

Wilhelm Knelangen/Jan C. Irlenkaeuser

Die Debatte über den Einsatz der Bundeswehr im Inneren

Kieler Analysen zur Sicherheitspolitik Nr. 12
März 2004



Institut für **S**icherheitspolitik an der Christian-Albrechts-**U**niversität zu **K**iel

Wilhelm Knelangen/Jan C. Irlenkaeuser

Die Debatte über den Einsatz der Bundeswehr im Inneren.
Kieler Analysen zur Sicherheitspolitik Nr. 12.
Kiel, April 2004.

Autoren:

Dr. Wilhelm Knelangen und *Jan C. Irlenkaeuser M.A.*, beide wissenschaftliche Mitarbeiter
am Institut für Sicherheitspolitik an der Christian-Albrechts-Universität zu Kiel (ISUK)

Impressum:

Herausgeber:
Direktor des Instituts für Sicherheitspolitik
an der Christian-Albrechts-Universität zu Kiel
Prof. Dr. Joachim Krause
Westring 400

24118 Kiel

ISUK.org

Die veröffentlichten Beiträge mit Verfasserangabe geben die Ansicht der betreffenden Autoren wider, nicht notwendigerweise die des Herausgebers oder des Instituts für Sicherheitspolitik

© 2004 Institut für Sicherheitspolitik an der Christian-Albrechts-Universität zu Kiel (ISUK).
Die Vervielfältigung ist durch den Herausgeber gestattet.

Vom Fall des Segelfliegers...

Der offenbar geistig verwirrte Student, der am 5. Februar 2002 mit einem Segelflugzeug über der Frankfurter Innenstadt kreiste, hat die Sicherheitslage in Deutschland nicht verändert. Wenn dieser auch zwischenzeitlich angekündigt hatte, sich mit seinem Fluggerät in einen der Frankfurter Bankentürme zu stürzen, so ging von ihm selbst lediglich eine geringe Bedrohung aus. Nach Einschätzung von Experten wäre es wohl vor allem an den Fassaden des betroffenen Gebäudes zu Schäden gekommen.

Dass es der Student dennoch schaffte, zu einem Referenzpunkt der deutschen sicherheitspolitischen Debatte zu werden, hat mit einem anderen Aspekt zu tun. Denn zur Beobachtung des Segelfliegers waren neben Hubschraubern der Polizei auch zwei Phantom-Maschinen der Bundeswehr in den Frankfurter Luftraum geschickt worden. Tatsächlich gelang es mit ihrer Hilfe, den Studenten zur Landung auf dem Frankfurter Flughafen zu bewegen. Als politisch und rechtlich brisant erwies sich freilich die Frage, was geschehen wäre, wenn der Pilot sich von der Drohkulisse nicht hätte beeindrucken lassen. Welche Mittel stehen in einem solchen Fall zur Verfügung, um Schaden abzuwenden bzw. klein zu halten?

Aufgrund der Erfahrungen des 11. September 2001 drängten sich zudem weiter gehende Fragen auf: Wie soll grundsätzlich reagiert werden, wenn auch in Deutschland Terroristen ein größeres Flugzeug in ihre Gewalt bekommen und als Waffe einsetzen? Käme ein Abschuss in Betracht? Gibt es dafür eine rechtliche Grundlage? Wer kann einen solchen Einsatz befehlen? Und: Wer trägt die rechtliche und politische Verantwortung für diesen Fall?

Wenngleich der Fall des Frankfurter Segelfliegers glimpflich ausging, bot er den Anlass

für das Aufleben einer sicherheitspolitischen Debatte, die bereits seit den frühen 1990er Jahren immer wieder angestoßen worden ist.

...zur innenpolitischen Grundsatzdebatte

Soll, so lautet seit mehr als einem Jahrzehnt die Streitfrage, die Bundeswehr stärker als bisher auch im Inneren eingesetzt werden? Der damalige Vorsitzende der CDU/CSU-Bundestagsfraktion, Wolfgang Schäuble, regte beispielsweise schon Ende 1993 angesichts der Besetzung von Autobahnen und Brücken durch kurdische Demonstranten an, den Einsatz der Bundeswehr zur Gewährleistung der inneren Sicherheit zu prüfen.¹ Nicht nur bei der Opposition, sondern auch beim Koalitionspartner FDP erntete Schäuble harsche Kritik. Zwar fand sich die Forderung nach neuen Kompetenzen für die Bundeswehr in der Folge immer wieder im Repertoire des politischen Forderungskatalogs zumal christdemokratischer Politiker. Da für die Umsetzung solcher Pläne jedoch eine Änderung des Grundgesetzes notwendig ist, blieb es in der Regel bei einem routinemäßigen Schlagabtausch zwischen Forderung und Zurückweisung der Forderung.²

Erst durch die Anschläge des 11. September 2001 gewann die Debatte an politischer Brisanz. Während aus CDU und CSU rasch der Ruf nach neuen Möglichkeiten für den Einsatz der Bundeswehr laut wurde, argumentierte die rot-grüne Bundesregierung, dass die geltende Kompetenzverteilung ausreichend sei, um die innere Sicherheit in Deutschland zu gewährleisten. Kanzlerkandidat Stoiber rief im Bundestagswahlkampf nach einer Bewachung strategisch wichtiger Einrichtun-

¹ Vgl. FAZ, 24.12.1993, S. 8.

² Weitere Nachweise bei Jens-Peter Fiebig, Der Einsatz der Bundeswehr im Innern, Berlin 2004, S. 27-30.

gen (Kernkraftwerke, Flughäfen) durch die Armee, während der damalige Fraktionsvorsitzende der SPD, Peter Struck, kategorisch dagegen hielt: „Mit uns Sozialdemokraten nicht“.³ Besonders kritisch wurde der Vorschlag des verteidigungspolitischen Sprechers der CDU/CSU-Fraktion, Christian Schmidt, auch Wehrpflichtige beim Schutz von Objekten einzusetzen, gewürdigt. Sein FDP-Kollege Günther Nolting warnte etwa davor, „unerfahrene Soldaten zum Kanonenfutter“ zu degradieren.⁴

Abb. 1: Ansicht der Bevölkerung zu Einsätzen der Bundeswehr im Inneren

	CDU/CSU	SPD	FDP	B 90/Grüne	Unentschieden	Insgesamt
Befürworten Einsatz der Bundeswehr bei Naturkatastrophen im In- und Ausland	88	89	90	87	86	85
Befürworten Unterstützung der Polizei bei Bedrohungen in Deutschland durch die Bundeswehr	83	73	90	60	76	76

Während das Thema auf Ebene der politischen Elite die Emotionen rasch hoch schlagen lässt, ist die Bevölkerung hinsichtlich des Einsatzes der Bundeswehr zur Unterstützung der Polizei (z.B. bei der Terrorismusabwehr) anscheinend weitgehend einig (siehe Abb. 1). Eine breite Mehrheit der Befragten spricht sich für einen Einsatz der Armee in solchen Fällen aus.⁵

³ Vgl. FAZ, 17.6.2002, S. 1 bzw. Süddeutsche Zeitung, 17.6.2002, S. 8.

⁴ Zit. nach Karl Feldmeyer, Personalreserve der Polizei? Der Einsatz der Bundeswehr im Inneren, in: FAZ, 26.4.2003, S. 4.

⁵ So die Zahlen bei Viola Neu, Die Deutschen und die Außen- und Sicherheitspolitik, Arbeitspapier/Dokumentation der Konrad-Adenauer-Stiftung Nr. 122/2004, S. 23-24.

Im Folgenden soll die Debatte über den Einsatz der Bundeswehr im Inneren, die nach den Madrider Anschlägen vom 11. März 2004 noch einmal neue Nahrung erhalten hat, analysiert werden. In einem ersten Schritt wird die gegenwärtige Kompetenzverteilung zwischen Bundeswehr und Polizei dargestellt, wie sie sich aus dem Grundgesetz ergibt. In einem zweiten Schritt soll skizziert werden, in welchen Bereichen ein Einsatz der Bundeswehr überhaupt denkbar und sinnvoll sein *könnte*, bevor in einem dritten Schritt vor diesem Hintergrund die aktuelle innenpolitische Debatte gewürdigt wird.

Aufgabentrennung zwischen Polizei und Bundeswehr

Der Streit um die Rolle der Bundeswehr im Inneren ist zu einem guten Teil eine verfassungspolitische Debatte. Das ist deswegen wenig überraschend, weil das Grundgesetz den Rahmen, innerhalb dessen die Bundeswehr agieren kann und darf, sehr eng gezogen hat. Deswegen soll zunächst die gegenwärtige Verfassungslage umrissen werden. Ausgangspunkt des Grundgesetzes ist eine klare Trennung zwischen innerer und äußerer Sicherheit. Entsprechend sind die institutionellen Akteure im Sicherheitsbereich – Polizeibehörden und Staatsanwaltschaften hier, Bundeswehr dort – in ihren Kompetenzen und organisatorisch im Grundsatz strikt voneinander getrennt. Verfassungsgeschichtlich ist diese Trennung übrigens relativ jungen Datums: Dass Soldaten auch im Inneren eingesetzt werden, war bis weit in das 20. Jahrhundert hinein in Deutschland gang und gäbe und ist auch heute noch in mehreren europäischen Staaten üblich – insbesondere dort, wo, wie etwa in Frankreich oder Italien, im Polizeibereich militärische Strukturen fortleben. Die Entscheidung des Grundgesetzgebers, bei der Gründung der Bundeswehr den Auftrag

der Armee auf die äußere Sicherheit zu beschränken, ist eine Reaktion auf die Erfahrungen der Vergangenheit: Nicht noch einmal sollten Soldaten auf Mitbürger schießen dürfen – das aber war im Kaiserreich und in der Weimarer Republik nicht nur rechtlich möglich, sondern gehörte „zur Aufrechterhaltung von Ruhe und Ordnung“ zum praktisch anerkannten Repertoire staatlicher Reaktion auf Demonstrationen und sozialen Aufruhr – vom nationalsozialistischen Deutschland ganz zu schweigen.⁶

Polizei: Gefahrenabwehr und Strafverfolgung

Hauptaufgabe der Polizei ist es, Gefahren vom Einzelnen oder von der Gesellschaft abzuwehren, die eine Bedrohung der öffentlichen Sicherheit darstellen. Die Gefahrenabwehr hat demnach einen präventiven Schwerpunkt, sie dient letztlich dem Ziel, Verletzungen von individuellen oder kollektiven Rechtsgütern zu verhindern. Hinzu kommt, als zweite Hauptaufgabe der Polizei, die Strafverfolgung. Hier geht es in Kooperation mit der Staatsanwaltschaft darum, Straftaten aufzuklären und Straftäter zu ermitteln. Die Polizei ist in der föderativen Verfassungsordnung Deutschlands Ländersache; lediglich der Bundesgrenzschutz und das Bundeskriminalamt liegen in der Kompetenz des Bundes.⁷

Im Gegensatz dazu liegt die Hauptaufgabe der Bundeswehr in der Abwehr äußerer Gefahren. Dieser Grundsatz ist in Art. 87a Abs. 1 GG festgelegt, in dem es heißt: „Der Bund stellt Streitkräfte zur Verteidigung auf.“ Im Unterschied zur inneren Sicherheit, wo die

Kompetenzen zwischen Bund und Ländern (mit deutlichem Schwergewicht bei den Ländern) verteilt sind, handelt es sich bei der äußeren Sicherheit um eine exklusive Aufgabe des Bundes. In der rechtswissenschaftlichen Diskussion wird davon ausgegangen, dass unter die Verteidigungsaufgabe auch die Abwehr von terroristischen Angriffen fällt – allerdings nur dann, wenn sie im Ausland begonnen worden sind, sich explizit auf Einrichtungen der Bundeswehr richten oder unter Verwendung von Massenvernichtungswaffen begangen werden.⁸ In anderen Fällen der Gefahrenabwehr liegt die Zuständigkeitsvermutung bei der Polizei.

Bundeswehr: Nicht nur Verteidigung...

In Abs. 2 heißt es weiter: „Außer zur Verteidigung dürfen die Streitkräfte nur eingesetzt werden, soweit dieses Grundgesetz es ausdrücklich zulässt.“ Damit ist bereits ein zentraler Faktor der gegenwärtigen Debatte benannt: Für den Einsatz der Bundeswehr im Inneren bedarf es einer Ermächtigung durch das Grundgesetz.

Es können grob vier Bereiche unterschieden werden, in denen das Grundgesetz Ausnahmen von Art. 87a Abs. 1 GG vorsieht, in denen die Streitkräfte also im Inneren eingesetzt werden dürfen. In sehr eng umgrenzten Fällen eröffnet Art. 87a Abs. 4 GG die Möglichkeit, dass die Bundeswehr im Falle des „inneren Notstandes“ (Art. 91 GG) zum Einsatz kommt. Voraussetzung ist eine drohende Gefahr für den Bestand oder die freiheitliche demokratische Grundordnung des Bundes oder eines Landes. Die Bundeswehr darf aber nur dann eingesetzt werden, wenn das Land (oder die Länder) nicht in der Lage ist (sind),

⁶ Vgl. dazu Wolfram Wette, Der Feind im Inneren, in: Die Zeit 24/2003, S. 76.

⁷ Vgl. dazu Hans Liskén, Polizei im Verfassungsgefüge, in: Hans Liskén/Erhard Denninger (Hrsg.), Handbuch des Polizeirechts, 2. Aufl. München 1996, S. 86-105.

⁸ Siehe zur Problematik im Einzelnen die konzise Darstellung bei Fiebig, Der Einsatz der Bundeswehr im Inneren, hier S. 418.

die Gefahr zu bekämpfen und Polizeikräfte sowie Bundesgrenzschutz zur Gefahrenbekämpfung nicht ausreichen. Ein Einsatz von Streitkräften kommt daher nur am Ende eines Eskalationsszenarios und nach streng subsidiären Maßstäben in Betracht.

...sondern weitere, unterstützende Aufgaben

Ein weiterer Bereich ist die Unterstützung von Polizei- und Katastrophenschutzkräften bei schweren Unglücksfällen und Naturkatastrophen. Das Grundgesetz sieht in Art. 35 Abs. 2 Satz 2 vor, dass *ein* Bundesland in einem solchen Fall die Bundeswehr anfordern kann. Voraussetzung ist, dass ein Land mit seinen eigenen zivilen Kräften überfordert ist und eine Anforderung des betroffenen Landes vorliegt. Auf dieser Grundlage wurde die Bundeswehr beispielsweise beim Flugzeugunglück von Ramstein 1988 oder beim Bahnunglück in Eschede 1999 angefordert. Wenn die Naturkatastrophe bzw. der besonders schwere Unglücksfall die Grenzen eines Landes überschreitet, dann ändert sich die Ausgangssituation. In diesem Fall ist es die Bundesregierung, die nach Art. 35 Abs. 3 GG den Länderregierungen die Weisung erteilen kann, die Bundeswehr zur Unterstützung der Polizei einzusetzen. Das war beispielsweise bei der Schneekatastrophe in Niedersachsen und Schleswig-Holstein 1978/79, bei der Bekämpfung der Oderflut 1997 oder beim Elbhochwasser 2002 der Fall.

Darüber besteht vor allem im Bereich der allgemeinen Amtshilfe die Möglichkeit, die Streitkräfte außerhalb ihres eigentlichen Auftrages einzusetzen. Das passiert vor allem dann, wenn die Bundeswehr über Fähigkeiten verfügt, die andere Behörden, z.B. die Polizei, zur Wahrnehmung der eigenen Aufgaben benötigen. Allerdings darf sie dabei nicht auf Gebieten tätig werden, die ureigene Aufga-

ben der um Unterstützung bittenden Behörden sind. So ist beispielsweise der Einsatz von Soldaten im Rahmen der allgemeinen Gefahrenabwehr oder der Strafverfolgung nicht zulässig. Die Bundeswehr darf allerdings der Polizei Instrumente und Spezialgeräte zur Verfügung stellen. Von dieser Möglichkeit wird z.B. Gebrauch gemacht, wenn mit Wärmebildkameras in Tornado-Flugzeugen nach Vermissten gesucht wird oder die Bundeswehr der Polizei Unterkünfte zur Nutzung überlässt, etwa im Rahmen der Polizeieinsätze bei Castor-Transporten.

In Abb. 1 sind die vier Bereiche, die Voraussetzungen und der Umfang des Einsatzes von Soldaten schematisch dargestellt.⁹

Abb. 2: Einsatzmöglichkeiten der Bundeswehr im Inneren

	Voraussetzungen	Umfang
Innerer Notstand, Art. 87 (4) GG	1. Drohende Gefahr für den Bestand oder die freiheitliche demokratische Grundordnung des Bundes oder eines Landes 2. Das betroffene Land (bzw. die Länder) ist nicht in der Lage oder bereit, die Gefahr zu bekämpfen (Art. 91 Abs. 2 GG) 3. Polizeikräfte und Bundesgrenzschutz reichen nicht aus	Die Bundesregierung kann <ul style="list-style-type: none"> • beim Schutz ziviler Objekte zur Unterstützung von Polizei und Bundesgrenzschutz und • bei der Bekämpfung organisierter und militärisch bewaffneter Aufständischer Streitkräfte einsetzen. Der Einsatz der Streitkräfte ist einzustellen, wenn Bundestag oder Bundesrat dies verlangen.

⁹ Die Darstellung stützt sich auf eine Übersicht von Lothar Speckmann, abrufbar unter http://www.deutsches-wehrrecht.de/Einsatz_Streitkraefte.pdf (5.3.04).

<p>Regionale Katastrophenhilfe, Art. 35 Abs. 2 Satz 2 GG</p>	<p>1. Naturkatastrophe oder besonders schwerer Unglücksfall, bezogen auf ein Bundesland 2. Die zuständige Landesbehörde fordert Streitkräfte an, weil zivile Organe nicht ausreichen.</p>	<p>Nach Genehmigung durch die im Erlasswege bestimmte Dienststelle der Bundeswehr werden Streitkräfte im Rahmen der angeforderten Hilfeleistung tätig, wobei sie, soweit dies zur Durchführung der Hilfeleistung erforderlich ist, auch hoheitliche Befugnisse ausüben dürfen.</p>
<p>Überregionale Katastrophenhilfe, Art. 35 Abs. 3 GG</p>	<p>1. Naturkatastrophe oder besonders schwerer Unglücksfall auf dem Gebiet mehr als eines Bundeslandes 2. Zivile Organe können die Katastrophe nicht allein bekämpfen 3. Bundesregierung erteilt den Landesregierungen Weisungen zum Einsatz der Streitkräfte zur Unterstützung der Polizei.</p>	<p>Durchführung der Hilfe erfolgt in Abstimmung mit den zuständigen Polizeikräften (Streitkräfte haben die zur Durchführung der Hilfe notwendigen hoheitlichen Befugnisse). Maßnahmen der Bundesregierung sind jederzeit auf Verlangen des Bundesrates, dessen ungeachtet unverzüglich nach Beseitigung der Gefahr aufzuheben.</p>
<p>Weitere „Verwendungen“</p>	<p>Die „Verwendung“ verbleibt unter der Schwelle des „Einsatzes“ von Art. 87a Abs. 2 GG</p>	<p><i>Beispiele:</i> Rein humanitäre Hilfeleistungen Erntenothilfe Hilfe auf sozialen/karitativen Gebieten Arbeiten auf wirtschaftlichem Gebiet zur Ausbildung der Truppe Tätigwerden der Streitkräfte aufgrund eines Amtshilfeersuchens einer Behörde des Bundes oder eines Landes gegenüber der Bundeswehr nach Art. 35 Abs. 1 GG. Mit dem Hilfeersuchen ist keine Kompetenzerweiterung verbunden.</p>

In allen genannten Fallbereichen hat die Bundeswehr eine unterstützende Funktion, d.h. die grundsätzliche Zuständigkeit verbleibt bei der Polizei (bzw. bei den Kräften des Katastrophenschutzes). Daraus folgt im Umkehrschluss: Kraft eigener Kompetenz kann die Bundeswehr nicht entscheiden, welche Maßnahmen ergriffen werden müssen, um eine Gefahr abzuwehren. Zum anderen: Es handelt sich jeweils um zeitlich befristete Tätigkeiten, d.h. eine Dauerzuständigkeit der Bundeswehr wird in keinem Fall geschaffen.

Eine neue Ausgangslage

Als das Spektrum der möglichen Aufgabebereiche für die Bundeswehr konstruiert worden ist, waren es selbstverständlich nicht Szenarien von Terrorangriffen, die die Feder geführt haben. Vielmehr standen Naturkatastrophen, große Unfälle und, zumal im Kontext des „inneren Notstandes“, Umsturzversuche durch rechts- oder linksextreme Gruppierungen im Vordergrund. Im Falle von Naturkatastrophen oder anderen Großschadensereignissen ist die zivil-militärische Zusammenarbeit, wie an einigen Beispielen demonstriert, in der Vergangenheit bereits oft praktiziert worden und hat sich bewährt. Hier gibt es keine politische Debatte – sieht man davon ab, dass mit der Verkleinerung der Bundeswehr die Ressourcen der Armee für personalintensive Einsätze, wie etwa beim Elbhochwasser, eine kritische Grenze erreichen werden.

Bevor die innenpolitische Debatte näher beleuchtet wird, soll daher zunächst analysiert werden, welche neue Bedrohungen in die Überlegungen einbezogen werden müssen und welche Fähigkeiten die Bundeswehr überhaupt einbringen könnte, um diesen Bedrohungen zu begegnen.

Neue Bedrohungen

Eine Existenz bedrohende Gefahr für die territoriale Integrität der Bundesrepublik Deutschland besteht nicht mehr. Die sicherheitspolitischen Konsequenzen, die sich hieraus für die Bundeswehr ergeben, haben die Regierungen Kohl und Schröder zu ziehen versucht. Die Verteidigungspolitischen Richtlinien (VPR) aus dem Jahre 2003 wie auch die im Januar 2004 vorgenommenen Strukturreformen der Bundeswehr (Unterscheidung in Einsatz-, Stabilisierungs- und Unterstützungskräfte) unterstreichen dies.

Im Hinblick auf den Einsatz im Inneren sind es jedoch vor allem die Anschläge des 11. September 2001 und des 11. März 2004, die die Bedrohung durch den internationalen Terrorismus, aber auch die Verbreitung von Massenvernichtungswaffen in den Mittelpunkt der sicherheitspolitischen Debatte gerückt haben. Es sind vor allem zwei Szenarien, die in diesem Zusammenhang immer wieder genannt werden:

- Anschläge mit konventionellen (z.B. Sprengstoff) und nicht-konventionellen Waffen (z.B. mit Verkehrsflugzeugen) auf Bevölkerungszentren und/oder auf kritische Infrastruktur, die eine hohe Bedeutung für Funktionsfähigkeit des öffentlichen Lebens aufweist (z.B. Energie- oder Trinkwasserversorgung, Verkehrsmittel und -wege).
- Anschläge auf die oben genannten Ziele mit Massenvernichtungswaffen, die zu einer in die Tausende gehende Zahl von Verletzten und Toten führen.

Einsatzoptionen

Die politische und militärische Führung der Bundeswehr haben sich in der Vergangenheit stets sehr zurückhaltend hinsichtlich des Einsatzes der Bundeswehr im Inneren geäußert. So finden sich beispielsweise in den aktuellen Verteidigungspolitischen Richtlinien le-

diglich Andeutungen. Dem Schutz und der Überwachung des deutschen See- und Luftraumes wird aber angesichts von asymmetrischen und terroristischen Bedrohungen eine höhere Bedeutung als zuvor eingeräumt. Dieser Schutz, so die Richtlinien, solle neu ausgerichtet und die Synergien zwischen allen staatlichen Instrumenten der Sicherheitsvorsorge umfassen.¹⁰

Was den möglichen Einsatz der Bundeswehr angeht, so sind vor allem zwei Gesichtspunkte von besonderer Bedeutung. Zum einen verfügt die Armee über Spezialfähigkeiten, die anderen staatlichen Einrichtungen nicht zur Verfügung stehen, zum anderen hat die Bundeswehr große personelle Reserven, die rasch und organisiert eingesetzt werden können. Von verfassungsrechtlichen Überlegungen an dieser Stelle einmal abgesehen, sollen kurz diese Fähigkeiten und Ressourcen umrissen werden.

Spezialfähigkeiten

Streitkräfte im Allgemeinen und die Bundeswehr im Speziellen verfügen über zahlreiche Fähigkeiten, die keiner anderen staatlichen und privaten Organisation zur Verfügung stehen, bzw. nicht im nötigen personellen und materiellen Umfang. Von besonderer Bedeutung ist hierbei die technische Ausstattung und der Ausbildungsgrad einer vergleichsweise großen Personengruppe (einschließlich von Reservisten). Im Einzelnen handelt es sich u.a. um:

- *ABC-Abwehr* – Die Bundeswehr verfügt mit der ABC-Abwehrtruppe über mobile und rasch einsetzbare Systeme zur Detektion von Massenvernichtungswaffen, vor allem von C-Waffen, sowie zur Dekontamination größerer Personengruppen.

¹⁰ Vgl. Verteidigungspolitische Richtlinien für den Geschäftsbereich des Bundesministeriums der Verteidigung, Berlin 2003, S. 12.

- *Aufklärungsfähigkeiten (vor allem luftgestützte)* – Kampfflugzeuge der Luftwaffe können durch Spezialkameras eine nützliche Unterstützung bei Suche nach vermissten Personen geben.
 - *Luftabwehrfähigkeiten* – Ausschließlich die Bundeswehr verfügt über die Fähigkeit, unbekannte oder feindliche Luftfahrzeuge zur Landung zu zwingen bzw. wenn nötig zu zerstören. Hierfür stehen vor allem fliegende Verbände der Luftwaffe (mit Kampfflugzeugen der Typen Phantom, Tornado und Eurofighter) sowie bodengestützte Systeme der Luftwaffe und der Heeresflugabwehrtruppe zur Verfügung (z.B. mit dem Luftabwehrsystem Patriot, dem Flugabwehrraketenpanzer Roland oder dem Flugabwehrkanonenpanzer Gepard).
 - *Lufttransportfähigkeiten* – Einzig die Bundeswehr verfügt über rasch mobilisierbare Fähigkeit zum Lufttransport. Von besonderer Bedeutung sind hierbei die Transporthubschrauber der Luftwaffe und der Heeresflieger (z.B. vom Typ CH-53).
 - *Fernmeldefähigkeiten* – Beim Zusammenbruch ziviler Kommunikationsnetze könnten die Fernmeldefähigkeiten der Bundeswehr zivilen Dienststellen und Hilfsorganisationen eine weitere Informationsübermittlung ermöglichen.
 - *Spezielle Pionierfähigkeiten* – Besonders im Katastrophenfall von Bedeutung sind die Spezialfähigkeiten der Pioniertruppe, wie Brückenlegen, die unter Umständen erste eine weitere Hilfe ermöglichen.
- Kampftruppen wie Panzergrenadiere, Jäger oder Panzertruppe spielen in diesem Zusammenhang praktisch keine Rolle. So mag der Einsatz von Verbänden mit schweren Waffen, gegen eine von innen kommende Bedrohung zwar theoretisch möglich sein, ist jedoch unter keinem realistischen Szenario denkbar. Für einen Einsatz im Inneren kämen

vielmehr die Kampfunterstützungstruppen in Frage.

Darüber hinaus existieren weitere Fähigkeiten, die komplementär zu denen von Polizei, Bundesgrenzschutz und zivilen Hilfsorganisationen etc. eingesetzt werden könnten, wenn deren Kapazitäten, im Einsatzfall, nicht ausreichend sein sollten:

- *Sanitätsdienst* (z.B. Feldlazarette);
- *Transportkapazitäten* (vor allem Straßen-transport);
- *Allgemeine Pionierfähigkeiten* (Straßenbau, Kampfmittelräumung etc.);
- *Versorgung* mit Lebensmitteln, Trinkwasser, Decken; Zelten usw.

Personelle Ressourcen

Neben den Spezialfähigkeiten der Bundeswehr sind besonders ihre personellen Ressourcen (gegenwärtig ca. 250.000 Soldaten), der hohe Organisationsgrad und die rasche Einsetzbarkeit von besonderer Bedeutung für die Frage des Einsatzes im Inneren. Bei keiner anderen Institution lässt sich rasch eine vergleichbare Zahl von Personen, die auch über eigene Transport und Versorgungskapazitäten verfügen, gewinnen.

- *Einsatz bei Naturkatastrophen* – Hierbei handelt es sich um die bereits in der Vergangenheit häufig praktizierte Form des Einsatzes der Bundeswehr im Inneren.
- *Objektschutz und Schutz kritischer Infrastruktur* – Der Schutz von Liegenschaften ist sehr personalintensiv und belastet besonders die Landespolizeibehörden bzw. den Bundesgrenzschutz oftmals nicht unerheblich. In diesem Zusammenhang könnte der Einsatz von Bundeswehrsoldaten, die in der Regel über eine Wach- und Sicherungs- sowie Schießausbildung verfügen, erwogen werden.

Luftsicherheitsgesetz und die Abwehr von Terrorangriffen

Dem vorherigen Abschnitt war voraus geschickt worden, dass die Möglichkeiten der Bundeswehr ohne Rücksicht auf die verfassungsrechtlichen Möglichkeiten aufgezeigt werden würde. Von keiner (ernst zu nehmenden) Seite wird allerdings gefordert, die Bundeswehr in eine allgemeine Hilfs- bzw. Reservepolizei zu überführen. Das würde nicht nur der verfassungsrechtlich gebotene Trennung von Polizei und Bundeswehr widersprechen. Es hieße zudem, die Fähigkeiten der Bundeswehr maßlos zu überschätzen. Das Beispiel ABC-Abwehrtruppe mag genügen: Für ein Szenario, bei dem sehr große Gebiete bzw. Tausende Personen Opfer von ABC-Waffen würden, wäre die Bundeswehr keineswegs ausgerüstet und vorbereitet. Wer beispielsweise in diesem Bereich für eine bessere Vorsorge eintritt, sollte zunächst die Potentiale des Katastrophenschutzes zur Kenntnis nehmen, bevor er nach der Bundeswehr ruft.

Zurück zur innenpolitischen Debatte und damit zum Frankfurter Segelflieger, der ja den Anlass der Debatte darstellte. Das Problem bestand in seinem Fall nicht in der Frage, wer die Zuständigkeit für den entsprechenden Fall hatte. Zuständig für die Gefahrenabwehr – und damit auch für die von dem Studenten ausgehende Gefahr – ist die Polizei. Insofern kam ein Einsatz der Bundeswehr lediglich im Rahmen der Amtshilfe in Betracht. Problematisch war vielmehr, dass unklar war, ob das Handeln der Bundeswehr auf einer belastbaren Rechtsgrundlage erfolgt. Mit anderen Worten: Durfte die Bundeswehr in diesem Fall tun, was aus praktischer Sicht notwendig war?

Einigkeit herrscht zwischen den deutschen Parteien darüber, dass die Bundeswehr (konkret: die Luftwaffe) eingesetzt werden sollen

darf, um terroristische Angriffe aus der Luft zu bekämpfen. Ebenso unstrittig ist, dass nicht etwa der – jedenfalls denkbare – Weg gegangen werden soll, die Polizei mit militärischen Instrumenten (z.B. eigenen Kampfflugzeugen) auszustatten, um neuen Gefahren begegnen zu können. Der Streit dreht sich vielmehr um zwei Aspekte: Zum einen ist strittig, ob die gegenwärtige Verfassungslage lediglich durch ein einfaches Gesetz klar gestellt werden muss, oder ob es einer Änderung der Verfassung selber bedarf. Zum zweiten geht es über den Einzelfall hinaus um die grundsätzliche Frage, ob die gegenwärtige Rechtslage geeignet ist, um den neuen Herausforderungen des Terrorismus und der Bedrohung mit Massenvernichtungsmitteln begegnen zu können.

Option I – einfachgesetzliche Regelung

Was die Modalitäten des Einsatzes der Luftwaffe angeht, so halten die Regierungsfraktionen von SPD und Bündnis 90/Grüne eine einfachgesetzliche Klarstellung für ausreichend. Das Bundeskabinett hat am 5. November 2003 den Entwurf für ein Luftsicherheitsgesetz beschlossen, das im Januar in die parlamentarische Beratung gegangen ist.¹¹ Dort heißt es in Art. 14 des Gesetzentwurfs:

- (1) Zur Verhinderung des Eintritts eines besonders schweren Unglücksfalles dürfen die Streitkräfte im Luftraum Luftfahrzeuge abdrängen, zur Landung zwingen, den Einsatz von Waffengewalt androhen oder Warnschüsse abgeben.
- (2) Von mehreren möglichen Maßnahmen ist diejenige auszuwählen, die den einzelnen und die Allgemeinheit voraussichtlich am wenigsten beeinträchtigt. Die Maßnahme darf nur so lange und so weit durchgeführt werden, wie ihr Zweck es erfordert. Sie darf nicht zu einem Nachteil führen, der zu dem erstrebten Erfolg erkennbar außer Verhältnis steht.

¹¹ Vgl. Gesetzentwurf der Bundesregierung zur Neuregelung von Luftsicherheitsaufgaben, BT-Drucksache 15/2361 vom 14.1.2004.

(3) Die unmittelbare Einwirkung mit Waffengewalt ist nur zulässig, wenn nach den Umständen davon auszugehen ist, dass das Luftfahrzeug gegen das Leben von Menschen eingesetzt werden soll, und sie das einzige Mittel zur Abwehr dieser gegenwärtigen Gefahr ist.

(4) Die Maßnahme nach Absatz 3 kann nur der Bundesminister der Verteidigung oder im Vertretungsfall das zu seiner Vertretung berechnigte Mitglied der Bundesregierung anordnen. Im Übrigen kann der Bundesminister der Verteidigung den Inspekteur der Luftwaffe generell ermächtigen, Maßnahmen nach Absatz 1 anzuordnen.

Es handelt sich hierbei um eine einfachgesetzliche Klarstellung, die sich an den „besonders schweren Unglücksfall“ von Art. 35 GG anlehnt. Nach der Logik des Gesetzentwurfes gelten Terrorakte als solche Unglücksfälle – allerdings um solche, die noch nicht eingetreten sind und deshalb abgewehrt werden können. Verteidigungsminister Struck hat in der Debatte vor allem darauf abgehoben, dass es um die Herstellung von Rechtssicherheit für Piloten wie auch für die politisch Verantwortlichen gehe. Erkennbar ist jedoch, dass Struck eine Änderung des Grundgesetzes der einfachgesetzlichen Regelung vorgezogen hätte. Denn nach Ansicht von Verfassungsjuristen ist die vorgesehene Regelung im Luftsicherheitsgesetz allenfalls als „vertretbar“ einzustufen – unumstritten ist sie jedoch nicht.¹² Eine Änderung der Verfassung biete eine größere Rechtsklarheit. Aber davor schreckt die Regierungskoalition offenbar zurück. Denn für eine Grundgesetzänderung wäre die Zustimmung von CDU und CSU nötig, die in den strittigen Fragen weitergehende Forderungen haben. Wenngleich sich Innenminister Schily am 30. Januar 2004 vor dem Bundestag dafür aussprach, „vorurteilsfrei [zu] prüfen, ob eine Klarstellung in

Art. 35 des Grundgesetzes notwendig ersieht oder empfehlenswert ist.“¹³

Die Logik der Regierungs-Argumentation basiert darauf, dass die gegenwärtige Verfassungslage den Einsatz der Bundeswehr schon jetzt dann erlaubt, wenn er erforderlich ist. Die Szenarien des Grundgesetzes - Naturkatastrophe, Unfall – werden dabei so interpretiert, dass auch Terroranschläge darunter gefasst werden können. Das, was das Grundgesetz nicht hergibt – z.B. einen Objektschutz aufgrund einer allgemeinen Bedrohungslage – wird von der Regierung auch nicht für erforderlich gehalten, weil die Polizei über ausreichende Kräfte verfüge.

Option II – Änderung des Grundgesetzes zur rechtlichen Absicherung luftpolizeilicher Aufgaben

In der Frage der Luftsicherheit vertritt die CDU/CSU die Ansicht, dass es einer Änderung der Verfassung bedürfe, aus der die Möglichkeit des Einsatzes der Bundeswehr eindeutig hervor gehe. Eine Regelung durch einfaches Gesetz schaffe die nötige Rechtsklarheit nicht.¹⁴ Neben der verfassungsrechtlichen Problematik dürften vor allem politische Gründe eine wichtige Rolle in dieser Interpretation durch die Union spielen.

Option III – Änderung des Grundgesetzes zur Erweiterung des Einsatzspektrums der Bundeswehr

Deutlich über die Frage der verfassungsrechtlichen Klarstellung des Einsatzes der Luft-

¹² Vgl. Matthias G. Fischer: Darf die Luftwaffe notfalls eine Zivilmaschine abschießen? In: Das Parlament 49/2003.

¹³ Otto Schily, Rede vor dem Bundestag, 30. Januar 2004, 15. Wahlperiode, 89. Sitzung, S. 7883.

¹⁴ Vgl. Pressemitteilung der innen- und verteidigungspolitischen Sprecher der CDU/CSU-Bundestagsfraktion, Hartmut Koschyk und Christian Schmidt, vom 20.2.2004 und die Rede von Wolfgang Bosbach vor dem Bundestag, 30. Januar 2004, 15. Wahlperiode, 89. Sitzung, S. 7885.

waffe zur Abwehr von möglichen Terrorangriffen, gehen Forderungen aus den Unionsparteien, das Grundgesetz zu ändern, um der Bundeswehr ein breiteres Einsatzspektrum im Inneren zuzuweisen.¹⁵ Eine ähnliche Ausrichtung weist auch ein Antrag der CDU/CSU-Bundestagsfraktion, wenngleich hierin nicht *expressis verbis* die Änderung des Grundgesetzes gefordert wird.¹⁶

Die Parteien treten für weiter gehende Befugnisse für die Bundeswehr in dem Fall ein, dass die Polizeikräfte der Länder und der Bundesgrenzschutz die öffentliche Sicherheit technisch und personell nicht mehr gewährleisten können. Konkret wird etwa vorgeschlagen, von der Bundeswehr zivile Objekte wie Atomkraftwerke schützen zu lassen oder den Streitkräften neue Aufgaben bei der „Abwehr und Bewältigung terroristischer Gefahren“ zuzuweisen.¹⁷ Allerdings bleibt schwammig, welche Aufgaben Bundeswehrsoldaten hierbei konkret zu erfüllen hätten und wie dies rechtlich im Einzelnen ausgestaltet werden könnte.

So muss bezweifelt werden, ob sich die Sicherheitslage tatsächlich durch Objektschutzaufgaben durch die Bundeswehr verbessern ließe. Um Anschläge, wie jene in Madrid am 11. März 2004 zu verhindern, müssten beispielsweise dauerhaft Soldaten zur Überwachung des öffentlichen Nahverkehrs eingesetzt werden. Dies wird kaum möglich sein. Allein in Berlin existieren 170 U-Bahn-Bahnhöfe sowie 2730 Bushaltestellen.¹⁸ Das Beispiel Israel zeigt überdies sehr deutlich,

dass es auch durch weitreichende Sicherheitsvorkehrungen unmöglich ist, sämtliche weichen Ziele, wie den Öffentlichen Personen Nahverkehr wirksam zu schützen.

Die Union hat bisher auch versäumt zu erklären, mit welchen Rechten Bundeswehrsoldaten ausgestattet werden sollen, die bei der Bewachung ziviler Objekte eingesetzt werden. So ist fraglich, ob Bundeswehrangehörige bei der Bewachung ziviler Einrichtungen mit den gleichen Rechten ausgestattet werden sollten, die sie beim Objektschutz militärischen Liegenschaften haben (Ausübung unmittelbaren Zwangs).¹⁹

Viel Lärm um wenig ?

Die gegenwärtige Debatte über den Einsatz der Bundeswehr im Inneren rührt an sensible Felder, vor allem an das Verhältnis zwischen Polizei und Armee. Sie zeigt zudem, dass die traditionellen Zuständigkeitsverteilungen durch die neuen Bedrohungen auf den Prüfstand gestellt werden. Vor allem aber lässt sich die Debatte anhand der politischen Mehrheitsverhältnisse entschlüsseln. CDU/CSU treten, wie gesagt, seit vielen Jahren dafür ein, die Möglichkeiten des Einsatzes der Bundeswehr generell zu erweitern. In der Tat bedeutet die gegenwärtige Rechtslage, dass ein schwerer Unglücksfall unmittelbar bevorstehen (bzw. eingetreten sein) muss, bevor die in großem Umfang Bundeswehr tätig werden darf. Es ist gegenwärtig verfassungsrechtlich nicht gestattet, besonders ge-

¹⁵ Vgl. den Antrag der Länder Bayern, Hessen, Sachsen und Thüringen zur Änderung der Art. 35 und 87a des Grundgesetzes, Bundrats-Drucksache 181/04 vom 5.3.2004.

¹⁶ Vgl. Antrag der CDU/CSU-Fraktion „Für eine moderne Bundeswehr als Pfeiler einer verlässlichen Sicherheits- und Verteidigungspolitik Deutschlands“ (BT-Drucksache 15/2388 vom 27.1.2004).

¹⁷ Vgl. ebd.

¹⁸ Vgl. Berliner Verkehrsgesellschaft, Wir über uns – Daten und Fakten [www.bvg.de].

¹⁹ Nach dem Gesetz über die Anwendung unmittelbaren Zwanges und die Ausübung besonderer Befugnisse durch Soldaten der Bundeswehr und verbündeter Streitkräfte sowie zivile Wachpersonen, sind Bundeswehrsoldaten bei der Ausübung ihres Wachdienstes u.a. berechtigt: Personen anzuhalten und zu überprüfen (§ 4), Vorläufige Festnahmen (§ 6), Durchsuchung und Beschlagnahme bei Personenüberprüfung (§ 7), Fesselung von Personen (§ 14) sowie Schusswaffengebrauch gegen Personen (§ 15) vorzunehmen bzw. durchzuführen.

fährdete Einrichtungen der Infrastruktur (Atomkraftwerke, Brücken etc.) durch die Bundeswehr aufgrund einer abstrakten Gefahrenlage schützen zu lassen. Erst recht nicht ist es zulässig, die Bundeswehr im Sinne einer generellen Polizeireserve der Länder vorzuhalten. Bei gewalttätigen Massendemonstrationen darf die Bundeswehr nicht eingesetzt werden.

Stellen wir die politische Gemengelage aus Sicht der SPD dar, so ergibt sich: Eine Verfassungsänderung, die beispielsweise in der Frage der Luftsicherheit eine rechtliche Klärstellung vornimmt, ist nur denkbar, wenn die

Regierung in der Frage einig ist. Die Grünen sind jedoch strikt gegen jede Änderung des Aufgabenspektrums der Bundeswehr. Zum anderen bedarf es einer 2/3-Mehrheit, d.h. der Zustimmung der CDU/CSU. Diese hat aber weiter gehende Forderungen, insbesondere die Ermöglichung des Objektschutzes durch die Bundeswehr. Im weiteren Gesetzgebungsverfahren ist daher allenfalls eine Umsetzung des Regierungsvorschlags zur Luftsicherheit bzw. eine diesem Vorschlag inhaltlich entsprechende Änderung des Verfassungstextes politisch durchsetzbar.