

Wilhelm Knelangen

Innere Sicherheit als neue Aufgabe für die Bundeswehr?

Neue Bedrohungen, neue Aufgabenverteilung?

Die Aufteilung der Aufgaben und Kompetenzen von Polizei und Bundeswehr im Grundgesetz, wie sie in der Wehrverfassung (1956) grundsätzlich und im Zuge der Notstandsverfassung (1968) in den Einzelheiten festgelegt worden ist, stellt einen Bruch mit der deutschen Verfassungsgeschichte dar.¹ Denn im Gegensatz zu Verfassung und Staatspraxis im deutschen Kaiserreich oder der Weimarer Republik sieht das Grundgesetz eine grundsätzliche Trennung von polizeilichem und militärischem Auftrag vor, die lediglich in sehr eng umgrenzten Fällen durchbrochen werden darf. Während die Staatsaufgabe innere Sicherheit der Polizei (und den Einrichtungen der Strafrechtspflege) zugewiesen ist, besteht die Aufgabe der Bundeswehr in der Wahrung der äußeren Sicherheit. Sieht man von den Ausnahmesituationen des inneren Notstandes und des Verteidigungs- oder Spannungsfalles ab, dann kann die Bundeswehr nach der Konstruktion des Grundgesetzes im Innern lediglich bei schweren Unglücksfällen und Naturkatastrophen eingesetzt werden, sofern die Kräfte von Länder- und Bundespolizeien nicht ausreichen.

In der sicherheitspolitischen Diskussion nach dem 11. September 2001 ist die Tragfähigkeit dieser Aufgaben- und Kompetenztrennung vor dem Hintergrund neuer Bedrohungen durch Terrorismus und Massenvernichtungswaffen infrage gestellt worden. So wird in den Verteidigungspolitischen Richtlinien, die der Bundesverteidigungsminister im Mai 2003 vorgelegt hat, festgestellt, dass der „Schutz von Bevölkerung und Territorium“ angesichts terroristischer Bedrohungen an Bedeutung gewinne und zusätzliche Anforderungen an die Bundeswehr „bei der Aufgabenwahrnehmung im Inland und demzufolge an ihr Zusammenwirken mit den Innenbehörden des Bundes und der Länder“ stelle (Bundesverteidigungsministerium 2003: Rz.

¹ Dieser Beitrag knüpft an eine Studie an, die ich gemeinsam mit Jan C. Irlenkaeuser vorgelegt habe (Knelangen/Irlenkaeuser 2004) und führt die dort entwickelten Gedanken weiter. Für ihre Unterstützung bei der Vorbereitung des Beitrages danke ich Jana Windwehr.

75). Insofern verweist die von Wieland (2004: 167) zugespitzt formulierte Frage, ob Deutschland in Zukunft nicht nur am Hindukusch verteidigt wird, sondern auch am Frankfurter Messeturm, offenbar auf eine Schlüsselfrage der deutschen Sicherheitspolitik. Zwischen den politischen Parteien umstritten ist freilich die Frage, ob die gegenwärtige Aufgabenverteilung zwischen Polizei und Bundeswehr ausreicht, um auf die neue Sicherheitslage angemessen reagieren zu können. Die Debatte konzentriert sich dabei auf die Luftsicherheit (Abwehr von Flugzeugen und anderen Flugkörpern), aber auch der Schutz von kritischer Infrastruktur vor Anschlägen sowie die Bekämpfung von ABC-Kampfstoffen gerieten in den Fokus, weil die Kapazitäten der Polizei in diesen Bereichen als unzureichend angesehen wurden. Während die CDU/CSU sich seit vielen Jahren für eine Änderung des Grundgesetzes ausgesprochen hat, um einen Einsatz der Bundeswehr im Innern auf eine neue konstitutionelle Grundlage zu stellen, haben alle anderen Parteien des Bundestages diese Forderung abgelehnt und auf die Möglichkeiten verwiesen, die schon die bestehende Rechtslage hergibt.

Vor diesem Hintergrund wird im Folgenden die Diskussion über den Einsatz der Bundeswehr im Innern analysiert. Im nächsten Abschnitt geht es zunächst um die Untersuchung der verfassungsrechtlichen Ausgangslage, die von einer prinzipiellen Trennung von innerer und äußerer Sicherheit ausgeht, innerhalb enger Grenzen jedoch auch Aufweichungen vorsieht. Im dritten Abschnitt soll dann aufgezeigt werden, welche Fähigkeiten und Instrumente der Bundeswehr überhaupt zur Debatte stehen, wenn es um einen Inlandseinsatz geht. Dass der 11. September 2001 keineswegs den Beginn der Auseinandersetzung über die Rolle des Militärs in der inneren Sicherheit markiert, wird im vierten Abschnitt aufgezeigt. Forderungen nach einer Ausweitung der Aufgaben für die Bundeswehr werden seit den frühen 1990er Jahren insbesondere von Seiten der CDU/CSU regelmäßig erhoben – und ebenso regelmäßig verworfen. In Abschnitt fünf steht die Frage im Vordergrund, welche Schlussfolgerungen die innenpolitischen Akteure in Deutschland aus den Terroranschlägen von New York und Washington gezogen haben, die in der Tat eine Wendemarke für das Thema darstellten. Von besonderer Bedeutung war dabei die Auseinandersetzung um das Luftsicherheitsgesetz, die im sechsten Abschnitt näher beleuchtet wird. Der Beitrag kommt zu einem differenzierten Ergebnis. Auf der einen Seite spricht wenig für eine grundsätzliche Abkehr von der Aufgabenverteilung zwischen Polizei und Bundeswehr. Aber auch ohne eine substantielle Änderung der Konstruktion des Grundgesetzes bleibt eine akzentuierte Rolle der deutschen Streitkräfte im Inland in dem Maße wahrscheinlich, in dem von einer nachhaltigen terroristischen Bedrohung ausgegangen werden muss.

Innere und äußere Sicherheit im Grundgesetz

Die institutionelle Differenzierung der Staatsaufgabe Sicherheit in einen militärischen und einen polizeilichen Arm ist in der deutschen Verfassungsgeschichte vergleichsweise jungen Datums. Sie ist auch im westeuropäischen Vergleich ein Sonderfall, denn innerhalb der EU-15 wies nur die spanische Verfassung eine ähnliche strikte und explizite Begrenzung eines militärischen Einsatzes im Innern auf (Martinez Soria 2004: 597). Eine Polizeiorganisation nach heutigem Verständnis – als Exekutivorgan zur Wahrung der inneren Sicherheit – entstand in den deutschen Ländern erst allmählich im Verlauf des 19. Jahrhunderts aus der allgemeinen Staatsverwaltung heraus (Boldt 1996). Verbreitet behielt freilich das Militär das Primat nicht nur als „primäre Ordnungsgewalt“ bei der Bekämpfung von Aufruhr, Demonstrationen und Streiks, sondern auch als „Polizeigewalt im Alltag“ (Funk 2000: 13). Selbst als die Aufgaben von Gefahrenabwehr und Strafverfolgung in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts sukzessive bei den staatlichen Polizeibehörden monopolisiert wurden, verblieb das Militär bei der Bekämpfung von Aufruhr, Streiks und Demonstrationen eine relevante Größe im Bereich der inneren Sicherheit (ausführlich: Pannkoke 1998). Nach Art. 68 der Bismarckschen Reichsverfassung hatte der Kaiser das Recht, bei einer Bedrohung der öffentlichen Sicherheit über einzelne Teile des Reichsgebietes den Kriegszustand zu verhängen. Art. 66 Abs. 2 garantierte den Bundesfürsten das Recht, „zu polizeilichen Zwecken“ eigene und „andere Truppenteile des Reichsheeres“ zu requirieren. Die Weimarer Reichsverfassung eröffnete dem Reichspräsidenten mit Art. 48 Abs. 2 WRV die Möglichkeit, zur Wiederherstellung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung „erforderlichenfalls mit Hilfe der bewaffneten Macht“ einzuschreiten. Aber nicht nur auf der Ebene des Verfassungsrechts, sondern auch in der Staatspraxis wurde das Militär im Innern eingesetzt, beispielsweise bei der Niederschlagung von Bergarbeiterstreiks in Oberschlesien 1871, im Ruhrgebiet 1889 und 1912 oder während des Revolutionswinters 1918/19 gegen Anhänger der Räterepubliken in Berlin, Bremen oder München (Wieland 2004: 170). Im Nationalsozialismus schließlich verschwammen die Grenzen zwischen Polizei und Militär vollends (Nitschke 2000).

Die Grundentscheidung des Grundgesetzes

Für den Parlamentarischen Rat stand die Gründung einer eigenen Armee nicht zur Debatte. Die Frage nach dem Verhältnis von Polizei und Militär stellte sich daher formal nicht. Die Staatsaufgabe innere Sicherheit wurde ausschließlich der Polizei (bzw. der Strafjustiz) zugewiesen. Hauptaufgabe der Polizei ist es, Gefahren, die eine Bedrohung der öffentlichen Sicherheit

darstellen, vom Einzelnen oder von der Gesellschaft abzuwehren (Lisken 1996). Die Gefahrenabwehr hat demnach eine präventive Zielsetzung, sie dient letztlich dem Ziel, Verletzungen von individuellen oder kollektiven Rechtsgütern zu verhindern. Hinzu kommt als zweite Hauptaufgabe die Unterstützung der Staatsanwaltschaft bei der Strafverfolgung. Dabei geht es um die Aufklärung von Straftaten und die Ermittlung von Straftätern. Nach der Ordnung des Grundgesetzes ist die Polizei grundsätzlich Ländersache (Art. 30 GG). Eine Zuständigkeit des Bundes besteht hauptsächlich in den Bereichen der Bundespolizei (bzw. des Bundesgrenzschutzes) sowie des Bundeskriminalamts und der internationalen Verbrechensbekämpfung (Art. 87 bzw. Art. 73 Nr. 10 GG). Die grundsätzliche föderalistische Aufteilung der Kompetenzen ist freilich seit den Anfängen, insbesondere aber seit den 1970er Jahren, durch eine ausgeprägte horizontale und vertikale Kooperation zwischen Bund und Ländern überwölbt gewesen (Pütter 2000).

Die verfassungspolitische Grundentscheidung des Grundgesetzes, die innere Sicherheit ausschließlich in die Verantwortung der Polizei zu übertragen, ist mit der Verabschiedung der Wehrverfassung 1956 bestätigt worden. Die historische Erfahrung von Kaiserreich und Weimar wirkte hier langfristig nach. Denn Auftrag und Kompetenzen der entstehenden Bundeswehr blieben nach dem 1956 eingefügten Art. 87a GG auf die Verteidigung des Bundes beschränkt. Darunter ist im Grundsatz die militärische Abwehr eines von außen kommenden Angreifers zu verstehen. Im Unterschied zur inneren Sicherheit, wo die Kompetenzen zwischen Bund und Ländern (mit deutlichem Schwerpunkt bei den Ländern) verteilt sind, handelt es sich bei der äußeren Sicherheit um eine exklusive Aufgabe des Bundes. Die bereits bei der Verabschiedung des Grundgesetzes 1949 aufgenommene Regelung des Staatsnotstandes, der in der deutschen Verfassungsgeschichte traditionell einen Militäreinsatz im Innern gerechtfertigt hatte, blieb unangetastet. Nach der alten Fassung des Art. 91 GG standen Bund und Ländern „zur Abwehr der drohenden Gefahr für den Bestand oder die freiheitliche demokratische Grundordnung des Bundes oder eines Landes“ ausschließlich die Polizeikräfte der Länder zur Verfügung. Um die verfassungsrechtlich gebotene Abstinenz der Bundeswehr im Falle des inneren Notstandes noch einmal zu unterstreichen, wurde im Rahmen der Wehrverfassung Art. 143 GG neu gefasst. Danach war eine Verfassungsänderung zwingende Voraussetzung für eine Inanspruchnahme der Streitkräfte.

Amtshilfe bei Katastrophenschutz und Unglücksfällen

Die Frage der Amtshilfe durch die Bundeswehr war im Rahmen der Wehrverfassung nicht konkretisiert worden. Angesichts dessen herrschte während der Hamburger Flutkatastrophe von 1962 Unsicherheit darüber, in welchem Umfang und mit welchen Kompetenzen die Streitkräfte bei Unglücksfällen

und im Katastrophenschutz eingesetzt werden können. Im Rahmen der Notstandsgesetzgebung ist deshalb 1968 das Grundgesetz präzisiert worden. Im Sinne einer grundsätzlichen Klärung stellte der in diesem Kontext eingefügte Art. 87a Abs. 2 GG jetzt eindeutig fest, dass die Streitkräfte außerhalb der Verteidigung nur eingesetzt werden dürfen, „soweit dieses Grundgesetz es ausdrücklich zulässt“. Einen dieser Fälle stellt die Amtshilfe der Bundeswehr bei Naturkatastrophen und besonders schweren Unglücksfällen dar. Dabei wird unterschieden, ob von einer solchen Katastrophe ein Bundesland oder mehrere Länder betroffen sind. Art. 35 Abs. 2 Satz 2 GG sieht vor, dass *ein* Bundesland zur Hilfe bei Naturkatastrophen oder besonders schweren Unglücksfällen die Bundeswehr anfordern kann. Voraussetzung ist, dass ein Land mit seinen eigenen zivilen Kräften überfordert ist. In diesem Rahmen ist auch die Übernahme allgemeiner polizeilicher Aufgaben durch die Bundeswehr möglich, etwa die Absperrung von Grundstücken oder die Regelung des Verkehrs. Eigene Kompetenzen erwachsen der Armee dadurch freilich nicht, vielmehr unterstehen die Soldaten in einem solchen Einsatz den Weisungen der zuständigen Behörden des Landes (Martinez Soria 2004: 601). Diese entscheiden folglich auch, welche technischen Hilfeleistungen sie von der Bundeswehr anfordern. Auf dieser Grundlage wurde die Bundeswehr beispielsweise beim Flugzeugunglück von Ramstein 1988 oder beim Bahnunglück in Eschede 1999 angefordert. Überschreitet die Naturkatastrophe bzw. der besonders schwere Unglücksfall die Grenzen eines Bundeslandes, dann ändert sich die verfassungsrechtliche Situation. In diesem Fall ist es die Bundesregierung, die nach Art. 35 Abs. 3 GG „sofern es zur wirksamen Bekämpfung erforderlich ist“ 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.

Unterhalb der rechtlichen Schwelle eines Einsatzes verbleibt die Bundeswehr im Rahmen der allgemeinen Amtshilfe (Art. 35 Abs. 1 GG). Hier leisten die Streitkräfte lediglich technische Hilfsleistungen für andere Behörden des Bundes und der Länder (Wieland 2004: 173). Das geschieht auch dann, wenn die Bundeswehr über Fähigkeiten verfügt, die die nachfragende Behörden zur Wahrnehmung der eigenen Aufgaben benötigen. Die Verwendung von Instrumenten und Spezialfähigkeiten der Bundeswehr in der Praxis ist nicht selten. So haben beispielsweise Tornado-Flugzeuge die Suche von Vermissten mit Wärmebildkameras unterstützt. Ebenso sind der Polizei Unterkünfte, Hubschrauber oder Verpflegung bei Großeinsätzen (z.B. Wackersdorf, Castor-Transporte) zur Verfügung gestellt worden. Entscheidend ist auf dieser Grundlage allerdings, dass die Bundeswehr nicht auf Gebieten eigenständig tätig wird, die den ureigenen Aufgabenbestand der um Unterstützung bittenden Behörden darstellen. Denn „[d]urch die Amtshilfe wird weder eine

bestehende Zuständigkeit verlagert noch eine neue Zuständigkeit begründet“ (Martinez Soria 2004: 600f.). So ist beispielsweise der Einsatz von Soldaten im Rahmen der Gefahrenabwehr, als allgemeine Polizeireserve oder im Kontext der Strafverfolgung nicht zulässig.

Innerer Notstand und Verteidigungsfall

Mit der Notstandsgesetzgebung wurden 1968 bekanntlich nicht nur die Regelungen zur Amtshilfe durch die Bundeswehr präzisiert. Die außerordentlich intensive innenpolitische Debatte entzündete sich vielmehr daran, dass nunmehr die Möglichkeit eröffnet werden sollte, die Streitkräfte im Falle eines inneren Notstandes einzusetzen. Aus heutiger Sicht überwiegen freilich eher die Momente der Kontinuität der einmal getroffenen Grundentscheidung, die Aufgaben von Polizei und Armee zu trennen. Denn selbst in der außerordentlich schweren Lage einer „drohenden Gefahr für den Bestand oder die freiheitliche demokratische Grundordnung des Bundes oder eines Landes“ ist ein Einsatz der Bundeswehr an sehr hohe Voraussetzungen geknüpft. Art. 91 GG sieht für diesen Fall vor, dass ein Land zunächst Polizeikräfte anderer Länder oder des Bundesgrenzschutzes anfordern kann. Zeigt sich das Land nicht in der Lage (oder nicht bereit), die Gefahr zu bekämpfen, kann die Bundesregierung nach Art. 91 Abs. 2 GG den Bundesgrenzschutz in das Land entsenden und die Landespolizeien ihrer Weisung unterstellen. Nur wenn diese Kräfte nicht ausreichen, besteht nach Art. 87a Abs. 4 GG schließlich die Möglichkeit, Streitkräfte „zur Unterstützung der Polizei und des Bundesgrenzschutzes beim Schutze von zivilen Objekten und bei der Bekämpfung organisierter und militärisch bewaffneter Aufständischer“ einzusetzen. Ein Notstandseinsatz der Bundeswehr kommt deshalb nur am Ende eines abgestuften Eskalationsszenarios, nach streng subsidiären Maßstäben und in eng umgrenzten Handlungsfeldern in Betracht.

Ein letzter Bereich, in dem das Grundgesetz einen Einsatz der Bundeswehr im Innern vorsieht, ist schließlich der Spannungs- und Verteidigungsfall nach Art. 87a Abs. 3 GG. Nur hier besitzen die Streitkräfte „eine originäre polizeiliche Aufgabe“, welche sie „parallel zur Polizei wahrnehmen“ (Martinez Soria 2004: 604). Denn in diesen Fällen haben die Streitkräfte „die Befugnis, zivile Objekte zu schützen und Aufgaben der Verkehrsregelung wahrzunehmen“. Voraussetzung ist allerdings nicht nur die Feststellung des Spannungs- und Verteidigungsfalles durch den Bundestag (bzw. durch Bundestag und Bundesrat), zudem muss die Übernahme der Aufgaben „zur Erfüllung ihres Verteidigungsauftrages“ erforderlich sein.

Abb. 1: Einsatzmöglichkeiten der Bundeswehr im Innern

	Voraussetzungen	Handlungsfelder
Verteidigungs- und Spannungsfall, Art. 87a (3) GG	<ol style="list-style-type: none"> 1) Feststellung des Verteidigungs- und Spannungsfalles; 2) Übernahme der Aufgaben muss zur Erfüllung des Verteidigungsauftrages erforderlich sein. 	Schutz ziviler Objekte und Verkehrsregelung, sofern das zur Erfüllung des Verteidigungsauftrages erforderlich ist; Schutz ziviler Objekte zur Unterstützung polizeilicher Maßnahmen in Zusammenarbeit mit den Behörden.
Regionale Katastrophenhilfe, Art. 35 (2) GG	<ol style="list-style-type: none"> 1) Naturkatastrophe oder besonders schwerer Unglücksfall, bezogen auf ein Bundesland; 2) Die zuständige Landesbehörde fordert Streitkräfte an, weil zivile Organe nicht ausreichen. 	Nach Genehmigung durch die im Erlasswege bestimmte Dienststelle der Bundeswehr werden Streitkräfte im Rahmen der angeforderten Hilfeleistung tätig. Dabei dürfen sie, soweit dies zur Durchführung der Hilfeleistung erforderlich ist, auch hoheitliche Befugnisse ausüben.
Überregionale Katastrophenhilfe, Art. 35 (3) GG	<ol style="list-style-type: none"> 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. 	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.
Innere Notstand, Art. 87 (4) GG	<ol style="list-style-type: none"> 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 beim Schutz ziviler Objekte zur Unterstützung von Polizei und Bundesgrenzschutz und bei der Bekämpfung organisierter und militärisch bewaffneter Aufständischer Streitkräfte einsetzen. Der Einsatz ist einzustellen, wenn Bundestag oder Bundesrat dies verlangen.
Verwendungen im Rahmen der Amtshilfe, Art. 35 (1) GG	Die „Verwendung“ verbleibt unter der Schwelle des „Einsatzes“ von Art. 87a Abs. 2 GG.	<p><i>Beispiele:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • rein humanitäre Hilfeleistungen • Erntenoilfe • Hilfe auf sozialen/karitativen Gebieten • technische Hilfe <p>Mit dem Hilfeersuchen ist keine Kompetenzerweiterung verbunden.</p>

Quelle: eigene Darstellung in Anlehnung an eine Übersicht von Lothar Speckmann, abrufbar unter http://www.deutsches-wehrrecht.de/Einsatz_Streitkraefte.pdf.

Wie die schematische Übersicht in Abb. 1 zeigt, war es nicht die Bedrohung durch Terrorismus und Massenvernichtungswaffen, die bei der Festlegung der Einsatzmöglichkeiten im Innern die Feder geführt hat.

Dennoch wäre es verfehlt, eine sicherheitspolitische Naivität des Grundgesetzes anzunehmen. Erkennbar wird vielmehr der verfassungspolitische Wille, selbst im Falle schwerster Gefahrenlagen, bei denen der Bestand des Staates oder seine freiheitliche Ordnung auf dem Spiel stehen, die Rolle der Bundeswehr strikt zu limitieren.

Die Frage der Zulässigkeit eines Einsatzes der Bundeswehr wird vom Grundgesetz mithin nicht mit dem Blick auf die Fähigkeiten und Instrumente beantwortet. Der Einsatz soll lediglich in besonderen Situationen und nach dem Maßstab strenger Subsidiarität erfolgen. Die Bundeswehr ist dabei in allen Fällen auf eine unterstützende Funktion festgelegt. Die vollziehende Gewalt geht in keinem Bereich – mit Ausnahme des Verteidigungs- und Spannungsfalles – auf das Militär über. Die grundsätzliche Zuständigkeit verbleibt vielmehr bei der Polizei (bzw. bei den Kräften des Katastrophenschutzes) (Martinez Soria 2004: 600). Daraus folgt im Umkehrschluss: Kraft eigener Kompetenz kann die Bundeswehr nicht entscheiden, welche Maßnahmen ergriffen werden müssen, um eine Gefahr abzuwehren. Zudem handelt es sich jeweils um zeitlich befristete Einsätze, d.h. eine Dauerzuständigkeit der Bundeswehr wird in keinem Fall geschaffen.

Fähigkeiten der Bundeswehr

An die Darstellung der verfassungsrechtlichen Lage schließt sich die Frage an, auf welche Fähigkeiten und Instrumente die politische Forderung nach erweiterten Möglichkeiten des Einsatzes der Bundeswehr im Innern sich stützt.² Streitkräfte im Allgemeinen und die Bundeswehr im Speziellen verfügen zum einen über zahlreiche Fähigkeiten, die anderen staatlichen und privaten Organisationen gar nicht oder nicht im nötigen personellen und materiellen Umfang zur Verfügung stehen. Von besonderer Bedeutung ist hier die technische Ausstattung sowie die Expertise und Ausbildung einer vergleichsweise großen Personengruppe. Im Einzelnen handelt es sich insbesondere um:

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

2 Dieser Abschnitt stützt sich maßgeblich auf den von Jan C. Irlenkaeuser verfassten Abschnitt in Knelangen/Irlenkaeuser (2004: 6-7).

- Luftgestützte Aufklärung – Kampfflugzeuge der Luftwaffe können durch Spezialekameras eine nützliche Unterstützung bei der Suche nach vermissten Personen bieten.
- Luftabwehr – Ausschließlich die Bundeswehr verfügt über die Fähigkeit, unbekannte oder feindliche Luftfahrzeuge zur Landung zu zwingen oder, 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).
- Lufttransport – Einzig die Bundeswehr verfügt über rasch mobilisierbare Fähigkeiten 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 (z.B. Brückenlegen) die unter Umständen erst eine weitere Hilfe ermöglichen.

Darüber hinaus verfügt die Bundeswehr über weitere Fähigkeiten, die komplementär zu denen von Bundes- und Länderpolizeien und Katastrophenschutz eingesetzt werden könnten, wenn deren Kapazitäten nicht ausreichend sein sollten. Dazu zählen etwa der Sanitätsdienst (z.B. Feldlazarette), Transportkapazitäten (vor allem Straßentransport), allgemeine Pionierfähigkeiten (Straßenbau, Kampfmittelräumung etc.) oder die Versorgung mit Lebensmitteln, Trinkwasser, Decken oder Zelten.

Neben den Spezialfähigkeiten der Bundeswehr sind besonders ihre personellen Ressourcen (gegenwärtig etwa 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. Diese Fähigkeit ist insbesondere bei Einsätzen im Rahmen der regionalen und überregionalen Katastrophenhilfe von entscheidender Bedeutung gewesen. Dabei muss es jedoch nicht zwangsläufig bleiben, denn die Soldaten ließen sich – eine verfassungsrechtliche Grundlage vorausgesetzt – beispielsweise auch für die Überwachung ziviler Einrichtungen einsetzen. Die Schaffung der rechtlichen Voraussetzungen für einen solchen Einsatz werden von der CDU/CSU seit über zehn Jahren vorgetragen.

Konturen einer ritualisierten Debatte in den 1990er Jahren

Die Kontroverse über die Frage, ob die grundgesetzliche Kompetenzverteilung veränderten Bedrohungslagen gerecht wird, hat nicht erst mit den Anschlägen von New York und Washington begonnen. Den Ausgangspunkt wird man vielmehr zu Anfang der 1990er Jahre verorten können. Der damalige Vorsitzende der CDU/CSU-Bundestagsfraktion, Wolfgang Schäuble, unternahm einen ersten Vorstoß, das Aufgabenprofil der Bundeswehr nicht nur in Richtung „out of area“, sondern auch im Innern zu erweitern. Schäuble erklärte im Dezember 1993, er wolle die Bundeswehr „bei einer größeren Sicherheitsbedrohung im Inneren“ einsetzen können. Da die Anforderungen des Grundgesetzes allerdings sehr rigide seien, solle über eine Änderung der Verfassung nachgedacht werden. Als Begründung führte der Fraktionsvorsitzende an, angesichts einer veränderten Weltlage könne „nicht mehr so genau zwischen innerer und äußerer Sicherheit“ unterschieden werden. Deshalb müsse es möglich sein, „auf die Bundeswehr als eine Art Sicherheitsreserve zurückzugreifen“ (zit. nach „Der Spiegel“ 1/2004: 25). Ohne im Detail auf mögliche Einsatzfelder der Bundeswehr einzugehen, verwies er auf Wanderungsbewegungen und den internationalen Terrorismus als Beispiele für den Wandel der Bedrohungslage („tageszeitung“ 22.12.1993: 2).

Schäuble stieß mit seinem Vorstoß auf Widerstand. Vertreter der größten Oppositionspartei SPD betonten, dass sich die Regelungen des Grundgesetzes bewährt hätten. Die Aufgaben von Polizei und Militär sollten getrennt bleiben. Auch innerhalb der Regierung regte sich Widerstand. So erteilte die Justizministerin Leutheusser-Schnarrenberger (FDP) den Plänen Schäubles eine strikte Absage. Verteidigungsminister Rühle (CDU) wies die Vorschläge ebenfalls zurück („tageszeitung“ 24.12.1993: 5). Übereinstimmende Kritik kam schließlich auch von den Polizeigewerkschaften. Die Gewerkschaft der Polizei (GdP) und der Bund deutscher Kriminalbeamter (BdK) forderten, die Bundeswehr solle sich auf die äußere Sicherheit beschränken. Statt einer „Militarisierung von Polizeiaufgaben“ das Wort zu reden, solle eine bessere sachliche und personelle Ausrüstung von Polizei und Bundesgrenzschutz sichergestellt werden („tageszeitung“ 23. 12. 1993: 2).

Zu Beginn des Jahres 1999 hatte die Festnahme des Vorsitzenden der PKK, Abdullah Öcalan, im gesamten Bundesgebiet zu Ausschreitungen in Deutschland lebender Kurden geführt, die die Leistungsfähigkeit der Polizei auf die Probe stellten (Sitzblockaden auf Autobahnen, Besetzung von Bottschaften, Gefahr von Übergriffen, die den Schutz zahlreicher türkischer und israelischer Einrichtungen notwendig machen). Die Innenminister von Bund und Länder erörterten damals, wie vorzugehen sei, wenn die Polizei ihre Leistungsgrenze überschreite. In diesem Zusammenhang wurde auch erörtert, ob ein Einsatz der Bundeswehr auf Grundlage von Art. 87a Abs. 4 GG (innerer Notstand) in Betracht komme (Spranger 2004: 183). Zwar musste diese

Frage aufgrund des raschen Endes der Proteste nicht mehr beantwortet werden, dennoch war damit der inhaltliche Boden für eine Neuauflage der Diskussion über die Bundeswehr im Innern bereitet.

Konkreten Anlass bot eine im August 1999 in der „Bild-Zeitung“ unter der Überschrift „Bundeswehr soll Verbrecher jagen!“ wiedergegebene Forderung des Generalinspektors Hans-Peter von Kirchbach, die Bundeswehr müsse auch in Zukunft „aus Kräften zur Wahrnehmung von Überwachungs- und Einsatzaufgaben im Frieden innerhalb Deutschlands“ bestehen (zit. nach „tageszeitung“ vom 12.8.1999: 6). Zwar erklärte Kirchbach anschließend, seine Äußerung habe lediglich auf die Überwachung des Luftraumes im Rahmen der integrierten Luftraumverteidigung der NATO und nicht auf die Unterstützung von Polizei und Grenzschutz gezielt. Dessen ungeachtet entwickelte sich aber ein Schlagabtausch der weitgehend bekannten Argumente, wobei sich erste Lockerungen der ehemals fest gefügten Lager abzeichneten. Denn während Verteidigungsminister Scharping (SPD) bekräftigte, die Bundeswehr werde nicht im Kampf gegen organisierte Kriminalität, Terrorismus und zur Grenzsicherung eingesetzt, gab der Vorsitzende des Verteidigungsausschusses des Bundestages, Helmut Wiczorek (SPD), zu bedenken, dass der Einsatz von Soldaten zur Unterstützung der Polizei nicht generell verworfen werden könne, weil das Grundgesetz Entsprechendes durchaus vorsehe („tageszeitung“ 14.8.1999: 6). Der ehemalige Verteidigungsminister Rupert Scholz (CDU) ging einen Schritt weiter und plädierte dafür, dass die Bundeswehr auch zur Grenzsicherung eingesetzt werden müsse. Angesichts der „Gefahren gewaltsamer kollektiver Immigrationen“ und des „Staatsterrorismus“ berühre die Sicherung der Grenzen die äußere Sicherheit. Die neue Situation erfordere auch neue organisatorische Strukturen für die Zusammenarbeit „von inneren Sicherungskräften vor allem zwischen Bundesgrenzschutz und Bundeswehr“, beispielsweise nach dem Vorbild der US Nationalgarde („Die Welt“, 8.10.1999).

Deutlich wird damit, dass die strukturellen argumentativen Muster, die die Debatte nach dem 11. September 2001 kennzeichnen sollten, bereits in den 1990er Jahren gelegt worden sind. Das gilt nicht nur für die Argumente der Befürworter einer Aufgabenerweiterung, sondern auch für die der Gegner. Regelmäßig wurde von Vertretern der SPD, Bündnis 90/Die Grünen und PDS, aber auch der FDP darauf verwiesen, dass die Trennung von militärischen und polizeilichen Aufgaben nicht angetastet werden solle. Zudem gebe schon die gegenwärtige Verfassungslage ausreichende Möglichkeiten zur Unterstützung der Polizei in Krisensituationen. Die Polizeigewerkschaften und der Bundeswehrverband schlossen sich der Ablehnung jeweils an. Insbesondere verwiesen sie darauf, dass die Soldaten für einen Einsatz im Innern nicht ausgebildet seien, dass die Bundeswehr schon jetzt an den Grenzen der Belastbarkeit angekommen sei und dass es um eine bessere Ausstattung von Polizei und Armee für die Wahrnehmung ihrer ureigenen Aufgaben gehe.

Der 11. September 2001 und die neue Debatte

Die Terroranschläge des 11. September 2001 haben der Debatte über Möglichkeiten und Grenzen eines Einsatzes der Bundeswehr im Innern eine bis dahin nicht gekannte Brisanz verliehen. Viele Szenarien, die bis dahin als eher unwahrscheinlich gegolten hatten, erwiesen sich nunmehr als nicht auszuschließende Fälle, auf die die deutsche Sicherheitspolitik eine Antwort geben musste. Die Bundesregierung hat mit zwei Sicherheitspaketen auf die Herausforderung des Terrorismus reagiert (dazu Rau 2004). Einmal mehr strittig war jedoch die Frage, ob zum erweiterten staatlichen Handlungsrepertoire bei der Terrorismusbekämpfung auch die Erweiterung der Einsatzmöglichkeiten der Bundeswehr im Innern zählen sollte. Die praktische Relevanz war dabei offenkundig. Die Anschläge von New York und Washington hatten bewiesen, dass Terroristen, sollten sie im Besitz von Massenvernichtungswaffen sein, nicht zögern würden, diese auch einzusetzen. Der 11. September 2001 zeigte überdies, dass es sich dabei nicht um atomare, biologische oder chemische Waffen handeln muss, sondern dass auch konventionelle Sprengwaffen oder eben Verkehrsflugzeuge immensen Schaden anrichten können. Diese Einschätzung wurde zuletzt durch die Anschläge von Madrid (März 2004) und London (Juli 2005) unterstrichen.

Zu den besonders gefährdeten Zielen terroristischer Gewalt werden Ballungszentren sowie Einrichtungen der „kritischen Infrastruktur“ angesehen, die eine hohe Bedeutung für die Funktionsfähigkeit des öffentlichen Lebens aufweisen (z.B. Energie- und Trinkwasserversorgung, zentrale Informationssysteme und Hauptverkehrswege). Aus der Sicht terroristischer Gewalttäter sind Angriffe auf die „kritische Infrastruktur“ doppelt attraktiv, denn sie zeigen die Verwundbarkeit moderner Gesellschaften in besonders drastischer Weise auf. Auf diese Bedrohung sind die Kräfte und Fähigkeiten der deutschen Polizei allerdings nicht ausgerichtet. Insbesondere besitzt die Polizei kaum eigene Kapazitäten zur Abwehr von Flugzeugen und anderen Flugkörpern, die auf Gebäude in Ballungszentren oder auf Einrichtungen wie Atomkraftwerke oder Verkehrsadern zielen. Bundesinnenminister Schily (SPD) erklärte als Reaktion auf die neue Lage, die Bundeswehr könne im Rahmen der Amtshilfe auch im Innern eingesetzt werden, eine Grundgesetzänderung sei dafür nicht notwendig („Frankfurter Rundschau 17.9.2001). Obwohl Schily lediglich die Verfassungslage wiedergab, regte sich Widerspruch. Der stellvertretende SPD-Fraktionsvorsitzende Stiegler nannte die Forderung nach einem Bundeswehreinsatz „reinen Aktionismus“, die Verteidigungsexpertin der Grünen Angelika Beer bezeichnete die Verschmelzung militärischer und polizeilicher Aufgaben als „Zeichen von Hilflosigkeit“ (ebd.).

In dieser hektischen Atmosphäre sorgte der Berliner Innensenator Körting (SPD) für Aufsehen, als er ankündigte, die Bundeswehr für den Schutz von zivilen Objekten anfordern zu wollen, wenn die Polizei die Aufgabe

nicht mehr gewährleisten könne („tageszeitung Berlin“ 25.9.2001: 21). Ähnlich hatte sich zuvor bereits der bayrische Innenminister Beckstein (CSU) geäußert. Die Einschätzung Körtings, ein solcher Einsatz könne auf der Grundlage von Art. 87a Abs. 4 GG (innerer Notstand) durchgeführt werden, setzte sich zwar nicht durch. Auf Antrag des grünen Koalitionspartners stellte der Senat fest, dass die rechtlichen Voraussetzungen – vor allem die drohende Gefahr für den Bestand oder die freiheitliche demokratische Grundordnung des Landes Berlin – „derzeit“ nicht gegeben seien („tageszeitung Berlin“ 26.9.2001, S. 19). Über den konkreten Einzelfall hinaus symbolisierte der Beschluss des Berliner Senats jedoch, dass der über die Hilfe bei Naturkatastrophen hinausgehende Einsatz der Bundeswehr im Innern durch die Anschläge des 11. September 2001 das Stadium des juristischen Gedankenexperiments längst hinter sich gelassen hatte.

Dessen ungeachtet verlief die politische Debatte entlang der bereits in den 1990er Jahren vertretenen Linien. Die CDU/CSU nahm die neue Bedrohungswahrnehmung zum Anlass, ihre Forderung nach einer Erweiterung der Aufgaben der Bundeswehr zu erneuern. Die Partei forderte, im Bereich des Objektschutzes ziviler Einrichtungen wie Atomkraftwerken oder Staudämmen die Möglichkeit für einen Einsatz der Bundeswehr im Innern zu schaffen („Frankfurter Rundschau“ vom 10.10.2001). Besonderen Handlungsbedarf meldete die Partei im Bereich der Luftabwehr an, weil der Umgang mit einem als Waffe eingesetzten Flugzeug nicht eindeutig geklärt sei. Bei den anderen im Bundestag vertretenen Parteien, den Polizeigewerkschaften und dem Bundeswehrverband stießen diese Forderungen allerdings einmal mehr auf Ablehnung.

Die Kontroverse um das Luftsicherheitsgesetz

Erst der offenbar geistig verwirrte Student, der am 5. Januar 2003 mit einem Motorsegler über der Frankfurter Innenstadt kreiste und angekündigt hatte, sich in einen der Bankentürme zu stürzen, brachte Bewegung in die festgefahrene Diskussion. Den Ausgangspunkt der Debatte stellte die Tatsache dar, dass die grundsätzliche Zuständigkeit für die Abwehr von Gefahren aus der Luft einerseits bei der Polizei liegt, sofern es sich nicht um einen militärischen Angriff handelt. Da die Polizei aber andererseits nur über begrenzte Kapazitäten zur Abwehr von Gefahren aus der Luft verfügt, ist sie regelmäßig auf Unterstützung durch die Bundeswehr angewiesen. So auch im Frankfurter Fall: Zur Beobachtung des Segelfliegers waren neben Hubschraubern der Polizei auch zwei Phantom-Maschinen der Luftwaffe in den Luftraum geschickt worden. Tatsächlich gelang es, 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. Denn während weitgehende Einigkeit darüber herrschte, dass die Luftwaffe der Polizei in einem solchen Fall zur Hilfe kommen soll, war unklar, auf welcher rechtlichen Grundlage eine solche Unterstützung stattfinden kann, zumal wenn diese bis zum Abschuss eines als Waffe eingesetzten Flugzeuges gehen kann. Da aber nicht allein die Tatsache, dass die Polizei nicht über angemessenes Flugabwehrgerät verfügt, einen Einsatz der Bundeswehr rechtfertigen kann, bedarf es dafür – wie in Abschnitt 2 gesehen – einer expliziten Ermächtigungsgrundlage durch das Grundgesetz (Wieland 2004: 175). Weil nicht ernsthaft zur Debatte steht, die Polizei ihrerseits mit militärischen Instrumenten (z.B. eigenen Kampfflugzeugen) auszustatten, blieb die Frage zu klären, ob ein Einsatz der Bundeswehr zur Abwehr terroristischer Gefahren in der Luft schon von der gegenwärtigen Verfassungslage abgedeckt wird.

Im rechtswissenschaftlichen Schrifttum ist dieser Komplex kontrovers erörtert worden. Strittig ist dabei zunächst, inwieweit der Verteidigungsauftrag der Streitkräfte eine Abwehr terroristischer Angriffe aus der Luft abdeckt. Nach überwiegender Meinung ist das selbst dann nicht der Fall, wenn der Angriff außerhalb des Bundesgebietes – etwa mit einem entführten Zivilflugzeug – seinen Ausgang nimmt (Linke 2004: 516; Wieland 2004: 175 m.w.N.; anderer Ansicht Spranger 2004: 190f.; Wiefelspütz 2005). Bei ausschließlich im Innern angesiedelten Fällen – wie im Frankfurter Beispiel – liegt die Zuständigkeit hingegen eindeutig bei der Polizei. Ausgeschlossen ist des Weiteren die Begründung eines Einsatzes der Bundeswehr zur Abwehr terroristischer Anschläge auf der Grundlage der Regelungen des Grundgesetzes zum Spannungs- und Verteidigungsfall (Art. 80a GG bzw. Art. 115a GG) oder zum inneren Notstand (Art. 91 GG) (Linke 2004: 516). Der Verteidigungsfall setzt einen organisierten Angriff des Bundesgebietes mit Waffengewalt und eine Feststellung des Bundestages voraus. Der innere Notstand bedarf zwar nicht einer förmlichen Feststellung. Allerdings muss hier eine Gefahr „für den Bestand oder die freiheitliche demokratische Grundordnung des Bundes oder eines Landes“ drohen. Für beide Fälle gilt: Selbst schwere terroristische Anschläge werden kaum diese Dimension erreichen.

Vor diesem Hintergrund konzentrierte sich die Debatte auf die Frage, ob ein Einsatz der Bundeswehr zur Luftabwehr auf der Grundlage der Regelungen zur allgemeinen Amtshilfe oder zur Amtshilfe in Katastrophen- und Unglücksfällen gestützt werden kann. Die Bundesregierung und die Regierungsfractionen vertraten die Ansicht, dass Art. 35 Abs. 2 und 3 GG den Einsatz der Bundeswehr nicht nur bei bereits eingetretenen „besonders schweren Unglücksfällen“, sondern auch zur Verhinderung des Eintritts solcher Unglücksfälle abdecke. Insofern sei eine Änderung des Grundgesetzes nicht nötig, vielmehr reiche eine einfachgesetzliche Klarstellung aus, die Rechtssicherheit für Piloten wie auch für die politisch Verantwortlichen

herstelle. Das Bundeskabinett beschloss deshalb am 5. November 2003 den Entwurf für ein „Luftsicherheitsgesetz“, das im Januar 2004 in die Beratungen ging (Bundesregierung 2004). Die grundsätzliche Aufgabenteilung zwischen Bundeswehr und Polizei bleibt dabei erhalten, denn die Abwehr von Gefahren aus der Luft gehört – vom Verteidigungsfall abgesehen – weiterhin in die Zuständigkeit der Polizeien. Die Streitkräfte dürfen allerdings „zur Verhinderung eines besonders schweren Unglücksfalles“ nach § 14 Abs. 1 des Gesetzes „im Luftraum Luftfahrzeuge abdrängen, zur Landung zwingen, den Einsatz von Waffengewalt androhen oder Warnschüsse abgeben“. Dabei ist strenge Verhältnismäßigkeit zu wahren. Eine „unmittelbare Einwirkung mit Waffengewalt“ ist nach Abs. 2 nur zulässig, wenn das die einzige Möglichkeit zur Abwehr der Gefahr darstellt, dass das Flugzeug „gegen das Leben von Menschen eingesetzt werden soll“. Eine solche Maßnahme kann nach § 14 Abs. 4 des Gesetzes nur der Bundesverteidigungsminister oder das zu seiner Vertretung berechnete Mitglied der Bundesregierung anordnen.

In der rechtswissenschaftlichen Diskussion fand das Vorgehen der Bundesregierung ein zwiespältiges Echo. Auf der einen Seite fand die Einschätzung der Bundesregierung, eine einfachgesetzliche Regelung sei auf geltender Verfassungsgrundlage möglich, grundsätzliche Zustimmung (Spanger 2004: 195; Baldus 2004: 1285). Nicht wenige Stimmen vertraten allerdings die Ansicht, nur eine Grundgesetzänderung schaffe die notwendigen Voraussetzungen eines solchen Einsatzes (Wieland 2004: 179; Linke 2004: 538; Martinez Soria 2004: 606; Deist 2004: 89).

Die CDU/CSU-Opposition sprach sich zwar nicht gegen den Inhalt des Gesetzes aus, forderte aber eine verbesserte verfassungsrechtliche Grundlage, aus der die Möglichkeiten des Einsatzes der Bundeswehr eindeutig hervorgehen. In ihrem Gesetzentwurf zur Änderung des Grundgesetzes (CDU/CSU 2004) schlug die CDU/CSU-Fraktion deshalb vor, die Regelungen der Art. 35 GG und Art. 87a GG neu zu fassen. Danach solle in Art. 87a Abs. 2 GG zunächst klargestellt werden, dass der Einsatz der Bundeswehr auch zur „Abwehr von Gefahren aus der Luft und von See her, zu deren wirksamer Bekämpfung der Einsatz der Streitkräfte erforderlich ist“, zulässig ist. Außerdem schlug die Fraktion vor, in Art. 35 Abs. 2 GG präziser festzulegen, dass die Bundeswehr nicht nur bei bereits eingetretenen, sondern auch bei unmittelbar drohenden Katastrophen- und Unglücksfällen zum Einsatz kommen darf, sofern sie von einem Land angefordert wird. Während man diese Vorschläge als klarstellende Regelungen des Grundgesetzes zur Luft- und Seeabwehr durch die Bundeswehr ansehen kann, ging die Union noch einen Schritt weiter. Denn zusätzlich sah der Entwurf vor, dass ein Land „im Falle terroristische[r] Bedrohungen“ die Bundeswehr zur Unterstützung der Polizei beim Schutz ziviler Objekte anfordern kann, wenn die Kräfte von Bundes- und Länderpolizeien nicht ausreichen.

Abb. 2: Vorschlag der CDU/CSU für eine Neufassung des Einsatzes der Bundeswehr im Falle terroristischer Bedrohungen

	Voraussetzungen	Handlungsfelder
Regionale Katastrophenhilfe und Unterstützung der Polizei bei terroristischen Bedrohungen, Art. 35 (2) GG	1) Bereits eingetretene Katastrophe oder besonders schwerer Unglücksfall, bezogen auf ein Bundesland; 2) unmittelbar drohende Katastrophe oder unmittelbar drohender schwerer Unglücksfall; 3) die zuständige Landesbehörde fordert Streitkräfte an, weil zivile Organe nicht ausreichen.	Nach Genehmigung durch die im Erlasswege bestimmte Dienststelle der Bundeswehr werden Streitkräfte im Rahmen der angeforderten Hilfeleistung tätig. Dabei dürfen sie, soweit dies zur Durchführung der Hilfeleistung erforderlich ist, auch hoheitliche Befugnisse ausüben.
	1) Vorliegen einer terroristischen Bedrohung für die öffentliche Sicherheit und Ordnung; 2) Unterstützung durch Kräfte und Einrichtungen der Bundes- und Landespolizeien reicht nicht aus.	Dazu gehört auch: Unterstützung der Polizei beim Schutz ziviler Objekte.
Abwehr von Gefahren aus Luft und See her, Art. 87a (2) GG	1) Einsatz der Streitkräfte ist erforderlich, um die Gefahr wirksam zu bekämpfen; 2) strikte Verhältnismäßigkeit ist gewahrt.	Unmittelbare Einwirkung mit Waffengewalt ist nur zulässig, wenn das die einzige Möglichkeit zur Abwehr der Gefahr darstellt, dass das Flugzeug gegen das Leben von Menschen eingesetzt werden soll. Den Befehl erteilt der Bundesverteidigungsminister.

Quelle: eigene Darstellung.

Anlässlich der ersten Lesung des Luftsicherheitsgesetzes am 30. Januar 2004 regte Bundesinnenminister Schily (SPD) zwar an, „vorurteilsfrei [zu] prüfen, ob eine Klarstellung in Art. 35 des Grundgesetzes notwendig erscheint oder empfehlenswert ist“ (Sten. Bericht, 89. Sitzung vom 30.1.2004: 7883). Tatsächlich standen sich im Verlauf der parlamentarischen Beratungen aber zusehends zwei alternative Optionen gegenüber. Das hatte zum einen mit den Regeln des parteipolitischen Wettbewerbs zu tun. Denn während innerhalb der SPD durchaus Stimmen zu vernehmen waren, die einer klarstellenden Grundgesetzänderung nicht grundsätzlich ablehnend gegenüber standen, wurde ein solches Vorgehen von anderen Teilen der Partei, vom grünen Koalitionspartner und der FDP abgelehnt. Hinzu kam andererseits, dass der Vorschlag der CDU/CSU über die Funktion einer Klarstellung deutlich hinausging. Infolgedessen beschloss der Bundestag das Luftsicherheitsgesetz am 18. Juni 2004 mit den Stimmen der Regierungsfractionen. Der CDU/CSU-dominierte Bundesrat legte dagegen Einspruch ein und rief den Vermittlungsausschuss an. Dort kam allerdings keine Einigung zustande, so dass der Bundestag das Gesetz am 24. September 2004 verabschiedete.

Nach der Ausfertigung des Gesetzes durch Bundespräsident Köhler trat es am 30. Januar 2005 in Kraft. Der Bundespräsident hatte sich allerdings außergewöhnlich lange Zeit mit der Ausfertigung gelassen, weil er Zweifel an dessen Vereinbarkeit mit dem Grundrecht auf Leben und körperliche Unversehrtheit hegte. Vor diesem Hintergrund regte er eine Klage vor dem Bundesverfassungsgericht an (Fischer 2005). Die CDU/CSU kündigte daraufhin an, die Tragfähigkeit des Gesetzes gerichtlich überprüfen lassen zu wollen („faz.net“, 24.1.2005). Tatsächlich reichten Ende Januar 2005 aber mehrere Privatpersonen, unter ihnen die ehemaligen Bundes- bzw. Landesinnenminister Baum und Hirsch (beide FDP), Verfassungsbeschwerde vor dem Verfassungsgericht ein. Die bevorstehende Verhandlung wird dazu beigetragen haben, dass im Laufe des Bundestagswahlkampfes 2005 die Vorsitzende des Verteidigungsausschusses Merten und der innenpolitische Sprecher der Bundestagsfraktion Wiefelspütz (beide SPD) erklärten, dass nach ihrer Ansicht die von der Regierung gewählte Rechtsgrundlage zwar belastbar sei. Es sei aber erwägenswert, „eine klarstellende Ergänzung des Art. 35 Abs. 2 und 3 GG vorzunehmen“, denn diese könne „Konsens und Rechtssicherheit stiften“ (Wiefelspütz 2005). Während sich Innenminister Schily und Verteidigungsminister Struck Zustimmung zu dieser Position signalisierten, stieß sie in weiten Teilen der Partei wiederum auf Ablehnung („Die Welt“, 29.7.2005).

Fazit

Es ist kein Zufall, dass auch über die Möglichkeiten und Grenzen des Einsatzes der Bundeswehr im Innern das Bundesverfassungsgericht entscheiden wird. Denn zunächst geht es in dem Verfahren zwar um die Frage, ob die in dem Luftsicherheitsgesetz angelegte Abwägung des Lebens von Flugzeugpassagieren gegen das Leben potentieller Terroropfer mit dem Grundrecht auf Leben und körperliche Unversehrtheit vereinbar ist. Es ist jedoch zu erwarten, dass das Urteil zu einer grundsätzlichen Positionsbestimmung zum Verhältnis von Bundeswehr und Polizei führen wird. Dass sich die Parteien darauf nicht in der politischen Arena einigen konnten, hat insbesondere mit den Regeln des Parteienwettbewerbs zu tun. Insofern leidet die Debatte daran, dass Vorschläge nicht selten mit reflexhaft vorgetragene Formeln beschieden werden. Je nach Standpunkt wird dann ein fahrlässiger Umgang mit terroristischen Bedrohungen oder eine Militarisierung der Gesellschaft ausgemacht. In beiden Fällen handelt es sich um Zerrbilder, zumal über die politischen Lager hinweg Einigkeit besteht, dass die Bundeswehr zum Einsatz kommen soll, wenn die Sicherheitslage dies erfordert und die Voraussetzungen des Grundgesetzes erfüllt sind. Schon die gegenwärtige Verfassungslage weist der Bundeswehr mithin eine Rolle nicht nur im Katastrophen-

schutz, sondern auch bei besonders schweren Gefährdungen der inneren Sicherheit zu. Das Grundgesetz ist in Fragen von schwerer Gefahr und krisenhafter Zuspitzung der inneren Lage mithin nicht naiv, es hat die Grenzen zwischen innerer und äußerer Sicherheit aber eben nicht eingeebnet.

Es ist aber nicht die Logik des Parteienwettbewerbs allein, die einen Konsens in der Sache verhindert. Es stehen sich ebenso abweichende Leitbilder über die Rolle der Bundeswehr im Inland gegenüber. Denn während SPD, Bündnis 90/Grüne und FDP – bei allen Nuancen im Einzelnen – an der gegenwärtigen Aufgabenteilung zwischen Bundeswehr und Polizei festhalten wollen, zeigen die Vorschläge der CDU/CSU in eine andere Richtung. Die Möglichkeit, Soldaten im Falle terroristischer Bedrohungen zur Unterstützung der Polizei beim Schutz ziviler Objekte einzusetzen, geht über die gegenwärtige Konstruktion des Grundgesetzes hinaus. Während das eine Lager sich daher eine Verfassungsänderung allenfalls vorstellen kann, um den Status quo rechtstechnisch präziser zu fassen, geht es der Union um eine Änderung der Verfassungsregeln in der Substanz.

Nun ist richtig, dass die Bedrohung durch terroristische Anschläge den Schutz von zivilen Objekten vor neue Herausforderungen stellt. Dennoch bleiben gewichtige Argumente gegen die systematische Einbindung der Bundeswehr in diese traditionell der Polizei zugewiesene Aufgabe bestehen. Insbesondere die Polizeigewerkschaften und der Bundeswehrverband haben darauf hingewiesen, dass die Ausbildung der Soldaten nicht auf die regelmäßige Übernahme von Sicherungsaufgaben ausgerichtet ist. Die Einsatzlogik und die Philosophien des „policing“ von Armee und Polizei unterscheiden sich grundsätzlich. Insofern ist das Argument, dass die Bundeswehr auch im Auslandseinsatz Objektschutzaufgaben übernimmt, nur vordergründig stehend, handelt es sich doch dort regelmäßig um die Befriedung von Bürgerkriegsgesellschaften oder die Unterstützung beim Aufbau staatlicher Strukturen. Würden in Deutschland ähnlich prekäre Bedingungen herrschen, ist – siehe Verteidigungsfall oder innerer Notstand – der Einsatz der Bundeswehr schon jetzt grundgesetzlich vorgesehen. Die Union hat überdies bisher 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 militärischer Liegenschaften haben (insbesondere die Kompetenz zur Ausübung unmittelbaren Zwangs).

Kritisch muss auch die Größe der Kapazitäten eingeschätzt werden, die der Bundeswehr überhaupt für eine solche Aufgabe zur Verfügung stehen. Denn angesichts der großen Belastungen im Auslandseinsatz stößt die Armee schon jetzt an ihre Belastungsgrenzen. Gleiches gilt übrigens auch für andere Fähigkeiten der Bundeswehr, die regelmäßig als potentielle Beiträge für die Bekämpfung des Terrorismus im Inland genannt werden. 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. Es spricht deshalb viel dafür, zunächst die Potenziale des Katastrophenschutzes zur Kenntnis zu nehmen, bevor nach einer stärkeren Rolle der Bundeswehr gerufen wird.

Der wohl gewichtigste Punkt ist jedoch die Bewertung der sicherheitspolitischen Auswirkungen eines solchen Schrittes. Möglicherweise ist es eine – wenn auch unbeabsichtigte – Folge vergrößerter Möglichkeiten der Bundeswehr, dass künftig nicht erweiterte, sondern verringerte Potenziale für die innere Sicherheit zur Verfügung stehen. Denn bei dem Vorschlag, die Bundeswehr in den personalintensiven Bereich des Objektschutzes einzubeziehen, geht es ja gerade nicht um Spezialfähigkeiten, über die nur die Armee verfügt und die deshalb eine sinnvolle Unterstützung der Arbeit der Polizei in besonderen Situationen darstellen. Vielmehr geht es hier erkennbar um eine Entlastung der Polizei. „Allein die Schaffung der Möglichkeit, bei Kapazitätsengpässen seitens Polizei und Bundesgrenzschutz auf Verbände der Streitkräfte zurückgreifen zu können, birgt folgende Gefahr: Der Druck, die primär für die innere Sicherheit zuständigen Sicherheitsorgane in ausreichender Form mit personellen und sachlichen Mitteln auszustatten, nimmt dann ab“ (Fischer 2004: 378). Insofern spricht viel dafür, die im Grundsatz bewährte Aufgabenteilung zwischen Polizei und Bundeswehr beizubehalten und beide Akteure in die Lage zu versetzen, ihre jeweils anspruchsvollen Aufgaben erfüllen zu können.

Bibliographie

- Baldus, Manfred 2004: Streitkräfteeinsatz zur Gefahrenabwehr im Luftraum, in: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (23) 2004, S. 1278-1285.
- Boldt, Hans 1996: Geschichte der Polizei in Deutschland, in: Lisken, Hans/Denninger, Erhard (Hrsg.): Handbuch des Polizeirechts, 2. Aufl. München, S. 1-39.
- Bundesregierung 2004: Entwurf eines Gesetzes zur Neuregelung von Luftsicherheitsaufgaben, Bundestags-Drucksache 15/2631.
- Bundesverteidigungsministerium 2003: Verteidigungspolitische Richtlinien für den Geschäftsbereich des Bundesministers der Verteidigung, Berlin.
- CDU/CSU 2004: Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 35 und 87a), Bundestags-Drucksache 15/2649.
- Deist, Peter 2004: Terrorismusbekämpfung als Streitkräfteauftrag – zu den verfassungsrechtlichen Grenzen polizeilichen Handelns der Bundeswehr im Innern, in: Neue Zeitschrift für Wehrrecht (3), S. 89-114.
- Fischer, Matthias G. 2004: Terrorismusbekämpfung durch die Bundeswehr im Inneren Deutschlands? In: Juristenzeitung (8), S. 376-384.
- Fischer, Matthias G. 2005: Ist das Luftsicherheitsgesetz verfassungswidrig? In: Das Parlament (4).
- Funk, Albrecht 2000: Die Entstehung der Exekutivpolizei im Kaiserreich, in: Lange, Hans-Jürgen (Hrsg.): Staat, Demokratie und Innere Sicherheit in Deutschland, Opladen, S. 11-27.
- Knelangen, Wilhelm/Irlenkaeuser, Jan 2004: Die Debatte über den Einsatz der Bundeswehr im Inneren, Kieler Analysen zur Sicherheitspolitik Nr. 12, Kiel.
- Linke, Tobias 2004: Innere Sicherheit durch die Bundeswehr? Zu Möglichkeiten und Grenzen der Inlandsverwendung der Streitkräfte, in: Archiv des öffentlichen Rechts (129), S. 489-541.
- Lisken, Hans 1996: Polizei im Verfassungsgefüge, in: Lisken, Hans/Denninger, Erhard (Hrsg.): Handbuch des Polizeirechts, 2. Aufl., München, S. 86-105.
- Martinez Soria, José 2004: Polizeiliche Verwendungen der Streitkräfte. Möglichkeiten und Grenzen eines Einsatzes der Bundeswehr im Inneren, in: Deutsches Verwaltungsblatt (119), S. 597-606.
- Nitschke, Peter 2000: Polizei im NS-System, in: Lange, Hans-Jürgen (Hrsg.): Staat, Demokratie und Innere Sicherheit in Deutschland, Opladen, S. 51-63.
- Pannkoke, Jörg 1998: Der Einsatz des Militärs im Landesinnern in der neueren deutschen Verfassungsgeschichte, Münster.
- Pütter, Norbert 2000: Föderalismus und Innere Sicherheit. Die Innenministerkonferenz zwischen exekutivischer Politik und politisierter Exekutive, in: Lange, Hans-Jürgen (Hrsg.): Staat, Demokratie und Innere Sicherheit in Deutschland, Opladen, S. 275-289.

- Rau, Markus 2004: Country Report on Germany, in: Walter, Christian u.a. (Hrsg.): Terrorism as a Challenge for National and International Law – Security versus Liberty? Berlin u.a., S. 311-362.
- Spranger, Tade Matthias 2004: Einsatz der Streitkräfte zur Abwehr terroristischer Bedrohungen im Luftraum, in: Fleck, Dieter (Hrsg.): Rechtsfragen der Terrorismusbekämpfung durch Streitkräfte, Baden-Baden, S. 183-200.
- Wiefelspütz, Dieter 2005: Die Mär von der Schutzlücke. Die bewährte Trennung von Bundeswehr und Polizei muss auch in Zeiten des Terrors nicht verändert werden, in: Frankfurter Rundschau vom 31.7.2005.
- Wieland, Joachim 2004: Verfassungsrechtliche Grundlagen polizeilicher Einsätze der Bundeswehr, in: Fleck, Dieter (Hrsg.): Rechtsfragen der Terrorismusbekämpfung durch Streitkräfte, Baden-Baden, S. 167-181.