

BERICHTE UND URKUNDEN

Die allgemeine Verfassungsrevision in Schweden und die Grundgesetzänderungen von 1965

I. Die schwedische Verfassung

1. Verfassungstext und Verfassungswirklichkeit

»Die Grundgesetze sollen nach ihrem Wortlaut in jedem Einzelfall angewendet werden« (§ 84 RF). Der revolutionäre Verfassungsgeber der Regierungsform vom 6. Juni 1809¹⁾ wollte nach der Entmachtung des damaligen Königs (Gustav IV. Adolf) eine wortgetreue Anwendung der neu errichteten Verfassungsordnung sichern²⁾; er konnte nicht verhindern, daß sich das Verfassungsleben in anderthalb Jahrhunderten vom geschriebenen Verfassungswortlaut kontinuierlich entfernt hat. Die schwedische Verfassung

Abkürzungen: a. F. = alte Fassung; FRF = Förslag till regeringsform (Entwurf von 1963 zur Regierungsform); FRO = Förslag till riksdagsordning (Entwurf von 1963 zur Reichstagsordnung); FT = Förvaltningsrättslig Tidskrift; KU 1964:19 = Konstitutionsutskottets utlåtande i anledning av Kungl. Maj:ts proposition med förslag till vissa grundlagsändringar samt i ämnet väckta motioner m. m., bihang till riksdagens protokoll 1964, 5 samling 2. avdelning Nr. 19 (Bericht des Konstitutionsausschusses des Reichstages zu den Grundgesetznovellen 1965); n. F. = neue Fassung; prop. 1964:140 = Kungl. Maj:ts proposition 1964:140, grundlagsändringar (Regierungsvorlage und -begründung zu den Grundgesetznovellen 1965); RF = Regeringsform (Regierungsform); RO = Riksdagsordning (Reichstagsordnung); SFS = Svensk författningssamling (Gesetzblatt); SO = Successionsordning (Thronfolgeordnung); SOU = Statens offentliga utredningar; StvT = Statsvetenskaplig Tidskrift; Sveriges statsskick, del 1 = Författningsutredningen VI, Sveriges statsskick, del 1, lagförslag, SOU 1963:16 (Entwurf der Verfassungskommission, Teil 1, Gesetzesvorschläge); Sveriges statsskick, del 2 = Författningsutredningen VI, Sveriges statsskick, del 2, motiv, förslag till regeringsform, SOU 1963:17 (Entwurf der Verfassungskommission, Regierungsform, Motive); SvJT = Svensk Juristtidning; TF = Tryckfrihetsförordning (Druckfreiheitsverordnung). – Übersetzungen schwedischer Textstellen stammen vom Verfasser.

¹⁾ Zu den politischen und geistesgeschichtlichen Voraussetzungen der Verfassung von 1809 Rolf Karlbom, Bakgrunden till 1809 års regeringsform. Studier i svensk konstitutionell opinionsbildning 1790–1809. Studia Historica Gothoburgensia III, 1964. Ferner der historische Kommentar von Pontus E. Fahlbeck, Die Regierungsform Schwedens, 1911; Gunnar Heckscher, Nationell och internationell författningsdebatt 1809 och tidigare, in: Civibus et rei publicae, festschrift till Georg André (1960), S. 146 ff.

²⁾ Der eingangs zitierte § 84 RF fand sich mit inhaltsgleichem Wortlaut in der RF von 1809 als § 83 Abs. 2 (vgl. Regeringsformen 1809–1959. Herausgeber: Kommittén för firandet av regeringsformens 150-årsjubileum, 1959).

bietet heute³⁾ ein hervorragendes Beispiel verfassungsrechtlicher Entwicklung *praeter constitutionem*⁴⁾ 5).

»In wichtigen Teilen . . . stellt die Regierungsform Regeln für ein Staatswesen auf, das es nicht mehr gibt⁶⁾ . . . Neben der Regierungsform hat sich eine weitverzweigte konstitutionelle Praxis herausgebildet, deren rechtliche Qualität und Verhältnis zum geschriebenen Recht ungewiß ist«⁷⁾. Die wohl weiteste Diskrepanz zwischen Verfassungsurkunde und -wirklichkeit besteht im Bereich des staatlichen Machtverteilungssystems. Unter dem Eindruck schlechter Erfahrungen, die Schweden sowohl in Perioden absolutistischer Königsherrschaft, als auch während der parlamentarischen Mißwirtschaft in der sog. Freiheitszeit (1718–1772) gemacht hatte, schufen die Verfassungsgeber von 1809 ein System dualistischer Machtverteilung zwischen König und Reichstag⁸⁾. Die alleinige Regierungsgewalt weist § 4 RF dem König zu, bei deren Ausübung er sich des Rates und der Unterrichtung des Staatsrats (Kabinetts) bedienen soll; tatsächlich regiert heute der vom Vertrauen des Reichstags abhängige Staatsrat im Namen des Königs⁹⁾, der in Verfassung und Gesetzen gebräuchliche Ausdruck »König« und »König-

³⁾ Erik Fahlbeck, Nils Herlitz und Nils Stjernquist, Die Entwicklung des öffentlichen Rechts Schwedens in den Jahren 1933–1953, Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart, N. F. Bd. 4, S. 299 und die dort S. 350 ff. angegebene Literatur.

⁴⁾ Die Bindung an den Verfassungswortlaut im Sinne des ursprünglichen Inhalts des § 84 RF wird heute als obsolet angesehen (Robert Malmgren, Sveriges författning. En lärobok i svensk statsrätt, 2. Aufl., 1. H., 1945, S. 11).

⁵⁾ § 84 RF ist im Zusammenhang zu sehen mit den §§ 83 und 88 RF. Danach ist eine bindende Erklärung (*förklaring*) von Grundgesetzen und einfachen Gesetzen in dem jeweils für ihren Erlass geltenden Verfahren vorgesehen. Dies sollte willkürlicher Auslegung vorbeugen und sie durch die von König und Reichstag im Gesetzgebungsverfahren beschlossene, autoritative Erklärung ersetzen (Malmgren a. a. O., S. 9). Dieses Verfahren wurde bezeichnenderweise zur Grundgesetzklärung nie genutzt (Sveriges statskicks, del 2, S. 512) und ist auch hinsichtlich einfacher Gesetze heute außer Übung (Nils Stjernquist, Lagförklaring genom samfällda beslut, StvT 1961, S. 289 ff.). Die Grundgesetzinterpretation folgt heute den allgemeinen Prinzipien (Hilding Eek, Kurt Grönfors u. a., Juridikens källmaterial, 1964, S. 20).

⁶⁾ Sveriges statskicks, del 2, S. 36. Hierzu auch Nils Herlitz, 1969 års regeringsform? Kommentarer til författningsutredningens förslag (1963), S. 20 ff.

⁷⁾ Sveriges statskicks, del 2, S. 38. Ob man der Verfassungspraxis gewohnheitsrechtlichen Charakter zusprechen soll, steht nicht fest. Ein wirklicher Versuch einer systematischen Einordnung in das Staatsrecht ist in Schweden nicht unternommen worden (a. a. O., S. 37).

⁸⁾ P. E. Fahlbeck, Die Regierungsform Schwedens, a. a. O. oben Anm. 1, S. 25 ff.; Erik Fahlbeck, Författningsutredningens förslag till regeringsform. Några reflexioner, StvT 1963, S. 357 ff., 365.

⁹⁾ »Der Beschluß im Staatsrat ist heute regelmäßig nur noch ein Registrierungsakt; er deckt sich inhaltlich immer mit dem Rat, den der Minister dem König gegeben hat«, Nils Herlitz, Charakteristische Züge des schwedischen öffentlichen Rechts, ZaöRV Bd. 3 Teil 1 (1933), S. 95 ff., 101; Fahlbeck, Herlitz, Stjernquist a. a. O. oben Anm. 3, S. 303. Zur Funktionsweise der schwedischen Monarchie vgl. Raymond Fusilier, Les monarchies parlementaires, 1960, S. 55 ff., 192 ff.

liche Majestät« wird seit langem als »Regierung« verstanden¹⁰⁾. Die schwedische Verfassung kennt kein Mißtrauensvotum des Parlaments gegen die Regierung¹¹⁾; dennoch wurde die Regierungsbildung seit 1905 regelmäßig durch die Mehrheitsverhältnisse im Reichstag bestimmt¹²⁾. Der offene Widerspruch zur geschriebenen Verfassung wird dadurch vermieden, daß Funktionen, die die Regierungsform voraussetzt, nicht mehr¹³⁾ oder mit verändertem Sinngehalt in den vorgeschriebenen Formen¹⁴⁾ ausgeübt werden¹⁵⁾.

2. Verfassung im formellen Sinn

Die schwedische Verfassung besteht aus vier Grundgesetzen (*grundlagar*). Diese sind nach § 85 RF die Regierungsform¹⁶⁾ selbst, die Reichstagsordnung¹⁷⁾, die Thronfolgeordnung¹⁸⁾ und die Druckfreiheitsverordnung¹⁹⁾.

Die RF ist das wichtigste Grundgesetz. Sie regelt die Staatsstruktur, die Funktionen und Zuständigkeiten der staatlichen Organe und wird häufig mit der schwedischen Verfassung gleichgesetzt²⁰⁾. Die RO enthält Bestim-

¹⁰⁾ Leif Andersson, Ingvar Carlsson, Agne Gustafsson, Författningsreform – nytt alternativ (1963), S. 16.

¹¹⁾ § 107 RF sieht zwar vor, daß der Konstitutionsausschuß des Reichstags einen Verstoß eines oder mehrerer Staatsräte gegen das Staatswohl »anmerkt« und der Reichstag daraufhin ein Entlassungsgesuch an den König richtet. Dieser von der Verfassung gewiesene Weg parlamentarischer Mißtrauensvoten wurde aber von der Staatspraxis nicht beschritten. »Anmerkungen« gegen Minister finden sich, dagegen wird ein Entlassungsgesuch vom Reichstag niemals ausgesprochen (N. Herlitz, Charakteristische Züge ..., a. a. O. oben Anm. 9, S. 114; Robert Malmgren, Sveriges grundlagar [7. Aufl. 1957], § 107 RF, Anm. 10).

¹²⁾ Herlitz a. a. O. oben Anm. 11, S. 115.

¹³⁾ Z. B. die Erhebung in den Adelsstand (§ 37 RF; die Befugnis wurde zuletzt 1904 ausgeübt, Malmgren, Sveriges grundlagar, a. a. O., § 37 RF, Anm. 2) oder das nicht mehr praktizierte Institut der oben S. 60 Anm. 5 erwähnten Grundgesetzzerklärung.

¹⁴⁾ Entscheidungen der Regierung, des Höchsten Gerichtshofs, des Regierungsgerichts gehen z. B. als solche der »Königlichen Majestät«.

¹⁵⁾ Sveriges statsskick, del 2, S. 37. Das Instrument der Verfassungsänderung wurde – mit geringen Ausnahmen – für die Verschiebung der staatlichen Machtverteilung nicht genutzt, vgl. a. a. O., S. 36. Änderungen und Ergänzungen der Verfassung knüpfen vielmehr an deren Formalstruktur an.

¹⁶⁾ Kungl. Maj:ts och Rikets Ständers fastställda Regeringsform vom 6. 6. 1809, letzte Neubekanntmachung mit den unten S. 68 ff. dargestellten Änderungen SFS 1965 Nr. 815, S. 1869. Vorher geltende Fassung SFS 1961, Nr. 464, S. 1123.

¹⁷⁾ Kungl. Maj:ts och Rikets Ständers fastställda Riksdagsordning vom 22. 6. 1866, Neubekanntmachung SFS 1965, Nr. 816, S. 1891. Zuvor SFS 1961, Nr. 465, S. 1145.

¹⁸⁾ Kungl. Maj:ts och Rikets Ständers fastställda Successionsordning vom 26. 9. 1810, Neubekanntmachung SFS 1965, Nr. 817, S. 1915.

¹⁹⁾ Kungl. Maj:ts och Rikets Ständers fastställda Tryckfrihetsförfordning vom 5. 4. 1949, Neubekanntmachung SFS 1965, Nr. 818, S. 1919.

²⁰⁾ So gibt etwa Peaslee, Constitutions of Nations, Bd. 3 (2. Aufl. 1956) nur die Regierungsform im Wortlaut wieder.

mungen über Wahl, Arbeitsformen, Organisation und Ausschußwesen des Reichstages. Die SO legt die Thronfolge für das regierende Haus fest. Schließlich gibt die TF eine detaillierte Ausgestaltung des Grundrechts auf Verbreitung von Druckschriften²¹⁾.

3. Grundgesetzänderungsverfahren

Grundgesetzänderungen bedürfen der gemeinsamen Zustimmung des Königs und zweier Reichstage²²⁾. Zwischen den beiden Reichstagsbeschlüssen muß eine Wahl zur zweiten Kammer stattfinden. Beschlossene Verfassungsänderungen treten in Kraft, sobald ein »offener Brief« des Königs darüber in beiden Kammern des Reichstags verlesen wurde (§§ 81, 82 RF, 64 RO).

II. Die schwebende Verfassungsreform

1. Der Verfassungsentwurf 1963

Am 23. August 1954 berief die schwedische Regierung eine Sachverständigenkommission, der die Aufgabe gestellt wurde, die Funktionsprobleme der Demokratie zu untersuchen und eine Modernisierung der schwedischen Verfassung vorzubereiten. Die Kommission gelangte bald zu der Ansicht, daß dazu eine vollständige Grundgesetzrevision unumgänglich sei²³⁾, und legte am 26. März 1963 begründete Entwürfe zu einer neuen Regierungsform und Reichstagsordnung vor²⁴⁾. Die Diskussion dieser Entwürfe ist noch nicht abgeschlossen²⁵⁾. Falls nicht zum Zwecke der Verfassungsänderung, wofür keine Anzeichen bestehen, vorzeitig Neuwahlen festgesetzt werden, kann eine neue schwedische Verfassung frühestens nach den Herbstwahlen 1968 im Jahre 1969 in Kraft treten. Tatsächlich scheint bereits jetzt

²¹⁾ Unter anderem Grundrecht auf anonyme Veröffentlichungen (3. Kap. TF); Recht jedes Schweden auf freie Einsicht in öffentliche Akten ohne Nachweis eines besonderen rechtlichen Interesses (2. Kap. § 1 TF; zur deutschen Rechtslage vgl. z. B. das Urteil des Hessischen Verwaltungsgerichtshofs vom 23. 7. 1964: »Ein allgemeines Recht des Bürgers auf Akteneinsicht besteht nicht«, Rechtsprechung der Hessischen Verwaltungsgerichte Folge 10, 1965, Nr. 43, S. 91). Zur Druckfreiheit vgl. ferner § 86 RF.

²²⁾ Reichstag ist hier die einzelne (Frühjahrs- oder Herbst-) Session.

²³⁾ Sveriges statskicks, del 1, S. 10. Dazu unten S. 64 f.

²⁴⁾ SOU 1963:16-19.

²⁵⁾ Neben den bereits zitierten Stellungnahmen von Nils Herlitz, 1969 års regeringsform? a. a. O. oben Anm. 6, und Andersson-Carlsson-Gustafsson a. a. O. oben Anm. 10, vgl. ferner: Nils Herlitz, Förslaget till ny regeringsform. Några staträttsliga kommentarer. SvJT 1963, S. 385 ff.; E. Fahlbeck, Författningsutredningens ... a. a. O. oben Anm. 8, S. 357 ff.; Olov Hegrelius, Högsta domstolens och regeringsrättens ledamöter om författningsförslaget, FT 1964, S. 1 ff. Nils Herlitz, Lagstiftningsmakten i en ny regeringsform, SvJT 1966, S. 7 ff.

festzustehen, daß nicht vor den Jahren 1972/73 mit einer neuen Verfassung zu rechnen ist²⁶⁾.

Die Grundzüge²⁷⁾ des Entwurfs lassen sich wie folgt umreißen: Bekenntnis zur Volkssouveränität²⁸⁾; Aufnahme eines Grundrechtskatalogs in die Verfassung²⁹⁾; Ablehnung einer Verfassungsgerichtsbarkeit³⁰⁾; Mißtrauensvotum gegen den Staatsminister (Ministerpräsident) oder einen einzelnen Staatsrat (Minister)³¹⁾; schließlich soll der Staatsrat (Kabinett) grundsätzlich nicht mehr wie bisher formell als Ratgeber des Königs auftreten³²⁾. Entsprechend wird der König weitgehend auch von der formellen Mitwirkung an Regierungsbeschlüssen ausgeschlossen³³⁾. Die politisch umstrittene Frage, ob Schweden zum Einkammersystem übergehen soll, hat die Verfassungskommission offengelassen und insoweit Alternativentwürfe vorgelegt³⁴⁾.

²⁶⁾ Vgl. die Kommentare "På stället marsch" und "Författningsbastard" in: Dagens Nyheter vom 20. 11. 1965 und 22. 11. 1965. Total författningsreform tidigast 1973, Nordisk Kontakt 1965, S. 917.

²⁷⁾ Zu den Grundgedanken des Entwurfs Herlitz, 1969 års regeringsform?, S. 14 ff.

²⁸⁾ Kap. 1 § 1 Abs. 1 FRF: »Alle Staatsgewalt im Schwedischen Reich geht aus von Schwedens Volk«. Demgegenüber § 1 RF: »Das Schwedische Reich soll von einem König regiert werden und ein Erbreich sein...«.

²⁹⁾ Die geltende RF (§ 86) enthält nur das in der TF im einzelnen ausgestaltete Grundrecht der Druckfreiheit (vgl. oben S. 61 f.). An Grundrechte erinnert sonst nur der berühmte und in seiner rechtlichen Tragweite umstrittene § 16 RF (vgl. Nils Herlitz, Svenska statsrättens grunder, 1948, S. 301 ff.; R. Malmgren, Sveriges grundlagar, a. a. O. oben Anm. 11, § 16 RF), dessen altertümliche Formulierungen auf den mittelalterlichen Königs-
eid zurückgehen (Herlitz, Charakteristische Züge..., a. a. O. oben Anm. 9, S. 110 f.):

»Der König soll Recht und Wahrheit stärken und befördern; Bosheit und Unrecht hindern und verbieten; niemand, es sei denn er wäre nach dem Gesetz überführt und verurteilt, an Leben, Ehre, persönlicher Freiheit und Wohlergehen verderben oder verderben lassen; und niemandes bewegliches oder unbewegliches Gut ohne Untersuchung und Urteil nach von Schwedens Recht vorgeschriebener Ordnung wegnehmen oder wegnehmen lassen; niemandes Hausfrieden stören oder stören lassen; niemand von einem an den anderen Ort verbannen; niemandes Gewissen zwingen oder zwingen lassen, sondern jedermann bei seiner freien Religionsausübung schützen, soweit er nicht die öffentliche Ruhe stört und Ärgernis weckt. Der König lasse jedermann von dem Gericht richten, dem er von Rechts wegen untersteht und unterworfen ist«. – § 16 RF ist fast wörtlich in den Entwurf übernommen und den Grundrechten vorangestellt (1. Kap. § 2 FRF).

³⁰⁾ Die Einrichtung eines Verfassungsgerichts wurde als nordischer Rechts tradition fremd verworfen (Sveriges statskick, del 2, S. 156). Dagegen hat die Verfassungskommission die in der Lehre umstrittene Frage, ob und inwieweit die Gerichte Gesetze auf ihre Verfassungsmäßigkeit überprüfen können, eindeutig bejaht (a. a. O., S. 155 f.). Hierzu Nils Herlitz, Verfassungsgerichtsbarkeit in Schweden, in: Verfassungsgerichtsbarkeit in der Gegenwart (Beiträge zum ausländischen öffentlichen Recht und Völkerrecht. 36), S. 489 ff., 494.

³¹⁾ 3. Kap. § 4 FRF.

³²⁾ 4. Kap. FRF.

³³⁾ Hierzu Herlitz, 1969 års regeringsform? a. a. O. oben Anm. 6, S. 30 ff.

³⁴⁾ Sveriges statskick, del 1, SOU 1963:16, S. 60 ff. (FRF-Einkammeralternative),

2. Fragen der Verfassungsgebung

Ohne auf die Vorschläge des Entwurfs im einzelnen einzugehen, sollen drei Erscheinungen hervorgehoben werden, die im Zusammenhang mit der geplanten Neukodifikation auffallen.

a) »Beruf der Zeit für Gesetzgebung«

Auch in Schweden stellt sich die Frage nach dem »Beruf unserer Zeit für Gesetzgebung und Rechtswissenschaft«³⁵⁾. Politische und verfassungsrechtliche Streitfragen, die eine umfassende staatsrechtliche Neuordnung unumgänglich machen könnten, fehlen. Die politisch umkämpften Fragen, Ein- oder Zweikammersystem und Wahlrechtsreform³⁶⁾, hätten sich ohne Schwierigkeiten im Rahmen der Regierungsform von 1809 lösen lassen³⁷⁾. Vor dem Hintergrund einer eingespielten und funktionierenden Verfassungspraxis beurteilt sich die Notwendigkeit einer allgemeinen Verfassungsrevision allein danach, ob das Maß, in dem sich Verfassungsbuchstabe und Verfassungsleben auseinanderentwickelt haben, zu einer Neuordnung drängt³⁸⁾. Es wird eingewandt, die Ablösung des Ständereichstags 1866, die Stimmrechtsreformen sowie der Durchbruch zum Parlamentarismus, weit bedeutungsvollere konstitutionelle Wandlungen als die im Entwurf materiell enthaltenen, seien ohne Schwierigkeiten mit der Regierungsform von 1809 bewältigt worden. Mangels bedeutsamer Streitfragen über den Inhalt des geltenden Staatsrechts liege trotz der Diskrepanz zwischen Verfassungswortlaut und -anwendung ein bedeutender Eigenwert in der im großen und ganzen eindeutigen, im allgemeinen Bewußtsein verankerten Staatspraxis. Der Wert einer reibungslosen Verfassungspraxis gehe weithin verloren, wenn sie sich unter einer neuen Verfassung erst wieder neu einspielen müsse. Auch eine neue Verfassung komme nicht ohne Komplettierung durch die Praxis aus³⁹⁾. Es hat sich gezeigt, daß die Niederschrift der vorhandenen konstitutionellen Praxis mehr ist als eine einfache technische Prozedur. »Die Verfassungsgebung rührt eine Reihe in der konstitutionellen Praxis heute

S. 97 ff. (FRF-Zweikammeralternative); entsprechend S. 78 ff. (FRO-Einkammeralternative), S. 116 ff. (FRO-Zweikammeralternative).

³⁵⁾ Herlitz, 1969 års regeringsform?, S. 11.

³⁶⁾ Zur Frage des Wahlrechts: Organisation, beslutsteknik, valsistem (författningstredningen V, SOU 1961:21).

³⁷⁾ Soweit es sich für den Außenstehenden übersehen läßt, deutet der Verlauf der Diskussion auf die Einführung des Einkammersystems.

³⁸⁾ Dazu Fahlebeck, StvT 1963, a. a. O. oben Anm. 8, S. 357 ff.

³⁹⁾ Vgl. die bei Hegrelius, FT 1964, a. a. O. oben Anm. 25, S. 34 f. wiedergegebene Stellungnahme des Regierungsgerichts (Oberstes Verwaltungsgericht) zum Verfassungsentwurf.

gelöster, ›schlummernder‹ Fragen auf«⁴⁰⁾. Man hat gesagt, die Verfassungselastizität leide, und die natürliche Entwicklung werde durch eine neue Regierungsform gehemmt⁴¹⁾; die Verfassungskommission, welche deutlich die Macht des Monarchen mindern wollte, habe seine Stellung gegenüber der herrschenden Praxis gestärkt⁴²⁾. Demgegenüber meint Herlitz⁴³⁾, die Tatsache, daß der König nach geltendem Staatsrecht zu beschließen habe, sei »nicht eine Form oder Fiktion, sondern auf ihre Weise eine Realität«. Der König verliere, nach dem Entwurf seines – in der Praxis nur formellen – Beschlußrechts weitgehend beraubt, die Funktion des »Ratgebers seiner Ratgeber«⁴⁴⁾.

b) Monarchische Republik?

»Der König ist Staatshaupt des Reiches«, sieht Kap. 1 § 3 Abs. 1 FRF vor. Die Formulierung ist erstaunlich und verführt zu der Überspitzung »Der König ist Präsident der Republik«⁴⁵⁾. Die Frage der Staatsform stand nicht auf der Tagesordnung der Verfassungskommission. Dennoch sind republikanische Tendenzen unverkennbar⁴⁶⁾. Der Text ist so abgefaßt, daß der König »ohne viele Federstriche durch einen anderen ›Staatshaupt‹ ersetzt werden kann«⁴⁷⁾. Die neue Formulierung »bezeichnet im Prinzip ein ganz anderes Verfassungsideal als das monarchische«⁴⁸⁾. Dem entspricht es, wenn die Mehrheit der Verfassungskommission sich für die Beibehaltung der agnatischen Thronfolge aussprach⁴⁹⁾. Der Formelkompromiß, den der Ent-

⁴⁰⁾ Gustaf Petré n, Författningspotpurri? Dagens Nyheter vom 15. 1. 1965.

⁴¹⁾ Herlitz, 1969 års regeringsform? a. a. O. oben Anm. 6, S. 15. Herlitz selbst meint, man begeben sich »auf eine abenteuerliche Straße, wenn man den politischen Kräften allzu weiten Spielraum öffne«.

⁴²⁾ Petré n a. a. O.

⁴³⁾ A. a. O., S. 41.

⁴⁴⁾ A. a. O., S. 42.

⁴⁵⁾ In der schwedischen Presse scheint sich neuerdings der Begriff Staatshaupt für das Staatsoberhaupt einzubürgern.

⁴⁶⁾ Eine Bestimmung der Staatsform ist *expressis verbis* in dem Entwurf nicht enthalten (vgl. dagegen § 2 Satz 1 des neuen dänischen Grundgesetzes vom 5. 6. 1953, Lovtidende for Kongeriget Danmark 1953 A, Nr. 169, S. 539: »Die Regierungsform ist beschränkt-monarchisch«). Die §§ 42, 94 RF, die nach Aussterben der Dynastie die Wahl eines neuen Königshauses durch den Reichstag vorsehen, sollen durch die jede Festlegung vermeidende Vorschrift ersetzt werden, daß der Reichstag einen neuen Staatshaupt auszuwählen hat (3. Kap. § 7 FRF; dazu Sveriges statskick, del 2, S. 136).

⁴⁷⁾ Herlitz, 1969 års regeringsform? a. a. O. oben Anm. 6, S. 31. – Es ist sicher nicht ohne Einfluß geblieben, daß »Schwedens Sozialdemokratische Arbeiterpartei«, die ohne nennenswerte Unterbrechung seit über drei Jahrzehnten die Regierung führt, nach wie vor die Republik als politisches Ziel vertritt (Sveriges Socialdemokratiska Arbetareparti, program och stadgar enligt beslut å partiets 22 kongress 1964, S. 13).

⁴⁸⁾ Andersson-Carlsson-Gustafsson a. a. O. oben Anm. 10, S. 13.

⁴⁹⁾ Vgl. den Vorbehalt der Minderheit, Sveriges statskick, del 1, S. 58. »Wer die monarchische Staatsform nicht mehr als nötig verlängern will, muß den Vorschlag weiblicher

wurf zwischen monarchischer und republikanischer Staatsform in der Sache herstellt⁵⁰⁾, ist für die Staatslehre bemerkenswert⁵¹⁾.

Am 10. Januar 1966 brachten 34 Abgeordnete der sozialdemokratischen Regierungspartei eine *Republikmotion* in beiden Kammern des Reichstags ein^{51a)}. Die Antragsteller begehrten,

»der Reichstag möge in einem Schreiben an die Königliche Majestät das Ersuchen richten, im Zusammenhang mit den fortgesetzten Reformarbeiten in der Verfassungsfrage eine parlamentarische Untersuchung einzusetzen, um die Stellung des Staatshaupts in einer parlamentarischen Demokratie zu untersuchen und dabei auch die Frage eines in einem demokratischen Verfahren gewählten Staatshaupts unter einer republikanischen Staatsform zu prüfen«.

Abgeordnete der bürgerlichen Zentrumsparlei stellten daraufhin den Antrag, in dieser Grundsatzfrage die Meinung des schwedischen Volkes in einer Volksabstimmung einzuholen^{51b)}. Auf beide Motionen schlug der Konstitutionsausschuß dem Reichstag vor, nichts zu veranlassen^{51c)}. Die Reichstagsdebatte führte in beiden Kammern mit den Stimmen der Sozialdemokraten und Kommunisten zur Billigung der sozialdemokratischen Motion mit dem Ziel einer Prüfung der Republikfrage^{51d)}. Die Einführung der Republik bedarf als Verfassungsänderung der Zustimmung zweier Reichstage mit dazwischenliegender Neuwahl der Zweiten Kammer und der – mindestens formellen – Zustimmung des Königs. Sie wäre wohl mit der üblichen Formel: »Wir NN, von Gottes Gnaden Schwedens, der Goten und Wenden König machen kund« bekanntzumachen^{51e)}.

Thronfolge bestimmt ablehnen«, Andersson-Carlsson-Gustafsson a. a. O., S. 22.

⁵⁰⁾ Verwiesen sei noch auf eine Motion in der 2. Kammer (Motioner i Andra kammaren, 1963:363, bihang till riksdagens protokoll, 4 saml.), mit der die Antragsteller bereits für die geltende Verfassung die Ersetzung des Wortes »König« durch »Staatshaupt« anstrebten, da eine Bezeichnung wünschenswert sei, »die sowohl auf eine Monarchie wie ein republikanisches Staatswesen anwendbar ist«. Die Motion wurde abgewiesen, da sie in das System der geltenden RF schwer einzufügen sei (Bericht des Konstitutionsausschusses, bihang till riksdagens protokoll, 5 saml., 2 avd. 1964:25).

⁵¹⁾ Vgl. aus anderer Perspektive: Peter Z ü r n, Die republikanische Monarchie. Zur Struktur der Verfassung der 5. Republik in Frankreich, 1965.

^{51a)} Motioner i Första kammaren 1966:1, bihang till riksdagens protokoll, 3 saml.; motioner i Andra kammaren 1966:2, bihang till riksdagens protokoll, 4 saml.

^{51b)} Motioner i Första kammaren 1966:51 a. a. O.; motioner i Andra kammaren 1966:87 a. a. O.

^{51c)} Konstitutionsutskottets utlåtanden 1966:10 und 1966:11, bihang till riksdagens protokoll, 5 saml. 2 avd.

^{51d)} Dagens Nyheter vom 24. 2. 1966, S. 8.

^{51e)} Vgl. auch die Einführung der Republik in Südafrika "by the Queen's Most Excellent Majesty" (Republic of South Africa Constitution Act, 1961).

c) Grundrechte

Das 2. Kapitel des FRF sieht für Schweden erstmals – abgesehen von der mit einer besonderen nationalen Rechtstradition verbundenen Druckfreiheit⁵²⁾ – einen Verfassungskatalog von Grundrechten vor⁵³⁾. Mit Ausnahme von Kap. 2 § 9, der das Verbot rückwirkender Strafbarkeit und Strafschärfung statuiert, sollen sämtliche Grundrechte der Beschränkung oder näheren Ausgestaltung durch einfaches Gesetz unterliegen⁵⁴⁾. Eine Wesensgehaltsgarantie wie in Art. 19 Abs. 2 des deutschen Grundgesetzes (GG) fehlt. Ausländer sind Schweden gleichgestellt, soweit gesetzlich nichts anderes bestimmt wird (2. Kap. § 11 FRF).

Im Hinblick auf die deutsche Grundrechtslehre ist das dem Entwurf zugrunde liegende andere Grundrechtsverständnis auffällig. Dies gilt vor allem für die zu konstatierende Absage an »naturrechtliche« Gedankengänge. »Man hat verschleiernde Erklärungen über die Gleichheit aller vor dem Gesetz, die Unkränkbarkeit der persönlichen Freiheit und dergleichen vermieden und versucht, konkrete Regeln zu formulieren, von denen angenommen werden kann, daß sie in praktischen Zusammenhängen von Wert sind«⁵⁵⁾. Der Höchste Gerichtshof macht in seiner Stellungnahme zum Entwurf deutlich, daß im europäischen Norden Naturrecht heute als rechtsgeschichtlicher Tatbestand angesehen wird. »Die naturrechtliche Lehre, die die Menschenrechtserklärungen des 18. Jahrhunderts getragen hat, ist heute in den nordischen Ländern verlassen. Bürgerliche Freiheiten und Rechte werden nicht mehr als naturgegebene Größen angesehen; ihr Inhalt wird bestimmt durch ein System konkreter Rechtsregeln«⁵⁶⁾. Dem Entwurf wird insoweit eine »realistische Grundeinstellung« bescheinigt⁵⁷⁾. Das Regie-

⁵²⁾ Vgl. oben S. 62 Anm. 21.

⁵³⁾ Meinungs-, Meinungsäußerungs-, Druck-, Versammlungs-, Vereinigungs-, Religionsfreiheit (2. Kap. § 1 FRF), Freizügigkeit und Ausreisefreiheit, Schutz des Hausfriedens, unbeeinträchtigte Beförderung von Mitteilungen durch die Post (nicht ausdrücklich Postgeheimnis) und andere Kommunikationsmittel (2. Kap. § 2), Eigentum (2. Kap. § 3), Recht auf Erziehung und Ausbildung (2. Kap. § 4), Berufsfreiheit (2. Kap. § 5), Recht auf Arbeit (2. Kap. § 6), Recht und Pflicht zur Teilnahme an der Reichsverteidigung (2. Kap. § 7), gesetzlicher Richter (2. Kap. § 8), *nulla poena sine lege* (2. Kap. § 9), Asylrecht (2. Kap. § 10).

⁵⁴⁾ Dazu sehr kritisch Nils Herlitz, 1969 års regeringsform? a. a. O. oben Anm. 6, S. 61 ff., der ausführt, die Grundrechte seien, so wie sie der Entwurf vorschlägt, nichts weiter als ein Teil des Normenkomplexes, der die Befugnisse des Reichstags festlegt, »Bestimmungen darüber, über welche Gegenstände zu beschließen dem Reichstag vorbehalten ist«, a. a. O., S. 64, 67.

⁵⁵⁾ »Paragraf 16 i ny version«, Kommentar in Dagens Nyheter vom 31. 3. 1963, S. 2.

⁵⁶⁾ Stellungnahme des Höchsten Gerichtshofs, wiedergegeben bei Hegrelius, FT 1964, a. a. O. oben Anm. 25, S. 1 ff., 7.

⁵⁷⁾ A. a. O.

rungsgericht⁵⁸⁾ in seiner Stellungnahme findet selbst im vorgelegten Entwurf naturrechtliche Spuren; die Aufführung eines Grundrechtskatalogs in einem einleitenden Verfassungskapitel scheint ihm

»letztlich in einer älteren, naturrechtlichen Betrachtungsweise zu wurzeln, die davon ausgeht, daß solche Freiheiten und Rechte inhaltlich unabhängig von den übrigen geltenden Rechtsregeln definiert werden können und so eine von der Rechtsordnung unabhängige Existenz besitzen . . . Das Aufzählen von Freiheiten und Rechten in Formulierungen, welche den Eindruck geben, daß diese Begriffe nach ihrem Inhalt ewig und unveränderlich sind, bedeutet eine Vereinfachung, die, wie die Erfahrung lehrt, zu politischen Mißverständnissen führen kann . . . [Die im Entwurf vorgesehenen Grundrechtsbestimmungen haben] keine andere Funktion als zu erklären, daß die besonders aufgezählten Freiheiten und Rechte vorhanden sein sollen, soweit sie nicht durch andere Vorschriften eingeschränkt sind, und anzugeben, inwieweit eine solche Einschränkung nur durch Gesetz oder auch eine andere Rechtsvorschrift vorgenommen werden kann«⁵⁹⁾.

III. Die Grundgesetzänderungen von 1965

Im Frühjahr 1965 traten eine Reihe von Änderungen der Regierungsform und Reichstagsordnung in Kraft, über die im folgenden zu berichten ist⁶⁰⁾. Es handelt sich um Änderungen und Ergänzungen, die sich, ohne der allgemeinen Verfassungsreform vorzugreifen, unter der geltenden Verfassung verwirklichen ließen.

1. Staatsoberhaupt

Die Einordnung des Staatsoberhauptes in das Verfassungsgefüge gehört, wie dargelegt, zu den Grundsatzfragen der allgemeinen Verfassungsrevision. Die das Staatsoberhaupt betreffenden neuen Bestimmungen berühren deshalb seine verfassungsrechtliche Stellung als solche nicht.

a) Thronmündigkeit

Durch die Änderung der §§ 39, 41, 93 RF⁶¹⁾ wurde das Thronmündigkeitsalter des Königs (und des ihn vertretenden Regenten) auf 25 Jahre erhöht⁶²⁾ und damit, wie schon in früheren Fassungen, im Grundgesetz selbst

⁵⁸⁾ Oberstes Verwaltungsgericht.

⁵⁹⁾ Wiedergegeben bei Hegrelius a. a. O., S. 10.

⁶⁰⁾ Von dem Bericht einzelner weniger bedeutsam erscheinender Änderungen wird abgesehen.

⁶¹⁾ Bekanntmachung vom 26. 3. 1965, SFS Nr. 45, S. 201; in Kraft getreten am 2. 4. 1965.

⁶²⁾ Die bisherige Regelung verwies auf die bürgerlich-rechtlichen Vorschriften über die Volljährigkeit (21 Jahre), § 41 Satz 1 RF a. F., 9. Kap. § 1 Förälrdarbalk (Gesetz über die

verankert⁶³). Trotz rückläufigen königlichen Einflusses in der Verfassungspraxis wurde die Erhöhung der Thronmündigkeit im Hinblick auf die Ausbildung, Reife und Lebenserfahrung, welche die konstitutionellen und repräsentativen Aufgaben des Staatsoberhauptes voraussetzen, für wünschenswert gehalten⁶⁴). Bemerkenswert ist die mit der Heraufsetzung der Thronmündigkeit Hand in Hand gehende Senkung des allgemeinen Stimmrechtsalters von 21 auf 20 Jahre⁶⁵).

b) Vertretung

Die Bezeichnung der an Stelle des minderjährigen Königs handelnden Person(en) als Vormund (Vormünder)⁶⁶ erschien nach der Erhöhung der Thronmündigkeit über die bürgerlich-rechtliche Volljährigkeit hinaus als nicht mehr angemessen⁶⁷). An Stelle der bisherigen Regelung, wonach der Reichstag eine, drei oder fünf Personen zu Vormündern wählte, ist jetzt vorgesehen, daß der Reichstag die Verwaltung der königlichen Macht einem »Reichsvorsteher« (*riksföreståndare*)⁶⁸ überträgt⁶⁹).

c) Begnadigungsrecht

In der Neufassung sieht § 26 RF⁷⁰) jetzt vor, daß die bisher ausnahmslos vorgeschriebene Anhörung des Höchsten Gerichtshofs oder Regierungsgewalt, bevor der König im Staatsrat in Gnadensachen entscheidet, unterbleiben kann, wenn ein Gnadengesuch offensichtlich unbegründet ist. Eine beibehaltene Besonderheit des schwedischen Begnadigungsrechts verdient in diesem Zusammenhang Erwähnung: es ist »dem Schuldigen anheimgestellt, die vom König gewährte Gnade anzunehmen oder die Strafe, zu der er verurteilt ist, zu erleiden« (§ 26, Satz 3 RF)⁷¹).

elterliche Gewalt) vom 10. 6. 1949 (Sveriges Rikes Lag, 86. Aufl. 1964, S. 72 ff.). In bürgerlich-rechtlichen Beziehungen unterliegt der König weiterhin den allgemeinen Vorschriften (prop. 1964:140, S. 31).

⁶³) 1809:21 Jahre; 1815–1949:18 Jahre. Vgl. Regeringsformen 1809–1959, S. 45 f.

⁶⁴) KU 1964:19, S. 25 ff., 29 f. Die Neuregelung entspricht Kap. 3 § 6 FRF.

⁶⁵) Die gleichzeitig eingebrachte Novelle (prop. 1964:140, S. 199 ff.) wurde inzwischen ebenfalls vom Reichstag gebilligt (§ 16 Abs. 1 RO n. F., Bekanntmachung vom 25. 11. 1965, SFS Nr. 556, S. 1053; in Kraft seit 1. 12. 1965).

⁶⁶) Vgl. die alte Fassung der §§ 41, 93 RF, 53, 67 RO; 2 SO.

⁶⁷) Prop. 1964:140, S. 31.

⁶⁸) §§ 93 RF, 67/66 RO, 2 SO in der neuen Fassung SFS 1965, Nr. 45, S. 201. Die Regelung entspricht Kap. 3 § 6 FRF.

⁶⁹) Bis zur Wahl des *riksföreståndare* übernimmt der in der Thronfolge nächstberechtigte thronmündige Prinz, beim Fehlen eines solchen der Staatsrat die vorläufige Regentschaft, §§ 41/39 RF.

⁷⁰) Bekanntmachung vom 21. 5. 1965, SFS Nr. 114, S. 329; in Kraft seit 26. 5. 1965.

⁷¹) »Das Wahlrecht des Schuldigen ist unbedingt und unbegrenzt. Es kann nicht einmal

2. Reichstag

a) Immunität

Der Immunitätsschutz der schwedischen Reichstagsabgeordneten⁷²⁾ bleibt um einiges hinter den Regelungen anderer Staaten zurück. Grundsätzlich ist der Abgeordnete vor strafgerichtlicher Verfolgung nicht geschützt (§ 111 RF)⁷³⁾. Nach § 110 RF a. F. durfte kein Mitglied des Reichstages »wegen seiner Handlungen und Äußerungen in dieser Eigenschaft unter Anklage gestellt⁷⁴⁾ oder seiner Freiheit beraubt werden, sofern nicht die Kammer, der er angehört durch ausdrücklichen Beschluß mit fünf Sechsteln der Abstimmenden zugestimmt hat⁷⁵⁾. § 110 RF in der am 2. April 1965 in Kraft getretenen Fassung stellt jetzt klar, daß »keine (An)klage⁷⁶⁾ gegen einen Reichstagsabgeordneten erhoben werden« darf, es sei denn, daß der Reichstag mit der genannten qualifizierten Mehrheit zustimmt⁷⁷⁾.

Ein Gerichtsverfahren aus den Jahren 1959/60⁷⁸⁾ gab Anlaß zu dieser Grundgesetzänderung. Sämtliche drei Instanzen vertraten in dem Prozeß die Ansicht, § 110 RF schütze in seiner alten Fassung nicht vor zivilrechtlichen Schadensersatzklagen⁷⁹⁾. Die neue Formulierung des § 110 RF hindert Straf- und Zivilklage⁸⁰⁾.

b) Notparlament (*Riksdagens krigsdelegation*)

Besondere Aufmerksamkeit verdienen angesichts der in Deutschland geführten Diskussion über die Einführung einer Notstandsverfassung die Er-

durch Amnestie ausgeschlossen werden«, Malmgren, *Sveriges grundlagar*, a. a. O. oben Anm. 11, § 26 RF, Anm. 7.

⁷²⁾ Ivar Agge, *Riksdagsledamots rättsliga ansvar*, SvJT årg. 48 (1963), S. 161 ff.

⁷³⁾ Dasselbe gilt für Norwegen. »Ein Stortingsmitglied kann unter denselben Bedingungen wie jede andere Person unter Anklage gestellt werden, und wird er zur Strafe verurteilt, hat er sie auf gewöhnliche Weise zu verbüßen,« *Andenæs*, *Statsforfatningen i Norge* (1962), S. 141. § 66 des norwegischen Grundgesetzes von 1814 gewährt begrenzten Schutz vor Verhaftung und Indemnität für Äußerungen im Storting.

⁷⁴⁾ »Under tilltal ställas»; Hervorhebung vom Verfasser.

⁷⁵⁾ Im Unterschied zu Art. 46 Abs. 1 GG also Immunität, nicht Indemnität.

⁷⁶⁾ »Talan»; Hervorhebung vom Verfasser.

⁷⁷⁾ Bekanntmachung vom 26. 3. 1965, SFS Nr. 47, S. 204 ff.; in Kraft seit 2. 4. 1965.

⁷⁸⁾ Der Kläger fühlte sich durch eine Äußerung des beklagten Abgeordneten im Reichstag beleidigt und forderte Schadensersatz. Der Beklagte berief sich auf seine Immunität und wandte ein, die Klage sei mangels Zustimmung des Reichstags nicht zulässig.

⁷⁹⁾ *Nytt juridiskt arkiv*, avd. 1 (1960), S. 758 ff.

⁸⁰⁾ Die Ausdehnung der Immunität wurde keineswegs allgemein befürwortet. Zahlreiche Stellungnahmen zur Regierungsvorlage im Rahmen des sog. Remissverfahrens lehnten sie strikt ab. So unter anderem die Mitglieder des Höchsten Gerichtshofs, das Regierungsgericht, das Hofgericht für Westschweden (die Hofgerichte sind die mittlere Instanz innerhalb der dreistufigen ordentlichen Gerichtsbarkeit). Das Hofgericht Göta äußerte sich gegen jede Immunität der Abgeordneten (prop. 1964:140, S. 191 ff.).

gänzungen der RF und RO, welche die Ausübung der Befugnisse des Reichstags im Kriegszustand regeln⁸¹). Bisher enthielten die §§ 50 RF und 31 RO lediglich die Vorschrift, daß der König bei »Feindesvordringen, Pest oder gleichwichtigen Hindernissen« einen Reichstagsversammlungsort außerhalb der Hauptstadt festsetzen könne. Diese Bestimmung wurde als § 50 Abs. 1 RF beibehalten. Die neu eingefügten Vorschriften (§ 50 Abs. 2–4 RF und § 73 RO) treffen jetzt darüber hinaus allgemeine Vorkehrungen für den Fall, daß der Reichstag oder die Regierung an der Ausführung der ihnen von der Verfassung zugewiesenen Aufgaben infolge von Kriegseinwirkung gehindert sind⁸²).

Die Einführung einer Notstandsverfassung stieß in Schweden nicht auf das Mißtrauen der öffentlichen Meinung, mit dem die deutsche Notstandsgesetzgebung zu rechnen hat. Hauptursache ist sicherlich die glücklichere schwedische Geschichte. Hinzu kommt, daß Schweden nicht vor der Notwendigkeit stand, in einem umfassenden gesetzgeberischen Vorhaben die gesamte Notstandsproblematik zu bewältigen. Die Maßnahmen zur Beseitigung der Ausnahmesituation und zur Wiederherstellung normaler Zustände waren bereits durch eine umfassende einfache Gesetzgebung geregelt. Der Grundgesetzgeber hatte nur die Frage vor sich, wie das Weiterfunktionieren der Staatsorgane im Notstand zu gewährleisten sei. Dabei brauchte kein völlig rechtsleerer Raum betreten zu werden. In Schweden⁸³), wie in Skandinavien überhaupt, wird dem König bzw. der in seinem Namen handelnden Regierung ein ungeschriebenes, sog. konstitutionelles Notrecht (*konstitutionella nödrätten*) zuerkannt, das zur Durchführung der im Notstand erforderlichen Maßnahmen ermächtigt.

Ein Beispiel für die Ausübung staatlicher Funktionen auf Grund des ungeschriebenen Satzes »Not kennt kein Gebot«⁸⁴) bietet die Tätigkeit der mit dem König ins Exil gegangenen norwegischen Regierung während des Zweiten Weltkriegs. Zwar stützte sich die norwegische Regierung auf die sog. Vollmacht von Elverum vom 9. April 1940, durch die das Storting die Regierung ermächtigte, »alle Maßnahmen zu ergreifen, die zur Wahrnehmung der Reichsinteressen erforderlich sind, bis das Storting . . . wieder zusammentreten kann«⁸⁵). Aber selbst wenn man die Frage bejaht, ob die Voll-

⁸¹) Diese neuen schwedischen Grundgesetzbestimmungen werden in der Anlage zum schriftlichen Bericht des Rechtsausschusses des Deutschen Bundestages (Bericht des Abg. Benda) wiedergegeben (zu Bundestagsdrucksache IV/3494, S. 35 f.).

⁸²) Die neuen Bestimmungen für den Kriegsfall sind unten S. 81 f. wiedergegeben.

⁸³) Sveriges statskick, del 2, S. 473; prop. 1964:140, S. 165 und 170.

⁸⁴) A n d e n æ s a. a. O. oben Anm. 73, S. 358.

⁸⁵) Vgl. A n d e n æ s, S. 362.

macht an die Regierung formell wirksam vom Storting angenommen worden ist⁸⁶⁾, sprengte die Übertragung der gesamten Stortingskompetenzen auf die Regierung die dem norwegischen Parlament unter normalen Verhältnissen zustehenden rechtlichen Möglichkeiten. Sie läßt sich ihrerseits nur unter Zuhilfenahme der Notrechtsgrundsätze legitimieren⁸⁷⁾. Auch nachdem das »Vorläufige Gesetz über besondere Maßnahmen während eines Krieges, einer Kriegsgefahr oder ähnlicher Verhältnisse«⁸⁸⁾ ergangen ist, welches den König generalklausulär zur Durchführung der erforderlichen Maßnahmen ermächtigt (§ 1), wird das Gesetz nur als deklaratorische und nicht einmal erschöpfende Wiedergabe des konstitutionellen Notrechts betrachtet. Insbesondere ermächtigt das konstitutionelle Notrecht auch zu sonst verfassungswidrigen Maßnahmen⁸⁹⁾ ⁹⁰⁾.

In Schweden waren die Verfassungskommission, Regierung und Reichstag übereinstimmend der Auffassung, daß das ungeschriebene und folglich ungewisse konstitutionelle Notrecht durch geschriebene Verfassungsnormen ersetzt werden solle. Dadurch werde es den Verfassungsorganen ermöglicht, auch im Kriegsfall »innerhalb der Grenzen des Grundgesetzes zu handeln. Besonders mit Rücksicht auf die außerordentlichen Belastungen der ganzen Bevölkerung, die ein Krieg heute mit sich führt, muß es von besonderem Interesse sein, daß die Gesetzmäßigkeit des Handelns der Verfassungsorgane nicht in Frage gestellt werden kann. Aber auch im Verhältnis zum Ausland und um nicht illoyalen Gruppen die Machtanmaßung zu erleichtern, ist es von großer Bedeutung, daß gesetzlich vorgeschriebene Formen beachtet werden«⁹¹⁾. Ferner hielt man es aus demokratischen Gesichtspunkten für wünschenswert, das sich an den König wendende konstitutionelle Notrecht durch eine Regelung zu ersetzen, die eine weitestgehende Mitwirkung des Reichstags sichert⁹²⁾.

Die eingefügten Verfassungsbestimmungen errichten ein abgestuftes System der Kompetenzverlagerung vom Reichstag auf Notparlament und Regierung. Institutionelle Neuerung ist die Einführung des Notparlaments, der sog. Kriegsdelegation des Reichstags. Sie besteht aus 50 Mitgliedern;

⁸⁶⁾ So das norwegische Höchste Gericht (Høyesterett), Retstidende 1945, S. 13.

⁸⁷⁾ A n d e n æ s, S. 362.

⁸⁸⁾ Midlertitig lov om særlige rådgerder under krig, krigsfare og lignende forhold vom 15. 12. 1950, Norsk lovtidend, 2ten avd. 1950, S. 528 ff.

⁸⁹⁾ A n d e n æ s, S. 364 ff.

⁹⁰⁾ Auch in Dänemark, dessen Grundgesetz der vollziehenden Gewalt keine besonderen Notstandsbefugnisse einräumt, wird angenommen, daß kraft des konstitutionellen Notrechts vom Grundgesetz nicht gedeckte Maßnahmen ergriffen werden dürfen (Alf R o s s, Dansk statsforfatningsret Bd. 1, 1959, S. 356).

⁹¹⁾ Sveriges statsskick, del 2, S. 473; ähnlich KU 1964:19, S. 82.

⁹²⁾ Prop. 1964:140, S. 170.

jede Kammer wählt die Hälfte aus ihrer Mitte und eine gleiche Anzahl Stellvertreter (§ 73 RO n. F.)⁹³).

Materielle Voraussetzung für die Übernahme der Reichstagsbefugnisse durch die Kriegsdelegation ist, daß das Reich in einen Krieg verwickelt wird und die Verhältnisse das Eintreten des Notparlaments fordern (§ 50 Abs. 2 Satz 1 RF n. F.). Die formelle Feststellung, daß diese Voraussetzungen vorliegen, und die Anordnung der Funktionsübernahme trifft grundsätzlich der Ältestenrat⁹⁴ des Reichstags, wenn möglich nach Beratung mit dem Staatsminister (Ministerpräsident). Ist der Ältestenrat an der Anordnung der Funktionsübernahme gehindert, trifft sie der König (§ 50 Abs. 2 Satz 2 RF). Die Kriegsdelegation beschließt über die Formen ihrer Tätigkeit selbst (§ 50 Abs. 2 Satz 4 RF)⁹⁵. Die Funktionen der Kriegsdelegation enden, ohne daß ein formeller Akt erforderlich ist, mit Eintritt der Waffenruhe. Sowohl der König als auch die Kriegsdelegation können jedoch, falls es die Kriegsverhältnisse zulassen, den Reichstag schon vorher in seine Tätigkeit wieder einsetzen (§ 50 Abs. 1 Satz 3 RF)⁹⁶).

Die Neuregelung trifft ferner Vorsorge für den Fall, daß sowohl Reichstag wie Kriegsdelegation funktionsunfähig werden. In dieser Situation gehen sämtliche Kompetenzen des Reichstags auf die Regierung über (§ 50 Abs. 4 Satz 1 RF). Entgegen der sonst üblichen Ausdrucksweise der Regierungsform wird ausdrücklich klargestellt, daß in diesem Fall die Notstandsbefugnisse »entsprechend der für Regierungsangelegenheiten festgelegten Ordnung« zu handhaben, d. h. vom König im Staatsrat und nicht vom König persönlich wahrzunehmen sind⁹⁷). Der Übergang der Reichstagsfunktionen auf die Regierung schließt nach ausdrücklicher Vorschrift des § 50 Abs. 4 Satz 2 RF die Grundgesetzgebung und die Gesetzgebung über

⁹³) Die Wahl erfolgt durch jeden Reichstag, d. h. nicht nur zu Beginn der Wahlperiode, sondern zu jeder (Frühjahrs- und Herbst-)Session. Das Mandat der Mitglieder dauert bis zur Neuwahl. Die Verfassungskommission hatte eine starre Regelung der Mitgliedschaft vorgeschlagen (Reichstagsprecher, Mitglieder bestimmter Ausschüsse, 10. Kap. § 6 Abs. 2 FRF), um in Friedenszeiten »eine so aufregende Maßnahme, wie die Wahl einer Kriegsdelegation« zu vermeiden (Sveriges statskick, del 2, S. 481). Die Besetzung durch Wahl wurde vorgezogen, weil sie eine repräsentativere Berücksichtigung der Stärkeverhältnisse im Reichstag erlaube (prop. 1964:140, S. 172). In diesem Sinne auch Herlitz, 1969 års regeringsform?, a. a. O. oben Anm. 6, S. 150.

⁹⁴) »Talmanskonferenzen«, bestehend aus den Sprechern beider Kammern, ihren Stellvertretern, den Vorsitzenden der ständigen Ausschüsse sowie je vier von jeder Kammer gewählten Abgeordneten (§ 50 RO).

⁹⁵) Im Hinblick auf die außergewöhnlichen Bedingungen, unter denen die Kriegsdelegation tätig wird, erschien eine diesbezügliche Reglementierung nicht angebracht, prop. 1964:140, S. 173.

⁹⁶) Prop. 1964:140, S. 174.

⁹⁷) KU 1964:19, S. 83. Soll damit auch im äußersten Notfall die beim König persönlich liegende Legitimitätsreserve nicht genutzt werden?

die Wahl zum Reichstag nicht ein. Die Neuregelung sieht, wie dargelegt, vor, daß die *Kriegsdelegation* schon vor Kriegsende beschließen kann, der Reichstag solle seine Befugnisse wiederaufnehmen. Inwieweit die *Regierung*, wenn sie gemäß § 50 Abs. 4 RF die Funktionen des Reichstags übernommen hat, berechtigt oder verpflichtet ist, diese bei günstiger Kriegsentwicklung an den Reichstag oder dessen Kriegsdelegation wiederabzugeben, ist offengelassen.

Schließlich ist die Möglichkeit vorgesehen, daß nicht der Reichstag oder seine Kriegsdelegation, sondern die Regierung ihre verfassungsmäßigen Aufgaben nicht erfüllen kann. Es obliegt dann dem Reichstag oder der an seine Stelle getretenen Kriegsdelegation, interimistisch zu bestimmen, wer die vollziehende Gewalt ausüben soll (§ 50 Abs. 3 RF)⁹⁸⁾.

Während der Vorarbeiten an den neuen Bestimmungen über das Weiterfunktionieren der Staatsorgane im Kriegsfall wurde von den Mitgliedern des Höchsten Gerichtshofs die Frage aufgeworfen, ob die gleichzeitig in die Regierungsform neu aufgenommene Befugnis zur Überlassung von Hoheitsrechten an internationale Organisationen⁹⁹⁾ auch ausgeübt werden könne, wenn sich das Reich im Krieg befinde. Eine Hoheitsüberlassung im Krieg begründe die Gefahr, daß sich eine Besatzungsmacht auf diesem Wege für ihr Vorgehen den Schein der Legalität verschaffen könne¹⁰⁰⁾. Dies gelte in besonderem Maße, wenn die Überlassung von Hoheitsbefugnissen durch die an Stelle des Reichstags getretene Kriegsdelegation oder Regierung unter Inanspruchnahme der Notstandskompetenzen vorgenommen werde. Andererseits könnten sich Situationen ergeben, in denen die Möglichkeit zur Delegation von Hoheitsbefugnissen im Kriege wünschenswert sei¹⁰¹⁾. Die Regierungsbegründung geht davon aus, der Frage fehle es an Aktualität, da Hoheitsüberlassungen nur an internationale Organisationen für friedliche Zusammenarbeit vorgesehen seien¹⁰²⁾. In der deutschen Notstandsdebatte scheint die Frage bisher übersehen worden zu sein¹⁰³⁾, obwohl sie für die Bundesrepublik durchaus Aktualität besitzt; denn Art. 24 GG sieht anders als § 81 Abs. 3 RF n. F. die Übertragung von Hoheitsrechten im Rahmen eines kollektiven Sicherheitssystems vor.

⁹⁸⁾ § 50 Abs. 3 RF wurde erst während der Beratungen im Konstitutionsausschuß eingefügt (KU 1964:19, S. 83).

⁹⁹⁾ Siehe unten S. 77 ff.

¹⁰⁰⁾ Prop. 1964:140, S. 169.

¹⁰¹⁾ A. a. O.

¹⁰²⁾ A. a. O., S. 173.

¹⁰³⁾ Nach Art. 115 e des Entwurfs eines Gesetzes zur Änderung des GG in der vom Rechtsausschuß des Bundestages angenommenen Fassung (Bundestagsdrucksache IV/3494) kann der in Art. 53 a des Entwurfs vorgesehene Gemeinsame Ausschuß die Befugnis zur Bundesgesetzgebung ausüben; nach dem Entwurf steht nichts im Wege, daß im äußeren Notstand auf diesem Wege auch Gesetze nach Art. 24 GG verabschiedet werden.

c) *Lohndelegation des Reichstags (Riksdagens löne delegation)*

»Falls der Reichstag im Einzelfall keine abweichende Regelung beschließt, berät die Lohndelegation des Reichstags mit dem vom König dazu bestimmten Staatsratsmitglied Fragen, welche in Verhandlungen mit staatlichen Arbeitnehmern auftreten und deren Anstellungsbedingungen betreffen oder sonst der Prüfung des Reichstags unterliegen, und stimmt einem in einer solchen Frage getroffenen Übereinkommen im Namen des Reichstags zu«.

Diese neueingefügte Bestimmung des § 62 Abs. 2 RF¹⁰⁴⁾ enthält den bemerkenswerten Versuch, die haushaltsrechtlichen Belange des Parlaments¹⁰⁵⁾ und ein zeitgemäßes Arbeitsrecht des öffentlichen Dienstes zu einem verfassungsrechtlichen Ausgleich zu bringen. Auf der einen Seite steht das Bewilligungsrecht des Reichstags, der über den Verwendungszweck der einzelnen bewilligten Summen bestimmt (§ 62 Abs. 1 RF). Demgegenüber hat die moderne arbeitsrechtliche Entwicklung dazu geführt, daß nicht nur auf dem privaten Arbeitsmarkt, sondern auch im Bereich des öffentlichen Dienstes die Arbeitnehmer und ihre Organisationen beanspruchen, die Arbeitsbedingungen, insbesondere Lohnfragen, vertraglich auszuhandeln und in Kollektivübereinkommen festzulegen. In Schweden hat diese Entwicklung jetzt auch den Staatsbediensteten im Beamtenverhältnis (*statstjänsteman*) die Tariffähigkeit (*förhandlingsrätt*) gebracht¹⁰⁶⁾.

Die entstandene Praxis, im öffentlichen Dienst die Arbeitsbedingungen nicht mehr wie früher einseitig durch den Staat festzusetzen, sondern mit den Arbeitnehmern kollektivvertraglich auszuhandeln, tangierte als ungewollte Nebenwirkung das Bewilligungsrecht des Reichstags. Auch soweit bisher in Arbeitsvereinbarungen zwischen der staatlichen Verwaltung und den Arbeitnehmern und Beamtenorganisationen die Zustimmung des Reichstags vorbehalten wurde, hatte dieser *de facto* in der Regel keine andere Wahl, als die ausgehandelten Arbeits- und Anstellungsbedingungen zu billigen und die entsprechenden Ansätze im Haushalt vorzunehmen¹⁰⁷⁾.

¹⁰⁴⁾ Bekanntmachung vom 26. 3. 1965, SFS Nr. 49, S. 209; in Kraft seit 2. 4. 1965.

¹⁰⁵⁾ Eine Darstellung der Haushaltspraxis im Verhältnis zu den haushaltsrechtlichen Bestimmungen der Verfassung gibt Nils Stjernquist, *Nutida budgetprinciper och grundlagens*, in: *Civibus et rei publicae, festschrift till Georg Andrén* (1960), S. 444 ff.

¹⁰⁶⁾ § 3 *statstjänstemannalag* (Staatsbeamtenengesetz) vom 3. 6. 1965, SFS Nr. 274, S. 593; § 2 *kommuntjänstemannalag* (Gemeindebeamtenengesetz) vom 3. 6. 1965, SFS Nr. 275, S. 600; die Bestimmung in § 1 des Gesetzes über Vereinigungsrecht und Tariffähigkeit (*lag om förenings- och förhandlingsrätt*) vom 11. 9. 1936 (Nr. 506), welche die Beamten ausdrücklich von der Tarifautonomie ausschloß, wurde durch Änderungsgesetz vom 3. 6. 1965 (SFS Nr. 277, S. 603) aufgehoben. Die Vorschriften über die Tariffähigkeit der Beamten treten am 1. 1. 1966 in Kraft. – Zu der Gesetzesänderung vgl. *De offentliga tjänstemännens förhandlingsrätt, lagförslag utarbetade inom civildepartementet SOU 1963:51*; ferner Lind, *Reform av de offentliga tjänstemännens förhandlingsrätt*, SvJT 1965, S. 430 ff.

¹⁰⁷⁾ Zu diesen Fragen und früheren Reformbestrebungen vgl. *prop. 1964:64*, S. 135 ff.;

Da man nicht zu der einseitigen Festsetzung der Arbeitsbedingungen durch den staatlichen Arbeitgeber zurückkehren konnte, blieb nur der Weg, das parlamentarische Bewilligungsrecht an das Tarifvertragsrecht anzupassen. Das Parlament mußte die Möglichkeit erhalten, vor Abschluß des einzelnen Tarifvertrags seine Meinung darzulegen¹⁰⁸). Dies geschieht durch die eingeführte Lohndelegation des Reichstags. Sie besteht aus sechzehn, zur Hälfte von jeder Kammer gewählten Mitgliedern (§ 71 RO n. F.)¹⁰⁹).

Die Sicherung des parlamentarischen Einflusses verlangte jedoch nicht, die Lohndelegation unmittelbar in die Tarifverhandlungen einzuschalten. Ihre Kompetenz umfaßt die Konsultation mit dem zuständigen Minister und die Zustimmung zu einem vereinbarten Tarifabkommen im öffentlichen Dienst. Die Befugnis zur Ablehnung eines Kollektivvertrags wurde der Lohndelegation vorenthalten, um in diesem Fall die Befassung des Reichstags nicht auszuschließen¹¹⁰). Die Zustimmung der Lohndelegation wirkt wie eine Zustimmung des Reichstags und verpflichtet diesen zu den entsprechenden Haushaltsmaßnahmen¹¹¹).

d) Die Reichstagsbeauftragten (*Riksdagens ombudsmän*)

Keine andere Verfassungsinstitution Schwedens hat über die Landesgrenzen hinaus die Publizität und Wirkung auf fremde Rechtsordnungen erreicht wie der Ombudsman¹¹²). Finnland¹¹³), Dänemark¹¹⁴) und Nor-

KU 1964:19, S. 62 ff.; auch die Verfassungskommission hat sich mit diesen Fragen beschäftigt (Sveriges statskick, del 2, S. 402 ff.) und die Errichtung einer Lohndelegation des Reichstags vorgeschlagen (8. Kap. § 4 FRF).

¹⁰⁸) Prop. 1964:140, S. 159.

¹⁰⁹) Vgl. S. 75, Anm. 104.

¹¹⁰) Prop. 1964:140, S. 161 f.

¹¹¹) Prop. 1964:140, S. 162.

¹¹²) Vor der hier berichteten Verfassungsänderung unterschieden die §§ 96 ff. RF den Justizbeauftragten (*justitieombudsmannen*, JO) und Wehrbeauftragten (*militieombudsmannen*, MO). Der Justizbeauftragte konnte 1959 150jähriges, der Wehrbeauftragte 1965 50jähriges Jubiläum feiern. – Die Besonderheit des schwedischen (und finnischen) JO besteht darin, daß er auch Gerichtskontrolle ausübt. Dazu ein anschauliches Beispiel: Der Kläger eines Zivilprozesses beschwerte sich darüber, daß seine Forderungsklage zu Unrecht vom Amtsrichter für unzulässig erklärt worden sei; der Richter hatte gesetzliche Vorschriften übersehen. Der JO stellte dem Richter anheim, die dem Kläger infolge des Fehlurteils entstandenen Kosten von 70.– skr. zu erstatten, was der Richter auch tat. Daraufhin sah der JO von »weiteren Maßnahmen« ab (JO:s ämbetsberättelse, avgiven till riksdagen år 1965, S. 57).

¹¹³) 1919 (§ 49 der finnischen Regierungsform vom 17. 7. 1919 in der Fassung des Änderungsgesetzes vom 26. 4. 1957, Finlands författningssamling Nr. 176, S. 418). Der finnische Ombudsman beaufsichtigt die Zivil- und Militärverwaltung sowie die Gerichte.

¹¹⁴) 1954 (§ 55 des dänischen Grundgesetzes – Danmarks Riges Grundlov – vom 5. 6. 1953 in Verbindung mit dem lov om folketingets ombudsmand vom 11. 6. 1954, lovtidende A, Nr. 203, S. 437). Aufsicht über Zivil- und Militärverwaltung.

wegen¹¹⁵⁾, außerhalb Skandinaviens die Bundesrepublik Deutschland¹¹⁶⁾ und Neuseeland¹¹⁷⁾ haben sich an dem schwedischen Vorbild orientiert. Andere Länder erwägen die Einführung¹¹⁸⁾.

Die am 2. April 1965 in Kraft getretenen Änderungen interessieren mehr wegen der betroffenen Institution als wegen ihres sachlichen Inhalts. Um eine angemessenere Arbeitsbelastung zu erreichen, wurde eine organisatorische Neuordnung erforderlich. Da sowohl Zahl wie Amtsbezeichnungen der Reichstagsbeauftragten in der Verfassung festgelegt waren, mußte die RF geändert werden. § 96 RF bestimmt jetzt, daß der Reichstag *m i n d e s t e n s* zwei Ombudsmän zu wählen habe¹¹⁹⁾. Die Verfassungsänderung soll den Weg für zwei Alternativlösungen freimachen: Erhöhung der Zahl der Reichstagsbeauftragten oder Kompetenzzumverteilung zwischen *justitie-* und *militieombudsman*, wodurch die bisherigen Titel ihre Berechtigung verlieren würden¹²⁰⁾.

3. Überlassung von Hoheitsrechten

Nach Dänemark¹²¹⁾ und Norwegen¹²²⁾ hat jetzt auch Schweden die verfassungsrechtlichen Voraussetzungen für einen Beitritt zu supranationalen

¹¹⁵⁾ 1953 Wehrbeauftragter (*ombudsmann for forsvaeret*); 1962 Verwaltungsbeauftragter (lov om Stortingets ombudsmann for forvaltningen vom 22. 6. 1962, Norsk lovtidend, 2nen avd., S. 244).

¹¹⁶⁾ 1956 Wehrbeauftragter (Art. 45 b GG) in Verbindung mit dem Gesetz über den Wehrbeauftragten des Bundestages vom 26. 6. 1957, BGBI. I, S. 652.

¹¹⁷⁾ Parliamentary Commissioner (Ombudsman) Act vom 7. 9. 1962, New Zealand Statutes 1962, Bd. 1, Nr. 10.

¹¹⁸⁾ Niederlande: Vgl. den Bericht der Vereinigung für Verwaltungsrecht, De ombudsman, Geschriften van de Vereniging voor Administratief Recht Nr. 52, 1964. Großbritannien: The Parliamentary Commissioner for Administration, Regierungsvorlage an das Parlament, Cmnd. 2767; Parliamentary Commissioner Bill [Bill 70] 14. 2. 1966. Kanada: Vgl. Sheppard, An Ombudsman for Canada, McGill Law Journal, Bd. 10 (1964), S. 291 ff.

¹¹⁹⁾ Bekanntmachung vom 26. 3. 1965, SFS Nr. 47, S. 204.

¹²⁰⁾ KU 1964:19, S. 89. Vgl. ferner die Stellungnahmen der betroffenen Amtsträger: JO:s ämbetsberättelse avgiven till riksdagen år 1965, S. 208 ff.; MO:s ämbetsberättelse avgiven vid riksdagen år 1965, S. 262 ff.

¹²¹⁾ § 20 des dänischen Grundgesetzes von 1953 (Lovtidende for Kongeriget Danmark, 1953 A, Nr. 169, S. 537 ff.) lautet:

»Abs. 1. Befugnisse, die nach diesem Grundgesetz den Reichsorganen (*rigets myndigheder*) zustehen, können durch Gesetz in näher bestimmtem Umfang an zwischenstaatliche Organe übertragen werden, die durch gegenseitigen Vertrag mit anderen Staaten zur Förderung der internationalen Rechtsordnung und Zusammenarbeit errichtet sind.

Abs. 2. Zur Annahme eines solchen Gesetzesvorschlages ist Fünftstelmehrheit der Folketingsmitglieder erforderlich. Wird nicht diese, aber doch die für Gesetzesvorschläge sonst notwendige Mehrheit erreicht, und hält die Regierung den Vorschlag aufrecht, wird er den Folketingswählern zur Zustimmung oder Ablehnung nach den für Volksabstimmungen geltenden Regeln des § 42 vorgelegt.«

¹²²⁾ § 93 des norwegischen Grundgesetzes in der Fassung der Bekanntmachung vom

Organisationen geschaffen. Die in § 81 RF als Abs. 3 neu eingefügte Bestimmung¹²³⁾ lautet:

»Eine Zuständigkeit¹²⁴⁾, welche nach dieser Regierungsform entweder König und Reichstag gemeinsam, oder jedem für sich oder einem anderen staatlichen Organ zusteht und nicht den Erlaß, die Änderung, bindende Erklärung¹²⁵⁾ oder Aufhebung eines Grundgesetzes betrifft, kann in begrenztem Umfang an eine zwischenstaatliche Organisation für friedliche Zusammenarbeit überlassen werden, an die das Reich angeschlossen ist oder werden soll. Der Beschluß über eine solche Zuständigkeitsüberlassung wird entweder in dem für eine Grundgesetzänderung geltenden Verfahren¹²⁶⁾ oder, wenn die damit verbundene Verzögerung¹²⁷⁾ dem Reich zum Nachteil gereicht, gemeinsam vom König und einem¹²⁸⁾ Reichstag gefaßt. Im letztgenannten Fall ist für den Beschluß in jeder Kammer eine Mehrheit von fünf Sechsteln der Abstimmenden und drei Vierteln der Mitglieder erforderlich.«

Aktuelle Bedeutung erlangte diese Grundgesetzänderung mit dem schwedischen Assoziationsersuchen vom 15. Dezember 1961 an die EWG¹²⁹⁾. Die – in gewissen Fällen an die Zustimmung des Reichstags gebundene – Vertragsschließungskompetenz des Königs (§ 12 RF) erstreckt sich nicht auf Verträge, die internationalen Organisationen unmittelbaren Durchgriff in den innerstaatlichen Hoheitsbereich gestatten¹³⁰⁾. Als sachverwandte Norm zu Art. 24 GG verdient der neueingefügte § 81 Abs. 3 RF besondere Beachtung,

23. 3. 1962 (Norsk lovtidend, 2nen avd. 1962, S. 114) lautet: »Zur Sicherung des internationalen Friedens und der internationalen Sicherheit oder zur Förderung der internationalen Rechtsordnung und Zusammenarbeit kann das Storting mit Dreiviertelmehrheit darin zustimmen, daß ein internationaler Zusammenschluß, dem Norwegen angehört oder sich anschließt, auf einem sachlich begrenzten Gebiet mit Ausnahme der Befugnis zur Änderung dieses Grundgesetzes Befugnisse ausübt, die nach diesem Grundgesetz sonst den Organen des Staates (*statens myndigbeder*) zustehen. Wenn das Storting seine Zustimmung gibt, müssen wie bei der Behandlung von Grundgesetzvorschlägen mindestens zwei Drittel seiner Mitglieder anwesend sein.

Die Bestimmungen dieses Paragraphen gelten nicht für die Teilnahme an einem internationalen Zusammenschluß, dessen Beschlüsse für Norwegen nur rein völkerrechtliche Wirkungen haben.«

¹²³⁾ Bekanntmachung vom 26. 3. 1965, SFS Nr. 46, S. 203; in Kraft seit 2. 4. 1965.

¹²⁴⁾ "Beslutanderätt", wörtlich Beschlußrecht.

¹²⁵⁾ Vgl. oben S. 60 Anm. 5; S. 61 Anm. 13.

¹²⁶⁾ Vgl. oben S. 62.

¹²⁷⁾ Neuwahl erforderlich!

¹²⁸⁾ D. h. in einer Session des Reichstags.

¹²⁹⁾ Prop. 1964:140, S. 131. Vgl. auch a. a. O., S. 103 ff.

¹³⁰⁾ Die Verfassungskommission (Sveriges statsklick, del 2, S. 249) spricht von völkerrechtlichen Beziehungen mit »staatsrechtlichem Aspekt«. Ferner prop. 1964:140, S. 103: »Insoweit eine Befugnis auf dem Gebiet der Gesetzgebung, Rechtsprechung oder vollziehenden Gewalt an die Organisation abgetreten wird, erfahren Organe und Behörden des Mitgliedstaats eine Beschränkung ihrer konstitutionellen Befugnisse.«

zumal die Tragweite der deutschen Bestimmung nach wie vor umstritten ist¹³¹⁾.

Was die gesetzestechnische Form betrifft, in der die Möglichkeit zur Überlassung von Hoheitsrechten geschaffen wurde, besteht insofern Ähnlichkeit zwischen der schwedischen und deutschen Regelung, als beide systematisch nicht unter die Bestimmungen über den völkerrechtlichen Vertragsschluß eingeordnet wurden¹³²⁾. Frühere Reformvorschläge hatten dagegen ebenso wie der Entwurf der Verfassungskommission¹³³⁾ eine besondere Bestimmung über den Abschluß von solchen Verträgen vorgesehen, durch die konstitutionelle Befugnisse an internationale Organisationen überlassen werden. Die in Kraft getretene Regelung beruht demgegenüber auf der Auffassung, »daß die Möglichkeit, konstitutionelle Befugnisse zu delegieren, nicht in Form von Regeln über den Vertragsschluß, sondern durch Regeln geschaffen werden soll, die auf das Gesetzgebungsinstrument als Mittel konstitutioneller Zuständigkeitsüberlassungen verweisen«¹³⁴⁾. Dies führt dazu, daß der Delegationsbeschluß¹³⁵⁾ und der Abschluß des Vertrages¹³⁶⁾, auf dem der Delegationsbeschluß beruht, unterschiedlichen formellen Anforderungen genügen müssen¹³⁷⁾. Die schwedische Regelung scheint damit klarer als Art. 24 GG auszudrücken, daß Zustimmung zum völkerrechtlichen Vertrag und Überlassung von Hoheitsrechten rechtlich zu trennen sind¹³⁸⁾.

¹³¹⁾ Auf die Streitfragen innerhalb der deutschen Staatslehre kann in diesem Bericht über die schwedische Regelung nicht eingegangen werden. Hierzu Klaus Vogel, Die Verfassungsentscheidung für eine internationale Zusammenarbeit, 1964. Recht und Staat in Geschichte und Gegenwart Nr. 292/293.

¹³²⁾ § 81 Abs. 3 RF steht bei den Regeln über die Gesetzgebungszuständigkeit von König und Reichstag.

¹³³⁾ Kap. 4 § 9 FRF: »Mit Zustimmung des Reichstags kann mit einem fremden Staat oder einer internationalen Organisation ein Abkommen geschlossen werden, wodurch einer internationalen Organisation eine Befugnis, die nach dieser Regierungsform der Regierung oder einer anderen Behörde zusteht, oder eine Befugnis zur Gesetzgebung über einen bestimmten Gegenstand mit Ausnahme der Grundgesetzgebung oder die Befugnis über einen bestimmten Gegenstand mit einem fremden Staat ein Abkommen zu schließen, übertragen wird. Die Zustimmung kann nur im Grundgesetzgebungsverfahren oder durch Beschluß gegeben werden, in dem sich mindestens fünf Sechstel der Mitglieder des Reichstags vereinigt haben«.

¹³⁴⁾ Prop. 1964:140, S. 131 f.

¹³⁵⁾ Grundgesetzänderungsverfahren oder qualifizierte Mehrheit des Reichstags.

¹³⁶⁾ Alleinzuständigkeit der Regierung oder Zustimmung des Reichstags mit einfacher Mehrheit.

¹³⁷⁾ Schwierigkeiten in der Praxis werden nicht befürchtet, da der König schwerlich einen Vertrag ohne vorausgegangenen Delegationsbeschluß des Reichstags ratifizieren wird (prop. 1964:140, S. 135).

¹³⁸⁾ Vgl. auch KU 1964:19, S. 60: »... Zuständigkeitsüberlassungen sollen durch Beschluß der Königl. Majestät und des Reichstags vorgenommen werden. Hierdurch wird markiert, daß die Überlassung unmittelbar vom Beschluß der schwedischen Staatsgewalten und nicht vom Abkommen mit dem internationalen Organ abhängt«.

Nur wenn die mit dem Grundgesetzänderungsverfahren verbundene Verzögerung dem Reich Nachteile bringt, kann der Übertragungsbeschuß vom König und einem Reichstag mit Fünftelmehrheit von drei Vierteln der Reichstagsmitglieder jeder Kammer gefaßt werden. Grundsätzlich soll die Überlassung von Hoheitsrechten nur im Grundgesetzänderungsverfahren¹³⁹⁾ erfolgen¹⁴⁰⁾. Insoweit hat § 81 Abs. 3 RF zunächst nur die Bedeutung, daß die Überlassung von Hoheitsbefugnissen keine förmliche Änderung des Verfassungstextes erfordert. Sachlich bedeutet jedoch die Hoheitsüberlassung auf Grund einer allgemeinen Ermächtigung an Stelle der an sich auch denkbaren Möglichkeit, einer internationalen Organisation die benötigten Kompetenzen durch eine von Fall zu Fall in die Verfassung aufgenommene Bestimmung einzuräumen, daß die internationale Organisation hinsichtlich der überlassenen Befugnisse keinen grundgesetzlichen Schutz genießt¹⁴¹⁾. Dem entspricht es, wenn die Regierungsbegründung § 81 Abs. 3 RF wörtlich so verstanden wissen will, daß nur die Überlassung, nicht die Rücknahme der eingeräumten Kompetenzen dem qualifizierten Verfahren unterliegt: der Delegationsbeschuß kann durch einfachen Beschuß von König und Reichstag aufgehoben oder beschränkt werden¹⁴²⁾.

Delegationsadressaten können nur internationale Organisationen sein. Die Überlassung von Hoheitsrechten an fremde Staaten wird von § 81 Abs. 3 RF nicht gedeckt¹⁴³⁾. Nur Organisationen für friedliche Zusammenarbeit kommen in Betracht; damit ist der Beitritt zu kollektiven Sicherheitssystemen¹⁴⁴⁾ und Militärbündnissen mit supranationalen Kompetenzen über § 81 Abs. 3 RF verwehrt¹⁴⁵⁾. Im Gegensatz zu Art. 24 GG ist ferner ausdrücklich festgelegt, daß die schwedische Beteiligung an der Organisation Voraussetzung der Hoheitsübertragung ist. Das Erfordernis der Gegenseitigkeit wurde nicht statuiert, da verschiedene Staaten sich durchaus unter unterschiedlichen Bedingungen an einer internationalen Organisation beteiligen könnten¹⁴⁶⁾.

Die Beschränkung der Hoheitsübertragung auf einen »begrenzten Umfang« soll einerseits eine flexible Handhabung ermöglichen, andererseits aber ausschließen, daß »Befugnisse wie Gesetzgebung, Besteuerung oder Abschluß völkerrechtlicher Verträge ins-

¹³⁹⁾ Siehe oben S. 62.

¹⁴⁰⁾ KU 1964:19, S. 61.

¹⁴¹⁾ Prop. 1964:140, S. 132.

¹⁴²⁾ A. a. O., S. 134 f.; KU 1964:19, S. 62.

¹⁴³⁾ Prop. 1964:140, S. 132 f.

¹⁴⁴⁾ Art. 24 Abs. 2 GG.

¹⁴⁵⁾ Prop. 1964:140, S. 133.

¹⁴⁶⁾ A. a. O., S. 133 f.

gesamt oder in einem Ausmaß eingeräumt werden, das die Selbständigkeit des Reiches im Großen beeinträchtigt«¹⁴⁷⁾. Als selbstverständlich sah es der Konstitutionsausschuß des Reichstags an, daß Befugnisse zur Grundgesetzgebung in der Ermächtigung ausgenommen sind¹⁴⁸⁾. Hannfried Walter

A n h a n g

Die schwedischen Grundgesetzbestimmungen für den Kriegsfall in der Fassung der Königlichen Bekanntmachung vom 26. März 1965¹⁾

Regierungsform

§ 50. Der Reichstag soll in der Reichshauptstadt zusammentreten, es sei denn, daß Feindesvordringen, Pest oder gleichwichtige Hindernisse dies unmöglich oder für Freiheit und Sicherheit des Reichstags gefährlich machen. In diesem Fall ist der König befugt, nach Beratung mit den vom Reichstag gewählten Vertretern in der Reichsbank und Reichsschuldenverwaltung (*Riksgäldskontoret*) einen anderen Reichstagsversammlungsort zu bestimmen und bekanntzumachen.

Wird das Reich in einen Krieg verwickelt und erfordern es die Kriegsverhältnisse, tritt die Kriegsdelegation des Reichstages an dessen Stelle. Die diesbezügliche Anordnung wird entweder von dem in § 50 der Reichstagsordnung geregelten Ältestenrat²⁾, wenn möglich nach Beratung mit dem Staatsminister³⁾ getroffen oder aber vom König, wenn der Ältestenrat infolge der Kriegsverhältnisse nicht zusammentreten kann. Diese Anordnung gilt, bis Waffenruhe eingetreten ist oder bis vor Eintritt der Waffenruhe der König oder die Kriegsdelegation beschließen, daß der Reichstag seine Befugnisse übernehmen solle. Die Kriegsdelegation beschließt selbst über die Formen ihrer Tätigkeit.

Kann das Reich infolge eines Krieges, in dem es sich befindet, nicht nach den Bestimmungen dieser Regierungsform regiert werden, so ist der Reichstag oder die an seine Stelle getretene Kriegsdelegation befugt, zum Schutz des Reiches und zur Beendigung des Krieges anzuordnen, wie die Regierung des Reiches geführt werden soll.

¹⁴⁷⁾ A. a. O., S. 134.

¹⁴⁸⁾ KU 1964:19, S. 61.

¹⁾ Kungl. Maj:ts kungörelse angående beslutade ändringar i regeringsformen och riksdagsordningen vom 26. 3. 1965, Svensk författningssamling Nr. 50, S. 210; in Kraft getreten am 2. 4. 1965. Die weiteren Anmerkungen sind vom Verfasser hinzugefügt.

²⁾ "Talmanskonferensen", bestehend aus den Sprechern beider Kammern, ihren Stellvertretern, den Vorsitzenden der ständigen Ausschüsse sowie je vier von jeder Kammer gewählten Abgeordneten (§ 50 RO).

³⁾ Ministerpräsident.

Können infolge eines Krieges, in dem sich das Reich befindet, weder der Reichstag noch seine Kriegsdelegation ihre Aufgaben erfüllen, soll der König nach der für Regierungsangelegenheiten festgelegten Ordnung zum Schutz des Reiches und zur Beendigung des Krieges diejenigen Aufgaben wahrnehmen, welche sonst nur dem König und Reichstag gemeinsam oder dem Reichstag zustehen. Jedoch darf der König kein Grundgesetz oder Reichstagswahlgesetz erlassen, ändern, bindend erklären⁴⁾ oder aufheben.

Reichstagsordnung

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

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

Die Wahl der Kriegsdelegation findet sechs Tage nach der Eröffnung eines jeden Reichstags⁵⁾ statt. Die Wahl gilt bis zur Neuwahl der Kriegsdelegation; ein Mitglied, das vorher aus dem Reichstag ausgeschieden ist, soll jedoch nicht länger als Angehöriger der Delegation angesehen werden. Ordnet der König die Neuwahl einer oder beider Kammern an, behalten dessen ungeachtet die Mitglieder der Delegation ihre Bestellung.

S u m m a r y

The General Constitutional Reform in Sweden and the Fundamental Law Amendments of 1965

I. The Swedish Constitution

The Swedish Constitution in force today is an excellent example of a constitutional evolution *praeter constitutionem*. This constitution consists of four fundamental laws (*grundlagar*). The most important is the Instrument of Government (*Regeringsform* = RF) of June 6th, 1809 regulating the state structure, the functions and competence of the state organs. Other fundamental laws are the Parliament Act (*Riksdagsordning* = RO) of June 22nd, 1866, the Act of Succession of September 26th, 1810 and the Freedom of the Press Act of April 15th, 1949. Amendments to the fundamental laws require two successive votes by both houses of the legislature—the Riksdag—although the second decision cannot be taken until after the next general elections to the Lower House.

⁴⁾ Vgl. oben S. 60 Anm. 5.

⁵⁾ Reichstag im Sinne dieser Bestimmung ist die einzelne Frühjahrs- oder Herbstsession.

II. Proposed Constitutional Reform

On March 3rd, 1963, a special commission appointed by the government presented drafts of a new RF and RO containing as main features the inclusion of a list of fundamental rights in the RF, the incorporation of parliamentarism into the constitution and the abolition of the provisions according to which the Cabinet now formally acts as an advisory body to the King.

In discussions of the proposed draft some critics have challenged the necessity of a general constitutional reform. They maintain that present constitutional practices create no difficulties whereas a series of new questions will have to be faced in establishing practices under a revised constitution.

The draft does not contain a clear commitment to monarchy. The King is conceived as the "chief of state", and the text is so worded as to require only a few pen strokes for him to be replaced by another "chief of state".

In January 1966 the Riksdag affirmed a motion introduced by the governing Social Democratic Labour Party, which in its platform has indicated a preference for the Republican form of government, to initiate an inquiry changing the form of government into a Republic.

The draft of a new Instrument of Government provides for the first time for the inclusion of a list of fundamental rights in the Constitution of Sweden. (The present constitution provides only for freedom of the press). Considerations of natural right are rejected. With the exception of the principle *nulla poena sine lege*, all fundamental rights are subject to restriction by ordinary statute.

III. The Constitutional Amendments of 1965

A series of specific constitutional amendments became effective early in 1965. The amendments did not involve general constitutional reforms.

1. The Head of State. The age required of the heir apparent in order to succeed to the throne was increased from 21 to 25 years. In case the King is a minor the Riksdag will now elect a representative (*riksföreståndare*), while until recently in such case a Regency Council had to be instituted, consisting of one, three or five persons.

2. The Riksdag. a) *Immunity of the deputies of the Riksdag*: In its new wording § 110 of the RF now provides that the consent of Parliament is required not only for a penal but also for a civil procedure instituted against a deputy of the Riksdag for an offence committed in his capacity as deputy.

b) *The Emergency Parliament (Riksdagens krigsdelegation)*: The new paragraph 50 subpar. 2-4 of the RF and 73 of the RO provide for the continuous functioning of the state organs in time of war. Until recently the opinion prevailed in Sweden, as it still does in Denmark and Norway that in accordance with an unwritten so-called constitutional emergency law, the King could take all measures necessary to control an exceptional situation. According to the new regulation, in case of war the Emergency Parliament (*Riksdagens krigsdelegation*) fills, if necessary, the place of the Riksdag. The function of this Emergency Par-

liament is ended by a cease-fire; however, the Riksdag can be restored earlier than that by either the King or the Emergency Parliament. If in time of war neither the Emergency Parliament nor the Riksdag is functioning, then the King—*i.e.* the Government—assumes the Riksdag powers. And if in such times the Government cannot fulfill its functions then the Riksdag or the Emergency Parliament, can determine *ad interim* who shall exercise the executive powers. The Emergency Parliament which is composed of 50 members is elected anew during each session by the Riksdag.

c) *The Salary Commission of the Riksdag (Riksdagens lönedelelegation)*: This new 16-member Commission of the Riksdag (§§ 22 subpar. 2 RF; 61 RO) has been created in order to give the Riksdag, which is vested with the budget power, a greater voice in the fixing of the salaries for public employees. Under the past practice the Riksdag had no choice in fact except to approve salary schedules fixed by agreements negotiated by the Government with the public employees, and to make allowance in the budget for the salaries so fixed. Now, all such salary agreements must be reviewed by the new Commission which is authorized to assent on behalf of the Riksdag.

d) *Parliamentary Commissioner (Ombudsman)*: According to § 96 RF the new draft presents the possibility of appointing more than the former two Parliamentary Commissioners and no longer makes a distinction between a military commissioner and a commissioner of justice.

3. Transfer of Sovereign Powers to International Organizations. The provisions of § 18 subpar. 3 RF now furnish the constitutional basis for joining supranational organizations. With the exception of the right to amend the constitution, any power which under the constitutional order lies within the competence of either the King or the Riksdag, or both together, or of another state organ, can be transferred to a limited degree to an international organization aiming at peaceful cooperation provided that Sweden is—or will be—a member thereof. The competence will ordinarily be transferred by means of a constitutional amendment, but in urgent cases a resolution taken at one session of the Riksdag by a majority vote of 5/6 in both chambers will also be sufficient.