Abs 2 B-VG dar, deren Erlassung die Anwendung der Sonderbestimmungen des 5. Abschnitts des AsylG zur Folge hat. Ihre Problematik liegt nicht auf verfassungsrechtlichem, sondern auf europarechtlichem Gebiet.⁴³⁴

All das lehrt: Krisen bedingen einander mitunter, insbesondere haben Krieg, Aufruhr wie Katastrophe vielfach Folgewirkungen im wirtschaftlichen oder gesundheitlichen Bereich. Umgekehrt begegnet neuerdings aber auch die Sorge, dass „humanitäre Krisen“ Bedrohungen der inneren Sicherheit nach sich ziehen könnten.

3. Verfassungsrechtliche Instrumente für außerordentliche Verhältnisse

Die Verfassung fächert nicht bloß einzelne Szenarien auf, die sie als Krisen einstuft. Sie hält auch besondere Instrumente bereit, die in der Normallage nicht zur Verfügung stehen und mit deren Hilfe jene besonderen Probleme gelöst werden sollen, die im Notfall typischerweise auftreten. Ich greife die vier wichtigsten heraus: das Ressourcenproblem (a)), das Entscheidungs-fähigkeitsproblem (b)), das Zeitproblem (c)) und das Schrankenproblem (d)).

a) Das Ressourcenproblem

Krisen kündigen sich nicht immer an, sie treten oft über Nacht auf, und ihre Bewältigung braucht Ressourcen, die rasch zur Hand sein müssen.

Das gilt in erster Linie für das Personal. Im Kriegs- wie im Katastrophenfall werden kurzfristig viele Streiter und Helfer benötigt, mehr, als im öffentlichen Dienst verfügbar sind. Die Lösung

⁴²⁹ Für eine Skizze vgl *Fister*, Notstandverfassung (FN 393) 247; *ders*, Staatsnotstandsrecht (FN 389) 188 ff.

⁴³⁰ § 1 Energielenkungsgesetz 2012, BGBl I 2013/41; § 1 Erdölbevorratungsgesetz 2012, BGBl I 2012/78 idF BGBl I 2015/163; Art I Lebensmittelbewirtschaftungsgesetz, BGBl 1996/789 idF BGBl I 2012/50; Art I Versorgungssicherungsgesetz, BGBl 1992/380 idF BGBl I 2012/50.

⁴³¹ Bundesverfassungsgesetz über die Unterbringung und Aufteilung von hilfs- und schutzbedürftigen Fremden, BGBl I 2015/120.

⁴³² Dazu *Harald Stolzlechner/Johannes Stoll*, Zur ersatzweisen Unterbringung und Aufteilung hilfs- und schutzbedürftiger Fremder durch den Bund, bbl 2016; 77 (78 ff); *Mathias Vogl*, Das BVG über die Unterbringung und Aufteilung von hilfs- und schutzbedürftigen Fremden, RFG 2016, 4.

⁴³³ BGBl I 2016/24.

⁴³⁴ Es ist unklar, wieweit Art 72 AEUV den Mitgliedstaaten Abweichungen von unionalem Sekundärrecht erlaubt; vgl *Matthias Rossi*, Art 72 AEUV, in: Calliess/Ruffert (Hrsg), EUV/AEUV⁴, 2011, Rz 4 ff; *Hans-Holger Herrfeld*, Art 72 AEUV, in: Schwarze (Hrsg), EU-Kommentar³, 2012, Rz 3 ff.

liegt in der Heranziehung von Bürgern, die mitunter verfassungsrechtlich abgesichert ist. Neben der bereits erwähnten Wehrdienstpflicht ist die Hilfeleistungspflicht im Katastrophenfall zu nennen, die die Tiroler Landesordnung enthält.⁴³⁵ Wenn es sich um die Bekämpfung innerer Unruhen oder um den Einsatz bei Naturkatastrophen handelt, braucht es überdies einschlägig geschulte Personen und nicht zuletzt auch entsprechendes Gerät. Art 79 Abs 2 B-VG erlaubt es der gesetzmäßigen zivilen Gewalt, Einheiten des Bundesheeres zu einem Assistenz-einsatz anzufordern. Außerdem ist die allgemeine Verpflichtung aller öffentlichen Organe zur Amtshilfe nach Art 22 B-VG zu nennen, die ebenfalls für eine gewisse Flexibilität sorgt, indem sie die wechselseitige Aushilfe mit Gerätschaften und mit Fachkräften ermöglicht.⁴³⁶

Neben Personal braucht Krisenbewältigung aber auch Geld, oft mehr, als für den Normalfall vorgesehen ist. Die Verfassung stellt dies in Rechnung, indem sie es in Art 51 Abs 7 Z 1 B-VG erlaubt, bei Gefahr im Verzug für unvorhersehbare und unabweisbare Mittel die Obergrenzen des Finanzrahmens wie des Budgets um 2 % zu überschreiten.⁴³⁷ Im „Verteidigungsfall“ – ein aus dem Grundgesetz importierter, dem B-VG ansonsten fremder Begriff⁴³⁸ – darf die Überschreitung, soweit die Mittel für Zwecke der umfassenden Landesverteidigung unabweislich sind, gemäß Art 51 Abs 7 Z 2 B-VG bis zu 10 % betragen. Hier wie dort ist eine Verordnung der Bundesregierung erforderlich, die hiezu des Einvernehmens mit dem Budgetausschuss des Nationalrats bedarf.⁴³⁹ Die steiermärkische Landesverfassung enthält eine ähnliche Bestimmung, die auf humanitäre Krisen explizit Bezug nimmt.⁴⁴⁰

b) Das Entscheidungsfähigkeitsproblem

Ein weiteres Problem in der Krise besteht darin, dass die nötigen Entscheidungen nicht getroffen werden können. Wenn es drunter und drüber geht, fallen manche Organwalter aus, andere gelangen nicht mehr ins Amt, Kollegialorgane finden nicht zusammen, und bestimmte Orte kommen für eine Zusammenkunft nicht mehr in Frage, weil es an ihnen zu unsicher ist.

Die Verfassung trifft dagegen eine ganze Reihe von Vorkehrungen. In erster Linie sind die Vertretungsregelungen für die obersten Organe der Vollziehung⁴⁴¹ zu nennen, in zweiter Linie die Möglichkeiten, gemäß Art 5 Abs 2 B-VG ihren Sitz aus Wien an einen anderen Ort des Bundesgebiets zu verlegen und gemäß Art 25 Abs 2 B-VG den Nationalrat an einen solchen anderen Ort einzuberufen⁴⁴² – mit der Folge, dass nach Art 36 Abs 3 B-VG auch der Bundesrat und nach Art 38 B-VG auch die Bundesversammlung an diesem Ort zusammenzutreten haben. Die

⁴³⁵ Vgl Art 14 Tir LO, LGBl 1988/61 idF LGBl 2015/61.

⁴³⁶ Vgl *Ewald Wiederin*, Art 22 B-VG, in: Korinek/Holoubek ua (Hrsg), Österreichisches Bundesverfassungsrecht, 1. Lfg 1999, Rz 43.

⁴³⁷ Eingehend *Karl Stöger*, Art 51 B-VG, in: Kneihls/Lienbacher (Hrsg), Rill-Schäffer-Kommentar Bundesverfassungsrecht, 6. Lfg 2010, Rz 98 ff.

⁴³⁸ Zu seinem Inhalt *Stöger*, Art 51 B-VG (FN 437) Rz 102.

⁴³⁹ Bei Überschreitungen wegen Gefahr im Verzug gilt das Einvernehmen als hergestellt, wenn der Ausschuss innerhalb von zwei Wochen keine Entscheidung trifft. Für kriegsbedingte Überschreitungen greift keine solche Vermutung.

⁴⁴⁰ Vgl Art 19a Abs 5 Stmk L-VG, LGBl 2010/77 idF LGBl 2015/109.

⁴⁴¹ Vgl Art 64, 73, 124 B-VG.

⁴⁴² Dazu *Fister*, Staatsnotstandsrecht (FN 389) 176 f, der jedoch über das Ziel hinausschießt, wenn er in „baugesetzkonformer“ Auslegung eine Verpflichtung zur Sitzverlegung annimmt. Zum Verhältnis zwischen Art 5 Abs 2 und Art 25 Abs 2 B-VG näher *Richard Ball/Salomon Wolf*, Betrachtungen zur novellierten Bundesverfassung, Gerichts-Zeitung 1930, 121 (121).

Landesverfassungen enthalten vergleichbare Regelungen über die Möglichkeit der Verlegung des Sitzes des Landtages und der Landesregierung,⁴⁴³ und manche sehen für die Dauer außerordentlicher Verhältnisse die Möglichkeit der Verschiebung von Wahlen vor.⁴⁴⁴

Weiters ist bei Gefahr im Verzug das Bundesheer gemäß Art 79 Abs 5 B-VG befugt, selbständig einzuschreiten und Assistenzsätze durchzuführen, sofern die zuständigen Behörden durch höhere Gewalt gehindert sind, seine Hilfe anzufordern.⁴⁴⁵ Über eine vergleichbare Befugnis zur sofortigen Erlassung von Maßnahmen in Angelegenheiten der unmittelbaren Bundesverwaltung verfügt nach Art 102 Abs 5 B-VG der Landeshauptmann, sofern die obersten Organe der Verwaltung des Bundes wegen höherer Gewalt dazu außerstande sind.⁴⁴⁶ Schließlich und endlich: Wenn der Nationalrat oder die Landtage nicht versammelt oder durch höhere Gewalt in ihrer Tätigkeit behindert sind, können Notverordnungen erlassen werden.⁴⁴⁷ Darauf wird zurückzukommen sein.

c) Das Zeitproblem

Mitunter wären Entscheidungen des zuständigen Organs zwar möglich, man müsste aber zuwarten, und dann wäre es schon zu spät. Auf dieses Zeitproblem antworten Regelungen auf Verfassungsebene, die das Einspringen eines anderen Organs vorsehen, solange das zuständige nicht zur Stelle ist. Hierher gehört die erste allgemeine Hilfeleistungspflicht, die die Sicherheitsbehörden zu stellvertretender Verwaltungspolizei verpflichtet und ihnen damit Katastrophen- und Krisenbekämpfung erlaubt, solange die zuständige Behörde nicht einschreitet.⁴⁴⁸ Ein weiterer Fall ist die Ermächtigung des Bundespräsidenten und der Landesregierung zur Ersatzgesetzgebung im Wege von Notverordnungen, sofern der Nationalrat oder der Landtag nicht mehr rechtzeitig zusammentreten kann. Aus dem Landesrecht zu nennen sind ferner Klauseln in den Verfassungen Burgenlands, Niederösterreichs und Tirols, die Volksabstimmungen über Gesetzesbeschlüsse ausschließen, soweit sie „zur Abwehr von Schäden in Katastrophenfällen und bei Seuchen oder zur Beseitigung von Notlagen sowie zur Abwehr schwerwiegender volkswirtschaftlicher Schäden“⁴⁴⁹ gefasst wurden.

⁴⁴³ Vgl Art 7 Abs 2 Bgld L-VG, LGBL 1981/42 idF LGBL 2014/64; Art 13 Abs 2 K-LVG, LGBL 1996/85 idF LGBL 2016/28; Art 5 Abs 5 NÖ LV, LGBL 0001-21; Art 17 Abs 2 Oö L-VG, LGBL 1991/122 idF LGBL 2015/41; Art 12 Abs 2, 34 Abs 8 Sbg L-VG, LGBL 1999/25 idF LGBL 2016/40; Art 4, 11 Abs 2 Stmk L-VG; Art 16 Abs 2 Tir LO; Art 14 Abs 1 VlbG LV, LGBL 1999/9 idF 2015/38. Dazu *Friedrich Kojas*, Das Verfassungsrecht der österreichischen Bundesländer², 1988, 106 f; *Wolfgang Pesendorfer*, Der Landeshauptmann, 1986, 228.

⁴⁴⁴ Art 14 Abs 2 und 3 VlbG LV. Einzelne Landtagswahlordnungen sehen weitere Notmaßnahmen (wie zB die Durchführung einer Wahl außerhalb des Wahlkreises und die unmittelbare Einsendung der Stimmzettel an die Landeswahlbehörden) vor: vgl § 89 Bgld Landtagswahlordnung 1995, LGBL 1996/4 idF LGBL 2014/64; § 112 NÖ Landtagswahlordnung, LGBL 0300 idF LGBL 2015/96, § 78 Oö Landtagswahlordnung, LGBL 1997/48 idF LGBL 2015/13; § 108 Stmk LTWO, LGBL 2004/45 idF LGBL 2014/98; § 72 VlbG Landtagswahlgesetz, LGBL 1988/60 idF LGBL 2014/21.

⁴⁴⁵ Näher *Truppe*, Art 79 B-VG (FN 409), Rz 43 f, und *Fister*, Staatsnotstandsrecht (FN 389) 171.

⁴⁴⁶ Dazu eingehend *Gerhart Holzinger*, Die Notstandskompetenz des Landeshauptmannes im Sinne der B-VG-Novelle 1984, oJ [1988], 8 ff; vgl weiters *Bernhard Raschauer*, Art 102 B-VG, in: Korinek/Holoubek ua (Hrsg), Österreichisches Bundesverfassungsrecht, 4. Lfg 2001, Rz 96 ff, sowie *Peter Bußjäger*, Art 102 B-VG, in: Kneihls/Lienbacher (Hrsg), Rill-Schäffer-Kommentar Bundesverfassungsrecht, 14. Lfg 2014, Rz 27 f.

⁴⁴⁷ Art 18 Abs 3, 97 Abs 3 B-VG; Art 50 Abs 2-4 Bgld L-VG; Art 39 K-LVG; Art 49 Oö L-VG, Art 41 Sbg L-VG, Art 42 Stmk L-VG, Art 53 Tir LO.

⁴⁴⁸ Art 78a Abs 2 B-VG.

⁴⁴⁹ So übereinstimmend Art 33 Abs 2 Z 1 Bgld LV und Art 27 Abs 2 Z 1 NÖ LV; etwas enger Art 39 Abs 2 Tir LO.

d) Das Schrankenproblem

Bleibt ein viertes, heikleres Problem: Die erlaubten Mittel helfen nicht, und jene Maßnahmen, mit denen man der Bedrohung Herr werden könnte, sind ihrem Inhalt nach rechtlich verboten.

Die klassische Antwort auf dieses Schrankenproblem liegt in der Einräumung einer Befugnis an die einfache Gesetzgebung oder an die Verwaltung, bestimmte Grundrechte im Notstandsfall zu suspendieren. Die EMRK lässt dies zu: Nach ihrem Art 15 kann jeder Mitgliedstaat im Fall eines Krieges oder eines anderen öffentlichen Notstandes, der das Leben der Nation bedroht, die Verpflichtungen aus der Konvention im unbedingt erforderlichen Umfang außer Kraft setzen. Über diese Möglichkeit verfügt in meinen Augen auch Österreich, sie wird durch Art 53 EMRK nicht in Frage gestellt.⁴⁵⁰ Denn das dort verankerte Günstigkeitsprinzip verbietet zwar, die Suspensionsermächtigung des Art 15 EMRK auch auf nationale Grundrechte zu erstrecken, es lässt aber ohne weiteres zu, von den in der EMRK für die Rechte der EMRK vorgesehenen Einschränkungsmöglichkeiten Gebrauch zu machen. Die Inanspruchnahme des Art 15 EMRK würde aber nicht weiter helfen, weil es für die Suspension der parallel laufenden nationalen Grundrechte keine Grundlage gibt. Art 20 StGG, der dafür die Basis abgab, wurde nämlich samt dem die Suspension regelnden Durchführungsgesetz⁴⁵¹ durch Art 149 Abs 2 B-VG explizit aufgehoben.⁴⁵²

Ein zweiter Blick zeigt aber, dass in den Grundrechten auf Krisenszenarien am Rande doch Bedacht genommen wird. Zum einen enthält manche Gewährleistung eine entsprechende Begrenzung ihres Schutzbereiches.⁴⁵³ Militärdienst oder Dienstleistungen im Notstands- und Katastrophenfalle gelten gemäß Art 4 Abs 3 lit b und c EMRK nicht als Zwangsarbeit⁴⁵⁴, und im Kriegsfall greift nach Art 10 StGG das Briefgeheimnis nicht.⁴⁵⁵ Zum anderen lässt der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit alle jene Beschränkungen zu, die es zur Bekämpfung des Notstandes und zur Überwindung der Krise braucht.⁴⁵⁶

Die Grundrechte können daher von vornherein nur soweit zum Problem werden, als sie Garantien enthalten, die sich einer Abwägung entziehen.

⁴⁵⁰ Ebenso *Koja*, Staatsnotstand (FN 389) 53 f, *Josef W. Aichreiter*, Österreichisches Verwaltungsrecht Bd 2, 1988, 908 f, und *Heinz Mayer/Gabriele Kucsko-Stadlmayer/Karl Stöger*, Grundriss des österreichischen Bundesverfassungsrechts¹¹, 2015, Rz 1344; aA *Ludwig K. Adamovich/Bernd-Christian Funk/Gerhart Holzinger/Stefan Leo Frank*, Österreichisches Staatsrecht Bd 3², 2015, Rz 41.100, *Walter Berka*, Die Grundrechte, 1999, Rz 240; *Ingrid Siess-Scherz*, Art 15 EMRK, in *Korinek/Holoubek* ua (Hrsg), Österreichisches Bundesverfassungsrecht, 1. Lfg 1999, Rz 3 mwN in FN 13; unentschieden *Fister*, Staatsnotstandsrecht (FN 389) 175 mwN in FN 574.

⁴⁵¹ Gesetz vom 5. Mai 1869, womit auf Grund des Artikel 20 des Staatsgrundgesetzes vom 21. December 1867, RGBl Nr 142, die Befugnisse der verantwortlichen Regierungsgewalt zur Verfügung zeitweiliger und örtlicher Ausnahmen von den bestehenden Gesetzen bestimmt werden, RGBl 66.

⁴⁵² Hiezu sowie zum 1929 gescheiterten Versuch einer Wiedereinführung *Adolf Merkl*, Ist in Österreich ein Ausnahmezustand zulässig? JBl 1930, 397 (397).

⁴⁵³ Vgl schon *Koja*, Staatsnotstand (FN 389) 53, 56.

⁴⁵⁴ Näher *Hannes Tretter*, Art 4 EMRK, in: *Korinek/Holoubek* ua [Hrsg], Österreichisches Bundesverfassungsrecht, 1. Lfg 1999, Rz 36, 46 ff.

⁴⁵⁵ Es handelt sich mE um eine Schutzbereichsausnahme (näher *Ewald Wiederin*, Art 10 StGG, in: *Korinek/Holoubek* ua [Hrsg], Österreichisches Bundesverfassungsrecht, 4. Lfg 2001, Rz 32 f), nicht um eine Anreicherung des grundrechtlichen Gesetzesvorbehalts (so *Fister*, Staatsnotstandsrecht [FN 389] 173 f).

⁴⁵⁶ *Fister*, Staatsnotstandsrecht (FN 389) 174.

Das ist bei den Richtervorbehalten des HausrechtsG, des StGG und des PersFrG der Fall.⁴⁵⁷ Sie sind indes inhaltlich neutral und verlangen nur, eine Person, die über die richterlichen Garantien nach Art 87 und 88 B-VG verfügt, mit dem Fall zu befassen und sie den Eingriff genehmigen zu lassen. Dass sie die Verhältnismäßigkeit der Maßnahme möglicherweise anders beurteilt als die Verwaltung, ist Sinn der Sache und sollte auch im Notstandsfall kein Grund sein, auf Kontrolle *ex ante* zu verzichten, zumal solche Kontrolle *ex post* jedenfalls stattfinden müsste. Überdies kann bei Gefahr im Verzug mitunter ohnedies auf den richterlichen Befehl verzichtet werden.⁴⁵⁸ Was danach noch übrig bleibt, ist bloß eine zeitliche Verzögerung, die bei den heutigen technischen Möglichkeiten nach meinem Dafürhalten nicht ins Gewicht fällt.⁴⁵⁹

Ähnlich ist es um die Fristen des Art 4 PersFrG bestellt: Die 48-Stunden-Frist für Anhaltungen ohne richterlichen Befehl in Abs 2 verlangt bloß, dass die festgenommene Person innerhalb der Frist dem Gericht übergeben wird. Die Maximaldauer von 24 Stunden in Abs 5 ist hingegen auf Freiheitsentzüge wegen Verdachts einer Verwaltungsübertretung beschränkt, wo Festnahmebefugnisse im internationalen Vergleich ohnehin die seltene Ausnahme sind.⁴⁶⁰ Auch für Notstandskonstellationen besteht meines Erachtens kein Grund, sie weiter zu verlängern.

Über weite Strecken abwägungsfest konzipiert sind in Österreich aber auch die Grundrechte des demokratischen Prozesses: Jede Zensur ist verboten, für die Presse scheidet das Konzessionsystem aus, im Vereins- und Versammlungsrecht ist für Ausnahmeverfügungen kein Platz.⁴⁶¹ Hier hatte das erwähnte „Suspensionsgesetz“ von 1869 die tiefsten Einschnitte vorgesehen,⁴⁶² über deren Erforderlichkeit man auch heute noch (oder wieder) diskutieren kann. Im Hinblick auf die *de constitutione lata* bestehenden Möglichkeiten, Vereine und Versammlungen zu untersagen, sehe ich jedoch für eine Rückkehr zu Bewilligungserfordernissen keinen zwingenden Bedarf.⁴⁶³ Die eine oder andere Spitze würde die Judikatur wohl von sich aus wieder abschleifen,⁴⁶⁴ und im Übrigen können wir mit den Weichenstellungen von 1918 und 1920 leben.⁴⁶⁵

⁴⁵⁷ Vgl § 1 HausrechtsG, Art 10, 10a Abs 2 StGG, Art 3 Abs 1, 4 Abs 1 PersFrG. Das „Suspensionsgesetz“ RGBI 1869/66 sah in §§ 4 und 5 vor, dass Hausdurchsuchungen und Briefbeschlagnahmen auch ohne richterlichen Befehl vorgenommen werden konnten. Den Richtervorbehalt für Verhaftungen nach § 2 PersFrG RGBI 1862/87 ließ es unberührt.

⁴⁵⁸ Vgl § 2 HausrechtsG, Art 4 Abs 2 PersFrG und – an Fälle gesetzlicher Hausdurchsuchung und Verhaftung anknüpfend – Art 10 StGG.

⁴⁵⁹ Das „Suspensionsgesetz“ RGBI 1869/66 hatte demgegenüber in seinem § 3 für den Fall der Suspension der persönlichen Freiheit die Frist von 48 Stunden auf acht Tage verlängert (lit a), bei Verhaftung wegen einer im Anhang aufgezählten Tat die Freilassung gegen Kautions- oder Bürgschaft ausgeschlossen (lit b) und Beschränkungen der Freizügigkeit von Personen zugelassen, die die öffentliche Ordnung gefährden (lit c).

⁴⁶⁰ Plädoyer für die Abschaffung des § 35 VStG bei Ewald Wiederin, Die Zukunft des Verwaltungsstrafrechts, 16. ÖJT III/1, 2006, 78 ff.

⁴⁶¹ Vgl den Beschluss der ProvNV StGBI 1918/3 sowie § 13 Abs 2 StGG.

⁴⁶² Die Suspension des Art 12 StGG hatte nach § 6 Bewilligungspflicht für Vereine nach dem VereinsG, Wählerversammlungen nach § 4 VersG und Aufzüge nach § 5 VersG sowie ein Verbot von Versammlungen nach § 2 VersG zur Folge. Suspension des Art 13 StGG ermöglichte gemäß § 7 der Behörde Einstellungen, Postverbote sowie Betriebseinstellungen und verpflichtete zur Hinterlegung von Pflichtexemplaren von Druckschriften vor Veröffentlichung (drei Stunden bei periodischen, acht Tage bei sonstigen Druckschriften).

⁴⁶³ Anders Fister, Notstandverfassung (FN 393) 246, und Pernthaler, Landesverteidigung (FN 400) 149 ff.

⁴⁶⁴ Zu denken ist etwa an die Rechtsprechung zu Spontanversammlungen: vgl VfSlg 14366/1995, 19528/2011; VwSlg 17765 A/2009.

⁴⁶⁵ Einen anderen Weg geht Frankreich: vgl die Loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence idF Loi n° 2015-1501, die über das Suspensionsgesetz RGBI 1869/66 weit hinaus geht. Dazu und zum (vorerst gescheiterten) Verfassungsänderungsprojekt Catherine Haguenau-Moizard, Notstandsgesetzgebung in Frankreich, JZ 2016, 707 (709 f, 711 ff).

4. Reaktionsmöglichkeiten auf Organversagen

Damit ist die Liste der Probleme aber noch nicht erschöpft. Sie enthält weitere Einträge, die man in plakativer Kurzform als das Unfähigkeitsproblem und das Obstruktionsproblem bezeichnen kann.⁴⁶⁶ Gewaltenteilende Systeme bringen es mit sich, dass in den Entscheidungsprozess viele Organe involviert sind und vielfach alle auch etwas zu sagen haben. Das kann in Krisensituationen ein Nachteil sein, weil Menschen in solchen Situationen sehr verschieden reagieren. Manche sind entschlossen, während andere zaudern; manche fordern forsches Handeln ein, wo andere mit kühlem Kopf nachdenken wollen; manche wollen vordringen, wo andere blockieren; alle sind verantwortlich und damit letztlich niemand; und manche versagen schlicht, ohne in ihrer Überzeugung erschüttert zu werden, alle anderen hätten versagt. Das ist im Kriegs- oder im Katastrophenfall, wo ohnehin meist alle an einem Strang ziehen, schon schlimm genug. Bei Bedrohungen der inneren Sicherheit potenzieren sich die Probleme, weil dort das Land regelmäßig gespalten ist in Lager, die die jeweils anderen als Staatsfeinde betrachten und die häufig im politischen Prozess präsent sind. Der Vorwurf, dem B-VG fehle eine ernst zu nehmende Notstandsverfassung, setzt genau hier an: Auf Funktionsversagen gebe es keine Antwort. Und zwischen den Zeilen wird dafür oft die Tatsache verantwortlich gemacht, dass das Parlament in der Krise mehr Einfluss behält, als ihrer Bewältigung gut tut.

Nähere Betrachtung ergibt aber einmal mehr, dass die Verfassung auch mit Organversagen rechnet und dagegen Vorkehrungen trifft. Sie sind allerdings institutioneller Art und springen deshalb nicht sofort ins Auge. In der Folge seien sie kurz beleuchtet.

a) Der Bundespräsident

Wenn der Bundespräsident den Anforderungen an das Amt nicht gerecht wird, dann kann man ihn nach Art 60 Abs 6 B-VG absetzen. Der Weg dorthin ist aber dermaßen steinig, dass es regelmäßig beim Versuch bleiben wird. Es braucht zunächst einen Beschluss des Nationalrats, für den qualifizierte Quoren – Anwesenheit von mindestens der Hälfte seiner Mitglieder, Mehrheit von zwei Dritteln der Abstimmenden – vorgesehen sind. Sodann muss die vom Bundeskanzler einzuberufende Bundesversammlung mit einfacher Mehrheit die Volksabstimmung verlangen, und schließlich muss das Bundesvolk in einer Abstimmung die Absetzung beschließen. Diese Hürden sind ähnlich hoch wie jene, die für eine Gesamtänderung der Bundesverfassung vorgesehen sind. Überdies geht der Nationalrat mit dem Verlangen nach einer Volksabstimmung das politische Risiko ein, dass die Ablehnung der Absetzung durch das Bundesvolk sowohl die Neuwahl des Bundespräsidenten bedeutet als auch seine eigene Auflösung zur Folge hat. Überspitzt gesagt: Einen Bundespräsidenten abzusetzen, ist schwieriger, als die Republik Österreich in eine Monarchie zu verwandeln. Solange er Rückhalt entweder bei einer star-

⁴⁶⁶ In der Literatur werden diese Probleme vielfach als Verfassungsstörungen bezeichnen und dem Staatsnotstand gegenüber gestellt: vgl. *Johannes Heckel*, Diktatur, Notverordnungsrecht, Verfassungsnotstand mit besonderer Rücksicht auf das Budgetrecht, AöR 22 (1932), 257 (275); *Hesse*, DÖV 1955, 741 f; *Georg Flor*, Staatsnotstand und rechtliche Bindung, DVBl 1958, 149 (151); *Brügger*, Staatsnotstand (FN 393) Sp 2926; *Koja*, Staatsnotstand (FN 389) 59 f mwN.

ken Minderheit im Nationalrat, in der Bundesversammlung oder im Volk hat, bleibt der Bundespräsident im Amt.⁴⁶⁷

Um seine rechtliche Verantwortlichkeit ist es ähnlich bestellt. Der Bundespräsident hat zwar nach Art 142 Abs 2 lit a B-VG vor dem VfGH für Verletzungen der Bundesverfassung einzustehen. Für eine Anklageerhebung braucht es aber gemäß Art 68 Abs 2 B-VG zunächst einen – mit einfachen Quoren zu fassenden – Beschluss des Nationalrates oder des Bundesrates, die Bundesversammlung zu diesem Zweck einzuberufen, und sodann nach Art 68 Abs 3 B-VG einen Anklagebeschluss in der Bundesversammlung, für den die Anwesenheit von jeweils der Hälfte der Abgeordneten beider Kammern und eine Mehrheit von zwei Dritteln der abgegebenen Stimmen benötigt werden. Das zeigt wiederum: Solange der Bundespräsident im Parlament bei einer starken Minderheit Rückhalt hat, ist er nicht amovierbar, nicht einmal im Falle der Verfassungsverletzung.⁴⁶⁸

b) Die Bundesregierung

Die Bundesregierung hängt sowohl vom Vertrauen des Nationalrats wie des Bundespräsidenten ab.⁴⁶⁹ Sie beide können Konsequenzen ziehen, wenn sie mit den Leistungen nicht zufrieden sind.

Der Nationalrat kann ein Misstrauensvotum aussprechen, entweder gegen einzelne Minister oder gegen die Regierung als Ganzes. Als Entschließung löst ein solches Votum jedoch nach Art 74 Abs 1 B-VG noch keine Amtsbeendigung aus, sondern sie begründet bloß eine Pflicht zu ihr. Entscheidender Akt ist die Enthebung, die gemäß Art 74 Abs 3 B-VG dem Bundespräsidenten obliegt und die eine geraume Weile in Anspruch nehmen kann. Der Bundespräsident behält das Heft auch insoweit in der Hand, als er die enthobenen Personen nach Art 71 B-VG mit der Fortführung der Geschäfte betrauen⁴⁷⁰ und sie in weiterer Folge wieder in eine neue Regierung berufen kann.⁴⁷¹

Wenn hingegen der Bundespräsident die Bundesregierung austauschen will,⁴⁷² dann tut er sich wesentlich leichter. Er muss nur gemäß Art 70 Abs 1 B-VG die alte Regierung entlassen⁴⁷³ und

⁴⁶⁷ Eingehend *Robert Schick*, Die Rolle des Staatsoberhauptes, in: Berka ua (Hrsg), Verfassungsreform, 2004, 11 (25 ff).

⁴⁶⁸ Vgl einmal mehr *Schick*, Rolle (FN 467) 28 f; ferner *Georg Fleischer*, Zur österreichischen Bundes-Verfassungsnovelle, Die Justiz 5 (1930), 277 (280), und *Hans Klinghoffer*, Das Ende der Funktionsdauer des österreichischen Nationalrates, Zentralblatt für die Juristische Praxis 1932, 102 (105 f), jeweils mit dem Hinweis, dass nach einer Auflösung des Nationalrats die Verantwortlichkeit des Bundespräsidenten nicht geltend gemacht werden kann.

⁴⁶⁹ *Adolf Merkl*, Der rechtliche Gehalt der österreichischen Verfassungsreform vom 7. Dezember 1929, ZÖR 10 (1931), 161 (174); *Friedrich Kojas*, Die rechtlichen und politischen Möglichkeiten des Bundespräsidenten bei der Ernennung der Bundesregierung, JRP 1994, 175 (175).

⁴⁷⁰ Eingehend *Schick*, Rolle (FN 467) 19 f, mwN und Kritik abweichender Auffassungen.

⁴⁷¹ *Merkl*, ZÖR 10 (1931), 173 f.

⁴⁷² Verpflichtet ist er dazu ebenso wenig wie der Nationalrat. Anders *Welan*, Staatsoberhaupt (FN 399) 67, der die Entlassung der Regierung Dollfuß im Jahr 1933 für verfassungsrechtlich geboten hielt, nachdem sie Initiativen zur Wiedereinberufung des Nationalrats unterließ.

⁴⁷³ Die Entlassungsbefugnis ist inhaltlich nicht beschränkt, der Bundespräsident hat freies Ermessen und schuldet keine Begründung: vgl *Pawel Sarnecki*, Der österreichische Bundespräsident und der Präsident der Republik Polen, in: Schäffer ua (Hrsg), Staat – Verfassung – Verwaltung, FS Kojas, 1998, 85 (95); *Schick*, Rolle (FN 467) 18. Anders *Theo Öhlinger/Harald Eberhard*, Verfassungsrecht¹⁰, 2014, Rz 505, die aus „dem parlamentarischen Regierungssystem“ ableiten wollen, dass der Bundespräsident zur Entlassung einer nicht mehr handlungsfähigen Regierung verpflichtet sei.

eine neue bestellen, indem er eine neue Bundeskanzlerin und auf deren Vorschlag die Bundesminister ernennt. Das geht bei entsprechender Vorbereitung noch am selben Tag.

In der Auswahl der Personen ist der Bundespräsident abgesehen von Art 70 Abs 2 B-VG rechtlich völlig frei.⁴⁷⁴ Dass er auf die Mehrheitsverhältnisse im Nationalrat Bedacht nehmen muss, wenn er ein Misstrauensvotum verhindern will, mag durchaus sein. Ob aber die Bundesregierung das Vertrauen des Nationalrates erhalten wird, ist zunächst in der Schwebe und stellt sich erst in der Abstimmung über ein entsprechendes Verlangen heraus.⁴⁷⁵ Einer Verfassungsverletzung macht sich der Bundespräsident erst schuldig, wenn er danach die gebotene Enthaltung unterlässt.⁴⁷⁶

c) Der Nationalrat

Der Nationalrat steht gleichsam in der Mitte. Der Bundespräsident kann ihn nach Art 29 Abs 1 B-VG auflösen, er bedarf jedoch gemäß Art 67 Abs 1 B-VG eines Vorschlags der Bundesregierung, und er braucht dazu einen Anlass.⁴⁷⁷ Bundespräsident und Bundesregierung müssen also zusammenwirken, um dem Nationalrat das Misstrauen auszusprechen⁴⁷⁸ und seine Neuwahl in die Wege zu leiten, und aus politischen Gründen wird die auf das Parlament angewiesene und mit ihm eng verbundene Regierung einen Vorschlag nicht leichtfertig erstatten. Wenn jedoch die Verhältnisse im Nationalrat dermaßen prekär sind, dass sich weder für die Gesetzesvorlagen der Regierung noch für Misstrauensvoten gegen sie die nötigen Mehrheiten finden, kann sich eine Regierung durchaus dazu bereitfinden, und dies umso eher, je verfahrenere die Situation ist und je bessere Chancen sie sich bei der Neuwahl ausrechnet. Wenn umgekehrt der Bundespräsident, um das Gesamtinteresse des Staates redlich bemüht wie alle anderen auch, keinen anderen Weg sieht, als den Nationalrat aufzulösen, wenn er sich zudem der Unterstützung durch die Medien und durch eine starke Minderheit im Nationalrat sicher sein kann, dann vermag er aus dieser Minderheit leicht eine Bundesregierung zu bilden, die ihm

⁴⁷⁴ *Ludwig Adamovich*, Grundriss des österreichischen Staatsrechtes², 1932, 187, *Merkel*, ZÖR 10 (1931), 173, *Klaus Berchtold*, Der Bundespräsident, 1969, 217, *Robert Walter*, Österreichisches Bundesverfassungsrecht. System, 1972, 448, *Mayer/Kucsko-Stadmayer/Stöger*, Bundesverfassungsrecht (FN 450) Rz 637, und *Walter Berka*, Verfassungsrecht⁶, 2016, Rz 698, jeweils unter Hinweis auf Bindungen durch politische Konventionen und staatspolitische Verantwortung hinweisen.

⁴⁷⁵ Anders – und bereits im Vorfeld eine Verfassungspflicht annehmend – für die Designation des Bundeskanzlers *Friedrich Kojá*, Die Stellung des Bundespräsidenten in der Verfassung, in: *Weissensteiner* (Hrsg), Die österreichischen Bundespräsidenten, 1982, 9 (15 f), und *Öhlinger/Eberhard*, Verfassungsrecht (FN 473) Rz 337 (mit der mE in sich widersprüchlichen Beifügung, diese verfassungsrechtliche Verpflichtung sei nicht sanktioniert). Hiezu kritisch *Schick*, Rolle (FN 467) 17 mwN.

⁴⁷⁶ Wer es hingegen bereits als Verfassungsverletzung erachtet, wenn der Bundespräsident Personen ernennt, bei denen er es für möglich, für (überwiegend) wahrscheinlich oder für gewiss hält, dass sie die Präsentation im Nationalrat nicht überstehen werden, sollte sich die Frage stellen, was denn der Bundespräsident im Vorfeld tun müsste, um sich des Vertrauens zu versichern – förmliche Befragung sämtlicher Abgeordneter, oder wenigstens der Klubobleute? –, und woran er konkret einen Mangel an Vertrauen bei den in ihrem Mandat freien Abgeordneten erkennen könnte.

⁴⁷⁷ Dieser Anlass kann ein beliebiger sein, auch und gerade eine Meinungsverschiedenheit zwischen dem Bundespräsidenten und dem Nationalrat kommt in Frage: *Kojá*, Der Staatsbürger 1980, 95; *ders*, Staatsnotstand (FN 389) 59; *Heinz Mayer/Gerhard Muzak*, Das österreichische Bundes-Verfassungsrecht⁵, 2015, Art 29 B-VG Anm I; *Kurt Ringhofer*, Die österreichische Bundesverfassung, 1977, 113. Nachdem eine neuerliche Auflösung aus demselben Anlass unzulässig ist, sollte der Anlass nach außen sichtbar werden: *Berchtold*, Bundespräsident (FN 474) 203 mwN in FN 111; eine verfassungsrechtliche Verpflichtung hiezu besteht indes nicht (vgl schon *Gerhard Anschütz*, Die Verfassung des Deutschen Reichs¹⁴, 1933, 201; aA *Bernhard Raschauer*, Art 29 Abs 1 B-VG, in: *Korinek/Holoubek* ua [Hrsg], Österreichisches Bundesverfassungsrecht, 6. Lfg 2003, Rz 22). – Zu den Schwierigkeiten, die Gleichheit des Anlasses zu fassen, vgl *Carl Schmitt*, „Einmaligkeit“ und „gleicher Anlaß“ bei der Reichstagsauflösung nach Art. 25 der Reichsverfassung, AÖR NF 8 (1925), 162 (162 ff).

⁴⁷⁸ Vom „Sinn eines Mißtrauensvotums durch eine zur Kontrolle berufene Instanz“ spricht *Adolf Merkel*, Das rechtliche Ergebnis des Verfassungskampfes, JBl 1930, 1, 45 (2).

den für die Nationalratsauflösung nötigen Vorschlag liefert.⁴⁷⁹ Wenn es hart auf hart kommt, sitzt er am längeren Ast: Der Zeitfaktor spielt ihm in die Hände, weil die Abstimmung über einen Misstrauensantrag im Nationalrat auf Antrag eines Fünftels der Abgeordneten auf den zweitnächsten Werktag verschoben werden muss.⁴⁸⁰ Bis zum Misstrauensvotum dauert es also länger als bis zum Auflösungsbeschluss.⁴⁸¹

Eine Absetzung muss der Präsident in dieser Konstellation nicht fürchten, und eine Anklage schon gar nicht. Erstens hat er sich keiner Verfassungsverletzung schuldig gemacht. Zweitens gibt es keinen Nationalrat mehr, und ohne ihn auch keine Verfolgung, nicht einmal eine solche durch ein Strafgericht.⁴⁸²

d) Ein zweiter Blick auf das Notverordnungsrecht

Nimmt man vor diesem Hintergrund das Notverordnungsrecht des Bundespräsidenten ein weiteres Mal in den Blick, so will mir scheinen, dass es mehr Potential birgt, als die herrschende Lehre wahrhaben will, im Guten wie im Bösen. Denn die Tatbestandselemente des Art 18 Abs 3 bis 5 B-VG sind weit gefasst und lassen durch ihre Unschärfe beträchtlichen Raum für Interpretation. Dass von dieser Ermächtigung weder in der Ersten noch in der Zweiten Republik Gebrauch gemacht wurde, sollte nicht dazu verleiten, das Notverordnungsrecht insgesamt als unpraktikabel zu bagatellisieren oder es gar vorschnell zum toten Recht zu erklären.⁴⁸³

Art 18 Abs 3 B-VG ermächtigt zu Maßnahmen, die verfassungsmäßig der Beschlussfassung des Nationalrats bedürfen. Nach mittlerweile wohl herrschender Lehre sind darunter nur Ersatzgesetze in Verordnungsform zu verstehen.⁴⁸⁴ Für diese einengende Interpretation kann die Binnensystematik der Ermächtigung ins Treffen geführt werden, in der die Rechtsform der Verordnung, ihre gesetzesändernde Kraft und die Möglichkeit ihrer Außerkraftsetzung vorgesehen sind. Text, Entstehungsgeschichte und Teleologie sprechen hingegen für ein weiteres Verständnis, das auch Beschlüsse des Nationalrats im Rahmen seiner Mitwirkung an der Vollziehung einschließt.⁴⁸⁵

⁴⁷⁹ Bei der bislang einzigen Auflösung des Nationalrats, jener vom 1. 10. 1930 (BGBl 1930/294), war die Bundesregierung Vaugoin am Vortag angelobt worden.

⁴⁸⁰ Art 74 Abs 2 B-VG iVm § 67 Abs 1 Z 1 GOG-NR.

⁴⁸¹ Dass der Auflösungsbeschluss nach hM dem Nationalrat zugehen muss, ändert hieran nichts, weil die Mitglieder der Bundesregierung auf ihr Verlangen gemäß Art 75 B-VG „jedes Mal“ – und das heißt: jederzeit – gehört werden müssen: *Merkel*, ZÖR 10 (1931), 174; *Berchtold*, Bundespräsident (FN 474) 203 f; *Schick*, Rolle (FN 467) 27.

⁴⁸² Art 63 B-VG verlangt für jede behördliche Verfolgung, auch für eine solche wegen Betretung auf frischer Tat, eine Zustimmung der Bundesversammlung, deren Einberufung voraussetzt, dass der Nationalrat ihre Befassung beschließt. Näher *Berchtold*, Bundespräsident (FN 474) 92 ff, und *Bernhard Raschauer*, Art 63 B-VG, in: Korinek/Holoubek ua (Hrsg), Österreichisches Bundesverfassungsrecht, 1. Lfg 1999, Rz 6 ff.

⁴⁸³ Vgl *Aichreiter*, Verordnungsrecht (FN 450) 912 („totes Recht“); *Öhlinger/Eberhard*, Verfassungsrecht (FN 473) Rz 484 FN 20 („weitgehend totes Recht“); *Stefan L. Frank*, Art 18 Abs 3 bis 5 B-VG, in: Kneihls/Lienbacher (Hrsg), Rill-Schäffer-Kommentar Bundesverfassungsrecht, 10. Lfg 2013, Rz 2 („praktisch bedeutungslos“).

⁴⁸⁴ *Rudolf Aladár Metall*, Das Notverordnungsrecht des Bundespräsidenten, Gerichts-Zeitung 1930, 49 (49 f); *Berchtold*, Bundespräsident (FN 474) 256; *Walter*, System (FN 474) 452 FN 98; unentschieden *Raschauer*, Art 18 Abs 3 bis 5 B-VG (FN 395) Rz 3.

⁴⁸⁵ Für Genehmigungsbeschlüsse zu Staatsverträgen *Ball/Wolf*, Gerichts-Zeitung 1930, 121; *Scheuner*, ZaöRV 2 (1930), 241; *Leo Wittmayer*, Die österreichische Verfassungsreform von 1929, ZgStW 88 (1930), 449 (460); *Merkel*, ZöR 1931, 187 f; *Ludwig Adamovich/Hans Spanner*, Handbuch des österreichischen Verfassungsrechts⁵, 1958, 327 FN 1; *Frank*, Art 18 Abs 3 bis 5 B-VG (FN 483) Rz 3.

Damit solche Maßnahmen getroffen werden dürfen, muss ihre „sofortige Erlassung [...] zur Abwehr eines offenkundigen, nicht wieder gutzumachenden Schadens für die Allgemeinheit [...] notwendig“ sein. Diese inhaltlichen Anforderungen sind alles andere als streng: Es genügt einerseits das Drohen einer evidenten Schädigung kollektiver Rechtsgüter, andererseits die Notwendigkeit sofortiger Erlassung der Abwehrmaßnahmen zur Verhinderung dieser Schädigung, weder die Gefahr für die Allgemeinheit noch die Gefahr im Verzug sind näher spezifiziert oder mit einschränkenden Qualifikationen versehen. Dementsprechend groß ist der Aktionsradius der handelnden Organe, selbst wenn man diesen keine Einschätzungsprärogative zubilligen wollte, wie dies in der Literatur indes durchwegs geschieht.⁴⁸⁶

Neben den sachlichen Anforderungen sind auch die zeitlichen Beschränkungen recht weitmaschig gestrickt. Verlangt wird die Erlassung „zu einer Zeit [...], in der der Nationalrat nicht versammelt ist, nicht rechtzeitig zusammentreten kann oder in seiner Tätigkeit durch höhere Gewalt behindert ist“. In der Sommerpause zwischen den Tagungen ist daher Notverordnungszeit,⁴⁸⁷ doch auch während der Tagung können bei Dringlichkeit oder bei Behinderung infolge höherer Gewalt Maßnahmen getroffen werden.⁴⁸⁸ Vor allem aber: Nach Auflösung des Nationalrats steht das Instrument ebenfalls zu Verfügung.⁴⁸⁹ In dieser Konstellation gehen jedoch die Verpflichtungen ins Leere, die Notverordnung gemäß Art 18 Abs 4 erster Satz B-VG dem Nationalrat vorzulegen oder den Nationalrat zu diesem Zweck einzuberufen. Sie können erst eingelöst werden, nachdem sich der neu gewählte Nationalrat konstituiert hat.

Ähnlich lückenhaft ist die in Art 18 Abs 4 zweiter Satz B-VG ausgesprochene Verpflichtung des Nationalrats, binnen vier Wochen nach Vorlage entweder an Stelle der Verordnung ein entsprechendes Bundesgesetz zu beschließen oder von der Bundesregierung deren Außerkraftsetzung zu verlangen. Diese Alternative ist bloß eine scheinbare, weil der Nationalrat auch passiv bleiben kann.⁴⁹⁰ Seine Untätigkeit hat aber nach Text und Systematik die Weitergeltung der Verordnung zur Folge.⁴⁹¹ Das aber bedeutet im Ergebnis, dass sich die Mehrheiten verkehren: Während im Gesetzgebungsverfahren die Mehrheit des Nationalrats den Beschluss gutheißen muss, genügt es bei einer Notverordnung, dass die Mehrheit der Maßnahme nicht entgegentritt.

Umso bedeutsamer ist daher die organisatorisch-verfahrensrechtliche Sicherung, dass die Bundesregierung ihren Vorschlag einer Maßnahme gemäß Art 18 Abs 3 zweiter Satz B-VG „im Einvernehmen mit dem vom Hauptausschuss des Nationalrates einzusetzenden ständigen Unterausschuss [...] zu erstatten“ hat. Die Bedeutung auch dieser Klausel ist umstritten. Während

⁴⁸⁶ Vgl. *Hans Kelsen*, Die Verfassung Österreichs, *JbÖffR* 18 (1930), 130 (141); *Fleischer*, Die Justiz 1930, 282; *Métall*, *Gerichts-Zeitung* 1930, 50; *Merkel*, *ZöR* 10 (1931), 190 f.; *Berchtold*, Bundespräsident (FN 474) 257; *Walter*, System (FN 474) 451 FN 93; *Raschauer*, Art 18 Abs 3 bis 5 B-VG (FN 395) Rz 4; *Frank*, Art 18 Abs 3 bis 5 B-VG (FN 483) Rz 4.

⁴⁸⁷ *Fleischer*, Die Justiz 5 (1930), 284; *Scheuner*, *ZaöRV* 2 (1930), 240; *Berchtold*, Bundespräsident (FN 474) 257 f.

⁴⁸⁸ *Ludwig Adamovich/Georg Froehlich*, Die österreichischen Verfassungsgesetze des Bundes², 1930, 39; *Scheuner*, *ZaöRV* 2 (1930), 240.

⁴⁸⁹ *Berchtold*, Bundespräsident (FN 474) 258; *Fritz Stier-Somlo*, Die Ausnahmeverordnung des Reichspräsidenten und die Notverordnung des österreichischen Bundespräsidenten, *ZöR* 11 (1931), 62 (79 f.); *Walter*, System (FN 474) 454.

⁴⁹⁰ *Scheuner*, *ZaöRV* 2 (1930), 242; *Berchtold*, Bundespräsident (FN 474) 277; *Frank*, Art 18 Abs 3 bis 5 B-VG (FN 483) Rz 13.

⁴⁹¹ *Fleischer*, Die Justiz 5 (1930), 282; *Wittmayer*, *ZgStW* 88 (1930), 460; *Walter*, System (FN 474) 455; *Mayer/Kucsko-Stadmayer/Stöger* Bundesverfassungsrecht (FN 450) Rz 641; *Koja*, Staatsnotstand (FN 389) 50; *Raschauer*, Art 18 Abs 3 bis 5 B-VG (FN 395) Rz 18.

die herrschende Lehre Einvernehmen als Zustimmungserfordernis deutet,⁴⁹² zieht eine Minderheit in Erwägung, dass schon die Einräumung einer Möglichkeit zur Äußerung genüge.⁴⁹³ Diese Minderheitsauffassung ist weniger abwegig, als es den Anschein hat. Für sie kann ins Treffen geführt werden, dass das B-VG zwischen Einvernehmen und Zustimmung begrifflich unterscheidet⁴⁹⁴ und dass die Sozialdemokraten im Zuge der parlamentarischen Beratungen verlangt hatten, statt von Einvernehmen von Zustimmung zu sprechen. Zunächst hatte Danneberg gefordert, „Einvernehmen“ durch „Zustimmung“ zu ersetzen.⁴⁹⁵ Sodann hatte Seitz bemängelt, es müsse, statt vom „Einvernehmen“ mit dem ständigen Unterausschuss zu sprechen, „klar gesagt werden, dass dieser Ausschuss Beschluss zu fassen habe.“⁴⁹⁶ Wiewohl der Berichterstatter ihm beipflichtete und betonte, es müsse „mit Zustimmung des ... Unterausschusses heißen“,⁴⁹⁷ ist es in der Folge jedoch beim Terminus „Einvernehmen“ geblieben.

Beide Argumente erweisen sich jedoch bei näherer Prüfung als nicht stichhältig. Die Entstehungsgeschichte zeigt, dass es im Gefolge des Seitzschen Einwandes sehr wohl zu einer Textänderung kam: Während nach der zunächst vorgeschlagenen Fassung die Bundesregierung das Einvernehmen lediglich „zu pflegen“ gehabt hätte,⁴⁹⁸ sieht die schlussendlich gefundene Kompromissformulierung vor, dass die Regierung „ihren Vorschlag im Einvernehmen [...] erstatte“ muss.⁴⁹⁹ Dem systematischen Argument lässt sich entgegenhalten, dass es schon für die Stammfassung des B-VG nicht zwingend ist⁵⁰⁰ und dass jedenfalls im Zuge der weiteren Entwicklung des B-VG die Worte „Einvernehmen“ und „Zustimmung“ in ihm durchwegs synonym verwendet werden.⁵⁰¹

In Art 18 Abs 3 B-VG ist somit der Sache nach das Erfordernis der Zustimmung des ständigen Unterausschusses normiert. Ob diese Hürde sachgerecht ist, ist naturgemäß eine Frage der rechtspolitischen Bewertung, bei welcher es Effizienzeinbußen und Missbrauchsgefahren gegeneinander abzuwägen gilt. Ich persönlich halte das Zustimmungserfordernis für vernünftig. Ohne diese Bremse hätten es Bundespräsident und Bundesregierung in der Hand, den Nationalrat aufzulösen, seine Neuwahl hinauszuschieben und seine Gesetzgebungsfunktionen weit-

⁴⁹² *Métall*, Gerichts-Zeitung 1930, 50; *Adamovich/Spanner*, Handbuch (FN 485) 325; *Berchtold*, Bundespräsident (FN 474) 261; *Schick*, Rolle (FN 467) 22; *Mayer/Kucsko-Stadlmayer/Stöger*, Bundesverfassungsrecht (FN 450) Rz 639; *Raschauer*, Art 18 Abs 3 bis 5 B-VG (FN 395) Rz 7.

⁴⁹³ *Fleischer*, Die Justiz 5 (1930), 280 f; *Walter*, System (FN 474) 453 FN 104, unter Berufung auf *Walter Barfuß*, Ressortzuständigkeit und Vollzugsklausel, 1968, 85 ff, und *Friedrich Koja*, Mitwirkung und Mitverantwortlichkeit eines Bundesministers bei Vollzugsakten (Bescheiden) des Bundespräsidenten, JBl 1964, 440 (447 f).

⁴⁹⁴ *Walter*, System (FN 474) 453 FN 104; in anderem Zusammenhang *Barfuß*, Ressortzuständigkeit (FN 493) 91, der im Bedeutungsunterschied zwischen Einvernehmen und Zustimmung „ein geradezu zwingendes Ergebnis einer systematischen Auslegung der Bundesverfassung“ sieht.

⁴⁹⁵ *Klaus Berchtold*, Die Verfassungsreform von 1929 Bd II, 1979, 169, zum Entwurf des Art 102 Abs 7 B-VG. Ungeachtet der Versicherung Froehlichs, „Einvernehmen“ und „Zustimmung“ bedeuteten dasselbe, wurde diesem Einwand in der beschlossenen Fassung des Art 102 Abs 6 B-VG durch das Erfordernis eines paktierten Landesgesetzes Rechnung getragen.

⁴⁹⁶ *Berchtold*, Verfassungsreform II (FN 495) 216.

⁴⁹⁷ *Berchtold*, Verfassungsreform II (FN 495) 217.

⁴⁹⁸ *Berchtold*, Verfassungsreform II (FN 495) 216.

⁴⁹⁹ *Berchtold*, Verfassungsreform II (FN 495) 230, mit der Beifügung, über diese Formulierung sei „ein Einvernehmen [...] erzielt worden“.

⁵⁰⁰ Vgl Art 15 Abs 3, 21 Abs 4 und 55 B-VG idF BGBl 1920/1.

⁵⁰¹ Vgl Art 10 Abs 2, 23c Abs 2, 23 Abs 3, 30 Abs 3, 51 Abs 7, 51 Abs 9, 51c Abs 2, 55 Abs 4, 73 Abs 1, 78 Abs 2, 78b Abs 2, 97 Abs 3 B-VG.

gehend selbst zu übernehmen, ohne dass die Gerichte dagegen einschreiten könnten.⁵⁰² Auch dem VfGH wären im Zuge der verfassungsgerichtlichen Prüfung von Notverordnungen die Hände gebunden, weil eine verfassungswidrige Verzögerung der Neuwahl des Nationalrats die zwischenzeitig erlassenen Notverordnungen meines Erachtens nicht verfassungswidrig macht.⁵⁰³ Zur Vorsicht mahnt sodann, dass die Geschichte des Notverordnungsrechts in Österreich eine Geschichte seiner Missbräuche ist.⁵⁰⁴

Missbrauchsgefahr birgt indes auch die geltende Fassung. Das Notverordnungsrecht wird für eine Regierung umso attraktiver, je unsicherer sich ihre Mehrheit im Nationalrat gestaltet und je lästiger sich die Opposition dort gebärdet.⁵⁰⁵ Solange sie nur über eine sichere Unterstützung des ständigen Unterausschusses verfügt, in den von allen Fraktionen regelmäßig die verlässlichsten Personen entsendet werden, kann sie im Zusammenwirken mit dem Bundespräsidenten im Wege von Notverordnungen Maßnahmen setzen, die sie erst wieder zurücknehmen muss, nachdem eine Mehrheit des Nationalrats fristgerecht deren Aufhebung verlangt hat. Wenn sie zum Mittel der Auflösung des Nationalrats greift und dessen Neuwahl verzögert, kann sie sogar ihre „Abwahl“ vermeiden und auf einen künftigen Umschwung in der öffentlichen Meinung spekulieren.

5. Schlussbemerkungen

Damit komme ich zum Schluss und fasse zusammen: Die österreichische Bundesverfassung ist in meinen Augen besser als ihr Ruf, sie ist notstandsfest in des Wortes doppelter Bedeutung. Alles andere als notstandsblind, sieht sie einerseits eine Reihe von Instrumenten vor, die im Notstandsfall rasches und effektives Einschreiten ermöglichen. Andererseits verhindert sie es doch einigermaßen verlässlich, dass die Berufung auf einen Notstand vorgeschoben werden könnte, um ihre Fundamente zu unterspülen.

Diese Fundamente ruhen aber ihrerseits auf dem methodischen Grundkonsens, dass auch die Not ihre Gebote kennt, dass die Bundesverfassung und nicht das Wohl Österreichs das höchste Gesetz der Republik ist. Wie wenig selbstverständlich dieser Grundkonsens ist, lehrt nicht erst der Blick über die Grenze nach Deutschland.⁵⁰⁶ Es genügt schon der Vergleich mit dem Strafrecht, wo Rechtsprechung und Lehre unisono davon ausgehen, es gebe mit dem übergesetzlichen Notstand einen Rechtfertigungsgrund, von dem das StGB nichts weiß.⁵⁰⁷

⁵⁰² Zu staatrechtlicher Anklage und behördlicher Verfolgung des Bundespräsidenten vgl oben Punkt VI.A.4.a., zum Misstrauensvotum oben Punkt VI.A.4.a.

⁵⁰³ Art 18 Abs 3 B-VG begnügt sich damit, dass der Nationalrat nicht versammelt ist, und die Vorlagepflicht des Art 18 Abs 4 B-VG greift erst, nachdem es wieder einen Nationalrat gibt.

⁵⁰⁴ Vgl *Gernot D. Hasiba*, Das Notverordnungsrecht in Österreich (1848–1917), 1985, 97 ff, 150 ff, 165 ff, sowie *dens*, Das Kriegswirtschaftliche Ermächtigungsgesetz (KWEG) von 1917, in: Rechtswissenschaftliche Fakultät der Universität Salzburg (Hrsg), *Aus Österreichs Rechtsleben in Geschichte und Gegenwart*. FS Hellbling, 1981, 543 (544 ff).

⁵⁰⁵ Von einem „Druckmittel in den Händen der Parlamentsmehrheit gegen die Minderheit“ spricht *Fleischer*, *Die Justiz* 5 (1930), 282 f, von einer „Waffe in der Hand der Mehrheitsparteien“ *Scheuner*, *ZaöRV* 2 (1930), 240.

⁵⁰⁶ Eine gut strukturierte Übersicht über den Stand der Diskussion gibt *Jakab*, *Kritische Justiz* 38 (2005), 329 ff.

⁵⁰⁷ In der RV zum StGB wird der Verzicht auf eine Normierung damit begründet, dass „der Rechtfertigungsgrund in erster Linie im Zusammenhang des bürgerlichen Rechts festzulegen wäre und es deshalb zweckmäßig ist, die Formulierung einem Gesetzgebungsakt auf diesem Rechtsgebiet vorzubehalten“ (RV 30 BlgNR 13. GP, 76).

B. Bundesebene

In diesem und dem weiteren Abschnitt (Punkt VI.C.) folgt in Ergänzung zum obigen Beitrag von *Ewald Wiederin* eine Darlegung des österreichischen Rechtsrahmens, der auf bestimmte Krisenregelungen auf Bundes- und Landesebene näher eingeht.

1. Das Bundesverfassungsgesetz (B-VG)

Das österreichische Bundesverfassungsgesetz (B-VG) beschäftigt sich nur in wenigen Artikeln ausdrücklich mit einem Krisenfall, diese finden sich darüber hinaus über das gesamte B-VG verstreut. Es sind dies die Artikel 18 (Abs 3 bis 5), welcher das Notverordnungsrecht des Bundespräsidenten enthält, sowie die Artikel 97 (Abs 3 und 4) und 102 (Abs 5) B-VG, welche ein Notverordnungsrecht der Landesregierung sowie ein Recht des Landeshauptmanns zu Notmaßnahmen enthalten (zum Landesrecht siehe unten), außerdem für das österreichische Bundesheer Art 79 Abs 5 B-VG. Ohne ausdrücklichen Notstandsbezug, aber mit sinn gleicher Formulierung sind darüber hinaus Art 5 Abs 2 B-VG (Sitzverlegung oberster Organe für die Dauer außergewöhnlicher Verhältnisse), Art 25 Abs 2 B-VG (Sitzverlegung des Nationalrats für die Dauer außerordentlicher Verhältnisse) und Art 51 Abs 7 B-VG (Überschreitung des Bundesfinanzrahmens bei Gefahr im Verzug bzw im Verteidigungsfall) zu nennen.

a) Das Notverordnungsrecht des Bundespräsidenten nach Artikel 18 Abs 3-5 B-VG⁵⁰⁸

Artikel 18 B-VG

(3) Wenn die sofortige Erlassung von Maßnahmen, die verfassungsgemäß einer Beschlussfassung des Nationalrates bedürfen, zur Abwehr eines offenkundigen, nicht wieder gutzumachenden Schadens für die Allgemeinheit zu einer Zeit notwendig wird, in der der Nationalrat nicht versammelt ist, nicht rechtzeitig zusammentreten kann oder in seiner Tätigkeit durch höhere Gewalt behindert ist, kann der Bundespräsident auf Vorschlag der Bundesregierung unter seiner und deren Verantwortlichkeit diese Maßnahmen durch vorläufige gesetzändernde Verordnungen treffen. Die Bundesregierung hat ihren Vorschlag im Einvernehmen mit dem vom Hauptausschuss des Nationalrates einzusetzenden ständigen Unterausschuss (Art. 55 Abs. 3) zu erstatten. Eine solche Verordnung bedarf der Gegenzeichnung der Bundesregierung.

(4) Jede nach Abs. 3 erlassene Verordnung ist von der Bundesregierung unverzüglich dem Nationalrat vorzulegen, den der Bundespräsident, falls der Nationalrat in diesem Zeitpunkt keine Tagung hat, während der Tagung aber der Präsident des Nationalrates für einen der der Vorlage folgenden acht Tage einzuberufen hat. Binnen vier Wochen nach der Vorlage hat der Nationalrat entweder an Stelle der Verordnung ein entsprechendes Bundesgesetz zu beschließen oder durch Beschluss das Verlangen zu stellen, dass die Verordnung von der Bundesregierung sofort außer Kraft gesetzt wird. Im letzter-

⁵⁰⁸ *Raschauer*, Art 18 Abs 3 bis 5 B-VG, in *Korinek/Holoubek et al (Hrsg), Österreichisches Bundesverfassungsrecht*, 6. Lfg 2003; *Frank*, Art 18 Abs 3 bis 5 B-VG, in *Kneihs/Lienbacher (Hrsg), Rill-Schäffer-Kommentar Bundesverfassungsrecht*, 10. Lfg 2013; *Mayer/Kucsko-Stadlmayer/Stöger*, Grundriss, Rz 639 ff; *Mayer/Muzak*, B-VG – Kurzkomentar 150; *Berka*, Verfassungsrecht⁵ (2014) Rz 692; *Öhlinger/Eberhard*, Verfassungsrecht, Rz 484; *Adamovich/Funk/Holzinger/Frank*, Österreichisches Staatsrecht Band II³ (2014) Rz 28.010; *Aichreiter*, Österreichisches Verordnungsrecht Band II (1988) 905; generell zu den Zuständigkeiten des BP siehe auch *Antoniolli-Koja*, Allgemeines Verwaltungsrecht (1996) 422 f; *Ermacora/Baumgartner/Strejcek*, Österreichische Verfassungslehre (1998) 375 f; *Olechowski*, Notverordnung, JAP 2001/2002, 80; *Schlesinger*, Wesen und Bedeutung der Notverordnung, ÖVwBl 1938, 306; *Kneifel*, Ist unser Bundesverfassungsgesetz frei von Mängeln?, AnwBl 1981, 353.

wähnten Fall muss die Bundesregierung diesem Verlangen sofort entsprechen. Zum Zweck der rechtzeitigen Beschlussfassung des Nationalrates hat der Präsident die Vorlage spätestens am vorletzten Tag der vierwöchigen Frist zur Abstimmung zu stellen; die näheren Bestimmungen trifft das Bundesgesetz über die Geschäftsordnung des Nationalrates. Wird die Verordnung nach den vorhergehenden Bestimmungen von der Bundesregierung aufgehoben, treten mit dem Tag des Inkrafttretens der Aufhebung die gesetzlichen Bestimmungen wieder in Kraft, die durch die Verordnung aufgehoben worden waren.

(5) Die im Abs. 3 bezeichneten Verordnungen dürfen nicht eine Abänderung bundesverfassungsgesetzlicher Bestimmungen bedeuten und weder eine dauernde finanzielle Belastung des Bundes, noch eine finanzielle Belastung der Länder oder Gemeinden, noch finanzielle Verpflichtungen der Staatsbürger, noch eine Veräußerung von Bundesvermögen, noch Maßnahmen in den im Art. 10 Abs. 1 Z 11 bezeichneten Angelegenheiten, noch endlich solche auf dem Gebiet des Koalitionsrechtes oder des Mieterschutzes zum Gegenstand haben.

i. Voraussetzungen und Einschränkungen

Das **Notverordnungsrecht des Bundespräsidenten** wurde durch die B-VG Novelle 1929 geschaffen und ist in mehrererlei Hinsicht sehr begrenzt. Es ermächtigt den Bundespräsidenten, Maßnahmen durch vorläufige **gesetzesändernde Verordnungen** zu treffen, dies jedoch nur unter drei Voraussetzungen. So muss erstens die sofortige Erlassung solcher Maßnahmen **zur Abwehr eines offenkundigen, nicht wiedergutzumachenden Schadens für die Allgemeinheit notwendig** sein, zweitens muss dieser Fall in einer Zeit eintreten, in welcher der **Nationalrat nicht versammelt** ist, nicht rechtzeitig zusammentreten kann oder in seiner Tätigkeit durch höhere Gewalt⁵⁰⁹ behindert ist und drittens bedarf der Bundespräsident auch der **Mitwirkung der Bundesregierung sowie des ständigen Unterausschusses des Nationalrats**. Er kann eine Notverordnung nämlich nur auf Vorschlag der Bundesregierung erlassen, wobei der Vorschlag der Bundesregierung im Einvernehmen mit dem vom Hauptausschuss des Nationalrates einzusetzenden ständigen Unterausschuss zu erfolgen hat, anschließend bedarf die Verordnung auch der Gegenzeichnung der Bundesregierung.

Neben den drei Voraussetzungen normiert das B-VG auch weitere **Einschränkungen** für gesetzesändernde Notverordnungen. Zwei dieser Einschränkungen betreffen die Rückbindung der Notverordnungen an den Nationalrat, nämlich dass die Bundesregierung die Notverordnung unverzüglich dem zu diesem Zweck (vom BP außerhalb der Tagungszeit, vom Nationalratspräsidenten innerhalb der Tagung) einzuberufenden Nationalrat vorzulegen hat, und dass dieser dann binnen vier Wochen entweder die vorläufige Notverordnung durch ein entsprechendes Gesetz zu ersetzen hat, oder mit Beschluss deren Außerkraftsetzung durch die Bundesregierung verlangen muss. Im Fall, dass der Nationalrat in dieser vierwöchigen Frist nicht tätig wird, gilt die Notverordnung unverändert fort, da der Gesetzgeber des B-VG kein automatisches Außerkrafttreten normiert hat.⁵¹⁰

⁵⁰⁹ Siehe hiezu Raschauer, Art 18 Abs 3 bis 5 B-VG, Rz 6.

⁵¹⁰ S auch Mayer/Kucsko-Stadlmayer/Stöger, Grundriss, Rz 641.

Die weiteren Einschränkungen des Notverordnungsrechts stellen sicher, dass es nicht zur Abänderung von als besonders sensibel erachteten Rechtsbereichen genutzt werden kann. Diese Einschränkungen verbieten die Abänderung von Bundesverfassungsrecht, Koalitionsrecht, Mieterschutzrecht, Arbeits- und Sozialversicherungsrecht sowie des Rechts der weiteren Materien des in Art 10 Z 11 B-VG enthaltenen Kompetenztatbestandes, darüber hinaus generell jegliche Maßnahmen, die eine Veräußerung von Bundesvermögen oder eine dauernde finanzielle Belastung des Bundes oder überhaupt eine finanzielle Belastung der Länder, Gemeinden (insbesondere keine Abänderung des Finanzausgleichs zu Lasten der Länder bzw Gemeinden) oder Staatsbürger (zB Einführung oder Erhöhung von Gebühren, Abgaben) bedeuten.⁵¹¹

Eine vorübergehende finanzielle Belastung des Bundes ist, wie der Umkehrschluss nahelegt, allerdings sehr wohl möglich. Unter „finanzieller Belastung“ versteht *Frank*⁵¹² jede Zahlungsverpflichtung gegenüber Dritten, soweit es sich nicht bloß um administrativen Mehraufwand handelt.

ii. Einschätzung

In Gesamtbetrachtung des Notverordnungsrechts des Bundespräsidenten zeigt sich, dass es nur auf den ersten Blick ein Instrument für schnelles Handeln im Krisenfall darstellt, die große Anzahl an Voraussetzungen und Einschränkungen, insbesondere die Mitwirkungsvoraussetzung der Bundesregierung sowie des ständigen Unterausschusses des Nationalrats, lassen es **für den Notfall wenig praktikabel** erscheinen. Ohne Zweifel war der historische Gesetzgeber sehr darauf bedacht, einem Missbrauch oder einer einseitigen politischen Ausnutzung des Notverordnungsrechts durch die zahlreichen Hürden vorzubeugen. Auch *Fister*⁵¹³ sieht in der „parlamentarischen Zählung“ des Notverordnungsrechts den Versuch, das **System der Checks and Balances** auch im Staatsnotstandsfall aufrecht zu erhalten.

Beschränkt auf den Fall, dass eine Krise bzw ein Notstand in erster Linie damit einhergeht, dass ein Zusammentreten des Nationalrats in einer bestimmten Konstellation nicht möglich ist, gleichzeitig aber die Situation nicht so weit geht, dass die oben skizzierten Kautelen (insb Mitwirkungsvoraussetzungen) nicht erfüllbar wären und auch keine der ausgeschlossenen Materien betroffen ist, bleibt dieses Recht jedoch ein denkbares Mittel.

Die Tatsache, dass in der zweiten Republik **bisher nie vom Notverordnungsrecht Gebrauch gemacht wurde**⁵¹⁴, bestätigt zwar die obige Einschätzung einer nur beschränkten Einsetzbarkeit; um ein völlig verfehltes Instrument handelt es sich dennoch nicht. Besonders in Kombination mit den anderen Mitteln des BP, vor allem dem Recht, den Nationalrat aufzulösen (siehe unten VI.B.1.c.i)⁵¹⁵, ist das Notverordnungsrecht nicht zu unterschätzen.⁵¹⁶

⁵¹¹ Vgl *Hengstschläger*, Das Budgetrecht des Bundes (1977) 281.

⁵¹² *Frank*, Art 18 Abs 3-5, in *Kneihls/Lienbacher* 7.

⁵¹³ *Fister*, Staatsnotstandsrecht in Österreich, in *Zwitter* (Hrsg), Notstand und Recht (2012) 165.

⁵¹⁴ Eine frühe Einsatzmöglichkeit des Notverordnungsrechts des BP wäre nach *Adamovich* die Behebung der sog „Selbstausschaltung“ des Nationalrats 1934 gewesen, siehe *ders*, Das autoritäre System 1933-1938 zwischen Rechtsbruch und Gewissensentscheidung, *JRP* 2015, 126.

⁵¹⁵ Siehe auch *Fister*, Staatsnotstandsrecht 178.

⁵¹⁶ So auch *Fister*, Staatsnotstandsrecht 166.

Dass es in der Literatur zum Teil als „totes Recht“⁵¹⁷ gesehen wird, liegt zu einem guten Teil daran, dass Österreich bisher in der zweiten Republik von Staatskrisen, verursacht durch einen inaktiven Nationalrat, verschont wurde.

Weiter in seiner Einschätzung geht *Wiederin*⁵¹⁸, der darauf hinweist, dass das Notverordnungsrecht auch dann ein potentes Mittel darstellen kann, wenn ein Bundespräsident die Unterstützung der Bundesregierung und der Mitglieder des ständigen Unterausschusses hat, nicht aber jene der Mehrheit im Nationalrat. Alles in allem bleibt der Eindruck, dass das Notverordnungsrecht des Art 18 B-VG stark beschränkt und in nur wenigen Konstellationen effektiv anwendbar ist. Dies erscheint aber als systemgerechte und begründete Einschränkung, da das Notverordnungsrecht zusammen mit den Kompetenzen, die Bundesregierung zu entlassen und den Nationalrat aufzulösen, ansonsten übermäßig viel Macht und damit einhergehendes Missbrauchspotential in die Hände des Bundespräsidenten legen würde.

iii. Aufhebung der Notverordnungsermächtigung der Bundesregierung

Ein Notverordnungsrecht oder eine vergleichbare Ermächtigung der Bundesregierung zur Erlassung von Notstandsgesetzen existiert im österreichischen Recht seit der Aufhebung des sog Kriegswirtschaftlichen Ermächtigungsgesetzes⁵¹⁹ durch das Bundesverfassungsgesetz vom 25. Juli 1946⁵²⁰ nicht mehr. Die Aufhebung des Kweg erfolgte auf Grund der weitgehend schrankenlosen Verwendung des Kweg durch die Regierung Dollfuß ab dem 7.3.1933, wodurch nach heute überwiegender Ansicht Grundprinzipien des B-VG, insbesondere das gewaltentrennende Prinzip, untergraben wurden. Die Folgen waren, unter anderen, tiefe Einschnitte in die Meinungsäußerungsfreiheit und die Ausschaltung des Verfassungsgerichtshofs.⁵²¹

b) Sitzverlegung des Nationalrats⁵²² und oberster Organe⁵²³

Artikel 5 B-VG

(1) *Bundeshauptstadt und Sitz der obersten Organe des Bundes ist Wien.*

(2) *Für die Dauer außergewöhnlicher Verhältnisse kann der Bundespräsident auf Antrag der Bundesregierung den Sitz oberster Organe des Bundes in einen anderen Ort des Bundesgebietes verlegen.*

⁵¹⁷ *Aichreiter*, Verordnungsrecht II, 912; *Öhlinger/Eberhard*, Verfassungsrecht, Rz 484; „praktische Bedeutungslosigkeit“ *Adamovich/Funk/Holzinger/Frank*, Staatsrecht Band II, Rz 28.010.

⁵¹⁸ Vgl *Wiederin*, Punkt VI.A.4.d, der von größerem Potential des Notverordnungsrechts ausgeht.

⁵¹⁹ RGBL 1917/307; siehe hiezu *Adamovich/Funk/Holzinger/Frank*, Österreichisches Staatsrecht Band I² (2011), Rz 08.002; *Hasiba*, Das Kriegswirtschaftliche Ermächtigungsgesetz (Kweg) von 1917, in FS Hellbing (1981), 543; *Berchtold*, Verfassungsgeschichte der Republik Österreich: Band I: 1918-1933 (1998).

⁵²⁰ BGL 1946/143.

⁵²¹ *Bei*, Die Zerstückelung des Verfassungsgerichtshofes vor der Junisession 1933, *juridikum* 2009, 32.

⁵²² *Wieser*, Art 25 B-VG, in *Korinek/Holoubek*, 1. Lfg 1999; *Ringhofer*, Die österreichische Bundesverfassung, 1977, 100; *Mayer/Kucsko-Stadlmayer/Stöger*, Grundriss, Rz 193; *Mayer/Muzak*, B-VG – Kurzkomentar 199 f; *Aichreiter*, Verordnungsrecht II, 904.

⁵²³ *Wieser*, Art 5 B-VG, in *Korinek/Holoubek*, 9. Lfg 2009; *Schäffer*, Art 5 B-VG, in *Kneihls/Lienbacher* (Hrsg), Rill-Schäffer-Kommentar Bundesverfassungsrecht, 5. Lfg 2007; *Mayer/Kucsko-Stadlmayer/Stöger*, Grundriss, Rz 193; *Mayer/Muzak*, B-VG – Kurzkomentar 13; *Berchtold*, Der Bundespräsident (1969), 188 f.

Artikel 25 B-VG

(1) Der Sitz des Nationalrates ist die Bundeshauptstadt Wien.

(2) Für die Dauer außerordentlicher Verhältnisse kann der Bundespräsident auf Antrag der Bundesregierung den Nationalrat in einen anderen Ort des Bundesgebietes berufen.

Nicht ausdrücklich für einen Krisenfall, aber für „**die Dauer außerordentlicher Verhältnisse**“ kann der Bundespräsident auf Antrag der Bundesregierung den Sitz des Nationalrats an einen anderen Ort des österreichischen Bundesgebiets verlegen (Art 25 Abs 2 B-VG), selbiges gilt gem Art 5 Abs 2 B-VG auch für den Sitz oberster Organe des Bundes für „**die Dauer außergewöhnlicher Verhältnisse**“. Die beiden Termini sind begrifflich abweichend, jedoch **inhaltlich sinngleich** und umschreiben einen Krisenfall inklusive innerstaatlicher Krisen.⁵²⁴ Beispielhaft sind politische Unruhen, Elementarereignisse sowie Terrorakte anzuführen.⁵²⁵ Die Sitzverlegung erfolgt durch Entschließung des Bundespräsidenten und bedarf zu ihrer Gültigkeit der Gegenzeichnung des Bundeskanzlers (Art 67 Abs 2 B-VG).

Beachtlich ist, dass der **Bundespräsident** verantwortlich ist, den Sitz des **Nationalrats** auf Antrag der Bundesregierung zu verlegen. Weder kann der Nationalrat dies selbst vornehmen, noch steht ihm ein Antragsrecht zu. *Fister* plädiert im Hinblick auf das **gewaltentrennende Prinzip** für eine baugesetzkonforme Auslegung der Norm dahingehend, dass der BP den Sitz des NR im Krisenfall verlegen *muss*.⁵²⁶

Im vorliegenden Zusammenhang könnte eine **Neufassung** des Art 25 Abs 2 B-VG angedacht werden, nämlich dahingehend, dass der BP die Einberufung des Nationalrates an einem anderen Ort auch auf Antrag des Nationalrates selbst vorzunehmen hätte, sodass dieser im Sinne einer effektiven Lösung im Krisenfall seine Sitzverlegung selbst beschließen könnte.

c) Abberufung von Organen

Artikel 29 B-VG

(1) Der Bundespräsident kann den Nationalrat auflösen, er darf dies jedoch nur einmal aus dem gleichen Anlass verfügen. Die Neuwahl ist in diesem Fall von der Bundesregierung so anzuordnen, dass der neugewählte Nationalrat längstens am hundertsten Tag nach der Auflösung zusammentreten kann.

Artikel 60 B-VG

(6) Vor Ablauf der Funktionsperiode kann der Bundespräsident durch Volksabstimmung abgesetzt werden. Die Volksabstimmung ist durchzuführen, wenn die Bundesversammlung es verlangt. Die Bundesversammlung ist zu diesem Zweck vom Bundeskanzler einzuberufen, wenn der Nationalrat

⁵²⁴ So auch *Schäffer*, Art 5 B-VG, in Kneihls/Lienbacher (Hrsg), Rill-Schäffer-Kommentar Bundesverfassungsrecht, 5. Lfg 2007, Rz 3; *Wieser*, Art 5 B-VG, Rz 4.

⁵²⁵ *Wieser*, Art 25 B-VG, in Korinek/Holoubek, 1. Lfg 1999, Rz 4; *Mayer/Muzak*, B-VG – Kurzkomentar 199 f.

⁵²⁶ *Fister*, Staatsnotstandsrecht 176 ff; aA *Wieser*, der von einer selbständigen Prüfungscompetenz des BP ausgeht, siehe *ders*, Art 5 B-VG, Rz 4.

einen solchen Antrag beschlossen hat. Zum Beschluss des Nationalrates ist die Anwesenheit von mindestens der Hälfte der Mitglieder und eine Mehrheit von zwei Dritteln der abgegebenen Stimmen erforderlich. Durch einen derartigen Beschluss des Nationalrates ist der Bundespräsident an der ferneren Ausübung seines Amtes verhindert. Die Ablehnung der Absetzung durch die Volksabstimmung gilt als neue Wahl und hat die Auflösung des Nationalrates (Art. 29 Abs. 1) zur Folge. Auch in diesem Fall darf die gesamte Funktionsperiode des Bundespräsidenten nicht mehr als zwölf Jahre dauern.

Artikel 64 B-VG

(1) Wenn der Bundespräsident verhindert ist, gehen alle seine Funktionen zunächst auf den Bundeskanzler über. Ein Aufenthalt in einem anderen Mitgliedstaat der Europäischen Union gilt nicht als Verhinderung. Dauert die Verhinderung jedoch länger als 20 Tage, oder ist der Bundespräsident gemäß Art. 60 Abs. 6 an der ferneren Ausübung seines Amtes verhindert, so üben der Präsident, der zweite Präsident und der dritte Präsident des Nationalrates als Kollegium die Funktionen des Bundespräsidenten aus. Das Gleiche gilt, wenn die Stelle des Bundespräsidenten dauernd erledigt ist.

(2) Das nach Abs. 1 mit der Ausübung der Funktion des Bundespräsidenten betraute Kollegium entscheidet mit Stimmenmehrheit. Der Vorsitz im Kollegium obliegt dem Präsidenten des Nationalrates, ebenso dessen Vertretung in der Öffentlichkeit.

(3) Ist einer oder sind zwei der Präsidenten des Nationalrates verhindert, oder ist deren Stelle dauernd erledigt, so bleibt das Kollegium auch ohne deren Mitwirkung beschlussfähig; entsteht dadurch Stimmgleichheit, so gibt die Stimme des ranghöheren Präsidenten den Ausschlag.

(4) Im Falle der dauernden Erledigung der Stelle des Bundespräsidenten hat die Bundesregierung sofort die Wahl des neuen Bundespräsidenten anzuordnen; das Kollegium hat nach erfolgter Wahl die Bundesversammlung unverzüglich zur Angelobung des Bundespräsidenten einzuberufen.

Artikel 70 B-VG

(1) Der Bundeskanzler und auf seinen Vorschlag die übrigen Mitglieder der Bundesregierung werden vom Bundespräsidenten ernannt. Zur Entlassung des Bundeskanzlers oder der gesamten Bundesregierung ist ein Vorschlag nicht erforderlich; die Entlassung einzelner Mitglieder der Bundesregierung erfolgt auf Vorschlag des Bundeskanzlers. Die Gegenzeichnung erfolgt, wenn es sich um die Ernennung des Bundeskanzlers oder der gesamten Bundesregierung handelt, durch den neubestellten Bundeskanzler; die Entlassung bedarf keiner Gegenzeichnung.

Artikel 71 B-VG

Ist die Bundesregierung aus dem Amt geschieden, hat der Bundespräsident bis zur Bildung der neuen Bundesregierung Mitglieder der scheidenden Bundesregierung mit der Fortführung der Verwaltung und einen von ihnen mit dem Vorsitz in der einstweiligen Bundesregierung zu betrauen. Mit der Fortführung der Verwaltung kann auch ein dem ausgeschiedenen Bundesminister beigegebener Staatssekretär oder ein leitender Beamter des betreffenden Bundesministeriums betraut werden. Diese Bestimmung gilt sinngemäß, wenn einzelne Mitglieder aus der Bundesregierung ausgeschieden sind. Der mit

der Fortführung der Verwaltung Beauftragte trägt die gleiche Verantwortung wie ein Bundesminister (Art. 76).

i. Regelungsmethodik des B-VG

Im Zusammenhang mit „innerer Gefahr“ (siehe Punkt II.B.1) wie sie beispielsweise von gewaltsamen Aufständen radikaler Gruppierungen im Inland ausgehen kann, ist an dieser Stelle zu beachten, dass Bundespräsident, Bundeskanzler, Bundesregierung sowie die Mehrheit im Nationalrat nicht nur die Hauptverantwortlichen für die Bewältigung einer Krise sind, sondern potenziell auch zum Kreis deren Verursacher zählen können. In einer repräsentativen Demokratie kann die Situation eintreten, dass die vom Volk gewählten Repräsentanten ihren verfassungsgemäßen Pflichten nicht nachkommen, sondern aus persönlichen, ideologischen oder sonstigen Gründen gegen die Interessen des Staatsvolks bzw der Republik Österreich agieren. Angesprochen sind hier gravierende Verstöße, die das **Bedrohungsniveau einer Staatskrise** erreichen.

Es ist also an dieser Stelle anzusprechen, welche Möglichkeiten das bestehende Recht enthält, wenn (im Zusammenhang mit einem Krisenfall) ein oberster Repräsentant sich gegen die Verfassung stellt. Dies ist notwendig im Sinne eines kohärenten Systemüberblicks, auch wenn „Verfassungsstörungen“ (bzw „Verfassungskrisen“) nicht Kernstück dieser Stellungnahme sind.

Für diesen Fall hat der Gesetzgeber des B-VG Vorsorge getroffen, wenn auch die betreffenden Normen nicht ausdrücklich als Notstandskompetenzen bezeichnet sind. Die Bundesverfassung sieht Möglichkeiten vor, den **Bundespräsidenten abzurufen** (Art 60 Abs 6 B-VG)⁵²⁷, die **Bundesregierung** den **Bundeskanzler** bzw einen oder mehrere **Bundesminister zu entlassen** (Art 70 Abs 1 2. Satz B-VG)⁵²⁸, sowie den **Nationalrat zur Gänze aufzulösen** (Art 29 Abs 1 B-VG)⁵²⁹.

Eine Abberufung des Bundespräsidenten bedarf einer Mitwirkung des Bundeskanzlers, eines Beschlusses des Nationalrats (mit erhöhten Quoren) und der Bundesversammlung (mit einfacher Mehrheit bei Anwesenheit von mindestens einem Drittel der Abgeordneten, § 82 Abs 1 GOG-NR iVm Art 39 Abs 2 B-VG) sowie einer Volksabstimmung, die zulasten des Bundespräsidenten ausgeht.⁵³⁰ Der Bundespräsident ist aber bereits ab einem solchen Beschluss des Nationalrats daran gehindert, sein Amt auszuüben (Art 60 Abs 6), womit die Bundesverfassung

⁵²⁷ *Holzinger*, Art 60 B-VG, in Korinek/Holoubek, 2. Lfg 1999; *Frank*, Art 60 B-VG, in Kneihls/Lienbacher, 7. Lfg 2011; *Mayer/Muzak*, B-VG – Kurzkomentar 282 ff; *Mayer/Kucsko-Stadlmayer/Stöger*, Grundriss, Rz 626 ff; *Öhlinger/Eberhard*, Verfassungsrecht, Rz 477; *Berka*, Verfassungsrecht Rz 683; *Adamovich/Funk/Holzinger/Frank*, Staatsrecht Band II, Rz 28.012; *Hofstätter*, Vom Staatsnotar zum hyperpräsident? – Eine Vermessung des Bundespräsidenten am Président de la République nach den Buchstaben der Verfassung, ZfRV 2016, 183.

⁵²⁸ *Raschauer*, Art 70 B-VG, in Korinek/Holoubek, 1. Lfg 1999; *Wieser*, Art 70 B-VG, in Kneihls/Lienbacher, 9. Lfg 2012; *Mayer/Muzak*, B-VG – Kurzkomentar 298 ff; *Mayer/Kucsko-Stadlmayer/Stöger*, Grundriss, Rz 637 ff; *Öhlinger/Eberhard*, Verfassungsrecht, Rz 505; *Berka*, Verfassungsrecht, Rz 700; *Adamovich/Funk/Holzinger/Frank*, Staatsrecht Band II, Rz 28.017; siehe auch *Olechowski*, Ministerverantwortlichkeit, JAP 2001/2002, 136.

⁵²⁹ *Raschauer*, Art 29 B-VG, in Korinek/Holoubek, 6. Lfg 2003; *Mayer/Muzak*, B-VG – Kurzkomentar 209 f; *Mayer/Kucsko-Stadlmayer/Stöger*, Grundriss, Rz 642 ff; *Öhlinger/Eberhard*, Verfassungsrecht, Rz 335 ff; *Berka*, Verfassungsrecht, Rz 689; *Ringhofer*, dÖBV 113; *Fister*, Staatsnotstandsrecht 178.

⁵³⁰ Ein Ausgang zu Gunsten des Bundespräsidenten wäre als Wiederwahl des BP zu werten und hätte auch automatisch eine Auflösung des Nationalrats zur Folge (Art 60 Abs 6 Satz 6).

dem zeitlichen und organisatorischen Aufwand, eine Volksabstimmung durchzuführen, Rechnung trägt. Darüber hinaus kann auch ein verurteilendes Erkenntnis des VfGH gem Art 142 B-VG den Amtsverlust des Bundespräsidenten herbeiführen. Hierfür ist gemäß Art 68 Abs 2 B-VG zunächst ein Beschluss des Nationalrats oder Bundesrats mit einfacher Mehrheit notwendig, um die Bundesversammlung zu diesem Zweck einzuberufen, und dann nach Art 68 Abs 3 ein Anklagebeschluss in der Bundesversammlung, für den die Anwesenheit von jeweils der Hälfte der Abgeordneten von NR und BR sowie eine Mehrheit von zwei Dritteln der abgegebenen Stimmen benötigt werden.

Umgekehrt ist der Bundespräsident dann die Schlüsselfigur, wenn eine Entlassung der Bundesregierung oder des Bundeskanzlers notwendig ist, ebenso bei einer Auflösung des Nationalrats.⁵³¹ Anders als die Entlassung eines einzelnen Ministers kann der Bundespräsident die Entlassung des Bundeskanzlers oder der Bundesregierung nämlich vorschlagsfrei und ohne Gegenzeichnung durch ein sonstiges Organ vornehmen (Art 70 Abs 1 B-VG). Um das Funktionieren der Verwaltung aufrecht zu erhalten, hat der Bundespräsident bis zur Angelobung einer neuen Regierung eine einstweilige Bundesregierung zu betrauen, welche der BP aus Mitgliedern der bisherigen Regierung, bisher einem Minister beigegebenen Staatssekretären oder sogar leitenden Beamten des jeweiligen Ministeriums bilden kann (Art 71 B-VG).⁵³²

Die Auflösung des Nationalrats kann der BP nur auf Vorschlag der Bundesregierung vornehmen. Dadurch endet die laufende Gesetzgebungsperiode automatisch; eine Sitzung des NR kann nicht mehr rechtswirksam einberufen werden.⁵³³ Der ständige Unterausschuss des Hauptausschusses und die NR-Präsidenten bleiben allerdings im Amt (§ 6 Abs 1 GOG-NR).

Vorkehrungen trifft die Bundesverfassung auch für den Fall, dass der Bundespräsident bzw der Bundeskanzler verhindert bzw ihre jeweilige Position unbesetzt ist. Die **Vertretungsregelung** des Art 64 B-VG betreffend den **Bundespräsidenten** legt fest, dass dieser bei einer vorübergehenden Verhinderung von 20 Tagen oder kürzer vom Bundeskanzler zu vertreten ist; ab dem 21. Tag bzw bei einer dauernden Erledigung der Stelle des BP (Amtsverzicht, Tod, o.ä.) sind die drei **Präsidenten des Nationalrats als Kollegium** zur Vertretung berufen. Im Fall der dauernden Erledigung hat die Bundesregierung sofort die Neuwahl des Bundespräsidenten anzuordnen (Art 64 Abs 4 B-VG).

Beachtlich ist, dass die Aufgaben des BP ganz überwiegend keine Anwesenheits- oder Leistungsverpflichtung zu einer bestimmten Zeit oder an einem bestimmten Ort beinhalten, weshalb bei einer zeitweiligen Abwesenheit des BP die Frage, ob er zu vertreten ist oder nicht, umstritten sein könnte. Während *Frank*⁵³⁴, *Raschauer*⁵³⁵ sowie *Welan/Neisser*⁵³⁶ hiebei den Beurteilungsspielraum beim amtsinhabenden Bundespräsidenten sehen, sprechen *Ma-*

⁵³¹ Vgl generell *Hofstätter*, Vermessung des Bundespräsidenten, ZfVR 183.

⁵³² Näher *Wieser*, Die einstweilige Bundesregierung (1994).

⁵³³ *Raschauer*, Art 29 B-VG 8; *Mayer/Muzak*, B-VG – Kurzkomentar 209 f.

⁵³⁴ *Frank*, Art 64 B-VG, in *Kneihs/Lienbacher*, 8. Lfg 2011, 3.

⁵³⁵ *Raschauer*, Art 64 B-VG, in *Korinek/Holoubek*, 8. Lfg 2007, 2.

⁵³⁶ *Welan/Neisser*, Der Bundeskanzler im österreichischen Verfassungsgefüge (1971) 116.

yer/Muzak⁵³⁷ den jeweils zur Vertretung berufenen Organen die Kompetenz zu, selbst festzustellen, ob ein Vertretungsfall vorliegt oder nicht.

Zur Vertretung des **Bundeskanzlers** wiederum ist der Vizekanzler berufen; sind beide gleichzeitig verhindert, so wird der Bundeskanzler durch das dienstälteste, bei gleichem Dienstalter durch das an Jahren älteste, nicht verhinderte Mitglied der Bundesregierung vertreten (Art 69 Abs 2 B-VG).⁵³⁸ Zur Vertretungsregel des Art 71 B-VG betreffend die einstweilige Bundesregierung siehe bereits oben.

ii. Einschätzung

Die Abberufung eines Bundespräsidenten bedarf eines aufwendigen Verfahrens inklusive einer Volksabstimmung, was seinem Rang als Staatsoberhaupt auch entspricht. Durch die Regelung des Art 60 Abs 6 B-VG, welche dem BP die **Amtsausübung** ab einem auf seine Abberufung gerichteten Nationalratsbeschluss **untersagt**, gewährleistet die Bundesverfassung dennoch die Effizienz des Verfahrens. Demgegenüber spricht *Wiederin*⁵³⁹, – ohne auf die Regelung des Art 60 Abs 6 B-VG Bezug zu nehmen – davon, dass es schwieriger sei, den Bundespräsidenten abzusetzen, als die Republik Österreich in eine Monarchie zu verwandeln. Wenig praktikabel für Krisensituationen ist eindeutig die Geltendmachung der rechtlichen Verantwortlichkeit des BP (Art 68 iVm Art 142 B-VG), da sie bereits ein aufwendiges Verfahren bis zur Anklageerhebung erfordert und daran anschließend ein Erkenntnis des VfGH bedingt. Für Situationen, in denen Zeitdruck schnelles Handeln erfordert, erscheint dieses Instrument nicht geschaffen. Für beide Abberufungsmöglichkeiten ist zu beachten, dass sie einer Mitwirkung des Nationalrats bedürfen, welchen der BP aber (freilich nur auf Vorschlag der BR) auflösen kann.⁵⁴⁰

Umgekehrt besitzt der Bundespräsident mit der **vorschlagsfreien Entlassung der Bundesregierung** eine rasche, effiziente und gewichtige Kompetenz. Letzteres zeigt sich insbesondere in Kombination damit, dass der BP gem Art 29 Abs 1 B-VG den Nationalrat auf Vorschlag der Bundesregierung (also auch auf Vorschlag einer von ihm [kurz] zuvor ernannten Bundesregierung) auflösen kann.⁵⁴¹

Zur Vertretungsregel betreffend den Bundespräsidenten bleibt zu sagen, dass eine ausdrückliche gesetzliche Klärung der Frage, wer einen Vertretungsfall effektiv festzustellen hat, wünschenswert wäre. Ist doch nach der geltenden Rechtslage eine Konstellation nicht auszuschließen, in der ein Bundespräsident sich als noch amtsführend erklärt, während das Kollegium der Nationalratspräsidenten dies zeitgleich bereits für sich in Anspruch nimmt, woraus augenscheinlich ein nicht zu unterschätzender Grad an Rechtsunsicherheit entstehen könnte.

⁵³⁷ Mayer/Muzak, B-VG – Kurzkomentar 287 f; s auch Mayer, Die „Verhinderung“ des Bundespräsidenten, FS Kojka (1998) 312.

⁵³⁸ Näher Mayer/Kucsko-Stadlmayer/Stöger, Grundriss, Rz 667 ff.

⁵³⁹ Wiederin, Punkt VI.A.4.a.

⁵⁴⁰ Vgl Wiederin, Punkt VI.A.4.c.

⁵⁴¹ Im Einzelnen Wiederin, Punkt VI.A.4.c.

d) Flexibilität des Gesetzesrechts im Krisenfall

Artikel 31 B-VG

Zu einem Beschluss des Nationalrates ist, soweit in diesem Gesetz nicht anderes bestimmt oder im Bundesgesetz über die Geschäftsordnung des Nationalrates für einzelne Angelegenheiten nicht anderes festgelegt ist, die Anwesenheit von mindestens einem Drittel der Mitglieder und die unbedingte Mehrheit der abgegebenen Stimmen erforderlich.

Art 44 B-VG

(3) Jede Gesamtänderung der Bundesverfassung, eine Teiländerung aber nur, wenn dies von einem Drittel der Mitglieder des Nationalrates oder des Bundesrates verlangt wird, ist nach Beendigung des Verfahrens gemäß Art. 42, jedoch vor der Beurkundung durch den Bundespräsidenten, einer Abstimmung des gesamten Bundesvolkes zu unterziehen.

i. Krisenbedingte Abänderbarkeit des Rechts

Ein zentrales Problem im Krisenfall liegt nicht selten darin, dass eine **Lösung** für das oder die vorhandenen Probleme zwar praktisch möglich, aber **im Rahmen des** –primär für den Regel- und nicht den Krisenfall geschaffenen – **bestehenden Rechts nicht zulässig** ist. Zuletzt war Österreich 2015 mit diesem Problem konfrontiert, als die Versorgung und Unterbringung einer weit über dem langjährigen Durchschnitt liegenden Anzahl von Asylwerbenden⁵⁴² zwar faktisch in Bundesimmobilien möglich war, dem aber die Einhaltung diverser, insbesondere in den Vollzugsbereich der Gemeinden fallender Rechtsvorschriften (zB Baurecht) entgegenstand.

Diese Problematik wurde mit Hilfe eines „Durchgriffsrechts“ des Bundes gelöst- und zwar derart, dass der Bundesminister für Inneres dazu ermächtigt wurde, entsprechende Nutzungen bzw Umbauten bundeseigener bzw dem Bund zur Verfügung stehender Bauwerke anzuordnen und in einem verkürzten Verfahren zu bewilligen, wodurch alle ansonsten nach bundes- und landesrechtlichen Vorschriften erforderlichen Genehmigungen ersetzt werden. Aufgrund des damit verbundenen Eingriffes in die Kompetenzverteilung und die Gemeindeautonomie war das entsprechende Gesetz „über die Unterbringung und Aufteilung von hilfs- und schutzbedürftigen Fremden“ als Bundesverfassungsgesetz⁵⁴³ zu beschließen.

Generell ist in diesem Zusammenhang zu sagen, dass das **österreichische Verfassungsrecht** im europäischen Rechtsvergleich zur **Gruppe der eher flexiblen, leichter abänderbaren Verfassungen** gehört. Anders als beispielsweise in Deutschland entspricht es der

⁵⁴² Im Jahr 2015 wurden in Österreich 88.340 Asylanträge gestellt und damit ca so viele wie in Summe in den fünf Jahren davor (2010-2014); im Zeitraum 2006 – 2015 wurden insgesamt 230.680 Asylanträge gestellt; siehe hiezu *Migrationsrat für Österreich* (Hrsg), Bericht des Migrationsrats (2016) 17 f.

⁵⁴³ BGBl I 2015/120; vgl insb Art 3 Abs 1 und 6 leg cit; hiezu *Stolzlechner/Stoll*, Zur ersatzweisen Unterbringung und Aufteilung hilfs- und schutzbedürftiger Fremder durch den Bund. Überlegungen zum Durchgriffs-BVG BGBl I 2015/120, bbl 2016, 77; *Winkler*, Die Nutzungsbescheide der BMI nach dem „Durchgriffsrecht“ gemäß dem BVG über die Unterbringung und Aufteilung von hilfs- und schutzbedürftigen Fremden, bbl 2016, 94; *Vogl*, Das BVG über die Unterbringung und Aufteilung von hilfs- und schutzbedürftigen Fremden, RFG 2016, 4.

herrschenden Lehre, dass jede österreichische Rechtsnorm grundsätzlich in einem formellen Verfahren in rechtlicher Kontinuität abänderbar ist; **Unantastbarkeitsgebote** oder Ewigkeitsgarantien wie in Frankreich oder Deutschland **existieren nicht**.⁵⁴⁴ Die Abänderbarkeit stellt ein abgestuftes System nach dem Grundprinzip dar, dass Normen der wichtigeren bzw normenhierarchisch höherstehenden Gruppe schwerer abzuändern sind als jene einer im Stufenbau der Rechtsordnung weiter unten stehenden Gruppe. Besonders starr sind die sog Baugesetze bzw **Grundprinzipien der Bundesverfassung**, welche grundsätzliche Systementscheidungen des Verfassungsgesetzgebers darstellen⁵⁴⁵ und nur mit einer verfassungsändernden Mehrheit (also einem Konsensquorum von mindestens 2/3 der abgegebenen Stimmen und einem Präsenzquorum von mindestens der Hälfte der Nationalratsabgeordneten) und zusätzlich einer obligatorischen Volksabstimmung abgeändert werden können („**Gesamtänderung der Bundesverfassung**“, Art 44 Abs 3 B-VG). Ansonsten kann jegliches Verfassungsrecht mit verfassungsändernden Quoren, aber ohne zusätzliche Volksabstimmung neu geschaffen oder abgeändert werden. Zu beachten ist, dass bei einer Einschränkung der Zuständigkeiten der Länder auch der Bundesrat mit denselben Quoren zustimmen muss (Art 44 Abs 2 B-VG). Für die Abänderung einfachgesetzlichen Bundesrechts genügt bereits eine einfache Mehrheit der abgegebenen Stimmen bei Anwesenheit von mindestens einem Drittel der NR-Abgeordneten (Art 31 B-VG).

ii. Der Kompetenztatbestand des Art 10 Abs 1 Z 15 B-VG

Artikel 10 B-VG

(1) Bundessache ist die Gesetzgebung und die Vollziehung in folgenden Angelegenheiten: 15. militärische Angelegenheiten; Angelegenheiten des Zivildienstes; Kriegsschadenangelegenheiten; Fürsorge für Kriegsgräber; aus Anlass eines Krieges oder im Gefolge eines solchen zur Sicherung der einheitlichen Führung der Wirtschaft notwendig erscheinende Maßnahmen, insbesondere auch hinsichtlich der Versorgung der Bevölkerung mit Bedarfsgegenständen;

Keine Änderung des Gesetzgebungsverfahrens an sich, aber eine **Änderung der Kompetenz** kann Art 10 Abs 1 Z 15 B-VG mit sich bringen. Dieser sog „**Kriegsfolgentatbestand**“⁵⁴⁶ erklärt „aus Anlass eines Krieges oder im Gefolge eines solchen zur Sicherung der einheitlichen Führung der Wirtschaft notwendig erscheinende Maßnahmen, insbesondere auch hinsichtlich der Versorgung der Bevölkerung mit Bedarfsgegenständen“ zur Art-10-B-VG-Kompetenz, weshalb das **Gesetzgebungsverfahren** in diesem Fall **beim Bund konzentriert** wird. Die

⁵⁴⁴ Rill/Schäffer/Rill, Art 44 B-VG, in Kneihls/Lienbacher, 14. Lfg 2014, Rz 33; Mayer/Muzak, B-VG – Kurzkommentar 232 f; siehe auch Mayer/Kucsko-Stadlmayer/Stöger, Grundriss, Rz 481 ff; Berka, Verfassungsrecht, Rz 118; Wieser, Vergleichendes Verfassungsrecht (2005); Mayer, Gibt es unabänderliches Verfassungsrecht? FS Schäffer (2006) 473; als Überblick zur Diskussion in der Lehre vgl Vasek, Unabänderliches Verfassungsrecht und Revisionsschranken in der österreichischen Bundesverfassung (2013).

⁵⁴⁵ So beispielsweise das „demokratische Prinzip“, welches die Festlegung enthält, dass Österreich eine repräsentative Demokratie ist, siehe Rill/Schäffer/Rill, Art 44 B-VG, Rz 33; Mayer/Muzak nennen als grundsätzliche Systementscheidungen: mittelbare Demokratie, Bundesstaat, Republik, liberaler Rechtsstaat, Gewaltentrennung, siehe Mayer/Muzak, B-VG – Kurzkommentar 231; vgl auch Mayer/Kucsko-Stadlmayer/Stöger, Grundriss, Rz 146 ff; Öhlinger/Eberhard, Verfassungsrecht, Rz 62 ff; Berka, Verfassungsrecht, Rz 111.

⁵⁴⁶ Siehe Truppe, Art 10 Abs 1 Z 15 B-VG, in Kneihls/Lienbacher, 12. Lfg 2013, Rz 20; Mayer/Muzak, B-VG – Kurzkommentar 64 ff; Mayer/Kucsko-Stadlmayer/Stöger, Grundriss, Rz 261 ff; Schulev-Steindl, Wirtschaftslenkung und Verfassung (1996) 87 ff.

entsprechenden Landeskompetenzen werden dadurch vorübergehend eingeschränkt, weshalb entgegenstehendes Landesrecht vorübergehend verdrängt bzw überdeckt wird.⁵⁴⁷

Das Gesetzgebungsverfahren auf Bundesebene bleibt dadurch jedoch unverändert. Auch handelt es sich nicht um eine generelle Notstandsnorm; der Anwendungsbereich ist ausdrücklich auf den Kriegsfall bzw auf Kriegsfolgen beschränkt. Wesentlich ist nicht das Vorliegen einer völkerrechtlichen Kriegserklärung, sondern vielmehr der faktische Verteidigungsfall.⁵⁴⁸ Nach der Rechtsprechung des VfGH müssen die notwendigen Maßnahmen nicht ausschließlich auf Kriegsfolgen zurückzuführen sein; es genügt vielmehr, wenn dies eine von mehreren Ursachen ist.⁵⁴⁹

iii. Einschätzung

Das österreichische Recht ist generell zur Gänze abänderbar, jedoch ausschließlich in den dargestellten förmlichen Verfahren.⁵⁵⁰ Im akuten Krisenfall ist fraglich, inwieweit diese Instrumente praktikabel sind, wenn eine Lösung möglichst rasch benötigt wird. Anders als etwa das deutsche Grundgesetz, welches eine Änderung der Gesetzgebungskompetenz im Notstandsfall beinhaltet (Art 115a ff dGG) - konkret in dem Fall, dass „das Bundesgebiet mit Waffengewalt angegriffen wird oder ein solcher Angriff unmittelbar droht“ - kennt das österreichische B-VG **kein modifiziertes Gesetzgebungsverfahren im Notstandsfall**. Ausgenommen hiervon ist das oben erläuterte Notverordnungsrecht des Bundespräsidenten, welches jedoch kraft ausdrücklicher Bestimmung eine Abänderung oder Neuschaffung von Verfassungsrecht nicht ermöglicht, da Verfassungsrecht eine ausdrückliche Ausnahme darstellt (siehe bereits oben).

e) Die Rolle des Bundesheeres im Krisenfall

Artikel 79 B-VG

(1) Dem Bundesheer obliegt die militärische Landesverteidigung. Es ist nach den Grundsätzen eines Milizsystems einzurichten.

(2) Das Bundesheer ist, soweit die gesetzmäßige zivile Gewalt seine Mitwirkung in Anspruch nimmt, ferner bestimmt

1. auch über den Bereich der militärischen Landesverteidigung hinaus

a) zum Schutz der verfassungsmäßigen Einrichtungen und ihrer Handlungsfähigkeit sowie der demokratischen Freiheiten der Einwohner

b) zur Aufrechterhaltung der Ordnung und Sicherheit im Inneren überhaupt;

2. zur Hilfeleistung bei Elementarereignissen und Unglücksfällen außergewöhnlichen Umfanges.

(3) Weitere Aufgaben des Bundesheeres werden durch Bundesverfassungsgesetz geregelt.

⁵⁴⁷ *Truppe*, Art 10 Abs 1 Z 15 B-VG, Rz 23; *Mayer/Muzak*, B-VG – Kurzkomentar 65; *Mayer/Kucsko-Stadlmayer/Stöger*, Grundriss, Rz 261; *Fister*, Staatsnotstandsrecht 168.

⁵⁴⁸ *Truppe*, Art 10 Abs 1 Z 15 B-VG, Rz 22.

⁵⁴⁹ VfSlg 2264/1952; vgl *Truppe*, Art 10 Abs 1 Z 15 B-VG, Rz 22.

⁵⁵⁰ Vgl auch *Koja*, Der Staatsnotstand als Rechtsbegriff (1979) 52; *Fister*, Staatsnotstandsrecht 171 f; zur Abänderbarkeit des österreichischen Rechts ist zu beachten, dass ein großer Teil des in Österreich zur Anwendung kommenden Rechts unionsrechtlicher Natur ist, weshalb in diesen Rechtsbereichen Österreich nicht mehr oder nur unter besonderen Bedingungen legislativ tätig werden kann. Zur Vereinbarkeit österreichischer Krisen- bzw Notstandsregelungen mit europäischen Grundrechten aus der EMRK bzw der EGC siehe unter Punkt VII.

(4) Welche Behörden und Organe die Mitwirkung des Bundesheeres zu den im Abs. 2 genannten Zwecken unmittelbar in Anspruch nehmen können, bestimmt das Wehrgesetz.

(5) Selbständiges militärisches Einschreiten zu den im Abs. 2 genannten Zwecken ist nur zulässig, wenn entweder die zuständigen Behörden durch höhere Gewalt außerstande gesetzt sind, das militärische Einschreiten herbeizuführen, und bei weiterem Zuwarten ein nicht wieder gutzumachender Schaden für die Allgemeinheit eintreten würde, oder wenn es sich um die Zurückweisung eines tätlichen Angriffes oder um die Beseitigung eines gewalttätigen Widerstandes handelt, die gegen eine Abteilung des Bundesheeres gerichtet sind.

i. Befugnisse des Bundesheeres und Befugnisse gegenüber dem Bundesheer

In **drei konkreten Bereichen der Krisenbekämpfung** spielt auch das österreichische Bundesheer eine wichtige Rolle. Für den „Schutz der verfassungsmäßigen Einrichtungen und ihrer Handlungsfähigkeit sowie der demokratischen Freiheiten der Einwohner“, die „Aufrechterhaltung der Ordnung und Sicherheit im Inneren“ sowie – in der Praxis von besonderer Bedeutung – „zur Hilfeleistung bei Elementarereignissen und Unglücksfällen außergewöhnlichen Umfangs“ enthält das B-VG nämlich sog **Sonderverfügungsbefugnisse** der „gesetzmäßigen zivilen Gewalt“ (Art 79 Abs 2 B-VG)⁵⁵¹. Dies ermächtigt alle Behörden des Bundes, der Länder und Gemeinden innerhalb ihres jeweiligen Wirkungsbereiches zur Heranziehung des Bundesheeres zu diesen sog Assistenzeinsätzen, wenn sie eine oder mehrere der oben genannten Aufgaben nur so bewältigen können (§ 2 Abs 5 WehrG). Diese Heranziehung erfolgt grundsätzlich in Form einer Weisung gem Art 20 Abs 1 B-VG. Jedoch handelt es sich um eine besondere Form der Weisung, da ein ad-hoc Unterstellungsverhältnis zur anfordernden Behörde begründet wird.⁵⁵²

Abgesehen von der Hilfeleistung bei Elementarereignissen und Unglücksfällen gilt diese Ermächtigung dann nicht, wenn mehr als 100 Soldaten erforderlich wären. In diesem Fall ist ausschließlich die Bundesregierung oder, sofern die Heranziehung zur Abwehr eines offenkundigen, nicht wiedergutzumachenden, unmittelbar drohenden Schadens für die Allgemeinheit unverzüglich erforderlich ist, der Bundesminister für Inneres im Einvernehmen mit dem für Landesverteidigung zuständigen Bundesminister ermächtigt (§ 2 Abs 5 WehrG).

Darüber hinaus ist auch ein **selbständiges Einschreiten** des Bundesheeres zu den drei genannten Zwecken im B-VG vorgesehen, und zwar dann, wenn die zuständigen Behörden durch höhere Gewalt außerstande sind, das militärische Einschreiten herbeizuführen, während aber sofortiges Handeln geboten ist („bei weiterem Zuwarten ein nicht wieder gutzumachender Schaden für die Allgemeinheit eintreten würde“, Art 79 Abs 5 B-VG). Ein selbständiges militärisches Einschreiten des Bundesheeres ist auch dann zulässig, wenn es sich um einen tätlichen Angriff oder gewalttätigen Widerstand gegen eine Abteilung des Bundesheeres handelt. Die

⁵⁵¹ *Truppe*, Art 79 B-VG, in Kneihls/Lienbacher, 9. Lfg 2012, Rz 23 ff; *Mayer/Muzak*, B-VG – Kurzkomentar 315 ff; *Mayer/Kucsko-Stadlmayer/Stöger*, Grundriss, Rz 731 ff; *Öhlinger/Eberhard*, Verfassungsrecht, Rz 534; *Berka*, Verfassungsrecht, Rz 738; *Adamovich/Funk/Holzinger/Frank*, Staatsrecht Band II, Rz 33.013; *Funk/Stern*, Der Assistenzeinsatz des Bundesheeres an der Binnengrenze - eine permanente Verfassungsverletzung?, *juridikum* 2009, 85.

⁵⁵² *Truppe*, Art 79 B-VG, Rz 25.

Berechtigung bzw Verpflichtung zum selbständigen militärischen Einschreiten kommt dem jeweiligen militärischen Kommandanten zu.⁵⁵³

Der Vollständigkeit halber ist an dieser Stelle anzusprechen, dass das B-VG eine Kompetenz zur aktiven Aussprache von **Kriegserklärungen** für die Bundesversammlung enthält (Art 38 B-VG), wodurch sich die Determinanten der Wehrverfassung (dh die Ausgestaltung der Eingliederung des österreichischen Bundesheeres in den staatlichen Organapparat) deutlich ändern können. Für Kriegszeiten gilt nämlich die Aufhebung der Militärgerichtsbarkeit nicht (Art 84 B-VG)⁵⁵⁴, weshalb die Militärgerichtsbarkeit wiedereingeführt werden könnte und Soldaten nicht mehr der Strafgerichtsbarkeit der ordentlichen Gerichte unterstehen würden (Art 500 StPO e contrario). Dies ist jedoch auf Grund der Verpflichtung Österreichs zur immerwährenden Neutralität aus dem Bundesverfassungsgesetz vom 26. Oktober 1955 über die Neutralität⁵⁵⁵ Österreichs de facto bedeutungslos.⁵⁵⁶

ii. Einschätzung

Die Sonderverfügungsrechte des Art 79 Abs 2 B-VG sowie § 2 Abs 5 WehrG stellen insgesamt ein **flexibles und effektives Mittel im Krisenfall** dar, welches die Heranziehung des Bundesheeres ermöglicht, wenn es zur Krisenbewältigung notwendig ist. Besonders im Fall der Hilfeleistung bei Elementarereignissen und Unglücksfällen wurde und wird diese Ermächtigung nicht selten genutzt (als „typische Unterstützungsleistungen“ im Bereich der Katastrophenbekämpfung nennt *Truppe*⁵⁵⁷ ua Verstärkung von Dämmen, Brandbekämpfung aus der Luft und Bergung von Verschütteten).

Beachtlich ist, dass die eigenständige Notfallkompetenz des Bundesheeres in Art 79 Abs 5 B-VG an wesentlich weniger umfangreiche Voraussetzungen und Einschränkungen geknüpft ist, als vergleichsweise das Notverordnungsrecht des Bundespräsidenten, weshalb es denkbar erscheint, dass dem Bundesheer in der Bewältigung einer Krise eine gewichtigere Rolle zukommt als dem gewählten Staatsoberhaupt.⁵⁵⁸ Einschränkend ist zu erwähnen, dass diese Kompetenz des Bundesheeres mit der Wiedererlangung der Funktionsfähigkeit durch die zuständige Behörde endet.

f) Feststellung eines Krisenfalls und Krisenkompetenzen

i. Bestehende Regelungssituation

Das österreichische B-VG enthält keine ausdrückliche Kompetenz für die Regierung, den Bundespräsidenten oder ein anderes Organ, offiziell – auf Bundesebene⁵⁵⁹ - das Vorliegen eines **Krisenfalls** festzustellen. Hierin liegt ein wichtiger Unterschied zu anderen Rechtsordnungen.

⁵⁵³ *Truppe*, Art 79 B-VG, Rz 44; s auch *Ermacora/Kopf/Neisser*, Das österreichische Wehrrecht² – I. Teil: Die Wehrverfassung (1980) 84.

⁵⁵⁴ Siehe auch *Truppe*, Art 84 B-VG; *Handstanger*, Art 84 B-VG, in Korinek/Holoubek, 3. Lfg 2000; *Ringhofer*, dÖBV 265.

⁵⁵⁵ BGBl 1955/211.

⁵⁵⁶ *Mayer/Kucsko-Stadlmayer/Stöger*, Grundriss, Rz 741.

⁵⁵⁷ *Truppe*, Art 79 B-VG, Rz 35.

⁵⁵⁸ Vgl auch *Truppe*, Art 79 B-VG, Rz 43 ff.

⁵⁵⁹ Anders dagegen die Rechtslage nach den Landes-Katastrophengesetzen, siehe Punkt VI.C.5.a.

gen, wie etwa zum deutschen Grundgesetz, welches in Art 80a vorsieht, dass der Bundestag mit einer Mehrheit von zwei Dritteln feststellen kann, dass ein so bezeichneter „Spannungsfall“ vorliegt.⁵⁶⁰ An diese Feststellung knüpfen sich dann besondere Rechtsfolgen und Mechanismen für den Krisenfall. Das B-VG räumt keinem Organ eine vergleichbare Kompetenz ein.

Auch enthält das B-VG – sieht man von der weiten und inhaltlich kaum determinierten Ermächtigung des Art 18 Abs 3-5 B-VG ab – nicht etwa ein spezifisches, auf den **Krisenfall** bezogenes **Instrumentarium**, wie die Möglichkeit zur Verhängung von Ausgangssperren für bestimmte betroffene Gebiete etc.

Freilich bestehen auf einfachgesetzlicher Ebene gewisse Instrumente, die in Krisensituationen eingesetzt werden können. Zu denken ist dabei insbesondere an die **Befugnisse des Sicherheitspolizeirechts**, wie die Verhängung von Platzverboten nach § 36 SPG, die Auflösung von Besetzungen gem § 37 SPG und Wegweisungen gem § 38 SPG. Diese Instrumente sind zeitlich und territorial begrenzt⁵⁶¹; die Wirkungen einer Ausgangssperre vermögen sie nur teilweise zu substituieren.

ii. Einschätzung

Da kein Organ auf Bundesebene die ausdrückliche Kompetenz hat, einen Krisenfall auszurufen bzw festzustellen, könnte es im Ernstfall strittig sein, ob auf die – generell sehr raren – Krisenkompetenzen zurückgegriffen werden kann. So kann etwa im Hinblick auf das Notverordnungsrecht des Bundespräsidenten gegebenenfalls erst der VfGH ex post verbindlich entscheiden, ob die Voraussetzungen für den Einsatz dieses Instruments vorgelegen sind.

Schon aus Gründen der Rechtssicherheit empfiehlt es sich daher, Regelungen bzw Instrumente für eine Handhabung von Krisenfällen auf Bundesebene **de lege lata** an die **förmliche Ausrufung eines Krisenfalles** zu knüpfen.

Was das Instrumentarium für den Krisenfall betrifft, so ist festzuhalten, dass die herkömmlichen Befugnisse des Sicherheitspolizeirechts für viele denkbare Krisenfälle ausreichend sein werden und auch die maximale zeitliche Begrenzung von drei Monaten für ein Platzverbot (§ 36 Abs 3) hinsichtlich einer akuten Krisensituation als ausreichend erscheint. Sollte die Verhängung genereller Ausgangssperren als notwendig erachtet werden, bedürfte es entsprechender gesetzlicher Regelungen.

⁵⁶⁰ Näher siehe Punkt IV.A.2.b.iii.

⁵⁶¹ Siehe allgemein *Adamovich/Funk/Holzinger/Frank*, Österreichisches Staatsrecht Band IV (2009) Rz 53.028 ff; *Antonioli-Koja*, AVwR, 664 f; *Wiederin*, Einführung in das Sicherheitspolizeirecht (1998); *Giese*, Sicherheitspolizeirecht, in Bachmann et al (Hrsg), Besonderes Verwaltungsrecht⁷ (2008); *Raschauer*, Allgemeines Verwaltungsrecht² (2003) Rz 256 ff.

2. Einfachgesetzliche Regelungen

a) Funktionsfähigkeit von Behörden im Krisenfall

i. Bestehende gesetzliche Regelungen

*Steiner*⁵⁶² spricht in seinem Beitrag zu dem Thema „Legistische Parameter für ein resilientes Recht“ die Problematik an, dass Behörden auf Grund einer Krise einen Funktionsverlust erleiden können, wenn deren Mitarbeiter in großer Anzahl ausfallen, weil beispielsweise ein Elementarereignis eintritt und sie zur Notfallsbekämpfung im eigenen Haus gebraucht werden oder sie den Arbeitsplatz auf Grund des Zustands des Straßensystems gar nicht erreichen können. Dadurch kann das im akuten Krisenfall notwendige behördliche Verfahren bzw. *Procedere* undurchführbar werden. Ausdrücklich auf einen derartigen Fall bezogen finden sich im Allgemeinen Verwaltungsrecht keine Regelungen; es bestehen nur die generellen Regelungen über die Entscheidungspflicht von Behörden (Devolutionsantrag gem § 73 AVG im eigenen Wirkungsbereich der Gemeinde bzw. Säumnisbeschwerde gem § 8 VwGVG iVm Art 130 Abs 1 Z 3 B-VG für alle sonstigen Behörden). Fruchtbar machen lassen sich aber nach *Wiederin*⁵⁶³ die Instrumente der Amtshilfe (Art 22 B-VG), der Assistenzeinsätze des Bundesheeres (siehe bereits oben) sowie der ersten allgemeinen Hilfeleistungspflicht der Sicherheitsbehörden (§ 19 SPG), aus budgetärer Sicht auch die Ermächtigungen der Art 51 Abs 7 Z 1 und Z 2 B-VG.

Artikel 22 B-VG

Alle Organe des Bundes, der Länder, der Gemeinden und der Gemeindeverbände sowie der sonstigen Selbstverwaltungskörper sind im Rahmen ihres gesetzmäßigen Wirkungsbereiches zur wechselseitigen Hilfeleistung verpflichtet.

Amtshilfe bedeutet, dass alle staatlichen Organe (Bund, Land, Gemeinde, Gemeindeverbände) inklusive jener der sonstigen Selbstverwaltungskörper innerhalb ihres Wirkungsbereiches zur gegenseitigen Hilfeleistung verpflichtet sind. Eine überlastete Behörde kann also um materielle wie personelle Unterstützung von anderen Behörden ersuchen. Dies ist jedoch beschränkt dadurch, dass es sich um den gesetzmäßigen Wirkungsbereich der hilfeleistenden Behörde handeln muss. Eine im konkreten Bereich sachlich unzuständige Behörde kann einer anderen Behörde daher nicht mit der Vornahme einer Amtshandlung aushelfen, auch wenn sie faktisch dazu in der Lage wäre.⁵⁶⁴

Zur Ermächtigung aller staatlichen Behörden und Organe zur Heranziehung des Bundesheeres zu Assistenzeinsätzen siehe bereits Punkt VI.B.1.e.

⁵⁶² *Steiner*, Legistische Parameter für ein resilientes Recht, in *Lewinski* (Hrsg), Resilienz des Rechts (2016).

⁵⁶³ *Wiederin*, Punkt VI.A.3.a.

⁵⁶⁴ Vgl *Wiederin*, Art 22 B-VG, in *Korinek/Holoubek*, 1. Lfg 1999, 27; *Hiesel*, Art 22 B-VG, in *Kneihls/Lienbacher*, 9. Lfg 2012, Rz 10; *Mayer/Kucsko-Stadlmayer/Stöger*, Grundriss, Rz 581; *Mayer/Muzak*, B-VG – Kurzkomentar 170 f; *Öhlinger/Eberhard*, Verfassungsrecht, Rz 570.

§ 19 SPG: Erste allgemeine Hilfeleistungspflicht

(1) Sind Leben, Gesundheit, Freiheit oder Eigentum von Menschen gegenwärtig gefährdet oder steht eine solche Gefährdung unmittelbar bevor, so trifft die Sicherheitsbehörden die erste allgemeine Hilfeleistungspflicht, wenn die Abwehr der Gefährdung

1. nach den die einzelnen Gebiete der Verwaltung regelnden Bundes- oder Landesgesetzen in die Zuständigkeit einer Verwaltungsbehörde fällt oder
2. zum Hilfs- und Rettungswesen oder zur Feuerpolizei gehört.

(2) Sobald Grund zur Annahme einer Gefährdung gemäß Abs. 1 entsteht, sind die Sicherheitsbehörden verpflichtet festzustellen, ob tatsächlich eine solche Gefährdung vorliegt. Ist dies der Fall, so haben sie die Gefahrenquelle festzustellen und für unaufschiebbare Hilfe zu sorgen. Sobald sich ergibt, daß

1. eine allgemeine Gefahr vorliegt, hat deren Erforschung und Abwehr im Rahmen der Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit (2. Hauptstück) zu erfolgen;
2. die Abwehr der Gefahr in die Zuständigkeit anderer Behörden, der Rettung oder der Feuerwehr fällt, ist für deren Verständigung Sorge zu tragen.

(3) Auch wenn die Gefährdung weiterbesteht, endet die erste allgemeine Hilfeleistungspflicht

1. gegenüber jedem Gefährdeten (Abs. 1), der weitere Hilfe ablehnt;
2. sobald sich ergibt, daß die Abwehr der Gefährdung nicht unter Abs. 1 fällt.

(4) Die erste allgemeine Hilfeleistungspflicht der Sicherheitsbehörden besteht ungeachtet der Zuständigkeit einer anderen Behörde zur Abwehr der Gefahr; sie endet mit dem Einschreiten der zuständigen Behörde, der Rettung oder der Feuerwehr.

Die **erste allgemeine Hilfeleistungspflicht der Sicherheitsbehörden** beschreibt die Aufgabe der Sicherheitsbehörden zur Gefahrenabwehr einzuschreiten, wenn Leben, Gesundheit, Freiheit oder Eigentum von Menschen gegenwärtig gefährdet sind oder eine solche Gefährdung unmittelbar bevorsteht, aber die eigentlich zuständige Verwaltungsbehörde bzw die Rettung oder Feuerwehr noch nicht eingeschritten sind oder noch nicht einschreiten konnten.

Art 51 B-VG

(7) Die Obergrenzen des Abs. 6 Z 1 und 2 können in folgenden Fällen überschritten werden:

- Bei Gefahr im Verzug dürfen auf Grund einer Verordnung der Bundesregierung im Einvernehmen mit dem mit der Vorberatung von Bundesfinanzgesetzen betrauten Ausschuss des Nationalrates unvorhersehbare und unabweisbare zusätzliche Mittel im Ausmaß von höchstens 2 vT der durch
1. Bundesfinanzgesetz vorgesehenen Summe an Mittelverwendungen geleistet werden, wenn die Bedeckung sichergestellt ist. Trifft der mit der Vorberatung von Bundesfinanzgesetzen betraute Ausschuss des Nationalrates innerhalb von zwei Wochen keine Entscheidung, so gilt das Einvernehmen als hergestellt.

- Im Verteidigungsfall dürfen für Zwecke der umfassenden Landesverteidigung (Art. 9a) unabweislche zusätzliche Mittel innerhalb eines Finanzjahres bis zur Höhe von insgesamt 10 vH der durch Bundesfinanzgesetz vorgesehenen Summe an Mittelverwendungen auf Grund einer Verordnung der Bundesregierung im Einvernehmen mit dem mit der Vorberatung von Bundesfinanzgesetzen betrauten Ausschuss des Nationalrates geleistet werden. Soweit die Bereitstellung solcher zusätzlicher Mittel nicht durch Mitteleinsparungen oder zusätzlich aufgebraachte Mittel sichergestellt werden kann, hat die Verordnung der Bundesregierung den Bundesminister für Finanzen zu ermächtigen, durch Eingehen oder Umwandlung von Finanzschulden für die erforderliche Mittelbereitstellung zu sorgen.
- 2.

Die **budgetären Ermächtigungen des Art 51 Abs 7 B-VG** erlauben auf Grund einer Verordnung der Bundesregierung (im Einvernehmen mit dem mit der Vorberatung von Bundesfinanzgesetzen betrauten Ausschuss des Nationalrates) die Überschreitung des Bundesfinanzrahmens um höchstens 2% bei Gefahr im Verzug, wenn es sich um unvorhersehbare und unabweisbare zusätzliche Mittel handelt, wobei das Einvernehmen mit dem zuständigen Ausschuss im Nationalrat ex lege auch dann als hergestellt gilt, wenn der Ausschuss binnen zwei Wochen keine Entscheidung trifft. Im Verteidigungsfall ist für die umfassende Landesverteidigung sogar eine Überschreitung in Höhe von 10% zulässig.

ii. Einschätzung

Die im AVG⁵⁶⁵ bzw VwGVG⁵⁶⁶ bestehenden Regelungen (**Devolutionsantrag, Säumnisbeschwerde**) schreiben nur eine Entscheidung der Behörde binnen sechs Monaten⁵⁶⁷ ab Antragsstellung vor, was zwar generell im Fall behördlicher Säumnis praktikabel ist, aber im akuten Krisenfall, wenn Zeitdruck besteht, **keine Lösung** bringt.

Anderes gilt für die **Sonderverfügungsbefugnisse** zur Heranziehung des Bundesheeres zu **Assistenzeinsätzen** und die erste allgemeine Hilfeleistungspflicht, welche in praxi bewährt und praktikabel sind (zur Rolle des Bundesheeres siehe Punkt VI.B.1.e.). Selbiges gilt auch für die budgetäre Ermächtigung, welche einen raschen Zugang zu den zusätzlichen Mitteln ermöglicht, die im Krisenfall notwendig werden. Das Kernproblem einer durch krisenbedingten Personen- und Sachmangel funktionsunfähig gewordenen Behörde ist damit aber noch nicht zufriedenstellend gelöst. Denkbar wäre hier ein Rückgriff auf das Instrument der Amtshilfe, dessen tatsächliche Reichweite im Krisenfall aber fraglich bleibt, da die bisher üblichen Anwendungsfälle von Amtshilfe überwiegend die Bereiche Informationshilfe (zB Übersendung von Akten, Dokumenten, Auskünften) bzw Rechtshilfe (zB Vornahme von Vernehmungen) betroffen haben.⁵⁶⁸

Insgesamt bleibt der Eindruck eher punktueller Regelungen bestehen, sodass im Sinne einer Sicherung der Funktionalität von Behörden im Krisenfall ein Tätigwerden des Gesetzgebers in diesem Bereich wünschenswert wäre.

b) Verlautbarung von Gesetzen bei Ausfall elementarer Infrastruktur⁵⁶⁹

i. Gesetzliche Regelung

§ 7 BundesgesetzblattG

(3) Wenn und solange die Bereitstellung oder Bereithaltung der im Bundesgesetzblatt zu verlautbarenden Rechtsvorschriften zur Abfrage im Internet nicht bloß vorübergehend nicht

⁵⁶⁵ Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz 1991, BGBl 1991/51 idF BGBl I 2013/161.

⁵⁶⁶ Bundesgesetz über das Verfahren der Verwaltungsgerichte (Verwaltungsgerichtsverfahrensgesetz – VwGVG), BGBl I 2013/33 idF BGBl I 2013/122.

⁵⁶⁷ § 73 AVG: Die Behörde hat ohne unnötigen Aufschub, spätestens aber sechs Monate nach dem Einlangen der Anträge zu entscheiden; § 8 VwGVG: Die Erhebung der Säumnisbeschwerde ist erst nach Ablauf von sechs Monaten möglich.

⁵⁶⁸ Siehe *Hiesel*, Art 22 B-VG, Rz 4; *Wiederin*, Art 22 B-VG, Rz 40 ff.

⁵⁶⁹ Vgl *Steiner*, Legistische Parameter für ein resilientes Recht, in *Lewinski* (Hrsg), Resilienz des Rechts (2016) 112.

möglich ist, hat deren Verlautbarung in anderer dem Art. 49 Abs. 3 B-VG entsprechender Weise zu erfolgen.

In den letzten 25 Jahren hat das Internet praktisch alle Bereiche des Lebens verändert, und so hat es auch die Art, wie Gesetze kundzumachen sind, revolutioniert. Seit 1. Jänner 2004 erfolgt die Kundmachung des Bundesgesetzblatts ausschließlich über das **RIS (Rechtsinformationssystem des Bundes)**. Dabei darf aber nicht vergessen werden, dass technologische Neuerungen auch neue Risiken mit sich bringen. Angriffe gegen **kritische Infrastruktur** (beispielsweise mit terroristischem Hintergrund) oder der Ausfall elementarer Infrastruktur aus anderen Gründen, wie zum Beispiel ein großflächiger Stromausfall (sog. **“Blackout“**), könnten die Kundmachung und Abrufbarkeit neuer gesetzlicher Regelungen (sowie generell den Zugang zu Informationen für die Betroffenen) in einer Krise erschweren oder gänzlich unmöglich machen.

Das BundesgesetzblattG (§ 7 Abs 3) enthält für diesen Fall die Regelung, dass solange die Bereitstellung oder Bereithaltung der zu verlautbarenden Rechtsvorschriften zur Abfrage im Internet nicht möglich ist, deren Verlautbarung in anderer Form iSd Art 49 Abs 3 B-VG vorzunehmen ist, diese also **allgemein zugänglich** und **vollständig und dauerhaft ermittelbar** sein müssen.

ii. Einschätzung

Es besteht eine gesetzliche Regelung für den Ausfall der Kundmachung von Gesetzen im Rechtsinformationssystem des Bundes, jedoch lässt die Norm **weiten Auslegungsspielraum** offen und beschreibt bloße Mindestanforderungen. Dies bedeutet aber keineswegs ein Regelungsdefizit, sondern vor allem **große Flexibilität**, die im Krisenfall einen Vorteil darstellen kann.

c) Asyl- und Fremdenrecht

i. Sonderbestimmungen des 5. Abschnitts des Asylgesetzes

§ 36 AsylG: Verordnung der Bundesregierung

(1) Stellt die Bundesregierung im Einvernehmen mit dem Hauptausschuss des Nationalrates mit Verordnung fest, dass die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung und der Schutz der inneren Sicherheit gefährdet sind, sind die Bestimmungen dieses Abschnittes während der Gültigkeitsdauer dieser Verordnung und der Durchführung von Grenzkontrollen an den Binnengrenzen (§ 10 Abs. 2 des Bundesgesetzes über die Durchführung von Personenkontrollen aus Anlass des Grenzübertrittes (Grenzkontrollgesetzes – GrekoG), BGBl. Nr. 435/1996) anzuwenden. §§ 17 und 18 Bundeshaushaltsgesetz 2013 (BHG 2013), BGBl. I Nr. 139/2009, sind in Bezug auf die Erlassung und Verlängerung dieser Verordnung und jener nach § 37 nicht anwendbar. Die Sonderbestimmungen für das Flughafenverfahren (3. Abschnitt) bleiben von diesem Abschnitt unberührt.

(2) Die Feststellung, dass die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung und der Schutz der inneren Sicherheit gefährdet sind, hat die Bundesregierung gegenüber dem Hauptausschuss des Nationalrates schriftlich zu begründen. Dabei ist besonders auf die Anzahl von Fremden, die einen Antrag auf inter-

nationalen Schutz stellen, und auf jene staatlichen Systeme einzugehen, deren Funktionieren durch die aktuellen Migrationsbewegungen beeinträchtigt wird.

(3) Die Verordnung nach Abs. 1 kann für eine Gültigkeitsdauer von bis zu sechs Monaten erlassen und höchstens drei Mal um jeweils bis zu sechs Monate verlängert werden.

Seit Mai 2016 finden sich im österreichischen Asylgesetz (AsylG)⁵⁷⁰ Sonderbestimmungen zur **Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung und des Schutzes der inneren Sicherheit** während der Durchführung von Grenzkontrollen (§§ 36-41 AsylG).⁵⁷¹

§ 36 AsylG enthält eine **Verordnungsermächtigung für die Bundesregierung**. Diese kann im Einvernehmen mit dem Hauptausschuss des Nationalrats (mit schriftlicher Begründung an diesen) eine Gefährdung der Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung bzw des Schutzes der inneren Sicherheit feststellen.⁵⁷² Erlässt die Bundesregierung eine solche Verordnung, was laut Gesetzesmaterialien⁵⁷³ nicht erst bei akuter, sondern bereits bei absehbarer Gefährdungslage zulässig ist, so hat dies zur Folge, dass während der Gültigkeitsdauer dieser Verordnung und solange – abweichend von Art 67 Abs 2 AEUV – Grenzkontrollen an den Binnengrenzen durchgeführt werden, die Sonderbestimmungen des 5. Abschnittes des AsylG anwendbar sind und spezifische Kriterien für die Stellung von Anträgen auf internationalen Schutz durch Fremde vor österreichischen Behörden gelten.⁵⁷⁴

So ist gemäß § 37 AsylG der Bundesminister für Inneres ermächtigt, ebenfalls mittels Verordnung, Registrierstellen (als Teil der Landespolizeidirektionen) einzurichten. Anträge auf internationalen Schutz können dann nicht mehr wie im „Normalfall“ vor jedem Organ des öffentlichen Sicherheitsdienstes oder einer Sicherheitsbehörde gestellt werden (§ 17 Abs 1 AsylG). Vielmehr haben Fremde, die (noch) über keine Einreise- und Aufenthaltsberechtigung verfügen,⁵⁷⁵ Anträge auf internationalen Schutz bereits beim Grenzübertritt an der Binnengrenze bei einem Organ des öffentlichen Sicherheitsdienstes bzw, sofern sie unter Umgehung der Grenzkontrollen eingereist sind, vor einem Organ des öffentlichen Sicherheitsdienstes in einer Registrierstelle zu stellen.

Während nach der Antragstellung im herkömmlichen Verfahren eine Befragung des Antragstellers zu erfolgen hat (§ 19 AsylG), insbesondere um dessen Identität und Reiseroute zu ermitteln, schreibt das Sonderverfahren nach den §§ 36 ff AsylG vor, dass noch vor einer Befragung die Zulässigkeit einer Hinderung an der Einreise, einer Zurückweisung (iSd § 41 FPG) oder einer Zurückschiebung (iSd § 45 FPG) zu prüfen und, wenn zulässig, auch vorzunehmen ist (§ 38 Abs 3 AsylG). Faktischer Abschiebungsschutz kommt einem Schutzsuchenden in die-

⁵⁷⁰ Bundesgesetz über die Gewährung von Asyl (Asylgesetz 2005 - AsylG 2005), BGBl I 2005/100 idF der Nov BGBl I 2016/24.

⁵⁷¹ *Wiederin*, Punkt VI.A.3.b.

⁵⁷² Vgl *Lehofer*, Sechs Monate Ausnahmezustand: die sog „Notverordnung“ in Begutachtung, ÖJZ 2016, 801.

⁵⁷³ AB zur AsylGNov 2016 1097 BlgNR 25.GP 23.

⁵⁷⁴ Siehe dazu auch *Funk*, Verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen für eine Begrenzung des Zustroms Schutzsuchender (Richtwert/„Obergrenze“), JRP 2016, 177 ff sowie zur Frage der Unionsrechtskonformität der Regelung ausführlich *Obwexer*, Verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen für eine Begrenzung des Zustroms Schutzsuchender (Richtwert/„Obergrenze“), JRP 2016, 169.

⁵⁷⁵ Fremde, die bereits über einen Aufenthaltstitel für Österreich verfügen bzw etwa gemäß § 35 AsylG im Zuge der Familienzusammenführung einreiseberechtigt sind, sind von den Sonderbestimmungen des 5. Abschnittes des AsylG nicht erfasst, vgl AB zur AsylGNov 2016 1097 BlgNR 25.GP 24.

sem Fall daher nicht mehr ab der Antragstellung zu, sondern erst dann, wenn das Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl eine Anordnung gem § 43 BFA-VG⁵⁷⁶ erteilt, wozu es aber gar nicht mehr kommt, wenn eine Einreisehinderung, Zurückweisung oder Zurückschiebung möglich ist.

Erweist sich freilich eine solche Einreisehinderung, Zurückweisung oder -schiebung als nicht möglich (etwa weil der Staat, in den zurückgeschoben werden soll, der Rücknahme nicht zustimmt⁵⁷⁷) oder aus grundrechtlichen Gründen – wegen Verletzung des Refoulement-Verbotens oder des Grundrechts auf Familienleben (Art 2, 3 und 8 EMRK) – als unzulässig, so ist der Antrag des Schutzsuchenden zu behandeln (§ 41 Abs 1 AsylG).

ii. Einschätzung

Die betreffende Novelle zum AsylG⁵⁷⁸ wurde explizit „vor dem Hintergrund des aktuellen Migrationsgeschehens und der hieraus resultierenden Herausforderungen im Bereich Asyl und Migration“⁵⁷⁹ beschlossen, um einer innerstaatlichen Krise auf Grund einer Überlastung des österreichischen Asylsystems durch eine zu große Anzahl zu versorgender Asylsuchender vorzubeugen. Es handelt sich dabei um eine mehrschichtige Problematik, da zusätzlich zu den direkten Aufwänden (Versorgung mit Wohnraum, Nahrungsmitteln, sonstige Grundbedürfnisse, medizinische Versorgung, Eingliederung in den Arbeitsmarkt oder den Aus- und Weiterbildungsbereich) potenziell auch indirekte kritische Folgen auftreten können, wie vermindertes Sicherheitsempfinden weiter Teile der Bevölkerung oder ein Anstieg gewaltsamer Auseinandersetzungen (etwa durch vermehrte „interethnische Konflikte“).⁵⁸⁰

Im Hinblick auf die vorliegende Thematik ist festzuhalten, dass zwar, wie oben (Punkt II.B.4.d) dargelegt, Phänomene im Zusammenhang mit massiven Migrationsströmen grundsätzlich das Potential haben, in künftigen Konstellationen eine Staatsgefahr bzw einen Krisenfall im Sinne eines Staatsnotstands auszulösen, es aber derzeit nicht sachgerecht erscheint, Migrationsströme als eigenständiges, eine Staatsgefahr auslösendes Phänomen zu definieren. Insofern tragen Regelungen, wie jene des § 36 AsylG, zwar dazu bei, die Funktionsfähigkeit des Asylsystems aufrecht zu erhalten, sind aber nicht als Notstandsrecht im eigentlichen Sinne zu qualifizieren.

⁵⁷⁶ Bundesgesetz, mit dem die allgemeinen Bestimmungen über das Verfahren vor dem Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl zur Gewährung von internationalem Schutz, Erteilung von Aufenthaltstiteln aus berücksichtigungswürdigen Gründen, Abschiebung, Duldung und zur Erlassung von aufenthaltsbeendenden Maßnahmen sowie zur Ausstellung von österreichischen Dokumenten für Fremde geregelt werden (BFA-Verfahrensgesetz – BFA-VG), BGBl I 2012/87 idF der Nov BGBl I 2016/24.

⁵⁷⁷ AB zur AsylGNov 2016 1097 BlgNR 25. GP 27.

⁵⁷⁸ BGBl I 2016/24.

⁵⁷⁹ RV zur AsylGNov 2016 996 BlgNR 25. GP 1.

⁵⁸⁰ Siehe dazu die eingehende Begründung im AB zur AsylGNov 2016 1097 BlgNR 25. GP 13 ff.

C. Landesebene

1. Allgemeines

Die Reaktionen der Rechtsordnungen der einzelnen Bundesländer auf Krisen- oder Katastrophenfälle sind aufgrund mehrerer Tatsachen äußerst differenziert ausgestaltet. Zunächst ist allerdings festzuhalten, dass **in verfassungsrechtlicher Hinsicht ein kohärentes Vorgehen** in Situationen eines **Krisenfalls** vorgegeben ist (Art 97 Abs 3 und 4 sowie Art 102 Abs 5 B-VG). Die unterschiedliche Ausgestaltung des Landesrechts wurzelt schon in den Begrifflichkeiten bzw Definitionen der Krise bzw Katastrophe. Trotz des Bestehens mehrerer Ansätze konnte sich bisher noch keine allgemein anerkannte Definition dieser Begriffe in der Lit und Rspr herausbilden. Auch die Verfassung selbst kennt keine Umschreibung dieser Termini. Vielmehr macht sie auf den ersten Blick überhaupt keine Aussagen zur Regelung dieser Materie. Daraus darf allerdings nicht geschlossen werden, dass die Regelung dieser Materie zur Gänze unter die Generalklausel des Art 15 B-VG zugunsten der Länder fiel.⁵⁸¹ Wie unten näher ausgeführt wird, liegt zwar die Kompetenz zur Regelung dieses Materienkomplexes – was die **Bekämpfung** der Krise bzw Katastrophe angeht – **größtenteils in der Hand der Länder**; der Bund ist jedoch überwiegend für die Regelung der Katastrophenvermeidung zuständig. Aufgrund dieser Gegebenheiten bestehen in den einzelnen Bundesländern spezifische Auffassungen zur Thematik, was in weiterer Folge zu unterschiedlichen Subsumtionen von Situationen und Sachverhalten unter den Krisen- bzw Katastrophenbegriff führt. Auch die Ausgestaltung der Handhabung einer bevorstehenden oder bereits eingetretenen Krise bzw Katastrophe ist in Folge der eigenständigen Regelung der Länder zwar oft ähnlich allerdings in der Gesamtbetrachtung differenziert geregelt.

Mit der **Vollziehung** sind der Hierarchie der Länderorgane folgend die **LReg, die LH, BVB** und auf Gemeindeebene die **Bürgermeister** betraut. Einfachgesetzlichen Niederschlag findet dieser – in der Lit⁵⁸² zurecht als **Querschnittsmaterie** bezeichnete – Sachbereich ua in den Katastrophenschutzgesetzen, Raumordnungen, Baugesetzen, Feuerpolizeigesetzen, aber auch in Natur- und Landschaftsschutzgesetzen sowie in Organisationsbestimmungen zu Hilfskräften wie Rettungen und Feuerwehren. Nochmals zu erwähnen ist die gerade im Bereich von lokalen Ereignissen nicht unbeachtliche Bedeutung der Gemeindeorgane (hauptsächlich der Bürgermeister).

Weiters ist zu konstatieren, dass den Ländern im Rahmen der **Privatwirtschaftsverwaltung** (dies betrifft va die **Finanzierung** von Präventionsmaßnahmen oder die Aufarbeitung entstandener Schäden) weitere Möglichkeiten in die Hand gegeben werden, um einer Krise oder Katastrophe zu begegnen. In Angelegenheiten der Privatwirtschaftsverwaltung besteht

⁵⁸¹ *Bußjäger*, Die Aufgabenverteilung zwischen Gemeinden, Ländern, Bund und Europäischer Union im Katastrophenschutz in *Bußjäger*, Katastrophenschutz als Verantwortung im Bundesstaat (2007) 8. Manche Bestimmungen folgen der Hauptmaterie *Öhlinger/Eberhard*, Verfassungsrecht¹⁰ (2014) Rz 279.

⁵⁸² *Hörtenhuber*, Katastrophenschutz als Problem der bundesstaatlichen Kompetenzverteilung, ZfV 2007/316, 154; *Bußjäger*, Katastrophenprävention und Katastrophenbekämpfung im Bundesstaat (2003) 9 ff; *Wimmer*, Katastrophenschutzmanagement als Aufgabe der Gemeinde, RFG 2008/4, 14; *Fuchs*, Katastrophenhilfe, in *Pürgy (Hrsg)*, Das Recht der Länder II/1 (2012) Rz 1.

nach hM⁵⁸³ zwar **keine Bindung an das Legalitätsprinzip** iSd Art 18 Abs 2 B-VG, doch stellen die **Grundrechte** - allen voran der **Gleichheitssatz** - eine Schranke für das staatliche Handeln mit Instrumenten des Zivilrechts dar.

2. Notverordnungsrecht der Landesregierung nach Art 97 Abs 3 und 4 B-VG

a) Bestehender Regelungsrahmen

Art 97 B-VG

(3) Wenn die sofortige Erlassung von Maßnahmen, die verfassungsgemäß einer Beschlussfassung des Landtages bedürfen, zur Abwehr eines offenkundigen, nicht wieder gutzumachenden Schadens für die Allgemeinheit zu einer Zeit notwendig wird, in der der Landtag nicht rechtzeitig zusammentreten kann oder in seiner Tätigkeit durch höhere Gewalt behindert ist, kann die Landesregierung im Einvernehmen mit einem nach dem Grundsatz der Verhältniswahl bestellten Ausschuss des Landtages diese Maßnahmen durch vorläufige gesetzändernde Verordnungen treffen. Sie sind von der Landesregierung unverzüglich der Bundesregierung zur Kenntnis zu bringen. Sobald das Hindernis für das Zusammentreten des Landtages weggefallen ist, ist dieser einzuberufen. Art. 18 Abs. 4 gilt sinngemäß.

(4) Die im Abs. 3 bezeichneten Verordnungen dürfen jedenfalls nicht eine Abänderung landesverfassungsgesetzlicher Bestimmungen bedeuten und weder eine dauernde finanzielle Belastung des Landes, noch eine finanzielle Belastung des Bundes oder der Gemeinden, noch finanzielle Verpflichtungen der Staatsbürger, noch eine Veräußerung von Landesvermögen, noch Maßnahmen in den im Art. 12 Abs. 1 Z 6 bezeichneten Angelegenheiten, noch endlich solche in Angelegenheiten der Kammern für Arbeiter und Angestellte auf land- und forstwirtschaftlichem Gebiet zum Gegenstand haben.

Der dem Art 18 Abs 3 bis 5 B-VG nachgebildete Art 97 Abs 3 und 4 B-VG sieht ein **Notverordnungsrecht der LReg** vor.⁵⁸⁴ Vorliegen muss die **Abwehr eines offenkundigen, nicht wiedergutmachenden Schadens für die Allgemeinheit**. Weiters muss es sich um die sofortige Erlassung von Maßnahmen handeln, die ansonsten verfassungsgemäß der Beschlussfassung des Landtages unterliegen. Dies soll klarstellen, dass die LReg keine Notverordnungen im Bereich der Bundesgesetzgebung treffen kann, da ohnehin die Notverordnungs-kompetenz des Bundespräsidenten besteht.⁵⁸⁵ Die LReg kann freilich nur tätig werden, wenn der Landtag aufgrund **höherer Gewalt** (zum Begriff der „höheren Gewalt“ siehe Punkt VI.B.1.a.i.) oder weil er nicht rechtzeitig zusammenkommt keine Maßnahmen beschließen kann. Als zusätzliches inhaltliches Erfordernis ist das **Einvernehmen mit** einem eigens bestellten Ausschuss des Landtages notwendig. Liegen obig genannte Voraussetzungen vor, kann die LReg vorläufige gesetzändernde VO erlassen. Theoretisch steht der LReg die Notverordnungs-kompetenz auch im Falle der Auflösung des Landtages gem Art 100 Abs 1 B-VG zu.⁵⁸⁶

⁵⁸³ Raschauer, Allgemeines Verwaltungsrecht⁴ (2013) Rz 561; Antoniolli/Koja, Allgemeines Verwaltungsrecht³ (1996) 39 f; Mayer/Kucsko-Stadlmayer/Stöger, Bundesverfassungsrecht¹¹ (2015) Rz 567.

⁵⁸⁴ Liehr, Art 97 Abs 3 bis 4 VG in Korinek/Holoubek et al (Hrsg), Österreichisches Bundesverfassungsrecht, 4. Lfg 2001, Rz 1 ff.

⁵⁸⁵ Pister, Staatsnotstandsrecht in Österreich in Zwitter, Notstand und Recht (2012) 167.

⁵⁸⁶ Liehr, Art 97 Abs 3 bis 4 VG in Korinek/Holoubek, Bundesverfassungsrecht, Rz 3; derselbe, Art 100 B-VG in Korinek/Holoubek, Bundesverfassungsrecht, Rz 9.

Art 97 Abs 3 B-VG beinhaltet eine **Pflicht zur Verständigung der Bundesregierung** über die getroffenen VO. Daraus lässt sich zwar keine Kontrollmöglichkeit der Bundesregierung ableiten, allerdings könnte die Bundesregierung ab diesem Zeitpunkt mittels Verordnungsanfechtung gem Art 139 B-VG reagieren.⁵⁸⁷ Kann der Landtag wieder zusammentreten, ist mit der VO iSd Art 18 Abs 4 B-VG zu verfahren. Das bedeutet, dass dem Landtag erlassene Notverordnungen schnellstmöglich vorzulegen sind und selbiger in weiterer Folge darüber entscheidet.⁵⁸⁸

Art 97 Abs 4 B-VG enthält **weitere inhaltliche Einschränkungen** des Notverordnungsrechts. Eine Notverordnung darf nicht zur Abänderung landesverfassungsrechtlicher Bestimmungen führen. Zudem darf sie weder eine dauerhafte finanzielle Belastung des Landes, noch eine finanzielle Belastung des Bundes oder der Gemeinden darstellen und schließlich auch keine finanziellen Verpflichtungen für die Staatsbürger herbeiführen. Weiters lässt eine Notverordnung weder die Veräußerung von Landesvermögen zu, noch dürfen Maßnahmen in den in Art 12 Abs 1 Z 6 (land- und forstwirtschaftliche Arbeiter und Angestellte) bezeichneten Angelegenheiten oder Angelegenheiten der Kammern für Arbeiter und Angestellte auf land- und forstwirtschaftlichen Gebieten Gegenstände einer Notverordnung sein. Eine Erweiterung dieser demonstrativen Aufzählung kann landesverfassungsrechtlich vorgenommen werden, ist aber de facto noch nie erfolgt.⁵⁸⁹ Dazu ist anzumerken, dass eine Ausdehnung der Ermächtigung (etwa auf Urlaubszeiten) unzulässig ist.⁵⁹⁰ Die einzelnen Landesverfassungen wiederholen die Vorgaben des Art 97 B-VG, fügen jedoch kleinere Ergänzungen hinzu.⁵⁹¹

b) Einschätzung

Durch die Anlehnung des Art 97 Abs 3 B-VG an Art 18 Abs 3 B-VG ist die Notstandsgesetzgebung durch die LReg ähnlich zu beurteilen wie das Notverordnungsrecht des BP. Als Folge der strengen Mitwirkungs- und Verfahrenskautelen steht dieses Instrument einer schnellen Krisenlösung doch deutlich im Weg. Sowohl die territoriale Beschränkung als auch der Umfang (nur Landesgesetzgebung) vermindern die Effizienz der Notstandsgesetzgebung. Selbstverständlich ist dies vor dem Hintergrund der Wahrung gegenseitiger Kontrolle der Gewalten und des bundesstaatlichen Prinzips zu sehen.

3. Notvollziehung nach Art 102 Abs 5 B-VG

a) Bestehender Regelungsrahmen

Art 102 B-VG

(5) Wenn in einem Land in Angelegenheiten der unmittelbaren Bundesverwaltung die sofortige Erlassung von Maßnahmen zur Abwehr eines offenkundigen, nicht wieder gutzumachenden Schadens für

⁵⁸⁷ Pesendorfer, Art 97 B-VG in Kneihs/Lienbacher (Hrsg), Rill-Schäffer-Kommentar Bundesverfassungsrecht, 2. Lfg 2002, Rz 25.

⁵⁸⁸ Liehr, Art 97 Abs 3 bis 4 VG in Korinek/Holoubek, Bundesverfassungsrecht, Rz 5.

⁵⁸⁹ Liehr, Art 97 Abs 3 bis 4 VG in Korinek/Holoubek, Bundesverfassungsrecht, Rz 4.

⁵⁹⁰ Steiner, Landesregierung in Pürgy, Das Recht der Länder Band I (2012) Rz 98.

⁵⁹¹ Detaillierte Aufstellung bei Liehr, Art 97 Abs 3 bis 4 VG in Korinek/Holoubek, Bundesverfassungsrecht, Rz 6.

die Allgemeinheit zu einer Zeit notwendig wird, zu der die obersten Organe der Verwaltung des Bundes wegen höherer Gewalt dazu nicht in der Lage sind, hat der Landeshauptmann an deren Stelle die Maßnahmen zu treffen.

Dem LH wird in Art 102 Abs 5 B-VG die Möglichkeit eingeräumt, „**Notvollziehungsmaßnahmen**“ auf dem Gebiet der unmittelbaren Bundesverwaltung zu treffen. Eingeführt wurde diese Bestimmung zur Ausweitung des bestehenden Notstandsrechts und zur Absicherung jener Fälle, in denen Teile des Bundesgebietes zeitweise von Bundesstellen abgeschnitten werden könnten.⁵⁹² Diese Regelung stellt im Gegensatz zu Art 97 Abs 3 B-VG keine Handlungsermächtigung im Falle eines Gesetzgebungsnotstandes der Landtage dar, sondern eine **Kompensation des Ausfalles oberster Organe des Bundes**. Dadurch soll die fehlende Möglichkeit in Art 97 Abs 3 B-VG ersetzt werden, Notverordnungen auf Ebene der unmittelbaren Bundesverwaltung zu setzen.⁵⁹³ Das Recht auf Erlassung von Notverordnungen wird um das Recht auf Erlassung von **(Mandats-)Bescheiden und Weisungen** erweitert.⁵⁹⁴

Es sei angemerkt, dass der LH durch die Notvollziehungskompetenz keinesfalls an die Stelle der Bundesgesetzgebung zu treten vermag. Zudem besteht nach hM **kein Übergang des Notverordnungsrechts des Bundespräsidenten auf den LH**.⁵⁹⁵ Weiterhin stellt Art 102 Abs 5 B-VG keine Befugnis zur Ausübung sämtlicher Kompetenzen jeglicher Organe der obersten Bundesverwaltung dar. Einschlägig soll die Notvollziehungskompetenz ausschließlich für jene Bereiche der Länder sein, in denen eigene Bundesbehörden die Bundesverwaltung unmittelbar vollziehen.⁵⁹⁶ Art 102 Abs 5 leg cit stellt einen Fall der **Legaldelegation** dar.⁵⁹⁷ **Örtlich** ist die Notvollziehungsermächtigung zwar auf das Gebiet des betroffenen Bundeslandes beschränkt.⁵⁹⁸ Zulässig ist jedoch eine Begrenzung der Maßnahmen auf eine bestimmte Region.⁵⁹⁹ Eine klassische Notvollziehungsmaßnahme, welche vom LH ergriffen werden könnte, wäre der Einsatzbefehl an das Bundesheer.⁶⁰⁰

Im Unterschied zum Notverordnungsrecht des Bundespräsidenten ist der LH zur Durchführung von Maßnahmen nicht auf weitere Organe angewiesen. Die Beurteilung der Fragen, ob eine Notstandssituation vorliegt und ob die ansonsten zuständigen obersten Organe der Bundesverwaltung aufgrund höherer Gewalt nicht in der Lage sind, Maßnahmen zu treffen, obliegt dem LH.⁶⁰¹ Trotz des Fehlens einer ausdrücklichen Regelung zur Vertretung des LH in dieser

⁵⁹² *Holzinger*, Die Notstandskompetenz des Landeshauptmannes im Sinne der B-VG-Novelle 1984 (1988) 4 und 6 f.

⁵⁹³ *Fister*, Staatsnotstandsrecht 170.

⁵⁹⁴ *Steiner*, Landeshauptmann in *Pürgy*, Das Recht der Länder Band I (2012) Rz 24; *Raschauer*, Art 102 B-VG in Korišek/Holoubek et al (Hrsg), Österreichisches Bundesverfassungsrecht, 4. Lfg 2001, Rz 98; *Holzinger*, Die Notstandskompetenz des Landeshauptmannes, 15. Weisungen deshalb, da der LH ab dem Zeitpunkt des Bestehens seiner Notvollziehungskompetenz Vorgesetzter der in Betracht kommenden Bundesbehörde wird.

⁵⁹⁵ *Aichlreiter*, Österreichisches Verordnungsrecht Band II (1988) 954 f; *Holzinger*, Die Notstandskompetenz des Landeshauptmannes 11 f; *Steiner*, Landeshauptmann, Rz 23; *Raschauer*, Art 102 B-VG, Rz 98; *Weber*, Die mittelbare Bundesverwaltung (1987) 139 f. AA ist *Fister*, Staatsnotstandsrecht 194. Er ist der Meinung, dass der Wortlaut eine Supplierung des Notverordnungsrechtes des Bundespräsidenten – natürlich aber nur innerhalb der örtlichen Grenzen des betreffenden Bundeslandes – ermöglicht.

⁵⁹⁶ *Holzinger*, Die Notstandskompetenz des Landeshauptmannes 11.

⁵⁹⁷ *Bußjäger*, Art 102 B-VG in Kneihls/Lienbacher (Hrsg), Rill-Schäffer-Kommentar Bundesverfassungsrecht, 14. Lfg 2014, Rz 27.

⁵⁹⁸ *Holzinger*, Die Notstandskompetenz des Landeshauptmannes 8.

⁵⁹⁹ *Raschauer*, Art 102 B-VG, Rz 101.

⁶⁰⁰ *Raschauer*, Art 102 B-VG, Rz 98.

⁶⁰¹ *Holzinger*, Die Notstandskompetenz des Landeshauptmannes 14.

Angelegenheit kann per analogiam auf die Vertretungsregelung des Art 105 Abs 1 S 3 B-VG zurückgegriffen werden.⁶⁰² Vom LH erlassene Maßnahmen behalten ihre Geltung auch nach Wegfall der Voraussetzungen weiter fort und bedürfen eines contrarius actus, um sie aufzuheben.⁶⁰³

b) Einschätzung

Einen im Vergleich zum Notverordnungsrecht nach Art 97 Abs 3 und 4 B-VG wesentlich effizienteren Weg, Krisenfällen - zumindest im Anwendungsbereich unmittelbarer Bundesverwaltung – zu begegnen, bietet das Notstandsregime des Art 102 Abs 5 B-VG. Durch den Wegfall verpflichtend mitwirkender Organe und mangels zusätzlicher Voraussetzungen, wie dies beim Notverordnungsrecht des BPräs oder der LReg der Fall ist, können die LH rascher auf Krisenfälle reagieren. Einerseits erhöht die dem LH überlassene Einschätzung der Fragen, ob ein Krisenfall bzw eine Notstandssituation vorliegt und ob die obersten Organe des Bundes ausgefallen sind, zusätzlich die nötige Effizienz und Schnelligkeit des gebotenen Handelns, andererseits birgt die relativ freie Handhabbarkeit dieses Instruments durch den LH ein gewisses Missbrauchspotential in sich. Problematisch ist zudem, dass der LH in Angelegenheiten der Notvollziehungskompetenz im Wege der Verfassungsgerichtsbarkeit gem Art 142 B-VG staatsrechtlich nicht zur Verantwortung gezogen werden kann.⁶⁰⁴ Nicht geregelt ist der Ausfall eines Bundeslandes bzw seiner obersten Organe.⁶⁰⁵ Hier bedürfte es einer verfassungsrechtlichen Lösung durch den Gesetzgeber. Denkbar wäre die Supplierung durch die LReg oder den LH eines benachbarten Bundeslandes oder aber ein Arrogationsrecht des Bundes.

4. Sitzverlegung, Abberufung und Auflösung

Auch die einzelnen Landesverfassungen sehen unterschiedliche Möglichkeiten mit unterschiedlichen Verfahrenskautelen zur **Verlegung der Sitze** oberster Organe des Landes vor.⁶⁰⁶ Zudem sind verschiedenste **Abberufungsmöglichkeiten** der LReg oder einzelner Mitglieder davon landesverfassungsgesetzlich positiviert.⁶⁰⁷ Gem Art 100 Abs 1 kann jeder Landtag auf Antrag der Bundesregierung mit Zustimmung des Bundesrates (mit qualifizierter Mehrheit) vom Bundespräsidenten aufgelöst werden.

Zur Wirksamkeit dieser Regelungen ist im Wesentlichen auf die Punkte VI.B.1.b. und c. zu verweisen. Als positives Bsp zur Sitzverlegung ist Art 4 Stmk L-VG erwähnenswert, wonach die LReg ihren Sitz selbst verlegen kann und nicht auf den Willensakt eines anderen Organs angewiesen ist.

⁶⁰² *Bußjäger*, Art 102 B-VG, Rz 28. Selbiger meint, dass die Vertretung ansonsten mit Art 101 Abs 3 B-VG begründet werden kann.

⁶⁰³ *Raschauer*, Art 102 B-VG, Rz 102.

⁶⁰⁴ *Holzinger*, Die Notstandskompetenz des Landeshauptmannes 17.

⁶⁰⁵ Vgl *Steiner*, Legistische Parameter für ein resilientes Recht – Versuch einer Themenlandkarte in *Kai von Lewinski*, Resilienz des Rechts (2016) 110.

⁶⁰⁶ Sitzverlegung des Landtages zB Art 7 Abs 2 Bgld L-VG: durch den LH mit Zustimmung des Präs des Landtages. Sitzverlegung der LReg: s Art 4 Stmk L-VG durch die LReg.

⁶⁰⁷ Abberufung der LReg oder einzelner Mitglieder davon zB in Art 44 Abs 1 und 2 Oö L-VG. Interessant auch die Abberufungsmöglichkeit des Präs des Landtages gem Art 16 Abs 2 Bgld L-VG.

5. Einfachgesetzliche Zuständigkeit der Länder

Art 97 Abs 3 und 4 sowie Art 102 Abs 5 B-VG bilden die verfassungsrechtliche Grundlage der Handlungsmöglichkeiten der obersten Organe der Länder in Krisen- bzw Notstandssituationen.⁶⁰⁸ Was die **Zuständigkeit der Länder zur einfachgesetzlichen Regelung** betrifft, so ist eine solche gem Art 15 B-VG dann gegeben, wenn eine Angelegenheit durch die Bundesverfassung **nicht ausdrücklich** der Gesetzgebung des **Bundes übertragen ist**.⁶⁰⁹ Wie bereits oben erwähnt, kann aus dieser Bestimmung freilich nicht abgeleitet werden, dass die gesamte Materie des Krisen- bzw Katastrophenschutzes nun in die Regelungskompetenz der Länder fällt. Vielmehr muss im Rahmen der anerkannten Auslegungstheorien untersucht werden, ob nicht bestimmte Maßnahmen von Bundeskompetenzen mitumfasst werden.

*Bußjäger*⁶¹⁰ hat dies jedenfalls für den Bereich des Katastrophenschutzes exzellent aufgearbeitet. Er kommt dabei zum Ergebnis, dass den **Ländern im Bereich der Katastrophenbekämpfung** bis auf wenige Ausnahmen⁶¹¹ die **Regelungskompetenz** zusteht,⁶¹² der Regelungsschwerpunkt betreffend **Katastrophenvermeidung** demgegenüber eindeutig beim **Bund** liegt.⁶¹³ Schutzbestimmungen und Vorsorgemaßnahmen befinden sich bspw in der GewO⁶¹⁴, im AWG⁶¹⁵, Epidemiegesetz⁶¹⁶, Tierseuchengesetz⁶¹⁷ sowie im ForstG⁶¹⁸ und im WRG⁶¹⁹ aber auch im Verkehrswesen.⁶²⁰ Nach Ausschluss der Materien, welche in die Regelungskompetenz des Bundes fallen, ergeben sich die nachfolgend zu skizzierenden, von den Ländern zu regelnden Sachgebiete im Zusammenhang mit der Krisen- bzw Katastrophenprävention und -bekämpfung.⁶²¹

a) Katastrophenschutzrecht

Insgesamt betrachtet sind die Regelungen in den Ländern differenziert ausgestaltet, was eine einheitliche und systematische Darstellung erschwert. Es sollen folglich überblicksmäßig Gemeinsamkeiten, aber auch besonders erwähnenswerte Einzelbestimmungen aufgezeigt werden.

⁶⁰⁸ Sowohl die LReg als auch einzelne Mitglieder (also auch der LH) sind oberste Organe *Steiner*, Landesregierung in *Pürgy*, Das Recht der Länder Band I (2012) Rz 98.

⁶⁰⁹ *Mayer/Muzak*, B-VG – Kurzkommentar 100.

⁶¹⁰ *Bußjäger*, Katastrophenprävention und Katastrophenbekämpfung im Bundesstaat 11 ff.

⁶¹¹ Teilbereiche des Bergwesens, Bekämpfung von Waldbränden, Bekämpfung von Epidemien und Tierseuchen sowie Maßnahmen aufgrund des Immissionsgrenzwertetatsbestands in Art 10 Abs 1 Z 12 B-VG.

⁶¹² *Bußjäger*, Katastrophenprävention und Katastrophenbekämpfung im Bundesstaat, 46. Ihm zustimmend *Hörtenhuber*, Katastrophenschutz 161.

⁶¹³ Vgl *Hörtenhuber*, Katastrophenschutz 161.

⁶¹⁴ BGBl 1994/194 idF BGBl I 2016/82.

⁶¹⁵ BGBl I 2002/102 idF BGBl I 2015/163.

⁶¹⁶ BGBl 1950/186 idF BGBl I 2016/63.

⁶¹⁷ RGBl 1909/177 idF BGBl I 2015/163.

⁶¹⁸ BGBl 1975/440 idF BGBl I 2016/56.

⁶¹⁹ BGBl 1959/215 idF BGBl I 2014/54.

⁶²⁰ Detaillierte Aufzählungen findet sich in *Bundesministerium für Inneres* (Hrsg), Staatliches Krisen- und Katastrophenschutzmanagement² (2013) – kurz SKKM 45 f; *Bußjäger*, Katastrophenprävention und Katastrophenbekämpfung im Bundesstaat 14 ff.

⁶²¹ Nur die aus Sicht der Autoren wichtigsten Materien sollen herausgefiltert und einer Untersuchung zugeführt werden.

i. Anwendungsbereich und Zuständigkeit

Alle Länder haben Katastrophenschutz - bzw Katastrophenhilfegesetze erlassen und diese in Folge von Erfahrungen mit Katastrophen adaptiert und novelliert.⁶²² Diese Gesetze haben gemein, dass eine Katastrophe als eine durch **Naturereignisse oder sonstige Ursachen hervorgerufene eingetretene oder unmittelbar bevorstehende Schädigung von Menschen und Sachgütern in außergewöhnlichem Ausmaß** definiert wird.⁶²³ Dieses Kriterium wird in manchen Gesetzen durch das Tatbestandsmerkmal **erforderlichen organisierten Maßnahmen zur Bekämpfung** der Katastrophe erweitert.⁶²⁴ Meist enthalten die Landesgesetze **Vorsorgebestimmungen** wie etwa **Katastrophenschutz- und Notfallpläne**, welche allerdings einer verpflichtenden Umsetzung der Seveso-RL (RL 2012/18/EU) und der RL über die Bewirtschaftung von Abfällen aus der mineralgewinnenden Industrie (RL 2004/35/EG) entsprungen sind.

Eine Vielzahl der Katastrophengesetze trifft die **Einteilung der Zuständigkeit anhand des Ausmaßes der Katastrophe**. Andere legen eine vom Ausmaß der Katastrophe unabhängige Zuständigkeitsverteilung fest.⁶²⁵ Folglich können sich Zuständigkeiten der Landesregierung, BVB oder der Bürgermeister ergeben. Die jeweils zuständige Behörde fungiert sodann als **Einsatzleiter** und bedient sich bestehender **Hilfsdienste** (zB Rettungen oder Feuerwehren).

ii. Ausrufung einer Katastrophe

§ 18 Bgld KatastrophenhilfeG: Ausrufung einer Katastrophe

(1) Die Bezirksverwaltungsbehörde hat den Eintritt einer Katastrophe durch Kundmachung festzustellen. Die Kundmachung hat die Art der Katastrophe zu bezeichnen und ist durch Mitteilung an Presse und Rundfunk sowie sonst in ortsüblicher Weise zu verlautbaren. Die Landesregierung und alle diejenigen Bezirksverwaltungsbehörden, deren Bereich voraussichtlich von den Auswirkungen der Katastrophe betroffen wird, sind hievon umgehend in Kenntnis zu setzen.

(3) Die im 2. Teil dieses Abschnittes enthaltenen Maßnahmen - ausgenommen die Meldepflicht nach § 22 - haben zur Voraussetzung, daß eine Kundmachung im Sinne des Abs. 1 erfolgt ist.

Einige Bundesländer⁶²⁶ setzen die **Ausrufung bzw Feststellung** der Katastrophe voraus, um die Katastrophenschutzgesetze zur Anwendung zu bringen. Fraglich ist, wie die Ausrufung oder Kundmachung der Katastrophe rechtlich einzuordnen ist. Im Rahmen des geschlossenen Rechtsquellenkataloges verbleibt nach Ausschluss der Einstufung der Ausrufung der Katastrophe als Bescheid (da die Ausrufung nicht an einen individuellen Adressaten ergeht) oder als

⁶²² Burgenländisches Katastrophenhilfegesetz, Kärntner Katastrophenhilfegesetz, Niederösterreichisches Katastrophenhilfegesetz, Oberösterreichisches Katastrophenschutzgesetz, Salzburger Katastrophenhilfegesetz, Steiermärkisches Katastrophenschutzgesetz, Tiroler Katastrophenschutzgesetz, Vorarlberger Katastrophenhilfegesetz, Wiener Katastrophenhilfe- und Krisenmanagementgesetz.

⁶²³ *Bußjäger*, Katastrophenprävention und Katastrophenbekämpfung im Bundesstaat 1 ff.

⁶²⁴ Bspw § 2 Z 1 OÖ KatastrophenschutzG oder § 1 Abs 2 Stmk KatastrophenschutzG.

⁶²⁵ ZB § 3 Abs 1 Ktn KatastrophenhilfeG.

⁶²⁶ § 18 Bgld KatastrophenhilfeG und § 16 Sbg KatastrophenhilfeG. Die Feststellung der Katastrophe nach § 4 Stmk KatastrophenschutzG und nach dem seit 02.09.2016 bestehenden § 13 Abs 1 Z 1 iVm Abs 2 NÖ KatastrophenhilfeG hat lediglich deklaratorischen Charakter.

AuvBZ (der ebenso eine individuelle Norm darstellt) nur die Rechtssatzform der VO.⁶²⁷ Denklogisch (aber in den Katastrophenhilfegesetzen nicht angeführt) muss auch das Ende der Katastrophe mittels VO deklariert werden.⁶²⁸ Fragen stellen sich hierbei hinsichtlich der Kundmachungsmodalitäten, der Folgen einer verfrühten bzw verspäteten Ausrufung und der zeitlichen Dauer des Katastrophenfalls sowie zur Thematik von Zuständigkeitskonflikten bei der Ausrufung durch Organe verschiedener Gebietskörperschaften.⁶²⁹ Die übrigen Bundesländer überlassen es dem **Ermessen der Behörde** zu entscheiden, wann und in welchem Fall Maßnahmen zu setzen sind.

iii. Rechte und Pflichten im Katastrophenfall

§ 3 Bgld KatastrophenhilfeG: Pflichten der Gemeinden, Gemeindeverbände und des Landes

(1) Die Gemeinden und Gemeindeverbände sind über Aufforderung des Einsatzleiters (§ 19) bzw. der Einsatzleitung der Landesregierung (§ 21 Abs. 1) verpflichtet, ihre Einrichtungen, Schulliegenschaften und sonstige für die Katastrophenhilfe geeignete öffentliche Gebäude, Räumlichkeiten, Liegenschaften oder Geräte, zur Verfügung zu stellen.

(2) Das Land hat seine Einrichtungen, die für die Erfüllung der Aufgaben der Katastrophenhilfe geeignet sind, und erforderlichenfalls das in seinen Diensten stehende Personal dem Einsatzleiter (§ 19) bzw. der Einsatzleitung der Landesregierung (§ 21 Abs. 1) über deren Aufforderung kostenlos zur Verfügung zu stellen.

§ 17 OÖ KatastrophenschutzG: Melde- und Auskunftspflicht

(1) Wer die Gefahr oder den Eintritt einer Katastrophe wahrnimmt, hat unverzüglich das nächste Gemeindeamt, die Bezirksverwaltungsbehörde, die nächste Sicherheitsdienststelle oder die Landeswarnzentrale zu verständigen.

(2) Wer sich im Einsatzbereich aufhält, ist verpflichtet, auf Verlangen der mit der Vollziehung dieses Landesgesetzes betrauten Organe und Hilfsorgane über alle für die Katastrophenabwehr und -bekämpfung maßgeblichen Umstände Auskunft zu geben.

§ 19 OÖ KatastrophenschutzG: Freihalten und Räumung des Einsatzbereichs

(1) Jede Person hat sich im Einsatzbereich so zu verhalten, dass Einsatzmaßnahmen ungehindert ablaufen können. Der Einsatzbereich samt Zu- und Abfahrtsmöglichkeiten ist auf Anordnung der Katastrophenschutzbehörde oder der Einsatzkräfte von Fahrzeugen und anderen hinderlichen Gegenständen freizumachen und freizuhalten. Die Inhaber solcher Gegenstände haben deren Entfernung ohne Ersatzanspruch zu dulden.

(2) Soweit es zur Katastrophenabwehr und -bekämpfung oder im Rahmen der Katastrophenabwehr und -bekämpfung zur Vermeidung einer Gefahr für Leben und Gesundheit von Personen und Tieren notwendig ist, hat die Katastrophenschutzbehörde mit Verordnung das Verlassen des Einsatzbereichs anzuordnen, das Betreten des Einsatzbereichs zu verbieten und die Einsatzkräfte zu ermächtigen, jede Person aus dem Einsatzbereich wegzuweisen

⁶²⁷ Zur Individualität der Rechtsakte Bescheid und AuvBZ s Raschauer, Allgemeines Verwaltungsrecht, Rz 749.

⁶²⁸ Müllner, Rechtliche Rahmenbedingungen der Katastrophenbekämpfung (2014), 228.

⁶²⁹ Eine gute Übersicht zu den aufgeworfenen Fragen bietet Müllner, Rechtliche Rahmenbedingungen, 222 ff.

§ 20 Sbg KatastrophenhilfeG: Besondere Pflichten bei Katastrophen

(2) Für die Dauer des Katastropheneinsatzes ist jedermann verpflichtet, das Betreten und die sonstige Benützung seiner Grundstücke und baulichen und sonstigen Anlagen einschließlich der zur wirksamen Abwehr oder Bekämpfung der Katastrophe erforderlichen gänzlichen oder teilweisen Beseitigung sowie ähnliche Maßnahmen durch den Katastrophenhilfsdienst zu dulden.

IdR werden für Gebietskörperschaften (zB die Bereitstellung von Geräten oder Auskunftspflichten), aber auch für die Bevölkerung (etwa Meldepflichten, die Freihaltung von Einsatzwegen bzw -bereichen und die Duldung des Betretens und der Inanspruchnahme von Liegenschaften) bestimmte Pflichten statuiert.⁶³⁰ Auf Verfassungsebene besteht aufgrund des Art 22 B-VG eine **wechselseitige Hilfeleistungsverpflichtung aller Organe des Bundes, der Länder und der Gemeinden**, welche bis zur Bereitstellung von Räumlichkeiten und Gerätschaften reichen kann.⁶³¹ Verpflichtet sind die Behörden zur **Warnung der Bevölkerung** sowohl über akustische Signale als auch über Medien.⁶³²

§ 6 Ktn KatastrophenhilfeG: Aufgebot

(1) Soweit der Einsatz der Feuerwehr und sonstigen an Maßnahmen der Katastrophenhilfe beteiligten Personen nicht ausreicht, ist der Einsatzleiter - unbeschadet der nach anderen Gesetzen bestehenden Befugnisse - berechtigt, jede taugliche Person im Gemeindegebiet im Rahmen der Zumutbarkeit zur Hilfeleistung aufzubieten; ausgenommen vom Aufgebot zur Hilfeleistung sind Angehörige des Bundesheeres oder der Heeresverwaltung sowie Personen, deren Dienstleistung zur Zeit der Katastrophe zum Schutz des Lebens oder der Gesundheit von Menschen oder zur Vermeidung schwerer volkswirtschaftlicher Schäden notwendig ist.

(2) Die aufgegebenen Personen sind verpflichtet, während der Dauer ihres Einsatzes die Anordnungen des Einsatzleiters oder der von ihm jeweils mit der Leitung bestimmter Einsätze beauftragten Personen zu befolgen.

§ 11 Stmk KatastrophenschutzG: Benützung fremden Gutes

Die Einsatzkräfte sind berechtigt, Liegenschaften, Gebäude und Betriebsanlagen im notwendigen Umfang zu betreten, um die zur Abwehr und Bekämpfung der Katastrophe erforderlichen Maßnahmen zu treffen.

§ 12 Stmk KatastrophenschutzG: Inanspruchnahme von Hilfsmitteln und Unterkünften

(1) Zur Abwehr und Bekämpfung von Katastrophen benötigte fremde Hilfsmittel, wie insbesondere Fahrzeuge, Baumaschinen und andere Gerätschaften samt Bedienmannschaft, können von der Behörde in Anspruch genommen werden, sofern die Organisationen des Katastrophenschutzes nicht selbst über eine ausreichende Ausstattung verfügen.

(2) Liegenschaften samt ihren Einrichtungen, die zur vorübergehenden Unterbringung oder Versorgung von Personen geeignet sind, können zu diesem Zweck in Anspruch genommen werden, sofern die Unterbringung oder Versorgung von bedrohten oder geschädigten Personen oder von Mitgliedern der

⁶³⁰ §§ 19 Abs 2 OÖ KatastrophenschutzG; § 20 Abs 2 Sbg KatastrophenhilfeG; § 3 Abs 1 und 2 Bgld KatastrophenhilfeG.

⁶³¹ Wiederin, Art 22 B-VG in Korinek/Holoubek et al (Hrsg), Österreichisches Bundesverfassungsrecht, 1. Lfg 1999, Rz 43.

⁶³² § 14 OÖ KatastrophenschutzG.

Organisationen des Katastrophenschutzes nicht in anderer Weise, insbesondere in öffentlichen Gebäuden, bewerkstelligt werden kann.

§ 19 NÖ KatastrophenhilfeG: Mitwirkung der Sicherheitsbehörden

(2) Die Sicherheitsbehörden und die Organe des öffentlichen Sicherheitsdienstes sind ermächtigt, Unbeteiligte wegzuweisen, die durch ihre Anwesenheit im Katastrophengebiet die Durchführung von Schutz- und Hilfsmaßnahmen zur Katastrophenbewältigung behindern, selbst gefährdet sind oder die Privatsphäre jener Menschen unzumutbar beeinträchtigen, die von dem für das Einschreiten maßgeblichen Ereignis betroffen sind.

(3) Die Sicherheitsbehörden und die Organe des öffentlichen Sicherheitsdienstes sind ermächtigt, die Identitätsdaten der von einer Katastrophe unmittelbar Betroffenen zu ermitteln und, soweit diese dazu nicht in der Lage sind, die dafür erforderlichen Auskünfte zu erteilen, Fahrzeuge und Behältnisse, die sie benützt haben, sowie ihre Kleidung zu durchsuchen

Häufig besteht die Möglichkeit der zuständigen Behörde, **jedermann** (manchmal werden Altersgrenzen genannt) **im Rahmen der Zumutbarkeitsgrenze zur Hilfeleistung zu verpflichten**.⁶³³ Weiters bestehen Rechte der zuständigen Behörden, Hilfsmittel und Unterkünfte in Anspruch zu nehmen sowie Liegenschaften zu betreten und zu benutzen.⁶³⁴ In NÖ sind den Organen der Sicherheitsbehörden seit kurzem die Befugnisse eingeräumt, **Unbeteiligte** aus dem Katastrophengebiet **wegzuweisen** und **Identitätsdaten** von Personen, welche von der Katastrophe betroffen sind, zu ermitteln.⁶³⁵

§ 16 T KatastrophenmanagementG: Aufgaben der Behörde

(1) ...

(2) Die jeweilige Behörde hat zur Durchführung der Abwehr und der Bekämpfung von Katastrophen:

...

mit Bescheid oder bei Gefahr im Verzug durch Ausübung unmittelbarer Befehls- und Zwangsgewalt
c) die erforderlichen Anordnungen zum Schutz des Lebens oder der Gesundheit von Menschen oder des Eigentums zu treffen,

Um ihre Befugnisse durchzusetzen, wird den Behörden, aber auch den Organen der Katastrophenhilfsdienste die Möglichkeit der **Ausübung unmittelbarer verwaltungsbehördlicher Befehls- und Zwangsgewalt** eingeräumt.⁶³⁶ Selbstverständlich gilt der **Verhältnismäßigkeitsgrundsatz**. Darüberhinaus besteht in einigen Ländern die Möglichkeit der Heranziehung der **Organe der Bundespolizei** zur Vollziehung der Gesetze oder einzelner Bestimmungen.⁶³⁷

⁶³³ § 27 Abs 1 Bgld KatastrophenhilfeG; § 6 Abs 1 Ktn KatastrophenhilfeG. Lediglich OÖ sieht eine Hilfeleistungspflicht ex lege des Einzelnen gem § 18 OÖ KatastrophenschutzG vor.

⁶³⁴ Bspw §§ 11 und 12 Stmk KatastrophenschutzG.

⁶³⁵ § 19 Abs 2 und 3 NÖ KatastrophenhilfeG.

⁶³⁶ § 16 Abs 2 lit T KatastrophenmanagementG; § 23 Abs 2 Vbg KatastrophenhilfeG. Den Rettungen sind ähnliche Befugnisse in einigen Rettungsgesetzen der Länder eingeräumt *Kröll*, Rettungswesen und Rettungsdienst in *Pürgy*, Das Recht der Länder Band II/1, Rz 57.

⁶³⁷ So etwa § 20 T KatastrophenmanagementG oder § 17 Stmk KatastrophenschutzG.

§ 6 Stmk KatastrophenschutzG: Sperre des Katastrophengebietes

(1) Ist eine Katastrophe eingetreten oder auf Grund bestimmter Tatsachen anzunehmen, daß eine Katastrophe eintreten werde, kann die zuständige Behörde zur Abwehr von Gefahren für die körperliche Sicherheit von Personen das Betreten des Gefahrenbereiches und den Aufenthalt in diesem mit Verordnung verbieten und die Nichtbefolgung als Verwaltungsübertretung erklären.

Mittels VO können teilweise sogar Gebietssperren verhängt werden, aufgrund derer nur bestimmten (Einsatzkräften) oder keinen Personen der Aufenthalt im betroffenen Gebiet gestattet ist.⁶³⁸ Neben dem Schutz der Bevölkerung durch die Behörden sehen viele Bundesländer präventive Schutzmaßnahmen vor, die durch die Bevölkerung selbst getroffen werden sollen (Anschaffung von Vorräten lebensnotwendiger Güter oder etwa sonstige Vorkehrungen zum Schutz von Leben und Sachgütern).⁶³⁹

iv. Länderübergreifende Koordination

Erwähnenswert sind auf länderübergreifender Ebene besondere Einrichtungen zur Warnung und Koordinierung bei Katastrophenfällen. Zum einen bestehen Vereinbarungen gem Art 15a B-VG zwischen Bund und Ländern betreffend Hubschrauberrettungsdienste sowie ein gemeinsames Warn- und Alarmsystem.⁶⁴⁰ Zum anderen wurde unter dem Regime des SSKM eine **Bundeswarnzentrale** beim BMI eingerichtet, welche als zentrale Informations- und Koordinationsstelle für Bund, Länder und auch Einsatzkräfte dienen soll. Die tatsächliche Koordination im Katastrophenfall erfolgt (aufgrund der fehlenden Bundeskompetenz zur Regelung der verbindlichen Koordination in dieser Angelegenheit) von Seiten der Länder auf freiwilliger Basis. Als einheitliches „Koordinationsorgan“ wurde im Rahmen der Novellierung des SSKM 2013 der **Koordinationsausschuss** geschaffen, welcher unter dem Vorsitz des Generaldirektors für öffentliche Sicherheit Bundesministerien, Bundesländer sowie Einsatzorganisationen vereint. Diesem Koordinationsausschuss ist die Bundeswarnzentrale als operatives Hilfsmittel unterstellt.⁶⁴¹

v. Europarechtliche Aspekte

Auf europarechtlicher Ebene besteht gem Art 196 AEUV lediglich die Kompetenz zur Durchführung von Maßnahmen, die der Unterstützung, Koordinierung und Ergänzung der Maßnahmen von Mitgliedsstaaten dienen.⁶⁴² Konkrete Bekämpfungsmaßnahmen müssen (iS einer Handlungsverpflichtung) die EU oder die Mitgliedstaaten nur auf Ansuchen des von einer Katastrophe betroffenen Mitgliedstaates auf der Grundlage der Solidaritätsklausel in Art 222 AEUV ergreifen.⁶⁴³ Finanzielle Unterstützung zur Bewältigung einer Katastrophe gem Art 122

⁶³⁸ § 17 Vbg KatastrophenhilfeG; § 6 Stmk KatastrophenschutzG.

⁶³⁹ Beispielhaft § 2 Vbg KatastrophenhilfeG oder § 8 W Katastrophenhilfe- und KrisenmanagementG.

⁶⁴⁰ Vereinbarung gemäß Art 15 a B-VG zwischen dem Bund und dem Land Wien über einen gemeinsamen Hubschrauberdienst vom 23.02.1990, BGBl 1990/106. Vereinbarung über die Aufteilung und Verwendung der nach § 4 Z 2 des Katastrophenfondsgesetzes 1986, BGBl Nr 396, zur Verfügung stehenden Mittel für ein Warn- und Alarmsystem sowie die Einräumung wechselseitiger Benützungrechte an den Anlagen dieses Systems vom 13.02.1988, BGBl 1988/87.

⁶⁴¹ Näheres zum Ganzen BMI, SSKM 41 ff.

⁶⁴² *Schusterschitz/Stillfried* in Mayer/Stöger, (Hrsg) EUV/AEUV, Art 196 AEUV (Stand: Dezember 2010, rdb.at) Rz 5.

⁶⁴³ *Schwartz*, Das Katastrophenschutzrecht der Europäischen Union in *Kloepfer* (Hrsg), Schriften zum Katastrophenrecht (2012) 102.

Abs 2 AEUV kann iS einer Ermessensentscheidung unter Beachtung einiger Kautelen von der EU selbst gewährt werden.⁶⁴⁴

Sekundärrechtlich wurde ein Gemeinschaftsverfahren im Falle einer Katastrophe geschaffen.⁶⁴⁵ Die Voraussetzung eines Eingreifens seitens der Union (hier vertreten durch die Kommission) setzt das konkrete Hilfeansuchen des betroffenen Staates voraus (Art 2 Abs 1 lit b und Art 15 Abs 1 Gemeinschaftsverfahren). Sollte die Kommission angerufen werden, steht ihr ein Spektrum an Maßnahmen – angefangen von der Entsendung von Expertenteams über finanzielle Unterstützung bis hin zum Einsatz operativer Teams – zur Verfügung. Dieser Pool an Kapazitäten setzt sich aus den Einheiten, welche die Mitgliedstaaten freiwillig zur Verfügung stellen, zusammen. Der hilfeersuchende Mitgliedstaat ist für die Leitung des Einsatzes zuständig und berechtigt, per Anordnungen über die erhaltenen Einsatzteams zu verfügen (Art 15 Abs 5 Gemeinschaftsverfahren).⁶⁴⁶

vi. Einschätzung

Das bestehende Katastrophenschutzrecht scheint seiner Aufgabe, was die Prävention sowie die Bekämpfung von entsprechenden Ereignissen betrifft, relativ gut gerecht zu werden. Problematisch erscheint jedoch die in vielen Fällen diffizile Zuständigkeitsabgrenzung, welche zu einer Verzögerung der gebotenen Handlungen führen kann.

Zudem stellt sich die Frage der Wirksamkeit einer koordinierten Zusammenarbeit zwischen den Ländern untereinander bzw zwischen dem Bund und den Ländern bei länderübergreifenden Katastrophen. Abhilfe könnte durch Vereinbarungen nach Art 15a B-VG geschaffen werden.⁶⁴⁷ Im Rahmen des SKKM wurden bereits einige gute Lösungsansätze zur koordinierten Vorgehensweise geschaffen.

Eine an das deutsche Recht angelehnte Vorgehensweise (s Punkt IV.A.4.), welche dem Bund verfassungsrechtlich die Befugnis erteilen würde, eigene Einsatzkräfte oder jene anderer Bundesländer in die betroffenen Bundesländer zu entsenden, wäre eine denkbare Möglichkeit, fehlende Ressourcen dort einzubringen, wo sie benötigt werden. Auch das Instrument der Amtshilfe nach Art 22 B-VG bietet eine gute Möglichkeit zur Ressourcenbeschaffung. Eine Bündelung im Vollzugsbereich wäre angesichts der Problematik von Zuständigkeitsabgrenzungen eine gangbare Lösung.⁶⁴⁸

Würde ein einzelnes Bundesland – trotz Inanspruchnahme der hier diskutierten Unterstützungsmöglichkeiten – Gefahr laufen, in einem Katastrophenfall nicht mehr Herr der Lage zu werden und würde dadurch das Niveau eines „länderübergreifenden“ Krisenfalls erreicht, könnte eine der in dieser Stellungnahme vorgeschlagenen Regelungsvarianten zur Anwendung gelangen (siehe unten Punkt IX).

⁶⁴⁴ *Kempen in Streinz*, EUV/AEUV² (2012), Art 122 Rz 8 f.

⁶⁴⁵ Beschluss 1313/2013/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 über ein Katastrophenschutzverfahren der Union, ABl L 347/924 (im Folgenden „Gemeinschaftsverfahren“).

⁶⁴⁶ MwN *Schwartz*, Katastrophenschutzrecht, 130 ff.

⁶⁴⁷ *Weiß in Kerschner* (Hrsg), Handbuch Naturkatastrophenrecht, Schriftenreihe RdU (2008), 198.

⁶⁴⁸ S Bußjäger, Katastrophenprävention und Katastrophenbekämpfung im Bundesstaat, 87 f.

b) Baurecht

Im Bereich dieser Materie wird man Katastrophen oder Krisen eher von **präventiver** Seite begegnen können. Im Wege der Gesichtspunktetheorie können die Länder im Rahmen des **Schutzes von Bauwerken** gegen Lawinen, Stürme, Hochwasser und Brände sowie zur erdbebensicheren Bauweise Regelungen erlassen.⁶⁴⁹

c) Raumordnung

Gerade in der Raumplanung ist - was Naturgefahren angeht – die Möglichkeit, Regelungen zur **Katastrophenprävention** festzulegen, wie in kaum einem anderen Rechtsgebiet vorhanden. Erfasst sind davon sowohl bestehende Siedlungs- und Infrastrukturgebiete als auch unbebaute Gebiete. Aber auch in der überörtlichen und örtlichen Raumplanung sowie in manchen Zielkatalogen der Raumordnungsgesetze wird auf Naturgefahren Bedacht genommen.⁶⁵⁰ Ziel der Raumplanung ist es, in gefährdeten Gebieten Nutzungen möglichst zu unterbinden oder zumindest Vorsorgemaßnahmen für gefährdete Gebiete zu treffen (etwa Lawinen- und Wildbachverbauung). **Gefahrenzonenpläne**, welche im Übrigen keine VO darstellen⁶⁵¹, dienen aus forstrechtlicher Sicht der Berücksichtigung potentieller Gefahren bei zukünftigen Widmungen. Konkrete Mittel der Raumordnung sind Widmungen, Rückwidmungen⁶⁵², Nutzungsverbote bzw - beschränkungen.

d) Straßenpolizei

§ 43 StVO: Verkehrsverbote, Verkehrserleichterungen und Hinweise.

(1) Die Behörde hat für bestimmte Straßen oder Straßenstrecken oder für Straßen innerhalb eines bestimmten Gebietes durch Verordnung

a) wenn ein Elementarereignis bereits eingetreten oder nach den örtlich gewonnenen Erfahrungen oder nach sonst erheblichen Umständen mit hoher Wahrscheinlichkeit zu erwarten ist, die zum Schutze der Straßenbenützer oder zur Verkehrsabwicklung erforderlichen Verkehrsverbote oder Verkehrsbeschränkungen zu erlassen;

§ 44b StVO: Unaufschiebbare Verkehrsbeschränkungen

(1) Im Falle der Unaufschiebbarkeit dürfen die Organe der Straßenaufsicht, des Straßenerhalters, der Feuerwehr, des Bundesheeres oder des Gebrechendienstes öffentlicher Versorgungs- oder Entsorgungsunternehmen (zB Gasgebrechendienste) nach Erfordernis eine besondere Verkehrsregelung durch Anweisungen an die Straßenbenützer oder durch Anbringung von Verkehrsampeln oder Signal-scheiben veranlassen oder eine der in § 43 Abs. 1 lit. b Z 1 und 2 bezeichneten Maßnahmen durch Anbringung der entsprechenden Straßenverkehrszeichen oder Bodenmarkierungen mit der Wirkung

⁶⁴⁹ Bußjäger, Katastrophenprävention und Katastrophenbekämpfung im Bundesstaat 51.

⁶⁵⁰ *Kanonier*, Raumplanungsrechtliche Regelungen als Teil des Naturgefahrenmanagements in *Fuchs/Khakzadeh/Weber* (Hrsg), *Recht im Naturgefahrenmanagement* (2006) 128 ff.

⁶⁵¹ Anstatt vieler *Kanonier*, *Raumplanungsrechtliche Regelungen* 136 f.

⁶⁵² Va Rückwidmungen von bebautem Bauland sind in der Praxis aber kaum möglich. S *Kanonier*, *Raumplanungsrechtliche Regelungen* 147 ff.

treffen, als ob die Veranlassung oder Maßnahme von der Behörde getroffen worden wäre. Dies gilt insbesondere,

a) wenn ein Elementarereignis bereits eingetreten oder nach den örtlich gewonnenen Erfahrungen oder nach sonst erheblichen Umständen mit hoher Wahrscheinlichkeit zu erwarten ist,

c) bei unvorhersehbar eingetretenen Ereignissen, wie zB Brände, Unfälle, Ordnungsstörungen u. dgl., die besondere Verkehrsverbote oder Verkehrsbeschränkungen oder eine besondere Verkehrsregelung (zB Einbahnverkehr, abwechselnder Gegenverkehr, Umleitungen u. dgl.) erfordern.

Die §§ 43 und 44b StVO⁶⁵³ erlauben der zuständigen Behörde, **Verkehrsverbote oder -beschränkungen qua VO** zu erlassen. Dies dient bspw der Vermeidung von bereits eingetretenen oder aller Erfahrung nach bevorstehenden Naturkatastrophen (zB bei akuter Lawinengefahr oder eingetretenen Lawinen). § 44b StVO erlaubt es den Organen der Straßenaufsicht, selbst solche Verkehrsverbote bzw -beschränkungen zu erlassen, wobei hier erstens keine Verpflichtung für die Organe der Straßenaufsicht besteht und solche Maßnahmen zweitens vorrangig von der Behörde vorzunehmen sind.⁶⁵⁴

Das Instrument des Verkehrsverbots bzw der Verkehrsbeschränkung stellt ein praktikables Mittel zur Bekämpfung von Katastrophen oder sonstigen Krisen bzw derartigen Phänomenen dar. Eine Ausweitung auf den Flug-, Schiffs- bzw Eisenbahnverkehr wäre denkbar.

e) Hilfsdienste

Speziell zur Bekämpfung von Katastrophen muss die zuständige Behörde mangels eigenen Personals auf bestehende Hilfsdienste – aber auch Freiwillige – zurückgreifen. Als federführend sind hier die **Rettungen** und **Feuerwehren** zu nennen. Diese beiden Einrichtungen unterliegen der organisationsrechtlichen Regelungskompetenz der Länder.⁶⁵⁵ Die Institutionen Rettung sowie Feuerwehr sind durch ihre lange Historie, reichhaltige Erfahrung und durch eine (international betrachtet) außergewöhnlich dichte Menge an Freiwilligen bestens für den technischen Einsatzbereich gerüstet. Die Brandverhütung und -bekämpfung als Materie „Feuerpolizei“ fällt grundsätzlich (soweit nicht eine Annexmaterie des Bundes dazu besteht) in die Regelungskompetenz der Länder.⁶⁵⁶ Lediglich die Bekämpfung von Waldbränden sowie von Bränden in Bergwerken obliegt dem Bund.⁶⁵⁷ Die örtliche Feuerpolizei wird den Gemeinden gem Art 118 Abs 3 Z 9 B-VG zur Vollziehung im eigenen Wirkungsbereich übertragen.⁶⁵⁸ Den Rettungen werden ua die Aufgaben der Ersten Hilfe, des Transportes von Verletzten, aber auch der Bergung (Wasser-, Höhlen- und Bergrettung) übertragen.⁶⁵⁹

⁶⁵³ Straßenverkehrsordnung 1960, BGBl 1960/159 idF BGBl I 2015/123.

⁶⁵⁴ *Pürstl*, StVO-ON 14.000, § 44b StVO (5.10.2016, rdb.at) Rz 1.

⁶⁵⁵ *Kröll*, Rettungswesen und Rettungsdienst, Rz 1; *Fuchs*, Feuerwehrrecht in *Pürgy*, Das Recht der Länder Band II/1, Rz 1 und 4; *Festl*, Das Recht der Feuerwehr (1995) 27.

⁶⁵⁶ *Fuchs*, Feuerwehrrecht, Rz 5. So auch *Tolar*, Feuerpolizei in *Pürgy*, Das Recht der Länder Band II/2 (2012) Rz 4 ff.

⁶⁵⁷ *Festl*, Das Recht der Feuerwehr, 31; s Fn 6; *Bußjäger*, Katastrophenprävention und Katastrophenbekämpfung im Bundesstaat 48; *Lienbacher* in *Pürgy*, Das Recht der Länder Band II/2 (2012) Rz 18.

⁶⁵⁸ Zur Unterscheidung zwischen örtlicher und überörtlicher Feuerpolizei *Festl*, Das Recht der Feuerwehr 93 ff.

⁶⁵⁹ *Kröll*, Rettungswesen und Rettungsdienst 22 f.

Soweit die Bundesregierung gem Art 97 Abs 2 B-VG zugestimmt hat, können sich die zuständigen Behörden der Organe der Bundespolizei bei der Vollziehung der Katastrophenschutzgesetze bedienen.⁶⁶⁰ Für all jene Bundesländer, denen diese Möglichkeit eingeräumt wurde, wird der Vollzug dadurch wesentlich erleichtert. Zu erwähnen bleibt, dass die zuständigen Behörden (im Wege der sog **Sonderverfügungsbefugnis**⁶⁶¹) ermächtigt sind, das Bundesheer zur **Assistenzleistung** heranzuziehen (Art 79 Abs 2 B-VG und § 2 Abs 1 lit b und c sowie Abs 5 und 6 WG; s Punkt VI.B.1.e.).

6. Gemeinden

a) Bestehender Rechtsrahmen

Herausragende Bedeutung va im Bereich (lokaler) Katastrophenereignisse kommt den Gemeinden zu, da in Österreich nach dem **Prinzip der Subsidiarität** die kleinste dafür geeignete Institution bzw Einrichtung die anstehende Aufgabe zu besorgen hat.⁶⁶² Von besonderem Vorteil ist die Ortskenntnis der beteiligten Organe und Hilfsdienste. Im Rahmen des örtlichen Rettungswesens und der örtlichen Feuerpolizei iSd Art 118 Abs 3 Z 7 und 9 B-VG tragen die Gemeinden nicht nur in organisatorischer und personeller Hinsicht einen großen Teil zur Bewältigung von Katastrophen und Krisen bei.⁶⁶³ Zusätzlich können die Gemeinden für ihr Gemeindegebiet Regelungen zur Brandverhütung und -bekämpfung (zB Luftreinhaltemaßnahmen oder Heizverbote) erlassen.⁶⁶⁴ Der **Bürgermeister** fungiert idR als **behördlicher Einsatzleiter**.⁶⁶⁵

Artikel 118 B-VG: Ortspolizeiliche Verordnung

(6) In den Angelegenheiten des eigenen Wirkungsbereiches hat die Gemeinde das Recht, ortspolizeiliche Verordnungen nach freier Selbstbestimmung zur Abwehr unmittelbar zu erwartender oder zur Beseitigung bestehender, das örtliche Gemeinschaftsleben störender Missstände zu erlassen, sowie deren Nichtbefolgung als Verwaltungsübertretung zu erklären. Solche Verordnungen dürfen nicht gegen bestehende Gesetze und Verordnungen des Bundes und des Landes verstoßen.

Ein Mittel der Gemeinde, Maßnahmen zur Bewältigung einer Katastrophe bzw einer Krise zu treffen, ist in Art 118 Abs 6 B-VG geregelt. **Ortspolizeiliche VO** dienen der Abwehr unmittelbar zu erwartender oder zur Beseitigung bestehender Missstände, die das Gemeinschaftsleben im Gebiet der Gemeinde stören.⁶⁶⁶ Es handelt sich um gesetzesergänzende oder gesetzes-

⁶⁶⁰ S Punkt VI.C.5.a.iii; NÖ, Vbg und Wien sehen in ihren Katastrophengesetzen keine Mitwirkung von Organen der Bundespolizei vor. Grundlegendes zur Mitwirkung von Bundesorganen bei der Vollziehung von Landesgesetzen bei *Pesendorfer*, Art 97 B-VG in Kneihls/Lienbacher (Hrsg), Bundesverfassungsrecht, 2. Lfg 2002, Rz 11 ff.

⁶⁶¹ Vgl Fn 38.

⁶⁶² *Widermann/Jachs*, Behördliches Krisenmanagement, RFG 6/2004, 14; *Eberhard*, Gemeinderecht in *Pürgy*, Das Recht der Länder Band I (2012) Rz 40; *Steiner*, Legistische Parameter für ein resilientes Recht 104.

⁶⁶³ *Widermann/Jachs*, Behördliches Krisenmanagement 12.

⁶⁶⁴ *Stolzlechner*, Art 118 B-VG in Kneihls/Lienbacher (Hrsg), Rill-Schäffer-Kommentar Bundesverfassungsrecht, 12. Lfg 2013, Rz 18.

⁶⁶⁵ *Wimmer*, Katastrophenschutzmanagement 15.

⁶⁶⁶ *Eberhard*, Gemeinderecht, Rz 43.

vertretende, verfassungsunmittelbare VO.⁶⁶⁷ Es bestehen folgende Voraussetzungen zu deren Erlassung:⁶⁶⁸ Nur in jenen Angelegenheiten, deren Besorgung im eigenen Wirkungsbereich iSd Art 118 Abs 2 und 3 B-VG gewährleistet ist, ist die Erlassung ortspolizeilicher Verordnungen möglich. Zum Zweiten muss eine solche VO die „Abwehr unmittelbar zu erwartender oder die Beseitigung bestehender Missstände, die das örtliche Gemeinschaftsleben stören“, bezwecken. Drittens darf eine ortspolizeiliche VO nicht gegen von Bund und Ländern erlassene Gesetze und VO verstoßen. Ortspolizeiliche VO können auch in den Angelegenheiten erlassen werden, welche vom Gesetzgeber nicht explizit als Aufgaben im eigenen Wirkungsbereich zugeteilt wurden.⁶⁶⁹ Wie bereits *Kolb* ausführte, können mittels ortspolizeilichen VO im Bereich des Katastrophenschutzes sowohl präventive („Abschuss von Lawinen“) als auch bekämpfende („Sperrung von Sportplätzen wegen Lawinen- oder Eisbruchgefahr“) Maßnahmen durch die Gemeinden ergriffen werden.⁶⁷⁰

Im Wege des **Aufsichtsrechts** gem Art 119a Abs 6 B-VG hat die Aufsichtsbehörde ortspolizeiliche Verordnungen nach ihrer unverzüglichen Mitteilung durch die Gemeinde im Falle von Gesetzeswidrigkeiten aufzuheben.⁶⁷¹

Auch die **Gemeindeordnungen** sehen zum Teil Möglichkeiten für Gemeindeorgane vor, um auf bestimmte Notstandssituationen reagieren zu können. So kann der Bürgermeister, wenn bei Gefahr in Verzug ein Beschluss des zuständigen Kollegialorgans nicht abgewartet werden kann bzw anknüpfend an bestimmte Notstands- bzw Gefahrensituationen, **Verfügungen in dringenden Fällen** treffen.⁶⁷² In „Fällen unbedingter Notwendigkeit“ ist der Aufsichtsbehörde (idR die LReg) gem Art 119a Abs 7 B-VG mit der **Ersatzvornahme** ein Mittel zur Vertretung der Gemeinde in Krisen bzw -Notstandssituationen in die Hand gegeben.⁶⁷³

Weiters kommen den Gemeinden als Ausfluss des Subsidiaritätsprinzips im obigen Sinn entsprechende **Rechte**, aber auch **Pflichten** in den einzelnen Katastrophenschutzgesetzen der Länder zu. So haben die Gemeinden etwa die Inanspruchnahme von gemeindeeigenen Einrichtungen oder auch Liegenschaften und Geräte zu dulden (zB § 3 Abs 1 Bgld KatastrophenhilfeG). Weiters haben diese Katastrophenschutzpläne zu erstellen, welche Gebietsanalysen, die Aufstellung verfügbarer Hilfskräfte und dergleichen beinhalten (s § 4 Abs 2 NÖ KatastrophenhilfeG). In Fällen der Zuständigkeit der BVB oder der LReg sind die Bürgermeister deren **Weisungen** unterworfen (so etwa in § 3 Abs 2 S1 Öö KatastrophenschutzG). Sofern Weisungen nicht ergehen, hat der Bürgermeister die erforderlichen Maßnahmen im Gemeindegebiet selbständig im Namen der zuständigen Behörde zu treffen. Hier besteht allerdings eine Verständigungspflicht des Bürgermeisters an die zuständige Behörde.⁶⁷⁴

⁶⁶⁷ *Weber*, Art 118 Abs 1 bis 7 B-VG in Korinek/Holoubek et al (Hrsg), Österreichisches Bundesverfassungsrecht, 1. Lfg 1999, Rz 34.

⁶⁶⁸ *Stolzlechner*, Art 118 B-VG, 32 ff.

⁶⁶⁹ *Weber*, Art 118 Abs 1 bis 7 B-VG, 34.

⁶⁷⁰ *Kolb*, Katastrophenbekämpfung, JBl 1961, 575.

⁶⁷¹ *Kahl*, Art 119a B-VG in Kneihls/Lienbacher (Hrsg), Rill-Schäffer-Kommentar Bundesverfassungsrecht, 15. Lfg 2015, Rz 31 ff.

⁶⁷² ZB § 29 Bgld GemO, § 47 Abs 3 Stmk GemO.

⁶⁷³ *Kahl*, Art 119a B-VG, Rz 45 ff.

⁶⁷⁴ ZB § 3 Abs 2 Öö KatastrophenschutzG.

Einsatzleiter ist grundsätzlich der Bürgermeister, soweit die Katastrophe von der Gemeinde selbst zu bewältigen ist.⁶⁷⁵ Rechte der Gemeinden bestehen in der Ausübung von Zwangsrechten im Wirkungsgebiet der Gemeinde, aber auch in der Feststellung der Katastrophe, wenn sich diese im Gemeindegebiet ereignet (bspw §§ 2 und 4 Stmk KatastrophenschutzG).

b) Einschätzung

Wie gezeigt kommt den Gemeinden als kleinster Einheit besonderes Gewicht bei der Bekämpfung von Katastrophen im Rahmen der Katastrophengesetze, aber auch außerhalb deren Anwendung zu. Sowohl die Maßnahmen in den KatastrophenG als auch die ortspolizeilichen VO dienen der wirksamen Bekämpfung von Katastrophenfällen. Der gewinnbringende Effekt solcher VO liegt darin, dass bis zur Schaffung entsprechender Gesetze zugewartet werden muss.⁶⁷⁶ IdR wird in einem Krisen- bzw Katastrophenfall auf Gemeindegebiet allerdings keine Staatsgefahr zu erblicken sein. Sollte dies dennoch der Fall sein, könnte eine der im Rahmen dieser Stellungnahme vorgeschlagenen Regelungsvarianten zur Anwendung gelangen (siehe unten Punkt IX).

VII. Grundrechtlicher Rahmen

A. Innerstaatlicher Rahmen

1. Allgemeines

Der Grundrechtsbestand des österreichischen Verfassungsrechts ist nicht in einer eigenständigen, geschlossenen Kodifikation oder einem eigenen Teil des B-VG enthalten, sondern auf mehrere Quellen verteilt.⁶⁷⁷ Neben dem mit Art 149 B-VG rezipierten Staatsgrundgesetz über die allgemeinen Rechte der Staatsbürger (StGG 1867)⁶⁷⁸ und einzelnen Grundrechtsbestimmungen im B-VG (insb Art 7 B-VG) - das iZm Grundrechten von „verfassungsgesetzlich gewährleistete Rechte“ (Art 144 B-VG)⁶⁷⁹ spricht -, finden sich Grundrechte vor allem in der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK).⁶⁸⁰ Im Anwendungsbereich des Unionsrechts treten noch die unionsrechtlichen Grundrechte, insb der Europäischen Grundrechtecharta (EGC)⁶⁸¹, hinzu.

⁶⁷⁵ Fuchs, Katastrophenhilfe, Rz 30.

⁶⁷⁶ Fister, Staatsnotstandsrecht, 183.

⁶⁷⁷ Öhlinger/Eberhard, Verfassungsrecht¹⁰ (2014), Rz 677; Hengstschläger/Leeb, Grundrechte (2012), 8 ff.

⁶⁷⁸ Staatsgrundgesetz vom 21. Dezember 1867, über die allgemeinen Rechte der Staatsbürger für die im Reichsrathe vertretenen Königreiche und Länder, RGBl 1867/142.

⁶⁷⁹ S auch Kucsko-Stadlmayer, Die Allgemeinen Strukturen der Grundrechte in Merten/Papier/Kucsko-Stadlmayer, Handbuch der Grundrechte – Grundrechte in Österreich² (2014), § 3 Rz 1 f; Hengstschläger/Leeb, Grundrechte, 2; Berka, Verfassungsrecht⁶ (2016), Rz 1160 f.

⁶⁸⁰ Die EMRK besitzt in Österreich den Rang von Bundesverfassungsrecht (vgl Art II BVG 1964/59).

⁶⁸¹ ABl. C 303 vom 14.12.2007 idF ABl. C 202 vom 7.6.2016. Dazu unten Punkt VII. C.

Was die Schutzrichtung der Grundrechte anbelangt, so stand aus historischer Sicht ihr Charakter als „**Abwehrrechte**“ gegenüber dem Staat im Vordergrund und liegt auch heute noch im Schutz vor staatlichen Eingriffen ihre zentrale Stoßrichtung. Während Grundrechte anfangs primär gegen die Exekutive gerichtet waren, gehen Lehre und Rechtsprechung heute einhellig von einer umfassenden Bindung aller Staatsfunktionen (Gesetzgebung, Exekutive, Gerichtsbarkeit) an die Grundrechte aus.⁶⁸² Zunehmend an Bedeutung erlangt hat in den letzten Jahrzehnten – nicht zuletzt unter dem Einfluss der EMRK⁶⁸³ - die (auch mit Abwehrrechten verbundene) Dimension grundrechtlicher **Schutz- und Gewährleistungspflichten**. So ist beispielsweise mit der grundrechtlichen Garantie der Versammlungsfreiheit (Art 12 StGG) nicht nur die primäre Verpflichtung des Staates verbunden, derartige Versammlungen zu erlauben und nicht zu stören, sondern auch die Durchführung vor Störungen von Seiten Dritter zu schützen.⁶⁸⁴

Im Hinblick auf den Zweck dieser Studie, nämlich die Vereinbarkeit eines neuen Regelungsmodells für den **Krisenfall** mit den Grundrechten zu überprüfen, ist vor Betrachtung einzelner, besonders betroffener Grundrechte allgemein zu analysieren, wann und auf welche Art die Gesetzgebung in einzelne Grundrechte eingreifen darf. Dabei ist zwischen Grundrechten mit und ohne Gesetzesvorbehalt zu unterscheiden bzw nach Art des Gesetzesvorbehalts zu differenzieren.

2. Grundrechtliche Gesetzesvorbehalte

Unter Heranziehung dieses Unterscheidungskriteriums ergeben sich vier Gruppen von Grundrechten:⁶⁸⁵

1. Grundrechte mit formellem Gesetzesvorbehalt
2. Grundrechte mit materiellem Gesetzesvorbehalt
3. Grundrechte mit qualifiziertem Gesetzesvorbehalt
4. Grundrechte ohne Gesetzesvorbehalt

In Grundrechte, die unter einem **formellen Gesetzesvorbehalt** stehen, kann mit einfachem Gesetz eingegriffen werden, wobei prima vista keine spezifischen inhaltlichen Anforderungen an ein solches Gesetz bestehen. Formelle Gesetzesvorbehalte finden sich besonders in älteren Grundrechtskatalogen, wie dem StGG aus 1867, und erklären sich daraus, dass die Stoßrichtung der Grundrechte zunächst nur im Schutz vor Akten der Exekutive gesehen wurde. Mit dem Verständnis dahingehend, dass Grundrechte auch der Tätigkeit des Gesetzgebers Schranken setzen, trat die Bedeutung formeller Gesetzesvorbehalte zurück.⁶⁸⁶

Jüngere Grundrechtskataloge, wie die EMRK oder die EGC enthalten in der Regel **materielle Gesetzesvorbehalte**. Solche Vorbehalte verlangen für einen Grundrechtseingriff nicht nur

⁶⁸² *Kucsko-Stadlmayer* in Merten/Papier/Kucsko-Stadlmayer, Grundrechte, § 3 Rz 33.

⁶⁸³ Vgl *Kucsko-Stadlmayer* in Merten/Papier/Kucsko-Stadlmayer, Grundrechte, § 3 Rz 56 ff; *Öhlinger/Eberhard*, Verfassungsrecht, Rz 694; *Hengstschläger/Leeb*, Grundrechte, 22.

⁶⁸⁴ VfSlg 12501/1990.

⁶⁸⁵ Vgl zu dieser Typologie *Berka*, Verfassungsrecht, Rz 1286 ff.

⁶⁸⁶ S auch *Berka*, Verfassungsrecht, Rz 1294 ff.

eine gesetzliche Grundlage, sondern zusätzlich auch, dass der Eingriff einem bestimmten öffentlichen Interesse dient und verhältnismäßig ist. So sieht etwa die EGC in ihrem Art 52 vor, dass „Einschränkungen nur vorgenommen werden [dürfen], wenn sie notwendig sind und den von der Union anerkannten dem Gemeinwohl dienenden Zielsetzungen oder den Erfordernissen des Schutzes der Rechte und Freiheiten anderer tatsächlich entsprechen“.

Freilich hat die Unterscheidung zwischen materiellen und formellen Gesetzesvorbehalten mittlerweile aufgrund der Judikatur des VfGH weitgehend an Bedeutung verloren. Hat doch dieser, beginnend mit 1984⁶⁸⁷ bis heute immer stärker klargestellt, dass jeglicher gesetzlicher Grundrechtseingriff einer Verhältnismäßigkeitsprüfung unterliegt und nur verfassungskonform sein kann, wenn ein öffentliches Interesse besteht.⁶⁸⁸ Das Erfordernis der Verhältnismäßigkeit stellt also einen allgemeinen Grundsatz der Grundrechtsprüfung dar, weshalb im Ergebnis alle Grundrechte, auch jene, deren Normtext nur einen formellen Gesetzesvorbehalt enthalten, materiellen Schranken unterliegen.

Als **qualifizierter Gesetzesvorbehalt** wird eine grundrechtliche Schranke bezeichnet, welche – neben den Erfordernissen eines formellen oder materiellen Gesetzesvorbehalts – auch eine weitere Zulässigkeitsbedingung erfordert. So darf beispielsweise ein Verdächtiger gem Art 4 iVm Art 2 Abs 1 Z 2 lit b und c BVG über den Schutz der persönlichen Freiheit nur festgenommen werden, wenn hiezu ein begründeter richterlicher Befehl vorliegt (außer bei Gefahr im Verzug oder Betretung auf frischer Tat). Ebenso darf eine Hausdurchsuchung grundsätzlich nur auf Grund eines richterlichen Befehls durchgeführt werden.⁶⁸⁹

Schließlich kennen sowohl das österreichische StGG als auch die EMRK sowie die EGC **Grundrechte ohne Gesetzesvorbehalt**.⁶⁹⁰ Zu unterscheiden sind hier jene Grundrechte, in die wegen ihres fundamentalen Charakters in keinem Fall eingegriffen werden darf („absolute Grundrechte“), und solche, die vom historischen Verfassungsgesetzgeber als vorbehaltlos konzipiert wurden, aber dennoch sogenannten „immanenten Grundrechtsschranken“ unterliegen.

Absolute Grundrechte sind insbesondere das Verbot der Folter gem Art 3 EMRK, das Verbot der Sklaverei oder Leibeigenschaft gem Art 4 Abs 1 EMRK sowie die strafrechtliche Garantie „keine Strafe ohne Gesetz“ (Art 7 EMRK), welche ebenso wie das Recht auf Leben gem Art 2 EMRK (ausgenommen Todesfälle aufgrund rechtmäßiger Kriegshandlungen) nach Art 15 Abs 2 EMRK „**notstandsfest**“ sind, dh auch im Falle eines das Leben der Nation bedrohenden Notstands nicht außer Kraft gesetzt werden dürfen.⁶⁹¹ Weiters zählen hierzu etwa das Verbot der Todesstrafe (Art 85 B-VG, 13. ZPEMRK), ne bis in idem (Art 4 7. ZPEMRK), der Ausschluss von Ausweisungen und Einreiseverboten betreffend eigene Staatsbürger (Art 3

⁶⁸⁷ VfSlg 10179/1984.

⁶⁸⁸ Vgl *Berka*, Verfassungsrecht, Rz 1298 f; s auch VfSlg 10179/1984; *Merten/Papier/Kucsko-Stadlmayer*, Grundrechte, § 3 Rz 94 ff.

⁶⁸⁹ Weiters zum richterlichen Befehl bei der Festnahme oder Hausdurchsuchung siehe unten Punkt VII.A.4.

⁶⁹⁰ Vgl *Kucsko-Stadlmayer* in *Merten/Papier/Kucsko-Stadlmayer*, Grundrechte, § 3 Rz 67 ff.

⁶⁹¹ Dazu näher unten *Pabel*, Bewährungsproben des Rechtsstaats und Reaktionsmöglichkeiten im Rechtsschutzsystem der EMRK, Punkt VII.B.

4. ZPEMRK), das Verbot der Kollektivausweisung von Fremden (Art 4 4. ZPEMRK) sowie das Verbot der Vorzensur (Art 13 Abs 2 StGG iVm Z 1 des B der ProvNV⁶⁹²).⁶⁹³ Bei absoluten Grundrechten stellt jeder Eingriff in den Schutzbereich eine Verletzung des Grundrechts dar; gewisse Spielräume können sich allenfalls aus der Definition des Schutzbereiches ergeben.⁶⁹⁴

Auch für Grundrechte mit immanenten Schranken, wie etwa die Wissenschafts- und Kunstfreiheit (Art 17 und 17a StGG), ergeben sich gewisse Grenzen aus dem Schutzbereich selbst. Weiters sind sie durch entgegenstehende Grundrechte anderer Menschen beschränkt (so gilt das Tötungsverbot selbstverständlich auch iZm Kunstprojekten) und finden – unter der Bedingung der Verhältnismäßigkeit - ihre Grenzen in sog „allgemeinen Gesetzen“ (so darf auch Kunstprojekt nicht gegen die Bestimmungen der Bauordnung verstoßen). Untersagt sind demgegenüber sog „intentionale“ spezifisch gegen die grundrechtlich geschützte Tätigkeit gerichtete Eingriffe.⁶⁹⁵

Ist nun ein Grundrechtseingriff unter den Bedingungen des öffentlichen Interesses und der **Verhältnismäßigkeit** zulässig, ist zunächst zu prüfen, ob der jeweilige Eingriff **zur Zielerreichung** überhaupt **geeignet** ist, ob also das betroffene Gesetz für die Erreichung des konkreten öffentlichen Interesses überhaupt ein taugliches Mittel darstellt. Nur wenn dies bejaht werden kann, ist in einem zweiten Schritt zu prüfen, ob der Eingriff auch das gelindeste, zur Zielerreichung geeignete Mittel darstellt und damit **erforderlich** ist. In einem dritten Schritt ist die **Angemessenheit** (Verhältnismäßigkeit ieS) des Eingriffs zu prüfen, also die Schwere des Eingriffs noch einmal im Verhältnis zu den für den Eingriff sprechenden Gründen zu betrachten. Nur wenn diese Prüfung ergibt, dass ein konkreter Grundrechtseingriff auch zur Zielerreichung geeignet, notwendig und angemessen ist, ist dieser auch verfassungskonform.

Im Folgenden sollen nun die für die vorliegende Fragestellung besonders relevanten Grundrechte genauer analysiert werden. Dazu zählen neben dem Gleichheitsgrundsatz verschiedene Grundrechte der Person, des Gemeinschafts- und Wirtschaftslebens sowie die grundrechtlichen Organisations- und Verfahrensgarantien.⁶⁹⁶

3. Gleichheitsrechte

Der allgemeine Gleichheitsgrundsatz der Art 7 B-VG und 2 StGG geht in seiner rechtlichen Bedeutung heute weit über den ursprünglichen Textinhalt hinaus. Während der Wortlaut des Art 7 B-VG sowie des Art 2 StGG bloß von „Gleichheit vor dem Gesetz“ spricht, umfasst der Gleichheitssatz nach aktueller Lehre und Rechtsprechung ein Verbot sachwidriger Diskriminierung, ein Gebot sachlicher Unterscheidung und ein allgemeines Sachlichkeitsgebot.⁶⁹⁷ Das allgemeine Sachlichkeitsgebot verpflichtet den Gesetzgeber sowie auch den Ordnungsgeber

⁶⁹² Beschluß der Provisorischen Nationalversammlung vom 30. Oktober 1918, StGBI. Nr. 3/1918.

⁶⁹³ Vgl *Kucsko-Stadlmayer* in Merten/Papier/Kucsko-Stadlmayer, Grundrechte, § 3 Rz 67.

⁶⁹⁴ *Kucsko-Stadlmayer* in Merten/Papier/Kucsko-Stadlmayer, Grundrechte, § 3 Rz 68.

⁶⁹⁵ *Kucsko-Stadlmayer* in Merten/Papier/Kucsko-Stadlmayer, Grundrechte, § 3 Rz 69 ff; *Berka*, Verfassungsrecht, Rz 1316 ff.

⁶⁹⁶ Ausführlich zu den einzelnen Grundrechten siehe die entsprechenden Beiträge in Merten/Papier/Kucsko-Stadlmayer, Grundrechte.

⁶⁹⁷ Ausführlich hierzu vgl *Pöschl*, Gleichheitsrechte, in *Merten/Papier/Kucsko-Stadlmayer*, Grundrechte, § 14 Rz 11 ff.

dazu, bei jeder Erlassung von allgemein verbindlichen Normen diese einer Verhältnismäßigkeitsprüfung zu unterziehen.

Gesetzes- oder Verordnungsrecht ist somit im Hinblick auf die Art 7 B-VG und 2 StGG in Verbindung mit dem allgemeinen Legalitätsprinzip des Art 18 B-VG nur dann verfassungskonform, wenn es erstens hinreichend bestimmt und zweitens verhältnismäßig ist. Vor dem Hintergrund der hier interessierenden **Krisensituationen** und der dabei gebotenen höheren Flexibilität wird dabei freilich von einem, gegenüber dem Normalzustand erweiterten Spielraum des Gesetzgebers auszugehen sein. Darüber hinaus unterliegen selbstverständlich auch im Krisenfall getroffene individuell-konkrete Maßnahmen (insb Bescheide) den Kautelen des Gleichheitssatzes.

Verschiedene weitere Gleichheitsverbürgungen⁶⁹⁸ ergänzen und erweitern den allgemeinen Gleichheitssatz. So insbesondere Art 18 Abs 1 AEUV, welcher im Bereich der Anwendung von Unionsrecht jegliche Diskriminierung auf Grund der Staatsbürgerschaft verbietet. Weiters Art 14 EMRK, welcher im Hinblick auf die Rechte der EMRK jegliche Diskriminierung aus Gründen des Geschlechts, der Rasse, der Hautfarbe, Sprache, Religion, der politischen oder sonstigen Anschauungen, der nationalen oder sozialen Herkunft, der Zugehörigkeit zu einer nationalen Minderheit, des Vermögens, der Geburt oder eines sonstigen Status untersagt. Aus dem BVG betreffend das Verbot rassistischer Diskriminierungen⁶⁹⁹ ergibt sich nach der Rechtsprechung des VfGH sowohl ein Verbot, sachlich nicht begründbarer Differenzierungen zwischen Fremden vorzunehmen als auch ein allgemeines Sachlichkeitsgebot iZm an Fremde adressierten Regelungen.⁷⁰⁰

4. Grundrechte der Person

Das **Recht auf Leben** gem Art 85 B-VG ivM Art 2 EMRK samt 6. und 13. ZPEMRK (s auch Art 2 EGC) ist das wohl gewichtigste Grundrecht. Sein **Schutzbereich** umfasst das absolute Recht jedes Menschen, nicht zur Todesstrafe verurteilt zu werden.⁷⁰¹ Art 2 EMRK beinhaltet die Verpflichtung des Staates (beachte auch Art 63 StV St. Germain) das Leben der Menschen zu schützen. IZm mit Amtshandlungen aus Anlass eines Krisenfalls würden absichtliche Tötungen oder lebensgefährliche Bedrohungen jedenfalls einen Eingriff in dieses Grundrecht darstellen. Auch kann sich eine Verletzung des Rechts auf Leben dann ergeben, wenn der Staat es unterlässt, ausreichende Vorsorgemaßnahmen gegen lebensgefährliche Katastrophen zu treffen.⁷⁰²

Gem Art 2 Abs 2 EMRK ergeben sich folgende (gesetzlich vorgesehene) **Eingriffsermächtigungen**: Zulässig eingegriffen werden darf im Falle der Verteidigung eines Menschen gegen-

⁶⁹⁸ Vgl hiezu auch *Berka*, Verfassungsrecht, Rz 1631 ff.

⁶⁹⁹ Welches in Durchführung des Internationalen Übereinkommens über die Beseitigung aller Formen rassistischer Diskriminierung, BGBl 1973/390, ergangen ist.

⁷⁰⁰ VfSlg 13836/1994; 15.836/2000; *Öhlinger/Eberhard*, Verfassungsrecht, Rz 757.

⁷⁰¹ VfSlg 13981/1994.

⁷⁰² Vgl dazu EGMR 20.03.2008, 15339/02, *Budayeva*. Der Staat müsse den Schutz vor erkennbaren Gefährdungen aber schon gänzlich unterlassen haben oder ein bestehendes Schutzniveau erheblich verringern.

über rechtswidriger Gewaltanwendung (lit a), oder der Sicherstellung einer ordnungsgemäßen Festnahme oder der Verhinderung der Flucht eines Festgenommenen (lit b), oder der Unterdrückung eines Aufruhrs oder eines Aufstands im gesetzlichen Rahmen (lit c). Von besonderer innerstaatlicher Bedeutung ist in diesen Eingriffsermächtigungen ist das unter rigorosen Voraussetzungen stehende WaffengebrauchsG⁷⁰³. Natürlich muss gerade hier dem **Verhältnismäßigkeitsgrundsatz** besonders genau entsprochen werden.⁷⁰⁴

Art 3 EMRK (Art 4 EGC) statuiert das **Folterverbot** und das Verbot **unmenschlicher** oder **erniedrigender Strafe oder Behandlung**. Dieses Grundrecht ist Ausdruck des in Art 1 EGC festgehaltenen Grundrechts auf Achtung der menschlichen Würde.⁷⁰⁵ Bei den in Art 3 EMRK enthaltenen Verboten handelt es sich um **absolute** (vorbehaltlose) **Verbote**. Unter Folter versteht man die Zufügung schwerer physischer oder psychischer Leiden von Personen durch staatliche Organe um Informationen oder Geständnisse zu erlangen. „Erniedrigend“ ist eine Behandlung oder Strafe, wenn sie beim Betroffenen Angst- oder Minderwertigkeitsgefühle hervorrufen, welche eine Demütigung oder Herabwürdigung für denjenigen darzustellen vermag.⁷⁰⁶ Unverhältnismäßige polizeiliche Zwangsmaßnahmen bspw würden das Verbot nach Art 3 EMRK verletzen.

Art 4 EMRK (Art 5 EGC) positiviert das **Verbot der Sklaverei** und der **Zwangsarbeit**. Zwangs- oder Pflichtarbeit beinhaltet jede nicht freiwillige Verpflichtung zu höchstpersönlicher (geistiger oder körperlicher) und zudem ungerechter oder unterdrückender Dienstleistung.⁷⁰⁷ Im vorliegenden Zusammenhang ist Art 4 Abs 3 lit c EMRK zu beachten. Danach gilt „jede **Dienstleistung im Falle von Notständen und Katastrophen**“ (siehe dazu die Inpflichtnahme von Personen nach den KatastrophenschutzG der Länder), „die das Leben oder das Wohl der Gemeinschaft bedrohen“, **nicht** als Zwangs- oder Pflichtarbeit.

Das **Recht auf persönliche Freiheit** ist im BVG über den Schutz der persönlichen Freiheit⁷⁰⁸ (kurz BVGPersFr) iVm Art 5 EMRK (Art 6 EGC) verankert. Es handelt sich um ein **Jedermannsrecht**, dessen **Schutzbereich** nicht etwa im Sinne eines allgemeinen Freiheitsrechts zu verstehen ist, sondern das sich auf die physische Bewegungsfreiheit des Menschen bezieht. Als Eingriff in die persönliche Freiheit deklariert Art 1 Abs 2 BVGPersFr demgemäß explizit die Festnahme und Anhaltung von Menschen. Die Rspr versteht darunter jedoch nicht jegliche Beschränkung der Bewegungsfreiheit;⁷⁰⁹ vielmehr fallen darunter willkürliche Verhaftungen, rechtswidrige „Inverwahrnahmen“ sowie rechtswidrige „Internierungen“. Nach dieser Judikaturlinie handelt es sich um eine Freiheitsentziehung, wenn eine Ortsveränderung des Betroffenen verhindert oder auf bestimmte nach allen Seiten begrenzte Orte oder Räume ein-

⁷⁰³ Bundesgesetz vom 27. März 1969 über den Waffengebrauch von Organen der Bundespolizei und der Gemeindevachkörper (Waffengebrauchsgesetz 1969), BGBl 1969/149 idF BGBl 2016/61.

⁷⁰⁴ Öhlinger/Eberhard, Verfassungsrecht, Rz 745.

⁷⁰⁵ Die Menschenwürde wird von den Höchstgerichten trotz fehlender Entsprechung eines sonstigen vergleichbaren österreichischen Grundrechts als „ungeschriebener allgemeiner Wertungsgrundsatz“ qualifiziert, VfSlg 13635/1993; OGH 14.04.1994, 10 Ob 501/94.

⁷⁰⁶ Nach EGMR 25.04.178, 5856/72 stellt die Prügelstrafe eine erniedrigende oder menschenverachtende Strafe dar.

⁷⁰⁷ Berka, Verfassungsrecht, Rz 1388.

⁷⁰⁸ BGBl 1988/864 idF BGBl 2008/2.

⁷⁰⁹ VfSlg 15465/1999, 10378/1985, 8815/1958.

schränkt wird, die nicht verlassen werden dürfen.⁷¹⁰ Zudem liegt nur dann eine Freiheitsentziehung vor, wenn diese durch Amtsorgane unter Anwendung von Zwang oder Androhung von Zwang im Rahmen einer Amtshandlung erfolgt. Der Wille der Behörden (Intentionalität des Eingriffs) muss sich grundsätzlich und vorwiegend auf den Freiheitsentzug richten.⁷¹¹ Sollte eine Festnahme oder Anhaltung nur die Begleiterscheinung einer anderen Amtshandlung sein, liegt kein Eingriff in die persönliche Freiheit vor.⁷¹² Die **Festnahme** stellt die Einleitung des Freiheitsentzuges dar, während die **Anhaltung** die Aufrechterhaltung des Freiheitsentzuges kennzeichnet.⁷¹³ Beide „Phasen“ der Freiheitsentziehung fallen unter den Schutzbereich des Art 1 BVGPersFr und Art 5 EMRK.⁷¹⁴

Fraglich ist in diesem Zusammenhang, inwiefern eine - de lege lata als mögliches Instrumentarium für den **Krisenfall** denkbare - **Ausgangssperre** als Eingriff in das Recht auf persönliche Freiheit zu werten ist: So gelten zwar Beschränkungen der Bewegungsfreiheit, die nur darauf abzielen, den Aufenthalt an einem bestimmten Ort zu verhindern, wie ein Platzverweis, nicht als Freiheitsentziehung, solange darüber hinaus Bewegungsfreiheit gegeben ist.⁷¹⁵ Diese allgemeine Bewegungsfreiheit besteht bei einer Ausgangssperre gerade nicht. Andererseits kommt es für die Qualifikation einer Maßnahme auch auf die konkrete Situation und eine Reihe von Kriterien, wie zB Art, Dauer, Auswirkungen und Durchführungsweise der Maßnahme an und ist der Unterschied zwischen Entzug und Beschränkung der Freiheit lediglich ein gradueller und nicht einer der Natur bzw Substanz.⁷¹⁶ In diesem Sinne wird auch ein nächtliches Ausgehverbot in der Literatur nicht als Eingriff in Art 5 EMRK gesehen.⁷¹⁷ Folglich wird man zeitlich relativ eng begrenzte Ausgangssperren nicht als Eingriffe in das Recht auf persönliche Freiheit zu qualifizieren haben; freilich unterliegen sie unzweifelhaft dem Schutzbereich des gleich unten zu erörternden Grundrechts auf Freizügigkeit der Person⁷¹⁸ und sind somit an dessen Schranken zu messen .

Eindeutig als Eingriff in den Schutzbereich der persönlichen Freiheit ist demgegenüber die Verhängung eines **Hausarrests** zu beurteilen. So hat der EGMR bereits in mehreren Fällen erkannt, dass die Zeiten eines Hausarrests als Freiheitsentziehung zu qualifizieren sind, wobei

⁷¹⁰ Öhlinger/Eberhard, Verfassungsrecht, Rz 836.

⁷¹¹ Öhlinger/Eberhard, Verfassungsrecht, Rz 838.

⁷¹² Adamovich/Funk/Holzinger/Frank, Österreichisches Staatsrecht Band III² (2015), Rz 42.043.

⁷¹³ Berka, Verfassungsrecht, Rz 1360.

⁷¹⁴ Adamovich/Funk/Holzinger/Frank, Österreichisches Staatsrecht, Rz 42.045.

⁷¹⁵ Öhlinger/Eberhard, Verfassungsrecht, Rz 836 unter Verweis auf VfSlg 10378/1985, 10546/1985, 11930/1988. IdS wurde auch die Anordnung, sich im Sondertransitraum eines Flughafens aufzuhalten als Freiheitsbeschränkung qualifiziert, sofern nicht die Möglichkeit besteht, den Ort jederzeit zum Zwecke des Abflugs zu verlassen und die Ausreise selbst zu organisieren (VfSlg 15465/1999); Öhlinger/Eberhard, Verfassungsrecht, Rz 838 mwH. Kein Eingriff auf das Recht auf Freiheit ist in einer „allgemein akzeptierten Beschränkung der Bewegungsfreiheit aus unvermeidbaren Gründen“, gegeben, die außerhalb des Einflussbereichs der Behörden liegt (zB beim Besuch eines Fußballspiels). Allerdings muss sie der Gefahrenabwehr (iSv Verletzungs- und Schadensvermeidung) dienen und „auf das unbedingt nötige Mindestmaß begrenzt sein“; vgl mwN Grabenwarter/Pabel, Europäische Menschenrechtskonvention⁶ (2016) § 21 Rz 6.

⁷¹⁶ Hauer, Freiheit der Person und Freizügigkeit, in Merten/Papier/Kucsko-Stadlmayer, Grundrechte, § 11 Rz 8 mwH.

⁷¹⁷ Grabenwarter/Pabel, Europäische Menschenrechtskonvention⁶ (2016) § 21 Rz 8 unter Verweis auf Frowein/Peukert, Europäische Menschenrechtskonvention³ (2009) Art 5 Rz 13.

⁷¹⁸ Grabenwarter/Pabel, Europäische Menschenrechtskonvention, § 21 Rz 62.

dafür neben dem Verbot, das Haus zu verlassen, auch die Untersagung der Benutzung von Kommunikationsmitteln maßgeblich war.⁷¹⁹

Die Voraussetzungen für **Eingriffe** in die persönliche Freiheit werden in Form eines Gesetzesvorbehalts von Art 1 Abs 2 und 3 BVGPersFr geregelt. Der gesetzliche Vorbehalt wird durch die taxative Aufzählung zulässiger Eingriffe in Art 2 Abs 1 BVGPersFr (sowie Art 5 Abs 1 lit a bis f EMRK) konkretisiert. Zudem enthält Art 1 Abs 3 BVGPersFr ein auf den Gesetzgeber bezogenes Verhältnismäßigkeitsgebot in der Form, dass eine Einschränkung der persönlichen Freiheit nur dann erlaubt werden darf, wenn „dies nach dem Zweck der Maßnahme notwendig ist“. Somit soll klargestellt werden, dass eine Festnahme oder Anhaltung nur als „ultima ratio“ herangezogen werden darf.⁷²⁰

Im Zusammenhang mit **Krisenfällen**, in concreto mit vorbeugenden Maßnahmen gegen die Ausbreitung einer Pandemie, ist Art 2 Abs 1 Z 5 BVGPersFr (Art 5 Abs 1 lit e EMRK) von Interesse, und zwar insofern als er einen Freiheitsentzug rechtfertigt, wenn der Betroffene eine Gefahrenquelle für die Ausbreitung ansteckender Krankheiten bildet. Weiters werden Art 2 Abs 1 Z 2 BVGPersFr und Art 5 Abs 1 lit c EMRK von Relevanz sein, wenn die Beendigung oder Abwehr eines terroristischen Angriffs und die Verhinderung weiterer Terroranschläge erforderlich ist.

Betroffene dürfen in den Fällen der Art 2 Abs 1 Z 2 lit b (Flucht- oder Verdunkelungsgefahr) sowie lit c (Wiederholungs- oder Ausführungsgefahr) BVGPersFr grundsätzlich nur mit **richterlichem Befehl** gem Art 4 Abs 1 BVGPersFr fest- oder angehalten werden.⁷²¹ Eine Festnahme ohne richterlichen Befehl ist nach Art 4 Abs 2 BVGPersFr im Fall des Art 2 Abs 1 Z 2 lit a BVGPersFr (zur Beendigung eines Angriffs etc) und bei Gefahr im Verzug zulässig. Eine solche Festnahme ist allerdings nur unter den strengen Voraussetzungen zulässig, dass ein Richter tatsächlich (unter Ausschöpfung der heutigen technischen Mittel) nicht erreichbar ist⁷²² und das Zutreffen von Haftgründen aus konkreten Sachverhalten gegeben sein muss.

In Art 4 Abs 3 und 5 Abs 1 BVGPersFr sowie Art 5 Abs 3 EMRK ist festgelegt, dass die festgenommene Person schnellstmöglich einem Richter vorgeführt werden muss und Anspruch auf Aburteilung innerhalb einer angemessenen Frist oder auf Haftentlassung während des Verfahrens hat. Das Recht auf eine rasche Entscheidung über die Rechtmäßigkeit der Haft zu beantragen, ist in Art 5 Abs 4 EMRK verankert. Art 5 Abs 2 EMRK und Art 4 Abs 6 BVGPersFr enthalten das Recht des Festgenommenen, möglichst zeitnah über die Gründe seiner Festnahme und über die gegen ihn erhobenen Beschuldigungen unterrichtet zu werden (und das in einer für den Betroffenen verständlichen Sprache).

⁷¹⁹ Grabenwarter/Pabel, Europäische Menschenrechtskonvention, § 21 Rz 7 mwH (ua auf EGMR 30.06.2009, *Bárkányi*./. HUN, Nr 37214/05, Z 27 und EGMR 07.11.2013, *Ermakov* ./RUS, Nr 43165/10, Z 238). Siehe auch *Kopetzki*, Art 1 PersFrG in Korišek/Holoubek et al (Hrsg) Österreichisches Bundesverfassungsrecht, 5. Lfg 2002 Rz 25 betreffend den Auftrag, sich in einem Zimmer aufzuhalten, und unter Verweis auf VfSlg 2764/1954, 3038/1956, 3901/1961.

⁷²⁰ Öhlinger/Eberhard, Verfassungsrecht, Rz 839.

⁷²¹ Berka, Verfassungsrecht, Rz 1365.

⁷²² Vgl VfSlg 13155/1992.

Der Rechtsschutzweg betreffend Eingriffe in die persönliche Freiheit richtet sich nach der Grundlage der Festnahme. Liegt diese in der Anordnung eines ordentlichen Gerichts, so ist die Grundrechtsverletzung im ordentlichen Rechtsweg anzufechten. Überschreiten Exekutivorgane die richterliche Anordnung oder erfolgt die Festnahme aufgrund einer behördlichen Verfügung, kann die Festnahme beim zuständigen VwG mittels Maßnahmenbeschwerde bekämpft werden.⁷²³

Bei Verletzungen dieses Grundrechts entsteht dem zu Unrecht Festgenommenen gem Art 7 BVGPersFr sowie Art 5 Abs 5 EMRK ein Anspruch auf Schadenersatz (einschließlich immaterieller Schäden).⁷²⁴

In **Krisenfällen** könnten in verschiedenen Konstellationen, etwa in Zusammenhang mit der Vereitelung bzw Beendigung terroristischer Anschläge, Beschneidungen der persönlichen Freiheit von Personen (in dem hier beschriebenen Sinn von Festnahmen und Anhaltungen) erforderlich werden. Der dabei gebotenen Flexibilität wird bereits durch die geltende Rechtslage insofern Rechnung getragen als in bestimmten Fällen (Gefahr im Verzug, Beendigung von Angriffen) auf die Einhaltung eines richterlichen Befehls verzichtet werden kann – gesetzliche Änderungen erscheinen somit nicht zwingend erforderlich.

Sollte der gesellschaftspolitische Diskurs ergeben, dass darüber hinaus die Einführung von mehr als nur kurzfristigen Ausgangssperren bzw die Möglichkeit, Hausarreste auch jenseits der bestehenden Schranken des PersFrG (und Art 5 EMRK) zu verhängen, für zweckmäßig erachtet wird, so bedürfte es entsprechender verfassungsrechtlicher Änderungen.

Die **Freizügigkeit der Person**, dh das Recht auf persönliche Bewegungsfreiheit innerhalb des Staatsgebietes, freie Wahl des Wohnsitzes sowie auf Ausreise bzw Auswanderung, ist in Art 4 StGG und im 4. ZPEMRK geregelt. In dessen Art 3 Abs 1 und Abs 2 wird das Recht des Inländers, nach Österreich **einzureisen** sowie das Recht des Inländers, **nicht** aus Österreich **ausgewiesen** zu werden, gewährleistet. Fremden steht das Recht auf Bewegungsfreiheit bzw freie Wahl des Wohnsitzes nur unter der Bedingung eines rechtmäßigen Aufenthaltes in Österreich zu.⁷²⁵ Eingeschränkt wurde dieses Grundrecht durch eine Reihe von Verfassungsbestimmungen.⁷²⁶ Diese Bestimmungen entsprechen jedenfalls dem in Art 2 Abs 3 und 4 des 4. ZPEMRK festgelegten materiellen Gesetzesvorbehalt.

Während somit Einschränkungen der Freizügigkeit nach dem 4. ZPEMRK jedenfalls nach Maßgabe des Verhältnismäßigkeitsgebots zulässig sind, gewährleistet Art 4 StGG die Freizügigkeit der Person innerhalb des Staatsgebietes *expressis verbis* vorbehaltlos und sieht auch die Freiheit der Auswanderung, von der auch die Ausreisefreiheit mit umfasst ist,⁷²⁷ explizit nur durch die Wehrpflicht beschränkt. Gleichwohl sind nach hL Beschränkungen dieser Frei-

⁷²³ Berka, Verfassungsrecht, Rz 1377 ff; dort auch zu den weiteren möglichen Rechtswegen gem §§ 87 oder 106 StPO sowie nach dem GrundrechtsbeschwerdeG.

⁷²⁴ Öhlinger/Eberhard, Verfassungsrecht, Rz 856.

⁷²⁵ Berka, Verfassungsrecht, Rz 1384.

⁷²⁶ Man denke etwa an die Vollstreckung des Europäischen Haftbefehls; näher Berka, Verfassungsrecht, Rz 1381.

⁷²⁷ Pöschl, Art 4 StGG in Korinek/Holoubek et al (Hrsg) Österreichisches Bundesverfassungsrecht 5.Lfg 2002 Rz 53.

heiten gestattet: So ist die Freizügigkeit innerhalb des Staatsgebietes nach der Judikatur von vorneherein nur „im Rahmen der Rechtsordnung“ garantiert, was iVm dem materiellen Gesetzesvorbehalt des Art 2 4. ZPEMRK jedenfalls verhältnismäßige Beschränkungen zulässt,⁷²⁸ und ergibt eine historische und systematischen Interpretation des Art 4 StGG, dass Eingriffe in die Auswanderungs- und Ausreisefreiheit auch aus den in Art 2 Abs 1 PersFrG genannten Gründen (Freiheitsentzug nach strafgerichtlicher Verurteilung, Festnahme bei Verdacht strafbarer Handlungen etc) zulässig sind.⁷²⁹

Im **Krisenfall** wären **Eingriffe** in das Grundrecht auf Freizügigkeit der Person durch Platzverbote iSd § 36 SPG oder Wegweisungen iSd § 38 SPG sowie - de lege lata – auch Ausgangssperren denkbar. Sollte der gesellschaftspolitische Diskurs ergeben, dass darüber hinaus die Einführung von Ausreisebeschränkungen auch jenseits der bestehenden Schranken des StGG iVm dem PersFrG für zweckmäßig erachtet wird, so bedürfte es entsprechender verfassungsrechtlicher Änderungen.

Art 8 EMRK (sowie Art 7 EGC) enthält ein umfassendes Jedermannsrecht (=Menschenrecht) auf **Schutz und Achtung der Privatsphäre**. Geschützt ist konkret die gesamte Privatsphäre, also die Persönlichkeit und die individuelle Lebensweise eines Menschen.⁷³⁰ Umfasst sind somit ua auch der eigene Körper, der Geisteszustand, das Sexualverhalten, die privaten und persönlichen Aktivitäten einer Person sowie Kontakte zu deren engen Bezugspersonen. Teil der Privatsphäre einer Person sind verschiedene Daten über diese Person (Standortdaten, Gesprächsdaten, ua) weshalb auch Informationseingriffe (Handyortung, Fahndung, Überwachung, Vorratsdatenspeicherung) Eingriffe in das Grundrecht der Achtung der Privatsphäre darstellen.⁷³¹

Die Zulässigkeit von Informationseingriffen ist allerdings nicht ausschließlich am Grundrecht des Art 8 EMRK zu messen, das österreichische Datenschutzgesetz (DSG 2000)⁷³² enthält in seinem § 1 im Verfassungsrang ein Jedermannsrecht auf **Schutz personenbezogener Daten**, soweit daran ein schutzwürdiges Interesse besteht. Ausdrücklich besteht ein Anspruch auf Geheimhaltung personenbezogener Daten, Auskunft darüber, welche Daten über einen Betroffenen gespeichert werden, Richtigstellung unrichtiger Daten sowie Löschung unzulässiger Weise verarbeiteter Daten. Das DSG 2000 normiert explizit in seinem § 1 Abs 2, dass jede Beschränkung des Anspruchs auf Geheimhaltung von personenbezogenen Daten – abgesehen von vitalen Eigeninteressen dieser Person oder mit ihrer Zustimmung – nur dann zulässig ist, wenn dies gesetzlich erfolgt und zur Wahrung eines öffentlichen Interesses iS des materiellen Gesetzesvorbehaltes des Art 8 EMRK notwendig ist. Ermittlungen personenbezogener Daten durch Formen der **verdeckten Datengewinnung**, wie sie in der Observation und in der verdeckten Ermittlung vorliegen, machen eine besonders gewissenhafte Abwägung des einfa-

⁷²⁸ Näher *Berka*, Verfassungsrecht, Rz 1383.

⁷²⁹ *Pöschl*, Art 4 StGG in Korinek/Holoubek et al (Hrsg) Österreichisches Bundesverfassungsrecht, Rz 60; *dieselbe*, Art 2 4. ZPEMRK, in Korinek/Holoubek et al (Hrsg) Österreichisches Bundesverfassungsrecht 6.Lfg 2003 Rz 76; *Öhlinger/Eberhard*, Verfassungsrecht, Rz 810.

⁷³⁰ Ausführlich zu diesem schwer abschließend definierbaren Schutzgut siehe *Berka*, Verfassungsrecht, Rz 1391 f.

⁷³¹ Vgl *Berka*, Verfassungsrecht, Rz 1398.

⁷³² Bundesgesetz über den Schutz personenbezogener Daten, BGBl 1999/165.

chen Gesetzgebers in Bezug auf die Erforderlichkeit und Angemessenheit dieser Ermittlungen notwendig.⁷³³

Weitere grundrechtliche Einschränkungen für die Exekutive und die Gesetzgebung ergeben sich aus den Art 9, 10, 10a StGG sowie dem **Gesetz zum Schutz des Hausrechts**. Der ältere österreichische Hausrechtsschutz wird dabei nicht gänzlich durch Art 8 EMRK überlagert.⁷³⁴ So ist sein Schutzbereich enger als jener des Art 8 EMRK, da Art 9 StGG iVm mit dem von ihm rezipierten Gesetz zum Schutz des Hausrechts nach der Rechtsprechung des VfGH und überwiegenden Lehre nur vor Hausdurchsuchungen iES (nicht aber allgemein vor einem Eindringen in eine Wohnung) schützt⁷³⁵. Andererseits wiederum ist der vom HausrechtsG erfasste Begriff der „Räumlichkeiten“ weiter als der Begriff der „Wohnung“ iSd Art 8 EMRK, und das HausrechtsG statuiert mit dem grundsätzlichen Erfordernis eines **richterlichen Befehls** im Vergleich zu Art 8 EMRK strengere Kautelen.⁷³⁶

Begrifflich ist zwischen „**Hausdurchsuchungen**“ zum Zwecke der Strafrechtspflege, dh zur Aufklärung und Verfolgung gerichtlich strafbarer Handlungen (§ 2 HausrechtsG) und solchen zum Zwecke der polizeilichen (und finanziellen) Aufsicht (§ 3 HausrechtsG) zu unterscheiden. Erstere sind explizit an einen vorangegangenen, begründeten richterlichen Befehl gebunden, von dem von den Sicherheitsbehörden nur bei **Gefahr im Verzug**⁷³⁷ bzw von den Sicherheitsbehörden in bestimmten Konstellationen, etwa bei Betreten auf frischer Tat, „aus eigener Macht“⁷³⁸ Abstand genommen werden darf (vgl §§ 119, 120 StPO). Auch Hausdurchsuchungen im Rahmen der polizeilichen Aufsicht sind grundsätzlich an einen richterlichen Befehl gebunden, von welchem nur unter den soeben skizzierten Voraussetzungen abgegangen werden darf.⁷³⁹ In diesem Sinne ermächtigt § 39 Abs 3 SPG die Organe des öffentlichen Sicherheitsdienstes - ohne Erfordernis eines richterlichen Befehls - Grundstücke, Räume und Fahrzeuge zu durchsuchen, soweit dies der Suche nach einem Menschen dient, dessen Leben oder Gesundheit unmittelbar gefährdet erscheint oder von dem ein gefährlicher Angriff ausgeht bzw der Suche nach einer Sache dient, die für einen gefährlichen Angriff bestimmt ist.

Aus diesen sicherheitspolizeilichen Befugnissen (§ 39 SPG) sowie der Ausnahmeregelung des § 120 StPO ergibt sich, dass bereits de lege lata Möglichkeiten bestehen, in bestimmten Fällen auch ohne richterlichen Befehl eine Hausdurchsuchung vorzunehmen. Diese Befugnisse erscheinen auch für **Krisensituationen** als ausreichend; darüber hinaus ist gerade bei größer angelegten Durchsuchungen, welche ein gewisses Ausmaß an Vorbereitung erfordern, nicht davon auszugehen, dass die Einholung einer richterlichen Bewilligung einen unzumutbaren Effizienz- bzw Zeitverlust darstellt, da der richterliche Journaldienst dies rasch ermöglichen

⁷³³ VfSlg 17102/2004.

⁷³⁴ S auch *Wiederin*, Schutz der Privatsphäre in Merten/Papier/Kucsko-Stadlmayer, Grundrechte, § 10 Rz 75 ff.

⁷³⁵ *Berka*, Verfassungsrecht, Rz 1414 ff; *Öhlinger/Eberhard*, Verfassungsrecht, Rz 858, 846; aA *Wiederin* in Merten/Papier/Kucsko-Stadlmayer, Grundrechte, § 10 Rz 86 f mwH.

⁷³⁶ *Öhlinger/Eberhard*, Verfassungsrecht, Rz 857.

⁷³⁷ § 2 Abs 1 HausrechtsG; *Bezemek*, Grundrechte in der Rechtsprechung der Höchstgerichte (2016), § 12 Rz 6;

⁷³⁸ § 2 Abs 2 HausrechtsG.

⁷³⁹ *Öhlinger/Eberhard*, Verfassungsrecht, Rz 862.

sollte. Eine Abänderung des grundrechtlichen Hausrechtsschutzes erscheint demzufolge als nicht notwendig.

Die Art 10 und 10a StGG enthalten den grundrechtlichen Schutz des **Brief- und Fernmeldegeheimnisses**. Diese Grundrechte sind in Zusammenschau mit Art 8 EMRK zu sehen, welcher ebenso das Briefgeheimnis (Schutz von verschlossenen Schriftstücken vor der Öffnung sowie vor der Beschlagnahme) sowie das Fernmeldegeheimnis (= die elektronische Kommunikation, also Telefon, Internet, Übertragung von Daten) schützt. Ein Eingriff in das Briefgeheimnis durch Beschlagnahme von Briefen ist entweder auf Grund einer gesetzlichen Verhaftung oder Hausdurchsuchung oder mittels richterlichen Befehls zulässig. Ein Eingriff in die geschützte Kommunikation ist nur auf Grund eines richterlichen Befehls zulässig, wobei strittig ist, inwieweit dies nicht nur für den Inhalt der Kommunikation, sondern auch für die äußeren Kommunikationsdaten (zB Rufdaten, Verkehrs- und Standortdaten) gilt.⁷⁴⁰ Bezüglich der Möglichkeit zur Einholung eines richterlichen Befehls im **Krisenfall** kann auf das oben zum Schutz des Hausrechts Gesagte verwiesen werden.

5. Grundrechte des Gemeinschaftslebens

Art 10 EMRK (iVm Art 13 StGG) statuiert die **Freiheit der Meinungsäußerung**. **Grundrechtsträger** können sowohl natürliche und juristische Personen sowie auch Inländer und Fremde sein.⁷⁴¹ Der **Schutzbereich** dieses Grundrechts beinhaltet die individuelle Meinungsfreiheit. Es werden sowohl die grundrechtlichen Ansprüche des „Meinungsäußernden“ als auch jene des „Meinungsempfängers“ abgesichert. Diese Wechselbeziehung bezeichnet man als **Kommunikationsfreiheit**.⁷⁴² Vom Schutzbereich wird die Freiheit der Presse, des Rundfunks und anderer Massenmedien (Medienfreiheit) mitumfasst. Das Grundrecht, Nachrichten und Ideen zu empfangen, ohne dass diese zuvor eines staatlichen Eingriffs unterzogen wurden, wird als Informationsfreiheit bezeichnet.⁷⁴³ Subjektive Werturteile wie auch die Übermittlung von Tatsachenaussagen sind in Art 10 EMRK inkludiert.⁷⁴⁴ Mit Art 10 Abs 2 EMRK ist der Meinungsfreiheit ein **materieller Gesetzesvorbehalt** gesetzt worden.⁷⁴⁵ Während nach der älteren Judikatur des VfGH Eingriffe in dieses Grundrecht nur dann angenommen wurden, wenn sie „intentional“ waren, dh spezifisch auf die Beschränkung der Meinungsfreiheit abzielen, geht die neuere Judikatur von einem weiten Eingriffsbegriff aus, der auch Maßnahmen umfasst, die die Kommunikationsfreiheit nur indirekt beeinträchtigen (zB Abnahme eines Fotoapparates eines eine Demonstration begleitenden Journalisten⁷⁴⁶).⁷⁴⁷ Zur Rechtfertigung eines geplanten Eingriffs bedarf es einer Verhältnismäßigkeitsprüfung im Lichte der von Art 10 Abs 2 EMRK genannten Interessen. Denkbar sind hier in Zusammenhang mit einem Krisenfall

⁷⁴⁰ Öhlinger/Eberhard, Verfassungsrecht, Rz 826 mwH; Berka, Verfassungsrecht, Rz 1428.

⁷⁴¹ Öhlinger/Eberhard, Verfassungsrecht, Rz 914.

⁷⁴² Berka, Verfassungsrecht, Rz 1453; VfSlg 12104/1989.

⁷⁴³ Adamovich/Funk/Holzinger/Frank, Österreichisches Staatsrecht, Rz 42.185.

⁷⁴⁴ VfSlg 10393/1985.

⁷⁴⁵ Berka, Verfassungsrecht, Rz 1463 ff.

⁷⁴⁶ VfSlg 11297/1987.

⁷⁴⁷ Öhlinger/Eberhard, Verfassungsrecht, Rz 912.

insbesondere der Schutz der nationalen Sicherheit, die Aufrechterhaltung der Ordnung, Verbrechensbekämpfung oder der Schutz der Gesundheit.

In engem Zusammenhang mit der Garantie der Meinungsäußerungsfreiheit steht auch das **Verbot der Vorzensur** (Art 13 Satz 2 StGG iVm Z 1 B der ProvNV). In Österreich besteht ein **absolutes Verbot** der Vorzensur, es ist also jede Form von staatlicher Vorabkontrolle des Inhalts eines Mediums (Zeitung, Fernsehen, Radio, Online-Medien), aber auch jede andere Form der Zensur (zB betr Theater- und Kinovorführungen) untersagt.⁷⁴⁸ Nach Ansicht des VfGH ist „Zensur dabei nicht nur dann verfassungswidrig, wenn sie sich auf die Präventivkontrolle von politischen Meinungen bezieht; vielmehr widerspricht die vorgängige behördliche Kontrolle des Inhalts von Druckschriften schlechthin dem Zensurverbot“⁷⁴⁹. Da dieses Grundrecht keinen Gesetzesvorbehalt kennt, wäre jede einfachgesetzliche Vorschrift, die eine derartige Vorzensur einführt, jedenfalls verfassungswidrig. Gleiches gilt für die weiteren in Art 13 Abs 2 StGG enthaltenen **absoluten Eingriffsverbote**, nämlich das Verbot eines Konzessionssystems für die Presse (dh die Bindung der Tätigkeit von Medienunternehmen an eine vorausgehende Bewilligung) sowie die Unzulässigkeit administrativer Postverbote für inländische Druckschriften. Sollte daher – was freilich nach Ansicht der Studienautoren nicht indiziert erscheint – in der Praxis eine Einschränkung dieser Verbote im **Krisenfall** für erforderlich erachtet werden, bedürfte es entsprechender verfassungsrechtlicher Abänderungen.

Die **Versammlungsfreiheit** wird gemeinsam mit der **Vereinigungsfreiheit** durch Art 12 StGG iVm Z 3 B der ProvNV und Art 11 EMRK (sowie Art 12 EGC) gewährleistet. Eine Versammlung stellt eine vorübergehende Vereinigung von mehreren Menschen an einem bestimmten Ort da, die von der Absicht getragen ist, Meinungen zu bilden oder nach außen zu bekunden,⁷⁵⁰ während ein Verein bzw eine Vereinigung einen Zusammenschluss von Menschen bezeichnet, der ausreichend organisiert und auf eine gewisse Dauerhaftigkeit angelegt ist. Konkret von diesem Grundrecht geschützt sind die Rechte, Versammlungen ohne behördliche Beschränkungen vorzubereiten und durchzuführen sowie Vereine zu gründen, deren aufrechter Bestand sowie die Betätigung oder Nichtbetätigung (negative Vereinigungsfreiheit) in Vereinen.

In Österreich besteht seit dem Beschluss der ProvNV „volle Vereins- und Versammlungsfreiheit“, was nach der Rechtsprechung des VfGH⁷⁵¹ konkret bedeutet, dass – iS eines **absoluten Eingriffsverbotes** – jegliches Konzessionssystem verfassungswidrig wäre, Versammlungen und Vereinsgründungen sind der Behörde bloß anzuzeigen (Anzeigesystem). Auf diese (schriftliche) Anzeige hin kann die Behörde Versammlungen, deren Zweck den Strafgesetzen zuwiderläuft oder deren Abhaltung die öffentliche Sicherheit oder das öffentliche Wohl gefährdet,

⁷⁴⁸ Vgl Baumgartner, Institutsgarantien und institutionelle Garantien, in Merten/Papier/Kucsko-Stadlmayer, Grundrechte, § 7 Rz 21; Berka, Verfassungsrecht Rz 1467.

⁷⁴⁹ VfSlg 12394/1990.

⁷⁵⁰ Vgl Öhlinger/Eberhard, Verfassungsrecht, Rz 907; Adamovich/Funk/Holzinger/Frank, Österreichisches Staatsrecht, Rz 42.145.

⁷⁵¹ VfSlg 254/1923.

dann jedoch untersagen (§ 6 VersammlungsgG), selbiges gilt für Vereine, wenn diese nach dem Zweck, Namen oder der Organisation gesetzwidrig wären (§ 12 VereinsG).

Besonders beachtlich ist die Rechtsprechung des VfGH⁷⁵², derzufolge auch nicht-angezeigte Spontanversammlungen grundrechtlich geschützte Versammlungen darstellen und daher allein ein Verstoß gegen die Anzeigepflicht keine Auflösung der Versammlung rechtfertigt. Vielmehr ist ein Eingriff in eine Versammlung ausschließlich dann gerechtfertigt, wenn er für eines der Schutzgüter im öffentlichen Interesse des Art 11 EMRK unerlässlich ist. Generell müssen Einschränkungen der Versammlungsfreiheit (wie auch der Vereinigungsfreiheit) sowohl mit der bisherigen Judikatur des VfGH zur „vollen Vereins- und Versammlungsfreiheit“ vereinbar sein, als auch mit Art 11 Abs 2 EMRK, sie müssen also gemessen am dortigen materiellen Gesetzesvorbehalt verhältnismäßig sein. Auch hier gilt das bereits im obigen Zusammenhang Gesagte: Grundsätzlich erscheinen keine Änderungen des grundrechtlichen Rahmens zwingend erforderlich. Sollte im Hinblick auf die genannten absoluten Eingriffsverbote im gesellschaftspolitischen Diskurs um den Krisenfall eine Einschränkung dieser Verbote zur wirksamen Krisenbekämpfung für erforderlich erachtet werden, bedürfte es entsprechender verfassungsrechtlicher Abänderungen.

6. Grundrechte des Wirtschaftslebens

Ein fundamentales Recht, auf dem die Wirtschaftsordnungen der westlichen Länder aufbauen, ist die **Eigentumsgarantie**, verbürgt in Art 5 StGG, Art 1 des 1. ZPEMRK und Art 17 EGC. Es handelt sich um ein Jedermannsrecht, welches das Eigentum sowie darüber hinaus auch alle vermögenswerten Privatrechte schützt.⁷⁵³ Geschützt sind also ua Sacheigentum, Ansprüche aus Schuldverhältnissen oder sonstige zivilrechtliche Ansprüche wie Urheberrechte und Patentrechte, jegliches private Vermögen, in das durch staatliche Sanktionen eingegriffen wird, generell die Privatautonomie und zum Teil auch öffentlich-rechtliche Leistungen (zB Sozialversicherung). Eingriffe in dieses Grundrecht werden in zwei Gruppen unterteilt, nämlich **Eigentumsbeschränkungen** (jede Beschränkung der Eigentümerbefugnisse, die der Gesetzgeber verfügt) und **Enteignungen** (Entzug des Eigentums durch Gesetz oder Verwaltungsakt). Nach der Rechtsprechung des OGH liegt eine materielle Enteignung auch dann vor, wenn eine Eigentumsbeschränkung derartig stark ist, dass dem Eigentümer zwar sein Eigentumsrecht bleibt, aber es praktisch wertlos bzw nutzlos ist (*ius nudum*)⁷⁵⁴.

Grundsätzlich sind sowohl Eigentumsbeschränkungen als auch Enteignungen umsetzbar, sie sind jedoch einer **Verhältnismäßigkeitsprüfung** (siehe oben) zu unterziehen. Für die Vornahme einer **Enteignung** verlangt der VfGH in diesem Zusammenhang konkretisierend, dass auch aktuell ein konkreter Bedarf vorliegen muss, das Objekt zur Deckung dieses Bedarfs geeignet ist und es unmöglich ist, diesen Bedarf anders als durch Enteignung zu decken. Darüber

⁷⁵² VfSlg 14366/1995; s auch *Adamovich/Funk/Holzinger/Frank*, Österreichisches Staatsrecht, Rz 42.147.

⁷⁵³ *Berka*, Verfassungsrecht, Rz 1543 f; *Korinek*, Wirtschaftliche Freiheiten, in *Merten/Papier/Kucsko-Stadlmayer*, Grundrechte, § 16 Rz 24 ff.

⁷⁵⁴ *Berka*, Verfassungsrecht, Rz 1549.

hinaus ist, abweichend von der früheren Judikatur des VfGH, wohl auch zwingend eine angemessene Entschädigung für den von der Enteignung Betroffenen vorzusehen.⁷⁵⁵

Eigentumsbeschränkungen sind nach der „herkömmlichen“ Verhältnismäßigkeitsprüfung zu prüfen. Ist eine Eigentumsbeschränkung gesetzlich vorgesehen, im öffentlichen Interesse liegend, zur Zielerreichung geeignet, erforderlich und angemessen, dann ist sie verfassungskonform. Als Eingriff in die Eigentumsgarantie hat der VfGH⁷⁵⁶ beispielsweise auch den Entzug einer Waffenbesitzkarte qualifiziert, „nicht wegen des Entzuges der Urkunde, der ein Vermögenswert nicht zukommt, wohl aber im Hinblick auf die Auswirkungen, die sich aus der Entziehung der Waffenbesitzkarte für den Besitz und die Verfügungsmöglichkeit über Waffen ergeben“.

Das zweite wichtige Grundrecht des Wirtschaftslebens neben der Eigentumsgarantie ist das Grundrecht der **Erwerbsfreiheit** gem Art 6 StGG sowie den Art 15 und 16 EGC. Träger dieses Grundrechtes sind alle österreichischen Staatsbürger sowie alle Unionsbürger, da der Anwendungsbereich des Art 6 StGG durch Art 18 AEUV (unionsrechtliches Diskriminierungsverbot) erweitert wird. Jede Beschränkung der wirtschaftlichen, auf Erwerb gerichteten Betätigung stellt einen Eingriff in dieses Grundrecht dar, wobei differenziert wird zwischen Berufszugangsbeschränkungen und Berufsausübungsbeschränkungen. Bei den Berufszugangsbeschränkungen ist darüber hinaus zwischen objektiven Beschränkungen und subjektive Beschränkungen zu unterscheiden. Objektive Beschränkungen stellen den schwersten Eingriff da, da sie in der betroffenen Situation ein generelles Verbot der Erwerbsausübung normieren (zB Verbot der Eröffnung einer Apotheke wegen negativer Bedarfsprüfung). Subjektive Beschränkungen normieren kein generelles Hindernis, sondern können von dem Betroffenen durch eigene Leistung überwunden werden (zB Erfordernis einer speziellen Gewerbeberechtigung). Berufsausübungsbeschränkungen schlussendlich beschränken den Berufszugang überhaupt nicht, schreiben aber bestimmtes Tun oder Unterlassen bei der Ausübung des Berufs vor. Insgesamt unterliegen alle Eingriffe in die Erwerbsfreiheit der Verhältnismäßigkeitsprüfung. Detailliertere Ausführungen können im vorliegenden Zusammenhang unterbleiben, da im **Krisenfall** andere Grundrechte stärker im Fokus stehen werden.

7. Organisations- und Verfahrensgarantien

Aus Art 83 Abs 2 B-VG ergibt sich das **Recht auf den gesetzlichen Richter**. Das Recht auf ein Verfahren vor dem gesetzlichen Richter besteht aus einem „Gleichheits-Aspekt“ und einem „Zuständigkeits-Schutz-Aspekt“. Der Schutz der Gleichheit, also dass nicht bestimmten Menschen aus persönlichen oder anlassbezogenen Gründen ein Gerichtsverfahren abgesprochen wird, war historisch wichtig, ist aber heute – auch in Zusammenschau mit dem allgemeinen Gleichheitsgrundsatz – selbstverständlich. Der zweite Aspekt hat allerdings stetig an Gewicht

⁷⁵⁵ Berka, Verfassungsrecht, Rz 1551; Korinek, Wirtschaftliche Freiheiten, in Merten/Papier/Kucsko-Stadlmayer, Grundrechte, § 16 Rz 36 ff.

⁷⁵⁶ VfSlg 9331/1982.

gewonnen und wurde vom Verfassungsgerichtshof erweitert, sodass man heute in einem weiteren Sinn vom „Schutz gesetzlich begründeter Behördenzuständigkeiten“ spricht.⁷⁵⁷

Dieses Recht war ursprünglich auf die Verhinderung der sog „Kabinettsjustiz“ gerichtet, wurde vom Verfassungsgerichtshof aber sukzessive erweitert und insb auch auf Verwaltungsbehörden erstreckt, sodass man heute in einem weiteren Sinn vom „Schutz gesetzlich begründeter Behördenzuständigkeiten“ spricht.⁷⁵⁸

Das Recht auf den gesetzlichen Richter wird ua verletzt, wenn eine Behörde eine ihr gesetzlich nicht zukommende Zuständigkeit in Anspruch nimmt oder in gesetzwidriger Weise ihre Zuständigkeit ablehnt, etwa indem sie zu Unrecht eine Sachentscheidung verweigert.⁷⁵⁹ Jedoch verpflichtet diese grundrechtliche Garantie nach heute herrschender Lehre nicht nur die Vollziehung, sondern auch die Gesetzgebung. Nach Ansicht des VfGH verpflichtet das Grundrecht des Art 83 Abs 2 B-VG iVm Art 18 B-VG (Legalitätsprinzip) „den Gesetzgeber zu einer – strengen Prüfungsmaßstäben standhaltenden – **präzisen Regelung der Behördenzuständigkeit**“⁷⁶⁰.

Das **Recht auf ein faires gerichtliches Verfahren** wird in Art 6 EMRK (vgl den weitergehenden Anwendungsbereich in Art 47 und 48 EGC) garantiert. Darauf gründet sich in Österreich der verfassungsrechtliche Anspruch auf eine Entscheidung durch ein unabhängiges, unparteiisches und gesetzlich eingerichtetes Gericht (Tribunal) bei Streitigkeiten über civil rights und Strafanlagen sowie die Grundprinzipien eines fairen Verfahrens.⁷⁶¹ Letztendlich führten Anwendungsprobleme in Verwaltungsverfahren zur Verwaltungsgerichtsbarkeitsnovelle, welche mit 01.01.2014 in Kraft getreten ist und Verwaltungsgerichte geschaffen hat, die nun jedenfalls dem Tribunalbegriff des Art 6 EMRK entsprechen.⁷⁶² Die Grundprinzipien des Verfahrens untergliedern sich in die Rechte auf Durchführung einer mündlichen öffentlichen Verhandlung (und öffentliche Urteilsverkündung), eine angemessene Verfahrensdauer, auf persönliche Teilnahme am Verfahren, Gewährung des rechtlichen Gehörs, die Anerkennung des Grundsatzes der Waffengleichheit, auf ein ordnungsgemäßes Beweisverfahren sowie auf eine ausreichende Begründung von Entscheidungen. Art 6 Abs 2 EMRK statuiert die Unschuldsvermutung. Weiters wird der Grundsatz, dass der Beschuldigte nicht zur Selbstbeziehung gezwungen werden darf, aus Art 6 EMRK abgeleitet.⁷⁶³

Gem Art 7 EMRK enthält das **Verbot rückwirkender Strafgesetze** und hebt die Grundsätze des Strafrechts „nulla poena sine lege“ und „nullum crimen sine lege“ in Verfassungsrang.⁷⁶⁴ Der Grundsatz „ne bis in idem“ (**Doppelbestrafungsverbot**) ist in Art 4 7. ZPEMRK positiviert. Dieser besagt, dass niemand wegen derselben (Straf-) Sache (also in einer Sache, in der

⁷⁵⁷ S auch *Hofer*, Grundrechtliche Organisations- und Verfahrensgarantien, in *Merten/Papier/Kucsko-Stadlmayer*, Grundrechte, § 18 Rz 19 f.

⁷⁵⁸ S auch *Hofer* in *Merten/Papier/Kucsko-Stadlmayer*, Grundrechte, § 18 Rz 19 f.

⁷⁵⁹ Stellvertretend für viele s VfSlg 14997/1997.

⁷⁶⁰ VfSlg 19991/2015.

⁷⁶¹ *Öhlinger/Eberhard*, Verfassungsrecht, Rz 959.

⁷⁶² *Berka*, Verfassungsrecht, Rz 1582.

⁷⁶³ *Berka*, Verfassungsrecht, Rz 1611.

⁷⁶⁴ *Adamovich/Funk/Holzinger/Frank*, Österreichisches Staatsrecht, Rz 42.135.

er bereits einmal verurteilt oder freigesprochen wurde) zweimal vor Gericht gestellt oder bestraft werden darf.

Schließlich ist auf das **Recht auf wirksame Beschwerde** nach Art 13 EMRK zu verweisen. Werden Rechte aus der Konvention verletzt, so muss dem Betroffenen die Möglichkeit einer wirksamen Beschwerde bei einer nationalen Instanz gewährt werden. In Österreich zählen die ordentlichen und außerordentlichen Rechtsmittel und Rechtsbehelfe im Zivil- und Strafverfahren sowie im öffentlich-rechtlichen Rechtsschutzsystem zu wirksamen Beschwerdemitteln iSd Art 13 EMRK.⁷⁶⁵

8. Suspendierung von Grundrechten

Wie der obige Überblick gezeigt hat, unterliegen die einzelnen Grundrechte, sieht man von den „absoluten Grundrechten“ ab, regelmäßig Beschränkungsmöglichkeiten, vorausgesetzt das Verhältnismäßigkeitsgebot wird gewahrt. Von derartigen Grundrechtseingriffen im Einzelfall ist die generelle Suspendierung von Grundrechten im Sinne eines vorübergehenden Außer-Kraft-Setzens grundrechtlicher Verpflichtungen zu unterscheiden.

Während das genuin österreichische Verfassungsrecht seit der Aufhebung des Art 20 StGG durch Art 149 Abs 2 B-VG keine derartige Möglichkeit mehr enthält (und solches auch von der EGC nicht vorgesehen ist), erlaubt Art 15 EMRK das Außer-Kraft-Setzen von Grundrechten „im Falle eines Krieges oder eines anderen öffentlichen Notstandes, der das Leben der Nation bedroht“; wobei gewisse Grundrechte (Art 2 EMRK - Recht auf Leben, Art 3 EMRK - Folterverbot, Art 4 Abs 1 EMRK Verbot der Sklaverei oder Leibeigenschaft, Art 7 EMRK - „keine Strafe ohne Gesetz“) als „notstandsfest“ ausgenommen sind.

Dazu näher der nachfolgende Beitrag „Bewährungsproben des Rechtsstaats und Reaktionsmöglichkeiten im Rechtsschutzsystem der EMRK“ von *Katharina Pabel*.

B. Katharina Pabel⁷⁶⁶: Bewährungsproben des Rechtsstaats und Reaktionsmöglichkeiten im Rechtsschutzsystem der EMRK

1. Bewährungsproben des Rechtsstaats

Was der Titel dieses Beitrags etwas zurückhaltend mit „Bewährungsproben des Rechtsstaats“ umschreibt, meint krisenhafte Situationen, in denen sich ein Staat befinden kann und in denen der Rechtsstaat mit seinen Anforderungen an die Legitimation von Entscheidungen, an die Bindung an Recht und Gesetz, mit seiner Verpflichtung zum Einhalten von Verfahren und mit der Pflicht zur Gewährleistung der Grund- und Menschenrechte auf die Probe gestellt ist. Drei

⁷⁶⁵ Berka, Verfassungsrecht, Rz 1625.

⁷⁶⁶ Katharina Pabel ist Universitätsprofessorin am Institut für Verwaltungsrecht und Verwaltungslehre der Johannes Kepler Universität Linz. Es handelt sich bei diesem Kapitel um das um Fußnoten erweiterte Manuskript des von Prof. Pabel im Rahmen der ALES-Tagung 2016 zum Thema „Freiheit versus Sicherheit“ gehaltenen Vortrags. Dieser Beitrag wird auch im ALES-Tagungsband publiziert.

– leider nicht zu fernliegende – Szenarien können als (möglicherweise aktuelle) Beispiele für solche Bewährungsproben fungieren: erstens der Kampf gegen den Terrorismus, wobei insofern sowohl die Reaktionen unmittelbar nach einem terroristischen Angriff, die präventiven Maßnahmen zur Vermeidung von terroristischen Angriffen und die Sanktionierung der (potentiellen) Täter erfasst sein sollen. Zweites Szenario ist eine Naturkatastrophe, wie etwa Überflutungen durch Starkregen, Waldbrände oder ein Erdbeben. Als drittes Szenario einer Bewährungsprobe des Rechtsstaats soll die Zuwanderung einer Vielzahl von Flüchtlingen in einem kurzen Zeitraum in den Blick genommen werden, ob man dies nun als Flüchtlingsstrom oder gleich als Flüchtlingskrise bezeichnen will. In allen drei Szenarien kann der Rechtsstaat in die Situation kommen, die von ihm im „Normalfall“ gewährleisteten Standards im Hinblick auf die Legitimation von Entscheidungen, rechtsstaatliche Kontrolle, Einhaltung von Verfahren und die Gewährleistung von Grundrechten nicht mehr einhalten zu können – oder vermeintlich nicht mehr einhalten zu können oder (und das ist wohl der wahrscheinlichste Fall) zugunsten einer effektiven und raschen Reaktion nicht mehr einhalten zu wollen. In diesem Sinn betreffen die folgenden Überlegungen den „Ausnahmefall“ im Gegensatz zum „Normalfall“.

Die folgenden Ausführungen erörtern, wie das Rechtsschutzsystem der EMRK auf solche Ausnahmesituationen reagieren kann und wie es tatsächlich reagiert. Es geht somit darum, ob und, wenn ja, in welchem Umfang in den beschriebenen oder ähnlichen Ausnahmesituationen die in der EMRK garantierten Grundrechte zu gewährleisten sind. Umgekehrt formuliert stellt sich die Frage, ob und, wenn ja, in wie weit die EMRK in Ausnahmesituationen weitergehende Beschränkungen der Grundrechte zulässt oder ob sogar Grundrechte außer Kraft gesetzt werden können. Diese Frage ist für die Rechtsordnung und Rechtsgestaltung in Österreich von maßgeblicher Bedeutung, bildet die EMRK doch einen Teil des verfassungsrechtlichen Rahmens, in dem sich alle staatlichen Akteure zu bewegen haben. Insbesondere kann jedes innerstaatliche Notstandsrecht nur so weit Grundrechte beschränken oder gar außer Kraft setzen, wie es die EMRK zulässt. Die Möglichkeit einer Kündigung des völkerrechtlichen Vertrags soll hier außer Betracht bleiben. Unabhängig von der rechtlichen Möglichkeit der Kündigung und von den politischen Implikationen würde sie zur Sprengung des Themas führen.

2. Zwei Strategien der Reaktion auf Bewährungsproben im System der EMRK

Für die EMRK lassen sich im Grundsatz zwei Strategien feststellen, mit denen gewissermaßen systemimmanent, das heißt ohne Kündigung des völkerrechtlichen Vertrags, auf Ausnahmesituationen reagiert werden kann. Die eine ist die in Art 15 EMRK vorgesehene Suspendierung von Grundrechten im Notstandsfall; die andere ist die Berücksichtigung der Ausnahmesituation des beklagten Staates im Einzelfall bei der Auslegung und Anwendung eines Konventionsrechts. So kann vor allem bei der Verhältnismäßigkeitsprüfung im Rahmen der Feststellung einer möglichen Konventionsverletzung im Einzelfall die Situation, in der das in Beschwerde gezogene Handeln des Staates stattgefunden hat, Berücksichtigung finden (siehe dazu näher unten Punkt VII.B.4.).

Diese beiden grundsätzlichen Strategien wirken unterschiedlich. Bei der Berücksichtigung der Ausnahmesituation im Rahmen der Verhältnismäßigkeitsprüfung bleibt das Grundrecht uneingeschränkt in Geltung. Es hat nur im Einzelfall gegenüber schwerwiegenden öffentlichen Interessen, die zur Bewältigung einer krisenhaften Situation angenommen werden können, zurückzutreten. Der betroffene Grundrechtsträger muss allenfalls eine stärkere Beschränkung des ihn begünstigenden Grundrechts hinnehmen, als er dies im „Normalfall“, wenn nur weniger schwerwiegende öffentliche Interessen für die Einschränkung des Grundrechts sprechen, müsste.⁷⁶⁷ In diesem Sinne wirkt die Strategie individuell. Hingegen werden durch die Inanspruchnahme der durch Art 15 EMRK eingeräumten Möglichkeit zur Suspendierung von Grundrechten die Verpflichtungen des betreffenden Mitgliedstaates aus der EMRK in einem gewissen Ausmaß ausgesetzt (siehe näher dazu unten Punkt VII.B.3.). Diese Außer-Kraft-Setzung wirkt für den bestimmten Zeitraum im Hinblick auf alle Einzelfälle und kann daher als generelle Strategie qualifiziert werden.

3. Die Suspendierung von Grundrechten im Notstandsfall

Gemäß Art 15 Abs 1 EMRK kann jede Vertragspartei Maßnahmen treffen, die von den in dieser Konvention vorgesehenen Verpflichtungen abweichen, wenn das Leben der Nation durch Krieg oder einen anderen öffentlichen Notstand bedroht wird.⁷⁶⁸ Mit dieser sogenannten Notstandsklausel wird den Vertragsparteien die Möglichkeit eröffnet, den Umfang ihrer Konventionsverpflichtungen an Ausnahmesituationen anzupassen.⁷⁶⁹ Diese Ausnahmesituation umschreibt Art 15 EMRK mit der Bedrohung des Lebens der Nation durch Krieg oder einen anderen öffentlichen Notstand.

Das Ausmaß der völkerrechtlichen Verpflichtungen des Mitgliedstaats wird unter Inanspruchnahme von Art 15 EMRK für eine begrenzte Zeit reduziert.⁷⁷⁰ Auch wenn die deutsche Übersetzung des Art 15 Abs 1 EMRK lediglich davon spricht, dass ein Mitgliedstaat von den Verpflichtungen der Konvention „abweichen“ kann, macht ein Blick auf die authentischen Sprachfassungen Englisch und Französisch deutlich, dass es um ein „Außer-Kraft-Setzen“ von einzelnen Verpflichtungen aus der EMRK geht. Dabei verlieren aber nicht ganze Grundrechte oder gar die EMRK insgesamt ihre Geltung.⁷⁷¹ Durch eine Erklärung nach Art 15 EMRK kann ein Mitgliedstaat allenfalls erreichen, dass einzelne aus den Gewährleistungen der EMRK folgende Verpflichtungen für einen bestimmten Zeitraum ausgesetzt werden. Die Konventionsgewährleistungen werden modifiziert. Es werden nicht die Einschränkungsmöglichkeiten er-

⁷⁶⁷ Zur Verhältnismäßigkeitsprüfung siehe etwa *Mayer/Kucsko-Stadlmayer/Stöger*, Bundesverfassungsrecht¹¹ (2015) Rz 1340; *Grabewarter/Pabel*, Europäische Menschenrechtskonvention² (2016), § 18 Rz 16 ff.

⁷⁶⁸ Zum Charakter des Art 15 EMRK als Generalklausel siehe *Isensee*, Resilienz von Recht im Ausnahmefall in von Lewinski (Hrsg), Resilienz des Rechts (2016) 35 (50 f).

⁷⁶⁹ *Ashauer*, Die Menschenrechte im Notstand, AVR 45 (2007), 400 (409 f); *Becker*, Jurisdiktion und Verhältnismäßigkeit, in Baade et al (Hrsg), Verhältnismäßigkeit im Völkerrecht (2016) 19 (32 ff).

⁷⁷⁰ *Frowein* in *Frowein/Peukert* (Hrsg), EMRK Kommentar³ (2009) Art 15 Rz 1; *Johann* in *Karpenstein/Mayer* (Hrsg), EMRK. Konvention zum Schutze der Grundfreiheiten und Menschenrechte. Kommentar² (2015) Art 15 Rz 1; *Grabewarter/Pabel*, § 2 Rz 8.

⁷⁷¹ EGMR, 26.5.1993, *Brannigan u McBride* ./ GBR, Nr 14553/98 ua = ÖJZ 1994, 64, Z 74 (mit Sondervotum *Matscher*); *Krieger*, in *Dörr/Grote/Marauhn* (Hrsg), EMRK/GG. Konkordanzkommentar zum europäischen und deutschen Grundrechtsschutz² (2013), Kap 8 Rz 25; *Grabewarter/Pabel*, § 2 Rz 8.

weitert, sondern der Umfang der grundrechtlichen Gewährleistung geschmälert.⁷⁷² Die Dero-
gation nach Art 15 EMRK wirkt also nicht auf der Ebene der Rechtfertigung eines Grund-
rechtseingriffs, sondern ist maßgeblich dafür, ob es überhaupt einen rechtfertigungsbedürfti-
gen Grundrechtseingriff gibt.⁷⁷³ Im Ergebnis werden auf diese Weise Einschränkungen der
Grundrechte, die außerhalb des Notstands unzulässig wären, mit der Konvention vereinbar, da
sie keine rechtfertigungsbedürftigen Grundrechtseingriffe darstellen.

a) Der Notstandsfall nach Art 15 EMRK

Eine solche Suspendierung von Grundrechten der EMRK kann im Fall eines Krieges oder eines
anderen öffentlichen Notstands erklärt werden. Mit dieser tatbestandsmäßigen Erfassung des
Ausnahmestands durch die Termini des Krieges oder des näher qualifizierten anderen öf-
fentlichen Notstands führt die EMRK eine eigene, von den Rechtsordnungen der Mitgliedstaa-
ten unabhängige Kategorie des Notstands ein. Die Begriffe unterliegen der Auslegung durch
den EGMR und bilden als Tatbestandsmerkmale gewissermaßen die Schwelle für die Möglich-
keit der Suspendierung von Gewährleistungen der EMRK.⁷⁷⁴ Letztlich entscheidet der EGMR
darüber, ob eine von Art 15 EMRK erfasste Ausnahmesituation vorliegt. Ob nach der inner-
staatlichen Rechtsordnung überhaupt ein „Notstand“ erklärt werden kann, ob im Rahmen ei-
nes Notstands Grundrechtsgewährleistungen ausgesetzt werden können und ob der betreffen-
de Staat von einer allfälligen Möglichkeit, den Notstand zu erklären, Gebrauch gemacht hat, ist
für die Anwendung von Art 15 EMRK unerheblich.

„Krieg“ meint im Kontext des Art 15 EMRK einen förmlichen Kriegszustand im Sinne der völ-
kerrechtlichen Terminologie, der insbesondere von der Abgabe einer Kriegserklärung abhän-
gig ist.⁷⁷⁵ Diese Tatbestandsvariante ist bislang in der Praxis nicht relevant geworden. Prak-
tisch wichtiger ist die zweite Alternative, die eines anderen öffentlichen Notstands, der das
Leben der Nation bedroht. Ein solcher ist gegeben, wenn eine außergewöhnliche Krisen- oder
Notstandssituation vorliegt oder unmittelbar bevorsteht, welche die gesamte Bevölkerung be-
trifft und eine Bedrohung des wohlorganisierten Lebens der staatlichen Gemeinschaft bildet.⁷⁷⁶
In einer Reihe von Entscheidungen hat der EGMR näher ausgelegt, was unter einem solchen
öffentlichen Notstand zu verstehen ist.⁷⁷⁷ Entscheidend ist, dass die vorliegende Krisen- oder
Gefahrenlage so außergewöhnlich ist, dass übliche Maßnahmen oder Grundrechtseinschrän-

⁷⁷² Ashauer, AVR 45 (2007), 400 (409 f); Becker, in Baade et al (Hrsg), Verhältnismäßigkeit im Völkerrecht 32 ff.

⁷⁷³ Dementsprechend prüft der EGMR die Gültigkeit der Erklärung eines Notstands stets, bevor er in die Prüfung einer möglichen Grundrechtsverletzung einsteigt, vgl zB EGMR, 19.2.2009 (GK), A. ua ./ . GBR, Nr 3455/05, Z 126; EGMR, 25.5.1993, Brannigan u McBride ./ . GBR, Nr 14553/89, Nr 14554/89 = ÖJZ 1994, 64, Z 41.

⁷⁷⁴ Ashauer, AVR 45 (2007), 400 (413) spricht von einem „Schwellenwertkriterium“.

⁷⁷⁵ Frowein, in Frowein/Peukert (Hrsg), Art 15 Rz 1; Krieger, in Dörr/Grote/Marauhn (Hrsg), Kap. 8 Rz 15 f; Grabenwar-
ter/Pabel, § 2 Rz 9. Zur Definition des bewaffneten Konflikts siehe etwa von Arnould, Völkerrecht² (2014), Rz 1161 ff.

⁷⁷⁶ Grundlegend EGMR, 1.7.1961, Lawless ./ . IRL, Nr 332/57, Z 28; siehe auch Grabenwarter/Pabel, § 2 Rz 10.

⁷⁷⁷ Vgl insbesondere EGMR, 25.5.1993, Brannigan u McBride ./ . GBR, Nr 14553/89, Nr 14554/89 = ÖJZ 1994, 64, Z 47; EGMR,
18.12.1996, Aksoy ./ . TUR, Nr 21987/93, Z 70; EGMR, 19.2.2009 (GK) A. ua ./ . GBR, Nr 3455/05, Z 177. Siehe zur Praxis der
Konventionsorgane auch Maslaton, Notstandsklauseln im regionalen Menschenrechtsschutz – Eine vergleichende Untersuchung
der Art 15 EMRK und Art 27 AMRK (2002), 42 ff; Schabas, The European Convention on Human Rights (2015), 596 ff.

kungen, wie sie die Konvention insbesondere zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit, Gesundheit oder Ordnung zulässt, eindeutig unzureichend sind.⁷⁷⁸

Bei der Beurteilung, ob eine Notstandssituation im Sinne des Art 15 EMRK gegeben ist, haben die Mitgliedstaaten einen weiten Beurteilungsspielraum.⁷⁷⁹ Als Begründung dafür führt der EGMR an, dass die nationalen Organe aufgrund ihres dauernden und unmittelbaren Kontaktes mit den Anforderungen der konkreten Situation besser als internationale Gerichte in der Lage seien, das Vorliegen eines Notstands zu beurteilen.⁷⁸⁰ Zudem müssten Regierungen in einer Krisensituation oft schnell Entscheidungen treffen, die einen hochpolitischen Charakter haben, so dass eine Zurückhaltung bei der nachprüfenden Kontrolle durch den EGMR geboten sei.⁷⁸¹ Insbesondere wenn das innerstaatliche höchste Gericht bereits das Bestehen der Notstandslage überprüft und angenommen hat, nimmt der EGMR seine eigene Kontrolldichte zurück und prüft lediglich im Sinne einer Willkürkontrolle, ob das innerstaatliche Gericht die Rechtsprechung des EGMR berücksichtigt hat und zu einem vertretbaren Ergebnis gekommen ist.⁷⁸²

Dass bei der Beurteilung der Frage, ob ein Notstand vorliegt, den nationalen Organen gegenüber der nachprüfenden internationalen Kontrolle durch den EGMR ein weiter Beurteilungsspielraum eingeräumt werden muss, ist mehr als plausibel.⁷⁸³ Die Beurteilung der Frage, ob das Leben einer Nation bedroht ist, obliegt schon aus dem Gedanken der Souveränität heraus zuvörderst den Institutionen des betroffenen Staates. Es sind die nationalen Organe, die für die Sicherung des Lebens der Nation die Verantwortung tragen und zu entscheiden haben, welche Maßnahmen ergriffen werden müssen, um einen allfälligen Notstand zu beseitigen.⁷⁸⁴ Die nachprüfende Kontrolle durch den EGMR stellt sicher, dass bei der Annahme der Notstandssituation nicht willkürlich gehandelt wird. Für die Einhaltung eines hohen Standards an Menschenrechtsschutz auch in solchen Ausnahmesituationen erscheint der Kontrolle der Verhältnismäßigkeit der Maßnahmen (siehe dazu sogleich) von größerer Bedeutung zu sein.

Prozessual kann die Kontrolle des EGMR auf zwei Wegen erfolgen, für die es jeweils Beispiele in der Rechtsprechung gibt. Mittels einer Staatenbeschwerde gemäß Art 33 EMRK können andere Mitgliedstaaten im Interesse der Einhaltung der Menschenrechte Konventionsverletzungen eines anderen Staates geltend machen.⁷⁸⁵ Mittels einer Individualbeschwerde gemäß

⁷⁷⁸ EKMR, 5.11.1969, DEN ua ./ GRE, Nr 3321/67, Z 113; EGMR, 19.2.2009 (GK), A. ua ./ GBR, Nr 3455/05, Z 176; dazu auch *Johann*, in Karpenstein/Mayer (Hrsg), Art 15 Rz 3.

⁷⁷⁹ EGMR, 18.1.1978, IRL ./ GBR, Nr 5310/71, Z 207; EGMR, 25.5.1993, Brannigan u McBride ./ GBR, Nr 14553/89, Nr 14554/89 = ÖJZ 1994, 64, Z 43; EGMR, 19.2.2009 (GK) A. ua ./ GBR, Nr 3455/, Z 173; vgl auch *Frowein*, in Frowein/Peukert (Hrsg), Art 15 Rz 3; *Krieger*, in Dörr/Grote/Marauhn (Hrsg), Kap 8 Rz 8 ff; *Gundel*, Beschränkungsmöglichkeiten, in Merten/Papier (Hrsg), Handbuch der Grundrechte, Bd VI/1 (2010), § 147 Rz 62.

⁷⁸⁰ EGMR, 18.12.1996, Aksoy ./ TUR, Nr 21987/93, Z 70; EGMR, 19.2.2009 (GK), A. ua ./ GBR, Nr 3455/05, Z 180; *Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages*, Die französischen Notstandsbefugnisse im Licht von Artikel 15 der Europäischen Menschenrechtskonvention (2016), WD 2 – 3000 – 208/15, 7; kritisch *Ashauer*, AVR 45 (2007), 400 (420 f).

⁷⁸¹ EGMR, IRL ./ GBR, Nr 5310/71, Z 207, 214; siehe auch *Krieger*, in Dörr/Grote/Marauhn (Hrsg), Kap 8 Rz 12.

⁷⁸² EGMR, 19.2.2009 (GK), A. ua ./ GBR, Nr 3455/05, Z 174; *Wissenschaftliche Dienste*, 8.

⁷⁸³ Kritisch *Maslaton*, 41; *Ashauer*, AVR 45 (2007), 400 (419 ff, 429 f).

⁷⁸⁴ So EGMR, 25.5.1993, Brannigan u McBride ./ GBR, Nr 14553/89, Nr 14554/89, Z 43; EGMR, 18.12.1996, Aksoy ./ TUR, Nr 21987/93, Z 68; EGMR, 23.9.1998, Demir ua ./ TUR, Nr 21380/93, Z 43; EGMR, 30.4.2004, Nuray Sen ./ TUR, Nr 25354/94, Z 25.

⁷⁸⁵ EKMR, 5.11.1969, DEN ua ./ GRE, Nr 3321/67, Z 3; EGMR, 18.1.1978, IRL./GBR, Nr 5310/71 = EuGRZ 1979 149, Z 2.

Art 34 EMRK können Personen, die sich in einem – durch eine Erklärung nach Art 15 EMRK beschränktem – Grundrecht verletzt erachten, dies durch den EGMR überprüfen lassen. Dieser überprüft dann inzident auch die Rechtmäßigkeit der Suspendierung gemäß Art 15 EMRK.⁷⁸⁶ Im Fall einer Kontrolle im Wege der Individualbeschwerde wird also die oben als generell bezeichnete Aussetzung von Grundrechtsgewährleistungen durch Erklärung des Notstands an einem Einzelfall überprüft. Die Überschreitung des Beurteilungsspielraums zur Feststellung des Notstands wurde bislang nur einmal angenommen, und zwar im Jahr 1969 durch die ehemalige EKMR durch das griechische Obristenregime.⁷⁸⁷

In der Vergangenheit haben die Konventionsorgane insbesondere wegen der Bedrohung durch die IRA in Irland und im Vereinigten Königreich einen öffentlichen Notstand im Sinne des Art 15 EMRK angenommen.⁷⁸⁸ Auch die Bedrohung durch die PKK in Teilen der Türkei wurde als solcher Notstandsfall angesehen.⁷⁸⁹ Noch im Jahr 2002, also bereits nach den Anschlägen auf das World-Trade-Center 2001, hat die Parlamentarische Versammlung des Europarates die Mitgliedstaaten aufgefordert, von der Möglichkeit der Suspendierung von Grundrechten auf der Grundlage von Art 15 EMRK keinen Gebrauch zu machen.⁷⁹⁰ Nur Großbritannien hat zunächst die angenommene Terrorgefahr zum Anlass genommen, um gestützt auf Art 15 EMRK von Grundrechten der EMRK abzuweichen, was durchaus politisch, zum Teil auch rechtlich umstritten war.⁷⁹¹ Mit Blick auf die Terroranschläge des 11. September 2001 und später auf die Londoner Bombenanschläge vom Juli 2005 nahm der Gerichtshof an, dass Großbritannien angesichts der bestehenden Terrorgefahr von einem Notstand ausgehen durfte, der das Leben der Nation bedrohte.⁷⁹² Frankreich hat jüngst nach den Terroranschlägen in Paris am 13. November 2015 eine Notstandslage angenommen und einzelne Verpflichtungen aus der EMRK im Hinblick auf bestimmte Anti-Terrormaßnahmen suspendiert.⁷⁹³ Vor dem Hintergrund der bisherigen Rechtsprechung im Hinblick auf die Feststellung eines Notstands wegen einer Bedrohung durch terroristische Aktivitäten ist anzunehmen, dass der EGMR auch die Annahme eines Notstands durch die französische Regierung akzeptieren würde.⁷⁹⁴ Zuletzt hat die Türkei nach dem Militärputsch im Juli 2016 den Generalsekretär des Europarates informiert, dass sie

⁷⁸⁶ EGMR, 1.7.1961, *Lawless* ./ IRL, Nr 332/57, Z 28f; EGMR, 26.5.1993, *Brannigan u McBride* ./ GBR, Nr 14553/89 ua = ÖJZ 1994, 64, Z 58 ff; EGMR, 18.12.1996, *Aksoy* ./ TUR, Nr 21987/93, Z 85 f; siehe auch *Krieger*, in Dörr/Grote/Marauhn (Hrsg), Kap 8 Rz 7 ff.

⁷⁸⁷ EKMR, Bericht v 18.11.1969, DEN ua ./ GRE, Yearbook of the European Convention on Human Rights, Nr 12 (1969) 71 ff. Das griechische Obristenregime kündigte in der Folge die EMRK und erklärte den Austritt aus dem Europarat. Im Jahr 1974 trat Griechenland der Konvention wieder bei; siehe auch *Krieger*, in Dörr/Grote/Marauhn (Hrsg), Kap 8 Rz 12.

⁷⁸⁸ EGMR, 1.7.1961, *Lawless* ./ IRL, Nr 332/57, Z 29 f; EGMR, 18.1.1978, *IRL./GBR*, Nr 5310/71 = EuGRZ 1979 149, Z 205; siehe auch *Schmahl*, Derogation von Menschenrechtsverpflichtungen in Notstandslagen, in Fleck (Hrsg), Rechtsfragen der Terrorismusbekämpfung durch Streitkräfte (2004) 125 (127).

⁷⁸⁹ EGMR, 18.12.1996, *Aksoy* ./ TUR, Nr 21987/93, Z 69 ff; EGMR, 23.9.1998, *Demir* ua ./ TUR, Nr 21380/93, Z 50.

⁷⁹⁰ Parliamentary Assembly, Res 1271 (2002) 9.

⁷⁹¹ *Ashauer*, AVR 45 (2007), 400 (424 ff); *Gundel*, in Merten/Papier (Hrsg), § 174 Rz 64; *Schabas*, 588.

⁷⁹² EGMR, 19.2.2009 (GK), A. ua ./ GBR, Nr 3455/05, Z 181; allerdings hatte bereits 2004 das House of Lords die britische Derogation für unvereinbar mit den Menschenrechtserklärungen Großbritanniens erklärt (*A and others v Secretary of State for the Home Department* [2004] UKHL 56); siehe im Einzelnen *Ashauer*, AVR 45 (2007), 400 (423 ff).

⁷⁹³ Dazu ausführlich *Wissenschaftliche Dienste*, 4 f.

⁷⁹⁴ *Wissenschaftliche Dienste*, 9. Die französische Regierung hatte angekündigt, die Erklärung des Notstands Mitte Juli 2016 zurückzunehmen. Nach dem Attentat von Nizza am 14.7.2016 wurde allerdings die Notstandserklärung aufrecht gehalten.

eine Derogationserklärung nach Art 15 EMRK abgeben werde.⁷⁹⁵ Von welchen Grundrechten durch welche Maßnahmen abgewichen werden soll, ist noch nicht bekannt.⁷⁹⁶

b) Verhältnismäßigkeit

Entsprechend dem Wortlaut von Art 15 EMRK kommt die Außerkraftsetzung von einzelnen Verpflichtungen aus der EMRK nur insoweit in Betracht, als es die Lage unbedingt erfordert („to the extent strictly required by the exigencies of the situation“).⁷⁹⁷ Damit wird ein Verhältnismäßigkeitsgebot eingeführt, das vom EGMR überprüft wird.⁷⁹⁸ Es geht bei der Inanspruchnahme der Derogationsbestimmung des Art 15 EMRK nicht um die zeitweise Außergeltungsetzung von Konventionsgarantien insgesamt, sondern um die Aussetzung einzelner Gewährleistungsinhalte durch bestimmte Maßnahmen des Staates.⁷⁹⁹ Im Rahmen der Verhältnismäßigkeitsprüfung wird also kontrolliert, ob gerade die grundrechtsbeschränkenden Maßnahmen für die Verringerung oder Beseitigung der Gefahren im Notstand geeignet, erforderlich und angemessen sind.⁸⁰⁰ Der EGMR nimmt zur Prüfung der Konventionskonformität der Suspendierung eine Abwägung zwischen der Art und Intensität der Gefahr für die Nation und den getroffenen Maßnahmen vor.⁸⁰¹ Dabei finden die zur Notstandslage führenden Umstände, die Art der von der Suspendierung betroffenen Rechte und die Dauer der Notstandslage Berücksichtigung.⁸⁰² Gerade bei grundlegenden Garantien wie dem Recht auf Freiheit ist es für die Verhältnismäßigkeit der Einschränkung maßgeblich, dass eben diese Maßnahme durch den Notstandsfall geboten ist,⁸⁰³ wobei auch für diese Einschätzung den Mitgliedstaaten ein weiter Ermessensspielraum zuerkannt wird.⁸⁰⁴ In Anwendung dieser Maßstäbe hat der EGMR etwa Freiheitsentziehungen von zwei Wochen und mehr ohne Vorführung vor einen Richter auch im Falle des jeweils vorliegenden Notstands für unverhältnismäßig erachtet.⁸⁰⁵

Wie bereits oben angenommen ist für die Gewährleistung eines möglichst hohen Menschenrechtsstandards auch in krisenhaften Situationen entscheidend, dass der EGMR seine Kontrollbefugnis in Bezug auf die Verhältnismäßigkeit ernst nimmt. Das heißt nicht, dass den Mitgliedstaaten insofern kein Gestaltungsspielraum zukäme. Insbesondere die Auswahl und Ausgestaltung der zu ergreifenden Maßnahmen obliegt ihnen. Aufgabe des EGMR ist es, die Wirkung der Maßnahmen unter dem der Verhältnismäßigkeit zu überprüfen.⁸⁰⁶

⁷⁹⁵ <<http://bit.ly/29W8rYj>> (zuletzt geprüft am 1.8.2016).

⁷⁹⁶ Die in etlichen Medienberichten kolportierte „Aussetzung der EMRK“ (Die Presse v 21.7.2016; NZZ v 21.7.2016 uva) darf nicht so verstanden werden, dass die EMRK insgesamt außer Kraft gesetzt werden soll. Das gäbe der Art 15 EMRK nicht her.

⁷⁹⁷ Zu den verschiedenen Graden der Erforderlichkeit siehe Ashauer, AVR 45 (2007), 400 (410).

⁷⁹⁸ *Krieger*, in Dörr/Grote/Marauhn (Hrsg), Kap 8 Rz 12; *Johann*, in Karpenstein/Mayer (Hrsg), Art 15 Rz 10.

⁷⁹⁹ *Frowein*, in Frowein/Peukert (Hrsg), Art 15 Rz 8; *Johann*, in Karpenstein/Mayer (Hrsg), Art 15 Rz 8; *Krieger*, in Dörr/Grote/Marauhn (Hrsg), Kap 8 Rz 25 ff.

⁸⁰⁰ Näher *Maslaton*, 63 ff; *Krieger*, in Dörr/Grote/Marauhn (Hrsg), Kap 8 Rz 26 ff.

⁸⁰¹ EGMR, 19.2.2009 (GK), A. ua ./ GBR, Nr 3455/05, Z 185.

⁸⁰² EGMR, 26.5.1993, Brannigan u McBride ./ GBR, Nr 14553/89 ua = ÖJZ 1994, 64, Z 43.

⁸⁰³ EGMR, 26.5.1993, Brannigan u McBride ./ GBR, Nr 14553/08 ua = ÖJZ 1994, 64, Z 61 ff; EGMR, 18.12.1996, Aksoy ./ TUR, Nr 21987/93, Z 79 ff; EGMR, 19.2.2009 (GK), A. ua ./ GBR, Nr 3455/05, Z 173, 184.

⁸⁰⁴ EGMR, 26.5.1993, Brannigan u McBride ./ GBR, Nr 14553/08 ua = ÖJZ 1994, 64, Z 43, Z. 66; siehe auch *Krieger*, in Dörr/Grote/Marauhn (Hrsg), Kap 8 Rz 25; *Johann*, in Karpenstein/Mayer (Hrsg), Art 15 Rz 10.

⁸⁰⁵ EGMR, 18.12.1996, Aksoy ./ TUR, Nr 21987/93, Z 83 f; EGMR, 23.9.1998, Demir ua ./ TUR, Nr 21380/93, Z 49 f.

⁸⁰⁶ Siehe dazu *Maslaton*, 63 ff.

c) Vereinbarkeit mit sonstigen völkerrechtlichen Verpflichtungen

Maßnahmen gemäß Art 15 EMRK dürfen nicht im Widerspruch zu den sonstigen völkerrechtlichen Verpflichtungen der jeweiligen Vertragspartei stehen. Insbesondere sind hier Verpflichtungen aus anderen Menschenrechtsabkommen, wie zB dem IPBPR⁸⁰⁷, in Betracht zu ziehen. Auch die Regeln des Flüchtlingsrechts, einschließlich der Genfer Flüchtlingskonvention, sind in diesem Kontext zu berücksichtigen.⁸⁰⁸ Der EGMR nimmt für sich die Kompetenz in Anspruch, die Beachtung sonstiger völkerrechtlicher Verpflichtungen zu überprüfen. Zwar ist er nicht berechtigt, andere völkerrechtliche Verträge als die EMRK verbindlich auszulegen. Im Rahmen der Prüfung der Voraussetzungen des Art 15 EMRK kann er aber einen möglichen Widerspruch zu anderen völkerrechtlichen Verträgen auf seine Plausibilität hin prüfen.⁸⁰⁹ Bislang hat der EGMR noch in keinem Fall angenommen, dass eine andere internationale Verpflichtung der Inanspruchnahme des Art 15 EMRK entgegensteht.

Zu überlegen ist, ob zu den sonstigen völkerrechtlichen Verpflichtungen iSd Art 15 EMRK, denen eine auf Art 15 EMR gestützte Maßnahme widersprechen kann, auch die Verpflichtungen aus den Unionsverträgen zählen.⁸¹⁰ Die Mitgliedstaaten der EU, die gleichzeitig allesamt Mitgliedstaaten der EMRK sind, unterliegen den Verpflichtungen der Grundrechtecharta (GRC), die gemäß Art 6 Abs 1 EUV im gleichen Rang wie das sonstige Primärrecht steht. In weiten Teilen entsprechen sich die Gewährleistungen der EMRK und jene der GRC inhaltlich; letztere enthält allerdings auch über die EMRK hinausgehende Rechte. Eine dem Art 15 EMRK entsprechende Notstandsklausel findet sich in der GRC nicht. Auch die sog Querschnittsklauseln der Art 52 und 53 GRC, die die Beschränkbarkeit der Chartagrundrechte betreffen, enthalten keine spezifischen Regelungen für den Notstandsfall.

Aus diesem rechtlichen Befund folgt zunächst, dass die Mitgliedstaaten der Union keine Möglichkeit haben, ihre Verpflichtungen aus der GRC im Notstandsfall in genereller Weise auszusetzen. Selbst wenn sie in wirksamer Weise durch die Erklärung nach Art 15 EMRK Verpflichtungen der EMRK zeitweise derogieren könnten, bleiben die – zum Teil inhaltlich mit der EMRK deckungsgleichen – Verpflichtungen der GRC bestehen. Dies gilt selbstverständlich nur im Anwendungsbereich der GRC (vgl Art 51 GRC). Möglich erscheint es lediglich, im Rahmen der auch bei der Beschränkung von Chartagrundrechten durchzuführenden Verhältnismäßigkeitsprüfung die besondere Notstandslage bei der Darlegung der rechtfertigenden öffentlichen Interessen geltend zu machen. Das entspricht der oben als individuelle Strategie bezeichneten Möglichkeit, auf Bewährungsproben des Rechtsstaats zu reagieren.

Aus der Perspektive der EMRK stellt sich hingegen die Frage, ob die Verpflichtungen aus der GRC sonstige völkerrechtliche Verpflichtungen sind, die möglicherweise einer Inanspruch-

⁸⁰⁷ Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte (Zivilpakt) vom 16.12.1966. Resolution 2200A (XXI) der Generalversammlung der UNO.

⁸⁰⁸ *Krieger*, in Dörr/Grote/Marauhn, Kap 8 Rz 31 f; *Johann*, in Karpenstein/Mayer (Hrsg), Art 15 Rz 11; *Schabas*, 600 f; *Grabewarter/Pabel*, § 2 Rz 11.

⁸⁰⁹ Vgl EGMR, 1.7.1961, Lawless ./ IRL, Nr 332/57, Z 39 ff; EGMR, 25.5.1993, Brannigan u McBride ./ GBR, Nr 14553/89, Nr 14554/89, Z 67 ff.

⁸¹⁰ Vgl die von *Schulev-Steindl* in der Diskussion bei der ALES-Tagung 2016 aufgeworfene Frage, ALES-Tagungsband 2016 (in Druck).

nahme des Art 15 EMRK für Notstandsmaßnahmen entgegenstehen. Der Wortlaut von Art 15 Abs 1 EMRK spricht zunächst dafür, auch die Verpflichtungen aus der GRC als völkerrechtliche Verpflichtungen iSd Bestimmung anzusehen.⁸¹¹ In historischer Perspektive wird man zwar davon ausgehen müssen, dass bei der Schaffung der EMRK und des Art 15 EMRK nicht an einen möglichen Widerspruch zum Recht der EU gedacht wurde. Es ist aber nicht ersichtlich, dass sich der Verweis auf die sonstigen völkerrechtlichen Verpflichtungen nur auf solche Verpflichtungen beziehen sollte, die zum Zeitpunkt des Vertragsschlusses bzw zum Zeitpunkt eines (späteren) Beitritts eines Staates zur EMRK bestanden. Die Anknüpfung an die sonstigen völkerrechtlichen Verpflichtungen ist in dem Sinne dynamisch, dass sie die jeweils aktuell für einen Staat bestehenden Verpflichtungen erfasst. Dazu gehört für die Mitgliedstaaten der Union eben auch die Bindung an die GRC. Es spricht insofern nichts dagegen, auch die Verpflichtungen (jedenfalls) aus dem Primärrecht der Union als sonstige völkerrechtliche Verpflichtungen im Sinne des Art 15 EMRK anzusehen. Dann aber ist eine Maßnahme im Notstandsfall nur zulässig, wenn sie nicht im Widerspruch dazu, dh konkret im Widerspruch zu Gewährleistungen der Charta stehen wird. Das wird aber regelmäßig der Fall sein: Typischerweise nehmen Staaten die Notstandsklausel in Anspruch, wenn sie in einer krisenhaften Situation Maßnahmen ergreifen wollen, die aller Voraussicht nach Garantien der EMRK in der bisherigen Auslegung durch den EGMR widersprechen. Wegen der Auslegungsregelung des Art 52 Abs 3 GRC liegt dann regelmäßig auch ein Widerspruch zu einer Gewährleistung der Charta vor. Folgt man diesem Verständnis der Auslegung des Terminus „sonstige völkerrechtliche Verpflichtungen“ in Art 15 Abs 1 EMRK, ist für Mitgliedstaaten der Union die Inanspruchnahme der Notstandsklausel im Anwendungsbereich der Grundrechtecharta regelmäßig nicht zulässig.

Soweit ersichtlich sind entsprechende Bedenken gegen die Geltendmachung des Art 15 EMRK durch Frankreich nicht erhoben worden. Eine Verklammerung mit dem Recht der Europäischen Union mag auch dem ursprünglichen Telos des Verweises auf sonstige völkerrechtliche Verpflichtungen nicht entsprechen. Sinn und Zweck dieses Tatbestandsmerkmals geht in zwei Richtungen: Zum einen sollen sich die Staaten durch die Inanspruchnahme der Notstandsklausel des Art 15 EMRK nicht anderer völkerrechtlicher Verpflichtungen entziehen können.⁸¹² Damit stellt sich die EMRK in den Dienst anderer völkerrechtlicher Verträge. Zum anderen sollen auch die Gewährleistungen der EMRK dann nicht eingeschränkt werden können, wenn ein Staat aus anderer Verpflichtung ohnehin zur Einhaltung von Menschenrechten verpflichtet ist. Auf diese Weise wird der konventionsrechtliche Standard geschützt. Diese Zielsetzung kommt grundsätzlich auch gegenüber Verpflichtungen aus der GRC zum Tragen. Allerdings sind die völkerrechtlichen Verpflichtungen aus dem Unionsrecht besonderer Art, da in vieler Hinsicht – und nicht zuletzt ausgewiesen durch den umfassenden Grundrechtekatalog der Charta – die Union bereits staatsähnlich agiert. Sie weist insbesondere eine staatsähnliche Rechtsordnung auf. Es wäre daher zu überlegen, ob für die Zwecke des Art 15 EMRK die Union nicht eher wie die Mitgliedstaaten selbst betrachtet werden müsste, so dass der Verweis auf sonstige völkerrechtliche Verpflichtungen sie nicht erfassen würde. Art 15 EMRK stellt nicht

⁸¹¹ So wohl auch *Krieger*, in Dörr/Grote/Marauhn, Kap 8 Rz 32.

⁸¹² *Schabas*, 600.

auf die innerstaatliche Verfassungslage jener Staaten ab, die die Notstandsklausel in Anspruch nehmen. Ob die innerstaatliche Verfassung Grundrechte gewährleistet, die unter dem Notstandstitel getroffen werden, und ob eine Suspendierung von Grundrechten im Notstandsfall nach Verfassungsrecht zulässig ist, ist für die Anwendung von Art 15 EMRK ohne Belang. Allein die Tatsache, dass die Chartagrundrechte als völkerrechtliche Verpflichtungen (und nicht als verfassungsrechtliche oder solche *sui generis*) qualifiziert werden, führt zur Beschränkung der Möglichkeiten der Inanspruchnahme von Art 15 EMRK durch die Mitgliedstaaten der Union.

d) Notstandsfeste Rechte

Art 15 Abs 2 EMRK zählt in abschließender Weise verschiedene in der EMRK gewährleistete Rechte auf, die selbst unter den Voraussetzungen des Art 15 Abs 1 EMRK nicht außer Kraft gesetzt werden dürfen. Dieser wird auch als „derogationsfester Kern an Menschenrechten“ bezeichnet.⁸¹³ Dazu gehören insbesondere das Folterverbot (Art 3 EMRK), das Verbot der Sklaverei (Art 4 EMRK) und die Garantie „Keine Strafe ohne Gesetz“ (Art 7 EMRK). In Bezug auf das durch Art 2 EMRK geschützte Recht auf Leben sind ausdrücklich Ausnahmen für Tötungen infolge rechtmäßiger Kriegshandlungen zulässig. Abgesehen davon darf auch diese Garantie nicht außer Kraft gesetzt werden.⁸¹⁴

e) Verfahren

Ein Mitgliedstaat, der von der Möglichkeit des Abweichens im Notstandsfall nach Art 15 EMRK Gebrauch machen will, hat den Generalsekretär des Europarats unverzüglich und umfassend über die getroffenen Maßnahmen und deren Gründe zu unterrichten (vgl Art 15 Abs 3 EMRK).⁸¹⁵ Diese Notifikationspflicht dient dazu, dass sich die Staaten nicht nachträglich auf einen Notstand und damit auf die Aussetzung von Menschenrechten berufen können.⁸¹⁶ Welche Zeitspanne einem Staat zugebilligt wird, binnen derer er noch unverzüglich unterrichtet, ist im Detail nicht geklärt. Die Rechtsprechung hat einen Zeitraum von vier Monaten für zu lang erachtet, während zwölf Tage als „unverzüglich“ angesehen wurden.⁸¹⁷ Verlangt wird, dass die Unterrichtung die Angabe derjenigen Bestimmungen der EMRK enthält, von denen abgewichen werden soll, und Informationen über die getroffenen Maßnahmen und deren Zwecksetzung umfasst. Auf diese Weise soll die Kontrolle durch den EGMR ermöglicht werden.⁸¹⁸ Insbesondere die Darstellung der Zwecksetzung und der Reichweite und Dauer der getroffenen Maßnahmen ist für die nachprüfende Überprüfung durch den EGMR von maßgeblicher Be-

⁸¹³ *Gundel*, in Merten/Papier (Hrsg), § 147 Rz 61; *Becker*, in Baade et al (Hrsg) 33. Ob durch die Notstandsfestigkeit bestimmter Gewährleistungen eine Rangordnung innerhalb der Grundrechte der EMRK entsteht, wird diskutiert, vgl etwa *Schabas*, 592 ff.

⁸¹⁴ *Krieger*, in Dörr/Grote/Marauhn (Hrsg), Kap 8 Rz 36 f; *Johann*, in Karpenstein/Mayer (Hrsg), Art 15 Rz 12; *Grabenwarter/Pabel*, § 2 Rz 12.

⁸¹⁵ EGMR, 1.7.1961, *Lawless* ./ IRL, Nr 332/57, Z 47; *Krieger*, in Dörr/Grote/Marauhn (Hrsg), Kap 8 Rz 40; siehe auch *Grabenwarter/Pabel*, § 2 Rz 13.

⁸¹⁶ *Becker*, in Baade et al (Hrsg) 33.

⁸¹⁷ EGMR, 1.7.1961, *Lawless* ./ IRL, Nr 332/57, Z 47; EKMR, Ber. 18.11.1969, DEN ua ./ GRE, YB 12, Bd. II, 1 Z 78.

⁸¹⁸ EGMR, 1.7.1961, *Lawless* ./ IRL, Nr 332/57, Z 47; EGMR, 18.1.1978, IRL ./ GBR, Nr 5310/71 = EuGRZ 1979, 149, Z 207, Z 223; EGMR, 18.12.1996, *Aksoy* ./ TUR, Nr 21987/93, Z 86; *Krieger*, in Dörr/Grote/Marauhn (Hrsg), Kap 8 Rz 40; ausführlich *Maslaton*, 222 ff.

deutung.⁸¹⁹ Ob die Einhaltung dieser Unterrichtungspflicht für die Gültigkeit der Erklärung konstitutiv ist bzw. welche Rechtsfolgen aus einer Verletzung resultieren, ist bislang noch nicht geklärt.⁸²⁰

f) Konsequenzen

Angesichts dieser Grundlagen stellt sich die Frage, ob es in den eingangs geschilderten Szenarien (siehe oben Punkt VII.B.1.) von Ausnahmesituationen eine Möglichkeit gäbe, einzelne Verpflichtungen aus der EMRK unter Inanspruchnahme von Art 15 EMRK zu suspendieren.

Die bisherige Praxis der Mitgliedstaaten und die Rechtsprechung des EGMR zeigen, dass im Falle terroristischer Bedrohungen eine Beschränkung der Verpflichtungen aus der EMRK in Betracht kommt.⁸²¹ So hat das Vereinigte Königreich, bestätigt durch die Rechtsprechung, nach den Terroranschlägen des 11.9.2001 in den USA die Möglichkeiten, Terrorverdächtige („suspected international terrorists“) festzunehmen, ausgedehnt (eine Form präventiver Inhaftierung). Wegen eines möglichen Widerspruchs zu Art 5 EMRK hat das Vereinigte Königreich diese Maßnahme der Anti-Terror-Gesetzgebung unter Art 15 EMRK notifiziert, da durch die Anwesenheit bestimmter Ausländer in Großbritannien das Leben der Nation wegen der Gefahr der Bildung eines islamistischen Terrornetzwerkes bedroht sei. Der Gerichtshof hat bei der (inzidenten) Überprüfung dieser Suspendierung das Bestehen eines Notstands im Vereinigten Königreich akzeptiert, auch wenn es auf dem Territorium noch nicht zu einem Al-Quaida Anschlag gekommen sei. Von keinem Staat könne erwartet werden, dass er bis zu einer Katastrophe zuwarte, bevor er Maßnahmen ergreife.⁸²²

Frankreich hat nach den Terroranschlägen vom November 2015 ebenfalls eine Suspendierung von Grundrechten gemäß Art 15 EMRK beim Generalsekretär bekannt gegeben. Konkret geht es um eine Ausweitung der Eingriffsmöglichkeiten des Staates, die insbesondere Freizügigkeitsrechte, das Recht auf Freiheit, die Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit und das Recht auf Wohnung einschränken. Eine Überprüfung dieser Erklärung durch den EGMR hat bislang nicht stattgefunden; einen Notstand iSv Art 15 EMRK wird man wohl annehmen können.⁸²³ Ob die einzelnen Maßnahmen verhältnismäßig sind, würde eine Überprüfung im Detail verlangen. Konkrete terroristische Bedrohungen, sei es vor oder nach einem Angriff, können also als Notstand iSd Art 15 EMRK angesehen werden. Sie können die besondere Suspendierung von Grundrechten, sei es aus präventiven oder repressiven Gründen, als Folge genereller Maßnahmen im Notstand rechtfertigen.⁸²⁴

⁸¹⁹ *Becker*, in Baade et al (Hrsg) 33.

⁸²⁰ Zum Diskussionsstand *Maslaton*, Notstandsklauseln, 229 ff; *Schmahl*, in Fleck (Hrsg), 125 (143); *Frowein*, in Frowein/Peukert (Hrsg), Art 15 Rz 15; *Krieger*, in Dörr/Grote/Marauhn (Hrsg), Kap 8 Rz 41; *Becker*, in Baade et al (Hrsg) 33.

⁸²¹ EGMR, 1.7.1961, *Lawless* ./ IRL, Nr 332/57, Z 29 ff; EGMR, 18.1.1978, IRL ./ GBR, Nr 5310/71 = EuGRZ 1979, 149, Z 212 ff; EGMR, 26.5.1993, *Brannigan u McBride* ./ GBR, Nr 14553/89 = ÖJZ 1994, 64, Z 54 f; siehe auch *Schmahl*, in Fleck (Hrsg), 125 (138 f).

⁸²² EGMR, 19.2.2009 (GK), *A. ua* ./ GBR, Nr 3455/05, Rz 177; *Krieger*, in Dörr/Grote/Marauhn (Hrsg), Kap 8 Rz 18; *Schabas*, 596 f.

⁸²³ So auch *Wissenschaftliche Dienste*, 9.

⁸²⁴ *Schmahl*, in Fleck (Hrsg), 125 (126 ff).

Es stellt sich die Frage, ob auch Naturkatastrophen als Notstand iSv Art 15 EMRK qualifiziert werden können. Beispielsfälle aus der Praxis gibt es hierfür nicht. Der Wortlaut des Art 15 Abs 1 EMRK schließt es nicht aus, dass auch solche Situationen als „öffentlicher Notstand“ (public emergency/danger public) angesehen werden. Allerdings müssen sie von derartigem Gewicht sein, dass sie das Leben der Nation bedrohen. Kleinräumige Ereignisse, die nur einen kleinen Teil der Bevölkerung betreffen, werden typischerweise nicht als öffentlicher Notstand iSv Art 15 EMRK angesehen werden können, solange sie nicht von solchen Auswirkungen sind, dass sie mittelbar die ganze Nation bedrohen. Entscheidend ist, ob ein Staat in der Lage ist, die Krisensituation zu bewältigen, ohne dass „das Leben der Nation“ bedroht ist. Darüber hinaus ist zu überlegen, welche Grundrechte nach einer eingetretenen Naturkatastrophe nur eingeschränkt gewährleistet werden können, um der Notstandssituation wirksam begegnen zu können. Zur Gewährleistung von Rettungsmaßnahmen könnten weitergehende Beschränkungen der Freizügigkeit (Art 2 4. ZPEMRK) erforderlich sein. Eventuell könnten zur Verhinderung oder Bekämpfung von Plünderungen Beschränkungen der Freizügigkeit oder des Rechts auf Freiheit (Art 5 EMRK) notwendig sein. In Betracht sind etwa auch die Beschränkung von Verfahrensrechten oder der Eigentumsfreiheit im Hinblick auf möglicherweise notwendige Enteignungen zu ziehen.

Fraglich ist, ob die aktuelle Flüchtlingssituation einen derartigen Notstand darstellen kann. Wohlgemerkt geht es hierbei nicht um eine grundrechtliche Bewertung des Notstands, den die österreichische Bundesregierung im Fall des Erreichens einer bestimmten Anzahl von Flüchtlingen im Jahr aufgrund des neuen 5. Abschnitts des 4. Hauptstücks des AsylG 2005⁸²⁵ erklären kann. Vielmehr ist zu klären, ob eine sehr große Anzahl von Flüchtlingen, die ein Staat in einem relativ kurzen Zeitraum wenigstens temporär aufnimmt und versorgt, zu einem Notstand iSv Art 15 EMRK führen kann. Auch wenn die Flüchtlingszahlen insbesondere des Jahres 2015 enorm sind und die zu bewältigende Aufgabe, vor der Österreich auch heute noch steht, immens ist, wird man diese Situation wohl kaum als Notstand iSv Art 15 EMRK qualifizieren können. Dass das Leben der Nation bedroht wäre, dass das öffentliche Leben nicht mehr funktioniert, dass das Zusammenleben im Staat bedroht wäre, ist zum derzeitigen Zeitpunkt nicht zu erkennen und war wohl auch in den Hochzeiten der Flüchtlinge nicht anzunehmen. Es kommt daher nicht in Betracht, aus diesem Grund die Suspendierung von Verpflichtungen aus der EMRK zu erklären. Selbst wenn ein solcher Notstand angenommen würde – oder in einer anderen Situation anzunehmen wäre – müsste geprüft werden, ob die Genfer Flüchtlingskonvention der Derogationserklärung entgegenstünde. Das kann allerdings nicht generell, sondern nur in Bezug auf die im konkreten Fall vorgesehenen Grundrechtssuspendierungen beurteilt werden.

⁸²⁵ Bundesgesetz über die Gewährung von Asyl (Asylgesetz) 2005 i d F BGBl I 2016/24.

4. Die Berücksichtigung der Ausnahmesituation bei der Anwendung der Konventionsgarantien im Einzelfall

a) Grundrechtsdogmatische Einordnung

Wie bereits erwähnt (siehe oben II.) können besondere Herausforderungen des Rechtsstaates im Rahmen des Rechtsschutzsystems der EMRK auch im Einzelfall Berücksichtigung finden. Von der prozessualen Konstellation her handelt es sich um Einzelfälle, die im Wege der Individualbeschwerde an den EGMR herangetragen werden, ohne dass im entsprechenden Fall eine nach Art 15 EMRK erklärte Suspendierung von Verpflichtungen aus der EMRK vorliegt. Der EGMR prüft, ob die gerügte Gewährleistung der EMRK verletzt wurde. Typischerweise kommt es im Rahmen der Grundrechtsprüfung zu einer Verhältnismäßigkeitsprüfung. Das betrifft insbesondere die in Art 8 bis 11 EMRK enthaltenen Gewährleistungen, spielt aber auch beim Grundrecht auf persönliche Freiheit oder bei den Verfahrensrechten eine Rolle.⁸²⁶

Im Rahmen einer Verhältnismäßigkeitsprüfung kann die Ausnahmesituation in dem betreffenden Mitgliedstaat in zweierlei Hinsicht eine Rolle spielen. Zunächst kann den öffentlichen Interessen in der Abwägung mit dem eingeschränkten Grundrecht ein höheres Gewicht als im „Normalfall“ zugemessen werden. So kann die Gewährleistung der nationalen und der öffentlichen Sicherheit oder der öffentlichen Ordnung – explizit in den Absätzen 2 der Art 8 bis 11 EMRK genannte legitime Ziele von Grundrechtsschutzeinschränkungen – in einer krisenhaften Situation von besonderer Bedeutung sein. Eine Abwägung, die den öffentlichen Belangen besonderes Gewicht zumisst, geht eher zulasten des Grundrechtsträgers aus. Ein zweiter Ansatz könnte bedenkenswert sein: Das Vorliegen einer Ausnahmesituation könnte dazu führen, dass der EGMR den Staaten einen (noch) größeren Beurteilungsspielraum bei der Beurteilung des öffentlichen Interesses, der Geeignetheit und der Erforderlichkeit der getroffenen Maßnahmen einräumt, als er dies ohnehin bei diesen Prüfungspunkten regelmäßig tut. Diese Vorgehensweise würde zu einer geringeren Kontrolldichte des Gerichtshofs bei den genannten Punkten führen, die Verhältnismäßigkeitsprüfung würde wiederum eher zugunsten des Staates ausgehen. Beide Ansätze lassen sich auch miteinander kombinieren.

b) Fälle in Zusammenhang mit der Terrorismusbekämpfung

In Zusammenhang mit der Terrorismusbekämpfung lassen sich drei Gruppen von Fällen unterscheiden: erstens potentielle Grundrechtsverletzungen beim Einsatz staatlicher Gewalt zur Bekämpfung von terroristischen Akten (Punkt VII.B.4.a.), zweitens potentielle Grundrechtsverletzungen von Tätern oder Verdächtigen von Terrorakten (Punkt VII.B.4.b.) und drittens potentielle Grundrechtsverletzungen von Bürgern, die sich durch zusätzliche Überwachungsmaßnahmen oder andere präventive Maßnahmen zum Zwecke der Terrorismusbekämpfung in ihren Rechten verletzt sehen (Punkt VII.B.4.c.).

⁸²⁶ Ausführlich dazu für viele *Hengstschläger/Leeb*, Grundrechte² (2013) Rz 1/50 ff; *Grabenwarter/Pabel*, § 18 Rz 14 ff.

i. Grundrechtsverletzungen bei der Bekämpfung von terroristischen Akten

Maßstab für die Beurteilung der Konventionskonformität von staatlichen Maßnahmen unmittelbar zur Bekämpfung von terroristischen Akten sind typischerweise die Fundamentalgarantien der Art 2 und 3 EMRK. Neben der Frage, ob im Einzelfall konventionswidrig staatliche Gewalt eingesetzt wurde, ist insbesondere der organisatorische Aspekt des Grundrechtsschutzes betroffen.⁸²⁷ Der EGMR hat aus den aus Art 2 EMRK folgenden Gewährleistungspflichten eine Pflicht der Staaten abgeleitet, den Einsatz von Sicherheitskräften hinreichend zu planen und vorzubereiten und auf diese Weise das Leben aller Beteiligten zu schützen. Diese organisatorischen Anforderungen entwickelte der Gerichtshof am Fall McCann, der den Einsatz britischer Streitkräfte zur Verhinderung eines Terroraktes der IRA gegen einen Stützpunkt auf Gibraltar betraf.⁸²⁸ Aber es gibt auch ein aktuelleres Beispiel: Der Einsatz von Gas durch das russische Militär zur Beendigung der Geiselnahme im Moskauer Dubrowka-Theater war für sich genommen keine Verletzung des Rechts auf Leben der Geiseln, die bei der Stürmung zu Tode gekommen waren.⁸²⁹ Der nachfolgende Einsatz zur Rettung und zur Evakuierung der Geiseln habe jedoch ohne besonderen Zeitdruck und in Kenntnis aller Umstände stattgefunden. Selbst unter der Anerkennung der Schwierigkeiten in der Situation eines terroristischen Angriffs auf die Zivilbevölkerung verlange Art 2 EMRK ein gewisses Maß an Vorbereitung und Planung. Der Evakuierungseinsatz sei nicht hinreichend geplant und organisiert gewesen, so dass unter dem organisatorischen Aspekt eine Verletzung von Art 2 anzunehmen sei.⁸³⁰

Die EMRK verbietet also nicht den Einsatz staatlicher Gewalt zur Abwehr und zur Reaktion auf terroristische Angriffe – wie überhaupt zur Herstellung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung. Im Übrigen darf nicht übersehen werden, dass in solchen Situationen die Grundrechte in ihrer Dimension als Schutzpflichten ein Einschreiten des Staates zum Schutz der Opfer gebieten können. Einen Freibrief stellt das Ziel der Bekämpfung terroristischer Angriffe jedoch nicht dar. Art 2 entfaltet insofern Vorwirkung, als er zum Schutz des Lebens der Beteiligten von den Sicherheitskräften eine sorgfältige Vorbereitung, Planung und Organisation des Einsatzes verlangt. Die Rechtsprechung hat hier eine Reihe von konkreten Pflichten entwickelt.⁸³¹ Im Einzelnen wird verlangt, dass die handelnden Beamten entsprechend ausgebildet und instruiert sind⁸³² und dass eine für den Einsatz hinreichende Ausrüstung verfügbar ist.⁸³³ Groß angelegte Aktionen zur Terrorbekämpfung müssen gründlich geplant und vorbereitet wer-

⁸²⁷ *Schübel-Pfister*, in in Karpenstein/Mayer (Hrsg), Art 2 Rz 34 ff; *Grabenwarter/Pabel*, § 20 Rz 29 f.

⁸²⁸ EGMR, 27.9.1995, McCann ua ./ GBR, Nr 18981/91 = ÖJZ 1996 (233), Z 200 f.

⁸²⁹ EGMR, 4.6.2012, Finogenov ua ./ RUS, Nr 18299/03 ua, Z 226, 236; dazu auch *Schabas*, 147 f; *Grabenwarter/Pabel*, § 20 Rz 14, 30.

⁸³⁰ EGMR, 4.6.2012, Finogenov ua ./ RUS, Nr 18299/03 ua, Z 237 ff.

⁸³¹ EGMR, 4.6.2012, Finogenov ua ./ RUS, Nr 18299/03 ua, Z 137; *Schmahl*, „Freiheit und Sicherheit“: Maßnahmen der Terrorismusbekämpfung im Spiegel der EMRK in Leutheusser-Schnarrenberger (Hrsg), Vom Recht der Menschenwürde – 60 Jahre Europäische Menschenrechtskonvention (2013) 183 (186 f).

⁸³² EGMR, 26.7.2005, Şimşek ua ./TUR, Nr 35072/97, Z 105, 109; EGMR, 24.3.2011 (GK), Giuliani u Gaggio ./ ITA, Nr 23458/02, Z 255; EGMR, 19.4.2012, Sašo Gorgiev ./ MKD, Nr 49382/06, Z 51.

⁸³³ EGMR, 26.7.2005, Şimşek ua ./TUR, Nr 35072/97, Z 111.

den.⁸³⁴ Zum Schutz des Rechts auf Leben aller Beteiligten ist insbesondere der Einsatz potenziell tödlicher Waffen zu regeln und darf nur ultima ratio sein.⁸³⁵

ii. Grundrechtsverletzungen bei der Strafverfolgung von Tätern terroristischer Akte

Personen, die wegen einer terroristischen Straftat verdächtigt, angeklagt oder verurteilt werden, genießen jedenfalls – wie alle anderen Verdächtigten, Angeklagten oder Verurteilten die aus der EMRK folgenden Verfahrensgrundrechte.⁸³⁶ In der Rechtsprechung des EGMR zeigt sich, dass hinsichtlich der aus den einschlägigen Konventionsgarantien entwickelten Standards in Bezug auf Strafverfahren auch bei (potentiellen) Tätern von Straftaten mit terroristischem Hintergrund keine Abstriche gemacht werden.⁸³⁷ Im Einzelfall berücksichtigt der EGMR allerdings die besondere, schwierige Situation, in der sich ein Staat bei der Terrorbekämpfung befindet. Ein markantes Beispiel: Die Verweigerung eines Anwalts vor und während einer ersten Vernehmung von Verdächtigten, die beschuldigt wurden, Täter der Bombenanschläge auf das Londoner Verkehrsnetz im Jahr 2005 gewesen zu sein, sah der EGMR nicht als Verletzung des Rechts auf ein faires Verfahren und auf die Anwesenheit eines Verteidigers an. Der EGMR wertete es als zwingenden Grund für den Ausschluss der Verteidigungsrechte in diesem frühen Stadium des Ermittlungsverfahrens, dass abzuklären war, ob eine Bedrohungssituation für die Bevölkerung fortbestand. Eine Verwertung der so gewonnenen Beweise im Hauptverfahren verletzte das Recht auf ein faires Verfahren deshalb nicht, weil eine detaillierte Rechtsgrundlage bestand, das Gericht die Beweise besonders sorgfältig würdigte, eine Vielzahl weiterer Beweise vorlag und die Betroffenen die Möglichkeit hatten, die Zulassung ihrer Aussagen als Beweismittel anzufechten.⁸³⁸

Entsprechendes gilt für die Behandlung solcher Personen in Untersuchungs- oder Strafhaft.⁸³⁹ Auch die insbesondere aus dem Verbot der unmenschlichen oder erniedrigenden Behandlung (Art 3 EMRK) folgenden grundrechtlichen Gewährleistungen für die Behandlung von Inhaftierten finden auf Terrorverdächtige oder entsprechend Verurteilte gleichermaßen Anwendung. So hat der EGMR etwa regelmäßig durchgeführte, intensive Leibesvisitationen bei einem inhaftierten Terrorverdächtigen, die nach jedem Besuch, aber ohne besonderen Anlass durchgeführt wurden und auch intimste Körperteile betrafen, im Einklang mit seiner sonstigen Rechtsprechung als Verletzung von Art 3 EMRK bewertet.⁸⁴⁰ Eine langandauernde Einzelhaft (8 Jahre) eines Terroristen war allerdings auch unter dem Aspekt der besonderen Gefährlichkeit des Betroffenen mit Art 3 EMRK vereinbar.⁸⁴¹

⁸³⁴ EGMR, 27.9.1995, McCann ua ./ GBR, Nr 18981/91 = ÖJZ 1996, 233, Z 202 ff; EGMR, 20.12.2004 (GK), Makratzis ./ GRE, Nr 50385/99, Z 59 f; EGMR, 4.6.2012, Finogenov ua ./ RUS, Nr 18299/03 ua, Z 208 ff.

⁸³⁵ EGMR 27.9.1995, McCann ua ./ GBR, Nr 18981/91 = ÖJZ 1996, 233, Z 146 f; EGMR 24.2.2005, Isayeva ./ RUS, Nr 57950/00, Z 173; vgl auch die Beispiele bei *Schabas*, 148 f.

⁸³⁶ *Schmahl*, in Leutheusser-Schnarrenberger (Hrsg), 183 (189).

⁸³⁷ EGMR, 19.2.2009, A. ua ./ GBR, Nr 3455/05, Z 171; *Schmahl*, in Leutheusser-Schnarrenberger (Hrsg), 183 (189).

⁸³⁸ EGMR, 16.12.2014 (vor der GK anhängig), Ibrahim ua ./ GBR, Nr 50541/08, Z 200 ff.

⁸³⁹ Vgl zB EGMR, 29.11.1988, Brogan ua ./ GBR, Nr 11209/84, Z 61 ff.

⁸⁴⁰ EGMR, 12.9.2007, Frérot ./ FRA, Nr 70204/01, Z 36 ff.

⁸⁴¹ EGMR, 4.7.2006, Ramirez Sanchez ./ FRA, Nr 59450/00, Z 82.

Auch im Hinblick auf den Schutz vor Ausweisungen und Auslieferungen in andere Staaten wendet der Gerichtshof auf Personen, die wegen einer terroristischen Straftat verdächtig sind oder verurteilt wurden, die gleichen Standards wie für andere Personen (andere Straftäter) an. Droht dem Betroffenen im Aufnahmestaat eine Behandlung, die Art 3 EMRK verletzen würde, ist eine Ausweisung oder Auslieferung nicht konventionskonform.⁸⁴²

iii. Grundrechtsverletzungen durch Präventivmaßnahmen

Bürger können insbesondere durch besondere Überwachungsmaßnahmen im Rahmen von Anti-Terror-Maßnahmen in ihren Grundrechten beschränkt werden. Die Rechtsprechung des EGMR hat bereits in den siebziger und achtziger Jahren Standards aus Art 8 EMRK entwickelt, die nach wie vor die Grundlage für die Bewertung solcher Präventivmaßnahmen bilden.⁸⁴³ Zur Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit können auch geheime Überwachungsmaßnahmen zulässig sein, wenn die entsprechenden gesetzlichen Grundlagen einen hohen Bestimmtheitsgrad aufweisen und Möglichkeiten der Überprüfung der Maßnahmen im Nachhinein vorgesehen sind.⁸⁴⁴ Diese konkretisierte Verhältnismäßigkeitsprüfung erweist sich als geeignet, auch modernere Überwachungsmethoden mit dem Ziel des präventiven Schutzes vor Terrorakten am Maßstab des Art 8 EMRK zu überprüfen. Je größer und je konkreter die Bedrohungslage ist, desto größer ist der Eingriffsspielraum, der den Mitgliedstaaten zuerkannt wird.

Interessanterweise gibt es sogar Fälle, in denen ein weitergehender Eingriff in das Grundrecht auf Presse- und Meinungsfreiheit wegen einer terroristischen Bedrohungslage für konventionskonform erachtet wurde. Das ist deswegen bemerkenswert, als der Gerichtshof regelmäßig Eingriffe in die Meinungsfreiheit einer besonders intensiven Kontrolle unterzieht und hohe Maßstäbe an die Rechtfertigung anlegt.⁸⁴⁵ Auch die Verhängung einer eher geringen Geldstrafe wegen Billigung des Terrorismus, die ein Karikaturist zwei Tage nach den Anschlägen vom 11. September 2001 wegen einer Karikatur mit provozierender Bildunterschrift auferlegt bekam, verletzte nach der Rechtsprechung des EGMR nicht das Grundrecht auf Meinungsfreiheit.⁸⁴⁶ Die Verurteilung des Mehrheitsinhabers einer wöchentlichen Zeitung, die in Leserbriefen den staatlichen Behörden in scharfen Worten brutale Unterdrückung im Südosten der Türkei vorwarfen, sah der EGMR im Hinblick auf die von Terror geprägte Gesamtsituation zum Zeitpunkt des Erscheinens und das Potential der Texte, zu Hass und Gewalt aufzurufen, ebenfalls als gerechtfertigt an.⁸⁴⁷ Das Verbot des Erscheinens von Zeitungen entsprechend einer Sonder-Antiterror-Gesetzgebung wurde hingegen als Verletzung der Pressefreiheit angesehen, auch

⁸⁴² EGMR, 3.12.2009, Daoudi ./ FRA, Nr 19576/08, Z 64; EGMR, 28.2.2008, Saadi ./ ITA, Nr 37201/06, Z 137 ff; EGMR, 12.10.2005, Shamayev ua ./ GEO u. RUS, Nr 36378/02, Z 376 ff; EGMR, 15.11.1996, Chahal ./ GBR, Nr 22414/93, Z 95 ff.

⁸⁴³ Vgl insbesondere EGMR, 6.9.1978, Klass ua ./ GER, Nr 5029/71 = EuGRZ 1979, 278, Z 49 ff; EGMR, 2.8.1984, Malone ./ GBR, Nr 8691/79, Z 67.

⁸⁴⁴ EGMR, 25.3.1998, Kopp ./ SUI, Nr. 23224/94, Z 64, 72 f; EGMR, 16.2.2000 (GK), Amann ./ SUI, Nr 27789/95, Z 52 ff; EGMR, 9.6.2009, Kvasnica ./ SVK, Nr 72094/01, Z 79; siehe auch *Grabenwarter/Pabel*, § 22 Rz 38.

⁸⁴⁵ Näher dazu *Grabenwarter/Pabel*, § 23 Rz 19 ff; *Mensching*, in Karpenstein/Mayer (Hrsg), EMRK. Konvention zum Schutze der Grundfreiheiten und Menschenrechte. Kommentar² (2015) Art 10 Rz 36 u Rz 54 ff.

⁸⁴⁶ EGMR, 2.10.2008, Leroy ./ FRA, Nr 36103/03, Z 47.

⁸⁴⁷ EGMR, 8.7.1999, Sürek (1) ./ TUR, Nr 26682/95, Z 63.

wenn ein relativ kurzer Zeitraum betroffen war.⁸⁴⁸ Gleiches gilt für die Bestrafung eines Journalisten, der Aussagen von Angehörigen einer bewaffneten Terrorgruppe veröffentlichte, da die Veröffentlichung weder als Aufruf zu Gewalt noch zu Widerstand gegen die Streitkräfte oder zum Aufstand als verstanden werden konnten.⁸⁴⁹

Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit der Grundrechtsprüfung gewährt die notwendige Flexibilität, um einerseits den Anforderungen der Terrorbekämpfung angemessene präventive Maßnahmen zu treffen und andererseits die durch die Grundrechte gesicherte Freiheit der Bürger nicht über die Maßen zu beschränken. Die Rechtsprechung zeigt, dass der Gerichtshof durchaus bereit ist, zugunsten effektiver Anti-terroristischer Maßnahmen den Grundrechtsschutz fallweise zurückzunehmen. Notwendig bleibt allerdings, dass der Staat jeweils hinreichend darlegen kann, warum gerade die angefochtene staatliche Maßnahme zur Terrorbekämpfung notwendig ist.⁸⁵⁰

c) Fälle in Zusammenhang mit Naturkatastrophen

Bislang gibt es in der Rechtsprechung des EGMR keine Fälle, die mögliche Grundrechtsverletzungen im Zuge von Maßnahmen betreffen, die ein Mitgliedstaat nach einer Naturkatastrophe getroffen hat. Entsprechende Konstellationen gäbe es durchaus, man denke nur an Umsiedlungsmaßnahmen in Überschwemmungsgebieten. Über die Gründe für das Fehlen von entsprechendem case law kann man nur Vermutungen anstellen. Bei der Soforthilfe sind der Anlass und der Impetus, gegen staatliche Maßnahmen den Rechtsweg zu beschreiten, wahrscheinlich eher gering, womöglich weil die Betroffenen schlichtweg anderweitig in Anspruch genommen sind. In Bezug auf langfristige Maßnahmen scheint letztlich doch die relative Seltenheit solcher Naturereignisse massiven Umfangs ein Grund zu sein, dass Verfahren bislang nicht nach Straßburg getragen wurden.

d) Fälle in Zusammenhang mit großen Flüchtlingszahlen

Zunächst sei noch einmal festgestellt, dass kein Mitgliedstaat aus der EMRK verpflichtet ist, Flüchtlinge aufzunehmen oder Asyl zu gewährleisten. Ein Recht von Nichtstaatsangehörigen auf Einreise oder Aufenthalt in einem „Wunsch“-Staat gibt es nicht.⁸⁵¹ Der EGMR betont im Kontext der Prüfung von aufenthaltsbeendenden Maßnahmen wie Abschiebung oder Ausweisung – hier können die Konventionsgarantien bekanntermaßen eine Rolle spielen – immer wieder, dass die Mitgliedstaaten in der Gestaltung des jeweiligen Einreise- und Aufenthaltsrechts frei sind.⁸⁵² Sie können daher auch im Falle eines großen Aufkommens an Flüchtlingen

⁸⁴⁸ EGMR, 20.10.2009, *Ürper ua* ./ TUR, Nr 14526/07, Z 44.

⁸⁴⁹ EGMR, 19.12.2006, *Falakaoglu u Saygili* ./ TUR, Nr 11461/03, Z 27 ff.

⁸⁵⁰ EGMR, 1.7.1961, *Lawless* ./ IRL, Nr 332/57, Z 29 ff; EGMR, 18.1.1978, *IRL* ./ GBR, Nr 5310/71, Z 212 ff; EGMR, 26.5.1993, *Brannigan u McBride* ./ GBR, Nr 14553/98 ua = ÖJZ 1994, 64, Z 54 f.

⁸⁵¹ Hierzu und zum Folgenden schon *Pabel*, Flüchtlingsschutz und europäische Menschenrechtskonvention, in *Depenheuer/Grabenwarter* (Hrsg), *Der Staat in der Flüchtlingskrise – Zwischen gutem Willen und geltendem Recht* (2016) 197 (199).

⁸⁵² Vgl etwa EGMR, 30.10.1991, *Vilvarah* ./ GBR, Nr 13163/87, Z 102; EGMR, 15.11.1996, *Chahal* ./ GBR, Nr 22414/93, Z 73 f; vgl *Pabel*, in *Depenheuer/Grabenwarter* (Hrsg), 199.

und Migranten die entsprechenden gesetzlichen Bestimmungen anpassen und Einreise und Aufenthalt erschweren.

Eine Garantie, die viele Jahre in der Rechtsprechungspraxis kaum Beachtung fand, hat für den Umgang mit Flüchtlingen und Asylsuchenden in jüngerer Zeit jedoch an Bedeutung gewonnen. Art 4 4. ZPEMRK verbietet Kollektivausweisungen, und zwar ohne jede Beschränkungsmöglichkeit. Eine Kollektivausweisung liegt dann vor, wenn die Ausweisung einer Person ohne Einzelfallprüfung erfolgt und sie als Mitglied einer nach generellen Kriterien, wie der Staatsangehörigkeit, der Rasse oder der Hautfarbe, gebildeten Personengruppe betrifft.⁸⁵³ Eine Einzelfallprüfung verlangt nach der Rechtsprechung mindestens eine Identitätsfeststellung und eine Information des Betroffenen in einer verständlichen Sprache. Gefordert wird also ein Minimalstandard an individuellem Verfahren. Der EGMR betont, dass auch in Situationen, in denen Mitgliedstaaten mit einem großen Zustrom von Flüchtlingen und Asylbewerbern konfrontiert sind, bei aufenthaltsbeendenden Maßnahmen nicht auf eine Einzelfallprüfung verzichtet werden kann.⁸⁵⁴

Interessant sind vor allem zwei jüngere Urteile, in denen der EGMR den Umgang mit Bootsflüchtlingen im Mittelmeer als Kollektivausweisung qualifiziert hat. Im Fall *Hirsi Jamaa* gegen Italien wurden Flüchtlinge von italienischem Militär auf hoher See aufgegriffen und auf das Militärschiff genommen.⁸⁵⁵ Dieses brachte sie ohne Einzelfallprüfung nach Libyen zurück, von wo aus das Schiff gestartet war. Die Annahme einer Verletzung des Verbots der Kollektivausweisung gründet zunächst auf der Annahme, dass während der Zeit auf dem Militärschiff sich die Flüchtlinge unter italienischer Hoheitsgewalt befanden (Art 1 EMRK) und daher die konventionsrechtlichen Verpflichtungen für Italien schlagend wurden. Das schlichte Verbringen der Flüchtlinge zurück nach Libyen ohne irgendeine individuelle Prüfung stelle sich als Kollektivausweisung dar.⁸⁵⁶ Im ähnlich gelagerten Fall *Sharifi* wurden die betroffenen Flüchtlinge sofort nach ihrer Ankunft in einem italienischen Hafen wieder nach Griechenland zurückgeschickt.⁸⁵⁷ Auch hier nahm der EGMR eine Verletzung des Verbots der Kollektivausweisung an.⁸⁵⁸

Man kann den genannten Urteilen entnehmen, dass ganz unabhängig von der Zahl der ankommenden Flüchtlinge für jede Person, die auf welchem Weg auch immer Staatsgebiet betreten hat, Minimalstandards im Ausweisungsverfahren gewährleistet werden müssen. Den in den zitierten Entscheidungen betroffenen Flüchtlingen war es nicht möglich, irgendeinen Rechtsbehelf gegen die Ausweisung zu ergreifen, bevor die aufenthaltsbeendende Maßnahme vollzogen wurde. Auch hatten sie keinen Zugang zu einem (Asyl-)Verfahren, in dem hätte überprüft werden können, ob ihnen im Zielstaat der Abschiebung eine unmenschliche Behand-

⁸⁵³ EGMR, 5.2.2002, *Čonka* ./ BEL, Nr 51564/99, Z 56; EGMR, 20.9.1997, *Sultani* ./ FRA, Nr 45223/05, Z 81 ff.

⁸⁵⁴ *Pabel*, in Depenheuer/Grabenwarter (Hrsg), 200 mit weiteren Nachweisen.

⁸⁵⁵ EGMR (GK), 23.2.2012, *Hirsi Jamaa* ua ./ ITA Nr 27765/09.

⁸⁵⁶ *Pabel*, in Depenheuer/Grabenwarter (Hrsg), 201.

⁸⁵⁷ EGMR, 21.10.2014, *Sharifi* ua ./ ITA u GRE, Nr 16643/09, Z 223.

⁸⁵⁸ Der Staat, in dem die Flüchtlinge ankommen, müsse auch dann eine Einzelfallprüfung durchführen, wenn gemäß dem Dublin-Regime innerhalb der EU jenes Land zur Bearbeitung des Asylverfahrens zuständig ist, das von den Asylbewerbern als erstes EU-Land betreten wurde; EGMR, 21.10.2014, *Sharifi* ua ./ ITA u. GRE, Nr 16643/09, Z 223.

lung drohen würde. Die Rechtsprechung zum Aufgreifen von Flüchtlingen im Mittelmeer zieht sogenannten push-back-Operationen menschenrechtliche Grenzen.⁸⁵⁹ Vor allem aber lässt sich zeigen, dass die Mitgliedstaaten in Bezug auf die genannten verfahrensrechtlichen Minimalstandards nicht auf die Überforderung durch eine große Anzahl von Flüchtlingen berufen können.

5. Schlussbemerkung

„Freiheit versus Sicherheit“ lautet das Generalthema des vorliegenden Bandes.⁸⁶⁰ Gerade bei anti-terroristischen Maßnahmen des Staates zeigt sich dieses Spannungsverhältnis besonders deutlich. Die EMRK bietet hier mit der Möglichkeit der Derogation von Grundrechten und mit der differenzierten Anwendung der Grundrechte, die im Rahmen der Verhältnismäßigkeit besondere Gefahrenlagen berücksichtigen kann, ein Instrumentarium, das auf die besonderen Herausforderungen in Ausnahmesituationen reagieren kann. Die Rechtsprechung des EGMR zu anti-terroristischen Maßnahmen zeigt, dass auch der EGMR bereit ist, die Notwendigkeit grundrechtsbeschränkender Maßnahmen anzuerkennen. Die Aussage des EGMR, von einem Staat könne nicht erwartet werden, auf den Eintritt der Katastrophe zu warten, bevor er Maßnahmen dagegen ergreift,⁸⁶¹ bringt diese Haltung auf den Punkt. Dass dennoch menschenrechtliche Standards eingehalten werden, zeigt die Rechtsprechung ebenfalls. Von besonderer Bedeutung sind hier verfahrensrechtliche Aspekte wie die Möglichkeit der Überprüfung einzelner Maßnahmen jedenfalls im Nachhinein.

C. Implikationen der EU-Grundrechte-Charta

1. Anwendungsbereich der EGC

Wie eingangs erwähnt treten in Konstellationen, die in den Anwendungsbereich des Unionsrechts fallen, zu den genuin österreichischen Grundrechten sowie jenen der EMRK die in der Europäische Grundrechtecharta (EGC) verbürgten Rechte hinzu. Die mit 1. 12. 2009 in Kraft getretene EGC zählt zum EU-Primärrecht (Art 6 Abs 1 EUV) und ist sowohl in ihren Formulierungen als auch von der Tragweite der einzelnen Bestimmungen her stark an die EMRK (und deren Zusatzprotokolle) angelehnt.⁸⁶²

Der **Anwendungsbereich** der Charta ergibt sich aus Art 51 EGC. Daraus folgt, dass die Charta für die Institutionen der Union gilt. Die Mitgliedstaaten bzw ihre Organe und Einrichtungen⁸⁶³ sollen dagegen dem Wortlaut zufolge **„ausschließlich bei der Durchführung des Unionsrechts“** an die Charta gebunden sein.⁸⁶⁴ Demgegenüber hat der EuGH in seiner Ent-

⁸⁵⁹ Pabel, in Depenheuer/Grabenwarter (Hrsg), 201 f.

⁸⁶⁰ Anmerkung der Verfasser: Mit Band ist der derzeit in Druck befindliche Band zur ALES-Tagung 2016 gemeint.

⁸⁶¹ EGMR, 19.2.2009 (GK), A. ua ./ . GBR, Nr 3455/05, Z 177.

⁸⁶² Art 52 Abs 3 und 53 EGC.

⁸⁶³ Streinz/Michl in Streinz, EUV/AEUV² (2012), Art 51 GRC, Rz 6.

⁸⁶⁴ Holoubek/Lechner/Oswald, Art 51 GRC in Holoubek/Lienbacher (Hrsg), GRC Kommentar (2014), Rz 16 ff.

scheidung *Åkerberg Fransson*⁸⁶⁵ dieses Konzept der „Durchführung des Unionsrechts“ weit ausgelegt und darunter „alle unionsrechtlich geregelten Fallgestaltungen“ subsumiert bzw festgehalten, dass eine Vorschrift im Lichte der Charta zu beurteilen sei, sobald sie in den „Geltungsbereich von Unionsrecht“ falle.⁸⁶⁶ In späteren Judikaten, wie insb in der RS *Hernandez*⁸⁶⁷, hat der EuGH dies wiederum eingeschränkt und „zwischen einem Unionsrechtsakt und der fraglichen nationalen Maßnahme“ einen **Zusammenhang** gefordert, der **über die mittelbaren Auswirkungen der beiden Sachbereiche aufeinander** oder deren benachbarten Stellung hinausgeht.⁸⁶⁸

Dieser Rspr folgend können nationale Bestimmungen vom Anwendungsbereich des Unionsrechts erfasst sein, falls solche Regelungen **Grundfreiheiten** beschränken oder EU-Ausländer in ihrer **Unionsbürgerschaft** beeinträchtigen;⁸⁶⁹ wenn dagegen der Sachverhalt des Ausgangsverfahrens nicht unter das Unionsrecht fällt, besteht keine Bindung der Mitgliedstaaten an die EGC.⁸⁷⁰ Unzweifelhaft an die Chartagrundrechte gebunden sind die Mitgliedstaaten schließlich in jenen Fällen, in denen sie funktionell Unionsrecht durchführen, also gleichsam wie eine Behörde oder Einrichtung der Union Primär- oder Sekundärrecht umsetzen oder vollziehen.⁸⁷¹

Eine Bindung der Mitgliedstaaten bei der Durchführung des entsprechenden Unionsrechts an die Grundrechte der Charta ist grds auch bei jenen Rechten geben, die sich explizit nur an die Union (zB Art 25 EGC) richten.⁸⁷² Die in der Charta festgelegten **Grundsätze** können gem Art 52 Abs 5 EGC vor Gericht bei der **Auslegung** von Akten, welche von Mitgliedstaaten zur Durchführung von Unionsrecht umgesetzt wurden, herangezogen werden. Weiters sind die Erläuterungen zur Charta bei deren Auslegung sowohl von den Gerichten der Union als auch denen der Mitgliedstaaten gem Art 52 Abs 7 zu beachten.

Keine Regelung der Charta darf als Einschränkung oder Verletzung von Menschenrechten der EU, der EMRK und der Verfassungen der Mitgliedstaaten ausgelegt werden (Art 53 EGC). Womit aber die Frage aufgeworfen wird, ob nicht durch diese „Schutzniveau-Klausel“ der **Anwendungsvorrang** des Unionsrechts unterlaufen werden könnte, derart nämlich, dass es den Mitgliedstaaten erlaubt wäre, einem in ihrer Rechtsordnung **bestehenden höheren Schutzniveau** den Vorzug gegenüber der Charta einzuräumen. Dem ist freilich der EuGH in der Rechtssache *Melloni*⁸⁷³ entgegengetreten und hat deutlich gemacht, dass die Mitgliedstaa-

⁸⁶⁵ EuGH 26.02.2013, C-617/10, *Åkerberg Fransson*.

⁸⁶⁶ EuGH 26.02.2013, C-617/10, *Åkerberg Fransson*, Rz 18 ff. Dazu *Posch*, Bindung der Mitgliedsstaaten an die Grundrechtecharta der EU, ÖJZ 2013/37; *Stangl*, in *Kahl/Raschauer/Storr* (Hrsg), Grundsatzfragen der europäischen Grundrechtecharta (2013), 18 ff.

⁸⁶⁷ EuGH 10.07.2014, C-198/13, *Hernandez*, Rz 34 f.

⁸⁶⁸ Zudem stellt er fest, dass Rechte der EGC durch unionsrechtliche Vorschriften, die keine Verpflichtung der Mitgliedstaaten für den entsprechenden Sachverhalt enthalten, nicht zur Anwendung gelangen. Es komme darauf an, ob die nationale Regelung die Durchführung von Unionsrecht bezwecke, welchen Charakter sie habe, ob sie andere als unter das Unionsrecht fallende Ziele zum Gegenstand habe und ob eine für diesen spezifischen Bereich bestehende oder eine nationale Bestimmung beeinflussende unionsrechtliche Regelung sei.

⁸⁶⁹ *Holoubek/Lechner/Oswald*, Art 51 GRC, Rz 19.

⁸⁷⁰ Beschluss des EuGH vom 12.07.2012, C-466/11, *Currà*.

⁸⁷¹ *Holoubek/Lechner/Oswald*, Art 51 GRC, Rz 18.

⁸⁷² EuGH 24.04.2012, C-571/10, *Kamberaj*.

⁸⁷³ EuGH 26.02.2013, C-399/11, *Melloni*.

ten bei Durchführung von Unionsrecht nur dann die Möglichkeit haben, ein (höheres) nationales Schutzniveau bei Grundrechten anzuwenden, wenn „dadurch nicht das **Schutzniveau der Charta**, der **Vorrang**, die **Einheit** und die **Wirksamkeit des Unionsrechts** beeinträchtigt werden“. Dies gilt sowohl für Vollzugsakte, die **vollständig** als auch für solche die **nicht vollständig**⁸⁷⁴ der Durchführung von Unionsrecht dienen.⁸⁷⁵ Reicht dagegen der Schutzbereich der Chartagrundrechte über jenen der nationalen Grundrechte hinaus, so kommt ersteren der **Anwendungsvorrang** zu.⁸⁷⁶ Außerhalb des Anwendungsbereichs des Unionsrechts sind die Mitgliedstaaten bei der Ausgestaltung und Anwendung ihres Grundrechtsregimes frei.

Im **Ergebnis** folgt daraus für die vorliegende Thematik, dass den **Krisenfall** betreffende gesetzliche Regelungen potentiell auch Grundrechte der EGC berühren, sofern die entsprechende Fallkonstellation in den Anwendungsbereich des Unionsrechts fällt. Da mit derartigen Bestimmungen idR weder eine Umsetzung noch eine Vollziehung von Unionsrecht verbunden sein wird, greifen die **Chartagrundrechte** nur dann, wenn sich **Einschränkungen der Grundfreiheiten** oder Beschränkungen der Rechte aus der **Unionsbürgerschaft** ergeben.

So wäre beispielsweise an die Verletzung der Warenverkehrsfreiheit (Art 28 ff AEUV) durch weitreichende Verkehrsbeschränkungen zu denken, wobei freilich ein entsprechender Eingriff im Krisenfall durch die Rechtfertigungsgründe der öffentlichen Ordnung und Sicherheit sowie des Schutzes der Gesundheit und des Lebens von Menschen legitimiert sein dürfte. In Zusammenhang mit der Unionsbürgerschaft ergeben sich überall dort Anwendungsfälle für die Rechte aus der Charta, wo, beispielsweise durch Ausgangssperren, die Freizügigkeit von Unionsbürgern (Art 45 EGC) beschnitten wird. Im Lichte der Leitentscheidung *Melloni* bleibt festzuhalten, dass dabei nur dann höhere nationale Grundrechtstandards zur Anwendung gelangen können, wenn weder das Schutzniveau der Charta noch Vorrang, Einheit Effektivität des Unionsrechts unterlaufen werden.

2. Schranke der Chartagrundrechte

Im Gegensatz zu den nationalen Grundrechten und den Rechten der EMRK beinhaltet die EGC – beruhend auf einem Urteil des EuGH⁸⁷⁷ – eine in einer einzigen Bestimmung (Art 52 Abs 1 EGC) statuierte, allgemeinen **Schranke**, welche grundsätzlich auf alle Rechte der Charta anzuwenden ist. Diese Schranke enthält einen (materiellen) Gesetzesvorbehalt, das Gebot zur Achtung des Wesensgehalts der Grundrechte sowie ein Verhältnismäßigkeitsgebot. Zu beachten ist allerdings, dass bestimmte Rechte der EGC als **absolut gewährleistete Rechte** (zB Folter- oder Tötungsverbot, Art 2 und 4 EGC) anzusehen und somit auch als **notstandsfest** einzustufen sind.⁸⁷⁸

⁸⁷⁴ Vgl Rs C-617/10, *Åkerberg Fransson*, Rz 29.

⁸⁷⁵ Zum Ganzen *Vranes*, Art 53 GRC in *Holoubek/Lienbacher* (Hrsg), GRC Kommentar (2014), Rz 32 ff.

⁸⁷⁶ *Mayer/Kucsko-Stadlmayer/Stöger*, Bundesverfassungsrecht, Rz 1347; *Stangl*, Grundsatzfragen der europäischen Grundrechtcharta, 23.

⁸⁷⁷ EuGH 13.04.2000, C-292/97, *Karlsson*.

⁸⁷⁸ *Berka*, Verfassungsrecht, Rz 1189.

Der **Gesetzesvorbehalt** unterliegt einem weiten Verständnis und besagt, dass ein Eingriff in ein Recht der Charta nur auf Grund eines Gesetzes oder einer gesetzlichen Ermächtigung erfolgen darf. Erforderlich ist im Wesentlichen nur eine generell-abstrakte Norm, die für den Einzelnen hinreichend zugänglich, bestimmt und vorhersehbar sein muss.⁸⁷⁹ Die **Wesensgehaltsgarantie** wird in der jüngeren Rsp des EuGH als eigener Punkt noch vor der Verhältnismäßigkeitsprüfung beurteilt.⁸⁸⁰ Geprüft wird dabei, ob ein Grundrecht der Charta in seinem „Wesensgehalt angetastet“, dh in seinem **unverletzbaeren Kerngehalt** beeinträchtigt wird.⁸⁸¹ Die Verhältnismäßigkeitsprüfung wiederum ähnelt dem vertrauten nationalen (österreichischen bzw auch deutschen) Grundrechtsprüfungsschema und unterteilt sich in die drei Prüfungsschritte der **Eignung, Erforderlichkeit** und **Verhältnismäßigkeit** (ieS).⁸⁸²

Voraussetzung zur gerechtfertigten Beschränkung von Grundrechten ist schließlich, dass eine solche den von der Union anerkannten **dem Gemeinwohl dienenden Zielen** oder den **Erfordernissen des Schutzes der Rechte und Freiheiten anderer** entspricht. Die von der Union anerkannten Ziele sind weit zu verstehen und beinhalten neben den in Art 3 EUV genannten Zielen auch die Grundsätze in Art 4 EUV sowie beispielsweise die im Art 36 AEUV genannten Interessen. Die Zielsetzung, Rechte und Freiheiten anderer zu schützen, soll dazu beitragen, konfligierende Grundrechte verschiedener Grundrechtsträger zu unterbinden bzw zu entflechten.^{883 884}

Die EGC sieht ebenso wie das österreichische Recht (seit dem Wegfall des Art 20 StGG) im Vergleich zur EMRK (Art 15) **keine Suspensionsklausel** vor.⁸⁸⁵

3. Chartagrundrechte als verfassungsgesetzlich gewährleistete Rechte

Beginnend mit einer richtungweisenden, freilich nicht unumstrittenen Entscheidung aus 2012⁸⁸⁶ hat der VfGH einzelne Rechte der EGC im Anwendungsbereich des Unionsrechts, unter Berufung auf den Äquivalenzgrundsatz, als **Prüfungsmaßstab** in Verfahren zur Prüfung genereller Normen bzw Entscheidungen der VwG⁸⁸⁷ (Art 139, 140 und 144 B-VG) für anwendbar erachtet und sie insofern **verfassungsgesetzlich gewährleisteten Rechten** gleichgestellt.⁸⁸⁸ Bei der Auslegung der einzelnen Bestimmungen orientiert sich der VfGH an der Rsp des EuGH, welcher sich wiederum an die Rspr des EGMR anlehnt.⁸⁸⁹

⁸⁷⁹ *Streinz/Michl*, Art 52 GRC, Rz 24.

⁸⁸⁰ *Streinz/Michl*, Art 52 GRC, Rz 26.

⁸⁸¹ *Rumler-Korinek/Vranes*, Art 52 GRC in *Holoubek/Lienbacher* (Hrsg), GRC Kommentar (2014), Rz 18.

⁸⁸² *Streinz/Michl*, Art 52 GRC, Rz 27 ff; *Rumler-Korinek/Vranes*, Art 52 GRC, Rz 15 ff. Wobei angemerkt wird, dass der EuGH in seiner Prüfung eine deutliche Trennschärfe zwischen den einzelnen Prüfungsschritten vermissen lässt sowie eingehende und fundierte Argumentationen gerade in der Verhältnismäßigkeitsprüfung oftmals sehr kurz bzw unzureichend sind.

⁸⁸³ *Borowsky* Art 52 in *Meyer*, Charta der Grundrechte der Europäischen Union⁴ (2014), Rz 22.

⁸⁸⁴ Gem Art 52 Abs 3 EGC gelten die Schranken der entsprechenden Rechte aus der EMRK als Ausnahme zur allgemeinen Eingriffsbeschränkungsregelung für all jene Grundrechte, die denen der EMRK entsprechen; siehe auch Art 52 Abs 3 als *lex specialis* einstuftend *Rumler-Korinek/Vranes*, Art 52 GRC, Rz 8 und 31; Art 52 Abs 3 EGC als vorrangig sehend *Streinz/Michl*, Art 52 GRC, Rz 5.

⁸⁸⁵ Entfall des Art 20 StGG mit BGBl 1920/1.

⁸⁸⁶ VfGH vom 14.03.2012, VfSlg 19632/2012.

⁸⁸⁷ Vgl VfGH 5-3.2015, B 533/2013.

⁸⁸⁸ *Mayer/Kucsko-Stadlmayer/Stöger*, Bundesverfassungsrecht, Rz 1317; *Funk*, Neue Doktrin des VfGH zur Anwendung europäischen Unionsrechts, *ecolex* 2012/827, 827; *Kucsko-Stadlmayer/Eisenberger*, Grundrechte-Charta und verfassungsgerichtlicher

Eine Berufung auf die Chartagrundrechte ist allerdings, wie schon oben erwähnt, nur insofern möglich als der **Anwendungsbereich** des **Unionsrechts** eröffnet ist. Daraus folgt, dass rein innerstaatliche Sachverhalte oder Normen, welche nicht der Durchführung von Unionsrecht dienen, nicht vom Schutzbereich der EGC erfasst sind.⁸⁹⁰ Wohingegen Grundfreiheiten verletzende sowie Unionsbürgerschaften beschneidende Maßnahmen nach hM in den Anwendungsbereich der EGC fallen.⁸⁹¹

Weiters fordert der VfGH, dass die entsprechenden Grundrechte der Charta in ihrer **Formulierung** und **Bestimmtheit** mit nationalen verfassungsgesetzlich gewährleisteten Rechten vergleichbar sind.⁸⁹² Da die Rechte der EGC oftmals andere Strukturen haben oder gar nur Grundsätze darstellen, bleibt diese Vergleichbarkeit von Fall zu Fall zu prüfen.⁸⁹³ Bisher erkannte der VfGH Art 47 Abs 2, Art 8 und Art 21 EGC als verfassungsgesetzlich gewährleistete Rechte an.⁸⁹⁴

4. Zusammenfassung und Ergebnis

a) Maßnahmen zur Bewältigung von Krisenfällen sind an den Grundrechten des österreichischen und europäischen Rechts, wie sie insbesondere im StGG und B-VG, in der EMRK sowie in der Europäischen Grundrechtecharta (EGC) verankert sind, zu messen.

Die Grundrechte der EGC sind freilich nur dann maßgeblich, wenn die entsprechende Fallkonstellation in den Anwendungsbereich des Unionsrechts fällt, was vor allem bei Einschränkungen der Grundfreiheiten (zB der Warenverkehrsfreiheit gem Art 28 ff AEUV) oder der Rechte aus der Unionsbürgerschaft (zB Beschränkung der Freizügigkeit von Unionsbürgern nach Art 45 EGC durch Ausgangssperren) gegeben ist. Allfällige gegenüber der EGC höhere nationale Grundrechtstandards können nur dann zur Anwendung gelangen, wenn weder das Schutzniveau der Charta noch Vorrang, Einheit und Effektivität des Unionsrechts unterlaufen werden.

b) Einzelne, besonders gewichtige Grundrechte, wie das Folterverbot (Art 3 EMRK) oder das Verbot der Todesstrafe (Art 85 B-VG, 13. ZPEMRK) sind „absolut“ gewährleistet. Das bedeutet, dass jeder Eingriff in ihren Schutzbereich zugleich eine Verletzung des Grundrechts darstellt. Zum Teil gelten sie auch gemäß Art 15 Abs 2 EMRK als „notstandsfest“, dh dass sie auch im

Prüfungsmaßstab, JAP 2013/2014/4, 29 f. Kritisch dazu *Pöschl*, Verfassungsgerichtsbarkeit nach Lissabon, ZÖR 2012, 587; *Brenn*, VfGH versus Unionsrecht - Unionsrechtliche Würdigung des Grundrechteerkenntnisses, ÖJZ 2012/121. - Keinen Prüfungsmaßstab vor dem VfGH bilden Grundrechte, soweit sie als allgemeine Rechtsgrundsätze des Unionsrechts entwickelt wurden; *Öhlinger/Eberhard*, Verfassungsrecht, Rz 684.

⁸⁸⁹ Art 52 Abs 3 und Art 53 EGC; *Mayer/Kucsko-Stadlmayer/Stöger*, Bundesverfassungsrecht, Rz 1347; VfSlg 19632/2012, Rz 5.7.

⁸⁹⁰ Vgl Beschluss des VfGH 19.02.2016, E2567/2015; VwGH 09.09.2013, 2013/17/0217.

⁸⁹¹ *Posch*, Bindung der Mitgliedsstaaten an die Grundrechtecharta der EU, 382; *Schoditsch*, Der Einfluss der Grundrechte-Charta auf den österreichischen Grundrechtsschutz, *ecolex* 2013, 487 f; *Danda*, Die Anwendung der Charta der Grundrechte der Europäischen Union im österreichischen Grundrechtsschutz, *migraLex* 2013, 15 f.

⁸⁹² Zur Vergleichbarkeit von Rechten *Mayr*, Verfassungsgerichtlicher Prüfungsgegenstand und Prüfungsmaßstab im Spannungsfeld nationaler, konventions- und unionsrechtlicher Grundrechtsgewährleistungen, *ZfV* 2012/638.

⁸⁹³ VfSlg 19632/2012, Pkt 5.5. *Holoubek/Lechner/Oswald*, Art 51 GRC, Rz 61.

⁸⁹⁴ *Holoubek/Lechner/Oswald*, Art 51 GRC, Rz 62; VfSlg 19632/2012 (Art 47 Abs 2 GRC); VfSlg 19673/2012 (Art 8 EGC); VfGH 12.03.2014, B166/2013 (Art 21 EGC). S auch VwGH 23.06.2016, Ra 2016/20/0069.

Falle eines das Leben der Nation bedrohenden Notstands nicht außer Kraft gesetzt werden können.

Bei allen anderen Grundrechten sind dagegen grundsätzlich gewisse Beschränkungen möglich. Diese Beschränkungen bzw Eingriffe haben sich an die von den entsprechenden Gesetzesvorbehalten gezogenen Grenzen zu halten: Sie liegen aufgrund der Vorgaben der EMRK, der EGC und der Judikatur des VfGH im Wesentlichen im Erfordernis des öffentlichen Interesses und im Verhältnismäßigkeitsprinzip.

Damit eine gesetzliche und auch verwaltungsbehördliche Grundrechtsbeschränkung zulässig ist, ist daher notwendig, dass die entsprechende Maßnahme ein legitimes Ziel (zB den Schutz der öffentlichen Ordnung und Sicherheit) verfolgt und dass die Maßnahme ein geeignetes, erforderliches und angemessenes Mittel zur Zielerreichung ist. Bezogen auf den Krisenfall ist dabei zu bedenken, dass gewichtigere öffentliche Interessen (wie etwa die Terrorbekämpfung oder Sicherheit von Leben und Gesundheit im Zusammenhang mit Naturkatastrophen) – unter der Voraussetzung ihrer Eignung und Erforderlichkeit – tendenziell auch eingriffsintensivere Maßnahmen zu rechtfertigen vermögen.

Einschränkbar sind aber auch Grundrechte ohne ausdrücklichen Gesetzesvorbehalt (zB die Wissenschaftsfreiheit gem Art 17 StGG). Bei solchen Grundrechten sind zwar spezifisch gegen die Grundrechtsausübung gerichtete „intentionale“ Eingriffe untersagt, verhältnismäßige Beschränkungen im Rahmen der „allgemeinen Gesetze“ dagegen zulässig.

Bei manchen – für Maßnahmen im Krisenfall besonders relevanten – Grundrechten (wie beim Recht auf persönliche Freiheit bzw auf Schutz des Hausrechts) kommt es für die Zulässigkeit von Beschränkungen nicht nur bzw primär auf die Verhältnismäßigkeit an, sondern darauf, dass ganz bestimmte Zulässigkeitsbedingungen – wie das Vorliegen eines richterlichen Befehls – erfüllt sind. Von diesen kann in diversen für den Krisenfall relevanten Konstellationen (Gefahr im Verzug, Beendigung eines Angriffs oder sofortige Feststellung des Sachverhalts, Betreten auf frischer Tat) auch abgesehen werden.

Schließlich können bei einzelnen Grundrechten zwar grundsätzlich verhältnismäßige Beschränkungen erlaubt sein, bestimmte – besonders verpönte – Eingriffe dagegen absolut untersagt: So besteht etwa im Zusammenhang mit der Meinungsfreiheit ein absolutes Verbot der Vorzensur (Art 13 Satz 2 StGG iVm Z 1 B der ProvNV) und in Bezug auf die Vereins- und Versammlungsfreiheit (Art 12 StGG iVm Z 3 B der ProvNV und Art 11 EMRK) das absolute Verbot eines Konzessionssystems.

c) Eine Suspendierung von Grundrechten – im Sinne eines vorübergehenden Außer-Kraft-Setzens – im Krisenfall ist aufgrund des genuin österreichischen Verfassungsrechts (StGG, B-VG etc) ebenso wenig wie nach der Europäischen Grundrechtecharta vorgesehen.

Demgegenüber erlaubt es Art 15 EMRK im Falle eines öffentlichen, das Leben der Nation bedrohenden Notstands, grundrechtliche Verpflichtungen des Staates – mit Ausnahme jener aus den „notstandsfesten Grundrechten“ (Recht auf Leben gem Art 2 EMRK ausgenommen Tötungen infolge rechtmäßiger Kriegshandlungen, Folterverbot gem Art 3 EMRK, Verbot der

Sklaverei gem Art 4 EMRK, „Keine Strafe ohne Gesetz“ gem Art 7 EMRK) – zu suspendieren. Dies unter der Bedingung, dass kein Widerspruch zu sonstigen völkerrechtlichen Verpflichtungen besteht und nur in dem Umfang, den die Lage unbedingt erfordert. Das bedeutet, dass bei Inanspruchnahme des Art 15 EMRK nicht Konventionsgarantien insgesamt zeitweise außer Geltung gesetzt werden, sondern iZm mit konkreten staatlichen Maßnahmen einzelne ihrer Gewährleistungsgehalte. Und weiters, dass diese Maßnahmen dem – vom EGMR überprüfba- ren – Verhältnismäßigkeitsgebot entsprechen müssen (auch im Notstandsfall unverhältnismä- ßig ist nach der Judikatur des EGMR zB eine Freiheitsentziehung von zwei Wochen und mehr ohne Vorführung vor einen Richter).

Eine allfällige Suspendierung von Verpflichtungen aus der EMRK wird freilich in der Praxis nur sehr begrenzt zweckmäßig sein, nämlich nur insofern als diese Verpflichtungen über jene aus den parallelen nationalen bzw unionalen Grundrechten – die ja ihrerseits nicht suspen- diert werden können – hinausgehen.

d) Insgesamt jedenfalls erscheint die österreichische Rechtslage vor dem Hintergrund natio- naler und europäischer Grundrechte als hinreichend resilient: Durch Krisenfälle bedingte, geeignete und erforderliche Eingriffe in Grundrechte lassen sich durch das Verhältnismäßig- keitsprinzip rechtfertigen; von konkreten, bei einzelnen Grundrechten notwendigen Zulässig- keitsbedingungen kann unter bestimmten Voraussetzungen, etwa bei Gefahr im Verzug, abge- gangen werden. Eine Änderung verfassungsrechtlich gewährleisteter Rechte ist daher nach Ansicht der Studienautoren nicht zwingend erforderlich. Sollte der gesellschaftspolitische Dis- kurs aber ergeben, dass weitergehende Grundrechtseingriffe für eine wirksame Krisenbewälti- gung als erforderlich erachtet werden, so bedürfte es entsprechender verfassungsrechtlicher Änderungen.

VIII. Zusammenfassender Rechtsvergleich mit der österreichischen Rechtslage

Alle untersuchten Rechtsordnungen (Deutschland, Schweiz, Frankreich, Großbritannien und Ungarn) kennen **rechtlich definierte Situationen**, die eine Notkompetenz einer verfas- sungsmäßigen Einrichtung auslösen. Solche Situationen sind im Wesentlichen Gefährdungen der öffentlichen Sicherheit und Ordnung, wobei die untersuchten Staaten diese Gefährdung unterschiedlich ausformulieren und zum Teil zwischen Gefährdungen der inneren und äuße- ren Sicherheit unterscheiden. Alle der untersuchten Rechtsordnungen definieren den Krisen- fall im Gesetz, wobei überwiegend eine allgemeine Definition gewählt wird, zT kombiniert mit Spezifizierungen (vgl Großbritannien). Eine vergleichbare Kompetenz zur Setzung außeror- dentlicher Rechtsakte im Krisenfall – und damit verbunden eine Definition des Krisenfalls – kennt die österreichische Bundesverfassung in Art 18 Abs 3 bis 5 B-VG über das Notverord- nungsrecht des Bundespräsidenten. Der Bundespräsident kann von seinem Notverordnungs- recht Gebrauch machen und gesetzesändernde Verordnungen erlassen, wenn dies zur Abwehr eines offenkundigen, nicht wiedergutzumachenden Schadens für die Allgemeinheit notwendig und der Nationalrat nicht versammelt ist. Die österreichische Rechtsordnung umschreibt den

Krisenfall folglich nur sehr allgemein, verlangt aber zusätzlich für die Inanspruchnahme dieser Notkompetenz, dass der Nationalrat an der regulären Beschlussfassung gehindert ist. Eine solche Verhinderung des Gesetzgebers wird in den untersuchten Rechtsordnungen bei Krisensituationen, die durch externe Faktoren ausgelöst werden, nicht verlangt. Vielmehr wird idR bei den untersuchten Rechtsordnungen ein Zusammenspiel von Parlament und Exekutive verlangt. Das exekutive Notverordnungsrecht des Bundespräsidenten wirkt somit in einem im Rechtsvergleich eher schmalen Anwendungsbereich für den Fall der Verhinderung des Parlaments. Eine allgemeine exekutive Kompetenz zur Erlassung von Rechtsakten im Krisenfall kennt die österreichische Rechtsordnung nicht.

Während einige Rechtsordnungen die **explizite Erklärung** des Krisenfalls vorsehen, so Ungarn (durch das Parlament bzw die Regierung), Großbritannien (durch das Staatsoberhaupt bzw leitende Minister) und Frankreich (durch Dekret des Ministerrats), ist dies in Deutschland und der Schweiz nicht vorgesehen. Eine förmliche Ausrufung des Krisenfalls ist **der österreichischen Rechtsordnung** derzeit ebenfalls **fremd**. Das Notverordnungsrecht des Bundespräsidenten kann von diesem in Anspruch genommen werden, wenn die gesetzlichen Voraussetzungen hierfür vorliegen. Einer konstitutiven Feststellung der Umstände des Art 18 Abs 3 B-VG bedarf es hingegen nicht.

Die **Zuständigkeit und die jeweils zulässigen Maßnahmen im kompetenzauslösenden Krisenfall** sind in den untersuchten Staaten **ganz unterschiedlich** geregelt. So stehen nach deutschem Recht den jeweils betroffenen Bundesländern Rechte auf Hilfsanforderung zu, der Bundesregierung wiederum eine subsidiäre Interventionskompetenz. In allen anderen untersuchten Rechtsordnungen ist – in unterschiedlicher Ausprägung und Detailliertheit – ein außerordentliches Notverordnungsrecht vorgesehen. In der Schweiz besteht sowohl eine Notkompetenz der Bundesversammlung auf Erlass von verfassungsunmittelbaren Notverordnungen als auch ein Recht des Bundesrates auf Erlass von Notverordnungen und Notverfügungen. Das Schweizer Modell kennt somit sowohl eine spezielle Krisenkompetenz der Legislative als auch eine der Exekutive. In Frankreich kommen dem Innenminister sowie den Präfekten umfangreiche Notkompetenzen zu. In Großbritannien kann das Staatsoberhaupt oder der leitende Minister, der den Notstand erklärt hat, Notstandsverordnungen erlassen, wobei dem Parlament umfassende Kontrollrechte zukommen. In Ungarn kommen die Notkompetenzen der Regierung (im Fall des Gefahrenzustands) bzw dem Präsidenten der Republik (für den Fall des Notstands) zu, wobei die jeweils zulässigen Maßnahmen in Schwerpunktgesetzen geregelt sind. Demgegenüber sieht die **österreichische Rechtsordnung** im Wesentlichen nur eine **Notkompetenz des Bundespräsidenten** für den Fall der Verhinderung des Parlaments vor, wenn dies zur Abwehr eines offenkundigen, nicht wieder gutzumachenden Schadens für die Allgemeinheit zu einer Zeit notwendig ist, in der der Nationalrat nicht versammelt ist, nicht rechtzeitig zusammentreten kann oder in seiner Tätigkeit durch höhere Gewalt behindert ist. Der Bundespräsident kann diese Befugnis zur Erlassung solcher gesetzesändernder Verordnungen nur auf Vorschlag der Bundesregierung wahrnehmen, wobei die Bundesregierung ihren Vorschlag im Einvernehmen mit dem vom Hauptausschuss des Nationalrates einzusetzenden ständigen Unterausschuss (Art 55 Abs 3 B-VG) zu erstatten hat.

Zudem bedarf eine Verordnung der Gegenzeichnung der Bundesregierung. Parallel dazu sieht die Bundesverfassung ein **Notverordnungsrecht der Landesregierung** für die Abwehr eines offenkundigen nicht wieder gutzumachenden Schadens für die Allgemeinheit vor, wenn der Landtag zur Erlassung der in seiner Kompetenz liegenden Maßnahmen nicht fähig ist (Art 97 Abs 3 und 4 B-VG). Auch diese Notverordnungscompetenz auf Landesebene ist durch Mitwirkungs- und Verfahrenskautelen sowie durch inhaltliche Beschränkungen (Art 97 Abs 4 B-VG) einer umfassenden Notkompetenz in Krisenzeiten, wie sie sich in anderen in dieser Stellungnahme untersuchten Rechtsordnungen findet, nicht vergleichbar.

Eine subsidiäre **Notvollziehungskompetenz der Landeshauptleute** findet sich in Art 102 B-VG, wonach diese auf dem Gebiet der unmittelbaren Bundesverwaltung sofortige Maßnahmen zur Abwehr eines offenkundigen, nicht wieder gutzumachenden Schadens für die Allgemeinheit treffen können, wenn die Organe der Verwaltung des Bundes wegen höherer Gewalt dazu nicht in der Lage sind. Es handelt sich um eine Kompensation des Ausfalls oberster Bundesorgane. Weder das Notverordnungsrecht der Landesregierung noch das Notvollziehungsrecht der Landeshauptleute sind Instrumente, die eine länderübergreifende koordinierte Bewältigung überregionaler, (gesamt-)staatlicher Krisenfälle ermöglichen. Auch für den Fall, dass alle Organe eines Bundeslandes handlungsunfähig werden und damit weder das Notverordnungsrecht der Landesregierung, noch das Notvollziehungsrecht der Landeshauptleute greift, bietet das österreichische Verfassungsrecht keine Lösung.

Ein **Notverordnungsrecht oder eine vergleichbare Ermächtigung der Bundesregierung** zur Erlassung von Krisenregelungen **existiert im geltenden österreichischen Recht nicht**. Das österreichische B-VG kennt auch kein modifiziertes Gesetzgebungsverfahren im Krisenfall. In Österreich bestehen daher im Vergleich zu den untersuchten Staaten weniger Möglichkeiten zur Ergreifung effektiver rechtlicher Notmaßnahmen bei Eintritt eines (gesamt-)staatlichen Krisenfalls.

Zwar ist das **österreichische Bundesheer** nach Art 79 B-VG sowie § 2 WehrG auch teilweise zur Krisenbewältigung (Schutz der verfassungsmäßigen Einrichtungen und ihrer Handlungsfähigkeit sowie der demokratischen Freiheiten der Einwohner, zur Aufrechterhaltung der Ordnung und Sicherheit im Inneren, zur Hilfeleistung bei Elementarereignissen und Unglücksfällen außergewöhnlichen Umfangs) einsetzbar, wenn die Behörden des Bundes, der Länder und Gemeinden innerhalb ihres jeweiligen Wirkungsbereichs das Bundesheer zu sog Assistenzeinsätzen heranziehen. Sind die zuständigen zivilen Behörden nicht handlungsunfähig, ist auch ein selbständiges Einschreiten des Bundesheeres vorgesehen. Für den Fall, dass auf lokaler Ebene eine zuständige Behörde zur Aufrechterhaltung der Ordnung nicht mehr in der Lage ist, ist diese Kompetenz des Bundesheeres daher durchaus geeignet, die notwendige Ordnung rasch wiederherzustellen. Sobald die zuständige Behörde aber wieder handlungsfähig ist, endet die Zuständigkeit des Bundesheeres. Eine umfassende Kompetenz zur Setzung von rechtserheblichen Akten für die Dauer eines Krisenfalls – vergleichbar etwa den Notkompetenzen der Exekutive in Frankreich, Großbritannien oder Ungarn – kann aber in dieser Kompetenz des Bundesheeres nicht erblickt werden.

Die untersuchten Rechtsordnungen kennen unterschiedliche **Beschränkungen des Inhalts** der im Krisenfall zulässigen Sondermaßnahmen. Diese müssen idR notwendig und verhältnismäßig sein. Weitere Schranken ergeben sich aus den Grundrechten, in die idR nur eingeschränkt mit Sondermaßnahmen eingegriffen werden darf. Zum Teil dürfen die getroffenen Maßnahmen auch allgemein dem jeweiligen Verfassungsrecht oder auch einfachen Gesetzen nicht widersprechen. Die Notverordnungen des österreichischen Bundespräsidenten haben zwar gesetzesändernden Charakter, sie dürfen aber keine Abänderung bundesverfassungsgesetzlicher Bestimmungen bewirken und weder eine dauernde finanzielle Belastung des Bundes, noch eine finanzielle Belastung der Länder oder Gemeinden, noch finanzielle Verpflichtungen der Staatsbürger, noch eine Veräußerung von Bundesvermögen, noch Maßnahmen in den im Art 10 Abs 1 Z 11 B-VG genannten Bereichen (im Wesentlichen Arbeitsrecht, Sozial- und Vertragsversicherungswesen, Pflegegeldwesen, Sozialentschädigungsrecht, Ausbildungspflicht für Jugendliche, Kammern für Arbeiter und Angestellte), noch das Koalitionsrecht, noch den Mieterschutz zum Gegenstand haben. Eine so weitgehende inhaltliche Beschränkung einer Notkompetenz findet sich in den untersuchten Rechtsordnungen nicht. Ähnliche Beschränkungen bestehen für das analoge Notverordnungsrecht der Landesregierung auf Landesebene (Art 97 Abs 4 B-VG).

Der Rechtsvergleich hat ergeben, dass **Grund- und Menschenrechte** auch für die Setzung von Maßnahmen im Krisenfall wesentliche Determinanten bilden. Vor dem Hintergrund nationaler und europäischer Grundrechte erscheint die **österreichische Rechtslage** als hinreichend resilient: Durch Krisenfälle bedingte, geeignete und erforderliche Eingriffe in Grundrechte lassen sich durch das Verhältnismäßigkeitsprinzip rechtfertigen; von konkreten, bei einzelnen Grundrechten notwendigen Zulässigkeitsbedingungen kann unter bestimmten Voraussetzungen, etwa bei Gefahr im Verzug, abgegangen werden. Eine Änderung verfassungsrechtlich gewährleisteter Rechte ist daher nach Ansicht der Studienautoren nicht zwingend erforderlich. Sollte der gesellschaftspolitische Diskurs aber ergeben, dass weitergehende Grundrechtseingriffe für eine wirksame Krisenbewältigung als erforderlich erachtet werden, so bedürfte es entsprechender verfassungsrechtlicher Änderungen.

Darüber hinaus sehen die analysierten Rechtsordnungen zwingende **Befristungen** für die im Krisenfall getroffenen außerordentlichen Maßnahmen, so etwa in Art 185 Abs 3 schwBverf, sowie **absolute Höchstfristen** vor, nach deren Ablauf das Krisenrecht ex lege außer Kraft tritt (CH, GB, HU) und gegebenenfalls nur durch die Legislative bzw mit deren Zustimmung verlängert werden kann. Eine **Befristung für die Notverordnungen des Bundespräsidenten** ergibt sich aus Art 18 Abs 4 B-VG. Demnach ist jede Notverordnung des Bundespräsidenten von der Bundesregierung unverzüglich dem Nationalrat vorzulegen, den der Bundespräsident, falls der Nationalrat in diesem Zeitpunkt keine Tagung hat, während der Tagung aber der Präsident des Nationalrates für einen der der Vorlage folgenden acht Tage einzuberufen hat. Binnen vier Wochen nach der Vorlage hat der Nationalrat entweder an Stelle der Verordnung ein entsprechendes Bundesgesetz zu beschließen oder durch Beschluss das Verlangen zu stellen, dass die Verordnung von der Bundesregierung sofort außer Kraft gesetzt wird. Diese

Begrenzungen gelten entsprechend für das Notverordnungsrecht der Landesregierungen nach Art 97 B-VG (vgl Art 97 Abs 4 B-VG).

Die untersuchten Regelungssysteme enthalten auch **unterschiedliche Formen von Rechtsschutz und nachprüfender parlamentarischer Kontrolle**. Teilweise ist eine formelle parlamentarische Kontrolle der zuvor durch Exekutivorgane gesetzten Notmaßnahmen vorgesehen (so für Großbritannien in Art 27 f CCA 2004). Zudem findet sich eine nachprüfende gerichtliche Kontrolle der getroffenen Maßnahmen, so etwa im Fall der Überprüfung der Notmaßnahmen durch Verwaltungsgerichte in Frankreich (Art 14-1 fNotstG). In Deutschland ist auch die Anrufung des Bundesverfassungsgerichts im Streitfall über die Anwendbarkeit von Krisenkompetenzen zulässig (Art 93 Abs 1 dGG). Die Notverordnungen des Bundespräsidenten bzw der Landesregierungen unterliegen- wie alle generellen Rechtsakte- der nachprüfenden Kontrolle durch den VfGH. Spezielle Rechtsschutz- und Kontrollmaßnahmen für Sondermaßnahmen im Krisenfall kennt das B-VG nicht.

Insgesamt lässt sich festhalten, dass es zwar vereinzelte Regelungen für Krisen in der österreichischen Bundesverfassung gibt, dass diese aber in ihrer Reichweite und Detailliertheit **den untersuchten fremden Rechtsordnungen nicht vergleichbar** sind. So zeigt dieser Vergleich, dass die untersuchten Rechtsordnungen im Gegensatz zur österreichischen – wenn gleich in variierender Ausgestaltung und Regelungsdichte, so aber doch – nicht nur gesonderte Rahmenbedingungen für gesamtstaatliche Koordinationsaufgaben in Krisensituationen vorsehen, sondern auch Kompetenzverteilungen für den gesamtstaatlichen Krisenfall insgesamt treffen, spezielle Krisenbewältigungsmaßnahmen zur Verfügung stellen und Kontrollmechanismen bereithalten, die im Sinne eines Systems von *Checks and Balances* den Missbrauch der Krisenbefugnisse und das (inhaltliche wie zeitliche) Überdehnen des Krisenfalles möglichst vermeiden sollen. Sollte nicht zuletzt aus (gesellschafts-)politischer Sicht eine breitere Palette an rechtlich abgesicherten Krisenbewältigungsmöglichkeiten in Österreich gewünscht werden, so könnten verschiedene Ansätze aus dem Rechtsvergleich – wie im folgenden Kapitel dargelegt – weiter überlegt werden.

IX. Mögliche Regelungsvarianten

A. Allgemeine Überlegungen

Im Unterschied zu anderen Rechtsordnungen (siehe Rechtsvergleich unter Punkt IV. und V) besteht für Österreich keine allgemeine Regelung zur Setzung von individuellen oder generellen Rechtsakten im Krisenfall, die zur effektiven Bewältigung der unter Punkt II.A beschriebenen Krisensituationen geeignet wäre. Die österreichische Bundesverfassung sieht zwar Notkompetenzen des Bundespräsidenten – auf Länderebene der Landesregierung – vor, diese sind aber in einem Krisenfall nur sehr eingeschränkt einsetzbar (siehe schon Punkt VI.B.1.a und VI.C.2). Die Befugnisse des Bundesheeres sowie die in den Landeskatastrophengesetzen vorgesehenen Maßnahmen sind zwar auch geeignet, Sofortmaßnahmen sicherzustellen, bieten

aber keine Möglichkeit einer bundesweiten Rechtssetzungskompetenz im Krisenfall. Im Folgenden werden mögliche Varianten und Aspekte einer solchen Krisenfallregelung ausgearbeitet.

B. Definition des (gesamt-)staatlichen Krisenfalls

Ausgehend vom durchgeführten Rechtsvergleich lassen sich länderspezifisch grundlegend **verschiedene Herangehensweisen** an die Frage beobachten, ob und wie ein **Krisenfall gesetzlich definiert** werden kann und soll. Keine der analysierten Rechtsordnungen verzichtet vollständig auf eine Definition. Ein **Verzicht** auf eine – zumindest rudimentäre und allgemein gehaltene – gesetzliche Definition erschiene auch aus Gründen der Vorhersehbarkeit, der nachfolgenden Überprüfbarkeit und der Reduktion des Missbrauchspotentials, das Krisenregelungen stets innewohnt, bedenklich. Im Hinblick auf den verfassungsrechtlichen Rahmen in Österreich ist ein gänzlicher Verzicht zudem aufgrund des Legalitätsprinzips abzulehnen. Der Ausgangspunkt für ein System außerordentlicher Rechtssetzung im Krisenfall sollte daher auch in Österreich in jedem Fall eine gesetzlich festgelegte Definition sein.

Wie detailliert eine solche gesetzliche Definition des Krisenfalls ausfallen kann, verdeutlicht ein Blick auf die Ergebnisse des Rechtsvergleiches. Dabei ist Großbritannien ein anschauliches Beispiel für eine sehr detaillierte Definition der Krisenkompetenzen auslösenden Sachverhaltskonstellationen. Nach der allgemeinen Definition von drei Grundvarianten von Notstand (Art 19 Abs 1 lit a bis c CCA 2004) spezifiziert Art 19 Abs 2 lit a bis h CCA 2004, was konkret als Ereignis oder Situation iSd Abs 1 lit a gilt, das/die eine ernste Bedrohung für das Gemeinwohl darstellt; Abs 3 legt wiederum näher fest, was als Ereignis oder Situation iSd Abs 1 lit b zu verstehen ist, das/die eine ernste Bedrohung für die Umwelt darstellt. Art 19 Abs 4 CCA 2004 beinhaltet jedoch auch eine Auffangklausel für Fälle, die von Abs 1 bis 3 nicht erfasst sind: Ereignisse oder Situationen, die eine Störung bestimmter Versorgungen, Systeme, Einrichtungen oder Dienstleistungen beinhalten oder verursachen, können per Anordnung zu Bedrohungen für das Gemeinwohl iSd Abs 2 erklärt werden.

Der Rechtsvergleich zeigt allerdings, dass der kompetenzauslösende Krisenfall überwiegend nur relativ **allgemein umrissen** wird. So ist in Frankreich die Verhängung des Notstandes bei unmittelbarer Gefahr durch schwere Bedrohung der öffentlichen Ordnung oder bei Ereignissen zulässig, die aufgrund ihrer Art und Schwere eine die Öffentlichkeit betreffende Katastrophe darstellen (Art 1 fNotstG). In der Schweiz wird das Notverordnungsrecht der Bundesversammlung bzw des Bundesrates durch außerordentliche Umstände, die die äußere und innere Sicherheit, Unabhängigkeit und Neutralität gefährden (Art 173 Abs 1 lit c schwBVerf), bzw durch eingetretene oder unmittelbar drohende schwere Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äußeren Sicherheit (Art 185 Abs 3 schwBVerf) ausgelöst. Ähnlich verhält es sich mit den Legaldefinitionen des Katastrophennotstandes (Art 35 dGG) und des inneren Notstandes (Art 91 dGG) in Deutschland. Auch Ungarn greift bei der Definition von Notstand (Art 49 Abs 1 lit b ungVerf) auf eine sehr allgemeine Umschreibung des kompetenzauslösenden Sachverhaltes zurück.

Der Vorteil einer detaillierten gesetzlichen Definition von Krisenfällen liegt in der gesteigerten Vorhersehbarkeit und Rechtssicherheit. Allerdings läuft eine taxative Aufzählung tatbestandsmäßiger Krisenfälle Gefahr, sonstige gegenwärtig nicht vorhersehbare Ereignisse, die einen solchen bewirken können, nicht zu erfassen und im Weiteren die Anwendbarkeit der zu dessen Bewältigung notwendigen außerordentlichen Befugnisse zu verunmöglichen. Eine kasuistische Regelung birgt insb in Hinblick auf bisher nicht eingetretenen Notsituationen eine zu große Gefahr der Lückenhaftigkeit.

Demgegenüber haben offene Definitionen von Krisenfällen zwar den Nachteil reduzierter Vorhersehbarkeit. Sie bilden gleichzeitig dadurch aber einen etwas flexibleren Rahmen dafür, auch auf gegenwärtig (noch) nicht vorhersehbare außergewöhnliche Belastungssituationen reagieren zu können. Zusammenfassend wäre grundsätzlich eine gesetzliche Definition des Krisenfalles zu präferieren, die eher allgemein gehalten ist. **Vorzugswürdig** gegenüber einer strikt taxativen und ins Detail gehenden Legaldefinition des (gesamt-)staatlichen Krisenfalls erscheint daher konkret folgende Alternative: Es sollte zunächst eine **allgemeine Definition** gefunden werden, die die Merkmale „**Gefahr für den Staat**“, „**Gefahr in Verzug**“ sowie „**Anspannung und drohende Überlastung staatlicher Strukturen**“ enthält (dazu Punkt II A). An diese gesetzliche Umschreibung für den (gesamt-)staatlichen Krisenfall knüpfen die weiteren Regelungen über die Zuständigkeiten und die konkreten Maßnahmen an. Zur Veranschaulichung von typischen (gesamt-)staatlichen Krisenfällen könnten in dieser Definition Terroranschläge, Pandemien bzw Epidemien, der Ausfall kritischer Infrastruktur sowie bundesländerübergreifende Katastrophen genannt werden. Es sollte sich dabei aber um eine bloß **beispielhafte Aufzählung** handeln, damit auch sonstige gegenwärtig nicht vorhersehbare Ereignisse, die einen Krisenfall auslösen können, umfasst werden. Diese beispielhafte Aufzählung ist bei der Subsumtion eines sonstigen Krisenfalls unter die Definition hilfreich, weil jedes in Frage kommende Szenario eine diesen explizit genannten Gefahrensituationen vergleichbare Intensität erreichen muss. Durch die Beispielfälle gewinnt der Anwendungsbe- reich somit an Konturen.

Als **Ausgleich** für die einer allgemeinen Definition immanenten definitorischen Unschärfen wären jedenfalls die formelle Feststellung des eingetretenen Krisenfalles inkl kurze Begründung derselben, die parlamentarische Rückbindung dieser Ausrufung und die Trennung des Akts der Ausrufung des Krisenfalles vom Akt der Setzung außerordentlicher Maßnahmen zur Krisenbewältigung vorzusehen (dazu sogleich unten).

C. Die Ausrufung des Krisenfalls

1. Zur Notwendigkeit einer formell-konstitutiven Ausrufung des Krisenfalls

Auch zur Frage, ob und in welcher Form der **Eintritt eines kompetenzauslösenden Krisenfalles festgestellt** wird, lassen sich anhand der verglichenen länderspezifischen Rechtslagen **mehrere grundsätzliche Zugangsweisen** beobachten. Teilweise ist keine explizite bzw. förmliche Feststellung des Eintritts eines Krisenfalles vorgesehen. Dass ein solcher einge-

treten ist, ergibt sich in diesen Rechtsordnungen vielmehr schlicht daraus, dass die betreffende Krisenkompetenz vom dazu befugten Organ konkret in Anspruch genommen wird. Beispiele dafür sind ua das Notverordnungsrecht der Bundesversammlung (Art 173 Abs 1 lit c schwB-Verf) bzw des Bundesrates (Art 185 Abs 3 schwBVerf) in der Schweiz oder die Hilfsanforderung eines Landes bzw die Inanspruchnahme der subsidiären Interventionskompetenz der Bundesregierung im Katastrophenfall (Art 35 dGG) in Deutschland.

Wenn **keine formelle Ausrufung** oder Feststellung eines Krisenfalles vorgesehen ist, sondern das Vorliegen eines kompetenzauslösenden Krisenfalles nur implizit durch die Inanspruchnahme der diesfalls gesetzlich eingeräumten Kompetenzen angenommen wird, begegnet dies zwei gravierenden Bedenken. Wird der Krisenfall nicht formell festgestellt und ausgerufen, mangelt es dem Eintreten des Krisenregimes einerseits an Publizität, was die Vorhersehbarkeit und die Rechtssicherheit nachteilig beeinflusst. Andererseits erhöht das Zusammenfallen des Aktes der (impliziten) Annahme des Krisenfalles mit dem Akt der Inanspruchnahme der diesfalls eingeräumten außerordentlichen Befugnisse das Missbrauchspotential einer Krisenfallregelung. Damit würde nämlich jenem Organ, dem die außerordentlichen Befugnisse zukommen, auch die Entscheidung über den Zeitpunkt der Inanspruchnahme dieser Befugnisse zufallen, ohne dass diese Entscheidung im Beurteilungszeitpunkt von einem anderen Organ – im Sinne eines Systems von *Checks and Balances* – auf das faktische Vorliegen der entsprechenden Voraussetzungen kontrolliert werden könnte. Daher erscheint ein Verzicht auf eine förmliche Feststellung eines Krisenfalles nicht empfehlenswert.

Als Gegenmodell findet sich in einigen Rechtsordnungen die **formelle Ausrufung** oder Feststellung eines kompetenzauslösenden Krisenfalles. In Frankreich erklärt bspw der Ministerrat den Notstand per Dekret (Art 2 fNotstG), in Ungarn obliegt die formelle Ausrufung des Notstandes idR dem Parlament (Art 48 Abs 1 ungVerf; Zweidrittelmehrheit erforderlich, bei Verhinderung des Parlaments kommt diese Kompetenz dem Präsidenten der Republik zu), die formelle Ausrufung des Gefahrenzustandes hingegen der Regierung (Art 53 Abs 1 ungVerf). In Großbritannien hat dem Erlass einer Notstandsverordnung nicht nur eine formelle Erklärung der verordnungserlassenden Person vorauszugehen, dass der Notstandsfall eingetreten ist; darüber hinaus fordert der britische Gesetzgeber vom – das Recht zum Erlass von Notstandsverordnungen in Anspruch nehmenden Organ – auch eine kurze Begründung ua hinsichtlich der Art des Notstandes, der Notwendigkeit und Verhältnismäßigkeit der getroffenen Maßnahmen sowie deren Vereinbarkeit mit dem Human Rights Act (Art 20 Abs 5 CCA 2004).

Die **formelle Ausrufung** des Krisenfalls mit **konstitutiver Wirkung** erscheint besser geeignet, die Publizität des Eintrittes eines außerordentliche Befugnisse auslösenden Krisenfalles zu gewährleisten und die Gefahr eines Missbrauchs dieser Befugnisse zu reduzieren. Eine Inanspruchnahme der für den Krisenfall vorgesehenen außerordentlichen Befugnisse sollte daher vor einer formellen Ausrufung des Krisenfalles ausnahmslos unzulässig sein. Darüber hinaus empfiehlt es sich aufgrund der weiter oben angestellten Überlegungen, den formellen Akt der Ausrufung des Staatsnotstands **von der Setzung nachfolgender Akte** zur Bewältigung

der Krise **zu trennen**, und zwar sowohl inhaltlich als auch in Hinblick auf die jeweilige Organzuständigkeit. Die Aufteilung der Kompetenz zur Ausrufung des Krisenfalles einerseits und zur Ergreifung von außerordentlichen Maßnahmen im Krisenfall andererseits reduziert die Möglichkeit eines Missbrauchs von gegenüber dem Normalfall deutlich erweiterten Krisenkompetenzen. Erst nach der Setzung dieses Formalaktes dürfte auf die nachfolgend vorgeschlagenen Regelungen als Grundlage für Maßnahmen zur Krisenbewältigung zurückgegriffen werden.

2. Zuständigkeit zur Ausrufung des Krisenfalls in Österreich

Wenn ein Akt formeller Ausrufung des Krisenfalles vorgesehen wird, muss das hierfür **zuständige Organ** bestimmt werden. Im österreichischen Verfassungsgefüge kämen der Bundespräsident, die Bundesregierung, ein Mitglied der Bundesregierung oder – in vielen Varianten denkbar – das Parlament dafür grundsätzlich in Frage. Eine Ausrufung durch den Bundespräsidenten ist angesichts des ihm ohnehin nach der Bundesverfassung zukommenden Notverordnungsrechts und den sonstigen Kompetenzen, etwa zur Auflösung des Nationalrats oder Entlassung der Bundesregierung (siehe Punkt VI.B.1.a), aus Gründen der Ausgewogenheit von Befugnissen zwischen den Akteuren der Bundesverfassung nicht empfehlenswert. Eine Ausrufung durch die Bundesregierung oder durch einen Minister ist deswegen nicht empfehlenswert, weil nach den bereits weiter oben dargestellten Prämissen eine Trennung zwischen dem Organ, das den Krisenfall ausruft, und demjenigen, dem im Krisenfall ua spezielle Rechtssetzungsbefugnisse zukommen, stattfinden sollte (zu dem möglichen Kompetenzen der Mitglieder der Bundesregierung im Krisenfall siehe unten Punkt IX.D).

Da es sich bei einem durch einen Krisenfall bedingten Rückgriff auf ein Sonderregime mit besonderen Befugnissen – wie ua aus dem Rechtsvergleich ersichtlich – um eine Abweichung von regulären Rechtserzeugungsverfahren handelt, erscheint eine **Rückbindung an den Gesetzgeber** gegenüber einer Ausrufung des Krisenfalls durch ein Exekutivorgan vorzuzugewürdigt. In Frage kommt im österreichischen Rechtsrahmen eine Ausrufung durch das **Plenum des Nationalrats** ebenso wie durch einen **Ausschuss des Nationalrats**. Gegen eine Beschlussfassung durch das Plenum des Nationalrats spricht, dass eine Entscheidungsfindung des Plenums in einem akuten Krisenfall möglicherweise zu viel Zeit in Anspruch nehmen oder – abhängig von der konkreten Krise – überhaupt schwer zu bewerkstelligen sein könnte. Zudem wäre eine Ausarbeitung einer Begründung für die Ausrufung des Krisenfalls (dazu Punkt IX.C.4) durch das Plenum schwer zu bewerkstelligen. Es empfiehlt sich daher, diese Aufgabe generell der Beschlussfassung über einen Krisenfall einem kleineren **Parlamentsausschuss** zu übertragen. Denkbar wäre entweder die Befassung eines bestehenden ständigen Unterausschusses des Nationalrats oder aber die Einrichtung eines speziellen „Krisenausschusses“ mit der alleinigen Kompetenz, die Entscheidung über das Vorliegen eines Krisenfalls zu treffen und denselben formell zu erklären. Erst mit dieser Beschlussfassung und Ausrufung des Krisenfalles treten die Sonderbefugnisse im gesamtstaatlichen Krisenfall in Kraft (konstitutive Wirkung). Dem ausrufenden Ausschuss käme auch die Kompetenz zu, jederzeit mittels eines weiteren Beschlusses den Krisenfall **für beendet** zu erklären. Sobald die tatsächliche

Grundlage für den Krisenfall weggefallen ist, sich die Gefahr aufgelöst hat oder beseitigt wurde, ist der Ausschuss dazu verpflichtet, den kompetenzauslösenden Krisenfall für beendet zu erklären. Für den Fall, dass das Plenum des Nationalrats bereits aktiv geworden ist, indem es Maßnahmen des Krisenkabinetts (dazu Punkt IX.D) durch Beschluss verlängert, abgeändert oder aufgehoben hat, es somit seine Handlungsfähigkeit belegt hat, sollte die Kompetenz zur Aufhebung des Krisenfalls sowie der damit einhergehenden Maßnahmen auf das Plenum übergehen. Dadurch wird verhindert, dass der Ausschuss durch seine Beschlussfassung über die Beendigung des Krisenfalls den Willen des Plenums konterkariert. Es ist aber auch der Fall denkbar, dass das Plenum zwar zunächst aktiv wird, aber danach seine Handlungsfähigkeit wieder einbüßt. Für diesen Fall nachträglich eingetretener Handlungsunfähigkeit des Nationalratsplenums könnte eine subsidiäre Kompetenz des Ausschusses zur Beendigung des Krisenfalls vorgesehen werden. In einer solch speziellen Konstellation fiel die Kompetenz zur Beendigung des Krisenzustands somit wieder zurück an den Ausschuss.

Alternativ zur alleinigen Kompetenz des Ausschusses zur Ausrufung des Krisenfalls könnte vorgesehen werden, dass das **Plenum** binnen einer Frist von 14 Tagen die Ausrufung des Krisenfalls durch den Ausschuss **bestätigen** muss. Unterbleibt eine solche Bestätigung, würden der zunächst vom Ausschuss ausgerufene Krisenzustand sowie alle bis dahin getroffenen Sondermaßnahmen wieder außer Kraft treten. Da es denkbar ist, dass das Plenum an der (rechtzeitigen) Beschlussfassung gehindert ist, müsste analog zu Art 18 Abs 3 B-VG vorgesehen werden, dass diese Wirkung nur dann eintritt, wenn das Plenum des Nationalrats rechtzeitig zusammentreten konnte und nicht in seiner Tätigkeit durch höhere Gewalt behindert war.⁸⁹⁵

3. Befristung der Ausrufung

Fraglich ist, ob die Ausrufung des Krisenfalls zwingend **zeitlich befristet** oder auch **unbefristet** (bis auf Widerruf) erfolgen sollte. Ein Blick auf die Ergebnisse des Rechtsvergleiches lässt auch diesbezüglich verschiedene Zugangsweisen erkennen. Manche Länder wie bspw Ungarn sehen zwar eine formelle Ausrufung des Not-, Ausnahme- und Gefahrenzustandes sowie der präventiven Verteidigungssituation vor, es gibt jedoch keine verfassungsrechtliche Verpflichtung dazu, diese Ausrufung zeitlich zu befristen. Wenn gar keine formelle Ausrufung vorgesehen ist, sondern sich das Vorliegen einer Krisensituation bloß implizit aus der Inanspruchnahme der entsprechenden Krisenkompetenzen ergibt, gibt es schon deshalb keine formelle Befristung der Ausrufung des Krisenfalles alleine. Allenfalls resultiert eine – ebenfalls implizite – Befristung daraus, dass mit Wegfall des Krisenfalles auch die getroffenen außerordentlichen Maßnahmen aufzuheben sind, wie zB bei Inanspruchnahme der subsidiären Interventionskompetenz der Bundesregierung bei innerem Notstand in Deutschland (Art 91 Abs 2 dGG) oder im Zusammenhang mit (Not-)Verordnungen und einfachen Bundesbeschlüssen der Bundesversammlung nach Art 173 Abs 1 lit c schwBVerf in der Schweiz.

⁸⁹⁵ Für die Frage, wie die Beschlussfassung im Ausschuss bzw im Plenum über die Ausrufung bzw Beendigung des Krisenfalls erfolgt (Anwesenheits-, Konsensquorum), sind verschiedene Varianten denkbar. Die Beantwortung dieser Frage soll aber der politischen Willensbildung vorbehalten bleiben.

Eine **unbefristete Ausrufung** hätte zwar den Vorteil, dass bei länger andauernden Krisenfällen eine längere Zeit von den besonderen Krisenbefugnissen Gebrauch gemacht werden könnte. Allerdings überwiegen hier klar die Nachteile einer fehlenden Befristung: Ein einmal ausgerufenen Krisenfall bliebe im Fall der Verhinderung des Zusammentretens und der (neuerlichen) Beschlussfassung des zuständigen Organs – nach der hier präferierten Variante also des zuständigen Parlamentsausschusses – über das Bestehen der realen Krisensituation hinaus unbeschränkt aufrecht. Durch eine bewusste Verhinderung des Zusammentretens des Ausschusses könnten die im Krisenfall eingeräumten außerordentlichen Kompetenzen relativ einfach zur Erreichung anderer politischer Ziele als der raschen Krisenbewältigung missbraucht werden.

Im Rechtsvergleich sind auf der anderen Seite auch Fälle enthalten, in denen die formelle Ausrufung/Feststellung des eingetretenen Krisenfalles vorgesehen ist und sich die **Befristung der Ausrufung** bereits aus dem Gesetz selbst ergibt. So kann der Notstand in Frankreich vom Ministerrat für eine Maximaldauer von zwölf Tagen erklärt werden (Art 2 fNotstG); eine Verlängerung darüber hinaus muss in Gesetzesform durch das Parlament beschlossen werden, wobei in dem betreffenden Gesetz auch die endgültige Dauer des Notstands festzulegen ist, für die es allerdings keine gesetzlich verankerte Höchstfrist gibt (Art 3 fNotstG). In Großbritannien hat zwar die Erklärung des Notstandes selbst keine Befristung zu enthalten, eine solche ergibt sich jedoch daraus, dass Notstandsverordnungen spätestens 30 Tage nach ihrem Erlass – sofern kein früheres Außerkrafttreten bestimmt wurde – ablaufen (Art 26 Abs 1 CCA 2004). Aber auch in Fällen, in denen keine formelle Ausrufung des Krisenfalles vorgesehen ist, besteht tlw die Verpflichtung, getroffene Krisenmaßnahmen zu befristen – und damit auch die Dauer der Krise abzuschätzen. Notverordnungen des Bundesrates in der Schweiz, die zwingend zu befristen sind (Art 185 Abs 3 schwBVerf), sind ein Beispiel dafür; die Höchstdauer ergibt sich aus jener Zeitspanne, die das Parlament benötigt, um nötigenfalls eine gesetzliche Grundlage im regulären Verfahren zu schaffen, und die absolute Höchstdauer solcher Notverordnungen bestimmt Art 7b Abs 2 schwRVOG mit sechs Monaten ab Inkrafttreten.

Die **Vorteile einer zwingenden Befristung** sind als überwiegend anzusehen: Denn eine von vornherein bestehende zeitliche Befristung beugt der Gefahr vor, dass – im Fall der Verhinderung des für die formelle Ausrufung und Beendigung zuständigen Ausschusses – der einmal ausgerufenen Krisenfall weit über das Bestehen der realen Krisensituation hinaus unbeschränkt aufrecht bleibt. Etwaige Missbräuche durch bewusste Verhinderung des Zusammentretens des Ausschusses könnten so weitgehend ausgeschlossen werden. In Frage käme bspw eine gesetzliche **Höchstfrist von sechs Monaten** oder eine ähnlich lange an der **Dauer eines durchschnittlichen Gesetzgebungsverfahrens** orientierte Höchstgeltungsdauer. Zudem sollte zwingend vorgesehen sein, dass der Ausschuss in der Ausrufungserklärung selbst nochmals eine – innerhalb dieser Höchstfrist liegende – Befristung des Krisenfalles festzulegen hat, damit nicht unbegründet in jedem Fall die vollen sechs Monate ausgeschöpft werden. Wenn die Ausrufung durch den Ausschuss innerhalb dieser Maximalfrist zwingend zu befristen ist, ist aber auch die Möglichkeit vorzusehen, die Ausrufung des Krisenfalles im Bedarfsfall bis zur Ausschöpfung der Höchstfrist zu verlängern. Die grundsätzliche Notwendigkeit zeitli-

cher Befristung entspricht dem Prinzip, dass der Krisenfall eine Ausnahmesituation darstellt; die regulären Rechtssetzungsinstrumentarien sollen so bald wie möglich wieder einsetzen. Überdies findet sich das Prinzip zeitlicher Befristung von Sonderregimen auch in den Überlegungen des Menschenrechtskomitees in Bezug auf die Derogation von Grundrechten.⁸⁹⁶ Eine Verlängerung des Krisenfalls durch das für die Ausrufung zuständige Organ über die absolute Höchstfrist hinaus wäre nach dieser Variante nicht vorgesehen. Unabhängig von den Fragen der Befristung und allfälligen Verlängerung der Krisensituation als solcher ist die (befristete) Anwendung der Krisenmaßnahmen zu beurteilen (dazu unten Punkt IX.D).

4. Weitere Rahmenbedingungen der Ausrufung

Es wäre zudem empfehlenswert, gewisse **inhaltliche Kriterien** für den Akt der Ausrufung des Krisenfalls vorzusehen. So sollte die Ausrufung des Krisenfalls zwingend eine **Begründung**⁸⁹⁷ enthalten. Das ausrufende Organ sollte insb begründen müssen, warum es vom Bestehen eines (gesamt-)staatlichen Krisenfalls ausgeht, der die Inanspruchnahme des speziellen Rechtssetzungsinstrumentariums erfordert. Diese Begründungspflicht dient nicht nur der Transparenz der Entscheidung, sondern ermöglicht auch eine effektive nachfolgende Kontrolle (siehe Punkt...) dahingehend, ob die Ausrufung des Krisenfalles rechtmäßig erfolgt ist, weil durch eine Begründung die Erwägungsgründe des ausrufenden Organs nachvollziehbar werden. Zu überlegen wäre auch, dass die Ausrufung im Falle von zwar bundesländerübergreifenden, aber räumlich begrenzten Krisenfällen den betroffenen **Gebietsumfang** definieren muss, wie dies bspw in Frankreich als Bestandteil des den Notstand erklärenden Dekretes des Ministerrates vorgesehen ist (Art 2 fNotstG).

Schließlich wäre eine **ausreichende Publizität** dieser Entscheidungen des Ausschusses zu gewährleisten. Dafür bietet sich zunächst – entsprechend den regulären Prozessen außerhalb einer Krise – eine Kundmachung im Bundesgesetzblatt an. Da es denkbar ist, dass im Krisenfall durch eine Kundmachung im Bundesgesetzblatt faktisch keine ausreichende Publizität erreicht wird, hätte eine Kundmachung in sonstiger geeigneter Weise zu erfolgen, etwa durch Verbreiten in Medien und Rundfunk, durch Anschläge oder verbale Ankündigungen vor Ort (mit Megaphon etc) vorzusehen.⁸⁹⁸

Diese **Rahmenbedingungen** wären **im Verfassungsrang** (in einem eigenen Abschnitt des B-VG) festzulegen. Eine **nachprüfende Kontrolle der Ausrufung** durch eine an der Ausrufung unbeteiligte Staatsfunktion wäre empfehlenswert, um auch das Missbrauchspotenzial (durch den Ausschuss des Parlaments) zu minimieren.⁸⁹⁹ In Frage käme eine Überprüfungs-kompetenz des VfGH (dazu näher Punkt IX.E.).

⁸⁹⁶ CCPR, General Comment No. 29, States of Emergency, Art 4; CCPR/C/21/Rev. 1 /Add. 11, 31. Aug 2001; vgl auch *Zwitter*, in *Zwitter*, Notstand und Recht 27 und 44.

⁸⁹⁷ Siehe beispielhaft Art 20 Abs 5 CCA 2004.

⁸⁹⁸ Vgl § 7 Abs 3 BGBIG und Art 49 Abs 3 B-VG.

⁸⁹⁹ Vgl auch *Zwitter*, in *Zwitter*, Notstand und Recht 42 f.

5. Zusammenfassung

Zusammenfassend hätte es mit der hier als vorzugswürdig erachteten Variante der Gesetzgeber – vertreten durch einen bestehenden oder speziellen Ausschuss – in der Hand, einen kompetenzauslösenden (gesamt-)staatlichen Krisenfall auszurufen. Diese starke Rückbindung an den legitimen Gesetzgeber entspricht dem demokratischen Grundprinzip der österreichischen Bundesverfassung. Zwar wäre es auch denkbar, anderen Organen die Kompetenz zur Ausrufung des Notstandes zufallen zu lassen. Doch sind die oben genannten im österreichischen System zur Auswahl stehenden Organe wegen deren schwächerer Bindung an den demokratisch legitimierten Gesetzgeber weniger geeignet. Eine solche Lösung ist daher nicht empfehlenswert. Inhaltliche Kriterien (zeitliche Befristung, Begründungspflicht, Publizität) im Verfassungsrang und eine nachprüfende Kontrolle durch den VfGH runden diese vorzugswürdige Regelungsvariante zur Ausrufung des (gesamt-)staatlichen Krisenfalls ab.

D. Zuständigkeiten und Maßnahmen im (gesamt-)staatlichen Krisenfall

1. Zuständigkeiten zur Setzung von konkreten Maßnahmen im Krisenfall

In weiterer Folge stellt sich die Frage, **welches Organ** während des ausgerufenen (gesamt-)staatlichen Krisenfalls **zur Setzung welcher Maßnahmen** befugt sein soll. Hinsichtlich der möglichen Organe lassen sich aus dem unternommenen Rechtsvergleich sowohl Beispiele für Maßnahmenkompetenzen der Legislative als auch für solche der Exekutive ableiten, wobei die Kompetenz zur Setzung konkreter Maßnahmen zur Krisenbewältigung **überwiegend** eher obersten **Exekutivorganen** zukommt. Eine Ausnahme dazu bildet das Notverordnungsrecht der Bundesversammlung, also eines Legislativorgans, in der Schweiz (Art 173 Abs 1 lit c schwBVerf). Dass dem Staatsoberhaupt – neben den leitenden Ministern der Krone – die Kompetenz zum Erlass von Notstandsverordnungen zukommt, ist in Großbritannien beobachtbar (Art 20 Abs 1 und 2 CCA 2004). Aber auch in Ungarn kommt dem Präsidenten der Republik ein Notverordnungsrecht im Notstandsfall zu (Art 50 Abs 3 ungVerf).

Im Hinblick auf jene überwiegenden Regelungen, die der Exekutive die Kompetenz zur Ergreifung von außerordentlichen Maßnahmen im Krisenfall eröffnen, wird letztere häufig der (Bundes-)Regierung als Kollektiv eingeräumt. Dies gilt bspw für die subsidiäre Interventionskompetenz der deutschen Bundesregierung im Katastrophennotstand und inneren Notstand (Art 35 Abs 3 und Art 91 Abs 2 dGG), aber auch für das Notverordnungsrecht des schweizerischen Bundesrates (Art 185 Abs 3 schwBVerf) und das Notverordnungsrecht der ungarischen Bundesregierung im Gefahrenzustand (Art 53 Abs 2 ungVerf). Tlw kommt die Befugnis zur Ergreifung von Maßnahmen im Krisenfall aber auch einzelnen obersten Exekutivorganen zu. In Frankreich werden va dem Innenminister, tlw auch den Präfekten der betroffenen Departements, weitreichende Kompetenzen im Notstandsfall eingeräumt (s zB Art 6, 8 und 11 fNotstG). Das britische Notstandsverordnungsrecht steht – neben dem Staatsoberhaupt – den einzelnen leitenden Ministern der Krone zu (Art 20 Abs 2 CCA 2004). Eine Besonderheit ergibt sich für Deutschland aus dem ausgeprägten Prinzip des Föderalismus: Durch die (an sich) aus-

schließliche Zuständigkeit der Länder zur Gefahrenabwehr haben die Verwaltungsspitzen der Länder eine zentrale Rolle bei der Krisenbekämpfung, was sich ua im Recht auf Hilfsanforderung im inneren Notstand und im Katastrophennotstand zeigt (Art 91 Abs 1, Art 35 Abs 2 dGG).

Für Österreich bietet sich aufgrund der Dringlichkeit der Situation im Krisenfall und der fachlichen Kompetenz der Verwaltungsbehörden an, die Zuständigkeit zur Setzung von Maßnahmen zur Krisenabwehr den obersten Organen der Vollziehung zu übertragen. Eine Kompetenz des Bundespräsidenten wäre aufgrund seiner schon derzeit bestehenden Befugnisse im Notstandsfall (siehe Punkt VI.B.1) nicht empfehlenswert. Die jeweiligen Bundesminister verfügen idR aufgrund des Ministeriumsapparats auch über die entsprechende Informationsbasis und erscheinen am ehesten geeignet, rasch die notwendigen Schritte zur Krisenbewältigung setzen zu können. Jedenfalls sollte es sich beim Rechtssetzungsorgan um ein **Kollegialorgan** handeln. Die Übertragung spezieller Krisenkompetenzen an nur einzelne Bundesminister erscheint weniger geeignet, weil zur Bewältigung einer weitreichenden Gefahrenlage im Regelfall die Zusammenarbeit mehrerer Ressorts vonnöten sein wird. Bei Zuständigkeit eines einzelnen Ministers müsste zunächst – sofern dies überhaupt machbar ist – entschieden werden, welches Ressort von einer konkreten Notlage hauptbetroffen und welcher Bundesminister demnach zur Bewältigung dieser Gefahrenlage am besten geeignet ist. Ein solcher mitunter komplexer und langwieriger Abstimmungsprozess wäre in krisenbegründenden Situationen, die sich durch das Element der Gefahr in Verzug geradezu definieren, nachteilig.

Als Kollegialorgan wäre zunächst auch in Hinblick auf die im Rechtsvergleich dargestellten Modelle an die **Bundesregierung** als solche zu denken. In der Bundesregierung wären aber wohl typischerweise immer auch Minister vertreten, deren Wirken zur Bewältigung eines konkreten Krisenfalls nicht unbedingt erforderlich ist. Es ist daher in Hinblick auf Handlungsfähigkeit und Effizienz vorzuziehen, ein Gremium mit solchen Mitgliedern der Bundesregierung einzurichten, die *typischerweise* zur Bewältigung von Krisensituationen benötigt werden. Von diesem Gedanken getragen ist offenbar auch das im Ministerratsvortrag vom 27. 9. 2016 beschriebene „Sicherheitskabinetts“.⁹⁰⁰ Aufgrund der in der vorliegenden Stellungnahme getroffenen Bezugnahme auf den (gesamt-)staatlichen Krisenfall bietet sich für ein solches Gremium allerdings eher der Begriff des „Krisenkabinetts“ an. In diesem Krisenkabinetts sollten aus Sicht der Studienautoren jedenfalls der Bundeskanzler, der Bundesminister für Inneres, der Bundesminister für Landesverteidigung sowie der Bundesminister für Gesundheit vertreten sein. Der Bundeskanzler hätte dabei die koordinierende Funktion. Der Bundesminister für Inneres ist zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit verantwortlich, sodass dieser jedenfalls vertreten sein sollte. Dem Bundesminister für Landesverteidigung kommen ebenfalls Sicherheitsaufgaben sowie die Koordinierung der Katastropheneinsätze des Bundesheeres zu. Da sich in Krisensituationen typischerweise auch Fragen der Gesundheitsversorgung stellen, sollte auch der Bundesminister für Gesundheit Teil des Krisenkabinetts sein. Weitere

⁹⁰⁰ BMI-LR 2230/0092-I/11/2016, S91151/31-PMVD/2016.

Bundesminister bzw Staatssekretäre könnten bei Bedarf aufgrund deren sachlicher Betroffenheit durch Beschluss des Kern-Kabinetts als stimmberechtigte Mitglieder kooptiert werden.⁹⁰¹

Der gänzliche Verzicht auf **Ländervertreter** in einem solchen „Kern-Kabinett“, das sich jedenfalls aus den zuvor genannten vier stimmberechtigten Personen zusammensetzt, erscheint nicht empfehlenswert. Dem stünden das bundestaatliche Prinzip und der föderale Charakter der Bundesverfassung entgegen. Für die Einbindung der Länder und die adäquate Berücksichtigung ihrer Interessen erscheinen verschiedene Varianten denkbar:

- Zur Stärkung des föderalen Faktors könnten **zwingend** auch die **Landeshauptleute** der vom Krisenfall konkret betroffenen Bundesländer von vornherein Mitglieder des Krisenkabinetts sein. Dies hätte aber den Nachteil, dass jeweils in einem ersten Schritt geklärt werden müsste, welche Bundesländer von einer Krisensituation konkret betroffen sind, bevor das Krisenkabinett zusammentreten kann. Es ist zu bedenken, dass diese Vorentscheidung in einer akuten Krisensituation Zeitverlust bedeuten kann. Jedenfalls müsste die Entscheidung darüber dem den Krisenfall ausrufenden Organ, somit nach der hier präferierten Variante dem Ausschuss des Nationalrats (dazu Punkt IX.D.1.), zukommen. Überdies ist zu bedenken, dass ein solches Regelungsmodell bei (gesamt-)staatlichen Krisen zur Beiziehung (fast) aller Landeshauptleute führen würde, was die in einer Krise erforderliche rasche und effiziente Handlungsfähigkeit nachhaltig schwächen würde.
- Als Alternative könnte vorab, also außerhalb der Krise, ein Länderkoordinator auf entsprechender verfassungsrechtlicher Grundlage oder auf Basis eines Vertrags nach Art 15a B-VG installiert werden, der im Krisenfall zwingend im Krisenkabinett vertreten ist. Es wäre auch denkbar, diesen Länderkoordinator beim Bundesrat anzusiedeln und eine Bestellung durch den Bundesrat vorzusehen. Mit der Einrichtung eines Länderkoordinators wäre eine möglicherweise zeitintensive Feststellung der vom jeweiligen Krisenfall betroffenen Bundesländer obsolet, und die Interessen betroffener Bundesländer wären gebündelt in einer Person jedenfalls im Krisenkabinett vertreten. Diese Bündelung von Bundesländerinteressen hätte den Vorteil, dass das Krisenkabinett als Gremium personell schlank und wendig bleibt, weil erfahrungsgemäß mit der Größe eines Gremiums auch dessen Schwerfälligkeit zunimmt und dies nicht im Interesse rascher und effizienter Entscheidungsfindung im Krisenfall liegt. Nachteilig wäre an diesem Modell, dass der Länderkoordinator möglicherweise größere Distanz zu den konkreten Verhältnissen der betroffenen Bundesländer aufweist als die jeweiligen Landeshauptleute.
- Denkbar wäre auch gesetzlich vorzusehen, dass das Krisenkabinett verpflichtet ist, die Landeshauptleute der vom Krisenfall betroffenen Bundesländer dem Krisenkabinett (als stimmberechtigte Mitglieder) ohne notwendige Verzögerung beizuziehen. So könnte zwar das Krisenkabinett ohne vorherige Verzögerung zusammentreten, müsste aber selbst die

⁹⁰¹ Ob weitere Bundesminister Teil des Kern-Krisenkabinetts sein sollen (etwa Vizekanzler, Bundesminister für europäische und internationale Angelegenheiten, Bundesminister für Verkehr, Innovation und Technologie), soll bewusst der politischen Willensbildung überlassen werden.

Vertreter der betroffenen Bundesländer als stimmberechtigte Mitglieder dem Kabinett beziehen. Zwar wäre in diesem Modell eine ausreichende Vertretung der betroffenen Bundesländer sichergestellt, jedoch käme es durch die zu erwartende Größe des Kabinetts bei gesamtstaatlichen Krisenfällen wieder zu einer schädlichen Gefährdung der raschen und effizienten Handlungsfähigkeit.

- Weiters könnte das „Kern-Kabinett“ lediglich dazu ermächtigt, nicht aber verpflichtet werden, die Beiziehung sonstiger Bundesminister oder Vertreter besonders betroffener Bundesländer zu beschließen, wenn dies zur Bewältigung des konkreten Krisenfalls sinnvoll und erforderlich erscheint. In Frage kommt etwa die Beiziehung der Landeshauptleute der von einer Naturkatastrophe besonders betroffenen Bundesländer. Die beigezogenen Personen wären nach diesem Modell vollwertige Mitglieder des Krisenkabinetts.
- Schließlich könnte das „Kern-Kabinett“ auch gesetzlich dazu verpflichtet werden, die Landeshauptleute der betroffenen Bundesländer zwingend zu hören, ohne dass diese stimmberechtigte Mitglieder des Kabinetts würden.

Im Interesse der **raschen und effizienten Handlungsfähigkeit** im Krisenfall sollte das zuständige Gremium, hier also das Krisenkabinett, eine kritische Anzahl stimmberechtigter Mitglieder nicht überschreiten. Zudem sollte eine ausgewogene Berücksichtigung der Interessen der Länder sichergestellt werden. Diese darf aber weder zum Unterlaufen der sachlich indizierten verfassungsmäßigen Kompetenz des Bundes zur Beseitigung einer gesamtstaatlichen Krise noch zu einer faktischen Überlagerung des Interesses des Bundes an der raschen Bewältigung derselben führen, was bei einer zu großen Anzahl der stimmberechtigten Ländervertreter im Kabinett zu befürchten wäre. Vor diesem Hintergrund erscheint entweder die Einrichtung eines Länderkoordinators oder die zwingende bloße Anhörung der Landeshauptleute der von der gesamtstaatlichen Krise betroffenen Bundesländer empfehlenswert.

Unabhängig von der Frage, in welcher Form die Interessen der Bundesländer bestmöglich berücksichtigt werden können, wäre zusätzlich erwägenswert, die Möglichkeit der **Beiziehung von Experten** (zB von Vertretern von NGOs bei humanitären Katastrophen, Vertreter der Wissenschaft oder weiterer sachlich betroffener Bundesministerien) vorzusehen. Diese Fachexperten könnten dem Kabinett im Fall ihrer Beiziehung in beratender Funktion zur Seite stehen.

Die **Willensbildung im Krisenkabinett** kann unterschiedlich geregelt werden. Zum einen könnte das Prinzip der Einstimmigkeit vorgesehen werden. Zum anderen wäre auch das Erfordernis einer einfachen oder qualifizierten Mehrheit der stimmberechtigten Mitglieder des Krisenkabinetts denkbar. Die Regelung des genauen Stimmenverhältnisses ist von der Anzahl der letztlich im Krisenkabinett vertretenen Regierungs- und Landesvertreter abhängig und soll der politischen Willensbildung vorbehalten bleiben.

2. Umfang und Inhalt der im Krisenfall zulässigen Maßnahmen

a) Bandbreite an Maßnahmen

Des Weiteren wäre zu regeln, welche konkreten Maßnahmen vom Krisenkabinett im Krisenfall gesetzt werden dürfen. Ein Blick auf die verglichenen **Rechtslagen in anderen Ländern** zeigt einerseits die große Bandbreite an möglichen Maßnahmen, verdeutlicht andererseits aber auch eine Häufung von außerordentlichen Gesetzgebungskompetenzen insb in der Form eines Notverordnungsrechts der Exekutive zur Bewältigung von Krisenfällen:

- In Deutschland ist allerdings kein derartiges Notverordnungsrecht vorgesehen: Im Katastrophennotstand und im inneren Notstand wird den betroffenen Ländern nur das Recht auf Anforderung von Hilfe und der Bundesregierung eine subsidiäre Interventionskompetenz eingeräumt; die konkreten Maßnahmen zur Bewältigung richten sich hingegen grundsätzlich nach den bestehenden landesgesetzlichen Bestimmungen.
- In der Schweiz verfügt die Bundesversammlung über Verordnungen und einfache Bundesbeschlüsse als außerordentliche Handlungsformen zum Schutz der inneren und äußeren Sicherheit, Neutralität und Unabhängigkeit der Schweiz zur Verfügung (Art 173 Abs 1 lit c schwBVerf), der Bundesrat über Verordnungen und Verfügungen zur Abwendung eingetretener oder unmittelbar drohender schwerer Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äußeren Sicherheit (Art 185 Abs 3 schwBVerf). Diese Handlungsformen haben ihre Rechtsgrundlage unmittelbar in der Verfassung.
- Für Ungarn kann die Frage nach den konkret zulässigen Maßnahmen nur unbefriedigend beantwortet werden: Zwar sieht die Verfassung für den Notstand und den Gefahrenzustand ein Notverordnungsrecht des Präsidenten der Republik (Notstand) bzw der Regierung (Gefahrenzustand) vor. Die zulässigen Inhalte der Verordnung – dazu gehören insb mögliche außerordentliche Maßnahmen, aber auch der Umfang, in dem die Anwendung einzelner Gesetze ausgesetzt oder aber von gesetzlichen Bestimmungen abgewichen werden darf – sind aber in eigenen sog Schwerpunktgesetzen detaillierter geregelt, die die verfassungsrechtlichen Vorgaben präzisieren. Mangels vom Auftraggeber zur Verfügung gestellter Übersetzung konnten diese Schwerpunktgesetze allerdings nicht in den Rechtsvergleich mit einbezogen werden, daher muss hier offenbleiben, welche genauen inhaltlichen Schranken bei Erlass solcher Notverordnungen beachtlich sind und was demgegenüber zulässiger Inhalt einer Notverordnung sein kann.
- Auch in Großbritannien ist der Erlass von Notstandsverordnungen vorgesehen, mit denen jede Vorkehrung getroffen werden kann, die zur Verhinderung, Begrenzung oder Minderung eines Aspektes oder einer Auswirkung eines Notstandes geeignet ist; in Art 22 Abs 3 CCA 2004 findet sich eine umfangreiche demonstrative Aufzählung, welche Maßnahmen dies konkret sein können.
- Über die detailliertesten Regelungen betreffend mögliche Maßnahmen im Krisenfall verfügt – soweit dies auf Grundlage der zur Verfügung gestellten und analysierten Rechts-

grundlagen einschätzbar ist – Frankreich. Im fNotstG sind insb die formellen und materiellen Voraussetzungen für besonders eingriffsintensive Maßnahmen wie eine Hausdurchsuchung, die Anhaltung von Personen, Hausarrest oder die Sicherstellung und Auswertung von Datenträgern und Daten ausführlich geregelt.

Das Krisenkabinett sollte **grundsätzlich befugt sein, alle Maßnahmen** zu treffen, die zur Beseitigung bzw Eindämmung der Krise **notwendig** sind. Sofern dabei Rechtsvorschriften zu erlassen sind, kommt hierfür vorrangig die Rechtsform einer **Verordnung** in Frage. Grundlage für diese vom Sicherheitskabinett zu erlassenden Verordnungen könnte ein neu zu schaffendes „**Krisengesetz**“ sein, das das Prozedere der Normerzeugung und die inhaltlichen Anforderungen an die Verordnungen näher ausführt. Es müsste aber parallel dazu auf verfassungsgesetzlicher Ebene, somit im allenfalls neu zu schaffenden Abschnitt des B-VG, geregelt werden, dass die Verordnungen des Krisenkabinetts – anders als sonstige Verordnungen – auch einfachen Bundes- und Landesgesetzen vorgehen und nicht an diese gebunden sind. Es würde sich bei Verordnungen des Krisenkabinetts auf Grundlage des Notstandsgesetzes demnach nicht nur um gesetzesvertretende, sondern darüber hinaus um gesetzesändernde Verordnungen handeln, die im Stufenbau der Rechtsordnung eine absolute Sonderstellung iS einer Verordnung sui generis einnehmen. Anders als die verfassungsunmittelbaren Notverordnungen von Bundesversammlung und Bundesrat in der Schweiz hätten Verordnungen des Krisenkabinetts zwar eine einfachgesetzliche Grundlage in Gestalt des Krisengesetzes, würden aber gleichzeitig einfachen Bundesgesetzen (mit Ausnahme des Krisengesetzes selbst) vorgehen und dürften – anders als nach hL in der Schweiz – auch gesetzesändernde Wirkung entfalten. Aufgrund der verfassungsrechtlichen Absicherung wäre auch ein Eingreifen in die verfassungsrechtlich vorgesehene Kompetenzverteilung zwischen Bund und Länder unproblematisch. Vergleichbar wäre die Situation auch mit dem sog Kriegsfolgentatbestand des Art 10 Abs 1 Z 15 B-VG, wonach die „zur Sicherung der einheitlichen Führung der Wirtschaft notwendig erscheinende Maßnahmen, insbesondere auch hinsichtlich der Versorgung der Bevölkerung mit Bedarfsgegenständen“ Bundessache in Gesetzgebung und Vollziehung sind. Zur Absicherung könnte auch parallel dazu ein eigener „Krisentatbestand“ geschaffen werden, um die Durchbrechung regulärer Kompetenzfragen klarzustellen.

Der Verzicht auf ein Krisengesetz und ein Modell **verfassungsunmittelbarer Verordnungen** hätte im Fall nur genereller Regelungen im B-VG den **Nachteil** zu geringer Vorhersehbarkeit der in Frage kommenden Maßnahmen des Krisenkabinetts und im Fall sehr detailreicher Regelungen den Nachteil, dass das B-VG zu sehr aufgebläht würde, was dem Charakter des B-VG als generellem Regelungswerk widerspräche.

Mittels Verordnungen des Krisenkabinetts könnten primär **generell-abstrakte Normen** geschaffen werden, die allgemein verbindlich sind und gesetzesergänzenden wie gesetzesändernden Charakter haben. In solchen Verordnungen sollen daher sonstige **einfachgesetzliche Bestimmungen abgeändert** werden können. In so einem Fall bildet die Verordnung des Krisenkabinetts (beruhend auf dem Krisengesetz) gemeinsam mit der jeweiligen materienrechtlichen Bestimmung die Grundlage für weiteres behördliches Handeln. Soweit es sich um

Maßnahmen handelt, die in bestehenden Materiengesetzen geregelt sind, sollen auch die jeweils bestehenden Zuständigkeiten grundsätzlich unberührt bleiben. Wird daher etwa mittels Verordnung des Krisenkabinetts der Anwendungsbereich des Platzverbots nach § 36 SPG erweitert, bleibt weiterhin die jeweilige Sicherheitsbehörde zur Erlassung des Platzverbots in Verordnungsform zuständig. Für den Fall allerdings, dass die zur Erlassung der generellen Rechtsakte nach dem Materiengesetz zuständige Behörde nicht handlungsfähig ist, wäre eine **subsidiäre Kompetenz** des Krisenkabinetts sinnvoll.

In Frage kommen aber auch **Verordnungen hinsichtlich Maßnahmen, die nur im KrisenG ihre Grundlage** finden und derzeit sonst in keinem Gesetz vorgesehen sind (zB Ausgangssperren). In diesem Fall bildet das KrisenG die originäre Rechtsgrundlage der Maßnahme des Krisenkabinetts.

Das Krisenkabinett könnte auch zur Erlassung **individuell-konkreter Rechtsakte** (Beschleide, Akte unmittelbarer Befehls- oder Zwangsgewalt) ermächtigt werden. Im Regelfall sollten solche individuellen Akte von der jeweils nach dem Materiengesetz zuständigen Behörde, allenfalls auf Grundlage erweiterter Kompetenzen durch Verordnung des Krisenkabinetts, erlassen werden. Sollten aber individuell-konkrete Maßnahmen notwendig sein, die auf der zuständigen regionalen Ebene aufgrund des Krisenfalls nicht getroffen werden können, erscheint – wie in Bezug auf generelle Rechtsakte – eine **subsidiäre Kompetenz** des Krisenkabinetts zur Erlassung individueller Akte auf Grundlage des zu schaffenden Krisengesetzes sinnvoll.

Darüber hinaus ist aber auch die Erlassung von individuellen Rechtsakten denkbar, die **in keinem Materiengesetz** ihre Deckung finden. Die Rechtsgrundlage für solche Rechtsakte des Krisenkabinetts bildet das Krisengesetz.

Die **Palette** der zur Verfügung stehenden generellen wie auch abstrakten Rechtsakte sollte zwar **im KrisenG abgebildet** sein. Doch wäre eine taxative Aufzählung aller dem Krisenkabinett zur Verfügung stehenden Maßnahmen im Krisenfall nicht empfehlenswert, weil dadurch die nötige Flexibilität zur Reaktion auf bisher nicht vorhersehbare Krisenfälle bzw Abwehrmaßnahmen nicht gegeben wäre.

In Betracht kommen eine **allgemeine Umschreibung** der zulässigen Maßnahmen sowie – ergänzend dazu – die beispielhafte Nennung einiger für besonders wichtig erachteter Befugnisse. Zur besseren Vorhersehbarkeit der Kompetenzen des Krisenkabinetts erscheint folgende Alternative vorzugswürdig: Im Krisengesetz werden **typische Maßnahmen**, die vom Krisenkabinett im Krisenfall getroffen werden dürfen bzw als besonders wichtig erachtete Instrumente zur Krisenbewältigung (zB die Verhängung von Ausgangssperren), demonstrativ aufgezählt, wie dies bspw in Art 22 Abs 3 CCA 2004 für Großbritannien der Fall ist. Zusätzlich wäre durch eine **Generalklausel** sicherzustellen, dass auch sonstige nicht explizit genannte Maßnahmen zur Krisenbewältigung vom Krisenkabinett ergriffen werden dürfen, soweit sie zur Krisenbewältigung geeignet und notwendig sind und überdies dem Kriterium der Verhältnismäßigkeit entsprechen. Für die Inanspruchnahme dieser Generalklausel könnte die Einschränkung eingefügt werden, dass eine Maßnahme nur dann darauf gestützt werden darf, wenn ansonsten die Krisenbewältigung wesentlich erschwert oder aussichtslos wäre. Damit

wäre zwar die notwendige Flexibilität für nicht vorhersehbare Krisenbewältigungsinstrumente gegeben, gleichzeitig müsste das Krisenkabinett besonders begründen, warum es sich gezwungen sieht, eine spezielle, nicht im Krisengesetz genannte und in keinem Materiengesetz vorgesehene Maßnahme zu ergreifen.

Die **Kompetenzen des Krisenkabinetts** sind nach der hier vorgeschlagenen Regelungsvariante **bewusst weit**. Dem Krisenkabinett soll im Fall eines vom Ausschuss des Nationalrats ausgerufenen Notstandsfalls eine möglichst breite Palette an Handlungsoptionen zur Verfügung stehen, um auf die Krise flexibel reagieren zu können. Um die Gefahr des Missbrauchs dieser umfassenden Kompetenz von vornherein zu reduzieren, bieten sich verschiedene Möglichkeiten an, die kumulativ zum Einsatz kommen sollten.

b) Beschränkungen für mögliche Maßnahmen

Auf verfassungsgesetzlicher Ebene sollten daher auch in einem österreichischen Regelungsmodell **inhaltliche Schranken** für die zulässigen Maßnahmen normiert werden.

i. Rechtsvergleichende Einleitung

Die **Ergebnisse des Rechtsvergleiches** lassen **verschiedene Beschränkungen** erkennen, die bei Erlass von Notverordnungen relevant sein können. So sind der Bundesrat und die Bundesversammlung in der Schweiz bei Erlass von Notverordnungen an die Verfassung und an einfache Bundesgesetze gebunden, und Grundrechtseinschränkungen kommen nur unter den in Art 36 schwBVerf niedergelegten Voraussetzungen in Betracht. Bei der Setzung von Maßnahmen nach dem fNotstG sind insb die Grundsätze der Notwendigkeit und der Verhältnismäßigkeit beachtlich. Durch Notstandsverordnungen in Großbritannien dürfen weder Teile des CCA 2004 selbst noch des Human Rights Act 1998 abgeändert werden, und sie dürfen keine Verpflichtung zum Militärdienst oder ein Verbot der Teilnahme an einem Streik/Arbeitskampf enthalten (Art 23 CCA 2004). Sämtliche Befugnisse, die im Rahmen der außerordentlichen Rechtsordnung in Ungarn – und daher auch im Notstand und im Gefahrenzustand – eingeräumt werden, finden eine verfassungsrechtliche Grenze in bestimmten notstandsfesten Grundrechten; darüber hinaus ist weder eine Aussetzung der Anwendung des Grundgesetzes noch eine Einschränkung der Tätigkeit des Verfassungsgerichtes zulässig (Art 54 ungVerf).

Neben verfassungsrechtlichen und grundrechtlichen Schranken für außerordentliche Rechtsakte im Krisenfall kommen weitere gesetzliche Einschränkungen wie insb die Verpflichtung zur Befristung solcher legislativer Maßnahmen in Betracht. So sind Notverordnungen des Bundesrates, also der Exekutive, in der Schweiz zwingend zu befristen (Art 185 Abs 3 schwBVerf). Tlw ergibt sich eine explizite Höchstfrist schon aus dem (verfassungs-)gesetzlichen Rahmen für Notverordnungen: In Art 26 Abs 1 CCA 2004 ist für Notstandsverordnungen in Großbritannien eine Höchstfrist von 30 Tagen vorgesehen. In Ungarn gelten Notverordnungen des Präsidenten der Republik zur Bewältigung eines Notstandes grundsätzlich maximal 30 Tage (Art 50 Abs 5 ungVerf), Notverordnungen der Regierung zur Bewältigung eines Gefahrenzustandes maximal 15 Tage (Art 53 Abs 3 ungVerf); eine längere Geltungsdauer ist nur bei

Mitwirkung des Parlaments möglich. Mit Aufhebung des Notstands bzw des Gefahrenzustandes treten diese Notverordnungen jedenfalls außer Kraft. Auch in Frankreich treten nach Art 14 fNotstG alle in Anwendung des fNotstG getroffenen Maßnahmen, auch Verordnungen, mit dem Ende des Notstandes außer Kraft. Solche Regelungen zumindest im Hinblick auf die Höchstgeltungsdauer von außerordentlichen Rechtsakten im Krisenfall verhindert die unbegrenzte Fortgeltung von Krisenrecht über den akuten Anlassfall hinaus.

ii. Begründung der Anwendbarkeit von Maßnahmen

Das Krisenkabinettt sollte verpflichtet sein, die **Auswahl der konkreten Maßnahmen** mit Blick auf Geeignetheit, Notwendigkeit und Verhältnismäßigkeit **zu begründen** (vgl ansatzweise Art 20 Abs 5 CCA). Die Anforderungen an die Ausführlichkeit der Begründung dürften aufgrund der typischerweise gebotenen Eile nicht überspannt werden. Dennoch sollte aus der Begründung hervorgehen, aufgrund welcher Erwägungen das Krisenkabinettt von der Notwendigkeit der spezifischen Maßnahme ausgeht und warum diese Maßnahme seiner Ansicht nach verhältnismäßig zum Anlassfall ist. Im Fall der Inanspruchnahme der Generalklausel für Maßnahmen, die weder in Materiengesetzen angelegt, noch explizit im KrisenG aufgezählt sind, müsste das Krisenkabinettt nach diesem Vorschlag besonders begründen, warum die Krisenbewältigung ohne diese spezifische Maßnahme – je nach konkreter gesetzlicher Ausgestaltung - aussichtslos oder wesentlich erschwert wäre.

Eine solche Begründungspflicht fördert nicht nur die die verantwortungsvolle Auswahl der Maßnahmen durch das Krisenkabinettt, sondern ermöglicht auch eine effektive nachfolgende gerichtliche und parlamentarische Kontrolle (dazu unten Punkt IX.E und IX.F).

iii. Befristung der Maßnahmen

Eine wesentliche weitere Einschränkung wäre eine verfassungsrechtlich vorgesehene **absolute Höchstfrist** für die Verordnungen (oder sonstigen Maßnahmen) des Krisenkabinettt. Dabei bietet sich eine Frist von höchstens sechs Wochen an. Diese Zeitspanne ermöglicht es, die dringenden Maßnahmen zur Krisenbewältigung etwa im Rahmen einer Verordnung sofort zu treffen. Zugleich können in dieser Zeitspanne wohl reguläre Rechtssetzungsverfahren einsetzen, um Regelungen für die Zeit danach zu treffen. Nach Ablauf von sechs Wochen nach ihrer Erlassung tritt eine Verordnung des Krisenkabinettt nach diesem Modell ex lege außer Kraft. Diese **nicht verlängerbare** zeitliche Befristung der Notverordnungen bietet Gewähr dafür, dass eine Prolongierung der Notstandsrechtssetzung durch das Krisenkabinettt über den akuten Anlassfall hinaus unter keinen Umständen stattfinden kann.

Soll eine Maßnahme über die Frist von sechs Wochen hinaus aufrechterhalten werden, so soll das vielmehr in der **Macht des Nationalrats** liegen. Dieser kann im Plenum während der Geltungsdauer der Verordnungen des Krisenkabinettt zusammentreten und über die Verlängerung oder inhaltliche Änderung der Maßnahmen entscheiden. Bleibt das Plenum untätig, läuft die Verordnung des Krisenkabinettt nach Ablauf der sechs Wochen aus und tritt außer Kraft. Beschließt der Nationalrat, dass der Krisenfall nicht mehr weiterbesteht (gleichsam ein

contrarius actus zur Ausrufung durch den Ausschuss), treten damit automatisch auch alle bis dahin erlassenen Verordnungen oder sonstigen Maßnahmen des Krisenkabinetts außer Kraft.

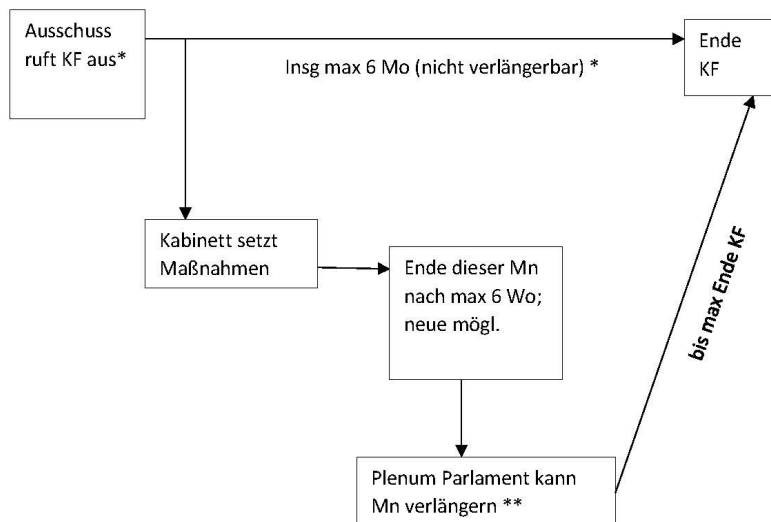
Diese insgesamt **starke Rückbindung an den Gesetzgeber** wäre ein gewisser Ausgleich für die (zeitlich befristete) Weite der Kompetenzen des Krisenkabinetts.⁹⁰² Eine ähnlich starke Rückbindung an die Legislative ist bspw in Großbritannien vorgesehen, wo Notstandsverordnungen so rasch wie möglich dem Parlament vorzulegen sind. Eine Verordnung läuft binnen sieben Tagen ab Vorlage an das Parlament ab, wenn nicht beide Kammern innerhalb dieser Zeitspanne einen Beschluss zur Annahme der betreffenden Notstandsverordnung fassen; das britische Parlament kann aber auch den Beschluss fassen, die Verordnung früher außer Kraft zu setzen oder aber mit bestimmten Änderungen anzunehmen (Art 27 CCA 2004). In der Schweiz existiert hinsichtlich des Notverordnungsrechts des Bundesrates zwar keine formell-gesetzlich verankerte nachprüfende Kontrolle der Legislative, allerdings geht das Notverordnungsrecht der Bundesversammlung jenem des Bundesrates vor; daraus resultiert ein faktisches Annulations- und Modifikationsrecht des Parlaments im Hinblick auf Notverordnungen des Bundesrates iSd Art 185 Abs 3 schwBVerf.

Auch wenn der Nationalrat eine Verordnung des Krisenkabinetts **verlängert**, sollte diese **nicht uneingeschränkt in Geltung** stehen.⁹⁰³ Da es sachlich nicht zu rechtfertigen wäre, dass eine zur Krisenbewältigung getroffene Maßnahme über das Bestehen des Krisenfalls hinaus andauert, sollten jedenfalls mit Ende des Krisenzustands auch alle getroffene Maßnahmen außer Kraft treten. Da für die Ausrufung des Krisenfalls eine Höchstfrist von **sechs Monaten** vorgeschlagen wurde (oben Punkt IX.C.3), würde diese Frist auch für solche Maßnahmen gelten. Sinn dieser zeitlichen Befristung wäre es, zu gewährleisten, dass Normen, die wegen ihres Sondercharakters nur im Krisenfall aus rechtsstaatlicher Sicht tolerierbar sind, gerade nicht durch „Absegnung“ durch das Parlament dauerhaft zum Teil des regulären Rechtsbestands werden. Die Befristung dient somit insbesondere auch dazu, eine Nivellierung rechtsstaatlicher Standards außerhalb von Krisenzeiten durch Krisengesetzgebung zu verhindern.

⁹⁰² Ähnlich die abstrakten Vorschläge von *Zwitter*, in *Zwitter*, Notstand und Recht 43.

⁹⁰³ Vgl auch *Zwitter*, in *Zwitter*, Notstand und Recht 43.

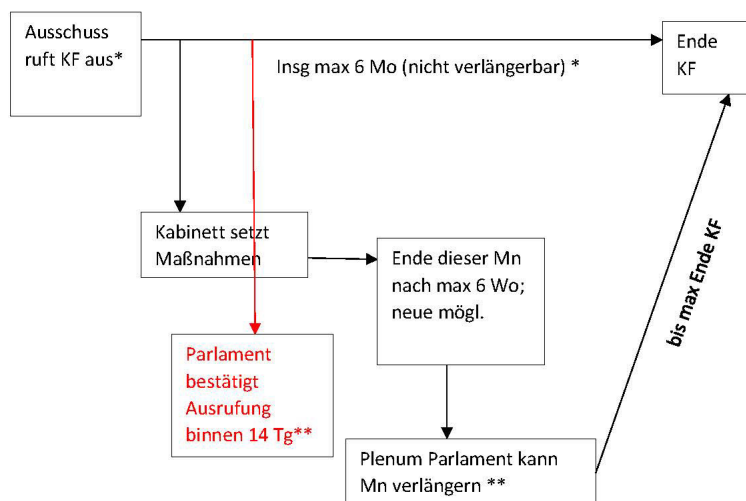
Überblickstabelle Variante 1:



*Innerhalb dieser Frist soll aber kurzer befristet ausgerufen werden; diese Ausrufung ist verlängerbar bis zur Maximaldauer von 6 Mo.

**Ausschuss an sich auch für Aufhebung zuständig; hat Parlament im Plenum bereits Entscheidungen getroffen, geht Aufhebungskompetenz auf dies über.

Überblickstabelle Variante 2:



*Innerhalb dieser Frist soll aber kurzer befristet ausgerufen werden; diese Ausrufung ist verlängerbar bis zur Maximaldauer von 6 Mo.

**Ausschuss an sich auch für Aufhebung zuständig; mit der Bestätigung geht Aufhebungskompetenz auf Parlament über.

iv. Grundrechtliche und weitere Schranken

Weiters ergibt sich für Maßnahmen des Krisenkabinetts eine wesentliche Schranke aus den so genannten „**notstandsfesten Grundrechten des Art 15 Abs 2 EMRK**“, wonach das Tötungsverbot nach Art 2 EMRK, das Verbot der Folter sowie der unmenschlichen oder erniedrigenden Behandlung nach Art 3 EMRK, das Verbot der Sklaverei Art 4 Abs 1 EMRK sowie der Grundsatz *nulla poena sine lege* des Art 7 EMRK als grundrechtliche Garantien auch im Krisenfall uneingeschränkt aufrecht bleiben müssen.⁹⁰⁴

Darüber hinaus müssen sämtliche Grundrechtseingriffe jedenfalls den Anforderungen der **Notwendigkeit und Verhältnismäßigkeit** entsprechen. Schon dieses Erfordernis ist eine wesentliche Eingriffsschranke und ermöglicht es einer nachprüfenden Kontrollinstanz, die Maßnahme als zu eingriffsintensiv und damit als unverhältnismäßig einzustufen. Dabei ist zu beachten, dass das Bestehen einer Krise bei der Abwägung der betroffenen Interessen im Rahmen der Notwendigkeits- und Verhältnismäßigkeitsprüfung nach der Rechtsprechung des

⁹⁰⁴ Näher dazu *Pabel*, Bewährungsproben des Rechtsstaates und Reaktionsmöglichkeiten im Rechtsschutzsystem der EMRK, oben Punkt VII. B.

EGMR Berücksichtigung findet, so dass bei einer außergewöhnlich angespannten Situation uU weiter in Grundrechte eingegriffen werden darf als im „Normalfall“.⁹⁰⁵

Soll durch Krisenmaßnahmen in einem weiteren Ausmaß in Grundrechte eingegriffen werden, als dies nach diesen Vorgaben und dem geltenden verfassungsrechtlichen Rahmen zulässig wäre, müssten bei manchen Grundrechten explizite Ausnahmen geschaffen werden. Das betrifft etwa die Verhängung von Versammlungsverboten durch das Krisenkabinett (vgl. das Verbot von Einschränkungen der Versammlungsfreiheit in Art 3 des Beschlusses der Provisorischen Nationalversammlung über die Aufhebung der Zensur und die Herstellung der vollen Pressefreiheit und der vollen Vereins- und Versammlungsfreiheit vom 30.10.1918 (StGBI Nr 3/1918). Längerfristige Ausgangssperren und Hausarreste jenseits der Grenzen des BVG über den Schutz der persönlichen Freiheit vom 29.11.1988 und des Art 5 EMRK wären weitere Beispiele für einen derzeit aus verfassungsrechtlicher Sicht auch im Krisenfall⁹⁰⁶ unzulässigen Grundrechtseingriff.

Die Maßnahmen des Krisenkabinetts dürfen außerdem **weder dem KrisenG selbst noch den verfassungsgesetzlichen Grundlagen des KrisenG widersprechen**. Dieser gesetzliche Rahmen für den Krisenfall böte absolute Grenzen für die Exekutive⁹⁰⁷. Weitergehende Befugnisse beinhalteten ein zu hohes Missbrauchspotenzial.

3. Zur Frage der Vorabkontrolle

Fraglich ist, ob eine **Verordnung** des Krisenkabinetts auch einer **Vorabkontrolle** unterworfen werden soll. Ein solcher Vorabkontrollmechanismus konnte im Rahmen des Rechtsvergleichs in keiner der untersuchten Rechtsordnungen ausgemacht werden. Eine generelle Vorabkontrolle widerspräche auch dem Charakter als Notmaßnahme und wäre wohl auch nicht für jede Maßnahme sinnvoll. Sofern aber in besonders geschützte Grundrechte (zB Schutz der persönlichen Freiheit, Hausrecht) eingegriffen wird, wäre eine Vorabkontrolle grundsätzlich zu überlegen.

Sollte eine solche Vorabkontrolle politisch erwünscht sein, müsste hierfür ein geeignetes Organ gefunden werden:

- Zum einen kommen die Landesverwaltungsgerichte in Frage. Der einzelne Richter des Landesverwaltungsgerichts erscheint aber wenig geeignet, eine weitreichende Maßnahme, die nicht nur einen konkreten Grundrechtseingriff, sondern möglicherweise Eingriffe in Grundrechte einer Vielzahl von Personen bewirkt, zu beurteilen. Zudem fehlen dem einzelnen Richter – anders als bei Einzelfallentscheidungen – wohl die notwendigen Entscheidungsgrundlagen. Dasselbe gilt für die ordentlichen Gerichte.

⁹⁰⁵ Dazu ausführlich oben *Pabel*, Bewährungsproben des Rechtsstaates und Reaktionsmöglichkeiten im Rechtsschutzsystem der EMRK, Punkt VII. B.

⁹⁰⁶ Wobei freilich eine Aussetzung der Garantie des Art 5 EMRK nach den Vorgaben des Art 15 EMRK denkbar wäre. Eine solche Suspendierung des Art 5 EMRK beträfe aber nur diesen und nicht automatisch auch die Garantien des BVG über den Schutz der persönlichen Freiheit.

⁹⁰⁷ So auch *Zwitter*, in *Zwitter*, Notstand und Recht 44 f.

- Alternativ käme ein aus den Präsidenten der Höchstgerichte (Verfassungsgerichtshof, Verwaltungsgerichtshof, Oberster Gerichtshof) zusammengesetztes Gremium in Betracht. Für ein solches System müsste dieses neue Gremium allerdings zunächst erstmals gesetzlich vorgesehen werden, was legislativen Aufwand bedeutet. Abgesehen davon ergeben sich aber auch Reibungspunkte zu einer möglichen nachprüfenden Kontrolle der Rechtsakte durch den VfGH. Im Rahmen dieser nachprüfenden Kontrolle müsste sich der Präsident des VfGH, der an der Vorabkontrolle der betreffenden Verordnung beteiligt war, nach den allgemeinen Grundsätzen (§ 12 VfGG) für befunden erklären und eine Mitwirkung an der Entscheidung unterlassen.
- Denkbar wäre eine Vorabkontrolle auch durch die Rechtsschutzbeauftragten nach dem SPG, der StPO und dem MBG. Jedoch erscheint eine solche Lösung wenig praktikabel, da diese Rechtsschutzbeauftragten derzeit ganz spezifische, unterschiedliche Rechtsmaterien betreffende und auch inhaltlich vollkommen verschiedene Aufgaben haben. Auch eine gemeinsame Beschlussfassung in einem Gremium würde nicht die gesamte Palette aller möglichen Maßnahmen des Krisenkabinetts inhaltlich abdecken. Eine Einrichtung eines speziellen, für die Maßnahmen im Krisenfall zuständigen Rechtsschutzbeauftragten erscheint angesichts der seltenen Aufgabenstellung ebenfalls nicht empfehlenswert.
- Eine Vorabkontrolle durch den Bundespräsidenten käme zwar auch in Betracht. wäre aber zum einen eine Ausdehnung seiner im Krisenfall ohnehin bestehenden weiten Kompetenzen (Punkt VI.B.1.). Zum anderen wäre eine inhaltliche Überprüfung der Rechtsakte durch den nicht zwingend juristisch geschulten Bundespräsidenten nicht in jedem Fall gewährleistet.

Zur **Vorabkontrolle von individuellen Rechtsakten** des Krisenkabinetts ist eine Sonderregelung für die Vorabkontrolle nicht notwendig, sofern außerhalb der Krisensituation eine richterliche Kontrolle vorgesehen ist und davon auch im Krisenfall nicht abgegangen wird. In einem solchen Fall ist die Bewilligung der Maßnahme weiterhin durch den Justizrichter (Journalrichter) einzuholen. Zu überlegen wäre allenfalls eine besondere Schulung und Eingrenzung des Personenkreises der im Krisenfall pro Oberlandesgerichtssprengel zur Bewilligung von Einzelmaßnahmen des Krisenkabinetts zuständigen Journalrichter.

Führt der gesellschaftspolitische Diskurs hingegen zu einer Regelung, die im Krisenfall auf den Richtervorbehalt verzichtet, dann ist auch ein Ersatz dieser Bewilligungspflicht durch ein anderes Gremium im Rahmen einer Vorabkontrolle nicht sinnvoll, konterkarierte dieser Mechanismus doch gerade den Entfall des Richtervorbehalts. In einem solchen Regelungsmodell wäre die Kontrolle der Einzelmaßnahme allerdings auf eine bloß nachfolgende Überprüfung beschränkt.

4. Zusammenfassung

Zusammenfassend bietet dieses Modell der Exekutive in Form des Krisenkabinetts eine Fülle von Möglichkeiten, auf den (gesamt-)staatlichen Krisenfall zu reagieren. Gleichzeitig unterlie-

gen diese Maßnahmen einer strengen zeitlichen Befristung und einer jederzeitigen Kontrolle durch den Nationalrat, der sowohl den (gesamt-)staatlichen Krisenfall als solchen beenden wie auch jede Krisenmaßnahme beenden, abändern oder verlängern kann. Durch die starke Betonung des Parlaments und die vorgesehenen Höchstfristen wird in diesem Modell möglichen Missbrauchsgefahren entgegengewirkt.

E. Rechtsschutz

Zur Frage des Rechtsschutzes lässt sich aus dem durchgeführten Rechtsvergleich eher wenig Nutzbringendes ableiten, weil in den einzelnen Verfassungen bei den Krisenregelungen selbst bzw in den einzelnen Notstandsgesetzen kaum konkrete Ausführungen dazu zu finden sind. So enthält der Abschnitt über die besondere Rechtsordnung für Ungarn überhaupt keinen Hinweis auf Formen von Rechtsschutz; inwieweit die sog Schwerpunktgesetze, auf die mehrfach im Verfassungstext verwiesen wird und die den Studienautoren in Übersetzung nicht vorliegen, auch Rechtsschutzmechanismen enthalten, muss an dieser Stelle offen bleiben. Dass bei Erlass von Notstandsverordnungen in Großbritannien darauf zu achten ist, dass neben dem Parlament auch das Oberste Gericht und der Zivilgerichtshof Schottlands Verfahren im Zusammenhang mit Notstandsverordnungen oder mit gemäß einer Notstandsverordnung ergriffenen Maßnahmen führen können, legt Art 22 Abs 5 CCA 2004 fest. Für Frankreich verweist Art 14-1 Abs 1 fNotstG darauf, dass sämtliche auf Grundlage des fNotstG getroffenen Maßnahmen – mit Ausnahme der Strafen nach Art 13 fNotstG – der Kontrolle des Verwaltungsrichters unter den im Verwaltungsgerichtsgesetz festgelegten Bedingungen unterliegen. Inwieweit sich aus der Zusammenschau der jeweiligen Krisenregelungen mit anderen Gesetzesmaterien ein weitergehender Rechtsschutz in den einzelnen Ländern ergibt, kann an dieser Stelle nicht abschließend beantwortet werden.

Die **Verordnungen** des österreichischen Krisenkabinetts sollen einer nachprüfenden **Kontrolle durch den Verfassungsgerichtshof** unterliegen. Im Zusammenhang mit der Verordnungsprüfung nach Art 139 B-VG wäre jedenfalls sicherzustellen, dass eine solche Überprüfung jedenfalls auch dann beantragt werden kann, wenn die im Zeitpunkt der Entscheidung des Gerichtshofs bereits außer Kraft getretene Norm für die Rechtssphäre des Antragstellers keine unmittelbare Wirkung entfaltet.⁹⁰⁸ In einem solchen Fall soll jedenfalls auch nach Außerkrafttreten der Norm deren Rechtswidrigkeit festgestellt werden können. Zu überlegen wäre allenfalls ein beschleunigtes Verfahren, da während der maximalen Geltungsdauer der Verordnung von sechs Wochen eine reguläre Überprüfung typischerweise nicht stattfinden kann. Ergänzend dazu wäre ein **Entschädigungsmodell** zu überlegen, damit Betroffene über die bloß nachträgliche Feststellung der Rechtswidrigkeit einer Maßnahme auch eine finanzielle Kompensation für erlittene Rechtseingriffe erhalten, ohne auf das Amtshaftungsgesetz⁹⁰⁹ mit seinen engen Voraussetzungen angewiesen zu sein.

⁹⁰⁸ Vgl VfGH V103/00 ua, 22.6.2001, VfSlg 16224/2001.

⁹⁰⁹ BGBl 1949/20 idF BGBl I 33/2013.

Im KrisenG sollen sich nach dem oben dargestellten System idR Modifikationen der einzelnen in **den spezifischen Materiengesetzen** vorgesehenen Voraussetzungen für Maßnahmen finden, ohne dass diese Regelungen gänzlich an die Stelle des jeweiligen Materiengesetzes treten. Daher bleibt grundsätzlich für die **Einzelmaßnahme** der Rechtsschutz aus dem jeweiligen Materiengesetz aufrecht; so bspw – je nach konkreter Maßnahme – eine Beschwerde an das Landesverwaltungsgericht nach § 88 SPG, ein Einspruch wegen Rechtsverletzung durch Akte der Staatsanwaltschaft nach § 106 StPO an den Einzelrichter am Landesgericht oder eine Beschwerde gegen gerichtliche Beschlüsse nach §§ 87 f StPO an das Oberlandesgericht.

Wird durch eine sonstige in keinem Materiengesetz, aber im Krisengesetz vorgesehene **Einzelmaßnahme** des Krisenkabinetts in die Rechte des Einzelnen eingegriffen, müsste dagegen ein eigener Rechtsschutzweg im Krisengesetz vorgesehen werden. Hierfür käme eine **Beschwerdemöglichkeit an das Bundesverwaltungsgericht** in Betracht, wozu eine Änderung des Art 130 B-VG über die Zuständigkeiten des Bundesverwaltungsgerichts notwendig wäre (einschließlich der Kontrolle von Akten unmittelbarer verwaltungsbehördlicher Befehls- und Zwangsgewalt). Es wäre auch diesbezüglich zu überlegen, ob ein besonderes beschleunigtes Verfahren vorgesehen werden soll, damit bereits vor Ablauf der Sechs-Wochen-Frist eine Beendigung der Maßnahme im Rechtsmittelweg durchgesetzt werden kann oder alternativ dazu – ergänzend zu bestehenden Entschädigungsregelungen – besondere verschuldensunabhängige Regelungen über die Entschädigung des von der Krisenmaßnahme konkret Betroffenen vorgesehen wird.

F. Parlamentarische Kontrolle

Neben allen vorgeschlagenen rechtlichen Kontrollmechanismen wäre auch eine politische Kontrolle der im Krisenfall gesetzten generellen und individuellen Maßnahmen des Krisenkabinetts sicherzustellen. Da das Parlament nur dann seine ihm nach den hier erstatten Vorschlägen starke Rolle im Krisenfall (Kompetenz zur Beendigung des Krisenzustands sowie zur Beendigung, Verlängerung oder inhaltlichen Änderung von Krisenmaßnahmen des Sicherheitskabinetts) wahrnehmen kann, wenn es über **ausreichende Informationen** über die aktuellen Vorgänge im Krisenfall verfügt, sollte vorgesehen werden, dass das Krisenkabinett über jede getroffene Maßnahme samt Begründung ehestmöglich an den Nationalrat berichten muss. Ohne eine solche **laufende Berichtspflicht des Krisenkabinetts** würde das Parlament möglicherweise gar keine Kenntnis von einer bestimmten Verordnung des Krisenkabinetts erlangen, über dessen Fortbestehen es aber – nach der hier präferierten Regelungsvariante – zu entscheiden hätte.

Zur effektiven Ausübung der **nachfolgenden parlamentarischen politischen Kontrolle** sollte das Krisenkabinett per Gesetz zudem verpflichtet werden, nach Beendigung des jeweiligen Krisenfalls über die während des Krisenzustands getroffenen Maßnahmen insgesamt **an den Nationalrat zu berichten**. Als Vorbild könnten etwa die Berichte des Bundesministers für Inneres nach § 17 Abs 3 PStSG an den ständigen Unterausschuss des Ausschusses für inne-

re Angelegenheiten zur Überprüfung von Maßnahmen zum Schutz der verfassungsmäßigen Einrichtungen und ihrer Handlungsfähigkeit dienen.

Es wäre auch sachgerecht, grundsätzlich die **Veröffentlichung** dieses abschließenden Berichts des Krisenkabinetts vorzusehen. Allerdings sollte der Nationalrat durch Gesetz dazu befugt sein, Passagen des Berichts zum Schutz überwiegender Interessen Dritter oder aus Gründen der nationalen Sicherheit von einer Veröffentlichung auszunehmen. Die Entscheidung darüber sollte aber jedenfalls den Abgeordneten selbst zukommen.

Neben dieser Berichtspflicht wäre zu überlegen, nach Beendigung der Krisensituation eine verpflichtende Evaluierung der vom Krisenkabinettt gesetzten Maßnahmen vorzusehen, damit auch Lehren für den zukünftigen Umgang mit (gesamt-)staatlichen Krisenfällen gezogen werden können.

G. Legistische Implikationen

Für die gesetzliche Verankerung von Regelungen für den Krisenfall nach den obigen Regelungsvorschlägen wäre jedenfalls eine (als bloße Teiländerung iSd Art 44 Abs 3 B-VG einzustufende) **Verfassungsänderung** notwendig. Diese sollte zweckmäßigerweise in einem **eigenen**, in das **B-VG** einzufügenden **Abschnitt** vorgenommen werden. Dabei sollten – entsprechend den Grundzügen der Regelungsvorschläge – folgende **Eckpunkte** normiert werden:

- **Definition** des Krisenfalls; **Ausrufung** des **Krisenfalls** – samt Präzisierung nach Art, Umfang sowie Befristung (zB auf längstens 6 Monate) – durch konstitutiven Akt des zuständigen **Organs** (zB Ausschuss des Nationalrates); Kundmachung in geeigneter Form; **Pflicht** des zuständigen Organs, den **Krisenfall** bei Wegfall der Voraussetzungen durch contrarius actus für **beendet** zu erklären;
- Einrichtung des **Krisenkabinetts** als Kollegialorgan, seine Zusammensetzung (inkl Bestellungsmodus, Kooptierungsmöglichkeiten; Beiziehung von Experten), interne Willensbildungserfordernisse (Präsenz- und Konsensquorum);
- **Ermächtigung** an den einfachen **Bundesgesetzgeber** zur Erlassung eines „**Krisengesetzes**“ (womit zugleich auch eine Durchbrechung der Kompetenzverteilung der Art 10-15 B-VG impliziert wäre), welches, ohne selbst Verfassungsrang zu haben, mit erhöhten Quoren (Anwesenheit von mindestens der Hälfte der Abgeordneten und Mehrheit von zwei Dritteln der abgegebenen Stimmen) zu beschließen wäre (vgl Art 14 Abs 10 B-VG betreffend bestimmte Schulangelegenheiten);
- Grundlegende **inhaltliche Determinanten** des **Krisengesetzes**:
 - An die Ausrufung des Krisenfalls geknüpfte Ermächtigung des Krisenkabinetts zur Erlassung **begründeter**, geeigneter, notwendiger und angemessener (dh insgesamt **verhältnismäßiger**) **Maßnahmen** zur Bekämpfung des Krisenfalls, welche spätestens 6 Wochen nach ihrer Erlassung ex lege außer Kraft tre-

- ten, sofern sie nicht bis maximal zum Ende des Krisenfalles vom Parlament verlängert werden;
- Eventuell **demonstrative Aufzählung** von im Krisengesetz näher zu präzisierenden möglichen **Maßnahmen** (zB Verkehrsbeschränkungen, Ausgangssperren, etc), welche dann im Krisengesetz selbst mit einer Generalklausel zu ergänzen wären;
 - Festlegung, dass die vom Krisenkabinett zu erlassenden Maßnahmen sowohl generell-abstrakte Rechtsakte, dh **Verordnungen**, als auch individuell-konkrete Verwaltungsakte (insb **Bescheide**) umfassen können;
 - Festlegung, dass **Verordnungen** des Krisenkabinetts auch **gesetzesändernden** sowie **-ergänzenden Charakter** haben können und dabei Abänderungen sowohl von Bundes- als auch Landesrecht möglich sind;
 - Festlegung **inhaltlicher Schranken** für solche Verordnungen, jedenfalls dahingehend, dass durch diese weder **Bundesverfassungsrecht** noch das **Krisengesetz** abgeändert werden darf (vgl Art 18 Abs 5 B-VG);
 - Eventuell Festlegung einer **Vorabkontrolle** der Rechtmäßigkeit von Verordnungen des Krisenkabinetts durch das zuständige Organ;
 - Ermächtigung des Krisenkabinetts zur Vollziehung **bestehender Materien-gesetze**, für den Fall, dass die an sich zuständige Behörde nicht handlungsfähig ist (**subsidiäre Vollzugskompetenz** sowohl betreffend generelle als auch individuelle Rechtsakte).
- Festlegung einer laufenden **Berichtspflicht** des **Krisenkabinetts an das Parlament** über alle aufgrund des Krisengesetzes getroffenen Maßnahmen sowie allenfalls einer entsprechenden „Abschluss-“Berichtspflicht nach Ende des Krisenfalls.

Flankierend dazu wären bestehende **Regelungen des B-VG** zu adaptieren, so etwa betreffend die Zuständigkeit des **Bundesverwaltungsgerichts** (Art 130 ff B-VG) im Hinblick auf Beschwerden gegen individuelle Verwaltungsakte des Krisenkabinetts oder die Voraussetzungen und Rechtsfolgen der **Verordnungsprüfung** durch den VfGH (Art 139 B-VG).

X. Schlussbemerkung

Der durchgeführte Rechtsvergleich hat gezeigt, dass die unterschiedlichen Rechtsordnungen mit Krisenfällen höchst unterschiedlich umgehen. Den Regelungssystemen ist dennoch gemein, dass sie Krisenrecht als Sonderregime betrachten und dementsprechend nicht nur die Effizienz und Effektivität von Maßnahmen zur Bewältigung der Krise im Auge haben, sondern auch auf *Checks and Balances* zur Gewährleistung der Verhältnismäßigkeit der eingesetzten Maßnahmen achten. Nicht zuletzt auf diese Weise soll das Missbrauchspotential, das Sonderregimen inhärent ist, weitgehend reduziert werden. Insbesondere soll verhindert werden, über den Umweg eines Krisenrechts Beschränkungen von Bürgerrechten in den regulären Rechtsbestand als Dauermaßnahmen einzuführen und letztlich die Garantien der Rechtsstaatlichkeit auszuhöhlen sowie grund- und menschenrechtliche Standards dauerhaft abzusenken.

Vor diesem Hintergrund haben die Verfasser dieser Stellungnahme trotz der Notwendigkeit, Instrumentarien vorzusehen, die ein rasches und effizientes Handeln in einer Krise ermöglichen, bei der Erarbeitung der dargelegten Regelungsvarianten besonderen Wert auf ein System von ausgewogenen *Checks and Balances* der Dringlichkeitsregelungen gelegt. Zu bedenken ist in der weiteren Diskussion, dass die einzelnen Bausteine eines möglichen Rechtsrahmens für gesamtstaatliche Krisenfälle stets in ihrer Wechselwirkung zueinander, aber auch zum restlichen Verfassungsgefüge auszuloten sind. Da es sich bei einem solchen besonderen Recht für gesamtstaatliche Krisenfälle um wesentliche Abweichungen von herkömmlichen Befugnissen der Legislative wie Exekutive handelt, sollte sich die letztlich getroffene (gesellschafts-)politische Entscheidung über ein Sonderregime für gesamtstaatliche Krisenfälle nicht nur möglichst harmonisch in das verfassungsmäßige Gesamtgefüge einpassen lassen, sondern sich auch auf eine breit und eingehend vorab geführte gesellschaftliche, politische und wissenschaftliche Diskussion stützen.

Quellenverzeichnis

I. Ausländische Rechtsquellen

A. DEUTSCHLAND

Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (dGG) (Fassung vom 5. Oktober 2016; Auszug)

Artikel 35

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

(2) Zur Aufrechterhaltung oder Wiederherstellung der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung kann ein Land in Fällen von besonderer Bedeutung Kräfte und Einrichtungen des Bundesgrenzschutzes zur Unterstützung seiner Polizei anfordern, wenn die Polizei ohne diese Unterstützung eine Aufgabe nicht oder nur unter erheblichen Schwierigkeiten erfüllen könnte. 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.

Artikel 63

(1) Der Bundeskanzler wird auf Vorschlag des Bundespräsidenten vom Bundestage ohne Aussprache gewählt.

(2) Gewählt ist, wer die Stimmen der Mehrheit der Mitglieder des Bundestages auf sich vereinigt. Der Gewählte ist vom Bundespräsidenten zu ernennen.

(3) Wird der Vorgeschlagene nicht gewählt, so kann der Bundestag binnen vierzehn Tagen nach dem Wahlgange mit mehr als der Hälfte seiner Mitglieder einen Bundeskanzler wählen.

(4) Kommt eine Wahl innerhalb dieser Frist nicht zustande, so findet unverzüglich ein neuer Wahlgang statt, in dem gewählt ist, wer die meisten Stimmen erhält. Vereinigt der Gewählte die Stimmen der Mehrheit der Mitglieder des Bundestages auf sich, so muß der Bundespräsident ihn binnen sieben Tagen nach der Wahl ernennen. Erreicht der Gewählte diese Mehrheit

nicht, so hat der Bundespräsident binnen sieben Tagen entweder ihn zu ernennen oder den Bundestag aufzulösen.

Artikel 68

(1) Findet ein Antrag des Bundeskanzlers, ihm das Vertrauen auszusprechen, nicht die Zustimmung der Mehrheit der Mitglieder des Bundestages, so kann der Bundespräsident auf Vorschlag des Bundeskanzlers binnen einundzwanzig Tagen den Bundestag auflösen. Das Recht zur Auflösung erlischt, sobald der Bundestag mit der Mehrheit seiner Mitglieder einen anderen Bundeskanzler wählt.

(2) Zwischen dem Antrage und der Abstimmung müssen achtundvierzig Stunden liegen.

Artikel 80a

(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 Verteidigungsfalle 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 12a 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 81

(1) Wird im Falle des Artikels 68 der Bundestag nicht aufgelöst, so kann der Bundespräsident auf Antrag der Bundesregierung mit Zustimmung des Bundesrates für eine Gesetzesvorlage den Gesetzgebungsnotstand erklären, wenn der Bundestag sie ablehnt, obwohl die Bundesregierung sie als dringlich bezeichnet hat. Das gleiche gilt, wenn eine Gesetzesvorlage abgelehnt worden ist, obwohl der Bundeskanzler mit ihr den Antrag des Artikels 68 verbunden hatte.

(2) Lehnt der Bundestag die Gesetzesvorlage nach Erklärung des Gesetzgebungsnotstandes erneut ab oder nimmt er sie in einer für die Bundesregierung als unannehmbar bezeichneten Fassung an, so gilt das Gesetz als zustande gekommen, soweit der Bundesrat ihm zustimmt. Das gleiche gilt, wenn die Vorlage vom Bundestage nicht innerhalb von vier Wochen nach der erneuten Einbringung verabschiedet wird.

(3) Während der Amtszeit eines Bundeskanzlers kann auch jede andere vom Bundestage abgelehnte Gesetzesvorlage innerhalb einer Frist von sechs Monaten nach der ersten Erklärung des

Gesetzgebungsnotstandes gemäß Absatz 1 und 2 verabschiedet werden. Nach Ablauf der Frist ist während der Amtszeit des gleichen Bundeskanzlers eine weitere Erklärung des Gesetzgebungsnotstandes unzulässig.

(4) Das Grundgesetz darf durch ein Gesetz, das nach Absatz 2 zustande kommt, weder geändert, noch ganz oder teilweise außer Kraft oder außer Anwendung gesetzt werden.

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 Satz 2 bleiben unberührt.

Xa. Verteidigungsfall

Artikel 115a

(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 115b

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

Artikel 115c

(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.

(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.

(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 den Abschnitten VIII, VIIIA und X geregelt werden, wobei die Lebensfähigkeit der Länder, Gemeinden und Gemeindeverbände, insbesondere auch in finanzieller Hinsicht, zu wahren ist.

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

Artikel 115d

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

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

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

Artikel 115e

(1) Stellt der Gemeinsame Ausschuß im Verteidigungsfalle 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 23 Abs. 1 Satz 2, Artikel 24 Abs. 1 oder Artikel 29 ist der Gemeinsame Ausschuß nicht befugt.

Artikel 115f

(1) Die Bundesregierung kann im Verteidigungsfalle, soweit es die Verhältnisse erfordern,

1. den Bundesgrenzschutz im gesamten Bundesgebiete 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 115g

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 Auffassung des Bundesverfassungsgerichtes zur Aufrechterhaltung der Funktionsfähigkeit des Gerichtes erforderlich ist. Bis zum Erlaß eines solchen Gesetzes kann das Bundesverfassungsgericht die zur Erhaltung der Arbeitsfähigkeit des Gerichtes erforderlichen Maßnahmen treffen. Beschlüsse nach Satz 2 und Satz 3 faßt das Bundesverfassungsgericht mit der Mehrheit der anwesenden Richter.

Artikel 115h

(1) Während des Verteidigungsfalles ablaufende Wahlperioden des Bundestages oder der Volksvertretungen der Länder enden sechs Monate nach Beendigung des Verteidigungsfalles. Die im Verteidigungsfalle 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 Verteidigungsfalle ablaufende Amtszeit eines Mitgliedes des Bundesverfassungsgerichtes endet sechs Monate nach Beendigung des Verteidigungsfalles.

(2) Wird eine Neuwahl des Bundeskanzlers durch den Gemeinsamen Ausschuß erforderlich, so wählt dieser einen neuen Bundeskanzler mit der Mehrheit seiner Mitglieder; der Bundespräsi-

dent macht dem Gemeinsamen Ausschuß einen Vorschlag. Der Gemeinsame Ausschuß kann dem Bundeskanzler das Mißtrauen nur dadurch aussprechen, daß er mit der Mehrheit von zwei Dritteln seiner Mitglieder einen Nachfolger wählt.

(3) Für die Dauer des Verteidigungsfalles ist die Auflösung des Bundestages ausgeschlossen.

Artikel 115i

(1) Sind die zuständigen Bundesorgane außerstande, die notwendigen Maßnahmen zur Abwehr der Gefahr zu treffen, und erfordert die Lage unabweisbar ein sofortiges selbständiges Handeln in einzelnen Teilen des Bundesgebietes, so sind die Landesregierungen oder die von ihnen bestimmten Behörden oder Beauftragten befugt, für ihren Zuständigkeitsbereich Maßnahmen im Sinne des Artikels 115f Abs. 1 zu treffen.

(2) Maßnahmen nach Absatz 1 können durch die Bundesregierung, im Verhältnis zu Landesbehörden und nachgeordneten Bundesbehörden auch durch die Ministerpräsidenten der Länder, jederzeit aufgehoben werden.

Artikel 115k

(1) Für die Dauer ihrer Anwendbarkeit setzen Gesetze nach den Artikeln 115c, 115e und 115g und Rechtsverordnungen, die auf Grund solcher Gesetze ergehen, entgegenstehendes Recht außer Anwendung. Dies gilt nicht gegenüber früherem Recht, das auf Grund der Artikel 115c, 115e und 115g erlassen worden ist.

(2) Gesetze, die der Gemeinsame Ausschuß beschlossen hat, und Rechtsverordnungen, die auf Grund solcher Gesetze ergangen sind, treten spätestens sechs Monate nach Beendigung des Verteidigungsfalles außer Kraft.

(3) Gesetze, die von den Artikeln 91a, 91b, 104a, 106 und 107 abweichende Regelungen enthalten, gelten längstens bis zum Ende des zweiten Rechnungsjahres, das auf die Beendigung des Verteidigungsfalles folgt. Sie können nach Beendigung des Verteidigungsfalles durch Bundesgesetz mit Zustimmung des Bundesrates geändert werden, um zu der Regelung gemäß den Abschnitten VIIIa und X überzuleiten.

Artikel 115l

(1) Der Bundestag kann jederzeit mit Zustimmung des Bundesrates Gesetze des Gemeinsamen Ausschusses aufheben. Der Bundesrat kann verlangen, daß der Bundestag hierüber beschließt. Sonstige zur Abwehr der Gefahr getroffene Maßnahmen des Gemeinsamen Ausschusses oder der Bundesregierung sind aufzuheben, wenn der Bundestag und der Bundesrat es beschließen.

(2) Der Bundestag kann mit Zustimmung des Bundesrates jederzeit durch einen vom Bundespräsidenten zu verkündenden Beschluß den Verteidigungsfall für beendet erklären. Der Bundesrat kann verlangen, daß der Bundestag hierüber beschließt. Der Verteidigungsfall ist unverzüglich für beendet zu erklären, wenn die Voraussetzungen für seine Feststellung nicht mehr gegeben sind.

(3) Über den Friedensschluß wird durch Bundesgesetz entschieden.

B. SCHWEIZ

Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (Fassung vom 1. Jänner 2016; Auszug)

Art. 36 Einschränkungen von Grundrechten

1 Einschränkungen von Grundrechten bedürfen einer gesetzlichen Grundlage. Schwerwiegende Einschränkungen müssen im Gesetz selbst vorgesehen sein. Ausgenommen sind Fälle ernster, unmittelbarer und nicht anders abwendbarer Gefahr.

2 Einschränkungen von Grundrechten müssen durch ein öffentliches Interesse oder durch den Schutz von Grundrechten Dritter gerechtfertigt sein.

3 Einschränkungen von Grundrechten müssen verhältnismässig sein.

4 Der Kerngehalt der Grundrechte ist unantastbar.

Art. 165 Gesetzgebung bei Dringlichkeit

1 Ein Bundesgesetz, dessen Inkrafttreten keinen Aufschub duldet, kann von der Mehrheit der Mitglieder jedes Rates dringlich erklärt und sofort in Kraft gesetzt werden. Es ist zu befristen.

2 Wird zu einem dringlich erklärten Bundesgesetz die Volksabstimmung verlangt, so tritt dieses ein Jahr nach Annahme durch die Bundesversammlung ausser Kraft, wenn es nicht innerhalb dieser Frist vom Volk angenommen wird.

3 Ein dringlich erklärtes Bundesgesetz, das keine Verfassungsgrundlage hat, tritt ein Jahr nach Annahme durch die Bundesversammlung ausser Kraft, wenn es nicht innerhalb dieser Frist von Volk und Ständen angenommen wird. Es ist zu befristen.

4 Ein dringlich erklärtes Bundesgesetz, das in der Abstimmung nicht angenommen wird, kann nicht erneuert werden.

Art. 173 Weitere Aufgaben und Befugnisse

1 Die Bundesversammlung hat zudem folgende Aufgaben und Befugnisse:

- a. Sie trifft Massnahmen zur Wahrung der äusseren Sicherheit, der Unabhängigkeit und der Neutralität der Schweiz.
- b. Sie trifft Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit.
- c. Wenn ausserordentliche Umstände es erfordern, kann sie zur Erfüllung der Aufgaben nach den Buchstaben a und b Verordnungen oder einfache Bundesbeschlüsse erlassen.
- d. Sie ordnet den Aktivdienst an und bietet dafür die Armee oder Teile davon auf.
- e. Sie trifft Massnahmen zur Durchsetzung des Bundesrechts.
- f. Sie befindet über die Gültigkeit zu Stande gekommener Volksinitiativen.

- g. Sie wirkt bei den wichtigen Planungen der Staatstätigkeit mit.
- h. Sie entscheidet über Einzelakte, soweit ein Bundesgesetz dies ausdrücklich vorsieht.
- i. Sie entscheidet Zuständigkeitskonflikte zwischen den obersten Bundesbehörden.
- j. Sie spricht Begnadigungen aus und entscheidet über Amnestie.

2 Die Bundesversammlung behandelt ausserdem Geschäfte, die in die Zuständigkeit des Bundes fallen und keiner anderen Behörde zugewiesen sind.

3 Das Gesetz kann der Bundesversammlung weitere Aufgaben und Befugnisse übertragen.

Art. 185 Äussere und innere Sicherheit

1 Der Bundesrat trifft Massnahmen zur Wahrung der äusseren Sicherheit, der Unabhängigkeit und der Neutralität der Schweiz.

2 Er trifft Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit.

3 Er kann, unmittelbar gestützt auf diesen Artikel, Verordnungen und Verfügungen erlassen, um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen. Solche Verordnungen sind zu befristen.

4 In dringlichen Fällen kann er Truppen aufbieten. Bietet er mehr als 4000 Angehörige der Armee für den Aktivdienst auf oder dauert dieser Einsatz voraussichtlich länger als drei Wochen, so ist unverzüglich die Bundesversammlung einzuberufen.

C. FRANKREICH

a) *Loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence (Version consolidée au 05 octobre 2016)*⁹¹⁰

TITRE Ier

Article 1

[Modifié par LOI n°2011-525 du 17 mai 2011 - art. 176 (V)]

L'état d'urgence peut être déclaré sur tout ou partie du territoire métropolitain, des départements d'outre-mer, des collectivités d'outre-mer régies par l'article 74 de la Constitution et en Nouvelle-Calédonie, soit en cas de péril imminent résultant d'atteintes graves à l'ordre public, soit en cas d'événements présentant, par leur nature et leur gravité, le caractère de calamité publique.

⁹¹⁰ Vom Auftraggeber zur Verfügung gestellt und nachträglich aktualisiert.

Article 2

[Modifié par Ordonnance 60-372 1960-04-15 art. 1 JORF 17 avril 1960]

L'état d'urgence est déclaré par décret en Conseil des ministres. Ce décret détermine la ou les circonscriptions territoriales à l'intérieur desquelles il entre en vigueur.

Dans la limite de ces circonscriptions, les zones où l'état d'urgence recevra application seront fixées par décret.

La prorogation de l'état d'urgence au-delà de douze jours ne peut être autorisée que par la loi.

Article 3

[Modifié par Ordonnance 60-372 1960-04-15 art. 1 JORF 17 avril 1960]

La loi autorisant la prorogation au-delà de douze jours de l'état d'urgence fixe sa durée définitive.

Article 4

[Modifié par Ordonnance 60-372 1960-04-15 art. 1 JORF 17 avril 1960]

La loi portant prorogation de l'état d'urgence est caduque à l'issue d'un délai de quinze jours francs suivant la date de démission du Gouvernement ou de dissolution de l'Assemblée nationale.

Article 4-1

[Modifié par LOI n°2016-987 du 21 juillet 2016 - art. 2]

L'Assemblée nationale et le Sénat sont informés sans délai des mesures prises par le Gouvernement pendant l'état d'urgence. Les autorités administratives leur transmettent sans délai copie de tous les actes qu'elles prennent en application de la présente loi. L'Assemblée nationale et le Sénat peuvent requérir toute information complémentaire dans le cadre du contrôle et de l'évaluation de ces mesures.

Article 5

La déclaration de l'état d'urgence donne pouvoir au préfet dont le département se trouve en tout ou partie compris dans une circonscription prévue à l'article 2 :

1° D'interdire la circulation des personnes ou des véhicules dans les lieux et aux heures fixés par arrêté ;

2° D'instituer, par arrêté, des zones de protection ou de sécurité où le séjour des personnes est réglementé ;

3° D'interdire le séjour dans tout ou partie du département à toute personne cherchant à entraver, de quelque manière que ce soit, l'action des pouvoirs publics.

Article 6

[Modifié par LOI n° 2015-1501 du 20 novembre 2015 - art. 4]

Le ministre de l'intérieur peut prononcer l'assignation à résidence, dans le lieu qu'il fixe, de toute personne résidant dans la zone fixée par le décret mentionné à l'article 2 et à l'égard de laquelle il existe des raisons sérieuses de penser que son comportement constitue une menace pour la sécurité et l'ordre publics dans les circonscriptions territoriales mentionnées au même article 2. Le ministre de l'intérieur peut la faire conduire sur le lieu de l'assignation à résidence par les services de police ou les unités de gendarmerie.

La personne mentionnée au premier alinéa du présent article peut également être astreinte à demeurer dans le lieu d'habitation déterminé par le ministre de l'intérieur, pendant la plage horaire qu'il fixe, dans la limite de douze heures par vingt-quatre heures.

L'assignation à résidence doit permettre à ceux qui en sont l'objet de résider dans une agglomération ou à proximité immédiate d'une agglomération.

En aucun cas, l'assignation à résidence ne pourra avoir pour effet la création de camps où seraient détenues les personnes mentionnées au premier alinéa.

L'autorité administrative devra prendre toutes dispositions pour assurer la subsistance des personnes astreintes à résidence ainsi que celle de leur famille.

Le ministre de l'intérieur peut prescrire à la personne assignée à résidence :

1° L'obligation de se présenter périodiquement aux services de police ou aux unités de gendarmerie, selon une fréquence qu'il détermine dans la limite de trois présentations par jour, en précisant si cette obligation s'applique y compris les dimanches et jours fériés ou chômés ;

2° La remise à ces services de son passeport ou de tout document justificatif de son identité. Il lui est délivré en échange un récépissé, valant justification de son identité en application de l'article 1er de la loi n° 2012-410 du 27 mars 2012 relative à la protection de l'identité, sur lequel sont mentionnées la date de retenue et les modalités de restitution du document retenu.

La personne astreinte à résider dans le lieu qui lui est fixé en application du premier alinéa du présent article peut se voir interdire par le ministre de l'intérieur de se trouver en relation, directement ou indirectement, avec certaines personnes, nommément désignées, dont il existe des raisons sérieuses de penser que leur comportement constitue une menace pour la sécurité et l'ordre publics. Cette interdiction est levée dès qu'elle n'est plus nécessaire.

Lorsque la personne assignée à résidence a été condamnée à une peine privative de liberté pour un crime qualifié d'acte de terrorisme ou pour un délit recevant la même qualification puni de dix ans d'emprisonnement et a fini l'exécution de sa peine depuis moins de huit ans, le ministre de l'intérieur peut également ordonner qu'elle soit placée sous surveillance électronique mobile. Ce placement est prononcé après accord de la personne concernée, recueilli par écrit. La personne concernée est astreinte, pendant toute la durée du placement, au port d'un dispositif technique permettant à tout moment de déterminer à distance sa localisation sur l'ensemble du territoire national. Elle ne peut être astreinte ni à l'obligation de se présenter périodiquement aux services de police et de gendarmerie, ni à l'obligation de demeurer dans le lieu d'habitation mentionné au deuxième alinéa. Le ministre de l'intérieur peut à tout moment

mettre fin au placement sous surveillance électronique mobile, notamment en cas de manquement de la personne placée aux prescriptions liées à son assignation à résidence ou à son placement ou en cas de dysfonctionnement technique du dispositif de localisation à distance.

Article 6-1

[Créé par LOI n° 2015-1501 du 20 novembre 2015 - art. 4]

Sans préjudice de l'application de l'article L. 212-1 du code de la sécurité intérieure, sont dissous par décret en conseil des ministres les associations ou groupements de fait qui participent à la commission d'actes portant une atteinte grave à l'ordre public ou dont les activités facilitent cette commission ou y incitent.

Le maintien ou la reconstitution d'une association ou d'un groupement dissous en application du présent article ou l'organisation de ce maintien ou de cette reconstitution sont réprimés dans les conditions prévues aux articles 431-15 et 431-17 à 431-21 du code pénal.

Par dérogation à l'article 14 de la présente loi, les mesures prises sur le fondement du présent article ne cessent pas de produire leurs effets à la fin de l'état d'urgence.

Pour la prévention des actions tendant au maintien ou à la reconstitution des associations ou groupements dissous en application du présent article, les services spécialisés de renseignement mentionnés à l'article L. 811-2 du code de la sécurité intérieure et les services désignés par le décret en Conseil d'Etat prévu à l'article L. 811-4 du même code peuvent recourir aux techniques de renseignement dans les conditions prévues au livre VIII dudit code.

Article 7 (abrogé)

[Modifié par LOI n°2013-403 du 17 mai 2013 - art. 1 (V)]

[Abrogé par LOI n° 2015-1501 du 20 novembre 2015 - art. 4]

Article 8

[Modifié par LOI n°2016-987 du 21 juillet 2016 - art. 3]

Le ministre de l'intérieur, pour l'ensemble du territoire où est institué l'état d'urgence, et le préfet, dans le département, peuvent ordonner la fermeture provisoire des salles de spectacles, débits de boissons et lieux de réunion de toute nature, en particulier des lieux de culte au sein desquels sont tenus des propos constituant une provocation à la haine ou à la violence ou une provocation à la commission d'actes de terrorisme ou faisant l'apologie de tels actes, dans les zones déterminées par le décret prévu à l'article 2.

Peuvent être également interdites, à titre général ou particulier, les réunions de nature à provoquer ou à entretenir le désordre.

Les cortèges, défilés et rassemblements de personnes sur la voie publique peuvent être interdits dès lors que l'autorité administrative justifie ne pas être en mesure d'en assurer la sécurité compte tenu des moyens dont elle dispose.

Article 8-1

[Créé par LOI n°2016-987 du 21 juillet 2016 - art. 4]

Dans les zones mentionnées à l'article 2 de la présente loi, le préfet peut autoriser, par décision motivée, les agents mentionnés aux 2° à 4° de l'article 16 du code de procédure pénale et, sous leur responsabilité, ceux mentionnés à l'article 20 et aux 1°, 1° bis et 1° ter de l'article 21 du même code à procéder aux contrôles d'identité prévus au huitième alinéa de l'article 78-2 dudit code, à l'inspection visuelle et à la fouille des bagages ainsi qu'à la visite des véhicules circulant, arrêtés ou stationnant sur la voie publique ou dans des lieux accessibles au public.

La décision du préfet désigne les lieux concernés, qui doivent être précisément définis, ainsi que la durée de l'autorisation, qui ne peut excéder vingt-quatre heures.

Les trois derniers alinéas du II et les deux derniers alinéas du III de l'article 78-2-2 du même code sont applicables aux opérations conduites en application du présent article.

La décision du préfet mentionnée au premier alinéa du présent article est transmise sans délai au procureur de la République.

Article 9

[Modifié par LOI n° 2015-1501 du 20 novembre 2015 - art. 4]

Les autorités administratives désignées à l'article 8 peuvent ordonner la remise des armes et des munitions, détenues ou acquises légalement, relevant des catégories A à C, ainsi que celles soumises à enregistrement relevant de la catégorie D, définies à l'article L. 311-2 du code de la sécurité intérieure. Le représentant de l'Etat dans le département peut aussi, pour des motifs d'ordre public, prendre une décision individuelle de remise d'armes.

Les armes remises en application du premier alinéa du présent article donnent lieu à la délivrance d'un récépissé. Elles sont rendues à leur propriétaire en l'état où elles étaient lors de leur dépôt.

Article 10

[Modifié par LOI n° 2015-1501 du 20 novembre 2015 - art. 4]

La déclaration de l'état d'urgence s'ajoute aux cas prévus à l'article L. 1111-2 du code de la défense pour la mise à exécution des réquisitions dans les conditions prévues au livre II de la deuxième partie du même code.

Article 11

[Modifié par LOI n°2016-987 du 21 juillet 2016 - art. 5]

I. - Le décret déclarant ou la loi prorogeant l'état d'urgence peut, par une disposition expresse, conférer aux autorités administratives mentionnées à l'article 8 le pouvoir d'ordonner des perquisitions en tout lieu, y compris un domicile, de jour et de nuit, sauf dans un lieu affecté à l'exercice d'un mandat parlementaire ou à l'activité professionnelle des avocats, des magistrats

ou des journalistes, lorsqu'il existe des raisons sérieuses de penser que ce lieu est fréquenté par une personne dont le comportement constitue une menace pour la sécurité et l'ordre publics.

La décision ordonnant une perquisition précise le lieu et le moment de la perquisition. Le procureur de la République territorialement compétent est informé sans délai de cette décision. La perquisition est conduite en présence d'un officier de police judiciaire territorialement compétent. Elle ne peut se dérouler qu'en présence de l'occupant ou, à défaut, de son représentant ou de deux témoins.

Lorsqu'une perquisition révèle qu'un autre lieu répond aux conditions fixées au premier alinéa du présent I, l'autorité administrative peut en autoriser par tout moyen la perquisition. Cette autorisation est régularisée en la forme dans les meilleurs délais. Le procureur de la République en est informé sans délai.

Il peut être accédé, par un système informatique ou un équipement terminal présent sur les lieux où se déroule la perquisition, à des données stockées dans ledit système ou équipement ou dans un autre système informatique ou équipement terminal, dès lors que ces données sont accessibles à partir du système initial ou disponibles pour le système initial.

Si la perquisition révèle l'existence d'éléments, notamment informatiques, relatifs à la menace que constitue pour la sécurité et l'ordre publics le comportement de la personne concernée, les données contenues dans tout système informatique ou équipement terminal présent sur les lieux de la perquisition peuvent être saisies soit par leur copie, soit par la saisie de leur support lorsque la copie ne peut être réalisée ou achevée pendant le temps de la perquisition.

La copie des données ou la saisie des systèmes informatiques ou des équipements terminaux est réalisée en présence de l'officier de police judiciaire. L'agent sous la responsabilité duquel est conduite la perquisition rédige un procès-verbal de saisie qui en indique les motifs et dresse l'inventaire des matériels saisis. Une copie de ce procès-verbal est remise aux personnes mentionnées au deuxième alinéa du présent I. Les données et les supports saisis sont conservés sous la responsabilité du chef du service ayant procédé à la perquisition. A compter de la saisie, nul n'y a accès avant l'autorisation du juge.

L'autorité administrative demande, dès la fin de la perquisition, au juge des référés du tribunal administratif d'autoriser leur exploitation. Au vu des éléments révélés par la perquisition, le juge statue dans un délai de quarante-huit heures à compter de sa saisine sur la régularité de la saisie et sur la demande de l'autorité administrative. Sont exclus de l'autorisation les éléments dépourvus de tout lien avec la menace que constitue pour la sécurité et l'ordre publics le comportement de la personne concernée. En cas de refus du juge des référés, et sous réserve de l'appel mentionné au dixième alinéa du présent I, les données copiées sont détruites et les supports saisis sont restitués à leur propriétaire.

Pendant le temps strictement nécessaire à leur exploitation autorisée par le juge des référés, les données et les supports saisis sont conservés sous la responsabilité du chef du service ayant procédé à la perquisition et à la saisie. Les systèmes informatiques ou équipements terminaux sont restitués à leur propriétaire, le cas échéant après qu'il a été procédé à la copie des données

qu'ils contiennent, à l'issue d'un délai maximal de quinze jours à compter de la date de leur saisie ou de la date à laquelle le juge des référés, saisi dans ce délai, a autorisé l'exploitation des données qu'ils contiennent. A l'exception de celles qui caractérisent la menace que constitue pour la sécurité et l'ordre publics le comportement de la personne concernée, les données copiées sont détruites à l'expiration d'un délai maximal de trois mois à compter de la date de la perquisition ou de la date à laquelle le juge des référés, saisi dans ce délai, en a autorisé l'exploitation.

En cas de difficulté dans l'accès aux données contenues dans les supports saisis ou dans l'exploitation des données copiées, lorsque cela est nécessaire, les délais prévus au huitième alinéa du présent I peuvent être prorogés, pour la même durée, par le juge des référés saisi par l'autorité administrative au moins quarante-huit heures avant l'expiration de ces délais. Le juge des référés statue dans un délai de quarante-huit heures sur la demande de prorogation présentée par l'autorité administrative. Si l'exploitation ou l'examen des données et des supports saisis conduisent à la constatation d'une infraction, ces données et supports sont conservés selon les règles applicables en matière de procédure pénale.

Pour l'application du présent article, le juge des référés est celui du tribunal administratif dans le ressort duquel se trouve le lieu de la perquisition. Il statue dans les formes prévues au livre V du code de justice administrative, sous réserve du présent article. Ses décisions sont susceptibles d'appel devant le juge des référés du Conseil d'Etat dans un délai de quarante-huit heures à compter de leur notification. Le juge des référés du Conseil d'Etat statue dans le délai de quarante-huit heures. En cas d'appel, les données et les supports saisis demeurent conservés dans les conditions mentionnées au huitième alinéa du présent I.

La perquisition donne lieu à l'établissement d'un compte rendu communiqué sans délai au procureur de la République, auquel est jointe, le cas échéant, copie du procès-verbal de saisie. Une copie de l'ordre de perquisition est remise à la personne faisant l'objet d'une perquisition.

Lorsqu'une infraction est constatée, l'officier de police judiciaire en dresse procès-verbal, procède à toute saisie utile et en informe sans délai le procureur de la République.

Lorsqu'il existe des raisons sérieuses de penser que leur comportement constitue une menace pour la sécurité et l'ordre publics, les personnes présentes sur le lieu d'une perquisition administrative peuvent être retenues sur place par l'officier de police judiciaire pendant le temps strictement nécessaire au déroulement de la perquisition. Le procureur de la République en est informé dès le début de la retenue.

Les personnes faisant l'objet de cette retenue sont informées de leur droit de faire prévenir par l'officier de police judiciaire toute personne de leur choix ainsi que leur employeur. Si l'officier de police judiciaire estime, en raison des nécessités liées à la retenue, ne pas devoir faire droit à cette demande, il en réfère sans délai au procureur de la République qui décide, s'il y a lieu, d'y faire droit.

La retenue ne peut excéder quatre heures à compter du début de la perquisition et le procureur de la République peut y mettre fin à tout moment.

Lorsqu'il s'agit d'un mineur, la retenue fait l'objet d'un accord exprès du procureur de la République. Le mineur doit être assisté de son représentant légal, sauf impossibilité dûment justifiée.

L'officier de police judiciaire mentionne, dans un procès-verbal, les motifs qui justifient la retenue. Il précise le jour et l'heure à partir desquels la retenue a débuté, le jour et l'heure de la fin de la retenue et la durée de celle-ci.

Ce procès-verbal est présenté à la signature de l'intéressé. Si ce dernier refuse de le signer, mention est faite du refus et des motifs de celui-ci.

Le procès-verbal est transmis au procureur de la République, copie en ayant été remise à l'intéressé.

La durée de la retenue s'impute, s'il y a lieu, sur celle de la garde à vue.

Le présent I n'est applicable que dans les zones fixées par le décret prévu à l'article 2.

II. - Le ministre de l'intérieur peut prendre toute mesure pour assurer l'interruption de tout service de communication au public en ligne provoquant à la commission d'actes de terrorisme ou en faisant l'apologie.

NOTA : Dans sa décision n° 2016-536 QPC du 19 février 2016 (NOR : CSCX1605229S), le Conseil constitutionnel a déclaré contraires à la Constitution les dispositions de la seconde phrase du troisième alinéa du paragraphe I de l'article 11 de la loi du 3 avril 1955. La déclaration d'inconstitutionnalité prend effet à compter de la publication de la présente décision dans les conditions fixées par son considérant 16.

Article 12 (abrogé)

[Modifié par Loi 55-1080 1955-08-07 art. 1 JORF 14 août 1955]

[Modifié par Loi n°2000-516 du 15 juin 2000 - art. 83 JORF 16 juin 2000]

[Abrogé par LOI n° 2015-1501 du 20 novembre 2015 - art. 4]

Article 13

[Modifié par LOI n° 2015-1501 du 20 novembre 2015 - art. 4]

Les infractions aux articles 5, 8 et 9 sont punies de six mois d'emprisonnement et de 7 500 € d'amende.

Les infractions au premier alinéa de l'article 6 sont punies de trois ans d'emprisonnement et de 45 000 € d'amende.

Les infractions au deuxième et aux cinq derniers alinéas du même article 6 sont punies d'un an d'emprisonnement et de 15 000 € d'amende.

L'exécution d'office, par l'autorité administrative, des mesures prescrites peut être assurée nonobstant l'existence de ces dispositions pénales.

Article 14

[Modifié par LOI n° 2015-1501 du 20 novembre 2015 - art. 4]

Les mesures prises en application de la présente loi cessent d'avoir effet en même temps que prend fin l'état d'urgence.

Article 14-1

[Modifié par LOI n°2016-987 du 21 juillet 2016 - art. 6]

A l'exception des peines prévues à l'article 13, les mesures prises sur le fondement de la présente loi sont soumises au contrôle du juge administratif dans les conditions fixées par le code de justice administrative, notamment son livre V.

La condition d'urgence est présumée satisfaite pour le recours juridictionnel en référé formé contre une mesure d'assignation à résidence.

TITRE II

Article 15

[Modifié par LOI n°2016-987 du 21 juillet 2016 - art. 7]

La présente loi, dans sa rédaction résultant de la loi n° 2016-987 du 21 juillet 2016 prorogeant l'application de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence et portant mesures de renforcement de la lutte antiterroriste, est applicable sur l'ensemble du territoire de la République

Article 16 (abrogé)

[Abrogé par LOI n°2011-525 du 17 mai 2011 - art. 176 (V)]

Article 17

[Modifié par LOI n° 2015-1501 du 20 novembre 2015 - art. 6]

Pour l'application de la présente loi :

a) A Mayotte :

1° La référence au département est remplacée par la référence à Mayotte ;

2° La référence au préfet est remplacée par la référence au représentant de l'Etat à Mayotte ;

3° A l'article 5, les mots : " dont le département se trouve en tout ou partie compris dans une circonscription prévue à l'article 2 " sont remplacés par les mots : " lorsque Mayotte est compris en tout ou partie dans une circonscription prévue à l'article 2 " ;

b) A Saint-Barthélemy :

1° La référence au département est remplacée par la référence à Saint-Barthélemy ;

2° La référence au préfet est remplacée par la référence au représentant de l'Etat à Saint-Barthélemy ;

3° (abrogé)

4° A l'article 5, les mots : " dont le département se trouve en tout ou partie compris dans une circonscription prévue à l'article 2 " sont remplacés par les mots : " lorsque Saint-Barthélemy est compris en tout ou partie dans une circonscription prévue à l'article 2 " ;

c) A Saint-Martin :

1° La référence au département est remplacée par la référence à Saint-Martin ;

2° La référence au préfet est remplacée par la référence au représentant de l'Etat à Saint-Martin ;

3° (abrogé)

4° A l'article 5, les mots : " dont le département se trouve en tout ou partie compris dans une circonscription prévue à l'article 2 " sont remplacés par les mots : " lorsque Saint-Martin est compris en tout ou partie dans une circonscription prévue à l'article 2 " ;

d) A Saint-Pierre-et-Miquelon :

1° La référence au département est remplacée par la référence à Saint-Pierre-et-Miquelon ;

2° (abrogé)

3° A l'article 5, les mots : " au préfet dont le département se trouve en tout ou partie compris dans une circonscription prévue à l'article 2 " sont remplacés par les mots : " au préfet de Saint-Pierre-et-Miquelon, lorsque Saint-Pierre-et-Miquelon est compris en tout ou partie dans une circonscription prévue à l'article 2 " ;

e) Dans les îles Wallis et Futuna :

1° La référence au département est remplacée par la référence aux îles Wallis et Futuna ;

2° La référence au préfet est remplacée par la référence à l'administrateur supérieur des îles Wallis et Futuna;

3° (abrogé)

4° A l'article 5, les mots: " dont le département se trouve en tout ou partie compris dans une circonscription prévue à l'article 2 " sont remplacés par les mots : " lorsque les îles Wallis et Futuna sont comprises en tout ou partie dans une circonscription prévue à l'article 2 " ;

f) En Polynésie française:

1° La référence au département est remplacée par la référence à la Polynésie française;

2° La référence au préfet est remplacée par la référence au haut-commissaire de la République en Polynésie française;

3° (abrogé)

4° A l'article 5, les mots : " dont le département se trouve en tout ou partie compris dans une circonscription prévue à l'article 2 " sont remplacés par les mots : " lorsque la Polynésie française est comprise en tout ou partie dans une circonscription prévue à l'article 2 " ;

g) En Nouvelle-Calédonie :

1° La référence au département est remplacée par la référence à la Nouvelle-Calédonie ;

2° La référence au préfet est remplacée par la référence au haut-commissaire de la République en Nouvelle-Calédonie ;

3° (abrogé)

4° A l'article 5, les mots : " dont le département se trouve en tout ou partie compris dans une circonscription prévue à l'article 2 " sont remplacés par les mots : " lorsque la Nouvelle-Calédonie est comprise en tout ou partie dans une circonscription prévue à l'article 2 " .

**b) Notstandsgesetz Nr. 55-385 vom 03. April 1955⁹¹¹
(konsolidierte Fassung vom 05. Oktober 2016)**

TITEL I

Artikel 1

[abgeändert durch das Gesetz Nr. 2011-525 vom 17. Mai 2011 - Art. 176 (V)]

Bei unmittelbarer Gefahr durch schwere Bedrohung der öffentlichen Ordnung oder im Fall von Ereignissen, die aufgrund ihrer Art und ihrer Schwere eine die Öffentlichkeit betreffende Katastrophe darstellen, kann der Notstand über das gesamte oder Teile des Gebiets des französischen Mutterlands, der Überseedepartements, der überseeischen Gebietskörperschaften, die im Artikel 74 der Verfassung festgelegt sind, und Neukaledoniens verhängt werden.

Artikel 2

[abgeändert durch die Verordnung 60-372 1960-04-15 Art. 1 JORF 17. April 1960]

Der Notstand wird per Dekret vom *Conseil des ministres* [Ministerrat] erklärt. In diesem Dekret werden die Gebiete festgelegt, in denen er in Kraft tritt.

Per Dekret werden die Zonen innerhalb dieser Gebiete festgesetzt, in denen die Notstandsmaßnahmen Anwendung finden werden.

Die Verlängerung des Notstands über die Dauer von 12 Tage hinaus ist nur per Gesetz möglich.

Artikel 3

[abgeändert durch die Verordnung 60-372 1960-04-15 Art. 1 JORF 17. April 1960]

⁹¹¹ Diese Übersetzung wurde vom Auftraggeber zur Verfügung gestellt und der Bearbeitung in der Stellungnahme vereinbarungsgemäß zugrunde gelegt.

Mit dem Gesetz, das die Verlängerung des Notstands über die Dauer von 12 Tagen hinaus ermöglicht, wird die endgültige Dauer des Notstands festgelegt.

Artikel 4

[abgeändert durch die Verordnung 60-372 1960-04-15 Art. 1 JORF 17. April 1960]

Nach Ablauf einer Frist von vierzehn Tagen nach Rücktritt der Regierung oder Auflösung der Nationalversammlung verliert das Gesetz über die Verlängerung des Notstands seine Gültigkeit.

Artikel 4-1

[abgeändert durch das Gesetz Nr. 2016-987 vom 21. Juli 2016 - Art. 2]

Die Nationalversammlung und der Senat werden unverzüglich über die Maßnahmen informiert, die von der Regierung während des Notstands getroffen werden. Die Verwaltungsbehörden übermitteln ihnen umgehend eine Kopie aller Rechtsakte, die sie in Anwendung dieses Gesetzes erlassen. Die Nationalversammlung und der Senat können im Rahmen der Kontrolle und Bewertung dieser Maßnahmen ergänzende Informationen verlangen.

Artikel 5

Durch die Erklärung des Notstands wird der Präfekt, dessen Departement sich zur Gänze oder zum Teil in einem in Artikel 2 vorgesehenen Gebiet befindet, ermächtigt:

- 1° den Verkehr von Personen oder Fahrzeugen an Orten und zu Zeiten, die mittels Verordnung festgesetzt werden, zu untersagen;
- 2° mittels Verordnung Schutz- oder Sicherheitszonen einzurichten, in denen der Aufenthalt von Personen geregelt ist;
- 3° im gesamten Departement oder einem Teil davon jeder Person, die auf welche Weise auch immer die Maßnahmen der Regierung zu behindern sucht, den Aufenthalt zu untersagen.

Artikel 6

[abgeändert durch das Gesetz Nr. 2015-1501 vom 20. November 2015 - Art. 4]

Der Innenminister kann über jede Person an einem von ihm festgesetzten Ort Hausarrest verhängen, sofern sie in der in Artikel 2 des erwähnten Dekrets angeführten Zone wohnt und es ernsthafte Gründe für die Annahme gibt, dass ihr Verhalten eine Bedrohung für die öffentliche Sicherheit und Ordnung in den in diesem Artikel 2 angeführten Gebieten darstellt. Der Innenminister kann sie von der Polizei oder Gendarmerie an den Ort des Hausarrest bringen lassen.

Die in Absatz 1 dieses Artikels angeführte Person kann auch gezwungen werden, während eines vom Innenminister festgesetzten Zeitraums - bis zu 12 Stunden innerhalb von 24 Stunden - an dem von ihm bestimmten Wohnort zu wohnen.

Den vom Hausarrest betroffenen Personen muss es gestattet sein, in einem Ballungsraum oder in unmittelbarer Nähe eines Ballungsraums zu wohnen.

Der Hausarrest darf keineswegs zur Schaffung von Lagern führen, in denen die in Absatz 1 erwähnten Personen festgehalten werden.

Die Verwaltungsbehörde muss alle Maßnahmen treffen, um den Lebensunterhalt der unter Hausarrest stehenden Personen sowie deren Familie zu gewährleisten.

Der Innenminister kann der unter Hausarrest stehenden Person Folgendes vorschreiben:

1° Die Verpflichtung, sich in regelmäßigen und von ihm festgesetzten Abständen bei der Polizei oder Gendarmerie zu melden, bis zu drei Mal pro Tag, mit Angabe, ob diese Verpflichtung auch an Sonntagen, Feiertagen und arbeitsfreien Tagen gilt;

2° Die Abgabe ihres Reisepasses bzw. jeglichen Nachweises ihrer Identität bei diesen Dienststellen. Sie erhält im Gegenzug eine Empfangsbestätigung, die in Anwendung des Artikels 1 des Gesetzes Nr. 2012-410 vom 27. März 2012 über den Schutz der Identität als Nachweis ihrer Identität dient und auf der das Datum der Einbehaltung sowie die Modalitäten für die Rückgabe des einbehaltenen Dokuments angeführt sind.

Der Person, die gezwungen ist, an dem in Anwendung des Absatzes 1 dieses Artikels festgesetzten Ort zu wohnen, kann vom Innenminister eine direkte oder indirekte Verbindung zu bestimmten, namentlich angeführten Personen untersagt werden, bei denen ernsthafte Gründe zur Annahme bestehen, dass ihr Verhalten eine Bedrohung für die öffentliche Sicherheit und Ordnung darstellt. Dieses Verbot wird aufgehoben, sobald es nicht mehr nötig ist.

Wenn die unter Hausarrest stehende Person wegen eines als Terrorakt bezeichneten Verbrechens oder wegen einer als solche eingestuften und mit 10 Jahren Haft geahndeten Straftat zu einer Freiheitsstrafe verurteilt wurde, und das Ende der Strafverbüßung weniger als 8 Jahre zurückliegt, kann der Innenminister auch eine Überwachung mit elektronischer Fußfessel anordnen. Dies erfolgt mit schriftlichem Einverständnis der betroffenen Person. Die betroffene Person ist gezwungen, für die gesamte Dauer dieser Maßnahme ein technisches Gerät zu tragen, mit dem jederzeit aus der Ferne festgestellt werden kann, wo sie sich im Staatsgebiet aufhält. Ihr kann weder die Verpflichtung auferlegt werden, sich in regelmäßigen Abständen bei der Polizei oder Gendarmerie zu melden, noch an dem in Absatz 2 angeführten Wohnort zu wohnen. Der Innenminister kann die Überwachung mittels elektronischer Fußfessel jederzeit beenden, insbesondere wenn die betroffene Person gegen die Vorschriften in Zusammenhang mit ihrem Hausarrest verstößt bzw. wenn bei dem Gerät zur Standortbestimmung aus der Ferne eine technische Störung vorliegt.

Artikel 6-1

[geschaffen durch das Gesetz Nr. 2015-1501 vom 20. November 2015 - Art. 4]

Unbeschadet der Anwendung des Artikels L. 212-1 des *code de la sécurité intérieure* [Gesetz über die innere Sicherheit] werden die faktischen Vereinigungen oder Gruppierungen, die an der Begehung von Taten, welche die öffentliche Ordnung ernsthaft beeinträchtigen, beteiligt

sind, und deren Aktivitäten diese Begehung ermöglichen oder dazu anstiften, per Dekret des Ministerrats aufgelöst.

Die Aufrechterhaltung oder die Neubildung einer in Anwendung dieses Artikels aufgelösten Vereinigung oder Gruppierung bzw. die Vorbereitung dieser Aufrechterhaltung oder Neubildung werden gemäß Artikel 431-15 und 431-17 bis 431-21 des Strafgesetzbuches geahndet.

Abweichend von Artikel 14 dieses Gesetzes bleiben die auf Grundlage dieses Artikels getroffenen Maßnahmen nach Beendigung des Notstands wirksam.

Um Handlungen zur Aufrechterhaltung oder Neubildung von in Anwendung dieses Artikels aufgelösten Vereinigungen oder Gruppierungen vorzubeugen, können die in Artikel L. 811-2 des *code de la sécurité intérieure* [Gesetz über die innere Sicherheit] angeführten Sondernachrichtendienste und die Dienststellen, die in dem in Artikel L. 811-4 desselben Gesetzes vorgesehenen Dekrets des Ministerrats angeführt sind, unter den in Buch VIII dieses Gesetzes vorgesehenen Bedingungen auf die Nachrichtentechniken zurückgreifen.

Artikel 7 (aufgehoben)

[abgeändert durch das Gesetz Nr. 2013-403 vom 17. Mai 2013 - Art. 1 (V)]

[aufgehoben durch das Gesetz Nr. 2015-1501 vom 20. November 2015 - Art. 4]

Artikel 8

[abgeändert durch das Gesetz Nr. 2016-987 vom 21. Juli 2016 - Art. 3]

Der Innenminister kann für das gesamte Gebiet, in dem der Notstand gilt, in den Zonen, die in dem in Artikel 2 vorgesehenen Dekret festgelegt sind, die vorläufige Schließung von Veranstaltungssälen, Schankbetrieben und anderen Versammlungsorten aller Art anordnen, insbesondere religiöser Stätten, an denen zum Hass, zur Gewalt oder zur Begehung von Terrorakten aufgerufen wird bzw. solche Taten verherrlicht werden. Der Präfekt kann dies für das Département verfügen.

Es können auch im Allgemeinen oder im Besonderen Versammlungen untersagt werden, die Unruhe hervorrufen oder anhaltende Unruhe verursachen.

Festzüge, Umzüge und Versammlungen von Personen auf öffentlicher Straße können untersagt werden, sofern die Verwaltungsbehörde nachweislich begründet, dass sie nicht in der Lage ist, die Sicherheit mit den ihr zur Verfügung stehenden Mitteln zu gewährleisten.

Artikel 8-1

[geschaffen durch das Gesetz Nr. 2016-987 vom 21. Juli 2016 - Art. 4]

In den in Artikel 2 dieses Gesetzes angeführten Zonen kann der Präfekt mit einem begründeten Beschluss die in den Punkten 2° bis 4° des Artikels 16 der StPO angeführten Polizei- und Gendarmiebeamten sowie die unter ihrer Verantwortung stehenden und in Artikel 20 sowie in den Punkten 1°, 1°bis und 1°ter des Artikels 21 desselben Gesetzes angeführten Polizei- und Gendarmiebeamten ermächtigen, Identitätskontrollen durchzuführen, die im 8. Absatz des

Artikels 78-2 der StPO vorgesehen sind, sowie die visuelle Inspizierung und Durchsuchung von Gepäckstücken und die Kontrolle von Fahrzeugen, die auf öffentlicher Straße oder an der Öffentlichkeit zugänglichen Orten unterwegs sind, angehalten wurden oder abgestellt sind.

Im Beschluss des Präfekten werden die betroffenen Orte angeführt, die genau festzulegen sind, sowie die Dauer der Genehmigung, die nicht über 24 Stunden hinausgehen darf.

Die letzten drei Absätze des Punktes II und die beiden letzten Absätze des Punktes III des Artikels 78-2-2 der StPO sind auf die Operationen anzuwenden, die in Anwendung dieses Artikels durchgeführt werden.

Der in Absatz 1 dieses Artikels angeführte Beschluss des Präfekten wird dem Staatsanwalt unverzüglich übermittelt.

Artikel 9

[abgeändert durch das Gesetz Nr. 2015-1501 vom 20. November 2015 - Art. 4]

Die in Artikel 8 angeführten Verwaltungsbehörden können die Abgabe von Waffen und Munition anordnen, die legal besessen und erworben wurden und zu den Kategorien A bis C gehören, sowie jene der Kategorie D, die meldepflichtig sind und in Art. L. 311-2 des *code de la sécurité intérieure* [Gesetz über die innere Sicherheit] festgelegt sind. Aus Gründen der öffentlichen Ordnung kann der Vertreter des Staats im Departement eine Einzelentscheidung über die Waffenabgabe treffen.

Für die in Anwendung des 1. Absatzes dieses Artikels abgegebenen Waffen wird eine Empfangsbestätigung ausgestellt. Sie werden ihren Eigentümern in dem Zustand zurückgegeben, in dem sie abgegeben wurden.

Artikel 10

[abgeändert durch das Gesetz Nr. 2015-1501 vom 20. November 2015 - Art. 4]

Die Erklärung des Notstands kommt zu jenen Fällen hinzu, die in Artikel L. 1111-2 des *code de la défense* [Verteidigungsgesetz] für die Durchführung von Beschlagnahmen unter den im Buch II des zweiten Teils desselben Gesetzes vorgesehenen Bedingungen festgesetzt sind.

Artikel 11

[abgeändert durch das Gesetz Nr. 2016-987 vom 21. Juli 2016 - Art. 5]

I. - Mit dem Notstandsdekret bzw. dem Gesetz zur Verlängerung des Notstands können die in Artikel 8 angeführten Verwaltungsbehörden mittels ausdrücklicher Bestimmung ermächtigt werden, an jedem Ort, einschließlich Wohnungen, bei Tag und bei Nacht Hausdurchsuchungen anzuordnen, wenn ernsthafte Gründe für die Annahme vorliegen, dass eine Person an diesem Ort verkehrt, deren Verhalten eine Bedrohung für die öffentliche Sicherheit und Ordnung darstellt. Davon ausgenommen sind Orte, die für die Ausübung eines parlamentarischen Mandats oder die Tätigkeit von Rechtsanwälten, Richtern und Journalisten bestimmt sind.

In der Entscheidung, mit der eine Hausdurchsuchung angeordnet wird, wird der Ort und Zeitpunkt der Hausdurchsuchung genau angegeben. Der örtlich zuständige Staatsanwalt wird unverzüglich über diese Entscheidung informiert. Die Hausdurchsuchung erfolgt in Anwesenheit eines örtlich zuständigen Kriminalbeamten. Sie kann nur in Anwesenheit des Bewohners oder notfalls seines Vertreters oder zweier Zeugen durchgeführt werden.

Wenn sich bei einer Hausdurchsuchung herausstellt, dass ein anderer Ort die Voraussetzungen erfüllt, die in Punkt I festgelegt sind, kann die Verwaltungsbehörde dessen Durchsuchung mit jedem Mittel genehmigen. Diese Genehmigung wird ehestmöglich in vorgeschriebener Form geregelt. Der Staatsanwalt wird unverzüglich informiert.

Mit einem am Ort der Hausdurchsuchung vorhanden Computersystem oder Endgerät, kann auf Daten zugegriffen werden, die in diesem System bzw. Gerät oder in einem anderen Computersystem oder Endgerät gespeichert sind, wenn diese Daten vom ursprünglichen System aus zugänglich bzw. für das ursprüngliche System verfügbar sind.

Sollte bei der Durchsuchung Material, insbesondere Computermaterial, über die Bedrohung, die das Verhalten der betroffenen Person für die öffentliche Sicherheit und Ordnung darstellt, gefunden werden, können die Daten, die sich in jedem Computersystem oder Endgerät am Ort der Durchsuchung befinden, sichergestellt werden, entweder durch Kopieren oder durch Sicherstellung des Datenträgers, wenn das Kopieren während der Dauer der Hausdurchsuchung nicht durchgeführt oder abgeschlossen werden kann.

Das Kopieren der Daten bzw. die Sicherstellung der Computersysteme oder Endgeräte erfolgt in Anwesenheit des Kriminalbeamten. Der Beamte, in dessen Verantwortung die Hausdurchsuchung durchgeführt wird, verfasst ein Sicherstellungsprotokoll, in dem die Gründe dafür angeführt sind, und erstellt eine Liste des sichergestellten Materials. Eine Kopie dieses Protokolls wird den im zweiten Absatz des Punktes I. angeführten Personen übergeben. Für die Aufbewahrung der sichergestellten Daten und Datenträger ist der Leiter jener Dienststelle verantwortlich, die die Hausdurchsuchung durchgeführt hat. Ab dem Zeitpunkt der Sicherstellung hat vor Genehmigung des Richters niemand Zugriff darauf.

Nach Ende der Hausdurchsuchung beantragt die Verwaltungsbehörde beim Richter für einstweilige Verfügungen die Genehmigung zur deren Auswertung. Angesichts des bei der Hausdurchsuchung gefundenen Materials entscheidet der Richter innerhalb von 48 Stunden ab seiner Anrufung über die Ordnungsmäßigkeit der Sicherstellung und den Antrag der Verwaltungsbehörde. Material, das keinen Bezug zu der Bedrohung hat, die das Verhalten der betroffenen Person für die öffentliche Sicherheit und Ordnung darstellt, ist von der Genehmigung ausgeschlossen. Sollte der Richter für einstweilige Verfügungen den Antrag ablehnen und vorbehaltlich des in Absatz 10 des Punktes I angeführten Einspruchs, werden die kopierten Daten vernichtet und die sichergestellten Datenträger ihrem Eigentümer zurückgegeben.

Für die unbedingt notwendige Dauer der Auswertung, die vom Richter für einstweilige Verfügungen genehmigte wurde, ist der Leiter jener Dienststelle, die die Hausdurchsuchung und Sicherstellung durchgeführt hat, für die Aufbewahrung der sichergestellten Daten und Träger

verantwortlich. Nach einer Frist von maximal 14 Tagen ab dem Datum der Sicherstellung oder dem Datum, an dem der Richter für einstweilige Verfügungen, der innerhalb dieser Frist befasst wurde, die Auswertung der darauf vorhandenen Daten genehmigt hat, werden die Computersysteme oder Endgeräte ihrem Eigentümer zurückgegeben, gegebenenfalls nachdem die darauf vorhandenen Daten kopiert wurde. Nach Ablauf von maximal drei Monaten ab dem Datum der Hausdurchsuchung bzw. dem Datum, an dem der Richter für einstweilige Verfügungen, der innerhalb dieser Frist befasst wurde, die Auswertung der kopierten Daten genehmigt hat, werden diese vernichtet - mit Ausnahme jener, die die Bedrohung beschreiben, die die betroffene Person für die öffentliche Sicherheit und Ordnung darstellt.

Sollte es beim Zugang zu den Daten auf den sichergestellten Datenträgern oder bei der Auswertung der kopierten Daten Schwierigkeiten geben, können die im achten Absatz des Punktes I angeführten Fristen vom Richter für einstweilige Verfügungen, der von der Verwaltungsbehörde mindestens 24 Stunden vor Ablauf dieser Fristen befasst wurde, nötigenfalls um dieselbe Dauer verlängert werden. Der Richter für einstweilige Verfügungen entscheidet innerhalb von 48 Stunden über den von der Verwaltungsbehörde gestellten Antrag auf Verlängerung. Wenn die Auswertung bzw. Prüfung der sichergestellten Daten und Datenträger zur Feststellung einer Straftat führt, werden diese Daten und Datenträger nach den Vorschriften aufbewahrt, die in Strafsachen anzuwenden sind.

Zuständig für die Anwendung dieses Artikels ist der Richter für einstweilige Verfügungen jenes Verwaltungsgerichts in dessen Zuständigkeitsbereich sich der Ort der Hausdurchsuchung befindet. Vorbehaltlich dieses Artikels entscheidet er gemäß der in Buch V des *code de justice administrative* [Verwaltungsgerichtsgesetz] vorgesehenen Formen. Gegen diese Entscheidungen kann innerhalb von 48 Stunden ab deren Zustellung beim Richter für einstweilige Verfügungen des *Conseil d'Etat* [Staatsrat] Einspruch erhoben werden. Der Richter für einstweilige Verfügungen des *Conseil d'Etat* [Staatsrat] entscheidet innerhalb von 48 Stunden. Im Fall eines Einspruchs werden die sichergestellten Daten und Datenträger unter den in Absatz 8 des Punktes I angeführten Bedingungen aufbewahrt.

Über die Hausdurchsuchung wird ein Bericht erstellt, der dem Staatsanwalt sofort übermittelt wird, und dem gegebenenfalls eine Kopie des Sicherstellungsprotokolls beigelegt ist. Die Person, bei der eine Hausdurchsuchung durchgeführt wird, erhält eine Kopie des Durchsuchungsbefehls.

Wird eine Straftat festgestellt, verfasst der Kriminalbeamte eine Niederschrift, stellt alles Zweckdienliche sicher und informiert unverzüglich den Staatsanwalt darüber.

Wenn es ernsthafte Gründe für die Annahme gibt, dass das Verhalten der Personen, die am Ort einer verwaltungsbehördlichen Hausdurchsuchung anwesend sind, eine Bedrohung für die öffentliche Sicherheit und Ordnung darstellt, können sie für die unbedingt notwendige Dauer der Durchsuchung vom Kriminalbeamten an Ort und Stelle festgehalten werden. Sobald sie festgehalten werden, wird der Staatsanwalt darüber informiert.

Die festgehaltenen Personen werden über ihr Recht informiert, jede Person ihrer Wahl sowie ihren Arbeitgeber durch den Kriminalbeamten verständigen zu lassen. Sollte der Kriminalbeamte der Ansicht sein, dass er aufgrund der mit der Maßnahme des Festhaltens in Zusammenhang stehenden Erfordernisse diesem Ersuchen nicht stattgeben sollte, informiert er unverzüglich den Staatsanwalt, der darüber entscheidet, dass ihm gegebenenfalls stattgegeben wird.

Die Personen dürfen nicht länger als 4 Stunden ab Beginn der Hausdurchsuchung festgehalten werden. Der Staatsanwalt kann diese Maßnahme jederzeit beenden.

Wenn es sich um eine minderjährige Person handelt, ist für die Maßnahme des Festhaltens die ausdrückliche Zustimmung des Staatsanwalts erforderlich. Im Fall einer minderjährigen Person hat ihr gesetzlicher Vertreter anwesend zu sein. Sollte das nicht möglich ist, ist dies hinreichend zu begründen.

Der Kriminalbeamte führt die Rechtfertigungsgründe für das Festhalten in einer Niederschrift an. Er führt den Tag und die Uhrzeit an, an denen die Maßnahme des Festhaltens beginnt, den Tag und die Uhrzeit des Endes der Maßnahme sowie ihre Dauer.

Diese Niederschrift wird der betroffenen Person zur Unterschrift vorgelegt. Sollte sie die Unterschrift verweigern, werden die Weigerung und die Gründe dafür vermerkt.

Die Niederschrift wird an den Staatsanwalt weitergeleitet und eine Kopie der betroffenen Person gegeben.

Die Dauer des Festhaltens wird gegebenenfalls auf jene des Polizeigewahrsams angerechnet.

Der Punkt I findet nur in jenen Zonen Anwendung, die in dem in Artikel 2 vorgesehenen Dekret festgelegt sind.

II. - Der Innenminister kann jede Maßnahme treffen, um die Unterbrechung aller Dienste für Veröffentlichungen über das Internet, die zur Begehung von Terrorakten anstiften bzw. sie verherrlichen, sicherzustellen.

ANMERKUNG:

Mit seiner Entscheidung Nr. 2016-536 QPC vom 19. Februar 2016 (NOR : CSCX1605229S) erklärte der *Conseil constitutionnel* [franz. Verfassungsgericht] die Bestimmungen des zweiten Satzes des dritten Absatzes des Paragraphen I des Artikels 11 des Gesetzes vom 03. April 1955 für verfassungswidrig. Die Erklärung der Verfassungswidrigkeit wird mit der Veröffentlichung dieser Entscheidung unter den in seiner Erwägung 16 festgelegten Bedingungen wirksam.

Artikel 12 (aufgehoben)

[abgeändert durch das Gesetz Nr. 55-1080 1955-08-07 Art. 1 JORF (Amtsblatt der Französischen Republik) 14. August 1955]

[abgeändert durch das Gesetz Nr. 2000-516 vom 15. Juni 2000 - Art. 83 JORF (Amtsblatt der Französischen Republik) 16. Juni 2000]

[aufgehoben durch das Gesetz Nr. 2015-1501 vom 20. November 2015 - Art. 4]

Artikel 13

[abgeändert durch das Gesetz Nr. 2015-1501 vom 20. November 2015 - Art. 4]

Die in Artikel 5, 8 und 9 angeführten Straftaten werden mit sechs Monaten Haft und 7.500 € Geldstrafe geahndet.

Die im ersten Absatz des Artikels 6 angeführten Straftaten werden mit drei Jahren Haft und 45.000 € Geldstrafe geahndet.

Die im zweiten und den letzten fünf Absätzen des Artikels 6 angeführten Straftaten werden mit einem Jahr Haft und 15.000 € Geldstrafe geahndet.

Die Vollstreckung der vorgeschriebenen Maßnahmen von Amts wegen durch die Verwaltungsbehörde kann ungeachtet dieser bestehenden strafrechtlichen Bestimmungen sichergestellt werden.

Artikel 14

[abgeändert durch das Gesetz Nr. 2015-1501 vom 20. November 2015 - Art. 4]

Die in Anwendung dieses Gesetzes getroffenen Maßnahmen treten mit Ende des Notstands außer Kraft.

Artikel 14-1

[abgeändert durch das Gesetz Nr. 2016-987 vom 21. Juli 2016 - Art. 6]

Mit Ausnahme der in Artikel 13 vorgesehenen Strafen unterliegen die auf Grundlage dieses Gesetzes getroffenen Maßnahmen der Kontrolle des Verwaltungsrichters unter den im code de justice administrative (Verwaltungsgerichtsgesetz), insbesondere dem Buch V, festgelegten Bedingungen.

Die Dringlichkeitsvoraussetzung wird für das Rechtsmittel im beschleunigten Verfahren, das gegen eine Maßnahme des Hausarrests eingelegt wird, als erfüllt angesehen.

TITEL II

Artikel 15

[abgeändert durch das Gesetz Nr. 2016-987 vom 21. Juli 2016 - Art. 7]

Das vorliegende Gesetz in seiner Fassung, die sich aus dem Gesetz Nr. 2016-987 vom 21. Juli 2016 über die Verlängerung des Gesetzes Nr. 55-385 vom 3. April 1955 über den Notstand ergibt, und das Maßnahmen zur Bekämpfung des Terrorismus bringt, ist im gesamten Gebiet der Republik anzuwenden.

Artikel 16 (aufgehoben)

[aufgehoben durch das Gesetz Nr. 2011-525 vom 17. Mai 2011 - Art. 176 (V)]

Artikel 17

[abgeändert durch das Gesetz Nr. 2015-1501 vom 20. November 2015 - Art. 6]

Für die Anwendung dieses Gesetzes:

a) In Mayotte :

1° Der Verweis auf das Departement wird durch den Verweis auf Mayotte ersetzt;

2° Der Verweis auf den Präfekten wird durch den Verweis auf den Vertreter des Staates in Mayotte ersetzt;

3° In Artikel 5 werden die Wörter „dessen Departement sich zur Gänze oder zum Teil in einem in Artikel 2 vorgesehenen Gebiet befindet" durch die Wörter „wenn sich Mayotte zur Gänze oder zum Teil in einem in Artikel 2 vorgesehenen Gebiet befindet" ersetzt;

b) In Saint-Barthélemy:

1° Der Verweis auf das Departement wird durch den Verweis auf Saint-Barthélemy ersetzt;

2° Der Verweis auf den Präfekten wird durch den Verweis auf den Vertreter des Staates in Saint-Barthélemy ersetzt;

3° (aufgehoben)

4° In Artikel 5 werden die Wörter „dessen Departement sich zur Gänze oder zum Teil in einem in Artikel 2 vorgesehenen Gebiet befindet" durch die Wörter „wenn sich Saint-Barthélemy zur Gänze oder zum Teil in einem in Artikel 2 vorgesehenen Gebiet befindet" ersetzt;

c) In Saint-Martin:

1° Der Verweis auf das Departement wird durch den Verweis auf Saint-Martin ersetzt;

2° Der Verweis auf den Präfekten wird durch den Verweis auf den Vertreter des Staates in Saint-Martin ersetzt;

3° (aufgehoben)

4° In Artikel 5 werden die Wörter „dessen Departement sich zur Gänze oder zum Teil in einem in Artikel 2 vorgesehenen Gebiet befindet" durch die Wörter „wenn Saint-Martin sich zur Gänze oder zum Teil in einem in Artikel 2 vorgesehenen Gebiet befindet" ersetzt;

d) In Saint-Pierre-et-Miquelon:

1° Der Verweis auf das Departement wird durch den Verweis auf Saint-Pierre-et-Miquelon ersetzt;

2° (aufgehoben)

3° In Artikel 5 werden die Wörter „dem Präfekten, dessen Departement sich zur Gänze oder zum Teil in einem in Artikel 2 vorgesehenen Gebiet befindet" durch die Wörter „dem Präfekten von Saint-Pierre-et-Miquelon, wenn sich Saint-Pierre-et-Miquelon zur Gänze oder zum Teil in einem in Artikel 2 vorgesehenen Gebiet befindet" ersetzt;

e) Auf den Inseln Wallis und Futuna:

1° Der Verweis auf das Departement wird durch den Verweis auf die Inseln Wallis et Futuna ersetzt;

2° Der Verweis auf den Präfekten wird durch den Verweis auf den obersten Verwalter der Inseln Wallis et Futuna ersetzt;

3° (aufgehoben)

4° In Artikel 5 werden die Wörter „dessen Departement sich zur Gänze oder zum Teil in einem in Artikel 2 vorgesehenen Gebiet befindet" durch die Wörter „wenn sich die Inseln Wallis und Futuna zur Gänze oder zum Teil in einem in Artikel 2 vorgesehenen Gebiet befinden" ersetzt;

f) In Französisch-Polynesien:

1° Der Verweis auf das Departement wird durch den Verweis auf Französisch-Polynesien ersetzt;

2° Der Verweis auf den Präfekten wird durch den Verweis auf den Hochkommissar der Republik Französisch-Polynesien ersetzt;

3° (aufgehoben)

4° In Artikel 5 werden die Wörter „dessen Departement sich zur Gänze oder zum Teil in einem in Artikel 2 vorgesehenen Gebiet befindet" durch die Wörter „wenn sich Französisch-Polynesien zur Gänze oder zum Teil in einem in Artikel 2 vorgesehenen Gebiet befindet" ersetzt;

g) In Neukaledonien:

1° Der Verweis auf das Departement wird durch den Verweis auf Neukaledonien ersetzt;

2° Der Verweis auf den Präfekten wird durch den Verweis auf den Hochkommissar der Republik Neukaledonien ersetzt;

3° (aufgehoben)

4° In Artikel 5 werden die Wörter „dessen Departement sich zur Gänze oder zum Teil in einem in Artikel 2 vorgesehenen Gebiet befindet" durch die Wörter „wenn sich Neukaledonien zur Gänze oder zum Teil in einem in Artikel 2 vorgesehenen Gebiet befindet" ersetzt.

D. VEREINIGTES KÖNIGREICH von GROßBRITANNIEN und NORDIRLAND

a) *Civil Contingencies Act 2004*

(Fassung vom 18. November 2004; Auszug)⁹¹²

PART 2

EMERGENCY POWERS

⁹¹² Vom Auftraggeber zur Verfügung gestellt.

19 Meaning of “emergency”

(1) In this Part “emergency” means—

(a) an event or situation which threatens serious damage to human welfare in the United Kingdom or in a Part or region,

(b) an event or situation which threatens serious damage to the environment of the United Kingdom or of a Part or region, or

(c) war, or terrorism, which threatens serious damage to the security of the United Kingdom.

(2) For the purposes of subsection (1)(a) an event or situation threatens damage to human welfare only if it involves, causes or may cause—

(a) loss of human life,

(b) human illness or injury,

(c) homelessness,

(d) damage to property,

(e) disruption of a supply of money, food, water, energy or fuel,

(f) disruption of a system of communication,

(g) disruption of facilities for transport, or

(h) disruption of services relating to health.

(3) For the purposes of subsection (1)(b) an event or situation threatens damage to the environment only if it involves, causes or may cause—

(a) contamination of land, water or air with biological, chemical or radioactive matter, or

(b) disruption or destruction of plant life or animal life.

(4) The Secretary of State may by order amend subsection (2) so as to provide that in so far as an event or situation involves or causes disruption of a specified supply, system, facility or service—

(a) it is to be treated as threatening damage to human welfare, or

(b) it is no longer to be treated as threatening damage to human welfare.

(5) An order under subsection (4)—

(a) may make consequential amendment of this Part, and

(b) may not be made unless a draft has been laid before, and approved by resolution of, each House of Parliament.

(6) The event or situation mentioned in subsection (1) may occur or be inside or outside the United Kingdom.

20 Power to make emergency regulations

- (1) Her Majesty may by Order in Council make emergency regulations if satisfied that the conditions in section 21 are satisfied.
- (2) A senior Minister of the Crown may make emergency regulations if satisfied—
 - (a) that the conditions in section 21 are satisfied, and
 - (b) that it would not be possible, without serious delay, to arrange for an Order in Council under subsection (1).
- (3) In this Part “senior Minister of the Crown” means—
 - (a) the First Lord of the Treasury (the Prime Minister),
 - (b) any of Her Majesty’s Principal Secretaries of State, and
 - (c) the Commissioners of Her Majesty’s Treasury.
- (4) In this Part “serious delay” means a delay that might—
 - (a) cause serious damage, or
 - (b) seriously obstruct the prevention, control or mitigation of serious damage.
- (5) Regulations under this section must be prefaced by a statement by the person making the regulations—
 - (a) specifying the nature of the emergency in respect of which the regulations are made, and
 - (b) declaring that the person making the regulations—
 - (i) is satisfied that the conditions in section 21 are met,
 - (ii) is satisfied that the regulations contain only provision which is appropriate for the purpose of preventing, controlling or mitigating an aspect or effect of the emergency in respect of which the regulations are made,
 - (iii) is satisfied that the effect of the regulations is in due proportion to that aspect or effect of the emergency,
 - (iv) is satisfied that the regulations are compatible with the Convention rights (within the meaning of section 1 of the Human Rights Act 1998 (c. 42)), and
 - (v) in the case of regulations made under subsection (2), is satisfied as to the matter specified in subsection (2)(b).

21 Conditions for making emergency regulations

- (1) This section specifies the conditions mentioned in section 20.
- (2) The first condition is that an emergency has occurred, is occurring or is about to occur.

(3) The second condition is that it is necessary to make provision for the purpose of preventing, controlling or mitigating an aspect or effect of the emergency.

(4) The third condition is that the need for provision referred to in subsection (3) is urgent.

(5) For the purpose of subsection (3) provision which is the same as an enactment (“the existing legislation”) is necessary if, in particular—

(a) the existing legislation cannot be relied upon without the risk of serious delay,

(b) it is not possible without the risk of serious delay to ascertain whether the existing legislation can be relied upon, or

(c) the existing legislation might be insufficiently effective.

(6) For the purpose of subsection (3) provision which could be made under an enactment other than section 20 (“the existing legislation”) is necessary if, in particular—

(a) the provision cannot be made under the existing legislation without the risk of serious delay,

(b) it is not possible without the risk of serious delay to ascertain whether the provision can be made under the existing legislation, or

(c) the provision might be insufficiently effective if made under the existing legislation.

22 Scope of emergency regulations

(1) Emergency regulations may make any provision which the person making the regulations is satisfied is appropriate for the purpose of preventing, controlling or mitigating an aspect or effect of the emergency in respect of which the regulations are made.

(2) In particular, emergency regulations may make any provision which the person making the regulations is satisfied is appropriate for the purpose of—

(a) protecting human life, health or safety,

(b) treating human illness or injury,

(c) protecting or restoring property,

(d) protecting or restoring a supply of money, food, water, energy or fuel,

(e) protecting or restoring a system of communication,

(f) protecting or restoring facilities for transport,

(g) protecting or restoring the provision of services relating to health,

(h) protecting or restoring the activities of banks or other financial institutions,

(i) preventing, containing or reducing the contamination of land, water or air,

(j) preventing, reducing or mitigating the effects of disruption or destruction of plant life or animal life,

(k) protecting or restoring activities of Parliament, of the Scottish Parliament, of the Northern Ireland Assembly or of the National Assembly for Wales, or

(l) protecting or restoring the performance of public functions.

(3) Emergency regulations may make provision of any kind that could be made by Act of Parliament or by the exercise of the Royal Prerogative; in particular, regulations may—

(a) confer a function on a Minister of the Crown, on the Scottish Ministers, on the National Assembly for Wales, on a Northern Ireland department, on a coordinator appointed under section 24 or on any other specified person (and a function conferred may, in particular, be—

(i) a power, or duty, to exercise a discretion;

(ii) a power to give directions or orders, whether written or oral);

(b) provide for or enable the requisition or confiscation of property (with or without compensation);

(c) provide for or enable the destruction of property, animal life or plant life (with or without compensation);

(d) prohibit, or enable the prohibition of, movement to or from a specified place;

(e) require, or enable the requirement of, movement to or from a specified place;

(f) prohibit, or enable the prohibition of, assemblies of specified kinds, at specified places or at specified times;

(g) prohibit, or enable the prohibition of, travel at specified times;

(h) prohibit, or enable the prohibition of, other specified activities;

(i) create an offence of—

(i) failing to comply with a provision of the regulations;

(ii) failing to comply with a direction or order given or made under the regulations;

(iii) obstructing a person in the performance of a function under or by virtue of the regulations;

(j) disapply or modify an enactment or a provision made under or by virtue of an enactment;

(k) require a person or body to act in performance of a function (whether the function is conferred by the regulations or otherwise and whether or not the regulations also make provision for remuneration or compensation);

(l) enable the Defence Council to authorise the deployment of Her Majesty's armed forces;

(m) make provision (which may include conferring powers in relation to property) for facilitating any deployment of Her Majesty's armed forces;

(n) confer jurisdiction on a court or tribunal (which may include a tribunal established by the regulations);

(o) make provision which has effect in relation to, or to anything done in—

(i) an area of the territorial sea,

(ii) an area within British fishery limits, or

(iii) an area of the continental shelf;

(p) make provision which applies generally or only in specified circumstances or for a specified purpose;

(q) make different provision for different circumstances or purposes.

(4) In subsection (3) “specified” means specified by, or to be specified in accordance with, the regulations.

(5) A person making emergency regulations must have regard to the importance of ensuring that Parliament, the High Court and the Court of Session are able to conduct proceedings in connection with—

(a) the regulations, or

(b) action taken under the regulations.

23 Limitations of emergency regulations

(1) Emergency regulations may make provision only if and in so far as the person making the regulations is satisfied—

(a) that the provision is appropriate for the purpose of preventing, controlling or mitigating an aspect or effect of the emergency in respect of which the regulations are made, and

(b) that the effect of the provision is in due proportion to that aspect or effect of the emergency.

(2) Emergency regulations must specify the Parts of the United Kingdom or regions in relation to which the regulations have effect.

(3) Emergency regulations may not—

(a) require a person, or enable a person to be required, to provide military service, or

(b) prohibit or enable the prohibition of participation in, or any activity in connection with, a strike or other industrial action.

(4) Emergency regulations may not—

(a) create an offence other than one of the kind described in section 22(3)(i),

(b) create an offence other than one which is triable only before a magistrates’ court or, in Scotland, before a sheriff under summary procedure,

- (c) create an offence which is punishable—
 - (i) with imprisonment for a period exceeding three months, or
 - (ii) with a fine exceeding level 5 on the standard scale, or
- (d) alter procedure in relation to criminal proceedings.
- (5) Emergency regulations may not amend—
 - (a) this Part of this Act, or
 - (b) the Human Rights Act 1998 (c. 42).

24 Regional and Emergency Coordinators

- (1) Emergency regulations must require a senior Minister of the Crown to appoint—
 - (a) for each Part of the United Kingdom, other than England, in relation to which the regulations have effect, a person to be known as the Emergency Coordinator for that Part, and
 - (b) for each region in relation to which the regulations have effect, a person to be known as the Regional Nominated Coordinator for that region.
- (2) Provision made in accordance with subsection (1) may, in particular, include provision about the coordinator's—
 - (a) terms of appointment,
 - (b) conditions of service (including remuneration), and
 - (c) functions.
- (3) The principal purpose of the appointment shall be to facilitate coordination of activities under the emergency regulations (whether only in the Part or region for which the appointment is made or partly there and partly elsewhere).
- (4) In exercising his functions a coordinator shall—
 - (a) comply with a direction of a senior Minister of the Crown, and
 - (b) have regard to guidance issued by a senior Minister of the Crown.
- (5) A coordinator shall not be regarded as the servant or agent of the Crown or as enjoying any status, immunity or privilege of the Crown.

25 Establishment of tribunal

- (1) Emergency regulations which establish a tribunal may not be made unless a senior Minister of the Crown has consulted the Council on Tribunals.
- (2) But—
 - (a) a senior Minister of the Crown may disapply subsection (1) if necessary by reason of urgency,

(b) subsection (1) shall not apply where the Council on Tribunals have consented to the establishment of the Tribunal, and

(c) a failure to satisfy subsection (1) shall not affect the validity of regulations.

(3) Where the Council on Tribunals are consulted by a senior Minister of the Crown under subsection (1)—

(a) the Council shall make a report to the Minister, and

(b) the Minister shall not make the emergency regulations to which the consultation relates before receiving the Council's report.

(4) But—

(a) a senior Minister of the Crown may disapply subsection (3)(b) if necessary by reason of urgency, and

(b) a failure to comply with subsection (3)(b) shall not affect the validity of regulations.

(5) Where a senior Minister of the Crown receives a report under subsection (3)(a) he shall lay before Parliament as soon as is reasonably practicable after the making of the regulations to which the report relates—

(a) a copy of the report,

(b) a statement of the extent to which the regulations give effect to any recommendations in the report, and

(c) an explanation for any departure from recommendations in the report.

(6) Where a senior Minister of the Crown makes emergency regulations without consulting the Council on Tribunals (in reliance on subsection (2)(a))—

(a) he shall consult the Council about the regulations as soon as reasonably practicable after they are made,

(b) the Council shall make a report to the Minister, and

(c) subsection (5) shall apply (with any necessary modifications).

26 Duration

(1) Emergency regulations shall lapse—

(a) at the end of the period of 30 days beginning with the date on which they are made, or

(b) at such earlier time as may be specified in the regulations.

(2) Subsection (1)—

(a) shall not prevent the making of new regulations, and

(b) shall not affect anything done by virtue of the regulations before they lapse.

27 Parliamentary scrutiny

(1) Where emergency regulations are made—

(a) a senior Minister of the Crown shall as soon as is reasonably practicable lay the regulations before Parliament, and

(b) the regulations shall lapse at the end of the period of seven days beginning with the date of laying unless during that period each House of Parliament passes a resolution approving them.

(2) If each House of Parliament passes a resolution that emergency regulations shall cease to have effect, the regulations shall cease to have effect—

(a) at such time, after the passing of the resolutions, as may be specified in them, or

(b) if no time is specified in the resolutions, at the beginning of the day after that on which the resolutions are passed (or, if they are passed on different days, at the beginning of the day after that on which the second resolution is passed).

(3) If each House of Parliament passes a resolution that emergency regulations shall have effect with a specified amendment, the regulations shall have effect as amended, with effect from—

(a) such time, after the passing of the resolutions, as may be specified in them, or

(b) if no time is specified in the resolutions, the beginning of the day after that on which the resolutions are passed (or, if they are passed on different days, the beginning of the day after that on which the second resolution is passed).

(4) Nothing in this section—

(a) shall prevent the making of new regulations, or

(b) shall affect anything done by virtue of regulations before they lapse, cease to have effect or are amended under this section.

28 Parliamentary scrutiny: prorogation and adjournment

(1) If when emergency regulations are made under section 20 Parliament stands prorogued to a day after the end of the period of five days beginning with the date on which the regulations are made, Her Majesty shall by proclamation under the Meeting of Parliament Act 1797 (c. 127) require Parliament to meet on a specified day within that period.

(2) If when emergency regulations are made under section 20 the House of Commons stands adjourned to a day after the end of the period of five days beginning with the date on which the regulations are made, the Speaker shall arrange for the House to meet on a day during that period.

(3) If when emergency regulations are made under section 20 the House of Lords stands adjourned to a day after the end of the period of five days beginning with the date on which the

regulations are made, the Lord Chancellor shall arrange for the House to meet on a day during that period.

(4) In subsections (2) and (3) a reference to the Lord Chancellor or the Speaker includes a reference to a person authorised by Standing Orders of the House of Lords or of the House of Commons to act in place of the Lord Chancellor or the Speaker in respect of the recall of the House during adjournment.

29 Consultation with devolved administrations

(1) Emergency regulations which relate wholly or partly to Scotland may not be made unless a senior Minister of the Crown has consulted the Scottish Ministers.

(2) Emergency regulations which relate wholly or partly to Northern Ireland may not be made unless a senior Minister of the Crown has consulted the First Minister and deputy First Minister.

(3) Emergency regulations which relate wholly or partly to Wales may not be made unless a senior Minister of the Crown has consulted the National Assembly for Wales.

(4) But—

(a) a senior Minister of the Crown may disapply a requirement to consult if he thinks it necessary by reason of urgency, and

(b) a failure to satisfy a requirement to consult shall not affect the validity of regulations.

30 Procedure

(1) Emergency regulations shall be made by statutory instrument (whether or not made by Order in Council).

(2) Emergency regulations shall be treated for the purposes of the Human Rights Act 1998 (c. 42) as subordinate legislation and not primary legislation (whether or not they amend primary legislation).

31 Interpretation

(1) In this Part—

“British fishery limits” has the meaning given by the Fishery Limits Act 1976 (c. 86),

“the continental shelf” means any area designated by Order in Council under section 1(7) of the Continental Shelf Act 1964 (c. 29),

“emergency” has the meaning given by section 19,

“enactment” includes—

(a) an Act of the Scottish Parliament,

(b) Northern Ireland legislation, and

(c) an instrument made under an Act of the Scottish Parliament or under Northern Ireland legislation (as well as an instrument made under an Act),

“function” means any power or duty whether conferred by virtue of an enactment or otherwise,

“Part” in relation to the United Kingdom has the meaning given by subsection (2),

“public functions” means—

(a) functions conferred or imposed by or by virtue of an enactment,

(b) functions of Ministers of the Crown (or their departments),

(c) functions of persons holding office under the Crown,

(d) functions of the Scottish Ministers,

(e) functions of the Northern Ireland Ministers or of the Northern Ireland departments, and

(f) functions of the National Assembly for Wales,

“region” has the meaning given by subsection (2),

“senior Minister of the Crown” has the meaning given by section 20(3),

“serious delay” has the meaning given by section 20(4),

“territorial sea” means the territorial sea adjacent to, or to any Part of, the United Kingdom, construed in accordance with section 1 of the Territorial Sea Act 1987 (c. 49),

“terrorism” has the meaning given by section 1 of the Terrorism Act 2000 (c. 11), and

“war” includes armed conflict.

(2) In this Part—

(a) “Part” in relation to the United Kingdom means—

(i) England,

(ii) Northern Ireland,

(iii) Scotland, and

(iv) Wales,

(b) “region” means a region for the purposes of the Regional Development Agencies Act 1998 (c. 45), and

(c) a reference to a Part or region of the United Kingdom includes a reference to—

(i) any part of the territorial sea that is adjacent to that Part or region,

(ii) any part of the area within British fishery limits that is adjacent to the Part or region, and

(iii) any part of the continental shelf that is adjacent to the Part or region.

(3) The following shall have effect for the purpose of subsection (2)—

(a) an Order in Council under section 126(2) of the Scotland Act 1998 (c. 46) (apportionment of sea areas),

(b) an Order in Council under section 98(8) of the Northern Ireland Act 1998 (c. 47) (apportionment of sea areas), and

(c) an order under section 155(2) of the Government of Wales Act 1998 (c. 38) (apportionment of sea areas);

but only if or in so far as it is expressed to apply for general or residual purposes of any of those Acts or for the purposes of this section.

b) Civil Contingencies Act 2004⁹¹³

(Fassung vom 18. November 2004; Auszug)

TEIL 2

NOTSTANDBEFUGNISSE

19 Bedeutung von "Notstand"

(1) In diesem Teil bedeutet "Notstand"—

(a) ein Ereignis oder eine Situation, das bzw. die eine ernste Bedrohung für das Gemeinwohl im Vereinigten Königreich oder in einem Teil oder einer Region darstellt,

(b) ein Ereignis oder eine Situation, das bzw. die eine ernste Bedrohung für die Umwelt im Vereinigten Königreich oder in einem Teil oder einer Region darstellt, oder

(c) Krieg, oder Terrorismus, der eine ernste Bedrohung für die Sicherheit des Vereinigten Königreichs darstellt.

(2) Hinsichtlich Absatz (1)(a) gilt ein Ereignis oder eine Situation nur als ernste Bedrohung für das Gemeinwohl, wenn es [Folgendes] beinhaltet, verursacht oder verursachen könnte—

(a) Verlust menschlichen Lebens,

(b) Erkrankungen oder Verletzungen von Menschen,

(c) Obdachlosigkeit,

(d) Sachbeschädigung,

(e) Störung der Versorgung mit Geld, Nahrungsmitteln, Wasser, Energie oder Treibstoff,

(f) Störung eines Kommunikationssystems,

⁹¹³ Nachstehende Übersetzung wurde vom Auftraggeber zur Verfügung gestellt und vereinbarungsgemäß der Bearbeitung in der vorliegenden Stellungnahme zugrunde gelegt.

(g) Störung des Transportwesens, oder

(h) Störung des Gesundheitswesens.

(3) Hinsichtlich Absatz (1)(b) gilt ein Ereignis oder eine Situation nur als ernste Bedrohung für die Umwelt wenn es [Folgendes] beinhaltet, verursacht oder verursachen könnte—

(a) Verschmutzung von Boden, Wasser oder Luft mit biologischen, chemischen oder radioaktiven Stoffen, oder

(b) Störung oder Zerstörung der Flora oder Fauna.

(4) Der Minister [Secretary of State] kann per Anordnung Absatz (2) ändern, sodass, wenn ein Ereignis oder eine Situation eine Störung einer bestimmten

Versorgung, eines Systems, einer Einrichtung oder Dienstleistung beinhaltet oder verursacht, es/sie —

(a) als Bedrohung für das Gemeinwohl zu behandeln ist, oder

(b) nicht mehr als Bedrohung für das Gemeinwohl zu behandeln ist.

(5) Eine Anordnung gem. Absatz (4) —

(a) kann eine Novelle dieses Teils zur Folge haben und

(b) kann nur erfolgen, wenn beiden Kammern des Parlaments ein Entwurf vorgelegt und von diesen per Beschluss befürwortet wurde.

(6) Das/die in Absatz (1) erwähnte Ereignis oder Situation kann sich innerhalb oder außerhalb des Vereinigten Königreichs ereignen oder stattfinden.

20 Befugnis zur Erlassung von Notstandsverordnungen

(1) Ihre Majestät kann durch besondere Anordnung Notstandsverordnungen erlassen, wenn sie überzeugt ist, dass die Bedingungen unter Paragraph 21 erfüllt sind.

(2) Ein leitender Minister der Krone kann Notstandsverordnungen erlassen, wenn er überzeugt ist, —

(a) dass die Bedingungen unter Paragraph 21 erfüllt sind, und

(b) dass es nicht ohne beträchtliche Verzögerung möglich wäre, eine königliche Anordnung gem. Absatz (1) zu erwirken.

(3) In diesem Teil bedeutet "leitender Minister der Krone —

(a) der Leiter des Schatzamtes [First Lord of the Treasury] (der Premierminister),

(b) jeder der Hauptkabinettsminister Ihrer Majestät [Her Majesty's Principal Secretaries of State], und

(c) die Commissioners of Her Majesty's Treasury.

(4) In diesem Teil bedeutet "erhebliche Verzögerung" eine Verzögerung, die —

- (a) großen Schaden verursachen oder
 - (b) die Verhinderung, Begrenzung bzw. Minderung eines schweren Schadens behindern könnten.
- (5) Einer Verordnung gem. diesem Paragraph muss eine Erklärung der Person, die diese Verordnung erlässt, vorausgehen, die —
- (a) die Art des Notstands, der Gegenstand der Verordnung ist, benennt, und
 - (b) erklärt, dass die Person, die die Verordnung erlässt, —
 - (i) überzeugt ist, dass die Bedingungen unter Paragraph 21 erfüllt sind,
 - (ii) überzeugt ist, dass die Verordnung nur Vorkehrungen enthält, die für eine Verhinderung, Begrenzung oder Minderung eines Aspektes oder einer Auswirkung des Notstands, der Gegenstand der Verordnung ist, angemessen sind,
 - (iii) überzeugt von der Verhältnismäßigkeit der Wirkung der Verordnung im Hinblick auf diesen Aspekt oder diese Auswirkung ist,
 - (iv) überzeugt ist, dass die Verordnung mit den Konventionsrechten (im Sinne des Paragraph 1 des Human Rights Act 1998 (c. 42)) vereinbar ist, und,
 - (v) im Falle einer Verordnung gem. Absatz (2) von der Sachlage gem. Absatz (2)(b) überzeugt ist.

21 Bedingungen für die Erlassung von Notstandsverordnungen

- (1) Dieser Paragraph bestimmt die in Paragraph 20 genannten Bedingungen näher.
- (2) Die erste Bedingung ist, dass ein Notstand eingetreten ist, gerade eintritt oder bevorsteht.
- (3) Die zweite Bedingung ist, dass Vorkehrungen für eine Verhinderung, Begrenzung oder Minderung eines Aspektes oder einer Auswirkung des Notstands getroffen werden müssen.
- (4) Die dritte Bedingung ist, dass die unter Absatz (3) erwähnten Vorkehrungen dringend notwendig sind.
- (5) Hinsichtlich Absatz (3) sind Vorkehrungen, die einer gesetzlichen Bestimmung (der geltenden Rechtsvorschrift) gleichkommen, notwendig, wenn insbesondere —
 - (a) die geltende Rechtsvorschrift nicht ohne das Risiko einer erheblichen Verzögerung geltend gemacht werden kann,
 - (b) es ohne Risiko einer erheblichen Verzögerung nicht möglich ist, festzustellen, ob die geltende Rechtsvorschrift geltend gemacht werden kann, oder
 - (c) die Wirksamkeit der geltenden Rechtsvorschrift möglicherweise nicht ausreicht.
- (6) Hinsichtlich Absatz (3) sind Vorkehrungen, die unter einer anderen gesetzlichen Bestimmung als Paragraph 20 (“der geltenden Rechtsvorschrift”) getroffen werden können, insbesondere notwendig, wenn —

- (a) die Vorkehrungen nicht ohne Risiko einer erheblichen Verzögerung gem. der geltenden Rechtsvorschrift getroffen werden können,
- (b) es nicht ohne Risiko einer erheblichen Verzögerung möglich ist festzustellen, ob die Vorkehrungen gem. der geltenden Rechtsvorschrift getroffen werden können, oder
- (c) gem. der geltenden Rechtsvorschrift getroffene Vorkehrungen nicht ausreichend wirksam sein könnten.

22 Ausmaß von Notstandsverordnungen

(1) Per Notstandsverordnung kann jede Vorkehrung getroffen werden, von der die Person, die die Verordnung erlässt, überzeugt ist, dass sie für eine Verhinderung, Begrenzung oder Minderung eines Aspektes oder einer Auswirkung des Notstands, der Gegenstand der Verordnung ist, angemessen ist.

(2) Insbesondere kann per Notstandsverordnung jede Vorkehrung getroffen werden, von der die Person, die die Verordnung erlässt, überzeugt ist, dass sie für Folgendes geeignet ist —

- (a) Schutz von Menschenleben, Gesundheit oder Sicherheit,
- (b) Behandlung von Erkrankung oder Verletzungen von Menschen,
- (c) Schutz oder Wiederherstellung von Eigentum,
- (d) Schutz oder Wiederherstellung der Versorgung mit Geld, Nahrungsmitteln, Wasser, Energie oder Treibstoff,
- (e) Schutz oder Wiederherstellung eines Kommunikationssystems,
- (f) Schutz oder Wiederherstellung des Transportwesens,
- (g) Schutz oder Wiederherstellung des Gesundheitswesens,
- (h) Schutz oder Wiederherstellung der Tätigkeiten von Banken oder anderen Finanzinstituten,
- (i) Verhinderung, Eindämmung oder Reduktion der Verschmutzung von Boden, Wasser oder Luft,
- (j) Verhinderung, Reduktion oder Minderung der Auswirkungen der Störung oder Zerstörung von Flora und Fauna,
- (k) Schutz oder Wiederherstellung der Tätigkeiten des Parlaments, des Schottischen Parlaments, der Northern Ireland Assembly (Nordirland-Versammlung) oder der National Assembly for Wales (Nationalversammlung für Wales), oder
- (l) Schutz oder Wiederherstellung der Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben.

(3) Per Notstandsverordnung kann jede Art von Vorkehrung getroffen werden, die durch ein Gesetz oder durch Ausübung des königlichen Hoheitsrechts getroffen werden könnte; insbesondere kann/können durch Verordnung —

(a) einem Minister der Krone, den schottischen Ministern, der Nationalversammlung für Wales, einem Nordirland-Ministerium, einem gem. Paragraph 24 ernannten Koordinator oder jeglicher anderen bestimmten Person eine Aufgabe übertragen werden (und eine übertragene Aufgabe kann insbesondere Folgendes sein —

(i) eine Befugnis oder Pflicht, Ermessen auszuüben;

(ii) eine Befugnis, schriftliche oder mündliche Anweisungen oder Anordnungen zu geben);

(b) Maßnahmen für eine Beschlagnahme oder Sicherstellung von Eigentum getroffen werden oder dies (mit oder ohne Entschädigung) ermöglicht werden;

(c) Maßnahmen für die Beschädigung von Eigentum, Flora oder Fauna getroffen werden (mit oder ohne Entschädigung);

(d) Bewegungen zu/von einem bestimmten Ort verhindert oder deren Verhinderung ermöglicht werden;

(e) Bewegungen zu/von einem bestimmten Ort verlangt oder dies ermöglicht werden;

(f) Versammlungen bestimmter Art, an bestimmten Orten oder zu bestimmten Zeiten verboten oder ein derartiges Verbot ermöglicht werden;

(g) Reisen zu bestimmten Zeiten verboten oder ein derartiges Verbot ermöglicht werden;

(h) andere bestimmte Aktivitäten verboten oder ein derartiges Verbot ermöglicht werden;

(i) folgende Straftatbestände eingeführt werden —

(i) Nichteinhaltung einer Bestimmung einer Notstandsverordnung;

(ii) Nichteinhaltung einer per Notstandsverordnung getroffenen Anordnung oder Anweisung;

(iii) Hinderung einer Person an der Wahrnehmung einer gemäß oder kraft Notstandsverordnung übertragenen Aufgabe;

(j) eine gesetzliche Bestimmung oder Vorkehrungen, die gemäß oder kraft einer gesetzlichen Bestimmung getroffen wurden, außer Kraft gesetzt oder abgeändert werden;

(k) von einer Person oder Körperschaft verlangt werden, Aufgaben wahrzunehmen (unabhängig davon, ob die Aufgabe durch eine Notstandsverordnung oder auf andere Weise übertragen wurde und egal ob eine Notstandsverordnung Vorkehrungen auch für eine Vergütung oder Entschädigung trifft);

(l) der Verteidigungsrat zur Genehmigung des Einsatzes der Streitkräfte Ihrer Majestät ermächtigt werden;

(m) Vorkehrungen für die Ermöglichung des Einsatzes der Streitkräfte Ihrer Majestät getroffen werden (was die Übertragung von Befugnissen bezüglich Eigentum einschließen kann);

(n) die Gerichtsbarkeit an ein Gericht oder ein Tribunal (was ein durch eine Notstandsverordnung eingerichtetes Tribunal einschließen kann) übertragen werden;

(o) Vorkehrungen getroffen werden, die Auswirkungen im Hinblick auf alle Tätigkeiten im folgenden Bereich haben —

(i) Bereich des Küstenmeeres,

(ii) Bereich innerhalb der britischen Fischereigrenze oder

(iii) Bereich des Festlandssockels;

(p) Vorkehrungen getroffen werden, die im Allgemeinen oder nur unter bestimmten Umständen oder zu einem bestimmten Zweck Anwendung finden;

(q) verschiedene Vorkehrungen für verschiedene Umstände oder Zwecke getroffen werden.

(4) In Absatz (3) bedeutet "bestimmte" durch oder im Einklang mit einer Notstandsverordnung festgelegt.

(5) Eine Person, die Notstandsverordnungen erlässt, muss die Wichtigkeit der Sicherstellung berücksichtigen, dass das Parlament, das Oberste Gericht und der Court of Session (Zivilgerichtshof Schottlands) Verfahren führen können im Zusammenhang mit —

(a) einer Notstandsverordnung oder

(b) gemäß einer Notstandsverordnung ergriffenen Maßnahmen.

23 Einschränkungen von Notstandsverordnungen

(1) Vorkehrungen durch Notstandsverordnung dürfen nur getroffen werden, wenn und insofern die Person, die die Verordnung trifft, überzeugt ist, —

(a) dass die Vorkehrungen zum Zweck der Verhinderung, Begrenzung oder Minderung eines Aspektes oder einer Auswirkung des Notstands, der Gegenstand der Verordnung ist, angemessen sind, und

(b) dass die Auswirkung der Vorkehrungen zu diesem Aspekt oder dieser Auswirkung des Notstands verhältnismäßig ist.

(2) In Notstandsverordnungen sind die Teile des Vereinigten Königreichs oder Regionen, auf die die Verordnungen Auswirkungen haben, detailliert anzugeben.

(3) Per Notstandsverordnung darf nicht —

(a) von einer Person verlangt werden oder ermöglicht werden, von einer Person zu verlangen, Militärdienst zu leisten, oder

(b) die Teilnahme an einer Aktivität im Zusammenhang mit einem Streik oder einem Arbeitskampf verboten oder das Verbot einer Teilnahme daran ermöglicht werden.

(4) Per Notstandsverordnung darf nicht —

(a) eine andere Art von Straftatbestand als in Absatz 22(3)(i) beschrieben eingeführt werden,

(b) ein anderer Straftatbestand als der vor einem "magistrates' court" oder, in Schottland, vor einem "sheriff under summary procedure" verfolgbar ist, eingeführt werden,

- (c) ein Straftatbestand, der —
 - (i) mit mehr als drei Monaten Freiheitsstrafe oder
 - (ii) mit einer über Stufe 5 des Regelsatzes hinausgehenden Geldstrafe zu bestrafen ist, eingeführt werden oder
- (d) das Verfahren in Bezug auf Strafverfahren verändert werden.
- (5) Per Notstandsverordnung darf nicht —
 - (a) dieser Teil dieses Gesetzes oder
 - (b) der Human Rights Act 1998 (c. 42) abgeändert werden.

24 Regionale und Notstandskoordinatoren

- (1) Notstandsverordnungen haben zu erfordern, dass ein "leitender Minister der Krone —
 - (a) für jeden Teil des Vereinigten Königreichs außerhalb Englands, auf den die Verordnungen Auswirkungen haben, eine Person als Notstandskoordinator für diesen Teil und
 - (b) für jede Region, auf die die Verordnungen Auswirkungen haben, eine Person als Regional Nominated Coordinator für diese Region ernennt.
- (2) Die gem. Absatz (1) getroffenen Vorkehrungen können insbesondere Vorkehrungen betreffend —
 - (a) Ernennungsbedingungen,
 - (b) Dienstbedingungen (einschließlich Entlohnung) und
 - (c) Aufgaben des Koordinators einschließen.
- (3) Hauptzweck der Ernennung ist die Ermöglichung der Koordination von Aktivitäten gem. der Notstandsverordnungen (entweder nur in dem Teil oder der Region, für den/die die Ernennung erfolgt ist, oder teilweise dort und teilweise anderswo).
- (4) In Ausübung seiner Aufgaben hat ein Koordinator —
 - (a) Anordnungen eines "leitenden Ministers der Krone" Folge zu leisten und
 - (b) die von einem "leitenden Minister der Krone" ausgegebenen Richtlinien zu berücksichtigen.
- (5) Ein Koordinator gilt nicht als Bediensteter oder Vertreter der Krone oder als jemand, der einen besonderen Status, Immunität oder Privilegien der Krone genießt.

25 Einrichtung eines Tribunals

- (1) Notstandsverordnungen, die ein Tribunal einrichten, können nur nach Konsultation des Rates für Tribunale [Council on Tribunals] durch einen "leitenden Minister der Krone" erlassen werden.
- (2) Jedoch —

(a) kann ein "leitender Minister der Krone" Absatz (1) unanwendbar machen, falls dies aus Dringlichkeitsgründen notwendig ist,

(b) ist Absatz (1) nicht anwendbar, wenn der Rat für Tribunale [Council on Tribunals] der Einrichtung des Tribunals zugestimmt hat, und

(c) hat eine Nichterfüllung von Absatz (1) keine Auswirkungen auf die Gültigkeit von Verordnungen.

(3) Wenn der Rat für Tribunale [Council on Tribunals] von einem "leitenden Minister der Krone" gem. Absatz (1) konsultiert wird, —

(a) berichtet der Rat dem Minister, und

(b) der Minister erlässt die Notstandsverordnung, auf die sich die Konsultation bezieht, erst nachdem er den Bericht des Rates erhalten hat.

(4) Jedoch —

(a) kann ein "leitender Minister der Krone" Absatz (3) (b) unanwendbar machen, falls dies aus Dringlichkeitsgründen notwendig ist,

(c) hat eine Nichterfüllung von Absatz (3) (b) keine Auswirkungen auf die Gültigkeit von Verordnungen.

(5) Wenn ein "leitender Minister der Krone" einen Bericht gem. Absatz (3)(a) erhält, legt er dem Parlament, sobald dies nach dem Erlassen der Verordnungen, auf die sich der Bericht bezieht, realistischerweise durchführbar ist, [Folgendes] vor —

(a) eine Kopie des Berichts,

(b) eine Stellungnahme über das Ausmaß, in dem Empfehlungen im Bericht in den Verordnungen umgesetzt werden, und

(c) eine Erklärung für jegliche Abweichung von den Empfehlungen im Bericht.

(6) Wenn ein "leitender Minister der Krone" Notstandsverordnungen erlässt, ohne den Rat für Tribunale [Council on Tribunals] (gem. Absatz (2)(a)) zu konsultieren, —

(a) konsultiert er den Rat sobald dies nach Erlassen der Verordnungen realistischerweise durchführbar ist,

(b) berichtet der Rat dem Minister, und

(c) ist Absatz (5) (ggf. mit notwendigen Anpassungen) anzuwenden.

26 Dauer

(1) Notstandsverordnungen laufen —

(a) nach Ablauf von 30 Tagen ab dem Datum, an dem sie erlassen wurden, oder

(b) zu einem früheren, in den Verordnungen festgelegten Zeitpunkt ab.

(2) Absatz (1)—

(a) steht der Erlassung neuer Verordnungen nicht entgegen und

(b) hat keinerlei Auswirkungen auf Handlungen, die kraft Verordnung vor deren Ablauf gesetzt werden.

27 Parlamentarische Begutachtung

(1) Wenn Notstandsverordnungen erlassen werden, —

(a) legt ein "leitender Minister der Krone" die Verordnungen dem Parlament vor, sobald dies realistischerweise durchführbar ist, und

(b) laufen die Verordnungen nach Ablauf von sieben Tagen nach dem Datum der Vorlage ab, außer beide Kammern des Parlaments fassen innerhalb dieser Zeitspanne einen Beschluss zur Annahme.

(2) Wenn beide Kammern des Parlaments den Beschluss fassen, dass die Verordnungen außer Kraft treten, treten die Verordnungen wie folgt außer Kraft —

(a) zu einem mit dem Beschluss festgelegten Zeitpunkt oder

(b) wenn in den Beschlüssen kein Zeitpunkt festgelegt ist, an dem der Beschlussfassung folgenden Tag (oder, wenn sie an verschiedenen Tagen gefasst wurden, an dem auf die zweite Beschlussfassung folgenden Tag).

(3) Wenn beide Kammern des Parlaments den Beschluss fassen, dass Notstandsverordnungen mit bestimmten Änderungen wirksam sind, sind die Verordnungen in der jeweils gültigen Fassung ab —

(a) einem mit dem Beschluss festgelegten Zeitpunkt oder

(b) wenn in den Beschlüssen kein Zeitpunkt festgelegt ist, ab dem der Beschlussfassung folgenden Tag (oder, wenn sie an verschiedenen Tagen gefasst wurden, an dem auf die zweite Beschlussfassung folgenden Tag) wirksam.

(4) Nichts in diesem Paragraph —

(a) steht der Erlassung neuer Verordnungen entgegen oder

(b) hat Auswirkungen auf Handlungen, die kraft Verordnung vor deren Ablauf, Außerkrafttreten oder gem. dieses Paragraphs vorgenommener Änderungen gesetzt werden.

28 Parlamentarische Begutachtung: Vertagung

(1) Wenn das Parlament sich im Falle von gem. Paragraph 20 erlassenen Notstandsverordnungen bis zu einem Zeitpunkt mehr als fünf Tage ab dem Datum, an dem die Verordnungen erlassen wurden, vertagt hat, ordnet Ihre Majestät durch Proklamation gem. Meeting of Parliament Act 1797 (c. 127) an, dass das Parlament an einem bestimmten Tag innerhalb dieser Zeitspanne zusammentritt.

(2) Wenn das Unterhaus [*House of Commons*] sich im Falle von gem. Paragraph 20 erlassenen Notstandsverordnungen bis zu einem Zeitpunkt mehr als fünf Tage ab dem Datum, an dem die Verordnungen erlassen wurden, vertagt hat, beruft der Präsident des Unterhauses [Speaker] eine Sitzung des Unterhauses an einem Tag während dieser Zeitspanne ein.

(3) Wenn das Oberhaus [House of Lords] sich im Falle von gem. Paragraph 20 erlassenen Notstandsverordnungen bis zu einem Zeitpunkt mehr als fünf Tage ab dem Datum, an dem die Verordnungen erlassen wurden, vertagt hat, beruft der Lordkanzler [Lord Chancellor] eine Sitzung des Oberhauses an einem Tag während dieser Zeitspanne ein.

(4) In Absatz (2) und (3) schließt ein Verweis auf Lord Chancellor oder Speaker einen Verweis auf eine Person ein, die durch die Geschäftsordnung des House of Lords oder House of Commons ermächtigt ist, an Stelle von Lord Chancellor oder Speaker in Hinblick auf die Einberufung des Hauses während der Vertagung tätig zu werden.

29 Rücksprache mit dezentralen Verwaltungen

(1) Notstandsverordnungen, die sich ganz oder teilweise auf Schottland beziehen, dürfen nicht ohne erfolgte Rücksprache durch einen "leitenden Minister der Krone" mit den schottischen Ministern getroffen werden.

(2) Notstandsverordnungen, die sich ganz oder teilweise auf Nordirland beziehen, dürfen nicht ohne erfolgte Rücksprache durch einen "leitenden Minister der Krone" mit dem Ersten Minister [First Minister] und dem stellvertretenden Ersten Minister [deputy First Minister] getroffen werden.

(3) Notstandsverordnungen, die sich ganz oder teilweise auf Wales beziehen, dürfen nicht ohne erfolgte Rücksprache durch einen "leitenden Minister der Krone" mit der Nationalversammlung für Wales getroffen werden.

(4) Jedoch –

(a) kann ein "leitender Minister der Krone" das Erfordernis der Rücksprache unanwendbar machen, falls er dies aus Dringlichkeitsgründen als notwendig erachtet, und

(b) hat eine Nichterfüllung des Erfordernisses der Rücksprache keine Auswirkungen auf die Gültigkeit von Verordnungen.

30 Verfahren

(1) Notstandsverordnungen werden per Verordnung [*statutory instrument*] erlassen (unabhängig davon, ob sie per königlicher Anordnung [*Order in Council*] getroffen werden).

(2) Notstandsverordnungen sind hinsichtlich Human Rights Act 1998 (c. 42) als Sekundärrecht [*subordinate legislation*] und nicht als Primärrecht [*primary legislation*] zu behandeln (unabhängig davon, ob sie Primärrecht abändern).

31 Begriffsbestimmungen

(1) In diesem Teil –

hat "britische Fischereigrenzen" [*British fishery limits*] die Bedeutung gem. Fishery Limits Act

1976 (c. 86),

bedeutet "Festlandsockel" [*the continental shelf*] jedes durch königliche Anordnung [*Order in Council*] gem. Paragraph 1(7) des Continental Shelf Act 1964 (c. 29) bestimmte Gebiet,

hat "Notstand" [*emergency*] die Bedeutung gem. Paragraph 19,

schließt "gesetzliche Bestimmung" [*enactment*] –

(a) ein Gesetz des Schottischen Parlaments,

(b) die Nordirische Rechtsordnung und

(c) einen gemäß einem Gesetz des Schottischen Parlaments oder gemäß Nordirischer Rechtsordnung zustande gekommenen Rechtsakt [*instrument*] (und einen auf Grund eines Gesetzes zustande gekommenen Rechtsakt) ein,

bedeutet "Aufgaben" [*function*] jede Befugnis oder Pflicht, unabhängig davon, ob sie kraft einer gesetzlichen Bestimmung oder auf andere Weise übertragen wurde,

hat "Teil" [*Part*] in Bezug auf das Vereinigte Königreich die Bedeutung gem. Absatz (2),

sind "öffentliche Aufgaben" [*public functions*] –

(a) Aufgaben, die kraft einer gesetzlichen Bestimmung übertragen oder auferlegt werden,

(b) Aufgaben der Minister (oder ihrer Ministerien),

(c) Aufgaben von Personen, die ein öffentliches Amt innehaben,

(d) Aufgaben der Schottischen Minister,

(e) Aufgaben der Nordirischen Minister oder der Nordirischen Ministerien und

(f) Aufgaben der Nationalversammlung für Wales,

hat "Region" [*region*] die Bedeutung gem. Absatz (2),

hat "leitender Minister der Krone" [*senior Minister of the Crown*] die Bedeutung gem. Paragraph 20(3),

hat "erhebliche Verzögerung" [*serious delay*] die Bedeutung gem. Paragraph 20(4),

bedeutet "Küstenmeer" [*territorial sea*] das an das Vereinigte Königreich oder einen Teil des Vereinigten Königreichs angrenzende Küstenmeer, ausgelegt gemäß Paragraph 1 des Territorial Sea Act 1987 (c. 49),

hat "Terrorismus" [*terrorism*] die Bedeutung gem. Paragraph 1 des Terrorism Act 2000 (c. 11) und

schließt "Krieg" [*war*] bewaffnete Konflikte ein.

(2) In diesem Teil —

(a) bedeutet Teil [*Part*] in Bezug auf das Vereinigte Königreich —

(i) England,

(ii) Nordirland,

(iii) Schottland und

(iv) Wales

(b) bedeutet "Region" [*region*] eine Region im Sinne des Regional Development Agencies Act 1998 (c. 45), und

(c) beinhaltet ein Verweis auf einen Teil oder eine Region des Vereinigten Königreichs einen Verweis auf —

(i) jeden Teil des Küstenmeeres, der an den Teil oder die Region angrenzt,

(ii) jeden Teil eines Gebietes innerhalb der britischen Fischereigrenzen, der an diesen Teil oder diese Region angrenzt, und

(iii) jeden Teil des Festlandssockels, der an diesen Teil oder diese Region angrenzt.

(3) Folgendes hat hinsichtlich Absatz (2) Wirksamkeit —

(a) königliche Anordnungen gem. Paragraph 126(2) des Scotland Act 1998 (c. 46) (Aufteilung der Seegebiete),

(b) königliche Anordnungen gem. Paragraph 98(8) des Northern Ireland Act 1998 (c. 47) (Aufteilung der Seegebiete), und

(c) Anordnungen gem. Paragraph 155(2) des Government of Wales Act 1998 (c. 38) (Aufteilung der Seegebiete);

jedoch nur, wenn oder insoweit dies ausdrücklich zur Anwendung hinsichtlich allgemeiner oder residualer Zwecke irgendeines dieser Gesetze oder hinsichtlich dieses Paragraphs bestimmt ist.

E. UNGARN

a) *The Fundamental Law of Hungary*

(Fassung vom 25. April 2011 in englischer Übersetzung; Auszug)⁹¹⁴

FREEDOM AND RESPONSIBILITY

Article I

(1) The inviolable and inalienable fundamental rights of MAN shall be respected. It shall be the primary obligation of the State to protect these rights.

(2) Hungary shall recognise the fundamental individual and collective rights of man.

(3) The rules for fundamental rights and obligations shall be laid down in an Act. A fundamental right may only be restricted to allow the effective use of another fundamental right or to protect a constitutional value, to the extent absolutely necessary, proportionate to the objective pursued and with full respect for the essential content of such fundamental right.

(4) Fundamental rights and obligations which by their nature apply not only to man shall be guaranteed also for legal entities established by an Act.

Article II

Human dignity shall be inviolable. Every human being shall have the right to life and human dignity; the life of the foetus shall be protected from the moment of conception.

Article III

(1) No one shall be subject to torture, inhuman or degrading treatment or punishment, or held in servitude. Trafficking in human beings shall be prohibited.

(2) It shall be prohibited to perform medical or scientific experiment on human beings without their informed and voluntary consent.

(3) Practices aimed at eugenics, the use of the human body or its parts for financial gain, as well as human cloning shall be prohibited.

Article XXVIII

(1) Everyone shall have the right to have any charge against him or her, or his or her rights and obligations in any litigation, adjudicated within a reasonable time in a fair and public trial by an independent and impartial court established by an Act.

(2) No one shall be considered guilty until his or her criminal liability has been established by the final decision of a court.

⁹¹⁴ Vom Auftraggeber zur Verfügung gestellte englische Fassung.

(3) Persons subject to criminal proceedings shall have the right to defence at all stages of the proceedings. Defence counsels shall not be held liable for their opinion expressed while providing legal defence.

(4) No one shall be held guilty of or be punished for an act which at the time when it was committed did not constitute a criminal offence under Hungarian law or, within the scope specified in an international treaty or a legal act of the European Union, under the law of another State.

(5) Paragraph (4) shall not prejudice the prosecution or conviction of any person for any act which, at the time when it was committed, was a criminal offence according to the generally recognised rules of international law.

(6) With the exception of extraordinary cases of legal remedy laid down in an Act, no one shall be prosecuted or convicted for a criminal offence for which he or she has already been finally acquitted or convicted in Hungary or, within the scope specified in an international treaty or a legal act of the European Union, in another State, as provided for by an Act.

(7) Everyone shall have the right to seek legal remedy against any court, authority or other administrative decision which violates his or her rights or legitimate interests.

SPECIAL LEGAL ORDERS

Common Rules for the State of National Crisis and the State of Emergency

Article 48

(1) The National Assembly:

a) shall declare a state of national crisis and set up a National Defence Council in the event of the declaration of a state of war or an imminent danger of armed attack by a foreign power (danger of war);

b) shall declare a state of emergency in the event of armed actions aimed at subverting the lawful order or at exclusively acquiring power, or in the event of serious acts of violence endangering life and property on a massive scale, committed with arms or with objects suitable to be used as arms.

(2) For the declaration of a state of war, the conclusion of peace or the declaration of a special legal order referred to in Paragraph (1), the votes of two-thirds of the Members of the National Assembly shall be required.

(3) If the National Assembly is prevented from taking such decisions, the President of the Republic shall have the right to declare a state of war, to declare a state of national crisis and set up the National Defence Council, or to declare a state of emergency.

(4) The National Assembly shall be deemed to be prevented from taking such decisions if it is not in session and its convening is made impossible by insurmountable obstacles caused by shortage of time or the events resulting in a state of war, state of national crisis or state of emergency.

(5) The Speaker of the National Assembly, the President of the Constitutional Court and the Prime Minister shall unanimously determine that the National Assembly is prevented from acting and that the declaration of a state of war, state of national crisis or state of emergency is justified.

(6) As soon as the National Assembly is no longer prevented from acting, it shall at its first sitting review whether the declaration of a state of war, state of national crisis or state of emergency was justified, and decide on the legality of the measures adopted. For such decision, the votes of two-thirds of the Members of the National Assembly shall be required.

(7) During a state of national crisis or a state of emergency, the National Assembly may not dissolve itself and may not be dissolved. During a state of national crisis or a state of emergency, no general elections of Members of the National Assembly may be called or held; in such cases, a new National Assembly shall be elected within ninety days of the termination of the state of national crisis or state of emergency. If the general elections of Members of the National Assembly have already been held but the new National Assembly has not been formed yet, the President of the Republic shall convene the constitutive sitting for a date within thirty days of the termination of the state of national crisis or state of emergency.

(8) The National Assembly that has dissolved itself or has been dissolved may be convened also by the National Defence Council during a state of national crisis, and by the President of the Republic during a state of emergency.

State of National Crisis

Article 49

(1) The President of the National Defence Council shall be the President of the Republic, and its members shall be the Speaker of the National Assembly, the leaders of parliamentary groups, the Prime Minister, the Ministers and – in a consultative capacity – the Chief of the National Defence Staff.

(2) The National Defence Council shall exercise:

- a) the powers delegated to it by the National Assembly,
- b) the powers of the President of the Republic,
- c) the powers of the Government.

(3) The National Defence Council shall decide:

- a) on the deployment of the Hungarian Defence Forces abroad or within Hungary, on their participation in peacekeeping, on their humanitarian activity in a foreign operational area, or on their stationing abroad,
- b) on the deployment of foreign armed forces in Hungary or departing from the territory of Hungary, or on their stationing in Hungary,
- c) on the introduction of extraordinary measures laid down in a cardinal Act.

(4) The National Defence Council may adopt decrees by means of which it may, as provided for by a cardinal Act, suspend the application of certain Acts, derogate from the provisions of Acts and take other extraordinary measures.

(5) Upon the termination of the state of national crisis, such decrees of the National Defence Council shall cease to have effect, unless the National Assembly extends those decrees.

State of Emergency

Article 50

(1) Should the use of the police and the national security services prove insufficient, the Hungarian Defence Forces may be used during a state of emergency.

(2) During a state of emergency, if the National Assembly is prevented from acting, the President of the Republic shall decide on the use of the Hungarian Defence Forces under Paragraph (1).

(3) During a state of emergency, the extraordinary measures laid down in a cardinal Act shall be introduced by the President of the Republic in decrees. By means of his or her decrees, the President of the Republic may, as provided for by a cardinal Act, suspend the application of certain Acts, derogate from the provisions of Acts and take other extraordinary measures.

(4) The President of the Republic shall forthwith inform the Speaker of the National Assembly of the extraordinary measures introduced. During a state of emergency, the National Assembly or, if it is prevented from acting, the committee of the National Assembly dealing with national defence issues shall remain continuously in session. The National Assembly or, if it is prevented from acting, the committee of the National Assembly dealing with national defence issues may suspend the application of the extraordinary measures introduced by the President of the Republic.

(5) Extraordinary measures introduced by means of decrees shall remain in force for thirty days, unless the National Assembly or, if it is prevented from acting, the committee of the National Assembly dealing with national defence issues extends them.

(6) Upon the termination of the state of emergency, such decrees of the President of the Republic shall cease to have effect.

State of Preventive Defence

Article 51

(1) In the event of a danger of external armed attack or in order to meet an obligation arising from an alliance, the National Assembly shall declare a state of preventive defence for a fixed period of time, and shall simultaneously authorise the Government to introduce extraordinary measures laid down in a cardinal Act. The period of the state of preventive defence may be extended.

(2) The votes of two-thirds of the Members of the National Assembly present shall be required for a special legal order referred to in Paragraph (1) to be declared or to be extended.

(3) After initiating the declaration of a state of preventive defence, the Government may, by means of decrees, introduce measures derogating from the Acts regulating the operation of public administration, the Hungarian Defence Forces and law enforcement organs, and shall continuously inform the President of the Republic and the standing committees of the National Assembly vested with the relevant functions and powers. The measures thus introduced shall remain in force until the decision of the National Assembly on the declaration of a state of preventive defence but for no longer than sixty days.

(4) During a state of preventive defence, the Government may adopt decrees by means of which it may, as provided for by a cardinal Act, suspend the application of certain Acts, derogate from the provisions of Acts and take other extraordinary measures.

(5) Upon the termination of the state of preventive defence, such decrees of the Government shall cease to have effect.

Unexpected Attack

Article 52

(1) In the event of an unexpected incursion of external armed groups into the territory of Hungary, until the decision on the declaration of a state of emergency or state of national crisis, the Government shall be obliged – if necessary, in accordance with the armed defence plan approved by the President of the Republic – to immediately take action using forces proportionate to and prepared for the attack, to repel the attack, to defend the territory of Hungary with domestic and allied emergency air defence and aviation forces, in order to protect lawful order, life and property, public order and public security.

(2) The Government shall forthwith inform the National Assembly and the President of the Republic of its action taken under Paragraph (1).

(3) In the event of an unexpected attack, the Government may introduce extraordinary measures laid down in a cardinal Act, and may adopt decrees by means of which it may, as provided for by a cardinal Act, suspend the application of certain Acts, derogate from the provisions of Acts and take other extraordinary measures.

(4) Upon the termination of the unexpected attack, such decrees of the Government shall cease to have effect.

State of Danger

Article 53

(1) In the event of a natural disaster or industrial accident endangering life and property, or in order to mitigate the consequences thereof, the Government shall declare a state of danger, and may introduce extraordinary measures laid down in a cardinal Act.

(2) In a state of danger the Government may adopt decrees by means of which it may, as provided for by a cardinal Act, suspend the application of certain Acts, derogate from the provisions of Acts and take other extraordinary measures.

(3) The decrees of the Government referred to in Paragraph (2) shall remain in force for fifteen days, unless the Government, on the basis of authorisation by the National Assembly, extends those decrees.

(4) Upon the termination of the state of danger, such decrees of the Government shall cease to have effect.

Common Rules for Special Legal Orders

Article 54

(1) Under a special legal order, the exercise of fundamental rights – with the exception of the fundamental rights provided for in Articles II and III, and Article XXVIII(2) to (6) – may be suspended or may be restricted beyond the extent specified in Article I(3).

(2) Under a special legal order, the application of the Fundamental Law may not be suspended, and the operation of the Constitutional Court may not be restricted.

(3) A special legal order shall be terminated by the organ entitled to introduce the special legal order if the conditions for its declaration no longer exist.

(4) The detailed rules to be applied under a special legal order shall be laid down in a cardinal Act.

b) Ungarische Verfassung⁹¹⁵ ***(Fassung vom 25. April 2011; Auszug)***

FREIHEIT UND VERANTWORTUNG

Artikel I

(1) Die unverletzlichen und unveräußerlichen Grundrechte DES MENSCHEN sind zu achten. Ihr Schutz ist die oberste Pflicht des Staates.

(2) Ungarn anerkennt die individuellen und kollektiven Grundrechte des Menschen.

(3) Bestimmungen betreffend grundlegende Rechte und Pflichten werden per Gesetz festgelegt. Grundrechte können zur Durchsetzung eines anderen Grundrechts oder zum Schutz eines Verfassungsgrundsatzes im unbedingt erforderlichen Ausmaß und unter Wahrung der Verhältnismäßigkeit hinsichtlich des verfolgten Ziels sowie unter Beachtung des wesentlichen Inhalts des Grundrechts eingeschränkt werden.

⁹¹⁵ Nachfolgende Übersetzung der englischen Übersetzung wurde vom Auftraggeber zur Verfügung gestellt und der Bearbeitung in der vorliegenden Stellungnahme vereinbarungsgemäß zugrunde gelegt.

(4) Grundrechte und Pflichten, die sich aufgrund ihres Wesens nicht nur auf den Menschen beziehen, gelten auch für juristische Personen, die per Gesetz geschaffen wurden.

Artikel II

Die Würde des Menschen ist unantastbar. Jeder Mensch hat das Recht auf Leben und Menschenwürde, dem Leben des Fötus gebührt ab dem Zeitpunkt der Empfängnis Schutz.

Artikel III

(1) Niemand darf der Folter, unmenschlicher oder herabwürdigender Bestrafung oder Behandlung unterworfen werden oder in Sklaverei gehalten werden. Menschenhandel ist verboten.

(2) Medizinische oder wissenschaftliche Versuche an Menschen ohne deren auf Information basierende, bewusste und freiwillige Zustimmung sind verboten.

(3) Eugenische Praktiken, die Verwendung des menschlichen Körpers oder seiner Teile zur Erzielung finanzieller Gewinne sowie das Klonen von Menschen sind verboten.

Artikel XXVIII

(1) Jede Person hat das Recht, dass jegliche gegen sie erhobene Anklagen oder ihre Rechte und Pflichten in allen Rechtsstreitigkeiten von einem durch Gesetz eingerichteten, unabhängigen und unparteiischen Gericht in einer fairen und öffentlichen Verhandlung innerhalb angemessener Fristen beurteilt werden.

(2) Niemand darf als schuldig betrachtet werden, solange seine strafrechtliche Verantwortung nicht durch rechtskräftigen Beschluss des Gerichts festgestellt wurde.

(3) Eine Person, die Gegenstand eines Strafverfahrens ist, hat in jeder Phase des Verfahrens das Recht auf Verteidigung. Der Verteidiger kann für seine im Zuge der Verteidigung dargelegte Meinung nicht zur Verantwortung gezogen werden.

(4) Niemand darf wegen einer Handlung für schuldig erklärt und bestraft werden, die zur Zeit ihrer Begehung nach ungarischem Recht oder – in einem durch internationale Verträge bzw. durch Rechtsakte der Europäischen Union bestimmten Bereich – nach dem Recht anderer Staaten nicht strafbar war.

(5) Absatz 4 schließt nicht aus, dass jemand wegen einer Handlung einem Strafverfahren unterzogen und verurteilt wird, die zur Zeit ihrer Begehung laut den allgemein anerkannten Regelungen des Völkerrechts strafbar war.

(6) Mit Ausnahme der Sonderfälle gemäß dem Rechtsmittelgesetz darf niemand einem Strafverfahren unterzogen und wegen Straftaten verurteilt werden, wegen derer er in Ungarn oder – in einem durch internationale Verträge bzw. durch Rechtsakte der Europäischen Union bestimmten Bereich – entsprechend den Gesetzen anderer Staaten bereits rechtskräftig freigesprochen oder verurteilt worden ist.

(7) Jede Person hat das Recht, Rechtsmittel gegen Gerichts-, Behörden- oder andere Verwaltungsentscheidungen einzulegen, die ihre Rechte oder ihr berechtigtes Interesse verletzen.

BESONDERE RECHTSORDNUNG

Gemeinsame Regelungen für den Ausnahmezustand und den Notstand

Artikel 48

(1) Das Parlament

a) ruft im Falle der Verkündung des Kriegszustandes oder der direkten Gefahr eines bewaffneten Angriffs durch fremde Mächte (Kriegsgefahr) den Ausnahmezustand aus und richtet einen Rat für Landesverteidigung ein,

b) ruft im Falle von auf den Umsturz der gesetzlichen Ordnung oder auf die ausschließliche Ergreifung der Macht gerichteten bewaffneten Handlungen, des Weiteren bei schwerwiegenden, mit Waffen oder bewaffnet begangenen gewalttätigen Handlungen, die die Lebens- und Vermögenssicherheit in außerordentlich großem Maße gefährden, den Notstand aus.

(2) Zur Verkündung des Kriegszustandes und zum Friedensschluss sowie zur Ausrufung der besonderen Rechtsordnung gemäß Absatz 1 sind die Stimmen von zwei Dritteln der Parlamentsabgeordneten erforderlich.

(3) Der Präsident der Republik ist dazu berechtigt, den Kriegszustand zu verkünden, den Ausnahmezustand auszurufen und den Rat für Landesverteidigung einzurichten sowie den Notstand auszurufen, wenn das Parlament verhindert ist, diese Entscheidungen zu treffen.

(4) Das Parlament ist dann verhindert, diese Entscheidungen zu treffen, wenn es nicht tagt und seine Einberufung wegen der Kürze der Zeit, ferner wegen der den Kriegszustand, den Ausnahmezustand oder den Notstand auslösenden Ereignisse auf unüberwindbare Hindernisse stößt.

(5) Die Tatsache der Verhinderung sowie der Sachverhalt, dass die Verkündung des Kriegszustands, die Ausrufung des Ausnahmezustands oder des Notstands begründet ist, werden vom Präsidenten des Parlaments, dem Präsidenten des Verfassungsgerichts und dem Ministerpräsidenten einstimmig festgestellt.

(6) Das Parlament überprüft im Rahmen seiner ersten Sitzung nach seiner Verhinderung, ob die Verkündung des Kriegszustands, die Ausrufung des Ausnahmezustands oder des Notstands begründet war, und entscheidet über die Rechtmäßigkeit der gesetzten Maßnahmen. Diese Entscheidung erfordert die Stimmen von zwei Dritteln der Parlamentsabgeordneten.

(7) Während des Ausnahmezustands oder des Notstands darf das Parlament seine Selbstauflösung nicht verkünden und nicht aufgelöst werden. Während des Ausnahmezustands oder des Notstands dürfen weder Parlamentswahlen anberaumt noch abgehalten werden, in solchen Fällen muss innerhalb von neunzig Tagen ab der Aufhebung des Ausnahmezustands oder des Notstands ein neues Parlament gewählt werden. Wurden bereits Parlamentswahlen abgehalten, aber hat sich das neue Parlament noch nicht konstituiert, wird die konstituierende Sitzung vom Präsidenten der Republik zu einem Zeitpunkt innerhalb von dreißig Tagen ab der Aufhebung des Ausnahmezustands oder des Notstands einberufen.

(8) Das Parlament, das sich selbst aufgelöst hat oder aufgelöst wurde, kann während des Ausnahmezustands auch vom Rat für Landesverteidigung, während des Notstands auch vom Präsidenten der Republik einberufen werden.

Ausnahmezustand

Artikel 49

(1) Vorsitzender des Rates für Landesverteidigung ist der Präsident der Republik, Mitglieder des Rates sind der Präsident des Parlaments, die Vorsitzenden der Parlamentsfraktionen, der Ministerpräsident, die Minister und – in beratender Funktion – der Generalstabschef der Armee.

(2) Der Rat für Landesverteidigung übt

a) die ihm vom Parlament übertragenen Befugnisse;

b) die Befugnisse des Präsidenten der Republik;

c) die Befugnisse der Regierung aus.

(3) Der Rat für Landesverteidigung entscheidet

a) über den Einsatz der Ungarischen Streitkräfte im Ausland oder in Ungarn, über deren Teilnahme an der Friedenssicherung, über deren in ausländischen Kriegsgebieten durchgeführte humanitäre Tätigkeit sowie über deren Stationierung im Ausland;

b) über den in Ungarn erfolgenden oder vom Staatsgebiet Ungarns ausgehenden Einsatz sowie die in Ungarn erfolgende Stationierung von ausländischen Streitkräften;

c) über die Einführung der per Schwerpunktgesetz [auch "Kardinalsgesetz"] festgelegten außerordentlichen Maßnahmen.

(4) Der Rat für Landesverteidigung kann Verordnungen erlassen, mit denen er – wie per Schwerpunktgesetz festgelegt – die Anwendung einzelner Gesetze aussetzen, von gesetzlichen Bestimmungen abweichen sowie sonstige außerordentliche Maßnahmen treffen kann.

(5) Verordnungen des Rates für Landesverteidigung treten mit der Aufhebung des Ausnahmezustands außer Kraft, es sei denn, das Parlament verlängert die Gültigkeit der Verordnungen.

Notstand

Artikel 50

(1) Die Ungarischen Streitkräfte können in Zeiten des Notstands dann in Anspruch genommen werden, wenn der Einsatz der Polizei und der Nationalen Sicherheitsdienste [Nachrichtendienste] nicht ausreichend ist.

(2) In Zeiten des Notstands entscheidet bei Verhinderung des Parlaments der Präsident der Republik über die Inanspruchnahme der Ungarischen Streitkräfte gem. Absatz 1.

(3) In Zeiten des Notstands werden die durch Schwerpunktgesetz festgelegten außerordentlichen Maßnahmen vom Präsidenten der Republik per Verordnung eingeleitet. Der Präsident der Republik kann per Verordnung – wie durch Schwerpunktgesetz festgelegt – die Anwendung einzelner Gesetze aussetzen, von gesetzlichen Bestimmungen abweichen sowie sonstige außerordentliche Maßnahmen treffen.

(4) Der Präsident der Republik informiert den Präsidenten des Parlaments unverzüglich über die eingeleiteten außerordentlichen Maßnahmen. In Zeiten des Notstands hält das Parlament – im Falle seiner Verhinderung der sich mit Angelegenheiten der Landesverteidigung beschäftigende Ausschuss des Parlaments – kontinuierlich Sitzungen ab. Das Parlament – im Falle seiner Verhinderung der sich mit Angelegenheiten der Landesverteidigung beschäftigende Ausschuss des Parlaments – kann die Umsetzung der vom Präsidenten der Republik eingeleiteten außerordentlichen Maßnahmen aussetzen.

(5) Die per Verordnung eingeführten außerordentlichen Maßnahmen bleiben dreißig Tage aufrecht, es sei denn, ihre Wirksamkeit wird vom Parlament – im Falle seiner Verhinderung von dem sich mit Angelegenheiten der Landesverteidigung beschäftigenden Ausschuss des Parlaments – verlängert.

(6) Derartige Verordnungen des Präsidenten der Republik treten mit der Aufhebung des Notstands außer Kraft.

Präventive Verteidigungssituation

Artikel 51

(1) Das Parlament ruft im Falle der Gefahr eines bewaffneten Angriffs von außen oder im Interesse der Erfüllung einer Bündnispflicht für einen befristeten Zeitraum die Präventive Verteidigungssituation aus, gleichzeitig damit ermächtigt es die Regierung, außerordentliche Maßnahmen – wie durch Schwerpunktgesetz festgelegt – einzuleiten. Die Dauer der Präventiven Verteidigungssituation kann verlängert werden.

(2) Zur Ausrufung bzw. Verlängerung der besonderen Rechtsordnung gemäß Absatz 1 sind die Stimmen von zwei Dritteln der anwesenden Parlamentsabgeordneten erforderlich.

(3) Die Regierung kann nach Initiierung der Ausrufung der Präventiven Verteidigungssituation per Verordnung Maßnahmen einleiten, die von den die Tätigkeit der Verwaltung, der Ungarischen Streitkräfte und der Sicherheitsbehörden betreffenden Gesetzen abweichen, über die sie den Präsidenten der Republik und die thematisch zuständigen ständigen Ausschüsse des Parlaments fortlaufend informiert. Die so eingeleiteten Maßnahmen gelten bis zu einer Entscheidung des Parlaments über die Ausrufung der Präventiven Verteidigungssituation, jedoch höchstens sechzig Tage.

(4) Die Regierung kann in der Zeit der Präventiven Verteidigungssituation Verordnungen erlassen, durch die sie – wie durch Schwerpunktgesetz festgelegt – die Anwendung einzelner Gesetze aussetzen, von gesetzlichen Bestimmungen abweichen sowie sonstige außerordentliche Maßnahmen treffen kann.

(5) Derartige Verordnungen der Regierung treten mit Aufhebung der Präventiven Verteidigungssituation außer Kraft.

Unerwarteter Angriff

Artikel 52

(1) Die Regierung ist bei einem unerwarteten Einfall bewaffneter Gruppen von außen in das Staatsgebiet Ungarns verpflichtet, den Angriff abzuwehren, das Staatsgebiet Ungarns mit den eigenen und verbündeten Bereitschaftskräften der Fliegerabwehr und Luftwaffe zu schützen und im Interesse des Schutzes der gesetzlichen Ordnung, der Lebens- und Vermögenssicherheit, der öffentlichen Ordnung und Sicherheit – bei Notwendigkeit gemäß dem vom Präsidenten der Republik genehmigten Plan zur bewaffneten Verteidigung – bis zur Entscheidung über die Ausrufung des Notstands oder des Ausnahmezustands mit dem Angriff angemessenen und darauf vorbereiteten Kräften sofortige Maßnahmen zu ergreifen.

(2) Die Regierung informiert das Parlament und den Präsidenten der Republik unverzüglich über ihre aufgrund von Absatz 1 ergriffenen Maßnahmen.

(3) Die Regierung kann im Falle eines unerwarteten Angriffs per Schwerpunktgesetz festgelegte außerordentliche Maßnahmen treffen sowie Verordnungen erlassen, mit denen sie – wie durch Schwerpunktgesetz festgelegt – die Anwendung einzelner Gesetze aussetzen, von gesetzlichen Bestimmungen abweichen sowie sonstige außerordentliche Maßnahmen treffen kann.

(4) Derartige Verordnungen der Regierung treten mit dem Ende des unerwarteten Angriffs außer Kraft.

Gefahrenzustand

Artikel 53

(1) Die Regierung ruft im Falle von Naturkatastrophen oder Industrieunfällen, die die Lebens- und Vermögenssicherheit gefährden, sowie im Interesse der Abwendung von deren Folgen den Gefahrenzustand aus und kann durch Schwerpunktgesetz festgelegte außerordentliche Maßnahmen ergreifen.

(2) Die Regierung kann im Falle des Gefahrenzustandes Verordnungen erlassen, mit denen sie – wie durch Schwerpunktgesetz festgelegt – die Anwendung einzelner Gesetze aussetzen, von gesetzlichen Bestimmungen abweichen sowie sonstige außerordentliche Maßnahmen treffen kann.

(3) Verordnungen der Regierung gemäß Absatz 2 bleiben fünfzehn Tage lang in Kraft, es sei denn, die Regierung verlängert – aufgrund der Ermächtigung des Parlaments – die Wirksamkeit der Verordnung.

(4) Derartige Verordnung der Regierung treten mit Aufhebung des Gefahrenzustands außer Kraft.

Gemeinsame Regelungen für die besondere Rechtsordnung

Artikel 54

(1) Im Rahmen der besonderen Rechtsordnung kann die Ausübung der Grundrechte – mit Ausnahme der in Artikel II und III sowie in Artikel XXVIII Absatz 2–6 festgelegten Grundrechte – ausgesetzt oder über das in Artikel I Absatz 3 festgelegte Maß hinaus eingeschränkt werden.

(2) Im Rahmen der besonderen Rechtsordnung darf die Anwendung des Grundgesetzes nicht ausgesetzt, die Tätigkeit des Verfassungsgerichts nicht eingeschränkt werden.

(3) Die besondere Rechtsordnung wird von dem zur Einführung der besonderen Rechtsordnung befugten Organ aufgehoben, wenn die Bedingungen ihrer Ausrufung nicht mehr bestehen.

(4) Die in der besonderen Rechtsordnung anzuwendenden detaillierten Regelungen werden durch Schwerpunktgesetz festgelegt.

II. Literaturverzeichnis

Primäre Quellen

Adamovich, Grundriss des österreichischen Staatsrechtes, 2. Auflage (1932)

Adamovich, Handbuch des österreichischen Verfassungsrechts, 6. Auflage (1971)

Adamovich, Das autoritäre System 1933-1938 zwischen Rechtsbruch und Gewissensentscheidung, JRP 2015, 126

Adamovich/Froehlich, Die österreichischen Verfassungsgesetze des Bundes, 2. Auflage (1930)

Adamovich/Funk/Holzinger/Frank, Österreichisches Staatsrecht Band IV (2009)

Adamovich/Funk/Holzinger/Frank, Österreichisches Staatsrecht Band I, 2. Auflage (2011)

Adamovich/Funk/Holzinger/Frank, Österreichisches Staatsrecht Bd 2, 3. Auflage (2014)

Adamovich/Funk/Holzinger/Frank, Österreichisches Staatsrecht Band III, 2. Auflage (2015)

Adamovich/Spanner, Handbuch des österreichischen Verfassungsrechts, 5. Auflage (1958)

Aichreiter, Österreichisches Verordnungsrecht Band II (1988)

Anschütz, Die Verfassung des Deutschen Reichs, 14. Auflage (1933)

Antoniolli-Koja, Allgemeines Verwaltungsrecht, 3. Auflage (1996)

Ashauer, Die Menschenrechte im Notstand, AVR 45 (2007)

Ball/Wolf, Betrachtungen zur novellierten Bundesverfassung, *Gerichts-Zeitung* 1930, 121

Banks, *Banks' Cross-National Time-Series Data Archive*, Binghamton, NY: Databanks International (2004)

Barfuß, Ressortzuständigkeit und Vollzugsklausel (1968)

Bauer in *Dreier*, *Grundgesetz-Kommentar* Band II, 3. Auflage (2015) Art 35

Baumgartner, Institutsgarantien und institutionelle Garantien, in *Merten/Papier/Kucsko-Stadlmayer*, *Handbuch der Grundrechte – Grundrechte in Österreich²* (2014) § 7

Beck, Caumanns et al, in *König/Popescu-Zeletin/Schliesky* (Hrsg), *IT und Internet als kritische Infrastruktur* (2014)

Becker, Jurisdiktion und Verhältnismäßigkeit, in *Baade et al* (Hrsg), *Verhältnismäßigkeit im Völkerrecht* (2016) 19

Bei, Die Zerstückelung des Verfassungsgerichtshofes vor der Junisession 1933, *juridikum* 2009, 32

Berchtold, *Der Bundespräsident* (1969)

Berchtold, *Die Verfassungsreform von 1929* Band II (1979)

Berchtold, *Verfassungsgeschichte der Republik Österreich: Band I: 1918-1933* (1998)

Berka, *Die Grundrechte* (1999)

Berka, *Verfassungsrecht*, 5. Auflage (2014)

Berka, *Verfassungsrecht*, 6. Auflage (2016)

Bezemek, *Grundrechte in der Rechtsprechung der Höchstgerichte* (2016)

Bjørnskov/Voigt, *The Architecture of Emergency Constitutions*, Typescript. Universities of Aarhus and Hamburg (2016a), http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2798558 (Zugriff: 16.12.2016)

Bjørnskov/Voigt, *Determinants of Emergency Constitutions*, Typescript, Universities of Aarhus and Hamburg (2016b), http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2697144 (Zugriff: 16.12.2016)

Bjørnskov/Voigt, *Why Do Governments Call a State of Emergency?* Typescript Universities of Aarhus and Hamburg (2016c)

Bjørnskov/Voigt, *Profiting from Natural Disaster? – Inquiring into the Effectiveness of Emergency Constitutions*. Typescript Universities of Aarhus and Hamburg (2016d)

Bockelmann, *Hegels Notstandslehre* (1935)

Böckenförde, *Der verdrängte Ausnahmezustand*, *NJW* 1978, 1881

Brenn, VfGH versus Unionsrecht Unionsrechtliche Würdigung des Grundrechteerkenntnisses, ÖJZ 2012/121

Brünner, Staatsnotstand, in: Klose/Mantl/Zsifkovits (Hrsg), Katholisches Soziallexikon (1980) Sp 2924

Bußjäger, Katastrophenprävention und Katastrophenbekämpfung im Bundesstaat (2003)

Bußjäger, Die Aufgabenverteilung zwischen Gemeinden, Ländern, Bund und Europäischer Union im Katastrophenschutz in *Bußjäger*, Katastrophenschutz als Verantwortung im Bundesstaat (2007) 8

Bußjäger, Art 102 B-VG, in: Kneihls/Lienbacher (Hrsg), Rill-Schäffer-Kommentar Bundesverfassungsrecht 14. Lfg (2014)

Danda, Die Anwendung der Charta der Grundrechte der Europäischen Union im österreichischen Grundrechtsschutz, *migraLex* 2013, 15

Depenheuer in *Maunz/Dürig*, Grundgesetz-Kommentar (2016) Art 80a

Dörr/Grote/Marauhn (Hrsg), EMRK/GG. Konkordanzkommentar zum europäischen und deutschen Grundrechtsschutz² (2013)

Drury/Olson, Disasters and political unrest: An empirical investigation, *Journal of Contingencies and Crisis Management*, Jg. 1998, 6(3), 153

Eberhard, Gemeinderecht, in: Pürgy, Das Recht der Länder Band I (2012)

Epping in *Epping/Hillgruber*, Beck'scher Online-Kommentar Grundgesetz 30. Edition (2016) Art 35

Epping in *Epping/Hillgruber*, Beck'scher Online-Kommentar Grundgesetz 30. Edition (2016) Art 63

Epping in *Epping/Hillgruber*, Beck'scher Online-Kommentar Grundgesetz 30. Edition (2015) Art 91

Ergéc, Les droits de l'homme à l'épreuve des circonstances exceptionnelles (1987)

Ermacora, Allgemeine Staatslehre (1970)

Ermacora, Österreichische Verfassungslehre (1998)

Ermacora/Baumgartner/Strejcek, Österreichische Verfassungslehre (1998)

Ermacora/Kopf/Neisser, Das österreichische Wehrrecht (2. Auflage) – I. Teil: Die Wehrverfassung (1980)

Festl, Das Recht der Feuerwehr (1995)

Fister, Die Notstandverfassung vor neuen Herausforderungen – Gebietskörperschaften im wirtschaftlichen Notstand, in: Holoubek/Martin/Schwarzer (Hrsg), Die Zukunft der Verfassung – Die Verfassung der Zukunft? FS Korinek (2010) 239

Fister, Staatsnotstandsrecht in Österreich, in: Zwitter (Hrsg), Notstand und Recht (2012) 160

Fleischer, Zur österreichischen Bundes-Verfassungsnovelle, Die Justiz 5 (1930), 277

Flor, Staatsnotstand und rechtliche Bindung, DVBl 1958, 149

Frank, Art 60 B-VG, in: Kneihls/Lienbacher (Hrsg), Rill-Schäffer-Kommentar Bundesverfassungsrecht 7. Lfg (2011)

Frank, Art 64 B-VG, in: Kneihls/Lienbacher (Hrsg), Rill-Schäffer-Kommentar Bundesverfassungsrecht 8. Lfg (2011)

Frank, Art 18 Abs 3 bis 5 B-VG, in: Kneihls/Lienbacher (Hrsg), Rill-Schäffer-Kommentar Bundesverfassungsrecht 10. Lfg (2013)

Friedrich, Der Verfassungsstaat der Neuzeit (1953)

Friedrich, Constitutional Government and Democracy – Theory and Practice in Europe and America, 4. Auflage, Waltham et al.: Blaisdell Publishing Company (1968)

Frowein/Peukert (Hrsg), EMRK Kommentar³ (2009)

Fuchs, Feuerwehrrecht in *Pürgy*, Das Recht der Länder Band II/1 (2012)

Fuchs, Katastrophenhilfe, in *Pürgy* (Hrsg), Das Recht der Länder II/1 (2012)

Fuchs, Strafrecht Allgemeiner Teil I, 9. Auflage (2016)

Funk, Neue Doktrin des VfGH zur Anwendung europäischen Unionsrechts, *ecolex* 2012/827

Funk, Verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen für eine Begrenzung des Zustroms Schutzsuchender (Richtwert/„Obergrenze“), *JRP* 2016, 177

Funk/Stern, Der Assistenzeinsatz des Bundesheeres an der Binnengrenze - eine permanente Verfassungsverletzung?, *juridikum* 2009, 85

Giese, Sicherheitspolizeirecht, in Bachmann et al (Hrsg), Besonderes Verwaltungsrecht, 7. Auflage (2008)

Ginsburg/Elkins/Melton, The Endurance of National Constitutions, Cambridge: Cambridge University Press (2009)

Grabenwarter/Pabel, Europäische Menschenrechtskonvention⁶ (2016)

Grimm, Menschliche Reaktionen in Naturkatastrophen und technologischen Krisensituationen: Ergebnisse einer explorativen Befragung von Überlebenden zur konzeptuellen Entwick-

lung eines standardisierten Instruments für das retrospektive Assessment, Mathematisch-Naturwissenschaftliche Fakultät, Greifswald, Univ., Diss. (2012)

Gross/Aoláin, Law in Times of Crisis. Emergency Powers in Theory and Practice (2006)

Guha-Sapir/Below/Hoyois, EM-DAT: International Disaster Database, Université Catholique de Louvain, Brussels (2014)

Gundel, Beschränkungsmöglichkeiten, in Merten/Papier (Hrsg), Handbuch der Grundrechte, Bd VI/1 (2010) § 147

Gusy, Katastrophenschutzrecht – zur Situation eines Rechtsgebietes im Wandel, in Lange/Endreß/Wendekamm (Hrsg), Versicherheitlichung des Bevölkerungsschutzes (2013) 207

Haguenau-Moizard, Notstandsgesetzgebung in Frankreich, JZ 2016, 707

Handstanger, Art 84 B-VG, in: Korinek/Holoubek ua (Hrsg), Österreichisches Bundesverfassungsrecht 3. Lfg (2000)

Hasiba, Das Kriegswirtschaftliche Ermächtigungsgesetz (KWEG) von 1917, in: Rechtswissenschaftliche Fakultät der Universität Salzburg (Hrsg), Aus Österreichs Rechtsleben in Geschichte und Gegenwart. FS Hellbling (1981) 543

Hasiba, Das Notverordnungsrecht in Österreich (1848–1917) (1985)

Hauer, Freiheit der Person und Freizügigkeit, in Merten/Papier/Kucsko-Stadlmayer, Handbuch der Grundrechte – Grundrechte in Österreich² (2014) § 11

Heckel, Diktatur, Notverordnungsrecht, Verfassungsnotstand mit besonderer Rücksicht auf das Budgetrecht, AöR 22 (1932), 257

Hengstschläger, Das Budgetrecht des Bundes (1977)

Hengstschläger/Leeb, Grundrechte (2012)

Hans-Holger Herrnfeld, Art 72 AEUV, in: Schwarze (Hrsg), EU-Kommentar, 3. Auflage (2012)

Herzog in *Maunz/Dürig*, Grundgesetz-Kommentar (2016) Art 68

Herzog in *Maunz/Dürig*, Grundgesetz-Kommentar (2016) Art 81

Herzog/Prior, Krisenmanagement im internationalen Vergleich, Center for Security Studies, ETH Zürich (2013)

Hesse, Ausnahmezustand und Grundgesetz, DÖV 1955, 741

Hesse, Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland (1967)

Heun in *Dreier*, Grundgesetz-Kommentar Band III, 2. Auflage (2008) Art 91

Heun in *Dreier*, Grundgesetz-Kommentar Band III, 2. Auflage (2008) Art 115a

Heun in *Dreier*, Grundgesetz-Kommentar Band II, 3. Auflage (2015) Art 80a

Hiesel, Art 22 B-VG, in: Kneihls/Lienbacher (Hrsg), Rill-Schäffer-Kommentar Bundesverfassungsrecht 9. Lfg (2012)

Hofer, Grundrechtliche Organisations- und Verfahrensgarantien, in Merten/Papier/Kucsko-Stadlmayer, Handbuch der Grundrechte – Grundrechte in Österreich² (2014) § 18

Hofstätter, Vom Staatsnotar zum hyperprésident? – Eine Vermessung des Bundespräsidenten am Président de la République nach den Buchstaben der Verfassung, ZfRV 2016, 183

Holley, Das Recht der internationalen Terrorismusbekämpfung (2010)

Holoubek/Lienbacher (Hrsg), GRC Kommentar (2014)

Holzinger, Die Notstandskompetenz des Landeshauptmannes im Sinne der B-VG-Novelle 1984, oJ [1988]

Holzinger, Art 60 B-VG, in: Korinek/Holoubek ua (Hrsg), Österreichisches Bundesverfassungsrecht 2. Lfg (1999)

Hörtenhuber, Katastrophenschutz als Problem der bundesstaatlichen Kompetenzverteilung, ZfV 2007/316, 154

Jakab, Das Grunddilemma und die Natur des Staatsnotstandes, Kritische Justiz 38 (2005) 323

Jarass/Pieroth, Grundgesetz- Kommentar, 13. Auflage (2014)

Jäger, Strategische Führung in Krisen, in Jäger/Daun/Freudenberg (Hrsg), Politisches Krisenmanagement (2016) 3

Jellinek, Allgemeine Staatslehre, 3. Auflage (1914)

Jhering, Der Zweck im Recht Bd 1, 2. Auflage (1884)

Kahl, Art 119a B-VG, in: Kneihls/Lienbacher (Hrsg), Rill-Schäffer-Kommentar Bundesverfassungsrecht 15. Lfg (2015)

Kahl/Raschauer/Storr (Hrsg), Grundsatzfragen der europäischen Grundrechtecharta (2013)

Kanonier, Raumplanungsrechtliche Regelungen als Teil des Naturgefahrenmanagements in *Fuchs/Khakzadeh/Weber* (Hrsg), Recht im Naturgefahrenmanagement (2006) 128

Karl, Menschenrechte im Staatsnotstand, in Hagen/Mader (Hrsg), Gewalt und Recht (1997) 95

Karpenstein/Mayer (Hrsg), EMRK. Konvention zum Schutze der Grundfreiheiten und Menschenrechte. Kommentar² (2015)

Kelsen, Allgemeine Staatslehre (1925)

Kelsen, Die Verfassung Österreichs, JbÖffR 18 (1930) 130

Kempen in *Streinz*, EUV/AEUV, 2. Auflage (2012) Art 122

Kersten, Ausnahmezustand? JuS 2016, 193

Kitz, Die Notstandsklausel des Art. 15 der Europäischen Menschenrechtskonvention (1982)

Klein, Innerer Staatsnotstand, in: *Isensee/Kirchhof* (Hrsg), Handbuch des Staatsrechts Bd XII, 3. Auflage (2014) § 280

Klinghoffer, Das Ende der Funktionsdauer des österreichischen Nationalrates, Zentralblatt für die Juristische Praxis 1932, 102

Kneifel, Ist unser Bundesverfassungsgesetz frei von Mängeln?, AnwBl 1981, 353

Kneihs/Lienbacher (Hrsg), Rill-Schäffer-Kommentar Bundesverfassungsrecht, 5. bis 14. Lfg (2007-2014)

Koja, Staatsnotstand und Notstandsrecht, Der Staatsbürger 1963, Folge 19, 2

Koja, Mitwirkung und Mitverantwortlichkeit eines Bundesministers bei Vollzugsakten (Bescheiden) des Bundespräsidenten, JBl 1964, 440

Koja, Staatsnotstand als Rechtsbegriff (Vortragsbericht), ÖJZ 1975, 209

Koja, Der Staatsnotstand als Rechtsbegriff (1979)

Koja, Haben wir eine Notstandsverfassung? Der Staatsbürger 1980, 85

Koja, Die Stellung des Bundespräsidenten in der Verfassung, in: *Weissensteiner* (Hrsg), Die österreichischen Bundespräsidenten, 1982, 9

Koja, Das Verfassungsrecht der österreichischen Bundesländer, 2. Auflage, 1988

Koja, Die rechtlichen und politischen Möglichkeiten des Bundespräsidenten bei der Ernennung der Bundesregierung, JRP 1994, 175

Kolb, Katastrophenbekämpfung, JBl 1961, 575

Kopetzki, Art 1 PersFrG in *Korinek/Holoubek et al* (Hrsg) Österreichisches Bundesverfassungsrecht, 5. Lfg 2002

Korinek, Wirtschaftliche Freiheiten, in *Merten/Papier/Kucsko-Stadlmayer*, Handbuch der Grundrechte – Grundrechte in Österreich² (2014) § 16

Kramme, Kooperation, nein danke! – der EuGH untermauert seinen Führungsanspruch gegenüber den nationalen Verfassungsgerichten, GPR 2014, 355

Kreutzer, Der Ausnahmezustand im deutschen Verfassungsrecht, in *von Fraenkel* (Hrsg), Der Staatsnotstand (1965) 9

Kröll, Rettungswesen und Rettungsdienst in *Pürgy*, Das Recht der Länder Band II/1 (2012)

Krüger, Allgemeine Staatslehre (1964)

Kucsko-Stadlmayer, Die Allgemeinen Strukturen der Grundrechte in *Merten/Papier/Kucsko-Stadlmayer*, Handbuch der Grundrechte – Grundrechte in Österreich² (2014)

Kucsko-Stadlmayer/Eisenberger, Grundrechte-Charta und verfassungsgerichtlicher Prüfungsmaßstab, JAP 2013/2014/4, 29

Kuschewski, Polizeiliches Krisenmanagement im Katastrophenschutz – Handeln zwischen Hierarchie und Konsens, in Lange/Endreß/Wendekamm (Hrsg), Versicherheitlichung des Bevölkerungsschutzes (2013) 113

Künzli, Basler Kommentar zur Bundesverfassung (2015) Art 185

Last, A dictionary of epidemiology, 4. Auflage, Oxford University Press (2001)

Lehofer, Sechs Monate Ausnahmezustand: die sog „Notverordnung“ in Begutachtung, ÖJZ 2016, 801

Liehr, Art 97 Abs 3 und 4 B-VG, in: Korinek/Holoubek ua (Hrsg), Österreichisches Bundesverfassungsrecht 4. Lfg (2001)

Liehr, Art 100 B-VG, in: Korinek/Holoubek ua (Hrsg), Österreichisches Bundesverfassungsrecht 4. Lfg (2001)

Lienbacher in Pürgy, Das Recht der Länder Band II/2 (2012)

Mangoldt/Klein, Das Bonner Grundgesetz, Band III, 2. Auflage (1974)

Maslaton, Notstandsklauseln im regionalen Menschenrechtsschutz – Eine vergleichende Untersuchung der Art 15 EMRK und Art 27 AMRK (2002)

Maunz, Deutsches Staatsrecht, 20. Auflage (1975)

Maunz in *Maunz/Dürig*, Grundgesetz-Kommentar (2016) Art 35

Maunz in *Maunz/Dürig*, Grundgesetz-Kommentar (2016) Art 91

Maunz/Dürig, Grundgesetz-Kommentar (2016)

Mayer, Die „Verhinderung“ des Bundespräsidenten, FS Koja (1998) 312

Mayer, Gibt es unabänderliches Verfassungsrecht? FS Schäffer (2006) 473

Mayer/Kucsko-Stadlmayer/Stöger, Grundriss des österreichischen Bundesverfassungsrechts, 11. Auflage (2015)

Mayer/Muzak, Das österreichische Bundes-Verfassungsrecht, 5. Auflage (2015)

Mayr, Verfassungsgerichtlicher Prüfungsgegenstand und Prüfungsmaßstab im Spannungsfeld nationaler, konventions- und unionsrechtlicher Grundrechtsgewährleistungen, ZfV 2012/638

Merker/Conradin, Basler Kommentar zur Bundesverfassung (2015) Art 173

Merkl, Allgemeines Verwaltungsrecht (1927)

Merkl, Ist in Österreich ein Ausnahmezustand zulässig? JBl 1930, 397

Merkl, Das rechtliche Ergebnis des Verfassungskampfes, JBl 1930, 1, 45

Merkl, Der rechtliche Gehalt der österreichischen Verfassungsreform vom 7. Dezember 1929, ZÖR 10 (1931) 161

Merkl, Die ständisch-autoritäre Verfassung Österreichs (1935)

Merten/Papier (Hrsg), Handbuch der Grundrechte, Bd VI/1 (2010)

Merten/Papier/Kucsko-Stadlmayer, Handbuch der Grundrechte – Grundrechte in Österreich² (2014)

Mertins, Der Spannungsfall (2013)

Métall, Das Notverordnungsrecht des Bundespräsidenten, Gerichts-Zeitung 1930, 49

Meyer, Charta der Grundrechte der Europäischen Union⁴ (2014)

Migrationsrat für Österreich (Hrsg), Bericht des Migrationsrats (2016)

Müllner, Rechtliche Rahmenbedingungen der Katastrophenbekämpfung (2016)

Muzak, Wer darf die Grundrechtecharta prüfen: EuGH oder VfGH?, ecolex 2014, 1113

Nohlen/Schultze (Hrsg), Lexikon der Politikwissenschaft, 4. Auflage, Beck Verlag 2010

Nowak, Rechtsprobleme des Polizeieinsatzes in der Hainburger Au, ZfV 1985, 373

Obwexer, Verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen für eine Begrenzung des Zustroms Schutzsuchender (Richtwert/„Obergrenze“), JRP 2016, 169

Olechowski, Notverordnung, JAP 2001/2002, 80

Olechowski, Ministerverantwortlichkeit, JAP 2001/2002, 136

Öhlinger/Eberhard, Verfassungsrecht, 10. Auflage (2014)

Pabel, Flüchtlingsschutz und europäische Menschenrechtskonvention, in *Depenheuer/Grabenwarter* (Hrsg), Der Staat in der Flüchtlingskrise – Zwischen gutem Willen und geltendem Recht (2016)

Pernthaler, Das Staatsoberhaupt in der parlamentarischen Demokratie, VVDStRL 25 (1967) 95

Pernthaler, Umfassende Landesverteidigung (1970)

Pesendorfer, Der Landeshauptmann (1986)

Pesendorfer, Art 97 B-VG, in: Kneihs/Lienbacher (Hrsg), Rill-Schäffer-Kommentar Bundesverfassungsrecht 2. Lfg (2002)

Petzoldt, Schnittstellen polizeilicher und militärischer Sicherheit, SIAK-Journal 2015, 68

Pieper in *Epping/Hillgruber*, Beck'scher Online-Kommentar Grundgesetz 30. Edition (2015) Art 68

Pieper in *Epping/Hillgruber*, Beck'scher Online-Kommentar Grundgesetz 30. Edition (2015) Art 81

Plöchl, in Höpfel/Ratz (Hrsg), Wiener Kommentar zum Strafgesetzbuch, 2. Auflage, § 278c

Pohlmann, Rechtliche Rahmenbedingungen der Katastrophenbewältigung (2012)

Posch, Bindung der Mitgliedsstaaten an die Grundrechtecharte der EU, ÖJZ 2013/37

Pöschl, Verfassungsgerichtsbarkeit nach Lissabon, ZÖR 2012, 587

Pöschl, Gleichheitsrechte, in Merten/Papier/Kucsko-Stadlmayer, Handbuch der Grundrechte – Grundrechte in Österreich² (2014) § 14

Pöschl, Art 4 StGG, in Korinek/Holoubek ua (Hrsg), Österreichisches Bundesverfassungsrecht 5. Lfg (2002)

Pöschl, Art 2 4.ZPEMRK, in Korinek/Holoubek ua (Hrsg), Österreichisches Bundesverfassungsrecht 6. Lfg (2003)

Porfiriev, Disaster and Disaster Areas: Methodological Issues of Definition and Delineation, International Journal of Mass Emergencies and Disasters, 1995, Vol 13, No. 3, 285

Pratzler-Wanczura, Quo Vadis Risk Governance? – Zielvereinbarungen für den effektiven und effizienten Umgang mit Risiken, in Lange/Endreß/Wendekamm (Hrsg), Versicherunglichung des Bevölkerungsschutzes (2013) 91

Preuß, Terrorismus und innere Sicherheit, Eine Untersuchung der politischen Reaktionen in Deutschland auf die Anschläge des 11. September 2001, Leipzig, Univ., Diss. (2012)

Pürstl, StVO-ON^{14.00}, § 44b StVO (5.10.2016, rdb.at)

Raschauer, Art 63 B-VG, in Korinek/Holoubek ua (Hrsg), Österreichisches Bundesverfassungsrecht 1. Lfg (1999)

Raschauer, Art 70 B-VG, in Korinek/Holoubek ua (Hrsg), Österreichisches Bundesverfassungsrecht 1. Lfg (1999)

Raschauer, Art 102 B-VG, in: Korinek/Holoubek ua (Hrsg), Österreichisches Bundesverfassungsrecht 4. Lfg (2001)

Raschauer, Art 18 Abs 3 bis 5 B-VG, in: Korinek/Holoubek ua (Hrsg), Österreichisches Bundesverfassungsrecht 6. Lfg (2003)

Raschauer, Art 29 Abs 1 B-VG, in: Korinek/Holoubek ua (Hrsg), Österreichisches Bundesverfassungsrecht 6. Lfg (2003)

Raschauer, Allgemeines Verwaltungsrecht, 2. Auflage (2003)

Raschauer, Art 64 B-VG, in Korinek/Holoubek ua (Hrsg), Österreichisches Bundesverfassungsrecht 8. Lfg (2007)

Raschauer, Allgemeines Verwaltungsrecht, 4. Auflage (2013)

Reimer/Kempny, Einführung in das Notstandsrecht, Verwaltungsrundschau 57. Jg, Heft 8 (2011) 253

Reinhart, Krisen- und Katastrophenmanagement in der EU, SIAK-Journal 2009, 68

Rhinow/Schefer, Schweizerisches Verfassungsrecht, 2. Auflage (2009)

Rill/Schäffer/Rill, Art 44 B-VG, in: Kneihls/Lienbacher (Hrsg), Rill-Schäffer-Kommentar Bundesverfassungsrecht 14. Lfg (2014)

Ringhofer, Die österreichische Bundesverfassung (1977)

Rossi, Art 72 AEUV, in: Calliess/Ruffert (Hrsg), EUV/AEUV, 4. Auflage (2011)

Rossiter, Constitutional Dictatorship – Crisis Government in the Modern Democracies, with a new introduction by W.J. Quirk, New Brunswick et al.: Transaction Publishers (2009)

Sarnecki, Der österreichische Bundespräsident und der Präsident der Republik Polen, in: Schäffer ua (Hrsg), Staat – Verfassung – Verwaltung. FS Koja, 1998, 85

Saxer, St. Galler Kommentar zur schweizerischen Bundesverfassung, 2. Auflage (2008) Art 173

Saxer, St. Galler Kommentar zur schweizerischen Bundesverfassung, 2. Auflage (2008) Art 185

Schabas, The European Convention on Human Rights (2015)

Schaub, Der Mensch als Problem und Problemlöser. Systemische Analyse zur Unterstützung von Entscheidern im Krisenmanagement, in Jäger/Daun/Freudenberg (Hrsg), Politisches Krisenmanagement (2016) 33

Schäffer, Art 5 B VG, in: Kneihls/Lienbacher (Hrsg), Rill-Schäffer-Kommentar Bundesverfassungsrecht 5. Lfg (2007)

Scheuner, Die Reform der österreichischen Bundesverfassung vom Jahre 1929, ZaöRV 2 (1930) 226

Schick, Die Rolle des Staatsoberhauptes, in: Berka ua (Hrsg), Verfassungsreform (2004) 11

Schilchegger, Verfassungsrechtliche Grenzen einer Heeresreduktion, ÖJZ 2011, 305

Schlesinger, Wesen und Bedeutung der Notverordnung, ÖVwBl 1938, 306

Schmahl, Derogation von Menschenrechtsverpflichtungen in Notstandslagen, in *Fleck* (Hrsg), Rechtsfragen der Terrorismusbekämpfung durch Streitkräfte (2004)

Schmidt-Radefeldt in *Epping/Hillgruber*, Beck'scher Online-Kommentar Grundgesetz 30. Edition (2016) Art 80a

Schmidt-Radefeldt in *Epping/Hillgruber*, Beck'scher Online-Kommentar Grundgesetz 30. Edition (2016) Art 115a bis 115l

Schmitt, Die Diktatur des Reichspräsidenten nach Art. 48 der Reichsverfassung, VVDStRL 1 (1924) 63

Schmitt, „Einmaligkeit“ und „gleicher Anlaß“ bei der Reichstagsauflösung nach Art. 25 der Reichsverfassung, AöR NF 8 (1925) 162

Schmitt, Die Diktatur, 2. Auflage (1928)

Schmitt, Verfassungsrechtliche Aufsätze aus den Jahren 1924–1954 (1958)

Schoditsch, Der Einfluss der Grundrechte-Charta auf den österreichischen Grundrechtsschutz, *ecolex* 2013, 487

Schröder, Staatsrecht an den Grenzen des Rechtsstaates, AöR 103 (1978) 121

Schulev-Steindl, Wirtschaftslenkung und Verfassung (1996)

Schusterschitz/Stillfried, Art 196 AEUV, in: Mayer/Stöger (Hrsg), EUV/AEUV (2010)

Schwartz, Das Katastrophenschutzrecht der Europäischen Union, in: *Kloepfer* (Hrsg), Schriften zum Katastrophenrecht (2012) 102

Seifert, Gefahr in Verzuge (1963)

Siess-Scherz, Art 15 EMRK, in: Korinek/Holoubek ua (Hrsg), Österreichisches Bundesverfassungsrecht 1. Lfg (1999)

Stein, Grundrechte im Ausnahmezustand, in: Merten/Papier (Hrsg), Handbuch der Grundrechte in Deutschland und Europa Bd I (2004) § 24

Steiner, Landesregierung, in *Pürgy*, Das Recht der Länder Band I (2012)

Steiner, Landeshauptmann, in *Pürgy*, Das Recht der Länder Band I (2012)

Steiner, Legistische Parameter für ein resilientes Recht – Versuch einer Themenlandkarte, in *von Lewinski* (Hrsg) Resilienz des Rechts (2016) 99

Stern, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland Bd II (1980)

Stettner, in: *Dreier*, Grundgesetz-Kommentar, 2. Aufl. (2006) Art 81

Stier-Somlo, Die Ausnahmsverordnung des Reichspräsidenten und die Notverordnung des österreichischen Bundespräsidenten, ZöR 11 (1931) 62

Stolzlechner, Art 118 B-VG, in: Kneihs/Lienbacher (Hrsg), Rill-Schäffer-Kommentar Bundesverfassungsrecht 12. Lfg (2013)

Stolzlechner/Stoll, Zur ersatzweisen Unterbringung und Aufteilung hilfs- und schutzbedürftiger Fremder durch den Bund. Überlegungen zum Durchgriffs-BVG BGBl I 2015/120, bbl 2016, 77

Stöger, Art 51 B-VG, in: Kneihs/Lienbacher (Hrsg), Rill-Schäffer-Kommentar Bundesverfassungsrecht 6. Lfg (2010)

Streinz, EUV/AEUUV² (2012)

Tolar, Feuerpolizei, in: Pürgy, Das Recht der Länder Band II/2 (2012)

Tretter, Art 4 EMRK, in: Korinek/Holoubek ua (Hrsg), Österreichisches Bundesverfassungsrecht 1. Lfg (1999)

Truppe, Art 79 B-VG, in: Kneihs/Lienbacher (Hrsg), Rill-Schäffer-Kommentar Bundesverfassungsrecht 9. Lfg (2012)

Truppe, Art 10 Abs 1 Z 15 B-VG, in: Kneihs/Lienbacher (Hrsg), Rill-Schäffer-Kommentar Bundesverfassungsrecht 12. Lfg (2013)

Tschannen, St. Galler Kommentar zur schweizerischen Bundesverfassung, 2. Auflage (2008) Art 165

Tschannen, Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 3. Auflage (2011)

Vasek, Unabänderliches Verfassungsrecht und Revisionsschranken in der österreichischen Bundesverfassung (2013)

Verosta, Das Staatsnotstandsrecht, ZöR 9 (1958/59) 463

Vogl, Das BVG über die Unterbringung und Aufteilung von hilfs- und schutzbedürftigen Fremden, RFG 2016, 4

Waldmann, Zur Erklärung und Prognose von Terrorismus, in *Kemmesies* (Hrsg), Terrorismus und Extremismus - der Zukunft auf der Spur (2006) 255

Walter, Österreichisches Bundesverfassungsrecht. System (1972)

Weber, Die mittelbare Bundesverwaltung (1987)

Weber, Art 118 Abs 1 bis 7 B-VG, in: Korinek/Holoubek et al (Hrsg), Österreichisches Bundesverfassungsrecht 1. Lfg (1999)

Weiß in *Kerschner* (Hrsg), Handbuch Naturkatastrophenrecht, Schriftenreihe RdU (2008) 198

- Welan*, Das österreichische Staatsoberhaupt. Aufwertung oder Abwertung?, 3. Auflage (1997)
- Welan/Neisser*, Der Bundeskanzler im österreichischen Verfassungsgefüge (1971)
- Welser/Zöchling-Jud*, Grundriss des bürgerlichen Rechts Bd II, 14. Auflage (2015)
- Widermann/Jachs*, Behördliches Krisenmanagement, RFG 6/2004, 14
- Wiederin*, Einführung in das Sicherheitspolizeirecht (1998)
- Wiederin*, Art 22 B-VG, in: Korinek/Holoubek ua (Hrsg), Österreichisches Bundesverfassungsrecht 1. Lfg (1999)
- Wiederin*, Art 10 StGG, in: Korinek/Holoubek ua (Hrsg), Österreichisches Bundesverfassungsrecht 4. Lfg (2001)
- Wiederin*, Die Zukunft des Verwaltungsstrafrechts, 16. ÖJT III/1 (2006)
- Wiederin*, Schutz der Privatsphäre in Merten/Papier/Kucsko-Stadlmayer, Handbuch der Grundrechte – Grundrechte in Österreich² (2014)
- Wieser*, Die einstweilige Bundesregierung (1994)
- Wieser*, Art 25 B-VG, in: Korinek/Holoubek ua (Hrsg), Österreichisches Bundesverfassungsrecht 1. Lfg (1999)
- Wieser*, Vergleichendes Verfassungsrecht (2005)
- Wieser*, Art 5 B-VG, in: Korinek/Holoubek ua (Hrsg), Österreichisches Bundesverfassungsrecht 9. Lfg (2009)
- Wieser*, Art 70 B-VG, in: Kneihs/Lienbacher (Hrsg), Rill-Schäffer-Kommentar Bundesverfassungsrecht 9. Lfg (2012)
- Wimmer*, Katastrophenschutzmanagement als Aufgabe der Gemeinde, RFG 2008/4, 14
- Winkler*, Die Nutzungsbescheide der BMI nach dem „Durchgriffsrecht“ gemäß dem BVG über die Unterbringung und Aufteilung von hilfs- und schutzbedürftigen Fremden, bbl 2016, 94
- Wittmayer*, Die österreichische Verfassungsreform von 1929, ZgStW 88 (1930) 449
- Wißmann* (Hrsg), Europäische Verfassungen 1789–1990 (2015)
- Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages*, Die französischen Notstandsbefugnisse im Licht von Artikel 15 der Europäischen Menschenrechtskonvention (2016)
- Wytttenbach*, Basler Kommentar zur Bundesverfassung (2015) Art 165
- Zorn*, Überlegungen zu unionsrechtlichen Grundrechten, ÖStZ/572, 343
- Zwitter*, Rechtstheoretische ERLäuterungen zur begrifflichkeit und Theorie des Staatsnotstandsrechts, in Zwitter (Hrsg), Notstand und Recht (2012) 20

Sonstige Quellen

Nationale Risikoanalyse, Öffentliche Sicherheit 11-12/2014, 30

Österreichisches Programm zum Schutz kritischer Infrastrukturen (APCIP); Masterplan 2014 des Bundeskanzleramts und des Bundesministeriums für Inneres (2015)

Schweizerische Eidgenossenschaft, Bundesamt für Bevölkerungsschutz, Leitfaden kritischer Infrastrukturen (2015)

The John Hopkins and the International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, Public Health Guide for Emergencies (2007)

Bundesministerium für Inneres, Staatliches Krisen- und Katastrophenschutz- Management (.SKKM), Rechtliche und organisatorische Grundlagen, 2. Auflage (2013)

Bundesministerium für Inneres (Hrsg), Staatliches Krisen- und Katastrophenschutz- Management (SKKM) (2011)

Bundesministerium des Innern (D), Schutz Kritischer Infrastrukturen – Basisschutzkonzept *Migrationsrat für Österreich (Hrsg), Bericht des Migrationsrats (2016)*

Rundschreiben des französischen Innenministers an den Polizeipräfekten, die Präfekten und den Polizeipräfekten des Departements Bouches du Rhone vom 14. November 2015

Rechtsquellenverzeichnis Landesgesetze

Gesetz vom 18. November 1985, über die Abwehr und Bekämpfung von Katastrophen (Bgl Katastrophenhilfegesetz), LGBL 1986/5 idF LGBL 2016/29

Gesetz vom 26. Juni 1980 über Maßnahmen zur Bekämpfung von Katastrophenfolgen (Kärntner Katastrophenhilfegesetz - K-KHG), LGBL 1980/66 idF LGBL 2015/40

NÖ Katastrophenhilfegesetz 2016 (NÖ KHG 2016), LGBL 2016/70

Landesgesetz, mit dem Bestimmungen über den Katastrophenschutz in Oberösterreich erlassen werden (Oö. Katastrophenschutzgesetz - Oö. KatSchG), LGBL 2007/32 idF LGBL 2015/70

Gesetz vom 23. Oktober 1974 über die Abwehr und Bekämpfung von Katastrophen (Sbg Katastrophenhilfegesetz), LGBL 1975/3 idF LGBL 2016/9

Gesetz vom 16. März 1999 über die Abwehr und Bekämpfung von Katastrophen (Steiermärkisches Katastrophenschutzgesetz), LGBL 1999/62 idF LGBL 2013/87

Gesetz vom 8. Februar 2006 über das Katastrophenmanagement in Tirol (Tiroler Katastrophenmanagementgesetz), LGBL 2006/33 idF LGBL 2014/187

Gesetz über die Hilfe in Katastrophenfällen (Vbg Katastrophenhilfegesetz), LGBL 1979/47 idF LGBL 2015/54

Gesetz über Maßnahmen zur Bewältigung von Katastrophen, Großschadensereignissen und komplexen Schadensereignissen sowie die Einrichtung eines Krisenmanagements (Wiener Katastrophenhilfe- und Krisenmanagementgesetz - W-KKG), LGBI 2003/60 idF LGBI 2015/08

Kundmachung der Burgenländischen Landesregierung vom 15. Juli 2003 über die Wiederverlautbarung der Burgenländischen Gemeindeordnung, LGBI 2003/55 idF LGBI 2014/1

Gesetz vom 14. Juni 1967, mit dem für die Gemeinden des Landes Steiermark mit Ausnahme der Städte mit eigenem Statut eine Gemeindeordnung erlassen wird (Steiermärkische Gemeindeordnung 1967 – GemO), LGBI 1967/115 idF LGBI 2014/131

III. Auswahl weiterführender Quellen⁹¹⁶

Alt/Bommes (Hrsg), Illegalität (2006)

Barsuhn et al, Die Einbindung der Bevölkerung in das Krisen- und Katastrophenmanagement in Deutschland (der BRD) nach dem Zweiten Weltkrieg (2014)

Bauer/Rieser-Angulo García, Polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit in der EU. Teil I: Europäisches Strafrecht und die justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen in der EU, *SIAK-Journal* (2) (2013) 4

Bäumer, Vom Luftschutzgesetz über die Notstandsgesetze zum Zivilschutzgesetz, *Kritische Justiz* 1986, 206

Blum et al (Hrsg), Die Grenzgänger (2002)

Bociurko, Die elektronische Signatur im öffentlichen Dienst, *SIAK-Journal* (2) (2008) 80

Bonacker/Imbusch, Zentrale Begriffe der Friedens- und Konfliktforschung: Konflikt, Gewalt, Krieg, Frieden, in: Imbusch/Zoll (Hrsg), *Friedens- und Konfliktforschung* (2010) 67

Bourbeau, Resiliencism: premises and promises in securitisation research, *Resilience* 1 (1) (2013) 3

Bourrier et al., Sous surveillance: possibilités et limites du régime de la preparedness. Le cas de la pandémie A (H1N1), *Socio-anthropologie* (29) (2014) 157

Bracher, Politische Institutionen in Krisenzeiten, *Vierteljahreshefte für Zeitgeschichte* 1985, 33 (1) 1

Braganca, Hunt for Red October. The New Face of Cyber Espionage, *SIAK-Journal* (2) (2013) 37

⁹¹⁶ Der SIAK sei an dieser Stelle für die Recherche und Zurverfügungstellung der Unterlagen gedankt.

- Bucher*, Biologische Kampfstoffe. Geschichte, Bedrohungslage und Prävention, *SIAK-Journal* (2) (2010) 4
- Buckel* (Hrsg), »Welcome to Europe« – Die Grenzen des europäischen Migrationsrechts, Bielefeld (2013)
- Bug/Meier*, Aufbereitung der Kriminalstatistik zu einem aussagekräftigen Bedrohungsbild: Vorschläge der Berechnung, *DIW Wochenbericht* 82 (3) (2015) 27
- Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe*, Schutz kritischer Infrastrukturen – Basisschutzkonzept. Empfehlungen für Unternehmen, Berlin (2005)
- Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe*, *BBK-Glossar*. Ausgewählte zentrale Begriffe des Bevölkerungsschutzes, Bonn (2011)
- Bundeskanzleramt Österreich/Bundesministerium für Inneres*, Österreichisches Programm zum Schutz kritischer Infrastrukturen (APCIP). Masterplan 2014 (2015)
- Bundesministerium des Innern/Bundesamt für Migration und Flüchtlinge*, Migrationsbericht des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge im Auftrag der Bundesregierung (2013)
- Bundesministerium für Inneres*, Staatliches Krisen- und Katastrophenschutzmanagement. Österreich, Abteilung II/4 (2009)
- Bundesministerium für Inneres*, Fachgespräch mit Innenministerin Maria Fekter. Koordination von Krisen und Katastrophenschutzmanagement, Wien (2011)
- Bundesministerium für Inneres*, Katastrophenschutzmanagement, Öffentliche Sicherheit Österreich 11-12/14 (2014) 30
- Bundesministerium für Inneres*, Staatliches Krisen- und Katastrophenmanagement – rechtliche und organisatorische Grundlagen (2014)
- Bundesministerium für Inneres/Bundesamt für Verfassungsschutz und Terrorismusbekämpfung*, Verfassungsschutzbericht 2014, Wien (2014)
- Carr*, Public–private partnerships in national cyber-security strategies, *International Affairs* 92 (1) (2016) 43
- Collier/Lakoff*, Vital Systems Security: Reflexive Biopolitics and the Government of Emergency, *Theory, Culture & Society* 32 (2) (2015) 19
- Council of the European Union*, EU CBRN Action Plan: Prevention, Brüssel (2009)
- Currle* (Hrsg), Migration in Europa: Daten und Hintergründe (Forum Migration), Stuttgart (2004)
- Cvrtila/Perešin*, The Transformation of Terrorism and New Strategies, *Politička misao* 46 (5) (2010) 121
- Daase et al.*, Gesellschaftliche Verunsicherung als Herausforderung des Staates, Sicherheitskultur im Wandel: Working Paper Series 17 (2014)

- De Guttry*, International disaster response law: A research area attracting increasing interest among scholars and practitioners in Europe, *CEPOL Bulletin* 9 (Winter 2013/2014) (2014) 21
- de Watteville*, Switzerland and efforts to combat the financing of terrorism, *Croatian International Relations Review* 8 (26/27) (2002) 19
- Dombrowsky*, Again and Again: Is a Disaster What We Call “Disaster”? Some Conceptual Notes on Conceptualizing the Object of Disaster Sociology, *International Journal of Mass Emergencies and Disasters* 13 (3) (1995) 241
- Dunn Cavelty/Tim*, Das Konzept der Resilienz: Gegenwart und Zukunft, *Analysen, CSS* 142 (Oktober 2013) (2013)
- Düvell* (Hrsg), Europäische und internationale Migration. Einführung in historische, soziologische und politische Analysen, Hamburg (2006)
- Düvell*, Irreguläre Migrant/innen in den Städten Europas: wirtschaftliche, ethische und politische Implikationen, Oxford (2007)
- Ehrenzeller*, Staatliches Notrecht zwischen Notwendigkeit und Missbrauch (2009), <http://stgaller-juristenverein.ch/Folien%20Notrecht%20PDF.pdf> (Zugriff: 24.02.2016)
- Esklony*, Das Recht des inneren Notstands. Verfassungsgeschichtliche Entwicklungen unter besonderer Berücksichtigung der tatbestandlichen Voraussetzungen von Notstandsmaßnahmen und parlamentarischer Kontrolle, Dissertation, Juristische Fakultät, Göttingen, Georg Augustin Universität (2000)
- Europäische Union*, Strategie für die innere Sicherheit der Europäischen Union, Belgien (2010)
- Farahat* (Hrsg), Progressive Inklusion. Beiträge zum ausländischen öffentlichen Recht und Völkerrecht, Berlin (2014)
- Fassmann/Münz* (Hrsg), Migration in Europa, Frankfurt/Main (1996)
- Fischhoff et al.*, How Safe is Safe Enough? A psychometric study of attitudes towards technological risks and benefits, *Policy Sciences* 9 (2) (1978) 127
- Fischhoff et al.*, Travel Risks in a Time of Terror – Judgements and Choices, *Risk analysis* 24 (5) (2004) 1301
- Galea et al.*, Psychological Sequelae of the September 11 Terrorist Attacks in New York City, *The New England Journal of Medicine* 346 (13) (2002) 982
- Gerhold et al.*, Ergebnisse interdisziplinärer Risiko- und Sicherheitsforschung, Schriftenreihe Forschungsforum Öffentliche Sicherheit 17 (2015)
- Gigerenzer*, Out of the frying pan into the fire: Behavioral reactions to terrorist attacks, *Risk analysis* 26 (2) (2006) 347

- Gigerenzer/Gaissmaier*, Die Angst nach dem Terror, Max Planck-Forschung: das Wissenschaftsmagazin der Max-Planck-Gesellschaft 2 (2007) 15
- Goodwin et al.*, Terror threat perception and its consequences in contemporary Britain, *British Journal of Psychology* 96 (4) (2005) 389
- Graf* (Hrsg), *Transitmigration* (2009)
- Grosinger*, Renegade Flights. Rechtliche Rahmenbedingungen für staatliches Einschreiten, *SIAK-Journal* (2) (2008) 26
- Hadley*, Setting International Standards: Major Events and the European Code of Police Ethics, *SIAK-Journal International Edition* (1) (2011) 16
- Halmich*, Notfallmedizinischer Polizeieinsatz. Rechtsfragen der Zusammenarbeit von Polizei und Rettungs-/Notarztendienst, *SIAK-Journal* (3) (2012) 80
- Heger*, Der Einfluss des Arabischen Frühlings auf die Bedrohung Europas durch islamistischen Terrorismus, Masterarbeit, Fakultät für Sozialwissenschaften, Universität Wien, Wien (2015)
- Hess/Karakayali*, New Governance oder die imperiale Kunst des Regierens. Asyldiskurs und Menschenrechtsdispositiv im neuen EU-Migrationsmanagement (2005)
- Heuberger*, Auswirkungen des Klimawandels. Der Klimawandel als Bedrohung unserer Sicherheit, *SIAK-Journal* (2) (2009) 12
- Hoverd*, International co-operation on Critical Infrastructure Protection, *SIAK-Journal* (2) (2006) 26
- Innenministerkonferenz*, Rahmenempfehlungen zu Einrichtung und Betrieb von Notfallstationen (2014), http://www.innenministerkonferenz.de/IMK/DE/termine/to-beschluesse/14-12-11_12/anlage4zu34.pdf?blob=publicationFile&v=2 (Zugriff: 21.12.2016)
- International Organization for Migration*, World Migration Report 2015. Migrants and Cities. New Partnerships to Manage Mobility, Genf (2015)
- Jakab*, Das Grunddilemma und die Natur des Staatsnotstandes. Eine deutsche Problematik mit ausländischen Augen, *Kritische Justiz* (3) (2005) 323
- Jakubowicz*, Planung und Durchführung von Großveranstaltungen. Der Faktor Sicherheit, *SIAK-Journal* (4) (2007) 42
- Joffé*, The European Union, democracy and counter-terrorism in the Maghreb, *Journal of Common Market Studies* 46 (1) (2008) 147
- Joseph*, Resilience as embedded neoliberalism: a governmentality approach, *Resilience* 1 (1) (2013) 38
- Karakayali* (Hrsg), *Gespenster der Migration. Zur Genealogie illegaler Einwanderung in der Bundesrepublik Deutschland*, Bielefeld (2015)

Karg, Staatsversagen und Dschihadistischer Terrorismus als sicherheitspolitische Herausforderungen, Dissertation, Philosophische Fakultät, Rheinische Friedrich-Wilhelms-Universität zu Bonn, Bonn (2011)

Kemmesies (Hrsg), Terrorismus und Extremismus – der Zukunft auf der Spur, Wiesbaden (2006)

Koler, Krisenmanagement im Katastrophenfall am Beispiel Tirol Organisation und rechtliche Grundlagen (2000)

Kommission der Europäischen Union, Über die Stärkung der chemischen, biologischen, radiologischen und nuklearen Sicherheit in der Europäischen Union – CBRN-Aktionsplan der EU, Brüssel (2009)

König et al. (Hrsg), IT und Internet als kritische Infrastruktur : Vernetzte Sicherheit zum Schutz kritischer Infrastrukturen, Lorenz-von-Stein-Institut für Verwaltungswissenschaften an der Christian-Albrechts-Universität zu Kiel, Kiel (2014)

Koopmans, Fundamentalismus und Fremdenfeindlichkeit, WZB Mitteilungen (142) (2013) 21

Köpferl, Tagungsbericht: Drittes Trierer Forum zum Recht der Inneren Sicherheit. Strafverfolgung im digitalen Zeitalter, ZIS – Zeitschrift für Internationale Strafrechtsdogmatik (9) (2015) 480

Krausz, Cybercrime. Erläuterungen für die Praxis, SIAK-Journal (1) (2009) 83

Kuhn/Neuneck, Terrorgefahr und die Verwundbarkeit moderner Industriestaaten: Wie gut ist Deutschland vorbereitet?, Interdisziplinäre Forschungsgruppe Abrüstung und Rüstungskontrolle IFAR, Hamburg (2005)

Lo Turco, The field of security. Public private partnerships, SIAK-Journal (2) (2009) 62

Lukas, Urban Resilience. A new paradigm of crime prevention through urban planning?, SIAK-Journal International Edition (5) (2015) 16

Marfaing/Hein, Das EU-Einwanderungsabkommen – kein Ende der illegalen Migration aus Afrika (2008)

Marshall et al., The psychology of ongoing threat: relative risk appraisal, the September 11 attacks, and terrorism-related fears, *American Psychologist* 62 (4) (2007) 304

Mattes, Illegale Migration. Positionen und Bekämpfungsmaßnahmen der Maghrebstaaten, GIGA Focus Nahost 9, Hamburg (2006)

Mitterer, Terrorismus – Der Krieg des 21. Jahrhunderts, Masterarbeit, Europäische Studien, Universität Wien, Wien (2014)

Mungenast, Staatliches Katastrophenmanagement: Krisenkommunikation 2.0. Wie können Behörden Soziale Medien sinnvoll einsetzen?, Masterarbeit, FH Campus Wien, Wien (2014)

Neidhardt, Kalkül mit der Angst, WZB Mitteilungen 113 (2006) 10

- Obermaier*, Leben wie davor? Psychische Folgen von Terroranschlägen (2016)
- Obwexer*, Völker- und unionsrechtliche Rahmenbedingungen für den beim Asylgipfel am 20. Jänner 2016 in Aussicht genommenen Richtwert für Flüchtlinge, Gutachten, Innsbruck (2016)
- Opitz* (Hrsg), Deutschland und das Weltflüchtlingsproblem. Weltproblem „Migration“: Neue Dimensionen internationaler Instabilität, Heidelberg (1994)
- Ottersbach/Prölß* (Hrsg), Flüchtlingsschutz als globale und lokale Herausforderung. Beiträge zur Regional- und Migrationsforschung (2011)
- Paramonova*, Boundlessness of Cyberspace vs. Limited Application of the National Criminal Law (on Example of Russian, US-America and German Legal Systems), International Cyber-crime Court (2013)
- Petzoldt*, Notfallpläne für Schulen. Zusammenarbeit von Schule und Polizei, SIAK-Journal (1) (2010) 62
- Petzoldt*, Schnittstellen polizeilicher und militärischer Sicherheit. Hilfeleistungen der Bundeswehr im Inneren angesichts zunehmend multipler Katastrophen- und Bedrohungslagen, SIAK-Journal (3) (2015) 68
- Preuß*, Terrorismus und Innere Sicherheit. Eine Untersuchung der politischen Reaktionen in Deutschland auf die Anschläge des 11. September 2001, Dissertation, Fakultät für Sozialwissenschaften und Philosophie, Universität Leipzig, Leipzig (2012)
- Pyszczynski et al.*, Terrorism, Violence, and Hope for Peace: A Terror Management Perspective, Current Directions in Psychological Science 17 (5) (2008) 318
- Rah* (Hrsg), Asylsuchende und Migranten auf See, Heidelberg (2009)
- Reindl-Krauskopf*, Cyber-Kriminalität, Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht 74 (3) (2014) 563
- Reinhart*, Krisen- und Katastrophenmanagement in der EU. Herausforderungen und Möglichkeiten, SIAK-Journal (3) (2009) 68
- Republik Österreich*, Österreichische Strategie für Cyber Sicherheit (2013)
- Republik Österreich*, Bericht Cyber Sicherheit 2015 (2015)
- Riemer*, Weltrisikogesellschaft im 21. Jahrhundert, Linz (2015)
- Rieser-Angulo Garcia/Bauer*, Polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit in der EU. Teil II: Polizeilicher Informationsaustausch und Datenschutz, SIAK-Journal (3) (2013) 4
- Rubin et al.*, Psychological and behavioural reactions to the bombings in London on 7 July 2005: cross sectional survey of a representative sample of Londoners, BMJ 331 (2005) 606
- Rubin et al.*, Enduring consequences of terrorism: 7-month follow-up survey of reactions to the bombings in London on 7 July 2005, The British Journal of Psychiatry 190 (4) (2007) 350

Sackmann, Zuwanderung und Integration: Theorien und empirische Befunde aus Frankreich, den Niederlanden und Deutschland, VS Verlag für Sozialwissenschaften (2013)

Santel (Hrsg), Migration in und nach Europa, Opladen (1995)

Saurugg, Smart Metering und mögliche Auswirkungen auf die nationale Sicherheit, Seminararbeit, Wien (2011),
https://www.cybersecurityaustria.at/images/pdf/smart_metering_und_moegliche_auswirkungen_auf_die_nationale_sicherheit.pdf (Zugriff: 21.12.2016)

Saurugg, Die Netzwerkgesellschaft und Krisenmanagement 2.0. Durch aktive Systemgestaltung zu einer nachhaltigen Zukunft, Masterarbeit, Hochschule für Management Budapest (AVF), Wien (2012),
https://www.cybersecurityaustria.at/images/pdf/die_netzwerkgesellschaft_und_krisenmanagement_2.0.pdf (Zugriff: 21.12.2016)

Saurugg, Die vernachlässigten Schattenseiten der Vernetzung. Oder warum wir uns auf turbulente Entwicklungen vorbereiten sollten, SIAK-Journal (3) (2014) 51

Schjolberg/Gheraouti-Helie, A Global Treaty on Cybersecurity and Cybercrime, Oslo (2011)

Schmidt, Militärisches Grenzmanagement und Securitization von Migration in der Europäischen Union – die Rolle der Grenzschutzagentur Frontex (2015)

Schönwälder et al., Migration und Illegalität in Deutschland, AKI-Forschungsbilanz, Berlin (2004)

Schweizerische Eidgenossenschaft/Bundesamt für Bevölkerungsschutz, Leitfaden Schutz kritischer Infrastrukturen (2015)

Seeger, Analysemethoden für das Potential von terroristischen Anschlägen im Umfeld bedeutender Veranstaltungen, Bachelorarbeit, Studiengang Gefahrenabwehr/Hazard Control, Hochschule für Angewandte Wissenschaften Hamburg, Hamburg (2015)

Seper, Die Wiener Polizei. Eine empirische Untersuchung des Images der Polizei in Österreichs Bundeshauptstadt, Diplomarbeit, Publizistik- und Kommunikationswissenschaft, Universität Wien, Wien (2013)

Shiloh et al., Cognitive and Emotional Representations of Terror Attacks: A Cross-Cultural Exploration, Risk analysis 27 (2) (2007) 397

Silver et al., Exploring the myths of coping with a national trauma: A longitudinal study of responses to the September 11th terrorist attacks, Journal of Aggression, Maltreatment & Trauma 9 (2005) 129

Simonini, Szenariotechnik. Gratwanderung zwischen Verlangen und Misstrauen?, SIAK-Journal (1) (2011) 74

Stefan, Issues concerning the problem of bioterrorism (2012)

- Sticher/Ohder*, Einbeziehung der Bevölkerung in das Katastrophenmanagement, *SIAK-Journal* (2) (2013) 81
- Stolt*, Selbstmordattentäter – Lebende Bomben. Erkennung und Prävention unter Einbeziehung der Rationalität der Akteure, *SIAK-Journal* (3) (2010) 80
- Straubhaar*, *Illegale Migration. Eine ökonomische Perspektive*, Osnabrück (2007), <http://www.rat-fuer-migration.de/PDF/Straubhaar-illegale-Migration.pdf> (Zugriff: 21.12.2016)
- Tessmer* (Hrsg), *Weltproblem „Migration“: Neue Dimensionen internationaler Instabilität*, Wiesbaden (1994)
- Torabi/Seo*, National study of behavioral and life changes since September 11, *Health Education & Behavior* 31 (2) (2004) 179
- Unger et al.*, Cyber Defence – eine nationale Herausforderung. Teil 1, *Österreichische Militärische Zeitschrift: ÖMZ* 52 (5) (2014) 532
- Wagnest*, Strategische Vorausschau im gesamtstaatlichen Lagebildprozess. Die Anwendung von Szenarioanalyse im Rahmen der strategischen Vorausschau, *SIAK-Journal* (4) (2013) 32
- Wiedemann*, Mythen der Migration, in: Heinrich-Böll-Stiftung (Hrsg), *Border Politics. Migration in the Mediterranean* (2009) 7, https://heimatkunde.boell.de/sites/default/files/dossier_borderpolitics.pdf (Zugriff: 21.12.2016)
- Wöhlcke*, Grenzüberschreitende Migration als Gegenstand internationaler Politik, *Aus Politik und Zeitgeschichte B* 43 (2001) 31
- Zebrowski*, The nature of resilience, *Resilience* 1 (3) (2013) 159
- Ziegler* (Hrsg), *Das Imperium der Schande*, München (2007)