Inhaltsverzeichnis

Vorwort	5
Abkürzungsverzeichnis	17
Einleitung	21
A. Keine realitätsferne Diskussion	25
B. Anlass und Ziel der Untersuchung	27
C. Gang der Untersuchung	28
Teil 1: Allgemeiner Teil – Bestandsaufnahme und Klärung von Begrifflichkeiten	31
A. Begriffsbestimmungen	31
I. Begriff der Streitkräfte in Abgrenzung zum Begriff der Bundeswehr	32
1. Definition des verfassungsrechtlichen Streitkräftebegriffs	32
2. Definitionsansätze für den Begriff der Bundeswehr und Abgrenzung	35
3. Überblick über die Organisation der Streitkräfte	36
a) Teilstreitkräfte	37
b) Militärische Organisationsbereiche	39
II. Begriff des Terrorismus und der terroristischen Gefahren	41
III. Begriff des Präventiveinsatzes der Streitkräfte	44
B. Die Sicherheitsverfassung in der Gegenwart	45
I. Sicherheit als Staatszweck und Staatsaufgabe	45
1. Sicherheit als Staatszweck nach Hobbes und Locke	46
2. Die Staatsaufgabe der Sicherheit in der Verfassung	48
II. Innere und äußere Sicherheit in der Sicherheitsverfassung	51
1. Innere Sicherheit und Gefahrenabwehr als Aufgabe der Polizei	52

2. Äußere Sicherheit und Verteidigung als Aufgabe der Streitkräfte	55
3. Zusammenfassung und Ergebnis	57
III. Überholung der Aufteilung der Sicherheitsaufgabe in der heutigen Zeit?	58
1. Internationaler Terrorismus als Ursache für die zunehmende Auflösung der Grenzen	58
2. Die Aufgabenfelder und Fähigkeiten von Polizei und Streitkräften	59
a) Landes- und Bundespolizei	59
b) Streitkräfte	61
3. Zusammenfassung und Ergebnis	63
C. Historische Erfahrungen mit dem Einsatz der Streitkräfte im Innern	64
I. Vorkonstitutionelle Einsätze des Militärs im Innern	65
1. Deutscher Bund (1815 – 1866)	65
2. Deutsches Kaiserreich (1871 – 1918)	67
3. Weimarer Republik (1918 – 1933)	69
a) Verfassungsrechtliche Möglichkeiten des Einschreitens und deren Nutzung	70
aa) Die Reichsexekution	70
bb) Die Diktaturgewalt des Reichspräsidenten	73
cc) Die eingeschränkte Diktaturgewalt der Landesregierungen	76
b) Zusammenfassung und Ergebnis	77
4. Nationalsozialismus (1933 – 1945)	79
II. Nachkonstitutionelle Verwendungen der Streitkräfte im Innern in der der Bundesrepublik Deutschland in der Vergangenheit bis in die Gegenwart (1955 – 2020)	81
1. Hilfe in Katastrophenfällen	82
2. Großveranstaltungen	83
3. Andere durchgeführte Verwendungen	84
4. Verworfen und nicht durchgeführte Verwendungen	86
III. Schlussfolgerungen	87

Teil 2: Verfassungsrechtliche Grundlagen für den präventiven Streitkräfteeinsatz im Innern zur Abwehr terroristischer Gefahren	91
A. Der Verfassungsvorbehalt des Art. 87a Abs. 2 GG als verfassungsrechtliche Grenze	91
I. Der Begriff des „Einsatzes“ im Sinne des Art. 87a Abs. 2 GG	92
1. Meinungsstand in der Literatur	92
2. Entwicklung des Einsatzbegriffs in der höchstrichterlichen Rechtsprechung	96
a) Das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 26.09.2006	96
b) Das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 16.10.2008	97
c) Der Beschluss des Plenums des Bundesverfassungsgerichts vom 03.07.2012	98
d) Das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 25.10.2017	100
3. Verständnis des „Einsatzes“	101
a) Eingriffszusammenhang von Maßnahmen, die mittelbar-faktische Grundrechtseingriffe bewirken	104
b) Eingriffszusammenhang von Maßnahmen, die finale Eingriffe berechtigter Dritter begünstigen	106
c) Das Droh- und Einschüchterungspotenzial als Prüfungsmaßstab	109
d) Ergebnis	111
4. Die „schlichte Verwendung“ der Streitkräfte im Rahmen der Amtshilfe nach Art. 35 Abs. 1 GG	111
a) Spontanhilfe	114
b) Organisationsrechtliche Abgrenzung der Amtshilfe zu der Hilfeleistung im Katastrophennotstand nach Art. 35 Abs. 2 S. 2, Abs. 3 S. 1 GG	115
5. Einordnung von gegenwärtig relevanten präventiven Verwendungen	116
a) Luftraumüberwachung und Luftlagebilder	116
b) Gefahrenabwehr im Luftraum und insbesondere Eingriffsbefugnisse nach dem § 14 Abs. 1 LuftSiG	118

c)	Aufklärungsflüge als Gefahrerforschungsmaßnahmen	119
d)	Raum- und Objektschutz	120
e)	Verwendungen im Rahmen von Terrorismusabwehr- Übungen	121
f)	Tätigkeiten im Bereich des Cyber- und Informationsraumes	122
II.	Der Begriff der „Verteidigung“ im Sinne des Art. 87a Abs. 2 GG	124
1.	Anerkannte Aspekte im Rahmen des Verteidigungsbegriffs ...	124
2.	Anwendbarkeit auf terroristische Angriffe – zu der „Neuausrichtung“ des Begriffs der Verteidigung	128
a)	Angriff „von außen“	129
aa)	Entbehrlichkeit des Merkmals?	129
bb)	Erforderlichkeit des Merkmals	130
cc)	Erfüllung des Merkmals durch terroristische Anschläge	132
b)	„Militärischer Angriff“ auch durch nichtstaatliche Angreifer?	135
c)	Kombattantenstatus bzw. Angriff von souveränen Staaten	137
3.	Völkerrechtskonforme Auslegung des Begriffs der „Verteidigung“	140
4.	Der Präventiveinsatz auf Grundlage des Art. 87a Abs. 2 GG ...	144
a)	Präventive Verteidigungsmaßnahmen	144
b)	Einschätzungsprärogative der Exekutive zum Verteidigungseinsatz	147
aa)	Meinungsstand im Schrifttum	147
bb)	Verteidigungshandeln als Gefahrenabwehrhandlung	148
c)	Ergebnis	151
5.	Eingriffsmaßnahmen im Einsatz unter dem Vorbehalt des Gesetzes	151
a)	Verfassungsunmittelbare Legitimation zum Eingriff	153
b)	Anwendung von Kriegs- und Kriegsvölkerrecht auch im Innern	155

c) Ermächtigungsgrundlage aus dem Soldatengesetz	156
d) Anwendung von Befugnisnormen aus den Polizeigesetzen	157
e) Anwendung des UZwGBw	158
f) Strafrechtliche Rechtfertigungsgründe	158
g) Ergebnis	159
6. Zusammenfassung und Schlussfolgerungen für den Verteidigungseinsatz zur Terrorismusabwehr	159
III. Die Sekundäreinsatznormen	161
B. Art. 87a Abs. 3 und Abs. 4 S. 1 GG als verfassungsrechtliche Grundlagen für präventive Einsätze im Innern zur Abwehr terroristischer Bedrohungen	161
I. Art. 87a Abs. 3 S. 1 und S. 2 in Verbindung mit Art. 80a, 115a GG (äußerer Notstand)	162
1. Der Verteidigungsfall im Sinne des Art. 115a GG	162
a) Voraussetzungen des Verteidigungsfalls gem. Art. 115a GG	162
b) Anwendbarkeit auf terroristische Bedrohungen	164
2. Der Spannungsfall im Sinne des Art. 80a GG	167
a) Voraussetzungen des Spannungsfalls gem. Art. 80a GG	167
b) Anwendbarkeit auf terroristische Bedrohungen	168
3. Ergebnis	169
II. Art. 87a Abs. 4 S. 1 GG (innerer Notstand)	169
1. Tatbestandsvoraussetzungen des Art. 87a Abs. 4 S. 1 GG	170
a) Drohende Gefahr für den Bestand oder die freiheitliche demokratische Grundordnung des Bundes oder eines Landes	170
aa) Bestand des Bundes oder eines Landes	170
bb) Freiheitliche demokratische Grundordnung	171
cc) Drohende (innere) Gefahr	172
b) Voraussetzungen des Art. 91 Abs. 2 GG	173
c) Polizeikräfte der Länder und des Bundes sind unzureichend	174

2. Anwendbarkeit auf terroristische Bedrohungen	175
3. Ergebnis	180
C. Art. 35 Abs. 2 S. 2 und Art. 35 Abs. 3 S. 1 GG als verfassungsrechtliche Grundlagen für präventive Einsätze im Innern zur Abwehr terroristischer Bedrohungen	180
I. Anwendbarkeit – Keine Sperrwirkung durch Art. 87a Abs. 4 S. 1 GG	181
II. Voraussetzungen des Art. 35 Abs. 2 S. 2 GG (regionaler Katastrophennotstand)	183
1. Der „besonders schwere Unglücksfall“ in der Staatspraxis	183
a) Hinreichende Konturierung der Begrifflichkeiten	185
b) Anwendbarkeit auf terroristische Bedrohungen	187
2. Anforderung durch ein Land	189
III. Voraussetzungen des Art. 35 Abs. 3 S. 1 GG (überregionaler Katastrophennotstand)	191
1. „Unglücksfall“ als „besonders schwerer Unglücksfall“	191
2. Gefährdung des Gebietes mehr als eines Landes	192
3. Erforderlichkeit der Intervention zur wirksamen Bekämpfung des Unglücksfalls	192
4. Organkompetenz für den Einsatz	194
a) Eilentscheidung durch den Bundesminister der Verteidigung	194
b) Ausschließliche Entscheidung durch die Bundesregierung	195
c) Zeitliche Begrenzung des Einsatzes und Aufhebungsrecht des Bundesrates gem. Art. 35 Abs. 3 S. 2 GG	201
IV. Spontaner Katastropheneinsatz und das Gebot strikter Texttreue	201
V. Einsatzumfang	202
1. „Kräfte und Einrichtungen“ sowie „Einheiten“ der Streitkräfte	202
2. Einsatz spezifisch militärischer Mittel als ultima ratio	203

a) Urteil des Ersten Senats des Bundesverfassungsgerichts	204
b) Beschluss des Plenums des Bundesverfassungsgerichts	205
VI. Der Präventiveinsatz im regionalen und überregionalen Katastrophennotstand	208
1. Überblick über die Phasen des präventiven Einsatzes	210
a) Längere Zeit im Vorfeld der Katastrophe (Phase 1)	211
b) Unmittelbar im Vorfeld der Katastrophe (Phase 2)	211
c) Nach Eintritt der Katastrophe, vor Eintritt des Schadens (Phase 3)	212
d) Nach Eintritt des Schadens (Phase 4)	212
2. Wortlaut und Wortsinn	213
3. Systematische Auslegung	217
a) Norminterne systematische Aspekte	218
aa) Vergleich zu der Naturkatastrophe aus Art. 35 Abs. 2 S. 2 GG	218
bb) Vergleich zu Art. 35 Abs. 2 S. 1 GG	218
cc) Zusammenhang der Art. 35 Abs. 2 S. 2 und Art. 35 Abs. 3 S. 1 GG	220
dd) Zusammenhang mit Art. 35 Abs. 3 S. 2 GG	221
b) Der Katastrophennotstand im Gefüge der Notstandsverfassung	221
aa) Art. 87a Abs. 2 GG als Interpretationsmaxime	221
bb) Art. 87a Abs. 3 GG als Einsatznorm im Verteidigungs- und Spannungsfall gem. Art. 80a, 115a GG	223
(1) Der Verteidigungs- und Spannungsfall gem. Art. 80a, 115a GG	223
(2) Der Streitkräfteeinsatz gem. Art. 87a Abs. 3 GG	224
cc) Art. 87a Abs. 4 S. 1, 91 GG	225
c) Einheit der Verfassung	226
aa) Grundrechtliche Schutzpflichten	227

bb)	Das Trennungsprinzip	227
d)	Ergebnis der systematischen Auslegung	228
4.	Historische und genetische Auslegung	230
a)	Historische Auslegung	230
aa)	Rechtshistorische Entstehungshintergründe: Vorgängernormen	230
(1)	Unmittelbare Vorläufer für die Katastrophenhilfe	230
(2)	Vorläufernormen im Notstandsrecht im Allgemeinen	231
bb)	Rechtsgeschichtlicher Entstehungskontext: Die Hamburger Flutkatastrophe	232
b)	Genetische Auslegung	233
5.	Teleologische Auslegung – Sinn und Zweck	237
a)	Folgenbekämpfung	237
b)	Effektive Gefahrenabwehr und effektive Katastrophenbewältigung	238
6.	Auslegungsergebnis und Gewichtung der Canones	241
a)	Rückschluss über die Zulässigkeit des Präventiveinsatzes	241
b)	Rückschluss über die erforderliche Wahrscheinlichkeit	242
aa)	Gefahrenprävention	243
bb)	Schadensprävention	244
7.	Zusammenfassendes Ergebnis	245
VII.	Zulässigkeit von Eingriffsmaßnahmen unter dem Vorbehalt des Gesetzes	246
1.	Meinungsstand	247
a)	Vollzug von Landesrecht im Katastrophennotstand	247
b)	Vollzug von Bundesrecht im Katastrophennotstand	249
c)	Vollzug von Landesrecht im Falle des regionalen und Bundesrecht im Falle des überregionalen Katastrophennotstandes	251
2.	Bewertung	252
VIII.	Gesamtergebnis	254

D. Kein Einsatz auf Grundlage ungeschriebenen Notstandsrechts	255
Teil 3: Verfassungswandel in der Notstandsverfassung	259
A. Die Rechtsfigur des Verfassungswandels	259
I. Definition und Begrifflichkeit	261
II. Voraussetzungen eines Verfassungswandels	263
III. Grenzen des Verfassungswandels	264
IV. Methodische Abgrenzung zur Verfassungsinterpretation	266
V. Spezifischer Nutzen eines Verfassungswandels	267
B. Verfassungswandel im Katastrophennotstand	269
I. Bedeutungswandel aufgrund veränderter Bedrohungslage	269
II. Änderung im Sinn der Norm	271
III. Grenzen des Verfassungswandels im Katastrophennotstand ..	273
IV. Ergebnis	275
C. Verfassungswandel im Rahmen des Art. 87a Abs. 2 GG?	276
Schlussbetrachtungen	279
Zusammenfassung in Thesen	281
Literaturverzeichnis	287