

Artikel 91 Grundgesetz (Innerer Notstand)

Entwurf und Wirklichkeit

Seit mehr als zehn Jahren versuchen Parlament und Regierung, das Grundgesetz (GG) mit einem mehr oder weniger umfangreichen Katalog von Grundgesetzänderungen für Fälle des inneren und äußeren Notstands „anzureichern“¹⁾. Der letzte Regierungsentwurf für ein entsprechendes verfassungsänderndes Gesetz (Entwurf 67) würde, falls er die parlamentarischen Hürden nimmt, etwa ein Drittel unserer Verfassung zur Notstandsverfassung umformen²⁾ — ein sonderbarer Rekord, sowohl was Inhalt als auch Umfang dieser Regelungen anbelangt. Daß sie, insbesondere die vorgesehenen Grundrechtseinschränkungen, „noch keinesfalls das non plus ultra einer Notstandsregelung, die mit den Konstitutionsprinzipien des GG in allem zu vereinbaren“ wären, sind, habe ich an anderer Stelle darzulegen versucht³⁾.

Die Diskussion über den Entwurf 67 hält nach wie vor an; nicht zuletzt die sog. Hearings vor einem Ausschuß des Bundestages haben ihr weitere Impulse gegeben. Und sie sollte auch nicht verstummen, denn aus den unklaren Tatbeständen, aus der Verwischung von Normallage und Notstandssituation usf. können für unseren vom GG verfaßten Staat schwierige Probleme entstehen,

(Die Nachweise erheben keinen Anspruch auf Vollständigkeit, sie sollen lediglich das Nachgehen der einzelnen Probleme erleichtern.)

- 1) Vgl. dazu Benda, Die Notstandsverfassung, 2. Aufl., 1966 S. 54 ff. und F. Schäfer, Die Notstandsgesetze, 1966 S. 44 ff. — Allgemein zur Diskussion über die Notstandsgesetze K. Schultet, G. M. 1967, S. 26 ff.
- 2) Entwurf 67 = Regierungsentwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes, = Bundesratsdrucksache (BR) 162/67 v. 7. 4. 1967 (= Bundestagsdrucksache V/1879). — Zum Umfang der Regelungen vgl. Evers, Archiv des öff. Rechts (AöR) 91 S. 1 ff. 5; die dortigen Ausführungen zum Entwurf des Rechtsausschusses des Bundestages (BT IV/3494) treffen weithin auch auf den Entwurf 67 zu.
- 3) Hall, Juristenzeitung (JZ) 1968, Heft 5/6 (März).

Die folgenden Überlegungen sollen sich nur mit einigen wichtigen Fragen zu Art. 91 GG und Art. 91 Entwurf 67 befassen. Dies deswegen, weil der sog. innere Notstand nicht die Beachtung in der kritischen Diskussion gefunden hat, die ihm zu wünschen wäre.

Der Verf. wurde vor einiger Zeit aufgefordert, eine Reihe von Fragen zu Art. 91 und der entsprechenden Vorschrift des Entwurfs 67 in Form eines Kurzgutachtens zu beantworten. Das Ergebnis des Hearings vom 30. November 1967, das von den Überlegungen des Verf. z. T. beachtlich abweicht, legt es nahe, dieses Kurzgutachten in überarbeiteter Form zu veröffentlichen, um die öffentliche Diskussion durch einige verfassungsrechtliche und verfassungspolitische Überlegungen zu vertiefen⁴).

Die Fragen

1. Sind die geltenden Regelungen des Grundgesetzes für den inneren Notstand (Art. 91 GG) ausreichend?
2. Sollten Polizei und Bereitschaftspolizei durch den Bundesgrenzschutz im inneren Notfall unterstützt werden?
3. Reichen Personalstärke und Ausrüstung von Polizei und Bereitschaftspolizei aus, unbewaffneten Aufständen ohne Hilfe der Bundeswehr wirksam entgegenzutreten?
4. Unter welchen Voraussetzungen und Verantwortungen könnte es im inneren Notstand erforderlich sein, Streitkräfte als Polizeikräfte einzusetzen?
5. Angenommen, es käme zu einem Aufstand der Bundeswehr oder von Teilen der Bundeswehr, wie ist dann und von wem vorzugehen?
6. Ist es erstrebenswert, gegebenenfalls den Einsatz der Streitkräfte als Polizeikräfte an eine förmliche Feststellung eines inneren Notstands- oder Katastrophenfalles zu binden?
7. Ist eine GG-Änderung erforderlich, um den Hilfseinsatz der Streitkräfte im Katastrophenfall zu ermöglichen?
8. Bedarf es Einschränkungen der Freizügigkeit über Art. 11 GG hinaus für Katastrophenfälle oder innere Notstände?
9. Reicht das Weisungsrecht der Bundesregierung nach Art. 91 GG aus, oder wäre es erforderlich, es auf weitere Bereiche der Verwaltung der Länder auszudehnen?

Beantwortung der Fragen

Zu Frage 1:

A. Grundsätzlich dürfte die in Art. 91 GG getroffene Regelung für den inneren Notstand ausreichend sein.

a) Der sog. *Katastrophenfall* (unter Einschluß besonders schwerer Unglücksfälle) ist in Art. 91 nicht geregelt; er bedarf auch keiner ausdrücklichen Regelung. Gem. der allgemeinen Kompetenzverteilung zugunsten der Länder (Art. 30, 70)⁶ ist der Katastrophenfall grundsätzlich Sache der Länder. Nach den historischen Erfahrungen werden sie auch mit diesem Zustand fertig, zumal die Bundesrepublik nicht in einem für Naturkatastrophen besonders anfälligen Gebiet liegt. Auf Landesebene sind rechtliche Regelungen getroffen, etwa durch die Landespolizeigesetze und die Landesfeuerwehrgesetze⁶).

4) Dabei waren gewisse Beschränkungen vorzunehmen: weder auf die Einordnung der Notstandsverfassung in das GG allgemein kann eingegangen werden noch ist es im vorliegenden Rahmen möglich, alle Fragen des Art. 91 zu erörtern, vgl. dazu etwa K. Bechert, G. M. 1967, S. 449 ff. 453 ff.

5) Vgl. statt vieler Hesse, Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 1967 S. 93 ff. und Maunz, Deutsches Staatsrecht, 15. Aufl. 1966 S. 178 ff.

6) Die verschiedenen Polizeigesetze sind abgedruckt bei Ule-Rasch, Allgemeines Polizei- und Ordnungsrecht (in v. Brauchitsch, Verwaltungsgesetze des Bundes und der Länder, Bd. III, 1, 1965) S. 337 ff. Zum Feuerwehrecht vgl. etwa das bad.-Württ. Feuerwehrgesetz v. 6. 2. 1956, besonders § 2. Dabei darf man auch die waffenlosen Hilfsdienste anderer Organisationen (etwa des Technischen Hilfswerks) nicht vergessen! — Im übrigen hat eine Reihe von Landesverfassungen den Katastrophenfall geregelt, vgl. / Seifert, Gefahr im Verzuge, 3. Aufl. 1965 S. 119 ff. und dazu Folz, Staatsnotstand und Notstandsrecht, 1962, S. 139 ff.

ARTIKEL 91 GRUNDGESETZ (INNERER NOTSTAND)

Sollten die Polizeikräfte der Länder nicht ausreichen, so können Bundeswehr und BGS Nothilfe leisten (vgl. Frage 7), ohne daß es einer GG-Änderung bedürfte.

Soweit der Bund Zuständigkeiten besitzt (vgl. Art. 74 Ziff. 11 a, 19 GG), wurden entsprechende und ausreichende Vorschriften erlassen⁷⁾; soweit erforderlich, können im Rahmen der Bundeszuständigkeit gegebenenfalls weitere Gesetze erlassen werden; soweit die Länder zuständig sind, können sie weitere Regelungen treffen. Die Notwendigkeit einer GG-Änderung ist nicht ersichtlich.

b) Der *innere Notstand* ist in Art. 91 Abs. 1 und Abs. 2 GG geregelt. Auch hier geht das GG wieder von einer primären Länderzuständigkeit aus, der Bund kann nur subsidiär eingreifen, wenn die Länder versagen. Ohne auf Einzelheiten eingehen zu können⁸⁾, sei dazu bemerkt:

aa) Man darf bei allen Überlegungen zu Art 91 und seiner eventuellen Änderung nicht vergessen, daß⁹⁾

1. die Verfassungsschutzämter des Bundes und der Länder bereits frühzeitig Gefahren i. S. des Art. 91 erkennen können und dagegen Schritte einzuleiten in der Lage sind;

2. das politische Strafrecht schon Versuchs- und Vorbereitungsfälle Staats- und verfassungsgefährdender Delikte rigoros verfolgt (vgl. die §§ 80 ff. StGB);

3. die Maßnahmen des präventiven Verfassungsschutzes gem. Art. 9 Abs. 2, 18 und 21 Abs. 2 GG in vielen Fällen ausreichen und die Deutschen ihrem Wesen nach wenig revolutionär sind;

4. die geltenden Waffengesetze eine größere Verbreitung von Waffen verhindern, die Bevölkerung ist praktisch waffenlos. Bei den kleinräumigen Verhältnissen der Bundesrepublik ist eine heimliche Bewaffnung größerer Bevölkerungskreise und das Oben mit diesen nicht durchzuführen, ohne daß die genannten Behörden das bemerken würden; größere Bestände an älteren Kriegswaffen sind in der Bundesrepublik nicht vorhanden oder zugänglich;

5. die Polizeikräfte der Länder reichen personell aus und sind hinreichend bewaffnet (vgl. Frage 3).

bb) Für einen Notstand gem. Art. 91 Abs. 1 GG reicht die Regelung des GG aus. Die Polizeikräfte eines oder mehrerer Länder, wobei für die angerufenen, aber nicht betroffenen Länder eine Hilfspflicht besteht¹⁰⁾, genügen, um Aufstände usw. niederzuschlagen und die verfassungsmäßige Ordnung wiederherzustellen.

cc) Das dürfte auch für einen Notstand gem. Art. 91 Abs. 2 gelten, also bei einer Bedrohung, bei der der Bund eingreifen muß. Der massierte Polizeieinsatz unter einheitlicher Bundesleitung dürfte ausreichen. An Art. 37 (Bundeszwang), der im Rahmen von Art. 91 Abs. 2 Bedeutung erlangen kann, sei erinnert¹¹⁾.

B. Meiner Ansicht nach sollte Art. 91 jedoch ergänzt werden: immer dann, wenn ein innerer Notstand solche Ausmaße annimmt, daß der Bund tätig werden muß oder meint, tätig werden zu müssen (vgl. den wenig klaren Wortlaut des Art. 91 Abs. 2: „nicht. .. bereit oder in der Lage“), sollte der innere Notstand an eine parlamentarische Fest-

7) Vgl. u. 3. das Bundesseuchengesetz v. 18. 7. 1961 und das Atomgesetz v. 23. 12. 1959; dazu besonders Folz, S. 132 ff.— Wie hier etwa Hamann, DVB1 (Deutsches Verwaltungsblatt) 1958 S. 405 ff. 406.

8) Dazu Maunz-Dürig, Kommentar zum Grundgesetz, 2. Aufl. 1966, Art. 91 Rdn. 1 ff. und Sckmidt-Bleibtreu-Klein, Kommentar zum Grundgesetz, 1967, Art. 91 Rdn. 1 ff.; Ule-Rasch, S. 775 ff. — Der Begriff regionaler Notstand, von dem der Entwurf 67 ausgeht, ist nicht ganz klar, im GG kommt er nicht vor, er ist im Sinne eines auf eines oder mehrerer Länder ausgedehnten Zustandes gem. Art. 91 Abs. 1 zu verstehen, den das Land oder die Länder selbst bekämpfen können und wollen, „überregional“ stellt auf Art. 91 Abs. 2 ab. Anders aber BR 162/67 S. 22 f.

9) Zur nachstehenden Aufzählung vgl. etwa Evers, AöR 91 S. 34, passim; A. Arndt in Arndt-Freund, Notstandsgesetz — aber wie? 1962, S. 44 ff.; Hamann, DVB1, 1958 S. 406; Heeb, Der präventive Verfassungsschutz, Tübinger Dissertation 1962. — Vgl. ferner den Bericht des Arbeitskreises Notstandsgesetzgebung des SPD-Unterbezirks Frankfurt/M. Tom Oktober 1967 (Matthöfer-Bericht) S. 28.

10) Einzelheiten bei Maunz-Dürig, Art. 91 Rdn. 16 ff., ferner Evers, AöR S. 25 Anm. 63.

11) Vgl. dazu Ule-Rasch, S. 777 ff. und ausführlich Maunz-Dürig, Art. 37 Rdn. 1 ff.

Stellung geknüpft werden, um so eine zusätzliche Kontrolle neben der des Bundesrates nach Art. 91 Abs. 2 zu erhalten¹²). Ein Mißbrauch durch die Bundesregierung (etwa Ausschaltung mißliebiger Landesregierungen etc., Staatsstreich von oben) ist sonst nicht auszuschließen, außerdem wird so ein allzu frühes Eingreifen des Bundes verhindert, was sonst leicht zu Störungen der föderativen Ordnung führen kann. Selbstverständlich sollten Bundestag oder Bundesrat jederzeit die Aufhebung der Feststellung des Zustandes der inneren Gefahr erreichen können.

Zu Frage 2:

Wie bei den Polizeikräften der Länder (Polizei, Bereitschaftspolizei) handelt es sich beim *Bundesgrenzschutz* (BGS) um eine *Polizeiformation*, die echte polizeiliche Aufgaben i. S. des allgemeinen Polizeirechts wahrnimmt, das ergibt sich auch aus § 2 BGS¹³). Es handelt sich um eine sog. „Truppenpolizei“, aber doch eindeutig um Polizei und nicht um Streitkräfte, jedenfalls solange kein bewaffneter Konflikt (äußerer Notstand) eingetreten ist (vgl. § 2 b BGS¹³). Art. 91 GG regelt den Einsatz des BGS nicht mit. Es ist dort ausdrücklich nur von den Polizeikräften der Länder die Rede, also Polizei und Bereitschaftspolizei. Daraus im Umkehrschluß die Zulässigkeit des Einsatzes des BGS nach geltendem Recht herleiten zu wollen, ist wegen des klaren Wortlauts unzulässig¹⁴)! Der Entwurf 67 sieht daher die Nennung des BGS im Wortlaut des Art. 91 vor¹⁵).

Um den BGS bei inneren Notständen einsetzen zu können, wäre zumindest eine Änderung der örtlichen Zuständigkeit nach § 2 BGS¹³ erforderlich; die Erwähnung des BGS in Art. 91 Entwurf 67 dürfte daher sachgerecht sein.

Für erforderlich halte ich den Einsatz des BGS aber nicht:

a) Gerade im Falle eines inneren Notstands wird der BGS besonders intensiv die Grenze überwachen müssen, um das Einsickern von Agenten, aber auch den Schmuggel mit Waffen zu verhindern und Grenzkonflikten vorzubeugen. Ob der gut bewaffnete, personell aber nicht starke BGS (zur Zeit ca. 15 800 Mann bei 20 003 Planstellen)¹⁶) die genannte Aufgabe erfüllen kann, ist fraglich, bei einer Verzettlung der Kräfte kann er es sicherlich nicht.

b) Daß der BGS technische Hilfe in Katastrophenfällen leisten darf, kann nicht zweifelhaft sein (vgl. auch Frage 7).

c) M. E. dürften Polizei und Bereitschaftspolizei den inneren Notstand zahlen- und bewaffnungsmäßig meistern können (vgl. Frage 3), zumal die Bevölkerung der Bundesrepublik faktisch waffenlos ist und die Bildung bewaffneter Untergrundorganisationen wegen der Überwachung durch den Verfassungsschutz und sonstige Abwehrstellen und angesichts der Kleinräumigkeit der Bundesrepublik völlig unwahrscheinlich ist.

d) Im Falle des *äußeren Notstandes* werden die Einheiten des Grenzschutzes in die Bundeswehr übernommen, sie erhalten den Kombattantenstatus gem. § 2 b Abs. 1 BGS¹³. Da innerer und äußerer Notstand zusammenfallen können, wovon auch Art. 115 f.

12) Vom Bundesrat ist diese Forderung früher erhoben worden, vgl. *Hahnenfeld*, Wehrverfassungsrecht, 1965 S. 137. — Auf die Kontrolle durch das Bundesverfassungsgericht und die Möglichkeit, gem. § 32 BVerfGG einstweilige Anordnungen bei Streitigkeiten um Maßnahmen nach Art. 91 GG zu erlassen, sei verwiesen.

13) Dazu *Wacke*, in Staatsbürger und Staatsgewalt (Jubiläumsschrift zum hundertjährigen Bestehen der deutschen Verwaltungsgerichtsbarkeit usf., 1963) Bd. II S. 161 ff.; *Ule-Rasch*, S. 261 ff. und *Drews-Wacke*, Allgemeines Polizeirecht, 7. Aufl. 1961, S. 541 ff. sowie *Maunz-Dürig*, Art. 143 Rdn. 16 f.

14) Wie hier *Folz*, S. 118 f.; *Ule-Rasch*, S. 779 f.; *Maunz-Dürig*, Art. 143 Rdn. 16 f. mit Anm. 2. — A. A. etwa *Drews-Wacke*, S. 543 f. und *Ritter von Lex*, DÖV (Die öffentl. Verwaltung) 1960 S. 281 ff. 283; vgl. ferner *Evers*, AöR 91 S. 30, Anm. 70 mit weiteren Nachweisen

15) *Maunz-Dürig*, Art. 143 Rdn. 16 f., halten eine Änderung des BGS¹³ für ausreichend; für eine Klarstellung im GG *Evers*, AöR 91 S. 30.

16) Vgl. *Wacke*, S. 173, dort auch ein Hinweis zur Bewaffnung; ferner *Der Spiegel* v. 11. 4. 66 (Nr. 16, 20. Jahrg.)

Entwurf 67 ausgehen dürfte, und meiner Meinung nach (vgl. Frage 4) der Einsatz der Streitkräfte im Innern weder sinnvoll noch erforderlich ist, sollte man den BGS hinsichtlich innerer Notstände wie die Bundeswehr behandeln. Auch die Ausrüstung des BGS entspricht nicht der üblichen Polizeibewaffnung. Die Gefahr eines Mißbrauches ist hier m. E. stärker als beim Einsatz der Bereitschaftspolizei.

e) Falls man eine andere Meinung vertreten will, müßte man Wert auf eine klare Regelung¹⁷⁾ in Art. 91 legen: Einsatz nur und solange ein lediglich innerer Notstandsfall gegeben ist und nur subsidiär.

Denkbar wäre auch — und dazu dürfte eine Änderung des BGSG ausreichen — den Grenzschutz bei inneren Notständen zu rein technischer Hilfe (Transport, Funkverkehr u. ä.) heranzuziehen, allenfalls mit gewissen Aufgaben beim bloßen Objektschutz (Brücken, Kraftwerke usw.).

Insgesamt würde ich eine Unterstützung der Polizei durch den BGS nicht für sinnvoll oder erforderlich halten.

Zu Frage 3:

a) Unter Berücksichtigung der Ausführungen zu Frage 1 (A, b, aa) wird man sagen können, daß die Personalstärken von Polizei und Bereitschaftspolizei zur Niederschlagung bewaffneter Aufstände ausreichen. Das haben die verschiedenen Großeinsätze gezeigt. Das gilt vor allem dann, wenn die Polizeikräfte massiert und nicht verzettelt eingesetzt werden sowie bei einem gemeinsamen Einsatz der Polizei mehrerer Länder (etwa gem. Art. 91 Abs. 1). Erforderlichenfalls ist daran zu denken, die aktiven Polizeikräfte durch freiwillige Polizei(reserven) zu verstärken¹⁸⁾ und dafür zu sorgen, daß alle vorhandenen (Plan-) Stellen besetzt und neue Planstellen (im Verhältnis der Zunahme der Bevölkerung) geschaffen werden. Eine bessere Besoldung würde darüber hinaus auch zu einer besseren Polizeiqualität führen.

Ferner dürfte es nicht ausgeschlossen sein, daß sich die Länder untereinander mit anderen Mitteln unterstützen, um so Polizeikräfte freizustellen¹⁹⁾. U. U. könnte man auch an eine rein technische Unterstützung von BGS und Bundeswehr ohne Waffen zur Entlastung der Polizei denken (Transportmaßnahmen, Funkverkehr u. ä.)²⁰⁾.

b) Soweit ersichtlich, ist die Bewaffnung der Polizei so gut, daß „die Feuerkraft der Polizei mit ihren modernen Waffen den Truppen, die in der Zeit der konstitutionellen Monarchie im Belagerungszustand gegen Aufrührer eingesetzt werden konnten, eher über- als unterlegen“ ist²¹⁾. Zu den Polizeiwaffen zählen u. a. auch Maschinengewehre, Granatwerfer, Handgranaten, Sprengsätze und Minen²²⁾.

aa) Ob § 2 Abs. 4 UZwG (und der entsprechende § 10 Abs. 4 [UZwGBW] wegen nicht hinreichender Konkretisierung der Einsatzwaffen im Hinblick auf Art. 2 Abs. 2 S. 3 GG verfassungswidrig sind, kann hier dahingestellt bleiben, denn eine Ausrüstung der Polizei mit den angegebenen Waffen würde damit nicht überhaupt verfassungswidrig²³⁾).

17) Es handelt sich nicht um eine „Klarstellung“, -wie die Bundesregierung meint, vgl. BR. 162/67 S. 23 r.

18) So etwa das bad.-Württ. Gesetz über den Freiwilligen Polizeidienst v. 18. 6. 1963; der Freiwillige Polizeidienst soll die Polizei verstärken und zugleich entlasten, vgl. den Aufgabenkatalog in § 1. — U. U. könnte eine allgemeine Polizeireserve geschaffen werden durch Polizeidienstpflicht statt Wehrdienst (alternativ mit bestimmten Quoten). Das dürfte bereits in Ansätzen geschehen sein. Zum verschiedenen Stand der Ausbildung der Polizei der verschiedenen Bundesländer vgl. jetzt den instruktiven Bericht in der FAZ v. 16. 1. 1968, S. 6 (Nr. 13, D-Ausgabe).

19) Vgl. den ähnlichen Gedanken bei Maitnz-Dürig, Art. 91 Rdn. 27.

20) Hier wären u. U. Änderungen des BGSG und des Soldatengesetzes erforderlich; ähnliche Erwägungen bei Lepper, Die verfassungsrechtliche Stellung der militärischen Streitkräfte im gewaltenteilenden Rechtsstaat, 1962, S. 40 ff. — Stets müßte aber die Landesregierung eine Anforderung stellen.

21) So Evers, AöR 91 S. 34; ähnlich Matthöfer-Bericht, S. 28, und Boldt, Rechtsstaat und Ausnahmezustand, 1967 S. 239 f.

22) So § 2 Abs. 4 des Hamburgischen Gesetzes über die Ausübung unmittelbaren Zwangs v. 16. 11. 1964; ähnliche Waffen sind in allen Bundesländern üblich. Vgl. ferner § 2 Abs. 4 UZwG des Bundes. Dazu auch der Bericht in der FAZ (wie Note 18).

23) Wie hier Cl. Arndt, DVBl. 1965 S. 189 ff. 191. Zum Streitstand vgl. Wacke, ZJ 1962 S. 137 ff. 199 ff., und Ule, DVBl. 1962 S. 353 ff, gegen Baumann, DVBl. 1962 S. 806 ff. und Pioch, UzWG, Kommentar, 1963, S. 88 f.

ARTIKEL 91 GRUNDGESETZ (INNERER NOTSTAND)

bb) M. E. muß man hinsichtlich der Bewaffnung von der jeweils gestellten Aufgabe des GG ausgehen: die Bundeswehr hat einen Verfassungsauftrag zur Verteidigung mit allen erforderlichen Mitteln vom GG erhalten; die Polizei dagegen hat den allgemeinen Auftrag, Sicherheit und Ordnung, gem. Art. 91 GG aber auch einen Verfassungsauftrag, die freiheitlich-demokratische Grundordnung gegen bewaffnete Aufstände zu schützen²⁴). Bei bewaffneten Aufständen sind dazu notfalls auch Granatwerfer und Handgranaten erforderlich, etwa um in Waldgebieten verschanzte Auführer unschädlich zu machen. Der Rückgriff von Ule²⁵) auf die Regelung des Schußwaffengebrauches der Polizei im Rahmen ihrer allgemeinen Aufgaben, aus der er ein Verbot aller darüber hinausgehenden Waffen herzuleiten versucht, verkennt den besonderen, von Art. 91 GG der Polizei übertragenen Auftrag zum Schutze der freiheitlich-demokratischen Grundordnung.

Dabei steht der Einsatz der Polizei mit Waffen jeder Art selbstredend unter den Grundsätzen der Erforderlichkeit und Verhältnismäßigkeit,²⁶) die allgemein rechtsstaatliche Grundsätze sind. Schon ihrer ganzen Ausbildung nach ist bei der Polizei eine größere Gewähr gegeben, daß sie diese Grundsätze einhält.

Eine allgemeine und unverrückbare Grenze für die Art der Bewaffnung der Polizei im Rechtsstaat, losgelöst von ihren von der Verfassung vorgesehenen Aufgaben, gibt es m. E. nicht, zumal diese Polizei Organ des Rechtsstaates und seinen Regelungen verpflichtet ist²⁷).

Zu Frage 4:

M. E. ist der Einsatz der Streitkräfte zur Unterstützung der Polizeikräfte als Polizei unter keinen Umständen erforderlich und politisch nicht sinnvoll²⁸).

Es sind praktisch keine Fälle denkbar, die eine Heranziehung der Bundeswehr als Polizei im inneren Notstandsfall erforderlich machen könnten (vgl. Frage 1, ferner 2 und 5). Allenfalls im Rahmen des Objektschutzes wäre ihre Heranziehung zu überlegen. Sollte dennoch eine Regelung wie in Art. 91 Entwurf 67 getroffen werden, so wäre zu fordern:

a) *Voraussetzungen:* notwendig wäre eine *Feststellung* des inneren Notstandes durch das *Parlament* sowie das Recht, diese Feststellung jederzeit wieder aufzuheben. Die Feststellung sollte zum Inhalt haben, daß der Bundestag der Ansicht ist, der Einsatz der Streitkräfte als Polizei sei als *letztes Mittel* erforderlich, da nur so die verfassungsmäßige Ordnung wiederhergestellt werden könne. Diese wichtige, vor allem politische Führungs- und Lenkungs Aufgabe kann nach der demokratisch-rechtsstaatlichen Ordnung des GG nur dem Parlament zustehen²⁹), das allein „Herr“ des inneren Notstandes sein darf.

Eine Notstandsregelung müßte diese Kompetenzen des Parlaments festlegen. Ferner müßte ausdrücklich festgestellt werden, daß der Einsatz nur subsidiär und als letztes

24) Ähnlich Cl. Arndt, DVE1 1965 S. 191; Maunz-Dürig, Art. 143 Rdn. 11 ff. und Evers, AöR 91 S. 33 ff. — Nur bei hinreichender Bewaffnung der Polizei kann man den Einsatz der Bundeswehr im Inneren entbehren! Dazu beherzigenswert Maunz-Dürig, Art. 143 Rdn. 14, ähnlich Hamann, GG, Kommentar, 2. Aufl. 1960 S. 506.

25) Zuletzt in DVB1 1967 S. 865 ff., 870 f. mit Nachweisen; folgerichtig von seinem Ausgangspunkt her bejaht er daher auch den Einsatz der Bundeswehr bei Notständen gem. Art. 91 GG.

26) Vgl. Evers, AöR 91 S. 33, vgl. auch Pioch, aaO, § 12 S. 177 ff. und die Vorschriften über den Waffengebrauch in den einzelnen Ländern, Nachweise bei Drews-Wacke, S. 371 ff. — Waffengebrauch ist immer ultima ratio im Polizeirecht! Daß es daneben im modernen Daseinsvorsorgestaat nicht weitere wirksame Maßnahmen auch gegen bewaffnete Aufstände gibt, sei hier nur angedeutet, etwa Strom- und Wasserabsperungen, Unterbrechung der Nahrungsmittelzufuhr u. ä.

27) Der Sache nach ähnlich Cl. Arndt, DVB1 1965 S. 191. — Ich würde es jedoch für richtig halten, die zulässigen Waffen gesetzlich festzulegen, wie es etwa in einwandfreier Art in Hamburg geschehen ist (vgl. Note 22); a. A. vor allem Ule, DVB1 1967 S. 870 f.

28) Vgl. auch die Bedenken bei Maunz-Dürig, Art. 143 Rdn. 8 und K. Gscheidle und andere, Änderungsanträge zur BT V/18779, S. 4; ferner K. Bechert, G. M. 1967, S. 454.

29) Das entspricht am besten dem Verhältnis von Legislative und Exekutive nach dem GG, so auch Martens, Grundgesetz und Wehrverfassung, 1961 S. 199 f., und Matthöfer-Bericht, S. 29 f. M.E. sollte auch der Bundesrat mitwirken, weil die Bekämpfung des inneren Notstands primär Sache der Länder ist. Zum Ganzen Evers, AöR 91 S. 8 (mit Nachweisen) und passim.

Mittel zulässig ist³⁰⁾ und daß die Streitkräfte in ihrer Funktion als Polizei an die Polizeigesetze des oder der betroffenen Länder gebunden sind³¹⁾. Ich würde meinen, daß es in der Verfassung stehen sollte, daß die Streitkräfte nur polizeimäßig bewaffnet sein dürfen. — Voraussetzung müßte bei Art. 91 Abs. 1 Entwurf 67 die Anforderung durch eine Landesregierung sein, auf Grund derer das Parlament die Feststellung trifft³²⁾.

b) *Verantwortung*: bei einem Notstand gem. Art. 91 Abs. 1 muß die Verantwortung für das Wie des Einsatzes bei der Landesregierung (Ministerpräsident und/oder Innenminister) liegen, da die Streitkräfte an die Aufträge und Weisungen des Landes gebunden sind und in Ausübung von Landeskompetenzen tätig werden. Bei einem Notstand gem. Art. 91 Abs. 2 wird (subsidiär) der Bund tätig: ihm wachsen insoweit die entsprechenden Kompetenzen zu. Daher muß hier die Bundesregierung (Bundeskanzler und wegen Art. 65 a GG Verteidigungsminister, der Sache nach käme bei polizeilichen Aufgaben jedoch der Innenminister in Frage)³³⁾ die Verantwortung für das Wie übernehmen. Das Ob und O'o-Noch muß m. E. aber in jedem Falle *beim Parlament* liegen, wobei Bundesrat und BVerfG nicht ausgeschaltet werden dürfen³⁴⁾.

Die Frage 4 ist insgesamt dahingehend zu beantworten, daß im Falle einer Regelung, die den Einsatz der Streitkräfte als Polizeikräfte vorsieht, die Verfassung das präzise und nur für den Notfall regelt, wobei parlamentarische Kontrolle eingreifen muß. Der Art. 91 Entwurf 67 ist zu weit, die Tatbestandsmerkmale sind zu unbestimmt. Art. 91 Entwurf 67 sollte daher neu und einschränkend gefaßt werden.

Zu Frage 5:

Eine rechtliche Regelung für den Fall eines Militärputsches scheint mir weder sinnvoll noch erfolgversprechend. Zur Zeit ist eine Putschgeneigtheit der Bundeswehr (oder von Teilen) nicht anzunehmen. Es sei daran erinnert, daß die Bundeswehr in die verfassungsmäßige Ordnung unseres Staates eingegliedert, integriert ist und sich mit dem GG identifiziert, besonders auch deswegen, weil die Bundeswehr ein Wehrpflichtigenheer ist. Die Gefahr eines politischen Eigenlebens ist daher gering. Kontrollen jeder Art, insbesondere durch das Parlament, sind gerade hier rechtlich und politisch bedeutsam³⁵⁾.

a) Bei einem Aufstand von Teilen der Bundeswehr kann nach geltendem Recht der verfassungstreue Teil nicht gegen den putschenden eingesetzt werden, es sei denn, die verfassungstreuen Truppen würden angegriffen, insoweit wird man ihnen ein *Notwehrrecht* zubilligen können³⁶⁾. — In der Regel wird der Einsatz von Polizeikräften nicht weiterführen, da ihre Bewaffnung insoweit unzureichend ist.

b) Putscht die ganze Bundeswehr, ist ein Einsatz von Polizei wegen der zahlen- und bewaffnungsmäßigen Überlegenheit der Bundeswehr praktisch sinnlos.

30) So Schüle, JZ 1955 S. 465 ff. 468. Vgl. die Voraussetzungen des Art. 91: Gefahr für Bestand oder die freiheitlich demokratische Grundordnung des Bundes oder eines Landes.

31) Eine klare Regelung ist erforderlich, da diese Frage bisher umstritten ist, vgl. Maunz-Dürig, Art. 91 Rdn. 11 ff. 33 ff. mit Nachweisen, und Ule-Rasch, S. 778 f.

32) Hier muß die Entscheidung beim Land liegen, ihm sollen keine Streitkräfte aufgedrängt werden, dazu auch Ewers, A8R 91 S. 26, 38; zum Ganzen ebenda S. 32.

33) Dazu Evers, ASR 91 S. 27 mit Nachweisen.

34) Vgl. auch Hesse, JZ 1960 S. 107. Dabei ist auf präzise Fassung der Tatbestandsvoraussetzungen für den Einsatz der Streitkräfte im Inneren Wert zu legen; um Mißstände zu vermeiden, vgl. Lepper, S. 37. Vor Mißbrauchsgefahren warnend auch K. Bechert, GM. 1967, S. 454.

35) Vgl. dazu Maunz, S. 159 ff. und Witte, DVBl 1965 S. 670 ff. sowie Martern; S. 105 ff.; Lepper, S. 52 ff. und Bähnenfeld, S. 38 ff. — Jeder Putsch der Bundeswehr erfüllt strafrechtliche Tatbestände, vgl. § 80 ff. StGB (Hochverrat). Mit Strafvorschriften allein wird man jedoch nicht auskommen. Gegebenenfalls könnten auch § 27, 23, 32 ff. Wehrstrafgesetz Anwendung finden. Einzelheiten dazu bei H. Arndt, Grundriß des Wehrstrafrechts, 2. Aufl. 1966 S. 209 ff. 224 ff. und passim.

36) Nur A. Arndt, S. 47 nimmt ohne Begründung an, daß der Einsatz der Streitkräfte zulässig wäre. — Auf die Frage eines allgemeinen, ungeschriebenen Staatsnotrechts kann nicht eingegangen werden, dazu Hesse, JZ 1960 S. 106.

c) Sowohl bei a) als auch bei b) würde jeder Einsatz anderer bewaffneter Organe mit großer Sicherheit zu einem Bürgerkrieg führen, der in seinen Folgen nicht absehbar wäre und den Bestand der Bundesrepublik und ihrer verfassungsrechtlichen Grundordnung aufs Äußerste gefährden würde. Mit einer GG-Änderung würde man m. E. diesen Problemen nicht beikommen³⁷⁾. Es würde zu weit führen, jeden denkbaren Putschfall und die Gegenmaßnahmen theoretisch zu erörtern oder gar in die Notstandsregelung einer Verfassung aufnehmen zu wollen, etwa ob die Bundesregierung noch funktionsfähig ist, oder ob sie gar einen Staatsstreich von oben unternimmt, auf wen dann die Befugnisse übergehen (denkbar wäre eine dem Kataraktfall des Art. 115 i Entwurf 67 entsprechende Regelung), usw.

d) Allgemein kann man sagen: bei einem Gesamtputsch der Bundeswehr kann nur das Zusammenwirken aller verfassungstreuen Kräfte auf staatlicher und gesellschaftlicher Ebene helfen, insbesondere wäre an einen Akt des *kollektiven Widerstandes* zu denken, etwa an einen *Generalstreik* zugunsten der Verfassung (ähnlich: *Kapp-Putsch*). Es dürfte sich dabei um den Fall eines *Widerstandsrechts* gegen ein evidenten Unrechtsregime i. S. der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zum Widerstandsrecht³⁸⁾ handeln. Bei einem sog. „Staatsstreich von oben“ gilt das entsprechend.

Bei einem Teilputsch sind verschiedene Maßnahmen denkbar: u. U. Maßnahmen nach Art. 91 Abs. 2; Aufruf der verfassungstreuen Kräfte zum Gehorsam (§ 11 Soldatengesetz); Unterbindung der Versorgung der Putschenden; gegen sie gerichtete Teilstreiks u. ä. Einen Katalog kann man m. E. aber wegen der Vielfalt der denkbaren Situationen nicht aufstellen³⁹⁾.

Letztlich kommt in solchen Situationen alles auf den Bürger und sein Eintreten für das GG an, und das hängt wiederum davon ab, ob die Verfassung in der Wirklichkeit des Staates so angewandt und gelebt wird, daß jeder einzelne sie als seine Verfassung empfindet. Es ist also dafür Sorge zu tragen, daß der Geist des GG und seine freiheitlich-rechtsstaatliche und demokratische Grundordnung Gemeingut aller wird, dessen Verteidigung selbstverständlich ist. Nur diese differenzierte Antwort kann m. E. der Frage 5 gerecht werden.

Zu Frage 6:

Diese Frage ist unter 1 weitgehend mitbeantwortet. Bei der Antwort auf Frage 6 gehe ich davon aus, daß es — entgegen meiner Auffassung — zu einer Regelung des Einsatzes der Streitkräfte im Innern kommt, etwa so, wie es Art. 91 Entwurf 67 vorsieht⁴⁰⁾.

a) Beim *Katastrophenfall* halte ich eine förmliche Feststellung durch das Parlament nicht für sinnvoll. Hier muß die Landesregierung — gegebenenfalls auf Notstandsbefugnisse der Landesverfassung gestützt — unmittelbar eingreifen können. Ob eine Katastrophe vorliegt oder nicht, ist keine politische, sondern eine rein tatsächliche Entscheidung. Die Gefahr eines Mißbrauches ist nicht groß, so jedenfalls gem. Art. 91 Abs. 1 Entwurf 67.

37) So auch der Matthöfer-Bericht, S. 28 f. gegen den Minderheitenbericht des SPD-Unterbezirkes Frankfurt/M. v. Oktober 67, S. 1 ff. — Ein Putsch des zahlenmäßig schwachen, mit ähnlichen Waffen wie die Polizei ausgerüsteten BGS könnte m. E. mit Art 91 niedergeschlagen werden.

38) Vgl. BVerGE 5 S. 85 ff.; 376 ff.; allgemein zum Widerstandsrecht Grundmann in Evangelisches Staatslexikon, 1966 Sp. 2501 ff. mit Nachweisen. — Das GG nennt dieses Widerstandsrecht nicht ausdrücklich, läßt es aber nach dem BVerfG zu; dagegen haben einzelne Landesverfassungen es geregelt, vgl. Grundmann, Sp. 2502. — Wie hier auch Matthöfer-Bericht, S. 29. Ferner A. Arndt, S. 49 ff.

39) Vgl. dazu Matthöfer-Bericht, S. 29, dort auch der Hinweis, daß eine Demokratisierung der Bundeswehr derartige Situationen am sichersten abwendet.

40) Zum Folgenden vgl. auch die Überlegungen von Evers, AöR 91 S. 36 ff.; ferner Hahnenfeld, Wehrverfassungsrecht S. 137, der erwähnt, daß der Bundesrat eine Feststellung verlangt hat; vgl. die weiteren Nachweise im Änderungsantrag v. K. Gscheidle, und anderen, zur BT V/1879 v. 26. 6. 67, S. 5 f. P. Schneider, in Evangelisches Staatslexikon, 1966, Art. Notstandsrecht, Sp. 1374 ff. 1379 f. Hesse. JZ 1960 S. 107 f.

b) Der Fall einer „überregionalen“ Katastrophe, also daß ein Land zu ihrer Bekämpfung nicht bereit oder in der Lage ist, ist für die Bundesrepublik höchst unwahrscheinlich. Da aber ggf. der Bund den Einsatz der Streitkräfte als Polizeikräfte leitet, sollte zur Verhinderung von Mißbräuchen eine parlamentarische *Feststellung* durch Bundestag und Bundesrat verlangt werden.

c) Eine Feststellung wie unter b), verbunden mit der Befugnis, die Maßnahmen jederzeit aufzuheben, ist für jeden Fall des Einsatzes der Bundeswehr als Polizei oder zum Objektschutz bei *inneren Notständen* erforderlich. Diese wichtige und u. U. folgenschwere Entscheidung sollte vom Parlament als einzig unmittelbar demokratisch legitimiertem Organ getroffen werden. — Es ist z. B. nicht einzusehen, warum der Zustand der äußeren Gefahr an förmliche Feststellungen gebunden ist, vgl. Art. 115 a Abs. 1 und 2 Entwurf 67⁴¹⁾, während bei inneren Notständen gem. Art. 91 das nicht geschehen soll, obgleich in diesen Fällen Bundestag und Bundesrat oder ggf. der gemeinsame Ausschuß in der Regel zusammentreten können. Gerade wegen der schon wiederholt angedeuteten Mißbrauchsgefahr beim Einsatz der Bundeswehr als Polizei (vgl. Frage 4), sollte für den inneren Notstand nichts anderes gelten als für den äußeren. Wenn die Bundesregierung für ihre Maßnahmen aber eine parlamentarische Feststellung benötigt, wird voreiliges oder verfassungswidriges Handeln eher erkannt und verhindert. Der Einsatz der Bundeswehr ist aber stets subsidiär, also erst dann zulässig, wenn die Polizei versagt⁴²⁾.

d) Falls auch der BGS als Polizei eingesetzt werden soll (vgl. Frage 2), wäre es m. E. aus den gleichen Erwägungen richtig, auch hier die Feststellung zu verlangen.

Zu Frage 7:

Vordergründige Betrachtung könnte Art. 143 GG dahin mißverstehen, daß die Bundeswehr im Falle eines inneren Notstandes, worunter man den Katastrophenfall mitbegreifen kann, überhaupt nicht, auch nicht als Art *technischer Hilfschenst*, herangezogen werden darf. Diese Interpretation des Art. 143 GG ist unzutreffend: Art. 143 will nur verhindern, daß die Bundeswehr als innerpolitischer Machtfaktor tätig wird. Nur soweit reicht seine Sperrwirkung. Der Entwurf 67 geht auf diese Frage nicht ein.

Die Zulässigkeit des Hilfseinsatzes von Streitkräften ohne Änderung des Art. 143 GG ergibt sich aus folgenden Erwägungen:

a) Schon die Interpretation des Art. 143 zeigt, daß diese Norm nur dem Ziel dient, die Bundeswehr als Machtfaktor im innenpolitischen Bereich auszuschalten. Mehr folgt aus Art. 143 nicht⁴³⁾.

b) § 330 c StGB statuiert für jedermann eine Hilfespflicht „bei Unglücksfällen oder gemeiner Gefahr oder Not“⁴⁴⁾. Für den Katastrophenfall ist damit schon der einzelne zur Hilfeleistung verpflichtet. Ähnliche Rechtsgedanken einer allgemeinen Hilfespflicht enthalten § 904 BGB und weitere Gesetze⁴⁵⁾.

M. E. kann man daraus einen allgemeinen Rechtsgrundsatz ableiten, der jedermann auch im Katastrophenfall zu Hilfschensten verpflichtet. Sicher richtet sich diese Ver-

41) Das ist bedeutsam für Art. 115 f. Abs. 1 Ziffer. 1 Entwurf 67: werden BGS oder Streitkräfte im Zustand der äußeren Gefahr im Inneren eingesetzt, geht die Feststellung gem. Art. 115a voraus; der sehr ähnliche Fall des Art. 91 Abs. 1 und 2 Entwurf 67 wird ohne Begründung anders geregelt. Das ist systemwidrig! Die politische Kontrolle durch das Parlament ist in jedem Falle zu fordern, vgl. auch *Evers*, AöR 91 S. 36 f. und *P. Schneider*, Sp. 1379 f.

42) Dazu *Martern*, S. 199 und *Maimz-Durig*, Art. 143 Rdn. 11.

43) Vgl. *Maunz-Durig*, Art. 143 Rdn. 4; *Lepper*, S. 41 f.; *Hahnenfeld*, Wehrverfassungsrecht, S. 138, *Ule*, DVBl 1967 S. 865 ff.

44) Zu diesen Begriffen vgl. *Schönke-Schröder*, Strafgesetzbuch, Kommentar, 11. Aufl. 1963, § 330 c Rdn. 2 ff. S. 1305 ff., ebenda Rdn. 8 ff. S. 1307 ff.: Hilfespflicht!

45) Vgl. etwa das bad.-württ. Feuerwehrgesetz v. 6. 2. 1956, §§ 32 ff.; auch einzelne Landespolizeigesetze enthalten Hilfsverpflichtungen für jedermann, vgl. *Ule-Rasch*, S. 127 und allgemein *Drews-Wacke*, S. 247 ff.

pflichtung ursprünglich an den einzelnen Bürger. Es ist jedoch vertretbar, diesen allgemeinen Rechtsgedanken „institutionell“ zu verstehen, d. h. eine unmittelbare Hilfspflicht auch für Gruppen von Bürgern anzunehmen; dies schon deswegen, weil zwar stets der einzelne angesprochen wird, es aber auch viele einzelne sein können.

Zu recht nimmt die durchaus h. L. daher an, daß Art. 143 GG eine Hilfeleistung durch die Streitkräfte auch ohne GG-Änderung zuläßt; davon geht auch die langjährig geübte Praxis des Verteidigungsministeriums aus, das ohne Bedenken die Bundeswehr in Katastrophenfällen einsetzt⁴⁶⁾.

c) Auch die Grundsätze über die *Amtshilfe* gem. Art. 35 GG können herangezogen werden, vermittelt derer ein Land sich auch an Bundesbehörden, also etwa die Bundeswehr, um Hilfsleistungen wenden kann. In diesem Rahmen wird auch das Prinzip der *Bundestreue* eine Rolle spielen⁴⁷⁾.

d) Nicht zu erörtern war, ob die Bundeswehr gegebenenfalls ihren Nothilfeinsatz mit Zwangsmitteln — also Waffengewalt — schützen kann. Grundsätzlich wird das abzulehnen sein, da die Polizei, die ja von den Streitkräften entlastet wird, diese Sicherungs- und Ordnungsmaßnahmen besser wahrnehmen kann⁴⁸⁾. Nothilfeinsatz sollte stets waffenlos sein! Die bereits vorhandenen bundesrechtlichen Regelungen über die Anwendung unmittelbaren Zwanges durch die Bundeswehr sind insoweit verfassungsrechtlich bedenklich⁴⁹⁾.

Zu Frage 8:

Warum der Entwurf 67 in Art. 91 Abs. 3 „zur Bekämpfung von Gefahren, Naturkatastrophen oder Unglücksfällen“ (also für den inneren Notstand) das Grundrecht der *Freizügigkeit* des Art. 11 GG einschränken will, ist nicht verständlich. Die Begründung des Entwurfs 67 versteht den Vorbehalt des Art. 11 Abs. 2 GG lediglich im Sinne von „um strafbaren Handlungen vorzubeugen“. Das ist erstaunlich einseitig, denn die drei weiteren, weitgefaßten Vorbehalte lassen dem Gesetzgeber hinreichend Raum zu entsprechenden Regelungen⁵⁰⁾.

a) Hinsichtlich des Zustandes der *äußeren Gefahr* sind Regelungen gem. Art. 17 a GG in weitem Umfang möglich⁵¹⁾.

b) Im *inneren Notstand* reichen die über Art. 11 Abs. 2 gegebenen Vorbehalte aus, von denen nach h. L. sowohl der Bundes- als auch die Landesgesetzgeber Gebrauch machen können, um *vorläufige Maßnahmen*, und um solche kann es sich bei jeder Notstandslage nur handeln, weil alle derartigen Maßnahmen nur für den Notstand bzw. seine Beseitigung gelten dürfen⁶²⁾, zutreffen. Das auch deswegen, weil nach der Recht-

46) Vgl. u. a. Maunz-Dürig, Art. 143 Rdn. 4 und ff. mit Aufzählung von Grenzfällen; Even, AöR 91 S. 29, 40 f.; ferner die in Note 43 angegebene und Franz, Neue Zeitschrift für Wehrrecht 1965 S. 64 ff. — Vgl. ferner die Bestimmungen über den Einsatz der Bundeswehr in Katastrophenfällen, VMB1 (Ministerialblatt des Bundesministers für Verteidigung) 1962 S. 402, 1963 S. 466 und 474. Vor 1962 bestand eine ähnliche Regelung. Vgl. auch den Erlaß über das Zusammenwirken von Polizei und Bundeswehr, VMB1 1957 S. 486.

47) Dazu u. a. Dreher, Die Amtshilfe, 1959, besonders S. 86 ff. 113 ff. 133 ff.; Erers, AöR 91 S. 41, Maunz-Dürig, Art. 35 Rdn. 1 ff. — Auf die Bundestreue weist besonders Evers, wie soeben, hin, allgemein vgl. H. F. Bayer, Die Bundestreue, 1961.

48) So zutreffend Evers, AöR 91 S. 29.

49) Vgl. das Gesetz über den unmittelbaren Zwang bei Ausübung öffentl. Gewalt durch Vollzugsbeamte des Bundes vom 10. 3. 1961 (UZwG) und dazu Pioch, aaO sowie das Gesetz über die Anwendung unmittelbaren Zwanges und die Ausübung besonderer Befugnisse durch Soldaten der Bundeswehr und zivile Wachpersonen v. 12. 8. 1965 (UZwCBW) und dazu Jess-Mann, UZwGBW, Kommentar, 1966, wonach laut Einleitung S. 56, 66 ff. der Bundeswehr ein Selbstschutzrecht zusteht. Zur Frage der Verfassungswidrigkeit von § 2 Abs. 4 UZwG (und § 10 Abs. 4 UZwGBW) vgl. Even, AöR 91 S. 33 Anm. 80 und besonders UU, DVBl 1962 S. 353 ff.

50) So BR 162/67 S. 3, 24, vgl. aber Art. 11 Abs. 2 GG: 1) „in denen eine ausreichende Lebensgrundlage nicht vorhanden ist und der Allgemeinheit daraus besondere Lasten entstehen würden“, 2) „zum Schutze der Jugend vor Verwahrlosung“, 3) „zur Bekämpfung von Seuchengefahr“, 4) „um strafbaren Handlungen vorzubeugen“. — Zur Frage der Lesart des Art. 11 Abs. 2 vgl. Maunz-Dürig, Art. 11 Rdn. 54 f.

51) Vgl. u. a. Maunz-Dürig, Art. 17 a, besonders Rdn. 9 ff.

52) So Maunz-Dürig, Art. 11 Rdn. 56; Schmidt-Bleibtreu-Klein, Art. 11 Rdn. 6. — Zur Vorläufigkeit Hesse, JZ 1960 S. 105 ff. 106 f.

sprechung des BVerfG⁵³) die Vorbehalte des Art. 11 Abs. 2 es erlauben, für Personengruppen ein generelles Niederlassungsverbot mit gebundenem Erlaubnisvorbehalt gesetzlich zu erlassen, um in einem geordneten Verfahren die Voraussetzungen für die Inanspruchnahme der Niederlassungsfreiheit prüfen zu können. Ein entsprechendes Gesetz für den Fall des inneren Notstands könnte daher, gestützt auf den 1. Vorbehalt des Abs. 2, ergehen. Die übrigen Vorbehalte könnten natürlich auch herangezogen werden. Erinnert sei etwa an das sog. Helgoland-Gesetz v. 25. 3. 1952, das wegen „Sprengstoffverseuchung“ einen Sperrbezirk errichtete, der nur mit Erlaubnis betreten werden durfte. Der Seuchebegriff des Art. 11 Abs. 2 wird unter den heutigen Verhältnissen weiter ausgelegt werden können („Atomverseuchung“, „Ölverseuchung“ u. ä.)⁵⁴). Bei dieser weiten Interpretation der Vorbehalte des Art. 11 Abs. 2 GG ist ein Bedürfnis für eine Verfassungsänderung nicht ersichtlich, da genügend Möglichkeiten gegeben sind, um *erforderliche* Freizügigkeitsbeschränkungen in einfachen Gesetzen zu regeln.

c) Für *Katastrophenfälle* gilt nichts anderes, die eben angedeuteten Möglichkeiten reichen aus. Auch hier könnte der einfache Gesetzgeber auf Grund der Vorbehalte des Art. 11 Abs. 2 eingreifen. Hier wird besonders der „Seuchenvorbehalt“ erheblich sein, ohne jedoch die anderen Vorbehalte auszuschließen⁵⁵). Zwar wird unter Hinweis auf die Hamburger Flutkatastrophe behauptet, man bedürfe zusätzlicher Einschränkungen des Art. 11, um Schaulustige fern- und die Verkehrswege freizuhalten. Das ist jedoch unzutreffend, denn diese Störungen kann die Polizei auf Grund der polizeilichen Generalklausel der Landespolizeigesetze beseitigen (Straßensperren, Umleitungen etc.). Die Polizeigesetze geben hinreichende Befugnisse, um die notwendigen Maßnahmen zu ergreifen⁵⁶).

Zu Frage 9:

Weisungsrechte der Bundesregierung werden nur im Bereich des Art. 91 Abs. 2 bedeutsam, bei Abs. 1 wird sie nicht eingeschaltet, da hier allein die Länder zuständig sind. Die vorhandenen Weisungsrechte reichen aus.

a) Im Falle des Art. 91 Abs. 2 kann die Bundesregierung (das Kabinett) die eingesetzten Polizeikräfte ihren Weisungen unterstellen⁵⁷). Das Weisungsrecht ist auf den Zweck der Abwendung drohender Gefahr beschränkt. Es reicht jedenfalls für alle notwendigen und erforderlichen Weisungen an die Polizeikräfte aus, wenn das Land mit dem Bund zum Zusammenwirken bereit, aber nicht allein in der Lage ist.

b) Dann, wenn gem. Art. 91 Abs. 2 das Land nicht bereit ist, mitzuwirken, wenn es seine Duldungspflichten gem. Art. 91 Abs. 2 GG verletzt, kann gegebenenfalls neben Art. 91 Abs. 2 zugleich ein Fall des Art. 37 (Bundeszwang) vorliegen. Die weiten zusätzlichen Weisungsbefugnisse gem. Art. 37 Abs. 2 und die übrigen umfassenden Mittel des Bundeszwanges können in diesem Falle von der Bundesregierung angewandt werden⁵⁸).

53) BVerfG 2 S. 266 ff. 272 ff.

54) Dazu Maunz-Dürig, Art. 11 Rdn. 66. Vgl. u.a. etwa das Bundesseuchengesetz v. 18.7.1961; weitere einschränkende Gesetze bei Maunz-Dürig, Art. 11 Rdn. 54 ff.

55) Dazu Evers, AöR 91 S. 199 f.

56) Vgl. zutreffend Evers, AöR 91 S. 200 Anm. 128, weitere Einzelheiten bei Drews-Wacke, S. 27 ff. 51 ff. und Ule-Rasch, S. 41 ff. § 14 PVG Rdn. 3 ff. 23. ff. 56 f. und passim (bei den einzelnen Landespolizeigesetzen) sowie Maunz-Dürig, Art. 2 Abs. 1 Rdn. 79 ff. und Hall, aaO.

57) Vgl. Ule-Rasch, S. 77S; Maunz-Dürig, Art. 91 Rdn. 33 ff. — Eine Reihe vorsorglicher Maßnahmen sind dazu im Wege von Verwaltungsabkommen getroffen, insbesondere über die einheitliche Führung der Bereitschaftspolizei, Tgl. Maunz-Dürig, Art. 91 Rdn. 42 und Folz, S. 117 f.

58) So Dax, Bundesrat und Bundesaufsicht, 1963 S. 136, Hieber, Gegenstand und Maßstab der Bundesaufsicht nach dem GG, Tübinger Diss. 1964 S. 42 ff. und Maunz-Dürig, Art. 37 Rdn. 3 und 15 und Rdn. 47 ff. (Aufzählung der Mittel).

c) Das Tätigwerden des Bundes gem. Art. 91 Abs. 2 ist *zielgerichtet auf die Beseitigung der Gefahrenlage*; die dazu notwendigen Weisungen kann die Bundesregierung erteilen. Nur in dem Sonderfall, daß sowohl ein Notstand gem. Art. 91 Abs. 2 als auch die Voraussetzungen des Bundeszwanges gegeben sind, benötigt sie die weiteren Befugnisse gem. Art. 84 Abs. 2, 85 Abs. 2 S. 1 und 86 S. 1. Im übrigen würde es dem bundesstaatlichen Aufbau des GG widersprechen und wäre systemwidrig, wenn die Bundesregierung — wie es der Art. 91 Abs. 2 Entwurf 67 vorsieht — in jedem derartigen Falle die umfassenden Weisungsrechte der Art. 84 ff. erhielte⁵⁹). Die Ausübung der Staatsgewalt ist eben in erster Linie Sache der Länder.

Ferner können sich aus dem Prinzip der Bundestreue in inneren Notstandsfällen Verpflichtungen von Bund und Ländern zu gegenseitiger Unterstützung ergeben; auch die Grundsätze der Amtshilfe können bedeutsam werden⁶⁰).

Es ist m. E. vom GG genügend Vorsorge getragen, daß der Bund die Aufgaben gem. Art. 91 Abs. 2 angemessen und effektiv erfüllen kann. Weitere Weisungsrechte sind daher nicht erforderlich.

Schlußbemerkung

Wie zu zeigen versucht wurde, sind allein bei einer Neuregelung des Art. 91 die vielfältigsten Probleme zu berücksichtigen, wobei ja nur ein Teil dieser Probleme behandelt werden konnte (vgl. die Fragestellung oben). Und so wie beim inneren Notstand, handelt es sich bei allen Fragen der Notstandsregelungen um eine sehr diffizile verfassungsrechtliche aber auch verfassungspolitische Materie. Hier Regelungen — etwa mittels der Großen Koalition — übers Knie brechen zu wollen, könnte zu einer völligen Umwandlung unserer Verfassung führen, ohne daß das eigentlich beabsichtigt ist. Überhaupt kann es bei der Diskussion über die Notstandsentwürfe nicht darum gehen, irgend jemand böse oder gar verfassungswidrige Absichten zu unterstellen.

Zwischen den Erfordernissen nach Effektivität solcher Regelungen einerseits und einem größtmöglichen Schutz der freiheitlich-demokratischen rechtsstaatlichen Ordnung des GG andererseits ist abzuwägen. Dazu sind nicht nur Regierung und Parlament aufgerufen, sondern auch *die mündigen Bürger*, denn unsere freiheitlich-demokratische Grundordnung setzt das „Bürgergespräch in politicis“ voraus⁶¹).

59) Ähnlich Dux, S. 134 ff.; Hieber, S. 44 ff.; Maunz-Dürig, Art. 91 Rdn. 110 ff. und passim. — Mehr politische Bedenken auch im Matthöfer-Bericht, S. 30 und bei /. Seifert, S. 68 ff. — A. A. ohne Begründung der Entwurf 67, Benda, Die Notstandsverfassung, 1966 S. 136, ferner Frowein, Die selbständige Bundesaufsicht nach dem GG, 1961 S. 47 ff.

60) Vgl. Maunz-Dürig, Art. 91 Rdn. 5 f. und oben Note 47.

61) Zur Frage, ob parlamentarische oder außerparlamentarische Notstandsopposition erforderlich sei, vgl. auch /. Seifert, G.M. 1967, S. 728 ff.

Sie wissen jetzt, statistisch nachprüfbar, zweierlei: Erstens: Die öffentliche Unzufriedenheit wächst, Und zweitens: Sie läßt sich, zwanzig Jahre nach dem Zusammenbruch des Dritten Reiches, wieder mit den alten Phrasen anheizen und gängeln. Man braucht nicht mehr zu fordern, daß die Mängel unserer Demokratie beseitigt werden. Man kann mit wachsender Zustimmung rechnen, wenn man fordert, daß die Demokratie selber abgeschafft wird. Ich sehe zu schwarz?

Erich Kästner (nach den ersten Wahlerfolgen der NPD)