

Der Inneneinsatz der Bundeswehr

vom politischen Wollen und dem verfassungsrechtlichen Können

von **Dirk Müllmann**, Osnabrück

Nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts zur Nichtigkeit des Luftsicherheitsgesetzes im Jahre 2006 rückte die Frage, ob und wie sich die Pläne der Bundesregierung verwirklichen lassen könnten, von Terroristen entführte Flugzeuge durch die Bundeswehr in ihrer Mission, das gekaperte Luftfahrzeug in ein möglichst belebtes Gebäude zu steuern, stoppen zu lassen. Hierbei wurde sowohl die Frage gestellt, die Verfassung unangetastet zu lassen als auch untersucht, wo und wie das Grundgesetz geändert werden könnte, um die bestehenden verfassungsrechtlichen Probleme dieses Vorhabens zu lösen. Im Zuge dieser Diskussion brach auch erneut die Frage auf, ob der Bundeswehr nicht weitergehende Aufgaben im Zuge einer möglichen Änderung des Grundgesetzes zugewiesen werden sollte. Der folgende Beitrag soll nicht noch eine Ansicht zu dieser aus juristischer Sicht sicher umfassend beleuchteten Frage bieten. Vielmehr soll ein Schritt, den die meisten Autoren übersehen haben, hier nachgeholt werden, indem die Frage beantwortet wird, welche Einsatzfelder der Bundeswehr unter der aktuellen Verfassungslage schon eröffnet sind somit ein Überblick über die aktuelle deutsche Wehrverfassung geboten werden.

A. Einleitung

Die Bundeswehr hält rund 250.000 Personen unter Waffen und beschäftigt weitere 125.000 zivile Angestellte.¹ Diese Männer und Frauen in oder ohne Uniform haben seit dem Ende des kalten Krieges ein grundsätzliches Problem. Sie wissen nicht mehr, wovor sie ihr Vaterland verteidigen sollen, sind wir doch spätestens seit der NATO Osterweiterung 1999 umringt von Freunden. Es fehlte ihnen also schlicht am Feindbild. Mit den Anschlägen vom 11. September 2001 zeigte jedoch ein neuer Feind, der internationale Terrorismus, seine hässliche Fratze in den Anschlägen von New York und Washington. Die Politik erklärte hiernach, dass die Sicherheit Deutschlands von nun an auch am Hindukusch verteidigt würde² und es entstanden Pläne, den bundesdeutschen Streitkräften neue Aufgaben, gerade auch im Inland, zuzuordnen. Der Reichweite dieser innerdeutschen Einsatzideen waren, in finanziell angespannten aber zugleich friedlichen Zeiten, in denen militärische Ausgaben oft nur schwer zu rechtfertigen sind, in der politischen Diskussion kaum Grenzen gesetzt. Sie gingen von dem Einsatz von Soldaten als Gebäudeschützer bis hin zur Übernahme originärer

Polizeiaufgaben in Krisenzeiten. Doch heute, verheerende Anschläge in verschiedenen Staaten der Welt, eine Fußballweltmeisterschaft im eigenen Land und ein verfassungsrechtlich gescheitertes Luftsicherheitsgesetz später, müssen wir feststellen, dass die sicherheitsrelevanten Ereignisse der letzten Jahre die Debatte um Auslands- aber besonders auch Inneneinsätze der deutschen Streitkräfte zwar immer wieder angefacht hat, die Politik in der Sache aber nicht weitergekommen ist. Probleme zeigen sich gerade in der Diskrepanz zwischen dem politisch und gesellschaftlich nicht unumstrittenen Wollen und dem verfassungsrechtlichen Können bei der Realisierung dieser Pläne. Ziel der folgenden Ausführungen ist es daher, beschränkt auf die Verwendung der Bundeswehr im Inland, herauszuarbeiten, unter welchen Voraussetzungen das Militär im Inland überhaupt rechtmäßig tätig werden kann und daher im Kern, wo unsere Verfassung als gesetzlicher Dreh- und Angelpunkt in der Frage der Rechtmäßigkeit der Verwendung der Streitkräfte Grenzen setzt. In diesem Zusammenhang soll an den jeweils gegebenen Stellen auch auf die Realisierbarkeit einiger, wiederkehrend geäußelter politischer Pläne unter der aktuellen Verfassungslage eingegangen werden. Am Ende der Arbeit soll eine Roadmap stehen, in der Ansätze zur Beantwortung der Frage angeboten werden sollen, wie das weitere Vorgehen der politischen Debatte um den Inneneinsatz der Bundeswehr aussehen sollte und wie die Diskussion genutzt werden kann und soll, um Neuerungen durchzusetzen und eine eindeutige und befriedigende Gesetzeslage zu schaffen.

B. Die rechtmäßige Verwendung der Streitkräfte im Inland

Wie vorhergehend schon betont, finden sich die entscheidenden Regelungen für die Frage des Inneneinsatzes der Streitkräfte auf unterschiedliche Normen im Grundgesetz verteilt. Die Frage nach den Einsatzmöglichkeiten der Bundeswehr ist daher direkt an die Verfassung zu richten, sind doch, schon wegen der möglichen Auswirkungen eines Einsatzes der Armee, die Rahmenbedingungen hierfür traditionell Regelungsgebiet der staatlichen Grundordnung.³ Die folgende Darstellung der einzelnen grundgesetzlichen Maßgaben kann dabei zugleich als eine Analyse der inhaltlichen Systematik der deutschen Wehrverfassung verstanden werden.

¹ Vgl. BT-Drs. 16/4700 vom 20.03.2007, S.22ff.

² so Verteidigungsminister *Peter Struck* am 05.12.2002 bei einer Pressekonferenz.

³ *Fischer*, JZ 2004, 376, 378.

I. Verfassungsvorbehalt und Einsatzschwelle des Art. 87 a II GG

1. Allgemeines: Die wohl zentrale Norm in Bezug auf die Frage nach einem rechtmäßigen Einsatz der Bundeswehr im Inland ist Art. 87 a II GG, nennt sie doch die drei Varianten, für welche der Verfassungsgeber die Streitkräfte aktivieren wollte: „Außer zur Verteidigung dürfen die Streitkräfte nur eingesetzt werden, soweit dieses Grundgesetz es ausdrücklich zuläßt.“ Art. 87 a II GG ist somit, obwohl er keine eigenständige Befugnisnorm darstellt,⁴ entscheidender Anfangs- und Orientierungspunkt bei der strukturierten Suche nach Ermächtigungsnormen und mithin rechtmäßigen Betätigungsfeldern für unsere Streitkräfte. Neben den zwei hier explizit erwähnten Möglichkeiten der Verteidigung und den anderen im Grundgesetz zugelassenen Fällen lässt sich der Norm zudem entnehmen, dass die Bundeswehr ebenfalls tätig werden darf, sofern sie nicht eingesetzt wird. Dem Art. 87 a II GG kommt daher eine doppelte Funktion zu. Zuerst stellt er die Verwendung der deutschen Armee unter den Vorbehalt der Verfassung. Angesichts des verfassungsgerichtlich festgestellten „Gebot[s] strikter Texttreue“⁵ im Rahmen der Auslegung der hier relevanten Normen liegt sowohl in legislatorischer Hinsicht als auch beim praktischen Einsatz der Streitkräfte die Grenze im Wortlaut der Verfassung. Eine Verwendung kommt daher nur in den Fällen in Betracht, in denen sich der Verwendungszweck unter eine der in der Verfassung explizit genannten Ermächtigungsnormen subsumieren lässt. Dies erlangt insofern Bedeutung, als ein Einsatz aufgrund der Natur der Sache oder eine stillschweigende Zulassung der Verwendung des Militärs dadurch eindeutig ausgeschlossen ist.⁶ Dies schränkt nicht nur gewünschte Nutzungen des Militärs ein, sondern verhindert auch die scheinbare verfassungsrechtliche Rechtfertigung seines Missbrauchs. Zugleich sollte das Gebot der strikten Texttreue jedoch auch bei der Auslegung vorhandener Ermächtigungsnormen beachtet werden, was, ähnlich einem strafrechtlichen Analogieverbot, der zu weiten Ausdehnung der vorhandenen Wehrverfassungsnormen entgegensteht,⁷ sodass Text- in diesem Zusammenhang auch als Worttreue verstanden werden kann.

Auf der anderen Seite eröffnet Art. 87 a II GG jedoch auch mit dem Einsatzbegriff eine Geringfügigkeitschwelle, bei deren Unterschreiten eine explizite verfassungsrechtliche Nennung der Streitkräfteaufgabe nicht notwendig ist⁸, was jedoch auch nicht allgemein anerkannt ist.⁹ Das bedeutet zugleich, dass nicht jede Verwendung oder Aktivität der Streitkräfte ein Einsatz i.S.d. Art. 87 a II GG ist. Zur richtigen Handhabung

dieser verfassungsrechtlichen Möglichkeit muss daher geklärt werden, wie der Begriff Einsatz korrekt verstanden werden muss oder konkreter, welche Einsatzmöglichkeiten sich unterhalb der Einsatzschwelle bieten.

2. Das Tätigwerden der Streitkräfte unterhalb der Einsatzschwelle: Das genaue Verständnis des den Verfassungsvorbehalt auslösenden Tatbestandsmerkmals Einsatz ist sehr umstritten. Die Meinungsverschiedenheiten beginnen bereits bei dem den Einsatz charakterisierenden Kriterium. Eine Möglichkeit der Abgrenzung ist in dem bewaffneten beziehungsweise unbewaffnetem Tätigwerden der Streitkräfte zu sehen.¹⁰ Dies ist jedoch aus zwei Gründen nicht überzeugend. In der Regel ist ein Einsatz die hoheitliche Verwendung des Militärs als „spezifisch, militärischer Handlungsverband“¹¹, also als eine Einheit, die für eine unmittelbare Zwangsanwendung ausgebildet und kadernmäßig gegliedert ist und die bei der Führung auf Befehl und Gehorsam setzt.¹² Die Bewaffnung allein kann jedoch nicht das alleinige Abgrenzungskriterium für die Charakterisierung eines Streitkräfteeinsatzes als Einsatz darstellen,¹³ ergibt sich doch schon aus der Verwendung des Wortes im allgemeinen Sprachgebrauch, dass auch Aufgaben ohne Bewaffnung, wie z.B. das Stabilisieren geborstener Deiche oder die Übernahme der Verkehrsregelung, einen Einsatz darstellen würden, obwohl die Bewaffnung hier nur eine untergeordnete Rolle spielt, sodass keine trennscharfen Ergebnisse erzielt werden können. Anerkannter ist daher die Regelungs- oder Eingriffsqualität des Handelns zum zentralen Kriterium zu erheben.¹⁴ Hinzu kommen jedoch auch noch, dass sich bei einem militärischen Einsatz der besonderen Organisationsstruktur der Streitkräfte bedient wird und durch diese besondere Schärfe der militärischen Regelungsgewalt die innenpolitische Neutralität der Streitkräfte¹⁵, die in diesem Moment zur Durchsetzung eines bestimmten, von der Führung gewollten Ziels tätig werden, fraglich ist.

Auch wenn sich durch das Heranziehen der gerade aufgeführten Kriterien eine Vielzahl der Fallsituationen, in denen ein Einsatz im allgemeinen Verständnis angenommen werden wird, erfassen lässt, muss dennoch festgehalten werden, dass es sich bei Vorliegen dieser Kriterien und der Verwendung der Bundeswehr als bewaffnete Vollzugsorgane „jedenfalls“ um einen Einsatz dieser handelt.¹⁶ Der Einsatzbegriff und der mit ihm verbundene Verfassungsvorbehalt müssen, schon allein angesichts der noch näher zu erörternden Regelungen in Art. 35 GG, jedoch auch einschlägig sein, wenn dem Tätigwerden selbst der hoheitliche Charakter fehlt, so z.B. bei dem Handeln zur Unterstützung Dritter,

⁴ Franz/Günther, VBIBW 2006, 340, 341.

⁵ BVerfGE 90, 286, 357.

⁶ BVerfGE 90, 286, 356f.; BVerfG in: NJW 2006, 751, 754; Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts, §78, Rn.29; Stern, Staatsrecht, S.1476.

⁷ Dreist, NZWehr 2006, 45, 58.

⁸ Fiebig, Bundeswehr im Inneren, S.106ff., 172f.; Sachs-Kokott, GG, Art. 87a, Rn.14; Münch/Kunig-Hernekamp, GG, Art.87 a, Rn.13; v.Mangoldt/Klein/Starck-Baldus, GG, Art.87a, Rn.3f.; Dreier-Heun, GG, Art.87a, Rn.15; Jahn/Riedel, DÖV 1988, 957, 959f.

⁹ Kirchhof/Isensee, Handbuch des Staatsrechts, §78, Rn.29; Bähr, ZRP 1994, 97, 100f.

¹⁰ Achterberg/Püttner/Württemberg-Oldiges, Bes. VerwR II, §23, Rn.14; Kirchhof/Isensee, Handbuch des Staatsrechts, §78, Rn.29; Bähr, ZRP 1994, 97, 100f.

¹¹ Sachs-Kokott, GG, Art. 87a, Rn.14; Schmidt-Jortzig, DÖV 2002, 773, 776; Dreier-Heun, GG, Art.87a, Rn.15; BT-Drs. 5/2873, S.13.

¹² Jochum, JuS 2006, 511, 512.

¹³ So auch Lorse, Die Verwaltung 38 (2005), 471, 476.

¹⁴ Jochum, JuS 2006, 511, 512; Lutze, NZWehrR 2001, 117, 119.

¹⁵ Maunz/Düring-Düring, Art.87a, Rn.32; Soria, DVBl 2004, 597, 599.

¹⁶ Franz/Günther, VBIBW 2006, 340, 341.

die hoheitlich tätig werden,¹⁷ somit den Situationen des mittelbaren hoheitlichen Handelns der Streitkräfte. In Konsequenz zu dieser erweiternden Auslegung muss ein Einsatz also schon dann angenommen werden, sofern die Verwendung der Streitkräfte eine Ausübung unmittelbaren Zwangs oder andere regelnde Maßnahmen mit oder ohne Eingriffscharakter nahe legen.¹⁸

Es lässt sich somit erkennen, dass die Klassifizierung des Tätigwerdens als Einsatz an sich nicht unproblematisch ist und dabei die Handlungen der Streitkräfte sowie deren Auswirkungen berücksichtigt werden müssen, was die Annahme einer Verwendung unterhalb der Einsatzschwelle stark einschränkt. Doch selbst dieses verhältnismäßig differenzierte Verständnis von einem Einsatz wird dem Gesamtbild der in der Literatur zu dem Thema vertretenen Positionen nicht gerecht, reichen die Meinungen doch vom Bestreiten des Bestehens einer Einsatzschwelle bzw. der Bezeichnung einer jeden Verwendung als Einsatz¹⁹, bis hin zu der Idee, einen Einsatz bei Tätigwerden zur Gefahren- oder Verbrechensabwehr anzunehmen²⁰. Diese Unklarheit birgt in einem verfassungsrechtlich so heiklen Feld große Gefahren und Unsicherheiten, die dem Streitkräfteverwender gerade in Not- oder Katastrophenzeiten nicht zugemutet werden sollten. Dies gilt umso mehr, als die in der Realität denkbaren Verwendungsmöglichkeiten fast unbegrenzt scheinen und nicht unter eine feste Definition subsumiert werden können. Es spricht daher gerade im Angesicht der vom Bundesverfassungsgericht angemahnten strikten Texttreue zur Erreichung von Rechtssicherheit sehr viel dafür, dass der Gesetzgeber in Übereinstimmung mit den von ihm geplanten allgemeinen Verwendungsoptionen für die Streitkräfte eine Legaldefinition des Einsatzbegriffes zur Verfügung stellt, die dieses bestehende rechtliche Graufeld in einem so entscheidenden und staatsrechtlich relevanten Gebiet beendet.²¹ Wie wichtig und praktisch relevant ein solcher Schritt wäre, zeigt sich bei der folgenden Betrachtung der heute schon vorgenommenen, und somit politisch wohl auch gewünschten, tatsächlichen Streitkräfteverwendung unterhalb der Einsatzschwelle.

3. Reale Verwendung der Streitkräfte in Nichteinsätzen: Auch wenn sich unser Staat als einer der einzigen weltweit der strikten Trennung zwischen militärischen - mit Verteidigungs- und Abwehraufgaben - und polizeilichen - als Gefahren- und Verbrechenspräventionsmaßnahmen - Kräften rühmt, ist unsere Armee in der alltäglichen Zivilgesellschaft tatsächlich stärker vertreten und in wichtigere Aufgaben eingebunden, als es im kollektiven Bewusstsein der Gesellschaft präsent ist. Angesichts der verfassungsrechtlich explizit vorgesehenen Verwendungsmöglichkeiten kann diese Verwendung lediglich aufgrund der Klassifikation als unterhalb der

Einsatzschwelle erfolgen. Ob dies gerechtfertigt ist, soll in der Folge kurz überprüft werden.

Sicherlich keine Zweifel in Bezug auf die Rechtmäßigkeit der Verwendung bestehen hinsichtlich des Auftretens der Bundeswehr bei repräsentativen Anlässen in Ehrenformationen oder -geleiten.²² Unproblematisch ist sicher auch der vielzitierte hypothetisch mögliche freiwillige Ernteeinsatz oder das zur Verfügung stellen von humanem, logistischem oder technischem Kapital zur Vorbereitung von Veranstaltungen.²³ Doch hört die Einigkeit über die Rechtmäßigkeit mit dieser überschaubaren Gruppe von Möglichkeiten auch schon auf. Umstritten ist bereits, ob die Bundeswehr mit Tornado Aufklärungsflugzeugen im Zusammenhang mit Castor-Transporten oder Großveranstaltungen Bahnstrecken oder Austragungsorte überwachen darf, ist doch, wie schon der oben diskutierte Definition des Begriffes Einsatz zu entnehmen, dass der Zweck der konkreten Aufgabenwahrnehmung in die Beurteilung dieser als Nichteinsatz oder Einsatz miteinfließen muss.²⁴ Sicher ist jedoch, dass sofern es sich hier um den Zweck der Gefahrenabwehr handelt²⁵, von einer Verwendung der Bundeswehr unterhalb der Einsatzschwelle, gerade bei Beachtung strikter Texttreue nicht ausgegangen werden kann. Diese, dennoch durchgeführten Einsätze, sind somit verfassungswidrig, obliegt die wahrgenommene Aufgabe doch eigentlich dem originären Zuständigkeitsbereich der Landespolizeien.²⁶ Nicht anders verhält es sich im Rahmen der Seeraumüberwachung, mit deren Hilfe eben nicht nur festgestellt werden kann, ob deutsches Territorium seeseits verletzt wird, sondern die hierbei gewonnenen Informationen auch den maritimen Behörden der Polizei, Zollfahndung der Bundespolizei sowie anderer Kräfte zur Verbrechensbekämpfung, z.B. im Kampf gegen Drogenschmuggel oder illegale Einreise, zur Verfügung gestellt werden.²⁷ Auch hier bedienen militärische Einheiten ohne Legitimation in der Verfassung und ohne dass angesichts des strengen Maßstabes von einer Verwendung unterhalb der Einsatzschwelle ausgegangen werden könnte, einen Zuständigkeitsraum, der originär als Polizeiaufgabe angesehen werden müsste.²⁸ Für bestehende weitere Verwendungspläne wird sich das hier auftretende Problem, dass die Einstufung als Einsatz oder Nichteinsatz eben auch die Zielrichtung der Verwendung berücksichtigen muss, ebenso bemerkbar machen, sodass sich eine Vielzahl der Pläne nicht auf der Basis dieser verfassungsrechtlichen Legitimation wird realisieren lassen.

¹⁷ Jochum, JuS 2006, 511, 512; Lorse, Die Verwaltung 38 (2005), 471, 476.

¹⁸ Jochum, JuS 2006, 511, 512.

¹⁹ Bähr, ZRP 1994, 97, 100f.; Kersting, NZWehrr 1983, 64, 69; Jahn/Riedel, DÖV 1988, 957, 958; Lutze, NZWehrr 2003, 101, 106; Schmidt-Jortzig, DÖV 2002, 773, 775f.

²⁰ Gornig, JZ 1993, 123, 126.

²¹ So auch Fischer, JZ 2004, 376, 379.

²² Sachs-Kokott, Art.87a, Rn.14; Lutze, NZWehrr 2001, 117, 119; v.Mangoldt/Klein/Starck-Baldus, Art.87a, Rn.33; Fischer, JZ 2003, 376, 379.

²³ Jochum, JuS 2006, 511, 512.

²⁴ Vgl. Fn. 19.

²⁵ Dreist, NZWehrr 2006, 45, 65.

²⁶ So auch Dreist, NZWehrr 2006, 45, 65f.; a.A.: Jochum, JuS 2006, 511, 512.

²⁷ S. Beispiel bei Dreist, NZWehrr 2006, 45, 66.

²⁸ Dreist, NZWehrr 2006, 45, 66; Dreist, NZWehrr 2002, 133, 150; 153; Gramm, NZWehrr 2005, 133, 141; a.A. Schmidt-Jortzig, DÖV 2002, 773, 776, der im Rahmen dieser Aufgabenwahrnehmung von Amtshilfe ausgeht.

II. Verteidigung, Verteidigungsfall und Inlandsaufgaben
– Art. 87 a I, III GG

Auch wenn das Bestehen eines Verteidigungs- oder Spannungsfalles gemäß Art. 115a GG in den politischen Verwendungsplänen für die deutschen Streitkräfte keine oder zumindest eine nur untergeordnete Rolle spielt, wäre eine Darstellung der Einsatzmöglichkeiten im Inland ohne eine Erwähnung dieser Möglichkeit unvollständig. Insbesondere kann anhand der hier getroffenen Regelungen zugleich überprüft werden, ob, angesichts der sichernden Aufgaben, die die Streitkräfte im Inland übernehmen könnten, sie, wenn auch präventiv, verteidigend eingesetzt werden und daher ihre Verwendung unter dem Begriff der Verteidigung gerechtfertigt wäre. Das Grundgesetz enthält keine Definition des Begriffes Verteidigung, wohl aber in Art. 115a I 1 GG eine Legaldefinition des Verteidigungsfalles, der anzunehmen ist, wenn „das Bundesgebiet mit Waffengewalt angegriffen wird oder ein solcher Angriff unmittelbar bevorsteht“.²⁹ In eben diesen Fällen erlaubt die Verfassung den Streitkräften, zivile Objekte zu schützen und Aufgaben der Verkehrsregelung wahrzunehmen, soweit dies zur Erfüllung ihrer Verteidigungsaufgaben erforderlich ist (Art. 87a II 1 GG). Möglich ist es zudem nach Art. 87a II 2 GG, dass der Bundeswehr in Zusammenarbeit mit den zuständigen Behörden auch Aufgaben im Zivilschutz und zur Unterstützung polizeilicher Maßnahmen übertragen werden.

Im Gegensatz zu diesem recht klar umrissenen Feld des Verteidigungsfalles ist der Begriff Verteidigung erneut sehr umstritten. Das Bundesverfassungsgericht hat jedenfalls der Diskussion, ob Verteidigung und Verteidigungsfall synonym zu verwendende Begriffe seien, ein Ende gesetzt.³⁰ Eine für diese Untersuchung hinreichende Definition lässt sich in der Wendung sehen, dass „ein Fall der [Landes-]Verteidigung [dann gegeben ist], soweit Angriffe von einiger Erheblichkeit im Sinne einer kriegerischen Auseinandersetzung mit ausländischen Mächten abzuwehren sind“.³¹ Ein differenziertes Verständnis beider von der Verfassung genutzten Begriffe scheint nicht nur angesichts der bewusst verschiedenen Verwendung erforderlich, sondern auch aufgrund der Tatsache, dass Verteidigung nicht nur die reine, vom Verteidigungsfall umfasste, Landesverteidigung darstellt, sondern ebenso die Bündnisverteidigung gemäß Art. 5 NATO-Vertrag betrifft, besonders völkerrechtlich geboten.³² Allen Erklärungsversuchen des Begriffes Verteidigung ist jedoch gemein, dass sie einen Bezug nach außen aufweisen³³, sich also gegen einen von außen kommenden Angriff richten³⁴. Gerade in der Diskussion um den Inlandseinsatz als ‚Verteidigung‘

gegen terroristische Angriffe³⁵ wird dieses unumstrittene Definitionselement des Verteidigungsbegriffes problematisch. Objektiv betrachtet müsste man, um in einer akuten Situation mit militärischen Mitteln auf einen terroristischen Akt antworten zu können, unumstößlich ausschließen können, dass der Angriff vom Inland aus begangen wurde, was zugleich klare Abgrenzungskriterien erforderlich macht.³⁶ Überspitzt gesagt macht es für unsere Verfassung eben einen Unterschied, ob eine Bombe vom benachbarten Ausland über unsere Grenze geworfen wird oder sie aber auf der anderen Seite deponiert wurde. Ob dies in der Kürze der Zeit gelingen mag, scheint mehr als fraglich.³⁷ Dies gilt umso mehr, als der Terrorismus, mit dem die Welt innerhalb der letzten Jahre verstärkt konfrontiert wird und gegen den die Bundeswehr als wirksames Verteidigungsmittel eingesetzt werden soll, entstaatlicht³⁸ ist, also international agiert. Zudem muss, im heutigen Verständnis des Grundgesetzes, um zu verhindern, dass einhergehend mit einer weiten Interpretation des Begriffes Verteidigung eine Verwischung zwischen militärischem und polizeilichen Vorgehen entsteht und dadurch zugleich der Verfassungsvorbehalt des Art. 87a II GG entwertet wird, ein streng militärisches Verständnis der Verteidigung angenommen werden.³⁹ Auch wenn die aus dem internationalen Terrorismus resultierenden Konflikte aufgrund militärischer Organisationsstrukturen dieser Gruppen, ihrer globalen Aktionsfähigkeit und der Zerstörungswirkung ihres Handelns⁴⁰ den bewaffneten Handlungen von Staaten entsprechen mag und diese Konflikte in ihrem Potential zwischenstaatliche daher gleichkommen⁴¹, liegt ein zur Verteidigung berechtigender Angriff nicht schon allein deshalb vor, weil Ausmaß und Tragweite nur effektiv von den Streitkräften bewältigt werden kann.⁴² Allein aus der faktischen Möglichkeit und wohl auch Notwendigkeit einer militärischen Antwort lässt sich die Befugnis hierzu aus den oben genannten Gründen aus unserem Grundgesetz noch nicht ableiten.⁴³ Wir mögen in der Lage sein, nach gründlichen Untersuchungen einen verübten Anschlag einer bekannten Terrororganisation zuordnen zu können, doch nützt dies in der zur Handlung auffordernden Gefahrensituation nichts und ist zudem oft auch mit der Erkenntnis verbunden, dass der Angriff im eigenen Land geplant wurde.⁴⁴ In Bezug auf punktuelle, den Terrorismus bekämpfende Einsätze der Streitkräfte

³⁵ Bejahend: *Fiebig*, Bundeswehr im Inneren, S.106ff., 275f.; Ablehnend: *Wilkesmann*, NVwZ 2002, 1316, 1321.

³⁶ *Fischer*, JZ 2004, 376, 380.

³⁷ So auch *Fischer*, JZ 2004, 376, 380; *Jochum*, JuS 2006, 511, 513; *Sattler*, NVwZ, 1286.

³⁸ *Jochum*, JuS 2006, 511, 513; *Fischer*, JZ 2003, 376, 380; *Sattler*, NVwZ 2004, 1286

³⁹ *Sattler*, NVwZ 2004, 1286.

⁴⁰ *Achterberg/Püttner/Würtenberger-Oldiges*, Bes. VerwR II, §23, Rn.18;

⁴¹ *Jochum*, JuS 2006, 511, 513.

⁴² *Gramm*, NZWehr 2003, 89, 95; *Sattler*, NVwZ 2004, 1286; a.A. *Krings/Burkiczak*, DÖV 2002, 501, 511; *Wiefelspütz*, NZWehr 2003, 45, 56.

⁴³ *Sattler*, NVwZ 2004, 1286; *Wolff*, ThürVBl 2003, 176; *Gramm*, NZWehr 2003, 89, 91; a.A. *Depenheuer*, ZG 2008, 1, 8f.

⁴⁴ Vgl. Bsp. bei *Fischer*, JZ 2004, 376, 380; ebenso der Einwand bei *Sattler*, NVwZ 2004, 1286.

²⁹ Zu den Voraussetzungen der Feststellung des Spannungsfalles, auch äußerer Notstand siehe Art.80a I 2 GG; ausführlich hierzu:

Jarras/Pieroth, Art.80a, Rn.1; *Schmidt-Jortzig*, DÖV 2002, 773, 777.

³⁰ *BVerfGE* 90, 286, 386.

³¹ *Arndt*, DÖV 1992, 618, 618f.; *Sachs-Robbers*, Art. 115a, Rn.8;

Jochum, JuS 2006, 511, 513.

³² *Sachs-Kokott*, Art.87a, Rn.18; *Fischer*, JZ 2004, 376, 379f.

³³ *Fischer*, JZ 2004, 376, 379f.; *Jochum*, JuS 2006, 511, 513.

³⁴ *Fiebig*, Bundeswehr im Inneren, S.106ff., 274f.; *Schmidt-Jortzig*, DÖV 2002, 773, 775; *Sattler*, NVwZ 2004, 1286.

im Inland muss also festgestellt werden, dass diese auf der Basis der Verteidigungsermächtigung nicht möglich sein werden. Für geplante dauerhafte Inlandsaufgaben der Bundeswehr gilt dies umso mehr, als es für sie an der Gegenwartigkeit⁴⁵ der von außen kommenden Gefahr fehlt und die bloße Möglichkeit eines jederzeit möglichen terroristischen Angriffs als Grundlage für Daueraufgaben der Armee im Inneren den Verfassungsvorbehalt des Art. 87 a II GG aushebeln würde.

III. Innerer Notstand – Art. 87 a IV GG

Eine weitere, im Grundgesetz vorgesehene, Verwendungsmöglichkeit der Streitkräfte im Inland liegt im Fall eines Inneren Notstandes gemäß Artt. 87a IV, 91 II GG vor. Diese verfassungsrechtliche Grundlage wird als Ermächtigungsnorm für den Inlandeinsatz der Streitkräfte in der aktuellen politischen Diskussion nicht ernsthaft erwogen, befindet sich Deutschland doch weder in einer akuten noch langfristigen Notstandslage. Die kurze Darstellung dieser Einsatzmöglichkeit dient daher lediglich der Vollständigkeit.

Im Fall der Notwendigkeit der Abwehr einer drohenden Gefahr für den Bestand der freiheitlich demokratischen Grundordnung des Bundes oder eines Landes kann die Bundesregierung die Streitkräfte zur Unterstützung der Polizei und bei der Bekämpfung organisierter und militärisch bewaffneter Aufständischer einsetzen, soweit die Polizeikräfte sowie die Bundespolizei zur Gefahrenabwehr nicht ausreichen.⁴⁶ Diese Voraussetzungen müssen dabei nicht isoliert, sondern kumulativ vorliegen.⁴⁷ Der Bestand des Bundes oder eines Landes ist berührt, wenn die einzelnen Elemente des Staatsgebiets, der Staatsgewalt oder des Staatsvolks beeinträchtigt sind⁴⁸, wozu besonders die auswärtige Gewalt des Bundes, Gesetzgebung und Verwaltung sowie die Rechtsprechung gehören.⁴⁹ Die freiheitlich demokratische Grundordnung ist gemäß ihrer Definition⁵⁰ gefährdet, sobald die rechtsstaatliche Herrschaftsordnung, die Selbstbestimmung des Volkes oder die Freiheit und Gleichheit der Deutschen bedroht werden, was regelmäßig nur in extremen Fällen wie Bürgerkriegen oder Militärputschen gegeben sein wird.⁵¹ Wie sich bei Betrachtung der Voraussetzungen des Inlandeinsatzes der Streitkräfte in Fällen des Inneren Notstandes offenbart und oben bereits kurz bemerkt wurde, ist die aktuelle Bedrohungslage, in der sich Deutschland durch innere und äußere Feinde befindet, kaum geeignet, kurzfristige oder dauerhafte militärische Maßnahmen aufgrund des Art. 87a IV GG zu rechtfertigen. Nicht nur, dass es an einem ‚Drohen‘ der Gefahr fehlt, auch wird es den momentan denkbaren

Terroriszenarien wohl nicht gerecht,⁵² sie mit bürgerkriegsähnlichen Verhältnissen zu vergleichen. Art. 87a IV GG zielt eben auf die Bekämpfung einer großen, innerstaatlichen Gruppe, die den Bestand des Landes gefährdet und ist daher schon von seiner Intention nicht zur Rechtfertigung verbesserter Sicherheitsmaßnahmen geeignet.⁵³ Interessant ist die Betrachtung des Art. 87a IV GG als Vergleichsmaßstab, sagt er doch viel über die grundgesetzliche Systematik in Bezug auf die Verwendung der Bundeswehr aus. Im Inneren erlaubt er den Streitkräften selbst in Zeiten der absoluten zivilen Unordnung nur ein Tätigwerden zu Zwecken des Objektschutzes und im Kampf gegen organisierte und militärisch bewaffnete Aufständige⁵⁴ und dies auch nur, wenn die Kräfte der Länder- und Bundespolizei nicht ausreichend sind⁵⁵. Bei der Interpretation von grundgesetzlichen Rechtfertigungsgrundlagen sind diese sehr begrenzten Mittel angesichts des innerstaatlichen Ausnahmezustandes als Maßstab zu berücksichtigen, denn in ihrem Angesicht erscheinen die von der aktuellen politischen Diskussion vorgesehenen Verwendungsmaßnahmen in einer Republik mit stabiler Innenlage unverhältnismäßig, zeigt sich doch, dass das scharfe Schwert des Streitkräfteeinsatzes dem äußeren Feind vorbehalten sein soll.⁵⁶ Aus dieser Betrachtung sollte man somit im Gedächtnis behalten, dass unter der aktuellen Verfassungslage jede Maßnahme, die über eine der im Grundgesetz niedergelegten Ermächtigungsgrundlagen legitimiert werden soll, mit dem übrigen System der deutschen Wehrverfassung im Einklang stehen, mithin verhältnismäßig sein muss.

IV. Amtshilfe – Art. 35 II 2, III GG

1. Allgemeines: Eine zentrale Rolle in der Frage nach ‚ungenutzten Verfassungskapazitäten‘⁵⁷ für Bundeswehriinneneinstätze haben die Vorschriften über Amtshilfe des Bundes gegenüber den Ländern gespielt, die ebenfalls ein Tätigwerden der Bundesarmee im Inland möglich machen würde.⁵⁸ Art. 35 I GG ist von der Betrachtung als Einsatzgrundlage der Streitkräfte von dieser Überlegung schon deshalb ausgenommen, da die Amtshilfegrundsätze weder zu einem Aufgabenzuwachs bei der ersuchten Behörde führen, noch der Einsatz, also die Wahrnehmung hoheitlichen Zwangs, im Rahmen der Amtshilfe möglich ist, wenn die Befugnis nicht ohnehin besteht.⁵⁹ Von Bedeutung sind daher die Regelungen der Absätze 2 (Satz 2) und 3. Hiernach können, je nach gegebener Situation aufgrund der Entscheidung der Bundesregierung oder auf Anforderung eines Landes, bei einer Naturkatastrophe oder bei Auftreten eines besonders schweren Unglücksfalls Kräfte der Bundeswehr zur Hilfe bei der Bewältigung der Situation

⁴⁵ Vgl. Jochum, JuS 2006, 511, 513; v. Mangoldt/Klein/Starck-Baldus, Art. 87a; Rn. 31f.

⁴⁶ v. Mangoldt/Klein/Starck-Baldus, Art. 87a, Rn. 71; Maunz/Dürig, Art. 87a, 110f.

⁴⁷ Dreist, NZWehrr 2006, 45, 57.

⁴⁸ Jochum, JuS 2006, 511, 515.

⁴⁹ Maunz/Dürig, Art. 87a, 100.

⁵⁰ BVerfGE 2, 1, 11ff.

⁵¹ Maunz/Dürig, Art. 87a, 110f.; Fiebig, Bundeswehr im Inneren, 398ff; Münch/Kunig-Hernekamp, GG, Art. 87 a, Rn. 41; Badura, Staatsrecht, S. 559; ders. ThürVBl 1994, 169, 173.

⁵² Dreist, NZWehrr 2006, 45, 57.

⁵³ Fischer, JZ 2004, 376, 382; Dreist, NZWehrr 2002, 133, 137; Ipsen in: K.D. Schwarz, Sicherheitspolitik, 434f.

⁵⁴ Dies betonend: Dreist, NZWehrr 2006, 45, 57.

⁵⁵ Dies betonend: Fischer, JZ 2004, 376, 380.

⁵⁶ So auch Fischer, JZ 2004, 376, 380.

⁵⁷ Nach: ⁵⁷ Lorse, Die Verwaltung 38 (2005), 471, 479.

⁵⁸ Vgl. hierzu nur Luftsicherheitsgesetz der Bundesregierung vom 18.06.2004, BT-Drs. 509/04; ausführlich zu der Diskussion um das Gesetz statt vieler: Deppenheuer, ZG 2008, 1ff.;

⁵⁹ Dreist, NZWehrr 2006, 45, 56; Gramm, NZWehrr 2003, 89, 92.

eingesetzt werden. Die im Rahmen dieser Ermächtigungsnormen auftretenden, für einen Inlandseinsatz der Streitkräfte zentralen Fragen, sollen in der Folge näher betrachtet werden.

2. Naturkatastrophen: Abseits vom politischen Schlachtfeld um die Bundeswehrverwendung als Gegen- oder Präventivmaßnahme zum internationalen Terrorismus, das wohl die größte öffentliche Aufmerksamkeit auf sich zieht, und bewegt durch die extremen Wetterlagen und durch Wetter verursachten Ereignisse der letzten Jahre, soll die Bundeswehr in Fällen, in denen der Mensch seine natürliche Umgebung nicht mehr kontrollieren kann, sie gar zur Bedrohung für ihn wird, bei der Bewältigung der auftretenden Notlagen den zuständigen Behörden sowohl mit technischem Gerät als auch mit Menschenkraft unterstützend zur Seite stehen. Die Verfassung erlaubt dies schon heute bei Vorliegen einer Naturkatastrophe, einem Großschadenereignis natürlichen, also durch Naturgewalten hervorgerufenen, Ursprungs.⁶⁰ Dank dieser gesonderten Ermächtigung für die Verwendung der Bundeswehr im Inneren, muss sich die Art der wahrnehmbaren Aufgaben nicht auf Tätigkeiten unterhalb der Einsatzschwelle⁶¹ beschränken, sondern kann, wie sich am wohl bekanntesten Beispiel, der Hamburger Sturmflut im Jahr 1962 zeigen lässt, auch das gesamte Spektrum seiner technischen Möglichkeiten verwenden. Damals agierten 8350 Soldaten mit mehreren 100 Hubschraubern, Schlauch- und Sturmbooten sowie schwerem technischen Gerät⁶² nicht nur in der technisch-logistischen Unterstützung der Kräfte vor Ort, sondern halfen bei der Versorgung von eingeschlossenen Menschen mit Lebensmitteln und absolvierten sowohl Aufklärungsflüge als Plünderungsschutzmaßnahmen mithilfe von Feldjägern.⁶³ Es zeigt sich gerade in den zuletzt genannten Maßnahmen, dass die Unterstützungsleistung der Streitkräfte in diesen „Sonderfällen einer Störung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung“⁶⁴ unmittelbare oder mittelbare Teilakte im Rahmen der polizeilichen Gefahrenabwehr darstellen, was die Unterstützung, angesichts eben dieser Zielrichtung⁶⁵, insgesamt über die Einsatzschwelle heben.⁶⁶ Zugleich machen die Existenz der Ermächtigungsnorm und die auf ihrer Basis bereits mithilfe der Streitkräfte bewältigten Ereignisse deutlich, dass im Fall des Auftretens von Naturkatastrophen die umfängliche und sinnvolle Unterstützung der zuständigen Behörden möglich ist. Allein benötigt man Landeskatastrophenschutzgesetze, die diese Ressourcen auch effektiv nutzbar machen.

3. Besonders schwerer Unglücksfall: Die zweite Situation, in welcher Amtshilfe durch die Streitkräfte möglich ist, ist die im Falle eines besonders schweren Unglücksfalls. Im Gegensatz zur Naturkatastrophe handelt es sich bei einem Unglücksfall um ein Großschadensereignis, das auf menschlichem Fehlverhalten oder technischem Versagen beruht.⁶⁷ Besonders schwer ist dieser, wenn er ein Schadensereignis von erheblichem und ungewöhnlichem Ausmaß darstellt.⁶⁸ Im Unterschied zur Gruppe der zuvor genannten Fälle, deren Ursprung in der Unkontrollierbarkeit der Natur zu sehen ist, kann ein durch menschliches Handeln verursachter Schadensfall jedoch auf Vorsatz oder Fahrlässigkeit beruhen. Dies kann in den Fällen, in denen ein solches Schadensereignis bereits eingetreten ist, jedoch keinen Unterschied machen. Die Amtshilfe des Art. 35 II 2, III GG wurde zur effektiven Unterstützung der vorhandenen Kräfte, im hier vorliegenden Fall des Landes, eingeführt⁶⁹ und dient letztlich der Bewältigung der Notsituation und der erforderlichen Beseitigung der durch sie hervorgerufenen Gefahren und Beeinträchtigungen. Diese Gefahren bestehen für die Bevölkerung unabhängig davon, ob ihre Ursache absichtlich oder fahrlässig herbeigeführt wurde.⁷⁰ Dies gilt auch, wenn dem absichtlich herbeigeführten Schadensereignis politische Bedeutung zukommt⁷¹, da durch die Bewältigung und Folgenbeseitigung die politische Neutralität der Streitkräfte nicht angetastet wird.⁷² Die angesichts dieser Argumente überflüssige Aufklärung der Schadensursache wäre zudem kontraproduktiv, ginge durch sie doch wertvolle Zeit zur effektiven Katastrophenbekämpfung verloren, bevor die Bundeswehr gerufen werden könnte und dies nur, um den unwahrscheinlichen Fall auszuschließen, dass der Staat mithilfe seiner Streitkräfte innenpolitische Krisen bekämpfen könnte.⁷³ Auch wenn es somit deutlich scheint, dass die Streitkräfte unabhängig von der willentlichen oder unwillentlichen Verursachung einer Katastrophe tätig werden dürfen, sollte der Gesetzgeber zumindest in Erwägung ziehen, durch eine klarstellende Formulierung jeden Zweifel in diesem wichtigen Feld zu beseitigen und somit eine eindeutige Kompetenzlage für einen Streitkräfteeinsatz schaffen.

4. Präventive Maßnahmen im Rahmen der Amtshilfe: Anders als im vorhergehenden Teil besprochen könnte sich die Rechtslage darstellen, wenn es nicht, wie in den Varianten des Art. 35 II 2, III GG festgelegt, um bereits eingetretene Unglücksfälle oder Naturkatastrophen geht, sondern um das Verhindern des Eintritts eines Großschadensereignisses und damit den präventiven Einsatz von Bundeswehreinheiten.⁷⁴ Der Gesetzeswortlaut

⁶⁰ Dreier-Bauer, Art.35, Rn.24; Sachs-Erbguth, Art.35, Rn.38; v.Münch/Kunig-Gubelt, Art.35, Rn.25.

⁶¹ Vgl. hierzu: II 1 b; II 1 c.

⁶² Freie und Hansestadt Hamburg, Behörde für Inneres – Zivile Verteidigung -, 22.10.04.

⁶³ Lose, Die Verwaltung 38 (2005), 471, 475ff.

⁶⁴ Lose, Die Verwaltung 38 (2005), 471, 476; Sachs-Erbguth, Art. 35, Rn.38.

⁶⁵ Vgl. II 1 b.

⁶⁶ Lose, Die Verwaltung 38 (2005), 471, 476.

⁶⁷ Fischer, JZ 2004, 376, 381; Jarras/Pieroth, Art. 35, Rn.7; Dreier-Bauer, Art.35, Rn.24; v.Münch/Kunig-Gubelt, Art.35, Rn.25.

⁶⁸ Sattler, NVwZ 2004, 1286, 1287.

⁶⁹ Baldus, NVwZ 2004, 1278, 1282.

⁷⁰ So auch für viele: Jochum, JuS 2006, 511, 514.

⁷¹ Linke, AöR 129 (2004), 489, 520.

⁷² Baldus, NVwZ 2004, 1278, 1282; Maunz/Dürig, Art.87a, Rn.31ff.

⁷³ Jochum, JuS 2006, 511, 514.

⁷⁴ Instrukтив: für Präventionsmaßnahmen: Jochum, JuS 2006, 511, 514; Franz/Günther, VBIBW 2006, 340, 342; gegen

trifft keine eindeutige Aussage über die hier in Frage stehende Zeitkomponente, spricht er doch von der „Hilfe bei“ einer Naturkatastrophe oder einem Unglücksfall.⁷⁵ Es ist zudem sicher weltfremd zu verlangen, dass alle vorhandenen Einsatzkräfte erst mobilisiert werden können, wenn ein Schaden bereits eingetreten ist, nicht aber, wenn er noch verhindert werden könnte.⁷⁶ Und auch die allgemeinen Grundsätze staatlicher Sicherungsgewährleistung gebieten, dass die Verhinderung des Eintritts eines Schadensereignisses schon zur Realisierung der Effektivität staatlicher Hilfe höchstes Ziel sein muss.⁷⁷ Doch, ob das Grundgesetz auch wirklich Inlandseinsätze in Fällen gerechtfertigt sieht, die den Eintritt einer Katastrophe mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit erwarten lassen⁷⁸, erscheint dennoch fraglich. Sind schon Maßnahmen der Prävention eines unmittelbar bevorstehenden Großschadensereignisses in einigen Situationen schwer von Maßnahmen zur Katastrophenbekämpfung zu unterscheiden,⁷⁹ ist es noch wesentlich komplizierter, Präventionsmaßnahmen zur Verhinderung eines unmittelbar bevorstehenden Schadensereignisses von denen zur Abwehr eines nur bevorstehenden oder möglicherweise bevorstehenden Ereignisses zu trennen. Dies wäre aber umso wichtiger, als Maßnahmen zur Prävention eines nur wahrscheinlichen und möglichen Schadens von dem Wortlaut der Verfassung sicher nicht erfasst sind. Das Bundesverfassungsgericht hat in diesem Zusammenhang zudem betont, wie viel Wert es auf die strikte Texttreue in Bezug auf die Auslegung der Wehrverfassung legt.⁸⁰ Eine Ausweitung des Verständnisses birgt ferner die drängende Gefahr, dass durch immer weitergehende Präventionsaufgaben seitens der Streitkräfte der Verfassungsvorbehalt des Art. 87a II GG ausgehebelt wird, was sicher nicht zu einer Omni-, aber doch verstärkten Präsenz der Bundeswehr im Alltag führen würde und so auf lange Sicht die grundgesetzlich gewollte Neutralität in Frage stellen und gefährden könnte. Eine Ausweitung der Einsatzmöglichkeiten auf Unglücksprävention ist daher unter der aktuellen Verfassung trotz guter Gegenargumente abzulehnen

5. Einsatz militärischer Mittel: Aufgrund der anfangs⁸¹ erwähnten strikten Trennung im Grundgesetz zwischen polizeilichen und militärischen Aufgaben⁸² ergibt sich im Rahmen der Amtshilfe durch die Streitkräfte im Art. 35 II 2, III GG die Frage, inwiefern sich die Übernahme polizeilicher Aufgaben durch die Armee auf die Wahl

ihrer Waffen auswirkt. Die Streitkräfte werden im gegebenen Fall von dem betroffenen Land angefordert⁸³ und nehmen materiell polizeiliche Aufgaben wahr⁸⁴. In logischer Konsequenz dürfen sie sich daher auch nur solcher Hilfsmittel bedienen, wie die Polizeikräfte der Länder,⁸⁵ sich qualitativ also von denen der Länderpolizeien nicht unterscheiden⁸⁶, könnte doch ansonsten die verfassungsrechtlich gebotene Trennung von Militär und Polizei durch die Anforderung der Armee im Rahmen der Amtshilfe umgangen werden und damit polizeiliche Aufgaben mit militärischen Mitteln ausgeübt werden. Aufgrund dieser Erwägung, der Entstehungsgeschichte der Norm⁸⁷ und im Vergleich zur genaueren situativen Beschreibung in den Artt. 87 IV und 91 II GG⁸⁸ wird daher die militärische Bewaffnung der Streitkräfte im Rahmen der Amtshilfe als unzulässig erachtet.⁸⁹ Dies erscheint insgesamt auch als korrekt. Bei der Bekämpfung eines besonders schweren Unglücksfalls oder einer Naturkatastrophe im Rahmen der Amtshilfe bleiben die Streitkräfte damit auf die Verwendung von Mitteln, die in den Polizeigesetzen der Länder vorgesehen sind oder technisch neutraler Hilfsmittel, durch die die Einsatzschwelle nicht überschritten wird⁹⁰, beschränkt, sodass insbesondere die Nutzung speziell militärischer Waffen nicht möglich ist. Dieses Problem lässt sich auch nicht dadurch umgehen, dass die Länderpolizeien mit militärischen Waffen ‚aufgerüstet‘ werden, da diese so nahezu den Status einer Miliz erreichen könnten und faktisch eine im Inland einsetzbare Armee würden⁹¹, deren Missbrauchsgefahr nicht abschätzbar erscheint.

V. Kriegsvölkerrecht und ungeschriebene Notstandsrechte

Von juristischer Seite ist zur Erweiterung der Inlandskompetenzen der Streitkräfte, insbesondere im Rahmen der Terrorabwehr, zudem der Versuch unternommen worden, den Einsatz durch ungeschriebene Notrechte, Handlungsverpflichtungen des Staates oder gar das Völkerrecht zu erreichen. Diesen Ideen ist jedoch mit großer Vorsicht zu begegnen. In Bezug auf die Heranziehung des Völkerrechts muss erneut darauf hingewiesen werden, dass die dort betrachteten Situationen wirkliche Kriege und nicht wie im Fall des Terrorismus nur kriegsähnliche Ereignisse darstellen und wir uns zugleich nicht in einem solchen befinden.⁹² Außerdem kann dieses Recht wohl nur Aussagen darüber treffen, was dem Gegner in Konflikt-, nicht jedoch was der eigenen Bevölkerung in Friedenszeiten an eigener Streitmacht entgegengesetzt werden darf.⁹³ Zuletzt muss auch auf die zwischen beiden Rechtsrängen bestehende

Präventionsmaßnahmen: *Wilkesmann*, NVwZ 2002, 1316, 1321; *Krings/Burkiczak*, DÖV 2002, 501, 512; vgl. auch Nachweise bei *Franz/Günther*, VBIBW 2006, 340, 342, Fn.29.

⁷⁵ *BVerfG*, NJW 2006, 751, 755; *Jochum*, JuS 2006, 511, 514; *Franz/Günther*, VBIBW 2006, 340, 342.

⁷⁶ *Baldus*, NVwZ 2004, 1278, 1283; *Hillgruber/Hoffmann*, NWVBI 2004, 176, 178; *Winkler*, DÖV 2002, 149, 155; *Wiefelspütz*, NZWehr 2003, 45, 62.

⁷⁷ *Möstl*, Staatliche Garantie für die öffentliche Sicherheit und Ordnung, 148; *Linke*, AöR 129 (2004), 489, 520.

⁷⁸ *BVerfG*, NJW 2006, 751; *Soria*, DVBl 2004, 597, 602.

⁷⁹ *Jochum*, JuS 2006, 511, 514.

⁸⁰ *Dreist*, NZWehr 2006, 45, 58; *BVerfGE* 90, 286, 357.

⁸¹ Vgl. I 1 c.

⁸² *Winkler*, DÖV 2006, 149, 152; *Hillgruber/Hoffmann*, NWVBI 2004, 176, 178; *Linke*, AöR 129 (2004), 489, 510f.

⁸³ *Maunz/Dürig*, Art.87a, Rn.30; *Linke*, AöR 129 (2004), 489, 521f.; *Lorse*, Die Verwaltung 38 (2005), 471, 477ff.

⁸⁴ *Jochum*, JuS 2006, 511, 514.

⁸⁵ *Linke*, AöR 129 (2004), 489, 520.

⁸⁶ *BVerfG*, NJW 2006, 751; a.A. *Baldus*, NVwZ 2004, 1278, 1284.

⁸⁷ BT-Drs. 5/1879, S.23.

⁸⁸ *Linke*, NZWehr 177, 178; BT-Prot. 5/175, S.9444 (D)f.

⁸⁹ Statt vieler: *Jochum*, JuS 2006, 511, 514.

⁹⁰ *Jochum*, JuS 2006, 511, 514.

⁹¹ *Linke*, NZWehr 177, 178.

⁹² *Pestalozza*, NJW 2007, 492, 495.

⁹³ *Pestalozza*, NJW 2007, 492, 495.

Ordnung verwiesen werden. Denn nur, weil die Regelungsmaterie des Völkerrechts eine höhere Regelungsebene betrifft als das Verfassungsrecht, geht es diesem noch lange nicht vor. Ganz im Gegenteil, trifft doch Art. 25 GG Aussagen über die Einordnung des Völkerrechts in das Gefüge nationalen Rechts. Völkerrecht entfesselt die Verfassung als höchste innerstaatliche Ordnung somit keinesfalls.⁹⁴

Möglicherweise existente staatsrechtliche Notrechte können jedenfalls nur punktuell in einer akuten Krisensituation eingesetzt werden und eignen sich daher schon nicht für eine dauerhafte Aufgabenzuteilung an die Streitkräfte.⁹⁵ Im Strafrecht zu verwendende Notrechte, wie die Notwehr, die Nothilfe, der Notstand oder der Übergesetzliche Notstand⁹⁶ kommen ebenfalls nicht als Ermächtigungsnormen für staatliches Handeln in Frage, lassen sie doch ausschließlich eine mit einer Handlung möglicherweise verbundene Strafbarkeit des Handelnden entfallen.⁹⁷ Dies gilt nicht nur für die Rechtmäßigkeit eines punktuellen Einsatzes, sondern erst recht für die Möglichkeit, eine Dauerzuweisung einer Aufgabe auf ihnen basieren zu wollen. Es erscheint zudem sehr bedenklich, dass der Gesetzgeber, sich anscheinend lieber auf eine ungeschriebene Rechtsbasis zurückzieht, und darauf vertraut, dass in der Notsituation schon keiner die Frage nach der Verfassungsmäßigkeit seines Handelns stellen werde, als sich mit rechtsstaatlichen Mitteln darum zu sorgen, dass gewünschte Einsatzmöglichkeiten von Soldaten auf einer soliden verfassungsmäßigen Grundlage stehen.⁹⁸ Es geht dabei um die Schaffung von Rechtssicherheit in einer vorhersehbaren Lage⁹⁹, auf die sowohl die Bevölkerung als auch die eingesetzten Kräfte ein Recht haben sollten.¹⁰⁰

C. Resümee und Ausblick

Nach der durchgeführten Untersuchung lässt sich die Feststellung treffen, dass wir in der aktuellen Fassung des Grundgesetzes über keine ‚ungenutzten Verfassungskapazitäten‘¹⁰¹ für einen Inlandseinsatz der Bundeswehr verfügen. Das heißt jedoch nicht, dass die aktuelle politische Diskussion völlig fehlgeht, indem sie über Pläne diskutiert, die sich nicht realisieren ließen. Für ihre Durchsetzung bedürfte es jedoch einer Verfassungsänderung, die sich mit einer zweidrittel Mehrheit der großen Koalition realisieren ließe. Zur Klarstellung sei jedoch vorweggenommen, dass es nicht das Ziel der Verfassungsreformer oder der Gesellschaft seien kann, die Streitkräfte zu einer Hilfspolizei im Inneren zu machen¹⁰², muss der Grundsatz der Trennung von polizeilichen und militärischen Aufgaben doch auch seitens der Armee beansprucht werden können.¹⁰³ Aber

es sollte schon der Grundsatz gelten, dass ‚wenn die Polizei mit ihren Fähigkeiten die Gefahr nicht abwenden kann, [...] immer noch die Bundeswehr zur Verfügung [steht]‘¹⁰⁴. Für eine solche Überarbeitung des Grundgesetzes gibt es gute Argumente. Die heutige Bedrohungslage unterscheidet sich wesentlich von der Zeit, als unsere Verfassung geschrieben wurde, lassen sich doch feindliche Angriffe nicht mehr deutlich einer von außen kommenden Macht zuordnen. Die Argumentation, die sich gegen eine verstärkte Präsenz der Bundeswehr im Inneren wendet, basiert meist auf den, unbestritten, verhängnisvollen Erfahrungen, die Deutschland während der Zeit der Weimarer Republik mit solchen Einsätzen der Reichswehr machen musste.¹⁰⁵ Dennoch sollte man die Validität dieser Beweisführung nach heutigen Maßstäben neu überdenken. Wir leben in einer stabilen Demokratie und die Bundeswehr bietet, nachdem sie sich über 50 Jahre lang als Verteidiger unseres Staates bewährt hat, keinerlei Anlass zu der Befürchtung, sie wolle, gebe man ihr nur die grundgesetzliche Möglichkeit hierzu, die Macht im Staate an sich reißen. Wenn ein Missbrauch der Streitkräfte tatsächlich angestrebt wird, dann auch ohne vorherige demokratische Legitimation und praktisch immanent sogar dann, wenn sie von den Verantwortlichen trotz Vorhersehbarkeit einer Krisensituation ohne Ermächtigungsgrundlage zur faktischen Bewältigung der Probleme eingesetzt wird. ‚Die Bundeswehr hat das Vertrauen des Volkes. Hört dies bei der Übertragung von Sicherheitsaufgaben im Inland auf?‘¹⁰⁶. Die Bundeswehr übernimmt auch im Ausland Aufgaben, die für den Aufbau oder das alltägliche Funktionieren einer Zivilgesellschaft unerlässlich sind. Welchen Eindruck vermitteln wir dann den Einsatzstaaten, wenn wir die Streitkräfte für die Verwendung bei uns als unqualifiziert bezeichnen? Wenn die Bundeswehr nicht in der Lage sein sollte, schlichte Aufgaben wahrzunehmen, muss man sich ernste Sorgen um die Verteidigungslage des eigenen Landes machen. Dies gilt sicher nicht in Bezug auf personelle Fragen. Es steht nicht zur Diskussion, dass die Streitkräfte durch ihre übermäßige Verwendung im Inland nicht mehr in der Lage sein könnten, ihre eigentlichen Aufgaben wahrzunehmen. Diese müssen jederzeit im Vordergrund ihrer Existenz stehen. Und sicher muss auch beachtet werden, dass unsere Armee in internationalen Einsatz stetig mehr gefordert wird und freie Kapazitäten geringer werden. Doch die Bundeswehr ist in ihrer jetzigen Funktion für das Inland totes, weil für die deutsche Gesellschaft ungenutztes Kapital, das man sich in finanziell angespannten Zeiten, die zugleich ein Umdenken in der Frage der Bedrohungslagen erfordern, so nicht mehr leisten kann. Es wäre zudem schwer, den Bürgern zu erklären, warum eine Armee, die die Mittel dazu besitzt, in dem Moment, in dem sie das Land gegen z.B. einen terroristischen Akt verteidigen könnte, nicht eingesetzt wird. Dies stellt eine Erklärungsaufgabe dar, die sicher kein Politiker auf sich

⁹⁴ Pestalozza, NJW 2007, 492, 495.

⁹⁵ Fischer, JZ 2004, 376, 383.

⁹⁶ Wiefelspütz, NZWehrr 2003, 45, 62; Wilkesmann, NVwZ 2002, 1316, 1322.

⁹⁷ Fischer, JZ 2004, 376, 383.

⁹⁸ Fischer, JZ 2004, 376, 383.

⁹⁹ Gramm, NZWehrr 2003, 89, 89f.

¹⁰⁰ Fischer, JZ 2004, 376, 383.

¹⁰¹ Vgl. Fn.57.

¹⁰² so auch: Schily, EuGRZ 2005, 290, 293.

¹⁰³ Lorse, Die Verwaltung 38 (2005), 471, 484.

¹⁰⁴ Wiefelspütz, ZRP 2003, 140.

¹⁰⁵ Hierzu ausführlich: Dreist, NZWehrr 2006, 45, 58ff.

¹⁰⁶ Wellershoff, Das ganze Spektrum der Landesverteidigung, in: FAZ v. 09.10.2001, S.16.

Der Inneneinsatz der Bundeswehr – Dirk Müllmann

laden will und legt den bösen Verdacht nahe, dass in einem solchen kritischen Moment ein bewusster und geplanter Verfassungsbruch begangen werden soll. Nochmals betont sei, dass es nicht darum geht, der Bundeswehr nun nach Kräften neue Inlandsaufgaben zuzuweisen, sondern vielmehr endlich einen politischen und gesellschaftlichen Diskurs darüber zu führen, ob es sinnvolle Fälle gibt, in denen wir auf unsere Armee zurückgreifen wollen. Im Anschluss hieran muss das Grundgesetz an diesen gesellschaftlichen und demokratisch zu legitimierenden Wunsch angepasst werden. Auch hier sei die Politik ermahnt. Die Bundeswehr und die deutsche Wehrverfassung verdienen

es, angesichts ihrer wichtigen Rolle, eine verfassungsrechtliche Grundlage zu erhalten, die nicht in vielen, über das ganze Grundgesetz verstreute Paragraphen Einzelfälle regelt, sondern in einem Abschnitt die Pflichten und Möglichkeiten der Armee aus einem inhaltlich logischen und zusammenhängendem Guss regelt. Denn nichts ist schlimmer für die Gesellschaft und die eingesetzten Soldaten und Verantwortlichen, als ihnen die Rechtssicherheit für Situationen vorzuenthalten, die regelbar und planbar sind, da sie von so vielen Seiten durchdacht wurden.