

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 217

Polizei und Polizeigewalt im Notstandsfall

Funktion, rechtliche Stellung und Befugnisse
der Vollzugskräfte von Polizei, Bundesgrenzschutz
und Bundeswehr bei den vom Grundgesetz
vorgesehenen Einsätzen im Notstand

Von

Dieter Keidel



Duncker & Humblot · Berlin

DIETER KEIDEL

Polizei und Polizeigewalt im Notstandsfall

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 217

Polizei und Polizeigewalt im Notstandsfall

Funktion, rechtliche Stellung und Befugnisse der Vollzugskräfte von Polizei,
Bundesgrenzschutz und Bundeswehr bei den vom Grundgesetz
vorgesehenen Einsätzen im Notstand

Von

Dr. Dieter Keidel



DUNCKER & HUMBLLOT / BERLIN

Alle Rechte vorbehalten
© 1973 Duncker & Humblot, Berlin 41
Gedruckt 1973 bei Richard Schröter, Berlin 61
Printed in Germany
ISBN 3 428 02882 1

Inhaltsverzeichnis

Einleitung	15
<i>Erster Teil</i>	
Die im Grundgesetz zur Bekämpfung von Notstandslagen vorgesehenen Vollzugskräfte und ihre Funktionen	18
<i>Erster Abschnitt: Klärung des Begriffs „Notstandsfall“</i>	18
A. Der „Notstandsfall“ als Oberbegriff	18
B. Der sogenannte „innere Notstand“	19
C. Der Katastrophennotstand	20
D. Der Verteidigungsfall und der Spannungsfall	21
<i>Zweiter Abschnitt: Der Begriff „Funktion“</i>	23
A. Der Polizeibegriff als Ausgangspunkt	23
I. Der formelle Polizeibegriff	24
II. Der materielle Polizeibegriff	24
III. Die Gleichsetzung von polizeilicher Funktion mit polizeilicher Aufgabe im materiellen Polizeibegriff	26
B. Die Erfüllung polizeilicher Aufgaben als generelles Kennzeichen jedes Notstandseinsatzes	26
C. Die erweiterte Bedeutung des Begriffs „Funktion“ im Rahmen dieser Abhandlung	28
<i>Dritter Abschnitt: Die Notstandsfunktionen der Vollzugskräfte im Ein- zelnen</i>	29
A. Die Polizeikräfte	29
I. Die Bedeutung der Begriffe „Polizei“ und „Polizeikräfte“ in den Art. 35 und 91 des Grundgesetzes	29
II. Die Funktion der eingesetzten Polizeikräfte	32
B. Der Bundesgrenzschutz	33
I. Die allgemeine rechtliche Stellung des Bundesgrenzschutzes	34
II. Die Funktion des Bundesgrenzschutzes im Notstandsfall	38
1. Im inneren Notstand und im Katastrophenfall	38
2. Im Verteidigungsfall	39

C. Die Streitkräfte	41
I. Die grundsätzliche Stellung und Aufgabe der Streitkräfte nach dem Grundgesetz	41
1. Die Bedeutung des Begriffs „Streitkräfte“	41
2. Die Stellung der Streitkräfte im System der Gewaltenteilung	43
3. Der Verteidigungsauftrag der Streitkräfte und die Bedeutung von Art. 87 a Abs. 2 des Grundgesetzes	45
II. Die Funktion der Streitkräfte beim Notstandseinsatz im Inneren	47
1. Ihre Funktion im Verteidigungsfall — Art. 87 a Abs. 3 des Grundgesetzes	47
a) Der Einsatz der Streitkräfte zur Erfüllung des Verteidigungsauftrages — Art. 87 a Abs. 3 Satz 1 GG	48
aa) Der Schutz ziviler Objekte durch die Streitkräfte	48
bb) Die Verkehrsregelung durch die Streitkräfte	54
b) Die Befugnis zum Schutz ziviler Objekte kraft Übertragung — Art. 87 a Abs. 3 Satz 2 GG	56
2. Die Funktion der Streitkräfte im sogenannten „inneren Notstand“ — Art. 87 a Abs. 4 des Grundgesetzes	58
a) Die Voraussetzungen für einen Einsatz der Streitkräfte im inneren Notstand	58
b) Die Funktion der Streitkräfte beim Schutz ziviler Objekte	60
c) Die Funktion der Streitkräfte bei der Bekämpfung militärisch bewaffneter Aufständischer	63
aa) Der Begriff „organisierte und militärisch bewaffnete Aufständische“	63
bb) Die Auslegung nach dem Wortlaut des Art. 87 a Abs. 4 Satz 1 GG	65
cc) Der Meinungsstand zur Funktion der Streitkräfte	68
dd) Stellungnahme	72
3. Die Funktion der Streitkräfte im Katastrophenfall — Art. 35 Abs. 2 und 3 GG	76
a) Die Rechtslage vor Inkrafttreten der Notstandsverfassung	76
b) Die heutige Rechtslage nach Art. 35 Abs. 2 und 3 des Grundgesetzes	78
D. Der Einsatz von „Kräften und Einrichtungen anderer Verwaltungen“ im Sinn von Art. 35 Abs. 2 und Art. 91 Abs. 1 des Grundgesetzes	80
<i>Zusammenfassung zum ersten Teil</i>	<i>82</i>

Zweiter Teil

Die Organstellung der eingesetzten Vollzugskräfte und die bestehenden Weisungsrechte 84

<i>Erster Abschnitt: Die Rechtslage bei Polizei und Bundesgrenzschutz</i>	<i>84</i>
A. Der Einsatz durch die Länder	85

I. Die Organstellung	85
1. Der Begriff „Organ“	85
2. Die Organstellung der Länderpolizeien im Anforderungsfall des Art. 91 Abs. 1 und 35 Abs. 2 des Grundgesetzes	87
3. Die Stellung der Länderpolizeien im Fall des Art. 35 Abs. 3 Satz 1 des Grundgesetzes	92
4. Die Organstellung des Bundesgrenzschutzes	92
a) Im Anforderungsfall des Art. 91 Abs. 1 und Art. 35 Abs. 2 des Grundgesetzes	92
b) Im sogenannten „Kataraktfall“ des Art. 115 i Abs. 1 des Grundgesetzes	93
II. Die Weisungsrechte	96
1. Die gegenüber den Länderpolizeien bestehenden Weisungsrechte	96
a) Im Anforderungsfall — Art. 35 Abs. 2 und Art. 91 Abs. 1 des Grundgesetzes	96
b) Im Fall des Art. 35 Abs. 3 Satz 1 des Grundgesetzes	99
2. Die gegenüber den Bundesgrenzschutzeinheiten bestehenden Weisungsrechte	100
a) Im Anforderungsfall — Art. 35 Abs. 2 und Art. 91 Abs. 1 des Grundgesetzes	100
b) Im sogenannten „Kataraktfall“ des Art. 115 i Abs. 1 des Grundgesetzes	101
B. Der Einsatz durch den Bund	102
I. Die Organstellung	102
1. Die Organstellung der Länderpolizeien	102
a) Bei einem Einsatz nach Art. 91 Abs. 2 GG	102
b) Bei einem Einsatz nach Art. 115 f Abs. 1 Ziff. 2 GG	107
2. Die Organstellung des Bundesgrenzschutzes bei einem Einsatz nach Art. 35 Abs. 3, 91 Abs. 2 und 115 f Abs. 1 Ziff. 1 GG	108
II. Die Weisungsrechte	108
1. Gegenüber den Landespolizeikräften gemäß Art. 91 Abs. 2 Satz 1 GG	108
2. Das Weisungsrecht der Bundesregierung nach Art. 91 Abs. 2 Satz 3 GG	114
3. Das Weisungsrecht gegenüber den Länderpolizeien nach Art. 115 f Abs. 1 Ziff. 2 GG	115
4. Die Weisungsrechte gegenüber dem Bundesgrenzschutz bei dessen Einsatz nach Art. 35 Abs. 3 Satz 1, 91 Abs. 2 Satz 1 und 115 f Abs. 1 Ziff. 1 GG	116
<i>Zweiter Abschnitt: Die Rechtslage bei den Streitkräften</i>	118
A. Die Organstellung der Streitkräfte	118
I. Die normale Organstellung der Streitkräfte	118

II. Die Organstellung der Streitkräfte im Notstandsfall	118
1. Beim Einsatz durch die Länder — Art. 35 Abs. 2 GG	118
2. Beim Einsatz durch den Bund	119
B. Die Weisungsrechte	121
I. Beim inneren Einsatz der Streitkräfte während des Verteidigungs- falles	121
1. Der Einsatz gemäß Art. 87 a Abs. 3 Satz 1 GG	122
2. Der Einsatz gemäß Art. 87 a Abs. 3 Satz 2 GG	123
II. Die Weisungsrechte beim Einsatz der Streitkräfte im inneren Notstand und im Katastrophenfall	124
1. Der Einsatz durch die Bundesregierung gemäß Art. 35 Abs. 3 Satz 1 und Art. 87 a Abs. 4 Satz 1 GG	124
2. Der Einsatz der Streitkräfte auf Anforderung der Länder gemäß Art. 35 Abs. 2 GG	127
<i>Zusammenfassung zum zweiten Teil</i>	128

Dritter Teil

Die Rechtsgrundlagen für Eingriffsmaßnahmen der Vollzugskräfte 131

<i>Erster Abschnitt: Landesrecht als Rechtsgrundlage</i>	131
A. Der Einsatz landesfremder Vollzugskräfte in den „Anforderungs- fällen“ des Art. 35 Abs. 2, 91 Abs. 1 GG	131
I. Die ausdrückliche Regelung in den Landespolizeigesetzen	131
II. Die Rechtslage in den Bundesländern ohne diesbezügliche gesetz- liche Regelung	134
B. Die Rechtslage in den Fällen des Art. 35 Abs. 3 Satz 1, Art. 115 f Abs. 1 Ziff. 2 und Art. 115 i Abs. 1 GG	136
<i>Zweiter Abschnitt: Landesrecht und Bundesrecht als Rechtsgrundlage beim Einsatz der Länderpolizeien auf Weisung der Bundesregierung — Art. 91 Abs. 2 Satz 1 GG</i>	138
A. Die grundsätzliche Geltung von Landesrecht	138
B. Bundesrecht als Rechtsgrundlage	142
I. Die Gesetzgebungskompetenz des Bundes	142
II. Die gegenwärtige Rechtslage auf Grund des § 15. UZwG und des § 66 BGSg	145
<i>Dritter Abschnitt: Bundesrecht als alleinige Rechtsgrundlage</i>	148
A. Der Einsatz des Bundesgrenzschutzes auf Grund einer Bundeskompe- tenz — Art. 35 Abs. 3 Satz 1, 91 Abs. 2 und 115 f Abs. 1 Ziff. 1 GG	148
I. Die Unanwendbarkeit von Landesrecht	148

II. Die Rechtslage vor Erlaß des neuen BGS	150
III. Die Rechtslage auf Grund des neuen BGS	154
B. Der Einsatz der Streitkräfte durch den Bund	155
I. Die Rechtsgrundlagen für den Objektschutz durch die Streitkräfte	155
1. Der Schutz ziviler Objekte zur Erfüllung des Verteidigungsauftrages — Art. 87 a Abs. 3 Satz 1 GG	155
2. Der auf die Streitkräfte übertragene Schutz ziviler Objekte zur Unterstützung polizeilicher Maßnahmen — Art. 87 a Abs. 3 Satz 2 GG	160
3. Der Schutz ziviler Objekte durch die Streitkräfte im Inneren Notstand — Art. 87 a Abs. 4 Satz 1 GG	160
II. Die Rechtsgrundlage für die Verkehrsregelung durch die Streitkräfte — Art. 87 a Abs. 3 Satz 1 GG	161
III. Die Rechtsgrundlagen der Einzelmaßnahmen der Streitkräfte bei der Bekämpfung von Aufständischen — Art. 87 a Abs. 4 Satz 1 GG	162
IV. Die Rechtsgrundlagen für Maßnahmen der Streitkräfte im Katastrophenfall — Art. 35 Abs. 3 Satz 1 GG	167
<i>Zusammenfassung zum dritten Teil</i>	169

Vierter Teil

Die Befugnisse der Vollzugskräfte 172

<i>Erster Abschnitt: Die grundsätzliche Beschränkung auf die normalen Befugnisse auch im Notstandsfall</i>	172
<i>Zweiter Abschnitt: Die wenigen Erweiterungen der Befugnisse im Notstandsfall</i>	175
A. Die Verlängerung der bei Freiheitsentziehung zu wahrenen Fristen — Art. 115 c Abs. 2 Ziff. 2 GG	176
B. Die erweiterte Möglichkeit der Einschränkung des Grundrechts der Freizügigkeit — Art. 11 Abs. 2 GG	178
C. Die erweiterten Befugnisse der Streitkräfte beim Kampf gegen militärisch bewaffnete Aufständische — Art. 87 a Abs. 4 GG	182
<i>Dritter Abschnitt: Die Auswirkungen der Grundsätze der Verhältnismäßigkeit und der Erforderlichkeit auf die Eingriffsbefugnisse der Vollzugskräfte im Notstandsfall</i>	183
A. Inhalt und Bedeutung beider Grundsätze	183
B. Die Auswirkung beider Grundsätze im Notstandsfall	185
<i>Vierter Abschnitt: Die zulässige Bewaffnung der polizeilichen Vollzugskräfte</i>	188
A. Die Ausgangslage des Problems	188

B. Der Meinungsstand zur Polizeibewaffnung	190
I. Ule als Befürworter von verfassungsrechtlichen Schranken der Polizeibewaffnung	190
II. Die gegenteilige Ansicht	191
C. Stellungnahme	192
<i>Zusammenfassung zum vierten Teil</i>	<i>198</i>

Thesen	201
---------------	------------

Verzeichnis der benutzten Materialien zur Notstandsverfassung und anderen Gesetzen	205
---	------------

Literaturverzeichnis	207
-----------------------------	------------

Abkürzungsverzeichnis

AB 1965	= Schriftlicher Bericht des Rechtsausschusses vom 31. 5. 1965 (vgl. Verzeichnis der Materialien zur Notstandsverfassung)
AB 1968	= Schriftlicher Bericht des Rechtsausschusses vom 9. 5. 1968 (vgl. Verzeichnis der Materialien zur Notstandsverfassung)
Abg.	= Abgeordneter
ABl.	= Amtsblatt
a. E.	= am Ende
AE 1965	= Entwurf des Rechtsausschusses vom 31. 5. 1965 (vgl. Verzeichnis der Materialien zur Notstandsverfassung)
AE 1968	= Beschlüsse des Rechtsausschusses vom 9. 5. 1968 (vgl. Verzeichnis der Materialien zur Notstandsverfassung)
a. F.	= alter Fassung
Anm.	= Anmerkung
AöR	= Archiv des öffentlichen Rechts (zitiert nach Band und Seite)
bay	= bayerisch
BayGO	= Gemeindeordnung für den Freistaat Bayern vom 25. 1. 1952 (ber. GVBl. 1958 S. 100)
BayObLG	= Bayerisches Oberstes Landesgericht
BayVBl	= Bayerische Verwaltungsblätter
BayVerfGH	= Bayerischer Verfassungsgerichtshof
Begründung BGS	= Begründung zum Entwurf der Bundesregierung eines Bundesgrenzschutzgesetzes vom 2. 12. 1971 (Vgl. Verzeichnis der Materialien zur Notstandsverfassung)
BGBI.	= Bundesgesetzblatt
BGH	= Bundesgerichtshof
BGS	= Bundesgrenzschutz
BGS (alt)	= Gesetz über den Bundesgrenzschutz und die Einrichtung von Bundesgrenzschutzbehörden vom 16. 3. 1951 (BGBI. I S. 201)
BGS (neu)	= Gesetz über den Bundesgrenzschutz vom 18. 8. 1972 (BGBI. I S. 1834)
BK	= Bonner Kommentar (vgl. Literaturverzeichnis)
BPolBG	= Gesetz zur Regelung der Rechtsverhältnisse der Polizeivollzugsbeamten des Bundes in der Fassung vom 10. 7. 1967 (BGBI. I S. 702)
BRD	= Bundesrepublik Deutschland
brePolG	= Polizeigesetz von Bremen vom 5. 7. 1960 (GBl. S. 73)
BVerfG	= Bundesverfassungsgericht
BVerwG	= Bundesverwaltungsgericht
BVerwGE	= Amtliche Sammlung der Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts (zitiert nach Band und Seite)
bwPolG	= Polizeigesetz von Baden-Württemberg in der Fassung vom 16. 1. 1968 (GBl. S. 61)

DA — BGS	= Dienstanweisung über Aufgaben und Befugnisse des Bundesgrenzschutzes vom 5. 7. 1962 (GMBL 20/62)
Diss.	= Dissertation
DÖV	= Die Öffentliche Verwaltung
DRZ	= Deutsche Richterzeitung
DVBl	= Deutsches Verwaltungsblatt
Entwurf BGS	= Entwurf der Bundesregierung eines Gesetzes über den Bundesgrenzschutz vom 2. 12. 1971 (vgl. Verzeichnis der Materialien zur Notstandsverfassung)
Erg. d. Verf.	= Ergänzung des Verfassers
ErnSiG	= Gesetz über die Sicherstellung der Versorgung mit Erzeugnissen der Ernährungs- und Landwirtschaft sowie der Forst- und Holzwirtschaft (Ernährungssicherstellungsgesetz) vom 24. 8. 1965 (BGBl. I S. 938)
GBl.	= Gesetzblatt
GdP	= Gewerkschaft der Polizei
GG	= Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. 5. 1949 (BGBl. S. 1)
GMBL.	= Gemeinsames Ministerialblatt, herausgegeben vom Bundesministerium des Inneren
GS	= Preußische Gesetzsammlung (ab 1907)
GVBl.	= Gesetz- und Verordnungsblatt
GV NW	= Gesetz- und Verordnungsblatt für Nordrhein-Westfalen
GVO BI	= Gesetz- und Verordnungsblatt für Schleswig-Holstein
hamSOG	= Hamburger Gesetz zum Schutz der öffentlichen Sicherheit und Ordnung vom 14. 3. 1966 (GVBl. S. 77)
heSOG	= Hessisches Gesetz über die öffentliche Sicherheit und Ordnung vom 17. 12. 1964 (GVBl. 1964 I S. 209)
i. d. F.	= in der Fassung
i. e. S.	= im engeren Sinn
i. V. m.	= in Verbindung mit
Jg.	= Jahrgang
JÖR	= Jahrbuch des öffentlichen Rechts (zitiert nach Band und Seite)
JR	= Juristische Rundschau
JuS	= Juristische Schulung
JZ	= Juristenzeitung
lit.	= Buchstabe
M-D-H	= Maunz-Dürig-Herzog (vgl. Literaturverzeichnis)
MDR	= Monatsschrift für deutsches Recht
NJW	= Neue Juristische Wochenschrift
nsSOG	= Gesetz des Landes Niedersachsen über die öffentliche Sicherheit und Ordnung vom 21. 3. 1951 (GVBl. I S. 89)
nwPolG	= Polizeigesetz von Nordrhein-Westfalen vom 28. 10. 1969 (GV NW S. 740)
o.	= ohne
o. O.	= ohne Ort
ÖTV	= Gewerkschaft öffentliche Dienste, Transport und Verkehr
PAG	= Gesetz über die Aufgaben und Befugnisse der Polizei in Bayern (Polizeiaufgabengesetz) in der Fassung vom 3. 4. 1961 (GVBl. S. 95)

- POG = Gesetz über die Organisation der Polizei in Bayern (Polizeiorganisationsgesetz — POG —) in der Fassung der Bekanntmachung vom 7. 9. 1972 (GVBl. 1972 S. 425)
- PrALR = Allgemeines Landrecht für die preußischen Staaten vom 5. Februar 1794
- Prot.
PrOVG = Protokoll
= Amtliche Sammlung der Entscheidungen des Preußischen Oberverwaltungsgerichts (zitiert nach Band und Seite)
- PrPVG = (Preußisches) Polizeiverwaltungsgesetz vom 1. 6. 1931 (GS S. 77)
- RE 1960 = Regierungsentwurf vom 20. 4. 1960 (vgl. Verzeichnis der Materialien zur Notstandsverfassung)
- RE 1962 = Regierungsentwurf vom 31. 10. 1962 (vgl. Verzeichnis der Materialien zur Notstandsverfassung)
- RE 1967 = Regierungsentwurf vom 10. 3. 1967 (vgl. Verzeichnis der Materialien zur Notstandsverfassung)
- rhpPVG = Polizeiverwaltungsgesetz von Rheinland-Pfalz vom 26. 3. 1954 (GVBl. S. 31)
- Rn. = Randnummer
- SaBl. = Sammelblatt für Rechtsvorschriften des Bundes und der Länder
- schlhPOG = Gesetz über die Organisation der Polizei in Schleswig-Holstein vom 9. 12. 1968 (GVBl. S. 327)
- Sten. Ber.
Sten. Prot.
StPO = Stenographische Berichte
= Stenographische Protokolle
= Strafprozeßordnung i. d. F. vom 17. 9. 1965 (BGBl. I S. 1374)
- StVO = Straßenverkehrs-Ordnung vom 16. 11. 1970 (BGBl. I S. 1565)
- UZwG = Gesetz über den unmittelbaren Zwang bei Ausübung öffentlicher Gewalt durch Vollzugsbeamte des Bundes vom 10. 3. 1961 (BGBl. I S. 165)
- UZwGBw = Gesetz über die Anwendung unmittelbaren Zwanges und die Ausübung besonderer Befugnisse durch Soldaten der Bundeswehr und zivile Wachpersonen vom 12. 8. 1965 (BGBl. I S. 796)
- VerkSiG = Gesetz zur Sicherung des Verkehrs (Verkehrssicherungsgesetz) vom 24. 8. 1965 (BGBl. I S. 927)
- VerwArch
VMBl. = Verwaltungsarchiv (zitiert nach Band und Seite)
= Ministerialblatt des Bundesministers der Verteidigung
- VO = Verordnung
- VVDStRL = Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer (zitiert nach Heft und Seite)
- Vwv UZwG = Allgemeine Verwaltungsvorschrift des Bundesministers des Inneren zum Gesetz über den unmittelbaren Zwang bei Ausübung öffentlicher Gewalt durch Vollzugsbeamte des Bundes i. d. F. vom 24. 1. 1969 (GMBL. S. 59)
- WirtSiG = Gesetz über die Sicherstellung von Leistungen auf dem Gebiet der gewerblichen Wirtschaft sowie des Geld- und Kapitalverkehrs (Wirtschaftssicherungsgesetz) vom 24. 8. 1965 (BGBl. I S. 920)
- WV = Verfassung des Deutschen Reichs (Weimarer Verfassung) vom 11. August 1919 (RGBl. S. 1383)

Einleitung

Mit der Verabschiedung der sog. „Notstandsverfassung“ durch das siebzehnte Gesetz zur Ergänzung des Grundgesetzes vom 24. 6. 1968 (BGBl. I S. 709 f.) hat der Deutsche Bundestag im legislativen Bereich einen Schlußstrich unter die jahrelange Diskussion über Sinn, Berechtigung und Ausgestaltung einer Notstandsverfassung gezogen.

Die vorangegangenen Diskussionen der Befürworter und Gegner einer Notstandsverfassung wurden zwar auf beiden Seiten auch mit juristischen Argumenten geführt, jedoch lag der Schwerpunkt im politischen Bereich. Dabei trat in den Hintergrund, welche rechtlichen Auswirkungen und Probleme die Regelung im Einzelnen bringen würde. Erst nach Verabschiedung der Notstandsverfassung durch den Gesetzgeber gewann die juristische Diskussion über Einzelfragen der Verfassungsergänzung an Bedeutung.

Die folgende Abhandlung dient der Analyse eines bestimmten Problemkreises der Notstandsverfassung. Es soll aufgezeigt werden, welche rechtlichen Probleme der Einsatz der staatlichen Ordnungs- und Vollzugskräfte im Notstandsfall auf Grund der Art. 35, 87 a, 91, 115 f und 115 i sowie weiterer damit zusammenhängender Bestimmungen des Grundgesetzes aufwirft. Die Nennung der „Polizeigewalt“ neben der „Polizei“ im Thema hat die Bedeutung, daß bereits auf die Unterscheidung der zwei Träger eines Notstandseinsatzes verwiesen wird, nämlich auf die Polizeikräfte im engeren Sinn (wozu auch der Bundesgrenzschutz gehört) und auf die Streitkräfte. Es geht dabei um die Frage, ob auch die Streitkräfte Polizeigewalt ausüben, oder ob unter bestimmten Voraussetzungen ihr Einsatz im Notstand anderen rechtlichen Kriterien unterliegt.

Der Notstandseinsatz der genannten Vollzugskräfte soll also daraufhin untersucht werden, wie weit er von der Ausübung polizeilicher Gewalt im herkömmlichen Sinn getragen wird, oder wie weit hier andere Kriterien anzuwenden sind. Ferner ist darzulegen, welchen Einfluß das föderale Gefüge der Bundesrepublik auf die Stellung der Vollzugskräfte im Einsatz hat, d. h. ob die Vollzugskräfte Bundes- oder Landesorgane sind und welchen Weisungen sie jeweils unterstellt sind.

Das soeben umrissene *Ziel der Arbeit* kann auf *zwei Wegen* erreicht werden:

Einmal könnten die zu behandelnden Fragen jeweils im Rahmen der einschlägigen Grundgesetzartikel erörtert werden. Diese Methode ist einem Gesetzeskommentar angemessen, nicht aber einer Dissertation, deren Ziel es ist, einen Problemkreis im geschlossenen Zusammenhang zu behandeln. Daher wurde der Weg gewählt, der sich von den einschlägigen Grundgesetzbestimmungen löst und statt dessen die im Rahmen dieser Bestimmungen anfallenden Fragen einem übergeordneten sachlichen Zusammenhang unterwirft.

Mit dieser Methode ergibt sich *folgender Aufbau*:

Zunächst wird dargestellt, welche Arten von Vollzugskräften das Grundgesetz für einen Einsatz im Notstandsfall vorsieht. Gleichzeitig wird in diesem ersten Teil die den Vollzugskräften zugewiesene *Funktion* geklärt, was letztlich auf die Frage hinausläuft, ob auch im Notstand normale Polizeifunktionen ausgeübt werden.

Im *zweiten Teil* der Arbeit wird dann der Frage nachgegangen, wessen *Organe* (des Bundes oder der Länder) die eingesetzten Kräfte sind, und wie sich die *Weisungsrechte* zwischen Bund und Ländern aufteilen.

Im *dritten Teil* bleibt zu klären, welche *Rechtsgrundlagen* auf Grund der festgestellten Funktionen für die einzelnen Notstandseinsätze in Frage kommen. Diese Frage ist von größter Bedeutung dafür, daß die Rechtsstaatlichkeit auch bei der Ausübung der Staatsgewalt im Notstand gewahrt wird.

Der *vierte und letzte Teil* der Dissertation bleibt der Darlegung dessen vorbehalten, was den Staatsbürger im Notstandsfall am meisten und nachhaltigsten betreffen würde, nämlich der *Umfang der Eingriffsbefugnisse* in die Rechte, besonders die Grundrechte des Bürgers.

Da somit die Abhandlung bewußt auf eine Kommentierung der in Frage kommenden Bestimmungen des Grundgesetzes verzichtet, sind nicht alle Probleme erörtert, die im Rahmen der genannten Artikel des Grundgesetzes auftauchen. So wurde z. B. darauf verzichtet, eingehender darzulegen, welche konkreten Situationen unter den Begriff der „Gefahr für den Bestand oder die freiheitliche demokratische Grundordnung des Bundes oder eines Landes“ im Sinne von Art. 91 GG fallen. Gleiches gilt für den Begriff der „Naturkatastrophe“ und des „besonders schweren Unglücksfalls“ in Art. 35 Abs. 2 GG, ferner für die Begriffe „Verteidigungsfall“ und „Spannungsfall“. Auch wird nicht näher auf die Anforderungsrechte der Länder und die entsprechenden Hilfeleistungspflichten der anderen Länder und des Bundes in Art. 35 Abs. 2 und Art. 91 Abs. 1 eingegangen. Ebenso wenig werden die Kontrollrechte von Bundestag und Bundesrat¹ näher behandelt. Alle diese

Fragen wären in einem Kommentar zur Notstandsverfassung zu erörtern², im Rahmen der folgenden Untersuchung haben sie keinen Platz.

Diesem kurzen Abriß über Ziel und Methode der folgenden Abhandlung ist noch eine *Bemerkung zum System der Gliederung* hinzuzufügen:

Da das Thema von „Polizei“ und „Polizeigewalt“ spricht, wird grundsätzlich von einer Zweiteilung der Exekutivkräfte ausgegangen, nämlich der Unterscheidung von Polizeikräften einerseits und Streitkräften andererseits, wobei der Bundesgrenzschutz der ersten Gruppe zuzurechnen ist. Dennoch ist dem Bundesgrenzschutz an einigen Stellen ein von der Behandlung der Polizei getrennter Abschnitt gewidmet. Dies ist gerechtfertigt, weil der Bundesgrenzschutz gegenüber den übrigen polizeilichen Vollzugskräften bei aller Ähnlichkeit materieller Polizeifunktionen die Besonderheit aufweist, ein Polizeiverband des Bundes zu sein³. Die dadurch bedingte Sonderstellung gegenüber den Länderpolizeien erfordert zuweilen auch eine Sonderstellung in der sachlichen Gliederung.

¹ Vgl. Art. 35 Abs. 3 S. 2, Art. 87 a Abs. 4 S. 2, Art. 91 Abs. 2 S. 2, Art. 115 f Abs. 2 des Grundgesetzes.

² Siehe zu den eben genannten Fragen etwa die ausführlichen Kommentierungen im Bonner Kommentar von *Ipsen* zu Art. 87 a GG und von *Evers* zu Art. 91 GG; ferner die Kommentierungen von *Dürig* zu Art. 87 a und von *Maunz* zu Art. 91 GG im Kommentar von *Maunz - Dürig - Herzog*.

³ Dies war allerdings vor dem Erlaß des neuen Gesetzes über den Bundesgrenzschutz (vom 18. 8. 1972 BGBl. I S. 1834) strittig; a. A. *Schnupp* in: *Bundesgrenzschutz — Grenzschutzorgan oder Bundespolizei*, in *Der öffentliche Dienst* 1972 S. 8 ff. Nach *Schnupp* ist der Bundesgrenzschutz keine Bundespolizei, sondern ein paramilitärischer Verband; vgl. dazu näher unten im ersten Teil, dritter Abschnitt B I.