RESILIENZ DES RECHTS IN KRISENZEITEN

im Auftrag des
Bundesministeriums für Inneres

Inhaltsverzeichnis

EXECUTIVE SUMMARY ...................................................................................................................................... 13

I. \textbf{ERKENNTNISSE AUS DEM RECHTSVERGLEICH MIT DE, CH, FR, UK, HU} .......................................................... 13
II. \textbf{DER KRISENFALL IM ÖSTERREICHISCHEN REcht – STATUS QUO} ................................................................. 14
III. \textbf{ECKPUNKTE MÖGLICHER REGELUNGSVARIANTEN} .......................................................................................... 15

WISSENSCHAFTLICHE STELLUNGNAHME ........................................................................................................... 17

I. \textbf{AUSGANGSLAGE, AUFGABENSTELLUNG UND INTENTION DER VORLIEGENDEN WISSENSCHAFTLICHEN STEllUNGNAHME} ...... 17
II. \textbf{DER KRISENFALL} ........................................................................................................................................ 19
A. \textbf{Allgemeines} ................................................................................................................................................ 19
B. \textbf{Gefahr für den Staat} ...................................................................................................................................... 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. \textbf{Gefahr in Verzug} ....................................................................................................................................... 29
D. \textbf{Drohende Überforderung staatlicher Strukturen} .......................................................................................... 30

III. \textbf{STEFAN VOIGT: NOTSTANDSVERFASSUNGEN – WER HAT SIE, WER NUTZT SIE UND WEM NÜTZEN SIE?} .................................................. 30
A. \textbf{Einleitung} .................................................................................................................................................. 31
B. \textbf{Wer hat Notstandsverfassungen?} ............................................................................................................ 32
   1. Trends ......................................................................................................................................................... 32
   2. Determinanten der Einführung von Notstandsverfassungen ............................................................... 34
C. \textbf{Wann werden Notstandsverfassungen genutzt?} .......................................................................................... 36
D. \textbf{Sind Notstandsverfassungen effektiv?} .................................................................................................... 38
E. \textbf{Zusammenfassung und mögliche Implikationen} .......................................................................................... 40

IV. \textbf{DER (GESAMT-)STAATLICHE KRISENFALL ALS RECHTSMATERIE IM RECHTSVERGLEICH} .................................................. 41
A. \textbf{Deutschland} .............................................................................................................................................. 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. **Ewald Wiederin: Das Recht des Staatsnotstands in Österreich** .......................................................... 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. **Bundesebene** ................................................................................................................................... 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 Kompetenzstatbestand 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. Landesebene ............................................................................................. 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. Notverordnung 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 Katastrophengesetz ......................................... 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. GRUNDBÜRGERSCHE RECHTE UND PFlichtEN ........................................... 172
   A. Innerstaatlicher Rahmen .......................................................................... 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
VIII. Allgemeine Überlegungen ................................................................. 188

B. Katharina Pabel: Bewährungsproben des Rechtsstaats und Reaktionsmöglichkeiten im Rechtsschutzsystem der EMRK ...................................................................................................................... 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) Notstandsfehle Rechte ............................................................................................................................................ 197
   e) Verfahren .............................................................................................................................................................. 197
   f) Konsequenzen ......................................................................................................................................................... 198

4. Die Berücksichtigung der Ausnahmesituation bei 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. Implikationen der EU-Grundrechte-Charta ................................................................................................................... 206

1. Anwendungsbereich der EGC ................................................................................................................................... 206
2. Schranke der Chartagrundrechte .................................................................................................................................. 208
3. Chartagrundrechte als verfassungsgesetzlich gewährleistete Rechte ........................................................................... 209
4. Zusammenfassung und Ergebnis ............................................................................................................................ 210

VIII. ZUSAMMENFASSENDER RECHTSTVERGLEICH MIT DER ÖSTERREICHISCHEN RECHTSLAGE ................................. 212

IX. MÖGLICHE REGELUNGSVARIANTEN .......................................................................................................................... 216

A. Allgemeine Überlegungen ........................................................................................................................................ 216

B. Definition des (gesamt-)staatlichen Krisenfalls ........................................................................................................... 217

C. Die Ausrufung des Krisenfalls ..................................................................................................................................... 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. Zuständigkeiten und Maßnahmen im (gesamt-)staatlichen Krisenfall ........................................................................ 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
<table>
<thead>
<tr>
<th>Abkürzung</th>
<th>Deutscher Begriff</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>aA</td>
<td>anderer Ansicht</td>
</tr>
<tr>
<td>ABl</td>
<td>Amtsblatt (der Europäischen Gemeinschaft)</td>
</tr>
<tr>
<td>Abs</td>
<td>Absatz</td>
</tr>
<tr>
<td>AEUV</td>
<td>Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union</td>
</tr>
<tr>
<td>ALES</td>
<td>Austrian Center for Law Enforcement Sciences</td>
</tr>
<tr>
<td>APCIP</td>
<td>Austrian Program for Critical Infrastructure Protection</td>
</tr>
<tr>
<td>Art</td>
<td>Artikel</td>
</tr>
<tr>
<td>AS</td>
<td>Amtliche Sammlung des Bundesrechts (Schweiz)</td>
</tr>
<tr>
<td>AsylG</td>
<td>Asylgesetz</td>
</tr>
<tr>
<td>AuvBZ</td>
<td>Akt unmittelbarer verwaltungsbehördlicher Befehls- und Zwangsgewalt</td>
</tr>
<tr>
<td>AVG</td>
<td>Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz</td>
</tr>
<tr>
<td>AVwR</td>
<td>Allgemeines Verwaltungsrecht</td>
</tr>
<tr>
<td>AWG</td>
<td>Abfallwirtschaftsgesetz</td>
</tr>
<tr>
<td>BayKSG</td>
<td>Bayerisches Katastrophenschutzgesetz</td>
</tr>
<tr>
<td>BbgBKG</td>
<td>Brandenburgisches Brand- und Katastrophenschutzgesetz</td>
</tr>
<tr>
<td>bbl</td>
<td>Baurechtliche Blätter</td>
</tr>
<tr>
<td>BGBl</td>
<td>Bundesgesetzblatt</td>
</tr>
<tr>
<td>Bgld</td>
<td>Burgenland</td>
</tr>
<tr>
<td>BHKG</td>
<td>Brandschutz-, Hilfeleistung-, Katastrophenschutzgesetz in Nordrhein-Westfalen</td>
</tr>
<tr>
<td>BMLVS</td>
<td>Bundesministerium für Landesverteidigung und Sport</td>
</tr>
<tr>
<td>BP</td>
<td>Bundespräsident</td>
</tr>
<tr>
<td>BR</td>
<td>Bundesrat</td>
</tr>
<tr>
<td>BremHilfeG</td>
<td>Bremisches Hilfeleistungsgesetz</td>
</tr>
<tr>
<td>Bsp</td>
<td>Beispiel</td>
</tr>
<tr>
<td>bspw</td>
<td>beispielsweise</td>
</tr>
<tr>
<td>BundesgesetzblattG</td>
<td>Bundesgesetzblattgesetz</td>
</tr>
<tr>
<td>BVB</td>
<td>Bezirksverwaltungsbehörde</td>
</tr>
<tr>
<td>BVerfG</td>
<td>Bundesverfassungsgericht</td>
</tr>
</tbody>
</table>
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
GBl 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
<table>
<thead>
<tr>
<th>Abkürzung</th>
<th>Erklärung</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>UZwG</td>
<td>Gesetz über den unmittelbaren Zwang bei Ausübung öffentlicher Gewalt durch Vollzugsbeamte des Bundes</td>
</tr>
<tr>
<td>va</td>
<td>vor allem</td>
</tr>
<tr>
<td>Vbg</td>
<td>Vorarlberg</td>
</tr>
<tr>
<td>VfGH</td>
<td>Verfassungsgerichtshof</td>
</tr>
<tr>
<td>VfGG</td>
<td>Verfassungsgerichtshofsgesetz</td>
</tr>
<tr>
<td>VfSlg</td>
<td>Gesammelte Beschlüsse und Erkenntnisse des Verfassungsgerichtshofs</td>
</tr>
<tr>
<td>vgl</td>
<td>Vergleiche</td>
</tr>
<tr>
<td>VO</td>
<td>Verordnung, en</td>
</tr>
<tr>
<td>Vol</td>
<td>Volume</td>
</tr>
<tr>
<td>VwGH</td>
<td>Verwaltungsgerichtshof</td>
</tr>
<tr>
<td>VwGVG</td>
<td>Verwaltungsgerichts-Verfahrensgesetz</td>
</tr>
<tr>
<td>WehrG</td>
<td>Wehrgesetz</td>
</tr>
<tr>
<td>WK-StGB</td>
<td>Wiener Kommentar Strafgesetzbuch</td>
</tr>
<tr>
<td>WRG</td>
<td>Wasserrechtsgesetz</td>
</tr>
<tr>
<td>Z</td>
<td>Ziffer, Zahl</td>
</tr>
<tr>
<td>zB</td>
<td>zum Beispiel</td>
</tr>
<tr>
<td>ZfRV</td>
<td>Zeitschrift für Europarecht, Internationales Privatrecht und Rechtsvergleichung</td>
</tr>
<tr>
<td>ZfV</td>
<td>Zeitschrift für Verwaltungsrecht</td>
</tr>
<tr>
<td>zit</td>
<td>zitiert</td>
</tr>
<tr>
<td>ZPEMRK</td>
<td>Zusatzprotokoll zur Europäischen Menschenrechtskonvention</td>
</tr>
<tr>
<td>zT</td>
<td>zum Teil</td>
</tr>
</tbody>
</table>
Executive Summary

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

• Gesetzliche Definition des (gesamt-)staatlichen Krisenfalls
  o 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
  o 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“)
  o Ganz überwiegend wird die Maßnahmenkompetenz im Krisenfall der Exekutive (Regierung als Kollektiv, einzelnen Ministern, Verwaltungsspitzen) übertragen.
  o 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).
  o Alle untersuchten Rechtsordnungen kennen au 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
II. Der Krisenfall im österreichischen Recht – Status Quo

- Österreichisches Bundesrecht
  o In Österreich bestehen, abgesehen vom Notverordnungsrecht des Bundespräsidenten (Art 18 Abs 3-5 B-VG), nur sehr wenige rechtliche Instrumente für den Krisenfall.
  o 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 vor allem 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.
  o Zusammenfassend zeigt die vorgenommene Analyse, dass das österreichische Bundesrecht nicht gänzlich unvorbereitet auf Krisenfälle ist. Dennoch erscheinen ergänzende Regelungen durchaus als überlegenswert.

- Landesrecht
  o 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).
  o Flankierend zu den verfassungsrechtlichen Bestimmungen bestehen zahlreiche einfachgesetzliche Regelungen. Das Kernelement der Krisenbewältigung bilden die Katastrophenenschutzgesetze der Länder, die jedoch nur eine Katastrophenbekämpfung im jeweiligen Land erlauben und für eine länderübergreifende Bekämpfung zu kurz greifen.

- Grundrechtliche Schranken
  o 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 i.S.d 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 Krisenkabinetter:**
  - Im Krisenfall soll ein Krisenkabinett 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.
  - 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 Krisenkabinets oder die Voraussetzungen und Rechtsfolgen der Verordnungsprüfung durch den VfGH (Art 139 B-VG).
Wissenschaftliche Stellungnahme

I. Ausgangslage, Aufgabenstellung und Intention der vorliegenden wissenschaftlichen 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 Auftragnehmer 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.


18
II. Der Krisenfall

A. Allgemeines


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, maß einen **Ausnahmezustand** 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) 593.
3 Herzog/Prior, Krisenmanagement im internationalen Vergleich, Center for Security Studies, ETH Zürich (2013) 8.
5 Koja, Der Staatsnotstand als Rechtsbegriff (1979) 18 mwN; siehe auch Ermacora, Allgemeine Staatslehre (1970) 860
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.  
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.\(^\text{11}\) 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.\(^\text{12}\) 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.\(^\text{13}\) 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.\(^\text{14}\) 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.\(^\text{15}\) 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.\(^\text{16}\) 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.\(^\text{17}\)

---

\(^{11}\) Koja, Der Staatsnotstand als Rechtsbegriff, (1979) 21 f mwN.

\(^{12}\) Friedrich, Der Verfassungsstaat der Neuzeit (1953) 672 ff.

\(^{13}\) Vgl Adamovich, Handbuch des österreichischen Verfassungsrechts, (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 Staatsrecht (1975) 203.

\(^{16}\) Vgl Koja, Der Staatsnotstand als Rechtsbegriff (1979) 26.

Koja hat für eine solche außerhalb des Rechts angesiedelte Störung des Wirtschafts- oder Soziallebens den Begriff des „sozialen Notstands“ geprägt.\textsuperscript{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 Staatsgefahrenbegriff wurde traditionell in drei Kategorien unterteilt: in eine „äußere Gefahr“, eine „innere Gefahr“ sowie einen „Katastrophenzustand“.\textsuperscript{19} Die Unterscheidung stellt lediglich darauf ab, woher die Ursache der Gefahr stammt.\textsuperscript{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).\textsuperscript{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.\textsuperscript{22} Da es in solchen Fällen grundsätzlich nicht um An-

\textsuperscript{18} Koja, Der Staatsnotstand als Rechtsbegriff (1979) 27.
\textsuperscript{20} Vgl zum deutschen Notstandsrecht Seifert, Gefahr in Verzuge (1963) 43 ff.
\textsuperscript{21} Koja, Der Staatsnotstand als Rechtsbegriff (1979) 29.
\textsuperscript{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.).


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), 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. Hat der Staat zur Bewältigung eines vorhergesehenen oder vorhersehbaren Ereignisses (zB einer wirtschaftlichen Krise oder einer Krise durch Migrationsbewegungen) aufgrund einer Fehl einschätzung 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


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


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. 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.

---

28 Ebenso Zwitter, in Zwitter, Notstand und Recht 25.
a) „Katastrophe“


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 die Abwehr oder Bekämpfung der Gefahr oder des Schadens einen durch die Behörde koordinierten Einsatz der dafür notwendigen Kräfte und Mittel erfordert“. 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 geschädigt“. Eine Gefährdung oder Schädigungsbeginn endet erst, wenn die behörde dafür notwendige Kräfte und Mittel eingesetzt hat. Die Katastrophe endet, wenn die Gefahr abgewehrt oder bekämpft ist. Die behörde kann dann entscheiden, ob es noch einen (gesamt-)staatlichen Krisenfall gibt.


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“. 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.


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

---

• 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 Vorschlags 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 Gemeingefährdungsdelikte (§§ 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-

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


c) „Pandemie“

Der Begriff der Pandemie umschreibt eine grenzüberschreitende (weltweit oder grenzüber- schreitend 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 Migrationsströme eine

\[39\] Zu den näheren Voraussetzungen Plöchl in WK-StGB\[2\] § 278c Rz 3 ff.

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 AsylG\footnote{Eingeführt durch BGBl I 2016/24.} 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.


**C. Gefahr in Verzug**


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
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


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


---

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

Stichworte: Notstandsverfassung, Ausnahmezustand, état de siege, Konstitutionenökonomik

A. Einleitung


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.


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 können, dass Regierungen einen Ausnahmezustand ausrufen („welche Bedingungen?“). Abschnitt vier des Aufsatzes beschäftigt sich mit der Frage, ob Notstandsverfassungen effektiv sind („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.\textsuperscript{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.\textsuperscript{45}


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 \textit{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 ausrufen zu können, auch als die \textit{Kosten} des Verfahrens bezeichnen. Die Kompetenzen, die der Regierung dann zusätzliche zustimmen, wären entsprechend als deren \textit{Nutzen} zu bezeichnen. Im Indikator befinden sich drei Variablen, die die Kostenseite abdecken und drei weitere Variablen, die die Nutzenseite 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 Ausruf-

---

\textsuperscript{44} Der Verweis “in der Moderne” ist notwendig, weil Notstandsregeln bereits im republikanischen Rom genutzt wurden.

\textsuperscript{45} Die Quelle für sämtliche Informationen zu Zahl und Inhalten von Notstandsverfassungen ist das \textit{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 zuzensieren. 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. 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

---

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. Ich verzichte darauf, die Hypothesen systematisch herzuleiten und fasse die wichtigsten Ergebnisse kursorisch 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 verfassunggebende 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 Verfassungsversammlungen, 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

Regierungen relativ mehr Kompetenzen zuweisen, um sie in Zeiten des Notstands unabhängig 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 schnell 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-)Coup hat, könnte versuchen, die Stabilität der eigenen Verfassung dadurch zu erhöhen, dass der Regierung umfassende Notstands- kompetenzen 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 eine 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 Meerespiegels 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-präsidiale Regime fallen hier etwas aus der Rolle, weil sie der Exekutive signifikant weniger Kompetenzen zuweisen.
sen als parlamentarisch verfasste Länder. Länder mit einer hohen Zahl an Vetospielern weisen der Exekutive tatsächlich mehr Rechte 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


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.


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. 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.

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.


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).

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

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

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.\(^{53}\)


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.


\(^{54}\) 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).


Und hier ist eine knappe Übersicht über die Ergebnisse:

- Präsidialsysteme erleiden weniger Tote als parlamentarische Systeme. Über die Gründe dafür können wir derzeit nur spekulieren.
- Autokraten schneiden nicht schlechter ab als Demokratien.
- Die Kostenseite des INEP ist nicht signifikant mit der Zahl der Toten korreliert.
- Diese Ergebnisse sind unabhängig davon, ob ein Ausnahmezustand ausgerufen wird oder nicht.

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.

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 nacheliegende Konsequenz aus den in diesem Beitrag beschriebenen Zusammenhängen.


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

A. Deutschland

1. Allgemeines


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.

---

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


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 höhere 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.

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 erhebl-

---


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 Bundesintervention 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.

ii. Innerer Notstand

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

77 Mangoldt/Klein, Das Bonner Grundgesetz, Band III (1974) 2519; zum inneren Notstand iE zählt nach Mertins, Der Spannungsfall (2013) 37 ff, auch der Katastrophennotstand iSd Art 35 Abs 2 und 3 dGG.
78 Für einen gedrängten Überblick über die Regelungsinhalte dieser Bestimmung vgl Mertins, Der Spannungsfall (2013) 37 f.


Die **drohende Gefahr**, die in Art 91 dGG angesprochen ist, ist im klassischen polizeirechtlichen Sinne als **konkrete Gefahr für die aufgeführten Schutzgüter** zu verstehen, 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. Eine solche erhebliche Gefahr darf insgesamt aber nur bei schwerwiegenden Umständen angenommen werden.

---

80 Jarass/Pieroth, Grundgesetz-Kommentar (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).
84 Heun in Dreier, Grundgesetz-Kommentar Band III² (2008) Art 91 Rz 11 mwN.
85 Jarass/Pieroth, Grundgesetz-Kommentar (2014) Art 91 Rz 1 mwN.
Das Grundgesetz hat im Hinblick auf Art 91 Abs 1 dGG als gefahrbegründende Ursache demnach absichtsvolles menschliches Tun vor Augen, also den **Versuch von Aufrührern, die geltende Verfassungsordnung zu beseitigen**; maßgeblich den um das politische System geführten Bürgerkrieg. Zugleich ist nicht jeder aufrührerische Versuch für die Annahme einer Krise i.S.d 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 i.S.d Art 80a Abs 1 erste Variante dGG, dem Verteidigungsfall i.S.d Art 115a und 115l Abs 2 dGG, dem sog Zustimmungsfall i.S.d Art 80a Abs 1 zweite Variante dGG und dem Bündnisfall i.S.d 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 i.S.d Art 115a ff dGG als höhere Eskalationsstufe ausgerufen und beibehalten werden muss.89

Der **Spannungsfall i.S.d 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-

---

89 Heun in Dreier, Grundgesetz-Kommentar Band I (2015) Art 80a Rz 4; Mertins, Der Spannungsfall (2013) 39 mwN.
91 Mertins, Der Spannungsfall (2013) 16 f.
92 Jarass/Pieroth, Grundgesetz-Kommentar (2014) Art 80a Rz 1 mwN.
nungsfalles muss zudem publik gemacht werden.\textsuperscript{94} Der Bundestag kann den Spannungsfall jederzeit mit einfacher Mehrheit wieder aufheben; diesfalls sind auch alle auf Grund von Art 8oa Abs 1 dGG ergriffenen Maßnahmen unverzüglich aufzuheben.\textsuperscript{95}

Die Feststellung des Spannungsfalles bewirkt, dass \textbf{bestimmte Rechtsvorschriften „entsperrt“ und damit anwendbar werden.}\textsuperscript{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 8oa 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 i.Sd Art 8oa dGG gestützt wurden und Bundesrecht sind.\textsuperscript{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.\textsuperscript{98}

Alternativ zur Feststellung des Spannungsfalles mit Zweidrittelmehrheit kann der Bundestag allerdings auch der Anwendung einzelner Notstandsge setze besonders zustimmen, ohne den Spannungsfall auszurufen – dann liegt der sog \textbf{Zustimmungsfall i.Sd Art 8oa Abs 1 zweite Variante dGG} vor.\textsuperscript{99} Voraussetzung für den Beschluss der Anwendung einzelner Notstands gesetze mit dem Ziel, die Verteidigungsbereitschaft ohne die Signalwirkung einer Feststellung des Spannungsfalles zu erhöhen, ist das Vorliegen einer \textbf{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.\textsuperscript{100}

Der \textbf{Verteidigungsfall} wird in Art 115a Abs 1 dGG zumindest rudimentär als eine Situation definiert, in der das \textbf{Bundesgebiet mit Waffengewalt angegriffen wird oder ein solcher Angriff unmittelbar droht}. Die Feststellung des Verteidigungsfall 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 hingegen

\textsuperscript{95} \textit{Jarass/Pieroth, Grundgesetz-Kommentar} (2014) Art 8oa Rz 2.
\textsuperscript{96} \textit{Jarass/Pieroth, Grundgesetz-Kommentar} (2014) Art 8oa Rz 1.
\textsuperscript{97} \textit{Jarass/Pieroth, Grundgesetz-Kommentar} (2014) Art 8oa Rz 4 mwN.
\textsuperscript{98} \textit{Jarass/Pieroth, Grundgesetz-Kommentar} (2014) Art 8oa Rz 2.
\textsuperscript{99} \textit{Jarass/Pieroth, Grundgesetz-Kommentar} (2014) Art 8oa Rz 3 mwN.

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

---


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


104 Jarass/Pieroth, Grundgesetz-Kommentar (2014) Art 80a Rz 6 mwN.
Auf militärische Bedrohungslagen von außen soll im Folgenden angesichts des Umfanges des Forschungsauftrags nicht weiter eingegangen werden. Die Ausführungen betreffend Zuständigkeiten und Maßnahmen beschränken sich daher im Folgenden auf den sog Katastrophennotstand i.S.d. Art 35 Abs 2 und 3 dGG und den sog inneren Notstand i.S.d. 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 dGG\(^\text{105}\) – 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.\(^\text{106}\) Sind die Voraussetzungen des \textbf{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 \textbf{Recht auf Hilfe zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung} ein. Umgekehrt ergibt sich aus dieser Norm die \textbf{Verpflichtung des Bundesgrenzschutzes}, bei entsprechender Anforderung eines Landes seine \textbf{Einrichtungen} – also Sachmittel wie technische Geräte, Gebäude und Fahrzeuge – und seine \textbf{Kräfte}, also seine Bediensteten, zur \textbf{Verfügung zu stellen}.\(^\text{107}\) Beim Bundesgrenzschutz handelt es sich in neuerer Terminologie um die Bundespolizei; im Zuge der Umbenennung des Bundesgrenzschutzes in die \textbf{Bundespolizei} 2005 – ohne damit einhergehender Befugnisänderung oder Aufgabenveränderung – wurde in Art 35 dGG allerdings keine begriffliche Angleichung vorgenommen.\(^\text{108}\) Mit der aus einer Anforderung eines Landes resultierenden grundsätzlichen Verpflichtung, die angeforderte Hilfe zu leisten, geht aber keine \textbf{Kostenübernahmeverpflichtung} einher.\(^\text{109}\)

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 der polizeilichen Normalfall erheblich übersteigenden Gefahrenausmaß, und ob andererseits die eigene Polizei die Aufgabe ohne Bundespolizeiliche Unterstützung nicht oder nur unter erheblichen Schwierigkeiten bewältigen könnte.\(^\text{110}\) 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-Kommentar\(^\text{13}\) (2014) Art 35 Rz 1 ff.

\(^{106}\) Jarass/Pieroth, Grundgesetz-Kommentar\(^\text{13}\) (2014) Art 35 Rz 5.


\(^{109}\) Jarass/Pieroth, Grundgesetz-Kommentar\(^\text{13}\) (2014) Art 35 Rz 5 mwN.


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

\begin{footnotesize}
\begin{itemize}
\item \textit{Bauer in Dreier}, Grundgesetz-Kommentar Band IIi (2015) Art 35 Rz 31 mwN.
\end{itemize}
\end{footnotesize}
dern Polizeikräfte zur Verfügung zu stellen;\textsuperscript{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.\textsuperscript{118} Damit modifiziert Art 35 Abs 3 dGG die grundsätzlich ausschließliche Länderzuständigkeit zur Gefahrenbekämpfung\textsuperscript{119} und ermöglicht zur Bewältigung dieser Krisen eine Durchbrechung der bundesstaatlichen Kompetenzordnung.\textsuperscript{120} Diese Befugnisse haben allerdings subsidiären Charakter, dih ein Tätigwerden der Bundesregierung muss zur wirksamen Gefahrenbekämpfung erforderlich sein, etwa weil die betroffenen Länder zur wirksamen Bekämpfung nicht fähig oder willens sind.\textsuperscript{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.\textsuperscript{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.\textsuperscript{123} Über die Inanspruchnahme der Befugnisse nach Art 35 Abs 3 dGG entscheidet die Bundesregierung nach pflichtgemäßem Ermessen.\textsuperscript{124} Und auch für die übrigen Rechtsfolgen – konkret die organisationsrechtliche Stellung der eingesetzten Kräfte, die Weisungsbeufignisse, 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).\textsuperscript{125} Geringfügige Abweichungen existieren nur im Hinblick auf Weisungsbeufignisse: So kann die Bundesregierung zwar Landesregierungen anweisen, deren Polizeikräfte zur Verfügung zu stellen, gegenüber den eingesetzten Polizeikräften selbst kommt ihr aber keinerlei Weisungsbeufignis zu.\textsuperscript{126} Beim Einsatz von Bundespolizei und Bundeswehr, also Einheiten des Bundes, ist die Frage der Weisungsbeufignis strittig: ZT wird dem Einsatzland die Weisungsbeufignis gegenüber Kräften der Bundespolizei bzw der Streitkräfte deswegen generell abgesprochen, weil diese iRd subsidiären Bundesintervention unmittelbar eine Bundeszuständigkeit wahrnehmen;\textsuperscript{127} tlw wird allerdings auch argumentiert, dass dem Einsatzland nur in dem Fall gegenüber Kräften der Bundespolizei bzw der Streitkräfte keine Weisungsbe-

\textsuperscript{117} Jarass/Pieroth, Grundgesetz- Kommentar\textsuperscript{c} (2014) Art 35 Rz 8; Maunz in Maunz/Dürig, Grundgesetz-Kommentar (2016) Art 35 Rz 21.


\textsuperscript{120} Mertins, Der Spannungsfall (2013) 38.

\textsuperscript{121} Bauer in Dreier, Grundgesetz-Kommentar Band II\textsuperscript{b} (2015) Art 35 Rz 34; Jarass/Pieroth, Grundgesetz- Kommentar\textsuperscript{c} (2014) Art 35 Rz 8.


\textsuperscript{123} Bauer in Dreier, Grundgesetz-Kommentar Band II\textsuperscript{b} (2015) Art 35 Rz 33.

\textsuperscript{124} Jarass/Pieroth, Grundgesetz- Kommentar\textsuperscript{c} (2014) Art 35 Rz 8.

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

Im Zusammenhang mit der Aufhebung von Maßnahmen der Bundesregierung, die auf Art 35 Abs 3 dGG gestützt sind, sieht Satz 2 legit im 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 Bundesrates\textsuperscript{129} – 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.\textsuperscript{130} Ein Aufhebungsverlangen des Bundesrates ist also auch vor Beseitigung der Gefahr \textit{strikt bindend}; dies dient dem Schutz der von den Maßnahmen der Bundesregierung betroffenen Länder.\textsuperscript{131}

b) Innerer Notstand

Art 91 dGG spiegelt wider, dass in Deutschland die \textit{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 \textit{Polizeikräfte anderer Länder} sowie \textit{Kräfte und Einrichtungen anderer Verwaltungen} und des \textit{Bundesgrenzschutzes} (der Bundespolizei) anzufordern. In Abs 2 ist die \textit{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,\textsuperscript{132} die sich auf alle Bereiche der Regierungs tätigkeit und der Landesverwaltung beziehen können.\textsuperscript{133} Die landeseigene Gefahrenabwehr hat demnach Vorrang, was auch im Anforderungsrecht nach Abs 1 zum Ausdruck kommt; ein Ansichziehen der Gefahrenabwehr durch den Bund ist nur innerhalb der Schranken des Abs 2 zulässig.\textsuperscript{134}

Nach \textbf{Art 91 Abs 1 dGG} kommt das \textit{Anforderungsrecht} dem gefahrenbetroffenen \textit{Land} zu,\textsuperscript{135} konkret den dafür nach der jeweiligen Landesverfassung zuständigen Landesorganen.\textsuperscript{136}

---

\textsuperscript{128} Bauer in Dreier, Grundgesetz-Kommentar Band II\textsuperscript{3} (2015) Art 35 Rz 35 mwN.


\textsuperscript{131} Bauer in Dreier, Grundgesetz-Kommentar Band II\textsuperscript{1} (2015) Art 35 Rz 36.

\textsuperscript{132} Mertins, Der Spannungsfall (2013) 38.

\textsuperscript{133} \textit{Maunz in Maunz/Dürig, Grundgesetz-Kommentar} (2016) Art 91 Rz 28 ff.

\textsuperscript{134} \textit{Heun in Dreier, Grundgesetz-Kommentar Band III\textsuperscript{1} (2008) Art 91 Rz 21.


\textsuperscript{136} \textit{Heun in Dreier, Grundgesetz-Kommentar Band III\textsuperscript{2} (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.\textsuperscript{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.\textsuperscript{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.\textsuperscript{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 subsumieren\textsuperscript{140}) bzw der Bundespolizei – zur Hilfeleistung.\textsuperscript{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;\textsuperscript{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.\textsuperscript{143} Die Hilfeleistungspflicht endet frühstens mit einem Absinken der Gefahr unter die Anforderungsschwelle, spätestens jedoch mit endgültiger Gefahrenbeseitigung bzw bei Eintritt von Eigenbedarf.\textsuperscript{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-
nehmen.\textsuperscript{145} Sie bleiben maW also Teil ihrer Herkunftsorganisation, sind aber an das Recht des Einsatzlandes gebunden.\textsuperscript{146} Und sofern nichts anderes vereinbart ist, sind auch die Kosten der Hilfeleistung vom anfordernden Land zu tragen.\textsuperscript{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.\textsuperscript{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.\textsuperscript{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.\textsuperscript{150} Das Vorliegen der Voraussetzungen kann gegebenenfalls verfassungsgerichtlich überprüft werden.\textsuperscript{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.\textsuperscript{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 – \textsection 15 UZwG.\textsuperscript{153} Kommt es zu einem Einsatz der Bundespolizei, bildet das Bundespolizeigesetz\textsuperscript{154} die in concreto beachtliche Rechtsgrundlage.\textsuperscript{155}

\textsuperscript{145} Maunz in Maunz/Dürrig, Grundgesetz-Kommentar (2016) Art 91 Rz 25.
\textsuperscript{146} Jarass/Pieroth, Grundgesetz-Kommentar\textsuperscript{13} (2014) Art 91 Rz 2 mwN.
\textsuperscript{147} Heun in Dreier, Grundgesetz-Kommentar Band III\textsuperscript{2} (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/Dürrig, Grundgesetz-Kommentar (2016) Art 91 Rz 26).
\textsuperscript{150} Heun in Dreier, Grundgesetz-Kommentar Band III\textsuperscript{2} (2008) Art 91 Rz 18 mwN.
\textsuperscript{151} Jarass/Pieroth, Grundgesetz-Kommentar\textsuperscript{13} (2014) Art 91 Rz 3.
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.\textsuperscript{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 notstandsbebiefenen 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.\textsuperscript{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.\textsuperscript{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 geregelter 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 modifizierend – vorsehen, jedoch keine – zum jeweiligen Gefahrenabwehrrecht der Länder hinzutretende – Rechtsgrundlage für Eingriffe in die Rechtssphäre der Bürger bieten.\textsuperscript{159} 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.\textsuperscript{160} 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

\begin{itemize}
\item \textsuperscript{156} Heun in Dreier, Grundgesetz-Kommentar Band III\textsuperscript{2} (2008) Art 91 Rz 20 mwN.
\item \textsuperscript{157} Heun in Dreier, Grundgesetz-Kommentar Band III\textsuperscript{2} (2008) Art 91 Rz 20 f; Jarass/Pieroth, Grundgesetz- Kommentar\textsuperscript{13} (2014) Art 91 Rz 4.
\item \textsuperscript{159} Reimer/Kempny, Einführung in das Notstandsrecht, Verwaltunggrundschau 57. Jg, Heft 8 (2011) 253 (254).
\item \textsuperscript{160} Epping in Epping/Hillgruber, Beck’scher Online-Kommentar Grundgesetz 30. Edition (2016) Art 35 Rz 16 mwN.
\item \textsuperscript{161} Maunz in Maunz/Dürig, Grundgesetz-Kommentar (2016) Art 35 Rz 16.
\end{itemize}
Unterstützung der Polizeikräfte in den betroffenen Ländern einzusetzen. 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.

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. 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. Die Unterstützungsleistung kann in sämtlichen Handlungsformen des öffentlichen Rechts erfolgen, also einerseits mit nicht hoheitlichen Mitteln (zB technischen Geräten), andererseits aber auch durch Ausübung hoheitlicher Macht (zB durch unmittelbaren Zwang gegen Personen).

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 Grenzen bejaht.


---

162 Mertins, Der Spannungsfall (2013) 38.
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.
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. Selbiges gilt auch, wenn das Vorliegen der Gefahr oder der anderen Tatbestandsvoraussetzungen bloß irrtümlich angenommen worden ist, oder wenn ein Aufhebungsverlangen des Bundesrates (vgl oben Punkt IV.A.3.a) vorliegt.

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

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

178 Gesetz über den Katastrophenschutz in Mecklenburg-Vorpommern (Landeskatastrophenschutzgesetz - LKatSG M-V)
• 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 Saarland\(^{186}\)
• 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 Katastrophenschutz\(^{190}\).


---


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


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 beschränkte Weisungen zu erteilen.198

---

soweit dies zur wirksamen Gefahrenbekämpfung erforderlich ist. Die Erforderlichkeit be-
stimmt sich dabei ganz wesentlich nach der Notwendigkeit einer straffen zentralen Koordinie-
rung. 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 Bun-
desregierung 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 heranzu-
ziehenden rechtlichen Eingriffsgrundlage differenziert werden: Für die Polizeikräfte der
Länder ist das Landespolizeirecht maßgeblich, für die Bundespolizei ist das Bundespolizei-
gesetz 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 Bundes-
regierung zudem dann, wenn der Bundesrat – im Sinne einer föderativen Korrekturmöglich-
keit – 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 Kom-
petenz des Bundesrates dient – im Sinne eines Systems von Checks and Balances – als Aus-
gleich 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 Stellungnah-
me besonders interessierenden Fälle der Staatsgefahr, nämlich den sog Katastrophennotstand
sowie den sog inneren Notstand. Unter den Katastrophennotstand (Hilfe zur Aufrechterhal-
tung 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 Not-
fälle (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-

201 Heun in Dreier, Grundgesetz-Kommentar Band III (2008) Art 91 Rz 20; Maunz in Maunz/Dürig, Grundgesetz-Kommentar
202 Jarass/Pieroth, Grundgesetz-Kommentar (2014) Art 91 Rz 5; Maunz in Maunz/Dürig, Grundgesetz-Kommentar (2016)
Art 91 Rz 44.
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**.


**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. Schweiz

1. Allgemeines


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...
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.\textsuperscript{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.\textsuperscript{212} Konkrete historische Beispiele für extrakonstitutionelles Notrecht sind die beiden Bundesbeschlüsse betreffend Maßnahmen zum Schutz des Landes und zur Aufrechterhaltung der Neutralität vom 3. August 1914 und vom 30. August 1939\textsuperscript{213} und der Bundesbeschluss über wirtschaftliche Notmaßnahmen vom 29. September 1936\textsuperscript{214}.

Bei extrakonstitutionellem Notrecht handelt es sich um eine \textbf{ungeschriebene Kompetenz.} Der Fall dieses \textit{sog echten Staatsnotstandes}\textsuperscript{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 festgelegt, wie und unter welchen Voraussetzungen es verfassungswidrig sein kann, diesen Fall aufzufangen.\textsuperscript{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 schwBVerf\textsuperscript{217} – nicht ausreichend.\textsuperscript{218} Soweit die Verfassungsgenehmigung durch den Bundestag 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.\textsuperscript{219} Zudem darf von dieser außerverfassungsmäßigen Befugnis im Sinne zeitlicher Erforderlichkeit nur so lange Gebrauch gemacht werden, als dies unbedingt notwendig ist.\textsuperscript{220}

Die nachfolgende Analyse konzentriert sich auf das \textit{intrakonstitutionelle Notrecht}. Dabei wird nicht nur auf kompetenzzulösende 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

---

\textsuperscript{211} Merker/Conradin, Basler Kommentar zur Bundesverfassung (2015) Art 173 Rz 63 mwN.
\textsuperscript{212} Merker/Conradin, Basler Kommentar zur Bundesverfassung (2015) Art 173 Rz 64 mwN; Tschannen, St. Galler Kommentar zur schweizerischen Bundesverfassung\textsuperscript{2} (2008) Art 165 Rz 11.
\textsuperscript{213} AS 1914 347 f respektive AS 1939 769 f; Tschannen, St. Galler Kommentar zur schweizerischen Bundesverfassung\textsuperscript{2} (2008) Art 165 Rz 11.
\textsuperscript{215} Vgl zu diesem Begriff näher Tschannen, St. Galler Kommentar zur schweizerischen Bundesverfassung\textsuperscript{2} (2008) Art 165 Rz 10.
\textsuperscript{217} Tschannen, St. Galler Kommentar zur schweizerischen Bundesverfassung\textsuperscript{2} (2008) Art 165 Rz 11.
\textsuperscript{218} Merker/Conradin, Basler Kommentar zur Bundesverfassung (2015) Art 173 Rz 64.
\textsuperscript{219} Tschannen, St. Galler Kommentar zur schweizerischen Bundesverfassung\textsuperscript{2} (2008) Art 165 Rz 11 mwN.
\textsuperscript{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 Eidgenossenschaft: (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**. 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 restriktiver Natur sind (vgl unten Punkt IV.B.2.c).

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.

Eine weitere Voraussetzung ist die **zeitliche Dringlichkeit**, die in dem Fall vorliegt, dass zeitnahe Handlungsalternativen zu den geplanten, sachtlich dringlichen Maßnahmen fehlen und insb das ordentliche bzw dringliche Gesetzgebungsverfahren (Art 165 schwBVerf) nicht abgewartet werden kann. 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

---

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

c) Notkompetenzen des Bundesrates


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. **Notstands begründend** 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 sinnvollerweise daran orientieren, ob das große Risiko einer Realisierung der Gefahr droht, bevor die Bundesversammlung mittels Dringlichkeitsrechts (Art 165 schwBVerf) oder gestützt auf ihre Verordnungskompetenz nach Art 173 Abs 1 lit c schwBVerf reagieren kann. Maß 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 Dringlichkeitsklärung 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.\(^{243}\)

\(^{240}\) Künzli, Basler Kommentar zur Bundesverfassung (2015) Art 185 Rz 32.


\(^{243}\) Tschannen, St. Galler Kommentar zur schweizerischen Bundesverfassung\(^{2}\) (2008) Art 165 Rz 2 und 5.
trägliches Referendum über ein dringliches Bundesgesetz ist damit aber nicht ausgeschlos- sen. Lediglich dringliche Bundesgesetze mit und ohne Verfassungsgrundlage, deren Geltungs- dauer 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 Verfassungsgrund- lage (vgl unten Punkt IV.B.4.a) unterliegen gemäß Art 165 Abs 2 schwBVerf nachträglich ei- nem 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 Kanto- nen das betreffende Bundesgesetz dem Volk zur Abstimmung unterbreitet werden muss. Wird das Gesetz im Zuge des Referendums verworfen, tritt es ein Jahr nach seiner parlamentari- schen Annahme (nicht nach dem Zeitpunkt seines Inkrafttretens245) außer Kraft. Selbiges gilt, wenn die begehnte Volksabstimmung nicht innerhalb dieser Jahresfrist stattfindet.246 Wird ein dringliches Bundesgesetz mit Verfassungsgrundlage und mehr als einjähriger Geltungsdauer hingegen im Zuge des begehnten 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 Refer- endum 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 Stimmberechtigten), 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 rechtzei- tig – also innerhalb eines Jahres – durchgeführt werden, treten dringliche Bundesgesetze ohne Verfassungsgrundlage nach Ablauf eines Jahres ab der parlamentarischen Abstimmung dar- über jedenfalls außer Kraft.249

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 verfügt.252 Art 173 Abs 1 lit c schwBVerf ist zudem als gesetzliche Grundlage für das Modifikations- und Annulationsrecht 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-

252 Tschannen, Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft (2011) § 45 Rz 40.
güter von bundesrechtlicher Bedeutung ist und nach Ansicht der Bundesversammlung die kantonalen Maßnahmen nicht ausreichend sind.\footnote{Saxer, St. Galler Kommentar zur schweizerischen Bundesverfassung (2008) Art 173 Rz 46.}

c) Notkompetenzen des Bundesrates


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 wichtigsten 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

268 Tschannen, Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft3 (2011) § 45 Rz 32 und 33.
temporär durchbrechen und – entsprechende Dringlichkeit vorausgesetzt – auch Bundesgesetze erlassen und mit sofortiger Wirkung in Kraft setzen, für die ihr grundsätzlich keine Rechtsetzungskompetenz zukommt. 


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 referendumspflichtiger Staatsverträge (Art 141 Abs 1 lit d schwBVerf). Bei referendumspflichtigen Staatsverträgen hat der Bundesrat allerdings die Option, diese bereits vor der Vertragsgenehmigung durch die Bundesversammlung i.Sd Art 184 Abs 2 schwBVerf für vorläufig anwendbar zu erklären.


Art 165 Abs 4 schwBVerf regelt die Zulässigkeit der Erneuerung von dringlich erklären 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 legt.
führt wurde. In diesen Fällen untersagt die Verfassung, ein Gesetz mit gleichem oder mit im Wesentlichen vergleichbarem Inhalt erneut im Dringlichkeitsverfahren zu erlassen. Allerdings bleibt in diesen Fällen die Wiederaufnahme eines gesetzgeberischen Anliegens auf dem ordentlichen (Verfassungs-)Gesetzgebungsweg zulässig.


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. Dringlichkeitsrecht iSd Art 165 schwBVerf

278 TSCHANNEN, Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft (2011) § 45 Rz 37.
281 WYTENBACH, Basler Kommentar zur Bundesverfassung (2015) Art 165 Rz 3 mwN.
282 TSCHANNEN, St. Galler Kommentar zur schweizerischen Bundesverfassung (2008) Art 165 Rz 16 mwN; ders, Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft (2011) § 45 Rz 33 mwN.
284 TSCHANNEN, Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft (2011) § 45 Rz 35.

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 ergeben ohne einfachgesetzliche Grundlage. Diese **Verfassungsunmittelbarkeit** schränkt insoweit das Legalitätsprinzip ein, das statuert, dass für Verordnungen und einfache Bundesbeschlüsse iR 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 referendumspflichtige 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-
zieren, die durch übereinstimmende Beschlüsse des Nationalrates und des Ständerates zu-
stande kommen.290 Wiewohl sie gesetzesvertretende oder gesetzesergänzende Natur aufweisen
können (vgl gleich unten), stehen sie nicht auf der gleichen Stufe mit einfachen Bundesge-
setzen.291 Darin liegt ein wesentlicher Unterschied zwischen Notverordnungen iSad Art 173
Abs 1 lit c schwBVerf und Dringlichkeitsrecht iSad Art 165 schwBVerf (vgl oben Punkt IV.B.4.a).

Beim Notverordnungs- und Notverfügungsrecht iSad Art 173 Abs 1 lit c schwBVerf handelt es
sich um intrakonstitutionelles Notrecht (vgl näher dazu oben Punkt IV.B.1). Daraus re-
sultiert zweierlei: Einerseits bildet diese Bestimmung keine taugliche Grundlage für die Schaf-
fung von außer- bzw überhalb der Verfassung stehendem allgemeinem Notrecht durch die
Bundesversammlung.293 Andererseits ist die Bundesversammlung bei Erlass von Verordnun-
gen und einfachen Bundesbeschlüssen auf Grundlage des Art 173 Abs 1 lit c schwBVerf in je-
dem Fall an die Verfassung gebunden; insb sind die Grundsätze rechtstaatlichen Han-
delns nach Art 5 schwBVerf und die Grundrechte294 beachtlich.

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 Grundrechts-
eingriffe genügen, müssen dabei allerdings die verfassungsrechtlichen Vorgaben für Grund-
rechtseinschränkungen in Art 36 schwBVerf beachten.296 Art 36 schwBVerf gibt diesbe-
zunglich 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 Eidgenossenschaft (2011) § 45 Rz 39 f.
293 Merker/Conradin, Basler Kommentar zur Bundesverfassung (2015) Art 173 Rz 63; Saxer, St. Galler Kommentar zur schweize-
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 notstandsbesten Grundrech-
te der EMRK und der UNO-Menschenrechtpakte; vgl näher dazu Saxer, St. Galler Kommentar zur schweizerischen Bundesver-
fassung (2008) Art 173 Rz 47 mwN.
295 Merker/Conradin, Basler Kommentar zur Bundesverfassung (2015) Art 173 Rz 59 mwN; Saxer, St. Galler Kommentar zur schweize-
296 Merker/Conradin, Basler Kommentar zur Bundesverfassung (2015) Art 173 Rz 59; Saxer, St. Galler Kommentar zur schweize-


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.\footnote{Merker/Conradin, Basler Kommentar zur Bundesverfassung (2015) Art 173 Rz 56 mwN; Saxer, St. Galler Kommentar zur schweizerischen Bundesverfassung (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.} Wichtige rechtsetzende Bestimmungen iSv Art 164 Abs 1 schwBVerf sind danach allenfalls in

\begin{footnotesize}
\begin{itemize}
\item \footnote{Merker/Conradin, Basler Kommentar zur Bundesverfassung (2015) Art 173 Rz 49 mwN; Saxer, St. Galler Kommentar zur schweizerischen Bundesverfassung (2008) Art 173 Rz 43.}
\item \footnote{Saxer, St. Galler Kommentar zur schweizerischen Bundesverfassung (2008) Art 173 Rz 38.}
\item \footnote{Merker/Conradin, Basler Kommentar zur Bundesverfassung (2015) Art 173 Rz 52 und 60 mwN; Saxer, St. Galler Kommentar zur schweizerischen Bundesverfassung (2008) Art 173 Rz 42.}
\item \footnote{AA Saxer, St. Galler Kommentar zur schweizerischen Bundesverfassung (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 Rückgriffs auf echtes (außerkonstitutionelles) Notrecht gute Gründe für eine Maßnahmenkompetenz der Bundesversammlung \textit{contra legem} wären, also eine gesetzesmodifizierende Kompetenz.}
\item \footnote{Merker/Conradin, Basler Kommentar zur Bundesverfassung (2015) Art 173 Rz 55 mwN; Tschannen, Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft (2011) § 45 Rz 39.}
\item \footnote{Merker/Conradin, Basler Kommentar zur Bundesverfassung (2015) Art 173 Rz 56 mwN; Saxer, St. Galler Kommentar zur schweizerischen Bundesverfassung (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.}
\item \footnote{Tschannen, Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft (2011) § 45 Rz 39; krit zur Befristung in Art 7b Abs 3 RVOG Merker/Conradin, Basler Kommentar zur Bundesverfassung (2015) Art 173 Rz 56.}
\end{itemize}
\end{footnotesize}


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 2011, die mittlerweile in ein (dringliches) Bundesgesetz überführt wurde.\footnote{AS 2012 1 ff.}

c) Notkompetenzen des Bundesrates

ordentlicher Lagen. 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 legt der Bundesrat Maßnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit.


---

323 AS 1993 2045.
327 Saxer, St. Galler Kommentar zur schweizerischen Bundesverfassung (2008) Art 185 Rz 35 und 42 mwN.
lediglich sog **intrakonstitutionelles 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 Einschränkungen\[^{331}\] beachtlich\[^{332}\] (vgl oben Punkt IV.B.4.b): Nach Art 36 schwBVerf bedarf eine Einschränkung eines Grundrechts ersteren einer gesetzlichen Grundlage, und schwerwiegender 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 notfallsmäßige 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 Polizeigüter\[^{335}\] (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 Ge- eignetheit, Erforderlichkeit und Zumutbarkeit des Grundrechtseingriffes\[^{337}\]:

\[^{329}\] Saxer, St. Galler Kommentar zur schweizerischen Bundesverfassung (2008) Art 185 Rz 42.
\[^{330}\] Saxer, St. Galler Kommentar zur schweizerischen Bundesverfassung (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 konkreterisieren, welche der vier Voraussetzungen zulässiger Einschränkungen zum Tragen kommen (kann); vgl dazu näher Rhinow/Schefer, Schweizerisches Verfassungsrecht\[^{\text{2}}\] (2009) § 13 Rz 1191 f.
\[^{332}\] Saxer, St. Galler Kommentar zur schweizerischen Bundesverfassung\[^{\text{2}}\] (2008) Art 185 Rz 43.
\[^{334}\] Rhinow/Schefer, Schweizerisches Verfassungsrecht\[^{\text{2}}\] (2009) § 13 Rz 1210 und 1210 mwN.
\[^{335}\] Künzli, Basler Kommentar zur Bundesverfassung (2015) Art 185 Rz 34.
\[^{336}\] Rhinow/Schefer, Schweizerisches Verfassungsrecht\[^{\text{2}}\] (2009) § 13 Rz 1217 ff mwN.
- **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 mildesten 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 Eingriffs voraussetzung, sondern um eine Eingriffsschanke.\(^{341}\) 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


\(^{339}\) Rhinow/Schefer, Schweizerisches Verfassungsrecht\(^2\) (2009) § 13 Rz 1222 f.

\(^{340}\) Rhinow/Schefer, Schweizerisches Verfassungsrecht\(^2\) (2009) § 13 Rz 1224 f.

\(^{341}\) Rhinow/Schefer, Schweizerisches Verfassungsrecht\(^2\) (2009) § 13 Rz 1182.

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

\(^{343}\) Saxer, St. Galler Kommentar zur schweizerischen Bundesverfassung\(^2\) (2008) Art 185 Rz 35 ohne Nennung konkreter Beispiele für derartige schwere Grundrechtseingriffe, die ihrer Rechtsgrundlage in Art 185 Abs 3 schwBVerf haben können.

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 ge-
setzliche Grundlage zu schaffen, ergeben – keine Höchstgeltungsdauer von Notverordnun-
gen.346 Da dies in der Vergangenheit dazu geführt hatte, dass auf Art 185 Abs 3 schwBVerf ge-
stützte 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 Ent-
wurf 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 Grund-
lage 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 aus-
schließlich auf Art 185 Abs 3 schwBVerf, sondern – wie in der Praxis der Regelfall349 – zusätz-
lich 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 er-
möglich eine flexible Reaktion auf neue, nicht erkennbare Gefährdungslagen. Auch eine sorg-
fältige proaktive Gesetzgebung kann angesichts der vielfältigen Bedrohungsformen der Sicher-
heit nicht für alle Gefährdungssituationen vorab eine adäquate gesetzliche Grundlage für
staatliches Handeln schaffen.353

---

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.
5. Zusammenfassende Betrachtung


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.


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

C. Frankreich

1. Allgemeines


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.


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...
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 i.Sd 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.


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 ernsthafte 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 Ausübungen 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. 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 legitiimer 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 hindern versucht**, den Aufenthalt zu **untersagen** (Abs 3).

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

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 berufsbegleitend oder privat aus familiärer bzw medizinischer Notwendigkeit Wege zu erledigen haben. Verkehrsbeschränkende Maßnahmen sind mit den Erfordernissen der öffentlichen Ordnung eingehend zu begründen.

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

---


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.\footnote{Rundschreiben des französischen Innenministers an den Polizeipräfekten, die Präfekten und den Polizeipräfekten des Départements Bouches du Rhone vom 14. November 2015, 4.}


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...
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 Strafverbißung 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 ißd Abs 6 Z 1 und zu einer Aufenthaltsverpflichtung am festgesetzten Wohnort ißd 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 ißd 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 ißd Art 2 fNotstG bestimmten Zonen innerhalb des Notstandsgebietes gemäß Art 8 fNotstG die vorläufige Schließung von Veranstaltungsräumen, 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-

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. 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 ißd 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 Strafprozessordnung werden für anwendbar erklärt (Abs 3). Der Beschluss des Präfekten ist der Staatsanwaltschaft unverzüglich zu übermitteln (Abs 4).


Gemäß Art 11-I fNotstG können die Verwaltungsbehörden ißd 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 ißd Art 2 fNotstG zulässig (Art 11-I Abs 21 fNotstG). Solche Hausdurchsuchungen sind allerdings an Orten unzulässig, die für die Ausübung eines

385 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.


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

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 Einspruchs 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 können die aufgerufenen Daten und Datenträger die einschlägigen strafprozessualen Bestimmungen anzuwenden (Abs 9).


Eine weitere, in Bezug auf Grundrechtspositionen besonders eingriffsintensive Befugnis ist ebenfalls in Art 11 fNotstG detailliert normiert: ein Anhaltrecht 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).
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 Er suchem 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.


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 verlängert 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 Rechtschutz 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.


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 Kautionen 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 auszuschlussend. Mit Ende des Notstands treten – mit Ausnahme der Auflösung von Vereinigungen oder Gruppierungen – alle damit im Zusammenhang stehenden Maßnahmen außer Kraft.

D. Großbritannien

1. Allgemeines


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 Notstandsbe- fugnisse 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,
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 ernsten 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).


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 ernsten 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


In der Proklamation muss ua die Art des Notstandes, der Gegenstand der Verordnung ist, be- nannt 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 1998 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 Hauptschachzehnminister Ihrer Majestät sowie die Commissioners of Her Majesty’s Treasury.


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, vertragt, 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

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- 
fungnisse 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 Not-
standsverordnung 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 Notstandskoordinator 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 Mi-
nisters 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 vorauszugehen (Abs 1). Auf diese Konsultation kann allerdings aus Dringlichkeits-
gründen 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 Dringlichkeitskla-
sel 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 Stellung-
nahme 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 Not-
standsverordnung, 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 Strafrahmen 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).


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 aufgezäumter Rechtsgüter oder Bereiche des öffentlichen Lebens (Versorgung, Kommunikation, Transport- oder Gesundheitswe-
sen) notwendig. Per Anordnung des zuständigen Ministers können weitere Ereignisse im Be-
darfsfall 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, ausgeru-
fen. 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 vor-
liegen, die Verordnung verhältnismäßig und mit den Konventionsrechten des Human Rights
Act 1998 vereinbar ist. Im Fall der Erklärung durch einen Minister ist auch begründet darzule-
gen, dass Gefahr in Verzug vorliegt und eine Entscheidung des Staatsoberhauptes nicht recht-
zeitig eingeholt werden konnte.

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

Eine Notstandsverordnung setzt voraus, dass ein Notstand eingetreten ist, die Verordnung
notwendig ist und dringend Vorkehrungen getroffen werden müssen. Diese Kriterien entspre-
chen den in Punkt II.A ausgeführten Merkmalen eines Krisenfalls. Inhalt der Notstandsver-
ordnung 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 mögli-
cher Inhalte. Dazu gehören etwa auch Versammlungsverbote, Beschlagnahme von Eigentum
oder der Einführung von Straftatbeständen. Zur Umsetzung der Maßnahmen ist die Einset-
zung 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 ver-
hältnismäßig sein. Beschränkungen gibt es insb hinsichtlich durch Notverordnung eingeführte
Straftatbestände. Eine Notstandsverordnung darf zudem weder das Notstandsgesetz selbst
nach Ablauf von 30 Tagen außer Kraft. Eine weitere Erlassung von Notverordnungen bleibt
aber zulässig.
E. Ungarn

1. Allgemeines


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, maß 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 Erfüllung 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.

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.


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 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 Verteidi-
gungsplan vom Präsidenten der Republik genehmigen zu lassen. Das ungarische \textbf{Parlament und der Präsident der Republik} haben zudem gemäß Art 52 Abs 2 ungVerf ein \textbf{Informationsrecht}, db 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 \textbf{Ausnahmezustand, Notstand, präventiver Verteidigungssituation und Gefahrenzustand}, sieht Art 54 Abs 3 ungVerf auch eine \textbf{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 \textbf{unerwarteten Angriff} als einziger Variante der besonderen Rechtsordnung, bei der keine formelle Ausrufung vorgesehen ist, gibt es auch \textbf{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. \textbf{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 \textbf{Art 54 Abs 4 ungVerf} vielmehr festgehalten, dass die \textbf{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 \textbf{Rat für Landesverteidigung} (Art 49 Abs 1 ungVerf) eine \textbf{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 Notverordnungskompetenz: 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


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 Weite-
ren 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 fest-
zustellen. Das Parlament befindet über die Entscheidung des Präsidenten sowie die getroffe-
nen Maßnahmen bei seiner ersten Sitzung. Während eines Notstands darf das Parlament nicht
aufgelöst werden, noch dürfen Wahlen abgehalten werden. Die Ausrufung des Gefahrenzu-
stands 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 Schwer-
punktgesetzen abgesteckt wird. Grundsätzlich können dadurch die Anwendung einzelner Ge-
setze ausgesetzt werden, die Abweichung von gesetzlichen Bestimmungen oder sonstige au-
ßerordentliche 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 Maß-
nahmen erlassen, deren Rahmen ebenfalls in Schwerpunktgesetzen abgesteckt ist. Auch da-
nach können die Anwendung einzelner Gesetze ausgesetzt sowie die Abweichung von gesetzli-
chen Bestimmungen und sonstige außerordentliche Maßnahmen vorgesehen werden. Nach 15
Tagen treten diese Maßnahmen außer Kraft, es sei denn, das Parlament ermächtigt die Regie-
runzur Verlängerung.

Alle diese Notmaßnahmen können zwar Grundrechte grundsätzlich einschränken. Einige ele-
mentare 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. 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 werden. Die gesetzgebung in der Schweiz (Art 165 Abs 1 schwBVerf) wird aus dem Überblick ausgespart, weil es sich darum nicht um Notrecht im eigentlichen Sinne handelt, sondern lediglich um die vorzeitige Inkraftsetzung von im ansonsten regulären Gesetzgebungsverfahren erzeugtem Bundesrecht.

<table>
<thead>
<tr>
<th>Land</th>
<th>Rechtsgrundlage</th>
<th>Kompetenzauslösende Situationen</th>
<th>Zuständigkeiten</th>
<th>Maßnahmen</th>
</tr>
</thead>
</table>
| 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 |
<p>|      | Art 91 dGG Innerer Notstand | Gefahr für den Bestand oder die freieheitliche demokratische Grundordnung des Bundes oder eines Landes | betroffenes Land | Recht auf Hilfsanforderung und Inanspruchnahme der Bundespolizei und Weisungsunterstellung der Polizeikräfte anderer Länder zur Bewältigung |
|      | Bundesregierung subsidiäre Interventionskompetenz – Einsatz der Bundespolizei und Weisungsunterstellung der Polizeikräfte anderer Länder zur Bewältigung | | Bundesregierung subsidiäre Interventionskompetenz – Einsatz der Bundespolizei und Weisungsunterstellung der Polizeikräfte anderer Länder zur Bewältigung |</p>
<table>
<thead>
<tr>
<th>Land</th>
<th>Artikel</th>
<th>Beschreibung</th>
<th>Schweizer Verfassungspunkt</th>
<th>Bundesversammlung</th>
<th>Bundesrat</th>
<th>Erlass von verfassungsunmittelbaren Notverordnungen (kein Referendum)</th>
<th>Ausnahme: Bundesrat, Vorgehen von Dringlichkeitsrecht iSd Art 165 Abs 1 schwBVerf</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>CH</td>
<td>Art 173 Abs 1 lit c schwBVerf</td>
<td>außerordentliche Umstände iSv außerordentlichen Gefährdungsmomenten für äußere und innere Sicherheit, Unabhängigkeit und Neutralität der Schweiz sowie sachliche und zeitliche Dringlichkeit der zu treffenden Maßnahmen</td>
<td>Bundesversammlung</td>
<td>Erlass von verfassungsunmittelbaren, gesetzesvertretenden bzw -ergänzenden Notverordnungen und einfachen Bundesbeschlüssen zur Wahrung der äußeren und inneren Sicherheit, Unabhängigkeit und Neutralität ohne Mitwirkung von Bundesrat, Volk oder Ständen</td>
<td>Bundesrat</td>
<td>Erlass von verfassungsunmittelbaren Notverordnungen (zu befristen) und Notverfügungen im Bereich der äußeren und inneren Sicherheit</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>GB</td>
<td>36. Abschnitt des Civil Contingencies Act 2004</td>
<td>Richter für einstweilige Verfügungen beim örtlich zuständigen Verwaltungsgericht, Staatsanwaltschaft</td>
<td>Informationenehmigung</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>---</td>
<td>---</td>
<td>---</td>
<td>---</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
</tbody>
</table>
| GB | HU Art 48 Abs 1 lit b iVm Art 50 ungVerf Notstand | - 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 |
| 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 |
| HU | Art 53 Abs 1 ungVerf Gefahrenzustand | Naturkatastrophen oder Industrieunfälle, welche die Lebens- und Vermögenssicherheit gefährden | Regierung |
| HU | | nähere Regelung in sog Schwerpunktgesetz, inwieweit Anwendung von Gesetzen ausgesetzt, von gesetzlichen Bestimmungen abgewichen und welche außerordentlichen Maßnahmen getroffen werden darf/dürfen | Präsident der Republik Notverordnungsrecht |
| HU | | nähere Regelung in sog Schwerpunktgesetz, inwieweit Anwendung von Gesetzen ausgesetzt, von gesetzlichen Bestimmungen abgewichen und welche außerordentlichen Maßnahmen getroffen werden darf/dürfen | Parlament |
| HU | | nähere Regelung in sog Schwerpunktgesetz, inwieweit Anwendung von Gesetzen ausgesetzt, von gesetzlichen Bestimmungen abgewichen und welche außerordentlichen Maßnahmen getroffen werden darf/dürfen | Präsident der Republik Notverordnungsrecht |
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 [Ministerrat], 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 ausruflende ist zugleich auch das maßnahmeseitende 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 legistischen 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 **einzelnem Ministern** (FR, GB – zB Art 6, 8 und 11 fNotstG [Innenminister], Art 20 Abs 2 CCA 2004 [leitende Minister der Krone]), aber auch den **Verwaltungs spitzen 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).

- 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 Geltungsduauer 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.

A. Ewald Wiederin: Das Recht des Staatsnotstandes in Österreich

1. Der Staatsnotstand und das Verfassungsrecht

Staatsnotstand ist ein rechtswissenschaftlicher Begriff, kein Rechtsbegriff: Im B-VG kommt das Wort „Staatsnotstand“ nicht vor. Im Zivilrecht und im Strafrecht ist das anders, das ABGB wie das StGB kennen den Notstand und regeln ihn. 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.

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.

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.
378 Vgl § 1306a ABGB, § 10 StGB. Dazu im Überblick Rudolf Welser/Brigitta Zöchling-Jud, Grundrisse des bürgerlichen Rechts Bd II², 2015, Rz 1401 ff, und Helmut Fuchs, Strafrecht Allgemeiner Teil 1, 2016, Rz 17/53 ff, 24/8 ff.
380 Vgl Rudolph von Jhering, Der Zweck im Recht Bd 1², 1884, 245: „Es ist das mit der Nothlage (Notstand) gegebene Nothrecht, das die Staatsgewalt damit zur Ausübung bringt, und das ihr ebenso wenig versagt werden darf wie der Privatperson“.

115
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 Ermittlung neuer Regelungen und den Einsatz neuer Machtmittel erlaubt.\textsuperscript{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 exceptionelle Mittel in Anspruch genommen werden müssen, weil zur ihrer Bewältigung die von der Verfassung vorgesehenen Mittel nicht ausreichen“.\textsuperscript{382} Diese Definition stellt das faktisch Nötige dem verfassungsrechtlichen 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.\textsuperscript{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 unbefugten 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)

\textsuperscript{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 Unabhängige und Angemessene zu beschränken, wird er im Staatsorganisationsrecht (wie auch im Strafrecht) herangezogen, um lückenhafte Befugnisse (Rechtfertigungsgründe) auf das zur Gefahrenabwehr Notwendige zu erweitern.

\textsuperscript{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, Die verdrängte Ausnahmezustände, 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, VVDSRL 1 (1924), 63 (83 f); Meinhard Schröder, Staatsrecht an den Grenzen des Rechtsstaates, AGH 103 (1978, 122 (122 f); Klaus Stern, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland Bd II, 1980, 1295. Ebenso im Ansatz Andras Jakab, Das Grunddilemma und die Natur des Staatsnotstandes, Kritische Justiz 38 (2005), 323 (325).

\textsuperscript{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


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

---


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 treuerzhigen 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 Rechtferti- gung eines ‚Staatsnotrechtes‘ bedienen.“

388 Adolf Merkl, 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 Köja, 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).


391 Ablehnung bei Köja, Staatsnotstand (FN 389) 11 ff.

392 Verosta, ZÖR 9 (1958/59), 463 FN *.

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.


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, 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”. 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, als „mit organisatorischen Sicherungen und zeitlichen...

---


Befristungen in fast grotesker Weise überladen" und als inhaltlich dermaßen begrenzt, dass „ein Notstand kaum an der Wurzel geheilt werden könnte".


2. Rahmenbedingungen der Krisenbewältigung


Die Welt ist seither komplexer geworden, aber im Großen und Ganzen passt das Schema noch immer. 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; scharfer Pernthaler, Landesverteidigung (FN 400) 119, der gar „eine Gefahr für die verfassungsmäßige Ordnung“ sieht und „logische Inkonsequenz“ bemängelt.
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, 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, und sie richtet mit dem Bundesheer einen Organkomplex ein, der die militärische Landesverteidigung zur Aufgabe hat. 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. Die in Art 9a Abs 3 B-VG verankerte allgemeine Wehrpflicht aller männlichen Staatsbürger sichert das Milizsystem ab, und Regelungen über Oberbefehl, Verfügensbefugnis und Befehlsgewalt in Art 80 B-VG sorgen dafür, dass das Heer der zivilen Gewalt untergeordnet bleibt.

Außerdem verlangt Art 38 B-VG, dass die Entscheidung über den Krieg in der Bundesversammlung gefällt wird, also nicht von der Exekutive allein. In Form der Kriegserklärung ist dafür außerdem ein Sprechakt vorgesehen, der den Zustandswechsel vom Frieden zum Krieg sichtbar macht. Folge ist unter anderem, dass wieder eine Militärgerichtsbarkeit eingerichtet werden darf, die in Friedenszeiten durch Art 84 B-VG aufgehoben ist.

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-
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.


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 Gemeindewachkörpern 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 Übergangsge-setz 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.  
417 Bundesgesetz über die Organisation, Aufgaben und Befugnisse des polizeilichen Staatsschutzes (PStSG), BGBl I 2016/5.  
418 Vgl § 6 Abs 2 PStSG.  
420 Zur Mitwirkung des Bundesheeres vgl unten III. 1.  
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 Sicherheitsexekutive 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


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 Entscheidungsfähigkeitsproblem (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 395) 247; ders, Staatsnotstandsrecht (FN 389) 188 ff.
431 Bundesverfassungsgesetz über die Unterbringung und Aufteilung von hilfs- und schutzbedürftigen Fremden, BGBl I 2015/120.
433 BGBl I 2016/24.


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 Vollziehung 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 einzuberufen – 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 zusammentreten haben. Die

---

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 64, 73, 124 B-VG.
Landesverfassungen enthalten vergleichbare Regelungen über die Möglichkeit der Verlegung des Sitzes des Landtages und der Landesregierung, und manche sehen für die Dauer außerordentlicher Verhältnisse die Möglichkeit der Verschiebung von Wahlen vor.


c) Das Zeitproblem


---


445 Näher Truppe, Art 79 B-VG (FN 409), Rz 43 f, und Fister, Staatsnotstandsrecht (FN 389) 171.


447 Art 18 Abs 3, 97 Abs 3 B-VG; Art 50 Abs 2-4 Bgl 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 Bgl 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.


Einer 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. Militärdienst oder Dienstleistungen im Notstands- und Katastrophенfalle gelten gemäß Art 4 Abs 3 lit b und c EMRK nicht als Zwangsarbeit, und im Kriegsfall greift nach Art 10 StGG das Briefgeheimnis nicht. Zum anderen lässt der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit alle jene Beschränkungen zu, die es zur Bekämpfung des Notstandes und zur Überwindung der Krise braucht.

Die Grundrechte können daher von vornherein nur soweit zum Problem werden, als sie Garantien enthalten, die sich einer Abwägung entziehen.


453 Vgl schon Koja, Staatsnotstand (FN 389) 53, 56.


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. 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. Was danach noch übrig bleibt, ist bloß eine zeitliche Verzögerung, die bei den heutigen technischen Möglichkeiten nach meinem Dafürhalten nicht ins Gewicht fällt.


457 Vgl § 1 HausrechtsG, Art 10, 10a Abs 2 StGG, Art 3 Abs 1, 4 Abs 1 PersFrG. Das „Suspensionsgesetz“ RGBl 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 RGBl 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“ RGBl 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 Kaution oder Bürgschaft ausgeschlossen (lit b) und Beschränkungen der Freizügigkeit von Personen zugelassen, die die öffentliche Ordnung gefährden (lit c).


461 Vgl den Beschluss der ProvNV StGBl 1918/3 sowie § 13 Abs 2 StGG.


463 Anders Fister, Notstandverfassung (FN 393) 246, und Pernthaler, Landesverteidigung (FN 400) 149 ff.


4. Reaktionsmöglichkeiten auf Organversagen


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 bezeichnet und dem Staatsnotstand gegenüber gestellt: vgl. Johannes Heckel, Diktatur, Notverordnungsrecht, Verfassungsnotstand mit besonderer Rücksicht auf das Budgetrecht, AoR 22 (1932), 257 (275); Hesse, DOV 1955, 741 f; Georg Flor, Staatsnotstand und rechtliche Bindung, DVBl 1958, 149 (151); Brüner, Staatsnotstand (FN 393) S 2926; Kojia, Staatsnotstand (FN 389) 59 f mwN.


\section*{b) Die Bundesregierung}

Die Bundesregierung hängt sowohl vom Vertrauen des Nationalrats wie des Bundespräsidenten ab.\footnote{Adolf Merkl, Der rechtliche Gehalt der österreichischen Verfassungsreform vom 7. Dezember 1929, ZÖR 10 (1931), 161 (174); Friedrich Koja, Die rechtlichen und politischen Möglichkeiten des Bundespräsidenten bei der Ernennung der Bundesregierung, JRP 1994, 175 (175).} 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 betrauen\footnote{Eingehend Schick, Rolle (FN 467) 19 ff, mwN und Kritik abweichender Auffassungen.} und sie in weiterer Folge wieder in eine neue Regierung berufen kann.\footnote{Merkl, ZÖR 10 (1931), 173 f.}


\begin{itemize}
\item Wenn hingegen der Bundespräsident die Bundesregierung austauschen will, dann tut er sich wesentlich leichter. Er muss nur gemäß Art 70 Abs 1 B-VG die alte Regierung entlassen und
\end{itemize}
eine neue bestellen, indem er eine neue Bundeskanzlerin und auf deren Vorschlag die Bundesminister ernannt. 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 Enthebung 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 verfahrener 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


475 Anders – und bereits im Vorfeld eine Verfassungspflicht annehmend – für die Designation des Bundeskanzlers Friedrich Koja, 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 ernannt, 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.


478 Vom „Sinn eines Misstrauensvotums durch eine zur Kontrolle berufene Instanz“ spricht Adolf Merkl, Das rechtliche Ergebnis des Verfassungskampfes, JBl 1930, 1, 45 (2).
den für die Nationalratsauflösung nötigen Vorschlag liefert. 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. Bis zum Misstrauensvotum dauert es also länger als bis zum Auflösungsbeschluss.


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 vorschneu zum toten Recht zu erklären.


---

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 Dass der Auflösungsbeschluss nach hM dem Nationalrat zugehen muss, ändert hieran nichts, weil die Mitglieder der Bundesregierung auf ihr Vorhalten gemäß Art 75 B-VG „jedes Mal“ – und das heißt: jederzeit – gehört werden müssen: Merkl, ZÖR 19 (1931), 174; Berchtold, Bundespräsident (FN 474) 203 ff; Schick, Rolle (FN 467) 27.
482 Vgl Aichlreiter, 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: Kneisl/Lienbacher (Hrsg), Rill-Schäffer-Kommentar Bundesverfassungsrecht, 10. Lfg 2013, Rz 2 „(praktisch bedeutungslos)“.
483 Rudolf Aladár Métall, 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.
484 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); Merkl, ZöR 1931, 187 f; Ludwig Adanmovich/Hans Spanner, Handbuch des österreichischen Verfassungsrechts², 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


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 Auferkraftsetzung 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.


486 Vgl Hans Kelsen, Die Verfassung Österreichs, JbÖFFR 18 (1930), 130 (141); Fleischer, Die Justiz 1930, 282; Mättal, Gerichtszeitung 1930, 50; Merkl, Zür 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-Somo, Die Ausnahmsverordnung des Reichspräsidenten und die Notverordnung des österreichischen Bundespräsidenten, Zür 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-Stadlmayer/Stöger Bundesverfassungsrecht (FN 450) Rz 641; Kojá, Staatsnotstand (FN 386) 50; Raschauer, Art 18 Abs 3 bis 5 B-VG (FN 395) Rz 18.

132


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 Effizienzverlusten und Missbrauchsfahrten 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-


5. Schlussbemerkungen


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. 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.
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 Bundese- 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 sinngleicher 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


(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 derPräsident 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-

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 mehrerelei 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 Gewalt 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.

---

509 Siehe hiezu Raschauer, Art 18 Abs 3 bis 5 B-VG, Rz 6.
510 S auch Mayer/Kucsko-Stadlmayer/Stöger, Grundriss, Rz 641.

Eine vorübergehende finanzielle Belastung des Bundes ist, wie der Umkehrschluss nahelegt, allerdings sehr wohl möglich. Unter „finanzieller Belastung“ versteht \textit{Frank}\footnote{Frank, Art 18 Abs 3-5, in Kneihls/Lienbachers 7.} jede Zahlungsverpflichtung gegenüber Dritten, soweit es sich nicht bloß um administrativen Mehraufwand handelt.

\textbf{ii. Einschätzung}


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.


iii. Aufhebung der Notverordnungsermächtigung der Bundesregierung


b) Sitzverlegung des Nationalrats und oberster Organe

**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.
520 BGBl 1946/143.
521 Wieden, Die Zerstückelung des Verfassungsgerichtshofes vor der Juniessession 1933, juridikum 2009, 32.
**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.


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.

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 Kneihs/Lienbacher (Hrsg), Rill-Schäffer-Kommentar Bundesverfassungsrecht, 5. Lfg 2007, Rz 3; Wieser, Art 5 B-VG, Rz 4.
526 Fister, Staatsnotstandsrecht 176 ff; aA Wieser, der von einer selbständigen Prüfungskompetenz des BP ausgeht, siehe ders, Art 5 B-VG, Rz 4.

**Artikel 64 B-VG**


(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 Stimmengleichheit, 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**


**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 abzubrufen (Art 60 Abs 6 B-VG)\textsuperscript{527}, die Bundesregierung den Bundeskanzler bzw einen oder mehrere Bundesminister zu entlassen (Art 70 Abs 1 2. Satz B-VG)\textsuperscript{528}, sowie den Nationalrat zur Gänze aufzulösen (Art 29 Abs 1 B-VG)\textsuperscript{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.\textsuperscript{530} Der Bundespräsident ist aber bereits ab einem solchen Beschluss des Nationalrats daran gehindert, sein Amt auszuüben (Art 60 Abs 6), womit die Bundesverfassung

\textsuperscript{527} Holzinger, Art 60 B-VG, in Korinek/Holoubek, 2. Lfg 1993; Frank, Art 60 B-VG, in Kneihs/Lienbacher, 7. Lfg 2011; Mayer/Muzak, B-VG – Kurzkommentar 282 ff; Mayer/Kuecsko-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, ZBV 2016, 183.


\textsuperscript{529} Raschauer, Art 29 B-VG, in Korinek/Holoubek, 6. Lfg 2003; Mayer/Muzak, B-VG – Kurzkommentar 209 ff; Mayer/Kuecsko-Stadlmayer/Stöger, Grundriss, Rz 642 ff; Öhlinger/Eberhard, Verfassungsrecht, Rz 335 ff; Berka, Verfassungsrecht, Rz 689; Ringhofer, ÖBV 113; Fister, Staatsnotstandserlass 178.

\textsuperscript{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, Rech-
nung 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 einfachem Mehrheit notwen-
dig, 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 abgegebe-
nen Stimmen benötigt werden.

Umgekehrt ist der Bundespräsident dann die Schlüsselfigur, wenn eine Entlassung der Bun-
derregierung oder des Bundeskanzlers notwendig ist, ebenso bei einer Auflösung des National-
rats. Anders als die Entlassung eines einzelnen Ministers kann der Bundespräsident die Ent-
lassung des Bundeskanzlers oder der Bundesregierung nämlich vorschlagsfrei und ohne 
Gegenzeichnung durch ein sonstiges Organ vornehmen (Art 70 Abs 1 B-VG). Um das Funktio-
nieren der Verwaltung aufrecht zu erhalten, hat der Bundespräsident bis zur Angelobung einer 
neuen Regierung eine einstweilige Bundesregierung zu betrauen, welche der BP aus Mitglie-
dern der bisherigen Regierung, bisher einem Minister beigegebenen Staatssekretären oder 
sogar leitenden Beamten des jeweiligen Ministeriums bilden kann (Art 71 B-VG).

Die Auflösung des Nationalrats kann der BP nur auf Vorschlag der Bundesregierung vorneh-
men. Dadurch endet die laufende Gesetzgebungsperiode automatisch; eine Sitzung des NR 
cann nicht mehr rechtswirksam einberufen werden. 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 Vertretungsre-
gelung 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 
is; 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 Bundes-
präsidenten anzuordnen (Art 64 Abs 4 B-VG).

Beachtlich ist, dass die Aufgaben des BP ganz überwiegend keine Anwesenheits- oder Leis-
tungsverpflichtung 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, um-
stritten sein könnte. Während Frank, Raschauer sowie Welan/Neisser hiebei den 
Beurteilungsspielraum beim amtsinhabenden Bundespräsidenten sehen, sprechen Ma-

531 Vgl generell Hofstätter, Vermessung des Bundespräsidenten, ZfVR 183.
533 Raschauer, Art 29 B-VG 8; Mayer/Muzak, B-VG – Kurzkommentar 209 f.
534 Frank, Art 64 B-VG, in Kneihls/Lienbacher, 8. Lfg 2011, 3.
yer/Muzak\textsuperscript{537} den jeweils zur Vertretung berufenen Organen die Kompetenz zu, selbst festzustellen, ob ein Vertretungsfall vorliegt oder nicht.

Zur Vertretung des \textbf{Bundeskanzlers} wiederrum 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).\textsuperscript{538} Zur Vertretungsregel des Art 71 B-VG betreffend die einstweilige Bundesregierung siehe bereits oben.

\textbf{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 \textbf{Amtsausübung} ab einem auf seine Abberufung gerichteten Nationalratsbeschluss \textbf{untersagt}, gewährleistet die Bundesverfassung dennoch die Effizienz des Verfahrens. Demgegenüber spricht \textbf{Wiederin}\textsuperscript{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.\textsuperscript{540}

Umgekehrt besitzt der Bundespräsident mit der \textbf{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.\textsuperscript{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.

\textsuperscript{537} Mayer/Muzak, B-VG – Kurzkommentar 287 ff; s auch Mayer, Die „Verhinderung“ des Bundespräsidenten, FS Koja (1998) 312.
\textsuperscript{538} Näher Mayer/Kucsko-Stadlmayer/Stöger, Grundriss, Rz 667 ff.
\textsuperscript{539} Wiederin, Punkt VLA.4.a.
\textsuperscript{540} Vgl Wiederin, Punkt VLA.4.c.
\textsuperscript{541} Im Einzelnen Wiederin, Punkt VLA.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 Asylbewerbern
doch faktisch in Bundesimmobilien möglich war, dem aber die Einhaltung diverser, insbesondere in den Vollzugsbereich der Gemeinden fallender Rechtsvorschriften (zB Baurecht) entgegenstand.


Generell ist in diesem Zusammenhang zu sagen, dass das österreichische Verfassungsrecht im europäischen Rechtsvergleich zur Gruppe der eher flexiblen, leicht abänderbaren Verfassungen gehört. Anders als beispielsweise in Deutschland entspricht es der

---


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“ 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


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 Kneihs/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


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 – Kurzkommentar 65; Mayer/Kucsco-Stadmayer/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 legistisch 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


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.

\[551\] Truppe, Art 79 B-VG, in Kneihls/Lienbacher, 9. Lfg 2012, Rz 23 ff; Mayer/Muzak, B-VG – Kurzkommentar 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 Assistenz einsatz 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 Ein gliederung 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 Neutralität Öster reichs de facto bedeutungslos.556

ii. Einschätzung


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 Rechtsordnun-
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 bezeichnet er „Spannungsfall“ vorliegt.\textsuperscript{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 \textbf{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 begrenzt\textsuperscript{561}; die Wirkungen einer Ausgangssperre vermögen sie nur teilweise zu substituieren.

\textbf{ii. Einschätzung}


Schon aus Gründen der Rechtssicherheit empfiehlt es sich daher, Regelungen bzw Instrumente für eine Handhabung von Krisenfällen auf Bundesebene \textbf{de lege lata} an die \textbf{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.

\footnote{\textsuperscript{560} Näher siehe Punkt IV.A.2.b.iii.}

2. Einfachgesetzliche Regelungen

a) Funktionsfähigkeit von Behörden im Krisenfall

i. Bestehende gesetzliche Regelungen

Steiner\textsuperscript{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\textsuperscript{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.

\textbf{Artikel 22 B-VG}

\textit{Alle Organe des Bundes, der Länder, der Gemeinden und der Gemeindeverbände sowie der sonstigen Selbstverwaltungskörper sind im Rahmen ihres gesetzlichen Wirkungsbereiches zur wechselseitigen Hilfeleistung verpflichtet.}

\textbf{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 gesetzlichen 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.\textsuperscript{564}

Zur Ermächtigung aller staatlichen Behörden und Organe zur Heranziehung des Bundesheeres zu Assistenzleistungen siehe bereits Punkt VI.B.1.e.

---

\textsuperscript{562} Steiner, Legistische Parameter für ein resilientes Recht, in Lewinski (Hrsg), Resilienz des Rechts (2016).
\textsuperscript{563} Wiederin, Punkt VI.A.3.a.
§ 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:


Im Verteidigungsfall dürfen für Zwecke der umfassenden Landesverteidigung (Art. 9a) unabweisliche 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 betratenen Ausschuss des Nationalrates geleistet werden. Soweit die Bereitstellung solcher zusätzlicher Mittel nicht durch Mitteleinsparungen oder zusätzlich aufgebrachte 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.
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 unabwendbare 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 AVG²⁶⁵ bzw VwGVG²⁶⁶ bestehenden Regelungen (**Devolutionsantrag, Säumnisbeschwerde**) schreiben nur eine Entscheidung der Behörde binnen sechs Monaten²⁶⁷ 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 **Assistenz einsätzen** 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 Person- 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.²⁶⁸

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 Infrastruktur²⁶⁹**

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

---

²⁶⁶ Bundesgesetz über das Verfahren der Verwaltungsgerichte (Verwaltungsgerichtsverfahrensgesetz – VwGVG), BGBl I 2013/33 idF BGBl I 2013/122.
²⁶⁷ § 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.
²⁶⁸ Siehe Hiesel, Art 22 B-VG, Rz 4; Wiederin, Art 22 B-VG, Rz 40 ff.
²⁶⁹ Vgl Steiner, Legistische Parameter für ein resilientes Recht, in Lewinski (Hrsg), Resilienz des Rechts (2016) 112.
möglicherweise, hat deren Verlautbarung in anderer dem Art. 49 Abs. 3 B-VG entsprechender Weise zu erfolgen.


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 i.Sd 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 Mindesterfordernisse. 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


(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 Binngrenzen 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


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 (i.Sd § 41 FPG) oder einer Zurückschiebung (i.Sd § 45 FPG) zu prüfen und, wenn zulässig, auch vorzunehmen ist (§ 38 Abs 3 AsylG). Faktischer Abschiebungs- schutz kommt einem Schutzsuchenden in die-

---

571 Wiederin, Punkt VLA 3.b.
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.
sem Fall daher nicht mehr ab der Antragstellung zu, sondern erst dann, wenn das Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl eine Anordnung gemäß § 43 BFA-VG 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 zustimmt) oder aus grundrechtlichen Gründen – wegen Verletzung des Refoulement-Verbotes 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 AsylG wurde explizit „vor dem Hintergrund des aktuellen Migrationsgeschehens und der hieraus resultierenden Herausforderungen im Bereich Asyl und Migration“ 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 Auseinandersetzung (etwa durch vermehrte „interethnische Konflikte“).

Im Hinblick auf die vorliegende Thematik ist festzuhalten, dass zwar, wie oben (Punkt II.B.4.d) dargelegt, Phänomene im Zusammenhang mit massiven Migrationsströmen grund- sätzlich 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.

---

578 BGBl I 2016/24.
C. Landesebene

1. Allgemeines


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 Lits\(^ {582}\) 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


nach hM\textsuperscript{583} 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

\textbf{Art 97 B-VG}


\textit{(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 Kammer 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 \textbf{Notverordnungsrecht der LReg} vor.\textsuperscript{584} Vorliegen muss die Abwehr eines offenkundigen, nicht wiedergutzumachenden 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.\textsuperscript{585} Die LReg kann freilich nur tätig werden, wenn der Landtag aufgrund \textbf{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 \textbf{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.\textsuperscript{586}


\textsuperscript{584} Liehr, Art 97 Abs 3 bis 4 VG in Korinek/Holoubek et al (Hrsg), Österreichisches Bundesverfassungsrecht, 4. Lfg 2001, Rz 1 ff.

\textsuperscript{585} Fister, Staatsnotstandsrecht in Österreich in Zwitter, Notstand und Recht (2012) 167.

\textsuperscript{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. 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.


b) Einschätzung


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 Erschließung von Maßnahmen zur Abwehr eines offenkundigen, nicht wieder gutzumachenden Schadens für

---

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.
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.


Im Unterschied zum Notverordnungsrecht des Bundespräsidenten ist der LH zur Durchführung von Maßnahmen nicht auf weitere Organe angewiesen. Die Beurteilung der Fragen, ob eine Notstands situation vorliegt und ob die ansonsten zuständigen obersten Organe der Bundesverwaltung aufgrund höherer Gewalt nicht in der Lage sind, Maßnahmen zu treffen, obliegt dem LH. Trotz des Fehlens einer ausdrücklichen Regelung zur Vertretung des LH in dieser


953 Holzinger, Die Notstandskompetenz des Landeshauptmannes 11.
955 Holzinger, Die Notstandskompetenz des Landeshauptmannes 8.
956 Raschauer, Art 102 B-VG, Rz 101.
957 Raschauer, Art 102 B-VG, Rz 98.
958 Holzinger, Die Notstandskompetenz des Landeshauptmannes 14.
Angelegenheit kann per analogiam auf die Vertretungsregelung des Art 105 Abs 1 S 3 B-VG zurückgegriffen werden.\textsuperscript{602} Vom LH erlassene Maßnahmen behalten ihre Geltung auch nach Wegfall der Voraussetzungen weiter fort und bedürfen eines contrarius actus, um sie aufzuheben.\textsuperscript{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 Notstandsdregime 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.\textsuperscript{604} Nicht geregelt ist der Ausfall eines Bundeslandes bzw seiner obersten Organe.\textsuperscript{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 \textit{Verlegung der Sitze} oberster Organe des Landes vor.\textsuperscript{606} Zudem sind verschiedenste \textit{Abberufungsmöglichkeiten} der LReg oder einzelner Mitglieder davon landesverfassungsgesetzlich positiviert.\textsuperscript{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.

\begin{footnotes}
\item[602] Bußjäger, Art 102 B-VG, Rz 28. Selbiger meint, dass die Vertretung ansonsten mit Art 101 Abs 3 B-VG begründet werden kann.
\item[603] Raschauer, Art 102 B-VG, Rz 102.
\item[604] Holzinger, Die Notstandskompetenz des Landeshauptmannes 17.
\item[606] Sitzverlegung des Landtages z.B 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.
\item[607] Abberufung der LReg oder einzelner Mitglieder davon z.B 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.
\end{footnotes}
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. Was die Zuständigkeit der Länder zur einfachgesetzlichen Regelung betrifft, so ist eine solche gem Art 15 B-VG dann gegeben, wenn eine Angelegenheit 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.


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]: Muyer/Muzak, B-VG – Kurzkommentar 100.
[^610]: Bußjäger, Katastrophenschutzrecht und Katastrophenbekämpfung im Bundesstaat 11 ff.
[^611]: Teilbereiche des Bergwesens, Bekämpfung von Waldbränden, Bekämpfung von Epidemien und Tierseuchen sowie Maßnahmen aufgrund des Immissionsgrenzwertetatbestands in Art 10 Abs 1 Z 12 B-VG.
[^612]: Bußjäger, Katastrophenprävention und Katastrophenbekämpfung im Bundesstaat, 46. Ihm zustimmend Hörtenhuber, Katastrophenprävention und -bekämpfung.
[^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.
[^621]: Nur die aus Sicht der Autoren wichtigsten Materien sollen herausgefiltert und einer Untersuchung zugeführt werden.
i. Anwendungsbereich und Zuständigkeit


ii. Ausrufung einer Katastrophe

§ 18 Bgld KatastrophenhilfeG: Ausrufung einer Katastrophe


(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


623 Bußläger, Katastrophenprävention und Katastrophenbekämpfung im Bundesstaat 1 ff.

624 Bbgw § 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 NO KatastrophenhilfeG hat lediglich deklarativer Charakter.
AuvBZ (der ebenso eine individuelle Norm darstellt) nur die Rechtssatzform der VO.\textsuperscript{627} Denklogisch (aber in den Katastrophenhilfegesetzen nicht angeführt) muss auch das Ende der Katastrophe mittels VO deklariert werden.\textsuperscript{628} Fragen stellen sich hierbei hinblicklich 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.\textsuperscript{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

\textbf{§ 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 ...., Schulliegenchaften 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.

\textbf{§ 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.

\textbf{§ 19 OÖ KatastrophenschutzG: Freihalten und Räumung des Einsatzbereichs}


(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 wegzuzweisen.

\textsuperscript{627} Zur Individualität der Rechtsakte Bescheid und AuvBZ s Raschauer, Allgemeines Verwaltungsrecht, Rz 749.

\textsuperscript{628} Müllner, Rechtliche Rahmenbedingungen der Katastrophenbekämpfung (2014), 228.

\textsuperscript{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. 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. Verpflichtet sind die Behörden zur Warnung der Bevölkerung sowohl über akustische Signale als auch über Medien.

§ 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 aufgebotenen 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


(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...
Organisationen des Katastrophenschutzes nicht in anderer Weise, insbesondere in öffentlichen Gebäuden, bewerkstellt werden kann.

§ 19 NÖ KatastrophenhilfeG: Mitwirkung der Sicherheitsbehörden

(2) Die Sicherheitsbehörden und die Organe des öffentlichen Sicherheitsdienstes sind ermächtigt, Unbeteiligte wegzutun, 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.\textsuperscript{633} Weiters bestehen Rechte der zuständigen Behörden, Hilfsmittel und Unter- künfte in Anspruch zu nehmen sowie Liegenschaften zu betreten und zu benutzen.\textsuperscript{634} In NÖ sind den Organen der Sicherheitsbehörden seit kurzem die Befugnisse eingeräumt, Unbeteiligte aus dem Katastrophengebiet wegzutun und Identitätsdaten von Personen, welche von der Katastrophe betroffen sind, zu ermitteln.\textsuperscript{635}

§ 16 T KatastrophenmanagementG: Aufgaben der Behörde

(1) ...

(2) Die jeweilige Behörde hat zur Durchführung der Abwehr und der Bekämpfung von Katastrophen:

\begin{itemize}
  \item \textit{mit Bescheid oder bei Gefahr im Verzug durch Ausübung unmittelbarer Befehls- und Zwangsgewalt}
  \item c) die erforderlichen Anordnungen zum Schutz des Lebens oder der Gesundheit von Menschen oder des Eigentums zu treffen,
\end{itemize}

Um ihre Befugnisse durchzusetzen, wird den Behörden, aber auch den Organen der Katastrophenhilfsdienste die Möglichkeit der \textit{Ausbübung unmittelbarer verwaltungsbehördlicher Befehls- und Zwangsgewalt} eingeräumt.\textsuperscript{636} Selbstverständlich gilt der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz. Darüberhinaus besteht in einigen Ländern die Möglichkeit der Heranziehung der \textit{Organe der Bundespolizei} zur Vollziehung der Gesetze oder einzelner Bestimmungen.\textsuperscript{637}

\textsuperscript{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.

\textsuperscript{634} Bspw §§ 11 und 12 Stmk KatastrophenschutzG.

\textsuperscript{635} § 19 Abs 2 und 3 NÖ KatastrophenhilfeG.

\textsuperscript{636} § 16 Abs 2 lit T KatastrophenagementG; § 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.

\textsuperscript{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. 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).

iv. Länderübergreifende Koordination


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. Konkrete Bekämpfungsmaßnahmen müssen (iS einer Handlungsverpflichtung) die EU oder die Mitgliedstaaten nur auf Ansuchen des von einer Katastrophe betroffenen Mitgliedsstaates auf der Grundlage der Solidaritätsklausel in Art 222 AEUV ergreifen. Finanzielle Unterstützung zur Bewältigung einer Katastrophe gem Art 122 AEUV.
Abs 2 AEUV kann iS einer Ermessensentscheidung unter Beachtung einiger Kautelen von der EU selbst gewährt werden.\textsuperscript{644}

Sekundärrechtlich wurde ein Gemeinschaftsverfahren im Falle einer Katastrophe geschaffen.\textsuperscript{645} Die Voraussetzung eines Eingreifens seitens der Union (hier vertreten durch die Kommission) setzt das konkrete Hilfesuchen 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).\textsuperscript{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.\textsuperscript{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.\textsuperscript{648}


\textsuperscript{644} Kempen in Streinz, EUV/AEUV\textsuperscript{\textregistered} (2012), Art 122 Rz 8 f.
\textsuperscript{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“).
\textsuperscript{646} MwN Schwartz, Katastrophenschutzrecht, 130 ff.
\textsuperscript{647} Weiß in Kerschner (Hrsg), Handbuch Naturkatastrophenrecht, Schriftenreihe RdU (2008), 198.
\textsuperscript{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**


d) **Straßenpolizei**

*§ 43 StVO: Verkehrsverbote, Verkehrs erleichterungen und Hinweise.*

(1) Die Behörde hat für bestimmte Straßen oder Straßenstrecken oder für Straßen innerhalb eines bestimmten Gebietes durch Verordnung

| wenn ein Elementarereignis bereits eingetreten oder nach den örtlich gewonnenen Erfahrungen oder nach sonst erheblichen Umständen mit hoher Wahrscheinlichkeit zu erwarten ist, die zum Schutz der Straßenbenutzer 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 Straßenbenutzer oder durch Anbringung von Verkehrsampeln oder Signalscheiben 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.


\(^{651}\) 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 Elementareignis bereits eingetreten oder nach den örtlich gewonnenen Erfahrungen oder nach sonst erheblichen Umständen mit hoher Wahrscheinlichkeit zu erwarten ist,

bei unvorhersehbar eingetretenen Ereignissen, wie zB Brände, Unfälle, Ordnungsstörungen u.
dgl., die besondere Verkehrsverbote oder Verkehrsbeschränkungen oder eine besondere Verkehrs-
regelung (zB Einbahnverkehr, abwechselnder Gegenverkehr, Umleitungen u. dgl.) erfordern.

Die §§ 43 und 44b StVO 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 Lawinenengefahr 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.


e) Hilfsdienste


653 Straßenverkehrsordnung 1960, BGBl 1960/159 iDF BGBl I 2015/123.
654 Pürstl, StVO-ON 14.000, § 44b StVO (5.10.2016, rdh.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.
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.\footnote{S Punkt VI.B.1.e.\textsuperscript{vi}} 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\footnote{Vgl Fn 38.}) ermächtigt sind, das Bundesheer zur \textbf{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) \textbf{Bestehender Rechtsrahmen}


\textbf{Artikel 118 B-VG: Ortpolizeiliche Verordnung}

(6) In den Angelegenheiten des eigenen Wirkungsbereiches hat die Gemeinde das Recht, ortpolizeiliche 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. \textbf{Ortpolizeiliche VO} dienen der Abwehr unmittelbar zu erwartender oder zur Beseitigung bestehender Missstände, die das Gemeinschaftsleben im Gebiet der Gemeinde stören.\footnote{Es handelt sich um gesetzesergänzende oder gesetzes-}
vertretende, verfassungsunmittelbare VO.\textsuperscript{667} Es bestehen folgende Voraussetzungen zu deren Erlassung:\textsuperscript{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.\textsuperscript{669} Wie bereits Kolb ausführte, können mittels ortspolizeilichen VO im Bereich des Katastrophenschutzes sowohl präventive („Abschuss von Lawinen“) als auch bekämpfende („Sperre von Sportplätzen wegen Lawinen- oder Eisbruchgefahr“) Maßnahmen durch die Gemeinden ergriffen werden.\textsuperscript{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 Gesetzwidrigkeiten aufzuheben.\textsuperscript{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 ankündpfend an bestimmte Notstands- bzw Gefahrensituationen, Verfüßungen in dringenden Fällen treffen.\textsuperscript{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.\textsuperscript{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 KatastrophenhilfG). Weiters haben diese Katastrophenschutzpläne zu erstellen, welche Gebietsanalysen, die Aufstellung verfügbarer Hilfskräfte und dergleichen beinhalten (s § 4 Abs 2 Ö KatastrophenhilfG). In Fällen der Zuständigkeit der BVB oder der LReg sind die Bürgermeister deren Weisungen unterworfen (so etwa in § 3 Aus 2 St Ö KatastrophenschutzG). Sofern Weisungen nicht ergeben, 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.\textsuperscript{674}

\begin{footnotes}
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, Katastrophenschutz, JBl 1961, 575.
672 ZB § 29 Bgld GemO, § 47 Abs 3 Stmk GemO.
673 Kahl, Art 119a B-VG, Rz 45 ff.
674 ZB § 3 Abs 2 Ö KatastrophenschutzG.
\end{footnotes}

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. 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. Neben dem mit Art 149 B-VG rezipierten Staatsgrundgesetz über die allgemeinen Rechte der Staatsbürger (StGG 1867) und einzelnen Grundrechtsbestimmungen im B-VG (insb Art 7 B-VG) - das iZm Grundrechten von „verfassungsgesetzlich gewährleistete Rechte“ (Art 144 B-VG) spricht –, finden sich Grundrechte vor allem in der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK). Im Anwendungsbereich des Unionsrechts treten noch die unionsrechtlichen Grundrechte, insb der Europäischen Grundrechtecharta (EGC), hinzu.

---

675 Fuchs, Katastrophenhilfe, Rz 30.
676 Fister, Staatsnotstandsrecht, 183.
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.
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.\textsuperscript{682} \textsuperscript{682} Zunehmend an Bedeutung erlangt hat in den letzten Jahrzehnten – nicht zuletzt unter dem Einfluss der EMRK\textsuperscript{683} - die (auch mit Abwehrrechten verbundene) Dimension grundrechtlicher \textbf{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.\textsuperscript{684}

Im Hinblick auf den Zweck dieser Studie, nämlich die Vereinbarkeit eines neuen Regelungsmodells für den \textbf{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.

\section{2. Grundrechtliche Gesetzesvorbehalte}

Unter Heranziehung dieses Unterscheidungskriteriums ergeben sich vier Gruppen von Grundrechten:\textsuperscript{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 \textbf{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.\textsuperscript{686}

Jüngere Grundrechtskataloge, wie die EMRK oder die EGC enthalten in der Regel \textbf{materielle Gesetzesvorbehalte}. Solche Vorbehalte verlangen für einen Grundrechtseingriff nicht nur

\textsuperscript{682} Kucsko-Stadlmayer in Merten/Papier/Kucsko-Stadlmayer, Grundrechte, § 3 Rz 33.

\textsuperscript{683} Vgl Kucsko-Stadlmayer in Merten/Papier/Kucsko-Stadlmayer, Grundrechte, § 3 Rz 56 ff; Öhlinger/Eberhard, Verfassungsrecht, Rz 694; Hengstschläger/Leeb, Grundrechte, 22.

\textsuperscript{684} VfSlg 12501/1990.

\textsuperscript{685} Vgl zu dieser Typologie Berka, Verfassungsrecht, Rz 1286 ff.

\textsuperscript{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“.


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 hierzu 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.

Schließlich kennen sowohl das österreichische StGG als auch die EMRK sowie die EGC **Grundrechte ohne Gesetzesvorbehalt**. 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 vorbehaltslose Grundrechte konzipiert wurden, aber dennoch sogenannten „immanenten Grundrechts-schranken“ 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. 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 ZPEMRK) sowie das Verbot der Vorzensur (Art 13 Abs 2 StGG iVm Z 1 des B der ProvNV). 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.


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 gelinde, zur Zielerreichung geeignete Mittel darstellt und damit erforderlich ist. In einem dritten Schritt ist die Angemessenheit (Verhältnismäßigkeit i.S) 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.

3. Gleichheitsrechte

dazu, bei jeder Erlassung von allgemein verbindlichen Normen diese einer Verhältnismäßigkeitssprüfung zu unterziehen.


4. Grundrechte der Person


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 hierzu auch Berka, Verfassungsrecht, Rz 1631 ff.
699 Welches in Durchführung des Internationalen Übereinkommens über die Beseitigung aller Formen rassischer Diskriminierung, BGBl 1973/390, ergangen ist.
702 Vgl dazu EGMR 20.03.2008, 15399/02, Budayeva. Der Staat müsste 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 iM diesen Eingriffsermächtigungen ist das unter rigorosen Voraussetzungen stehende WaffengebrauchsG. Natürlich muss gerade hier dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz besonders genau entsprochen werden.


Das Recht auf persönliche Freiheit ist im BVG über den Schutz der persönlichen Freiheit (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; 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-
schränkt wird, die nicht verlassen werden dürfen.\footnote{Öhlinger/Eberhard, Verfassungsrecht, Rz 836.} Zudem liegt nur dann eine Freiheitsentziehung vor, wenn diese durch Amtssorgane 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.\footnote{Öhlinger/Eberhard, Verfassungsrecht, Rz 838.} Sollte eine Festnahme oder Anhaltung nur die Begleiterscheinung einer anderen Amtshandlung sein, liegt kein Eingriff in die persönliche Freiheit vor.\footnote{Adamovich/Funk/Holzinger/Frank, Österreichisches Staatsrechts Band III\textsuperscript{2} (2015), Rz 42.043.} Die \textbf{Festnahme} stellt die Einleitung des Freiheitsentzuges dar, während die \textbf{Anhaltung} die Aufrechterhaltung des Freiheitsentzuges kennzeichnet.\footnote{Berka, Verfassungsrecht, Rz 1360.} Beide „Phasen“ der Freiheitsentziehung fallen unter den Schutzbereich des Art 1 BVG PersFr und Art 5 EMRK.\footnote{Adamovich/Funk/Holzinger/Frank, Österreichisches Staatsrecht, Rz 42.045.}

Fraglich ist in diesem Zusammenhang, inwiefern eine - de lege lata als mögliches Instrumentarium für den \textbf{Krisenfall} denkbare - \textbf{Auskangssperre} 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.\footnote{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 Einflussbereiches 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 Grabenuarter/Pabel, Europäische Menschenrechtskonvention\textsuperscript{6} (2016) § 21 Rz 8 mwH.} 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.\footnote{Hauer, Freiheit der Person und Freizügigkeit, in Merten/Papier/Kucsko-Stadlmayer, Grundrechte, § 11 Rz 8 mwH.} In diesem Sinne wird auch ein nächtliches Ausgehverbot in der Literatur nicht als Eingriff in Art 5 EMRK gesehen.\footnote{Grabenwarter/Pabel, Europäische Menschenrechtskonvention\textsuperscript{6} (2016) § 21 Rz 8 unter Verweis auf Frowein/Peukert, Europäische Menschenrechtskonvention\textsuperscript{3} (2009) Art 5 Rz 13.} 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 Person\footnote{Grabenwarter/Pabel, Europäische Menschenrechtskonvention, § 21 Rz 62.} und sind somit an dessen Schranken zu messen.

Eindeutig als Eingriff in den Schutzbereich der persönlichen Freiheit ist demgegenüber die Verhängung eines \textbf{Hausarrests} zu beurteilen. So hat der EGMR bereits in mehreren Fällen erkannt, dass die Zeiten eines Hausarrests als Freiheitsentziehung zu qualifizieren sind, wobei

\footnotesize
\begin{itemize}
\item \footnote{Öhlinger/Eberhard, Verfassungsrecht, Rz 836.}
\item \footnote{Öhlinger/Eberhard, Verfassungsrecht, Rz 838.}
\item \footnote{Adamovich/Funk/Holzinger/Frank, Österreichisches Staatsrechts Band III\textsuperscript{2} (2015), Rz 42.043.}
\item \footnote{Berka, Verfassungsrecht, Rz 1360.}
\item \footnote{Adamovich/Funk/Holzinger/Frank, Österreichisches Staatsrecht, Rz 42.045.}
\item \footnote{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 Einflussbereiches 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 Grabenuarter/Pabel, Europäische Menschenrechtskonvention\textsuperscript{6} (2016) § 21 Rz 8 mwH.}
\item \footnote{Hauer, Freiheit der Person und Freizügigkeit, in Merten/Papier/Kucsko-Stadlmayer, Grundrechte, § 11 Rz 8 mwH.}
\item \footnote{Grabenwarter/Pabel, Europäische Menschenrechtskonvention\textsuperscript{6} (2016) § 21 Rz 8 unter Verweis auf Frowein/Peukert, Europäische Menschenrechtskonvention\textsuperscript{3} (2009) Art 5 Rz 13.}
\item \footnote{Grabenwarter/Pabel, Europäische Menschenrechtskonvention, § 21 Rz 62.}
\end{itemize}
dafür neben dem Verbot, das Haus zu verlassen, auch die Untersagung der Benutzung von Kommunikationsmitteln maßgeblich war.\textsuperscript{719}

Die Voraussetzungen für \textit{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.\textsuperscript{720}

Im Zusammenhang mit \textbf{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 erfor- derlich 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 \textbf{richterlichem Befehl} gem Art 4 Abs 1 BVGPersFr fest- oder angehalten werden.\textsuperscript{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 ist\textsuperscript{722} 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 Festgenommen, 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).


\textsuperscript{720} Öhlinger/Eberhard, Verfassungsrecht, Rz 839.

\textsuperscript{721} Berka, Verfassungsrecht, Rz 1365.

\textsuperscript{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.

Bei Verletzungen dieses Grundrechts entsteht dem zu Unrecht Festgenommenen gem Art 7 BVG PersFr sowie Art 5 Abs 5 EMRK ein Anspruch auf Schadenersatz (einschließlich immaterieller Schäden).

In Krisenfällen könnten in verschiedenen Konstellationen, etwa in Zusammenhang mit der Vereitlung 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.


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, 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.
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, und ergibt eine historische und systematische 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.

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. 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.

Die Zulässigkeit von Informationseingriffen ist allerdings nicht ausschließlich am Grundrecht des Art 8 EMRK zu messen, das österreichische Datenschutzgesetz (DSG 2000) 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.
730 Vgl Berka, Verfassungsrecht, Rz 1398.
731 Ausführlich zu diesem schwer abschließend definierbaren Schutzgut siehe Berka, Verfassungsrecht, Rz 1391 f.
732 Bundesgesetz über den Schutz personenbezogener Daten, BGBl 1999/165.
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. So ist sein Schutzbereich enger 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 überwiegender Lehre nur vor Hausdurchsuchungen iS (nicht aber allgemein vor einem Eindringen in eine Wohnung) schützt. 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.


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

---

734 S auch Wiederin, Schutz der Privatsphäre in Merten/Papier/Kucsko-Stadlmayer, Grundrechte, § 10 Rz 75 ff.
735 Berk, Verfassungsrecht, Rz 1414 ff; Öhlinger/Eberhard, Verfassungsrecht, Rz 858, 846; aA Wiederin in Mer-
736 ten/Papier/Kucsko-Stadlmayer, Grundrechte, § 10 Rz 86 f mwH.
737 Öhlinger/Eberhard, Verfassungsrecht, Rz 857.
738 § 2 Abs 1 HausrechtsG; Bezemek, Grundrechte in der Rechtsprechung der Höchstgerichte (2016), § 12 Rz 6;
739 Öhlinger/Eberhard, Verfassungsrecht, Rz 862.

182
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 richterlicher Befehls zulässig. Ein Eingriff in die geschützte Kommunikation ist nur auf Grund eines richterlichen Befehls zulässig, wobei striktig ist, inwieweit dies nicht nur für den Inhalt der Kommunikation, sondern auch für die äußeren Kommunikationsdaten (zB Rufdaten, Verkehrs- und Standortdaten) gilt.\(^{740}\) Bezuglich 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 „Meinungsaussernden“ 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 inkludiviert.\(^{744}\) 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 abzielten, geht die neuere Judikatur von einem weiten Eingriffsbegriff aus, der auch Maßnahmen umfasst, die die Kommunikationsfreiheit nur indirekt beeinträchtigen (z.B. Abnahme eines Fotoapparates eines eine Demonstration begleitenden Journalisten).\(^{746}\) Zur Rechtfertigung eines geplanten Eingriffs bedarf es einer Verhältnismäßigkeitssprüfung 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 11207/1987.
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.  
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 VfGH 751 konkret bedeutet, dass – iS eines **absoluten Eingriffsverbotes** – jegliches Konzessionsystem 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/Kuesko-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 VersammlungsG), selbiges gilt für Vereine, wenn diese nach dem Zweck, Namen oder der Organisation gesetzwidrig wären (§ 12 VereinsG).


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 alle vermögenswerten Privatrechte schützt.753 Geschützt sind also u.a. 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 (z.B. 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 ange-
messene Entschädigung für den von der Enteignung Betroffenen vorzusehen.\textsuperscript{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 verfassungs-
konform. Als Eingriff in die Eigentumsgarantie hat der VfGH\textsuperscript{756} beispielsweise auch den Ent-
zug einer Waffenbesitzkarte qualifiziert, „nicht wegen des Entzuges der Urkunde, der ein Ver-
mögenswert 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 Anwen-
dungsbereich 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 Berufszu-
gangsbeschränkungen und Berufsausübungsbeschränkungen. Bei den Berufszugangsbe-
schränkungen ist darüber hinaus zwischen objektiven Beschränkungen und subjektive Be-
schränkungen 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 Be-
schränkungen normieren kein generelles Hindernis, sondern können von dem Betroffenen
durch eigene Leistung überwunden werden (zB Erfordernis einer speziellen Gewerbeberechti-
gung). Berufsausübungsbeschränkungen schlussendlich beschränken den Berufszugang über-
haupt nicht, schreiben aber bestimmtes Tun oder Unterlassen bei der Ausübung des Berufs
vor. Insgesamt unterliegen alle Eingriffe in die Erwerbsfreiheit der Verhältnismäßigkeitsprü-
fung. 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 Men-
schen aus persönlichen oder anlassbezogenen Gründen ein Gerichtsverfahren abgesprochen
wird, ist historisch wichtig, ist aber heute – auch in Zusammenschau mit dem allgemeinen
Gleichheitsgrundsatz – selbstverständlich. Der zweite Aspekt hat allerdings stetig an Gewicht

\textsuperscript{755} Berka, Verfassungsrecht, Rz 1551; Korinek, Wirtschaftliche Freiheiten, in Merten/Papier/Kucsko-Stadlmayer, Grundrechte,
§ 16 Rz 36 ff.

\textsuperscript{756} VfSlg 9331/1982.

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, unparteisches und gesetzlich eingerichtetes Gericht (Tribunal) bei Streitigkeiten über civil rights und Strafanfragen 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 Selbstbezeichnung 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 positioniert. 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 bestrafft 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**


Während das genuine 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.


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.


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.).

3. **Die Suspendierung von Grundrechten im Notstandsfall**


weitert, sondern der Umfang der grundrechtlichen Gewährleistung geschmälert. Die De- rogation nach Art 15 EMRK wirkt also nicht auf der Ebene der Rechtfertigung eines Grundrechtseingriffs, sondern ist maßgeblich dafür, ob es überhaupt einen rechtfertigungsbedürftigen Grundrechtseingriff gibt. 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


kungen, wie sie die Konvention insbesondere zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit, Gesundheit oder Ordnung zulässt, eindeutig unzureichend sind.\textsuperscript{778}

Bei der Beurteilung, ob eine Notstandssituation im Sinne des Art 15 EMRK gegeben ist, haben die Mitgliedstaaten einen weiten Beurteilungsspielraum.\textsuperscript{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.\textsuperscript{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.\textsuperscript{781} Insbesondere wenn das innerstaatliche höchste Gericht bereits das Bestehen der Notstandsage 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.\textsuperscript{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.\textsuperscript{783} Die Beurteilung der Frage, ob das Leben einer Nation bedroht ist, obliegt schon aus dem Gedanken der Souveränität heraus zuvorher 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.\textsuperscript{784} Die nachprürende 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.\textsuperscript{785} Mittels einer Individualbeschwerde gemäß

\textsuperscript{778} EKMR, 5.11.1969, DEN u./. GRE, Nr 3321/67, Z 113; EGMR, 19.2.2009 (GK), A. u.a./. GBR, Nr 3455/05, Z 176; dazu auch Johann, in Karpstein/Mayer (Hrsg), Art 15 Rz 3.

\textsuperscript{779} EGMR, 18.1.1978, IRL./. GBR, Nr 5310/71, Z 207; EGMR, 25.5.1993, Brannigan u McBridge./. GBR, Nr 14553/89, Nr 14554/89 = ÖJZ 1994, 64, Z 43; EGMR, 19.2.2009 (GK) A. u.a./. GBR, Nr 3455/05, 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.


\textsuperscript{781} EKMR, 5.11.1969, DEN u./. GRE, Nr 3321/67, Z 207; siehe auch Krieger, in Dörr/Grote/Marauhn (Hrsg), Kap 8 Rz 12.

\textsuperscript{782} EGMR, 19.2.2009 (GK), A. u.a./. GBR, Nr 3455/05, Z 174; Wissenschaftliche Dienste, 8.

\textsuperscript{783} Kritisch Maslaton, 41; Ashauer, AVR 45 (2007), 400 (419 ff, 429 f).


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. 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 EMKR durch das griechische Obristenregime.


---


790 Ashauer, AVR 45 (2007), 400 (424 ff); Gundel, in Merten/Papier (Hrsg), § 174 Rz 64; Schabas, 588.


793 Dazu ausführlich Wissenschaftliche Dienste, 4 f.

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 Verhältnismaßgebeut eingeführt, das vom EGMR überprüft wird.798 Es geht bei der Inanspruchnahme der Derogationsbestimmung des Art 15 EMRK nicht um die zeitweise Außergeltung-Setzung von Konventionsgarantien insgesamt, sondern um die Aussetzung einzelner Gewährleistungsinhalte durch bestimmte Maßnahme des Staates.799 Im Rahmen der Verhältnismäßigkeitprüfung 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

797 Zu den verschiedenen Grad 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.
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.
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 z.B. dem IPBPR\textsuperscript{807}, in Betracht zu ziehen. Auch die Regeln des Flüchtlingsrechts, einschließlich der Genfer Flüchtlingskonvention, sind in diesem Kontext zu berücksichtigen.\textsuperscript{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.\textsuperscript{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 i.S.d Art 15 EMRK, denen eine auf Art 15 EMR gestützte Maßnahme widersprechen kann, auch die Verpflichtungen aus den Unionsverträgen zählen.\textsuperscript{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 Chartargrundrechte betreffen, enthalten keine spezifischen Regelungen für den Notstandsfall.


Aus der Perspektive der EMRK stellt sich hingegen die Frage, ob die Verpflichtungen aus der GRC sonstige völkerrechtliche Verpflichtungen sind, die möglicherweise einer Inanspruch-

\textsuperscript{807}Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte (Zivilpakt) vom 16.12.1966. Resolution 2200A (XXI) der Generalversammlung der UNO.

\textsuperscript{808}Krieger, in Dör/Grote/Marauhn, Kap 8 Rz 31 f; Johann, in Karpenstein/Mayer (Hrsg), Art 15 Rz 11; Schabas, 600 f; Grabenwarter/Pabel, § 2 Rz 11.


\textsuperscript{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.\footnote{So wohl auch Krieger, in Dörr/Grote/Marauhn, Kap 8 Rz 32.} 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 konkretn 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.

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 Chartagrunderrechte 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 Lawless, in IRL, Nr 332/57, Z 47; EKMR, Ber. 18.11.1969, DEN ua /. GRE, YB 12, Bd. II, 1 Z 78.

Ob die Einhaltung dieser Unterrichtungspflicht für die Gültigkeit der Erklärung konstitutiv ist bzw. welche Rechtsfolgen aus einer Verletzung resultieren, ist bislang noch nicht geklärt.\footnote{Becker, in Baade et al (Hrsg) 33.}

\subsection*{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.\footnote{Zum Diskussionsstand Maslaton, Notstandsclauseln, 229 ff; Schmahl, in Fleck (Hrsg), 125 (143); Frouwein, 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.} 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 Terrорnetzwerkes 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.\footnote{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).}

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 i.Sv Art 15 EMRK wird man wohl annehmen können.\footnote{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.} 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 i.Sd 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.\footnote{So auch Wissenschaftliche Dienste, 9.}

\footnote{Schmahl, in Fleck (Hrsg), 125 (126 ff).}


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.\footnote{Ausführlich dazu für viele Hengstschläger/Leeb, Grundrechte² (2013) Rz 1/50 ff; Grabenwarter/Pabel, § 18 Rz 14 ff.}


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.).
i. Grundrechtsverletzungen bei der Bekämpfung von terroristischen Akten


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 bieten 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.
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 Leutheuser-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.

**ii. Grundrechtsverletzungen bei der Strafverfolgung von Tätern terroristischer Akte**


Entsprechendes gilt für die Behandlung solcher Personen in Untersuchungs- oder Strafhaft.\footnote{Vgl z.B. EGMR, 29.11.1988, Brogan u.a. / GBR, Nr 11209/84, Z 61 ff.} 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.\footnote{EGMR, 16.12.2014 (vor der GK anhängig), Ibrahim u.a. / GBR, Nr 50541/08, Z 200 ff.} Eine langandauernde Einzelhaft (8 Jahre) eines Terroristen war allerdings auch unter dem Aspekt der besonderen Gefährlichkeit des Betroffenen mit Art 3 EMRK vereinbar.\footnote{EGMR, 12.9.2007, Frérot / FRA, Nr 70204/01, Z 36 ff.}

\footnote{EGMR, 4.7.2006, Ramírez 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 Betreffenden im Aufnahmestaat eine Behandlung, die Art 3 EMRK verletzen würde, ist eine Ausweisung oder Auslieferung nicht konventionskonform.842

iii. Grundrechtsverletzungen durch Präventivmaßnahmen


844 EGMR, 25.3.1998, Kopp ./ SUI, Nr. 23224/94, Z 64, 72 ff; EGMR, 16.2.2000 (GK), Amann ./ SUI, Nr 27789/95, Z 52 ff; EGMR, 9.6.2009, Kvasnieva ./ SVK, Nr 72094/03, Z 79; siehe auch Grabenwarter/Pabel, § 2 Rz 38.
846 EGMR, 2.10.2008, Leroy ./ FR A, 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.\textsuperscript{848} Gleiches gilt für die Bestrafung eines Journalisten, der Aussagen von Angehörigen einer bewaffneten Terrorgruppe veröffentlichte, die Veröffentlichung weder als Aufruf zu Gewalt noch zu Widerstand gegen die Streitkräfte oder zum Aufstand als verstanden werden konnten.\textsuperscript{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 Grundrechts- schutz fallweise zurückzunehmen. Notwendig bleibt allerdings, dass der Staat jeweils hinreichend darlegen kann, warum gerade die angefochtene staatliche Maßnahme zur Terrorismusbekämpfung notwendig ist.\textsuperscript{850}

c) **Fälle in Zusammenhang mit Naturkatastrophen**


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.\textsuperscript{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.\textsuperscript{852} Sie können daher auch im Falle eines großen Aufkommens an Flüchtlingen

\textsuperscript{848} EGMR, 20.10.2009, Ürper ua ./. TUR, Nr 14526/07, Z 44.
\textsuperscript{849} EGMR, 19.12.2006, Falakaoğlu u Saygili ./. TUR, Nr 11461/03, Z 27 ff.
\textsuperscript{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).
\textsuperscript{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.


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. 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 conventionsrechtlichen Verpflichtungen für Italien schlagend wurden. Das schlichte Verbringen der Flüchtlinge zurück nach Libyen ohne irgendeine individuelle Prüfung stelle sich als Kollektivausweisung dar. Im ähnlich gelagerten Fall *Sharifi* wurden die betroffenen Flüchtlinge sofort nach ihrer Ankunft in einem italienischen Hafen wieder nach Griechenland zurückgeschickt. Auch hier nahm der EGMR eine Verletzung des Verbots der Kollektivausweisung an.

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 aufenthaltsbeendenden 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-
lung drohen würde. Die Rechtsprechung zum Aufgreifen von Flüchtlingen im Mittelmeer zieht sogenannten push-back-Operationen menschenrechtliche Grenzen.\textsuperscript{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


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.\textsuperscript{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 Einrichtungen\textsuperscript{863} sollen dagegen dem Wortlaut zufolge „ausschließlich bei der Durchführung des Unionsrechts“ an die Charta gebunden sein.\textsuperscript{864} Demgegenüber hat der EuGH in seiner Ent-

---

\textsuperscript{859} Pabel, in Depenheuer/Grabenwarter (Hrsg), 201 f.
\textsuperscript{860} Anmerkung der Verfasser: Mit Band ist der derzeit in Druck befindliche Band zur ALES-Tagung 2016 gemeint.
\textsuperscript{861} EGMR, 19.2.2009 (GK), A. ua ./. GBR, Nr 3455/05, Z 177.
\textsuperscript{862} Art 52 Abs 3 und 53 EGC.
\textsuperscript{863} Streinz/Michl in Streinz, EU/V/EUV\textsuperscript{7} (2012), Art 51 GRC, Rz 6.
\textsuperscript{864} Holoubek/Lechner/Oswald, Art 51 GRC in Holoubek/Lienbacher (Hrsg), GRC Kommentar (2014), Rz 16 ff.

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 funktional Unionsrecht durchführen, also gleichsam wie eine Behörde oder Einrichtung der Union Primär- oder Sekundärrecht um setzen 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 Melloni873 entgegengetreten und hat deutlich gemacht, dass die Mitgliedstaa-

---

865 EuGH 26.02.2013, C-617/10, Åkerberg Fransson.
867 EuGH 10.07.2014, C-198/13, Hernandez, Rz 34 f.
868 Zudem stellt es 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 schlagend 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.
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.


2. Schranke der Chartagrundrechte

Im Gegensatz zu den nationalen Grundrechten und den Rechten der EMRK beinhaltet die EGC – beruhend auf einem Urteil des EuGH\(^{877}\) – 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/Kuesko-Stadlmayer/Stöger, Bundesverfassungsrecht, Rz 1347; Stangl, Grundsatzfragen der europäischen Grundrechtscharta, 23.
\(^{878}\) 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 Verhältnismäßigkeit beurteilt.\(^{880}\) Geprüft wird dabei, ob ein Grundrecht der Charta in seinem „Wesensgehalt angetastet“, dh in seinem **unverletzbaren Kerngehalt** beeinträchtigt wird.\(^{881}\) Die Verhältnismäßigkeitprüfung 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 Ziele 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, konfliktierende 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 richtungsweisenden, freilich nicht unumstrittenen Entscheidung aus 2012\(^{886}\) 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 VwG\(^{887}\) (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 Rspr des EuGH, welcher sich wiederum an die Rspr des EGMR anlehnt.\(^{889}\)

---

\(^{879}\) Streinzer/Michl, Art 52 GRC, Rz 24.

\(^{880}\) Streinzer/Michl, Art 52 GRC, Rz 26.

\(^{881}\) Rumler-Korinek/Vranes, Art 52 GRC in Holoubek/Lienbacher (Hrsg), GRC Kommentar (2014), Rz 18.

\(^{882}\) Streinzer/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 Verhältnismäßigkeitssprüfung oftmals sehr kurz bzw unzureichend sind.


\(^{884}\) 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 einstufend Rumler-Korinek/Vranes, Art 52 GRC, Rz 8 und 31; Art 52 Abs 3 EGC als vorrangig sehend Streinzer/Michl, Art 52 GRC, Rz 5.

\(^{885}\) Entfall des Art 20 StGG mit BGBl 1920/1.

\(^{886}\) VGH vom 14.03.2012, VfSlg 19632/2012.

\(^{887}\) Vgl VGH 5.3.2015, B 533/2013.

\(^{888}\) Mayer/Kucsko-Stadlmayer/Stöger, Bundesverfassungsrecht, Rz 1317; Funk, Neue Doktrin des VfGH zur Anwendung europäischen Unionsrechts, eclex 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. Wohingegen Grundfreiheiten verletzende Maßnahmen nach hM in den Anwendungsbereich der EGC fallen.


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 Warenverkehrsrechtsgem 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 Grundrechtstständards 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 „notstandsffest“, dh dass sie auch im
Falle eines das Leben der Nation bedrohenden Notstands nicht außer Kraft gesetzt werden können.


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 eingriffsintensi- vere 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 im 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


VIII. Zusammenfassender Rechtsvergleich mit der österreichischen Rechtslage


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.


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 Verhältnismäßigkeitprinzip 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 Grundrechtsengriffe 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 der Vorlage der Gesetzesänderung 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).


**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**

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 erscheine auch aus Gründen der Vorhersehbarkeit, der nachfolgenden Überprüfbarkeit und der Reduktion des Missbrauchspotentials, das Krisenregelungen stets innenwohnt, 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 schwBVVerf), bzw durch eingetretene oder unmittelbar drohende schwere Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äußeren Sicherheit (Art 185 Abs 3 schwBVVerf) 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.

217
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 eingetretene Notsituationen eine zu große Gefahr der Lückenhaftigkeit.


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.


Die formelle Ausrufung des Krisenfalls mit konstitutiver Wirkung erscheint besser geeignet, die Publizität des Eintrittes eines außerordentlichen Befugnisses 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

2. Zuständigkeit zur Ausrufung des Krisenfalls in Österreich


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


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 tzw die Verpflichtung, getroffene Krisenmaßnahmen zu befristen – und damit auch die Dauer der Krise abzuschätzen. Notverordnungen des Bundesrates in der Schweiz, die zwangsläufig 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 ausgerufene 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 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 Krisenfalls im Bedarfsfall bis zur Ausschöpfung der Höchstfrist zu verlängern. Die grundsätzliche Notwendigkeit zeitli-

4. Weitere Rahmenbedingungen der Ausrufung


---

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 and 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


D. Zuständigkeiten und Maßnahmen im (gesamt-)staatlichen Krisenfall

1. Zuständigkeiten zur Setzung von konkreten Maßnahmen im Krisenfall


Im Hinblick auf jene überwiegenden Regelungen, die der Exekutive die Kompetenz zur Ergreifung von außerordentlichen Maßnahmen im Krisenfall öffnen, 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).


Bundesminister bzw. Staatssekretäre könnten bei Bedarf aufgrund deren sachlicher Betroffenheit durch Beschluss des Kern-Kabinetts als stimmberechtigte Mitglieder kooptiert werden.\footnote{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.}

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:


- 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
Vertreter der betroffenen Bundesländer alsbald 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.


- 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.

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 eingetreterener 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 konkreten 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 genau anhaltlichen 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 Minde rung 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 ver fügt – 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.


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 Reglungen 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 materiengesetzlichen Bestimmung die Grundlage für weiteres behördliches Handeln. Soweit es sich um
Maßnahmen handelt, die in bestehenden Materiengesetzen geregelt sind, sollen auch die je-
weils bestehenden Zuständigkeiten grundsätzlich unberührt bleiben. Wird daher etwa mittels
Verordnung des Krisenkabinetts der Anwendungsbereich des Platzverbots nach § 36 SPG er-
weitert, 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 Kri-
senG ihre Grundlage finden und derzeit sonst in keinem Gesetz vorgesehen sind (zB Aus-
gangssperren). In diesem Fall bildet das KrisenG die originäre Rechtsgrundlage der Maßnah-
me des Krisenkabinetts.

Das Krisenkabinett könnte auch zur Erlassung individuell-konkreter Rechtsakte (Be-
scheide, Akte unmittelbarer Befehls- oder Zwangsgewalt) ermächtigt werden. Im Regelfall soll-
ten solche individuellen Akte von der jeweils nach dem Materiengesetz zuständigen Behörde,
allenfalls auf Grundlage erweiterter Kompetenzen durch Verordnung des Krisenkabinetts, er-
lassen werden. Sollten aber individuell-konkrete Maßnahmen notwendig sein, die auf der zu-
ständigen 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 Krisenka-
binnett zur Verfügung stehenden Maßnahmen im Krisenfall nicht empfehlenswert, weil dadurch
die nötige Flexibilität zur Reaktion auf bisher nicht vorhersehbare Krisenfälle bzw Abwehr-
maßnahmen nicht gegeben wäre.

In Betracht kommen eine allgemeine Umschreibung der zulässigen Maßnahmen sowie –
ergänzend dazu – die beispielhafte Nennung einiger für besonders wichtig erachteter Befug-
nisse. Zur besseren Vorhersehbarkeit der Kompetenzen des Krisenkabinetts erscheint folgende
Alternative vorzugs- würdig: Im Krisengesetz werden typische Maßnahmen, die vom Krisen-
kabinett im Krisenfall getroffen werden dürfen bzw als besonders wichtig erachtete Instru-
mente zur Krisenbewältigung (zB die Verhängung von Ausgangssperren), demonstrativ aufge-
zählt, 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 Maß-
nahmen zur Krisenbewältigung vom Krisenkabinett ergriffen werden dürfen, soweit sie zur
Krisenbewältigung geeignet und notwendig sind und überdies dem Kriterium der Verhält-
nis- mäßigkeit entsprechen. Für die Inanspruchnahme dieser Generalklausel könnte die Ein-
schränkung eingefügt werden, dass eine Maßnahme nur dann darauf gestützt werden darf,
wen 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 vorge sehene 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 Notstandsfall 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


Neben verfassungsrechtlichen und grundrechtlichen Schranken für außerordentliche Rechtsakte im Krisenfall kommen weitere gesetzliche Einschränkungen wie insb die Verpflichtung zur Befristung solcher legistischer Maßnahmen in Betracht. So sind Notverordnungen des Bundesrates, also der Exekutive, in der Schweiz zwingend zu befristen (Art 185 Abs 3 schwB-Verf). 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

ii. Begründung der Anwendbarkeit von Maßnahmen

Das Krisenkabinett 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 Krisenkabinett 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 Krisenkabinett 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 verantwortungsvolle Auswahl der Maßnahmen durch das Krisenkabinett, sondern ermöglicht auch eine effektive nachfolgende gerichtliche und parlamentarische Kontrolle (dazu unten Punkt IX.E und IX.F).

iii. Befristung der Maßnahmen


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. 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.


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.
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.\textsuperscript{904}


\textsuperscript{904} Näher dazu \textit{Pabel}, Bewährungsproben des Rechtsstaates und Reaktionsmöglichkeiten im Rechtsschutzsystem der EMRK, oben Punkt VII. B.


### 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 (z.B. 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:


---

905 Dazu ausführlich oben Pabel, Bewährungsproben des Rechtsstaates und Reaktionsmöglichkeiten im Rechtsschutzsystem der EMRK, Punkt VII. B.
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 logistischen 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 befangen 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 Krisenkabinettis 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 einer 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 Krisenkabinettis 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 Krisenkabinettis zuständigen Journalrichter.


4. Zusammenfassung

Zusammenfassend bietet dieses Modell der Exekutive in Form des Krisenkabinettis 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, ändern oder verlängern kann. Durch die starke Befugnisse des Parlaments und die vorgesehenen Höchstfristen wird in diesem Modell möglichen Missbrauchsgefahren entgegengewirkt.

E. Rechtsschutz


699 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.


F. Parlamentarische Kontrolle


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 Innere 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.


Neben dieser Berichtspflicht wäre zu überlegen, nach Beendigung der Krisensituation eine verpflichtende Evaluierung der vom Krisenkabinett gesetzten Maßnahmen vorzusehen, damit auch Lehren für den zukünftigen Umgang mit (gesamt-)staatlichen Krisensituationen 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 **beendet** zu erklären;
- **Einrichtung** des Krisenkabinett 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 geknüpft** Ermächtigung des Krisenkabinett 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** (z.B. 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 Krisenkabinets 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 Materiengesetze**, 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**

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.


(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

(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

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 Verteidigungsfall 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.


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

(1) Stellt der Gemeinsame Ausschuß im Verteidigungsfall mit einer Mehrheit von zwei Drittel 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.


Artikel 115f

(1) Die Bundesregierung kann im Verteidigungsfall, 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


Artikel 115h


(2) Wird eine Neuwahl des Bundeskanzlers durch den Gemeinsamen Ausschuß erforderlich, so wählt dieser einen neuen Bundeskanzler mit der Mehrheit seiner Mitglieder; der Bundespräs-

(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 ergeben, 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**


(2) Der Bundestag kann mit Zustimmung des Bundesrates jederzeit durch einen vom Bundespräsidenten zu verkündigenden 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. Schwerwiegen-
de Einschränkungen müssen im Gesetz selbst vorgesehen sein. Ausgenommen sind Fälle ernst-
ter, 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 die-
es ein Jahr nach Annahme durch die Bundesversammlung ausser Kraft, wenn es nicht inner-
halb 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)\textsuperscript{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.

\textsuperscript{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 manque-ment 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’État 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.


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. À 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]
[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’État 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’État 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'État 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 1955\textsuperscript{vii}
(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


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


\textsuperscript{vii} 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**


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**


**Artikel 5**

Durch die Erklärung des Notstands wird der Präsident, 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**


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 ernsthafe 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

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.


Artikel 7 (aufgehoben)
[abgeändert durch das Gesetz Nr. 2013-403 vom 17. Mai 2013 - Art. 1 (V)]

Artikel 8


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

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 Inspeizierung und Durchsuchung von Gepäcksstücken 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


Artikel 10

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

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.

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 vorhandenen Computersystem oder Endgerät, kann auf Daten zugreifen, 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.


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.
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.


Über die Hausdurchsuchung wird ein Bericht erstellt, der dem Staatsanwalt sofort übermittelt wird, und dem gegebenenfalls eine Kopie des Sicherstellungsprotokolls beigefügt ist. Die Person, bei der eine Hausdurchsuchung durchgeführt wird, erhält eine Kopie des Durchsuchungsbegehren.

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:

Artikel 12 (aufgehoben)
[abgeändert durch das Gesetz Nr. 55-1080 1955-08-07 Art. 1 JORF (Amtsblatt der Französischen Republik) 14. August 1955]
Artikel 13
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
Die in Anwendung dieses Gesetzes getroffenen Maßnahmen treten mit Ende des Notstands außer Kraft.

Artikel 14-1
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

Artikel 16 (aufgehoben)
[aufgehoben durch das Gesetz Nr. 2011-525 vom 17. Mai 2011 - Art. 176 (V)]

Artikel 17
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)
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 regu-
       lations 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 appoint-
    ment 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 urgen-

(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,

(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 2004
(Fassung vom 18. November 2004; Auszug)

TEIL 2

NOTSTANDSBEFUGNISSE

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,

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 radioakti-
ven 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 über-
zeugt 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 könne.

(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 Festlandsockels;

(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, einge-geführt 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 Notstandscoordinator für diesen Teil und
(b) für jede Region, auf die die Verordnungen Auswirkungen haben, eine Person als Regional Nominated Coordinator für diese Region ernannt.

(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 zusammenzutritt.
(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.


(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


31 Begriffsbestimmungen

(1) In diesem Teil —

hat "britische Fischereigrenzen" ["British fishery limits"] die Bedeutung gem. Fishery Limits Act 1976 (c. 86),

deutet "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 Königrechs 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 Festlandsockels, 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 be- stimmt ist.
E. UNGARN

a) The Fundamental Law of Hungary
(Fassung vom 25. April 2011 in englischer Übersetzung; Auszug)\textsuperscript{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.

\textsuperscript{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 Verfassung*915

* (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


Artikel III


(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 finanzierlicher 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.


(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 Regeln des Völkerrechts strafbar war.


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.

(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


(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


(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.


(6) Derartige Verordnungen des Präsidenten der Republik treten mit der Aufhebung des Notstands außer Kraft.

Präventive Verteidigungssituation

Artikel 51


(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.


Unerwarteter Angriff

Artikel 52


(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.


(4) Derartige Verordnung der Regierung treten mit Aufhebung des Gefahrenzustands außer Kraft.
Gemeinsame Regelungen für die besondere Rechtsordnung

Artikel 54


(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/Spanner, Handbuch des österreichischen Verfassungsrechts, 5. Auflage (1958)

Aichreiter, Österreichisches Verordnungsrecht Band II (1988)

Anschütz, Die Verfassung des Deutschen Reichs, 14. Auflage (1933)


Ashauer, Die Menschenrechte im Notstand, AVR 45 (2007)
Ball/Wolf, Betrachtungen zur novellierten Bundesverfassung, Gerichts-Zeitung 1930, 121


Barfuß, Ressortzuständigkeit und Vollzugsklausel (1968)


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)


Berka, Die Grundrechte (1999)

Berka, Verfassungsrecht, 5. Auflage (2014)

Berka, Verfassungsrecht, 6. Auflage (2016)

Bezemek, Grundrechte in der Rechtsprechung der Höchstgerichte (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)

Böckenhörder, 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


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 Grundrechtsschutz (2013)


Ermacora, Allgemeine Staatslehre (1970)

Ermacora, Österreichische Verfassungslehre (1998)

Ermacora/Baumgartner/Strejcek, Österreichische Verfassungslehre (1998)

Festl, Das Recht der Feuerwehr (1995)


Fister, Staatsnotstandsrecht in Österreich, in: Zwitter (Hrsg), Notstand und Recht (2012) 160

Fleischer, Zur österreichischen Bundes-Verfassungs novelle, Die Justiz 5 (1930), 277

Flor, Staatsnotstand und rechtliche Bindung, DVBl 1958, 149

Frank, Art 60 B-VG, in: Kneihs/Lienbacher (Hrsg), Rill-Schäffer-Kommentar Bundesverfassungsrecht 7. Lfg (2011)

Frank, Art 64 B-VG, in: Kneihs/Lienbacher (Hrsg), Rill-Schäffer-Kommentar Bundesverfassungsrecht 8. Lfg (2011)

Frank, Art 18 Abs 3 bis 5 B-VG, in: Kneihs/Lienbacher (Hrsg), Rill-Schäffer-Kommentar Bundesverfas sungsrecht 10. Lfg (2013)

Friedrich, Der Verfassungsstaat der Neuzeit (1953)


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)


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


Grabenwarter/Pabel, Europäische Menschenrechtskonvention6 (2016)

Grimm, Menschliche Reaktionen in Naturkatastrophen und technologischen Krisensituationen: Ergebnisse einer explorativen Befragung von Überlebenden zur konzeptuellen Entwick-
lung eines standarisierten Instruments für das retrospektive Assessment, Mathematisch-Naturwissenschaftliche Fakultät, Greifswald, Univ., Diss. (2012)


_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


_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 Österreich³ (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)


_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)


Hofer, Grundrechtliche Organisations- und Verfahrensgarantien, in Merten/Papier/Kucsako-Stadlmayer, Handbuch der Grundrechte – Grundrechte in Österreich² (2014) § 18


Holley, Das Recht der internationalen Terrorismusbekämpfung (2010)

Holoubek/Lienbacher (Hrsg), GRC Kommentar (2014)


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


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/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


Kelsen, Allgemeine Staatslehre (1925)

Kelsen, Die Verfassung Österreichs, JbÖffR 18 (1930) 130

Kersten, Ausnahmezustand? JuS 2016, 193

Kitz, Die Notstandsclause des Art. 15 der Europäischen Menschenrechtskonvention (1982)


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


Koja, Staatsnotstand und Notstandsrecht, Der Staatsbürger 1963, Folge 19, 2

Koja, Mitwirkung und Mitverantwortlichkeit eines Bundesministers bei Vollzugsakten (Beschreiben) 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


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)

Kuczko-Stadlmayer/Eisenberger, Grundrechte-Charta und verfassungsgerichtlicher Prüfungsmaßstab, JAP 2013/2014/4, 29

Kuschewski, Polizeielches 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 100 B-VG, in: Korinek/Holoubek ua (Hrsg), Österreichisches Bundesverfassungsrecht 4. Lfg (2001)

Lienbacher in Pürgy, Das Recht der Länder Band II/2 (2012)


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, Verfassungsgerichtlicher Prüfungsgegenstand und Prüfungsmaßstab im Spannungsfeld nationaler, konventions- und unionsrechtlicher Grundrechtsgewährleistungen, ZfV 2012/638

Merkel, Allgemeines Verwaltungsrecht (1927)

Merkel, Ist in Österreich ein Ausnahmezustand zulässig? JBl 1930, 397

Merkel, Das rechtliche Ergebnis des Verfassungskampfes, JBl 1930, 1, 45

Merkel, Der rechtliche Gehalt der österreichischen Verfassungsreform vom 7. Dezember 1929, ZÖR 10 (1931) 161

Merkel, 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 Österreich (2014)

Mertins, Der Spannungsfall (2013)

Métall, Das Notverordnungsrecht des Bundespräsidenten, Gerichts-Zeitung 1930, 49

Meyer, Charta der Grundrechte der Europäischen Union (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/Grabenwart (Hrsg), Der Staat in der Flüchtlingskrise – Zwischen gutem Willen und gelendem Recht (2016)

Pernthaler, Das Staatsoberhaupt in der parlamentarischen Demokratie, VVDStRL 25 (1967) 95

Pernthaler, Umfassende Landesverteidigung (1970)

Pesendorfer, Der Landeshauptmann (1986)

Petzoldt, Schnittstellen polizeilicher und militärischer Sicherheit, SIAK-Journal 2015, 68


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)


Pürstl, StVO-ON14.00, § 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 64 B-VG, in Korinek/Holoubek ua (Hrsg), Österreichisches Bundesverfassungsrecht 8. Lfg (2007)


Reimer/Kempny, Einführung in das Notstandsrecht, Verwaltungs rundschau 57. Jg, Heft 8 (2011) 253

Reinhart, Krisen- und Katastrophenmanagement in der EU, SIAK-Journal 2009, 68

Rhinow/Schefer, Schweizerisches Verfassungsrecht, 2. Auflage (2009)


Ringhofer, Die österreichische Bundesverfassung (1977)


Schäffer, Art 5 B VG, in: Kneihs/Lienbacher (Hrsg), Rill-Schäffer-Kommentar Bundesverfassungsrecht 5. Lfg (2007)

Scheuner, Die Reform der österreichischen Bundesverfassung vom Jahre 1929, ZaöRV 2 (1930) 226


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)


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)


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)


Schwartz, Das Katastrophenschutzrecht der Europäischen Union, in: Kloepfer (Hrsg), Schriften zum Katastrophenrecht (2012) 102

Seifert, Gefahr in Verzuge (1963)


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)


Stern, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland Bd II (1980)


Stier-Somlo, Die Ausnahmsverordnung des Reichspräsidenten und die Notverordnung des österreichischen Bundespräsidenten, ZöR 11 (1931) 62


Streinz, EUV/AEUV² (2012)


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


Walter, Österreichisches Bundesverfassungsrecht. System (1972)


Weiß in Kerschner (Hrsg), Handbuch Naturkatastrophenrecht, Schriftenreihe RdU (2008) 198
Welan/Neisser, Der Bundeskanzler im österreichischen Verfassungsgefüge (1971)
Widermann/Jachs, Behördliches Krisenmanagement, RFG 6/2004, 14
Wiederin, Einführung in das Sicherheitspolizeirecht (1998)
Wiederin, Art 10 StGG, in: Korinek/Holoubek ua (Hrsg), Österreichisches Bundesverfassungsrecht 4. Lfg (2001)
Wiederin, Schutz der Privatsphäre in Merten/Papier/Kucsko-Stadlmayer, Handbuch der Grundrechte – Grundrechte in Österreich (2014)
Wieser, Die einstweilige Bundesregierung (1994)
Wieser, Vergleichendes Verfassungsrecht (2005)
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
Wyttenbach, Basler Kommentar zur Bundesverfassung (2015) Art 165

Zorn, Überlegungen zu unionsrechtlichen Grundrechten, ÖStZ/572, 343
Zwitter, Rechtstheoretische ERLäuterungenzur 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)
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)

Rechtsquellenverzeichnis Landesgesetze

Gesetz vom 18. November 1985, über die Abwehr und Bekämpfung von Katastrophen (Bgld Katastrophenhilfegesetz), LGBl 1986/5 idF LGBl 2016/29
NÖ Katastrophenhilfegesetz 2016 (NÖ KHG 2016), LGBl 2016/70
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), LGBl 2003/60 idF LGBl 2015/08

Kundmachung der Burgenländischen Landesregierung vom 15. Juli 2003 über die Wiederverlautbarung der Burgenländischen Gemeindeordnung, LGBl 2003/55 idF LGBl 2014/1


III. Auswahl weiterführender Quellen

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)


Bäumer, Vom Luftschutzgesetz über die Notstandsgesetze zum Zivilschutzgesetz, Kritische Justiz 1986, 206

Blum et al (Hrsg), Die Grenzgänger (2002)


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


916 Der SIAK sei an dieser Stelle für die Recherche und Zurverfügungstellung der Unterlagen gedankt.

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, BBK-Glossar. Ausgewählte zentrale Begriffe des Bevölkerungsschutzes, Bonn (2011)


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, Katastrophenschutzmanagement, Öffentliche Sicherheit Österreich 11-12/14 (2014) 30

Bundesministerium für Inneres, Staatliches Krisen- und Katastrophenschutzmanagement – rechtliche und organisatorische Grundlagen (2014)


Currie (Hrsg), Migration in Europa: Daten und Hintergründe (Forum Migration), Stuttgart (2004)

Cvrtíla/Perešin, The Transformation of Terrorism and New Strategies, Politička misao 46 (5) (2010) 121


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)


Europäische Union, Strategie für die innere Sicherheit der Europäischen Union, Belgien (2010)


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


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 Wissenschafternmagazin 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)


Heger, Der Einfluss des Arabischen Frühlings auf die Bedrohung Europas durch islamistischen Terrorismus, Masterarbeit, Fakultät für Sozialwissenschaften, Universität Wien, Wien (2015)


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)

**Kemmesies** (Hrsg), Terrorismus und Extremismus – der Zukunft auf der Spur, Wiesbaden (2006)


**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


**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


**Neidhardt**, Kalkül mit der Angst, WZB Mitteilungen 113 (2006) 10


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 Cybercrime Court (2013)


Rah (Hrsg), Asylsuchende und Migranten auf See, Heidelberg (2009)


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)


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

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)


Schönewälder et al., Migration und Illegalität in Deutschland, AKI-Forschungsbilanz, Berlin (2004)

Schweizerische Eidgenossenschaft/Bundesamt für Bevölkerungsschutz, Leitfaden Schutz kritischer Infrastrukturen (2015)


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


Stefan, Issues concerning the problem of bioterrorism (2012)
Sticher/Ohder, Einbeziehung der Bevölkerung in das Katastrophenmanagement, SIAK-Journal (2) (2013) 81


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


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)