



Dokumentation

Zum Einsatz der Bundeswehr im Innern

Voraussetzungen, Rechtsgrundlagen, mögliche Verfassungsänderungen



Zum Einsatz der Bundeswehr im Innern

Voraussetzungen, Rechtsgrundlagen, mögliche Verfassungsänderungen

Verfasser/in: [REDACTED]
Aktenzeichen: WD 2 - 3000 - 023/15
Abschluss der Arbeit: 3. Februar 2015
Fachbereich: WD 2: Auswärtiges, Völkerrecht, wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Verteidigung, Menschenrechte und humanitäre Hilfe
Telefon: [REDACTED]

Inhaltsverzeichnis

1.	Einführung	4
2.	Rechtsgrundlagen und verfassungsrechtliche Voraussetzungen des Einsatzes der Bundeswehr im Innern	5
2.1.	Überblick	5
2.2.	Wortlaut und Systematik der Normen im Einzelnen	6
2.2.1.	Wortlaut	6
2.2.2.	Systematik und Voraussetzungen	7
3.	Szenarien des Einsatzes der Bundeswehr im Innern	12
4.	Diskussion um Verfassungsänderungen zur Ausweitung des Einsatzes der Bundeswehr im Innern	14
4.1.	Vorbemerkung zum Sinn und Zweck der Beschränkung des Einsatzes der Bundeswehr im Innern	15
4.2.	Erforderliche Verfassungsänderungen: Schutzlücken	16
4.2.1.	Zulässige Verwendungen	16
4.2.2.	Schutzlücken im Bereich terroristischer Anschläge	16
4.3.	Auswahl denkbarer Regelungsmöglichkeiten	18
4.3.1.	Änderung oder Erweiterung der Ausnahmen des Art. 87 a (Abs. 3 und 4) GG	19
4.3.2.	Neufassung von Art. 87 a Abs. 2 GG	19
4.3.3.	Neufassung oder Erweiterung des Art. 35 GG	20
4.3.4.	Änderung von Artikel 87 a Abs. 2 und 35 GG	21
4.3.5.	Neufassung von Artikel 87 a Abs. 2–4 und 35 GG	21
4.3.6.	Weitere Änderungsmöglichkeiten	22
4.4.	Grenzen des Einsatzes der Bundeswehr im Innern für den verfassungsändernden Gesetzgeber	22
	Anlagen	24

1. Einführung

Der **Einsatz der Bundeswehr im Inland** gehört zu den Fragen, die seit Inkrafttreten des Grundgesetzes je nach politischer Lage immer wieder und mit sehr unterschiedlichen Auffassungen diskutiert werden. Diese Debatte hat das **Bundesverfassungsgericht** (BVerfG) durch seine Entscheidungen zum Luftsicherheitsgesetz (2006, 2012 und 2013) sowie zum Bundeswehreinsatz beim G8-Gipfel in Heiligendamm 2007¹ maßgeblich geprägt. So erklärte der 1. Senat im Jahr 2006 § 14 Abs. 3 des Luftsicherheitsgesetzes (LuftSiG) wegen Verstoßes gegen Artikel (Art.) 2 Absatz (Abs.) 2 Satz (S.) 1 (Recht auf Leben) in Verbindung mit Art. 87 a Abs. 2, Art. 35 Abs. 2 und 3 sowie Art. 1 Abs. 1 Grundgesetz (GG) für verfassungswidrig.² Im Jahr 2012 erweiterte das BVerfG in einem Plenarbeschluss die Einsatzmöglichkeiten der Bundeswehr und billigte ihr auch im Rahmen des Art. 35 Abs. 2 und 3 GG in engen Ausnahmefällen zu, spezifisch militärische Mittel zu verwenden. Damit revidierte es teilweise die im Jahr 2006 aufgestellten Grundsätze, hielt aber daran fest, dass auch in Eilfällen nur die Bundesregierung einen Einsatz der Streitkräfte im Innern beschließen könne.³ Diese Grundsätze bestätigte der 2. Senat in einem Beschluss im Jahr 2013.⁴

Die **Anschläge** auf das französische Satiremagazin „**Charlie Hebdo**“ sowie auf eine Polizistin und die Geiselnahme am 7. und 8. Januar 2015 haben der Debatte um eine **Reform der Wehrverfassung** – auch angesichts der aktuellen Mehrheitsverhältnisse im Deutschen Bundestag – neues Leben eingehaucht. Insbesondere stellt sich die Frage, inwiefern die Bundeswehr nach derzeitiger Rechtslage bei einem Terroranschlag im Inland eingesetzt und zu welchen Tätigkeiten sie herangezogen werden könnte.

Diese Dokumentation beleuchtet zunächst die **verfassungsrechtlichen Voraussetzungen, Rechtsgrundlagen und Rahmenbedingungen** für einen Einsatz der Bundeswehr im Innern (dazu 2.), nimmt dann auf bisherige **Szenarien** des Einsatzes im Inland Bezug (dazu 3.) und widmet sich schließlich der Frage, welche **Verfassungsänderungen** erforderlich bzw. möglich wären (dazu 4.). In Anbetracht der geringen Zeit, die für die Bearbeitung zur Verfügung stand, beschränkt sich

1 BVerfG, Beschluss vom 4. Mai 2010 – 2 BvE 5/07 – zum Bundeswehreinsatz beim G8-Gipfel in Heiligendamm. In diesem Beschluss stellte das BVerfG fest, dass die Bundesregierung die Zustimmung des Bundestages nicht einholen musste und somit keine Rechte des Deutschen Bundestages aus Art. 87a Abs. 2 GG verletzt hat. Offen blieb, ob der Bundeswehreinsatz in Heiligendamm an sich mit dem Grundgesetz vereinbar war. Siehe hierzu auch **Schmidt-Radefeldt (Anlage 1)**, S. 224.

2 BVerfG, Urteil vom 15.02.2006 – 1 BvR 357/05, https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2006/02/rs20060215_1bvr035705.html (letzter Zugriff: 02.02.2015), Rn. 84 ff.; siehe auch die Entscheidungsbesprechungen von *Baldus, Manfred*, Gefahrenabwehr in Ausnahmefällen: das Luftsicherheitsgesetz auf dem Prüfstand, in: NvwZ 2006, 532; **Schenke (Anlage 2)** oder **Gramm (Anlage 3)**.

3 BVerfG, Beschluss vom 03. Juli 2012 - 2 PBvU 1/11 -, Luftsicherheitsgesetz (Plenarbeschluss), https://www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen/up20120703_2pbvu000111 (letzter Zugriff: 02.02.2015), insbesondere Rn. 24–51, 52 ff. Ausführliche Entscheidungsbesprechungen unter anderem (befürwortend) bei **Wiefelspütz, (Anlage 4, S. 2-17)**; insgesamt kritisch **Münkler**, insbesondere S. 379 f., S. 380–387 (**Anlage 5**); kritisch zur Ablehnung der Eilkompetenz **Ladiges**, S. 1227 (**Anlage 6**).

4 BVerfG, Beschluss vom 20. März 2013 - 2 BvF 1/05 -, Luftsicherheitsgesetz (2. Senat), https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2013/03/fs20130320_2bvf000105.html (letzter Zugriff: 02.02.2015), Rn. 49, 61 ff.

dieser Teil jedoch darauf, eine Auswahl von Vorschlägen und Nachweisen aus der rechtlichen Literatur vorzustellen.

2. **Rechtsgrundlagen und verfassungsrechtliche Voraussetzungen des Einsatzes der Bundeswehr im Innern**

Nach einem Überblick über die grundgesetzlichen Rechtsgrundlagen für den Einsatz der Bundeswehr im Innern (2.1.) wird in einem zweiten Schritt auf einzelne Voraussetzungen und auf die Systematik der Verfassungsnormen eingegangen (2.2.).

2.1. Überblick

Die **verfassungsrechtlichen Grundlagen für den Einsatz der Streitkräfte im Inland** stellen vor allem folgende Grundgesetzartikel dar:

- Art. 35 Grundgesetz (GG)
 - o Abs. 1: Grundsatz der Rechts- und Amtshilfe
 - o Abs. 2 S. 2: regionaler Katastrophennotstand
 - o Abs. 3 S. 1: überregionaler Katastrophennotstand

- Art. 87 a GG
 - o Abs. 3: äußerer Notstand im Verteidigungs- (Art. 115 a GG) oder Spannungsfall (Art. 80 a GG)
 - o Abs. 4: innerer Notstand

Folgende Artikel bezeichnen – neben den Grundrechten – **Grenzen des Streitkräfteeinsatzes**:

- Art. 87 a Abs. 2 GG: Beschränkung grundsätzlich auf verteidigungsfremde Hilfeleistungen, sofern kein Fall der Verteidigung (Art. 87 a Abs. 1 GG) vorliegt (**Sperrklausel**)
- Art. 91 Abs. 2 GG: Einsatz der Streitkräfte nur als äußerstes Mittel (**ultima ratio**)

Einen ersten Überblick über die unveränderten Verfassungsnormen ermöglicht der Aktuelle Begriff der Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages von **Gabriella M. Sierck** und **Isabell Nitsche** (2007) dar (**Anlage 7**). Es ist jedoch zu beachten, dass sich einige Rahmenbedin-

gungen durch Entscheidungen des BVerfG verändert haben. Das BVerfG hat insbesondere in seiner Plenarentscheidung aus dem Jahr 2012 die Befugnisse der Bundeswehr bei Inlandseinsätzen erweitert (siehe dazu unten, 2.2.).⁵

Eine gut verständliche aktuelle Übersicht über die verfassungsrechtlichen Anforderungen bietet **Schoch (Anlage 8)**.⁶ Schoch unterteilt die verschiedenen Möglichkeiten des Inlandseinsatzes der Streitkräfte in übersichtliche Fallgruppen, die sich an den Grundgesetzartikeln orientieren. Die einzelnen Fallgruppen versieht er mit hilfreichen Beispielen. Zudem beschreibt er übersichtlich Systematik und Voraussetzungen (S. 260–266).

2.2. Wortlaut und Systematik der Normen im Einzelnen

2.2.1. Wortlaut

Zentrale Normen sind Art. 35 und 87 a GG⁷:

Artikel 35 GG

(1) Alle Behörden des Bundes und der Länder leisten sich gegenseitig Rechts- und Amtshilfe.

(2) **Zur Aufrechterhaltung oder Wiederherstellung der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung** kann ein Land **in Fällen von besonderer Bedeutung** Kräfte und Einrichtungen des Bundesgrenzschutzes zur Unterstützung seiner Polizei anfordern, wenn die Polizei ohne diese Unterstützung eine Aufgabe nicht oder nur unter erheblichen Schwierigkeiten erfüllen könnte. 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.

-
- 5 Siehe hierzu auch weitere Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages, insbesondere [REDACTED], Der Einsatz der Bundeswehr im Innern: verfassungsrechtliche Grundlagen und neuere Entwicklungen in der bundesverfassungsgerichtlichen Rechtsprechung (WD 3 – 3000 – 033/14), Deutscher Bundestag, Wissenschaftliche Dienste (2014); dies./[REDACTED], Der Einsatz der Bundeswehr im Innern: verfassungsrechtliche Voraussetzungen und aktuelle Debatte (WD 3 – 3000 – 307/11), Deutscher Bundestag, Wissenschaftliche Dienste (2011).
- 6 Viele andere – auch bundestagsnahe – Autorinnen und Autoren bieten gute Übersichten, siehe etwa *Hölscheidt, Sven/Limpert, Martin*, Einsatz der Bundeswehr innen und außen, in: JA 2009, S. 86 ff., sowie **Schmidt-Radefeldt (Anlage 1)**. Allerdings sind Aufsätze und Kommentare aus der Zeit **vor 2012/2013** wegen der weitreichenden Änderungen durch die in der Einleitung benannte Plenarentscheidung des BVerfG (siehe dazu unten, 2.2.2.) mit Vorsicht zu genießen, da sie von anderen Voraussetzungen ausgehen. Deshalb wird auf gute Erörterungen vor 2012 nur dort verwiesen, wo es um weiterhin gültige Aussagen geht. Da die meisten Vorschläge für Verfassungsänderungen in der Literatur allerdings aus der Zeit zwischen dem 11.09.2001 und der ersten Entscheidung des BVerfG zum Luftsicherheitsgesetz (2006) stammen, wird unter 4. ausführlicher auf ältere Quellen Bezug genommen.
- 7 Hervorhebungen durch den Verfasser/die Verfasserin.

(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 übri- gen unverzüglich nach Beseitigung der Gefahr aufzuheben.

Artikel 87a GG

(1) *Der Bund stellt Streitkräfte zur Verteidigung auf. Ihre zahlenmäßige Stärke und die Grundzüge ihrer Organisation müssen sich aus dem Haushaltsplan ergeben.*

(2) Außer zur Verteidigung dürfen die Streitkräfte nur eingesetzt werden, soweit dieses Grundgesetz es ausdrücklich zuläßt.

(3) Die Streitkräfte haben **im Verteidigungsfalle 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 Verteidigungsfalle und im Spannungsfalle der Schutz ziviler Objekte auch **zur Unterstützung polizeilicher Maßnahmen** übertragen werden; die Streitkräfte wirken dabei mit den zuständigen Behörden zusammen.

(4) **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.

2.2.2. Systematik und Voraussetzungen

Grundsätzlich sind die Streitkräfte (nur) für die (Landes- und Bündnis-) **Verteidigung**⁸ zuständig, Art. 87a Abs. 1 S. 1, Abs. 2 GG (**Sperrklausel**). Für andere Aufgaben darf die Bundeswehr nur **eingesetzt** werden, wenn das Grundgesetz dies **ausdrücklich** erlaubt (Art. 87a Abs. 2 GG). Diese

8 **Verteidigung** mit militärischen Mitteln ist – bei entsprechendem Organisationsgrad der Angreifenden – nach der Auffassung vieler auch gegen terroristische Anschläge **militärisch** organisierter Gruppen denkbar. Siehe dazu mit zahlreichen weiteren Nachweisen **Schoch (Anlage 8)**, S. 262 und Fn. 92. Es handelt sich um einen sogenannten **weiten Verteidigungsbegriff**, der sonstige Gewaltanwendung gegen Terrorismus oder Piraterie oder die Rettung deutscher Staatsangehöriger im Ausland nach herrschender Meinung allerdings nicht mehr erfassen soll. Siehe zum Stand der Diskussion **Pieroth, Bodo**, in: Jarass/Pieroth, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland: Kommentar, München: C.H.Beck, 13. Auflage 2014, Artikel 87 a, Rn. 9a.

ausdrücklichen Erlaubnisse sind in Art. 35 Abs. 2 und 3 sowie in Art. 87a Abs. 3 und 4 GG zu finden (zu den Voraussetzungen siehe unten).

Unter **Einsatz** versteht das BVerfG die „Verwendung als Mittel der vollziehenden Gewalt in einem Eingriffszusammenhang“. Ein **Eingriffszusammenhang** liege bereits vor, wenn „personelle oder sachliche Mittel der Streitkräfte in ihrem Droh- oder Einschüchterungspotential genutzt werden“.⁹

Das BVerfG hat ausdrücklich festgestellt, dass diese Beschränkungen nicht für jeden Fall gelten, in dem nur **Personal oder Material** der Bundeswehr genutzt werden sollen. Solange nicht von einem Einsatz gesprochen werden kann, ist eine **Verwendung** der Bundeswehr im Wege der **Amtshilfe** möglich (Art. 35 Abs. 1 GG), ohne dass das GG eine ausdrückliche Regelung vorschreibt.¹⁰ Diese Amtshilfe stellt also juristisch keinen „Einsatz der Bundeswehr im Innern“ dar. Die Grenze muss durch „**strikte Texttreue** bei der Auslegung der grundgesetzlichen Bestimmungen zum Einsatz der Streitkräfte“ gewahrt bleiben.¹¹

Die derzeitige Situation lässt sich also wie folgt zusammenfassen:¹²

- Das Grundgesetz erlaubt den **Einsatz** der Bundeswehr zur **Verteidigung**, ansonsten (im Innern) nur in vom Grundgesetz vorgesehenen **Ausnahmen** (derzeit für das Inland Art. 87 a Abs. 3 und 4, 35 Abs. 1 und 2 GG).
- Das Grundgesetz erlaubt die **Verwendung** der Bundeswehr im Innern im Rahmen der Amtshilfe.
- Die Grenze liegt da, wo die Bundeswehr an Kriegs- oder Eingriffshandlungen (hoheitlich) tätig wird und ihre militärische Organisationsstruktur bzw. ihre militärischen Kampfmittel genutzt werden (dann: **Einsatz**).

9 BVerfG, Beschluss vom 03. Juli 2012 - 2 PBvU 1/11 -, Luftsicherheitsgesetz (Plenarbeschluss), https://www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen/up20120703_2pbvu000111 (letzter Zugriff: 02.02.2015), Rn. 50.

10 BVerfG, Beschluss vom 03. Juli 2012 - 2 PBvU 1/11 -, Luftsicherheitsgesetz (Plenarbeschluss), https://www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen/up20120703_2pbvu000111 (letzter Zugriff: 02.02.2015), Rn. 50: „Art. 87a Abs. 2 GG bindet nicht jede Nutzung personeller und sächlicher Ressourcen der Streitkräfte an eine ausdrückliche grundgesetzliche Zulassung, sondern nur ihre Verwendung als Mittel der vollziehenden Gewalt in einem Eingriffszusammenhang ([...]). Dementsprechend kann auf Luftzwischenfälle in rein technisch-unterstützender Funktion reagiert werden. Dies verbleibt im Rahmen des Art. 35 Abs. 1 GG und ist daher von den Beschränkungen, die für einen Einsatz der Streitkräfte nach Art. 35 Abs. 2 und 3 GG gelten, nicht betroffen. Allerdings liegt eine Verwendung in einem Eingriffszusammenhang nicht erst bei einem konkreten Vorgehen mit Zwang, sondern bereits dann vor, wenn personelle oder sachliche Mittel der Streitkräfte in ihrem Droh- oder Einschüchterungspotential genutzt werden (vgl. BVerwGE 132, 110 <119 f.>; [...]).“

11 Ständige Rechtsprechung des BVerfG, bekräftigt durch BVerfG, Beschluss vom 03. Juli 2012 - 2 PBvU 1/11 -, Luftsicherheitsgesetz (Plenarbeschluss), https://www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen/up20120703_2pbvu000111 (letzter Zugriff: 02.02.2015), Rn. 25.

12 *Pieroth, Bodo*, in: Jarass/Pieroth, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland: Kommentar, München: C.H.Beck, 13. Auflage 2014, Artikel 87 a, Rn. 6–8.

Grundlage der folgenden Übersicht der **Voraussetzungen** für Einsatz und Verwendung der Bundeswehr im Innern ist der Aufsatz von **Schoch (Anlage 8)**.

Fallgruppe (Artikel)	Voraussetzungen	Anordnungs- befugnis	Parlaments- beteiligung ¹³
regionaler Katastrophen- notstand (Art. 35 Abs. 2 S. 2 GG)	<p>Lage:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Naturkatastrophe¹⁴ oder besonders schwerer Unglücksfall¹⁵ - bei besonders schweren Unglücksfällen nur bei „Ereignissen von katastrophischen Dimensionen“¹⁶ - beschränkt auf das Gebiet eines Bundeslandes - Landespolizei kann die öffentliche Sicherheit oder Ordnung nicht oder nur unter erheblichen Schwierigkeiten wiederherstellen <p>Aufgabe der Streitkräfte: Unterstützung der Landespolizei</p> <p>Mittel:</p> <ul style="list-style-type: none"> - soweit erforderlich, unter engen Voraussetzungen auch Verwendung spezifisch 	<p>Anforderung durch das betroffene Land (Ermessensentscheidung); Zuständigkeit je nach Landesverfassung</p>	<p>Beteiligung des Landesparlaments je nach Landesverfassung</p>

13 Ausführlich zu Umfang und Grenzen der Parlamentsbeteiligung im Rahmen der Wehrverfassung siehe *Ladiges, Manuel*, Grenzen des wehrverfassungsrechtlichen Parlamentsvorbehalts, in: NVwZ 2010, S. 1075 ff.; *Sachs, Michael*, Staatsorganisationsrecht: Zustimmungsrechte des Bundestages zu Bundeswehreinsätzen, in: JuS 2010, S. 1036 ff.

14 **Naturkatastrophe:** unmittelbar drohender Gefahrenzustand oder Schädigung von erheblichem Ausmaß, die durch Naturereignisse ausgelöst werden. *Gubelt, Manfred*, in: von Münch, Ingo/Kunig, Philip, Grundgesetz: Kommentar, Band 1, 6. Auflage 2012, Artikel 35, Rn. 25, unter Rückgriff auf eine Richtlinie des Bundesministerium der Verteidigung (BMVg) vom 08.11.1988.

15 **Besonders schwerer Unglücksfall:** Schadensereignis von großem Ausmaß und von Bedeutung für die Öffentlichkeit, das durch Unfälle, technisches oder menschliches Versagen ausgelöst oder von Dritten absichtlich herbeigeführt wurde. *Gubelt, Manfred*, in: von Münch, Ingo/Kunig, Philip, Grundgesetz: Kommentar, Band 1, 6. Auflage 2012, Artikel 35, Rn. 25, unter Rückgriff auf eine Richtlinie des BMVg vom 08.11.1988. Siehe auch BVerfG, Beschluss vom 03. Juli 2012 - 2 PBvU 1/11 -, Luftsicherheitsgesetz (Plenarbeschluss), https://www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen/up20120703_2pbvu000111 (letzter Zugriff: 02.02.2015), Rn. 42 ff.

16 BVerfG, Beschluss vom 03. Juli 2012 - 2 PBvU 1/11 -, Luftsicherheitsgesetz (Plenarbeschluss), https://www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen/up20120703_2pbvu000111 (letzter Zugriff: 02.02.2015), Rn. 24, 42 ff.

	<p>militärischer Waffen nicht grundsätzlich ausgeschlossen¹⁷</p> <p>Ziel: Unterstützung der Polizei bei der Aufrechterhaltung oder Wiederherstellung der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung</p>		
<p>überregionaler Katastrophennotstand</p> <p>(Art. 35 Abs. 3 S. 1, 2 GG)</p>	<p>allgemeine Voraussetzungen:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Naturkatastrophe oder besonders schwerer Unglücksfall - bei besonders schweren Unglücksfällen nur bei „Ereignissen von katastrophischen Dimensionen“¹⁸ - Gefahr für mehr als ein Bundesland - Landespolizei kann die öffentliche Sicherheit oder Ordnung nicht oder nur unter erheblichen Schwierigkeiten wiederherstellen - Erforderlichkeit des Einsatzes der Bundeswehr zur wirksamen Bekämpfung (Grundsatz der Subsidiarität) <p>Aufgabe der Streitkräfte: Unterstützung der Landespolizei</p> <p>Mittel:</p> <ul style="list-style-type: none"> - soweit erforderlich, unter engen Voraussetzungen auch Verwendung spezifisch militärischer Waffen nicht grundsätzlich ausgeschlossen¹⁹ <p>Ziel: Unterstützung der Polizei bei der Aufrechterhaltung oder Wiederherstellung der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung</p>	<p>Weisung der Bundesregierung als Kollegialorgan an die Landesregierung (auch in Eilfällen; Ermessensentscheidung)²⁰</p>	<p>Beendigung des Einsatzes auf Verlangen des Bundesrates (sonst Aufhebung nach Ende der Gefahr)</p>

17 BVerfG, Beschluss vom 03. Juli 2012 - 2 PBvU 1/11 -, Luftsicherheitsgesetz (Plenarbeschluss), https://www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen/up20120703_2pbvu000111 (letzter Zugriff: 02.02.2015), Rn. 24–39.

18 BVerfG, Beschluss vom 03. Juli 2012 - 2 PBvU 1/11 -, Luftsicherheitsgesetz (Plenarbeschluss), https://www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen/up20120703_2pbvu000111 (letzter Zugriff: 02.02.2015), Rn. 24, 42 ff.

19 BVerfG, Beschluss vom 03. Juli 2012 - 2 PBvU 1/11 -, Luftsicherheitsgesetz (Plenarbeschluss), https://www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen/up20120703_2pbvu000111 (letzter Zugriff: 02.02.2015), Rn. 24–39.

20 BVerfG, Beschluss vom 03. Juli 2012 - 2 PBvU 1/11 -, Luftsicherheitsgesetz (Plenarbeschluss), https://www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen/up20120703_2pbvu000111 (letzter Zugriff: 02.02.2015), Rn. 52 ff.

<p>äußerer Notstand</p> <p>(Art. 87a III GG)</p>	<p>Lage:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Verteidigungs- (Art. 115 a GG) oder Spannungsfall (Art. 80 a GG) (→ Gefahr von außen) <p>Aufgabe der Streitkräfte:</p> <ul style="list-style-type: none"> - soweit erforderlich, Schutz ziviler Objekte, die für die Verteidigung relevant sind, vor Angriffen ziviler Störer (S. 1) - Verkehrsregelung, soweit zur Verteidigung erforderlich - Schutz (auch anderer) ziviler Objekte vor Angriffen ziviler Störer (S. 2) <p>Mittel: militärische und sonstige Mittel</p> <p>Ziel: Unterstützung der Polizei</p>	<p>Antrag der Bundesregierung auf Feststellung des Verteidigungsfalls an Bundestag und Bundesrat</p>	<p>Feststellung des Verteidigungsfalls: Bundestag und Bundesrat (Art. 115 a Abs. 1 GG)</p> <p>---</p> <p>Feststellung des Spannungsfalls: Bundestag (Art. 80 a Abs. 1 GG)</p>
<p>innerer Notstand</p> <p>(Art. 87a IV, 91 GG)</p>	<p>Lage:</p> <ul style="list-style-type: none"> - drohende Gefahr für den Bestand oder die freiheitliche demokratische Grundordnung des Bundes oder eines Landes - Unfähigkeit oder fehlende Bereitschaft zur Gefahrenabwehr - Überforderung der Landes- und Bundespolizei <p>Aufgabe der Streitkräfte:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Schutz ziviler Objekte²¹ - Bekämpfung bürgerkriegsähnlicher Situationen (organisierte und militärisch bewaffnete Aufständige) <p>Mittel: militärische und sonstige Mittel</p> <p>Ziel des Einsatzes: Unterstützung der Bundes- und Landespolizei</p>	<p>Bundesregierung als Kollegialorgan (Ermessensentscheidung)</p>	<p>Beendigung des Einsatzes auf Verlangen von BT oder BR</p>

21 **Zivile Objekte:** Objekte, die weder Bundeswehr noch fremde Streitkräfte zu Beginn oder im Verlauf des Spannungs- oder Verteidigungsfall es weder nach deutschem noch nach Völkerrecht innehaben, siehe *Hernekamp, Karl-Andreas*, in: von Münch/Kunig, Grundgesetz: Kommentar, Band 2, München: C.H.Beck, 6. Auflage 2012, Artikel 87a, Rn. 17.

<p>Amtshilfe (Art. 35 Abs. 1 GG)</p>	<p>Besonderheit:</p> <ul style="list-style-type: none"> - <u>Verwendung</u> der Bundeswehr, <u>kein</u> Einsatz <p>Lage:</p> <ul style="list-style-type: none"> - punktueller, ausnahmsweises Zusammenwirken (BVerfG-K, NVwZ 2011, 1254/1255) - Hilfeleistung ist erforderlich für die Erfüllung der Aufgabe - keine Aufgabe, für die die hilfeleistende Behörde gesetzlich zuständig ist - keine Abhängigkeit von der Behörde, die Unterstützung benötigt - umstritten: Ersuchen der Behörde <p>Aufgabe der Streitkräfte: Hilfe- und Unterstützungsleistungen (z.B. Bereitstellen von Personal, Unterkunft, Material...)</p> <p>Mittel: keine spezifisch militärischen Waffen</p> <p>Ziel des Tätigwerdens: Unterstützung einer anderen Behörde bei der Erfüllung ihrer Aufgaben</p>	<p>Behörde, die die Unterstützung benötigt (§§ 4 ff. Verwaltungsvorgangsgesetz)</p>	<p>grundsätzlich nicht vorgesehen</p>
--	--	---	---------------------------------------

3. Szenarien des Einsatzes der Bundeswehr im Innern

Vor dem Hintergrund der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zum Luftsicherheitsgesetz widmet sich die öffentliche und rechtspolitische Debatte vorwiegend den Einsatzmöglichkeiten der Bundeswehr bei **terroristischen Vorfällen** (siehe dazu **Schoch (Anlage 8)**, S. 257). Die bisherigen Inlandseinsätze der Bundeswehr betreffen jedoch weitgehend Fälle der **Amtshilfe** (Art. 35 Abs. 1 GG; siehe dazu **Schoch [Anlage 8]**, S. 257).

Schoch (Anlage 8) arbeitet aus den verschiedenen Berichten der Bundesregierung an den Deutschen Bundestag über die Verwendung der Bundeswehr im Inland²² beispielhaft verschiedene **Einsatzfälle** heraus (S. 256, mit entsprechenden Nachweisen):

- Einsatz bei bedeutsamen Fußballspielen (Fußball-Weltmeisterschaft, Champions League)
- Einsatz beim Papst-Besuch 2011
- regelmäßige Einsätze bei der Münchener Sicherheitskonferenz, bei Castortransporten, bei Staatsbesuchen und Reisen des Bundespräsidenten, bei Staatsakten, Gedenkveranstaltungen, Konferenzen und Festakten
- Unterstützung bei Personensuchen, Waldbränden und Feuerwehrlehrgängen.

Die Einzelfälle werden – auch in den Berichten der Bundesregierung – in drei Gruppen gefasst:

- **Unterstützungsleistungen für Behörden/Amtshilfe** (z. B. Überlassung von Betten/Liegenschaften an Kommunen für die Unterbringung von Asylsuchenden; Überlassung von Liegenschaften für Fortbildungen oder Polizeieinsätze; Unterstützung eines Landesministeriums durch Bereitstellung von Luftlagebildern)
- **sanitätsdienstliche Unterstützungsleistungen** bei protokollarischen Anlässen (z. B. medizinische Versorgung bei Reisen des Bundespräsidenten)
- **Unterstützungsleistungen für Dritte** (z. B. Überlassung von Liegenschaften oder Fahrzeugen an Vereine, Bergwacht, Deutsches Rotes Kreuz).²³

Darüber hinaus stellt Schoch mit weiteren Nachweisen und Beispielen die Aufgaben der Bundeswehr im Rahmen der Amtshilfe in folgenden Gruppen zusammen (S. 265 f.): Repräsentation und Tradition, technisch-logistische und technisch-wissenschaftliche Unterstützung zu Hilfezwecken sowie Bereitstellung von Personal.

Auch die Tornado-Aufklärungsflüge im Rahmen des **G8-Gipfels von Heiligendamm** hatte die Bundesregierung wegen der Gefahr von Anschlägen auf **Amtshilfe** gestützt. Dies ist in der Literatur kritisiert worden; zumindest liege das Vorgehen der Bundeswehr im Grenzbereich zum Einsatz. Ein solcher Einsatz wäre verfassungswidrig gewesen, da keine der Ausnahmen greife.²⁴

22 Siehe hierzu fortlaufend die Antworten auf die **Kleinen Anfragen** der Fraktion Die LINKE unter dem Titel „Stattgefundene und geplante Amtshilfe- und Unterstützungsleistungen der Bundeswehr im Inland“, zuletzt zum 3. Quartal 2014: Antwort der Bundesregierung vom 03.11.2014, **BT-Drucksache 18/2837**. Dem gingen folgende Bundestagsdrucksachen zum gleichen Thema voraus: 16/6159, 16/6301, 16/7427, 16/8615, 16/9886, 16/10456, 6/11276, 16/12771, 16/13844, 17/101, 17/637, 17/2281, 17/2846, 17/3934, 17/4974, 17/6049, 17/6767, 17/7591, 17/8670, 17/9520, 17/10447, 17/11246, 17/12458, 17/13438, 17/14570, 18/153, 18/664, 18/1319, 18/2267. Am 21.02.2015 hat die Fraktion Die LINKE erneut eine Kleine Anfrage für das 4. Quartal 2014 gestellt, **BT-Drucksache 18/3801**.

23 Die Beispiele entstammen dem aktuellen Bericht „Stattgefundene und geplante Amtshilfe- und Unterstützungsleistungen der Bundeswehr im Inland“ zum 3. Quartal 2014: Antwort der Bundesregierung vom 03.11.2014, **BT-Drucksache 18/2837**.

24 **Schoch (Anlage 8)**, S. 261; **Schmidt-Radefeldt (Anlage 1)**, S. 224.

Im Bereich des **Katastrophennotstandes** (Art. 35 Abs. 2 und 3 GG) hat die Literatur folgende Beispiele entwickelt: So sollen u. a. Erdbeben, Hochwasser, Unwetter, (natürlich verursachte) Wald- und Großbrände, Dürre oder Massenerkrankungen **Naturereignisse** darstellen. Demgegenüber fallen – auch durch **Terrorattacken** verursachte – (schwere) Verkehrs-, Flugzeug- oder Bahnunglücke, Großbrände, Unfälle in Kernenergieanlagen und Stromunfälle mit Folgen für lebenswichtige Einrichtungen unter den Begriff „**besonders schwere Unglücksfälle**“, nicht aber Großdemonstrationen und damit verbundene Exzesse (Art. 8 GG) oder Arbeitskampfmaßnahmen (Art. 9 Abs. 3 S. 3 GG).²⁵

Schulbeispiele für **zivile Objekte** im Rahmen des **inneren Notstandes** (Art. 87 a Abs. 4 GG) und des **äußeren Notstandes** (Art. 87 a Abs. 3 GG) sind öffentliche Versorgungseinrichtungen und Gefängnisse (gegen Befreiung von Gefangenen), von Gegenständen mit hohem Gefahrenpotential wie Atom- oder Castortransporte bis zum Schutz von Wohnvierteln vor Bombardierung, Trinkwasserverschmutzung oder Kappen der Energieversorgung.²⁶ Schulbeispiele für **organisierte und militärisch bewaffnete Aufständige** sind mit Waffen ausgestattete, von Führungsfiguren gelenkte Massenaufmärsche im Rahmen von Bürgerkriegen (Bürger/Bürger), zivilen Aufständen (Bürger/Staat) oder Militärputschen (Militär/Staat).²⁷

4. Diskussion um Verfassungsänderungen zur Ausweitung des Einsatzes der Bundeswehr im Innern

Im Zuge der Attentate von Paris ist eine Debatte wieder aufgeflammt, die nach dem Plenarbeschluss des BVerfG in der Literatur weitgehend – unter anderem in Erwartung gesetzgeberischer Maßnahmen – eingeschlafen war.

Aufgrund der Kürze der Bearbeitungszeit kann keine umfassende Palette an Regelungsmöglichkeiten angeboten werden. Vielmehr werden nach einer einordnenden **Vorbemerkung** (4.1.) mögliche **Schutzlücken** aufgezeigt (4.2.). Darüber hinaus werden kurz **Überlegungen zu möglichen Änderungen** angestellt, die in der Literatur erwogen werden (4.2. und 4.3.). Abschließend werden die **verfassungsrechtlichen Grenzen** in aller Kürze aufgezeigt (4.4.).

25 Gubelt, Manfred, in: von Münch, Ingo/Kunig, Philip, Grundgesetz: Kommentar, Band 1, 6. Auflage 2012, Artikel 35, Rn. 25, 28, 33, unter Rückgriff auf eine Richtlinie des BMVg vom 08.11.1988 und weitere Nachweise.

26 Beispiele von Hernekamp, Karl-Andreas, in: von Münch/Kunig, Grundgesetz: Kommentar, Band 2, München: C.H.Beck, 6. Auflage 2012, Artikel 87a, Rn. 39, mit weiteren Nachweisen.

27 Hernekamp, Karl-Andreas, in: von Münch/Kunig, Grundgesetz: Kommentar, Band 2, München: C.H.Beck, 6. Auflage 2012, Artikel 87a, Rn. 41 ff.

4.1. Vorbemerkung zum Sinn und Zweck der Beschränkung des Einsatzes der Bundeswehr im Innern

Das Grundgesetz sah in seiner ursprünglichen Fassung keine Befugnisse für den Einsatz der Bundeswehr im Innern vor – vielmehr handelte es sich bei der Bundesrepublik Deutschland zunächst überhaupt um einen armeerlosen Staat.²⁸ Diese Grundsätze sind nach der Einführung der Bundeswehr und der Verankerung der Wehrverfassung 1956 und durch mehrere Verfassungsänderungen immer wieder erneuert und angepasst worden. Auch der verfassungsändernde Gesetzgeber bestand jedoch vor dem Hintergrund der Erfahrungen der deutschen Geschichte auf einer strikten und grundsätzlichen **Trennung von Militär und Polizei** zur Sicherung der **politischen Neutralität der Streitkräfte**.²⁹

Deshalb sprechen sich – auch im Bereich des Terrorismus – eine Reihe von Autorinnen und Autoren nachdrücklich gegen eine weitere Ausweitung von Befugnissen der Bundeswehr im Inland aus.³⁰ Sie betonen – auch im Angesicht des Plenumsbeschlusses des BVerfG von 2012 –, dass einem aus ihrer Sicht minimalen Sicherheitsgewinn ein nachhaltiger Verlust wichtiger Verfassungsgrundsätze gegenüberstehe. Es bestehe insbesondere die Gefahr, dass eine Erweiterung der Befugnisse der Bundeswehr im Inland im Namen der Terrorismusbekämpfung letztlich einen Missbrauch für innenpolitische Zwecke ermögliche.³¹ Als warnendes Beispiel wird hier der Einsatz der Bundeswehr beim G8-Gipfel in Heiligendamm angeführt.³²

-
- 28 Für einen kurzen verfassungsgeschichtlichen Abriss siehe die Abweichende Meinung des Richters Gaier zum Plenumsbeschluss vom 3. Juli 2012 - 2 PBvU 1/11 -, https://www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen/up20120703_2pbvu000111 (letzter Zugriff: 02.02.2015), Rn. 62.
- 29 Abweichende Meinung des Richters Gaier zum Plenumsbeschluss vom 3. Juli 2012 - 2 PBvU 1/11 -, https://www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen/up20120703_2pbvu000111 (letzter Zugriff: 02.02.2015), Rn. 62 ff., 71 ff., 84. Dagegen *Walter, Bernd*, Annäherung an die Realitäten – neue Einsichten des Bundesverfassungsgerichts zum Einsatz der Streitkräfte im Innern, *NZWehr* 2013, S. 221–236, S. 235, der im internationalen Vergleich keinen Grund (mehr) für eine Trennung sieht.
- 30 Siehe etwa *Hirsch, Burkhard*, Bundeswehreinsatz im Inland? In: *Wissenschaft & Frieden* 2009-1: 60 Jahre Nato, S. 7 ff., <http://www.wissenschaft-und-frieden.de/seite.php?artikelID=1516> (letzter Zugriff: 02.02.2015).
- 31 Siehe etwa die Abweichende Meinung des Richters Gaier zum Plenumsbeschluss vom 3. Juli 2012 - 2 PBvU 1/11 -, https://www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen/up20120703_2pbvu000111 (letzter Zugriff: 02.02.2015), Rn. 88 f., 84; *Hirsch, Burkhard*, Bundeswehreinsatz im Inland? In: *Wissenschaft & Frieden* 2009-1: 60 Jahre Nato, S. 7 ff., <http://www.wissenschaft-und-frieden.de/seite.php?artikelID=1516> (letzter Zugriff: 02.02.2015).
- 32 Abweichende Meinung des Richters Gaier zum Plenumsbeschluss vom 3. Juli 2012 - 2 PBvU 1/11 -, https://www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen/up20120703_2pbvu000111 (letzter Zugriff: 02.02.2015), Rn. 85; *Hirsch, Burkhard*, Bundeswehreinsatz im Inland? In: *Wissenschaft & Frieden* 2009-1: 60 Jahre Nato, S. 7 ff., <http://www.wissenschaft-und-frieden.de/seite.php?artikelID=1516> (letzter Zugriff: 02.02.2015); *Schmidt-Radefeldt (Anlage 1)*, S. 224.

4.2. Erforderliche Verfassungsänderungen: Schutzlücken

Nach Art. 87a Abs. 2 GG dürfen Streitkräfte nur in den Fällen im Inland (hoheitlich) eingesetzt werden, in denen das Grundgesetz diesen Einsatz ausdrücklich erlaubt. Das BVerfG hat – insbesondere für Art. 35 Abs. 3 S. 1 GG – betont, dass das „**Gebot strikter Texttreue**“ ungeschriebene Sonderkompetenzen für Eil- und Notfälle nicht zulässt.³³ Vorbehaltlich einer (noch) weiteren Auslegung der bestehenden Normen durch das BVerfG bedürfte es also einer Verfassungsänderung, um einen Einsatz der Bundeswehr über die oben genannten Fälle hinaus zu ermöglichen.

4.2.1. Zulässige Verwendungen

In der Rechtswissenschaft und Rechtspolitik sind in der Vergangenheit eine **Vielzahl von Schutzlücken** aufgezeigt worden, die im Einzelnen umstritten sind. Es ist allerdings darauf hinzuweisen, dass das Grundgesetz darüber hinaus eine Vielzahl an **Verwendungen** ermöglicht, die keiner Neuregelung bedürfen (siehe oben, 2.). So kann die Bundeswehr im Rahmen der **Amtshilfe** bereits heute angerufen werden, um Personal, Material, Unterkunft, medizinische und technische Unterstützung oder spezifische Expertise (Aufklärungsflüge, Lagebilder, sonstige Daten) für die Polizeiarbeit zur Verfügung zu stellen. So betont ausdrücklich auch das BVerfG, dass Art. 87 a Abs. 2 GG der „**rein technisch-unterstützenden**“ Reaktion auf Luftzwischenfälle nicht entgegensteht. Die Nutzung von Personal- und Sachmitteln der Bundeswehr zu rein unterstützenden und vorbereitenden Maßnahmen stelle keinen Einsatz dar, sodass Art. 87 a Abs. 2 GG keine Sperrwirkung entfalte.³⁴

4.2.2. Schutzlücken im Bereich terroristischer Anschläge

Anders ist es allerdings in Fällen, in denen ein (hoheitlicher) **Einsatz der Bundeswehr** (im Sinne der Eingriffsverwaltung) unbestreitbar ist, aber keine der verfassungsrechtlichen Ausnahmen greift. Dies gilt insbesondere im Bereich terroristischer Anschläge, deren Spannungsfeld innerhalb der Wehrverfassung und des grundgesetzlichen Normengefüges **Schmidt-Radefeldt (Anlage 1)** grundlegend beschreibt.

So ist die Schwelle der **Art. 87 a Abs. 3 und 4** – wie **Sattler (Anlage 9, S. 1286 ff., insbesondere S. 1291)** anhand des Luftsicherheitsgesetzes aufzeigt – regelmäßig im Fall vereinzelter **Terroranschläge** unerreichbar hoch, sodass nur ein Einschreiten über den **Katastrophennotstand** bliebe (Art. 35 Abs. 2 oder 3 GG).³⁵ Einen Teil der von der Literatur angemahnten Schutzlücke hat das

33 BVerfG, Beschluss vom 03. Juli 2012 - 2 PBvU 1/11 -, Luftsicherheitsgesetz (Plenarbeschluss), https://www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen/up20120703_2pbvu000111 (letzter Zugriff: 02.02.2015), Rn. 59.

34 BVerfG, Beschluss vom 03. Juli 2012 - 2 PBvU 1/11 -, Luftsicherheitsgesetz (Plenarbeschluss), https://www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen/up20120703_2pbvu000111 (letzter Zugriff: 02.02.2015), Rn. 50.

35 **Schoch (Anlage 8)**, S. 263.

BVerfG dadurch geschlossen, dass es nunmehr auch in diesem Falle ein Einschreiten mit **spezifisch militärischen Mitteln** erlaubt und nicht mehr nur mit Mitteln, die der Polizei auch zur Verfügung stünden.³⁶ Allerdings erklärt das BVerfG Art. 35 Abs. 2 und 3 nur **bei „Ereignissen von katastrophischen Dimensionen“** für anwendbar.³⁷

Dagegen sieht ein Teil der Literatur generellen Handlungsbedarf in Situationen, in denen die Polizei mit der **Gefahrenabwehr überfordert** ist.³⁸ Als Beispiele werden **Terroranschläge aus der Luft oder von der See aus**, aber auch **lokal wirkende Terroranschläge zu Land**, genannt.³⁹ Diskutiert wird der Einsatz der Bundeswehr insbesondere dann, wenn kein Verteidigungsfall (Art. 115 a Abs. 1 S. 1 GG) vorliegt, die Polizei aber dennoch mit der Gefahrenabwehr **überfordert** und die Bundeswehr die **einzige sachliche qualifizierte Alternative** darstellt.⁴⁰ Das BVerfG hat allerdings klargestellt, dass Art. 35 Abs. 2 und 3 – jenseits technischer Unterstützung – auch bei Gefahren aus der Luft nicht umfassend herangezogen werden können und dass Art. 35 Abs. 2 und 3 nur für **besonders gravierende Zwischenfälle** anwendbar bleiben.⁴¹

-
- 36 BVerfG, Beschluss vom 03. Juli 2012 - 2 PBvU 1/11 -, Luftsicherheitsgesetz (Plenarbeschluss), https://www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen/up20120703_2pbvu000111 (letzter Zugriff: 02.02.2015), Rn. 24, 28 ff.; **Schoch (Anlage 8)**, S. 265.
- 37 BVerfG, Beschluss vom 03. Juli 2012 - 2 PBvU 1/11 -, Luftsicherheitsgesetz (Plenarbeschluss), https://www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen/up20120703_2pbvu000111 (letzter Zugriff: 02.02.2015), Rn. 43–46; krit. **Schoch (Anlage 8)**, S. 264, 267.
- 38 **Schoch (Anlage 8)**, S. 266 f. Siehe als Ausdruck der öffentlichen Diskussion u. a. folgende Zeitungsartikel: „Polizisten gehen ‚auf dem Zahnfleisch‘“, Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 23.10.2010; *Gaugele, Jochen/Heflik, Roman*, „Soldaten können Polizeiaufgaben erledigen“, Interview mit Ferdinand Kirchhof, Hamburger Abendblatt vom 24.12.2010; *Heflik, Roman*, „Bundeswehr soll Attentate abwehren“, Hamburger Abendblatt vom 27.10.2010; „Friedrich erntet Kritik von FDP und SPD“, Handelsblatt vom 21.05.2011; **Ladiges (Anlage 6)**, S. 1227.
- 39 **Schoch (Anlage 8)**, S. 266 f.; *Gubelt, Manfred*, in: von Münch, Ingo/Kunig, Philip, Grundgesetz: Kommentar, Band 1, 6. Auflage 2012, Artikel 35, Rn. 34; **Ladiges/Glawe (Anlage 10)**, S. 626 f.; **Schenke (Anlage 2)**, S. 738 f.; **Gramm (Anlage 3)**, S. 656. Siehe auch *Walter, Bernd*, Annäherung an die Realitäten – neue Einsichten des Bundesverfassungsgerichts zum Einsatz der Streitkräfte im Innern, in: NZWehr 2013, S. 221–236, S. 222, mit ausgedehnter und recht zynischer Beschreibung der jetzigen Ressourcen und Möglichkeiten der Polizei zur Lagebewältigung, S. 223 ff. Als Alleinstellungsmerkmale der Bundeswehr sieht Walter den hohen Organisationsgrad, die Spezialexpertise in den Bereichen ABC-Waffen und Luft- und Seegefahren sowie die einheitliche Führung und die schnelle Einsatzbereitschaft an, S. 226.
- 40 **Schoch (Anlage 8)**, S. 266 f.; *Gubelt, Manfred*, in: von Münch, Ingo/Kunig, Philip, Grundgesetz: Kommentar, Band 1, 6. Auflage 2012, Artikel 35, Rn. 34; **Ladiges/Glawe (Anlage 10)**, S. 626 f.
- 41 BVerfG, Beschluss vom 03. Juli 2012 - 2 PBvU 1/11 -, Luftsicherheitsgesetz (Plenarbeschluss), https://www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen/up20120703_2pbvu000111 (letzter Zugriff: 02.02.2015), Rn. 51; krit. **Schoch (Anlage 8)**, S. 267.

Deshalb wird vielfach eine Verfassungsänderung vorgeschlagen, die einen Einsatz der Bundeswehr im Innern mit militärischen Mitteln bei **akuter Gefahr** für **hochrangige Rechtsgüter** ermöglicht, sofern die **Ressourcen** von Bundes- und Landespolizeien nicht ausreichen.⁴²

Walter sieht auf zwei Gebieten vorrangig Handlungsbedarf: beim Einsatz von speziellen militärischen Mitteln und Spezialpersonal bei Ausnahmelagen durch **Terroranschläge** einerseits sowie beim **Objektschutz** bei fehlenden Ressourcen der Polizei andererseits.⁴³

Fischer (Anlage 11) identifiziert in seiner detaillierten Untersuchung im Bereich des Terrorismus drei Schutzlücken in den Bereichen **ABC-Waffen, Terroranschläge aus der Luft und Objektschutz** (S. 377 f. [Beschreibung], S. 378-83 [detaillierte Untersuchung], S. 384 [Ergebnis]).

Ladiges und Glawe (Anlage 10) sehen Änderungsbedarf in den Bereichen **Eilkompetenz, Bewaffnung, Weisungsrecht** des Bundes sowie beim **Verteidigungsbegriff**. Ferner stellen sie Schutzlücken bei der **Tötung Unbeteiligter** fest (S. 626 f.).

4.3. Auswahl denkbarer Regelungsmöglichkeiten

In Literatur, Politik und Rechtspraxis ist in den letzten 15 Jahren im Zusammenhang mit den benannten Schutzlücken eine Vielzahl von Grundgesetzänderungen erwogen worden.

Einen ausführlichen Überblick über Vorschläge zur **Verfassungsänderung** sowie zur Verringerung der Schutzlücken mithilfe **einfacher Gesetze** bietet der beiliegende Auszug aus der Dissertation von **Senger (Anlage 12; S. 249-271; Stand 2010)** mit zahlreichen weiteren Nachweisen.

Im Folgenden wird daher nur übersichtsartig auf die häufigsten Vorschläge und Aktualisierungen eingegangen. Bei der Lektüre der Vorschläge ist zu beachten, dass Literatur und Rechtsanwendung vor der „kalten Verfassungsänderung“ durch das BVerfG⁴⁴ 2012 noch davon ausging, dass im Rahmen des Art. 35 GG kein Einsatz militärischer Mittel gestattet sei.

42 *Baldus, Manfred*, Gefahrenabwehr in Ausnahmelagen – Das Luftsicherheitsgesetz auf dem Prüfstand, in: NVwZ 2006, 532 (S. 533).

43 *Walter, Bernd*, Annäherung an die Realitäten – neue Einsichten des Bundesverfassungsgerichts zum Einsatz der Streitkräfte im Innern, in: NZWehr 2013, S. 221–236, S. 235.

44 *Van Ooyen, Robert Chr.*, „Kalte“ Verfassungsänderung – die Plenarentscheidung des Bundesverfassungsgerichts zur Luftsicherheit“, Recht und Politik 2013, S. 26–29; S. 26, 28; ähnlich (aber positiv) auch *Walter, Bernd*, Annäherung an die Realitäten – neue Einsichten des Bundesverfassungsgerichts zum Einsatz der Streitkräfte im Innern, in: NZWehr 2013, S. 221–236, S. 233 („Randbereich der Verfassungsänderung“).

4.3.1. Änderung oder Erweiterung der Ausnahmen des Art. 87 a (Abs. 3 und 4) GG

Für den Fall **lokaler Terroranschläge** schlägt **Schoch (Anlage 8, S. 267)** eine „moderate“ Änderung von **Art. 87 a GG** vor. Art. 87 a GG sei dabei eng zu fassen: Der Einsatz militärischer Abwehrmittel durch die Bundeswehr müsse gerade deshalb **erforderlich** (das mildeste Erfolg versprechende Mittel) sein, um die Gefahr abzuwenden, weil Länder- und Bundespolizei überfordert seien. Auszuschließen sei in jedem Falle, dass die Bundeswehr aus eigener Entscheidung bei Demonstrationen einschreiten könne.

Sattler (Anlage 9, S. 1291) will erweiterte Befugnisse im Bereich der Terrorismusabwehr systematisch ebenfalls aus Gründen der Sachnähe bei Art. 87 a verorten. Ihr schwebt eine **Herabsetzung der Einsatzschwelle** gegenüber **Art. 87a IV GG** vor, dazu die **(subsidiäre) Eilkompetenz** eines einzelnen Kabinettsmitglieds. Ferner sollten das anwendbare **Recht** und die erlaubten **Mittel** und **Waffen** in dieser Vorschrift verankert werden.

In diese Richtung scheint auch das **BVerfG** zu weisen, das in seinem Plenarbeschluss betont, dass die „Abwehr innerer Unruhen“ durch „nichtstaatliche Angreifer“ systematisch durch **Art. 87 a IV GG** geregelt werde. Diese Regelung entfalte insoweit eine Sperrwirkung und dürfe nicht über Art. 35 GG oder andere Vorschriften umgangen werden.⁴⁵

Weitere Vorschläge sammelt **Senger (Anlage 12)** auf den Seiten 253–255.

4.3.2. Neufassung von Art. 87 a Abs. 2 GG

Weiter greift eine Neufassung der **Sperrklausel des Art. 87 a Abs. 2 GG**. Hiermit würden nicht die Ausnahmen geregelt: Vielmehr würde das Verhältnis zwischen Regel und Ausnahmen auf neue Füße gestellt. Vertreter dieser Lösung wollen so die **Aufgaben** der Bundeswehr im Inland erweitern, etwa generell den Einsatz der Bundeswehr zum **zivilen Objektschutz** oder bei **Luft- und Seeinsätzen** ermöglichen.

Nachweise und Formulierungsvorschläge finden sich bei **Senger (Anlage 12)** auf den Seiten 251–252. Andere Autorinnen und Autoren wenden sich gegen eine Verwässerung des Verteidigungsbegriffes.⁴⁶

Ausführlich mit der Ausdehnung des **Verteidigungsbegriffs** durch Auslegung oder Reform befasst sich auch **Gramm**, der ansonsten für die Einführung einer **Luftzuständigkeit der Bundeswehr** plädiert (**Anlage 3, S. 656**).

45 BVerfG, Beschluss vom 03. Juli 2012 - 2 PBvU 1/11 -, Luftsicherheitsgesetz (Plenarbeschluss), https://www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen/up20120703_2pbvu000111 (letzter Zugriff: 02.02.2015), Rn. 45.

46 Mit aller Schärfe *Hirsch, Burkhard*, Bundeswehreinsatz im Inland? In: Wissenschaft & Frieden 2009-1: 60 Jahre Nato, S. 7 ff., <http://www.wissenschaft-und-frieden.de/seite.php?artikelID=1516> (letzter Zugriff: 02.02.2015); moderat gegen Ausdehnung und Umwidmung von Begrifflichkeiten **Schmidt-Radefeldt (Anlage 1)**, S. 226 f.

4.3.3. Neufassung oder Erweiterung des Art. 35 GG

Ausführliche Vorschläge zur Neufassung des Art. 35 GG inklusive Modellartikel (S. 19 f.) enthält der Aufsatz von **Wiefelspütz (Anlage 4)** aus dem Jahr 2007. Er befürwortet unter anderem die Einführung einer Eilzuständigkeit des zuständigen Bundesministers im Rahmen des **Abs. 3**. Daneben schlägt er die Ergänzung des Art. 35 GG um einen **Abs. 4** vor, der den Einsatz militärischer Mittel bei besonders schweren Unglücksfällen aus der **Luft** oder von der **See** ermöglicht (S. 19).

In späteren Aufsätzen und Entscheidungsbesprechungen hat **Wiefelspütz** seine Vorschläge weiter konkretisiert: So schlägt er im Jahr 2013 folgenden Wortlaut vor (**Anlage 13**, S. 18):

„(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 der Bundespolizei und der Streitkräfte zur Unterstützung der Polizeikräfte einsetzen. Bei Gefahr im Verzug entscheidet der zuständige Bundesminister. Die Entscheidung der Bundesregierung ist unverzüglich nachzuholen. Maßnahmen der Bundesregierung nach Satz 1 sind jederzeit auf Verlangen des Bundesrates, im Übrigen unverzüglich nach Beseitigung der Gefahr aufzuheben.

(4) Näheres regelt ein Bundesgesetz.“

Bereits im Jahr 2008 hatte die **Große Koalition aus CDU/CSU und SPD** einen **Gesetzesentwurf** vorgelegt, mit dem Art. 35 GG geändert werden sollte.⁴⁷ Damit sollte nach der ersten Entscheidung des BVerfG zum Luftsicherheitsgesetz vom 15. Februar 2006 der **Einsatz spezifisch militärischer Mittel** ermöglicht werden. Ziel war es, die Handlungsfähigkeit des Staates bei zielgerichteten Aggressionen gegen den Staat und seine Bevölkerung sicherzustellen.⁴⁸ Der Entwurf ähnelte dem ursprünglichen Vorschlag von **Wiefelspütz (Anlage 4)**: Es sollte ebenfalls ein **Abs. 4** eingefügt werden, der bei besonders schweren Unglücksfällen den Einsatz der Streitkräfte mit militärischen Mitteln gestatte. Eine **Eilkompetenz** des Bundesministers sah **Abs. 5** vor; allerdings sollte die Bestätigung der gesamten Bundesregierung folgen:⁴⁹

„(4) Reichen zur Abwehr eines besonders schweren Unglücksfalles polizeiliche Mittel nicht aus, kann die Bundesregierung den Einsatz der Streitkräfte mit militärischen Mitteln anordnen. Soweit

47 Bundesregierung, Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Art. 35), Stand: 02.10.2008. Siehe dazu ausführlich [REDACTED], Der Einsatz der Bundeswehr im Innern: verfassungsrechtliche Voraussetzungen und aktuelle Debatte (WD 3 – 3000 – 307/11), Deutscher Bundestag, Wissenschaftliche Dienste (2011). Die SPD entzog dem Entwurf im Oktober 2008 ihre Zustimmung, da er als zu weitreichend empfunden wurde. Siehe dazu *Weiland, Severin*, „SPD gegen Grundgesetzänderung, Bundeswehr-Einsatz im Innern steht vor dem Aus“, Spiegel Online vom 14.10.2008, <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/spd-gegen-grundgesetzaenderung-bundeswehr-einsatz-im-innern-steht-vor-dem-aus-a-584115.html> (letzter Zugriff: 30.01.2015).

48 Bundesregierung, Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 35), Stand: 02.10.2008, S. 1.

49 Bundesregierung, Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 35), Stand: 02.10.2008, S. 2.

es dabei zur wirksamen Bekämpfung erforderlich ist, kann die Bundesregierung den Landesregierungen Weisungen erteilen, Maßnahmen der Bundesregierung nach den Sätzen 1 und 2 sind jederzeit auf Verlangen des Bundesrates, im Übrigen unverzüglich nach Beseitigung der Gefahr aufzuheben.

(5) Bei Gefahr in Verzug entscheidet der zuständige Bundesminister. Die Entscheidung der Bundesregierung ist unverzüglich nachzuholen.“

Zum Gesetzesentwurf, seinen Kritikpunkten und den Gründen des Scheiterns empfiehlt sich der kritische Überblicksartikel von **Dirk Müllmann (Anlage 14)**.⁵⁰

Weitere Nachweise, Kritikpunkte und Änderungsentwürfe hält erneut **Senger (Anlage 12)** auf den Seiten 255–259 bereit, der sich grundsätzlich aber aus systematischen Gründen für eine Verortung bei **Art. 87 a GG** ausspricht (S. 256, 265 ff.).

4.3.4. Änderung von Artikel 87 a Abs. 2 und 35 GG

Ein weiterer Vorschlag aus der Politik will **Art. 87 a Abs. 2 GG** generell auf **Luft- und Seegefahren** ausdehnen. Darüber hinaus soll Art. 35 Abs. 2 GG ermöglichen, die Bundeswehr generell zum **Objektschutz** heranzuziehen. Zudem soll eine **Präventivreaktion** auf drohende Unglücksfälle ermöglicht werden (siehe hierzu **Senger [Anlage 12]**, S. 259 f., mit Originalquellen und weiteren Nachweisen).

4.3.5. Neufassung von Artikel 87 a Abs. 2–4 und 35 GG

Ein sehr weit gehender Vorschlag, der auf den damaligen Bundesinnenminister Wolfgang Schäuble zurückgeht, sah eine Erweiterung des **Art. 87 a Abs. 2 GG** auf andere **Extremfälle** im Inland sowie die Erweiterung der Einsatzmöglichkeiten im Ausland (**Abs. 5**) vor. Zudem sollte der Einsatz zum Zwecke des Objektschutzes im Inland generell zulässig sein (**Abs. 3**). Kombiniert wurde der Vorschlag mit einer Änderung des **Art. 35 GG** nach oben beschriebenen (unter 4.3.3.) Modellen (Eilkompetenz und Einsatz spezifisch militärischer Mittel; siehe hierzu und auch zur Kritik **Senger [Anlage 12]**, S. 260 ff., mit Originalquellen und weiteren Nachweisen).

In eine ähnliche Richtung geht auch das eigene Modell, das **Senger (Anlage 12)** auf den Seiten 265–271 entwirft. Er will in **Art. 87 a Abs. 2 GG** die Verteidigung als Hauptaufgabe der Bundeswehr vorschreiben, in **Abs. 3** dann aber darüber hinaus andere Zwecke grundsätzlich für möglich erklären, die ihrerseits durch **einfaches Bundesgesetz** geregelt werden können. **Art. 35 GG** soll

50 Sehr kritisch gegenüber der mangelnden Parlamentsbeteiligung und der Lösung von den Voraussetzungen des Inneren Notstands auch *Hirsch, Burkhard*, Bundeswehreinsatz im Inland? In: Wissenschaft & Frieden 2009-1: 60 Jahre Nato, S. 7 ff., <http://www.wissenschaft-und-frieden.de/seite.php?artikelID=1516> (letzter Zugriff: 02.02.2015).

nur noch den Einsatz und das Verhältnis von Bundes- und Landespolizei im Falle des Katastrophennotstandes regeln (S. 266 f.). Ein solches Modell hat den Vorteil der Verschlankung des GG und der flexiblen Reaktion auf neue Anforderungen, ermöglicht jedoch, dass es keiner verfassungsändernden Mehrheit mehr bedarf, um die Einsatzbefugnisse der Bundeswehr zu erweitern.

4.3.6. Weitere Änderungsmöglichkeiten

Über die genannten Möglichkeiten hinaus wäre es denkbar, eine **weitere ausdrückliche Ausnahme** im Grundgesetz zu schaffen (etwa in Form eines Art. 35 a GG). Diese Möglichkeit unterscheidet sich nicht wesentlich von einer Neufassung der bestehenden Artikel. Sie hätte allerdings den Nachteil, zu noch mehr Unübersichtlichkeit zu führen. Zudem würde die Gelegenheit versäumt, die bisherigen Art. 87a, 35 und 91 GG in ein logisch eingängigeres Gefüge zu bringen

Daneben wäre eine **komplette und systematische Neufassung der Wehrverfassung** mit einer Neuordnung der militärischen und polizeilichen Aufgaben im Wege eines Gesamtkonzepts denkbar.⁵¹

Weiter wird in der Literatur nach dem Plenarbeschluss des BVerfG für möglich gehalten, die **Rechtsgedanken des Luftsicherheitsgesetzes auf andere verwandte Materien zu übertragen** und auch dort – also **einfachgesetzlich** – den Einsatz „spezifisch militärischer Mittel“ zu erlauben, soweit der Bund dafür eine Gesetzgebungskompetenz besitzt.⁵² Eine Verfassungsänderung wäre hierfür nicht notwendig. Allerdings bedeutete dies eine nur punktuelle Regelung, die auf die Grundsätze der bisherigen Rechtsprechung des BVerfG beschränkt bliebe.

4.4. Grenzen des Einsatzes der Bundeswehr im Innern für den verfassungsändernden Gesetzgeber

Bei jeder angestrebten Verfassungsänderung wären die systemimmanenten **Grenzen** für einen Einsatz der Bundeswehr im Innern zu beachten.

Als absolute Grenze ist hier zunächst die **Ewigkeitsklausel des Art. 79 Abs. 3 GG** zu nennen. Danach sind unter anderem die Grundsätze der Art. 1 und 20 (Abs. 1-3) der Verfassungsänderung

51 **Sattler (Anlage 9)**, S. 1291; *Gubelt, Manfred*, in: von Münch, Ingo/Kunig, Philip, Grundgesetz: Kommentar, Band 1, München: C.H.Beck, 6. Auflage 2012, Artikel 35, Rn. 34.

52 In diese Richtung *Walter, Bernd*, Annäherung an die Realitäten – neue Einsichten des Bundesverfassungsgerichts zum Einsatz der Streitkräfte im Innern, in: NZWehr 2013, S. 221–236, S. 232 f.

oder der Aushöhlung entzogen. Dies betrifft insbesondere die Menschenwürde und den Menschenwürdegehalt der Grundrechte sowie die zentralen Staatsstrukturprinzipien Demokratie, Bundes-, Rechts- und Sozialstaatlichkeit.⁵³

Nach **Art. 79 Abs. 3 in Verbindung mit Art. 1 und 2 Abs. 2 GG** kann nach dem **Urteil des BVerfG zum Luftsicherheitsgesetz von 2006** etwa keine Verfassungsänderung beschlossen werden, die (außer im Kriegsfall) das Abschießen von durch Terroristen kontrollierten Flugzeugen erlaubt, wenn sich an Bord unbeteiligte Menschen befinden.⁵⁴ Der Staat darf durch Gesetze etwa unbeteiligte Flugzeuginsassen nicht zu „bloßen Objekten seiner Rettungsaktion zum Schutze anderer“ machen.⁵⁵ Es ist nicht ersichtlich, dass an eine Verfassungsänderung andere Maßstäbe anzulegen wären.

Weitere Grenzen hat das **BVerfG** in seinem **Plenarbeschluss zum Luftsicherheitsgesetz** sowie in der darauf folgenden **Entscheidung des 2. Senats** aus dem Jahr 2013 aufgezeigt: So betont es in ständiger Rechtsprechung, dass Gefahren in Zusammenhang mit **Massendemonstrationen** keinen besonders schweren Unglücksfall darstellen könnten.⁵⁶ Daraus lässt sich schließen, dass auch ein Absenken der Schwelle durch eine Verfassungsänderung nicht dazu führen darf, dass zentrale Grundrechte und **Bestandteile der freiheitlich-demokratischen Grundordnung** wie das Recht auf Versammlungs- (Art. 8 Abs. 1 GG) und Meinungsfreiheit (Art. 5 Abs. 1 GG) durch erweiterte Einsatzbefugnisse der Bundeswehr im Innern ausgehöhlt werden dürfen. Dies bedeutet jedoch bereits nach jetziger Rechtslage nicht, dass eine (auch weiter gehende) Be- oder Einschränkung von Grundrechten schlechthin ausgeschlossen wäre.⁵⁷

Letztlich bleibt ungewiss, ob das BVerfG einer Verfassungsänderung im Bereich der Wehrverfassung im Hinblick auf die historische Zurückhaltung des GG gegenüber einem Bundeswehreininsatz im Innern Grenzen entgegensetzen würde und – falls ja –, welche Grenzen es wären.

-
- 53 Siehe ausführlich *Bryde, Brun-Otto*, in: von Münch, Ingo/Kunig, Philip, Grundgesetz: Kommentar, Band 2, München: C.H.Beck, 6. Auflage 2012, Artikel 79, Rn. 34–53.
- 54 BVerfG, Urteil vom 15.02.2006 – 1 BvR 357/05, https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2006/02/rs20060215_1bvr035705.html (letzter Zugriff: 02.02.2015), Rn. 122 ff. Siehe auch **Wiefelspütz (Anlage 4)**, S. 18. Kritisch hierzu *Baldus, Manfred*, Gefahrenabwehr in Ausnahmefällen: das Luftsicherheitsgesetz auf dem Prüfstand, in: *NwZ* 2006, 532, S. 533; grundsätzlich befürwortend **Schenke**, S. 738 (**Anlage 2**), abwägend **Gramm**, S. 657–661 (**Anlage 3**) und **Schmidt-Radefeldt (Anlage 1)**, S. 227 ff., 231 ff.
- 55 BVerfG, Urteil vom 15.02.2006 – 1 BvR 357/05, https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2006/02/rs20060215_1bvr035705.html (letzter Zugriff: 02.02.2015), Rn. 124.
- 56 BVerfG, Beschluss vom 03. Juli 2012 - 2 PBvU 1/11 -, Luftsicherheitsgesetz (Plenarbeschluss), https://www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen/up20120703_2pbvu000111 (letzter Zugriff: 02.02.2015), Rn. 46.
- 57 Ausführlich, auch zum Verhältnis der Wehrverfassung zu anderen Vorschriften des GG, *Hernekamp, Karl-Andreas*, in: von Münch/Kunig, Grundgesetz: Kommentar, Band 2, München: C.H.Beck, 6. Auflage 2012, Artikel 87a, Rn. 49 ff.

Anlagen

Anlage 1:

Schmidt-Radefeldt, Roman, Die Wehrverfassung in schlechter Verfassung? Inlandseinsätze der Bundeswehr auf dem Prüfstein der Wehrverfassung, in: NZWehr 2008, S. 221–235.

Anlage 2:

Schenke, Wolf-Rüdiger, Die Verfassungswidrigkeit des § 14 III LuftSiG, in: NJW 2006, S. 736–739.

Anlage 3:

Gramm, Christof, Der wehrlose Verfassungsstaat?, in: DVBl. 2006, S. 653–661.

Anlage 4:

Wiefelspütz, Dieter, Vorschlag zur Neufassung des Art. 35 GG, in: ZRP 2007, S. 17–20.

Anlage 5:

Münkler, Laura, Militarisierung der erweiterten Amtshilfe? Zur Verfassungsfortbildung durch das Bundesverfassungsgericht, in: ZG 2013, S. 376–393.

Anlage 6:

Ladiges, Manuel, Der Einsatz der Streitkräfte im Katastrophennotstand nach dem Plenarbeschluss des Bundesverfassungsgerichts, in: NVwZ 2012, S. 1225–1228.

Anlage 7:

Sierck, Gabriela M./Nitsche, Isabell, Der Einsatz der Bundeswehr im Innern, Deutscher Bundestag, Wissenschaftliche Dienste (2007), Aktueller Begriff Nr. 07/07.

Anlage 8:

Schoch, Friedrich, Verfassungsrechtliche Anforderungen an den Einsatz der Streitkräfte im Inland, in: Jura: juristische Ausbildung, Band 35 (2013), Heft 3, S. 255–267; <http://dx.doi.org/10.1515/jura-2013-0035> (letzter Zugriff: 28.01.2015).

Anlage 9:

Sattler, Henriette, Terrorabwehr durch die Streitkräfte nicht ohne Grundgesetzänderung, in: NVwZ 2004, S. 1286–1291.

Anlage 10:

Ladiges, Manuel/Glawe, Robert, Eine dramatische Vorstellung: Zum bewaffneten innerdeutschen Einsatz der Streitkräfte bei Terrorgefahr, in: Die Öffentliche Verwaltung (DÖV) 2011, S. 621–627.

Anlage 11:

Fischer, Matthias, Terrorismusbekämpfung durch die Bundeswehr im Inneren Deutschlands?, in: JZ 2004, S. 376–384.

Anlage 12:

Senger, Jens, Streitkräfte und materielles Polizeirecht: die Wahrnehmung materiell-polizeilicher Aufgaben durch die Streitkräfte innerhalb der Bundesrepublik Deutschland, Hamburg: Verlag Dr. Kovač, 2011 (Auszug: S. 249–271).

Anlage 13:

Wiefelspütz, Dieter, Die Plenarentscheidung des Bundesverfassungsgerichts zum Einsatz der Streitkräfte im Innern („Luftsicherheitsgesetz“): zum Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 3. Juli 2012, in: NZWehrr 2013, S. 1–18.

Anlage 14:

Müllmann, Dirk, Keine Ausdehnung der Innenkompetenz der Streitkräfte? Das Scheitern der Reform des Art. 35 GG und seine politischen Gründe, [http://fzk.rewi.hu-berlin.de/doc/sammelband/Keine Ausdehnung der Innenkompetenz.pdf](http://fzk.rewi.hu-berlin.de/doc/sammelband/Keine_Ausdehnung_der_Innenkompetenz.pdf) (letzter Zugriff: 02.02.2015).