

Zur Diskussion
über den Inneneinsatz
der Streitkräfte

Bundeswehr und Terrorismusbekämpfung

Mattias G. Fischer

Angesichts einer veränderten allgemeinen Sicherheitslage seit den Terroranschlägen in den USA vom 11. September 2001 wird immer wieder über neue Einsatzmöglichkeiten der Bundeswehr auch im Innern nachgedacht. Dabei geht es vor allem darum, ob und inwieweit den Streitkräften der Schutz ziviler Objekte oder die Abwehr von Angriffen, die von Terroristen mittels chemischer und biologischer Kampfstoffe begangen werden könnten, übertragen werden sollte. Entsprechende Überlegungen gab es in den Reihen der Unionsparteien schon in den siebziger und neunziger Jahren. So forderte etwa Wolfgang Schäuble 1993, die Armee notfalls „auch bei größeren Sicherheitsbedrohungen im Innern“ einzusetzen, und verwies explizit auf die wachsende Gefahr des internationalen Terrorismus. Ein Jahr später stellte Jürgen Rüttgers, damals parlamentarischer Geschäftsführer der CDU/CSU-Bundestagsfraktion, ähnliche Überlegungen an. Und im Jahr 1999 warb der Rechtsprofessor und CDU-Bundestagsabgeordnete Rupert Scholz – er war von 1988 bis 1989 Bundesverteidigungsminister – dafür, die tatsächlichen und rechtlichen Möglichkeiten zu schaffen, um die Bundeswehr auch im Inland zur Terrorismusbekämpfung einsetzen zu können. SPD, Grüne und FDP wiesen diese Vorstöße damals strikt zurück.

Heute wird das Thema differenzierter diskutiert. Nach den Terroranschlägen vom 11. September betonte selbst Bundesinnenminister Otto Schily im Deutschen Bundestag, in Zukunft werde „ein

Ineinandergreifen von militärischen und polizeilichen Operationen notwendig sein“ und schloss nicht aus, dass der Bundeswehr neue Aufgaben im Innern zu übertragen seien. Unterschiedliche Ansichten bestehen nun vor allem darüber, ob hierzu das Grundgesetz geändert werden sollte. Während SPD und Grüne eine Änderung der Verfassung durchweg ablehnen – die Grünen sehen im Übrigen überhaupt keine Notwendigkeit, das Einsatzspektrum der Armee zu erweitern –, setzen sich die CSU und Teile der CDU dafür ein, das Grundgesetz der veränderten Sicherheitslage anzupassen.

Verfassungsrechtliche Vorgaben

Wie die rechtspolitische Frage einer Grundgesetzänderung zu beantworten ist, hängt nicht nur davon ab, welche Verwendungsmöglichkeiten man der Bundeswehr eröffnen will. Zunächst einmal muss Gewissheit darüber bestehen, inwieweit das Verfassungsrecht den Inneneinsatz der Bundeswehr schon heute zulässt. Wer den Verlauf der bisherigen Debatte verfolgt, kann erkennen, dass gerade in diesem Punkt kaum Klarheit besteht.

Gelegentlich stößt man sogar auf die Ansicht, die Bundeswehr müsse auf die Aufgabe beschränkt bleiben, die äußere Sicherheit zu schützen. So vertretbar diese Auffassung im Sinne einer Meinungsäußerung auch sein mag – das Grundgesetz teilt sie nicht. Vielmehr lässt bereits das geltende Verfassungsrecht auch jenseits zwischenstaatlicher Konfliktsituationen den Einsatz der Streitkräfte im Innern

ausdrücklich zu, und zwar in zwei Fällen: zur Katastrophenhilfe und beim so genannten inneren Notstand.

Katastrophenhilfe durch die Bundeswehr

Artikel 35 Absatz 2 Satz 2 des Grundgesetzes, der die Rechts- und Amtshilfe regelt, ermöglicht es, die Streitkräfte „bei einer Naturkatastrophe oder bei einem besonders schweren Unglücksfall“ hilfsweise zur Unterstützung der Polizei einzusetzen. Man spricht insoweit vom so genannten Katastrophennotstand beziehungsweise zivilen Notstand. Ist das Schadensereignis räumlich auf ein Bundesland beschränkt, so können die zuständigen Landesorgane die Bundeswehr anfordern. Artikel 35 Absatz 3 bestimmt darüber hinaus, dass auch die Bundesregierung die Streitkräfte zur Unterstützung der Polizei einsetzen darf, wenn die Naturkatastrophe oder der Unglücksfall ein Gebiet gefährdet, das über die Grenzen eines Bundeslandes hinausreicht.

Ob diese Regelungen den Einsatz der Bundeswehr auch zur Terrorismusbekämpfung gestatten, hängt zunächst davon ab, was unter einem „besonders schweren Unglücksfall“ zu verstehen ist. Man könnte zunächst daran denken, dass hierunter nur Schadensereignisse fallen, die auf menschlichem oder technischem Versagen beruhen – beispielsweise die durch menschliche Unachtsamkeit herbeigeführte große Explosion in einer Chemiefabrik. Bei näherer Betrachtung ist allerdings kein Grund ersichtlich, nicht auch in verbrecherischer Absicht herbeigeführte Katastrophen, also auch Terrorakte größeren Ausmaßes, als besonders schwere Unglücksfälle anzusehen, wenn man die möglichen Folgen derartiger Ereignisse bedenkt.

Das Grundgesetz lässt es folglich zu, die Bundeswehr dann, wenn ein Terroranschlag unmittelbar bevorsteht oder be-

reits stattgefunden hat, etwa zum Aufspüren und Neutralisieren biologischer und chemischer Waffen einzusetzen. Nur die Streitkräfte verfügen über das erforderliche Personal, Gerät und Know-how, das zur Abwehr terroristischer, mit B- und C-Kampfstoffen durchgeführter Anschläge erforderlich wäre.

Realer Unglücksfall großen Ausmaßes

Derartige militärische Einsätze stoßen allerdings in zweierlei Hinsicht auf verfassungsrechtliche Grenzen: Zum einen muss es sich um Schadensereignisse größeren Ausmaßes handeln. Es ist also derzeit nicht möglich, Einheiten der ABC-Abwehr im Falle einzelner vermeintlich oder tatsächlich mit Milzbrand-Erregern kontaminierter Briefe einzusetzen, wie dies in Deutschland im vergangenen Herbst teilweise gefordert wurde.

Zum anderen macht es die grundgesetzliche Beschränkung eines Hilfseinsatzes der Bundeswehr auf den „Unglücksfall“ erforderlich, dass bereits ein Schaden eingetreten ist oder zumindest unmittelbar bevorsteht. Eine bloße Gefährdung oder eine „nur“ veränderte allgemeine Sicherheitslage genügt nicht.

Infolgedessen wäre derzeit auch – wie in der Tschechischen Republik und in Frankreich geschehen – die Aufstellung von Luftabwehrraketen zum Schutz von Atomkraftwerken oder ein sonstiger Einsatz von Bundeswehreinheiten zur Sicherung einzelner ziviler Objekte – beispielsweise von Talsperren oder Flughäfen – verfassungswidrig. Das gilt natürlich erst recht für den Fall, dass Einheiten der Streitkräfte aus Kapazitätsgründen, weil die Personaldecke bei Polizei und Bundesgrenzschutz nicht ausreicht, gewissermaßen als allgemeine Risikoreserve für Großeinsätze eingesetzt werden sollen.

Derartige Verwendungen, etwa ein Tätigwerden der Bundeswehr bei der Be-

Im Katastrophenfall ist der Einsatz der Bundeswehr auch im Inneren verfassungsrechtlich abgesichert. So waren Bundeswehrsoldaten etwa im Einsatz bei der Hochwasserkatastrophe im gesamten Oderbruch, hier Hohenwutzen am 5. August 1997.

Foto: Kühler, © Presse- und Informationsamt der Bundesregierung



kämpfung gewaltsamer Massendemonstrationen, wären nach geltendem Verfassungsrecht ebenfalls unzulässig. Bei dem häufig diskutierten Szenario, dass ein mit Terroristen besetztes ziviles Passagierflugzeug gezielt ein Kernkraftwerk ansteuert, um es zu zerstören, wird man hingegen von einem Unglücksfall im Sinne des Artikel 35 Grundgesetz ausgehen können: Ein von der Bundesregierung angeordneter Einsatz der Luftwaffe zur Abwehr eines solchen Vorhabens wäre damit durchaus verfassungsgemäß.

Bestimmung über den inneren Notstand

Die Bestimmung über den so genannten inneren Notstand (Ausnahmestand) in Artikel 87a Absatz 4, die nach überaus

heftigen Diskussionen und außerparlamentarischen Widerständen im Jahr 1968 in das Grundgesetz eingefügt wurde, erlaubt unter bestimmten Voraussetzungen den Inneneinsatz der Bundeswehr zur „Abwehr einer drohenden Gefahr für den Bestand oder die freiheitliche demokratische Grundordnung des Bundes oder eines Landes“. Diese Formulierung zeigt, dass der Verfassungsgeber Szenarien im Blick hatte, die eine Gefährdung der territorialen Integrität und Handlungsfreiheit nach außen oder/und der rechtsstaatlichen Herrschaftsordnung Deutschlands bedeuten, wie sie beispielsweise bei einem Bürgerkrieg oder Umsturzversuch mit militärischer Gewalt denkbar wären.

Die Streitkräfte dürfen dann, wie es in Artikel 87a Absatz 4 Grundgesetz weiter

heißt, „zur Unterstützung der Polizei und des Bundesgrenzschutzes beim Schutze von zivilen Objekten und bei der Bekämpfung organisierter und militärisch bewaffneter Aufständischer“ im Innern eingesetzt werden, wenn Polizei und Bundesgrenzschutz nicht mehr in der Lage sind, die Gefahr zu bekämpfen. Nach der herkömmlichen Lesart des Grundgesetzes begründen terroristische Angriffe noch keinen Ausnahmezustand. Auch wenn Terroranschläge in der Regel politisch motiviert sind – eine wirkliche Gefahr für die Verfassungsordnung bergen sie wohl nicht.

Wenn man allerdings bedenkt, dass Terroristen zunehmend militärische Strategien anwenden und es seit dem Zusammenbruch des Ostblocks keine Utopie mehr ist, dass sich Terroristen in den Besitz von Massenvernichtungswaffen bringen, so kann eine Existenzgefährdung des Staates, sollte es tatsächlich zu derartigen Anschlägen kommen, nicht mehr ausgeschlossen werden. Das gilt gleichfalls für die bereits angesprochenen Attentate auf Atomkraftwerke.

Insoweit läge also nicht nur ein Fall des Katastrophennotstandes, sondern auch eine Notstandslage im Sinne von Artikel 87a Absatz 4 Grundgesetz vor, sodass der Inneneinsatz der Bundeswehr dann bereits nach geltendem Verfassungsrecht zulässig wäre. Ein von den Bestimmungen über den inneren Notstand gedeckter Einsatz der Streitkräfte erfordert allerdings eine „drohende Gefahr“ (Artikel 87a Absatz 4). Auch insoweit macht eine allgemein veränderte Sicherheitslage, hervorgerufen durch den Terrorismus des globalen Zeitalters, also noch keineswegs den Inneneinsatz der Bundeswehr möglich.

Kein Einsatz als Vorsorge

Zusammenfassend ist festzustellen, dass dem Einsatz der Streitkräfte zum Objektschutz heute enge verfassungsrechtliche

Grenzen gesetzt sind. Zwar wäre es zulässig, bei einem unmittelbar bevorstehenden terroristischen Angriff etwa die Luftwaffe einzusetzen. Demgegenüber gestattet das Grundgesetz den rein vorsorglichen Schutz von Einrichtungen, die für die Sicherheit oder Funktionsfähigkeit des Staates von besonderer Bedeutung sind, oder die regelmäßige Kontrolle des Luftraumes durch die Luftwaffe bisher nicht.

Nach dieser Verortung der verfassungsrechtlichen Grenzen eines Einsatzes der Streitkräfte im Innern stellt sich die Frage, ob und inwieweit eine Grundgesetzänderung zwecks Erweiterung der Einsatzmöglichkeiten aus der sicherheitspolitischen Perspektive sinnvoll ist. Dabei dürfen auch die tatsächlichen personellen und technischen Gegebenheiten nicht außer Acht bleiben; schon jetzt steht die Bundeswehr an den Grenzen ihrer Einsatzkraft. Unter Berücksichtigung des bisherigen Einsatzprofils der Armee ist allerdings kein Grund dafür ersichtlich, warum die Streitkräfte nicht präventiv zum Schutz wichtiger Infrastruktureinrichtungen, etwa zur Sicherung von Atomkraftwerken durch die Flugabwehr, eingesetzt werden sollten. Die Bundeswehr würde insoweit im Rahmen ihrer klassischen Aufgabenfelder tätig werden. Entsprechendes gilt für Einsätze gegen biologische und chemische Kampfstoffe.

Neuen Strategien des Terrors begegnen

Jenseits des eher theoretischen Problems, ob eine Differenzierung von innerer und äußerer Sicherheit heute noch sinnvoll ist, steht jedenfalls außer Frage, dass Terroristen zunehmend militärische Strategien anwenden. Sollte denkbaren militärisch-terroristischen Bedrohungen der inneren Sicherheit nicht auch mit militärischen Mitteln begegnet werden können? Die Polizei ist bei derartigen Bedrohungslagen überfordert, und es wäre mit Blick auf

die bei den Streitkräften vorhandenen Ressourcen auch kaum vertretbar – geschweige denn finanzierbar –, hier polizeiliche Parallelstrukturen aufzubauen. Im Übrigen sei daran erinnert, dass die Bundeswehr schon heute den Auftrag hat, „Terroristen zu bekämpfen“, wie es in dem Beschluss des Deutschen Bundestages vom 16. November 2001 zur Beteiligung bewaffneter deutscher Streitkräfte an der Operation *Enduring Freedom*, dem gegenwärtigen Kriegseinsatz in Afghanistan, heißt.

Das immer wieder anzutreffende Argument, die Streitkräfte seien für „neue“ Aufgaben im Innern überhaupt nicht gerüstet beziehungsweise ausgebildet, überzeugt vor diesem Hintergrund kaum. Eine andere Frage ist es demgegenüber, ob der Einsatzrahmen der Bundeswehr über ihre spezifisch militärischen Aufgaben hinaus in Bereiche hinein erweitert werden sollte, die bisher der Polizei und dem Bundesgrenzschutz vorbehalten sind. Gegen einen Armee-Einsatz bei der Bekämpfung gewaltsamer Massendemonstrationen oder der organisierten Kriminalität sprechen schon praktische Überlegungen: Es fehlt den Soldaten an der hierfür erforderlichen Ausbildung, ganz zu schweigen von dem Gedanken, Wehrpflichtige zu derartigen Einsätzen heranzuziehen. Etwaige Notstände bei der personellen Ausstattung von Polizei und Bundesgrenzschutz dürfen nicht dazu führen, die Bundeswehr im Sinne einer allgemeinen Personalreserve als „Notpolizei“ einsetzen zu wollen.

Vertrauen des Volkes

Schließlich ist zu erörtern, ob rechtspolitische Erwägungen einer sicherheitspolitisch sinnvollen Änderung des Verfassungsrechtes entgegenstehen. In einem verbreiteten, über die Bundes- und Lan-

deszentralen für politische Bildung vertriebenen Kommentar zum Grundgesetz findet sich die Formulierung, bereits die heutigen Regelungen über den zulässigen Einsatz der Bundeswehr im Innern beschwören „die Gefahr eines Staatsstreiches unter dem Vorwand innerer Unruhen herauf“. Gegenüber derartigen Befürchtungen hat Dieter Wellershoff, ehemaliger Generalinspekteur der Bundeswehr, die richtigen Worte gefunden: „Die Bundeswehr hat das Vertrauen des Volkes. Hört dies bei der Übertragung von Sicherungsaufgaben im Inland auf?“

So wenig der Untergang der Weimarer Republik entgegen einem verbreiteten Fehltrium auf Verfassungsmängel zurückgeführt werden kann – es fehlte weiten Teilen der Bevölkerung vielmehr an der demokratischen Gesinnung –, so wenig erhöhen die hier für sinnvoll erachteten Grundgesetzänderungen zur Erweiterung des Einsatzrahmens der Bundeswehr im Innern die Gefahr eines Militärputsches oder einer Diktatur. Das ändert nichts daran, dass ein Inneneinsatz der Bundeswehr *Ultima ratio* bleiben muss und das Gebot, zwischen Streitkräften und Polizei in organisatorischer Hinsicht strikt zu trennen, auch weiterhin nicht zur Disposition stehen darf.

Die „neuen“ Aufgaben der Streitkräfte sind staatsorganisationsrechtlich fest zu umreißen und unter Beachtung des Bundesstaatsprinzips minuziös in die Kompetenzenkataloge der Verfassung einzubauen.

Es ist die historisch erste Aufgabe des Staates, für die Sicherheit seiner Bürger zu sorgen. Die neuen Bedrohungen durch den internationalen Terrorismus erfordern nicht nur umfassende sicherheitspolitische Diskussionen, sondern vor allem entschlossenes Handeln. Hier ist auch der Verfassungsgeber gefragt.