

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 242

**Öffentlich-rechtliche Grundsätze
für den Einsatz der Streitkräfte
im Staatsnotstand**

Von

Peter Karpinski



Duncker & Humblot · Berlin

PETER KARPINSKI

**Öffentlich-rechtliche Grundsätze für den Einsatz
der Streitkräfte im Staatsnotstand**

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 242

Öffentlich-rechtliche Grundsätze für den Einsatz der Streitkräfte im Staatsnotstand

Von

Dr. Peter Karpinski



DUNCKER & HUMBLLOT / BERLIN

Alle Rechte vorbehalten
© 1974 Duncker & Humblot, Berlin 41
Gedruckt 1974 bei Richard Schröter, Berlin 61
Printed in Germany
ISBN 3 428 03195 4

Vorwort

Die vorliegende Abhandlung hat im Wintersemester 1973/74 der juristischen Fakultät der Ruprecht-Karl-Universität zu Heidelberg als Dissertation vorgelegen. Das Manuskript wurde im Frühjahr 1973 in den wesentlichen Teilen abgeschlossen.

Danken möchte ich an dieser Stelle Herrn Prof. Dr. Karl Doehring, der die Anregung zu diesem Thema gegeben und die Fertigstellung der Arbeit mit großzügiger Hilfe unterstützt hat.

Mein Dank gilt ferner Herrn Ministerialrat a.D. Dr. Johannes Broermann für die Aufnahme der Arbeit in die Reihe „Schriften zum Öffentlichen Recht“.

Heidelberg, im Februar 1974

Peter Karpinski

Inhaltsübersicht

TEIL A

Problemstellung und begriffliche Abgrenzung	11
I. Einführung in den Gegenstand	11
II. Der Begriff der „Streitkräfte“	12
1. Definition und Abgrenzung zu weiteren Bundeseinrichtungen	12
2. Abgrenzung zu den Stationierungstruppen	13
3. Gliederung und Umfang der Streitkräfte	14
III. Der Begriff des „Einsatzes“	15

TEIL B

Der Einsatz im innenpolitischen Notstand	17
1. Abschnitt: <i>Die Einsatzgrundsätze bei der Bekämpfung bewaffneter Aufständischer</i>	17
I. Vorbemerkungen	17
1. Geschichtlicher Überblick	17
2. Jetzige Regelung	19
II. Der Einsatzzweck — Begriff der „militärisch bewaffneten Aufständischen“	20
III. Die rechtlichen Voraussetzungen des Einsatzes	23
1. Drohende Gefahr für den Bestand oder die freiheitlich demokratische Grundordnung	23
2. Vorliegen der Erfordernisse des Art. 91 Abs. II GG	23
3. Nichtausreichen der Polizeikräfte und des BGS	24
IV. Die Durchführung des Einsatzes	27
1. Die Anordnung über Einsatzbeginn und Einsatzende	27
2. Das Unterstellungsverhältnis	29
3. Einsatz nach polizeirechtlichen oder militärischen Grundsätzen	32
4. Der Waffeneinsatz	38
V. Zusammenfassendes Ergebnis der Untersuchungen im 1. Abschnitt	41

2. Abschnitt: Die Einsatzgrundsätze beim Objektschutz	42
I. Vorbemerkungen	42
1. Die gesetzlichen Grundlagen	42
2. Die Notwendigkeit einer verfassungsmäßigen Ermächtigung	42
II. Der Schutz ziviler Objekte im Spannungs- oder Verteidigungsfall	45
1. Der Einsatz nach Maßgabe des Art. 87 a Abs. III Satz 1 GG	45
a) Das Vorliegen des Spannungs- oder Verteidigungsfalles	45
b) Die Auswahl der zu schützenden Objekte	47
c) Die Rechtsgrundlagen der Einzelmaßnahmen	50
d) Inhaltliche Begrenzung der Einzelmaßnahmen	55
Anhang: Das Recht zur Verkehrsregelung	57
2. Der Einsatz nach Maßgabe des Art. 87 a Abs. III Satz 2 GG	58
a) Der Einsatzzweck des Art. 87 a Abs. III Satz 2 GG — Abgrenzung gegenüber Satz 1	58
b) Die Übertragung der Schutzbefugnisse	60
aa) Der Übertragungszweck	60
bb) Möglichkeiten der formellen Übertragung	61
cc) Die an der Übertragung beteiligten Organe	63
c) Das Zuordnungsverhältnis von Polizei und Militär	64
d) Die Rechtsgrundlagen der Einzelmaßnahmen bei der Unterstützung polizeilicher Maßnahmen	65
e) Die Begrenzung der Zwangsmaßnahmen und des Waffengebrauchs	68
III. Der Schutz ziviler Objekte unter den Voraussetzungen des Art. 87 a Abs. IV GG	71
1. Inhalt und Begrenzung des Einsatzzweckes	72
2. Die Auswahl der Objekte	73
3. Die Rechtsgrundlagen des Eingreifens nach Abs. IV	74
4. Der Umfang der Schutzmaßnahmen nach Abs. IV	76
IV. Zusammenfassendes Ergebnis der Untersuchungen im 2. Abschnitt ..	77

TEIL C

Der Einsatz im Katastrophennotstand	80
I. Vorbemerkung	80
II. Die verfassungspolitische Einordnung des Katastropheneinsatzes	80
1. Die hoheitliche Funktion des Eingreifens an Hand der Erfahrungen der Flutkatastrophe von Hamburg	80
2. Die rechtsdogmatische Stellung des Einsatzes im Gefüge des Grundgesetzes	82

III. Die Ausgestaltung des Katastropheneinsatzes im einzelnen	83
1. Der Einsatz im regionalen Katastrophennotstand	83
a) Das Anforderungsrecht des Landes	83
b) Die Pflicht zur Entsendung der Streitkräfte	84
c) Die rechtlichen Eingriffsgrundlagen der Hilfstätigkeit unter dem Aspekt des hoheitlichen Eingriffs	85
d) Die Ausgestaltung des hoheitlichen Hilfseinsatzes	88
2. Der Einsatz im überregionalen Katastrophennotstand	89
a) Wesen und Erscheinungsformen eines überregionalen Notstandes	89
b) Die Einsatzbefugnis der Bundesregierung	90
IV. Verbot des Einsatzes entgegen der Schutzklausel des Art. 9 Abs. III Satz 3 GG	91
V. Zusammenfassendes Ergebnis der Untersuchungen im Teil C	92

ANHANG

**Die innerstaatlichen Eingriffsbefugnisse
des Militärs im Ausland**

I. Die Regelung in den Staaten des NATO-Bündnisses	94
1. Belgien	94
2. Niederlande	94
3. Dänemark	95
4. Frankreich	95
5. Großbritannien	95
6. Vereinigte Staaten von Nordamerika	96
7. Zusammenfassende Betrachtung	96
II. Die Regelung im neutralen Ausland	97
1. Schweiz	97
2. Österreich	97
3. Schweden	98
4. Zusammenfassende Betrachtung	98
III. Die Regelung in den Staaten des Warschauer Paktes	99
1. Sowjetunion	99
2. Polen	99
3. Tschechoslowakei	100
4. DDR	100
5. Zusammenfassende Betrachtung	101

Abkürzungsverzeichnis

a. A.	=	anderer Ansicht
a. E.	=	am Ende
Az.	=	Aktenzeichen
BGB	=	Bürgerliches Gesetzbuch
BGBI.	=	Bundesgesetzblatt
BGS	=	Bundesgrenzschutz
BK	=	Bonner Kommentar
BLG	=	Bundesleistungsgesetz
BMinI	=	Bundesminister des Innern
BMinVtg.	=	Bundesminister der (für) Verteidigung
BReg.	=	Bundesregierung
BT	=	Bundestag
BVerfGE	=	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichtes
BVerfGG	=	Gesetz über das Bundesverfassungsgericht
BW	=	Bundeswehr
DöV	=	Die öffentliche Verwaltung
DVBl.	=	Deutsches Verwaltungsblatt
GG	=	Grundgesetz
HDv.	=	Heeresdienstvorschrift
IA	=	Innenausschuß
i. d. F.	=	in der Fassung
i. d. R.	=	in der Regel
i. S. d.	=	im Sinne des
i. V. m.	=	in Verbindung mit
i. w. S.	=	im weiteren Sinne
JZ	=	Juristenzeitung
NVA	=	Nationale Volksarmee
Prot.	=	Protokoll
RA	=	Rechtsausschuß
RVO	=	Rechtsverordnung
StGB	=	Strafgesetzbuch
StPO	=	Strafprozeßordnung
StVO	=	Straßenverkehrsordnung
u. U.	=	unter Umständen
UZwG	=	Gesetz über die Anwendung unmittelbaren Zwanges durch Polizei und Vollzugsbehörden
UZwGBw.	=	Gesetz über die Anwendung unmittelbaren Zwanges und die Ausübung besonderer Befugnisse durch Soldaten der Bundeswehr und zivile Wachpersonen
WRV	=	Weimarer Reichsverfassung
ZDv.	=	Zentrale Dienstvorschrift der Bundeswehr

TEIL A

Problemstellung und begriffliche Abgrenzung

I. Einführung in den Gegenstand

Nach fast zehnjähriger Vorarbeit in drei Wahlperioden hat die Bundesregierung am 13. Juni 1967 den dritten Entwurf einer sog. Notstandsverfassung (BT-Drucks. V/1879) dem Bundestag vorgelegt. Dieser Entwurf fand, nach mehrfachen Abänderungen, am 30. Mai 1968 als 17. Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes die erforderliche Mehrheit im Bundestag und am 16. Juni 1968 die Zustimmung des Bundesrates; das Gesetz wurde nach Ausfertigung durch den Bundespräsidenten am 27. Juni 1968 im Bundesgesetzblatt (BGBl. I S. 709) verkündet und trat einen Tag später in Kraft.

Zu den im Rahmen dieser Verfassungsänderung in das Grundgesetz aufgenommenen Bestimmungen zählen auch diejenigen Vorschriften, nach deren Maßgabe den Streitkräften die Möglichkeit eröffnet wird, unter bestimmten Voraussetzungen gegen Störungen im Landesinnern einzugreifen. Diese nunmehr geregelte Möglichkeit eines Einsatzes militärischer Kräfte im Innern gehörte — sowohl in den parlamentarischen Beratungen wie auch in den öffentlich geführten Diskussionen — zu den am meisten erörterten und auch am stärksten umstrittenen Problemen der Grundgesetzänderung¹. Diese Bestimmungen wurden jedoch notwendig, da bis dahin das Grundgesetz keine ausreichende Möglichkeit vorsah, um bei inneren Gefahren für den Bestand der BRD oder etwa bei Katastrophenfällen die erforderlichen Abwehrmaßnahmen treffen zu können². Zwar war es den drei ehemaligen Besatzungsmächten USA, Frankreich und Großbritannien auf Grund des Vertrages über die Beziehungen zwischen der Bundesrepublik und den drei Mächten (BGBl. 1955 II S. 305) möglich, im Falle eines inneren Notstandes umfassende Maßnahmen zum Schutze und zur Sicherheit ihrer in der Bundesrepublik befindlichen Streitkräfte zu ergreifen. Diese Vorbehalte sollten nach dem Vertrag erlöschen, „sobald die zuständigen

¹ Vgl. dazu die Rede des Abg. C. O. Lenz vor dem Dt. Bundestag am 15. 5. 1968, Prot. S. 9313 f.

² So lautete der Text des inzwischen aufgehobenen Art. 143 GG: „Die Voraussetzungen, unter denen es zulässig wird, die Streitkräfte im Falle eines inneren Notstandes in Anspruch zu nehmen, kann nur durch ein Gesetz geregelt werden, das die Erfordernisse des Art. 79 erfüllt.“

deutschen Behörden entsprechende Vollmachten durch die deutsche Gesetzgebung erhalten haben und dadurch in den Stand gesetzt werden, ... einer ernstlichen Störung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung zu begegnen“ (Art. 5 Abs. II). Durch das 17. Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes haben nun die verfassungsgebenden Organe die Aufgaben der im inneren Gefahrenfall zu treffenden Maßnahmen in die eigene Zuständigkeit übernommen und auf eine verfassungsmäßige Grundlage gestellt. Die Regierungen der drei Mächte haben daraufhin ihren Verzicht auf die von ihnen bisher innegehabten Rechte erklärt; der Wortlaut dieser Verzichtserklärung wurde im BGBl. 1968 I S. 715 veröffentlicht.

Die Einsatzmöglichkeiten der Streitkräfte im Staatsnotstand finden sich nunmehr an zwei Stellen im Grundgesetz: Art. 87 a GG bestimmt in Abs. III und IV die Voraussetzungen zu Einsätzen gegen Saboteure und Aufständische (sog. innenpolitischer Notstand), während Art. 35 in Abs. II und III den Einsatz bei Unglücksfällen oder Naturkatastrophen (sog. Katastrophennotstand) regelt.

II. Der Begriff der „Streitkräfte“

1. Definition und Abgrenzung zu weiteren Bundeseinrichtungen

Die Befugnis zum Eingreifen im Innern haben nach den oben genannten Vorschriften die „Streitkräfte“. Dieser Begriff findet sich erstmals in der deutschen verfassungsrechtlichen Terminologie³.

Nach dem allgemeinen Sprachgebrauch sind „Streitkräfte“ ein in bestimmter Weise organisierter, bewaffneter und mit spezifischen Aufgaben versehener menschlicher Verband⁴. Im Sprachgebrauch des Grundgesetzes ist darunter zu verstehen die Bundeswehr, und zwar „das in der Bundeswehr organisierte militärische Instrument der Bundesrepublik“⁵. Unter den Begriff „Streitkräfte“ fallen dagegen nicht die Polizeikräfte und auch nicht der Bundesgrenzschutz⁶. Dies

³ Vgl. §§ 11 und 83 der Verfassung des Deutschen Reiches vom 28. März 1849: „Armee“, „bewaffnete Macht“; Art. 47 WRV: „Wehrmacht“. Lediglich in Art. 159 des Versailler Vertrages wird auch von „Streitkräften“ gesprochen.

⁴ v. Mangoldt-Klein: Das Bonner Grundgesetz, Art. 87a, S. 2308; weitere, z. T. gleichlautende Definitionen bei P. Lerche: Bundeswehr, Wehrverfassung in: Ev. Staatslexikon Sp. 240 und G.-Chr. v. Unruh: Führung und Organisation der Streitkräfte im parlamentarisch-demokratischen Staat, VVDStRL Heft 26.

⁵ K. Ipsen in Bonner Kommentar, Art. 87a RN 13; der Begriff „Bundeswehr“ wird im Grundgesetz nicht verwendet.

⁶ Daß der BGS trotz seiner „paramilitärischen Ausbildung“ und seiner dem Militär nicht unähnlichen Bewaffnung als reine Polizeitruppe fungiert, zeigen die Vorschriften des Gesetzes über den Bundesgrenzschutz (BGSG) vom 18. 8. 1972 (BGBl. I S. 1834): § 1 BGSB bringt einen Katalog allgemeiner Aufgabenzuweisungen, die ausschließlich polizeilichen Charakter tragen;

ergibt sich aus der Gegenüberstellung der drei Verbände in Art. 35 Abs. II und Abs. III Satz 1 sowie in Art. 87 a Abs. IV Satz 1 GG⁷.

Ebenso sind ausgeschlossen die Wehrdienstgerichtsbarkeit sowie die Militärseelsorge und die Bundeswehrverwaltung⁸.

2. Abgrenzung zu den Stationierungstruppen

Nicht unmittelbar ersichtlich ist aus dem Wortlaut des Gesetzes, ob unter den Begriff „Streitkräfte“ auch die auf dem Gebiet der Bundesrepublik stationierten verbündeten ausländischen Truppenteile zu verstehen sind.

In früheren Gesetzen (Bundesleistungsgesetz, Landesbeschaffungsgesetz, Schutzbereichsgesetz) verwendete der Gesetzgeber die Bezeichnung „Streitkräfte auswärtiger Staaten“, während im Wehrpflichtgesetz (§ 49 WPfG) von „Stationierungstreitkräften“ gesprochen wird. Dies legt die Vermutung nahe, daß der Begriff „Streitkräfte“ ohne weitere Zusätze nur das Instrumentarium der Bundeswehr umfaßt, nicht aber die auf dem Gebiet der Bundesrepublik stationierten ausländischen Einheiten, über deren Aufgabe der Verfassungsgeber ohnehin schwerlich etwas aussagen kann⁹.

Beachtet man zudem, daß die früheren Besatzungsmächte nach ihrer formellen Erklärung (BGBl. 1968 I S. 715) auf die ihnen bisher bei inneren Unruhen zugestandenen Rechte verzichtet haben, so ergibt sich eine Beschränkung des Begriffes „Streitkräfte“ auf die Einrichtungen der Bundeswehr von selbst. Eine Ausnahme besteht insoweit nur in § 1 Wirtschaftssicherstellungsgesetz (WSSG; BGBl. I S. 1070): dort umfaßt die Bezeichnung Streitkräfte „nicht nur die Bundeswehr, sondern auch die im Gebiet der BRD stationierten verbündeten Streitkräfte“¹⁰. Diese Einbeziehung ausländischer Einheiten in die Streitkräfte i. S. d. WSSG bieten insofern keine Schwierigkeiten, als es dort nur um die Erfüllung der in Art. 37 - 48 des Vertrages über die Rechte und Pflichten ausländischer Streitkräfte und deren Mitglieder in der BRD (BGBl. 1955 II S. 321) statuierten vertraglichen Pflichten der Bundesrepublik geht, die verbündeten Truppen ausreichend zu ver-

ferner enthalten die §§ 10 ff. BGSG diejenigen Grundsätze und Befugnisse für polizeiliches Vorgehen, die in allen Bundesländern im wesentlichen übereinstimmend gelten (so auch *D. Keidel*: Polizei und Polizeigewalt im Notstandsfall, S. 37).

⁷ So auch *v. Mangoldt-Klein*, S. 2307.

⁸ h. M.; vgl. dazu *K. Ipsen* in BK Art. 87a RN 13; *v. Mangoldt-Klein*, S. 2307.

⁹ So mit Recht *H.-U. Evers*: Die perfekte Notstandsverfassung, AÖR Bd. 91, S. 25.

¹⁰ So die Begründung der Bundesregierung zu § 1 WSSG, BT-Drucks. IV/892, S. 9.