

Rechtsdurchsetzung mit militärischen Mitteln

Herausgegeben von
UWE KISCHEL und
SEBASTIAN GRAF VON KIELMANSEGG

Gesellschaft für Rechtsvergleichung e.V.

*Rechtsvergleichung
und Rechtsvereinheitlichung*

55

Mohr Siebeck

Rechtsvergleichung und Rechtsvereinheitlichung

Herausgegeben von der
Gesellschaft für Rechtsvergleichung e. V.

55



Rechtsdurchsetzung mit militärischen Mitteln

Inlandseinsätze der Armee
und Militarisierung der Polizei

Ergebnisse der 36. Tagung der
Gesellschaft für Rechtsvergleichung
vom 14. bis 16. September 2017 in Basel

Herausgegeben von
Uwe Kischel und
Sebastian Graf von Kielmansegg

Mohr Siebeck

Uwe Kischel, geboren 1964; 1991–1992 wissenschaftlicher Mitarbeiter am Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Privatrecht; 1992–1993 LL.M. (Yale Law School); 1994 attorney-at-law (New York); 1995–1998 wissenschaftlicher Mitarbeiter am Bundesverfassungsgericht (Prof. Dr. Paul Kirchhof); 1998–2002 wissenschaftlicher Assistent am Lehrstuhl für Deutsches und Ausländisches Öffentliches Recht, Europarecht und Völkerrecht, Universität Mannheim (Prof. Dr. Eibe Riedel); 2002 Habilitation; 2003 Lehrstuhlvertretung, Heidelberg; seit 2003 Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Europarecht und Rechtsvergleichung (Nordosteuropa) – Mercator-Stiftungslehrstuhl, Universität Greifswald.

Sebastian Graf Kielmansegg, geboren 1972; Studium der Rechtswissenschaft in Freiburg, Edinburgh und Heidelberg; 2004–2012 Wissenschaftlicher Assistent am Lehrstuhl für Deutsches und Ausländisches Öffentliches Recht, Europarecht und Völkerrecht, Universität Mannheim (Prof. Dr. Eibe Riedel), 2012 Habilitation; Lehrstuhlvertretungen in Berlin, Augsburg und Düsseldorf; 2013–2014 HEUSSEN-Stiftungslehrstuhl für Öffentliches Recht, Europarecht, Recht der erneuerbaren Energien und Medizinrecht an der EBS Universität für Wirtschaft und Recht, Wiesbaden; seit 2014 Lehrstuhl für Öffentliches Recht und Medizinrecht und Direktor des Instituts für Öffentliches Wirtschaftsrecht an der Christian-Albrechts-Universität zu Kiel.

ISBN 978-3-16-156372-0 / eISBN 978-3-16-156373-7

DOI 10.1828/978-3-16-156373-7

ISSN 1861-5449 / eISSN 2569-426X (Rechtsvergleichung und Rechtsvereinheitlichung)

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliographie; detaillierte bibliographische Daten sind im Internet über <http://dnb.dnb.de> abrufbar.

© 2018 Mohr Siebeck Tübingen. www.mohrsiebeck.com

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für die Verbreitung, Vervielfältigung, Übersetzung sowie die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Das Buch wurde von Laupp & Göbel in Gomarigen gesetzt, auf alterungsbeständiges Werkdruckpapier gedruckt und von der Buchbinderei Nädle in Nehren gebunden.

Vorwort

„Das Recht und seine Durchsetzung“ – so lautete das Generalthema der 36. Tagung der Gesellschaft für Rechtsvergleichung, die im September 2017 in Basel stattfand. Aus dem Blickwinkel des Öffentlichen Rechts umfasst die Durchsetzung des Rechts nicht zuletzt die Wahrung und Durchsetzung der öffentlichen Sicherheit. Dabei kommt auch der moderne Staat nicht ohne Zwangsmittel aus. Sein primäres Instrument dafür ist die Polizei. Zur bewaffneten Macht des Staates zählt jedoch auch das Militär. Beide Stränge sind typischerweise organisatorisch voneinander getrennt, mit unterschiedlichen Funktionen betraut und verschieden ausgestaltet. Die Polizei dient der inneren, das Militär der äußeren Sicherheit. Diese klare Gegenüberstellung ist v. a. in Deutschland konsequent umgesetzt worden. Angesichts fließender Übergänge zwischen innerer und äußerer Sicherheit und unter dem Eindruck wachsender terroristischer Bedrohung wird diese strikte Trennung jedoch zunehmend kontrovers diskutiert. In Deutschland steht dabei meist die Frage von Inlandseinsätzen der Streitkräfte im Mittelpunkt der Aufmerksamkeit. Aber auch andere Verschränkungen spielen in der internationalen Praxis eine Rolle, etwa die Existenz paramilitärischer Polizei- oder Gendarmerieeinheiten oder die Ausstattung der Polizei mit quasi-militärischer Ausrüstung und Einsatztaktik. So oder so ist die „Militarisierung“ innerstaatlicher Rechtsdurchsetzung verfassungsrechtlich und verfassungspolitisch besonders heikel. Andererseits offenbart schon ein oberflächlicher Blick in andere Rechtsordnungen erhebliche Unterschiede. Während manche Verfassungsordnungen äußerst restriktiv sind und die militärische Sphäre strikt von der polizeilichen trennen, gehen andere mit der Problematik sehr viel unbefangener um.

Die Baseler Tagung bot ein Forum für die Annäherung an diesen Fragenkreis. Mit ihrem Tagungsthema „Rechtsdurchsetzung mit militärischen Mitteln – Inlandseinsätze der Armee und Militarisierung der Polizei“ untersuchten die Teilnehmer an der Sitzung der Fachgruppe Öffentliches Recht die Frage, wie die innerstaatliche Durchsetzung von Recht und Ordnung mit militärischen oder quasi-militärischen Mitteln in verschiedenen Rechtssystemen geregelt ist und praktisch gehandhabt wird. Der vorliegende Band dokumentiert die einzelnen Beiträge der Tagung und macht sie so einer breiteren Öffentlichkeit zugänglich.

Auch bei dieser Tagung entschied sich die Fachgruppe für das traditionelle Format von Landesberichten mit abschließendem Generalbericht. Die Rechtslage in Deutschland stellte *Roman Schmidt-Radefeldt*, Berlin, dar. Für die Schweiz konnte *Rainer J. Schweizer*, St. Gallen, gewonnen werden, für Groß-

britannien *Peter Rowe*, Lancaster. Den Landesbericht USA erstellte *William C. Banks*, Syracuse und den Landesbericht Kolumbien *Magdalena Inés Correa Henao*, Bogotá. Den rechtsvergleichenden Generalbericht erstattete *Sebastian Graf von Kielmansegg*, Kiel.

Unser gemeinsamer Dank gilt den Autoren für ihre engagierten, ertragreichen Referate sowie für die rasche Erstellung der Manuskripte. Der Sekretär unserer Fachgruppe, Sebastian Graf von Kielmansegg, hat diesmal nicht nur wichtige Anteile der Organisationsarbeit, sondern auch den Generalbericht selbst übernommen sowie das Thema entscheidend mitbestimmt und in seinen Details ausgeformt. Ihm ist entsprechend auch der am Ende dieses Bandes mit abgedruckte Fragebogen zu verdanken, der es erst ermöglichte, die umfassende Thematik für die Landesberichterstatter aufzuschlüsseln und so zu fokussieren. Unser besonderer Dank gilt schließlich Herrn Christian Pfengler, Greifswald, für seinen Einsatz bei der Herstellung dieses Tagungsbandes.

Greifswald und Kiel im Februar 2018

Uwe Kischel
Sebastian Graf von Kielmansegg

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	V
<i>Roman Schmidt-Radefeldt</i>	
Rechtsdurchsetzung mit militärischen Mitteln – Inlandseinsätze der Armee und Militarisierung der Polizei – Landesbericht Deutschland	1
<i>Rainer J. Schweizer</i>	
Rechtsdurchsetzung mit militärischen Mitteln – Inlandeinsätze der Armee und Militarisierung der Polizei – Landesbericht Schweiz	57
<i>Peter Rowe</i>	
Law Enforcement by Military Means – Domestic Deployment of the Army and the Militarization of the Police – National Report Great Britain	111
<i>William C. Banks</i>	
Law Enforcement by Military Means in the United States: Soldiers as Peacekeepers and Cops, Cops as Soldiers – National Report United States of America	135
<i>Magdalena Inés Correa Henao</i>	
Armed Forces in Colombia: Constitutional Approach – National Report Colombia	161
<i>Sebastian Graf von Kielmansegg</i>	
Rechtsdurchsetzung mit militärischen Mitteln – Inlandseinsätze der Streitkräfte und Militarisierung der Polizei – Generalbericht	191

Anhang 1, Fragebogen: Rechtsdurchsetzung mit militärischen Mitteln – Inlandseinsätze der Armee und Militarisierung der Polizei	239
Anhang 2, Questionnaire: Law Enforcement by Military Means – Domestic Deployment of the Army and Militarization of the Police	243
Anhang 3, Übersicht relevanter Gesetze	247
Autorenverzeichnis	255

Rechtsdurchsetzung mit militärischen Mitteln – Inlandseinsätze der Armee und Militarisierung der Polizei

Landesbericht Deutschland

*Roman Schmidt-Radefeldt**

A. Inlandseinsätze der Armee

I. Rahmenbedingungen der deutschen Wehrverfassung

Der Beitrag der Streitkräfte zur inneren und äußeren Sicherheit erfolgt rechtlich im Rahmen der sog. Wehrverfassung. Dabei handelt es sich nicht um einen historisch gewachsenen, systematisch abgeschlossenen und in sich konsistenten Teil des Grundgesetzes, sondern vielmehr um ein Konglomerat von einzelnen Vorschriften,¹ welche die Aufgaben und Kompetenzen der Streitkräfte zum Teil nur rudimentär regeln. Viele der verfassungsrechtlichen Vorschriften wurden erst im Zuge der Wiederbewaffnungsdebatte durch die sog. Notstandsverfassung 1968 ins Grundgesetz eingefügt² und sind seit fast 50 Jahren unverändert geblieben. Einfachgesetzliche Vorschriften zu den Aufgaben, Befugnissen oder für den Einsatz der Bundeswehr im In- oder Ausland – wie sie für die Polizei auf Bundes- und Länderebene vorgesehen sind – existieren dagegen kaum.³

Die inneren Ordnungsprinzipien der Wehrverfassung – insbesondere die parlamentarische Kontrolle der Streitkräfte sowie das Prinzip der Inneren Führung mit dem Leitbild eines „Staatsbürgers in Uniform“ – sind Ausdruck der vom Grundgesetz verfassten freiheitlich-demokratischen Grundordnung.⁴ Vor dem Hintergrund der historischen Belastung, welche die Reichswehr für die Entwicklung der Weimarer Demokratie bedeutete, zielte die Wehrverfassung des Grundgesetzes von Anbeginn darauf ab, die Streitkräfte als Machtpoten-

* Priv.-Doz. Dr. iur. habil. Roman Schmidt-Radefeldt, Regierungsdirektor im Wissenschaftlichen Dienst des Deutschen Bundestags und Lehrbeauftragter für Staats- und Völkerrecht an der FU Berlin. Ich danke meiner geschätzten Kollegin Dr. Ina Gättschmann für die kritische Durchsicht des Manuskripts und widme ihr diesen Beitrag.

¹ Dies sind im Wesentlichen die Artikel 12a, 17a, 24 Abs. 2, 26, 35, 45a und b, 65a, 80a, 87a und b sowie Art. 115a und b GG.

² 17. Gesetz zur Ergänzung des GG v. 24.6.1968 (BGBl. I, 709).

³ Ein „Bundeswehr-Aufgabengesetz“ existiert ebenso wenig wie ein „Auslandseinsatzgesetz“.

⁴ Müller-Franken, Sebastian/Uhle, Arnd, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, 13. Aufl. 2014, Art. 65a, Rn. 3.

tial in die parlamentarisch-demokratischen Strukturen und Kontrollmechanismen des Grundgesetzes aber auch in die internationalen Militärstrukturen der NATO einzubinden. Damit sollte verhindert werden, dass sich das Militär als Teil der vollziehenden Gewalt jemals wieder zu einem „Staat im Staate“ entwickeln oder zu außenpolitischen Alleingängen versteigen würde.⁵

Erheblichen Anteil an der Ausprägung der bundesdeutschen Sicherheitsarchitektur haben die Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG), das die rechtlichen Rahmenbedingungen für Streitkräfteeinsätze im In- und Ausland in zahlreichen Entscheidungen ausbuchstabiert hat. So hat das BVerfG mit Art. 24 Abs. 2 GG eine Rechtsgrundlage für Auslandseinsätze der Bundeswehr geschaffen⁶ und in der Folge richterrechtlich ausdifferenziert.⁷ Im Wege eines regelrechten Verfassungswandels änderte die Karlsruher Rechtsprechung nicht nur den materiellen Gehalt der Wehrverfassung,⁸ sondern befreite die deutsche Sicherheitspolitik auch von jenen perspektivischen Verkürzungen, die der Kalte Krieg mit sich gebracht hatte.

Unter Hinweis auf die Gesamtheit der verfassungsrechtlichen Vorschriften über die parlamentarische Kontrolle der Streitkräfte⁹ schuf das BVerfG qua „Richterrecht“ einen konstitutiven Parlamentsvorbehalt für Auslandseinsätze der Bundeswehr, den der Gesetzgeber im Parlamentsbeteiligungsgesetz 2005 einfachgesetzlich ausgestaltet hat.¹⁰ Die Wehrverfassung ist nach Auffassung des BVerfG „darauf angelegt, die Bundeswehr nicht als Machtpotenzial allein der Exekutive zu überlassen, sondern als ‚Parlamentsheer‘ in die demokratisch rechtsstaatliche Verfassungsordnung einzufügen, d. h. dem Parlament einen rechtserheblichen Einfluss auf Aufbau und Verwendung der Streitkräfte zu sichern.“¹¹ Die verfassungsrechtlich gebotene Mitwirkung des Bundestages

⁵ Stern, Klaus, Staatsrecht, Bd. 2, 1980, S. 877.

⁶ BVerfGE 90, 286 ff. – AWACS.

⁷ Vgl. z. B. BVerfGE 121, 135 ff. In dem Urteil stellte das Gericht die Maxime auf, dass der Parlamentsvorbehalt „im Zweifel parlamentsfreundlich“ auszulegen sei; dazu Sohm, Stefan, NZWehrr 2008, 235 ff.

⁸ Dazu Schmidt-Radefeldt, Roman, Auslandseinsätze der Bundeswehr im Spannungsfeld zwischen Völker- und Verfassungsrecht: Plädoyer für eine völkerrechtsfreundliche Auslegung der deutschen Wehrverfassung, in: Kielmansegg/Krieger/Sohm (Hrsg.), Multinationalität und Integration im militärischen Bereich, 2018, S. 83–102 (99 ff.).

⁹ Diese ist vergleichsweise stark ausgestaltet und umfasst u. a. die Kontrolle der Streitkräfte durch den Wehrbeauftragten (Art. 45b GG), durch den Verteidigungsausschuss (Art. 45a GG), die budgetäre Kontrolle (Art. 87a Abs. 1 GG) sowie die parlamentarische Kontrolle des Inhabers der Befehls- und Kommandogewalt als Mitglied der Bundesregierung (Art. 65a i. V. m. Art. 43 und 44 GG); vgl. überblicksartig Raap, Christian, Die Kontrolle der Streitkräfte durch das Parlament, JuS 1996, 980 ff. sowie grundlegend Schmidt-Radefeldt, Roman, Parlamentarische Kontrolle der internationalen Streitkräfteintegration, 2005.

¹⁰ Parlamentsbeteiligungsgesetz (ParlBG) vom 18. März 2005 (BGBl. I, 775). Dabei handelt es sich im Wesentlichen um ein reines Verfahrensgesetz, das weder die Aufgaben noch die Befugnisse der Streitkräfte im Ausland regelt.

¹¹ BVerfGE 90, 286 (382); ebenso BVerfGE 108, 34 (44).

bei konkreten Entscheidungen über den Einsatz bewaffneter Streitkräfte, die in Form eines parlamentarischen Beschlusses mit einfacher Mehrheit erfolgt, darf indes die militärische Wehrfähigkeit und die Bündnisfähigkeit der Bundesrepublik Deutschland nicht beeinträchtigen. Deshalb ist die Bundesregierung als Kollegialorgan bei Gefahr im Verzug berechtigt, vorläufig den Einsatz von Streitkräften zu beschließen und an entsprechenden Beschlüssen in den Bündnissen oder internationalen Organisationen ohne vorherige Einzelermächtigung durch das Parlament mitzuwirken.¹² Die Bundesregierung muss jedoch in jedem Fall das Parlament umgehend mit dem so beschlossenen Einsatz befassen. Überdies sind die Streitkräfte zurückzurufen, wenn der Bundestag es verlangt.

Der Parlamentsvorbehalt gilt ausdrücklich nur für Auslandseinsätze, nicht dagegen für Inlandseinsätze der Bundeswehr.¹³ Dies ergibt sich nach Auffassung des BVerfG aus einem Umkehrschluss zu den Vorschriften über den Inlandseinsatz der Streitkräfte (Art. 87a Abs. 3 und 4 GG), die ihrerseits keinen solchen Vorbehalt kennen. Dagegen ist die parlamentarische Rückholbefugnis bei Auslandseinsätzen als *actus contrarius* nicht nur Teil des ungeschriebenen konstitutiven Parlamentsvorbehalts, sondern für den Streitkräfteeinsatz im inneren Notstand sogar ausdrücklich im Grundgesetz vorgesehen (vgl. Art. 87a Abs. 4 S. 2 GG).

Mit der konstitutiven Zustimmung des Deutschen Bundestages können die Streitkräfte im Rahmen und nach den Regeln eines Systems der gegenseitigen kollektiven Sicherheit – also unter dem Dach von UN, NATO oder EU – auf der Grundlage des Art. 24 Abs. 2 GG zu bewaffneten Auslandseinsätzen herangezogen werden. Der Einsatz muss völkerrechtskonform sein (Art. 25 GG), womit er auch das verfassungsrechtlich verankerte Verbot des Angriffskrieges (Art. 26 GG) respektiert. Weitere Einschränkungen für Auslandseinsätze der Streitkräfte sieht das Grundgesetz nicht vor. Der parlamentarische Zustimmungsvorbehalt dient der innerstaatlichen „Einhegung“ potentieller Einsatzmöglichkeiten der Streitkräfte im Rahmen kollektiver Sicherheitssysteme, die vom klassischen *peace-keeping* über die Pirateriebekämpfung bis hin zu Antiterror-Einsätzen reichen.

¹² BVerfGE 90, 286 (388). Damit verschiebt das Gericht die Abgrenzung zwischen Ressortprinzip und Kollegialprinzip zu Lasten der Ressortkompetenz – dazu näher *Oldiges, Martin*, in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, 7. Aufl. 2014, Art. 65a, Rn. 19a; *Müller-Franken, Sebastian/Uhle, Arnd*, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, 13. Aufl. 2014, Art. 65a, Rn. 19.

¹³ BVerfGE 126, 55 (71) (= NVwZ 2010, 1091 (1093)) – Heiligendamm; vgl. dazu *Ladiges, Manuel*, NVwZ 2010, 1075 ff. und *Wiefelspütz, Dieter*, NZWehrr 2010, 177 (183 f.). Gegen einen Parlamentsvorbehalt bei Inlandseinsätzen spricht die unterschiedliche Funktion des Parlaments bei Inlands- und Auslandseinsätzen im Hinblick auf das Verfassungsprozessrecht: Bei Auslandseinsätzen ermöglicht der ungeschriebene Parlamentsvorbehalt die verfassungsgerichtliche Überprüfung. Dies ist bei Inlandseinsätzen nicht erforderlich, weil diese im Wege einer Bund-Länder-Streitigkeit oder durch Verfassungsbeschwerden überprüft werden können. Wegen des Gebots der strikten Texttreue des Art. 87a Abs. 2 GG bedürfen Inlandseinsätze darüber hinaus keiner zusätzlichen rechtlichen Eingrenzung.

In der deutschen Staatspraxis hat sich Art. 24 Abs. 2 GG in den letzten 20 Jahren als zentrale Rechtsgrundlage für militärische Auslandseinsätze etabliert: Kein Einsatz der Bundeswehr fand bislang außerhalb von kollektiven Sicherheitsstrukturen statt – sieht man einmal von den beiden unilateralen Evakuierungsoperationen der Bundeswehr *Libelle* in Albanien (1997) und *Pegasus* in Libyen (2011) ab.¹⁴ Vor diesem Hintergrund wäre zu überlegen, ob die kontinuierliche Staatspraxis mittlerweile zu einer verfassungsgewohnheitsrechtlichen Selbstbindung der deutschen Verfassungsorgane in puncto Auslandseinsätze geführt hat. Über die Möglichkeit, den Verteidigungsauftrag des Art. 87a Abs. 2 GG als eigenständige Grundlage für Auslandseinsätze *außerhalb* kollektiver Sicherheitsstrukturen (z. B. für die völkerrechtliche Nothilfe zugunsten nicht-verbündeter Drittstaaten oder für Evakuierungseinsätze im Ausland) heranzuziehen, wird mit Blick auf die jüngsten Bundeswehreinätze im Irak und in Syrien verstärkt diskutiert.¹⁵

Die politische Kontrolle der Bundeswehr, die im Jahre 2011 durch die „Aussetzung“ der seit 1955 bestehenden Wehrpflicht faktisch in eine Freiwilligenarmee umgewandelt wurde,¹⁶ obliegt in erster Linie dem Bundesminister der Verteidigung als Inhaber der Befehls- und Kommandogewalt.¹⁷ Dieser darf nicht gleichzeitig aktiver Soldat sein; das Amt stünde sogar einem ehemaligen Kriegsdienstverweigerer offen.¹⁸ Über den Einsatz der Streitkräfte als solchen entscheidet nicht der Verteidigungsminister, sondern die Bundesregierung als Kollegialorgan im Wege eines förmlichen Kabinettsbeschlusses.¹⁹ Dies regelt das Grundgesetz explizit für den Einsatz der Bundeswehr im inneren Staatsnotstand (Art. 87a Abs. 4 S. 1 GG) sowie für den überregionalen Katastrophen-

¹⁴ Vgl. zuletzt *Neubert, Carl-Wendelin*, Evakuierungsmissionen deutscher Streitkräfte im Ausland nach Völker- und Verfassungsrecht, DÖV 2017, 141 ff.

¹⁵ Vgl. dazu *Schmidt-Radefeldt, Roman*, Auslandseinsätze der Bundeswehr im Spannungsfeld zwischen Völker- und Verfassungsrecht, in: Kielmansegg/Krieger/Sohm (Hrsg.), Multinationalität und Integration im militärischen Bereich, 2018, S. 83 ff.

¹⁶ Vgl. WehRRÄnG v. 28.4.2011 (BGBl. I, 678). Rechtlich gesehen ist die Wehrpflicht „rekstitutionsfähig“, d. h. sie besteht samt ihrer verfassungsrechtlichen Grundlage in Art. 12a GG fort und lebt etwa ohne weiteres Zutun des Gesetzgebers mit der bloßen Feststellung des Verteidigungsfalles wieder auf. Auch das Wehrpflichtgesetz ist nicht außer Kraft gesetzt worden. Eine (bußgeldbeschwerte) Einberufung zum Wehrdienst findet derzeit aber nicht statt. Vgl. näher *Walz, Dieter*, „Aussetzung der Wehrpflicht“ – Anmerkungen zum Wehrrechtsänderungsgesetz 2011, NZWehrr 2011, 133 (136).

¹⁷ Erst im Verteidigungsfalle (Art. 115a GG) kommt es im Interesse der Einheitlichkeit von politischer und militärischer Staatsleitung zu einem Übergang der Befehls- und Kommandogewalt vom Verteidigungsminister auf den Bundeskanzler (Art. 115b GG).

¹⁸ *Müller-Franken, Sebastian/Uhle, Arnd*, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke (Hrsg.), Grundgesetz Kommentar, 14. Aufl. 2014, Art. 65a, Rn. 25.

¹⁹ *Linke, Tobias*, Innere Sicherheit durch die Bundeswehr?, AöR 129 (2004), 489 (536 f.); *Baldus, Manfred*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), Kommentar zum Grundgesetz, Bd. 3, 6. Aufl. 2010, Art. 87a Abs. 4, Rn. 160.

notstand (Art. 35 Abs. 3 S. 1 GG).²⁰ Für die Entscheidung über den Auslandseinsatz der Streitkräfte besteht lediglich eine dahingehende Staatspraxis.²¹ Indem Art. 65a GG die oberste Führung der Streitkräfte inhaltlich zu einer Ressortangelegenheit macht und einem parlamentarisch verantwortlichen Mitglied der Bundesregierung überantwortet, gewährleistet die Norm nicht nur das Primat der Politik über das Militär, sondern bindet die Streitkräfte gleichzeitig in das System der parlamentarischen Kontrolle ein.²²

II. Der Einsatz der Bundeswehr im Innern

1. Verfassungsvorbehalt und Trennungsgebot

Bundeswehreinmärsche im Inland sind mit einer verfassungsrechtlichen „Hypothek“ belastet: Kaum ein anderes europäisches Land²³ kennt einen strikter formulierten Verfassungsvorbehalt für den Inlandseinsatz seiner Streitkräfte als das deutsche Grundgesetz in Art. 87a Abs. 2. Einen Einsatz der Bundeswehr, der nicht der Verteidigung dient, muss das Grundgesetz *positiv* und *ausdrücklich* zulassen.

Art. 87a Abs. 2 GG zielt ab auf die funktionelle Trennung zwischen innerem und äußerem Gewaltmonopol. Daraus folgt eine prinzipielle Aufgabenzuweisung der Gefahrenabwehr an die Polizei und der militärischen Verteidigung an die Streitkräfte. Gründe für diese Aufgabentrennung finden sich in den dunklen Traditionslinien deutscher Militärgeschichte sowie in den unheilvollen Verstrickungen der Streitkräfte in die innenpolitischen und innerkolonialen Auseinandersetzungen während der Kaiserzeit. Dabei geht es nicht allein um die militärische Niederschlagung von Streiks oder Arbeiteraufständen im 19. und beginnenden 20. Jahrhundert.²⁴ Vor allem die historische Entwicklung der Streitkräfte zum zentralistischen Machtinstrument gegenüber den Gliedstaaten erklärt die *föderale* Dimension des Verfassungsvorbehalts in Art. 87a Abs. 2

²⁰ Im regionalen Katastrophennotstand (dazu unten, II, 2) liegt die Einsatzentscheidung bei der Landesregierung (Art. 35 Abs. 2 S. 2 GG).

²¹ Schmidt-Radefeldt, Roman, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, 2. Aufl. 2013, Art. 65a, Rn. 15; Busse, Volker, in: Friauf/Höfling (Hrsg.), Berliner Kommentar zum Grundgesetz, Losebl., 51. Lfg. 2016, Art. 65a, Rn. 9; kritisch gegenüber einer „Kabinettskompetenz“ dagegen Oldiges, Martin, in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, 7. Aufl. 2014, Art. 65a, Rn. 19a.

²² Jarass, Hans D./Pieroth, Bodo, Grundgesetz Kommentar, 13. Aufl. 2014, Art. 65a, Rn. 1; Schmidt-Radefeldt, Roman, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), Grundgesetz Kommentar, 2. Aufl. 2013, Art. 65a, Rn. 2.

²³ Verfassungsvergleichend insoweit Krieger, Heike, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke (Hrsg.), Grundgesetz. Kommentar, 13. Aufl. 2014, Art. 87a, Rn. 37.

²⁴ Erinnert sei an die Weberaufstände (1844) und Bergarbeiterstreiks (1871) in Oberschlesien und an der Ruhr (1889); ferner an die Rolle der Reichswehr bei den Novemberunruhen 1918 sowie an die Niederschlagung des Herero-Aufstandes durch die kaiserlichen Schutztruppen in Deutsch-Südwestafrika (1904). Vgl. zu den historischen Hintergründen näher Linke, Tobias, Innere Sicherheit durch die Bundeswehr?, AöR 129 (2004), 489 (505 f.).

GG.²⁵ Somit steht das Trennungsgebot des Grundgesetzes heute exemplarisch für die gewalthemmenden Errungenschaften des Rechtsstaates, für demokratische Verantwortlichkeit und für die föderale Balance der Verfassungsordnung. Ungeachtet der seit Jahren geführten Diskussion über den Umbau der deutschen Sicherheitsarchitektur²⁶ ist die grundsätzliche Trennung von äußerem und innerem Gewaltmonopol in Deutschland weiterhin politischer Konsens. Als Eckpfeiler der Wehrverfassung wäre diese Trennung auch nur bedingt verhandelbar, denn die Dispositionsbefugnis des verfassungsändernden Gesetzgebers endet dort, wo die Polizeihohheit der Länder kraft deren Staatsqualität an der Bundesstaatsgarantie teilhat.²⁷

Einfachgesetzlich findet sich das Trennungsgebot z. B. im *Gesetz über den Militärischen Abschirmdienst* (MAD-Gesetz), der auf dem beschränkten Sektor der Informationsverarbeitung auch Aufgaben der Gefahrenabwehr wahrnehmen kann.²⁸

2. Historische Entwicklungen

Anders als die Reichsverfassung (RV) von 1871²⁹ oder die Weimarer Reichsverfassung (WRV) von 1919³⁰ kennt das Grundgesetz von 1949 keine Genera-

²⁵ Linke, Tobias, Innere Sicherheit durch die Bundeswehr?, AöR 129 (2004), 489 (508).

²⁶ Dazu grundlegend Gramm, Christof, Die Bundeswehr in der neuen Sicherheitsarchitektur, Die Verwaltung 2008, 375 ff.; Kuschewitz, Henning, Das Bundesverfassungsgericht und die neue „Sicherheitsarchitektur“, 2014. Vgl. in diesem Zusammenhang bereits den Bericht der sog. Werthebach-Kommission zur Evaluierung der deutschen Sicherheitsbehörden vom 9.12.2010, der u. a. eine engere Verzahnung von Polizei und Verfassungsschutzbehörden anregte. Seit dem Terroranschlag auf dem Berliner Weihnachtsmarkt am 19.12.2016 konzentriert sich die Debatte um den Umbau der nationalen Sicherheitsbehörden vor allem auf Kompetenzzuwächse von Bundespolizei und BKA sowie auf eine Zentralisierung des Verfassungsschutzes in Bund und Ländern (vgl. dazu Thomas de Maizière, Leitlinien für einen starken Staat in schwierigen Zeiten, FAZ v. 3.1.2017, S. 6; Siegmund Gabriel, Sicherheit ist soziales Bürgerrecht, FAZ v. 9.1.2017, S. 6).

²⁷ So Hernekamp, Karl-Andreas, in: v. Münch/Kunig (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, Bd. III, 5. Aufl. 2003, Art. 87a, Rn. 15.

²⁸ Gem. § 1 Abs. 4 MAD-Gesetz darf der MAD einer polizeilichen Dienststelle nicht angegliedert werden. Überdies stehen ihm polizeiliche Befugnisse oder Weisungsbefugnisse nicht zu (§ 4 Abs. 2 MADG); auch darf der MAD die Polizei nicht im Wege der Amtshilfe um Maßnahmen ersuchen, zu denen er selbst nicht befugt ist. Vgl. näher dazu Schenke, Wolf-Rüdiger, Polizei- und Ordnungsrecht, 9. Aufl. 2016, § 9 Rn. 445d.

²⁹ Art. 68 der Reichsverfassung (RV) vom 16. April 1871 gab etwa dem Deutschen Kaiser die Kompetenz, „wenn die öffentliche Sicherheit in dem Bundesgebiete bedroht ist, einen jeden Theil desselben in Kriegszustand (zu) erklären.“ Art. 66 der Reichsverfassung von 1871 gab den Bundesfürsten (also etwa den Königen von Bayern, Württemberg oder Preußen) das Recht, „zu polizeilichen Zwecken nicht bloß ihre eigenen Truppen zu verwenden, sondern auch alle anderen Truppentheile des Reichsheeres, welche in ihren Ländergebieten dislocirt sind, zu requiriren.“

³⁰ Art. 48 Abs. 2 der WRV vom 11. August 1919 bestimmte: „Der Reichspräsident kann wenn im Deutschen Reiche die öffentliche Sicherheit und Ordnung erheblich gestört oder gefährdet wird, die zur Wiederherstellung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung nötigen Maßnahmen treffen, erforderlichenfalls mit Hilfe der bewaffneten Macht einschreiten.“

lermächtigung für Streitkräfteeinsätze im Innern. Bis zur Einführung der Notstandsverfassung im Jahre 1968 waren sogar jegliche Einsätze der Bundeswehr im Inneren – einschließlich der Katastrophenhilfe – untersagt. Die Sperrvorschrift in Art. 143 GG a.F. bestimmte insoweit: „Die Voraussetzungen, unter denen es zulässig wird, die Streitkräfte im Falle eines inneren Notstandes in Anspruch zu nehmen, können nur durch ein (verfassungsänderndes) Gesetz geregelt werden, das die Erfordernisse des Artikel 79 erfüllt.“ In diesem Vorbehalt drückte sich die damals parteiübergreifende Skepsis gegenüber innenpolitischen Verwendungen des Militärs aus. Nach Auffassung einiger Bundestagsabgeordneter galt es sicherzustellen, dass sich die Bundeswehr nicht zur „innenpolitischen Gefahr“ oder gar zu einer „Belastung der demokratischen Entwicklung des deutschen Volkes“ auswächst.³¹

Ungeachtet dessen forderte der ehemalige Hamburger Innensenator und spätere Bundeskanzler *Helmut Schmidt* während der Hamburger Sturmflut von 1962 Einheiten der Bundeswehr an, um gegen Plünderer vorgehen zu können. Sechs Jahre später wurden im Zuge der sog. „Notstandsverfassung“ punktuelle Ermächtigungsnormen für den Inlandseinsatz der Streitkräfte ins Grundgesetz eingefügt. Sie beziehen sich auf den Verteidigungsfall (Art. 87a Abs. 3 GG),³² den inneren Staatsnotstand (Art. 87a Abs. 4 GG)³³ und den (regionalen bzw. überregionalen) Katastrophennotstand (Art. 35 Abs. 2 und 3 GG).³⁴ Die in vier Entwürfen entwickelte Notstandsnovelle von 1968 war ähnlich stark umstritten

³¹ Vgl. z. B. Abg. *Wilhelm Mellies* (SPD), Verhandlungen des Deutschen Bundestages, 2. WP, 132. Sitzung, 6.3.1955, BT-Prot. II/6847C; vgl. zu den Debatten im Bundestag eingehend *Fiebig, Jan-Peter*, Der Einsatz der Bundeswehr im Innern, 2004, S. 84 f.

³² Art. 87a Abs. 3 GG lautet: „Die Streitkräfte haben im Verteidigungsfall und im Spannungsfalle die Befugnis, zivile Objekte zu schützen und Aufgaben der Verkehrsregelung wahrzunehmen, soweit dies zur Erfüllung ihres Verteidigungsauftrages erforderlich ist. Außerdem kann den Streitkräften im Verteidigungsfall und im Spannungsfalle der Schutz ziviler Objekte auch zur Unterstützung polizeilicher Maßnahmen übertragen werden; die Streitkräfte wirken dabei mit den zuständigen Behörden zusammen.“

³³ Art. 87a Abs. 4 GG lautet: „Zur Abwehr einer drohenden Gefahr für den Bestand oder die freiheitliche demokratische Grundordnung des Bundes oder eines Landes kann die Bundesregierung, wenn die Voraussetzungen des Artikels 91 Abs. 2 vorliegen und die Polizeikräfte sowie der Bundesgrenzschutz nicht ausreichen, Streitkräfte zur Unterstützung der Polizei und des Bundesgrenzschutzes beim Schutze von zivilen Objekten und bei der Bekämpfung organisierter und militärisch bewaffneter Aufständischer einsetzen. Der Einsatz von Streitkräften ist einzustellen, wenn der Bundestag oder der Bundesrat es verlangen.“

³⁴ Art. 35 Abs. 2 und 3 GG lauten: (2) „Zur Hilfe bei einer Naturkatastrophe oder bei einem besonders schweren Unglücksfall kann ein Land Polizeikräfte anderer Länder, Kräfte und Einrichtungen anderer Verwaltungen sowie des Bundesgrenzschutzes und der Streitkräfte anfordern.“ (3) „Gefährdet die Naturkatastrophe oder der Unglücksfall das Gebiet mehr als eines Landes, so kann die Bundesregierung, soweit es zur wirksamen Bekämpfung erforderlich ist, den Landesregierungen die Weisung erteilen, Polizeikräfte anderen Ländern zur Verfügung zu stellen, sowie Einheiten des Bundesgrenzschutzes und der Streitkräfte zur Unterstützung der Polizeikräfte einsetzen. Maßnahmen der Bundesregierung nach Satz 1 sind jederzeit auf Verlangen des Bundesrates, im übrigen unverzüglich nach Beseitigung der Gefahr aufzuheben.“

wie die Wiederbewaffnung zu Beginn der 1950er Jahre; die Debatte offenbarte zudem das geringe Vertrauen einiger Bundestagsabgeordneter in die demokratische Festigkeit der damals noch jungen Bundesrepublik.³⁵ Die Entscheidung für eine ausdrückliche Regelung des Inlandseinsatzes der Bundeswehr sollte nicht zuletzt auch der Entstehung ungeschriebener verfassungsrechtlicher Ermächtigungen Vorschub leisten.³⁶

Nach der Wiedervereinigung und verstärkt nach den Anschlägen vom 11. September 2001 sah sich die Bundeswehr politischen Forderungen nach Beteiligung an der Gewährleistung der inneren Sicherheit in Deutschland ausgesetzt. Diskutiert wurden Einsätze zur Verstärkung der Polizeikräfte bei sog. „Chaos-Tagen“, zum Schutz von Castor-Transporten, zur Abwehr von illegalen Zuwanderern, zur Terrorismusbekämpfung oder als „Risikoreserve“ bei der Bewachung kritischer Infrastruktur.³⁷ Im Einklang mit dem Konzept der „vernetzten Sicherheit“,³⁸ wonach Sicherheit als gesamtgesellschaftlicher und gesamtstaatlicher Auftrag begriffen und unter Inanspruchnahme ziviler und militärischer Mittel gewährleistet werden müsse,³⁹ zielte die Politik auf Synergieeffekte beim Einsatz von Polizei und Bundeswehr im Inland. Dabei wurden historisch begründete Selbstbeschränkungen und Vorbehalte gegen Streitkräfteeinsätze im Inneren infrage gestellt – nicht zuletzt unter Verweis auf die Rechtslage „in anderen zivilisierten Staaten“.⁴⁰

3. Verfassungsrechtliche Ermächtigungsnormen

Die durch die Notstandsverfassung von 1968 geschaffenen rechtlichen Möglichkeiten für den Inlandseinsatz der Bundeswehr weisen den Charakter einer „Notkompetenz“⁴¹ auf und bleiben – einer Formulierung des BVerfG zufolge –

³⁵ Protokoll der 3. Öffentlichen Informationssitzung des Rechtsausschusses und des Innenausschusses des Deutschen Bundestages am 30.11.1967 (5. WP), 59. Sitzung.

³⁶ Schriftlicher Bericht des Rechtsausschusses, BT-Drs. V/2873, S. 13.

³⁷ Vgl. Nachweise bei *Wieland, Joachim*, Verfassungsrechtliche Grundlagen polizeilicher Einsätze der Bundeswehr, in: *Fleck* (Hrsg.), Rechtsfragen der Terrorismusbekämpfung durch Streitkräfte, 2004, S. 167 (169) sowie zur Diskussion in den 1990er Jahren *Fiebig, Jan-Peter*, Der Einsatz der Bundeswehr im Innern, 2004, S. 27 ff.

³⁸ Der Begriff der „vernetzten Sicherheit“ ist angelehnt an den englischen Begriff des „comprehensive approach“, wie er in der Resolution 1674 (2006) des UN-Sicherheitsrates vom 28.4.2006 erstmalig verwendet wurde. Das erste regierungsoffizielle deutsche Dokument, in dem der Begriff „vernetzte Sicherheit“ auftaucht, ist das Weißbuch 2006 zur Sicherheitspolitik Deutschlands und zur Zukunft der Bundeswehr (vgl. Abschnitt 1.4. S. 25). Im Frühjahr 2010 wurde im Deutschen Bundestag ein Unterausschuss „Zivile Krisenprävention und vernetzte Sicherheit“ eingerichtet.

³⁹ Vgl. dazu *Wittkowsky, Andreas/Meierjohann, Jens Philip*, Das Konzept der Vernetzten Sicherheit: Dimensionen, Herausforderungen, Grenzen, ZIF policy briefing 2011.

⁴⁰ So der damalige Innenminister *Schäuble* in einem Schreiben an die Bundestagsabgeordneten der CDU/CSU-Fraktion, zitiert nach *Fiebig, Jan-Peter*, Der Einsatz der Bundeswehr im Innern, 2004, S. 27.

⁴¹ *Erbguth, Wilfried*, in: *Sachs* (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, 7. Aufl. 2014, Art. 35, Rn. 43.

„auf äußerste Ausnahmefälle“ beschränkt.⁴² Die drei Notstandsszenarien bilden dabei einen *numerus clausus*: Eine Verwendung der Bundeswehr im Innern kommt also nur in *den* Fällen in Betracht, in denen sich der Verwendungszweck unter eine der im Grundgesetz explizit normierten Ermächtigungsnormen subsumieren lässt.⁴³ Einer interpretativen Ausdehnung des Verfassungstextes steht das vom BVerfG aus Art. 87a Abs. 2 GG abgeleitete „Gebot strikter Texttreue“⁴⁴ – ähnlich wie das strafrechtliche Analogieverbot – entgegen. Damit erteilt das BVerfG einer „ungeschriebenen Kompetenz“ zur Inlandsverwendung des Militärs (z. B. „kraft Natur der Sache“ oder „kraft Sachzusammenhangs“⁴⁵) eine eindeutige Absage.

Die Ermächtigungsnormen in der Notstandsverfassung ermöglichen unter engen tatbestandlichen Voraussetzungen ein zeitlich befristetes Tätigwerden der Bundeswehr zur Unterstützung originärer Polizeiaufgaben. Eine Daueraufgabe der Bundeswehr im Bereich der Gefahrenabwehr wird damit nicht begründet. Für Inlandseinsätze der Bundeswehr gelten vielmehr die Prinzipien der Subsidiarität und der Erforderlichkeit. Die Einsätze sind nicht nur zeitlich begrenzt, sondern unterliegen einer jederzeitigen Revokationsbefugnis durch den Bundestag (Art. 87a Abs. 4 S. 2 GG) bzw. durch den Bundesrat (Art. 35 Abs. 3 S. 2 GG).⁴⁶ Der äußere Notstand (Verteidigungsfall)⁴⁷ kann durch Bundestag und Bundesrat jederzeit für beendet erklärt werden (Art. 115 I Abs. 2 GG).

a. Äußerer Staatsnotstand

Im Ausnahmezustand, also im äußeren und inneren Staatsnotstand, besteht in den meisten demokratischen Verfassungsstaaten traditionell eine enge funktionelle und organisatorische Verbindung zwischen Militär und Polizei. Auch unter der Rechtsordnung des Grundgesetzes ist ein Kompetenzzuwachs für die

⁴² Vgl. BVerfGE 132, 1 ff., Rn. 26 (Plenarentscheidung).

⁴³ *Wiefelspütz, Dieter*, Die Plenarentscheidung des BVerfG zum Einsatz der Streitkräfte im Innern („Luftsicherheitsgesetz“), NZWehrr 2013, 1 (13).

⁴⁴ BVerfGE 90, 286 (357). Das BVerfG bezieht sich dabei auf den Bericht des Rechtsausschusses des deutschen Bundestages (BT-Drs. V/2873, S. 13), wonach Art. 87a Abs. 2 GG darauf abzielte, die Möglichkeiten für einen Einsatz der Bundeswehr im Innern durch das Gebot strikter Texttreue zu begrenzen.

⁴⁵ Vgl. zu den verfassungsrechtlich anerkannten „ungeschriebenen“ Gesetzgebungskompetenzen des Bundes *Degenhart, Christoph*, in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, 7. Aufl. 2014, Art. 70, Rn. 29 ff.

⁴⁶ Ein solches Einstellungsverlangen unterliegt den einfachen Abstimmungsmehrheiten im Bundestag (Art. 42 Abs. 2 S. 1 GG) bzw. Bundesrat (Art. 52 Abs. 3 S. 1 GG). Die parlamentarische Revokationsbefugnis enthält indes nicht das Recht, die Einsatzentscheidung der Bundesregierung rechtlich zu „kassieren“, sondern begründet vielmehr nur die Pflicht der Exekutive, dem Willen der gesetzgebenden Körperschaften Folge zu leisten (*Baldus, Manfred*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), Kommentar zum Grundgesetz, Bd. 3, 6. Aufl. 2010, Art. 87a, Rn. 160).

⁴⁷ Der Verteidigungsfall setzt tatbestandlich einen bewaffneten Angriff einer fremden Macht auf das Territorium der Bundesrepublik Deutschland voraus (Art. 115a Abs. 1 GG).

Streitkräfte im Innern zu beobachten: Mit der förmlichen Feststellung des Verteidigungsfalls (Art. 115a GG) bzw. des Spannungsfalls (Art. 80a GG) durch den Bundestag können die Streitkräfte nach Maßgabe von Art. 87a Abs. 3 GG sowohl *originäre* polizeiliche Aufgaben (Abs. 3 Satz 1) als auch Aufgaben zur *Unterstützung* polizeilicher Maßnahmen (Abs. 3 Satz 2) wahrnehmen. Soldaten wären dann befugt, verteidigungswichtige zivile Infrastruktur zu schützen, Aufgaben der Verkehrsregelung wahrzunehmen und gegen zivile Störer vorzugehen.⁴⁸ Alle Aufgaben dienen letztlich der Sicherung von Infrastruktur und Logistik, zumal die Streitkräfte besonders im Verteidigungsfall auf das reibungslose Funktionieren ziviler Anlagen und Einrichtungen angewiesen sind. Während aber den Streitkräften die generelle Befugnis zum Schutz ziviler Objekte und zur Verkehrsregelung mit Feststellung des Verteidigungsfalles *automatisch* zuwächst, muss der Bundeswehr die Befugnis zur Abwehr von Störungen durch Zivilpersonen gesondert übertragen werden.

b. Innerer Staatsnotstand

Anders als der Verteidigungsfall wird der innere Staatsnotstand nicht formell durch das Parlament festgestellt. Im Gegensatz zur französischen Verfassungsrechtsordnung kennt das Grundgesetz auch keinen formalisierten „Ausnahmestand“ (*Etat de siège*, vgl. Art. 16 und 36 der französischen Verfassung von 1958). Allein in bürgerkriegsähnlichen Großstörungslagen, die den Bestand des Staates oder die freiheitlich-demokratische Grundordnung⁴⁹ bedrohen, darf die Bundeswehr auf der Grundlage von Art. 87a Abs. 4 GG zum Schutz ziviler Objekte und bei der Bekämpfung organisierter und militärisch bewaffneter Aufständischer eingesetzt werden. Der Streitkräfteeinsatz muss dabei auf die Abwehr einer „drohenden Gefahr“ für die genannten Rechtsgüter gerichtet sein.⁵⁰ Mit dem „Gefahrenbegriff“ knüpft das Grundgesetz an einen polizeirechtlichen Terminus an und bindet das Handeln der Streitkräfte in einen polizeirechtlichen Kontext ein. Überdies erhöht die Verfassung die tatbestandliche „Einsatzschwelle“ durch Normierung mehrerer Eskalationsstufen.⁵¹ Im Sinne einer „doppelten Subsidiarität“⁵² ist der Einsatz im Innern nur dann zulässig,

⁴⁸ Baldus, Manfred, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), Kommentar zum Grundgesetz, Bd. 3, 6. Aufl. 2010, Art. 87a, Rn. 119; Bäumerich, Maik/Schneider, Maximilian, Terrorismusbekämpfung durch Bundeswehreinätze im Innern: Eine neue alte Diskussion, NVwZ 2017, 189 (191).

⁴⁹ Die freiheitlich-demokratische Grundordnung bezeichnet eine „rechtstaatliche Herrschaftsordnung auf der Grundlage des Selbstbestimmungsrechts des Volkes nach dem Willen der jeweiligen Mehrheit und der Freiheit und Gleichheit“ (BVerfGE 2, 1 (12)).

⁵⁰ Baldus, Manfred, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), Kommentar zum Grundgesetz, Bd. 3, 6. Aufl. 2010, Art. 87a Abs. 4, Rn. 149.

⁵¹ Heun, Werner, in: Dreier (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, Bd. III, 2. Aufl. 2008, Art. 87a, Rn. 29.

⁵² Stern, Klaus, Staatsrecht, Bd. 2, 1980, S. 1483.