

A. Einleitung

In der folgenden Einleitung führen die Autorinnen und Autoren ihre Gedanken zum ZSKG in der heutigen Zeit aus. Es soll der Leserin bzw. dem Leser dazu dienen, das ZSKG in einem größeren Zusammenhang einzuordnen, bevor anschließend die einzelnen Paragrafen des ZSKG kommentiert werden. 1

Während der Aufgabenkomplex Zivilschutz bereits in Vorgängergesetzen geregelt war (z. B. dem ZSG) ist die Aufgabe Katastrophenhilfe 2009 neu in das Gesetz aufgenommen worden. Katastrophenhilfe meint die Unterstützung des Bundes beim Katastrophenschutz, ohne in die grundsätzliche Zuständigkeit der Länder für Katastrophenschutz und Gefahrenabwehr einzugreifen.¹ 2

I. Politik, Sinn und Zweck

Demokratie, Frieden und Freiheit gehören zusammen und müssen gesichert werden. Wirksame Friedenssicherung erfordert neben politischen Maßnahmen zur Konfliktvermeidung und -lösung gleichfalls eine umfassende Verteidigungsbereitschaft für eine effektive Abschreckung. Mit der seit dem Beginn des völkerrechtswidrigen Angriffs auf die UKR eingeleiteten Zeitenwende ist daher die Verteidigungsfähigkeit Deutschlands insgesamt wieder in den Mittelpunkt der politischen Diskussion gerückt. Der Begriff „Gesamtverteidigung (GV)“ steht für die Zusammenfassung der deutschen militärischen Verteidigungsanstrengungen, d. h. des Streitkräftebeitrages für die NATO sowie der militärischen Landesverteidigung, mit den zivilen Verteidigungsmaßnahmen des Bundes und der Länder unter einer gemeinsamen Verteidigungskonzeption. Militärische und Zivile Verteidigung sind untrennbar demselben Ziel verpflichtete, gleichrangige, jedoch organisatorisch voneinander unabhängige Komponenten der Gesamtverteidigung. 3

Die Forderungen der NATO an Deutschland, die sich aus der geostrategischen Lage unseres Landes im Herzen Europas ergeben, besteht darin, den möglichen Aufmarsch im Konfliktfall und die Versorgung eigener und verbündeter Streitkräfte in der „Drehscheibe Deutschland“ sicherzustellen. Damit schaffen wir die Voraussetzungen für eine glaubhafte Abschreckung und zur Verteidigung im Rahmen der Krisen- und Konfliktbewältigung des Bündnisses. Ohne die Unterstützung durch widerstandsfähige zivile Strukturen, Ressourcen und Dienste sind die Streitkräfte jedoch nicht in der Lage, diesen militärischen Auftrag zu erfüllen. Ob in Logistik, Versorgung oder Beschaffung – autarke, nur mit Lagerbeständen und ohne dauerhafte zivile Unterstützung, durchhaltefähige Armeen gibt es nicht und hat es vermutlich nie gegeben. Umso mehr kommt es auf die Aufrechterhaltung und Stärkung der Widerstandsfähigkeit der Gesellschaft gegen bewaffnete Angriffe an, zu der sich auch Deutschland als Bündnispartner in Artikel 3 des NATO-Vertrages verpflichtet hat. 4

¹ Wikipedia Katastrophenhilfe

- 5 Die Ausgestaltung und ressortübergreifenden Planungen und Vorbereitungen der zivilen Aufgaben, die im Spannungs- und Verteidigungsfall anstehen, wurden zuletzt mit der Konzeption Zivile Verteidigung (KZV) 2016 neu ausgerichtet. Die Planungen und Maßnahmen bauen auf den für friedensmäßige Gefahrenlagen vorhandenen Strukturen und Ressourcen auf und werden maßgeblich durch das ZSKG gesetzlich abgesichert.
- 6 Die Anforderungen der Streitkräfte an die Unterstützung durch die zivile Seite und der Schutz der Bevölkerung können derzeit nicht ausreichend gleichzeitig erfüllt werden. Die Anforderungen der Streitkräfte werden zudem weiter zunehmen. Gleichermaßen gilt für die Erwartung der Bevölkerung an den Schutz vor den deutlicher werdenden Bedrohungen. Die Bündnisfähigkeiten Deutschlands sind prioritär sicherzustellender Kern der Landes- und Bündnisverteidigung. Was hilft eine gut gerüstete, international zusammengesetzte Armee, die dennoch nicht abschreckt, weil sie in dem Raum, den sie verteidigen soll, nicht bewegt, versorgt und unterstützt werden kann?
- 7 Die zivil-militärische Zusammenarbeit ist dafür auf allen Ebenen auszubauen, zu priorisieren und zu stärken. Die Unterstützung der deutschen und verbündeten Streitkräfte bei der Herstellung und Aufrechterhaltung ihrer Verteidigungsbereitschaft und -fähigkeit muss wieder in den Fokus der Aufgabenerledigung genommen werden. Mit der Rückkehr einer konkreten militärischen Bedrohung auch für den Zentraleuropäischen Raum ist es erforderlich, die bisherigen Planungen zur Unterstützung der Streitkräfte auszuweiten und sie schneller und konkreter umzusetzen. Die deutsche Bündnisverpflichtung nach Art 5 des NATO-Vertrages wird nicht nur -wie bisher angenommen- von der deutschen Bundeswehr erfüllt werden müssen, sondern wird viel breiter auch fast alle anderen Bundesressorts und die gesamte Gesellschaft betreffen.
- 8 Das Verständnis der Behörden für die damit zusammenhängenden Aufgaben ist in Bund, Ländern und Kommunen politisch wiederzubeleben, organisatorisch mit Ressourcen und Priorität zu versehen und in einer abgestimmten Planung umsetzungsfähig durchzuplanen. Für Mehrfachverplanungen und Überbedarfe sind planerische Lösungen zu finden, indem Aufgabenverteilung oder Priorisierungen angepasst werden. Viele der noch zu findenden Lösungen könnten im ZSKG liegen, dass sich mit genau diesen Schutz- und Unterstützungsauflagen schon immer beschäftigt hat und diese mal mehr mal weniger dem Zeitgeist entsprechend umgestaltet und abgebildet hat. Es wird für ein richtig dosiertes Schutzniveau darauf ankommen, die richtige Balance zwischen notwendigen Neuerungen und bestehenden Erfahrungen zu finden, um ein funktionierendes und belastbares Gesamtsystem zum Schutz der Zivilbevölkerung rechtlich ausreichend präzise, verwaltungsorganisatorisch ausreichend konkret beschrieben und finanziell nachhaltig abgesichert im ZSKG abzubilden.
- 9 Dabei muss das Sicherheitsgesetz ZSKG als Brücke zwischen der Normalität der Bundesrepublik Deutschland und einer besonderen Gefährdungslage, dem Ausnahmezustand, gesehen werden.

II. ZSKG und Notstandsverfassung

Das ZSKG ist – in der Terminologie des Grundgesetzes – ein „Bundesgesetz über die Verteidigung einschließlich des Schutzes der Zivilbevölkerung“ (Art. 80a Abs. 1 Satz 1 GG). Seine Regelungsmaterie fußt auf dem gleichlautenden Kompetenztitel des Art. 73 Abs. 1 Nr. 1 GG (ausschließliche Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes);² sie ist des Weiteren vor dem Hintergrund derjenigen verfassungsrechtlichen Koordinaten zu sehen, die die sog. Notstandsverfassung für den Ernstfall bereitstellt. Mit anderen Worten: Die Notstandsverfassung bereitet die rechtliche Bühne, auf der das ZSKG spielt. Zugleich setzt das ZSKG bereits im tiefsten Frieden an, indem es, praktischer Vernunft folgend,³ konkrete Maßnahmen zur Vorbereitung auf den Notstand ermöglicht. Über diesen allgegenwärtigen thematischen Bezug hinaus bindet sich das ZSKG an zwei Stellen auch unmittelbar an die Notstandsverfassung, indem es nämlich die betreffenden Normen (das sind die Aufenthaltsregelung in § 10 Abs. 1 ZSKG und die Regelung über das Vorhalten von Sanitätsmaterial in § 23 Abs. 2 ZSKG)⁴ unter den Anwendungsvorbehalt des Art. 80a GG stellt und sie auf diese Weise im friedensmäßigen Grundbetrieb in einen „Standby-Modus“ versetzt.⁵ § 10 Abs. 1 ZSKG und § 23 Abs. 2 ZSKG bilden also denjenigen Teil dieses Gesetzes, der unter Normalbedingungen nicht zur Verfügung steht.

Zum besseren Verständnis des in diesem Band kommentierten Gesetzes sollen daher im Folgenden die Grundzüge der deutschen Notstandsverfassung einschließlich der historischen und politischen Umstände ihrer Entstehung in gebotener Kürze dargestellt werden.

1. Notstandsrecht zwischen brennender Sorge und flächendeckendem Desinteresse

Deutsches Notstandsrecht war zur Zeit seiner Entstehung in den 1960er Jahren gesellschaftspolitischer Sprengstoff. Die Notstandsgesetzgebung hat die noch junge Bundesrepublik in ihre wohl schwerste Bewährungsprobe geführt. Die aus allen Gesellschaftsschichten kommenden Kritiker befürchteten, dass Notstandsrecht, wenn es erst einmal in Kraft getreten ist, den freiheitlichen Rechtsstaat auf die abschüssige Bahn in Richtung Diktatur bringen werde.⁶ Selbst ansonsten besonnene Charaktere witterten in den einschlägigen Gesetzentwürfen, die dem

2 Weiterführend *Uhle*, in: Maunz/Dürig, GG, 105. EL August 2024, Art. 73 Rn. 51 ff.

3 Vgl. *Erkens*, Rüstzeug für die Gesamtverteidigung: die Sicherstellungsgesetze, Teil 3, in: BWV 2020, S. 193 (196).

4 Hierzu unten Rn. 37 ff. Rn. 416 ff., Rn. 737 ff.

5 Über den Mechanismus der „Sperrung“ von Gesetzen im Normalzustand und ihrer „Entsperrung“ im Ausnahmezustand s. unten Rn. 33 ff., 38 ff., 43 ff., 46 ff. Vertiefend *Erkens*, Reserve des Rechts in Zeiten von Coronaviren, asymmetrischen Bedrohungen und hybrider Kriegsführung, in: Freudenberg/Kuhlmey, Festschrift 60 Jahre Zivil- und Bevölkerungsschutz in Deutschland, 2021, S. 567 (601 ff.) m. w. N.

6 Aus der zeitgenössischen Debatte: *Arndt*, Demokratie – Wertsystem des Rechts, in: ders./Freund, Notstandsgegesetz – aber wie, 1962, S. 7 ff.; *Freund*, Demokratie – Wagnis des Vertrauens, ebd., S. 67 ff.; *Re-wermann*, Notstandsgesetze. Rettung oder Gefährdung der Demokratie?, 1966, S. 5 ff., 76 ff.; *Benda*, Die Notstandsverfassung, 10. Aufl. 1968, S. 8 ff., 61 ff. Vgl. auch die Kritik bei *Hartmann/Stuth/Werner*, Die Notstandsgesetze, in: Mayer/Stuby, Das lädierte Grundgesetz, 1977, S. 202 ff. – Allgemeine Darstellung: *Krohn*, Die gesellschaftlichen Auseinandersetzungen um die Notstandsgesetze, 1981.

10

11

12

Staat notstandsbedingt erweiterte Befugnisse einräumten, ein „Instrument der Versklavung“.⁷ Andere sprachen öffentlich von „Ermächtigungsgesetzen“.⁸ Trotz aller Widerstände traten in den Jahren 1965 bis 1968 sowohl die einfachrechtlischen Notstandsgesetze als auch die Notstandsverfassung in Kraft, letztere jedoch erst im vierten Anlauf.⁹ Die Kritik hat in etlichen Notstandsregelungen ihre Spuren hinterlassen.¹⁰ Versöhnlicher Versuch eines Zwischenfazits: Der Absturz der Bundesrepublik Deutschland in die Diktatur kraft Notstandsrechts ist bis heute ausgeblieben. Er steht auch gegenwärtig nicht zu befürchten.

- 13** In scharfem Kontrast zu der Protestbewegung gegen die Notstandsgesetzgebung der 1960er Jahre, die das Ende von Freiheit und Sicherheit gekommen sah,¹¹ steht, dass Notstandsverfassung und Notstandsgesetze in den rund 30 Jahren, die zwischen dem Ende des Kalten Krieges und der Corona-Pandemie liegen, so gut wie niemanden interessiert haben. Nachdem der Super-Konflikt der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts, der bei nur wenig anderem Verlauf wohl in einen nuklearen Waffengang geführt hätte, der dem Jüngsten Gericht gleichgekommen wäre,¹² letztlich doch unerwartet schnell und auch weitgehend gewaltlos zu Ende gegangen war,¹³ bestand schlicht kein Anlass mehr, sich noch mit derart unschönen Dingen zu beschäftigen. Die Aussicht auf eine bessere Zukunft, in der die Demokratie endgültig über die Diktatur gesiegt haben und Krieg der Vergangenheit angehören würde, ließ für eine Weile die Gefahren vergessen, die Staat und Gesellschaft seit jeher bedrohen.¹⁴ In dieser schönen Vorstellung haben sich nicht nur, aber doch vor allem die Staaten Europas häuslich eingerichtet.¹⁵

2. Unsanftes Erwachen in der Wirklichkeit des 21. Jahrhunderts

- 14** Auf fromme Wünsche nimmt jedoch der Gang der Geschichte keine Rücksicht. Dass die Welt nach Ende des Ost-West-Konfliktes auf die Dauer kein friedlicher

7 Jaspers, Wohin treibt die Bundesrepublik? Tatsachen, Gefahren, Chancen, 1966, S. 157 ff.

8 So der langjährige hessische Ministerpräsident Georg August Zinn (SPD) in einer Rede im Bundesrat am 29.11.1962 (zitiert nach Kötter, Pfade des Sicherheitsrechts, 2008, S. 49, Fn. 197). Die historisch vergiftete Formulierung übernimmt Römer, Notstandsgesetze, 1968, S. 153.

9 Darstellung der vier Entwürfe einer Notstandsverfassung: *Stern*, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Band II, 1980, S. 1322 ff.; Wittenberg, in: Schmidt-Bleibtreu/Klein, GG, 15. Aufl. 2021, vor Art. 115a Rn. 28 ff.

10 Exemplarisch zum Arbeitssicherstellungsgesetz: Erkens, Arbeit, in: Freudenberg/v. Lewinski, Handbuch Bevölkerungsschutz, 2024, § 56 Rn. 8, 15, 33, 40, 84, 139.

11 Als Zeugnis nach wie vor lesenswert: *Augstein*, Notstand – das Ende aller Sicherheit?, in: Der Spiegel Nr. 16 v. 11.4.1966, S. 37 ff.

12 Schilderung einer auch für heutige Verhältnisse verstörenden „Welt in Waffen“: Stöver, Der Kalte Krieg. Geschichte eines radikalen Zeitalters, 2007, S. 145 ff.

13 Westad, Der Kalte Krieg. Eine Weltgeschichte, 2019, S. 617 ff.

14 Die vielzitierte Programmschrift jener Jahre, die sowohl den Regimes von rechts als auch denen von links ideologischen Bankrott attestiert und allein den freiheitlichen Rechtsstaat für zukunftsfähig hält: *Fukuyama*, The End of History and the Last Man, 1992. – Ausführlich zu den Sinneswandeln jener Jahre; Erkens, Reserve des Rechts in Zeiten von Coronaviren, asymmetrischen Bedrohungen und hybrider Kriegsführung, in: Freudenberg/Kuhlmey, Festschrift 60 Jahre Zivil- und Bevölkerungsschutz in Deutschland, 2021, S. 567 (569 ff.).

15 Vgl. *Buchsteiner*, Rückkehr der Machtpolitiker, in: Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung Nr. 8 v. 23.2.2025, S. 3; Rödder, Der verlorene Frieden, 2. Aufl. 2025, S. 49 ff. (die 1990er Jahre als „unipolarer Moment“).

Ort sein würde, haben schon bald nicht nur die Terroranschläge von „Nine-Eleven“, sondern auch die Annexion der Krim durch Russland und der Krieg in der Ost-Ukraine seit 2014, die aggressiv verfolgten territorialen Ansprüche Chinas im Chinesischen Meer und vor allem in Bezug auf Taiwan sowie – vollends – seit 2022 der russische Angriffskrieg gegen die Ukraine bewiesen, wobei es sich hier nicht einmal um eine vollständige Aufzählung jüngerer und jüngster Ereignisse und Entwicklungen handelt.

Die Corona-Pandemie war schlimm genug, und mit ihr gingen hierzulande die schwerwiegendsten Grundrechtseingriffe seit Bestehen der Bundesrepublik einher; jedoch hat sie letztlich nur einen milden Begriff von dem vermittelt, was Notstand bedeutet. Niemand wurde vertrieben, kein Schuss fiel, es kam weder zu Marschbewegungen eigener und verbündeter Streitkräfte im Bundesgebiet noch zu Flüchtlingsströmen. Keine ballistische Rakete schlug ein, kein greller Lichtblitz kündete vom Untergang einer Großstadt.¹⁶ Hartgesottene Optimisten mögen immer noch einwenden, dass solch düstere Visionen des Kalten Krieges längst überwunden seien. Indes belehrt uns der Blick in die Welt mit ihren zahlreichen Kriegen und Konflikten und mit jährlich steigenden globalen Rüstungsetats eines Schlechteren. Die drei klassischen Machtfaktoren – wirtschaftliche Potenz, militärische Stärke, territorialer Zugriff durch Gewaltanwendung – sind die harte geopolitische Währung nicht nur des 19. und 20. Jahrhunderts, sondern auch der Gegenwart und, soweit sie absehbar ist, der Zukunft. Eine der außen- und sicherheitspolitischen Lektionen des 21. Jahrhunderts wird darin bestehen, dass, so zynisch es klingen mag, Androhung und Anwendung militärischer Gewalt sich mitunter wieder lohnen.

3. Notstandsverfassung als rechtsstaatlicher Versuch einer Antwort auf den Ernstfall

Der Notstand ist der unerbittliche Stresstest für den freiheitlichen Rechtsstaat, dessen Ordnung unter den Bedingungen von Krise und Krieg aufrechterhalten werden muss. Das gilt nicht nur für den Extremfall des Notstandes, den Staatenkrieg, oder sein innerstaatliches Pendant, den Bürgerkrieg; auch in der „harmlosen“ Variante des Ausnahmezustandes, im Katastrophennotstand – harmloser deshalb, weil Naturkatastrophe und besonders schwerer Unglücksfall die politische Existenz des Staates nicht antasten –,¹⁷ kann der freiheitliche Rechtsstaat auf eine harte Probe gestellt werden.

Das deutsche Recht kann sich dem nicht entziehen, muss es aber auch nicht. Es hält selbst die Mittel bereit, die ermöglichen sollen, dass der freiheitliche Rechtsstaat die Zeit des Notstandes übersteht, am Ende noch wiederzuerkennen ist und sich insoweit als resilient erweist.¹⁸

¹⁶ Ein Schlachtenbild dessen, was Deutschland erwartet hätte, wenn der Kalte Krieg eskaliert wäre, entwirft Hackett, Der Dritte Weltkrieg, Hauptsauplatz Deutschland, 1978.

¹⁷ Vgl. Isensee, Verfassung ohne Ernstfall: der Rechtsstaat, in: Peisl/Mohler, Der Ernstfall, 1979, S. 98 (101).

¹⁸ Hierzu grundlegend Isensee, Resilienz von Recht im Ausnahmefall, in: v. Lewinski, Resilienz des Rechts, 2016, 33 ff.; Barczak, Der nervöse Staat, 2020, S. 605 ff.

- 18** Die Notstandsverfassung ist, bildlich gesprochen, das Notstromaggregat des Rechtsstaates. Sie ist keine Alternative *zum* Grundgesetz, sondern eine Alternative *im* Grundgesetz.¹⁹ Das mit Ablauf des 23. Mai 1949 in Kraft getretene Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland erhebt den Anspruch, nicht bloß Friedensverfassung zu sein, sondern auch Krisen- und Kriegsverfassung. Der Geltungsanspruch des Grundgesetzes ist also universal. Das ist weder übertriebenes Pathos noch eine bloße Frage juristischer Ästhetik. Wenn nämlich das Grundgesetz sowohl im Frieden als auch in Krise und Krieg uneingeschränkten Geltungsanspruch erhebt, dann erfasst dies auch dessen grundlegende Entscheidungen wie Unantastbarkeit der Menschenwürde, Grundrechtsschutz, Staatsstrukturprinzipien (Republik, Demokratie, Rechtsstaat, Bundesstaat, Sozialstaat), Verhältnismäßigkeit allen staatlichen Handelns, Verbot der Todesstrafe.
- 19** Selbstverständlich kann dieser hohe Anspruch nur eingelöst werden, wenn das Grundgesetz sich nicht darauf beschränkt, „Schönwetter-Verfassung“ zu sein. Um in Krise und Krieg die Handlungsfähigkeit des Staates und seiner Organe zu erhalten, muss die Verfassung Regelungen vorhalten, die von der Normallage abweichen. Diese Regelungen sind zwangsläufig „schneidiges“ Recht, weil sie staatliches Handeln legitimieren, das im tiefsten Frieden verfassungswidrig wäre. Im Normalzustand ist es die Stärke des freiheitlichen Rechtsstaates, die Gewichte der staatlichen Macht einerseits und der bürgerlichen Freiheit andererseits in der Balance zu halten, alle Meinungen anzuhören und in einem geordneten Verfahren zu einer von der Mehrheit getragenen Entscheidung zu kommen. Im Ausnahmezustand wird diese Stärke zur Schwäche: Unter den Bedingungen von Krise und Krieg bleibt keine Zeit für das Anhören sämtlicher Meinungen, um sodann einen Konsens zu finden.²⁰ Hier kann jedes Zögern fatale Konsequenzen haben. Die Gewichte müssen also zwangsläufig verschoben werden: zugunsten der staatlichen Macht, zu Lasten der bürgerlichen Freiheit.²¹
- 20** Das Grundgesetz enthält deshalb Regelungen, die den Staatsorganen die unter Notstandsbedingungen unverzichtbare Handlungsfreiheit geben, die aber zugleich die Voraussetzungen dafür schaffen, dass selbst in Krise und Krieg keine rechtsfreien Räume entstehen, in denen die Staatsgewalt „von der Kette“ gelassen wird und auf ein rechtloses Individuum trifft. Diese Vorschriften, die über das Grundgesetz verstreut sind, bilden in ihrer Summe die Notstandsverfassung der Bundesrepublik Deutschland.
- 21** Die durch das 17. Gesetz zur Ergänzung des Grundgesetzes vom 24.6.1968 in die Verfassung eingefügte Notstandsverfassung²² unterscheidet zwei Kategorien: inneren und äußeren Notstand. Der innere Notstand bezieht sich auf Gefahren,

19 Erkens, Reserve des Rechts in Zeiten von Coronaviren, asymmetrischen Bedrohungen und hybrider Kriegsführung, in: Freudenberg/Kuhlmey, Festschrift 60 Jahre Zivil- und Bevölkerungsschutz in Deutschland, 2021, S. 567 (579).

20 Benda, Die Notstandsverfassung, 10. Aufl. 1968, S. 9.

21 Insoweit ist die Sorge der oben erwähnten Kritiker der Notstandsgesetzgebung der 1960er Jahre jedenfalls dem Grunde nach verständlich.

22 Zur Historie der Notstandsgesetzgebung: Erkens, Reserve des Rechts in Zeiten von Coronaviren, asymmetrischen Bedrohungen und hybrider Kriegsführung, in: Freudenberg/Kuhlmey, Festschrift 60 Jahre Zivil- und Bevölkerungsschutz in Deutschland, 2021, S. 567 (579 ff.).

die aus der eigenen staatlich-gesellschaftlichen Sphäre erwachsen. Hierzu gehören zwei Tatbestände, der Katastrophennotstand und der innenpolitische Notstand. Der äußere Notstand ist auf Gefahren gerichtet, die von außen an die Bundesrepublik Deutschland herangetragen werden. Typischerweise geht es um auswärtige militärische Gewalt. Es gibt vier einschlägige Tatbestände: Verteidigungsfall, Spannungsfall, Zustimmungsfall und Bündnisfall.

4. Innerer Notstand

Der innere Notstand bildet nicht den Anwendungsbereich des ZSKG, das ausdrücklich den Zweck verfolgt, „vor Kriegseinwirkungen zu schützen und deren Folgen zu beseitigen oder zu mildern“ (§ 1 Abs. 1 Satz 1 ZSKG), und das auf diese Weise den Zusammenhang gerade mit dem äußeren Notstand herstellt. Der Vollständigkeit halber sollen hier gleichwohl auch die verfassungsrechtlichen Tatbestände des inneren Notstandes dargestellt werden. Dies geschieht nicht nur wegen der hohen praktischen Relevanz des Katastrophennotstandes und im Hinblick auf den Doppelnutzen (dual use) vorhandener Kräfte, Einrichtungen und Fähigkeiten,²³ sondern auch im Angesicht hybrider Bedrohungen, die heute die Grenzen zwischen innerem und äußerem Notstand zunehmend unscharf werden lassen.²⁴

a) Katastrophennotstand. Der Katastrophennotstand ist geregelt in Art. 35 Abs. 2 Satz 2, Abs. 3 Satz 1 GG. Tatbeständliche Voraussetzung ist in beiden Absätzen eine Naturkatastrophe oder ein besonders schwerer Unglücksfall. Gemeinsam haben beide Szenarien das katastrophische Schadensausmaß, doch unterscheiden sie sich in der Ursache: dort Naturgewalten, hier technisches Versagen oder menschliches Verhalten. Beispiele für Naturkatastrophen, die sich in der Geschichte der Bundesrepublik immer wieder ereignet haben, sind Hochwasser, Überschwemmungen, extremer Schneefall, Hitze, Dürre sowie Wald- und Heidebrände, aber auch Epidemien und Pandemien. Beispiele für besonders schwere Unglücksfälle sind Eisenbahnunfälle, Flugzeugabstürze, die Kollision eines Öltankers in Küstennähe, die Havarie eines Kernreaktors oder ein langanhaltender Stromausfall.²⁵ Nach der jüngeren Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zum Luftsicherheitsgesetz kommt als Ursache eines besonders schweren Unglücksfalls nicht nur fahrlässiges, sondern auch vorsätzliches Handeln in Betracht.²⁶ Terroranschläge und Sabotageakte können also ebenfalls in den Anwendungsbereich des Art. 35 Abs. 2 und 3 GG fallen. Auf diese Weise hat der Katastrophennotstand einen – durch das Bundesverfassungsgericht letztverbindlich bestätigten – Bedeutungswandel erfahren: von einem „unpolitischen“ Tatbestand für Szenarien, die auf höhere Gewalt zurückzuführen oder jedenfalls nicht inten-

23 Vgl. § 13 Rn. 477, § 18 Rn. 618.

24 Hierzu *Erkens*, Die Krisenmechanismen des Grundgesetzes im Wandel der Bedrohungslagen. Was ist und wozu taugt die Notstandsverfassung?, in: *ZfAS* 2017, S. 485 (502 ff.); *Lemler*, Sicherheitskonzepte in asymmetrischen Konflikten, 2017, S. 563 ff.; *Freudenberg*, Hybride Kriegsführung und ihre Relevanz für die Civile Verteidigung – Innovative Aspekte moderner Konfliktaustragung in urbanen Zentren, in: *BWV* 2019, S. 276 ff.

25 *Lenz*, Kommentar zur Notstandsverfassung des Grundgesetzes, 1971, Art. 35 Rn. 6.

26 BVerfG, Urt. v. 15.2.2006 – 1 BvR 357/05, BVerfGE 115, 118 (143 f.); BVerfG, Plenarbeschl. v. 3.7.2012 – 2 PBvU 1/11, 2 BvF 1/05, BVerfGE 132, 1 (9 ff.).

dert sind, hin zu einem (auch) „politischen“ Tatbestand, der als Instrument zur Terrorabwehr bereitsteht.²⁷

- 24** Die beiden genannten Absätze des Art. 35 GG unterscheiden sich zunächst in geographischer Hinsicht: Bei Art. 35 Abs. 2 Satz 2 GG ist ein einzelnes Bundesland betroffen, bei Art. 35 Abs. 3 Satz 1 GG reicht die Gefahrenlage darüber hinaus. Aus diesem Grund ist häufig von „regionalem“ und „überregionalem Katastrophennotstand“ die Rede. Dieses Begriffspaar verdeckt jedoch, worauf es hier entscheidend ankommt: Art. 35 Abs. 3 Satz 1 GG verlangt, dass ein Einschreiten des Bundes erforderlich ist. Das betroffene Land hat also die Lage nicht im Griff, weil es die Gefahr nicht bekämpfen kann oder, was freilich arg wäre, die Gefahr nicht bekämpfen will.²⁸
- 25** Art. 35 Abs. 2 Satz 2 GG ermächtigt das betroffene Land, Polizeikräfte anderer Länder sowie der Bundespolizei und der Streitkräfte²⁹ anzufordern. Dem korrespondiert auf der Seite des Angeforderten die Pflicht, dem Ersuchen nachzukommen, es sei denn, die Kräfte eines Landes sind bereits ihrerseits gebunden, oder aber das anfordernde Land ist evident in der Lage, die Gefahr mit eigenen Kräften wirkungsvoll zu bekämpfen.³⁰
- 26** Sämtliche angeforderten Kräfte werden zur Unterstützung der Kräfte des Landes eingesetzt. Maßgeblich sind daher Recht und Weisung des jeweiligen Landes. Beispielhaft: Polizeivollzugskräfte des Landes Nordrhein-Westfalen, die in Rheinland-Pfalz eingesetzt werden, handeln auf der Grundlage des Polizei- und Ordnungsbehördengesetzes von Rheinland-Pfalz; ihre Weisungskette in der konkreten Einsatzsituation endet nicht in Düsseldorf, sondern in Mainz. Dies gilt auch für Kräfte des Bundes.³¹ Eine Besonderheit ergibt sich allerdings bei Soldaten: Diese bleiben innerhalb der Befehls- und Kommandostrukturen ihren Vorgesetzten unterstellt. Weisungen des Landes können sich daher nicht an jeden beliebigen Soldaten, sondern nur an denjenigen Offizier richten, der als Befehlshaber den Einsatz führt.³²
- 27** Im Falle der Bundesintervention gem. Art. 35 Abs. 3 Satz 1 GG kann die Bundesregierung die Landesregierungen anweisen, anderen Ländern Polizeikräfte zur Verfü-

27 Vgl. hierzu *Buchberger*, in: *Schenke/Graulich/Ruthig*, Sicherheitsrecht des Bundes, 2. Aufl. 2019, § 14 LuftSiG Rn. 2; *Walter*, Annäherung an die Realitäten – neue Einsichten des Bundesverfassungsgerichtes zum Einsatz der Streitkräfte im Innern, in: *NZWehrR* 2013, S. 222 ff., 230 ff.

28 *Dederer*, in: *Maunz/Dürig*, Kommentar zum GG, 105. EL August 2024, Art. 35 Rn. 136.

29 Über den Verfassungswortlaut hinaus können nicht nur die Streitkräfte (Art. 87a GG), sondern auch die Angehörigen der Bundeswehrverwaltung (Art. 87b GG) angefordert werden. Ein praxisrelevantes Beispiel ist die Bundeswehrfeuerwehr, bei deren Personal es sich zum größten Teil um Bundesbeamte handelt.

30 *Schubert*, in: *Sachs*, Kommentar zum GG, 10. Aufl. 2024, Art. 35 Rn. 40; *Wolff/Kluth*, in: *Hörmig/Wolff/Kluth*, Kommentar zum GG, 14. Aufl. 2025, Art. 35 Rn. 6, 9.

31 Für die Bundespolizei ist dies normiert in § 11 Abs. 1 Nr. 2, Abs. 2 BPolG. Entsprechendes gilt für die Einsatzkräfte, die das Technische Hilfswerk (THW) im Rahmen technischer Unterstützung auf Anforderung – also außerhalb des Verteidigungsfalls – zur Verfügung stellt. Sie unterliegen gem. § 1a Abs. 3 Satz 1 THWG den fachlichen Weisungen der anfordernden Stellen im Rahmen der dortigen Befugnisse.

32 *Stern*, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Band II, 1980, S. 1464 f.; *Dederer*, in: *Maunz/Dürig*, Kommentar zum Grundgesetz, 105. EL August 2024, Art. 35 Rn. 156.

gung zu stellen. Sie kann ebenso Einheiten von Bundespolizei und Bundeswehr einsetzen, auch gegen den Willen des betroffenen Landes. Die Länderpolizei kann zwar, anders als im innenpolitischen Notstand (s. unten Rn. 30), nicht der unmittelbaren Weisung der Bundesregierung unterstellt werden. Bundespolizei und Streitkräfte werden jedoch bei der Bundesintervention nach Art. 35 Abs. 3 Satz 1 GG dem jeweiligen Land nicht zur Verfügung gestellt wie in Art. 35 Abs. 2 Satz 2 GG; sie werden vielmehr als eigene Kräfte des Bundes tätig. Nach überwiegender Auffassung ist das betroffene Land daher auch nicht weisungsbefugt. Die Weisungskompetenz liegt vielmehr bei der Bundesregierung. Ob im Rahmen der Bundesintervention das Recht des betroffenen Landes oder Bundesrecht gilt, ist streitbefangen.³³

Die Bundesintervention ist gegenüber der bundesgenössischen Hilfe nachrangig.³⁴ Selbst wenn das auslösende Szenario mehrere Bundesländer oder vielleicht sogar das gesamte Bundesgebiet betrifft, haben grundsätzlich die Länder „den Hut auf“. Solange nicht ein Land ausfällt, ist immer Art. 35 Abs. 2 Satz 2 GG einschlägig. Während die bundesgenössische Hilfe seit Inkrafttreten dieser Verfassungsnorm viele Male aktiviert worden ist, ist die Bundesintervention bis heute nicht zur Anwendung gekommen.

28

b) Innenpolitischer Notstand. Der „Bauplan“ des innenpolitischen Notstandes, der auch als Staatsnotstand oder als innerer Notstand im engeren Sinne bezeichnet wird, ist dem des Katastrophennotstandes ähnlich, wenngleich die Regelung des innenpolitischen Notstandes in ihren Rechtsfolgen schneidiger ist. Gem. Art. 91 Abs. 1 GG kann ein Land zur Abwehr einer drohenden Gefahr für den Bestand oder die freiheitliche demokratische Grundordnung des Bundes oder eines Landes Polizeikräfte anderer Länder sowie Kräfte und Einrichtungen anderer Verwaltungen und der Bundespolizei anfordern. Eine solche Gefahr liegt vor, wenn die „Kronjuwelen“ des Staates, also seine territoriale Integrität, seine Souveränität nach außen, seine Handlungsfähigkeit nach innen sowie sein Gewaltmonopol, bedroht sind. Hierzu genügt keine bloß abstrakte Gefahr. Vorausgesetzt wird vielmehr die hinreichende Wahrscheinlichkeit des Schadenseintritts. Es muss also „auf Messers Schneide“ stehen. Dabei geht es um Szenarien wie Meuterei, Aufruhr, Putsch und Staatsstreich. Schärfstes Szenario ist der Bürgerkrieg.³⁵ Zwar muss hierzu keine Bürgerkriegsarmee aufmarschieren; es genügen bereits einige Hundert militärisch bewaffnete und organisierte Guerillakämpfer.³⁶ Einzelne Terroristen oder Terrorzellen werden aber kaum in der Lage sein, den innenpolitischen Notstand heraufzuführen, auch weil Terroranschläge typischerweise einschüchtern sollen; sie

29

33 Für die Anwendung von Landesrecht: *Stern*, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Band II, 1980, S. 1486; *Klein*, Innerer Staatsnotstand, in: *Isensee/Kirchhof*, Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. XII, 3. Aufl. 2014, § 280 Rn. 42. – Für die Anwendung von Bundesrecht: *Reimer*, in: *Bonner Kommentar zum GG*, 186. EL September 2017, Art. 35 Rn. 305 f.; *Dederer*, in: *Maunz/Dürig*, GG, 105. EL August 2024, Art. 35 Rn. 161, 166.

34 *Klein*, Innerer Staatsnotstand, in: *Isensee/Kirchhof*, Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. XII, 3. Aufl. 2014, § 280 Rn. 38.

35 *Erkens*, Die Krisenmechanismen des Grundgesetzes im Wandel der Bedrohungslagen. Was ist und wozu taugt die Notstandsverfassung?, in: *ZfAS* 2017, S. 485 (496).

36 *Klein*, Innerer Staatsnotstand, in: *Isensee/Kirchhof*, Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. XII, 3. Aufl. 2014, § 280 Rn. 45.

sollen gerade nicht die Massen mobilisieren.³⁷ Allgemein gilt: Die Hürde vor einer Anwendung von Art. 91 GG ist hoch. Bis auf den heutigen Tag ist diese Notstandsregelung nicht aus dem sprichwörtlichen Giftschränk geholt worden.

- 30** Wenn das Land, in dem die Gefahr droht, nicht selbst zur Bekämpfung der Gefahr bereit oder in der Lage ist, kann die Bundesregierung gem. Art. 91 Abs. 2 Satz 1 GG die Polizei in diesem Land sowie die Polizeikräfte aller anderen Länder ihrer Weisung unterstellen – die Regelung geht also über die Instrumente des Katastrophennotstandes (s. oben Rn. 27) hinaus. Die Bundesregierung kann des Weiteren die Bundespolizei einsetzen, die ohnehin ihrer Weisung untersteht.
- 31** Hier ist aber noch nicht das Ende erreicht. Die wehrverfassungsrechtliche Norm des Art. 87a Abs. 4 Satz 1 GG verweist ihrerseits auf Art. 91 Abs. 2 GG. Wenn sowohl dessen erste Voraussetzung (drohende Gefahr für den Bestand oder die freiheitliche demokratische Grundordnung des Bundes oder eines Landes) als auch dessen zweite Voraussetzung (Unfähigkeit oder Unwillen des betroffenen Landes, die Gefahr zu bekämpfen) erfüllt ist, muss zusätzlich eine dritte Voraussetzung erfüllt sein: Reichen im Falle der Bundesintervention nach Art. 91 Abs. 2 Satz 1 GG Länder- und Bundespolizei nicht aus, gestattet Art. 87a Abs. 4 Satz 1 GG als letztes Mittel zum Schutz ziviler Objekte sowie zur Bekämpfung organisierter und militärisch bewaffneter Aufständischer den Einsatz der Streitkräfte im Innern. Der Einsatz ist nur zulässig, wenn die Aufständischen durch Organisation und militärische Bewaffnung in der Lage sind, quasi-militärische Wirkung zu entfalten. Der Sinn dieser Regelung liegt darin, dass die Konfrontation der Polizeikräfte mit einem überlegenen Gegner vermieden werden muss. Bleibt es beim Einsatz von „Spontanwaffen“ wie Pflastersteinen oder Molotow-Cocktails, dürfen die Streitkräfte allenfalls den Objektschutz übernehmen. Auf diese Weise werden Kräfte der Bundespolizei frei für die aktive Bekämpfung.³⁸
- 32** In dieser Lage untersteht das „Sicherheitspersonal“ des Gesamtstaates, also die Polizeien der Länder, die Bundespolizei und die Streitkräfte, der unmittelbaren Weisung der Bundesregierung. Der ultimative Charakter der Regelung kommt insoweit zum Ausdruck, als die Bundesregierung zuvor die Länderpolizeien ihrer Weisung unterstellt sowie die Bundespolizei erfolglos eingesetzt haben muss. Das bedeutet aber nicht, dass die Streitkräfte erst dann eingreifen dürfen, wenn die Polizeikräfte aufgerieben sind. Erforderlich ist vielmehr, dass ein Scheitern der Polizeikräfte objektiv vorhersehbar ist.³⁹ Nach einhelliger Meinung ist der Einsatz spezifisch militärischer Waffen durch die Streitkräfte nach dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zulässig.⁴⁰

37 Klein, Innerer Staatsnotstand, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. XII, 3. Aufl. 2014, § 280 Rn. 51.

38 Erkens, Einsatz im Innern, in: Raap, Wehrrecht, 2021, S. 52 (61); Klein, Innerer Staatsnotstand, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. XII, 3. Aufl. 2014, § 280 Rn. 50 ff.

39 Klein, Innerer Staatsnotstand, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. XII, 3. Aufl. 2014, § 280 Rn. 46.

40 Stern, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Bd. II, 1980, S. 1485; Klein, Innerer Staatsnotstand, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. XII, 3. Aufl. 2014, § 280 Rn. 53.