

Norbert Pütter

Endbericht des DFG-geförderten Forschungsprojekts

Staatliche Sicherheitsstrategien im Wandel –

Zum Verhältnis von Polizei und Militär in der „neuen Sicherheitsarchitektur“ der Bundesrepublik Deutschland

Berlin 2010

1.	Bundeswehr im Innern: Einleitung	1
1.1	Elemente der aktuellen Debatte	1
1.2	Militär im Innern – ein Problem?	5
	(1) Entdifferenzierung	6
	(2) Praxis vor Recht	7
	(3) Institutionalisierungen	8
	(4) Demokratieproblem	9
1.3	Zugang zum Gegenstand	10
1.4	Der Gang der Darstellung	13
Exkurs I	Neuer Sicherheitsbegriff – Vernetzte Sicherheit	15
	Innere und äußere Sicherheit	16
	Der neue Sicherheitsbegriff	18
	Vernetzung	20
2.	Bundeswehr als territoriale Organisation	26
2.1	Der Auftrag der Bundeswehr	26
2.2	Die territoriale Organisation	29
	Rückblick: Territorialverteidigung im Kalten Krieg	32
2.3	Zivil-militärische Zusammenarbeit	35
2.4	ZMZ-Organisation	38
2.5	Reservisten und Ausbildung	49
2.6	Sonstige Präsenz im Inland	53
2.7	Eine vorläufige Bewertung	55
Exkurs II	Militär im Wandel?	58
	Polizei und Militär	61
	Historische Lektionen	64
	Wandlungen des Militärs	68
3.	Bundeswehr im Innern – die (verfassungs)rechtliche Dimension	76
3.1	Interpretieren statt novellieren	80
	a. Verteidigung	81
	b. Einsatz	86
	c. Hilfe	93
	Befugnisse	95
3.2	Grundgesetz ändern?	97
3.3	Zusammenfassung	102
4.	Amtshilfe durch die Bundeswehr	103
4.1	Das Verfahren	106
4.2	Die Amtshilfen der Bundeswehr	108

	a. Der Weltjugendtag in Köln	114
	b. Die Besuche von US-Präsident Bush	115
	c. Die Fußball-Weltmeisterschaft 2006	117
	d. Der G8-Gipfel in Heiligendamm	120
	Amtshilfe mittels des Spähpanzers Fennek	123
	Die Tornado-Flüge	124
	Die Tätigkeit der Feldjäger	125
	Transportleistungen	129
	e. Der NATO-Gipfel in Kehl und Straßburg	130
4.3	Die „Leistungen gegenüber Dritten“	131
4.4	Sonstige Tätigkeiten im Innern	134
4.5	Zusammenfassung	135
5.	Bundeswehr und Katastrophenschutz	136
5.1	Auf dem Weg zum „Bevölkerungsschutz“	136
	Die Organisation des Katastrophenschutzes	139
	Gefahren und Risiken	140
	Das Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (BBK)	143
5.2	Die Bundeswehr im Bevölkerungsschutz	148
	Die Stellung der Bundeswehr in der Katastrophenhilfe	150
	Eingriffsrecht und Leitung	154
	Katastrophenhilfe oder Katastrophenschutz	156
	Übungen	159
	Datensysteme und Katastrophenfall	163
5.3	Die Bundeswehr im Katastropheneinsatz	167
5.3.1	Einsatzanlässe und Leistungen	168
	Das Hochwasser der Elbe	172
	Die Vogelgrippe auf Rügen 2006	174
5.3.2	Ressourcen und Fähigkeiten	176
5.3.2.1	Die Fähigkeiten in der Luft	181
	Das Hilfspotential aus der Luft	184
	Überwachungsaufgaben	185
5.3.2.2	Ressourcen zur See	185
5.3.2.3	ABC-Abwehr	186
5.3.2.4	Sanitätsressourcen	193
5.3.2.5	Pionierleistungen	193
5.3.2.6	Waffen	194
5.3.2.7	Engpassressourcen verfügbar?	194
5.4	Bund/Länder-Konflikte und die Rolle der Bundeswehr	195
	Exkurs: Internationaler Katastrophenschutz	200
5.5	Bundeswehr und Katastrophenschutz: eine vorläufige Zusammenfassung	204

6.	Militärpolizeiliche Aufgaben	208
6.1	Objektschutz	208
6.2	Die Feldjäger	212
	Zur Organisation	214
	Exkurs: Das UZwGBw	218
6.3	KSK	220
6.4	Militärpolizei im Innern	221
7.	Sicherheit im Ausland	223
7.1	Rahmenbedingungen	225
7.2	Auslandseinsätze der Bundeswehr	228
	Tätigkeiten	231
	Crowd an Riot Control (CRC)	232
	CIMIC	239
7.3	Kooperationen Polizei-Militär im Auslandseinsatz	240
7.4	Rückwirkungen und Folgen	246
8.	Bundeswehr im Innern – eine Perspektive?	250
8.1	Zusammenfassung: Mehr Sicherheit durch das Militär?	250
8.2	Drei Kontexte	257
	Literaturverzeichnis	259

Verzeichnis der Tabellen

1	Personalstärke der ZMZ-Organisation der Bundeswehr	44
2	Tätigkeiten der Bundeswehr, die keinen Einsatz darstellen sollen	91
3	Tätigkeiten der Bundeswehr, die Einsatz darstellen sollen	93
4	(Technische) Amtshilfen und „Leistungen gegenüber Dritten“ der Bundeswehr	114
5	Einsatzbereiche der Feldjäger G8	126
6	Feldjäger Heiligendamm	127
7	Verteilung des Personals	130
8	(Technische) Amtshilfen und „Leistungen gegenüber Dritten“ der Bundeswehr	133
9	Ergänzender Katastrophenschutz 2001	146
10	Katastrophenhilfe durch die Bundeswehr	169
11	Katastrophenhilfe durch die Bundeswehr, Art der Katastrophen	170
12	Leistungen der Bundeswehr während der Überschwemmung der Elbe 2002	172
13	Auslandseinsätze der Bundeswehr	230

Abkürzungsverzeichnis

ABC	Atomar Biologisch Chemisch
ABC/SE	Atomar Biologisch Chemisch/Selbstschutz
Abs.	Absatz
AFG	Afghanistan
AKNZ	Akademie für Krisenmanagement, Notfallplanung und Zivilschutz
AKW	Atomkraftwerk
ANCOP	Afghan National Civil Order Police
ANP	Afghan National Police
Art.	Artikel
ARTEMIS	Militärmission der Europäischen Union zur Unterstützung der UN-Mission MONUC in der Demokratischen Republik Kongo
ATALANTA	EU-Mission vor der Küste Somalias
ATF	Analytische Task Force
AWACS	Airbon Early Warning Aircraft
BAKS	Bundesakademie für Sicherheitspolitik
BAO	Besondere Aufbauorganisation
BBK	Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe
BeaBwZMZ	Beauftragter der Bundeswehr für die Zivil-militärische Zusammenarbeit
BeaRegA	Beauftragter für regionale Angelegenheiten
BeaSanStOffzZMZ-GesWes	Beauftragter Sanitätsstabsoffizier für die ZMZ im Gesundheitswesen
BfV	Bundesamt für Verfassungsschutz
BGS	Bundesgrenzschutz
BKA	Bundeskriminalamt
BMVg	Bundesministerium der Verteidigung
BND	Bundesnachrichtendienst
BT-Drs.	Bundestags-Drucksache
BVK	Bezirksverbindungskommando
BW	Bundeswehr
BzB	Bundesdienststelle (Bundesamt) für zivilen Bevölkerungsschutz
BzL	Bundesanstalt für zivilen Luftschutz
CB	Citizens' band
CBRN	Chemisch Biologisch Radioaktiv Nuklear
CDU	Christlich-demokratische Union Deutschlands
CECIS	Common Emergency Communication and Information System
CEPOL	European Police College
CIMIC	Civil Military Cooperation
CIVCOM	Ausschuss für zivile Kräfte des Krisenmanagement

CN	Chloracetophenon
CRC	Crowd and Riot Control
CS	Chlorbenzylidenmalonsäuredinitril
CSU	Christlich-soziale Union Deutschlands
deNIS	Deutsches Notfallvorsorge-Informationssystem
DISMA	Disaster Management
DLRG	Deutsche Lebensrettungs-Gesellschaft
EADRU	Euro-Atlantic Disaster Response Unit
EAKK	Einsatzvorbereitende Ausbildung für Konfliktverhütung und Krisenbewältigung
EAPC	Euro-Atlantic Partnership Council
ebd.	ebenda
ECR	Electronic Combat and Reconnaissance
EGF	European Gendarmerie Force
ESVP	Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik
EU	Europäische Union
EUFOR	European Union Force
EULEX	Rechtsstaatlichkeitsmission der Europäischen Union
EUMS	Militärstab der Europäischen Union
EUPOL	EU Police Mission
EUSEC	EU advisory and assistance mission for security reform in the Democratic Republic of Congo
f.	folgende
FDD	Focused District Development
FDP	Freie Demokratische Partei
ff.	fortfolgende
Fn.	Fußnote
FPU	Formed Police Units
Fü	Führungsstab
G1	Generalstabsabteilung
GBA	Generalbundesanwalt
GdP	Gewerkschaft der Polizei
GG	Grundgesetz
GLZ	Gemeinsames Lagezentrum
GMLZ	Gemeinsames Lagezentrum des Bundes und der Länder
GPPT AFG	German Police Project Team Afghanistan
GSG9	Grenzschutzgruppe 9
GTAZ	Gemeinsames Terrorismus-Abwehrzentrum
HDv	Heeresdienstvorschrift
HH	Hansestadt Hamburg
IG-NRW	Informationssystem Gefahrenabwehr Nordrhein-Westfalen
IMK	Innenministerkonferenz, Ständige Konferenz der Innenminister /-senatoren der Länder

IPM	Internationale Polizeimissionen
IPU	Integrated Police Units
ISAF	International Security Assistance Force
Kap.	Kapitel
KATAL	Katastrophenalarm
KdB	Konzeption der Bundeswehr
KDV	Kriegsdienstverweigerung
KMD	
KRITIS	Kritische Infrastruktur
KSK	Kommando Spezialkräfte
Lkdo	Landeskommando
lt.	laut
LT-Drs.	Landtags-Drucksache
LÜKEX	Länderübergreifende Krisenübung (-exercise)
LÜR	Luftüberwachungsradar
MAD	Militärischer Abschirmdienst
MANV	Massenanfall von Verletzten
ME	Musterentwurf für ein einheitliches Polizeigesetz des Bundes und der Länder
MEDEVAC	Medizinische Evakuierung
MEK	Mobiles Einsatzkommando
MIC	Monitoring and Information Centre
MOOTH	Military operations other than war
MSB	Militärischer Sicherheitsbereich
MSU	Multinational Specialised Units
MSZ	Maritime Sicherheitszentrum
MT	Mann-Tage
MTF	Medizinische Task Force
MTH	Mittlerer Transporthubschrauber
n.	nach
NATO	North Atlantic Treaty Organisation
NICC	Nationale Informations- und Kooperationszentrum
NLFZ	Nationales Lage- und Führungszentrum Sicherheit im Luftraum
NLW	Non leatel weapon
NRF	Nato Response Force
NTA-ZMZ/I	Nationale Territoriale Aufgaben- Zivil-militärische Zusammenarbeit/Inland
o.J.	ohne Jahresangabe
o.P.	ohne Seitenangabe
o.S.	ohne Seitenangabe
OAE	Operation Aktive Endeavour
OEF	Operation Enduring Freedom

ORBAT	Order of Battle (Datei)
OSZE	Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
PDV	Polizeidienstvorschrift
PKK	Kurdische Arbeiterpartei
PIPr	Plenar Protokoll (des Deutschen Bundestages)
PMT	Police Monitorin Team
PRT	Provincial Reconstruction Team
PSK	Politisches und Sicherheitspolitisches Komitee (der EU)
PSK	Präzisionsschützen-Kommando (Polizei)
PUMF	Peaceful uses of military forces
QRF	Quick Reaction Force
RD	Ratsdokument (Ministerrat der Europäischen Union)
Rdnr.	Randnummer
RegPIUstgTrp	Regionaler Planungs- und Unterstützungstrupp
ROE	Rules of Engagement
s.	siehe
s.a.	siehe auch
SAR	Search and Rescue
SatWas	Satellitengestütztes Warnsystem
SFOR	Stabilisation Force
SKB	Streitkräftebasis
SKUKdo	Streitkräfteunterstützungskommando
SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands
StKdo Bln	Standortkommando Berlin
STRATAIRMEDVAC	Rückführung verletzter oder erkrankter Soldaten aus dem Einsatz oder bei Übungen
SWAT	Special Weapons and Technic
TEP/HEP	Truppen (Haupt)-Entstrahlungs-Entseuchungs-Entgiftungs-Platz
THW	Technisches Hilfswerk
UN	Vereinte Nationen
UNAMA	United Nations Assistance Mission in Afghanistan
UNAMID	UN and African Union Mission in Darfur
UNIFIL	United Nations Interim Force in Lebanon
UNMEE	United Nations Mission in Ethiopia and Eritrea
UNMIS	UN-Mission in Sudan
UNOMIG	UN Observer Mission in Georgia
UzwGBw	Gesetz über die Anwendung unmittelbaren Zwanges und die Ausübung besonderer Befugnisse durch Soldaten der Bundeswehr und verbündeter Streitkräfte sowie zivile Wachpersonen (UZwGBw)
v.	vom
VBK	Verteidigungsbezirkskommando
VKK	Verteidigungskreiskommando

VPR	Verteidigungspolitische Richtlinien
VS	Verschlusssache
WBK	Wehrbereichskommando
WEU	Westeuropäische Union
WINTEX-CIMEX	Winterexercise – Civil-military exercise
WLW	Weniger letale Waffen
ZM-Objekte	Zivile Objekte von militärischer Bedeutung
ZMZ (I), (I/A)	Zivil-militärische Zusammenarbeit (im Inland), (im Ausland)
ZNBw	Zentrum Nachrichtenwesen der Bundeswehr
ZSanDstBw	Zentrale Sanitätsdienststelle der Bundeswehr

1. Bundeswehr im Innern: Einleitung

1.1 Elemente der aktuellen Debatte

Soll, darf, kann das Militär im Innern des eigenen Staates eingesetzt werden? Ist das Militär als Mittel der Kriegführung seinem Auftrag, seiner Ausrüstungen, seiner gesamten institutionellen „Natur“ nach nicht nur ungeeignet, in inneren Angelegenheiten tätig zu werden, sondern stellt das im Militär organisierte staatliche Gewalt- und Zerstörungspotential nicht zugleich eine Gefahr für die demokratische Entwicklung von Gesellschaften dar? Sind Demokratie und Militär allenfalls nur dann vereinbar, wenn die Zuständigkeit des Militärs strikt auf Kriegs- und Verteidigungsaufgaben beschränkt wird? Diese Fragen sind von grundsätzlicher Natur. Sie sind so alt, wie die Ideen der bürgerlich-liberalen Gesellschaft. Die Trennung von innerer und äußerer Sicherheit, die Scheidung von Polizei und Militär, die Verbannung des Militärs aus dem Alltag innerer Sicherheitswahrung, die rechtliche und rechtsstaatliche Einhegung der Polizeigewalt sowie materielle und prozedurale Hürden, die vor dem Einsatz des Militärs im Innern überwunden werden müssen, sollen den inneren/innenpolitischen Einfluss der Militärs neutralisieren.

Diese Differenzierung des staatlichen Gewaltmonopols wird im letzten Jahrzehnt in Deutschland vermehrt (und politisch manifest) in Frage gestellt. Die Trennungen zwischen innerer und äußerer Sicherheit seien antiquiert: Die Sicherheitsgefahren stellten Staat und Gesellschaft im 21. Jahrhundert vor neuen Herausforderungen, die mit den Antworten des 19. Jahrhunderts nicht mehr bewältigt werden könnten. Zudem unterscheidet sich das moderne Militär erheblich von seinen Vorgängern: Das Militär sei nicht länger eine Instrument in den Händen der Herrschenden, das – ausgerichtet auf die Kriegführung zwischen Staaten – für die eigene Gesellschaft eine latente Bedrohung darstelle, sondern es habe sich zu einem demokratisch verfassten Instrument der Konfliktregelung gewandelt. Der Einsatz des Militärs zur Aufrechterhaltung Innerer Sicherheit sei deshalb nicht nur wegen der Bedrohungslage geboten, sondern sie sei auch im Hinblick auf die innenpolitischen Wirkungen unproblematisch.

Seit die Anschläge vom 11. September 2001 dem dominierenden Bedrohungsszenario des „internationalen islamistischen Terrorismus“ Nachdruck verliehen haben, sind die Forderungen, die Bundeswehr mit Sicherheitsaufgaben im Innern zu betrauen, nicht mehr aus der politischen Diskussion wegzudenken. Das Thema ist für die Bundesrepublik alles andere als neu. Zwar hatten die Notstandsgesetze von 1968, die die Bundeswehr keineswegs von Aufgaben im Innern entbanden, sondern sie nur auf bestimmte, außergewöhnliche Situationen zu beschränken suchten, für etwas Beruhigung gesorgt. Aber immer wieder tauchten Forderungen auf, der Bundeswehr Aufgaben im Innern zuzuweisen:

- Bereits in den 70er Jahren wurde der Einsatz von Soldaten bei Großdemonstrationen gegen Atomkraftwerke in die Diskussion gebracht.¹
- In den 80ern gab es verschiedene Hinweise, dass die Bundeswehr bei Demonstrationen eingesetzt werden könnte. So wurden Übungsszenarien in einigen Kasernen durchgespielt, in denen ein Angriff Demonstrierender auf die Kaserne abgewehrt werden sollte.

¹ Grubert 1997, 315 (Fn. 565)

Dass sich Soldaten hinter dem Bauzaun des AKW Brokdorf aufhielten, wie von Beobachtern behauptet, wurde von der Bundesregierung jedoch zurückgewiesen.²

- In den 90er Jahren wurde die Bundeswehr mehrfach für die Grenzsicherung ins Gespräch gebracht, um „massenhafte illegale Grenzübertritte“ zu verhindern.³
- Anfang der 90er Jahre wollte Bundesinnenminister Seifers Bundeswehrsoldaten einsetzen, um die Akten von Asylbewerbern im Bundesamt in Zirndorf bearbeiten zu können.⁴
- Der Vorsitzende der CDU/CSU-Bundestagsfraktion Schäuble regte Ende 1993 an, darüber nachzudenken, ob die Bundeswehr zur Gewährleistung der Inneren Sicherheit „bei größeren Sicherheitsbedrohungen im Innern“ eingesetzt werden sollte, wenn die Kräfte von Polizei und Bundesgrenzschutz nicht ausreichten.⁵
- Anfang 1999 führten die Auseinandersetzung nach der Festnahme des Vorsitzenden der Kurdischen Arbeiterpartei PKK, Öcalan, zu Sitzblockaden auf Autobahnen und der Besetzung von Botschaften; weitere Angriffe auf türkische Einrichtungen wurden befürchtet. Angesichts dieser Lage erörterten die Innenminister, ob ggf. auf die Bundeswehr zurückgegriffen werden könne, wenn die Polizei an ihrer Leistungsgrenze angelangt sei.⁶
- Schon vor dem 11.9. wurde auf die Fähigkeiten der Bundeswehr zur „Abwendung terroristischer Bedrohungen“ hingewiesen. Weil „flexible und vor allem schnelle Fertigkeiten“ gefordert seien, müsse „die Kooperation zwischen Bundeswehr und den Spezialeinheiten der Polizei nachhaltig verbessert werden“.⁷

Unmittelbar nach den Anschlägen vom September 2001 forderten führende Politiker der Republik die Einbeziehung der Bundeswehr: Innerhalb eines Monats verlangte der bayerische Ministerpräsident Edmund Stoiber, Soldaten bei der Flughafensicherung einzusetzen; der Berliner SPD-Innensenator Erhart Körting wollte Soldaten für den Objektschutz in der Bundeshauptstadt; der CSU-Verteidigungspolitiker Christian Schmidt schlug vor, die Bundeswehr solle eine interne Eingreiftruppe zum Heimatschutz aufstellen; die CDU-Vorsitzende Angela Merkel wollte ein „Bundessicherheitsamt“ einrichten, dem Bundeswehr, Polizei und Geheimdienste angehören sollten; die CDU/CSU-Bundestagsfraktion legte eine Grundgesetznovelle vor, die erlauben sollte, Bundeswehrsoldaten zum Schutz ziviler Objekte einsetzen zu können.⁸

Die politische Diskussion wurde in den Jahren nach 2001 vor allem von Seiten der CDU/CSU vorangetrieben. Sowohl im Bundestag wie über von ihr geführte Landesregierungen

² Pomorin o.J., o.P.; s.a. Speth 1985, 189. Nicht dementiert wurde jedoch, dass die Bundeswehr die Polizei durch Hubschrauber unterstützte, die zu Transport und Aufklärung genutzt wurden, Berndt 2006, 2

³ Pannkoke 1998, 258 (Fn. 12); s.a. die Debatte des Bundestages: PIPr 12/203 (14.1.1994), 17595ff. Auch noch fünf Jahre später wurde der Grenzschutz als potentielles Tätigkeitsfeld für die Bundeswehr immer wieder gefordert, etwa vom ehemaligen Verteidigungsminister R. Scholz, s. Knelangen 2007, 263.

⁴ Berg 1994, 10

⁵ s. Fiebig 2004, 55; s.a. Gose 2001, 51; Kniesel 1996, 484; So kurze Zeit später auch der CDU-Bundestagsabgeordnete Augustinowitz, der neben der Grenzsicherung Einsatzmöglichkeiten im „Bereich des internationalen Terrorismus“ sah. „Oder denken Sie an polizeiliche Großlagen. Was machen wir denn, wenn Einsatzhundertschaften von Polizei und Bundesgrenzschutz nicht mehr ausreichen?“, Bundestag PIPr 12/203 (14.1.1994), 17607f.; s.a. taz v. 12.8.1996.

⁶ Knelangen 2007, 262. Die Lage beruhigte sich jedoch, ohne dass die Bundeswehr beteiligt wurde.

⁷ Schäuble in: Schäuble, Stümper, Greiner 2000, 162

⁸ Gose 2001, 49

gen im Bundesrat wurden Anträge zur Erweiterung von Art. 87a und Art. 35 Grundgesetz eingebracht, die jedoch alle an der erforderlichen Zweidrittel-Mehrheit scheiterten. Im Regierungsprogramm der Unionsparteien für die Bundestagswahl 2002 wurden „Strukturen, in der sich die Kräfte für die Äußere und Innere Sicherheit ebenso wie in anderen demokratischen Staaten wirksam ergänzen“ gefordert; „klare Rechtsgrundlagen“ sollten geschaffen werden, „um in besonderen Gefährdungslagen den Einsatz der Bundeswehr im Rahmen ihrer spezifischen Fähigkeiten ergänzend zu Polizei und Bundesgrenzschutz zu ermöglichen“.⁹ 2003 verlangte der frühere Präsident des Bundesamtes für Verfassungsschutz und Berliner Innenminister, der CDU-Politiker Werthebach: „Der Einsatz der Streitkräfte im Inland zur Abwehr und Beseitigung terroristischer Angriffe muss endlich rechtlich zweifelsfrei geregelt werden.“¹⁰ Im Jahr 2004 legte der „Bundesfachausschuss Sicherheitspolitik“ der CDU ein „Gesamtsicherheitskonzept“ der Partei vor, das die Bundeswehr „als Instrument der äußeren und inneren Sicherheit“ charakterisierte. „In besonderen Gefährdungslagen“, so der Beschluss, „muss der Einsatz der Bundeswehr im Innern mit ihren spezifischen Fähigkeiten im Katastrophenschutz sowie bei der Bewältigung terroristischer Gefahren ergänzend zur Polizei und Bundesgrenzschutz im Rahmen festgelegter Grenzen möglich sein. Hierzu sind klare Rechtsgrundlagen zu schaffen und Zuständigkeiten anzupassen“.¹¹ In einem Papier der CDU/CSU-Fraktion wurden vier „durchaus realistische Szenarien für Einsätze der Bundeswehr im Heimatschutz aufgelistet: Neben der unmittelbaren Hilfeleistung im Katastrophenfall und der Beteiligung am Objektschutz bei Großschadenslagen gehörten hierzu auch die „Unterstützung von Führungsfähigkeiten bei „besonderer terroristischer Bedrohung und der Bewältigung ihrer Folgen“ sowie „im Rahmen der Abschreckung die Bewachung von Liegenschaften und kritischer Infrastruktur“¹². Der bayerische Innenminister Beckstein nannte vier Bereiche, die durch eine Grundgesetzänderung für die Streitkräfte im Innern geöffnet werden sollten: 1. bei terroristischen Bedrohungen im Objektschutz, 2. zur Verhinderung unmittelbar – durch terroristische Anschläge – drohender Katastrophen, 3. zur Abwehr von Bedrohungen aus der Luft und (4.) von See her.¹³ Die Verfassung derart zu verändern, dass die Bundeswehr im Innern zur Abwehr all jener Gefahren eingesetzt werden kann, die mit den Mitteln der Polizei nicht abgewehrt werden können, stellt eines der zentralen Argumente in der Diskussion um den Einsatz der Streitkräfte im Innern dar.¹⁴

Nach den Vorstellungen der CDU sollte die Bundeswehr auch organisatorisch ihrem Auftrag im Innern Rechnung tragen. Das „Gesamtsicherheitskonzept“ von 2004 fordert, aus dem Personalbestand der Bundeswehr rund 25.000 Soldaten mit „Aufgaben des Heimatschutzes“ zu betrauen. Die „auch für den Heimatschutz ausgebildeten Soldaten sollen“, so das Kon-

⁹ zit. n. Walter 2005a, 3. Mit fast gleichlautenden Formulierungen s. den Antrag der CDU/CSU-Bundestagsfraktion „Deutschland wirksam vor Terroristen und Extremisten schützen“, BT-Drs. 15/218 v. 17.12.2002, 12f. und deren Antrag zur Schaffung eines wirksamen Zivil- und Katastrophenschutzes, BT-Drs. 15/1097 v. 3.3.2003, 3

¹⁰ Werthebach 2003, 329. Der Jurist war sich sicher über die Reichweite seiner Forderungen bewusst, als er den Begriff „Einsatz“ benutzte, der auch zur „Abwehr“ zulässig gemacht werden sollte, s. Kap. 3

¹¹ CDU 2004, 9ff.

¹² CDU/CSU-Bundestagsfraktion 2004, 2

¹³ Beckstein 2004, 7

¹⁴ So fordert eine Veröffentlichung der dem Verteidigungsministerium unterstehenden „Akademie für Sicherheitspolitik“, es sei „eine klare grundgesetzliche Regelung für die Fälle zu schaffen, in denen die Polizeien der Länder oder des Bundes über keine ausreichenden Fähigkeiten verfügen“ und es müssten „klare grundgesetzliche Regelungen für den Einsatz militärischer Mittel zur Abwehr von Gefahren geschaffen werden, denen die Polizei aufgrund fehlender personeller und materieller Fähigkeiten nicht begegnen kann“, Akademie für Sicherheitspolitik 2007, 30 u. 43.

zept, „mit ihren spezifischen Fähigkeiten Aufgaben im Katastrophenschutz sowie bei der Abwehr und Bewältigung terroristischer Gefahren übernehmen“, sofern bei den zivilen Behörden Personal oder Material nicht ausreicht.¹⁵ Die an der US-amerikanischen Nationalgarde orientierte Idee¹⁶ speziell für Inlandseinsätze ausgebildeter Einheiten stieß vor allem bei den für den Katastrophenschutz in den Ländern Verantwortlichen auf Zustimmung.¹⁷ Denn ihre Bildung hätte bedeutet, dass die Länder die Ressourcen der Bundeswehr in ihre Planungen hätten verbindlich aufnehmen können.¹⁸ Gesonderte Verbände für den Heimatschutz aufzustellen, spielte jedoch in den Transformationsplänen des Verteidigungsministeriums keine Rolle. Die Idee ist auch nicht aufgegriffen worden, als wieder ein Christdemokrat das Verteidigungsministerium führte. Statt dessen argumentierte die Regierung in ihrem Bericht zum „Heimatschutz“ aus dem Jahr 2007, dass Verteidigung sich nicht auf die Landesgrenzen beschränke, sondern dort einsetzen müsse, „wo Risiken und Bedrohungen für die Sicherheit Deutschlands und seiner Verbündeten entstehen. Hierdurch wird ein entscheidender Beitrag zum Schutz Deutschlands und seiner Bürgerinnen und Bürger geleistet.“¹⁹

Obwohl der „neue Sicherheitsbegriff“, die Vermischung von innerer und äußerer Sicherheit und der Umbau der „Sicherheitsarchitektur“ von der SPD nicht in Frage gestellt wird, lehnt sie eine Änderung des Grundgesetzes in dem von der CDU/CSU gewünschten Umfang ab. Als nach dem Irrflug eines Sportflugzeugs durch die Frankfurter Innenstadt im Januar 2003 die Anschläge des 11. September an Bedeutung für Deutschland zu gewinnen schienen, sah die damalige rot-grüne Regierung sich zum Handeln genötigt. Um die Novellierung des Grundgesetzes zu umgehen, beschritt die Bundesregierung 2003 den Weg über eine ausgeweitete – 2006 vom Bundesverfassungsgericht als verfassungswidrig bewertete – Interpretation der Amtshilfebestimmungen. Wegen der politischen Differenzen zwischen CDU/CSU und SPD blieb die verfassungspolitische Novellierung nach dem Regierungswechsel zunächst blockiert. Nach dem Bekenntnis, dass „äußere und innere Sicherheit immer stärker ineinander(greifen)“, gleichwohl jedoch an der „grundsätzliche(n) Trennung zwischen polizeilichen und militärischen Aufgaben“ festgehalten werden sollte, stellte die Große Koalition in ihrem Koalitionsvertrag in Aussicht, nach dem Urteil des Bundesverfassungsgericht zum Luftsicherheitsgesetz zu prüfen, „ob und inwieweit verfassungsrechtlicher Regelungsbedarf besteht“. Ende 2008 scheiterte ein Formulierungsvorschlag am Widerstand der SPD-Bundestagsfraktion.²⁰ In der ersten Jahreshälfte 2009 einigte sich die Innenministerkonferenz auf eine aktualisierte Version ihres „Programms Innere Sicherheit“. Die Innenminister bestätigten, dass die Polizei „im Falle terroristischer Bedrohungslagen im Luft- und Seeraum“ der Unterstützung durch die Bundeswehr bedürfe. Für die „Amtshilfe mit militärischen Mitteln“ im Bereich der Luft- und Seesicherheit müsse eine „verfassungsrechtliche() Grundlage“ geschaffen werden – damit gehe aber „ein Zuständigkeitserweiterung für die Bundeswehr“ nicht einher. Für die Unterstützung bei Großschadensereignissen müsse nicht nur festgestellt werden, welche Leistungen die Bundeswehr erbringen kann, sondern deren „spezifische Fähigkeiten und Ressourcen (müssten) weitgehend einplanbar zur Verfügung stehen“. Gleichzeitig stellten sie – in einer Fußnote – ohne eigene Bewertung fest: „Der Einsatz der

¹⁵ CDU, Bundesfachausschuss Sicherheitspolitik 2004, 6. S.a. FAZ v. 1.4.2004 sowie Werthebach 2004, 12.

¹⁶ Zur Nationalgarde, und warum sie im föderalen System Deutschlands kaum eingefügt werden kann: Burmeister 2004, 10

¹⁷ s. AG Neue Strategie 2006, 22

¹⁸ zum Konflikt zwischen Verteidigungsministerium und den Ländern s. Kap. 5

¹⁹ BMVg 2007c, 2

²⁰ s. Pütter 2008

Bundeswehr im Innern ist Gegenstand einer verfassungsrechtlichen und politischen Diskussion, deren Ergebnis abzuwarten bleibt.²¹ Bis zum Ende der 16. Wahlperiode sind Entwürfe des seit Jahren angekündigten Ausführungsgesetzes zu Artikel 35 GG, eines „Bundeswehraufgabengesetz“²² und eines „Seesicherheitsgesetzes“²³ nicht veröffentlicht worden. Zwar bleibt die verfassungsrechtliche Kontroverse auf der tagespolitischen Agenda, aber der rechtliche Stillstand bedeutet keineswegs, dass sich der Komplex „Bundeswehr und innere Sicherheit“ nicht verändert.

1.2 Militär im Innern – ein Problem?

Der Einsatz des Militärs im Innern ist aus zwei Gründen problematisch. Der erste ist grundsätzlicher Natur. Er betrifft das Selbstverständnis liberaler Demokratien und die Eigentümlichkeiten des Militärs. Seiner institutionellen Natur nach ist das Militär auf Kriege ausgerichtet. Es ist in Personalstärke, Ausrüstung und Waffen zur massenhaften Vernichtung fähig, weil sein potentielleres Gegenüber der Feind ist. Um dies realisieren zu können, ist das Militär hierarchisch gegliedert und funktioniert nach dem Prinzip von Befehl und Gehorsam. Das Militär ist die Institution, in der die Fähigkeit zur Anwendung von Makroviolenz konzentriert ist. Als Instrument des Staates, das dessen territoriale Integrität und dessen (Bestands)Interessen gegenüber äußeren Feinden sichern soll, unterliegt weniger engen rechtlichen und politischen Regulierungen als die Polizei, deren Gegenüber Rechtsbrecher sind, die gleichzeitig Grundrechtsträger sind.

Zwar ist es dem staatlichen Gewaltmonopol inhärent, dass es das Ideal der bürgerlichen Gesellschaft begrenzt, nach dem Konflikte in öffentlich-politischen Prozessen ausgetragen und entschieden werden sollen. In liberal-demokratischen Rechtsstaaten wird dieses Problem dadurch zu verringern gesucht, dass einerseits zwischen der äußeren Verteidigung und der inneren Sicherheitswahrung unterschieden und andererseits das Gewaltmonopol im Innern vergleichsweise engen rechtlichen Regulierungen unterworfen wird. Wird nun das Militär im Innern eingesetzt, so sind nur zwei Alternativen denkbar: entweder nimmt das staatliche Gewaltpotential gegenüber der Gesellschaft zu oder das Militär nimmt eher polizeiliche Eigenschaften an. Auf diese zweite Option der Verpolizeilichung des Militärs deuten die Diagnosen, nach denen sich das soldatische Berufsbild erheblich wandelt. Führten in einer ersten Stufe die moderne Waffentechnik dazu, dass das Gehorsamsprinzip durch mehr soldatische Selbstständigkeit ersetzt worden sei, so hätten die „neuen Kriege“, die Kriseninterventions- und -stabilisierungseinsätze bewirkt, dass die Aufrechterhaltung von Sicherheit und Ordnung zu einem – mindestens gleichwertigen – soldatischen Tätigkeitsbereich geworden sei. Wenn das Militär sich in Binnenorganisation und Arbeitsfeldern der Polizei annähert, so die Behauptung, dann relativiert sich das Demokratieproblem erheblich. Der Inlandseinsatz eines so gewandelten Militärs wäre allenfalls graduell von dem unterschieden, was jede staatliche Zwangseinrichtung mit sich bringe.

Das zweite Problem resultiert aus der bundesrepublikanischen Verfassung, in der die Gewaltenteilung zwischen Bund und Ländern ein weiteres Element der Einhegung, Begrenzung und Kontrollierbarkeit staatlicher Macht darstellt. Dieses Bestreben hatte sich im Grundge-

²¹ IMK 2009, 51 u. 48. Angesichts dieser Formulierungskünste folgte unmittelbar eine Kontroverse zwischen einigen Beteiligten über die Bedeutung des Beschlusses, s. Frankfurter Rundschau v. 5.6.2009

²² Wiefelspütz 2003, 301

²³ zit. n. Piper 2007, o.P.

setz von 1949 durch den Grundsatz niedergeschlagen, dass Polizei im Kern Sache der Bundesländer sei und dem Bund nur wenige Zentralstellenaufgaben oder einzelne Sonderpolizeien zustanden. Ähnlich war die Konstellation im Bereich des staatlichen „Verfassungsschutzes“. Und auch im Katastrophenschutz lag die Zuständigkeiten bei den Ländern; hier allerdings in der Variante, dass der militärische Zivilschutz (also jene Fälle, in denen die Katastrophe durch einen Krieg bewirkt wird) beim Bund verblieb. Bereits ohne Berücksichtigung der militärischen Seite haben die zentralistischen Tendenzen in der Polizei- und „Sicherheitsverfassung“ der Bundesrepublik im letzten Jahrzehnt erheblich zugenommen. Das gilt sowohl für den seit den 70er Jahre anhaltenden Ausbau des Bundeskriminalamtes und für die Umwandlung des Bundesgrenzschutzes in eine reguläre Schutzpolizei des Bundes, als auch für den Bereich der Geheimdienste und – wie noch zu zeigen sein wird – für den Katastrophenschutz. Durch Inlandseinsätze der Bundeswehr würde dieses föderale Gefüge weiter in Richtung Bundesebene verschoben. Das mit dem Militäreinsatz verbundene Gewaltproblem würde durch die Zentralisierung noch verschärft.

Je nach Antwort auf diese Fragen stellte die Einbeziehung der Bundeswehr in innere Angelegenheiten eine von den gegenwärtigen und zukünftigen Erfordernissen gebotene Weiterentwicklung der „Sicherheitsarchitektur“ und der politischen „Sicherheitsverfassung“ der Bundesrepublik dar oder sie erscheint als ein Element eines erheblichen Wandels im Verhältnis von Staatsapparat und Gesellschaft. Die vorliegende Arbeit kann nur einen kleinen Ausschnitt aus den vielfältigen Veränderungen beleuchten, die die Diskussion um den Inlandseinsatz des Militärs bestimmen. Für ihren Zuschnitt waren die folgenden Thesen ausschlaggebend:

(1) Entdifferenzierung

Die Wahrnehmung von Aufgaben im Innern durch das Militär ist als Ausdruck der Entdifferenzierung des Gewaltmonopols interpretiert worden. Die 80er Jahre des 20. Jahrhunderts könnten „als Höhepunkt der funktionalen Differenzierung des staatlichen Gewaltapparates betrachtet“ werden: das Militär war für die Verteidigung des Territoriums nach außen zuständig, die Polizei für die Aufrechterhaltung der Ordnung im Innern.²⁴ Ende der 80er Jahre habe sich „ein Wendepunkt in der Geschichte der Staatsgewalt“ vollzogen, weil das Militär einem „tiefgreifenden Struktur- und Funktionswandel“ unterliege,²⁵ der darauf hinauslaufe, das sich „das Militär (bzw. ein Teil davon) ‚verpolizeilicht‘“.²⁶ Im Ergebnis, so Kutscha unter der Überschrift „Die Bundeswehr auf dem Weg zu einer multifunktionellen Sicherheitsbehörde?“, würde damit „das Militär wieder in die Rolle eines Instruments sowohl der außen- als auch der innenpolitischen Machtsicherung zurückkehren, der Soldat wäre dann sowohl als Kämpfer im Out-of-ara-Einsatz als auch als Gendarm an der ‚Heimatfront‘ einsetzbar.“²⁷

Auch wenn die Entdifferenzierungsthese sich auch auf kaum bestreitbare Veränderungen stützt, so würde sie die Veränderungen unzureichend erfassen, wenn sie als Rückkehr zu den Verhältnissen im 19. Jahrhundert verstanden würde. Dass Soldaten mit aufgesetztem Bajonett auf Demonstrierende losgehen, ist die unwahrscheinlichste Variante der „neuen Sicherheitsarchitektur“. Insofern ist auch die Vermutung Enloes, in der starken Rolle des

²⁴ Winter 2003, 533

²⁵ ebd.

²⁶ ebd., 538

²⁷ Kutscha 2004, 240

Militärs in vielen Staaten der „Dritten Welt“ zeige sich die Zukunft der entwickelten Industriestaaten, wenig überzeugend.²⁸ Denn dass militärische Gewalt im Innern dieser Staaten ausgeübt wird, ist nur eine Variante militärischer Aktivitäten – und vermutlich nicht die dominierende.

Betrachtet man die Differenzierungsthese genauer, so werden deren Grenzen deutlich. Erst die Aufrüstung der Polizeien, die Bildung geschlossener Verbände, die kasernierte Ausbildung und Unterbringung, also wenn man so will, die Militarisierung der Polizeien hatten dazu beigetragen, dass das Militär aus inneren Angelegenheiten zurückgedrängt werden konnte.²⁹ Noch vergleichsweise lange war der Preis der Differenzierung, dass die Polizeien der Bundesrepublik ihr militärisches Erbe behielten; es wurde in dem Maße abgelegt, wie die Bundeswehr mit der Wahrnehmung innerer Aufgaben betraut wurde. In der Bundesrepublik war der Einsatz der Streitkräfte im Innern bis 1968 nicht geregelt. Durch die Notstandsgesetzgebung wurden verschiedene Notstandsarten definiert, die unterschiedliche Tätigkeiten der Streitkräfte im Innern zulassen. Diese „Notstände“ (regionale und überregionale Katastrophe, äußerer und innerer Notstand) schlossen die Bundeswehr nicht aus Fragen der Inneren Sicherheit aus, sondern begrenzte ihre Tätigkeit auf bestimmte (Extrem)Situationen. Die Bundeswehr wurde damit als Einsatzreserve für die Inlandsverwendung legitimiert. Erst dies ermöglichte, die Polizeien, insbesondere den Bundesgrenzschutz, in zivile Institutionen umzuwandeln. Da die Verfassung nun gegen Aufständische durch das Militär verteidigt werden konnte, konnten die Polizeien auf entsprechende Waffen und Ausrüstung verzichten.³⁰

Bereits die Differenzierung der Apparate geschah im Kontext eines Verbundes zwischen diesen;³¹ und erst aus dem Verbund ergaben sich die Optionen, das Militär im Innern „kalkulierbar“ einzusetzen³² – dass diese nicht genutzt werden mussten, lag nicht an der institutionellen Konstellation, sondern an der stabilen Entwicklung der Bundesrepublik, die einen Rückgriff auf militärische Ressourcen nur selten erforderlich machte. „Entdifferenzierung“ meint deshalb für die Verhältnisse in Deutschland, dass es zu Verschiebungen im Sicherheitsverbund zwischen zivilen Behörden und der Bundeswehr kommt. Dabei rückt die Bundeswehr zu einem Akteur in der Normallage auf; sie wird zu einer Stütze innerer Sicherheit, indem sie entweder spezifisch militärische Leistungen einbringt oder ihre allgemeinen Ressourcen (Personal, Material, Liegenschaften etc.).³³

(2) Praxis vor Recht

Die gegenwärtigen Wandlungen sind durch schrittweise Veränderungen gekennzeichnet. Sie betreffen die Organisation und die Verfahren in und zwischen Behörden. Häufig sind sie für die Öffentlichkeit nicht sichtbar; dies gilt im Sicherheitsbereich traditionell mehr als für andere

²⁸ Enloe 1978a, 13

²⁹ darauf weist Kleiner 1977, 1f. bereits für den Anfang des 20. Jahrhunderts hin

³⁰ Werkentin 1984, 204

³¹ Die Differenzierungs-These unterschätzt generell den Zusammenhang zwischen Militär- und Polizeientwicklung: „there has been a general underestimation of the central coordination that has always existed in most states between police and military and between internal and external security policies“, Enloe 1978b, 4.

³² Werkentin 1978, 157: ohne eine solche Einbindung sei das Militär in modernen Gesellschaften nicht zu gebrauchen, denn es sei „gleichsam zu grobschlächtig, physisch zu zerstörerisch und vernichtend angelegt“.

³³ S.a. Funk (2003, 8) angesichts der Sicherung des Territoriums vor Angriffen aus der Luft: das Militär werde „zum unersetzlichen Partner ziviler Institutionen“.

Bereiche. Öffentlichkeit wird im politischen System der Bundesrepublik spätestens dann hergestellt, wenn gesetzliche Grundlagen geschaffen werden sollen. Diese Bedeutung der Legislative führt häufig dazu, dass der Stand der Gesetzgebung mit der Beschreibung behördlicher Praxis verwechselt wird. Im vorliegenden Fall ist die öffentliche Debatte stark auf die Frage der Verfassungsänderung ausgerichtet. Die Auseinandersetzungen zwischen den Parteien scheint die weitere Entwicklung zu blockieren. Was der einen Seite als Indiz für die schnell zu behebende Sicherheitslücke dient, gilt der anderen als Bollwerk gegen das – abgelehnte – Vordringen der Bundeswehr.

Zwar können – zumal in einem traditionell verrechtlichten System wie dem der Bundesrepublik – die gesetzlichen Bestimmungen nicht ignoriert werden. Aber insgesamt scheint es plausibler, die Veränderungen der Praxis innerhalb des bestehenden rechtlichen Rahmens ins Auge zu fassen. Sofern der Diskussion um die Einbeziehung der Bundeswehr in innere Angelegenheit mehr zugrunde liegt als die Programmatik einer Partei,³⁴ ist zu erwarten, dass die Veränderungen sich hinter der Bühne des politisch-rechtlichen Streits auf der Ebene der Institutionen und ihrer Tätigkeiten vorstatten gehen. Das Recht, einschließlich der Versuche, es im Wortlaut oder im Wege der Interpretation zu ändern, wäre deshalb allenfalls ein Indikator für den Wandel, aber keineswegs das Feld, auf dem die Bewegung in Gang gebracht wird.

Die Untersuchung zielt deshalb auf eine Bestandsaufnahme sich wandelnder Institutionen und deren Tätigkeiten. Dies betrifft zunächst die organisatorischen Veränderungen der Bundeswehr, insbesondere den Umbau der territorialen Gliederung der Streitkräfte. Es handelt sich dabei um Vorgänge in der Organisationsgewalt des Ministeriums, die kaum öffentlich erörtert wurden. Gleichwohl haben sie eine erhebliche Relevanz auf Akteure außerhalb der Bundeswehr, und sie haben das Potential, die innenpolitische Bedeutung der Streitkräfte zu vergrößern. Felder der Praxis, in denen sich die neue Rolle militärischer Mittel ankündigt, sind die Einsätze im Rahmen der Amtshilfe, die Beteiligung im Katastrophenschutz, insbesondere im Hinblick auf jene Ressourcen, über die die Bundeswehr exklusiv verfügt. Schließlich ist zu erwarten, dass von den Auslandseinsätzen der Streitkräfte, die häufig mit polizeiähnlichen Tätigkeiten durchsetzt sind, Rückwirkungen auf die Verwendungsmöglichkeiten im Innern ausgehen. Die Veränderungen in diesen unterschiedlichen Feldern geschehen gegenwärtig unabhängig voneinander. In ihren Folgen scheinen sie jedoch in dieselbe Richtung zu weisen, der zufolge die innenpolitische Bedeutung der Bundeswehr zunehmen wird.

(3) Institutionalisierungen

Auf institutioneller Ebene führt die Entdifferenzierung nicht zu neuen kompakten Behörden. Die Entwicklung ist vielmehr durch eine neue Unübersichtlichkeit gekennzeichnet, die sich zum einen aus den schrittweisen Wandlungen ergibt. Das Feld ist seit Anfang des Jahrzehnts stark in Bewegung; sowohl die Bundeswehr befindet sich in der „Transformation“, aber auch die für die Sicherheit im Innern primär zuständigen Behörden verändern sich und ihre Beziehungen zueinander. Die Diskussion um die „neue Sicherheitsarchitektur“ und die sukzessiven Versuche, einzelne Elemente zu realisieren, ist Ausdruck dieses Wandels. Zum anderen zeigen sowohl die programmatischen Konzepte wie die ersten Umsetzungen, dass die Grundpfeiler dieser Architektur aus unterschiedlichen Kooperationsformen, mit unterschiedlichen Beteiligten, zu unterschiedlichen Anlässen bestehen werden. Dieses Geflecht

³⁴ oder der persönlichen Präferenz eines Politikers, der (zufällig) Bundesinnenminister wurde

„vernetzter Sicherheit“ ist nur schwer zu fassen. Weder reicht der Blick auf einzelnen Institutionen – etwa die Polizei, die Bundeswehr, die Katastrophenschutzbehörden – noch auf einzelne Einsätze, denn beides zeigte nur Ausschnitte eines entstehenden Komplexes, dessen Bedeutung sich aus dem auf Dauer gestellten Zusammenwirken ergibt.

Die situations- und anlassbedingt veränderten Arrangements beziehen sich auch auf die Art der Tätigkeiten. Gemessen an der Grundrechtsrelevanz stehen der Umgang mit personenbezogenen Daten und die Fähigkeit zur Anwendung physischer Gewalt im Zentrum des Interesses. In beiden Fragen ist nicht mit der Herausbildung neuer (eben entdifferenzierter) Behörden, sondern mit weiterhin abgestuften Zuständigkeiten und Ressourcen zu rechnen, die jedoch verknüpft werden (etwa bei den Datenbeständen) oder auf die anlassbezogen zurückgegriffen werden kann (etwa bei bewaffneten Einheiten).

Die sich herausbildende neue Struktur ist nicht durch die Alternativen Polizei oder Militär gekennzeichnet, sondern durch die Kooperation Polizei und Militär. Statt der Militarisierung der Gesellschaft ist eine partielle Verpolizeilichung des Militärs festzustellen. Gleichzeitig bildet die Polizei Segmente aus, die sich einerseits nahtlos an verpolizeilichte Militäreinheiten anschließen (etwa die Spezialeinsatzkräfte beider Behörden), andererseits sich den Arbeitsweisen von Geheimdiensten annähern. Die „neue Sicherheitsarchitektur“ ist mithin von weiteren Differenzierungen unterschiedlicher Gewalt- bzw. Eingriffsformen gekennzeichnet, die allein, aber auch in verschiedenen Kombinationen wirksam werden können.

(4) Demokratieproblem

Die heftigen Kontroversen, die mit den Tätigkeiten des Militärs im Innern verbunden sind, haben historische und systematische Gründe. Das historische Argument lautet, dass Armeen in der Vergangenheit ein Instrument in der Hand der Herrschenden zur Unterdrückung der Bevölkerung waren. Das systematische Argument verweist auf die Gewaltfähigkeit des Militärs, die geeignet ist, jede Opposition zu unterdrücken und zwar mit Mittel, die nicht allein demokratischem Selbstverständnis widersprechen, sondern die auch weit über das hinausgehen, was zum herkömmlichen polizeilichen Repertoire in westlichen Demokratien gezählt wird. Welche Relevanz beiden Argumenten heute zukommt, ist strittig. Unstrittig dürfte aber sein, dass mit dem Militär im Innern die staatlichen Ressourcen wachsen, um – neutral formuliert – Sicherheit zu gewährleisten – andernfalls wären alle Bemühungen in diese Richtung sinnlos oder bloße Rhetorik. Die Interventionschancen wachsen aber deshalb, weil mit dem Militär, trotz seiner unbestreitbaren Wandlungen, denen es gegenwärtig unterworfen ist, eine Institution für inneren Angelegenheiten zur Verfügung steht, die weiterhin über die Fähigkeit zu extremer und massenhafter Gewaltanwendung verfügen muss und deren Binnenorganisation auch auf diesen „Ernstfall“ ausgelegt ist. Damit stellt sich das Demokratieproblem nicht in der Form, dass das Militär gegen die eigene Bevölkerung mit Panzern vorgehe, sondern dass mit seinem Einbezug in innere Angelegenheiten eine Dynamik in Gang gesetzt wird, die den Einfluss des Militärs als „schlagkräftiger“ Institution vergrößert.

Mit dieser Entwicklung einher gehen auch Probleme der demokratischen Steuerung und Kontrolle der „neuen Sicherheitsarchitektur“. Dies betrifft zunächst die föderale Kompetenzverteilung. In dem Maß, wie die Bundeswehr an inneren Angelegenheiten beteiligt wird, nimmt die Bedeutung des Bundes zu. Selbst dann, wenn die formalen Zuständigkeiten der Länder bestehen bleiben und die Kräfte des Bundes lediglich unterstützend eingesetzt werden sollen, legt die Funktionsweise des Militärs (Hierarchie, Steuerung über Befehl und Ge-

horsam) die Vermutung nahe, dass viele Entscheidungen faktisch auf den Bund übergehen. Damit nähmen aber nicht nur die Gestaltungsspielräume der Landesregierungen (und der Landtage) ab, sondern die horizontale Gewaltenteilung als ein Element der demokratischen Einhegung staatlicher Gewalt würde zugunsten des Zentralstaates verschoben. Kommt es gleichzeitig zu Netzwerken der Sicherheitskooperation tritt ein weiteres Problem hinzu. Denn diese Verbindungen sind parlamentarisch wie öffentlich nur schwer kontrollierbar. Der öffentlichen Kontrolle steht der Umstand entgegen, dass die Kooperationen als behördeninterne Vorgänge deklariert werden können, die entweder ohne Relevanz für die Allgemeinheit seien oder deren öffentliche Erörterung „ihrer Natur nach“ (Sicherheitsbelang ...) nicht tunlich sei. Parlamentarisch taucht das Problem auf, dass keine parlamentarische Körperschaft existiert, die für diese Kooperationen³⁵ zuständig ist; zwar kann der Bundestag die Bundesexekutive und können die Länderparlamente die Landesbehörden kontrollieren, aber deren Zusammenspiel entzieht sich dem parlamentarischen System.

Durch die Einbeziehung der Bundeswehr kommt eine weitere Schwierigkeit hinzu, weil mit dem Verteidigungsministerium ein neues Ressort das Feld betritt. Im Hinblick auf die Kontrolle bedeutet das zum einen, dass die Kriterien militärischer Öffentlichkeitsarbeit sich auf die Tätigkeiten im Innern ausdehnen, zum anderen, dass die parlamentarische Beschäftigung auf verschiedene Ausschüsse verteilt wird. Die Kontrollprobleme resultieren deshalb nicht allein aus der föderalen Konstruktion, sondern auch aus dem ressortübergreifenden Ansatz. Bereits aus dieser doppelten Kontrolllücke ergeben sich erhebliche Probleme für die demokratische Verfassung der „neuen Sicherheitsarchitektur“.³⁶

1.3 Zugang zum Gegenstand

Innere Sicherheit eignet sich hervorragend zur öffentlichen Debatte, zur Inszenierung, zur politischen Polarisierung. Heikel wird der Umgang mit dem Thema erst, wenn versucht wird, hinter die exekutivische und parteipolitische Propaganda zu blicken. Sehr schnell wird dann darauf verwiesen, dass die Organisation und die Praxis der Behörden ihrer Natur nach keine Öffentlichkeit vertragen. Auch eine wissenschaftliche Untersuchung könnte entweder die Geheimhaltung verletzen oder sie könnte die Behörden an der Erfüllung ihrer Aufgaben hindern. Diese Grundkonstellation gilt für Polizeien wie für Staatsanwaltschaften; wenngleich es erhebliche Unterschiede zwischen verschiedenen Behörden gibt. Neben dem notorischen Geheimniskrämer, der hinter jedem Interessen eines externen Forschungsprojekts eine lästige bis gefährliche Einmischung in die eigenen Angelegenheiten betrachtet, gibt es durchaus auch Behörden(leiter), die keinerlei Probleme haben, Einblick in die Praxis zu gewähren.

Eine Untersuchung zur Rolle der Bundeswehr im Innern ist notwendig auf Informationen über die Bundeswehr angewiesen. Im vorliegenden Fall, in dem es um eine Bestandsaufnahme aktueller Entwicklungen geht, kam erschwerend hinzu, dass Sekundärliteratur nur für den juristischen Bereich in nennenswertem Umfang vorhanden ist und das Groß der Veröffentlichungen in Selbstdarstellungen aus den Reihen der Bundeswehr oder ihr nahestehender Personen besteht. Da nicht damit gerechnet werden konnte, dass das Verteidigungsministe-

³⁵ die der 3. und 4. Säule (Bund-Länder- bzw. Länder-Länder-Kooperation). Dies ist ein generelles Problem des kooperativen Föderalismus, das mit der Zunahme derartiger Zusammenarbeitsformen erheblich an Bedeutung gewinnt.

³⁶ Würden Folgen internationaler Militär- und Polizeiaktionen auf die Konstellationen im Inland einbezogen, so würde der Vorrang der Exekutive gegenüber Öffentlichkeit und Parlamenten noch weiter anwachsen.

rium schriftliche Dokumente zur Einsicht freigeben würde, bildeten Interviews mit beteiligten Experten und Akteuren die zentrale Methode der Untersuchung.

Allerdings scheiterte der direkte Zugang zu Angehörigen der Bundeswehr weitgehend. Nachdem in einer ersten Runde fünf Dienststellen der Bundeswehr direkt angeschrieben und um Interviews gebeten worden waren, gaben vier unsere Anfrage an das Ministerium weiter. Nur eine Dienststelle antwortete; mit zwei Soldaten konnte dann problemlos ein Interview geführt werden. Das Verteidigungsministerium antwortete auf die Projektanfrage zunächst überhaupt nicht. Nach mehreren telefonischen Erinnerungen wurde die Bitte um Interviews schließlich mit der Begründung abgelehnt, die neue territoriale Organisation sei noch im Aufbau und stünde deshalb für eine Erforschung nicht zur Verfügung. Erst nach einer Intervention beim Bundesminister der Verteidigung wurde dem Projekt ein Interview auf der Hardthöhe zugestanden. Das Interview fand am 22.10.2007 statt; es dauerte fast sechs Stunden, in denen ein Interviewer vier Soldaten des Ministeriums (die gleichzeitig anwesend waren) befragte. Der Hinweis, dass ein solcher Zugang unzureichend sei und zu methodisch fragwürdigen Ergebnissen führen müsse, wurde ignoriert. Dass es innerhalb der Bundeswehr andere Erfahrungen und Perspektiven geben könne als die des Ministeriums, wurde abgestritten. Auch inhaltlich zeigten sich an verschiedenen Stellen die Mängel dieses Zugangs.

Im Jahr 2009 wurde ein erneuter Versuch unternommen, mit Soldaten nachgeordneter Dienststellen und den in der ZMZ-Struktur Tätigen offiziell genehmigte Gespräche führen zu können. Das Gesuch wurde unter Verweis auf einen Erlass der Verteidigungsministeriums abgelehnt, da die dort vorgegebenen Kriterien nicht erfüllt seien.³⁷ Erneut wurde angeboten, die „Fragen in einem persönlichen Gespräch zu erörtern“. Das Gespräch fand am 29.1.2010 im Bundesverteidigungsministerium statt; anwesend waren sieben Beschäftigte des Ministeriums, die zu unterschiedlichen Aspekten des Forschungsprojekts Auskunft gaben.

Wir haben nur wenige Versuche unternommen, an schriftliche Unterlagen des Verteidigungsministeriums zu kommen. Der ursprünglichen Absage jedwedem Interviews war eine auch im Internet bereitgestellte Presseinformation (!) über die neue ZMZ-Struktur beigelegt. Da im Verteidigungsministerium offenkundig jedes Schriftstück wenigstens als „VS – nur für den Dienstgebrauch“ klassifiziert wird, schien ein Zugang im allgemeinen illusorisch.

Der Modellversuch zur neuen ZMZ-Organisation, der in drei Bundesländern stattfand, ist von der Bundeswehr ausgewertet worden. In Mitteilungen heißt es auch, dem Modell seien wichtige Anregungen entnommen worden, die in der Umsetzung berücksichtigt worden wären. Unsere Bitte, diesen Bericht einsehen zu dürfen, wurde vom Ministerium abgelehnt. Man sei, so die Begründung, der Auffassung, dass der Inhalt des Berichts für unsere Untersuchung nicht von Interesse sei.³⁸ 2008 haben wir erneut versucht, den Bericht lesen zu dürfen. Bis zum Ende des Projekts wurde ein Einblick in den Bericht verwehrt. Auch andere schriftliche Dokumente wurden seitens des Ministeriums nicht zur Verfügung gestellt.

Wenn die Bundeswehr von sich behauptet, sie sei in der Mitte der Gesellschaft angekommen, so gilt das noch nicht für ihr Verhältnis zur Forschung. Vielmehr wird in dem absichtlichen Verhalten gegenüber unserer harmlosen Interviewbitte der große Abstand deutlich, der zwischen militärischem und zivilem Selbstverständnis liegt.

³⁷ Brief des Bundesministeriums der Verteidigung v. 3.12.2009. Im dem erwähnten Erlass „...“ werden folgende Kriterien genannt: xxxx

³⁸ „Die Ergebnisse, Erkenntnisse und Empfehlungen sind in die Implementation des Modells eingeflossen. Insoweit bewerte ich den Nutzen für Ihre Untersuchung als wenig bedeutsam. Eine Herausgabe kann daher nicht erfolgen“, E-Mail des Bundesverteidigungsministeriums v. 31.10.2007

Da das Ministerium den Weg in die Bundeswehr versperrte, wurden andere Zugänge wichtiger. Interviews konnten geführt werden mit Vertretern des Bundeswehrverbandes und des Reservistenverbandes, außerdem mit der einen Dienststelle, die uns ohne das Ministerium zu fragen, Interviews gewährte, sowie mit Bundeswehrangehörigen, die zu anderen Behörden abgeordnet waren.

Bei den zivilen Stellen war die Zugangsverweigerung die Ausnahme. Polizeibehörden und Katastrophenschutzbehörden auf lokaler und Länderebene waren in der Regel zu Interviews bereit. Nur der Kölner Polizeipräsident³⁹ lehnte Interviews mit der Begründung ab, seine Behörde wolle sich nicht zu aktuellen politischen Streitfragen äußern. Außerdem verwies er darauf, dass die Kölner Polizei „den jeweiligen Stand des Grundgesetzes zu akzeptieren“ habe – was unser Anschreiben mit keinem Wort in Zweifel gezogen hatte. 2008 ersuchten wir in Köln erneut um eine Interviewgenehmigung. Das Schreiben wurde nicht beantwortet. Vermutlich betrachtete man es angesichts der Antwort des nordrhein-westfälischen Innenministeriums auf unsere Fragebogenerhebung (s.u.) als erledigt.

Insgesamt flossen in diesen Bericht die Informationen aus Interviews mit 27 Personen ein. Interviewt wurden 15 Angehörige der Bundeswehr und jeweils vier Personen aus den Bereichen ziviler Katastrophenschutz, Polizei und Verteidigungs- bzw. Sicherheitspolitik.⁴⁰

Im Jahr 2009 haben wir mit einer kleinen Fragebogenerhebung versucht, das Engagement der Bundeswehr vor allem im Bereich der Katastrophenhilfe zu erhellen. Zu diesem Zweck haben wir einen geschlossenen Fragebogen (vorgegebene Antwortalternativen), der nur neun Fragen umfasste an die Polizeipräsiden und die Katastrophenschutzbehörden von 21 deutschen Großstädten geschickt. Um die Antwortschwelle gering zu halten, wurde die Befragung anonym ausgeführt und ein adressierter und frankierter Rückumschlag beigelegt. Insgesamt kamen 32 Fragebögen ausgefüllt zurück. Zum Teil waren die Umschläge mit Absenderstempeln versehen oder es lagen Begleitbriefe bei. In zwei Fällen wurden die Briefe von Landesinnenministerien an uns weitergeleitet. Mehrere nordrhein-westfälische Polizeibehörden teilten uns mit, dass sie den Vorgang zur Prüfung an das Innenministerium weitergeleitet hatten. Nach Nachfrage gaben wir weitere Informationen über unser Forschungsprojekt an das Innenministerium. Im Juli 2009 lehnte das Ministerium die Beteiligung der nachgeordneten Behörden ab. Die Ablehnung wurde mit der hohen Belastung der Polizei durch Forschungsvorhaben begründet. Mit Genehmigungen müsse das Ministerium restriktiv vorgehen, „da ansonsten die Wahrnehmung ihrer (der Polizei, d. Aut.) Kernaufgaben unangemessen beeinträchtigt wäre“.⁴¹ Damit wurde den vier angeschriebenen Polizeipräsiden in NRW das Ausfüllen des Fragebogens untersagt.

³⁹ Brief v. 24.4.2007

⁴⁰ In den Quellenangaben in den Fußnoten wird nur der Bereich, aus dem die zitierte Person stammt, angegeben. „B“ für Bundeswehr, „K“ für ziviler Katastrophenschutz, „P“ für Polizei und „Pol“ für Politiker. Neben den förmlichen Interviews wurde mit einigen Experten aus verschiedenen Bereichen telefonisch Kontakt aufgenommen. Dabei handelte es sich in der Regel um konkrete Fragen nach bestimmten Informationen. Wo diese berücksichtigt wurden, ist die Quelle in der Fußnote vermerkt.

⁴¹ briefliche Mitteilung des Innenministeriums des Landes Nordrhein-Westfalen v. 24.7.2009. Der Vorgang ist aus verschiedenen Gründen bemerkenswert: Erstens hat das Prüfungsverfahren mit Sicherheit mehr Arbeitszeit verschlungen als das Ausfüllen der Fragebögen: ein Präsidium informierte uns per Mail über die Weiterleitung ans Ministerium, ein weiteres informierte uns telefonisch; sowohl das „Landesamt für zentrale Polizeiliche Dienste“ wie das Innenministerium wandten sich an uns und baten um weitere Informationen ... Zweitens handelte es sich bei den beiden Innenministerien, die die ausgefüllten Fragebögen ihrer Präsidien an uns weiterleiteten, um solche aus CDU- bzw. CSU-geführten Innenministerien. Zum Zeitpunkt der Befragung wurde das Innenministerium NRW von einem FDP-Politiker geleitet, der als einer der prominentesten Gegner vermehrter Bundes-

Neben der Auswertung von Sekundärliteratur konnten wir auf eine Vielzahl interner Dokumente des Verteidigungsministeriums zurückgreifen, zu denen wir im Rahmen unserer Recherchen (wohl) durch Zufall oder Versehen Zugang erhielten.

Wegen der erheblichen Zugangsprobleme konnte eine Bestandsaufnahme der bereits gegenwärtig vorhandenen Aktivitäten der Bundeswehr im Innern nur in Ansätzen erstellt werden. Die Untersuchung musste sich deshalb über weite Strecken auf die Rekonstruktion der militärischen, administrativen und politischen Vorgaben und Planungen beschränken, ohne deren Umsetzung und praktische Relevanz ausreichend berücksichtigen zu können. Die Ergebnisse der Untersuchung stehen deshalb unter dem Vorbehalt ihres nur beschränkten und von den „Untersuchungsobjekten“ selbst blockierten Zugangs.

1.4 Der Gang der Darstellung

Der Gegenstand der Untersuchung steht im Spannungsfeld unterschiedlicher Entwicklungen, die zum Teil nur in Ansätzen in das Forschungsprojekt einbezogen werden konnten. Diese Entwicklungen betreffen unterschiedliche Gegenstandsbereiche, Behörden, Politiken etc.; sie haben unmittelbar oder mittelbar Einfluss auf die Rolle, die die Bundeswehr im Innern gegenwärtig spielt und die sie zukünftig spielen wird oder spielen soll. Die wichtigsten dieser Entwicklungen sind:

- Die Wandlungen der Bundeswehr zu einer weltweit aktiven Einsatzarmee, deren Fähigkeitsprofil es erlaubt, den Anforderungen prognostizierter Krisen und Kriegen gerecht zu werden – einschließlich der Einbindung der Bundeswehr in die NATO und die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik.
- Die Veränderungen im Bereich des Bevölkerungsschutzes, die auf eine Ablösung der Zweiteilung zwischen zivilem Katastrophen- und militärischem Zivilschutz hinauslaufen – einschließlich der Folgen für die Zuständigkeitsverteilung zwischen Bund und Ländern.
- Die wachsende Krisenanfälligkeit von Gesellschaften, sei es gegenüber Naturkatastrophen, dem Versagen technischer Großsysteme oder Anschlägen – mit der Folge, dass weniger die Ursache als die Folgen eines potentiellen Schadens das Instrumentarium staatlicher Reaktionen bestimmen sollen.
- Die strategische Kehre, derzufolge im Vordergrund staatlicher Sicherheitsstrategien die Verhinderung zukünftiger Schäden stehen soll.

Ohne dass sie genauer untersucht worden wären, versucht die Darstellung diese Kontexte zu berücksichtigen. Ihr Kern bildet jedoch eine Zustandsbeschreibung gegenwärtig erkennbarer Praxis der Bundeswehr im Innern sowie die mittelfristig zu erwartenden Veränderungen. Dabei wird unter „Praxis“ nicht nur das Handeln der Streitkräfte verstanden, sondern auch die institutionellen Veränderungen sowie die politisch-programmatischen Diskussionen in diesem Wandlungsprozess.

wehreinsätze im Innern gilt. Dass sein Haus ein Forschungsvorhaben blockiert, das eine Bestandsaufnahme zivil-militärischer Angelegenheiten anstrebt, ist politisch bemerkenswert. Im Hinblick auf die Ausgangshypothesen der Untersuchung kann die Verweigerung als Indiz dafür bewertet werden, dass die entscheidenden Veränderungen sich auf der praktischen Ebene vollziehen – in die gerade diejenigen den Einblick verweigern wollen, die das Profil in der politisch-öffentlichen Auseinandersetzung um eine Verfassungsänderung suchen.

Die Darstellung ist in drei große Abschnitte gegliedert: Im ersten Abschnitt werden die institutionellen Veränderungen der Bundeswehr (Kapitel 2) sowie die verfassungsrechtlichen Grundlagen ihrer Verwendungen im Innern (Kapitel 3) dargestellt. Der zweite Abschnitt versucht in den Kapiteln „Amtshilfen“ (Kapitel 4) und „Bevölkerungsschutz“ (Kapitel 5) eine Rekonstruktion dessen, was die Streitkräfte in Deutschland – außerhalb ihrer Liegenschaften – tun. Im dritten Abschnitt werden die polizeilichen Tätigkeiten des Militärs (Kapitel 6) und die Bewältigung von Sicherheitsaufgaben im Ausland (Kapitel 7) dargestellt. Einige Aspekte, die mit dem Thema der Arbeit eng zusammenhänge, aber nicht selbst untersucht wurden, werden in Exkursen vorgestellt. Im 8. Kapitel werden nicht nur die wichtigsten Ergebnisse zusammengefasst, sondern Kriterien einer demokratischen „neuen Sicherheitsarchitektur“ entwickelt.

Exkurs I: Neuer Sicherheitsbegriff – Vernetzte Sicherheit

Bezugspunkt der neuen Diskussion über die Bundeswehr im Innern war und ist die diagnostizierte Bedrohungslage durch den internationalen Terrorismus, der durch die Anschläge von New York, London, Madrid etc. seine Gefährlichkeit für die Staaten der westlichen Welt unter Beweis gestellt hat. „Machen wir uns nichts vor:“, so der bayerische Innenminister Günther Beckstein 2004, „Deutschland kann jederzeit vom Ruhe- und Vorbereitungsraum zum Ausführungsraum terroristischer Gewalttaten werden“.¹ 2003 veröffentlichte das Bundesverwaltungsamt eine Studie über die außergewöhnlichen Gefahren- und Schadenslagen, auf die das Katastrophenschutzsystem der Bundesrepublik vorbereitet sein müsse. Neben Naturkatastrophen wurden „schwere nukleare, chemische und biologische Störfälle“, „Störungen der kritischen Infrastruktur“ und ein „Massenanfall betroffener Menschen, insbesondere Verletzte oder Erkrankter“ aufgelistet. Als mögliche Auslöser nannte die Studie vor schweren Unglücksfällen und Havarien, Naturereignissen und Epidemien:

- „– Angriffe und Waffeneinsatz im Rahmen militärisch ausgetragener Konflikte,
- Anschläge (Angriffe) und Sabotage durch Extremismus, Fundamentalismus sowie nationalen oder internationalen Terrorismus,
- besonders schwere Auswirkungen organisierter Kriminalität“.²

Die größten terroristischen Gefahren wurden (und werden) in Anschlägen mit ABC-Waffen gesehen: etwa durch die Freisetzung gefährlicher biologischer oder hochtoxischer Agenzien oder durch die Verwendung „schmutziger“ atomarer Bomben. Auch werden Sprengstoffanschläge auf wichtige Infrastruktureinrichtungen oder symbolträchtige Bauwerke für möglich gehalten.³

Drei Merkmale des modernen Terrorismus ließen ihn, so die Argumentation, zu einem so großen Problem werden, dass die traditionellen Institutionen mit seiner Bekämpfung überfordert seien.⁴ Erstens seien moderne Industriegesellschaften leicht verwundbar – etwa durch Anschläge auf Infrastruktureinrichtungen (Energie, Verkehr, Datensysteme etc.).⁵ Zweitens sei der moderne Terrorismus ein globales Phänomen, das nationalstaatlich nicht mit Erfolg bekämpft werden könne. Und drittens überforderten strategisches Vorgehen, Logistik und Bewaffnung die herkömmlichen Schutzvorkehrungen. „Nationale Polizeibefugnisse, Einsatzmittel und Informationsgewinnungsmöglichkeiten reichen im Kampf gegen international organisierte und vernetzt agierende Terroristengruppen nicht aus; polizeiliche Gefahrenabwehrbefugnisse erweisen sich als unzureichend, wenn Terroristen mit entführten Verkehrsflugzeugen in selbstmörderischer Absicht auf deutsche Großstädte, Atomkraftwerke oder andere kritische Ziele zufliegen oder anderweitig Großschadensereignisse herbeiführen, die Deutschlands Zukunft als Staat und Gesellschaft gefährden.“⁶

¹ Beckstein 2004, 5

² Bundesverwaltungsamt 2003, 15

³ Sicherheitsvorsorge 2005, 5

⁴ Daase 2002, 375

⁵ Kaestner 2004, 87

⁶ Kaestner 2004, 96

Innere und äußere Sicherheit

So oder ähnlich lauten die Bedrohungen der Post-9/11-Epoche.⁷ Allgemein werden sie als „asymmetrische“ Bedrohungen klassifiziert. Die Asymmetrie wird darin gesehen, dass kleine, nicht-staatliche Akteure fremde Staaten oder Gesellschaften angreifen⁸ – und zwar mit einem Gewalt- oder Zerstörungspotential, das bisher nur aus Kriegen bekannt war, die zwischen Staaten geführt wurden. Das alte Sicherungsmodell des Staates war jedoch davon ausgegangen, dass Angriffe fremder Staaten militärisch, Angriffe einzelner Personen gegen die Rechtsordnung polizeilich und justitiell abgewehrt werden. Indem das besondere Kennzeichen der neuen Bedrohung sei, dass Gruppen mit quasi-militärischen Mitteln oder Effekten gegen Staaten kämpften, müsse der staatliche Apparat verändert werden.

Das Bild der „asymmetrische Bedrohung“ bildet gemeinsam mit dem „neuen Sicherheitsbegriff“ und der Überzeugung, dass innere und äußere Gefahren nicht mehr unterschieden werden könnten, die zentralen Bezugspunkte der Diskussion um den Einsatz der Bundeswehr im Innern. Angesichts der gewandelten Bedrohungslage sei die Unterscheidung zwischen innerer und äußerer Sicherheit „obsolet“.⁹ Im Weißbuch 2006 betont das Verteidigungsministerium: „Die Verflechtungen zwischen innerer und äußerer Sicherheit nehmen immer mehr zu.“¹⁰ Deshalb sei die Beteiligung der Bundeswehr an inneren Sicherungsaufgaben eine quasi natürliche Folge. Worin diese Verflechtungen im einzelnen bestehen, wird selten ausgeführt. Bereits 1994 diagnostizierte Rupert Scholz: „Der Terrorismus ist kein innerstaatlich-polizeiliches Problem mehr.“ Der „Staatsterrorismus“, dass Staaten terroristische Aktionen in anderen Staaten förderten oder veranlassten, sei „nur ein Beispiel dafür, dass heute nicht mehr voll zwischen einer formal äußeren und einer formal inneren Sicherheit“ unterschieden werden könne.¹¹ Die Grenzen „zwischen innerer und äußerer Sicherheit“ hätten auch deshalb „an Trennschärfe verloren“,¹² weil terroristische Angriffe nur mit militärischen Mitteln verteidigt werden oder deren Folgen nur mit militärischen Ressourcen begrenzt werden könnten. Deshalb, so das Verteidigungsministerium, müsse die Bundeswehr zur Unterstützung der Sicherheitsbehörden von Bund und Ländern „mit den von ihr bereitgehaltenen Kräften und Mitteln immer dann im Rahmen des geltenden Rechts zum Einsatz kommen, wenn nur mit ihrer Hilfe eine derartige Lage bewältigt werden kann“.¹³

⁷ IMK Beschlussniederschrift v. 6.12.02, 26 lt. Sachsen, Staatsministerium des Innern 2003, 26: es bestehe „Handlungsbedarf angesichts biologischer Risiken, vor allem bei zu besorgenden terroristischen Angriffen. Aber auch zur Abwehr von chemischen Risiken ... Gleiches gilt für Gefährdungen lebenswichtiger und kritischer Infrastrukturen sowie für Risiken durch Strahlung“.

⁸ Mitunter wird die Asymmetrie so weit getrieben, dass am Ende die alten Subversions- und Infiltrationsvorstellungen stehen. Heute, so der frühere baden-württembergische Landespolizeipräsident, ginge es nicht mehr um den Einfall fremder Truppen, sondern: „'Moderne' Kriege beginnen jedoch schleichend, so mit einzelnen terroristischen Aktionen, dem Einsickern oder der Rekrutierung von gewaltbereiten ‚Kämpfern‘, mit Viren, die man nicht nur in Computer, sondern auch in die Köpfe einpflanzt, einem Aufbau von Drohszenarien, Geiselnahmen, Anschlägen – möglichst auch auf die ganze Bevölkerung erschreckende ‚weiche Ziele‘. usw., usw.“, Stümper 2005, 97

⁹ so der Brigadegeneral Weiler, stellvertretender Leiter im Planungsstab des BMVg lt. Peilert 2002, 261

¹⁰ BMVg 2006g, 72. Noch in der ersten Hälfte der 90er Jahre wurde diese Sicht vom Verteidigungsministerium zurückgewiesen: Mit der Landesverteidigung, den Bündnisverpflichtungen und ihrem internationalen Engagement sei die Bundeswehr „voll ausgelastet“, und: „Zwischen äußerer und innerer Sicherheit, zwischen Armee und Polizei sollte auch in Zukunft unterschieden werden“, so der damalige Verteidigungsminister Rühle, zit. in der Bundestagsdebatte BT PIPr 12/203 v. 14.1.1994, 17597.

¹¹ BT PIPr 12/203 v. 14.1.1994, 17601

¹² Borkenhagen 2007

¹³ BMVg 2006, 72f.

Die „verschwimmenden Grenzen zwischen innerer und äußerer Sicherheit“¹⁴ werden aber auch damit begründet, dass „sich seit Jahrzehnten in zunehmender Weise innerstaatliche Guerillas ebenso wie international aktive Terroristen mit der Organisierten Kriminalität und ihren spezifischen Formen des Gelderwerbs durch Drogen-, Waffen- und Menschenhandel sowie der Geldwäsche“ „verquicken“. Dies mache „neue Formen eines integrierten Vorgehens der verschiedenen mit staatlicher Sicherheit betrauten nationalen Organe wie auch deren intensiviertere Zusammenarbeit im internationalen Bereich notwendig“.¹⁵

Die „Vermischung innerer und äußerer Sicherheit“ hänge mit dem Zerfall von Staaten, den Bündnissen von lokalen Kriegsfürsten mit organisierter Kriminalität, der Proliferation von Massenvernichtungswaffen, „terroristische(n) Anschläge ganz neuen Ausmaßes“ etc. zusammen. Zwar stehe die „Abgrenzung zwischen äußerer und innerer Sicherheit“ „angesichts ihrer zivilisatorischer Bedeutung“ nicht zur Disposition, aber Recht und Instrumente müssten den sicherheitspolitischen Anforderungen angepasst werden.¹⁶ Auch die SPD-Arbeitsgruppe Sicherheitspolitik stimmt in einem Positionspapier dem Weißbuch zu, innere und äußere Sicherheit ließen sich nicht mehr „trennscharf“ unterscheiden. Die politischen Verhältnisse in entfernten Weltregionen könnten Einfluss auf die Sicherheit in Deutschland haben, und bei terroristischen Anschlägen könnten Fähigkeiten notwendig werden, über die nur die Bundeswehr verfüge. Aber dabei handele es sich nur um „enge Bereiche“ der Luft- und Seesicherheit und des ABC-Schutzes.¹⁷

Ob die Grenzen zwischen innerer und äußerer Sicherheit verwischen, unscharf werden, die Gegenstände sich vermischen etc. bleibt in der Diskussion diffus.¹⁸ Nur selten wird darauf hingewiesen, dass die genannten Phänomene an der Grundkonstellation des modernen Staates nichts ändern: Nimmt man mit Möstl die herrschende staatlich Logik ernst, so ist staatliche Souveränität nach außen in ein System völkerrechtlicher Regulierungen eingebunden, das durch Gewaltverbot, Selbstverteidigungsrecht und die Anerkennung gegenseitiger Souveränität gekennzeichnet ist.¹⁹ Lassen sich demnach Angriffe auf einen Staat einem anderen Staat zurechnen, sei es, dass er mit regulären Truppen angreift, sei es, dass er direkt die Angriffe auf einen anderen Staat unterstützt, so handele es sich um eine Frage der äußeren Sicherheit – mithin eine Angelegenheit, in der auch das Militär zum Einsatz kommen könne. Wenn deshalb die Bundeswehr in anderen Weltregionen eingesetzt werde, um Deutschlands Sicherheit zu gewährleisten, so sei dies ein Teil der Landesverteidigung. Werde aber die Bundeswehr nur deshalb im Inneren eingesetzt, weil nur sie über die Mittel der Bekämpfung oder zur Begrenzung der Folgen verfüge, so sei unerheblich, ob diese Angriffe von außen oder aus dem Staatsgebiet kämen.²⁰ Demnach ergebe sich die Überschneidung beider Bereiche aus einem eher technischen Problem. Die rechtliche und politischen Konstellation werde dadurch nicht berührt. Mit anderen Worten: Dadurch, dass das Militär für einzelne Aufgaben im Innern (besser) ausgestattet sei, würden die Aufgaben nicht zu militärischen.

Trotz der Abwehr mit militärischen Ressourcen bleibe jeder Einsatz im Innern an die engen Bindungen des nach Innen gerichteten Gewaltmonopols gebunden. Die Angreifenden seien

¹⁴ Gareis 2003a, 308f.

¹⁵ Gareis 2003b, 484

¹⁶ Kaestner 2004, 95f.

¹⁷ SPD-Fraktion im Bundestag, Arbeitsgruppe Sicherheitsfragen 2006, 3

¹⁸ Bundesinnenminister Schäuble (2008) stellte im Dezember 2008 kategorisch fest: „Die alte Trennung von innerer und äußerer Sicherheit wird nur noch von einigen Tugendwächtern der *political correctness* hochgehalten. In den Fachdebatten spielt sie keine Rolle mehr.“

¹⁹ Möstl 2002, 279

²⁰ Möstl 2002, 286 und 418f.

als (politisch motivierte) Gesetzesbrecher zu betrachten, nicht als kriegerische Kombattanten. Das Ausmaß des möglichen Schadens ändere nichts an dem Umstand, dass es sich weiterhin um Kriminalität und nicht um Krieg.²¹ Die behauptete Vermischung von innerer und äußerer Sicherheit resultiert folglich weniger aus dem Phänomen des internationalen Terrorismus, sondern aus den spezifischen Reaktionen der (westlichen) Staaten. Als nach dem 11. September 2001 die NATO den Bündnisfall feststellte, wurden die Terroranschläge als Angriffe von außen bewertet, obwohl sie durch Inlandsflüge einer ausländischen Gruppe begangen worden waren. Der nachfolgende Krieg in Afghanistan wurde damit gerechtfertigt, dass die afghanische Regierung die Anschläge unterstützt und erst ermöglicht habe. Erst durch diese Argumentationskette wurden die Grenzen zwischen innen und außen verwischt.²² Mithin resultierte die konstatierte Vermischung aus der zugrundeliegenden „Konzeption von Sicherheit“²³: Die herkömmliche Landesverteidigung wird von ihren territorialen Bezügen befreit; gleichzeitig wird auch darauf verzichtet, dass der Angriff von einem Staat ausgehen muss. Damit wird jeder bewaffnete Angriff, der eine – beliebig bestimmbare – Schwelle überschreitet, in den Bereich der Landesverteidigung und damit in die Zuständigkeitsbereich des Militärs gerückt. Diesen Bereich zu öffnen – darin liegt die strategische Bedeutung der vermeintlichen Vermischung von innerer und äußerer Sicherheit.

Der neue Sicherheitsbegriff

An die Stelle alter Unterscheidung ist seit einigen Jahren der „neue Sicherheitsbegriff“ getreten. Er wird im Kern damit begründet, dass die Unterscheidung zwischen inneren und äußeren Bedrohungen an Bedeutung verloren habe. Früher habe man klar differenzieren können: auf der einen Seite die zwischen Staaten mit militärischen Mitteln geführten Kriege, auf der anderen Seite kriminelle Handlungen, die die Sicherheit des Staats von Innen bedrohten und die mit den Mitteln der Polizei und der Strafjustiz abgewehrt werden sollten. Angesichts der neuen terroristischen Bedrohung sei diese Zweiteilung nicht mehr länger aufrecht zu erhalten: globale Terrornetzwerke, Warlords, die Verbindungen zwischen politischer Herrschaft mit verschiedenen Spielarten organisierter Kriminalität etc. bedrohten die Sicherheit der entwickelten Staaten in einer Intensität, die polizeiliche Möglichkeiten überschreite. Hinzu komme, dass durch weltweite Klimaveränderungen nicht nur die Risiken für Naturkatastrophen auch in den entwickelten Ländern der Nordhalbkugel zunähmen, sondern deren Folgen in den Ländern der „3. Welt“ – Armut, Verelendung, Flucht – zu Sicherheitsproblemen für den Westen würden. Diese vielfältigen Risiken verlangen einen „neuen Sicherheitsbegriff“. „Die bisher auf staatliche Akteure fixierte Bedrohungseinschätzung muss durch die Erweiterung des Sicherheitsbegriffs auf eine Vielzahl von Akteuren ausgeweitet werden, insbesondere auf internationale, staatliche und nichtstaatliche Organisationen, Konzerne oder auf Regionen.“ Gleichzeitig müssen aus der Perspektive des neuen Sicherheitsbegriffs weitere „Sektoren“ einbezogen werden: „Ökonomie, Soziales, Umwelt etc.“ Im globalisierten und vernetzten Zeitalter trete an die Stelle der „territorial security“ die der „functional security“.²⁴ Damit wird „Sicherheit“ nicht nur zu einer Querschnittsaufgabe für unterschiedliche Politikbereiche, sondern sie wird zum Zentralwert, an dem sich die einzelnen Felder ausrichten sollen.

²¹ Dunlap 1999, 226: mit dem Hinweis darauf, dass die Schäden terroristischer Anschläge ihre Urheber nicht per se zu etwas anderem als Terroristen machen.

²² s. Winter 2003, 540

²³ Albrecht 2003, 6f.

²⁴ Pumberger, Schett, Simbeni 2006, 6

Der neue Sicherheitsbegriff schließt aber nur vordergründig an eine aufgeklärte Position an. Die Einsicht, dass die Stabilität von Gesellschaften nicht von der Stärke des Staatsapparates, vom Umfang und der Ausrüstung seiner Sicherheitsorgane abhängt, sondern von den allgemeinen wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Verhältnissen, führt keineswegs zur Relativierung von Sicherheitspolitik. Vielmehr zeigten diese Zusammenhänge nur, „dass Sicherheitspolitik umfassende Grundvorsorge des Staates für seine Bürger ist“.²⁵ In dieser Formulierung werden zwei wichtige Merkmale des Konzept von Sicherheit deutlich. Erstens ist Sicherheit eine Leistung, die der Staat für seine Bürger erbringt. Unter dem Gesichtspunkt der „functional security“ ist dann auch gleichgültig, welche Teile des Staatsapparates diese Leistung erbringen. Zweitens bleibt der Inhalt von „Sicherheit“ – was gegen wen gesichert werden soll – unbestimmt, genauer: der Ausdruck ist so abstrakt, dass er tatsächlich nur die jeweils bestehenden Verhältnisse meinen kann. „Sicherheit“ ist seit je ein konservatives, den Status quo bewahren wollendes Konzept.²⁶ Indem nun der „neue Sicherheitsbegriff“ als eine Art Zentralwert über alle Politikbereiche gestülpt wird, wird der Status quo in vielen gesellschaftlichen Bereichen zur sicherheitspolitischen Grundvoraussetzung.

Zwei weitere Wirkungen des neuen Sicherheitsbegriffs kommen hinzu: Zunächst folgt der Ausweitung von Sicherheit „spiegelbildlich auch die Überdehnung des Verteidigungsbegriffs“.²⁷ Wenn krisenhafte Entwicklungen in verschiedenen Erdregionen als relevant für die Sicherheit (in Deutschland) betrachtet werden, so ist die Verhütung derartiger Krisen oder die Verhinderung deren Zuspitzung etc. eine Aufgabe, die der Verteidigung dient. Konsequenterweise verändert die Bundeswehr deshalb ihr Qualifikations- und Tätigkeitsprofil, das auf die präventive, kriegerische und/oder nachsorgende Intervention ausgerichtet ist. Zweitens verschwimmen mit der erweiterten Sicherheitsbegriff auch die Grenzen zwischen Polizei, Geheimdiensten und Militär.²⁸ Ob Kriminelle, politische Verschwörungen, feindliche Kämpfer, ob Geldwäsche oder Korruption, Spionage oder Sprengstoffanschläge – alles kann „die Sicherheit“ bedrohen. An die Stelle von Verteidigung als „Landesverteidigung“ tritt ein umfassendes Schutzkonzept, das räumliche nicht auf die territorialen Staatsgrenzen beschränkt bleibt, das in zeitlicher Hinsicht nicht allein auf die Abwehr von Angriffen („Verteidigung“) ausgelegt ist und das auch gegen andere Gegner als feindliche Staaten in Stellung gebracht werden soll.²⁹ „An die Stelle territorialer Vorstellungen“, so programmatisch ein Mitarbeiter der „Akademie für Sicherheitspolitik“, „muss heute vielmehr ein funktionelles Denken treten. Vor diesem Hintergrund erscheint es dann sicherheitspolitisch unsinnig, die Streitkräfte exklusiv von der Erfüllung bestimmter Aufgaben in dem landläufig ‚Inneres‘ genannten Raum fernzuhalten, bloß weil es sich um Militär handelt“.³⁰

Die Entgrenzungen,³¹ die der „neue Sicherheitsbegriff“ bewirkt, sind erheblich. Sie erstrecken sich auf

²⁵ Frank 2001, 17

²⁶ s. Funk 1978, 154

²⁷ Geis 2005, 9

²⁸ s. insgesamt Albrecht 2003

²⁹ Brendle 2009 mit Bezug auf die Ausführungen von Böckenförde (2007). Bei ihm heißt es, die „künftige Sicherheitsarchitektur“ müsse sich „unter funktionalen Gesichtspunkten zum ersten an Räumen, zum zweiten an einem erweiterten zeitlichen Spektrum und zum dritten an der Verhinderung von Effekten und Wirkungen ausrichten“ (ebd., 32).

³⁰ Böckenförde 2007, 32

³¹ Marischka (2007, 23) spricht von einer „dreifache(n) Entgrenzung des Sicherheitsbegriffs“: räumlich (keine Grenzen zwischen Sicherheit im Innern und nach außen), zeitlich (reaktiv und präventiv) und funktional (militärische, kriminelle, natürliche etc. Bedrohungen).

1. unterschiedliche gesellschaftliche Bereiche und Politikfelder, deren Gestaltung zu mehr Sicherheit beitragen soll,
2. die verschiedenen staatlichen Sicherheitsbehörden, die nach funktionalen Gesichtspunkten und „fähigkeitsorientiert“ zusammenarbeiten sollen,
3. den Zeitpunkt der durch das Sicherheitsbestreben motivierten Intervention, die präventiv einsetzen soll, bevor das Risiko sich realisiert,
4. die nationalstaatlichen Grenzen und Zuständigkeiten, die angesichts der globalisierten Risiken aufgehoben werden müssen.

Vernetzung

„Der Schutz Deutschlands gegen terroristische und andere asymmetrische Bedrohungen“ erfordere „neue Wege und neue Verfahren in der gesamtstaatlichen Sicherheitsvorsorge“.³² Aus den „alten“ Verfahren ergeben sich unmittelbar die beiden Bezugssysteme, in die die Bundeswehr im Inneneinsatz einbezogen werden: auf der einen Seite die polizeiliche Aufgabe zur Abwehr von Gefahren und zur Strafverfolgung und auf der anderen Seite die Aufgaben der Katastrophenvorsorge und -bewältigung der Katastrophenschutzbehörden. Strikte Zuständigkeitsverteilungen nach diesen Kategorien seien nicht mehr bedrohungsgerecht. Statt dessen komme es zukünftig nicht mehr auf „die Ursache eines potentiellen Schadensereignisses“ an – etwa Krieg, Naturkatastrophe, Anschlag, Unfall –, sondern zentral seien die „möglichen Schadenswirkungen für die Bevölkerung und deren Lebensgrundlagen“. Voraussetzung eines solchen „integrierten Aufgabenverständnisses“ sei die „verstärkte Zusammenarbeit aller Akteure und eine effiziente Bündelung der Ressourcen“.³³ Aus einer „Neubewertung von Gefahren und Risiken“ zog eine Studie des Bundesverwaltungsamtes von 2003 den Schluss, ein „neuer ganzheitlicher Denkansatz“ sei erforderlich, um das „bisherige duale System der staatlichen Gefahrenabwehr“ weiter zu entwickeln.³⁴ Der Zentralbegriff für diese Weiterentwicklung lautet „Vernetzung“.³⁵

Angesichts der gewandelten Lage sei eine an den Aufgaben verschiedener Behörden orientierte Strategie nicht mehr vertretbar. Die spezialisierten Exekutiven des Staates müssten enger zusammenarbeiten; (neue) Formen der Kooperation und gemeinsame Standards müssten entwickelt werden.³⁶ An die Stelle systematisch verschiedener Exekutiven müsse ein Kontinuum unterschiedlicher Behörden treten, die sich in ihren Zuständigkeiten, Kompe-

³² Jung 2006b, 66

³³ Sicherheitsvorsorge 2005, 5

³⁴ Bundesverwaltungsamt 2003, 9. Das „duale“ bezieht sich hier auf die Unterscheidung zwischen zivilem Katastrophen- und militärischen Zivilschutz. Im Kern ist damit aber die Unterscheidung von militärisch oder zivil zu bewältigenden Aufgaben gemeint.

³⁵ Zu den Kontinuitäten des Gegenstandes gehört auch, dass der Ruf nach Vernetzung (auch wenn sie nicht immer so genannt wurde) immer wieder auftaucht. Exemplarisch Waldschmidt (1971, 526): „Zwingend erhebt sich daraus die Forderung, das gesamt verfügbare Sicherheitspotential unseres Staates aufeinander abzustimmen, stärker zu verflechten und vor allem das kostspielige und unproduktive Nebeneinander von Sicherheitsinstitutionen, Zuständigkeiten und interessengebundener Uneinsichtigkeit zu beenden.“ Der Hinweis darauf, dass durch die Beteiligung der Bundeswehr öffentliche Mittel gespart werden könnten, findet sich häufig in der Debatte, z.B. CDU, Bundesfachausschuss Sicherheitspolitik, 2004, 5.

³⁶ Borchert o.J., 9: „Sicherheitspolitische Basisaufgaben wie Lageanalyse, Strategiebestimmung und Fähigkeitsdefinition müssen integriert, d.h. unter Einbezug aller Akteure des Sicherheitssektors, erfolgen. Ressortspezifische Zielsetzungen und Programme sind konsequent aus dieser übergeordneten Sichtweise abzuleiten.“

tenzen, Informationszugängen und ihrem Sanktionspotential teils überschneiden, teils ergänzen.³⁷

Die „Vielfalt unabhängig nebeneinander stehender deutscher Sicherheitsbehörden“, die „diversifizierte Sicherheitsstruktur“ drohe nicht nur „den staatlichen Finanzrahmen zu sprengen“, mit ihr würden auch „Defizite in Kauf“ genommen, die „die Abwehr und Aufklärung rechtsstaatswidriger Angriffe ... erschweren.“³⁸ Statt an überkommenen Zuständigkeiten müsse die Sicherheitsstrategie einen „fähigkeitsorientierten Ansatz“ verfolgen.³⁹ „Der sicherheitspolitische Diskurs“ müsse „sich von der zur Entscheidungsblockade neigenden institutionell-föderalen Denkweise zu Gunsten eines fähigkeitsorientierten Ansatzes verabschieden.“⁴⁰ In dessen Kontext seien auch „adäquate Organisationsstrukturen“ zu schaffen, die „die traditionelle Dominanz der ressortspezifischen Linienorganisation durch die ressortübergreifende Prozessorientierung“ ergänzten bzw. ersetzten.⁴¹

Der fähigkeitsorientierte Ansatz verlange, verkürzt gesprochen, eine „neue Sicherheitsarchitektur“. Welchen Anteil das Neue an diese Gebäude haben soll und welche Bedeutung den alten Einrichtungen zukommt, variiert erheblich zwischen den Forderungen einzelner Akteure, den programmatischen Dokumenten (etwa der Innenministerkonferenz) und der Praxis. Insgesamt gibt es – jenseits der politischen Kontroversen, etwa um eine Grundgesetzänderung oder um die Aufstellung einer Heimatschutztruppe oder der Ausgestaltung des Bevölkerungsschutzes – einen weitreichenden Konsens zwischen Politikern und Exekutiven unterschiedlicher Couleur, der darin besteht, eine „Vernetzung“ aller einschlägigen staatlichen (und in Teilbereichen auch privaten) Stellen anzustreben.

In den Vernetzungskonzepten wird der Bundeswehr eine besondere Bedeutung zugeschrieben, weil sie „über Waffen und Einsatzmöglichkeiten“ verfüge, „die anderen staatlichen Kräften bei terroristischen Bedrohungen nicht zur Verfügung stehen.“⁴² „Überkommene innerstaatliche Zuständigkeiten“ könnten nicht darüber hinwegtäuschen, dass es auch Aufgaben im Innern gebe, „für die die Bundeswehr jetzt schon ausgebildet und ausgerüstet ist“.⁴³

Als spezifische Fähigkeiten, die die Bundeswehr zur Abwehr von Bedrohungen im Innern einbringen könne, werden verschiedene Kataloge genannt. In erster Linie werden die Überwachung des Luft- (und See)raumes, die Erkennung von ABC-Kampfstoffen und der Objektschutz genannt.⁴⁴ Allerdings ist die Liste der potentiellen militärischen Fähigkeiten, die für den Einsatz im Innern in der Diskussion sind, lang: „Bereitstellung von Kommunikationstechnik, logistische Unterstützung, Bereitstellung von Transportkapazitäten (insbesondere Hubschrauber), Schutz von zivilen Objekten (Atomkraftwerke, Industrieanlagen etc.), Einsätze als Sky Marshall, Sicherung der Grünen Grenze, Migrationsabwehr ... Bekämpfung von Ter-

³⁷ Im Jargon der Militärstrategen lautet die Devise: „Wirkungsorientierte Operationsführung verlangt Vergleichbarkeit der mit zivilen und militärischen Instrumentarien erzielbaren Effekte“, Borchert 2004a, o.P.

³⁸ E. Werthebach zit. n. Walter 2006a, 73

³⁹ Vielhaber 2004, 4; s. auch Hütte, Kistler, Dominik 2005: „Erfordernisse eines fähigkeitsorientierten Gesamtkonzepts“. Zurecht weist Berndt (2006, 5) darauf hin, dass aus der Kombination von ökonomischen mit „fähigkeitsorientierten“ Argumenten eine „Zweck-Mittel-Logik“ die Diskussion bestimmt, in der der Bundeswehreinsatz im Innern als eine „scheinbar zwangsläufige Aufgabenzuweisung an das Militär“ erscheint.

⁴⁰ Vielhaber, Kubovcsik 2005, 20

⁴¹ Borchert o.J., 6

⁴² Dreist 2005, 7

⁴³ Clement 2001, 49. So auch Ch. Schmidt, Parlamentarischer Staatssekretär im BMVg: „dass es spezielle Aufgaben gibt, für die die Bundeswehr besser ausgebildet und ausgerüstet ist, als es die Polizei sein kann, die auf unserem Territorium wahrgenommen werden müssen“, Schmidt 2005, 16

⁴⁴ Gareis 2003a, 308

rorgruppen, medizinische Hilfe ...“.⁴⁵ Das Spektrum der von der Bundeswehr zu leistenden Sicherheitsaufgaben scheint jedoch beliebig ausweitbar. Ein vormaliger Präsident des Bundesgrenzschutzes hält es bei „differenzierter Betrachtung“ für „durchaus denkbar“, „dass die Streitkräfte ähnlich wie die geschlossenen Einheiten der Bereitschafts- und Bundespolizei strukturell nach entsprechender Einweisung entsprechend ihrer Gliederung, Führung und Einsatzgrundsätze auch für weitere Einsatzmaßnahmen (jenseits des Objektschutzes, NP) verwendbar sind. Hierzu zählen u.a. Maßnahmen der Absperrung, Durchsuchung, Kontrollen und Gefangenentransport. Lediglich für die so genannten Maßnahmen aus besonderem Anlasse nach der Führungsvorschrift der Polizei wie z.B. bei ‚Gewalttätigen Aktionen‘ und ‚Bedrohungslagen‘ bedarf es einer weiteren Professionalisierung, obgleich auch diese Maßnahmen z.B. in Nordirland teilweise von der Armee wahrgenommen werden“.⁴⁶ In den Worten eines früheren Landespolizeipräsidenten wird der Inneneinsatz des Militärs als eine Selbstverständlichkeit dargestellt. Man erlebe „weltweit in den verschiedensten Fallkonstellationen, dass letztlich im Ernstfall immer wieder auf das Militär zurückgegriffen wird“: „Das Militär hat nun einmal in der allgemeinen Meinung den Nimbus des Stärkeren.“⁴⁷ Das Militär von inneren Angelegenheiten fern zu halten, habe in Deutschland historische Gründe, die mittlerweile gegenstandslos seien. Die terroristische Bedrohung habe endlich dazu geführt, dass über Möglichkeiten gesprochen werden könne, „die eine allgegenwärtige ‚political correctness‘ über Jahre hinweg tabuisiert“ habe.⁴⁸ Die restriktiven Bestimmungen über innere Einsätze der Bundeswehr stellten einen „verfassungsrechtlichen Hygienefaktor“ dar, von dem fraglich sei, ob sich „der Staat“ ihn „in Zeiten permanenter Katastrophen auch zukünftig leisten“ könne.⁴⁹

Die Vernetzung gilt den militärnahen Strategen nur als eine Vorstufe. Denn „mit einem Wort: Das Ziel wäre ein durchgängiger ‚Systemverbund für Innere und Äußere Sicherheit‘.“⁵⁰ „Vernetzte Sicherheitspolitik bedeutet, dass die sicherheitsrelevanten Akteure ihre Ziele, Prozesse und Strukturen, Fähigkeiten und Mittel bewusst miteinander verknüpfen und langfristig integrieren.“⁵¹ Die „Verzahnung der Kräfte der Inneren und Äußeren Sicherheit ... grundsätzlich anzustreben, bestimmt die Politik der Bundesregierung.“⁵² Die CDU/CSU-Fraktion fordert ein „Gesamtverteidigungskonzept“, in dem „die Kräfte der Inneren und Äußeren Sicherheit ... enger als bisher miteinander verzahnt werden“.⁵³ Im Weißbuch 2006 verweist das Verteidigungsministerium darauf, dass „der Aufbau einer ressortübergreifenden Netzwerkstruktur“ im Gange sei.⁵⁴

⁴⁵ so die Wiedergabe von Forderungen bei Piper 2007, o.P.

⁴⁶ Walter 2006, 83f.

⁴⁷ Stümper 2006, 25

⁴⁸ Walter 2001, 187. Auch fünf Jahre später zählt der Autor den „Einsatz der Bundeswehr im Innern“ zu den „Tabuisierungen bestimmter Sicherheitsthemen“, Walter 2006, 73.

⁴⁹ Lorse 2005, 472.

⁵⁰ Schönbohm 2004, 12. Ähnlich der damalige bayerische Innenminister Beckstein (2004, 9): Wir benötigen ein System integrierter Sicherheit, in dem sich Kräfte für die innere und äußere Sicherheit wirksam ergänzen.“ Auch Vielhaber (2004, 4) bemängelt, dass in Deutschland eine „kohärente nationale Strategie“ fehle und Einsatzfragen nicht „fähigkeitsorientiert“ entschieden würden. Als kurzfristigen Behelf bringt er die Vernetzung ins Gespräch: „Allein durch Vernetzung der Akteure lassen sich aber schon heute Lücken füllen.“

⁵¹ Borchert 2004, o.P.; s.a. Borchert (2004b, 55f.) über das Spektrum des zu Vernetzenden: Ebenen der Beschlussfassung (von supra- bis sub-national), Akteure (von Staaten bis private Sicherheitskräfte), Aufgaben (Prävention bis Intervention) und Instrumente (diplomatische bis militärische).

⁵² BT-Drs. 15/415 v. 10.2.2003, 3

⁵³ BT-Drs. 15/1097 v. 3.3.2003, 2

⁵⁴ BMVg 2006g, 30

„Vernetzte Sicherheit“ und „fähigkeitsorientierte“ Zusammenarbeit bilden die Eckpunkte eines Konzept, das die Bundeswehr für Aufgaben im Innern nutzen will. Weil sie über spezifische Fähigkeiten verfüge, sollte die Bundeswehr „in einem System integrierter Sicherheit auch als regulärer Akteur aktiv werden können.“⁵⁵ In einer Selbstdarstellung des für die Zivilmilitärischen Zusammenarbeit in Inland zuständigen Mitarbeiters im Verteidigungsministerium heißt es: „In einem vernetzten, gesamtstaatlichen Ansatz trägt die Bundeswehr entsprechend der gesetzlichen Grundlagen mit ihren Fähigkeiten zum Schutz der Bürgerinnen und Bürger sowie lebenswichtiger Infrastruktur im Inland als eine ihrer wesentlichen Aufgaben weiterhin bei. Sie hilft im Rahmen der ‚Vernetzten Sicherheit‘ gemeinsam präventiv Gefahrenpotentiale zu identifizieren und Vorsorge zu treffen.“⁵⁶ Zu diesen Fähigkeiten wird auch die zur „vernetzten, besser: netzwerkorientierten Operationsführung“ gezählt. Diese Einsatzlogik sei auf „das gesamte Einsatzspektrum von Stabilisierungsaufgaben bis hin zur intensiven Kriegführung“ anwendbar. Sie sei „im Grundsatz auf den Bereich der inneren Sicherheit übertragbar und könnte bisherige Sicherheitslücken schließen.“⁵⁷ Über den engen militärischen Zusammenhang hinaus, wird der „network-centric warfare“ „mittlerweile als Katalysator für die Vernetzung des gesamten sicherheitsrelevanten Staatsapparates gesehen“.⁵⁸ In dieser Argumentation kündigt sich eine weitere Ausdehnungen militärischer Zuständigkeit an. Vom punktuellen Helfer in bestimmten Situationen über den „regulären Akteur“ wird der Bundeswehr eine Führungsrolle zugeschrieben. Die Logik der Vernetzung wird von den Streitkräften heraus auf alle gesellschaftlichen Teilbereiche übertragen, die etwas zur Sicherheit beitragen können: Nach der nationalen Zusammenarbeit zwischen den Teilstreitkräften („Jointness“) und der internationalen in gemeinsamen militärischen Verbänden („Combinedness“) stehe die „Zusammenarbeit aller Sicherheitskräfte“ an. Dazu zählten nicht allein Polizei, paramilitärische Einheiten, Grenzschutz, Nachrichtendienste sowie Feuerwehr und Sanität. „Darüber hinaus muss künftig zwingend auch die Schnittstelle zwischen dem öffentlichen Sektor und der Industrie berücksichtigt werden, denn dieser spielt bei der Krisenvorsorge und Krisenbewältigung eine zunehmend wichtige Rolle.“⁵⁹

Mit der Vorstellung von Sicherheit als Netzwerkleistung wird nicht nur der Bundeswehreininsatz im Innern legitimiert. Ersichtlich ist ebenfalls, dass von dieser Vorstellung eine Dynamik ausgeht, die letztlich alle gesellschaftlichen Einrichtungen in den Dienst der Sicherheit stellen will. „Im Rahmen einer übergreifenden Sicherheitsstrategie“, so Stümper, komme „einer detaillierten Abstimmung der verschiedenen Einsatz- und Verwendungsmöglichkeiten von Polizei, Militär und Nachrichtendiensten eine besondere Rolle zu“.⁶⁰ Neben den genannten werden auch andere Behörden oder die private Industrie auf einem Sicherheitskontinuum angeordnet und alle derselben Logik unterworfen. Mit ein solches „Verbundsystem“ unterschiedlicher Sicherheitsakteure werden bereits institutionell die Chancen einer demokratischen, öffentlichen Kontrolle des Sicherheitssektors begrenzt.⁶¹ In dem Maße, wie Geheimdienste und das Militär partizipieren, nehmen auch die Aussichten parlamentarischer und justitieller Kontrolle ab. Dass die Öffentlichkeit gegenüber den Risikoszenarien des Sicherheits-Netzwerks

⁵⁵ Vielhaber, Kubovcsik 2005, 10. An den Satz schließt sich der Hinweis auf die Sicherheitskosten an: „Nicht zuletzt angesichts knapper Kassen ist es erforderlich, sich an bereits vorhandenen Fähigkeiten und Ressourcen auszurichten, um beim Schutz der Bevölkerung nach Möglichkeiten Synergieeffekte zu nutzen.“

⁵⁶ Baumgard 2008, 1

⁵⁷ Vielhaber, Kubovcsik 2005, 9f.

⁵⁸ Habermayer 2004

⁵⁹ Borchert 2004, 62, in Borchert 2004b

⁶⁰ Stümper 2004, 116

⁶¹ Albrecht 2003, 20f.

hilflos ist, ist offenkundig. Die Gefahr dauerhafter Verängstigung wird die Kontrollierbarkeit des Systems weiter verringern.

Die Vernetzungsforderung umfasst verschiedene Ebenen. Neben der praktischen, die unmittelbaren Fähigkeiten und Kräfte gemeinsam koordiniert einsetzen zu können, bezieht sie sich auf das institutionelle Geflecht und auf die Informationsbeziehungen zwischen den Beteiligten. Eine „Optimierung von Informationssträngen“ zwischen den Polizeien, Nachrichtendiensten, Bundeswehr und privaten Sicherheitsdiensten sei geboten.⁶² Deutschland setze auf die „Veränderung von Kommunikationsstrukturen und -prozessen sowie die Anpassung von Informationsflüssen“.⁶³ Die Bedeutung von Informationen nehme auch international zu. Bereits Anfang 2002 hätten sechs Länder (u.a. Deutschland und die USA) ein Experiment die Frage beantworten wollen: „Wie können wir besser, schneller, nutzbare Informationen auszutauschen, um den Bedrohungen besser begegnen zu können?“⁶⁴

In institutioneller Hinsicht dreht sich die Diskussion zum einen um Einrichtungen, die die „Vernetzung“ gewährleisten sollen. Prominentestes Beispiel ist das „Gemeinsame Terrorismusabwehrzentrum“ in Berlin, in dem Polizeien, Geheimdienste und einige andere Sicherheitsbehörden zusammenarbeiten; die Bundeswehr ist dort über den Militärischen Abschirmdienst beteiligt. Auch das „Nationale Lage- und Führungszentrum Sicherheit im Luftraum“ in Kalkar gehört zu diesen Gremien. Im Weißbuch 2006 wird daneben auf „verschiedene Einrichtungen im Bereich des Bevölkerungsschutzes“ verwiesen.⁶⁵ Zum anderen spielt die Frage nach der zentralen Leitung der Netzwerke eine Rolle. Erforderlich sei „die Ernennung von Managementverantwortlichen sowie der Aufbau eines managementorientierten Vernetzungsgremiums für den Sicherheitssektor“.⁶⁶ Rudolf Georg Adam, Präsident der dem Verteidigungsministerium unterstehenden „Bundesakademie für Sicherheitspolitik“ spricht davon, jedes Netzwerk brauche „einen strategischen Aufhängepunkt, sonst bleibt es nutzlos“. Es müsse „einem einheitlichen Willen folgen, es muss ein gemeinsames strategisches Ziel vorgegeben sein“.⁶⁷ Die Bundesregierung sieht dies durch den „Ressortkreis Terrorismusbekämpfung“ gewährleistet. Dessen Ziel sei es, die vorhandenen Fähigkeiten aus verschiedenen politischen Bereichen zu bündeln.⁶⁸ Andere plädieren dafür, im Bundeskanzleramt die Stelle eines „Sicherheitskoordinators“ einzurichten, der auch „die erforderliche Koordination zwischen Polizei und Bundeswehr zur Gefahrenabwehr eines terroristischen Angriffs ... übernehmen“ könne.⁶⁹ 2004 forderte der CDU-Fachausschuss „Sicherheitspolitik“, die Einrichtung eines „Nationalen Sicherheitsrates“, dieser sollte „ein kohärentes Zusammenwirken aller Kräfte der inneren und äußeren Sicherheit ebenenübergreifend“ gewährleisten.⁷⁰

Die Veränderungen der Bundeswehr im Innern, ihre organisatorische Umgestaltung, ihr inländisches Tätigkeitsprofil und ihre Beziehungen zu den zivilen Behörden geschehen im Kontext des „erweiterten Sicherheitsbegriffs“. Sie sind intendierte Elemente der Vernetzung oder sie tragen faktisch zu ihr bei. Konzeptionell ist mit ihnen ein Bedeutungszuwachs der Bundeswehr für „Innere Sicherheit“ verbunden.⁷¹

⁶² Denninger 2003, 264

⁶³ Reimer, Freudenberg 2004, 4

⁶⁴ Reimer 2004, 1

⁶⁵ BMVg 2006c, 30; s.a Jung 2006b, 66

⁶⁶ Borchert o.J., 5

⁶⁷ Adam 2006, 40

⁶⁸ Bühl 2006, 70

⁶⁹ Bisanz, Gerstenberg 2003, 337

⁷⁰ Vielhaber, Kubovcsik 2005, 15

⁷¹ Der „neue Sicherheitsbegriff“ erscheint als bislang jüngste Stufe modernen staatlichen Sicherheitsdenkens, in dem militärische und polizeiliche Strategien als Elemente einer „umfassenden Konzep-

2. Bundeswehr als territoriale Organisation

Seit den 1990er Jahre sind Ausrichtung und Selbstverständnis der Bundeswehr im Wandel. Mit dem Verteidigungspolitischen Richtlinien (VPR) von 2003, der „Weisung für die Weiterentwicklung der Bundeswehr“ von 2004, der Konzeption der Bundeswehr und ihr nachfolgende Dokumente sowie schließlich dem Weißbuch von 2006 sind die mittelfristigen Ziele und einzelne Elemente des „Transformationsprozesses“ festgelegt worden. Diese Verwandlung umfasst alle Aspekte der Streitkräfte – beginnend mit ihrem Auftrag über ihre Organisation bis zu Fragen der Strategie, Bewaffnung und Ausrüstung. Die Rolle der Bundeswehr im Innern ist ein Element innerhalb des Transformationsprozesses. Weile ihre Veränderung nur im Kontext dieses Wandels verstanden werden kann, werden zunächst einige zentrale Veränderungen vorgestellt.

2.1 Der Auftrag der Bundeswehr

Die „neue Bundeswehr“ ist nach ihrem Selbstverständnis keine Verteidigungsarmee mehr, sondern eine Einsatzarmee. In den VPR von 2003 formulierte das Verteidigungsministerium programmatisch: „Die herkömmliche Landesverteidigung gegen einen konventionellen Angriff als allein strukturbestimmende Aufgabe der Bundeswehr entspricht nicht mehr den aktuellen sicherheitspolitischen Erfordernissen.“¹ Künftige Einsätze ließen sich „weder hinsichtlich ihrer Intensität noch geografisch eingrenzen“; sie könnten sich „weltweit und mit geringem zeitlichen Vorlauf ergeben und das gesamte Einsatzspektrum bis hin zu Operationen mit hoher Intensität umfassen.“²

In den ein Jahr später erlassenen „Grundzügen der Konzeption der Bundeswehr“ heißt es, sie sei ein „Instrument einer umfassend angelegten, vorausschauenden Sicherheits- und Verteidigungspolitik“. Sie habe deshalb insbesondere die Aufgaben:

- „ - die außenpolitische Handlungsfähigkeit Deutschlands zu sichern,
- einen Beitrag zur Stabilität im europäischen und globalen Rahmen zu leisten,
- die nationale Sicherheit und Verteidigung zu gewährleisten und zur Verteidigung der Verbündeten beizutragen,
- die multinationale Zusammenarbeit und Integration zu fördern“.³

Aus diesen allgemeinen Aufgaben erbebe sich ein Aufgabenspektrum, das aus den folgenden Elemente bestehe:

- „- Internationale Konfliktverhütung und Krisenbewältigung, einschließlich des Kampfes gegen den internationalen Terrorismus,
- Unterstützung von Bündnispartnern,
- Schutz Deutschlands und seiner Bürgerinnen und Bürger,
- Rettung und Evakuierung,

¹ BMVg 2003d, 4 (Nr. 12)

² ebd., 13 (Nr. 57)

³ BMVg 2004a, 11

- Partnerschaft und Kooperation,
- Hilfeleistungen (Amtshilfe, Naturkatastrophen, besonders schwere Unglücksfälle).⁴

In den VPR waren Inlandseinsätze zunächst mit der neuen (terroristischen) Bedrohungslage begründet worden: „Darüber hinaus müssen die Streitkräfte – eingebettet in gesamtstaatliches Handeln – zu einem angemessenen Beitrag zur Verhinderung, Abwehr und Bewältigung von terroristischen Anschlägen und zum Schutz Deutschlands vor asymmetrischen Angriffen von außen im Rahmen der geltenden Gesetze befähigt sein.“⁵ Aus der terroristischen Bedrohung des deutschen Hoheitsgebiets ergäben sich zusätzliche Anforderungen der Bundeswehr im Hinblick auf „Schutz von Bevölkerung und Territorium“.⁶ In Richtlinie Nr. 80 führen die VPR aus, welche Aufgaben sie „zum Schutz Deutschlands und seiner Bürgerinnen und Bürger“ wahrnimmt. Die vier Aufgaben sind: Neben der Unterstützung von Verbündeten und Partnern in Deutschland und der Landesverteidigung, (deren Aktualität zwar gering, die aber ggf. wieder zu gewährleisten sei), werden die Überwachung des Luft- und Seeraums und der „Schutz der Bevölkerung und der lebenswichtigen Infrastruktur des Landes vor terroristischen und asymmetrischen Bedrohungen“ genannt. Zu diesem Zweck werde „die Bundeswehr Kräfte und Mittel entsprechend dem Risiko bereithalten.“ Auch wenn es „vorrangig eine Aufgabe für Kräfte der inneren Sicherheit ist, werden die Streitkräfte im Rahmen der geltenden Gesetze immer dann zur Verfügung stehen, wenn nur sie über die erforderlichen Fähigkeiten verfügen oder wenn der Schutz der Bürgerinnen und Bürger sowie kritischer Infrastruktur nur durch die Bundeswehr gewährleistet werden kann. Grundwehrdienstleistende und Reservisten kommen dabei in ihrer klassischen Rolle, dem Schutz ihres Landes und ihrer Mitbürgerinnen und Mitbürger, zum Einsatz.“⁷

Der Wandel im Selbstverständnis – auch bezogen auf die Aufgaben im Inland – wird durch einen Blick auf die Verteidigungspolitischen Richtlinien aus dem Jahr 1992 deutlich. Nicht vom „Schutz der Bürgerinnen und Bürger“ war die Rede, sondern die Bundeswehr „schützt Deutschland und seine Staatsbürger gegen politische Erpressung und äußere Gefahr“. Das war ein klar außenpolitisch orientierte Ausrichtung. Neben den anderen Aufgaben (Förderung der militärischen Stabilität und der Integration Europas, Verteidigung Deutschlands und seiner Verbündeten, Sicherung des Weltfriedens) wurde schließlich als fünfte Aufgabe festgelegt: Die Bundeswehr „hilft bei Katastrophen, rettet aus Notlagen und unterstützt humanitäre Aktionen“.⁸

In der 2003 erlassenen Reservisten-Konzeption wird die Formulierung „Schutz Deutschlands und seiner Bürgerinnen und Bürger“ genauer erläutert. Sie umfasse als „ständige Aufgaben“ „die Überwachung des deutschen Luft- und Seeraums sowie die Wahrnehmung luft- und seehoheitlicher Aufgaben in ressortübergreifender Zusammenarbeit“. In Friedenszeiten bedeute sie „den Schutz der Bevölkerung und der lebenswichtigen Infrastruktur des Landes vor terroristischen und asymmetrischen Bedrohungen“, der im Spannungs- und Verteidigungsfall um „die Landesverteidigung im Rahmen des Bündnisses“ erweitert werde.⁹ Die zitierten Umschreibungen aus Ziffer 80 der VPR sind seither zur Standardformulierungen ihrer inneren Aufgaben durch die Bundeswehr geworden; sie finden sich in allen nachfolgenden konzeptionellen

⁴ ebd.

⁵ BMVg 2003d, 14 (Nr. 62)

⁶ ebd., 17 (Nr. 75)

⁷ ebd., 18 (Nr. 80)

⁸ ebd., 11 (Nr. 44)

⁹ BMVg 2003b, 5

tionellen Dokumenten. In der „Konzeption der Bundeswehr“ von 2004 wird betont, dass für die Aufgaben im Innern „alle Kräftekatgorien sowie alle aktiven Soldaten und auch Reservisten Berücksichtigung“ finden.¹⁰ „Entsprechend dem Risiko“ halte die Bundeswehr „Kräfte und Mittel“ für diese Aufgaben bereit. „Damit ist in der Regel der überwiegende Teil der Bundeswehr verfügbar.“¹¹

Trotz der eindeutigen Auslandsorientierung betonte das Weißbuch von 2006 „die Verteidigung Deutschlands gegen äußere Bedrohungen“; diese bleibe „die politische und verfassungsrechtliche Grundlage der Bundeswehr“: „Angesichts der wachsenden Bedrohung des deutschen Hoheitsgebietes durch terroristische Angriffe gewinnt der Schutz der Bevölkerung und der Infrastruktur an Bedeutung. Er stellt zusätzliche Anforderungen an die Bundeswehr bei der Aufgabenwahrnehmung im Inland und damit an ihr Zusammenwirken mit den für die innere Sicherheit zuständigen Stellen des Bundes und der Länder.“¹²

Nachfolgend wurden die Vorgaben aus den VPR und der Konzeption der Bundeswehr in verschiedenen „Teilkonzeptionen“ umgesetzt. In der Teilkonzeption zu den territorialen Aufgaben der Bundeswehr werden die Bereiche aus der KdB erneut aufgelistet (und ein wenig ausgeweitet). Sie umfassen demnach „im Wesentlichen“:

„- Unterstützung von Kräften und Einrichtungen des Bündnisses ...,

- Mittlerfunktion zwischen deutschen zivilen und militärischen Stellen ...,
- Amtshilfe,
- Hilfeleistungen im Inland bei Naturkatastrophen und besonders schweren Unglücksfällen,
- sonstige Hilfeleistungen,
- Schutz der Bevölkerung und der lebenswichtigen Infrastruktur vor asymmetrischen und terroristischen Bedrohungen durch Unterstützung der für innere Sicherheit zuständigen zivilen Stellen im Rahmen der gesetzlichen Vorgaben,
- Unterstützung der Nationalen Zivilen Verteidigung als Teil der gesamtstaatlichen Sicherheitsvorsorge in Deutschland“.¹³

Ausgangspunkt der Teilkonzeption zivil-militärischen Zusammenarbeit (ZMZ) von 2007 ist der Hinweis, dass „Einsätze zur Konfliktverhütung und Krisenbewältigung – einschließlich des Kampfes gegen den internationalen Terrorismus – als die wesentlichen Beiträge der Bundeswehr zu einer umfassen angelegten ressortübergreifenden deutschen Sicherheitspolitik definiert“ seien. Wenn im nächsten Satz jedoch betont wird, „Risikovorsorge, Gefahrenabwehr und Katastrophenmanagement stellen einen herausragenden Teil der gesamtstaatlichen Sicherheitsvorsorge dar, der alle Stellen, die dazu beitragen können, fordert“,¹⁴ dann kann dies nicht allein als Selbstverständnis für den Auslandseinsatz, sondern auch für

¹⁰ BMVg 2004e, 16

¹¹ BMVg 2004a, 11

¹² BMVg 2006g, 70. Wegen der Differenzen mit dem Koalitionspartner SPD wurde die folgende Passage aus dem Entwurf des Weißbuches gestrichen: „Insbesondere die Bekämpfung von Bedrohungen mit Bezug zum nationalen Luftraum oder zu den Territorialgewässern kann den Einsatz auch militärischer Kampfmittel erfordern, um den Schutz der Bevölkerung, kritischer Infrastrukturen und unseres gemeinschaftlichen Zusammenlebens in Freiheit und Demokratie gewährleisten zu können.“, zit. n. Frankfurter Rundschau v. 16.10.2006

¹³ BMVg 2006e, 1f. Im Bericht des Ministeriums zum Heimatschutz werden diese Aufgaben in der gleichen Formulierung aufgelistet – allerdings ohne die „Amtshilfe“, s. BMVg 2007c, 3

¹⁴ BMVg 2007e, 1

Tätigkeiten im Innern verstanden werden. „Für den Schutz der Bevölkerung und der lebenswichtigen Infrastruktur vor asymmetrischen und terroristischen Bedrohungen im Inland“, so die Teilkonzeption, „stellt die Bundeswehr Kräfte und Mittel auf Anforderung zuständiger Behörden im Rahmen der gesetzlichen Vorgaben bereit.“¹⁵

Bemerkenswert an diesen Beschreibungen der Inlandsaufgaben ist zunächst, dass die Bundeswehr bzw. ihre politische Führung die Bekämpfung des Terrorismus zu ihren Aufgaben zählt. Dabei wird nicht zwischen den mit dem „Kampf gegen den Terrorismus“ begründeten Kriegen und möglichen Einsätzen im Innern unterschieden. Eine nach herkömmlichem Verfassungsverständnis polizeiliches Problem wird in ein militärisches umdefiniert.¹⁶ Dieses Ausweitung geschieht im Rahmen einer programmatischen Ausrichtung, die „das gesamte Einsatzspektrum“ von Streitkräften fordert:¹⁷ Von der regulären Kriegführung (dafür steht der Euphemismus „Konflikte mit hoher Intensität“) über humanitäre Hilfeleistungen bis zur Katastrophenhilfe im In- und Ausland. Angesichts dieser Breite und angesichts des Umstands, dass die Orientierung am Auslandseinsatz für die Entwicklung der Bundeswehr zentral ist, scheinen die Tätigkeiten im Innern eine nur nachgeordnete Rolle zu spielen.¹⁸

2.2 Die territoriale Organisation

In der alten Bundeswehr war die territoriale Organisation der Bundeswehr kein besonders exponiertes Problem: Die Armee war im Inland präsent und ihre Standorte waren vergleichsweise breit über das Land verteilt. Insofern war sie physisch verfügbar für den Fall, dass man sie hätte brauchen wollen. In der neuen Bundeswehr haben sich diese institutionellen Merkmale geändert. Die Streitkräfte sind personell erheblich verkleinert worden, in Folge dessen sind Standorte geschlossen worden, und durch die Auslandsorientierung ist ein Teil der Soldaten nicht im Inland verfügbar, andere Kräfte sind mit deren Unterstützung beschäftigt. Aus dieser Konstellation ergab sich die Notwendigkeit, für mögliche Tätigkeiten im Innern eine besondere territoriale Organisation zu schaffen.

In der alten Bundesrepublik war die Bundeswehr von der Frontstellung des Kalten Krieges bestimmt. Anfang der 80er Jahre verfügte die Bundeswehr über rund 330.000 Soldaten und ca. 43.000 Zivilangestellte.¹⁹ Mitte der 90er Jahre setzte der Prozess der Transformation der Bundeswehr ein. Angesichts der gewandelten Bedrohungslage beinhaltete dies eine Reduzierung des Personals und eine veränderte Binnenorganisation der Bundeswehr – einschließlich der Schließung von Standorten. Das „Personalstrukturmodell 1995“ sah vor, den Friedensumfang der Bundeswehr von 370.000 auf 338.000 Soldaten zu verringern. 1997 wurde der Personalbestand um 35 Bataillone (24.000 Soldaten) reduziert. Erreicht wurde

¹⁵ ebd., 4

¹⁶ s. Gose 2003, 7

¹⁷ Varwick 2004, 107

¹⁸ Ein Indiz ist auch die nachgeordnete Bedeutung, die der zivil-militärischen Zusammenarbeit innerhalb der Fähigkeiten, über die die Bundeswehr verfügen soll, in der KdB eingeräumt wird. Sie findet sich als eine von elf Fähigkeiten auf der 3. Hierarchieebene (neben Militärseelsorge, Feldjägerwesen etc.) unter der Überschrift „Weitere Unterstützung“ als einer von sechs Fähigkeiten die „Unterstützung und Durchhaltefähigkeit“ gewährleisten sollen. Diese ist wieder eine von sechs zentralen Fähigkeiten der Bundeswehr (andere sind etwa „Führungsfähigkeit“, „Nachrichtengewinnung“ oder „Wirksamkeit im Einsatz“, s. BMVg 2004e, 96.

¹⁹ Bode 1987, 546

dies vor allem durch die Auflösung der Jägertruppe der Territorialen Wehrorganisation.²⁰ Die Streitkräfte wurde in drei Krätekategorien unterteilt:

- Hauptverteidigungskräfte, die die Verteidigung des Bündnisgebietes gemeinsam mit den NATO-Partner gewährleisten sollten,
- Krisenreaktionskräfte, die zur sofortigen Abwehr eines Angriffs bereit stehen und für internationale Einsätze zur Verfügung stehen sollten,
- Militärische Grundorganisation zur Sicherung des Basisbetriebs.²¹

Das Konzept, das Verteidigungsminister Scharping im Jahr 2000 vorlegte, sah vor, den Friedensumfang der Bundeswehr auf 282.000 Soldaten zu begrenzen. Der Präsenzumfang sollte bei 258.000 Soldaten liegen. Gleichzeitig sollten die Krisenreaktionskräfte und die Hauptverteidigungskräfte zu Einsatzkräften zusammengefasst werden.²²

Im Jahr 2004 wurden die bis heute gültigen Personal- und Strukturplanungen für die Bundeswehr vorgelegt. Bis zum Jahr 2010 soll der Personalbestand der Bundeswehr 252.500 Soldaten betragen.²³ Davon sollen 195.000 Zeit- und Berufssoldaten sein, 55.000 Wehrpflichtige sowie 2.500 ReservistInnen (im Rahmen von Wehrübungen). Das Zivilpersonal soll um 10.000 Stellen auf 75.000 Stellen verringert werden.²⁴

Die Verkleinerung des Personalbestandes war begleitet von Standortveränderungen. Die Zahl der Standorte wurde bundesweit von 496 auf 392 verringert; von den Schließungen waren 10 große Standorte mit mehr als 1.000 Dienstposten und immerhin 36 Standorte mit mehr als 500 Dienstposten betroffen. Betrachtet man nur die großen Standorte mit mehr als 500 Soldaten, so entfielen die meisten Schließungen mit je sechs Standorten auf die Bundesländer Hessen, Nordrhein-Westfalen, Niedersachsen und Schleswig-Holstein.²⁵

Die 252.500 SoldatInnen verteilen sich auf die drei Teilstreitkräfte Heer (105.291), Luftwaffe (44.565) und Marine (19.179) sowie auf die Streitkräftebasis (57.495), den Zentralen Sanitätsdienst (24.935) und 1.035 SoldatInnen, die im Bundesverteidigungsministerium arbeiten. Aus diesen fünf bzw. sechs Bereichen werden aus den Einheiten aller Teilstreitkräfte drei Krätekategorien gebildet; wobei die Soldaten des Verteidigungsministeriums nur zu den Unterstützungskräften gehören:

- Eingreifkräfte bestehen aus 35.000 SoldatInnen (davon knapp zwei Drittel aus dem Heer),
- Stabilisierungskräfte mit einem Umfang von 70.000 SoldatInnen (das Heer stellt mehr als die Hälfte),

²⁰ Krause 1997, 16f. Versucht wurde, die Verkleinerung des Personalbestandes dadurch zu erreichen, dass „lediglich diejenigen Strukturen und Kapazitäten aufgegeben oder angepasst (wurden), die überwiegend oder ausschließlich zur militärischen Landesverteidigung vorgesehen waren“, Echterling 2004, 716; s.a. Beck 2007, 9.

²¹ Meiers 2005, 15

²² ebd., 17; s.a. Fiebig 2004, 42; s.a. BMVg 2001a: Nach dem Personalentwicklungskonzept sollte der Gesamtbestand von 2004 bis 2010 mit 282.000 SoldatInnen konstant bleiben. Allerdings sollte der Anteil der Berufssoldaten/Soldaten auf Zeit auf Kosten der Grundwehrdienstleistenden etwas ansteigen.

²³ Das ist eine Steigerung von 2.000 Stellen im Vergleich zu den Planstellen für das Jahr 2008. Sie ist auf die geplante Zunahme der Zeitsoldaten von 193.000 auf 195.000 zurückzuführen, s. BMVg 2007d, o.P.

²⁴ Meiers 2005, 18f.; BMVg 2004a, 38

²⁵ Dabei wurden 105 Standorte geschlossen und ein neuer eingerichtet, s. BMVg, 2004f, 14f.

- Unterstützungskräfte mit einem Umfang von 147.500 SoldatInnen (davon sind mehr als ein Drittel der Streitkräftebasis unterstellt.²⁶

Die Aufgaben der verschiedenen Kräftekatogorien werden folgendermaßen definiert:

- „Eingreifkräfte: Durchführung streitkräftegemeinsamer vernetzter Operationen hoher Intensität, Evakuierung und streitkräftegemeinsame Unterstützung.
- Stabilisierungskräfte: Streitkräftegemeinsame Kontingente für Einsätze niedriger und mittlerer Intensität und längerer Dauer im breiten Spektrum friedensstabilisierender Maßstäbe.
- Unterstützungskräfte: Umfassende, bundeswehrgemeinsame und durchhaltefähige Unterstützung der Einsätze sowie Grundbetrieb der Bundeswehr.“²⁷

Ein wichtiges organisatorische Element der Transformation war die Bildung der „Streitkräftebasis“ (SKB) im Jahre 2002. In der SKB werden „Kräfte, Mittel und Fähigkeiten für streitkräftegemeinsame Aufgaben gebündelt“. Damit werden einzelne Bereiche aus den Waffengattungen herausgelöst und als eine Art Querschnittsaufgabe in eine eigene Organisation überführt. Nach ihren „Leitbild“ ist die SKB „der kundenorientierte Dienstleistungsbereich für die Unterstützung der Bundeswehr im Einsatz und im Grundbetrieb“, die „die Führung bei der Erfüllung Nationaler Territorialer Aufgaben“ hat.²⁸ Zu den Aufgaben de SKB gehören u.a.

„- die Bereitstellung der Führungsorganisation für Auslandseinsätze und für Hilfeleistungen der Bundeswehr zur Unterstützung der zivilen Katastrophenabwehr im Inland,

- die Führungsunterstützung im Inland, in den Einsatzgebieten ...
- die logistische Unterstützung,
- die ABC-Abwehr- und Schutzaufgaben ...
- das Militärische Nachrichtenwesen ...
- die Operative Information,
- das Feldjägerwesen der Bundeswehr,
- die Zivil-Militärische Zusammenarbeit im In- und Ausland,
- die streitkräftegemeinsame Ausbildung sowie wissenschaftliche Forschungs- und Studienarbeit“.²⁹

Die SKB verfügt über 55.000 Soldaten und 22.000 Zivilbedienstete.³⁰ Sie wird vom Stellvertreter des Generalinspektors der Bundeswehr geleitet und fasst inländische Dienststellen zusammen. Neben dem „Steitkräfteamt“ gehören z.B. das „MAD-Amt“ oder die „Bundesakademie für Sicherheitspolitik“ zur SKB. Die engere militärische Territorialorganisation wird durch das „Streitkräfteunterstützungskommando“ (SKUKdo) geführt. Ihm unterstehen u.a. die vier Wehrebereichskommandos. Dem Stab des SUKdo gehören rund 1.100 Personen an.³¹ Er ist in acht Abteilungen gegliedert: in die Generalstabsabteilungen G1 bis G6 und in die Be-

²⁶ BMVg 2004e, 85. Zu den Unterstützungskräften gehören auch die 30.000 Ausbildungsstellen und die 2.500 für Reservisten.

²⁷ BMVg 2004a, 23

²⁸ Streitkräfteunterstützungskommando 2009

²⁹ Streitkräftebasis 2007b, 3; s.a. die Aufzählung der Aufgabenbereiche durch Lahl 2006, 105

³⁰ Piper 2007 o.P.

³¹ Piper 2007 o.P.

reiche „ABC-Abwehr und Schutzaufgaben“ und „Feldägerwesen Bundeswehr“. Das SKUKdo ist die höchste Territoriale Kommandobehörde in Deutschland. Sein Befehlshaber führt die Bundeswehreinheiten in der Inlandsverwendung: etwa in der strategischen Aufklärung, der ABC-Abwehr, der Militärpolizei (Feldjäger) oder der Zivil-Militärischen Zusammenarbeit.³²

Den Wehrbereichskommandos (WBK) unterstehen mehrere Landeskommandos (Lkdo), Logistikregimenter, Feldjägerbataillone, Musikkorps, Truppenübungsplätze und Kfz-Ausbildungszentren.³³

Das SKUKdo führt grundsätzlich auch die Einsätze im Inland zur Hilfe bei Naturkatastrophen und besonders schweren Unglücksfällen.³⁴ Die entsprechende Abteilung des Stabes (G5) umfasst 14 Dienstposten.³⁵ Kommt es zu einem entsprechenden Einsatz, dann werden „lageabhängig verfügbare und für den jeweiligen Einzelfall geeignete Fähigkeiten, Kräfte, Mittel und Einrichtungen aller Militärischen Organisationsbereiche und der Wehrverwaltung herangezogen. Diese Kräfte werden dem SKUKdo bzw. den WBK für den Einsatz unterstellt und von diesen den LKdo auf Zusammenarbeit angewiesen.“³⁶ Trotz der Beteiligung des SKUKdo liegt die faktische Einsatzführung bei den nachgeordneten Kommandos. Der Einsatz von Kräften ab Brigadestärke wird dabei in der Regel dem Wehrbereichskommando unterstellt, während der Einsatz bis Bataillonsstärke von den Landeskommandos geführt wird.³⁷

Rückblick: Territorialverteidigung im Kalten Krieg

Bis 1990 lag die Bedeutung der territorialen Organisation der Bundeswehr darin, im Fall eines militärischen Angriffs auf die Bundesrepublik das rückwärtige Gebiet hinter der Front zu verteidigen. In der Anfangsphase der Bundeswehr wurden die Aufgaben der Territorialen Verteidigung durch eine Unterabteilung des Verteidigungsministeriums wahrgenommen. 1957 wurde zunächst das „Amt für Territoriale Verteidigung“ eingerichtet, das bald in „Kommando für Territoriale Verteidigung“ umbenannt wurde. Die in den sechs Wehrbereichen bestehenden Kommandos wurden diesem Kommando unterstellt. Die Wehrbereichskommandos waren für die Territoriale Verteidigung auf Landesebene zuständig. Für die entsprechende Aufgabe auf der Ebene der Regierungsbezirke wurden 29 Territoriale Verteidigungsstäbe aufgestellt.³⁸ 1968 wurde das Kommando der Territorialen Verteidigung aufgelöst; seine Aufgaben wurden dem Führungsstab des Heeres übertragen. Als Verbindungsglied zwischen diesem und den Wehrbereichen wurden die Territorialkommandos Nord und Süd geschaffen.³⁹

In der ersten Hälfte der 60er Jahre war versucht worden, eine aus Reservisten bestehende Territorial-Reserve aufzubauen. 1963 verkündete Verteidigungsminister v. Hassel, man be-

³² Piper 2007 o.P. In seiner Selbstdarstellung listet das SKUKdo 13 Aufgaben auf. Diese reichen von der Unterstützung der Auslandseinsätze bis zur Versorgung der Bundeswehr mit Geoinformationen oder von der Bereitstellung der Kommunikations-Infrastruktur bis zur Forschung und Ausbildung im Bereich der streitkräftegemeinsamen Aufgaben“, s. www.streitkraefteunterstuetzungskommando.bundeswehr.de ... (Auftrag)

³³ www.streitkraeftebasis.de... (Organisation), Abweichung von diesem Schema im WBK I durch das CIMIC-Zentrum und im WBK III durch das Standortkommando Berlin.

³⁴ BMVg 2004c, 6

³⁵ Schäfer 2007, 5

³⁶ BMVg 2006e, 5

³⁷ BMVg 2004c, 14

³⁸ Bauer 1968, 197

³⁹ Thilo 1974, 352

absichtige aus 10.000 freiwilligen voll ausgebildeten Reservisten Einheiten der Territorialen Verteidigung zu bilden. Sie sollten im „Nahbereich des Aufstellungsortes, an dem auch Waffen und Gerät gelagert sind, zusammentreten und ihren unmittelbaren Heimatbereich zu verteidigen haben“. Die Einheiten sollten „im Alarmfall in wenigen Stunden einsatzbereit“ sein.⁴⁰ Da sich jedoch nur die Hälfte der erforderlichen Reservisten meldeten, wurde ab 1965 damit begonnen, eine Heimatschutztruppe durch Einberufungen aufzubauen. Neben aktiven Feldjäger-, Pionier- und Fernmeldeverbände sollten aus Reservisten bestehende Sicherungstruppen aufgestellt werden.⁴¹

Die Einheiten der Territorialverteidigung waren bezüglich der Ausbildung den Korpskommandos des Heeres unterstellt; die Befehlsgewalt lag jedoch weiterhin bei den Wehrbereichskommandos.⁴² Die aktive Struktur des Territorial- oder Heimatschutzheeres gliederte sich in drei Territorial-, sechs (später fünf) Wehrbereichs-, 30 Verteidigungsbezirksverteidigungs- und 75 Verteidigungskreiskommandos.⁴³ Mitte der 70er Jahre bestand das Territorialheer aus 64.000 Soldaten.⁴⁴ Der überwiegende Teil dieser Truppen (vier Heimatschutzkommandos bestanden im Frieden nur aus 65% des Personals, die beiden anderen aus nur 52%) wurde durch Reservisten gestellt, die im Spannungs- oder Verteidigungsfall die aktive Truppe auffüllen sollten.⁴⁵ Zusätzlich zu den aktiven Sicherungskompagnien und Jägerbataillone verfügte die Heimatschutztruppe in Friedenszeiten über eine aktive Basisbesetzung (Geräteeinheiten etc.), die im Verteidigungsfall durch Reservisten auf einen Umfang von ca. 8.000 Soldaten gebracht werden sollte.⁴⁶

Die Heimatschutztruppen sollten im Verteidigungsfall den „Schutz Rückwärtiger Gebiete“ übernehmen. Sie sollten demnach eingesetzt werden

- „- zum Kampf gegen luftgelandeten, durchgebrochenen u. durchgesickerten Feind,
- zum Kampf gegen Banden und andere subversive Kräfte,
- zur Verteidigung bestimmter Räume, einschließlich Sperreinsatz in der Tiefe“.⁴⁷

Die Vorbereitung auf den Kampf gegen den „inneren Feind“ war ein Element der Verteidigungsstrategie. Dabei ging es nicht nur um feindliche Truppenteile hinter der Front, sondern um die „Subversion“ im Innern, die im Kriegsfall erwartet wurde. In „politischen Krisenlagen“ müsse mit „subversiven Aktionen gerechnet werden“. Durch die „Terroraktionen der letzten beiden Jahre“ sei die Bundesrepublik „zu einem Nebenschauplatz des nahöstlichen Guerillakrieges gemacht“ worden. „Derartige Subversive Aktionen könnten jederzeit wiederholt werden.“ Und dann sei die Frage, ob die polizeilichen Kräfte ausreichten.⁴⁸ Die Angst vor einem Krieg schafften „ausgezeichnete Ansatzpunkte für eine propagandistische Beeinflussung, um die moralischen Widerstandskräfte zu untergraben und eine ... Panikstimmung zu erzeugen“.⁴⁹ Im einzelnen seien „Agitation gegen unseren Verteidigungswillen, wilde, d.h. illegale Streiks zur Beeinträchtigung der Versorgung, verstärkte Spionage, Sabotage an unserer

⁴⁰ zit. n. Bauer 1968, 229

⁴¹ Werkentin 1978, 162

⁴² Thilo 1974, 352

⁴³ Zedler o.J., 44

⁴⁴ Rheinischer Merkur v. 9.1.1976

⁴⁵ Vollmer o.J., 137f.

⁴⁶ v. Senger und Etterlin 1973, 664

⁴⁷ Köhler 1973, 376

⁴⁸ Zitzewitz o.J., 135

⁴⁹ Eichstädt 1972, 13

empfindlichen Infrastruktur sowie Terror“ zu erwarten. Auch stellten „die fast 4 Mio. Ausländer im Bundesgebiet einen Unsicherheitsfaktor dar“. ⁵⁰ Die „Erscheinungsformen des neuzeitlichen Krieges seien hinreichend bekannt, ein „verdeckt kämpfender Feind“ sei zu erwarten. „Einzeltäter – Terroristen – gehören ebenso in dieses Feindbild wie Luftlandeunternehmen.“ Aus den Erfahrungen in Partisanen- und Guerillakämpfen in anderen Ländern seien für Deutschland Lehren zu ziehen. ⁵¹ „Verdeckter Kampf, subversiver Kampf, Bandenkampf oder wie auch immer dieser offensichtlich von außen steuerbare Kampf oder Krieg genannt werden soll, könnte ein entscheidendes Mittel zur Veränderung der politischen Verhältnisse im großen sein. Hier dürfte sich dem Territorialheer eine wesentliche Aufgabe stellen ...“ ⁵² Auf die „neue Form der Bedrohung“ müssten sich alle Sicherheitsbehörden einstellen. Und „alle Kampfverbände der Bundeswehr müssen auf subversive Formen der Auseinandersetzungen sorgfältig vorbereitet werden; im Territorialheer sollte sie Vorrang haben.“ ⁵³ Im Weißbuch 85 war ebenfalls von „Ansatzpunkte(n) des Verdeckten Kampfes“ die Rede, die es erforderlich machten, „bereits im Frieden eine verantwortungsbewußte Zusammenarbeit zwischen den zuständigen zivilen und militärischen Dienststellen zu leisten“. ⁵⁴ Und schließlich formulierte die Bundesregierung noch 1989 in ihren „Rahmenrichtlinien für die Gesamtverteidigung“: „Die bündnisgemeinsame Vorneverteidigung kann militärische Auseinandersetzungen in der Tiefe des Bundesgebietes nicht ausschließen. So ist auch rückwärts der in der Vorneverteidigung eingesetzten Kräfte mit der Wirkung weitreichender Waffen, Aktionen des verdeckten Kampfes und mit Operationen feindlicher Streitkräfte zu rechnen.“ ⁵⁵

Der zeitgenössische naheliegende Verdacht, die Heimatschutztruppe könnte gegen die Studentenbewegung eingesetzt werden, wurde vehement zurückgewiesen. Es gebe „keine Ausbildungs-Hinweise für den inneren Notstand“. Allerdings müsse mit „einem von außen genährten Guerilla-Krieg auf deutschen Boden ... gerechnet werden“. ⁵⁶ Das Verteidigungsministerium übersetzte „covert action“ mit „verdecktem Kampf“, den sie nicht als inneren Notstand, sondern als kriegerische Handlung bewertete. ⁵⁷ Allerdings, so das Weißbuch 85, gehörten zur militärischen Bedrohung auch die „Ansatzpunkte des Verdeckten Kampfes“, die eine verantwortungsbewußte Zusammenarbeit mit den zivilen Behörden verlange. ⁵⁸

Die Manöver-Szenarien jener Zeit waren immer mit einer „Front im Innern“ versehen: streikende Arbeiter, Demonstranten, „Spartakus“-Studenten“, Gastarbeiter, illegale Banden ... In den Manövern übten Bundeswehr und Nato-Truppen, mitunter gemeinsam mit der Polizei, wie diese Front zu bekämpfen sei. ⁵⁹ Für den Spannungs- und Verteidigungsfall, aber auch für den Fall des „inneren Notstands“ wollte die Bundeswehr darauf vorbereitet sein, gegen den inneren Gegner vorgehen zu können. ⁶⁰ Dies war das eigentliche Aufgabengebiet der

⁵⁰ Eichstädt 1979, 12. Nicht nur durch die wachsende Unruhe unter ihnen würden die Ausländer zum Sicherheitsproblem, sondern auch, weil sie versuchen würden, sich in ihre Heimatländer „abzusetzen“, womit sie „als Arbeitskräftepotential verlorengehen“ würden!

⁵¹ Garn 1973, 682

⁵² Engelen 1973, 30

⁵³ Prayon 1976, 495

⁵⁴ BMVg 1985, 67f.

⁵⁵ Bundesregierung 1989, Rdnr. 17

⁵⁶ Tolmein 1971, 111

⁵⁷ s. Zitzewitz o.J., 132, d.h. ein Einsatz nach Art. 87a Abs. 4 GG nicht zulässig war

⁵⁸ BMVg 1985, 70

⁵⁹ s. die exemplarisch die Szenarien von 1966 bis 1973 bei Grünwald 1975, 44-47; s.a. Arbeitskreis Bundeswehr und KDV o.J., 8-23, dort werden 28 Übungen aufgelistet

⁶⁰ Zumindest in der Interpretation der Kritiker der Notstandsgesetze sollten solche Übungen durch die Formulierung des Art. 87a GG verhindert werden (s. Hoffmann 1968, 110).

Heimatschutztruppe, die „von Beginn der Planung der Territorialverteidigung ... für die Bekämpfung von Teilen der Bevölkerung konzipiert“ worden war.⁶¹

Mit dem Ende des Kalten Krieges war nicht nur das alte Feindbild der Territorialverteidigung verschwunden, sondern mit der Orientierung an Auslandseinsätzen bedurfte es auch gezielter konzeptioneller und organisatorischer Anstrengungen, um die Bundeswehr im Inland handlungsfähig zu machen.

2.3 Zivil-militärische Zusammenarbeit

Die Beziehungen zwischen dem Militär und ihrem nicht-militärischen Umfeld werden als „zivil-militärische Zusammenarbeit“ (ZMZ) bezeichnet. Der Begriff ist eine wörtliche Übersetzung der in der NATO gebräuchlichen Bezeichnung „Civil-Military Cooperation“ (CIMIC). Beide Ausdrücke sind militärischen Ursprungs; sie werden mittlerweile jedoch auch von zivilen Stellen genutzt, um ihre Beziehungen zum Militär zu überschreiben.

Mit dem Wandel des Bedrohungsbildes hat sich auch der Inhalt der ZMZ gewandelt. Lange wurde unter ZMZ „die Wahrnehmung aller Vorgänge oder Maßnahmen, die im Krieg oder Frieden zwischen den NATO-Befehlshabern und den nationalen militärischen oder zivilen Behörden getroffen werden müssen“ verstanden.⁶² In der bipolaren Welt des Kalten Krieges bedeutete ZMZ „die Unterstützung der Kampftruppe, die Sicherung des rückwärtigen Raumes und die Verfügbarmachung von zivilen Ressourcen für die militärische Verteidigung“.⁶³ Die Kooperation war als ein Element der Zivilverteidigung gegen Angriffe durch den Warschauer Pakt konzipiert. Ihr Ziel bestand darin, die Staats- und Regierungsgewalt aufrecht zu erhalten, die Bevölkerung zu schützen und die Einsatzfähigkeit der Bundeswehr zu gewährleisten.⁶⁴ Um für den Ernstfall vorbereitet zu sein, sollte „bereits im Frieden eine verantwortungsbewusste Zusammenarbeit zwischen den zuständigen zivilen und militärischen Dienststellen“ hergestellt werden.⁶⁵ Die ZMZ war nach dieser Konzeption ein Hilfsinstrument für den militärischen Einsatz; sie diente dem Zweck „der Bundeswehr die notwendigen zivilen Ressourcen für die Landesverteidigung zu erschließen“.⁶⁶ Obwohl mittlerweile nicht mehr darauf beschränkt, hat sie diese Bedeutung nach wie vor. Im Weißbuch von 2005 heißt es programmatisch: „effektive Landesverteidigung erfordert verlässliche regionale Strukturen sowie Zivil-Militärische Zusammenarbeit bei der Nutzung vorhandener Kapazitäten“.⁶⁷

In der Heeresdienstvorschrift (HDv) des Bundesverteidigungsministeriums von 1998 wird ZMZ als „Verfahren“ definiert, „das die Aufgabenerfüllung der Träger der militärischen und zivilen Verteidigung auf allen Aufgabengebieten der Gesamtverteidigung, die eine Zusam-

⁶¹ Werkentin 1978, 159

⁶² So die Definition der Allied Forces, Central Europe, zit. n. Blum 1975, 106f.

⁶³ Lahl 2007, 31

⁶⁴ Irlenkaeuser 2004, 277

⁶⁵ BMVg, 1985, S. 7. Bereits 1972 hatte das Weißbuch die „zivil/militärische Zusammenarbeit“ als Bindeglied zwischen der „militärischen und zivilen Verteidigung“ thematisiert: „Das gemeinsame Ziel, den Staat und seine Bürger zu schützen, erfordert eine reibungslose Zusammenarbeit“, Bundesminister des Innern 1972, 115. Entsprechend war auch das polizeiliche Verständnis der ZMZ: es ging um die Vorbereitung der Zusammenarbeit im Spannungs- oder Verteidigungsfall, weshalb etwa „gemeinsam besetzte Einsatzzentralen“ gefordert wurden, die „die ständige gegenseitige aktuelle Information über die Sicherheitslage und den Standort sowie die völkerrechtliche Qualität störender und feindlicher Kräfte sicherstellen“ sollten, Schmidt 1985, 64.

⁶⁶ Bundeswehr 2005, 9

⁶⁷ BMVg 2006g, Kap. 3.2

menarbeit erfordern, erleichtert oder fördert“.⁶⁸ Auch im „Wörterbuch“ der Ständigen Konferenz für Katastrophenvorsorge wird die ZMZ als ein Element der Verteidigung beschrieben. Sie umfasse „alle Maßnahmen, die gemeinsam von militärischen und zivilen, nationalen oder NATO-Dienststellen bzw. Behörden im Frieden, in einer Krise oder im Krieg zur Sicherstellung einer wirksamen Gesamtverteidigung ergriffen werden“.⁶⁹ Während in diesen Formulierungen zwar der militärische Bezug deutlich wird, der sich durch den Bezug auf Krieg bzw. Krise ergibt, wird in den CIMIC-Definitionen der NATO der Vorrang des Militärs deutlich. Die NATO versteht unter CIMIC: „The co-ordination and co-operation, in support of the mission, between the NATO Commander and civil actors, including national population and local agencies, as well as international, national and non-governmental organisations and agencies“.⁷⁰ Mit dem Bezug auf den „support of the mission“ stellt diese Definition klar, dass CIMIC abhängig von militärischen Zielen ist. In einer NATO-Veröffentlichung von 2001 heißt es, der Zweck von CIMIC bestehe darin, dem Kommandeur zu ermöglichen, seinen Auftrag zu erfüllen; langfristig sei das Ziel von CIMIC Bedingungen zu schaffen und zu stärken, die die Bemühungen der Allianz unterstützen, die Ziele ihrer Operationen zu erreichen.⁷¹ In der NATO-Variante ist CIMIC ein „Bestandteil der militärischen Operationsführung“.⁷²

In seinem Handbuch der Führungsbegriffe verzichtet das Bundesverteidigungsministerium darauf, diese Dominanz zu erwähnen. CIMIC stelle die „Gesamtheit der Mittel und Maßnahmen (dar), welche die Beziehung zwischen NATO-Befehlshabern und nationalen zivilen und militärischen Behörden und Dienststellen sowie der Zivilbevölkerung in einem Gebiet unterstützen, in dem militärische Kräfte der NATO bereits eingesetzt sind oder einen Einsatz planen“.⁷³ Seit 2001 wird die ZMZ der Bundeswehr folgendermaßen definiert:

„ZMZ umfasst alle Planungen, Vereinbarungen, Maßnahmen, Kräfte und Mittel, die die Beziehungen zwischen militärischen Dienststellen/Dienststellen der Territorialen Wehrverwaltung und zivilen und/oder militärischen Kräften/Behörden und der Zivilbevölkerung regeln, unterstützen, erleichtern oder fördern.“ Wie in der NATO-Definition wird anschließend klargestellt, dass sich diese Zusammenarbeit auch auf nicht staatliche Organisationen oder internationale Behörden, Organisationen oder Ämtern erstrecken kann.⁷⁴

In der „Konzeption der Bundeswehr“ von 2004 ist diese Definition leicht modifiziert worden. „Planungen“ wurden nicht mehr ausdrücklich als Element der ZMZ erwähnt. Außerdem wurde der ZMZ die Aufgabe zugewiesen, die „Beziehungen“ zwischen militärischen und zivilen Stellen bzw. der Zivilbevölkerung zu „unterstützen“.⁷⁵ Die Formulierung „in einem Gebiet ... in dem die Kräfte der Bundeswehr präsent sind oder in dem ihr Einsatz vorgesehen ist“, deutet darauf hin, dass diese Umdefinition vor allem in Hinblick auf die Auslandseinsätze erfolgte.

⁶⁸ BMVg 1998, o.P.

⁶⁹ Ständige Konferenz Katastrophenvorsorge, 2003, 54

⁷⁰ NATO, 2003, 1

⁷¹ NATO 2001, p.P., Nr. 9: „... in order to allow him [commander] to fulfill his mission ... The long-term purpose of CIMIC is to help create and sustain conditions that will support the achievement of Alliance objectives in operations“.

⁷² Pflüger 2006, 2

⁷³ BMVg 1998, HDv 100/900, o.P.

⁷⁴ BMVg 2001b, 5 (Rdnr. 202), s.a für viele andere: Weinheimer 2005, 115

⁷⁵ BMVg 2004, 56, s.a. BT-Drs. 16/3673, 5

ZMZ im Inland oder im Ausland – abgekürzt als ZMZ/I und ZMZ/A – folgen denselben Grundsätzen. Wie CIMIC auf NATO-Ebene⁷⁶ erstreckt die ZMZ der Bundeswehr sich auf drei Bereiche: Erstens der Pflege eines dauerhaften Beziehungsgeflechts zwischen militärischen und zivilen Stellen, zweitens der Unterstützung der Streitkräfte und drittens der Unterstützung des zivilen Umfeldes. Sie dient einem doppelten Zweck:

- „- der Funktionsfähigkeit der Bundeswehr im Grundbetrieb und bei Einsätzen sowie
- der Koordinierung und/oder Sicherstellung von Unterstützungsleistungen für das zivile Umfeld“.⁷⁷

In dieser Formulierung ist die Abhängigkeit der ZMZ von militärischen Erfordernissen oder Kalkülen nicht mehr vorhanden. Sie ist vielmehr um einen zweiten Aspekt ergänzt worden, der darin besteht, dass die Bundeswehr im Rahmen der ZMZ das „zivile Umfeld“ unterstützt. Allein der Begriff „Umfeld“ deutet darauf hin, dass es eine Begriffsbestimmung ist, die vom militärischen Bereich ausgeht.⁷⁸ Auch ist auffällig, dass nicht von der „Unterstützung“ der zivilen Seite gesprochen wird, sondern von der „Koordinierung“ oder „Sicherstellung“ von „Unterstützungsleistungen“ – mithin bleibt offen, wer die Leistungen tatsächlich erbringen soll.⁷⁹

Demgegenüber werden die militärischen Vorzüge von ZMZ deutlicher benannt. Sowohl im Inland wie im Ausland gehe es darum (1) „einen Beitrag zum Gewinnen, Erhalten oder Verbessern der Handlungsfreiheit der militärischen Führer durch Kontakte zur zivilen Seite zu leisten“, (2) „Ressourcen für die Truppe zu erschließen“ und (3) „zur Erhöhung der Akzeptanz der Soldaten in der Bevölkerung beizutragen“.⁸⁰

Im Rahmen der NATO bestanden in den 80er Jahren unterhalb des „Senior Civil Emergency Planning Committee“ acht Unterausschüsse, die sich mit der „Ausschöpfung ziviler Hilfsquellen“ beschäftigen. Ihr Spektrum reichte von Ernährung, Landwirtschaft und Industrie über die Hochseeschifffahrt und die Zivilluftfahrt bis zum zivilen Nachrichtenwesen und dem Zivilschutz.⁸¹

In den Selbstdarstellungen der Bundeswehr wird die umgekehrte Wirkung der ZMZ in den Vordergrund gestellt. Sie sei heute kein Element der Landesverteidigung mehr, sondern ihre „Hauptaufgabe“ sei, „dafür zu sorgen, dass militärische Hilfe zum Beispiel im Katastrophenfall möglichst ohne Unterbrechung gewährleistet werden kann“.⁸² Mit der ZMZ, so die Bundesregierung, leiste die Bundeswehr „einen bedeutenden Beitrag zu einer ressortübergrei-

⁷⁶ Heinemann-Grüder, Burghard 2006, 108: Civil-Military Liaison, Support to the Force, Support to the Civil Environment

⁷⁷ BMVg 2001b, 5 (Rdnr. 203)

⁷⁸ Mohrmann (2009, 101) hat darauf hingewiesen, dass das deutsche CIMIC-Verständnis nur graduell von dem der NATO abweicht: Zwar liege die Entscheidungsgewalt ungeteilt beim militärischen Führer, aber die gemischt zivil-militärische Zusammenarbeit etwa der PRTs in Afghanistan erlaube, dass die zivile Seite sich „wesentlich interaktiver bemerkbar machen“ könne.

⁷⁹ Von ziviler Seite wird das eindeutiger formuliert. In der „Neuen Strategie zum Schutz der Bevölkerung“ – einem Beschluss der Innenministerkonferenz – ist von „beidseitigen Leistungsumfängen“ die Rede, „a) des Militärs für die zivile Seite ... b) der Zivilen Seite ...“, Bundesverwaltungsamt 2003, 24

⁸⁰ www.streitkraefteunterstuetzungskommando.bundeswehr.de... (Abteilung G 5)

⁸¹ Kontaktstelle für gewaltfreie Aktion, o.J., 24. In der Zivilen Notfallplanung der NATO wird mittlerweile den zivilen Ressourcen (Krankenhäuser, Versorgungsleistungen) für die zivil-militärische Zusammenarbeit ein höherer Stellenwert eingeräumt, s. Bundesverwaltungsamt 2003, 24.

⁸² Vizeadmiral Kühn im Interview, s. www.streitkraeftebasis.de... (Indienststellung der ersten Landeskommandos, 8.2.2007)

feld angelegten gesamtstaatlichen Sicherheitsvorsorge mit der Aufgabe der Hilfeleistung im In- und Ausland (Amtshilfe, Naturkatastrophen, besonders schwere Unglücksfälle).⁸³ Aufgelistet werden in der entsprechenden Teilkonzeption die folgenden Gebiete, in denen die Bundeswehr zugunsten ziviler Personen, Behörden oder Institutionen im Inland tätig werden kann:

- „- im Rahmen der Amtshilfe auf Ersuchen einer Behörde,
- im Rahmen von Hilfeleistungen bei Naturkatastrophen oder besonders schweren Unglücksfällen und im Rahmen der dringenden Nothilfe,
- im Rahmen der Unterstützung des zivilen Rettungswesens sowie
- im Rahmen sonstiger Hilfeleistungen (z.B. Förderung der Ausbildung durch Übernahme von Arbeiten auf wirtschaftlichem Gebiet etc.).“⁸⁴

Betrachtet man allerdings, den „Fähigkeitsbaum“, den das Verteidigungsministerium der „Konzeption der Bundeswehr“ beifügte, so fällt auf, dass die zivil-militärische Zusammenarbeit als Beitrag zur „Unterstützungs- und Durchhaltefähigkeit“ betrachtet wird, d.h. sie wird als eine Leistung betrachtet, ähnlich wie die „logistische Unterstützung“ oder die „Ausbildung“, die dazu beitragen soll, militärische Ziele zu erreichen.⁸⁵ In einer anderen Übersicht aus dem Jahr 2001 hat das Verteidigungsministerium die „Wesentliche(n) Aufgabenfelder der Zivil-Militärischen Zusammenarbeit im Inland“ aufgelistet und sie den Kategorien „vorrangig militärisches Interesse“, „vorrangig ziviles Interesse“ und „beiderseitiges Interesse“ zugeordnet. Nur sieben der 31 aufgelisteten „Gebiete(n) der Zusammenarbeit“ wurden nicht als von „beiderseitigem Interesse“ klassifiziert (diese reichen vom „Wetterdienst“ über den „Raumschutz“, von der „Arbeitssicherstellung“ bis zur „Aufrechterhaltung von Sicherheit und Ordnung“). Lediglich in drei Feldern wird ein vorrangig ziviles Interesse unterstellt: „Kulturgüterschutz“, „Katastrophenschutz“ und „Warndienst“. Als vorrangig von militärischen Interesse werden „militärische Einsatzplanung“, „Deckung Materialbedarf und Werkleistungen“, „Instandsetzung /-haltung von Wehrmaterial und Bauwerken“ und das „Feldpostwesen“ aufgelistet.⁸⁶ Auch diese Auflistung – so unverständlich einige der genannten Zuordnungen scheinen – macht deutlich, dass ZMZ in der Version der Bundeswehr ein Geben und Nehmen zwischen zivilen und militärischen Stellen bedeutet.

2.4 ZMZ-Organisation

Mit der gewandelten Bedeutung der ZMZ änderten sich auch die Organisationsformen. Seit den 70er Jahren bestand ein drei- bzw. vierstufige ZMZ-Organisation (die damals so noch nicht genannt wurde), die aus den Einheiten des Territorialheeres bestand.⁸⁷ Dabei waren den zivilen Behörden einzelne militärische Ebenen bzw. Organisationsbereiche zugeordnet. Für die militärischen Dienststellen war die Zusammenarbeit mit den zivilen Behörden nur eine Aufgabe, die neben ihrer eigentlichen militärischen Zielsetzung stand, der sich aus dem Verteidigungsauftrag ergab.

⁸³ BT-Drs. 16/13970 v. 28.8.2009, 2

⁸⁴ BMVg 2001b, 12f.

⁸⁵ BMVg 2004e, Anlage 2 (S. 96)

⁸⁶ Aufgabenfelder 2001

⁸⁷ wobei entsprechende Stellen von Marine und Luftwaffe den Ebenen zugeordnet waren, Blum 1975, 106

Auf der oberen Ebene war das Bundesministerium der Verteidigung dem Bundesinnenministerium zugeordnet, die Innenministerien der zehn Bundesländer hatten die Befehlshaber der drei Territorialkommandos (Nord, Süd, Schleswig-Holstein) und die Befehlshaber in den fünf Wehrbereichen als Ansprechpartner. Auf der Ebene der Bundesländer sollten militärische und zivile Landesverteidigung koordiniert werden.

Auf der mittleren Ebene waren den 28 Regierungsbezirken, die in sechs Bundesländern existierten, die Kommandeure der 28 Verteidigungsbezirkskommandos (VBK) bzw. der Standortkommandos Bremen oder Hamburg zugeordnet. Nicht in allen Fällen stimmten die militärischen mit den zivilen Bezirksgrenzen überein.⁸⁸ Die Hauptaufgabe der VKBs bestand im Raumschutz in den Regierungsbezirken.

Auf der unteren Ebene sollten die Verwaltungen der 283 Landkreise sowie der 110 kreisfreien Städte und Gemeinden mit den Kommandeuren der 70 Verteidigungskreiskommandos (VKK) bzw. der Standortkommandantur München. Die militärische Aufgabe der VKKs bestand im Schutz militärischer und ziviler Objekte.⁸⁹ Diese Struktur der Territorialkommandos auf die Aufgaben der Landesverteidigung (des rückwärtigen Gebietes) im Verteidigungsfall zugeschnitten; sie bildete die institutionelle Basis, auf der das Territorialheer im Ernstfall aufgebaut werden sollte.⁹⁰

Mit der deutschen Vereinigung wurde diese Struktur zunächst auf die um die neuen Bundesländer erweiterte Bundesrepublik übertragen; ein neues Wehrbereichskommando wurde (in Erfurt) geschaffen. Durch das gewandelte Bedrohungsszenarium nahm jedoch die Bedeutung der Territorialorganisation der Bundeswehr ab. Deshalb wurden zunächst die Verteidigungsbezirkskommandos von 46 auf 26 (zuzüglich des Standortkommandos Berlin) reduziert;⁹¹ die Verteidigungskreiskommandos wurden aufgelöst

Auf der unteren Ebene – also als Ansprechpartner für Landkreise und kreisfreie Städte – wurden 50 Verbindungskommandos eingerichtet, bestehend aus drei Soldaten, die für mehrere Kreise bzw. Städte zuständig waren. In den 190 Landkreisen, in denen die Bundeswehr mit aktiven Soldaten präsent war, übernahmen die Standortältesten oder Kommandeure den Kontakt zu den zivilen Behörden, indem sie zu „Beauftragten für regionale Angelegenheiten“ (BeaRegA) bestellt wurden.⁹²

Durch die Auslandsorientierung der zur Einsatzarmee transformierten Bundeswehr und die Reduzierung der Standorte erschien aber auch dieses Modell nicht mehr angemessen. Dieser doppelte Rückzug aus der Fläche stand auch im Widerspruch zu der seit Jahren geführten politischen Diskussion um eine stärkere Beteiligung der Bundeswehr an inneren Angelegenheiten. Die neue territoriale Struktur soll auf der organisatorischen Ebene einen Beitrag dazu leisten, dass die Bundeswehr ihre Aufgabe, den „Schutz der Bürgerinnen und Bürger“ zu gewährleisten, wahrnehmen kann.⁹³

In der ersten Hälfte des Jahres 2007 wurde eine neue Organisation der zivil-militärischen Zusammenarbeit in der gesamten Bundesrepublik umgesetzt. Deren Grundidee besteht darin, dass jeder politischen bzw. Verwaltungseinheit eine bestimmte militärische Einheit zuge-

⁸⁸ Außerdem waren die beiden Stadtstaaten zu den Ländern und damit auf dieser Ebene „zu tief“ angebunden.

⁸⁹ Schröter 1978, 60; Tolmein 1971, 109

⁹⁰ s. Brugmann 2005, 6

⁹¹ Krause 1997, 18f.

⁹² Rosenbauer, Kreis 2005, 43

⁹³ Interview B

ordnet ist. Durch das neue „Territoriale Netzwerk“ sollte eine „ebenengerechte Ansprechbarkeit der Bundeswehr sichergestellt“ werden.⁹⁴ „Durch seine flächendeckende Verfügbarkeit“, so die Bundesregierung, sei „eine Verkürzung der Reaktionszeit gewährleistet“. Und wegen der kleinräumigen Gliederung seien die Kommandos der unteren Ebene „mit den örtlichen Gegebenheit vertraut“.⁹⁵ Die neue Struktur besteht aus drei Ebenen:

- Für jedes Bundesland wird ein „Landeskommando“ (LKdo) in den Landeshauptstädten eingerichtet. In den vier Bundesländern, in denen die Wehrbereichskommandos ihren Sitz haben, wird die Funktion des LKdo vom WBK wahrgenommen. Die Verteidigungsbezirks- und Verbindungskommandos wurden aufgelöst; die Funktion des BeaRegA wurde abgeschafft.
- Für jeden Regierungsbezirk wird eine „Bezirksverbindungskommando“ (BVK) eingerichtet, für jeden Kreis und jede kreisfreie Stadt ein „Kreisverbindungskommando“ (KVK).
- Während die Landeskommandos weiterhin aus aktiven Soldaten bestehen, werden die Kommandos in den beiden unteren Ebenen durch Reservisten gestellt.⁹⁶

Neben den 16 Landeskommandos verfügt die Bundeswehr seit Juni 2007 über 31 Bezirks- und 410 Kreisverbindungskommandos.⁹⁷

Mit dieser neuen Organisation will die Bundeswehr nicht nur ein „ausreichendes ZMZ-Netz“ schaffen, das allen Ebenen dauerhaft Ansprechpartner bereitstellt. Damit soll zugleich gewährleistet werden, dass auf die Bundeswehr nicht nur ad hoc zurückgegriffen wird, sondern sie bereits bei der „Planung des Katastrophenschutzes“ mitwirken und „realistische Unterstützungsmöglichkeiten ... für die Hilfeleistung aufzeigen“ kann.⁹⁸

Neben der Angleichung an die politisch-administrativen Strukturen ist der Rückgriff auf Reservisten für die untere Ebene der ZMZ-Organisation die wichtigste Neuerung. Nach den Worten der Streitkräftebasis stellt dies „eine neue Qualität der Bundeswehr“ dar, „da hier verantwortungsvolle Aufgaben allein in die Hände von Reservisten und Reservistinnen gelegt“ würden.⁹⁹

Die BVK/KVK bestehen aus jeweils 12 ReservistInnen. Sie werden von einem Offizier geleitet, der die Aufgabe des „Beauftragten der Bundeswehr für die zivil-militärische Zusammenarbeit“ (BeaBwZMZ) wahrnimmt; auf der Ebene der Bezirke soll der Leiter den Rang eines Oberst d.R., auf der Ebene der Kreise den eines Oberstleutnant d.R. besitzen. Zu seinem Kommando gehören drei Stabsoffiziere, die als Schichtführer eingesetzt werden sollen, drei Offiziere als Lageoffiziere, drei Unteroffiziere als Lagefeldwebel sowie ein Sanitätsstabsoffizier und ein Sanitätsunteroffizier, die als „Fachberater San“ bzw. als dessen Vertreter zum Kommando hören.¹⁰⁰ Die ZMZ-Tätigkeit der Reservisten soll im Jahr einen Umfang von 30 bis 50 Tagen umfassen.¹⁰¹

⁹⁴ BT-Drs. 16/6159 v. 26.7.2007, 6

⁹⁵ BT-Drs. 16/13970 v. 28.8.2009, 3

⁹⁶ Grossmann 2005, 98

⁹⁷ BT-Drs. 16/13970 v. 28.8.2009, 4. Baumgard 2008, 5 (da die Kommandos an die politischen bzw. Verwaltungsstrukturen gebunden sind, ändert sich ihre Zahl, wenn es zu kommunalen Neugliederungen kommt)

⁹⁸ Streitkräftebasis 2007b, 8

⁹⁹ Streitkräftebasis 2007a, 6

¹⁰⁰ BMVg 2006a, 2. S.a. BT-Drs. 16/9904 v. 3.7.2008, 6. Der Sanitätsstabsoffizier nimmt die Aufgabe des „Beauftragten Sanitätsstabsoffiziers für die ZMZ im Gesundheitswesen“ (BeaSanStOffz-ZMZGesWes) wahr. Er oder sie ist grundsätzlich truppen- und fachdienstlich dem regionalen Santi-

Die Größe der Verbindungskommandos soll gewährleisten, dass das Kommando im Fall eines Einsatzes „schichtfähig“ rund um die Uhr tätig werden kann. Wird die Bundeswehr von zivilen Behörden um Hilfe gebeten, übernimmt das Verbindungskommando folgende Aufgaben:

- „- Beraten der zivilen Katastrophenschutzstäbe über Möglichkeiten und Grenzen der Unterstützung durch die Bw
- Übertragen der zivilen Schadenslagen in ein militärisches Lagebild
- Aufnahme der zivilen Unterstützungsforderungen und Meldung an das Landeskommando
- Führen des Lagebildes der eingesetzten Bundeswehrkräfte“.¹⁰²

Während die anderen Mitglieder der Verbindungskommandos jenseits von Fortbildungen und Übungen nur tätig werden, wenn die Bundeswehr Hilfsleistungen erbringt,¹⁰³ obliegen dem Leiter dauerhaft wahrzunehmende Aufgaben. Dieser, wie das gesamte Verbindungskommando, wird vom Landeskommando ernannt und untersteht diesem. Er oder sie ist „der Vertreter der Bundeswehr in der jeweiligen unteren Katastrophenschutzbehörde“.¹⁰⁴

Das „Führungsunterstützungskonzept“¹⁰⁵ unterscheidet zwischen „ständigen Aufgaben“, die der BeaBwZMZ wahrzunehmen hat, und solchen, die er übernehmen soll, wenn ein ziviler Krisenstab zusammentritt. Die elf ständigen Aufgaben lassen bestehen zum großen Teil in der Herstellung und der Pflege von Arbeitsbeziehungen zu zivilen Behörden und deren Beratung – wobei der Schwerpunkt bei den Katastrophenschutzbehörden liegen soll. Zweitens sollen die Interessen der Bundeswehr gegenüber den zivilen Behörden vertreten und umgekehrt die Unterstützungersuchen an das Landeskommando weitergegeben werden. Drittens soll der Beauftragte an der Erstellung der regionalen Sicherheitslage mitwirken. Und viertens hat er die Aufgabe, sein Kommando zu betreuen sowie dessen Aus- und Weiterbildung zu koordinieren.

Im Fall eines Katastrophen- oder Unglücksfalls – also dann, wenn ein ziviler Krisenstab zusammentritt – hat der BeaBwZMZ aus seinem Kommando eine „schichtfähige militärische Unterstützungszelle“ für den zivilen Krisenstab zu bilden und zu führen. Er selbst soll den Krisenstab über Unterstützungsmöglichkeiten der Bundeswehr beraten, Forderungen an das Landeskommando weitergeben und die Aufnahme der Bundeswehrkräfte vorbereiten. Außerdem soll er den örtlichen militärischen Führer bei der Lagebeurteilung unterstützen und die zivilen Einsatzanforderungen an diesen weiterleiten.

Durch die fest Zuordnung von Ansprechpartnern und durch den Kontakt außerhalb von Krisensituationen soll an „dieser wichtigen Schnittstelle auch größere Kontinuität als bisher“ erreicht werden.¹⁰⁶ soll die Bundeswehr bereits an den Planungen für den Krisenfall beteiligt werden. „Ziel“ der neuen territorialen Organisation, so das Verteidigungsministerium. „ist es, eine bessere fachliche ‚Vor-Ort-Beratung‘ der zivilen Entscheidungsträger in der Krisenvor-

tätskommando, im konkreten Einsatz aber dem KVK bzw. BVK unterstellt, Most 2007, 30, s.a. Bucher o.J., ZMZ, 18.

¹⁰¹ www.streitkraeftebasis.de... (Wir sind da, wenn wir gebraucht werden!, 3.5.2007

¹⁰² Streitkräftebasis 2007b, 8

¹⁰³ „Sie (die Leiter der Kommandos, d. Verf.) werden im Bedarfsfall durch die ihnen unterstellten nicht-aktiven BVK/KVK unterstützt“, BMVg 2007 (Teilkonzeption), 15.

¹⁰⁴ Neuausrichtung 2005, 4

¹⁰⁵ BMVg 2006d, 8

¹⁰⁶ Parl. Staatssekretär im BMVg Pflüger, BT-Drs. 16/894 v. 10.3.2006, 22f.

sorge zu gewährleisten.“¹⁰⁷ Dass derart die „Planung des Katastrophenschutzes ... bereits in sehr frühen Phasen unter Berücksichtigung militärischer Expertise erfolgen und realistische Unterstützungsmöglichkeiten der Bundeswehr für die Hilfeleistung“ aufgezeigt werden könne, sei auch deshalb von Vorteil, weil „Fähigkeitslücken“ entdeckt und durch die zivilen Behörden geschlossen werden könnten.¹⁰⁸

Die BeaBWZMZ sind den Landeskommandos unterstellt. Die Personalauswahl für die BVKs und KVKs soll sich an den „zivilen und militärischen Qualifikationen, Verfügbarkeit und Bereitschaft zur Übernahme der Aufgabe sowie dem Wohnsitz in der Nähe der entsprechenden Regierungsbezirke, Landkreise bzw. kreisfreien Städte“ orientieren.¹⁰⁹ Für die Leiter der Kommandos gilt neben der „Ortsansässigkeit“ und der „kurzfristige(n) Verfügbarkeit vornehmlich im Fall der Hilfeleistung im Innern“, dass sie über „Kommandeurerfahrung“ verfügen sollen und eine „berufliche Position“ innehaben, „die regelmäßige und kurzfristige Verfügbarkeit gewährleistet und die Reputation als ständiger Repräsentant der Bundeswehr bei den zivilen Ansprechpartnern unterstützt“.¹¹⁰

Die Verbindungskommandos sollen nicht in militärischen Liegenschaften untergebracht werden. Damit sie besser „bereits im Grundbetrieb in das ‚kommunale Netzwerk Katastrophenhilfe‘ eingebunden“ werden, sollen sie „in einem Büro der zugeordneten zivilen Behörde“ untergebracht werden.¹¹¹ Im „Grundbetrieb“ sollen die Kommandos mindestens über „verschießbare Lagerungsmöglichkeiten für Arbeitsmaterialien“ und „wenn irgend möglich“ über einen „Arbeitsraum für bis zu drei Personen“ verfügen. Außerdem sollten sie einen Besprechungsraum für 12 Personen nutzen können. Die Räume sollen, so die Vorstellungen der Bundeswehr, von den Kreisen, Städten oder Bezirken am Ort des Krisenstabes „kostenfrei zur Verfügung gestellt werden“. Sofern Bundeswehrliegenschaften vorhanden seien, können der Besprechungsraum „und notfalls der Arbeitsraum“ vom Standortältesten zur Verfügung gestellt werden.¹¹² Die lokalen Kommandos werden mit den folgenden technischen Hilfsmitteln ausgestattet: zwei Mobiltelefone, zwei Laptops, je einen Drucker, einen Scanner und eine Digitalkamera.¹¹³ Diese Geräte sollen den „medienbruchfreien und verzugsarmen Informationsaustausch zwischen den Kommandos verschiedener Ebenen und zu den zivilen Behörden sicherstellen.“¹¹⁴

Für die Leiter der Kommandos wird von einem Arbeitsaufwand von etwa 40 Stunden im Monat ausgegangen; diese Arbeit wird mit einer Pauschale von 80 Euro unterstützt; der Stellvertreter erhält 40 Euro pro Monat.¹¹⁵ Als begleitende Maßnahme ist geplant, für die Leiter

¹⁰⁷ BMVg 2006e, 6

¹⁰⁸ Streitkräftebasis 2007a, 10

¹⁰⁹ BMVg 2006a, 2

¹¹⁰ Parl. Staatssekretär des BMVg Schmidt: BT-Drs. 16/4329 v. 16.2.2007, 19. Zwar erstellte das Verteidigungsministerium eine Liste aller BeaBwZMZ/I, aber diese wurde als vertraulich eingestuft und den Bundestagsabgeordneten nur in der Geheimschutzstelle zugänglich gemacht, s. BT-Drs. 16/13970 v. 28.8.2009, 35 Rekrutierungsmuster oder Sozialprofil oder zivile Berufe der BeaBwZMZ sind nicht bekannt.

¹¹¹ Streitkräftebasis 2007a, 10. Mitte 2008 teilte die Bundesregierung mit, es „verfüg(t)en nahezu alle BVK/KVK über Büroinfrastruktur in Anlehnung an die jeweiligen Katastrophenschutzbehörden“, BT-Drs. 16/13970 v. 28.8.2009, 8.

¹¹² Streitkräftebasis (o.J.)

¹¹³ BMVg 2006d, 8

¹¹⁴ ebd., 4

¹¹⁵ Walter 2007, 10. In seinem Jahresbericht 2008 bemerkt der Wehrbeauftragte des Bundestages, dass die Arbeit von Leiter und Stellvertreter „bislang nicht vergütet“ werden. Das Ministerium aber

der Kommandos „einen Soldatenstatus vergleichbar zum Ehrenbeamten des Beamtengesetzes einzuführen“, um den „administrativen Aufwand für die Aufgabenwahrnehmung zu reduzieren“ und den „besonderen Verantwortungsbereich des BeaBwZMZ zu verdeutlichen“.¹¹⁶

Die Kreis- und Bezirksverbindungskommandos sind die unterste Stufe der ZMZ-Organisation der Bundeswehr. Ihnen übergeordnet sind die Landeskommandos, deren Aufgaben in vier Landeshauptstädten von den Wehrbereichskommandos und in Berlin vom Standortkommando wahrgenommen werden. Alle diese Kommandos sind mit aktiven Soldaten besetzt. Der personelle Umfang der Landeskommandos hängt von der Größe des Bundeslandes ab. Er variiert zwischen 31 und 90 Dienstposten und sollte insgesamt bei ca. 750 Dienstposten liegen. In den Wehrbereichskommandos sind zusätzlich drei Stellen für ZMZ-Angelegenheiten vorhanden.¹¹⁷

Die Landeskommandos sind nicht nur Ansprechpartner der Landesregierung und nehmen deren Unterstützungsgesuchen entgegen, sondern sie sind auch Adressaten der (von den KVKs oder BVKs vermittelten) zivilen Hilfsersuchen in ihrem Bundesland. Diese Gesuche werden durch die Landeskommandos bewertet und dem Wehrbereichskommando zur Entscheidung vorgelegt.¹¹⁸ Daneben haben die Lkdos weitere Aufgaben zugewiesen: Sie führen im „FülInfoSystem ‚TerrLage‘ die potentiellen Gefahenschwerpunkte / möglichen Unterstützungsanforderungen im Bundesland“; sie identifizieren mögliche Bundeswehrkräfte für den Hilfseinsatz und beraten diese Einheiten über Ablauf und Verfahren der Hilfeleistung, schließlich „beraten und weisen“ sie die Standortältesten in ihrem Bundesland in die Verfahren der „dringenden Nothilfe“ ein. Dieselben Aufgaben sind den Wehrbereichskommandos für ihren Zuständigkeitsbereich zugeschrieben.¹¹⁹

Im Unterschied zu ihren Vorgängern, den Verteidigungsbezirkskommandos, sind die Landeskommandos nicht mit Aufgaben der Territorialverteidigung betraut. Sie und die nachgeordneten Kommandos sind ausschließlich auf die Präsenz und Tätigkeit der Bundeswehr im Innern in Friedenszeiten konzipiert.¹²⁰

Die oberste Ebene der ZMZ-Organisation ist das Führungskommando der Streitkräftebasis, das Streitkräfteunterstützungskommando (SKUKdo). Dessen Befehlshaber ist Nationale Territorialer Befehlshaber für das gesamt Bundesgebiet. Im Oktober 2001 wurde die ZMZ zu einem eigenständigen Aufgabengebiet,¹²¹ das in den Wehrbereichskommandos und im SKUKdo durch spezielle Stäbe vertreten ist.¹²² Die Abteilung G5 (G = Generalstabsabteilung) des SKUKdo ist für die Sicherstellung der ZMZ in Inland zuständig. Ihr sind 14 Dienstposten zugewiesen.¹²³ Dem SKUKdo obliegt „die Führung und Koordination der Unterstützung durch die Streitkräfte im Rahmen der Hilfeleistung bei Naturkatastrophen oder besonders schweren Unglücksfällen“.¹²⁴ Die Stabsabteilung legt die Verfahrensregelungen und Grundsatzanwei-

prüfe, „ob eine Honorierung der außerhalb von Wehrübungen und Dienstlichen Veranstaltungen geleisteten Dienstzeit möglich ist“, BT-Drs. 16/12200 v. 26.3.2009, 42

¹¹⁶ Streitkräftebasis 2007b, 9

¹¹⁷ Schäfer 2007, 5

¹¹⁸ Streitkräftebasis 2007a, 8)

¹¹⁹ BMVg 2006f, 9

¹²⁰ Interview B

¹²¹ www.streitkraeftebasis.de... (ZMZ hat Zukunft, 29.11.2005)

¹²² BMVg 2007e, 17

¹²³ Parl. Staatssekretär BMVg Schmidt lt. BT-Drs. 16/4329 v. 16.2.2007, 17

¹²⁴ BMVg 2006f, 6. Davon ausgenommen sind die ZMZ-Aufgaben der Marine und der Luftstreitkräfte, die von den jeweiligen Befehlshabern wahrgenommen werden. Diese, das Sanitätsführungskommando sind zur Zusammenarbeit mit dem SKUKdo in Fragen der ZMZ verpflichtet.

sungen für die Katastrophenhilfe fest, regelt den Umgang mit dem Führungsinformationssystem „TerrLage“, gibt Regelungen für den Austausch von Lageinformationen innerhalb der Bundeswehr vor und, führt eine Übersicht über Engpassressourcen.¹²⁵

Die beschriebene ZMZ-Organisation beschreibt das institutionelle Gerüst, in dem sich die ZMZ abspielen soll. Keines der verschiedenen Kommandos leistet tatsächlich praktische Katastrophenhilfe. Sie sollen vielmehr sicherstellen, dass andere Einheiten der Bundeswehr zivilen Behörden helfen können. Deshalb gilt: „ZMZ-Aufgaben werden grundsätzlich von allen Dienststellen der Bw wahrgenommen.“¹²⁶ Zwar ist die Streitkräftebasis verantwortlich für die ZMZ im Inland, aber konzeptionell wird erwartet, dass „alle Organisationsbereiche im Rahmen ihres Verantwortungsbereiches mit Kräften und Mitteln zur Aufgabenerfüllung beitragen“.¹²⁷ Demgemäß sind auch alle Teile der Bundeswehr (und der Bundeswehrverwaltung) per Weisung aufgefordert, sich auf Hilfsleistungen durch die Bundeswehr vorzubereiten und die territorialen Kommandobehörden bei Hilfeleistungen, „soweit dies ihr Hauptauftrag zulässt, zu unterstützen.“¹²⁸

Die eigentlichen Hilfsleistungen der Bundeswehr werden nicht von der ZMZ-Struktur erbracht, sondern von jenen Dienststellen oder Organisationsbereichen, die die benötigten Fähigkeiten oder Ressourcen besitzen und die zum gewünschten Zeitpunkt am richtigen Ort verfügbar sind. Weil ZMZ potentiellen Aufgaben für alle Teile der Bundeswehr bereithält, ist deren Gliederung in drei Kräftekategorien für die Tätigkeit im Inland zunächst ohne Bedeutung. Mit gleichlautenden Formulierungen weist das Bundesverteidigungsministerium darauf hin, dass Eingreif-, Stabilisierungs- und Unterstützungskräfte „bei Bedarf und im Rahmen der geltenden Gesetze auch zum Schutz der Bevölkerung und der lebenswichtigen Infrastruktur im Inland eingesetzt“.¹²⁹

Tabelle 1

Personalstärke der ZMZ-Organisation der Bundeswehr

	Anzahl	Dienstposten	Gesamt
SKUKdo	1	14	14
WBK	4	3	12
LKd + StKdo Bln	16		750
BVKs / KVKs*	441	12	5.292

* ReservistInnen

Die ZMZ-Organisation auf der unteren Ebene wird durch zwei aktive, d.h. nicht von Reservisten getragene Elemente unterstützt. Das erste sind „Mobile Regionale Planungs- und Unterstützungstrupps“, die aus jeweils drei Soldaten bestehen: einem Hauptmann als Leiter,

¹²⁵ BMVg 2006f, 8

¹²⁶ BMVg 2001b, 15

¹²⁷ BMVg 2004e, 56. Für den Sanitätsbereich liegt die Verantwortung bei der ZsanDstBw.

¹²⁸ BMVg 2006f, 10

¹²⁹ BMVg 2004a, 25-27

einem Unteroffizier mit Portepeer und einem Wehrdienstleistenden.¹³⁰ Die 32 im Bundesgebiet bestehenden Trupps sind auf die Landeskommandos verteilt. Während im Saarland und in den drei Stadtstaaten auf die Mobilien Trupps verzichtet wurde, existieren in Bayern sieben, in Nordrhein-Westfalen und Niedersachsen vier, in Baden-Württemberg drei, in Sachsen-Anhalt und Thüringen je eine und in den übrigen Bundesländern zwei Einheiten.¹³¹ In den vier großen Bundesländern wird ein weiterer Stabsoffizier mit der „regionalen Führung“ der Trupps stationiert.¹³² Damit ergibt sich ein Gesamtumfang von 100 Dienstposten.

Die RegPIUstgTrp haben drei Aufgaben:

- Sie sollen „die administrative Unterstützung und fachliche Beratung für die BeaBwZMZ im Auftrag des Kdr LKdo gewährleisten“.¹³³
- Sie sollen „auch in den besonders kritischen Anfangsphasen von Katastrophenlagen zur Verfügung (stehen) und unterstützen bei der Einweisung der herangeführten Kräfte der Bundeswehr in die Organisation der Katastrophenabwehr vor Ort“.¹³⁴
- Schließlich sollen sie „vor Ort Lageinformationen“ sammeln und diese „in das militärische Lagebild“ einbringen. Um Einsätze auswerten und ggf. zukünftig verbessern zu können, sollen sie auch Schadensereignisse dokumentieren.¹³⁵

Das zweite „aktive“ Element der ZMZ-Organisation sind die „ZMZ-Stützpunkte“. Ein solcher Stützpunkt ist ein „ausgewählter Standort der Bw im Inland, in dem ein schon bestehender Truppenteil besondere, subsidiäre Aufgaben im Rahmen der Hilfeleistung, Not- oder Amtshilfe (gem. Art. 35 GG) neben seinem originären militärischen Auftrag wahrnehmen kann, weil er über eine dazu besonders geeignete Fähigkeit verfügt“.¹³⁶ Bereits das Stationierungskonzept von 2004 sah die Einrichtung der Stützpunkte vor.¹³⁷ Bis 2010 sollen bundesweit 16 ZMZ-Stützpunkte bestehen: fünf für den Bereich Pionierwesen, zwei zur ABC-Abwehr (Höxter und Bruchsal) und neun im Sanitätsdienst.¹³⁸ Die Stützpunkte sollen aus teilaktiven Einheiten bestehen, d.h. „aktive Soldaten und Reservisten werden dort so eingeplant, dass ein durchhaltefähiger Einsatz sowohl für den originären, als auch für den subsidiären Auftrag im Rahmen der ZMZ möglich wird.“¹³⁹ Für die fünf Pionierstützpunkte (Speyer und Husum unterstehen der Streitkräftebasis, Havelberg, Marienberg und Viereck gehören zum Heer) sind jeweils 127 Dienstposten geplant.¹⁴⁰ Die Pionierstützpunkte sind mit jeweils sechs Pionierpanzern Dachs ausgestattet.¹⁴¹ Insgesamt sollen die Stützpunkte mit 731 zusätzlichen

¹³⁰ Parl. Staatssekretär BMVg Schmidt in BT-Drs. 16/4329 v. 16.2.2007, S. 17

¹³¹ Informationen 2007, 5. S. die Auflistung der Standorte bei Piper 2007, o.P.

¹³² Stand 2006, 6

¹³³ ebd.

¹³⁴ Streitkräftebasis 2007a, 9

¹³⁵ Vizeadmiral Kühn im Interview, s. www.streitkraeftebasis.de... (Indienststellung der ersten Landeskommandos, 8.2.2007); s.a. Faude 2007, 39

¹³⁶ Bucher o.J., 45 (zitiert FüS VII, 5, gebilligt am 20.4.05)

¹³⁷ Schneiderhan 2006, 9

¹³⁸ Vizeadmiral Kühn im Interview, s. www.streitkraeftebasis.de... (Indienststellung der ersten Landeskommandos, 8.2.2007)

¹³⁹ BMVg 2007c, 4

¹⁴⁰ BT-Drs. 16/13970 v. 28.8.2009, 4

¹⁴¹ zum Aufgabenprofil der Stützpunkte s. BT-Drs. 16/12626 v. 14.4.2009, 7-10. Lt. Bucher 2006, 3 sollten die Pioniere auch über die „Befähigung zum infanteristischen Objektschutz“ verfügen. Offenkundig wurde auf die Aufnahme dieser Fähigkeit verzichtet.

Dienstposten verstärkt werden – davon jedoch nur 82, die durch aktive Soldaten besetzt werden sollen.¹⁴²

2009 bezifferte die Bundesregierung die Zahl der Reservisten in der neuen territorialen Organisation (Soll-Zahlen) folgendermaßen:¹⁴³

KVK/BVK	5.292 Dienstposten
ZMZ-Stützpunkte	845 Dienstposten
strukturgebundene Personalreserve	1.564 Dienstposten
Summe	7.701 Dienstposten

Das neue ZMZ-Organisationsmodell wurde von August 2004 bis November 2005 in den Ländern Rheinland-Pfalz, Schleswig-Holstein und Mecklenburg-Vorpommern erprobt. Nach Angaben des Verteidigungsministeriums wurde das Modellprojekt „sorgfältig ausgewertet“. Es werde von den ReservistInnen und der zivilen Seite akzeptiert und sei „geeignet, die Zivil-Militärische Zusammenarbeit gerade auf der Bezirks- und Kreisebene nachhaltig zu intensivieren“. Die „vielfältigen Erfahrungen“, die die Bundeswehr gesammelt habe, seien „in die Weiterentwicklung des Konzepts eingeflossen“.¹⁴⁴ Das neue Modell habe „während der einjährigen Erprobung bei unterschiedlichen Rahmenbedingungen in der Fläche ihre Funktionsfähigkeit im Grundbetrieb und in Übungen nachgewiesen“. So sei etwa die neue Organisation in der Hochwasserschutzübung „Florian“ im November 2004 in Rheinland-Pfalz auf ihre „Funktionalität und Belastbarkeit ... unter den Bedingungen eines Großschadensereignisses und einer Katastrophenlage überprüft“ worden.¹⁴⁵ Die Modellversuche hätten wichtige Impulse für eine optimale Unterstützung durch die Bundeswehr im Rahmen der zivilen Gefahrenabwehr bei Großschadensereignissen gegeben ..., die es weiter auszubauen“ gelte.¹⁴⁶

Eine zusammenfassende Bewertung des Modellversuchs – vermutlich eine Zusammenfassung des internen Berichts – kam zu einer grundsätzlich positiven Bewertung: Das Modell sei „grundsätzlich geeignet“, es sei von den Kommunen „positiv, mit hoher Erwartungshaltung“ angenommen worden, durch die regelmäßige Einbindung werden ein „Vertrauensverhältnis“ zu den lokalen Behörden geschaffen. Die Modelle hätten darüber hinaus gezeigt, dass bestehende Verwaltungsbestimmungen angepasst bzw. vereinfacht werden müssten, dass Probleme im Hinblick auf die Verfügbarkeit von ReservistInnen bestünden und dass einer Unterstützung der „BeaBwZMZ in der Fläche“ durch die Landeskommandos bzw. Regionalen Planungstrupps erforderlich sei.¹⁴⁷

Dass der Modellversuch Probleme offenlegte, klingt in den vorsichtigen Formulierungen im „Informationsdienst für Reservisten“ an. Demnach habe der Versuch ergeben, „dass dieses neue Modell in Rheinland-Pfalz unter Abstützung auf aktive Strukturen funktionieren kann“. Auch habe sich gezeigt, dass die durch die Standortschließungen entstandene verringerte Präsenz in der Fläche „zumindest teilweise geschlossen werden kann“.¹⁴⁸

¹⁴² BT-Drs. 16/13970 v. 28.8.2009, 4f. Die neun Sanitätstützpunkte werden personell nicht verstärkt.

¹⁴³ BT-Drs. 16/12626 v, 14.4.2009, 2f.

¹⁴⁴ Parl. Staatssekretär BMVg Pflüger, BT-Drs. 16/894 v. 2.3.2006

¹⁴⁵ Neuausrichtung 2006, 3f.

¹⁴⁶ Zusammenarbeit 2006, 6

¹⁴⁷ Bucher o.J., 21

¹⁴⁸ Neuausrichtung 2006, 5. Da uns trotz mehrfacher Anfragen kein Einblick in die Evaluation des Ministeriums gestattet wurde, sind keine weiteren Aussagen zur Bedeutung des Modellversuchs möglich.

Im ersten Halbjahr 2007 wurden die Verteidigungsbezirkskommandos in der gesamten Bundesrepublik durch die neuen Landeskommandos ersetzt. Die den VKBs bisher unterstellten nicht-aktiven Truppenteile wurden aufgelöst, bestehende Kleindienststellen wurden den Landeskommandos ebenso unterstellt wie das Personal der KVKs und BVKs. Nachdem die VKBs von allen territorialen Aufgaben entbunden wurden, wurden sie zum 30.6.2007 formal aufgelöst.¹⁴⁹

Die Aufstellung der Landeskommandos erfolgte vom 11.1.07 (Sachsen-Anhalt) bis zum 29.6.07 (Niedersachsen). Kommandiert werden die Landeskommandos von einem Oberst (in Hamburg: Kapitän zur See). Im Oktober 2007 waren die Bezirks- und Kreisverbindungskommandos zu rund 75% besetzt; Probleme der Rekrutierung gab es vor allen in den neuen Bundesländern, weil dort weniger ReservistInnen leben.¹⁵⁰ Eine Übersicht für das Land Thüringen vom Juli 2008 zeigt, dass in keinem der 24 Kommandos auf Bezirks- oder Kreisebene das Soll von zwölf Mitgliedern erreicht wurde. Nur 155 von 288 Planstellen waren besetzt; in 19 Orten lag ihre Stärke zwischen fünf und acht ReservistInnen.¹⁵¹ Zwar meldete die Bundesregierung, dass zum 31.8.2008 alle 441 Verbindungskommandos ihren Dienst aufgenommen hatten, aber nur 53 waren vollständig besetzt. Der Sanität-Anteil in den Kommandos wird durch einen Sanitätsstaboffizier und einen Sanitätsfeldwebel gewährleistet. In 53 Kommandos waren beide Positionen noch nicht besetzt, in weiteren 187 nur eine der beiden.¹⁵² Noch Mitte 2009 waren in 84 Kommandos die Position des Leiters (BeaBwZMZ) nicht besetzt.¹⁵³

Die Entwicklung des neuen „territoralen Netzwerks“ und seine Implementierung war ein Vorgang, der ohne jede öffentliche Beteiligung vonstatten ging. Formal handelte es sich um die Wahrnehmung der beim Ministerium liegenden Organisationshoheit. Da die flächendeckende Ansprechbarkeit die Rolle der Bundeswehr im Innern verändern soll, handelt es sich jedoch um eine Reform, deren Wirkungen weit über bundeswehrinterne Angelegenheiten hinaus reicht. Trotz der Relevanz des Themas hat es offenkundig weder eine politisch-parlamentarische Diskussion der Planungen gegeben, noch sind die Länder (und Kommunen) einbezogen worden. In der Antwort auf eine parlamentarische Anfrage zur zivil-militärischen Zusammenarbeit in Thüringen teilt die Bundesregierung mit, dass die Landesregierung von der Umwandlung des Verteidigungsbezirks- in das Landeskommando „in Kenntnis gesetzt“ worden sei. Die entsprechenden Planungen seien der Landesregierung „bekannt“ gewesen, und aus „der bisher sehr konstruktiven Zusammenarbeit“ sei „zu schließen, dass Aufgaben, Ziele und Strukturen der zivil-militärischen Zusammenarbeit (ZMZ) Akzeptanz finden“.¹⁵⁴ Die Kreistage und Stadträte seien wiederum durch das Innenministerium informiert worden. Die Erfahrungen aus den Modellregionen seien in Thüringen „umfänglich kommuniziert“ worden.¹⁵⁵ An anderer Stelle betonte die Bundesregierung, die Neuordnung

¹⁴⁹ BMVg 2006c, o.P.

¹⁵⁰ Interview B

¹⁵¹ BT-Drs. 16/9904 v. 3.7.2008, 4f.

¹⁵² BT-Drs. 16/12681 v. 22.4.2009, 24f.

¹⁵³ BT-Drs. 16/13970 v. 28.8.2009, 15-34

¹⁵⁴ BT-Drs. 16/9904 v. 3.7.2008, 1f.

¹⁵⁵ ebd., 8. Angesichts der Tatsache, dass das Ministerium sich weigerte, der vorliegenden Untersuchung Einblick in den Projektbericht zu gewähren, ist kaum vorstellbar, dass das „umfängliche“ Kommunizieren mehr als nur eine zusammenfassende und von den Kommunikationspartnern nicht nachprüfbar bewertete Bewertung durch die Bundeswehr gewesen sein soll.

der Strukturen sei „in enger Abstimmung mit den Bundesländern“ erfolgt; schließlich hätten sich die BeaBwZMZ bei den zivilen Verwaltungen „vorgestellt und über ihre Aufgaben informiert“. ¹⁵⁶ Ob und in welchem Ausmaß die Gebietskörperschaften auf die Bundeswehrorganisation Einfluss hatten, muss einstweilen offenbleiben, auch wenn Skepsis angebracht ist. Klar zurückgewiesen hat die Bundesregierung aber die Idee, Regierungsbezirke und Kreise könnten an der Auswahl der BeaBwZMZ beteiligt werden, denn dies verstoße gegen die „allgemeinen Grundsätze der Personalführung“. ¹⁵⁷

Der Grundsatz der Nichtbeteiligung gilt auch für den parlamentarischen Kontext. Im Plenum des Bundestages ist über das „territoriale Netzwerk“ nie eine Debatte geführt worden. Selbst in den einschlägigen Ausschüssen war die Neuordnung kein Thema. Den Abgeordneten des Innenausschusses waren die Neuerungen durch ihre Ausschussarbeit nicht bekannt. ¹⁵⁸ Nach Erinnerung eines Ausschussmitglieds habe es über die Neuordnung auch im Verteidigungsausschuss keine Debatte gegeben. ¹⁵⁹ Zwar habe es Sachstandsberichte in schriftlicher und mündlicher Form von Seiten des Verteidigungsministeriums gegeben, aber an den Vorgängen sei der Ausschuss weder beratend noch entscheidend beteiligt gewesen. Die genauere Kenntnis der neuen Strukturen verdanke er Kontakten aus seinem Wahlkreis. ¹⁶⁰ Selbst die engere, bundeswehrbezogene Öffentlichkeit wurde an der Entwicklung der neuen Organisationsform nicht beteiligt. An den Reservistenverband wandte sich das Ministerium erst als es um die Rekrutierung für die BVKs/KVKs ging. ¹⁶¹

Unbeschadet der insgesamt nur geringen Beteiligung von Personen, Einrichtungen, Gremien oder Gruppen außerhalb des administrativen Verbundes aus Bundeswehrführung und Verteidigungsministerium, konstatierte die Regierung eine allgemeine „Akzeptanz“ der neuen territorialen Organisation. Hinsichtlich der obersten Bundes- und Landesbehörden und der zivilen Hilfsorganisationen im Bereich des Katastrophenschutzes werde sie „als sehr hoch wahrgenommen“. Über die kommunale Ebene lägen keine „flächendeckende Erkenntnisse vor“ Hinweise auf „Ablehnung oder Skepsis“ gebe es jedoch nicht. ¹⁶²

Das Ergebnis unserer Fragebogenerhebung bestätigt, dass Kritik an der neuen Organisation die Ausnahme darstellt. In allen Behörden war das KVK bekannt, 27 gaben an, in Kontakt mit dem Kommando zu stehen. Nur eine der angeschriebenen Polizei- und Katastrophenschutzbehörden bewertete den Kontakt zur Bundeswehr als schwieriger im Vergleich zum vorangegangenen Zustand. Zwölf hielten den Kontakt mittlerweile für intensiver/besser und 18 Behörden sahen keinerlei Veränderung gegenüber der vorherigen Bundeswehrorganisation. ¹⁶³

¹⁵⁶ BT-Drs. 16/13970 v. 28.8.2009, 6

¹⁵⁷ BT-Drs. 16/13970 v. 28.8.2009, 6

¹⁵⁸ Interviews Pol

¹⁵⁹ Interview Pol

¹⁶⁰ Interview Pol

¹⁶¹ Interview B

¹⁶² BT-Drs. 16/13970 v. 28.8.2009, 8

¹⁶³ 42 Behörden in 21 deutschen Großstädten (jeweils Polizeipräsidium und Katastrophenschutzbehörde) waren angeschrieben worden. 32 Fragebögen kamen ausgefüllt zurück; bei der genannten Frage waren 31 Antworten auswertbar.

2.5 Reservisten und Ausbildung

Kernelement der ZMZ-Struktur in der Fläche ist die Einbindung von ReservistInnen.¹⁶⁴ Einen Beitrag „zum unmittelbaren Schutz von Bürger und Staat vor Ort im eigenen Land“ zu leisten, entspreche der „Reservistenidee“ besser als jede andere Aufgabe.¹⁶⁵ 2003 legte das Verteidigungsministerium eine Reservisten-Konzeption vor. Darin wird erneut die Aufgabe der Bundeswehr im Inland als „Schutz der Bevölkerung und der lebenswichtigen Infrastruktur des Landes vor terroristischen und asymmetrischen Bedrohungen“ betont. Im Rahmen der geltenden Gesetze stünden die Streitkräfte bereit, wenn nur sie über die Fähigkeiten verfügten oder nur sie den Schutz gewährleisten könnten. „Reservisten“, so die Konzeption, „kommen dabei in ihrer klassischen Rolle, dem Schutz ihres Landes und ihrer Mitbürgerinnen und Mitbürger, zum Einsatz. Diese Aufgaben werden unter Beachtung grundgesetzlicher Regelungen durchgeführt und können den Einsatz von Reservistinnen und Reservisten in größerem Umfang bereits im Frieden erfordern. Dafür kommen gut ausgebildete und unverzüglich verfügbare Reservistinnen und Reservisten in Frage, die sich für diese Einsätze freiwillig verpflichtet haben“.¹⁶⁶ Die Konzeption betont, dass für Schutz und Hilfeleistungen im Inland eine kurzfristige Verfügbarkeit notwendig sei (S. 6, Rdnr. 204); auch werden Übungen gemeinsam mit zivilen Stellen zur Vorbereitung auf diese Aufgaben erwähnt (S. 19, Rdnr. 1407). Die freiwillige Verpflichtung ist neben dem Inlandseinsatz auch für „besondere Auslandsverwendungen“ möglich.¹⁶⁷ Diese Freiwilligen werden von den Wehrersatzbehörden zentral erfasst.¹⁶⁸

Mit der Einbindung der Reservisten in die Inlandsarbeit gelang es konzeptionell zwei Probleme zu lösen. Das erste Problem resultierte aus der Kluft zwischen Auslandseinsätzen und Personalreduzierung auf der einen und den wachsenden Ansprüchen an verteidigungsfremde Inlandstätigkeiten auf der anderen Seite. Die Einbindung der Reservisten ermöglichte eine flächenendeckende Präsenz im Sinne von Ansprechbarkeit, ohne dass nennenswerte Personalressourcen für Inlandsaufgaben gebunden würden. Das zweite Problem ergab sich aus dem Umstand, dass im Rahmen der Transformation rund 250 Reservisten-Bataillone aufgelöst wurden. Es liegt im Interesse der Bundeswehr, diesen Personenkreis weiterhin an sich zu binden, der die Nähe zu ihr pflegt. Gleichzeitig fühlten die Reservisten sich durch die Auflösung ihrer Einheiten um ihr militärisches Engagement gebracht. Das reservisten-gestützte territoriale Netzwerk stellte deshalb eine Art Ersatz für die nicht mehr existenten Bataillone dar.¹⁶⁹

¹⁶⁴ Unterstützt vom Bundesverteidigungsministerium betreut der Verband der Reservisten der Bundeswehr e.V. die Reservisten bzw. deren Verbände, s. BMVg 2003b, 22 (Rdnr. 1904). 2005 erhielt der Verband Zuwendungen der Bundesregierung in Höhe von 13,8 Mio. Euro, BT-Drs. 16/3963 v. 22.12.2006, 2

¹⁶⁵ Lahl 2006, 112f.

¹⁶⁶ BMVg 2003b, 10 (Rdnr. 602)

¹⁶⁷ In dem Jahrzehnt von 1997 bis 2006 hatten insgesamt 4.229 ReservistInnen an „besonderen Auslandsverwendungen“ der Bundeswehr teilgenommen, BT-Drs. 16/6283 v. 26.8.2007, 7

¹⁶⁸ BMVg 2003b, 20 (Rdnr. 1603)

¹⁶⁹ Interview B. An mehreren Orten haben sich Reservisten der Bundeswehr vereinsmäßig zusammengeschlossen, um im Katastrophenfall vor Ort helfen zu können; so z.B. die „Reservistenkameradschaft Katastrophenschutz Elbeland-Nordsachsen“. 2006 waren bundesweit neuen derartige Initiativen bekannt. Teilweise führen diese Initiativen zu kritischen Reaktionen, weil sie den etablierten Hilfsorganisationen, etwa dem Technischen Hilfswerk, das potentielle Personal streitig machen, s. Hirsch 2006.

Um den Einsatz der Reservisten im Innern rechtlich abzusichern sollte nach den Vorstellungen der Konzeption „Hilfeleistungen im Inland und Schutz Deutschlands und seiner Bürgerinnen und Bürger im Frieden ... als eine Art des Wehrdienstes eingeführt“ werden.¹⁷⁰ Durch das „Streitkräftereserve-Neuordnungsgesetzes“ von 2005¹⁷¹ wurde das Wehrpflichtgesetz geändert und die „Hilfeleistung im Innern“ als „neue Wehrdienstart“ für Reservisten eingeführt.¹⁷² In der im Jahr 2004 erlassenen Richtlinie zur freiwilligen Reservistenarbeit werden zwei Aufgabengebiete der Reservistenarbeit genannt. Unter „sicherheitspolitischer Arbeit“ wird vor allem das Werben für die Bundeswehr verstanden. Im zweiten Bereich, der „Förderung militärischer Handlungsfelder“ werden auch zwei mit Inlandsbezug vorgestellt. Im „Handlungsfeld ‚Hilfeleistungen der Bundeswehr‘“ seien die „Erfahrungen der Bundeswehr aus subsidiären Hilfeleistungseinsätzen zu nutzen“. Bei der Hilfeleistung erfolge „eine Abstützung auf Kenntnisse und Fertigkeiten, die im Rahmen militärischer Ausbildung erworben wurden. Darüber hinaus gehende Kenntnisse über die Zusammenarbeit mit Hilfsorganisationen im Einsatz“ seien „zweckmäßig aber nicht Schwerpunkt der Ausbildung“.

Das „Handlungsfeld ‚Schutz Deutschlands und seiner Bürgerinnen und Bürger‘“ biete „Reservisten und Reservistinnen Identifikationsmöglichkeiten mit ihrer klassischen Rolle zum Schutz ihres Landes und ihrer Mitbürger und Mitbürgerinnen. Es enthält vor allem Ausbildungsinhalte der Sicherung und des militärischen Objektschutzes.“¹⁷³

Die in der ZMZ tätigen Reservisten müssen für diese Aufgabe vorbereitet werden. Für die Angehörigen der BVKs und KVKs ist eine mehrstufige Ausbildung vorgesehen. Die Phasen sind im einzelnen:¹⁷⁴

1. Eintägige Einweisung in die Tätigkeit durch die Wehrbereichskommandos.
2. Ein auf sechs Monate angelegtes Selbststudium, das von Streitkräfteunterstützungskommando und der Streitkräftebasis geleitet wird.
3. Für die BeaBwZMZ ein fünftägiger Stabsdienstlehrgang an der Feldjägerschule in Hannover (bis Herbst 2009 in Sonthofen). Für die anderen Mitglieder der Kommandos :Ein von den Wehrbereichskommandos in Zusammenarbeit mit den Landeskommmandos organisierter fünftätiger Lehrgang.
4. Nur für die BeaBwZMZ: Ein fünftägiges Seminar an der Akademie für Krisenmanagement, Notfallplanung und Zivilschutz (AKNZ).
5. Eine zwei bzw. drei Tage dauernde Einweisung in den Tätigkeitsbereich durch die Landeskommmandos.¹⁷⁵

Kernelemente dieses Konzepts sind die beiden fünftägigen Seminarphasen. Die Studienbriefe zum Selbststudium sollen ab dem 2. Quartal 2006 zur Verfügung stehen;¹⁷⁶ sie waren je-

¹⁷⁰ BMVg 2003b, Anlage 4 Nr. 5. Außerdem sollte Wehrpflicht auch für Mannschaftsdienstgrade im Spannungs- und Verteidigungsfall von 45 auf 60 Jahre angehoben werden, ebd. Nr. 7

¹⁷¹ Streitkräftereserve-Neuordnungsgesetz 2005 (Art. 1: Änderung des Wehrpflichtgesetzes)

¹⁷² so die Formulierung im Gesetzentwurf: BT-Drs. 15/4485 v. 13.12.2004, 30. Eine entsprechende Regelung finden sich auch in § 63 des Soldatengesetzes, s. Baumgard 2008, 7.

¹⁷³ BMVg 2004b, 7f.

¹⁷⁴ Streitkräfteunterstützungskommando 2006, 2f.; s.a. Faude 2007, 38

¹⁷⁵ Für den Sanitätsdienst-Offizier in den ZMZ-Strukturen sind die Ausbildungsphasen modifiziert: 1. Ein Tag Ersteinweisung, 2. Sechs Monate Selbststudium, 3. Präsenzphase (sechs Tage), 4. Fünftägiges Seminar an der AKNZ, 5. Regionaleinweisung 3 bzw. 2 Tage durch Wehrbereichs- und/oder Landeskommmando, s. Gutmiedel 2007, 17.

¹⁷⁶ Streitkräfteunterstützungskommando 2006, 4

doch Mitte 2007 noch nicht verfügbar.¹⁷⁷ Bis Ende 2007 sollten je BVK/KVK zwei Stabsoffiziere („jedoch mindestens 1“) ausgebildet sein. Um jedes Kommando mit einem ZMZ-ausgebildeten Offizier versehen zu können, ergab sich bei einer Lehrgangsstärke von 20 Personen ein Bedarf von 24 Lehrgängen.¹⁷⁸

Der Lehrgang an der Feldjägerschule soll den zukünftigen BeaBwZMZ die Grundlagen und Rahmenbedingungen ihrer Tätigkeit vermitteln und sie in die Lage versetzen, dass sie „die Stabsarbeit im Grundbetrieb und im Einsatz als Stabsoffizier im BVK/KVK und im zivilen Krisenstab“ „beherrschen“.¹⁷⁹ Der Ausbildungsplan umfasst sieben Themenbereiche, die vom „Allgemeinen Stabsdienst“ über „Recht“ bis zu „Datenverarbeitung“, „Führung und Einsatz“ und „Methoden der Bildauswertung“ reichen.¹⁸⁰ Angestrebt wird ein „handlungsorientiertes Training im Rahmen realitätsnaher Übungen, ggf. unter Einbeziehung simulationsgestützter Verfahren, zu unterschiedlichen Szenarien im Rahmen von Naturkatastrophen und besonders schweren Unglücksfällen.“¹⁸¹ Zwischen dem Beginn der Lehrgänge im März 2006 bis zum September 2007 nahmen 1.000 ReservistInnen an dem ZMZ-Lehrgang teil;¹⁸² bis zum 8. Juli 2009 waren es nach Angaben der Bundesregierung 1.853 Stabsoffiziere der Reserve.¹⁸³

Daneben bietet die Schule in Hannover einen dreiwöchigen Basislehrgang ZMZ für die aktiven Soldaten an. Dabei handelt es sich um eine gemeinsame Ausbildung von Bundeswehrangehörigen, die in der ZMZ im Inland und im Ausland beschäftigt sind oder werden sollen. Organisatorisch und inhaltlich sind die Lehrgängen für die ZMZ-Reservisten und für aktive Soldaten, die im Bereich ZMZ eingesetzt werden, „streng getrennt“.¹⁸⁴ Trotzdem widerspricht die Bundeswehr in ihrer Selbstdarstellung dem Eindruck, CIMIC im Ausland und Katastrophenschutz in Deutschland hätten „nicht viel gemeinsam“. Das täusche, denn für beide sei eins zentral: „Kontakt. In beiden Bereichen geht es darum, Netzwerke aufzubauen und zu pflegen.“ „Neben den fachlichen Anforderungen, wie die jeweils rechtlichen und militärischen Grundlagen, Unterstützungsmöglichkeiten oder die Frage ‚Wie erstelle ich ein Profil eines Dorfes?‘ ist es vor allem das zwischenmenschliche Handwerkszeug, das im Basislehrgang ZMZ vermittelt wird.“¹⁸⁵ „Village profiles“ werden jedoch für das Inland nicht erstellt.¹⁸⁶

Im Oktober 2002 unterzeichneten der Inspekteur der Streitkräftebasis und der Präsident des Bundesverwaltungsamtes, dem die AKNZ damals noch unterstand, eine „Vereinbarung über die Ausbildung von Angehörigen der Bundeswehr an der AKNZ“.¹⁸⁷ Die Übereinkunft ermög-

¹⁷⁷ Interview B

¹⁷⁸ BMVg 2006a, 5; BMVg 2006b, 1ff. In seinen Planungen geht das Ministerium von einer „durchschnittlichen Stehzeit von 5 Jahren“ aus; demnach sind Rekrutierung und Ausbildung der Rekruten, rechnersich 20% des Bestandes pro Jahr, eine dauernde Aufgabe, BMVg 2006a, 5.

¹⁷⁹ BMVg 2006b, 2. Der Lehrgang ist nicht nur für die Leiter der BVKs/KVKs konzipiert, sondern für alle Stabsoffiziere, die in den ZMZ-Elementen der Bundeswehr (SKUKdo, WBK, LKdo) arbeiten, Interview B

¹⁸⁰ s. BT-Drs. 16/13970 v. 28.8.2009, 57f.

¹⁸¹ BMVg 2006b, 3

¹⁸² www.streikräftebasis.de... (Erfolgsmeldungen zur Verbesserung des Schutzes Deutschlands, 29.6.2006

¹⁸³ BT-Drs. 16/13970 v. 28.8.2009, 9

¹⁸⁴ Interview B

¹⁸⁵ Basislehrgang 2006, 3. Im Hinblick auf die CIMIC-Auslandseinsätze gibt es neben dem Lehrgang in Sonthofen (heute in Hannover) und dem in der AKNZ multinationale Lehrgänge der NATO in Budel (Niederlande) und an der NATO-Schule in Oberammergau statt, Irlenkaeuser 2004, 282.

¹⁸⁶ Interview B

¹⁸⁷ AKNZ 2003, 69

licht es, Angehörige der Bundeswehr als Dozenten an die Akademie abzuordnen und Bundeswehrangehörige auszubilden. Im Jahr 2004 enthielt das Jahresprogramm der Akademie vier Lehrgangsangebote für den Bereich zivil-militärische Zusammenarbeit: ZMZ im Inland, im Ausland, für Spezialisten im Ausland und ZMZ im Rahmen der neuen Sicherheitsarchitektur.¹⁸⁸ Die ZMZ-Seminare an der AKNZ finden seit 2002 statt. Im November 2006 fand das 100. Seminar statt, so dass bei einer Lehrgangsstärke von 25 TeilnehmerInnen ca. 2.500 Personen geschult werden konnten.¹⁸⁹ Für das Jahr 2007¹⁹⁰ bot die AKNZ 36 Seminare zum Themenbereich ZMZ/Inland an.¹⁹¹ Die Seminare sind auf 25 TeilnehmerInnen ausgelegt, so dass in einem Jahr 900 Personen die Ausbildung absolvieren könnten; in diesem Jahr besuchten jedoch nur 560 Personen die ZMZ-Angebote der AKNZ.

Für die sechseinhalb Jahr von 2003 bis Mitte 2009 hatten insgesamt 2.212 Personen an einer der ZMZ-Fortbildungen der AKNZ teilgenommen. Mit 663 zivilen TeilnehmerInnen,¹⁹² 749 aktiven Soldaten und 785 Reservisten aus den KVKs/BVKs waren die drei Gruppe nahezu gleich stark vertreten.¹⁹³

Da die Lehrgänge zur Hälfte mit zivilem Personal besetzt werden sollen, ergab sich ein Ausbildungsvolumen von rund 450 Personen für den Bereich der Bundeswehr. Ausgeschrieben werden die Seminare für „Angehörige der Bundeswehr aus dem Aufgabenbereich ZMZ Bundeswehr“. Die zivilen Zielgruppen des Angebots sind Führungskräfte aus der öffentlichen Verwaltung aller Ebenen, die mit der ZMZ betraut sind, Angehörige von Polizeien, Sicherheitsbeauftragte aus der Wirtschaft und Führungskräfte von Feuerwehren und Hilfsorganisationen.¹⁹⁴ Der AKNZ-Lehrgang soll „eine vertiefende Einweisung in das System der gesamtstaatlichen Sicherheitsvorsorge in Bezug auf den Katastrophenschutz in Deutschland, rechtliche Grundlagen der Gefahrenabwehr, die Zusammenarbeit mit Polizei und anderen staatlichen Organisationen der nichtpolizeilichen Gefahrenabwehr mit dem Ziel (leisten),ein gemeinsames Verständnis zu fördern und die Basis für ein effektives Zusammenwirken in Krisenlagen ... zu schaffen.“¹⁹⁵ Bundeswehrangehörige besuchen entweder nach dem Basislehrgang an der Feldjägerschule oder nach dem fünftägigen Seminar den Lehrgang an der AKNZ; bei Verwendungen im Ausland den ZMZ/A-Lehrgang, bei Inlandstätigkeit – ob als Reservist oder aktiver Soldat im ZMZ-Bereich – den ZMZ/I-Lehrgang.¹⁹⁶ Die Themen des Seminars¹⁹⁷ beziehen sich auf 1. das Hilfeleistungssystem im Katastrophenschutz in Deutschland, 2. die rechtlichen Grundlagen für die Gefahrenabwehrbehörden, 3. Aufgaben und Fähigkeiten der am Katastrophenschutz beteiligten Organisationen, 4. Möglichkeiten und Grenzen der zivil-militärischen Zusammenarbeit und 5. die Struktur der Bundeswehr im In-

¹⁸⁸ ebd., 56

¹⁸⁹ Zusammenarbeit 2006, 1

¹⁹⁰ AKNZ 2006, 205f.

¹⁹¹ Im Vorwort zum Jahresprogramm wurde diese Erhöhung direkt mit der neuen territorialen Wehrstruktur begründet. Damit die Seminare erfolgreich ablaufen könnten, müssten „noch mehr“ TeilnehmerInnen von zivilen Behörden sich melden, AKNZ 2006, Vorwort

¹⁹² Warum die Bundesregierung an anderer Stelle von 489 zivilen TeilnehmerInnen schreibt, ist nicht ganz verständlich. Es sei denn, diese Zahl bezieht sich nur auf die ZMZ/I-Lehrgänge, s. BT-Drs. 16/13970 v. 28.8.2009, 9

¹⁹³ s. BT-Drs. 16/13970 v. 28.8.2009, 53. Da die „Teilnehmer der ZMZ-Lehrgänge ... insgesamt“ angegeben wurden, handelte es sich offenkundig nicht nur um die ZMZ/I-Lehrgänge.

¹⁹⁴ AKNZ 2006, 205

¹⁹⁵ Parl. Staatssekretär BMVg Schmidt, BT-Drs. 16/4329 v. 8.2.07, 19

¹⁹⁶ 2006 war geplant, den Ausbildungstätigkeitsnachweis (ATN), der Voraussetzung für den Offiziers- und Unteroffiziersrang ist, nach dem Besuch des Basislehrgangs und der beiden AKNZ-Lehrgänge zu erteilen, Basislehrgang 2006, 1.

¹⁹⁷ s.a. BT-Drs. 16/13970 v. 28.8.2009, 53-56

land.¹⁹⁸ Umgesetzt wird das Programm in 32 Unterrichtseinheiten zu je 45 Minuten, die in die Abschnitte „Gesamtstaatliches Hilfeleistungssystem“, „Bevölkerungsschutz und Polizei“, „Bundeswehr“ und „Praktische Arbeit/Planspiel“ gegliedert sind.¹⁹⁹ Neben der Vermittlung kognitiver Inhalte, wird deren besondere Bedeutung darin gesehen, dass militärisches und ziviles Personal zusammentreffen und gegenseitige „Berührungängste“ abgebaut würden. Derart könnten die SoldatInnen unmittelbar mit dem „Netzwerkbauen“ beginnen „und wichtige Kontakte für ihre zukünftige Verwendung knüpfen“.²⁰⁰

Durch die AKNZ wurde erstmals systematisch eine Verbindung zwischen dem militärischen Zivilschutz und dem zivilen Katastrophenschutz hergestellt;²⁰¹ dies wird von der einen Seite als unzulässige „Vermischung“ unterschiedlicher Aufgaben im Rahmen des Konzepts der „vernetzten Sicherheit“ kritisiert,²⁰² von anderen als „erste Ansätze“ der erforderlichen besseren Zusammenarbeit begrüßt.²⁰³

2.6 Sonstige Präsenz im Inland

Das neue „territoriale Netzwerk“ steht im Kontext des Transformationsprozesses der Bundeswehr. Es ist der institutionelle Ausdruck der gewandelten Bedeutung, die Inlandsverwendungen für die Streitkräfte haben. Dass mit der reservisten-gestützten Organisation eine Ressourcen schonende Variante gewählt wurde, deutet darauf hin, dass einerseits der Anspruch, im Innern „dabei zu sein“ nicht aufgegeben wird, gleichzeitig aber Mittel und Personal auf die Einsätze im Ausland konzentriert werden.

Wenn auch die territoriale Umgestaltung organisatorisch im Vordergrund steht, so stellt sie gleichwohl nur einen Teil der „institutionellen Präsenz“ der Bundeswehr in Deutschland dar. Denn die Bundeswehr ist auf unterschiedliche Art und Weise mit vielen Instanzen im Bereich der Inneren Sicherheit „vernetzt“. Auf der Ebene der Bundesregierung findet eine institutionalisierte behördliche Koordination im Bundessicherheitsrat statt. Allerdings lagen dessen Schwerpunkte in der Vergangenheit im Bereich des Rüstungsexports.²⁰⁴

Neben den Formen der anlassbezogenen Zusammenarbeit, die sich bei Amts- oder Katastrophenhilfen²⁰⁵ aus der Natur der Tätigkeiten ergeben, haben die auf Dauer gestellten Kontakte zwischen Dienststellen der Bundeswehr und anderer Behörden deutlich zugenommen.

¹⁹⁸ AKNZ 2006, 205

¹⁹⁹ AKNZ 2007

²⁰⁰ Basislehrgang 2006, 3

²⁰¹ Seit 2004 kooperiert die AKNZ auch mit der Polizei-Führungsakademie. Die dort zum Höheren Polizeidienst ausgebildeten BeamtInnen durchlaufen an der AKNZ einen Ausbildungsblock zum Katastrophenschutz, der die Kooperation mit anderen Behörden sowie eine viertägige Stabsübung beinhaltet. 2009 schloss die AKNZ mit der Deutschen Hochschule der Polizei (der Nachfolgerin der Polizei-Führungsakademie) eine Kooperationsvereinbarung, durch die die Zusammenarbeit auf eine dauerhafte Grundlage gestellt werden sollte. Bis Anfang 2009 hatten rund 600 PolizeibeamtInnen das Seminar an der AKNZ besucht, s. Umgang 2009. Zwischen dem ZMZ-Angebot der AKNZ und der Polizei-Führungsakademie gibt es keine direkte Verbindung, Interview B.

²⁰² Haid 2007, 7

²⁰³ Weinheimer 2005, 56

²⁰⁴ Sein Ausbau zu einem Instrument innerer Sicherheitspolitik gehört zu den aktuellen Forderungen nach einer neuen Sicherheitsarchitektur. Dem „Sicherheitskabinett“, ein Gremium der Bundesregierung zur Beratung innerer Sicherheitsfragen, gehört das Verteidigungsministerium nicht an.

²⁰⁵ s. Kap. 4 und Kap. 5

Diese Kontakte sind teilweise auf vertragliche Vereinbarungen gestützt; ihr wichtigstes Element besteht in der Entsendung von „Austausch“- oder „Verbindungsoffizieren“.²⁰⁶

- Auf Bundesebene hat das Verteidigungsministerium dauerhaft Offiziere entsandt
 - zum Auswärtigen Amt (mehrere Posten)
 - zum Bundesinnenministerium (1 Verbindungsoffizier)
 - zur AKNZ (1 Austauschoffizier)
 - zum Maritimen Sicherheitszentrum (MSZ) in Cuxhaven.
- Im Arbeitsgebiet KRITIS des Bundesamtes für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe gibt es eine Einheit, die Kontakt zur Bundeswehr hält, ohne dass diese selbst als stimmberechtigtes Mitglied beteiligt ist.
- In den Informationsverbund des Gemeinsamen Melde- und Lagezentrums des Bundes und der Länder (GMLZ) ist die Bundeswehr einbezogen; an dessen – koordinierenden – Tätigkeiten wird sie anlassbezogen eingebunden.
- Im Arbeitskreis V der Innenministerkonferenz (Katastrophenschutz) sind Bundeswehr bzw. Verteidigungsministerium nicht permanent vertreten, sie werden jedoch themen- und anlassbezogen (Beteiligung der Bundeswehr am Katastrophenschutz, Beitrag zur Sicherung der Fußball-Weltmeisterschaft) beteiligt.
- Auf Bundesebene bestehen keine direkten Arbeitsbeziehungen zur Polizei. Mit der Polizei-Führungsakademie (heute: Hochschule der Deutschen Polizei) findet nur eine lehrgangsbezogene Zusammenarbeit über die AKNZ statt.²⁰⁷
- Dauerhaft ist die Bundeswehr eingebunden in das flächendeckende System der SAR-Hubschrauber.²⁰⁸ Dabei wirkt die Bundeswehr – wie private Betreiber von Hubschraubern – im Auftrag des Bundesverkehrsministeriums.²⁰⁹
- Die Bundeswehr ist über den Militärischen Abschirmdienst (MAD) auch an dem seit 2004 bestehenden „Gemeinsamen Terrorismus-Abwehrzentrum“ beteiligt, in dem die deutschen Polizeien und Nachrichtendienste zusammenarbeiten.²¹⁰
- Seit 2008 besteht ein Vertrag zwischen der Bundeswehr und dem Technischen Hilfswerk, der die gegenseitige Mitbenutzung bestimmter Ressourcen im In- und Ausland regelt.²¹¹
- Eine koordinierende Zusammenarbeit mit zivilen Stellen findet im „Ressortkreis ZMZ OB (für „Oberste Bundesbehörden““) statt.²¹² Der auf Initiative des SKUKdo Mitte 2003 „neu belebte“ Gesprächskreis tagt zwei Mal jährlich an der AKNZ. Die Leitung liegt zu gleichen Teilen beim Befehlshaber des SKUKdo und dem Präsidenten des Bundesamtes für Be-

²⁰⁶ Der „Austauschoffizier“ ist ein Angehöriger der Bundeswehr, der zu einer zivilen Behörde abgeordnet ist und dort eine zivile Aufgabe wahrnimmt (dabei handelt es sich um Aufgaben, die eine direkte Beziehung zur Bundeswehr haben und eine militärische bzw. militärnahe Qualifikation erfordern). Ein „Verbindungsoffizier“ nimmt demgegenüber die Funktion einer Schaltstelle (Informationsaustausch, Kontakte vermitteln etc.) zwischen militärischen und zivilen Stellen wahr, Interview B.

²⁰⁷ Aufzählung: Interview B

²⁰⁸ BT-Drs. 16/12626 v. 14.4.2009, 4

²⁰⁹ s. Kap. 5

²¹⁰ s. Würz 2005

²¹¹ s. Kap. 5

²¹² BMVg 2007c, 2f.

völkerungsschutz und Katastrophenhilfe (BBK). Ständige Teilnehmer sind: der Leiter der Abteilung G5 (ZMZ/I) des SKUKdo als Sekretär, die Vorsitzenden der Arbeitskreise II (Polizei) und V (Katastrophenschutz) der Innenministerkonferenz, die Inspektoren der Bundespolizei und der Bereitschaftspolizeien der Länder, der Präsident der Deutschen Hochschule der Polizei, der Präsident des Technischen Hilfswerks und der Leiter der AKNZ. Der Gesprächskreis ist nicht allein auf ZMZ im Inland bezogen; er dient auch dem Austausch der zivilen Teilnehmer/Organisationen untereinander. Der Gesprächskreis – so das Innenministerium – stelle „ein gutes Forum für die wechselseitige Information über aktuelle und grundsätzliche Fragen der ZMZ auf der Ebene der Bundesoberbehörden dar“. Vom Gesprächskreis kann auch mitunter Handlungsbedarf angeregt werden.²¹³ Details über Themen und Bedeutung der Zusammenkünfte sind nicht bekannt.

Unterhalb der Bundesebene sind die Arbeitsbeziehungen der Bundeswehr uneinheitlich und nur in Ansätzen bekannt. In den Bundeswehrstandorten laden die Standortbehörden die zivilen Behörden, namentlich Polizei und Ordnungsbehörden, jährlich zum „Sicherheitskoordinierungsausschuss“ ein. Vor allem im Bereich der militärpolizeilichen Aufgaben (Feldjäger) gibt es einen Informations- und ggf. Koordinationsbedarf, der durch diese Treffen gewährleistet bzw. gefördert werden soll.²¹⁴ Feste Formen der Zusammenarbeit, d.h. des Informationsaustausches und der Koordination, scheint es in den Bundesländern nur im Bereich des Katastrophenschutzes zu geben.²¹⁵

2.7 Eine vorläufige Bewertung

Wie nicht anders zu erwarten, wird die neue territoriale Organisation von den Verantwortlichen der Bundeswehr als Erfolg bewertet. Mit ihr sei es gelungen, trotz der Schließung von Bundeswehrstandorten, trotz der erheblichen Reduzierung der Zahl der Soldaten und trotz der Orientierung auf den Auslandseinsatz die Bundeswehr für Hilfseinsätze im Inland verfügbar zu halten. Man ziehe sich durch die Neuorganisation nicht aus der Fläche zurück, sondern, so der Inspekteur der Streitkräftebasis Hans-Heinrich Dieter, „wir bleiben in der Fläche. Wir organisieren uns allerdings anders.“²¹⁶ Als größter Vorteil wird betont, dass für die Kommunal- und Landesebenen nun „zuverlässige, bekannte Partner“ bereitstünden. Dabei gehe „es im Kern aber um Vertrauen. Vertrauen in die Leistungsfähigkeit der Bundeswehr für Einsätze im Innern, was wiederum Akzeptanz und Ansehen nach sich zieht.“²¹⁷ Die KVKs und BVKs gäben „der Bundeswehr auf örtlicher Ebene ‚wieder ein Gesicht‘.“ Dies sei auch ein „erfreulicher Nebenaspekt für die Reservisten und Reservistinnen der Bundeswehr“. Durch dass Wirken der BeaBWZMZ sei es gelungen, dass „die neuen ZMZ-Strukturen der Bundeswehr in den Katastrophenschutzplänen abgebildet wurden (z.B. Anschriften, Erreichbarkeiten).“ Ob es durch Anregungen der BeaBWZMZ zu „weiteren Änderungen“ gekommen sei, werde nicht zentral erfasst.²¹⁸

Von seiten der Gebietskörperschaften gibt es kaum kritische Stimmen zur Neuorganisation. Nur vereinzelt wird davon berichtet, dass die Gemeinden sich um zukünftige Einsätze sor-

²¹³ Interne Aufstellung SKUKdo ZMZ Bw G5, ZMZ/I v. 6.1.2010; Bundesministerium des Innern 2005a, 10; Interview B

²¹⁴ Interview B

²¹⁵ s. Kapitel 5

²¹⁶ Dieter 2005 o.P.

²¹⁷ Rosenbauer, Kreis 2005, 46

²¹⁸ BT-Drs. 16/13970 v. 28.8.2009, 7 u. 11

gen, weil die Reservisten im Unterschied zu den aktiven Soldaten größere Probleme hätten, „den ständigen Wandel der Bundeswehr im Auge zu behalten und so allzeit ein adäquater Ansprechpartner zu sein“.²¹⁹

Wehrt die Bundeswehr sich auf der einen Seite gegen Befürchtungen, sie stehe für Inlands-tätigkeiten nur noch eingeschränkt zur Verfügung, so muss sie auf der anderen Seite gegen Vorwürfe wehren, sie versuche sich unzulässig in zivile Angelegenheiten einzumischen. Mit dem Verweis darauf, dass die Bundeswehr weder Personal noch Material ausschließlich für den Katastrophenfall vorhalte, stellt der Inspekteur der Streitkräftebasis Vizeadmiral Wolfram Kühn apodiktisch fest: „Wir bauen keine Parallelstruktur zur zivilen Seite auf.“²²⁰

Kritiker sehen jedoch in der neuen Organisationen einen Schritt zur „weitere(n) Militarisierung des Katastrophenschutzes“; zivile Behörden und Organisationen würden derart „für militärische Zwecke in Anspruch“ genommen.²²¹ Andere sehen „eine neue Armee“ „für den Einsatz im Innern“ im Entstehen. Während die Territorialarmee auf Landesebene „ständig hauptamtlich besetzt“ sei, können sie in den Kreisen und Regierungsbezirken „blitzartig auf Stabselemente aus dem Reservistenkader“ zurückgreifen. Durch die Verlängerung des Reservistenstatus auf das 60. Lebensjahr sei diese „Armee“ bewusst vergrößert worden.²²² Die permanente Anwesenheit der Reservisten bedrohe das Prinzip der Subsidiarität, da sie die Willensbildung in den zivilen Stäben beeinflussen könnten. Auch könnten sie die Bundeswehr vorschnell für die zivilen Planungen ins Gespräch bringen und so den Ausbau des zivilen Katastrophenschutzes schwächen. Und indem die Bundeswehr Zugang zu den zivilen Informationen erhalte, aber die zivilen Akteure nicht über die der Bundeswehr, werde „die Rolle der Bundeswehr als autonomer Akteur im Inneren ... gestärkt.“²²³

Auch wird zu bedenken gegeben, dass mit den Reservisten eine politisch nur schwer einzuschätzendes Element in die Inlandsarbeit einbezogen würde, da Kontakte von Reservisten-zusammenschlüssen zur Wehrsportgruppen oder organisierten Rechtsextremen wahrscheinlich seien.²²⁴ Andere halten die neue Territorialorganisation für eine „scheinbar harmlose Stabsstruktur“; es bleibe allerdings abzuwarten, ob diese „von den Militärs eines Tages bei einem Ausnahmezustand dazu benutzt werden wird, um ein militärisches Schattenregime zu errichten“.²²⁵

Betrachtet man das neue territoriale Netzwerk im Zusammenhang mit den anderen Institutionalisierungen, so kommt dessen Einrichtungen allein die Bereitschaft der Bundeswehr zum Ausdruck, an inneren Angelegenheiten mitzuwirken. Indem sie an den Beratungen ziviler Behörden, an deren Informationsaustausch und deren Planungen beteiligt wird, sind weitreichende Folge für die Stellung der Bundeswehr im Innern möglich:

1. kann die Beteiligung der Bundeswehr an (einigen) inneren Angelegenheiten zur Normalität werden,

²¹⁹ Müller 2006, 11

²²⁰ www.streitkraeftebasis.de... (Wir sind da, wenn wir gebraucht werden!, 3.5.2007). Nach Auffassung von Lorse (2005, 8) widerspräche es auch der Verfassung, wenn Bundeswehrmittel dauerhaft für Aufgaben des Katastrophenschutzes gebunden würden.

²²¹ so die Bundestagsabgeordnete der Linksfraktion lt. ngo-online v. 11.1.2007

²²² Sander 2007

²²³ Schäfer 2007, 7f.

²²⁴ Landeskommmandos 2009,19

²²⁵ Piper 2007, o.P.

2. können Antworten mit Hilfe militärischer Ressourcen näher liegen, wenn Vertreter der Bundeswehr bereits bei Planungen beteiligt werden und
3. können mit der Einbindung in den zivilen Informationsaustausch die Informationsbestände der Bundeswehr und damit auch deren Handlungsoptionen zunehmen.²²⁶

Ob es zu einer solchen Entwicklung kommen wird, hängt davon ab, welche Aufgaben die Kommandos in der Praxis wahrnehmen und welche Aktivitäten sie entfalten. Ihre schwache materielle Ausstattung und institutionelle Einbindung in die Bundeswehr deuten zumindest darauf hin, dass ihnen strategisch keine besondere Bedeutung zugemessen wird. Sie erscheinen eher als ein Zugeständnis gegenüber der deutschen Öffentlichkeit, dessen durchaus vorhandenen Potentiale (und damit Gefahren für die zivile Entwicklung) sich aber nur entwickeln könnten, wenn sie die gesellschaftliche Lage in Deutschland rasant ändern sollte oder die politische Führung neue Prioritäten setzte. Gegenwärtig reklamiert die neue territoriale Struktur nicht mehr als ein Anspruch, der institutionell nicht gedeckt ist.

²²⁶ s. zu diesen negativen Potentialen die Bewertungen aus der Linksfraktion im Bundestag: Schäfer 2007, 7f.

Exkurs II: Militär im Wandel?

Das moderne Militär ist das nach außen gerichtete, mit Gewaltmitteln und -lizenz ausgestattete Organ des modernen Staates. Es weist viele der Merkmale auf, die alle Professionen kennzeichnen: Seine Mitglieder verfügen über eine hochspezialisierte Ausbildung und entsprechendes Spezialwissen, ihr Zusammenhalt wird durch einen gemeinsamen Ehrenkodex und ein „Wir“-Gefühl gestärkt. Aber im Unterschied zu jenen „freien“ Professionen (etwa in der Medizin oder im Rechtssystem), handelt es sich beim Militär um einen bürokratisch und streng hierarchisch gegliederten Teil des Staatsapparates, der eine „rechtsstaatlich kontrollierte Struktur“ aufweist und sich „als einzigartiger öffentlicher Dienst ... durch unbegrenzte Dienstleistungen bis zum Einsatz des eigenen Lebens auszeichnet“.¹ Das Militär ist als eine Einrichtung beschrieben worden, deren Ziel es sei, durch die „Konzentration von Mensch und Material bestimmte Machtziele mit der größten Effektivität zu erreichen, d.h. mit dem geringsten Verlust an Blut und materiellen Werten“.² In den Mitteln, über die das Militär verfügt, dieses Ziel zu erreichen, wird das Besondere des Militärs gesehen: „Der einzigartige Charakter des Militärs resultiert aus dem Anspruch, dass seine Mitglieder Spezialisten im Gebrauch von Gewalt und von Massenerstörungen sind.“³ Das Militär sei „mit der Funktion betraut, im Ernstfall planmäßig, systematisch und rücksichtslos todbringende kollektive Gewalt anzuwenden“.⁴ Auf diese primäre und exklusive Fähigkeit lassen sich die institutionellen Spezifika des Militärs zurückführen, die in vier Merkmalen zusammengefasst werden können:

- Hohe Zentralisierung und das Prinzip von Befehl und Gehorsam.
- Starke Formalisierung und Ritualisierung von Handlungen und Abläufen.
- Sozialisation innerhalb der Organisation und eine gemeinschaftsbezogene Lebensweise.
- Verdünnte Beziehungen zur Umwelt und eine Kluft zwischen Routine im Frieden und Anomie im Kampfeinsatz.⁵

Die „besonderen Strukturgesetzmäßigkeiten“ des Militärs umfassten „Befehl und absoluten Gehorsam, einen Kampfauftrag zum Töten unter Einsatz des eigenen Lebens, eine militärisch bedingte Gliederung, die auf Kameradschaft beruhende Zugehörigkeit zu einer Gefahrengemeinschaft sowie die Ausrüstung mit Tod und Vernichtung bringenden und höchst kostspieligen Waffensystemen“.⁶

Hierarchische Organisation und das Prinzip von Befehl und Gehorsam dienten dazu, eine „schlagkräftige Truppe“ zu bilden.⁷ Deren Auftrag bestehe darin, den Gegner zu bekämpfen. Dies geschehe „im Rahmen des kriegsvölkerrechtlichen Übermaßverbots mit allen zur Verfügung stehenden militärischen Mitteln und schließt die Vernichtung (Tötung) des sich nicht in Gefangenschaft begebenden Gegners mit ein.“⁸

¹ Roger Little, zit. n. Bredow 1986, 135

² Vagts 1959, 13

³ Janowitz 1971, 21

⁴ Wiesendahl 1980, 109

⁵ Boëne, lt. n. Haltiner, Klein, Gareis 2004, 14; s.a. die Auflistung von insgesamt 15 „charakteristische(n) Merkmale der Militärorganisation“ bei Vogt 1978, 559f.

⁶ Stern zit. n. Fiebig 2004, 44

⁷ Kirchhof 1988, 980

⁸ Schmidt, 1985, 61

Für die Funktionsweise des Militärs besonders bedeutsam ist das Verhältnis von Befehl und Gehorsam.⁹ „Die Kampfkraft eines militärischen Verbandes setzt eine weitreichende Geschlossenheit, einen Verbands-Willen voraus, der nur durch Disziplin und stärkere Betonung des Befehls-Gehorsamsprinzips erreicht werden kann.“¹⁰ Gehorsam zu erzeugen, sei der zentrale Inhalt der Ausbildung zum Soldaten. Steinert und Treiber haben eine Reihe von Elementen benannt, die diesem Ziel dienen: Die Kasernierung und Isolierung der Rekruten, die Verunsicherung und Einschüchterung in der Kaserne, unklare Normen und ein rigides, aber unberechenbares Sanktionensystem, die Uminterpretation der militärischen Ziele und die Pflege von Entlastungsmechanismen, die das eigene Nachdenken verhindern.¹¹ „Aus jemandem einen Soldaten machen, heißt ihn das Gehorchen in alltäglichen Situationen lehren, die das Gehorchen auch dann noch als etwas Alltägliches erscheinen lassen, wenn die Situationen alles andere als alltäglich sind.“¹²

Das Prinzip von Befehl und Gehorsam hat für die Bundeswehr seinen Niederschlag in Bestimmungen des Soldatengesetzes und des Wehrstrafgesetzes gefunden.¹³ Im Unterschied zum sonstigen öffentlichen Dienst, in dem den BeamtInnen Widerspruch und Weigerung rechtlich zugestanden werden, weil sei für die Rechtmäßigkeit ihrer dienstlichen Handlungen die volle persönliche Verantwortung tragen, steht bei Soldaten „nicht die Nachprüfung des erteilten Befehls, sondern seine unverzügliche Ausführung im Vordergrund.“¹⁴ Die Soldaten verfügen nicht wie andere Berufsgruppen im öffentlichen Dienst Soldaten über kein Remonstrationsrecht. § 11 des Soldatengesetzes bestimmt: „(1) Der Soldat muss seinen Vorgesetzten gehorchen. Er hat ihre Befehle nach besten Kräften vollständig, gewissenhaft und unverzüglich auszuführen. Ungehorsam liegt nicht vor, wenn ein Befehl nicht befolgt wird, der die Menschenwürde verletzt oder der nicht zu dienstlichen Zwecken erteilt worden ist; die irri- ge Annahme, es handelt sich um einen solchen Befehl, befreit den Soldaten nur dann von der Verantwortung, wenn er den Irrtum nicht vermeiden konnte und ihm nach den bekannten Umständen nicht zuzumuten war, sich mit Rechtsbehelfen gegen den Befehl zu wehren.“¹⁵

⁹ Das Prinzip von Befehl und Gehorsam ist eines der zentralen Unterschiede zwischen der Bundeswehr und anderen Teilen der Exekutive, Gubert 1997, 207.

¹⁰ Reinfried 1976, 37. In einer Handreichung der – zivilen – Ständigen Konferenz für Katastrophenvorsorge und Katastrophenschutz heißt es in militärischer Analogie: „Durch den Befehl wird der Beschluss in die Tat umgesetzt... Befehle werden mit dem Anspruch auf Gehorsam erteilt“, Ständige Konferenz für Katastrophenvorsorge und Katastrophenschutz 1999, 37.

¹¹ Steinert, Treiber 1974, 106ff.

¹² Treiber 1973, 101; Kutz 1986/1987, 137 schreibt vom „zentralen Ziel traditionalistischer militärischer Erziehung“: „Konkret bezweckt sie die Unterwerfung des Offiziersnachwuchses unter binnenmilitärische, als von der Gesellschaft fundamental unterschieden verstandene Normen und Organisationsloyalität als Selbstzweck.“ Ständige Aufgabe der „Erziehung“ zum Soldaten soll es sein, die Kluft zwischen der zivilen Gesellschaft und den Funktionsweisen des Militärs zu schließen (s. Lippert 1989; Klein 1986). Gleichzeitig werde sie durch eine überhöhte Selbststilisierung der soldatischen Existenz überdeckt. Als „Kanon an Zielwerten ... professioneller Tugenden“ listet Wiesendahl (1980, 110) auf: „sittliche Lebensführung, innere Haltung, Dienen, Hingabe, Pflichtbewusstseins, Treue, Gottesfurcht, Manneszucht, Geist, haltung- und formumfassende Disziplin, Gehorsam, Bescheidenheit, Ritterlichkeit, persönliches Zurückstehen hinter der Sache, Charakterfestigkeit, Gewissenstärke, Wahrhaftigkeit, Heimat- und Vaterlandsliebe, Vergangenheitsehrfurcht, Korpsgeist, Ehrgefühl, Fürsorglichkeit und Kameradschaft“. Wiesendahl (ebd., 107) weist aber auch darauf hin, dass nicht diese abstrakten Wertorientierungen für das Funktionieren des Militärs ausschlaggebend sind, sondern die „intakten informellen Gruppenstrukturen und Gruppenkohärenz“.

¹³ Befehl und Gehorsam werden auch in den Interviews als wichtig für das Selbstverständnis des Soldaten bezeichnet, Interview B

¹⁴ Reinfried 1976, 37f.

¹⁵ Soldatengesetz 2009, § 11 Abs. 1.1980 lautete der Nachsatz noch weniger einschränkend: „...befreit nicht von der Verantwortung.“, zit. n. Jess, Henkel-Ernst 1981, 182f.

Diese Bestimmung geht davon aus, dass Befehle grundsätzlich zu befolgen sind. Denn bereits die Vorgesetzten sind gesetzlich verpflichtet, Befehle nur zu dienstlichen Zwecken und im Rahmen der bestehenden Gesetze und Richtlinien zu erlassen. Selbst rechtswidrige Befehle sind nach dieser Systematik grundsätzlich zu befolgen.¹⁶ Erst wenn im Einzelfall ein „besonderer Unverbindlichkeitsgrund“ für den Untergebenen sichtbar ist, darf oder muss er den Gehorsam verweigern.¹⁷ Im Soldatengesetz wird dem Befehlsempfänger ausdrücklich untersagt, Befehlen Folge zu leisten, durch die ein Verbrechen oder ein Vergehen begangen würde. Sofern er den Befehl dennoch ausführt, kann er nur dann bestraft werden, wenn er erkannte oder hätte erkennen können, dass sein Handeln rechtswidrig war (§ 11 II Soldatengesetz und § 5 I Wehrgesetz). Diese Regulationsstruktur stützt den Gehorsam, denn der Soldat wird zum einen kaum in der Lage sein, die Rechtmäßigkeit in der Situation sachgerecht zu prüfen. Zum anderen liegt das Bestrafungsrisiko bei ihm, wenn er die Ausführung verweigert, und beim Befehlenden, wenn der Befehl ausgeführt wird.¹⁸ Denn auch wenn der Soldat Bedenken wegen der Rechtmäßigkeit des Befehls hat, hat er ihn unverzüglich auszuführen. Die Verantwortung für die Rechtmäßigkeit trägt nicht der Untergebene, sondern der Befehlende.¹⁹ Befehlsverweigerung wird mit Gefängnis bis zu drei Jahren bestraft.²⁰

Die Rechtsfigur „Befehl“ ist das zentrale Steuerungsinstrument der Institution Bundeswehr. Es stellt sicher, dass Anweisungen der Führungen in praktisches Handeln umgesetzt werden. Ein Befehl kann einzelne Handlungen veranlassen, er kann Aufgabenspektren für militärische Einheiten beinhalten, er kann aber auch konkreten Einsätzen gelten.²¹

Dass zwischen einer Organisation, die nach dem Prinzip von Befehl und Gehorsam funktioniert, und einer demokratischen Gesellschaft „ein gewisses Maß an Spannung“ existiert, ist offenkundig.²² Sie stellt den zentralen Bezugspunkt der „Inneren Führung“ dar, die den Soldaten zum „Staatsbürger in Uniform“ zu machen suchte. Dabei war und ist einerseits umstritten, inwieweit die „Innere Führung“ den militärischen Alltag prägt. Bis in die jüngere Vergangenheit wird aus einer traditionalistischen Perspektive darauf beharrt, dass es eine deutliche Kluft zwischen der pluralistischen Gesellschaft und der „hierarchisch aufgebauten Armee“, die durch „Ein- und Unterordnung“ gekennzeichnet sei, gebe.²³ Deshalb – so die aufklärerische Variante – trage die Innere Führung dazu bei, die Unterschiede zwischen technisch-funktional notwendiger Unterordnung und „partiellen Herrschaftsinteressen“ zu verwischen.²⁴ Umgekehrt wird von Befürwortern der Inneren Führung kritisiert, das Konzept stelle die „mangelnde Bereitschaft vieler Soldaten, den Anforderungen der militärischen Organisation

¹⁶ Gramm 2006, 655; Speth 1985, 192; Dreist 2004, 111 begründet diese Gehorsampflicht damit, „dass der Befehl als Hoheitsakt zunächst die Vermutung der Rechtmäßigkeit für sich hat“.

¹⁷ Dreist 2004, 111; s. ausführlich zu den Grenzen der Pflicht zur Befehlsverfolgung: Schwartz 2007

¹⁸ Wienemann 1974, 94

¹⁹ Kirchhof 1988, 988

²⁰ Wehrstrafgesetz 2005, § 20 Abs. 1; s.a. Klückmann 1977, 956 zu Gehorsamsverweigerung bzw. Ungehorsam im Fall von Hilfeleistungen

²¹ Die Reichweite des „Befehls“ geht so weit, dass selbst das Stabsmusikkorps der Bundeswehr zu „Einsätzen“ „befohlen“ wird, s. BT Plenarprotokoll 16/99 v. 23.5.2007, S. 10120 (in den Jahren 2004-2006 kam das Korps zu 616 Einsätzen an 447 Einsatztagen).

²² Medick 1978, 103. So die abgeschwächte Variante der Vogtschen „Inkompatibilitäts-These“ (s. Vogt 1987, 107: „Angesichts der prinzipiellen Inkompatibilität von militärischer Gewaltsamkeit und demokratischer Gesellschaftsentwicklung“. S. ebenfalls relativierend: Bredow (2000, 332), der zustimmend Segal mit dem Satz zitiert: „The rule of law can get lost in the fog of the war.“

²³ s. die Zitate bei Bald 1999, 32

²⁴ so Thelen bereits 1970, zit. n. Wienemann 1974, 93; ähnlich die Kritik bei Hansen, Klein, Sauer 1981, 204: Das Befehls-Gehorsam-Schema können „sachfremd zur Beherrschung von Menschen als Selbstzweck“ genutzt werden.

in freiwilligem, mitdenkenden Gehorsam aus staatsbürgerlicher Verantwortung zu genügen“ nicht ausreichend in Rechnung.²⁵ Sie sei im Alltag der Bundeswehr „eine dünne äußere Schicht geblieben, die den einen zur Tarnung und den anderen als Sonntagsgesicht“ diene.²⁶

Polizei und Militär

Die Institution „Polizei“ entsteht mit der Entwicklung des modernen Staates. Funktional ist sie auf die Sicherung des staatlichen Gewaltmonopols im Innern ausgerichtet. Historisch entsteht sie in Europa im Gefolge der Aufklärung, indem die Zuständigkeit des Militärs für Fragen der inneren Sicherheit und Ordnung zurückgedrängt wird. Die Ausbildung von „Polizei“ ist Folge des Umstands, dass die Untertanen zum Bürger werden, und diese Bürger im Unterschied zum Feind Rechte haben.²⁷ Die Idee der Polizei²⁸ entsprang den liberalbürgerlichen Vorstellungen von Staat und Gesellschaft. Statt des militärisch definierten Feindes, sollte der geltende Normen missachtende Bürger als „Störer“ behandelt werden, nicht durch Gewaltdrohung und gewalttätige Niederschlagung sollte die gesellschaftliche Ordnung gesichert werden, sondern durch „materiell-gesellschaftliche Vernünftigkeit“ und durch eine in der Verfügung der Bürgerschaft stehende Polizei. Historisch entstand das Konzept einer zivilen Polizei als Alternative zur staatlich-militärischen Absicherung von Herrschaft.²⁹

Dieser Prozess verläuft in den einzelnen Staaten in unterschiedlicher Geschwindigkeit, und auch die Trennlinien zwischen polizeilichen und militärischen Kräften variieren bis in die Gegenwart erheblich. Je geringer die institutionelle Differenzierung fortgeschritten ist, desto größer sind die Gemeinsamkeiten: Uniformierung, Orientierung an „spezifischen Leitideen“, straffe Institutionalisierung, Kasernierung, „strikte Befehlsordnung und Gehorsamspflicht“ – das sind Gemeinsamkeiten, die sich auf die exklusive Verfügung über physische Staatsgewalt zurückführen lassen³⁰ und die mitunter allenfalls nur noch für Teile der nationalen Polizeien gelten.³¹

Die Gemeinsamkeit von Polizei und Militär besteht darin, dass beide das Recht besitzen, physische Gewalt anzuwenden.³² Ob und in welcher Ausprägung sie darüber hinaus Gemeinsamkeiten besitzen, variiert erheblich je nach Land, nach dem Entwicklungsstand der Apparate und ggf. nach einzelnen Organisationseinheiten. Die Versuche, die Unterschiede zwischen beiden Formationen des Gewaltmonopols in dichotomischen Gegensätzen darzustellen, sind vielfältig. Dabei handelt es sich um idealtypische Verdichtungen, die erlauben zu bestimmen, inwiefern sich die jeweiligen Apparate ihrem Idealtypus nähern.

²⁵ Friedeburg 1967, 90

²⁶ Schmäling 1989, 262

²⁷ Waddington 1999, 132

²⁸ „such strange thing as police“, Radzinowicz 1956, zit. n. Sheptycki 1999, 119

²⁹ Funk 1978, 150ff.; s.a. Winter 2003, 523

³⁰ Lepsius 1997, 359

³¹ „Uniformierung“ gilt nicht für die Kriminalpolizei, selbst Teile der Schutzpolizei (und einsatzbezogen auch die Feldjäger der Bundeswehr) arbeiten nicht uniformiert. „Spezifische Leitideen“: der Inhalt polizeilicher und militärischer Leitideen dürfte erheblich variieren; Kasernierung: gilt nur eingeschränkt für Teile der geschlossenen Polizeieinheiten etc.

³² Wenger 1973, 329 „share the legalized right to use ultimate force“

Im Vergleich zur Polizei seien „Struktur, Ausrüstung und Ausbildung der Streitkräfte ... auf einen völlig anderen Auftrag ausgerichtet.“³³ Durch die folgenden Merkmale sollen sich demnach Polizei und Militär unterscheiden:³⁴

- a. Das Militär dient der Abwehr von Bedrohungen, die von außen kommen; die Polizei soll Bedrohungen im Innern abwehren. Militärisches Vorgehen gilt einer Gewalt („Makroviolenz“), die von außerhalb der Gesellschaft kommt. Das Militär dient der Verteidigung des Staates gegen äußere Bedrohungen, während die Polizei sich mit Verletzungen der Rechtsordnung zu beschäftigen hat, die sich innerhalb der eigenen Gesellschaft abspielen.³⁵
- b. Das Gegenüber des Militärs ist der Feind; das Gegenüber der Polizei ist der Störer.
- c. Militärische Gewalt zielt auf Angehörige anderer Staaten, polizeiliche auf Angehörige der eigenen Gruppe (Mitbürger).
- d. Das Ziel des Militärs besteht darin, den Feind am weiteren Kampf zu hindern, bis zu dessen physischer Vernichtung,³⁶ dabei unterscheidet das Militär nicht zwischen Schuldigen und Unschuldigen.³⁷ Die Polizei soll den Störer in die vom Gesetz festgelegten Schranken³⁸ verweisen.³⁹ Sie hat keine Strafgewalt. Da der „Störer“ auch Subjekt der Rechtsordnung, d.h. Inhaber von (Grund)Rechten ist, ist polizeiliches Handeln auf Deeskalation angelegt. Töten ist nie der Zweck polizeilichen Handelns, sondern allenfalls eine in Kauf genommene Folge in der Verfolgung anderer Zwecke. Die traditionelle militärische Mission besteht darin, die gegnerischen Kräfte auf dem Schlachtfeld zu zerstören. Für (polizeiliche) Einsätze im Inland gilt jedoch der Grundsatz, nicht zu töten.⁴⁰ Weil die Polizei Unbeteiligte zu schützen hat, verfügt sie nicht über Waffen, sich „unter keinen Umständen verhältnismäßig einsetzen lassen“.⁴¹

³³ Grubert 1997, 215

³⁴ Dierske 1964, 356; Blum 1975, 115f.; Haltiner 2003, 164-169; Haltiner 2004, 479; Walter 2005, 2; Aydin 1997, 205 mit Bezug auf C. Enloe, s. Enloe 1976, 29; Huxley 1984, 129f.

³⁵ Wiefelspütz 2003, 301

³⁶ Weiß 1989, 8. Die Streitkräfte seien „ihrem Wesen nach allein auf die zweckgerichtete Gegnervernichtung in kriegsvölkerrechtlichen Konflikten ausgerichtet“. Dass der Einsatz der Streitkräfte „auch die Vernichtung des Gegners mit umfasst“ schlage sich in der Ausbildung nieder, die auf Krieg und kriegsähnliche Zustände vorbereite – „und dort ist die Vernichtung des Gegners mit allen Mitteln des Kriegshandwerks oberstes Gesetz“, Ule 1967, 870.

³⁷ In diesem Kriterium sieht Waddington (1999, 133) den entscheidenden Unterschied zwischen Militär und Polizei: Das Militär errichte zur Erreichung seines Zieles eine „indiscriminate ‚field of fire‘“, in dem der Feind nicht überleben könne und zwischen Kombattant und Zivilist nicht unterschieden würde. Selbst die robustesten Polizeieinheiten (etwa die SWAT-Einheiten der amerikanischen Polizei) unterschieden sich vom Militär darin, dass sie nicht unterschiedslos töteten. Diesen Unterschied, dem die deutschen Innenminister in ihrer Übereinkunft, die deutschen Polizeien nicht mit Gummigeschossen auszustatten, Rechnung getragen haben, wird von Kleiner (1977, 251) bestritten, wenn er darauf verweist, dass „die Unberechenbarkeit für Handfeuerwaffen ebenso gilt“.

³⁸ Dies fand und findet seinen Niederschlag in den Gesetzen über die Anwendung des unmittelbaren Zwangs durch Polizeibeamte, s. UzwG Bund 1961, § 12 Abs.: „Der Zweck des Schusswaffengebrauchs darf nur sein, angriffs- oder fluchtunfähig zu machen“. Selbst die seit den 70er Jahre geführte Diskussion um den gezielten polizeilichen Todesschuss sowie dessen Legalisierung in einigen Landespolizeigesetzen, bestätigten mit der Ausnahme zugleich das Prinzip, nachdem die Polizei nicht töten soll.

³⁹ Dunlap 1999, 223: „Where the military sees enemies ... a police agency sees citizens suspected of crimes ... These are two different views of the world.“

⁴⁰ Zickel 1977, 72

⁴¹ Linke 2006, 190

- e. Das Militär operiert auf Befehl eines Staates, die Polizei im Einverständnis mit der Bevölkerung.
- f. Die Wahl der Waffen des Militärs richtet sich nach dem Kriterium der Wirksamkeit⁴²; Polizei darf Waffen nur nach dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit anwenden⁴³ – daraus ergeben sich auch, jenseits spezieller rechtlicher Bestimmungen, Grenzen für die polizeilich einsetzbaren Waffen. In der Regel agiert die Polizei unbewaffnet.⁴⁴ Das Verhältnismäßigkeitsprinzip bindet bereits das polizeiliche Drohpotential, insofern ist ihre Präsenz mit der militärischen Abschreckung nicht vergleichbar.⁴⁵
- g. Die rechtlichen Grenzen militärischen Handelns ergeben sich aus dem Kriegsvölkerrecht und dem humanitären Völkerrecht; polizeiliches Handeln ist einer Vielzahl gesetzlicher Regulierungen unterworfen.⁴⁶ Deshalb unterliegt die Polizei einer stärkeren öffentlichen Kontrolle, wofür die öffentlichen Problematisierungen von Polizeiübergriffen ein Indiz ist.⁴⁷
- h. Das militärische Personal ist keiner Strafandrohung bei vollem Einsatz seiner Mittel ausgesetzt; PolizistInnen können sich einer Straftat im Amt schuldig machen. Den PolizistInnen fehlt „die verhältnismäßige Ungebundenheit es militärischen Handelns“.⁴⁸
- i. Das Militär darf abschrecken und mit Zerstörung drohen; die Polizei ist auch in dieser Hinsicht an den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit gebunden.
- j. Für das Militär ist das Handeln auf Anweisung von oben kennzeichnend; polizeiliches Verhalten – obwohl eingebunden in eine hierarchische Organisation – verlangt hingegen flexible Entscheidungen vor Ort. Die Ausrichtung des Militärs auf den Kampf gegen fremde Armee führt „zum Aufbau, einer strikt von oben nach unten strukturierten Führungsorganisation, da die Wirksamkeit fokussierter Aktionen in entscheidendem Ausmaß von umfassenden strategischen und operationellen Planungen, gut koordinierten logistischen Systemen und von der Effektivität zentralisierter Kommandostrukturen abhängig ist“.⁴⁹

⁴² Blum 1975, 116. Pusch 1978, 172f.: „Die Logik des Militärs folgt dabei dem Grundsatz, dass der maximale Einsatz von Gewalt gerechtfertigt ist, wenn er als Mittel geeignet und erforderlich ist, den Erfolg (die Vernichtung des Feindes) zu erreichen.“

⁴³ deshalb haben sich in beiden Institutionen „unterschiedliche Taktiken der Gewaltanwendung entwickelt“, Wette 2006, 29

⁴⁴ eine „Regel“, die empirisch die Ausnahme darstellen und selbst beim englischen „Bobby“ auf dem Rückzug ist

⁴⁵ Blum 1975, 116

⁴⁶ Pusch 1978, 173. S.a. Blum 1975, 116: Für die Polizei ist die Prüfung der Rechtslage unverzichtbar bei der Bewertung einer Lage; für das Militär sind allein die Bestimmungen des Völkerrechts in Rechnung zu stellen.

⁴⁷ s. Wenger 1973, 329, der darauf hinweist, dass das Verhältnismäßigkeitsprinzip für das Militär nur indirekt wirksam wird, indem nämlich den Offizieren in ihrer Ausbildung vermittelt werde, auch im Feld nur verhältnismäßige Gewalt anzuwenden.

⁴⁸ Blum 1975, 116

⁴⁹ Geser 1996, 46. „Police traditionally operate in a decentralized fashion with most operational decision-making taking place at the precinct level. Military contingents, on the other hand, tend to operate under the concept of centralized planning and decentralized execution“, Center of Excellence 2005, o.P.). Wegen der engen Führung durch Kommandostrukturen, so wird unterstellt, lässt sich das Militär „aus Sicht der Politik leichter befehligen als eine zivile Polizei, die zur eigenverantwortlichen Wahrnehmung ihrer Aufgaben ausgebildet ist“, Dicke 1999, 8.

- k. Das militärische Personal ist an wenigen Standorten konzentriert; PolizistInnen sind über das ganze Land verteilt. Das Militär operiert in der Regel in großen, die Polizei in vergleichsweise kleinen Organisationseinheiten.
- l. Moderne Militärorganisationen sind hochgradig arbeitsteilig organisiert; für Polizeien sind vergleichsweise breite Qualifikationen und Verwendungsmöglichkeiten kennzeichnend.

Die Tauglichkeit einer solch idealtypischen Gegenüberstellung ist aus verschiedenen Gründen in Frage gestellt worden. Es sei zweifelhaft, ob es „eine klassische, d.h. als Muster gültige Grenze zwischen polizeilichem und militärischem Einsatz“ gebe. Für den Einsatz staatlicher Gewaltmittel sei nicht diese Dichotomisierung maßgebend, sondern er richte sich „nach Art, Stärke, Ausrüstung, Bewaffnung und Ausbildung des polizeilichen Störers und unter Berücksichtigung der politischen, sozialen, wirtschaftlichen und – im Verteidigungsfall auch – militärischen Lage“.⁵⁰ Mit anderen Worten: Wenn die Gefahren im Innern zunehmen, dann müsse das staatliche Instrumentarium entsprechend ausgestattet werden.⁵¹ Auch wird darauf verwiesen, dass die „Schnittmenge zwischen Polizei und Militär bedeutend größer“ sei als in der Öffentlichkeit behauptet. Als Beleg wird auf ein im Auftrag der Innenministerkonferenz erstelltes Gutachten über das Berufsbild des Polizeibeamten verwiesen, in dem es heißt: „Da der Beruf des Polizeibeamten ... zweifellos auch Momente des Militärberufes enthält, nämlich den Auftrag, die Sicherheit des Staates notfalls mit Gewalt zu garantieren, wird die übertriebene Distanzierung von den Militärberufen nicht besonders überzeugend“.⁵²

Die Gegenüberstellungen von Polizei und Militär würden sicher falsch verstanden, wenn sie als Gegensätze verstanden würden. Auch in Systemen mit relativ weitreichender Trennung – wie in der Bundesrepublik – sind beide Kräfte eher auf einem Kontinuum angeordnet, das für den gesellschaftlichen Normalfall das Militär aus inneren Angelegenheiten heraus-, es aber gleichzeitig als Einsatzreserve für außergewöhnliche Situationen bereithält.⁵³ Dabei variiert die Trennung von Normalität und Notstand sowohl zwischen verschiedenen Staaten wie in unterschiedlichen Phasen der politisch-gesellschaftlichen Entwicklung; abhängig davon, wo die Trennung zwischen beiden Zuständen gezogen wird und welche Aufgabe welcher Institution zugewiesen wird.⁵⁴

Historische Lektionen

Das Militär verliert seine inneren, ordnungschaffenden Aufgaben in Gefolge der industriellen Revolution, der Durchsetzung des kapitalistischen Wirtschaftssystems und in seiner Folge der Existenz einer neuen (städtischen) Unterschicht, des Proletariats. Gegen die Proteste und Aufstände (riots), die von dieser neuen Klasse ausgeht, kann zunächst nur das Militär eingesetzt werden. Denn die Aufrechterhaltung der inneren Ordnung und die Stabilisierung der staatlichen Herrschaft war traditionell eine Angelegenheit des Militärs. Die Brutalität des militärischen Einsatzes rief jedoch Entsetzen bei dem von der Aufklärung beeinflussten Bürgertum hervor. Die Bildung einer zivilen Polizei versprach einen Ausweg aus dem Dilemma,

⁵⁰ Dierske 1962, 354

⁵¹ so Euskirchen 2007, 17: „Wann immer nötig wurden und werden alle notwendigen Mittel eingesetzt, um die staatliche Sicherheit und Ordnung gegen Revolte und Revolutionen aufrecht zu erhalten ...“.

⁵² Walter 2006a, 79

⁵³ Aydin 1997, 209

⁵⁴ ebd., 208: „Therefore, the military and the police are both distinct and related.“

die bestehenden Verhältnisse gegen die Unterschichten zu sichern, ohne auf unverhältnismäßige militärische Gewalt zurückgreifen zu müssen.⁵⁵

Unbeschadet nationaler Divergenzen verlor das Militär insgesamt seine primäre Zuständigkeiten für die Aufrechterhaltung von Sicherheit oder Ordnung; gleichzeitig blieb es aber als Reserve für den Inneneinsatz vorhanden – auch dies in national unterschiedlichen Ausprägungen.

Für die preußisch-deutsche Geschichte war die Hinzuziehung des Militärs an inneren Aufgaben bis zur Auflösung des preußischen Staates kennzeichnend. Im preußischen Staatsrecht bedeutete „Militärgewalt“ nicht nur das Recht und die Pflicht, den Staat gegen fremde Staaten zu verteidigen, sondern auch „zur Aufrechterhaltung der inneren Sicherheit die erforderliche Macht zu bilden, zu unterhalten und zu verwenden“⁵⁶. Zwar war das ursprüngliche selbstverständliche „Mitregiment des Militärs in allen Polizeisachen“ im Laufe des 19. Jahrhunderts beseitigt worden,⁵⁷ aber das Militär wurde keineswegs von allen inneren Aufgaben ausgeschlossen. Der militärische Einsatz im Innern war zulässig im Falle eines militärischen Belagerungszustandes oder auf Requisition (Anforderung) der zivilen Behörden bei Tumulten, öffentlichen Exzessen etc. Wurde das Militär von den Zivilbehörden um Hilfe gebeten, dann galt der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit von Gefahr und Abwehrmaßnahmen. Ob Waffen eingesetzt werden sollten, unterlag der „pflichtgemäßen Beurteilung des kommandierenden Offiziers“.⁵⁸ Sobald die polizeilichen Mittel zur Beruhigung der Lage nicht mehr ausreichten, endete die polizeiliche Zuständigkeit, und die Leitung des Einsatzes ging auf den Militärbefehlshaber über, der dann den zivilen Behörden Anweisungen erteilen konnte. Dem Militär war es auch erlaubt, ohne Requisition im Innern tätig zu werden, wenn der Befehlshaber der Auffassung war, dass die Zivilbehörden mit der Anforderung zu lange zögerten.⁵⁹

Aufgrund dieser Bestimmungen kam es immer wieder zu militärischen Einsätzen gegen öffentliche Aufläufe, Proteste und „Krawall“,⁶⁰ die als eine Geschichte von „Blut und Schande“ bezeichnet worden ist.⁶¹

- Im Vormärz wurde das Militär häufig bei verschiedenen Formen und Anlässen sozialen Protests eingesetzt. Die Aufläufe entzündeten sich sowohl an materiellen Fragen (von Steuererhöhungen bis zur den Arbeitsbedingungen) als auch an dem Verlangen des Bürgertums nach „landständischen Verfassungen“.
- 1848/49 wurde das Militär gegen die bürgerlichen Revolutionäre eingesetzt. Unter der von General v. Griesheim ausgegebenen Maßgabe: „Gegen Demokraten helfen nur Soldaten“ beendete das Militär eine Reihe lokaler Aufstände und Erhebungen; mit der Kapitulation von Rastatt gelang ihm auch der endgültige Sieg über den Rest der bürgerlichen Revolution.
- Im Kaiserreich kämpfte das Militär mehrfach gegen Streiks, Unruhen und Demonstrationen: 1871 in Oberschlesien gegen einen Streik von 3.000 Bergarbeitern (mit sieben Toten); 1872 gegen Streikende in Essen und Oberhausen; 1889 und 1912 erneut gegen Streiks im Ruhrgebiet. 1872 unterdrückte das Militär in Berlin Unruhen wegen der Woh-

⁵⁵ s. Enloe 1977, 8

⁵⁶ v. Rönne 1899 zit. n. Witte 1965, 672

⁵⁷ Liepmann 1926, 7f.

⁵⁸ Messerschmidt 1975, 338

⁵⁹ ebd., 339

⁶⁰ s. die Zusammenstellung bei Klückmann 1978, 26-36; s.a. Wette 2003 und Wieland 2004, 170

⁶¹ Käppner 2006

nungssituation, und 1876 griffen Infanterie und Kavallerie demonstrierende Landarbeiter an.

- In der Anfangsphase der Weimarer Republik fanden Militäreinsätze gegen linke Revolutionsgruppen – etwa dem Januaraufstand – durch militärische Freiwilligenverbände statt. Während des Spartakusaufstandes und des Generalstreiks im Ruhrgebiet im März/April 1919 wurde das Militär nach den Bestimmungen über den Belagerungszustand eingesetzt.⁶² In Preußen (und nachfolgend in anderen Ländern) wurden jedoch Anfang der 20er Jahre „kampffähige Polizeieinheiten“ geschaffen, um Aufständen und Unruhen polizeilich entgegenzutreten zu können.⁶³ Das Wehrgesetz von 1921 verpflichtete die Reichswehr, in Fällen öffentlichen Notstands oder der Bedrohung der öffentlichen Ordnung auf Anforderung der Landesbehörden Hilfe zu leisten. Selbstständig durfte die Reichswehr im Innern nur einschreiten, wenn die Landesbehörden verhindert waren oder um sich selbst gegen Angriffe zu schützen.⁶⁴ Durch den Aufbau entsprechender Polizeieinheiten konnte dem Grundsatz der Subsidiarität auch praktisch gefolgt werden. Gegen die Aufstände in Hamburg und Mitteldeutschland im März 1921 wurden „fast ausschließlich Polizeiverbände“ eingesetzt.⁶⁵ Gleichwohl blieb der Einsatz der Reichswehr im Innern ein jederzeit vorhandenes und auch immer wieder eingesetztes Mittel der Innenpolitik. Dies hing u.a. damit zusammen, dass die Polizeihöhe bei den Ländern lag und die Reichsregierung keine Polizeiexekutive besaß. Deshalb geriet das Militär leicht in die Rolle der Exekutive der Zentralregierung.⁶⁶ Dies machte sich insbesondere in Kombination mit dem Verordnungsrecht des Reichspräsidenten nach Art. 48 der Verfassung bemerkbar, durch das die Reichswehr zum exekutiven Instrument präsidialen Regierens gemacht werden konnte.⁶⁷

Die Reichswehrführung stand dem Einsatz im Innern eher ablehnend gegenüber. Zu dieser Haltung trug einerseits eine „gewisse Zurückhaltung gegenüber der republikanischen Verfassung“ bei, da die Reichswehr in der Regel die Republik gegen ihre Gegner verteidigen sollte. Andererseits wollte man die Fähigkeit zur Kriegführung nicht durch Auseinandersetzungen im Innern schmälern. Und schließlich existierte die Furcht vor Diskreditierung in der Bevölkerung, wenn das Militär in innere Konflikte eingreifen würde.⁶⁸ Zwar nutzte die Reichswehr gern und häufig die Möglichkeiten, sich bei öffentlichen Veranstaltungen zu präsentieren, sie nutzte die Militärmusik als Mittel der Öffentlichkeitsarbeit oder ließ ihre Offiziere an Reitturnieren teilnehmen.⁶⁹ Als „Mittel der vollziehenden Gewalt im eigenen Staatsgebiet“⁷⁰ sah sich die Reichswehr nicht. Für General v. Seeckt, von 1920 bis 1926 Chef der Heeresleitung, konnte nur strikte politische Neutralität jene Geschlossenheit gewährleisten, die die Reichswehr benötigte. Deshalb sollte das Militär von allen Fragen ferngehalten werden, die „auch nur den Anschein von Parteipolitik“ hatten.⁷¹

⁶² Götz 1985, 401

⁶³ ebd., mit Verweis auf den preußischen Innenminister Severing, der nach seinen Erfahrungen, die er als Staatskommissar im Ruhrgebiet gemacht hatte, „zu der Überzeugung gelangt (war), dass das Heer für dauernde Polizeiaufgaben im Innern ungeeignet sei“.

⁶⁴ Liepmann 1926, 11; Speth 1985, 25

⁶⁵ Kroß 1970, 118; s.a. Walter 2006, 78

⁶⁶ Götz 1985, 398

⁶⁷ s. die Auflistung der Verordnungen bei Kroß 1970, 240-246; der zeitliche Schwerpunkt lag in den ersten drei und letzten zwei Jahren der Weimarer Republik

⁶⁸ Brunkow 1971, 17f.; Dierske 1964, 355

⁶⁹ Grubert 1997, 157

⁷⁰ Kroß 1970, 3

⁷¹ Grubert 1997, 141

Jenseits unmittelbarer militärischer Intervention in politische Konflikte werden die mittelbaren Wirkungen des Militärs auf die Gesellschaft als Militarismus oder Militarisierung thematisiert. In der Regel werden beide Begriffe synonym verwandt; sie sollen zum Ausdruck bringen, dass das Militärische auf andere (zivile) Bereiche der Gesellschaft ausgedehnt wird. Die Militarisierung einer Gesellschaft hängt demnach davon ab, in welchem Ausmaß „Leitideen und Rationalitätskriterien des militärischen Handlungsfeldes auch zivile Bereiche strukturieren“.⁷² Militarismus ist insgesamt „als System der Beibehaltung, Anwendung oder Androhung von organisierter Gewalt in oder zwischen Gesellschaften zur Aufrechterhaltung oder Erlangung von Herrschaft“ definiert worden.⁷³ Noch allgemeiner ist er als „ein Set von Überzeugungen und Werten“ charakterisiert worden, „das den Gebrauch von Gewalt und Vorherrschaft als angemessene Mittel der Problemlösung und zum Erringen politischer Macht ansieht“.⁷⁴

Analytisch sind verschiedene Funktionsbereiche, in denen der Militarismus Wirkung entfalten kann, unterschieden worden:

- (1) Auf der Ebene politischer Entscheidungen bezeichnet Militarismus die Dominanz militärischer Überlegungen/Argumente.
- (2) Auf der Verhaltensebene bezeichnet er die Übernahme soldatischer Tugenden und Umgangsformen in zivilen Bereichen der Gesellschaft.
- (3) Auf der Ebene gesellschaftlicher Krisenbewältigung bezeichnet er die Tendenz, den Streitkräften „vermehrt außermilitärische Funktionen“ zuzuweisen.⁷⁵

Die Relevanz der ersten beiden Funktionsbereiche war vermutlich in früheren Phasen größer als in der Gegenwart. Die Bedeutung militärischer Eliten für die Entscheidung über Krieg und Frieden in der preußisch-deutschen Geschichte ist ebenso bekannt, wie die prägende Wirkung, die das Militär auf die Gesellschaft Preußens im Allgemeinen⁷⁶ und der Polizei im Besonderen⁷⁷ entfaltete. Die nachhaltigste Wirkung⁷⁷ geht bis in die Gegenwart von der Militarisierung gesellschaftlicher Konfliktlösungen aus.

Deren Erfahrung hat direkte Wirkungen für die bundesrepublikanische Wehrverfassung gehabt. Der Kreis derer, die aufgrund der historischen Erfahrung auch weiterhin für eine strikte Trennung von Polizei und Militär eintreten⁷⁸, ist in den letzten Jahren allerdings deutlich kleiner geworden.⁷⁹ Nach Auffassung des Bundesfachausschusses Sicherheitspolitik der CDU sei die Bundesrepublik eine „gereifte Demokratie“, und die Bundeswehr habe bewiesen,

⁷² Lepsius 1997, 367

⁷³ Karl 1991, 29

⁷⁴ Kraska, Kappeler zit. n. Caufield 1999, 295; noch allgemeiner Kraska (1999, 208): „Militarization, for instance, can be defined in its broadest terms as a social process in which society organizes itself for the production of violence or the threat thereof.“

⁷⁵ v. Bredow, in Zoll, Lippert, Rössler 1977; erheblich zu eng ist der Militarismusbegriff, den Haggerty/ Ericson (1999, 234) zugrundelegen: sie sehen in der Verfügung über hochentwickelte Technologien das Besondere des Militärs. Damit wird die sonstige Nutzung dieser Technologien zum Indiz der Militarisierung.

⁷⁶ Medick 1978, 100f.

⁷⁷ Funk 1978, 150

⁷⁸ so etwa Wette 2006

⁷⁹ Prototypisch für die kritische Haltung ist die Äußerung des SPD-Abgeordneten Klejdzinski, der an den Schießbefehl erinnerte, den sein Parteigenosse und Reichswehrminister Noske gegen streikende Arbeit gab, eine Tatsache, die ihn „heute noch betroffen“ mache, um dann im nächsten Satz fortzufahren: „Insofern ist die Trennung der Aufgaben von Polizei und Bundeswehr eine bittere Lehre aus der nationalsozialistischen Vergangenheit und ein unverzichtbares Bollwerk gegen Machtmißbrauch.“ (BT PIPr 12/203. (14.1.1994), 17605).

„dass sie in der Demokratie fest verankert ist und das Primat der Politik akzeptiert“.⁸⁰ Man müsse sich fragen, „ob auch heute noch die deutschen Streitkräfte im demokratischen Rechtsstaat als potentiell gefährlich anzusehen sind oder ob ihre Bewährung in der Demokratie die historischen Befürchtungen nicht längst zerstreut hat“⁸¹. Die Bundeswehr unterliege „demokratischer Kontrolle“ und sei „rechtsstaatlich eingebunden“. Wenn sie nun für „akute Gefahrensituationen im In- und Ausland mit entsprechenden Einsatzermächtigungen ausgestattet“ werde, „dann ist dazu aus der deutschen Geschichte gar nichts vorzutragen“⁸².

Die historische Relativierung in diesen Äußerungen trifft das Problem militärische Inlandseinsätze nur zu Teil. Denn nur in seltenen Fällen konnte von einem an rechtlichen Maßstäben gemessenen „Mißbrauch“ des Militärs gesprochen werden. Das Problem bestand vielmehr darin, dass es rechtlich zugelassenen Formen des Militäreinsatzes gab, der dann im Interesse der Regierung, des Königs, des Staates etc. wirksam wurde und dank seiner enormen Gewalthaftigkeit die jeweiligen Konflikte beendete. Die im Militär konzentrierte Gewaltfähigkeit steht deshalb als Grundproblem hinter den geschichtlichen Erfahrungen. Das Militär wird nicht allein deshalb zum Problem, weil es zu undemokratischen Zwecken eingesetzt wird, sondern weil es ein enormes Gewaltpotential darstellt, von dem eine „Eigendynamik“ ausgehen kann.⁸³ Wegen der Orientierung des Militärs am Einsatz von „Makrogewalt“ – klassisch die Vernichtung der gegnerischen Armee –, stellt das Militär eine latente Drohung für die Gesellschaft dar. Sein Einsatz gegen innere Gegner kann leicht zu Eskalationen führen,⁸⁴ die wiederum nur mit noch mehr Gewalt „besiegt“ werden können.⁸⁵

Angesichts der Veränderung der Kriegsszenarien seit dem Ende des 2. Weltkriegs wird jedoch zunehmend bezweifelt, ob sich die Streitkräfte noch den Merkmale traditioneller militärischer Verbände aufweisen. Da das Militär am Ende des 20. Jahrhunderts sich erheblich von den Streitkräften früherer Epochen unterscheidet, seien auch die Vorbehalte wenig überzeugend, die sich auf seine spezifisch militärische Gewalthaftigkeit stützten.

Wandlungen des Militärs

Das Bild vom Militär scheint häufig bestimmt vom Zeitalter der traditionellen Massenheere. Sowohl die Art und Weise, wie die Organisation Militär funktioniert, wie die Aufgaben, die von diesem wahrgenommen werden, haben sich jedoch gegenüber dem 19. und dem ersten Drittel des 20. Jahrhunderts erheblich geändert. Die Herausforderungen, denen sich das moderne Militär gegenüber sieht, resultieren aus zwei Veränderungen: aus dem hohen Grad an Technisierung und Spezialisierung einerseits und dem Entstehen neuer Aufgaben andererseits.⁸⁶

⁸⁰ CDU, Bundesfachausschuss Sicherheitspolitik 2004, 5. Wortgleich: Vielhaber, Kubovcsik (2005, 10): Die Bundesrepublik sei „eine gereifte Demokratie, in der die Bundeswehr gesellschaftlich hinreichend verankert“ sei.

⁸¹ Dreist 2005, 7

⁸² Baldus 2007, 137

⁸³ Dürig 1971, 15f. (Rdnr. 29)

⁸⁴ Tolmein 1973, 76. Carver (1983, 11) spricht angesichts des militärischen Kampfes gegen Terroristen davon, das Militär sei im Unterschied zur Polizei „deaf and blind“ und die Armee „probably have recourse to indiscriminate action“, die nicht nur ineffektiv sei, sondern die Unterstützung für die Terroristen vergrößern werde.

⁸⁵ Strategisch betrachtet muss es dabei nicht unbedingt gewalthafter zugehen. Nach Blumenson (1976, 54f.) reiche bereits ein „significant *show of force*“, denn „the mere display of military strength calmed the crowds.“

⁸⁶ Klein 2000, 49

Für die erste Veränderung, auf die bereits vor einem halben Jahrhundert hinwiesen wurde, werden Neuerungen in der Kriegstechnik und der Waffensysteme verantwortlich gemacht. Die Technisierung militärischer Waffen verlange nach spezialisiertem, technisch geschultem Personal, das auf arbeitsteiliges Zusammenwirken angewiesen sei. Durch den Einzug moderner Technologien und deren Folgen für militärische Arbeitsabläufe näherte sich das Militär der zivilen Gesellschaft an.⁸⁷ Innerhalb des Militärs gebe es spezialisierte Aufgaben, die mehr Gemeinsamkeiten mit zivilen Berufen aufwiesen als mit den Tätigkeiten anderer Soldaten.⁸⁸ In dem Maße, wie Technik militärisch genutzt werde, verändere sich das Militär selbst. Diese Veränderungen erstreckten sich auf:

- (1) Die Reichweite von Befehl und Gehorsam. Eine arbeitsteilige, auf technischem Expertenwissen fußende Organisation können nicht durch das traditionelle Befehls-Gehorsam-Modell geführt werden, „weil der Vorgesetzte immer seltener die Voraussetzungen und Implikationen seiner Befehle zu überblicken vermag“.⁸⁹ Ohne Kooperation der Experten könne das Militär nicht erfolgreich agieren, Kooperation sei aber nicht durch Befehl herzustellen.⁹⁰ Das moderne Militär sein ein „Kampfverband von außerordentlich geschulten Spezialisten“,⁹¹ es verlange gleichzeitig „den selbstverantwortlich entscheidenden und handelnden *Einzelkämpfer*“ und „den kooperationsbereiten *Mann im Team*“.⁹²
- (2) Ein auf arbeitsteiligem Zusammenwirken basierendes Militär nähert seine Binnenstruktur zivilen Organisationen an. Militärische Tätigkeit werde zu einer Beschäftigung, vergleichbar der in einem Großbetrieb.⁹³ Das Militärpersonal müsse nicht nur über technische Fähigkeiten verfügen, sondern auch über Organisations- und Managementkompetenzen, um eine arbeitsteilige Organisation zu führen.⁹⁴ Das neue Qualifikationsprofil nehme dem Militärischen seine Exklusivität; die militärisch erworbenen Fähigkeiten könnten leicht in zivilen Berufen genutzt werden.⁹⁵
- (3) Waffen- und Kriegstechnik veränderten auch das Selbstverständnis des Soldatischen. Die Behauptung, der Soldat übe eine Tätigkeit „*sui generis*“ aus, die sich von Berufen wesensmäßig unterscheide, werde durch die Technisierung weniger überzeugend denn je. Die Veränderung der Arbeitsabläufe stelle aber darüber hinaus den Zusammenhalt der militärischen Organisationsform in Frage. Der Versuch, über die Betonung traditioneller soldatischer Werte die soldatische Subkultur zu stärken und damit das Funktionieren des Militärs als sozialer Organisation gewährleisten, würden angesichts einer demokratisch-pluralistischen Gesellschaft immer schwieriger.⁹⁶ Traditionell ziele „die militärische Subkultur auf fremdbestimmte Subordinationseffekte“ ab, die einem „unfertigen und der Anleitung und Lenkung bedürftigen Untergebenen“ galt. Der technische Spezialist könne nicht nur so nicht geführt werden, seine Tätigkeit führe auch dazu, dass er an seinen Be-

⁸⁷ Janowitz 1971, 19: „In general, the trend has been toward narrowing the differences between military organization and civilian organization.“ Nur erwähnt sei der Streit um die Inkompatibilität von Militär und bürgerlicher Gesellschaft, der die Militärsoziologie seit ihren Anfängen durchzieht (s. Vogt 1986; v. Friedeburg 1967).

⁸⁸ s. Vogt 1987, 554

⁸⁹ v. Bedow, in Zoll, Lippert, Rössler 1977, 51

⁹⁰ Wienemann 1974, 89

⁹¹ Lepsius 1997, 364

⁹² Klein 1986, 247

⁹³ unter Bezug auf Moskos v. Bredow 1986, 140

⁹⁴ Dandeker 1994, 644

⁹⁵ Lepsius 1997, 363; Lippert 1991, 133

⁹⁶ Wiesendahl 1980, 108

ruf zivile Maßstäbe anlege und bestrebt sei, „den bisherigen Schonraum militärischen Soziallebens für individuelle Selbstverwirklichung und Teilhabebedürfnisse zu erschließen“.⁹⁷

- (4) Die innermilitärischen Veränderungen sind als „Zivilisierung‘ des Militärs“ bezeichnet worden, da es sich in seiner Organisation, seinen Arbeitsabläufen und den Wertorientierungen seiner Beschäftigten der zivilen Gesellschaft angleiche. Während diese Perspektive in der Regel mit der Beobachtung der „Militarisierung‘ der Gesellschaft“ korrespondiert,⁹⁸ wird mitunter behauptet, gerade weil der Krieg zu einer Angelegenheit technischer Spezialisten werde, werde „eine Entmilitarisierung der Gesellschaft“ ermöglicht: „So können Militarisierung und Demokratisierung zugleich vorangetrieben werden“.⁹⁹

Einige empirische Belege sprechen für die These, dass das Militär zunehmend zivilen Charakter annimmt. Der Anteil derjenigen Soldaten, die rein militärische Aufgaben wahrnahmen, sank in der us-amerikanischen Armee vom amerikanischen Bürgerkrieg bis 1954 von 93% auf 29%. 2004 arbeiteten in der Bundeswehr 120.000 Zivilbeschäftigte, denen 240.000 SoldatInnen gegenüberstanden.¹⁰⁰ Bereits Mitte der 1970er Jahre wies das Bundesverteidigungsministerium darauf hin, dass die Hälfte aller Soldaten in „technischen Verwendungen“ einsetzt sei, nur weniger als ein Drittel sei mit „Kampffunktionen“ beauftragt. Der Rest nehme „andere Unterstützungsaufgaben“ wahr. Die Bundeswehr sei ein „komplexer Verbund von Arbeit und Technik“.¹⁰¹

Zwar sind die Veränderungen militärischer Operationen und Organisationen im letzten halben Jahrhundert offenkundig. Allerdings ist damit über deren Reichweite wenig gesagt. Zwei Beispiele mögen das Problem verdeutlichen:

Erstens ist in Bezug auf Handlungsabläufe nach dem Verhältnis von Befehl/Gehorsam und Selbstständigkeit zu fragen. Militärtechnik verlangt primär technische Qualifikationen; die moderne Armee benötigt Personal, das über die „intellektuelle Befähigung zur Handhabung von Technik und Organisation“ verfügt.¹⁰² Zwar wird die praktische Reichweite des Befehls durch die „Sachzwänge moderner Waffentechnik“¹⁰³ begrenzt, aber dadurch wächst dem Soldaten keine gestaltende Freiheit zu. Die technikgestützte Kriegführung bedarf weniger heldenmütige „Kämpfer“ als Personen, die sich durch „in erster Linie Gehorsam, vielleicht noch Leistungsmotivation“ auszeichnen.¹⁰⁴ Das Prinzip von Befehl und Gehorsam sowie die Imperative hochspezialisierter Militär-Arbeitsplätze widersprechen sich eher prinzipiell als praktisch. Denn selbst wenn auf der praktischen Ebene den Untergebenen ein Spielraum eingeräumt werden muss, wie ein Befehl umzusetzen ist, erfolgt diese Umsetzung in einem

⁹⁷ Wiesendahl 1980, 116. Durch die Divergenz zwischen gesellschaftlicher Entwicklung (Selbstverwirklichung, Pluralisierung der Lebensstile etc.) nähmen die Legitimationsprobleme des Militärs, das auf traditionelle „Pflicht- und Unterordnungstugenden“ setze zu, ebd., 113. Wiesendahls Beobachtungen sind ganz von der Wertewandel-Diskussion der 1980er Jahre („silent revolution“) bestimmt. Heute würde man wohl aus der Kluft zwischen hedonistischem Lebensstil und disziplinierter Arbeitsmoral keine derartig linearen Schlussfolgerungen herleiten.

⁹⁸ Lepsius 1997, 368

⁹⁹ Beck 1993, 113. Demgegenüber scheint allerdings die Feststellung v. Friedeburgs (1967, 92) zutreffender, der eine „letztliche Unvereinbarkeit“ zwischen Gesellschaft und Militär sieht, die durch die „Entwicklung des waffentechnischen Destruktionspotentials“ bewirkt werde.

¹⁰⁰ Elbe, Richter 2005, 137

¹⁰¹ Weißbuch 1975/76, zit. n. Speth 1985, 71

¹⁰² Mohr 1986, 23

¹⁰³ Wienemann 1974, 95

¹⁰⁴ Steinert, Treiber 1974, 105

hierarchischen Kontext, in dem der Befehlsempfänger über „einen antizipatorischen Glauben an die Richtigkeit der Anweisungen, an ihre Legitimität“¹⁰⁵ verfügt. Zwar seine „eigenständige Urteilsvermögen und Kritikfähigkeit“ für das moderne Militär wichtig, beide gerieten jedoch „leicht in Konflikt mit dem Prinzip von Befehl und Gehorsam, das zumindest „auf den unteren Hierarchieebenen ... sehr schnell als Ungehorsam gedeutet werden“ könne.¹⁰⁶ Die durch die Modernisierung des Militärs bewirkte Veränderung bezieht sich vielmehr auf den „Abbau überschüssiger Disziplinierung, ohne doch den eigentümlichen Kern der militärischen Verhaltensstruktur ganz aufzulösen. Zu diesen disfunktionalen, allein der Tradition geschuldeten Elementen gehören z.B. die Begrenzung militärischer Strafgewalt auf dienstliche Belange, die Gewährung von Beteiligungsmöglichkeiten, das Recht zur Selbstorganisation der SoldatInnen.“¹⁰⁷ Das „neue“ Militär zeichnet sich demnach nicht durch eine gänzlich andere Binnenstruktur, sondern durch „eine Überlagerung unterschiedlicher Führungsstile“ aus.¹⁰⁸

Damit korrespondiert ein erweitertes Spektrum von Werthaltungen, die mit dem Organisationsziel verbunden sind bzw. werden müssen: sei es im allgemeinen eine Organisationskultur, die „funktionale Unterordnungserfordernisse und individuelle Freiheitswünsche nebeneinander“ koexistieren lässt,¹⁰⁹ oder seien es einzelne Fragen wie die Rolle von Frauen oder von Homosexualität in den Streitkräften.¹¹⁰ Auch wenn sich durch die Aufgabe „überschüssiger Disziplinierung“ das Militär industrielle Züge annimmt,¹¹¹ so bleibt ihm im Kern die Organisationssteuerung durch Befehl eigen.¹¹²

Zweitens ist der primäre Auftrag des Militärs und dessen exklusive Fähigkeit zur massiven Gewaltanwendung und -zerstörung in Erinnerung zu rufen. Auch im wissenschaftlich-technischen Zeitalter (einschließlich seiner aktuellen Fortsetzung durch den digitalisierten Krieg) kann auf militärische Qualifikationen traditioneller Art nicht verzichtet werden.¹¹³ „Die aufschlussreiche Konzeption des Militärs als bürokratisch-technische Großorganisation erweist sich insofern als begrenzt.“¹¹⁴ Auch wenn sich Arbeitsabläufe technikinduziert ändern und wenn das Militär offener gegenüber gesellschaftlichen Wandlungen werden sollte, so muss seine Organisation insgesamt darauf abzielen, über ein Höchstmaß physischer Gewalt verfügen zu können. Nicht der Alltag der Gewaltanwendung, sondern die Ausrichtung der Organisation auf die Gewaltfähigkeit bleibt prägendes Merkmal der Institution Militär. Ob und in welchem Ausmaß dieser Umstand angesichts vieler technisch-bürokratisch neutraler und insofern gewalt-ferner Tätigkeiten auf die Angehörigen des Militärs hat, ist vermutlich unterschiedlich. Die militärische Primärsozialisation, der tägliche Arbeitszusammenhang, die durch die Uniformierung sichtliche Distanz zu zivilen Berufen dürften jedoch dazu beitragen,

¹⁰⁵ Lepsius 1997, 366

¹⁰⁶ Maringer 2008, 78

¹⁰⁷ s. Lepsius 1997, 367. Kritische Stimmen verorten hier die Bedeutung der Inneren Führung der Bundeswehr. Deren Ziel sei es „freiwilligen Gehorsam der Untergebenen“ zu erzeugen, „die sogar Eigeninitiative entwickeln und damit subjektiv das Gefühl der Unterwerfung verlieren sollen“, Bundeswehr und KDV o.J., 163. Schmähling (1989, 259) weist auf den Konflikt zwischen unterschiedlichen Teilen in der Führung der Bundeswehr hin: Die einen versuchten, „den Begriff der funktionalen Disziplin mit Leben zu wecken“, während andere durch „Formaldienst und Drill eine positive Haltung zum soldatischen Dienst erzeugen“ wollten.

¹⁰⁸ v. Bredow in: Zoll, Lippert, Rössler 1977, 51

¹⁰⁹ Wiesendahl 1980, 118

¹¹⁰ Dandecker 1994, 652

¹¹¹ eine zusammenfassende Auflistung bei v. Bredow 1986, 142

¹¹² so auch Maringer (2008, 101), der darauf verweist, dass durch die „Aufgabe der soldatischen Werte“ „die geforderte Funktionalität und Effizienz der Streitkräfte ... erodieren“ würden

¹¹³ v. Friedeburg in Lippert, Zoll, Rössler 1977, 202

¹¹⁴ v. Friedeburg 1967, 95

dass die Identifizierung mit der Institution und ihrem Auftrag in aller Regel die eigene ggf. gewalt-ferne Tätigkeit überlagert.

Während auf der einen Seite das herkömmliche Kriegshandwerk durch den technologischen Fortschritt verändert wird, hat sich gleichzeitig das militärische Tätigkeitsfeld verändert. Unter dem Stichwort „constabulary force“ sind seit den 1960er Jahren neue, nichtkriegerische Aufgaben des Militärs beschrieben worden. Als Elemente der „Konstabularisierung“, d.h. der Verpolizeilichung des militärischen Handlungsprofils wurden im Zeitalter der atomaren Hochrüstung sowohl die Beteiligung an Rüstungskontrolle und Abrüstungen in den entwickelten Staaten sowie sein Beitrag zur sozialen und nationalen Entwicklung in Entwicklungsländern genannt. Das Militär verändere sich in Richtung „police-type operation“, weil nicht mehr länger der Sieg über einen Gegner das zentrale Ziel sei, sondern die Herstellung stabiler Bedingungen für sozialen und politischen Wandel.¹¹⁵ Für moderne Streitkräfte stünden nicht länger kriegerische Kampfeinsätze im Zentrum, sondern solche Tätigkeiten, für die insgesamt der Begriff „military operations other than war“ (MOOTW) geprägt wurde.¹¹⁶ In modernen Armeen sei die Primäraufgabe der militärischen Kriegführung/Landesverteidigung quantitativ durch vormalige Sekundäraufgaben verdrängt worden.¹¹⁷ Das Spektrum dieser „neuen“ Aufgaben ist weit. Es beginnt mit der militärischen Hilfe zur Bewältigung von Katastrophen und Unfällen;¹¹⁸ diese MOOTW ist global weit verbreitet. Andere Beispiele sind die Unterstützung zur Grenzüberwachung, zur Bekämpfung organisierter Kriminalität, die Bewachung von Botschaften und internationalen Konferenzen oder von Flughäfen und wichtiger Infrastruktur.¹¹⁹

Im Zusammenhang mit den Kriegen und Kriegsfolgen seit den 1990er Jahren ist das nichtmilitärische Handlungsprofil des Militärs in den Vordergrund gerückt.¹²⁰ Als „Hilfspolizei einer erzwungenen Welt-Innenpolitik“¹²¹ werden dem Militär Aufgaben der inneren Befriedung von (Nachkriegs)Gesellschaften übertragen. Jenseits von „friedens erzwingenden“ (= kriegerischen) Handlungen überwacht und sichert das Militär z.B. Friedensvereinbarungen, es schlichtet Konfliktparteien oder hält diese räumlich auf Distanz, es schützt minoritäre Volksgruppen, es sichert Grenzen oder bewacht anschlaggefährdete Objekte, Personen oder Veranstaltungen, es verteilt Lebens- und Hilfsmittel im Rahmen humanitärer Hilfe, schützt zivile Hilfsorganisationen, baut zerstörte Infrastruktur wieder auf, nimmt selbst Polizeiaufgaben wahr oder unterstützt die lokalen Polizeien.¹²²

In der Wahrnehmung eines „postkriegerischen“ Auftrages¹²³ müsse „der militärische Führer ... im Sinne des soldier-statesman zukünftig auch zivile Aufgaben erfüllen“.¹²⁴ In den idealisierenden Formulierungen Dänikers wird in diesen Einsätzen der „Soldatentyp“ der Zukunft

¹¹⁵ Janowitz 1971, 46; s.a. mit Bezug auf Janowitz: v. Friedeburg 1967, 96f.

¹¹⁶ Haltiner 2003, 159

¹¹⁷ Haltiner 2004, 477

¹¹⁸ Janowitz 1971, 49

¹¹⁹ s. Haltiner 2004, 477

¹²⁰ Nach dem Ende des Kalten Krieges und den durch den neuen internationalen Terrorismus beförderten Siegeszugs der Formel von den „neuen Kriegen“ gab es eine kurze Phase der militärischen Sinn- und Orientierungskrise, die durch verschiedene „Diversifizierungsstrategien militärischer Macht“ bewältigt werden sollte, s. Voigt 1992, 22ff.

¹²¹ Eppler, zit. n. Geis 2005, 10

¹²² unter Bezug auf Haltiner: Kümmel 2005, 52; Bambach 1991, 52; Meyer 2003, 140; S.a. v. Bredow 2002, 17 zum gewandelten Kontext von „Deeskalations-Streitkräften“.

¹²³ Kluss 2000, 98

¹²⁴ Kersten 2002, 242

sichtbar: „Der Wehrmann, schon lange nicht mehr nur Kämpfer, wird neu zum Beschützer und zugleich zum Helfer und Retter ... Er verkörpert einen neuen Soldatentyp, den man ... als ‚miles protector‘ bezeichnen könnte. Ein Soldat, der imstande ist, seine Waffe notfalls mit Bravour zu führen ..., der aber auch mit gleicher Effizienz helfend und rettend eingreifen kann, wenn Hilfe vonnöten ist.“¹²⁵ Weniger ideologisch überhöht wird die Rolle des Militärpersonals als die eines „Polizeisoldaten“ beschrieben.¹²⁶ Der zeitgemäße Soldat solle sich als „Schutzmann für Freiheit, Gerechtigkeit und Frieden verstehen“;¹²⁷ aber auch wenn die Militärs „vielfach wie kosmopolitische Sozialarbeiter auftreten und wirken sollen, so bleiben sie doch immer mit Waffen ausgerüstete Sozialarbeiter“.¹²⁸

Der Einsatz als „Friedenssoldat“ in einem potentiell gewalthaften Umfeld setze die selbstständige Bewältigung unvorhergesehener Situationen und Konflikte voraus. Die neue „Asymmetrie der Kriegsführung“ verlange „vom militärischen Führer schon auf relativ niedriger Ebene ein sicheres Urteilsvermögen, um die Lage in völlig unübersichtlichen Situationen richtig erfassen und beurteilen zu können und unter Druck – Stress – sicher entscheiden zu können.“¹²⁹ Ein „intensives Vorbereitungstraining“ und „präzis definierte Anweisungen“ werden als Voraussetzungen derartiger Einsätze genannt¹³⁰, sofern nicht gleich die Bildung spezifischer Gendarmerie-Kräfte verlangt wird.¹³¹ Die Soldaten müssten „zu gemischt militärischen und polizeilichen Einsätzen befähigt werden“.¹³² In den internationale Interventionen zeige sich „eine Hybridisierung der sicherheitspolitischen Einsatzformen“,¹³³ in der sich eine neue Formation staatlicher Gewalt abzeichne. Diese, gelegentlich „Politär“¹³⁴ genannte Organisationsform sei dadurch gekennzeichnet, dass sie „die militärische Kapazitäten zur fokussierten, zielorientierten Gewaltanwendung mit den Flexibilitäten und lokale Reagibilitäten, wie sie polizeilichen Strukturen eigen sind, in sich vereinigt.“¹³⁵

Das neue Tätigkeitsprofil schlägt sich auch im Selbstbild der Streitkräfte nieder. Eine Befragung der deutschen SFOR-Kontingente ergab, dass sich 64% der befragten SoldatInnen selbst als „Helfer in Uniform“ sahen. 22% beschrieben sich als „an Vorgesetztenfunktionen, Führung und Erziehung orientierter Soldat“, 6% bezeichneten sich als „an beruflichem Aufstieg orientierter Soldat“. Lediglich 5% sahen sich als „martialisch orientierten Abenteurer“ und 3% als „Kämpfertyp“.¹³⁶ Nach einer Erhebung des Sozialwissenschaftlichen Instituts der Bundeswehr begreifen sich mehr als zweit Drittel der Bundeswehrsoldaten als „Staatsbürger

¹²⁵ Däniker 1992, 151f.

¹²⁶ Geser 1996, 54

¹²⁷ Rose zit. n. Maringer 2008, 102

¹²⁸ v. Bredow zit. n. Maringer 2008, 86

¹²⁹ Schneiderhan 2006, 6. Damit nähere sich das Verhältnis von Hierarchie und Selbstständigkeit dem polizeilichen Modell.

¹³⁰ Geser 1996, 67. Blumenson (1976, 56) hat deutlich auf die Schwierigkeiten einer solchen Ausbildung hingewiesen. Denn für das Schlachtfeld komme es auf aggressives Verhalten an, das auf den Waffengebrauch abziele, bei friedenssichernden Maßnahmen gehe es jedoch gerade darum, das Konfliktniveau zu verringern und nicht zu schießen.

¹³¹ Bambach 1991, 53

¹³² Wagner 2006, 6

¹³³ Fischer-Lescano 2004, 67

¹³⁴ Vogt 1992, 34 („Funktionsumwandlung und Funktionsspezifizierung zu einem dreigeteilten ‚Politär‘ mit strikt defensiven, (welt- bzw. euro-) polizeilichen und friedensstiftenden Aufgaben“)

¹³⁵ Geser 1996, 48. Am ehesten erfüllten Gendarmerie-Einheiten dieses Anforderungsprofil, so Eisele 2004, 507f.

¹³⁶ BT-Drs. 16/1266 v. 21.4.2004, 8

in Uniform“, während nur jeweils 10% sich als traditioneller Soldat, als technischer Spezialist oder als Krieger verstehen.¹³⁷

Zwar nimmt der Anteil nicht-kriegerischer Tätigkeiten innerhalb des modernen Militärs insbesondere durch die „Diversifizierung militärischer Missionen“¹³⁸ zu, aber sie ersetzen die traditionelle Aufgabe des Militärs keineswegs. Streitkräfte werden zu einer „multifunktionalen Institution“,¹³⁹ in der die Fähigkeit, „kollektive Gewalt anzudrohen und durchzuführen, eine der notwendigen Befähigungen, aber bloß eine von vielen“ darstellt.¹⁴⁰ Die Erweiterung des Aufgabenspektrums stellt das Militär als Organisation vor eine Reihe von Problemen („Dilemmata“), die sich aus der erheblichen Spanne zwischen der traditionellen „extrasozialen Makroviolenz“, die das Militär im Kriegsfall entfalten soll, und der „soft power in der Krisenreaktion“ ergeben¹⁴¹:

- bezogen auf den Gewalteeinsatz das richtige Maß an Gewalt zu finden,
- bezogen auf die Strukturierung der Handlungsabläufe das Verhältnis zwischen zentralen Vorgaben und dezentralen Entscheidungsspielräumen zu bestimmen,
- bezogen auf das Qualifikationsprofil den vielfältigen Tätigkeitsbereichen gerecht werden zu können,
- bezogen auf die Formalisierung von Handlungen das notwendige Maß an Flexibilität zu ermöglichen und
- bezogen auf den Zusammenhalt der Armee, Kasernierung und gesellschaftlicher Offenheit gleichzeitig zu gewährleisten.¹⁴²

Insgesamt deuten diese Entgrenzungen militärisch zu bewältigender Aufgaben darauf hin, dass die Organisation der Streitkräfte sich nicht länger (ausschließlich) an der herkömmlichen Kriegsverwendung orientieren kann.¹⁴³ Die neuen Aufgaben verlangt nicht nur nach Personal, das verantwortlich selbstständig entscheidet und handelt, sondern auch Organisationsformen, die derartige dezentrale Freiheiten erlauben.¹⁴⁴ In der Diskussion, „Führen mit Befehl“ durch „Führen mit Auftrag“ zu ersetzen¹⁴⁵, kündigt sich ein solcher Wandel zu einem weniger zentralistischen Steuerungsmodus an.

Betrachtet man die veränderten Anforderungen, so kann von einer „Funktionsausweitung des Militärs“¹⁴⁶ gesprochen werden. Dabei wird mitunter ein „polyvalenter Soldat“¹⁴⁷ verlangt, der in allen Situationen eingesetzt werden kann, und der über „eine erweiterte militärisch-soldatische Identität“¹⁴⁸ verfügen müsse, oder es werden „neue organisatorische Differenzierungen in den Streitkräftestrukturen entlang dieser unterschiedlichen Aufgabenbereiche“¹⁴⁹ ins Gespräch gebracht.

¹³⁷ n. Reeb 2007, Transformation

¹³⁸ Collmer 2004, 143

¹³⁹ Haltiner 2004, 477

¹⁴⁰ Haltiner, 2003, 182

¹⁴¹ Collmer 2004, 143

¹⁴² Haltiner 2003, 169-176

¹⁴³ Meyer 2003, 138

¹⁴⁴ Haltiner, Klein, Gareis 2004, 15

¹⁴⁵ Neujahr 2004, 47

¹⁴⁶ Winter 2003, 541

¹⁴⁷ Geser 1996, 57

¹⁴⁸ Kümmel 2005, 61

¹⁴⁹ Gareis 2003b, 488

Einig sind sich alle Beobachter, dass zusätzlich zur Technisierung des Militärs die neuen post- und präkriegerischen Einsätze dazu führt, dass die „Qualifikationsstruktur weit heterogener und komplexer“¹⁵⁰ geworden ist. Einigkeit besteht aber auch darüber, dass „die herkömmlichen Aufträge (Abschreckung und Verteidigung) nicht ersetzt, sondern ergänzt“ werden.¹⁵¹ Zugleich sind auch gegenläufige Entwicklungen feststellbar, wie etwa der Einsatz von High-tech-Waffen, die Renaissance des traditionellen Kampfes – etwa im städtischen Raum – oder die Herausbildung eines „neuen, radikalen Professionalismus“.¹⁵² Im Weißbuch 2006 heißt es programmatisch: „Der Soldat muss im Einsatz kämpfen können. Das bleibt weiterhin die Grundlage. Er ist darüber hinaus immer auch als Helfer, Vermittler und Schlichter gefordert.“¹⁵³ Bereits kurz nach dem Ende des Kalten Krieges hatte der damalige Generalinspekteur der Bundeswehr darauf hingewiesen, „dass der Soldat in erster Linie ein Kämpfer ist“. Darin liege der Unterschied zwischen dem Soldaten und allen anderen Berufen.¹⁵⁴ Trotz aller Wandlungen würden „die Gefechte des 21. Jahrhunderts ... von Menschen (geführt), die ihr Lebens aufs Spiel setzen. Initiative, Gehorsam, Tapferkeit, Intelligenz und Mut werden deshalb auch zukünftig Erfolg und Misserfolg beeinflussen, müssen folglich Inhalte soldatischer Erziehung bleiben.“¹⁵⁵

Demnach bildete die „Kampfkompetenz“ auch weiterhin den Kern des Soldatenberufs. Sie stelle „eine wichtige Voraussetzung für die Erfüllung nichtkombattanter friedenserhaltender Aufgaben“ dar.¹⁵⁶ Die „neuen Streitkräfte“ können auf die Fähigkeiten der alten nicht verzichten. Das bedeutet für die militärische Führung, dass sie eine Organisation schaffen müssen, die zugleich militärisch effektiv bleibt und zivile Aufgaben wahrnehmen kann.¹⁵⁷ Für die Frage nach der Tätigkeit der Bundeswehr im Innern ergeben sich aus diesen Wandlungen zwei Folgen. Erstens werden die Streitkräfte Fähigkeitsprofile ausbilden, die sich polizeilichen Einsatzkonstellationen annähern. Insofern wäre die Bundeswehr zukünftig eher als zu Zeiten des Kalten Krieges im Innern einsetzbar. Zweitens verliert aber auch eine gewandelte Bundeswehr nicht ihre primär militärische Prägung. Damit bleiben die demokratischen und politischen Probleme weiterhin bestehen, die ein Militäreinsatz im Innern mit sich bringen würde. Denn auch das neue Militär muss über jene „Kämpfer“ und jene Einheiten verfügen, die zur Anwendung von massenhafter und extremer Gewalt in der Lage sind. Indem das Spektrum der Einsatzanlässe und -situationen wächst und zugleich das Gewaltpotential der Organisation nicht abnimmt, werden die innenpolitischen Gefahren eines Inlandseinsatzes nicht kleiner, sondern größer.

¹⁵⁰ Lepsius 1997, 364

¹⁵¹ Bredow 2004, 293

¹⁵² Bredow 2002, 25; s.a. Maringer 2008, 90f., der die Befunde Seifferts verweist, der sich in Auslandseinsätzen „ein instrumenteller Soldatentypus herauskristallisiert, der sich als militärischer Einsatzprofi versteht und dessen überdurchschnittliche Einsatzbereitschaft auf einer hohen Identifikation mit traditionellen Vorstellungen des Soldatischen gründet“.

¹⁵³ BMVg 2006g, 108

¹⁵⁴ zit. n. Fleckenstein 2005, 11f.

¹⁵⁵ Kluss 2000, 100

¹⁵⁶ Haltiner 2003, 163 mit Bezug auf Moskos

¹⁵⁷ Dandecker 1994, 639; s.a. Apelt 2006, 131: Welche Bedeutung sollen Kampfbereitschaft oder kommunikative Fähigkeiten haben, welche Rolle spielen Korpsgeist und Kameradschaft? Etc.

3. Bundeswehr im Innern – die (verfassungs)rechtliche Dimension

Der gegenwärtige rechtliche Rahmen für den Einsatz der Bundeswehr im Innern wurde durch die Notstandsgesetze 1968 geschaffen. Bei den verfassungsrechtlichen Vorarbeiten zur Gründung der Bundeswehr war 1954 zunächst die „Verteidigung einschließlich des Schutzes der Zivilbevölkerung“ in den Katalog der ausschließlichen Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes aufgenommen worden (Art. 73 Nr. 1 GG). 1956 wurde Art. 87a GG eingefügt, der in seinem ersten Satz bestimmte: „Der Bund stellt Streitkräfte zur Verteidigung auf.“ Art. 143 GG legte fest, dass die Inanspruchnahme der Streitkräfte bei inneren Notständen durch ein gesondertes Gesetz geregelt werden sollte.¹ Die nach mehr als zehnjähriger heftiger Kontroversen von der Mehrheit der Großen Koalition im Bundestag verabschiedete „Notstandsverfassung“ schuf ein abgestuftes System der möglichen Tätigkeiten der Bundeswehr im Innern.

Zentrale Bestimmung für den Inlandseinsatz stellt seither Art. 87a Abs. 2 GG dar. Er lautet: „Außer zur Verteidigung dürfen Streitkräfte nur eingesetzt werden, soweit dieses Grundgesetz es ausdrücklich zulässt.“ Damit war der Einsatz im Innern nur in solchen Fällen zulässig, die die Verfassung selbst vorsah; sie waren als Ausnahme von der Regel konzipiert, dass die Bundeswehr nicht im Innern eingesetzt wird. Wegen dieses Ausnahme-Regel-Verhältnisses wurde eine „entschieden restriktive“ Auslegung der Bestimmungen gefordert.² Es handele sich um eine „abschließende und ausschließliche Regelung“, die für „eine Ableitung ungeschriebener Aufgaben und Zuständigkeiten der Streitkräfte ‚aus der Natur der Sache‘“ nach keinen Raum lasse.³

Das Grundgesetz enthält seither vier Konstellationen, in denen ein Einsatz der Bundeswehr im Innern zulässig ist.⁴ Gemeinsam ist allen Szenarien, dass die Bundeswehr nur subsidiär eingesetzt werden darf, wenn die Kräfte der Polizeien und des Bundesgrenzschutzes zur Bewältigung der jeweiligen Aufgaben nicht ausreichen und sie von den zuständigen zivilen Behörden angefordert wird (oder wenn sie von der Bundesregierung eingesetzt wird⁵). In der letzten Phase der Beratungen der Notstandsgesetze war zwischen zwei Arten von Notständen unterschieden worden.⁶

- In Art. 87a Abs. 3 und 4 GG wurden Notstandsfälle normiert, die auf politisch-soziale Ursachen zurückzuführen waren. Im Spannungs- oder Verteidigungsfall kommt die Gefahr von außen (äußerer Notstand). Ist der Verteidigungsfall nach Art. 115a GG erklärt, so eröffnet Art. 87a Abs. 3 GG die Möglichkeit, die Bundeswehr zum Schutz ziviler Objekte und zur Verkehrsregelung einzusetzen, soweit dies für den Verteidigungsauftrag erforderlich ist.

In den Fällen des Absatzes 4 kommt demgegenüber die Gefahr von innen, es handelt

¹ Art. 143 GG lautete: „Die Voraussetzungen unter denen es zulässig wird, die Streitkräfte im Falle eines inneren Notstandes in Anspruch zu nehmen, können nur durch ein Gesetz geregelt werden, das die Erfordernisse des Artikels 79 erfüllt.“

² Dürig 1971, 22f. (Rdnr. 38)

³ Ipsen 1978, 615

⁴ Leggemann 2003, 261-263 listet insgesamt sieben Einsatzmöglichkeiten deutscher Streitkräfte auf. Neben den vier im Folgenden genannten sind das: „zur Verteidigung“, im Rahmen eines „Systems gegenseitiger kollektiver Sicherheit“ (Art. 24 Abs. 2 GG) sowie die Verwendung unterhalb der Einsatzschwelle

⁵ Bühl 2006, 70. Das ist die Fortsetzung des preußischen Requisitionsrechts – allerdings ohne die Ausnahmen, die jenes für Garnisonsstandorte kannte.

⁶ Maunz 1973, Art. 35, 35 (Rdnr. 15)

sich um eine Bestimmung zur Bekämpfung von inneren Unruhen und Aufständen (= innerer Notstand). „Zur Abwehr einer drohenden Gefahr für den Bestand oder die freiheitliche demokratische Grundordnung des Bundes oder eines Landes“ kann die Bundeswehr subsidiär zum zivilen Objektschutz und „bei der Bekämpfung organisierter und militärisch bewaffneter Aufständischer“ eingesetzt werden.

- In Art. 35, der die Rechts- und Amtshilfe betrifft, wurden hingegen Bestimmungen für jene Notfälle geschaffen, die durch Unfälle oder Naturkatastrophen bewirkt werden. Der 1968 geschaffene 2. Absatz gilt dem regionalen, der 3. dem überregionalen Notstand. Abs. 2 erlaubt den Ländern „zur Hilfe bei Naturkatastrophen oder einem besonders schweren Unglücksfall“ neben den Polizeien anderer Länder und dem Bundesgrenzschutz, auch die Streitkräfte anzufordern.⁷ Abs. 3 ermächtigte die Bundesregierung in jenen Fällen, in denen der Unglücksfall oder die Naturkatastrophe mehr als ein Bundesland betreffen, den Landesregierungen Weisungen zu erteilen und neben den Polizeikräften anderer Bundesländer und dem Bundesgrenzschutz auch Streitkräfte „zur Unterstützung der Polizeikräfte einsetzen“, „soweit es zur wirksamen Bekämpfung erforderlich ist“.

Für die verfassungsrechtliche Diskussion über das Wirken der Bundeswehr im Innern ist eine weitere Bestimmung von Bedeutung. Denn die in Art. 35 Abs. 1 GG statuierte Pflicht für alle Behörden des Bundes und der Länder sich „gegenseitige Rechts- und Amtshilfe“ zu leisten, gilt auch für die Bundeswehr.

Die politische und juristische Diskussion hat sich seit Verabschiedung der Notstandsgesetze auf unterschiedlichen Bestimmungen konzentriert. Bis in die jüngste Vergangenheit ist die zuletzt genannte einfache oder „technische Amtshilfe“ kaum problematisiert worden. Da auf sie nur episodenhaft zurückgegriffen wurde, galt ihr vergleichsweise wenig Aufmerksamkeit. Ganz anders verhielt es sich mit den Bestimmungen über den äußeren, vor allem aber über den inneren Notstand. Die Bundeswehr aus innenpolitischen Konflikten herauszuhalten, war das Ziel der Gegner der Notstandsverfassung. Um deren Kritik zu entschärfen, waren nicht nur verschiedenen Notstandsarten geschaffen worden, in denen die Streitkräfte jeweils nur bestimmte, in der Regel subsidiär zur Polizei zu erbringende Aufgaben wahrnehmen sollten, sondern die Notstandsfälle sollten auch durch prozedurale Vorschriften (Anforderung, förmlicher Beschluss, Rücknahmepflicht und zeitliche Befristung) auf wenige Ausnahmesituationen beschränkt werden. Die Bestimmungen in Art. 87a Abs. 3 und 4 GG sind bislang nie angewendet worden.⁸ Weder haben Bundestag und Bundesrat nach Art. 115a GG den Verteidigungsfall förmlich festgestellt, noch hat es in der Geschichte der Bundesrepublik eine Situation gegeben, in der deren Bestand durch innere Unruhen bedroht war.

Trotz dieser praktischen Irrelevanz stellen die Bestimmungen kein totes Verfassungsrecht dar. In rechtssystematischer Hinsicht verbauen sie den verfassungskonformen Weg, über „ungeschriebene allgemeine Notrechte des Staates“ die Bundeswehr zu anderen als in der Verfassung angegebenen Zwecken oder Tätigkeiten einzusetzen. Denn die Szenarien in Art. 87a Abs. 3 und 4 sollen bereits die Vorkehrungen für den Notfall enthalten.⁹ Die Einsatzop-

⁷ 1972 ist dem 1968 geschaffenen Art. 35 Abs. 2 ein Satz vorangestellt worden, der die erweiterte Aufgabe des Bundesgrenzschutzes nachträglich verfassungsrechtlich abgesicherte: „Zur Aufrechterhaltung oder Wiederherstellung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung kann ein Land in Fällen von besonderer Bedeutung Kräfte und Einrichtungen des Bundesgrenzschutzes zur Unterstützung seiner Polizei anfordern, wenn die Polizei ohne diese Unterstützung eine Aufgabe nicht oder nur unter erheblichen Schwierigkeiten erfüllen könnte.“

⁸ Tammler 2004, 11

⁹ Baldus 2005, 213

tionen im Fall des äußeren Notstands wurden von der förmlichen Erklärung des Verteidigungsfalls abhängig gemacht, die für den inneren Notstandsfall durch den Bezug auf „bewaffneten Banden“ und den gefährdeten „Bestand“ des Bundes oder eines Landes begrenzt. In der juristischen Diskussion besteht (noch¹⁰) Einigkeit darüber, dass mit „Bestand“ der Fortbestand in „reiner Staatlichkeit“ gemeint ist, also der Zerfall der politisch-territorialen Ordnung verhindert werden soll. Keineswegs könne der Begriff auf „das friedliche und freie Zusammenleben der Bürger sowie die Sicherung lebenswichtiger Verkehrs- und Versorgungseinrichtungen gegenüber Lähmung und Störung“ erstreckt werden.¹¹ Zumindest nach der Intention des verfassungsändernden Gesetzgebers von 1968 sei offenkundig, dass die Bestimmungen in Art. 87a GG den Inlandseinsatz der Streitkräfte auf außergewöhnliche Situationen beschränken wollte.¹²

Folgenreicher war der Umstand, dass die Notstandsgesetze faktisch die klare Trennung zwischen äußeren und inneren Zuständigkeiten aufhoben. Dies hat in den 70er Jahren zu verschiedenen Interpretationen geführt, nach denen der Bundeswehr „auch mit Einschränkungen der innerstaatliche Schutz bestimmter Werte und Güter gegen Angriffe ziviler Störer“¹³ obliege. Durch den Verweis auf die „requisitionsunabhängigen“ Einsatzformen, in denen die Bundeswehr durch die Bundesregierung ohne vorhergehende Anforderung durch die Länder eingesetzt werden kann (Art. 87a Abs. 2 und 3, Art. 35 Abs. 4 GG¹⁴), werde eine „begrenzte ‚Aufgabenkonkurrenz‘ (Doppelzuständigkeit) in Notzeiten des Verfassungslebens zwischen Polizei und Streitkräften“ zugelassen.¹⁵ Nun sei es möglich geworden, den Streitkräften „eine den Innenbereich des Staates erfassende materielle Aufgabe“ zu übertragen, „die wesensmäßig unterschieden ist von dem (anderen Grundsätzen folgenden) Verteidigungsauftrag“.¹⁶ Weil der Gesetzgeber versucht habe, Schutz „gegen jeden denkbaren Angriff von innen und außen zu gewährleisten“, sei die „klare dogmatische Trennung der Begriffe des Militärs und der Polizei – verstanden als Gegensätze – in der bisherigen Deutlichkeit nicht mehr aufrechtzuerhalten“. Die Notstandsgesetze hätten „zu einer über die bisherige Verzahnung beider Bereiche hinausgehenden Überschneidung geführt, die eine klare Differenzierung zwi-

¹⁰ Erste Ansätze einer Aufweichung sind aber auch hier festzustellen. Unter Verweis darauf, dass „Terroristen zunehmend militärische Strategien“ anwendeten, das sie sich „in den Besitz von Massenvernichtungswaffen bringen“ könnten, können eine „Existenzgefährdung des Staates ... nicht mehr ausgeschlossen werden.“ „Insoweit läge ... eine Notstandslage im Sinne von Artikel 87a Absatz 4 Grundgesetz vor, sodass der Inneneinsatz der Bundeswehr dann bereits nach geltendem Verfassungsrecht zulässig wäre“, Fischer 2002, 54.

¹¹ Fiebig 2004, 370. Allerdings ist „Bestand“ eine der Auslegungskunst zugänglicher Begriff. Zu Recht hat Hoffmann (1968, 89) bereits darauf hingewiesen, dass nur eine „restriktive Auslegung“ gewährleisten kann, dass das „Sonderrechts des inneren Notstands“ nicht auf die „Verfassung der Normallage einwirkt“.

¹² Damit sichern sie den rechtlichen Normalzustand, weil sie auf eng begrenzte Konstellationen beschränkt sind. S. zur Problematik der rechtlichen Regulierung des Notstands und der Aushöhlung des Rechts der Normallage Böckenförde 1978. Dessen Kritik gilt nicht den Bestimmungen von 1968, sondern der Ausnahmegesetzgebung, die im Kampf gegen den Terrorismus praktiziert wurde.

¹³ Brunkow 1971, 130

¹⁴ Art. 35 Abs. 3 GG normiert den „selbstinitiierten Einsatz der Streitkräfte durch die Bundesregierung“ für den Fall, dass mehr als ein Land von der Katastrophe betroffen ist. Ein solcher Einsatz ohne Anforderung durch ein Bundesland ist „bisher – soweit ersichtlich – noch nicht vorgekommen“, s. Tammler 2002, 6..

¹⁵ Kleiner 1977, 433

¹⁶ ebd., 156

schen Polizei und Militär im Hinblick auf die anfallenden Aufgaben und die sie stützenden Rechtsgrundlagen nicht erlaubt“.¹⁷

Entgegen der „These einer eigenständigen Aufgabe auch der Streitkräfte im Bereich der allgemeinen Gefahrenabwehr“¹⁸ haben die Notstandsbestimmungen in den 70er Jahren nicht zu einer Vermischung von Polizei- und Militäraufgaben geführt. Obwohl die neue Rechtslage „nicht konsequent zwischen inneren und äußeren Gefahren trennte“,¹⁹ blieb die Bundeswehr insgesamt auf den Auftrag der militärischen Landesverteidigung ausgerichtet.²⁰ Auch die befürchtete „kooperative Funktionsverschmelzung“ (O. Massing)²¹ zwischen Polizei, Bundesgrenzschutz und Bundeswehr hat nicht stattgefunden. Soweit ersichtlich gab es nur in Ansätzen eine Kooperation von Polizei und Bundeswehr im Hinblick auf Notstandseinsätze. Zwar gehörten zu den Manöverszenarien der Bundeswehr seit den 60er Jahren immer wieder Einsätze gegen Aufständische oder Demonstrierende im Innern,²² und seit den 70ern existierten Weisungen des Bundesinnenministeriums über die „Grundsätze für die Zusammenarbeit der Polizeien des Bundes und der Länder sowie der Streitkräfte in Krisenzeiten und im Verteidigungsfall“,²³ aber erst 1986 fand in der Polizei-Führungsakademie das erste Seminar statt, auf dem eine Bestandsaufnahme der Planungen von Polizei und Bundeswehr für den Notstandsfall besprochen wurde.²⁴

Die Notstandsgesetze haben nicht zu einer Vermischung von Polizei und Bundeswehr geführt. Indem das Militär nun auch legal für den inneren Notstand, mit anderen Worten zur Bekämpfung von staatsgefährdenden Aufständen eingesetzt werden konnte, konnten die Polizeien (insbesondere der Bundesgrenzschutz, aber auch die geschlossenen Polizeieinheiten der Länder) auf entsprechende Waffen und Einsatzkonzepte verzichten. Nicht die Militarisierung der inneren Sicherheit, wie von den Kritikern befürchtet, folgte aus den Notstandsgesetzen, sondern umgekehrt schafften sie Raum für die Entmilitarisierung der Polizeien.²⁵ Nach 1968 wirkten Polizeien und Bundeswehr als „funktionale Ergänzungen“: Die Polizeien wurden von der Aufgabe entlastet, sich auf Aufstände und Bürgerkriege vorbereiten zu müssen, weil in diesen Fällen die Bundeswehr eingesetzt werden sollte. Gleichzeitig blieben die Streitkräfte von der Bewältigung alltäglicher Sicherheitsprobleme ausgeschlossen, auf die sich die Polizeien konzentrieren konnten.²⁶

¹⁷ Brunkow 1971, 129. Im Hinblick auf die Rechtsgrundlagen verweist Brunkow (ebd., 130) insbesondere auf die Bindung der Bundeswehr an das Verhältnismäßigkeitsprinzip für ihre Inlandstätigkeiten sowie auf die polizeirechtliche Gestaltung des Schusswaffengebrauchsrechts (nach dem UZwG der Bundeswehr).

¹⁸ Kleiner 1977, 72

¹⁹ Fiebig 2004, 421

²⁰ Insgesamt folgte sie nicht den oben zitierten Interpretationen, sondern eher der Auffassung Hoffmanns, sie habe „keinen umfassenden, auch in den inneren Bereich übergreifenden Auftrag, sondern als staatliche Sondergliederung den speziellen Auftrag zur Abwehr bewaffneter Angriffe von außen“, Hoffmann 1968, 109. Allerdings entfiel der territoriale Bezug 1994 durch die vom Verfassungsgericht gebilligte Ausdehnung auf die Interessen des NATO-Bündnisses.

²¹ S. Wollny 1981/82, 19

²² S. z.B. Arbeitskreis Bundeswehr und KDv o.J., 130: Übung „Fuchsjagd“: Einsatz gegen Demonstranten, die ein Kreiswehrrersatzamt gestürmt haben.

²³ Schmidt, 1985, 50

²⁴ Nachtwei 1987, 1

²⁵ s. zum Kalkül des Gesetzgebers: Jahn, Riedel 1988, 961; Krings, Burkiczak 2004, 252; zur Entmilitarisierung der Polizeien: Werkentin 1984, 185ff.

²⁶ Funk 1978, 154

Während die Bundesrepublik von inneren und äußeren Notständen verschont blieb und deshalb die Bundeswehr zu den rechtlich möglichen Einsätzen nicht herangezogen wurde,²⁷ haben die Bestimmungen über den Katastrophennotstand auch praktische Folgen gehabt.²⁸ Ausgehend von der Überzeugung, es müsse eine verfassungsrechtliche Grundlage für Einsätze der Bundeswehr im Innern geschaffen werden, waren für die Regelungslogik der Notstandsgesetzgebung zwei Aspekte kennzeichnend. Der eine bezog sich auf die anlassbezogene und sachliche Begrenzung dessen, was die Streitkräfte im Innern leisten sollten. Der – andere Aspekt bezog sich darauf, dass die Stellung der Länder durch den Bundeswehreininsatz nicht gefährdet werden sollte.²⁹ Diesem Zweck dienten die Subsidiaritätsbestimmungen in Art. 35 Abs. 2 und 3, denen zufolge – im regionalen Katastrophenfall – der Einsatz nur nach Anforderung der Länder erfolgen durfte, und er auf Verlangen des Bundesrates beendet werden musste, wenn er in überregionalen Fällen von der Bundesregierung angeordnet worden war.

In der aktuellen Diskussion um den möglichen Beitrag der Bundeswehr zur Gewährleistung der Inneren Sicherheit sind beide Elemente der verfassungsmäßigen Eingrenzung des Inlandseinsatzes problematisiert worden. Angesichts der globalen Sicherheitsgefahren sei ein System, das auf dezentrale Verantwortlichkeiten setze, den Herausforderungen nicht mehr gewachsen. Und angesichts des Zerstörungspotentials, das heute auch kleinen Gruppen zur Verfügung stünde, sei eine entmilitarisierte Polizei überfordert. Eine moderne, zeitgemäße Sicherheitsarchitektur verlange keine funktionale Trennung, sondern ein Verbundsystem von zivilen und militärischen Ressourcen.

In der deutschen Rechtsstaatstradition stehen einem solchen Wandel auch rechtliche Hürden im Weg; in erster Linie sind das die genannten Verfassungsbestimmungen, die einen solchen Verbund verhindern wollten. In dem Maße, wie die neuen Gefahrendiagnosen Zuspruch fanden, wuchsen sie Versuche, die rechtlichen Probleme aus dem Weg zu räumen. Dabei boten sich zwei Wege an, die in verschiedenen Arenen besprochen wurden: Der erste fand und findet als verfassungsrechtliche Diskussion statt und zielt auf die Neudefinition zentraler Begriffe der Notstandsnormen. Der zweite spielt sich auf der politischen Ebene ab und will die entsprechenden Artikel novellieren.

3.1 Interpretieren statt novellieren

Die neuerliche Debatte um die verfassungsrechtlichen Grenzen von Inlandstätigkeiten der Bundeswehr kreist um die Auslegung von drei Begriffen: „eingesetzt“, „Verteidigung“ und „Hilfe“. Die ersten beiden entstammen der Formulierung in Art. 87a Abs. 2 GG. In zwei Richtungen ist die Sperrwirkung dieses Satzes interpretationsbedürftig. Denn er deckt alle Tätigkeiten, die der „Verteidigung“ zugerechnet werden können. Je enger oder weiter definiert wird, was „Verteidigung“ bedeutet, desto mehr oder weniger aus dem potentiellen Tätigkeitsrepertoire der Bundeswehr ist verfassungsrechtlich zulässig. Umgekehrt verhält es sich mit der Formulierung „eingesetzt“. Demnach bezieht sich die Sperrwirkung nicht auf jede Tätigkeit der Streitkräfte, sondern nur auf solche, die als „Einsatz“ zu qualifizieren sind. Unterhalb der Einsatzschwelle entfielen das Tätigkeitsverbot, und andere rechtliche Bestimmungen (et-

²⁷ Die Gründe für die ausgebliebene Militarisierung innerer Ordnungswahrung lagen nicht im Verfassungsrecht, sondern in der außergewöhnlichen politisch-sozialen Stabilität der Bundesrepublik, s. Karl 1991, 32f.

²⁸ Die Praxis wird in Kap. 5 dargestellt.

²⁹ Bode 1987, 552

wa die Amtshilfepflicht nach Art. 35 Abs. 1 GG) kämen zum Tragen. Der Begriff „Hilfe“ entstammt Art. 35 Abs. 2 GG. Fraglich ist, ob „Hilfe bei Naturkatastrophen“ oder „bei einem besonders schweren Unglücksfall“ allein die Unterstützung nach einer eingetretenen Katastrophe umfasst, also die Beseitigung der Folgen oder die Verringerung der Folgewirkungen, oder ob damit bereits das Einschreiten zur Verhinderung von Katastrophen gemeint ist.

Die Auslegungen dieser Begriffe sind in der jüngeren Vergangenheit uneinheitlicher und unschärfer geworden. In ihrer Hauptrichtung zielen sie darauf ab, den Handlungsraum der Bundeswehr im Innern im Wege der Verfassungsinterpretation zu erweitern.³⁰ Im einzelnen:

a. Verteidigung

Der Zuständigkeitsbereich der Bundeswehr wird durch den Begriff der Verteidigung eröffnet. „Verteidigung“ gilt als „offener Verfassungsbegriff“, d.h. er ist der Auslegung bedürftig. Konsens in der Auslegung dürfte darin bestehen, dass Verteidigung auf die Abwehr eines Angriffs gerichtet ist.³¹ Im Zusammenhang mit dem militärischen Einsatz im Innern ist von Bedeutung, ob der Begriff bereits Aussagen über die Art des Angriffs und/oder über die erforderlichen Mittel seiner Abwehr enthält. Traditionell wurde unter „Verteidigung“ „die Abwehr eines Gegners, der die Bundesrepublik von außen her mit Waffengewalt angreift, mit militärischen Mitteln“ verstanden.³² Diese Art des Angriffs stellte eine klare Abgrenzung zur Abwehr anderer Gefahren dar, die zivilen Behörden, namentlich der Polizei, übertragen wurde. Der Verteidigungsbegriff entscheidet deshalb gleichzeitig darüber, ob der Angreifende als Störer / Straftäter oder als militärischer Feind behandelt wird. Die Begrenzung des Militärs auf militärische Angriffe anderer Staaten auf das eigenen Hoheitsgebiet ist in den vergangenen Jahren in mehrfacher Hinsicht aufgehoben bzw. aufzuweichen versucht worden:

- Durch das Out-of-Area-Urteil des Bundesverfassungsgerichts von 1994 wurde der Bezug auf das Territorium der Bundesrepublik aufgegeben. Das Gericht hat u.a., die internationale Handlungsfähigkeit Deutschlands zu erhalten, als einen Zweck von Verteidigung bestimmt.³³ Die Verteidigungspolitischen Richtlinien von 2003 bestätigten diese territoriale Entgrenzung des Verteidigungsbegriffs. Heutzutage gehe es um „weit mehr als die herkömmliche Verteidigung an der Landesgrenze“. Deutschlands „Sicherheit wird auch an anderer Stelle dieser Erde verteidigt“.³⁴
- Nach den Verteidigungspolitischen Richtlinien schließt moderne Verteidigung „die Verhütung von Konflikten und Krisen, die gemeinsame Bewältigung von Krisen und die Krisennachsorge ein“.³⁵ Zielen diese Formulierungen noch auf Auslandseinsätze, so wird Begleittext darauf hingewiesen, dass die „Aufgaben der herkömmlichen Landesverteidigung ... durch den umfassenden Begriff des Schutzes Deutschlands und seiner Bürger“ ersetzt

³⁰ Mitunter begleitet von kritischen Stimmen: Es handele sich mitunter um eine Interpretation, „die sich waghalsiger Auslegungstechniken bedient und Methodenbewusstsein dem Ergebnisinteresse opfert“, Baldus 2007, 133

³¹ Baldus 2005, 207, Rdnr. 40

³² Dürig 1971, Art. 87a, 12, Rdnr.22; so auch Bonner Kommentar 1969, Art. 87a, 18 Rdnr. 29: „zur Verteidigung“, d.h. zur Abwehr eines von außen gegen die Bundesrepublik geführten Angriffs“. S.a. Baldus 2005, 199, der darauf hinweist, dass neue terroristische Bedrohungspotentiale allein noch kein hinreichender Grund seien, den Verteidigungsbegriff von der „Abwehr militärischer Angriffe“ zu entkoppeln.

³³ Bundesverfassungsgericht 1994

³⁴ Struck 2003, 4

³⁵ BMVg 2003d, 3 (Nr. 5)

werde; dies umfasse auch „den Schutz gegen terroristische und asymmetrische Bedrohungen“.³⁶ In dieser Version verliert der Verteidigungsbegriff nicht nur seinen territorialen Bezug, sondern auch seinen spezifisch militärischen bzw. funktionalen. Wenn die Verhütung von Konflikten bis zum Schutz gegen Terroranschläge als Verteidigung deklariert werden kann, verlöre der Begriff jede Kontur.³⁷

- Während der klassische Verteidigungsbegriff davon ausging, dass ein Staat den Angriff eines anderen Staates abzuwehren habe,³⁸ wird angesichts der Anschläge international agierender terroristischer Gruppen darauf verwiesen, dass es nicht darauf ankomme, ob der Angriff von einem Staat oder von Kombattanten ausgehe.³⁹ Vielmehr sei ausschlaggebend, dass der Angriff von außen komme und die Polizei ihn nicht abwehren könne.⁴⁰
- „Angriff von außen“ sei aber keineswegs auf jene Fälle zu beziehen, in denen etwa ein Flugzeug aus dem Ausland in terroristischer Absicht nach Deutschland eindringt,⁴¹ sondern das Auslandskriterium sei auch dann erfüllt, „wenn die Tat zwar im Innern begangen wird, der Angriff aber vom Ausland gesteuert wird“.⁴² Damit eine Abwehr „Verteidigung“ im Sinne des Grundgesetzes darstelle, sei es „ausreichend“, dass „die Aktion (z.B. ein zu Anschlagzwecken entführtes Flugzeug, d. Verf.) aus dem Ausland initiiert, geplant, angeordnet wird oder in sonstiger Weise Auslandsbezug aufweist“⁴³.
- Zusätzlich – aber da ein derart ausgedünnter Auslandsbezug kaum noch eine scharfe Unterscheidung zwischen Angriffen zulässt, auf die durch „Verteidigung“ oder andere Maßnahmen zu reagieren sei, in der Regel als eigentliches Kriterium für das Vorliegen von Verteidigung, d.h. für die Zulässigkeit eines Einsatzes der Bundeswehr – wird auf die Organisationsstruktur der Angreifenden und auf die Zerstörungskraft des Angriffs hingewiesen.⁴⁴ Entscheidend seien Modalitäten und Ausmaß des Angriffs. Seien diese mit zwischenstaatlichen Konflikten vergleichbar, dann handele es sich bei den Abwehrreaktionen um Verteidigung.⁴⁵ Unter den Bedingungen der „asymmetrischen Kriegführung“ könne der Verteidigungsbegriff nicht mehr länger „von der makro-terroristischen Täterseite her mit ihrer durch Ubiquität, Clandestinität und Effrenität gekennzeichneten beliebigen freien Wahl von Methode und Instrumentarium“ bestimmt werden, „sondern von der Op-

³⁶ Struck 2003, 4

³⁷ Kutscha 2004, 233

³⁸ s. Fiebig 2004, 275

³⁹ „Der Begriff der Verteidigung ist nicht auf die Bekämpfung des Angriffs einer regulären staatlichen Armee eines souveränen Staates beschränkt“, Wiefelspütz 2006, 42

⁴⁰ Wiefelspütz 2005. Diese Auslegung wurde auch als mögliche Option aus der Sicht der Bundesländer im Hinblick auf die „Neuordnung der Kompetenzverteilung im Zivil- und Katastrophenschutz“ diskutiert: „Der Begriff der Verteidigung gemäß Art. 73 Nr. 1 GG könnte dahingehend ausgelegt werden, dass er auch von außen gesteuerte terroristische Anschläge von nationaler Bedeutung umfasst ...“, AG Neue Strategie 2006, 7. Bereits ein Jahr zuvor hatte der Arbeitskreis V der Innenministerkonferenz über diese Variante diskutiert: „Lösung des Begriffs der Verteidigung ... von seiner herkömmlichen Begrenzung auf Angriffe anderer Staaten und Ausdehnung auf nichtstaatliche terroristische Personen oder Organisationen“, IMK, Arbeitskreis V 2005, 14.

⁴¹ Wiefelspütz 2005: „... wenn Terroristen – ohne dass dies verhindert werden konnte – von außen in deutsches Hoheitsgebiet eingedrungen sind“

⁴² Wiefelspütz 2006, 42

⁴³ Krings, Burkiczak 2004, 252; s.a. Schäuble o.J., 48: nach dieser Auffassung sei „ein gewisser Auslandsbezug“ ausreichend

⁴⁴ Kokott 2007, 1691f. Rdnr. 34

⁴⁵ Baldus 2005, 212 (Rdnr. 52); zustimmend: Schäuble o.J., 48 und Krings, Burkiczak 2004, 251

ferseite her mit Blick auf die objektiv empirisch qualitativ wie quantitativ kriegsanaloge Verheerungsausmaße tragenden Folgen⁴⁶.

- Schließlich wird Verteidigung über die Mittel definiert, über die allein die Streitkräfte verfügen. Demnach handelte es sich immer dann um Verteidigung, wenn nur die Bundeswehr aufgrund ihrer Bewaffnung oder ihrer sonstigen exklusiven Fähigkeiten „einen Angriff auf die Sicherheit der Bürgerinnen und Bürger effektiv abwehren“ könne. Dabei sei es unerheblich, „ob dieser Angriff traditionell von Außen oder von Innen kommt“⁴⁷.
- Eine letzte Bedeutung erhält der Verteidigungsbegriff der Verfassung durch die Verbindung zum Völkerrecht. Demnach sei der Bereich der Verteidigung eröffnet, wenn ein Problem – etwa der internationale Terrorismus – „ein zwischenstaatlichen Konflikten vergleichbares Bedrohungspotential erreicht“ habe. Dies sei immer dann gegeben, wenn etwa die NATO den Bündnisfall beschliesse oder die Vereinten Nationen eine Bedrohung des Weltfriedens feststellten.⁴⁸

Mit diesen teils alternativen, teils kumulativ genutzten Kriterien zur Definition von „Verteidigung“ wird das potentielle Aufgaben- und Handlungsspektrum der Bundeswehr ausgedehnt. Alle Varianten zielen darauf ab, den Verteidigungsbegriff „unabhängig von einem im klassischen Sinne militärischen, staatlichen oder staatlich zurechenbaren Angriff“ so zu bestimmen, dass ein Anschlag in Deutschland, der mit denen vom 11.9.2001 vergleichbar wären, „darunter zu subsumieren wäre“⁴⁹. Die herrschende juristische Meinung geht davon aus, dass dies durch eine zeitgemäße Auslegung von Art. 87 Abs. 2 GG zu erreichen ist.⁵⁰ Die Stimmen, die eine „restriktive Auslegung des Begriffs der Verteidigung“ unter Hinweis auf „historische Gründe“ und den „Vorrang der zivilen Gewalt“ fordern,⁵¹ stellen eine Minderheit dar. Wer die Aufgaben der Bundeswehr ausdehnen wolle, der müsse dies über eine Verfassungsänderung tun. Denn durch die erweiterte Definition von Verteidigung würde faktisch die Sperrwirkung von Art. 87a Abs. 2 GG unterlaufen. Aber „Änderungen von solchem Gewicht lassen sich nicht durch eine ‚modernisierte‘ Verfassungskonstruktion, sondern nur im Wege der Verfassungsänderung herbeiführen“⁵².

Die durch die Anschläge vom 11.9.2001 ausgelöste Diskussion über neue terroristische Gefahren hat auch außerhalb des verteidigungspolitischen Zusammenhangs zu Überlegungen geführt, den Verteidigungsbegriff weiter zu fassen. In der Bundesrepublik sind die Aufgaben des Zivil- und des Katastrophenschutzes auf Bund und Länder verteilt. In die Zuständigkeit der Länder fällt der zivile Katastrophenschutz, d.h. die Vorsorge für und die Hilfe bei jenen

⁴⁶ Hernekamp 2003, 365

⁴⁷ Gramm 2006, 656; Ders. 2007, 124; ablehnend: Wolff 2003, 176

⁴⁸ Kokott 2007, 1691 Rdnr. 33; s.a. Baldus 2005, 210 Rdnr. 47; so auch die Auffassung der Bundesregierung, s. BT-Drs. 16/7738 v. 16.1.2008, 5

⁴⁹ Krings, Burkiczak 2004, 252

⁵⁰ Wird eine solche Grundposition eingenommen, dann bleiben nur einzelne Fallkonstellationen, die ggf. nur schwer unter den Verteidigungsbegriff gefasst werden können. Etwa wenn ein Anschlag von einem Einzeltäter begangen wird oder wenn der Schaden weder Verfassung noch die Gesellschaft insgesamt gefährdet.

⁵¹ Drees, Niedzwicki 2006, 140

⁵² Linke 2006, 177. Es gibt einen direkten Zusammenhang zwischen der Bevorzugung eines engen Verteidigungsbegriffs und der Option für eine Änderung des Grundgesetzes. Wer das Grundgesetz nicht ändern will, der plädiert für einen möglichst weiten Verteidigungsbegriff. Oder anders formuliert: Wer den Verteidigungsbegriff erweitert, für den gibt es keine Notwendigkeit, die Verfassung zu verändern – allenfalls eine Klarstellung wäre aus dieser Sicht sinnvoll. Das ist die Grundposition des SPD-Innenpolitikers Wiefelspütz. Umgekehrt neigen diejenigen zu einem weniger weit gefassten Verteidigungsbegriff, die eine Grundgesetzänderung anstreben.

Katastrophen, die auf Unfälle (darunter werden nach herrschender Auffassung auch von Menschen absichtlich herbeigeführte Unfälle und Schadenslagen – u.a. auch Anschläge – verstanden) oder Naturereignisse zurückzuführen sind. Beim Bund liegt die Zuständigkeit für den Schutz der zivilen Gesellschaft in Folge kriegerischer Einwirkungen (Zivilschutz). Angesichts der neuen, asymmetrischen Bedrohungslage durch den internationalen Terrorismus sei diese Aufgabenverteilung nicht mehr sachgerecht. Im Rahmen des für Katastrophenschutz zuständigen Arbeitskreises V der Innenministerkonferenz wird seit Mitte des Jahrzehnts über die Möglichkeit diskutiert, durch die Ausweitung des Verteidigungsbegriffs die Zuständigkeit des Bundes auszudehnen.⁵³ „Der Begriff der Verteidigung gemäß Art. 73 Nr. 1 GG könnte dahingehend ausgelegt werden, dass er auch von außen gesteuerte terroristische Anschläge von nationaler Bedeutung umfasst, die bislang nicht eindeutig zu einem Verteidigungsfall im herkömmlichen Sinn führen“.⁵⁴

Die Debatte über eine zeitgemäße Neubestimmung des Verteidigungsbegriffs hat durch das Luftsicherheitsgesetz und insbesondere das diesbezügliche Urteil des Bundesverfassungsgerichts neuen Auftrieb erfahren. Die rotgrüne Bundesregierung hatte sich in der Vorgeschichte des Gesetzes gegen eine Grundgesetzänderung entschieden und das Gesetz als Ausführungsgesetz zu den Katastrophenhilfe-Bestimmungen in Art. 35 Abs. 2 und 3 GG konzipiert. Das Gericht betonte, seine Erwägungen zur grundsätzlichen Verfassungswidrigkeit des Abschusses eines Flugzeugs, in dem sich neben den Entführern noch andere Menschen befinden, bezögen sich auf „Streitkräfteeinsätze nichtkriegerischer Art“.⁵⁵ Das Gesetz und damit das Urteil des Gerichts enthalte keine Aussagen über Angriffe, die „auf die Beseitigung des Gemeinwesens und die Vernichtung der staatlichen Rechts- und Freiheitsordnung gerichtet sind“.⁵⁶ Da letzteres auch von terroristischen Angriffen bezweckt werden könne, ließ das Gericht die Schlussfolgerung zu, dass der Abschuss eines Flugzeugs zulässig sein könne, wenn er auf den – erweitert definierten – Verteidigungsauftrag gestützt werde.⁵⁷ Im Fall einer kriegerischer Auseinandersetzung, so legte das Gericht nahe, könnte ggf. auch die Tötung unschuldiger Menschen im Rahmen der Verteidigung verfassungsrechtlich zulässig sein.⁵⁸ Nahrung erhielt diese Interpretation des Urteils durch den Umstand, dass das Gericht sich nicht mit der Frage beschäftigte, ob die Terrorismusabwehr angesichts den neuen Bedrohungspotentials zum Verteidigungsauftrag zu rechnen sei.⁵⁹

In der unmittelbaren Reaktion auf das Urteil knüpften der Bundesverteidigungs- und der Bundesinnenminister an diese Option an. Nötig sei ein „bedrohungsgerechtes Verständnis“ des Begriffs der Landesverteidigung. Nichtstaatliche Akteure bedrohten Deutschland „mit einem Gewaltpotenzial, das sich durchaus mit einem militärischen Angriff gleichsetzen“ lasse.⁶⁰ Dass die NATO nach den 11.9.2001 den Bündnisfall feststellte, zeige, dass ein „bedrohungsgerechtes Verständnis der Begriffe ‚Landesverteidigung‘ und ‚Bedrohungsfall‘“ notwendig sei. Denn: „Nichtstaatliche Akteure bedrohen uns mit einem Gewaltpotenzial, dass

⁵³ diskutiert als Alternative zu einer Grundgesetzänderung, falls sich diese politisch nicht durchsetzen lässt

⁵⁴ AG Neue Strategie 2006, 7; s.a. IMK, Arbeitskreis V 2005, 14

⁵⁵ Bundesverfassungsgericht 2006, Rdnr. 130

⁵⁶ ebd., Rdnr. 135, s. Kokott 2007, 1687 (Rdnr. 17)

⁵⁷ Kokott 2007, 1687, Rdnr. 17

⁵⁸ Gramm 2007, 123

⁵⁹ kritisch zu diesem Verzicht: Linke 2006, 177

⁶⁰ Jung 2006, 4; s.a. den Bericht FAZnet v. 2.5.2006

sich durchaus mit einem militärischen Angriff gleichsetzen lässt.“⁶¹ Auch Innenminister Schäuble verwies auf die Beschlüsse des Weltsicherheitsrates und der NATO nach dem 11.9.2001; dadurch sei man „völkerrechtlich in einer anderen Abteilung“. Zu dieser „Abteilung“ habe das Gericht sich aber gerade nicht geäußert – obgleich es angesichts der internationalen Beschlüsse offenkundig sei, dass man „Verteidigung heute weiter fassen (müsse) als früher“.⁶²

Mit diesen Äußerungen hatte der Streit um die Reichweite des Verteidigungsbegriffs die Ebene parteipolitischer Auseinandersetzungen erreicht. Die „Arbeitsgruppe Sicherheitsfragen“ der SPD-Bundestagsfraktion lehnte die von den Mitgliedern der Bundesregierung befürwortete Ausdehnung ab: „Ein Terroranschlag ist ein Fall schwerster Kriminalität, der die Grundordnung der Bundesrepublik Deutschland gefährden kann, aber kein Kriegsfall! Ihm kann mit der Notstandsgesetzgebung begegnet werden.“⁶³ Die FDP-Fraktion forderte die Bundesregierung auf, im damals angekündigten „Weißbuch“ „die beabsichtigte massive Ausweitung der Definition des Verteidigungsfalles zu unterlassen“.⁶⁴ Mehr als ein Jahr später fragte die FDP-Fraktion im Zusammenhang mit der Neuregelung des Zivil- bzw. Bevölkerungsschutzes, welche Haltung die Bundesregierung zu der Möglichkeit einnehme, auch die Abwehr terroristischer Anschläge unter den Verteidigungsbegriff zu fassen. Die Antwort der Bundesregierung war im Wortlaut trivial. In der Sache spiegelte sie aber die politischen Konflikte innerhalb der sie tragenden Parteien wieder. Ohne sich festzulegen, hielt sie die Option eines antiterroristisch erweiterten Verteidigungsbegriffs weiterhin offen: „Die Bundesregierung ist verpflichtet, im Rahmen der Verfassungsrechtsprechung alle rechtlichen Möglichkeiten zum Schutz der Bevölkerung des Landes auszuschöpfen“.⁶⁵

Die Reichweite des Verteidigungsbegriffs ist mehr denn je ungeklärt. Der Weg über eine verfassungsändernde Klarstellung des Begriffs ist wegen der politischen Konflikte zwischen den Regierungsparteien der Großen Koalition gegenwärtig nur schwer begehbar (s.u.). Folglich geschieht die Ausweitung auf dem Wege einer aktualisierten Auslegung. Der Gleichklang zwischen maßgeblichen politischen Akteuren und der herrschenden Meinung in der Rechtswissenschaft dürfte auf Dauer nicht folgenlos bleiben.

b. Einsatz

Der Verfassungsvorbehalt des Art. 87a Abs. 2 GG bezieht sich auf Tätigkeiten, in denen die Bundeswehr im Innern „eingesetzt“ wird. Diese Inlandseinsätze sind auf die ausdrücklich im Grundgesetz erwähnten Fälle beschränkt. Durch diese Formulierungen sollten (einfachge-

⁶¹ Jung 2006a, 4. Allerdings hatte das Gericht nicht dazu Stellung genommen, ob die Terrorismusabwehr zur Verteidigung zu rechnen sei, Linke 2006, 17. Folgt man der Kritik Kokotts am Urteil, so habe das Verfassungsgericht „den Begriff der Verteidigung restriktiv“ ausgelegt, weil es nicht die in Rede stehenden „Sachbereiche“ (Schutz der Zivilbevölkerung und Regelung des Luftverkehrs, beide in Bundeszuständigkeit nach Art. 73 GG) für ausschlaggebend hielt, sondern die „gesetzgeberische Regelungskompetenz“ nach Art. 35 Abs. 2, Kokott 2007, 1687 (Rdnr. 16).

⁶² Schäuble, FR 4.5.2006 (Interview)

⁶³ SPD-Fraktion im Bundestag, Arbeitsgruppe Sicherheitsfragen 2006, 3. An das Zitat schließt sich der folgende Satz an: „Ihm (dem Terroranschlag, d. Verf.) kann mit der Notstandsgesetzgebung begegnet werden. Dazu stehen wir.“ Was diese Aussage jenseits der Absage an einen erweiterten Verteidigungsbegriff bedeutet ist unklar.

⁶⁴ BT-Drs. 16/2082 v. 29.6.2006, 2

⁶⁵ BT-Drs. 16/6875 v. 29.10.2007, 4

setzliche) „Ableitungen von ungeschriebener Zuständigkeit aus der Natur der Sache“⁶⁶ verhindert werde. Zudem sei in den Bestimmungen die „verfassungspolitische Zielsetzung“ erkennbar, die Bundeswehreinsetze im Innern nur als „ultima ratio“ zuzulassen.⁶⁷ Nach herrschender Meinung wird aus der Verwendung des Begriffs „eingesetzt“ geschlossen, dass nicht alle Verwendungen der Bundeswehr im Innern der Sperrwirkung von Art. 87a Abs. 2 GG unterliegen. Das Handeln der Bundeswehr müsse vielmehr eine bestimmte Qualität erreichen, damit die Schwelle von der einfachen Verwendung zum verfassungsrechtlichen Einsatzbegriff überschritten werde.⁶⁸ Werde die Bundeswehr unterhalb dieser Schwelle tätig, dann könne ihr Handeln durchaus nach anderen Bestimmungen zulässig sein. Als wichtigste dieser anderen Bestimmungen kommt Art. 35 Abs. 1 GG in Frage, durch den die Bundeswehr zur Amtshilfe verpflichtet wird – sofern die Sperrwirkung von Art. 87a Abs. 2 nicht wirkt.⁶⁹

Entgegen dem öffentlichen Sprachgebrauch, demzufolge die Bundeswehr zu verschiedensten Tätigkeiten im Inland „eingesetzt“ wird, muss verfassungsrechtlich zwischen dem „Einsatz“, der durch Art. 87a Abs. 2 GG beschränkt wird, und anderen Tätigkeiten unterschieden werden, die keine Einsatzqualität besitzen.⁷⁰ Die Kriterien, durch die eine Tätigkeit zum Einsatz wird, sind umstritten. Ähnlich wie beim Verteidigungsbegriff ist in der jüngeren Vergangenheit eine Aufweichung des Begriffs festzustellen. Allerdings geschieht dies in umgekehrter Richtung: Während die Ausdehnung des Verteidigungsbegriffs darauf beruht, terroristischen Bedrohungen angesichts ihres Ausmaßes, ihre Begehungsformen oder der zu ihrer Bekämpfung erforderlichen Mittel kriegsähnliche Ausmaße zuzuschreiben, zielt die Neudefinition des Einsatzbegriffs darauf ab, die Inlandstätigkeiten der Bundeswehr als lediglich subsidiäre technische Hilfsleistungen zu bewerten.

Neben der Minderheitsposition, der zufolge jede Verwendung der Streitkräfte einen Einsatz im Sinne der Verfassung darstellt,⁷¹ werden unterschiedliche Kriterien genannt, durch die sich Einsatz und Verwendung des Militärs im Innern unterscheiden sollen.⁷² Die wichtigsten Kriterien beziehen sich auf die Bewaffnung, die Tätigkeit im Rahmen eines militärischen Verbandes, die Ausübung hoheitlichen Handelns oder Eingriffe in Grundrechte.⁷³

Die älteste Definition des Einsatzbegriffs ist an seiner Zielsetzung orientiert. Die Ziele, die der Verfassungsgeber mit der Formulierung in Art. 87a Abs. 2 GG verfolgte, werden aus den deutschen Erfahrungen mit Militäreinsätzen im Innern und deren Niederschlag in Art. 143

⁶⁶ so die Begründung der Formulierung im Gesetzentwurf, BT-DRs. 5/2873, S. 13, zit. n. Bonner Kommentar 1969, Art. 87a, Rdnr. 35

⁶⁷ ebd., 19 Rdnr. 35-37

⁶⁸ Raue 2004, 6 (Fn. 13 mit weiteren Nachweisen)

⁶⁹ Nur vereinzelt wird die Meinung vertreten, Art. 35 Abs. 1 habe keine Geltung für die Bundeswehr, weil er – im Unterschied zu den beiden nachfolgenden Absätzen – bereits 1949 entstand, mithin vor der Gründung der Bundeswehr, weshalb diese nicht zu den von ihm gemeinten Behörden gezählt werden könne, s. Sander 2007; Feininger 2009, 22.

⁷⁰ Bonner Kommentar 1969, Art. 87a, 18f. Rdnr. 31f und Kirchhof 1988, 994 mit den Hinweis, dass der verfassungsrechtliche Einsatzbegriff auch nicht mit dem militärischen Sprachgebrauch übereinstimmt.

⁷¹ Z.B. Dürig 1971, 4 (Rdnr. 3): Die Sperrvorschrift besage, dass „jede Verwendung der Streitkräfte außer zur Verteidigung von einer ausdrücklichen Ermächtigung durch das Grundgesetz selbst abhängig“ sei. S.a. Fiebig 2004, 105: „Mittels aller Varianten der Auslegung lässt sich somit kein Hinweis darauf finden, dass der Anwendungsbereich des Art. 87a Abs. 2 GG nicht alle Verwendungen der Streitkräfte im Innern umfasst. Infolgedessen sind alle innerhalb des Territoriums der Bundesrepublik stattfindenden Verwendungen der Bundeswehr ... an Art. 87a Abs. 2 GG zu messen.“

⁷² s.a. die kurze Darstellung des Meinungsstandes bei Fiebig 2004, 106-110

⁷³ Baldus 2005, 206, Rdnr. 35

GG, der von 1956 bis zum Inkrafttreten der Notstandsgesetze galt, hergeleitet. Art. 143 GG habe zum Ziel gehabt, „jede innenpolitisch nicht neutrale Inanspruchnahme der Bundeswehr im Innern“ zu unterbinden.⁷⁴ Art. 87a Abs. 2 GG diene demselben Zweck, nämlich „die Bundeswehr ausdrücklich aus dem innenpolitischen Geschehen herauszuhalten und sie als Instrument des Machtmissbrauchs auszuschneiden“.⁷⁵ Dass der Sinn der Vorschrift darin bestehe, die Bundeswehr aus innenpolitischen Streitfragen herauszuhalten, ist wenig umstritten.⁷⁶ Offenkundig ist, dass es bestimmter Kriterien bedarf, an denen sich die Neutralität überprüfen lässt, und dass jenseits dessen ein Bewertungsspielraum eröffnet wird, weil es nicht auf eine vergleichsweise eindeutig feststellbare Tätigkeit des Militärs ankommen soll, sondern auf deren Wirkung.⁷⁷ Allerdings ist für Dürig nicht die tatsächliche Wirkung auf die BürgerInnen ausschlaggebend, sondern die von der Exekutive intendierte.⁷⁸

Nach der Dürigschen Argumentation soll die innenpolitische Neutralität der Bundeswehr immer dann verletzt sein, wenn sie „als Mittel der vollziehenden Gewalt“ verwendet werde. Deshalb stelle sowohl „jede bewaffnete Verwendung der Bundeswehr“ einen Einsatz dar als auch „jede unbewaffnete Verwendung der Bundeswehr als Instrument der Exekutive im Landesinnern, die ihrem unmittelbaren Zweck nach innenpolitisch nicht neutral ist“.⁷⁹

Ob die spezifisch militärische Bewaffnung eine Bedeutung für die Frage nach der Einsatzqualität militärischer Tätigkeit hat, ist umstritten. Einige Autoren sehen in der Bewaffnungsfrage das entscheidende Kriterium für das Vorliegen eines Einsatzes. Demnach bedeute „Einsatz“ ... Verwendung als spezifisch militärisch bewaffnete – nicht notwendig erst militärisch kämpfende – Vollzugsorgane⁸⁰. Alle jene militärischen Tätigkeiten, „die regelmäßig nur mit militärischer Bewaffnung Erfolg versprechend sind“, seien Einsätze im Sinne des Grundgesetzes.⁸¹ Allerdings enthält das Grundgesetz verschiedene Einsatzformen der Bundeswehr, für die die spezifisch militärische Bewaffnung keinerlei Bedeutung hat. Dazu zählt die Befugnis, die Streitkräfte mit Aufgaben der Verkehrslenkung beauftragen zu können (Art. 87a Abs. 3 S. 1 GG) wie deren Beteiligung am Katastrophenschutz (Art. 35 Abs. 2 und 3 GG). Für den Einsatzbegriff des Grundgesetzes scheint demnach die Frage der Bewaffnung nicht ausschlaggebend zu sein.⁸²

Bereits bei Dürig stellte die Bewaffnung nur das einfachste Kriterium dar, um einen verfassungswidrigen innenpolitischen Einfluss der Bundeswehr identifizieren zu können.⁸³ Ausschlaggebend sei nicht die Bewaffnung, sondern der organisatorische Kontext, in dem die Tätigkeiten des Militärs stattfänden. Ein Einsatz liege nur dann vor, wenn die Bundeswehr

⁷⁴ Dürig 1971, Art. 87a, 17, Rdnr. 31

⁷⁵ ebd., Rdnr. 32

⁷⁶ Zustimmend, bereits vor der Verabschiedung der Notstandsgesetze und in Betonung des Sinns von Art. 143 GG: „... dass ein Einsatz der Bundeswehr als innenpolitisches Machtinstrument unzulässig bleibt“, Hoffmann 1968, 98; s.a. Jahn, Riedel 1988, 959; Winkler 2006, 150; Drees, Niedzwicki 2006, 140

⁷⁷ Daran knüpft Wiefelspütz (2004, 123f.) seine Ablehnung des Neutralitäts-Kriteriums. Die sei „kein normativer Maßstab“. Es handle sich bei der Dürigschen Begriffsbestimmung „nicht um Auslegung des geltenden Rechts, sondern um Ressentiment“.

⁷⁸ „Auch an sich zulässige Übungseinsätze dürfen jedoch niemals Wirkung gegen die eigene Bevölkerung bezwecken; als Machtdemonstration zur Einschüchterung innenpolitischer Gegner sind sie verfassungswidrig“, Dürig 1971, Art. 87a, 18 Rdnr. 33

⁷⁹ Dürig 1971, Art. 87a, 17f., Rdnr. 32, zustimmend; Jahn, Riedel 1988, 960

⁸⁰ Hernekamp 2003, 369, Rdnr. 13

⁸¹ v. Danwitz 2005, 924, Rdnr. 15

⁸² Fiebig 2004, 121

⁸³ Dürig 1971, Art. 87a, 16, Rdnr. 30

„als spezifisch militärischer Handlungsverband in Anspruch genommen wird, d.h. für unmittelbare Zwangsanwendung ausgebildet, kadermäßig gegliedert und bei der Führung auf Befehl und Gehorsam setzend“⁸⁴. Selbst der Gebrauch militärischer Waffen sei kein Kriterium des Einsatzes, sondern „der militärische Waffengebrauch, also ihr Einsatz, der nicht dem polizeirechtlichen Grundsatz der Verhältnismäßigkeit gehorcht, sondern dem Primärauftrag der Streitkräfte entsprechend auf die möglichst effiziente Bekämpfung eines kombattanten Gegners zielt“.⁸⁵ Der Einsatzbegriff des Grundgesetzes umfasst demnach „jedes Tätigwerden, welches deren (der Bundeswehr, d. Verf.) militärische Organisationsstruktur nutzt“⁸⁶.

Einsatz wird nach der herrschenden Auffassung nicht durch die Bewaffnung, sondern durch die militärische Formation der Verwendungen bestimmt. Diese müssten aber eine weitere Bedingungen erfüllen: sie müssten hoheitliche Tätigkeiten darstellen. Demnach fällt unter den Einsatzbegriff des Grundgesetzes „jedes hoheitlich-exekutives Tätigwerden der Streitkräfte als spezifisch militärischer Handlungsverband, der für unmittelbare Zwangsanwendung (Einsatz von Waffen!) ausgebildet, militärisch gegliedert, durch Befehl und Gehorsam geführt wird“.⁸⁷

Nach herrschender Meinung stellt „hoheitliches“ Tätigwerden der Streitkräfte den Kern des grundgesetzlichen Einsatzbegriffs dar. Allerdings existiert kein Konsens darüber, wo die Grenze zwischen derartigen Einsätzen und dem „schlicht hoheitlichem“ Handeln der Bundeswehr im Innern liegen soll. In der Begründung zu Art. 87a GG fasste die Bundesregierung unter „Einsatz“ neben der Verwendung der Bundeswehr in Kriegshandlungen auch deren Tätigkeit „im Rahmen der vollziehenden Gewalt im Innern“.⁸⁸ Demgemäß sei „Einsatz“ im Sinne der Verfassung „nur obrigkeitliches Handeln, das durch Regelungscharakter, Eingriffsmöglichkeiten, Anordnungs- und Zwangsbefugnisse gekennzeichnet sei“.⁸⁹ Als „Einsatz“ zu qualifizieren sei „jede hoheitliche Verwendung als staatliches Vollzugsorgan zur Vornahme von Kriegshandlungen oder **anderen Eingriffsmaßnahmen**“⁹⁰. Mitunter wird die Eingriffsqualität zum ausschließlichen Kriterium des Einsatzes erhoben;⁹¹ häufig wird sie jedoch verbunden mit dem spezifisch militärischen Organisationsverbund, durch die der Eingriff ausgeführt werden soll.⁹²

Unschärf bleibt bei diesen Definitionsversuchen, worin der Anteil der Streitkräfte an den hoheitlichen Aufgaben bestehen soll. Nach allgemeineren Formulieren sind als Einsatz „nur obrigkeitliche Tätigkeiten der Bundeswehr“⁹³ anzusehen, um Einsätze handele es sich dann, wenn die Streitkräfte „hoheitlich als Teil der vollziehenden Gewalt tätig werden“⁹⁴ oder von ihr „im Rahmen der vollziehenden Gewalt ... hoheitliche Aufgaben unter Inanspruchnahme von öffentlich-rechtlichen Zwangs- und Eingriffsbefugnissen wahrgenommen werden“.⁹⁵ Der Ein-

⁸⁴ Schmidt-Jortzig 2002, 776; so auch Wieland 2004, 173

⁸⁵ Linke 2006, 178

⁸⁶ Winkler 2006, 150

⁸⁷ Tammler 2002, 4

⁸⁸ BT-Drs. 5/2873, 13, zit. n. Bonner Kommentar 1969, Art. 87a, 18f., Rdnr. 32f.

⁸⁹ Jahn, Riedel 1988, 959

⁹⁰ Linke 2004, 116f., Hervorhebung durch d. Verf.

⁹¹ „die Wahrnehmung hoheitlichen Zwanges“, Dreist 2005, 8

⁹² Eichhorn 1998, 183 unter Bezugnahme auf Ipsen (Bonner Kommentar 1969) u.a.

⁹³ Grubert 1997, 238

⁹⁴ Ehmman 2006, 1

⁹⁵ so die Bundesregierung lt. BT-Drs. 16/7427, 2 (v. 6.12.2007). 2004 hatte die Bundesregierung (BT-Drs. 15/3892, 2 (v. 6.10.2004) allgemein definiert: „Einsatz der Streitkräfte ist deren Verwendung als Mittel der vollziehenden Gewalt“. Der Nachsatz „insbesondere unter Inanspruchnahme hoheitlichen Zwangs mit der Möglichkeit von Anwendung von Waffengewalt“ hatte nur eine mögliche Aus-

satzbegriff umfasse „nur eingreifendes, nicht leistendes hoheitliches Tätigwerden“. Alle Tätigkeiten der Bundeswehr im Innern, „die nicht mit der Ausübung von Polizeigewalt gekoppelt sind“, unterlägen nicht der Sperrwirkung von Art. 87a Abs. 2 GG.⁹⁶ Hoheitlich-obrigkeitliches Handeln sei deshalb gleichzusetzen mit der „Ausübung von Ordnungs- oder ‚Polizeigewalt‘“ durch die Streitkräfte.⁹⁷ In dieser Perspektive wird der Einsatzbegriff mit der Wahrnehmung von Polizeiaufgaben gleichgesetzt. Unter „Einsatz“ verstehe das Grundgesetz, „wenn der Staat die Hilfe seiner Streitkräfte außerhalb ihres internen Dienstbetriebes ziel- und zweckgerichtet zur Abwehr konkreter Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung in Anspruch im In- oder Ausland in Anspruch nimmt“.⁹⁸

Allerdings lässt auch dieser gefahrenabwehrende Einsatzbegriff offen, worin die „Hilfe“ der Streitkräfte besteht. Fasste man unter „Hilfe“ jede Mitwirkung der Streitkräfte an gefahrenabwehrenden Maßnahmen, dann wäre der Einsatzbegriff und damit die Sperrwirkung aus Art. 87a Abs. 2 GG erheblich ausgeweitet. Die überwiegende Zahl der Interpreten beschränken den Einsatzbegriff deshalb auf die unmittelbare Ausübung von Zwangsbefugnissen durch die Bundeswehr selbst. Es liege kein Einsatz vor, „wenn die Streitkräfte keinen hoheitlichen Zwang ausüben“;⁹⁹ der Einsatz im Innern betreffe „die Ausübung ggfs. von Zwangsbefugnissen gegenüber der inländischen Bevölkerung“;¹⁰⁰ er betreffe die „Regelung oder Zwangsausübung gegenüber Personen außerhalb der Streitkräfte“;¹⁰¹ ein Einsatz läge nicht vor, wenn die Tätigkeiten der Streitkräfte „nicht in die Grundrechte von Bürger eingreifen“.¹⁰² Nur, wenn die Soldaten selbst „als staatliches Machtpotential in Erscheinung“ träten¹⁰³ oder sie selbst Zwangsmaßnahmen einsetzten,¹⁰⁴ handele es sich um einen Einsatz im Sinne des Grundgesetzes. Ausschlaggebend sei, „dass die Streitkräfte hoheitlichen Zwang anwenden“.¹⁰⁵

Je stärker die Betonung auf die unmittelbare Zwanganwendung durch einen militärischen Verband gelegt wird, desto größer wird der Bereich, der für die schlicht hoheitliches Handeln. d.h. in unserem Zusammenhang für den Anwendungsbereich der allgemeinen Amtshilfebestimmungen nach Art. 35 Abs. 1 GG, eröffnet wird. Weitgehende Einigkeit besteht darüber, dass „rein technische Hilfeleistungen“ der Bundeswehr im Innern keinen Einsatz darstellen.¹⁰⁶ Allerdings erweise sich „im Detail ... die Abgrenzung zwischen Einsätzen und Verwendung jedoch als überaus problematisch“.¹⁰⁷

prägung eines Einsatzes benannt. „Insbesondere“ verwies darauf, das es auch Tätigkeiten ohne Zwangsausübung und/oder Waffengewalt einen „Einsatz“ darstellen könnten.

⁹⁶ Ipsen 1978, 616, Fn. 7

⁹⁷ Speth 1985, 52

⁹⁸ Bähr 1994, 101

⁹⁹ Wiefelspütz 2006, 44

¹⁰⁰ Hernekamp 2003, 370, Rdnr. 14 (mit dieser Bestimmung wären Tätigkeiten gegenüber Nicht-Deutschen im Inland zulässig)

¹⁰¹ Fiebig 2004, 172

¹⁰² Bundesregierung lt. BT-Drs. 16/6301, 1 (v. 6.8.2007)

¹⁰³ Grubert 1997, 318

¹⁰⁴ Kokott 2007, 1686f., Rdnr. 15

¹⁰⁵ Wiefelspütz 2003b, 302

¹⁰⁶ Raue 2004, 6; Schmidt-Bleibtreu, Klein 1999, 757: „Unbedenklich ist rein technische Hilfe der Bundeswehr ...“

¹⁰⁷ Spranger 2004, 189. Lorse (2005, 6) weist im Zusammenhang mit der Katastrophenhilfe darauf hin, dass technische und hoheitliche Unterstützungsleistungen sich „synthetisch verbinden“. Selbst technischer Hilfe käme eine „hohe Grundrechtsrelevanz“ zu. Diese Hinweise sind verfassungsrechtlich unproblematisch, da Art. 35 Abs. 2 und 3 GG einige der Normen darstellen, auf die dem Gebot der ausdrücklichen Erwähnung aus Art. 87a GG entsprechen. Allerdings sollte bedacht werden,

Das Spektrum der Positionen wird an der Bewertung der Amtshilfe für die Polizei besonders deutlich. Der SPD-Innenpolitiker Wiefelspütz verwendet einen engen Einsatzbegriff und einen weiten Begriff der bloßen Verwendung. Da etwa bei der Beteiligung an polizeilichen Suchaktionen durch die Kameras der Militärhubschrauber oder -flugzeuge „kein hoheitlicher Zwang ausgeübt“ werde, werde die Bundeswehr nur „schlicht-hoheitlich“ und damit im Rahmen von Art. 35 Abs. 1 GG tätig. Dasselbe gelte „grundsätzlich auch für Aufklärungsflüge der Bundeswehr bei Großdemonstrationen“.¹⁰⁸ Andere wollen die Reichweite der Amtshilfe nur auf „logistische Hilfe“ beschränken, die sich dadurch auszeichne, dass alle Leitungs- und Führungsaufgaben bei der Polizei verblieben. Im Unterschied zur Suche nach flüchtigen Tätern oder illegalen Grenzübertritten sei die Amtshilfe der Bundeswehr bei der Suche nach Vermissten zulässig, weil diese keine Hilfe zu geplanten polizeilichen Eingriffen darstelle.¹⁰⁹ Aber auch diese Abgrenzung wird in Frage gestellt. Selbst bei der Suche nach Vermissten handele es sich um eine „ausschließlich der Polizei zugewiesene Hoheitsfunktion“, und die Unterstützung der Polizei sei dazu geeignet, zu deren „Ermittlungs- und Fahndungserfolgen beizutragen“. Damit handele es sich um einen Einsatz im Sinne des Grundgesetzes.¹¹⁰ Wenn das entscheidende Kriterium im Anschluss an Dürig in der innenpolitischen Neutralität der Bundeswehr bestehe, dann müsse in Rechnung gestellt werden, dass das „Machtpotential der Streitkräfte“ selbst dann wirksam werde, „wenn das Militär bei Auseinandersetzungen auch ohne Ausübung von Zwang Polizeikräfte unterstützt und damit auf das Kräfteverhältnis einwirkt“¹¹¹. Demnach handele es sich immer dann um einen Einsatz, „wenn durch eine schlicht-hoheitliche Verwendung der Streitkräfte ein unmittelbar obrigkeitliches Vorgehen Dritter unmittelbar oder mittelbar ermöglicht wird, welches derselben konkreten tatsächlichen Situation dient wie die Verwendung der Streitkräfte“.¹¹² Indem militärisches Gerät der Polizei zur Verfügung gestellt werde, etwa bei Transport von Polizisten mit Bundeswehrehubschraubern oder beim Überfliegen von Demonstrationen sogar einschließlich der Besatzung, leiste die Bundeswehr einen der eigentlichen Operation vorgelagerten „Mosaikstein“ eines Einsatzes“, der ebenfalls unter den Einsatzbegriff des Grundgesetzes falle. In diesen Fällen würde „militärisches ‚know how‘ in Anspruch genommen, das seinem Zweck nach innenpolitisch nicht neutral ist“.¹¹³

In Fortsetzung dieser Argumentation ist vorgeschlagen worden, den Begriff des Einsatzes „um den Bereich der zwar nicht eingreifenden, aber eingriffsunterstützenden Handlungen“ zu erweitern. Zu den „eingriffsunterstützenden“ Tätigkeiten, die der Sperrwirkungen von Art. 87a Abs. 2 GG unterlägen, wären nach dieser Auffassung z.B. der Transport von Polizeipersonal und -material durch die Bundeswehr, die Beobachtung von Aufständischen durch Polizeihubschrauber oder Tätigkeiten des Nachschubs für die Polizei zu zählen. Der Transport von Verletzten, die Versorgung der Bevölkerung oder die Betreuung von Obdachlosen stellten demgegenüber keinen Einsatz dar, weil sie nicht darauf abzielten, den polizeilichen Einsatz

dass für technische Hilfen der Bundeswehr außerhalb von Katastrophen analog dasselbe gilt: zwischen technischer (Vor)Leistung und hoheitlichem Zugriff besteht mitunter ein so enger Zusammenhang, dass der Eingriff nur künstlich von den ihn ermöglichenden oder begleitenden Hilfen getrennt werden kann.

¹⁰⁸ Wiefelspütz 2006, 45

¹⁰⁹ Lutze 2005, 14. Ähnlich argumentierte Ende der 1980er Jahre das Verteidigungsministerium, als es ein einer Stellungnahme die Grenze des Unzulässigen dort erreicht sah, „wo Teile der Streitkräfte selbst operativ tätig werden“, s. taz v. 11.8.1988.

¹¹⁰ Dreist 2003, 354

¹¹¹ Grubert 1997, 241

¹¹² Fiebig 2004, 202

¹¹³ Jahn, Riedel 1988, 960

zu unterstützen.¹¹⁴ Um die Verfassungswidrigkeit der polizeilichen Einsätzen unmittelbar vorgelagerter Amtshilfe der Streitkräfte zu umgehen, ist vorgeschlagen worden auf einer engen Interpretation des Einsatzbegriffs zu beharren: „Hoheitliche Maßnahmen der Streitkräfte, die in Ausnahmefällen und auf Anforderung zur notwendigen technischen Unterstützung der Polizei ergehen, sollten daher vom Einsatzbegriff des Art. 87a Abs. 2 GG ausgenommen werden“.¹¹⁵

Diese Vorschläge, den Einsatzbegriff weiter zu fassen, stellen die Meinung der Minderheit dar. In der rechtspolitischen Diskussion ist ein eindeutiger Zusammenhang zur Frage der Grundgesetzänderung feststellbar: Diejenigen, die eine Änderung des Grundgesetzes vermeiden wollen, fassen den Einsatzbegriff eng, d.h. Einsatz wäre nur das unmittelbar in Grundrechte eingreifende Tätigwerden von SoldatInnen. Auf diesem Weg wird die Sperrwirkung von Art. 87a Abs. 2 begrenzt und der Raum für Inlandsaktivitäten der Bundeswehr wird erweitert. Umgekehrt präferieren diejenigen einen weiten Einsatzbegriff, die das Grundgesetz ändern wollen.¹¹⁶ Eine Übersicht über die rechtliche Einordnung unterschiedlicher Tätigkeiten aufgrund verschiedener Einsatzbegriffe liefert die nachfolgende Tabelle.

Tabelle 2

Tätigkeiten der Bundeswehr, die keinen Einsatz darstellen sollen

Tätigkeit/Leistung	Begründung	Autor
Suchaktionen aus der Luft nach Opfern und Tätern	S. üben selbst keinen hoheitlichen Zwang aus	Wiefelspütz 2006, 45
Aufklärungsflugzeuge bei Demonstrationen	S. üben selbst keinen hoheitlichen Zwang aus	Wiefelspütz 2006, 45, Spranger 1999, 1003
Hilfe bei der Vermisstensuche	S leisten nur logistische Hilfe	Lutze 2005, 14; Spranger 1999, 201; Fiebig 2004, 209 Fehn, Brauns 2003, 101
Hilfe bei Unfällen	nur „leistende“ Hilfe	Ipsen 1978, 616; Fehn, Brauns 2003, 101
Transporthilfe	nur „leistende“ Hilfe	Ipsen 1978, 616
technische Hilfeleistungen	nicht vollziehende Gewalt	Spranger 2004, 189, Speth 1985, 45, Schmidt-Bleibtreu, Klein 1999, 1330
Bereitstellung von LKW für die Polizei		Spranger 2004, 189
Unterbringung von Polizisten		Spranger 2004, 189
Überwachung von Grenzen	tritt nicht als Machtinstrument in Erscheinung, meldet nur an Poli-	Grubert 1997, 318

¹¹⁴ Eichhorn 1998, 174. Eichhorn beschäftigt sich mit der Auslegung von Art. 87a Abs. 4 GG, daher seine Beispiele.

¹¹⁵ Spranger 1999, 205

¹¹⁶ Der Zusammenhang lässt sich auch anders formulieren, denn beim engen Einsatzbegriff entsteht keine Notwendigkeit zur Grundgesetzänderung.

	zei	
Musik- und Traditionspflege Big Band der Bundeswehr	innenpolitisch neutral	Winkler 2006, 150, Hernekamp 2003, 369f.
Stellung von Ehrenformationen, repräsentative Anlässe	innenpolitisch neutral nicht vollziehende Gewalt	Winkler 2006, 150; Baldus 2005, 206, Speth 1985, 45, Schmidt-Bleibtreu, Klein 1999, 1330, Hernekamp 2003, 369f., Pannkoke 1998, 252
karitatives Handeln	innenpolitisch neutral	Winkler 2006, 150, Speth 1985, 45, Pannkoke 1998, 252
Bereitstellen von Krankentransportmöglichkeiten	innenpolitisch neutral	Winkler 2006, 150, Pannkoke 1998, 252, Eichhorn 1998, 174; Spranger 1999, 1003
Aktionen des Umweltschutzes	innenpolitisch neutral	Winkler 2006, 150
freiwillige Erntehilfe	nicht spezif. militär, Orga und Bewaffn und ohne Zwangsgewalt; nicht vollziehende Gewalt, nur „leistende“ Hilfe	Baldus 2005, 206, Speth 1985, 45. Schmidt-Bleibtreu, Klein 1999, 1330, Pannkoke 1998, 252, Ipsen 1978, 616; Fehn, Brauns 2003, 101
Arbeiten auf wirtschaftlichem Gebiet (Brückenbau u.ä.)	kein Eingriff oder keine verbandsmäßige Verwendung	Speth 1985, 45; Hernekamp 2003, 369f. ; Schmidt-Jortzig 2002, 776
Kriegsgräberfürsorge	kein Eingriff oder keine verbandsmäßige Verwendung	Hernekamp 2003, 369f.; Schmidt-Jortzig 2002, 776
SAR-Hubschrauber	kein Eingriff oder keine verbandsmäßige Verwendung	Hernekamp 2003, 369f. ; Schmidt-Jortzig 2002, 776
mobile Lazarette	kein Eingriff oder keine verbandsmäßige Verwendung	Hernekamp 2003, 369f. ; Schmidt-Jortzig 2002, 776
Bergepanzer	kein Eingriff oder keine verbandsmäßige Verwendung	Hernekamp 2003, 369f. ; Schmidt-Jortzig 2002, 776
Umweltkontrolle über See	kein Eingriff oder keine verbandsmäßige Verwendung	Hernekamp 2003, 369f. ; Schmidt-Jortzig 2002, 776
Unterbringung von Polizisten	nur technische Hilfe	Spranger 1999, 1003; Fehn, Brauns 2003, 101
Unterstützung von Großveranstaltungen	nur „leistende“ Hilfe	Ipsen 1978, 616
Versorgung der Bevölkerung mit Verpflegung	ohne Intention zur Unterstützung des Einsatzes	Eichhorn 1998, 174
Unterbringung von Obdachlosen	ohne Intention zur Unterstützung des Einsatzes	Eichhorn 1998, 174

ABC-Beratung	kein Eingriff	Fehn, Brauns 2003, 101
Kontrollfüge über Deiche	Katastrophenhilfe	Fehn, Brauns 2003, 101

Tabelle 3**Tätigkeiten der Bundeswehr, die Einsatz darstellen sollen**

Tätigkeit/Leistung	Begründung	Autor
Suchaktionen aus der Luft nach Opfern und Tätern	unterstützen Polizei	Baldus 2005, 207
Suche nach Verdächtigen aus der Luft	direkte Hilfe zum Eingriff	Fehn, Brauns 2003, 101
Aufklärungsflüge bei Demonstrationen	innenpolitisch nicht neutral	Fehn, Brauns 2003, 101
Transport und Besatzung für Transporte	vorgelagerter Mosaikstein eines Einsatzes	Jahn, Riedel 1988, 960
Aufklärungshubschrauber bei Demonstrationen	ist innenpolitisch nicht neutral	Jahn, Riedel 1988, 960
Gepanzerte Fahrzeuge, die Schussfeld verstellen, um Verletzte zu bergen	Hilfe für Polizei	Baldus 2005, 207
ABC-Einheiten überprüfen oder öffnen verdächtige Postsendungen	Hilfe für Polizei	Baldus 2005, 207
Sicherung des Nachschubs	soll Einsatz unterstützen	Eichhorn 1998, 174
Beobachtung der Aufständischen durch BW-Hubschrauber	soll Einsatz unterstützen	Eichhorn 1998, 174
Transport von Polizei und Material für die Polizei	soll Einsatz unterstützen	Eichhorn 1998, 174

c. Hilfe

Art. 35 Abs. 2 GG besteht aus zwei Sätzen. Im ersten Satz werden die Länder ermächtigt, in Fällen von besonderer Bedeutung den Bundesgrenzschutz anzufordern, wenn die eigenen Polizeikräfte die „öffentliche Sicherheit oder Ordnung“ nicht oder nur unter erheblichen Schwierigkeiten aufrechterhalten oder wiederherstellen können. Dieser Satz ist 1972 in den Artikel eingefügt worden, um die Unterstützungsleistungen des Bundesgrenzschutzes, die das novellierte Bundesgrenzschutzgesetz ermöglicht hatte, verfassungsrechtlich abzusichern.¹¹⁷ Durch Art. 35 Abs. 2 GG wird die 1968 vorgenommene Trennung zwischen politisch-gesellschaftlich bedingten Notständen (Art. 87a Abs. 3 und 4 GG) und solchen die aus Naturgewalten oder Unfällen resultierten (Art. 35 Abs. 2 und 3 GG) durchbrochen. Zugleich werden die nachfolgenden Bestimmungen in Art. 35 GG in einen Kontext gestellt, der ihre

¹¹⁷ v. Danwitz 2005, 938

Auslegung erschwert. In Art. 35 Abs. 2 Satz 2 GG werden die Länder ermächtigt, „zur Hilfe bei einer Naturkatastrophe oder bei einem besonders schweren Unglücksfall ... Polizeikräfte anderer Länder, Kräfte und Einrichtungen anderer Verwaltungen und der Streitkräfte“ anzuordern. Nach übereinstimmender Interpretation werden unter Unglücksfälle auch solche schädigenden Ereignisse verstanden, die nicht nur auf technisches Versagen und Fahrlässigkeit zurückgeführt werden können, sondern auch solche, die absichtlich herbeigeführt wurden. Damit gehören auch Anschläge in den Regelungsbereich des Art. 35 Abs. 2 GG. Dies gilt auch für den in Art. 35 Abs. 3 GG geregelten überregionalen Katastrophenfall,¹¹⁸ der die Bundesregierung u.a. ermächtigt, „Streitkräfte zur Unterstützung der Polizeikräfte“ einzusetzen.

Die Formulierungen „zur Hilfe“ und „zur Unterstützung“ im Kontext von Art. 35 Abs. 2 und 3 GG haben zu einer Auseinandersetzung über den Zeitpunkt geführt, ab wann eine Beteiligung der Streitkräfte zulässig sein soll. Die traditionelle Auslegung verweist auf die Entstehungsgeschichte der Bestimmung: Durch sie sollten die Konsequenzen aus der Hamburger Flutkatastrophe gezogen werden, bei der der damalige Innensenator Schmidt die Bundeswehr ohne verfassungsrechtliche Grundlage zur Hilfe gerufen hatte. Demnach bezieht sich Art. 35 Abs. 2 Satz 2 GG auf „ein bereits eingetretenes Schadensereignis“.¹¹⁹ Dass Naturkatastrophen und Unfälle gemeinsam geregelt würden, mache deutlich, dass es dem Gesetzgeber „nicht um die Abwehr finaler Verletzungshandlungen durch Menschen“, also um die Abwehr von Gefahren, gegangen sei¹²⁰; Schadensereignisse zu verhindern liege „gar nicht in der Regelungsperspektive“ der Bestimmungen.¹²¹ Die Bundeswehr dürfe erst dann eingesetzt werden, „wenn die Katastrophe eingetreten ist“, ihr Einsatz zu „präventiven Polizeizwecken, also vor dem Eintritt der Katastrophe“ sei „verfassungsrechtlich nicht gestattet“.¹²² Gegenüber dieser Auffassung ist auf den Zusammenhang mit Art. 35 Abs. 2 Satz 1 GG hingewiesen worden. Dieser verweise auf eine Situation, in der das allgemeine Polizei- und Ordnungsrecht anzuwenden sei. Da im 2. Satz ein mit der Konstellation in Satz 1 „verwandter Fall“ geregelt werde, sei insgesamt ein polizeirechtlicher Gefahrenbegriff zugrunde zu legen. Für die Vorschrift sei „die gefahrenabwehrende Sicht entscheidend“, und es sei „ein präventiver Einsatz der Streitkräfte zur Abwehr des drohenden besonders schweren Unglücksfalls nach Art. 35 Abs. 2 S. 2 GG gestattet“.¹²³ Andere Autoren betonen hingegen die strikte Trennung zwischen den im 1. und im 2. Satz geregelten Fällen; nur der erste Satz sehe ein präventives Tätigwerden vor (die Streitkräfte sind hier nicht erwähnt), während der zweite Satz lediglich einen „Streitkräfteeinsatz nach Schadenseintritt“ erlaube.¹²⁴

Durch das Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum Luftsicherheitsgesetz ist einer weiten Auslegung eine Absage erteilt worden. Das Gericht hat sich damit jenen Positionen angeschlossen, die als Einsatzvoraussetzung verlangen, dass bereits „ein Schaden eingetreten

¹¹⁸ Wenig überzeugend ist die Argumentation Sprangers, der – ähnlich wie zur Ausweitung des Verteidigungsbegriffs – von der „Folgendeite“ von Ereignissen abhängig machen möchte, ob sie als Katastrophen im Sinne von Art. 35 Abs. 2 oder 3 gelten. Dass der sogleich „gewalttätige Großdemonstrationen“ als Beispiel nennt, verdeutlichen die politischen Implikationen (und Absichten) einer solchen Interpretation, Spranger 1999, 1004.

¹¹⁹ Ehmann 2006, 3

¹²⁰ Wolff 2003, 177

¹²¹ Hase 2006, 216

¹²² Dreist 2006, 99f.; so auch Krings, Burkiczak 2002, 512; Krings, Burkiczak 2004, 251; Fiebig 2004, 326: „Erst der eingetretene Unglücksfall berechtigt zum Tätigwerden nach Art. 35 Abs. 2 GG.“

¹²³ Hillgruber, Hoffmann 2004, 177f.

¹²⁴ v. Danwitz 2005, 942; s.a. Erbguth 2007, 1148

ist oder zumindest unmittelbar bevorsteht“.¹²⁵ Da das Grundgesetz nicht von der „Hilfe bei der Gefahr eines Unglücksfalles“ spreche, könne die Bundeswehr nur dann eingesetzt werden, wenn „der Unglücksfall sicher eintritt“. Dies sei nicht gegeben bei der „Abwehr einer konkreten, d.h. nur hinreichend wahrscheinlichen Gefahr“.¹²⁶ Umgekehrt so das Gericht, verlange das Grundgesetz jedoch nicht, dass der Schaden bereits eingetreten sei. In Art. 35 Absatz 3 GG, der den Sonderfall des überregionalen Katastrophenfalls regelt, werde der Einsatz der Bundeswehr zugelassen, wenn die Katastrophe oder der Unfall mehr als ein Land „gefährde“. Dies verweise auch auf die gefahrenabwehrende Orientierung des vorangegangenen Absatzes.¹²⁷ Allerdings sei der abwehrende Einsatz der Streitkräfte auf jene Gefahrenlagen beschränkt, „die, wenn ihnen nicht rechtzeitig entgegengewirkt wird, mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit den Eintritt des jeweils drohenden schädigenden Ereignisses erwarten lassen“.¹²⁸ Die begrenzte Vorverlagerung des Einsatzzeitpunktes durch das Verfassungsgericht ist umstritten. Zwar wird eingeräumt, dass durch sie „Sinn und Zweck der Vorschrift“ befördert werden könne, aber mit ihrem Wortlaut sei die Sichtweise kaum in Übereinstimmung zu bringen, da das Grundgesetz vom Einsatz „bei“ einem Unglücksfall spreche.¹²⁹ Die Auslegung des Verfassungsgerichts öffnet die präventive Einsatzbarkeit der Streitkräfte zur Katastrophenabwehr ein wenig, begrenzt sie aber gleichzeitig.

Wer sie an der Bewältigung abstrakter Gefährdungslagen, also an der Vorfeldarbeit zur Verhinderung möglicher Gefahren beteiligen will, kann sich nicht auf Art. 35 Abs. 2 und 3 GG stützen.¹³⁰ Mit dem Urteil habe das Gericht nur dem Umstand Rechnung getragen, dass sich der Zeitpunkt, in dem eine Gefahr in eine Störung umschlage, kaum eindeutig festlegen lasse. Denn auch Reaktionen auf eine Störung, die schwere Schäden verhindern sollen, seien präventive Maßnahmen.¹³¹ Für Konstellationen, die den Szenarien des Luftsicherheitsgesetzes entsprechen, hat das Verfassungsgericht den Interventionszeitpunkt unmittelbar vor den sicheren Schadenseintritt gelegt. Damit werden die präventiven Aktionsräume der Streitkräfte im Innern erheblich beschnitten. Gleichzeitig wird allerdings ein nun rechtlich abgesicherter Raum geschaffen, in dem die Vorkehrungen für derartige Einsätze geschaffen werden können.¹³² Für alle diejenigen, die die Bundeswehr mit Aufgaben jenseits der Unterbindung gegenwärtiger Gefahren betrauen wollen, resultiert aus dem Urteil die Notwendigkeit, das Grundgesetz zu ändern.

Befugnisse

Das Urteil zum Luftsicherheitsgesetz hat auf ein weiteres rechtliche Problem hingewiesen, das die Befugnisse der Bundeswehr im Inlandseinsatz betrifft. Unstrittig ist, dass die Streit-

¹²⁵ Fischer 2002, 52

¹²⁶ Martinez Soria 2004, 620

¹²⁷ Bundesverfassungsgericht 2006, Rdnr. 103

¹²⁸ ebd., Rdnr. 102

¹²⁹ Erbguth 2007, 1148

¹³⁰ Bereits vor dem Urteil forderte Lorse (2005, 483) derartige Zusammenarbeit im Vorfeld durch eine „Anpassung der verfassungsrechtlichen Regelungen“ rechtlich abzusichern.

¹³¹ Linke 2006, 178

¹³² Wie weit dieser Vorbereitungsraum gehen könnte, ist unklar. Da für die Verfassungswidrigkeit des Luftsicherheitsgesetzes u.a. die Verwendung spezifisch militärischer Waffen ausschlaggebend war, stellt das Urteil keine Absage an Vorbereitungen für die Hilfe im Katastrophenfall auf Seiten der Bundeswehr oder gemeinsam mit den zuständigen zivilen Behörden dar. Insofern schließt das Urteil nicht aus, dass die Bundeswehr „Gefahrenerforschungseingriffe“ (Lorse 2005a, 8) vornehmen könnte.

kräfte in den vier Konstellationen, die das Grundgesetz ausdrücklich erwähnt, auch hoheitlich tätig werden dürfen.¹³³ Deshalb ist für diese Fälle die Diskussion über den Einsatzbegriff unerheblich, weil sie dem Gebot der ausdrücklichen Erwähnung in Art. 87a Abs. 2 genügen.

Bereits für die beiden Konstellationen des Art. 87a war (und ist) offen, welche rechtlichen Bestimmungen für derartige Einsätze maßgebend sind. Zum Teil wird argumentiert, zumindest im Fall des inneren Notstandes, in dem ein Militäreinsatz nur zur Unterstützung der Polizei zulässig sei, könne den Streitkräften lediglich polizeiliche Befugnisse zustehen; das Militär dürfe „seine eigenen Mittel, nämlich die des militärisch-kriegerischen Einsatzes“ in diesen Fällen nicht nutzen.¹³⁴ Beim Schutz ziviler Objekte und bei der Aufruhr und Bürgerkrieg handelten die Streitkräfte als Polizei. Demnach müsse sie „das jeweilige Polizeirecht“ anwenden.¹³⁵

Für den Bereich der Katastrophenhilfe ist rechtlich unstrittig, dass die subsidiär eingesetzten SoldatInnen auch über hoheitliche Befugnisse verfügen und in die Rechte von BürgerInnen eingreifen dürfen.¹³⁶ Da kein Ausführungsgesetz zu diesen Bestimmungen ergangen ist, ist jedoch unklar, welches einfachgesetzliche Recht für die Ausübung derartige Befugnisse maßgebend sein soll.¹³⁷ Überwiegend wird die Meinung vertreten, dass die in der Katastrophenhilfe eingesetzten Streitkräfte an das (Polizei)Recht des Landes, in dem sie tätig werden, gebunden sind.¹³⁸ Je nach Gefährdung seien im Katastrophenfall „abgestufte Maßnahmen“ der SoldatInnen gegen Menschen zulässig. Sofern das Leben von Menschen gefährdet sei, sei „auch der Schusswaffengebrauch gegen Störer nach Maßgabe des UZwGBw rechtmäßig“¹³⁹. Nur „in sehr engen Grenzen“ sei es zulässig, dass die Soldaten im Katastrophen-Einsatz unter dem Schutz bewaffneter Feldjäger tätig werden dürften.¹⁴⁰

In den letzten Jahren ist diese zurückhaltende Auslegung in Frage gestellt worden. Während einige betonen, dass das Grundgesetz „das zivile und das militärische Gewaltmonopol“ trenne, indem etwa die staatlichen Zuständigkeiten auch föderal aufgeteilt seien: die Gewalt nach außen ausschließlich beim Bund, die nach innen primär bei den Ländern,¹⁴¹ halten andere eine solche Trennung für „weder zwingend noch überzeugend“. Denn der Einsatz der Streitkräfte umfasse „die funktions- und lagegerechte Anwendung aller Mittel und Fähigkeiten der Bundeswehr ..., auch wenn sie lediglich zur Gefahrenabwehr eingesetzt wird“. Wenn das Militär bei einer besonders schweren Katastrophen helfen solle, dann könnten ihm „nicht

¹³³ Nach Auffassung von Kleiner (1977, 39) werden die Streitkräfte in diesen Fällen „als Polizei im materiellen Sinne“ tätig – woraus er die originären Aufgaben der Streitkräfte im Innern herleitet.

¹³⁴ Pusch 1978, 169; anders noch Ule 1967, 869: entscheidend am Militäreinsatz sei die Bewaffnung, die sich von der der Polizei unterscheidet

¹³⁵ Kirchhof 1988, 995

¹³⁶ Dürig 1971, Art. 87a, 19, Rdnr. 35

¹³⁷ Dreist 2005, 9. Art. 35 Abs. 2 und 3 seien „im Hinblick auf die Reichweite, die Befugnisse und die Aufgaben der Streitkräfte beim Inneneinsatz höchst unklar und umstritten.“

¹³⁸ Linke 2004, 122; s.a. Robbers 1989, 929, der darauf verweist, dass es auch zulässig sei, wenn Streitkräfte ohne Anforderung durch ein Land tätig würde, etwa weil eine rechtzeitige Anforderung nicht möglich sei. In diesen Fällen seien die Maßnahmen nicht auf das Landesrecht, sondern auf das UZwGBw und auf die „allgemeinen strafrechtlichen und strafverfahrensrechtlichen Normen“ zu stützen. Für die Einsätze nach Art. 35 Abs. 3 sieht Sattler (2008, 103) einen eigenständigen Einsatz des Bundes, so dass sowohl die Unterstellung unter die Landesbehörden wie die Bindung an das Landesrecht entfalle.

¹³⁹ Speth 1985, 189

¹⁴⁰ Dürig 1971, Art. 87a, 19, Rdnr. 35

¹⁴¹ Linke 2004, 122

die technische Ausrüstung und die Waffen versagt werden, die zu einer erfolgreichen Aufgabenwahrnehmung erforderlich sind“.¹⁴²

Auch der Wortlaut von Art. 35 Abs. 3 GG, der den Bundeswehreinsatz erlaubt, sofern er zur „wirksamen Bekämpfung“ der Katastrophe erforderlich ist, ist so interpretiert worden, dass er vom Grundsatz einer effektiven Gefahrenabwehr ausgehe und damit, da an keiner Stelle der Gebrauch militärischer Waffen ausgeschlossen werde, gerade deren Einsatz verfassungsrechtlich ermöglicht werden sollte.¹⁴³ Andererseits ist aber auch darauf hingewiesen worden, wer den zulässigen bewaffneten Einsatz der Soldaten bei Unglücken und Katastrophen – etwa zur Verhinderung von Plünderungen – mit militärischen Kampfhandlungen im Innern vermenge, der verkenne den „strikten Unterschied zwischen beiden Verwendungen, auf den der verfassungsändernde Gesetzgeber (1968, d. Verf.) solchen Wert gelegt und den er im Text des Grundgesetzes unmissverständlich zum Ausdruck gebracht hat“.¹⁴⁴

In seinem Urteil zum Luftsicherheitsgesetz hat das Bundesverfassungsgericht auch in dieser Frage vorläufig Rechtsklarheit geschaffen. Zwar erlaubten die Art. 35 Abs. 2 und 3 „Einsätze“, als hoheitliches Tätigwerden der Streitkräfte im Innern, aber da sie zur Hilfe bzw. Unterstützung der Polizeien eingesetzt würden, seien Befugnisse und Bewaffnung an die der Polizeien gebunden. Die Verwendung „spezifisch militärischer Waffen“ für diese Zwecke sei durch die Verfassung nicht gedeckt.¹⁴⁵

3.2 Grundgesetz ändern?

Angesichts des Umstandes, dass der innere Feind während des Kalten Krieges in den Bedrohungsszenarien präsent blieb und es in den 80er und 90er Jahre Diskussionen über mögliche Bundeswehreinsätze bei Demonstrationen gab, wurde immer wieder über eine Verfassungsänderung diskutiert. Anfang der 90er Jahre widersprach das damals CDU-geführte Innenministerium entsprechenden Berichten. Die Bundesregierung habe nicht die Absicht, das Grundgesetz in den einschlägigen Bestimmungen zu ändern.¹⁴⁶

Erst nach den Anschlägen vom 11.9.2001 änderte sich die politische Diskussion. Kern dieser Debatte ist die neue Gefährdungslage und der Hinweis darauf, dass nur die Bundeswehr über die Mittel verfüge, diesen Gefährdungen gerecht zu werden. „So verfügt die Bundeswehr über Mittel etwa für die Überwachung und den Schutz des Luftraumes, für die Erkennung von atomaren, biologischen oder chemischen Kampfstoffen oder gegebenenfalls auch für den Objektschutz“. Angesichts dieser Konstellation gelte es jene „selbstgestellte Falle“ zu verhindern, „dass die Bundeswehr in bestimmten Situationen zwar über die notwendigen Instrumente verfügt, diese jedoch nicht einsetzen darf, umgekehrt Polizei und Bundesgrenzschutz zwar zuständig sind, aber keine adäquate Mittel besitzen“.¹⁴⁷ Auch ohne ein Präjudiz in Richtung Bundeswehr schaffen zu wollen – vielmehr mit der mit einem expliziten Fragezeichen versehenen Vermutung, auch bei transnationalen Angriffe handele es sich um eine

¹⁴² Wiefelspütz 2003a, 140

¹⁴³ Gramm 2006, 654; Gramm 2007, 123

¹⁴⁴ Wieland 2004, 178

¹⁴⁵ Bundesverfassungsgericht 2006, Rdnr. 105

¹⁴⁶ BT-Drs. 12/5529 v. 30.7.1993, 3f.

¹⁴⁷ Gareis 2003a, 308f. Mitunter wird auch als Alternative ins Gespräch gebracht, die Polizei mit entsprechenden Mitteln auszustatten. Wegen der zu erwartenden Kosten (Ehmann 2006, 6) oder der fehlenden politischen Durchsetzbarkeit (Fehn, Brauns 2003, 77f.) wird dieser Wege jedoch ernsthaft nicht vorgeschlagen.

polizeiliche Gefahr – wurde dazu geraten, „ohne Hast und mit Augenmaß“ zu prüfen, ob die geltenden Verfassungsbestimmungen der neuen Bedrohungslage gerecht würden.¹⁴⁸

Aber schon bald nach den Anschlägen legten die Bundesländer Sachsen und Bayern im Bundesrat einen Gesetzentwurf zur Erweiterung nach Art. 87a GG vor. Demnach sollte die Bundeswehr auch zur Bewachung von zivilen Objekten eingesetzt werden können. Und auf sie sollte zurückgegriffen werden können „zur Aufrechterhaltung oder Wiederherstellung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung in Fällen von besonderer Bedeutung.“¹⁴⁹

In den folgenden Jahren wurde die Änderung des Grundgesetzes zu einem Daueranliegen der inneren Sicherheitspolitik der Unionsparteien. In gleichlautenden Formulierungen wurden 2004 durch vier CDU/CSU-geführte Landesregierungen¹⁵⁰ und 2004¹⁵¹ und erneut 2005¹⁵² durch die CDU/CSU-Fraktion im Bundestag Anträge eingebracht; die jedoch wie ihr Vorgänger von 2001 an den fehlenden Mehrheiten für eine Verfassungsänderung scheiterten. Die Vorschläge beziehen sich auf die Art. 35 und 87a des Grundgesetzes.¹⁵³ Im Einzelnen:

1. In Art. 35 sollte der erste Satz des Absatzes 2 um eine Formulierung erweitert werden, der es erlaubt, die Bundeswehr am zivilen Objektschutz zu beteiligen. „Zur Aufrechterhaltung oder Wiederherstellung der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung kann ein Land ... im Falle terroristischer Bedrohung Streitkräfte zur Unterstützung seiner Polizei beim Schutze von zivilen Objekten anfordern, wenn die Unterstützung durch Kräfte und Einrichtungen des Bundesgrenzschutzes ... nicht ausreicht“. Durch diese Erweiterung würden im Ernstfall Polizeikräfte für andere polizeiliche Aufgaben freigestellt werden können. Da das Grundgesetz bereits gegenwärtig den inneren Einsatz der Bundeswehr im Spannungs- oder Verteidigungsfall zulasse (Art. 87a Abs. 3 und 4) zeige, dass es „keine den Streitkräften fremde Aufgabe ist, die Polizei zu entlasten“.¹⁵⁴
2. Im nachfolgenden Satz von Art. 35 Abs. 2, der bisher die Anforderung von Hilfe durch die Bundeswehr „bei einer Naturkatastrophe oder bei einem besonders schweren Unglücksfall“ erlaubt, sollte dies durch folgende Formulierung erweitert werden. „... bei der Verhinderung einer unmittelbar drohenden Katastrophe oder eines unmittelbar drohenden besonders schweren Unglücksfalls oder bei der Bewältigung ihrer Folgen“.
3. Abschließend sollte in Absatz 2 darauf hingewiesen, dass die allgemeine Verpflichtung zur Amtshilfe durch diese Bestimmungen „unberührt“ bliebe.
4. In Absatz 3, der den überregionalen Katastrophenfall regelt, sollte ebenfalls das Wort „Naturkatastrophe“ durch „Katastrophe“ ersetzt werden.
5. Art. 87a sollte durch einen Einschub erweitert werden, durch den der Einsatz der Bundeswehr zulässig sein sollte „zur Abwehr von Gefahren aus der Luft und von See her, zu deren wirksamer Bekämpfung der Einsatz der Streitkräfte erforderlich ist“.¹⁵⁵

¹⁴⁸ Denninger 2003 263

¹⁴⁹ BR-Drs. 993/01 v. 23.11.2001

¹⁵⁰ BR-Drs. 181/04 v. 5.3.2004

¹⁵¹ BT-Drs. 15/2649 v. 9.3.2004

¹⁵² BT-Drs. 15/4658 v. 18.1.2005

¹⁵³ s.a. die Übersicht bei Knelangen 2006, 268

¹⁵⁴ BT-Drs. 15/4658 v. 18.1.2005, 4

¹⁵⁵ Diese Forderungen finden sich auch im „Gesamtsicherheitskonzept“, das der CDU-Bundesfachausschuss Sicherheitspolitik (2004, 12) beschloss.

Mit dieser Novellierung von Art. 87a würden die Einsatzmöglichkeiten der Bundeswehr über die Terrorabwehr hinaus erweitert. Mit „Gefahren von See her“ würden „Kontrollen auf See (etwa bei unzulässigen Waffenlieferungen oder Umweltdelikten)“ möglich, „wenn die Polizeikräfte hierfür keine ausreichenden Möglichkeiten und Kapazitäten haben“.¹⁵⁶ Bereits 1997 hatte Grubert einen Formulierungsvorschlag für einen neu zu schaffen Art. 87a Abs. 2a vorgelegt, der vorsah, dass „die Streitkräfte ... in einzelnen Fällen mit der Wahrnehmung polizeilicher Aufgaben auf hoher See und in deutschen Hoheitsgewässern sowie Aufgaben der Luftpolizei beauftragt werden“ können. Dabei, so der 2. Satz, „unterstehen sie den Weisungen der zivilen Polizeibehörden“.¹⁵⁷

Nur vereinzelt wurden die bestehenden verfassungsrechtlichen Bestimmungen nach den 11.9. noch für ausreichend erachtet. Im Zusammenwirken von Art. 87a Abs. 2 und Art. 35 Abs. 2 und 3 GG seien die Kompetenzen der Bundeswehr für die Katastropheneinsätze im Innern bereits gegeben. Deshalb sei eine Verfassungsänderung überflüssig; sie berge nur die Gefahr, dass im „Windschatten vorgeblich unabweisbarer Aufgabenverweiterungen des Militärs schleichend die Tendenzen zu seiner Verpolizeilichung ... durchgesetzt werden“.¹⁵⁸ Aber im rechtswissenschaftlichen Schrifttum überwogen seit 2001 diejenigen, die eine Novellierung des Grundgesetzes für nötig erachteten.¹⁵⁹ Zum Teil bezogen sie sich die vorgeschlagenen Neufassungen explizit auf Angriffe aus der Luft, zum Teil kamen sie einer Generalermächtigung für Fragen innerer Sicherheit gleich. Die Vorschläge zu Art. 35 gingen dabei weiter von einer Dominanz der Polizei aus. Fehn/Brauns schlugen z.B. bereits 2003 vor, „dass zur Bekämpfung unmittelbar bevorstehender terroristischer Angriffe militärisches Gerät und Personal zur Unterstützung der Polizei eingesetzt werden darf, wenn eine Vielzahl von Menschenleben bedroht sind und eine Bekämpfung anders nicht möglich ist“.¹⁶⁰

Dass die Bundeswehr nicht allein zur Bewältigung eingetretener Katastrophen, sondern „auch präventiv zu deren Verhinderung“ tätig werden soll, war auch Konsens der von der Innenministerkonferenz eingesetzten Arbeitsgruppe „Neue Strategie zum Schutz der Bevölkerung“. Dies setze eine Änderung von Art. 35 Abs. 2 und 3 GG voraus.¹⁶¹ Allerdings konnten Bund und Länder sich nicht auf eine Formulierung verständigen. Im Rahmen der Föderalismusreform wurde auch über diese Frage diskutiert, weil es zugleich um die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern ging. 2004 legte der Bund einen Formulierungsvorschlag für den Fall des überregionalen Notstands (Art. 35 Abs. 3 GG) vor, nachdem die Bundesregierung ermächtigt werden sollte, „im Einvernehmen mit den betroffenen Ländern einzelne Maßnahmen (zu) koordinieren, den Landesregierungen Weisungen (zu) erteilen, Polizeikräfte ... zur Verfügung (zu) stellen, sowie Einheiten der Bundespolizei und der Streitkräfte zur Unterstützung der betroffenen Ländern ein(zu)setzen“.¹⁶² Weil mit einer solchen Formulierung das Katastrophenmanagement faktisch auf die Bundesebene übertragen worden wäre, lehnten die Länder sie ab.

¹⁵⁶ BT-Drs. 15/4658 v. 18.1.2005, 5

¹⁵⁷ Grubert 1997, 325. Mit „polizeilichen Aufgaben“ wäre der Gegenstandsbereich keineswegs auf die Terrorabwehr beschränkt geblieben.

¹⁵⁸ Hochhuth 2002, 166

¹⁵⁹ Bisanz, Gerstenberg 2003, 330 (alle diejenigen, die einer überdehnten Interpretation der GG-Bestimmungen ablehnten, aber gleichwohl die Bundeswehr mit neuen Aufgaben im Innern betrauen wollten); Dreist 2004, 114: „Eine Änderung des Grundgesetzes ist zur Regelung einer staatsrechtlich notwendigen Kompetenzverschiebung auf die Streitkräfte ohne Alternative.“

¹⁶⁰ Fehn, Brauns 2003, 79

¹⁶¹ AG Neue Strategie 2006, 22

¹⁶² ebd., 6

Eine Novellierung von Art. 35 Abs. 2 und 3 GG, der den präventiven Einsatz eindeutig zulässt („der vorbeugende Einsatz im Innern (Luftraum, zu Lande und auf See) im Rahmen der Katastrophenhilfe“), wird von manchen als eine bloß klarstellende Regelung begrüßt.¹⁶³

Die Vorschläge zu Art. 87a GG erklären die Aufgaben im Innern hingegen zu einer originären Bundeswehraufgabe: So plädierte Linke für einen neuen Absatz, nach dem die Bundeswehr zur Sicherung des Luftraums „zur Abwehr unbefugter Grenzüberquerungen oder zur Begehung schwerster Straftaten unter Verwendung von Luftfahrzeugen“ übernehmen soll, „soweit die zuständigen zivilen Stellen dazu erkennbar außerstande“ seien.¹⁶⁴ Noch weiter ging ein Formulierungsvorschlag, dem zufolge die Bundeswehr auch „zur Verhinderung und Beseitigung von Notlagen und Katastrophen sowie zur Bekämpfung weltweit agierender Krimineller eingesetzt“ werden darf.¹⁶⁵

Nach der Entscheidung zum Luftsicherheitsgesetz schlug der Bundesinnenminister eine Erweiterung von Art. 87a Abs. 2 GG vor, der weite Einsatzmöglichkeiten im Innern schaffen sollte. Denn „außer zur Verteidigung“ sollten die Streitkräfte auch „zur unmittelbaren Abwehr eines sonstigen Angriffs auf die Grundlagen des Gemeinwesens“ eingesetzt werden dürfen.¹⁶⁶ Die mitregierende SPD war jedoch nur zur einer – aus ihrer Sicht – klarstellenden Erweiterung von Art. 35 Abs. 2 und 3 GG bereit;¹⁶⁷ die CDU/CSU hielt diese Regelungen für unzureichend und will zugleich Art. 87a GG ändern – was wiederum bei der SPD auf Widerstand stieß. Im Weißbuch 2006 einigte sich die Regierung auf eine unbestimmte Absichtserklärung: Angesichts der neuen Bedrohungslage seien „Angriffe vorstellbar, die aufgrund ihrer Art, Zielsetzung sowie ihrer Auswirkungen den bestehenden tatsächlichen und rechtlichen Rahmen der klassischen Gefahrenabwehr überschreiten. Eine vorausschauende und verantwortliche staatliche Sicherheitspolitik muss derartige Extremsituationen in die Betrachtungen mit einbeziehen.“¹⁶⁸

Anfang 2007 wurde eine Vorlage des Bundesinnenministeriums bekannt, in dem vorgeschlagen wurde, neben der herkömmlichen Landesverteidigung und der Katastrophenhilfe mit dem „Einsatz zur unmittelbaren Abwehr eines Angriffs auf die Grundlagen des Gemeinwesens“ eine „neue rechtliche Kategorie“ schaffen. Sie sollte es erlauben, die Streitkräfte zur Abwehr terroristischer Bedrohungen einzusetzen und die Grundlage dafür bilden sollte, „in einer Extremsituation, die dem ‚klassischen Verteidigungsfall‘ vergleichbar ist, militärische Mittel einzusetzen, und zwar auch dann, wenn Tatumeteiligte mitbetroffen wären“.¹⁶⁹ Aus-

¹⁶³ Fleck 2004, 253; ähnlich Ehmann 2006, 6

¹⁶⁴ Linke 2003, 895; grundsätzlich für eine solche Regelung auch Wieland 2004, 180. Es müsse auch geregelt werden, ob die Streitkräfte nach Polizei- oder Wehrrechts tätig werden sollten, wer für den Einsatz verantwortlich sei und welches Verhältnis zwischen der Polizeihöhe der Länder und der Befehlsgewalt des Verteidigungsministeriums bestehe.

¹⁶⁵ Dreist 2005, 11; Dreist 2006, 104

¹⁶⁶ zit. n. Piper 2007, o.P.

¹⁶⁷ Die Bundeswehr zu polizeilichen Zwecken einzusetzen, komme nur dann in Betracht, wenn allein die Bundeswehr über die erforderlichen technischen Fähigkeiten verfüge und es nicht sinnvoll sei, die Polizeien entsprechend auszustatten, so Justizministerin Zypries in einem Zeitungsinterview, FR 16.2.2006.

¹⁶⁸ BMVg 2006g, 76

¹⁶⁹ zit. n. Frankfurter Allgemeine Zeitung v. 21.9.2007. Ein Streitkräfteeinsatz zur „Verteidigung des Rechtsstaats in außergewöhnlichen Notlagen“ stünde in der Tradition des preußischen Gesetzes über den Belagerungszustand und des Art. 48 der Weimarer Reichsverfassung, es widerspreche, so Speth, „der rechtsstaatlich abgesicherten Aufgabenverteilung zwischen Militär und Polizei und damit auch dem Ausgleich der verschiedenen Kräfte im demokratischen und sozialen Rechtsstaat“, Speth 1985, 188.

gangspunkt dieser Novellierungsvorschläge war eine Formulierung im Urteil zum Luftsicherheitsgesetz, nachdem sich die Ausführungen auf „Streitkräfteeinsätze nichtkriegerischer Art“ bezögen.¹⁷⁰ Damit lege das Gericht „zumindest nahe, dass bei Streitkräfteeinsätzen kriegerischer Art etwas anderes gelten könnte, insbesondere im Hinblick auf die Aufopferung unschuldiger Menschen“.¹⁷¹ Diese – vermeintliche oder tatsächliche Option –, die das Gericht ließ, wollten Verteidigungs- und Innenminister durch eine großzügige Formulierung in Art. 87a GG nutzen. Die Bundesregierung, so antwortete sie im Bundestag, sei „verpflichtet, im Rahmen der Verfassungsrechtsprechung alle rechtlichen Möglichkeiten zum Schutz der Bevölkerung des Landes auszuschöpfen“.¹⁷² Das Verfassungsgericht habe ausdrücklich darauf hingewiesen, dass sein Urteil sich nicht auf „die Abwehr von Angriffen, die auf die Beseitigung des Gemeinwesens und die Vernichtung der staatlichen Rechts- und Freiheitsordnung gerichtet sind“ beziehe. Es habe nicht zu entscheiden gehabt, ob für derartige Fälle über die bestehende Notstandsverfassung hinaus „eine solidarische ... Einstandspflicht“ aus der Verfassung hergeleitet werden könne.¹⁷³

Anfang Oktober 2008 einigte sich der Koalitionsausschuss auf eine Erweiterung von Art. 35. Mit den neuen Absätzen vier und fünf setzte sich die SPD insofern durch, als Art. 87a nicht verändert werden sollte.¹⁷⁴

Die beiden Absätze lauten:

„(4) Reichen zur Abwehr eines besonders schweren Unglücksfalls polizeiliche Mittel nicht aus, so kann die Bundesregierung den Einsatz von Streitkräften mit militärischen Mitteln anordnen. Soweit es dabei zur wirksamen Bekämpfung erforderlich ist, kann die Bundesregierung den Landesregierungen Weisungen erteilen. Maßnahmen nach den Sätzen 1 und 2 sind jederzeit auf Verlangen des Bundesrates im Übrigen unverzüglich nach der Beseitigung der Gefahr aufzuheben.“

(5) Bei Gefahr im Verzug entscheidet der zuständige Bundesminister. Die Entscheidung der Bundesregierung ist unverzüglich nachzuholen.“¹⁷⁵

Der Wortlaut des Kompromisses macht jedoch deutlich, dass auch auf diesem Weg eine erhebliche Ausweitung der Inlandstätigkeit der Bundeswehr ermöglicht worden wäre. Mit der Formulierung „besonders schwerer Unglücksfall“ wäre der Bundeswehreininsatz auf Schadensfälle mit unterschiedlichen Ursachen – und nicht nur auf terroristische Anschläge – ausgeweitet worden. Von der in der öffentlichen Diskussion oftmals in den Vordergrund gestellten Begrenzung auf Aufgaben der Luft- und Seesicherheit war nicht die Rede. Mit dem Bezug auf die „Abwehr“ (statt wie bisher „Hilfe bei ...“) wäre die Zuständigkeit auf die Gefahrenabwehr ausgedehnt worden. Die Bundesregierung wäre zudem ermächtigt worden, den Ländern Weisungen zu erteilen und damit faktisch die Leitung der Katastropheneinsätze zu übernehmen. Schließlich hätte die Bestimmung über Gefahr im Verzuge – und wann ist in einem Katastrophenfall keine Gefahr im Verzuge? – die Entscheidungsgewalt auf den Verteidigungsminister übertragen.

¹⁷⁰ Bundesverfassungsgericht 2006, Rdnr. 130

¹⁷¹ Gramm 2007, 123

¹⁷² BT-Drs. 16/6876 v. 29.10.2007, 4

¹⁷³ BT-Drs. 16/7738 v. 16.1.2008, 2 (Original: Bundesverfassungsgericht 2006, Rdnr. 135, die Auslassungspunkte in der BT-Drs. sind falsch; ebenso die dort angegebene Fundstelle: das Urteil hat keine Rdnr. „159“)

¹⁷⁴ Bundesregierung 2008

¹⁷⁵ Frankfurter Rundschau v. 7.10.2008

Nachdem der Vorstoß auf erhebliche öffentliche Kritik¹⁷⁶ gestoßen war, lehnte ihn die SPD-Bundestagsfraktion ab. Damit war der letzte Versuch gescheitert, den Inlandsauftrag der Bundeswehr in der 16. Wahlperiode durch eine Änderung der Verfassung zu erweitern.¹⁷⁷

3.3 Zusammenfassung

Zweifellos stellen die verfassungsrechtlichen Bestimmungen eine Begrenzung für die Tätigkeiten der Bundeswehr in Deutschland dar. Auf der Ebene der Verfassungsreform sind bislang alle Versuche gescheitert, dieses Feld zu erweitern. Allerdings spielen sich – verschärft seit Anfang des Jahrhunderts – innerhalb dieses rechtlichen Rahmens erhebliche Veränderungen statt. Auf dem Wege der Verfassungsinterpretation wird dabei faktisch eine Änderung der Verfassungswirklichkeit vorgenommen. Über die Neudefinition der Begriffe „Verteidigung“ und „Einsatz“ werden die vergleichsweise hohe Hürden des Grundgesetzes abgesenkt. Während das Verfassungsgericht an der Ausweitung des Verteidigungsbegriffs aktiv beteiligt war (Out-of-area) bzw. ihn als Ausweg nahelegte (Luftsicherheitsgesetz), hat es hinsichtlich der Befugnisse und des Zeitpunkts des Einsatzes der Bundeswehr (bei Katastrophen) die Entwicklung eher gebremst. Die schleichende Wandlung der Verfassung hat bislang nur in der Frage nach dem Begriff der „Verteidigung“ nennenswerte öffentliche Resonanz und Widerspruch gefunden. Obwohl die Entgrenzung des Einsatzbegriffs nicht minder problematisch ist, wird sie fast unwidersprochen von der juristischen Kommentarliteratur befördert.¹⁷⁸ Auf diesem Wege werden rechtliche Spielräume eröffnet, in der die Praxis eine neue Rolle der Bundeswehr im Innern entwickeln kann.

¹⁷⁶ etwa der Berliner SPD-Innensenator Ehrhart Körting, Pressemitteilung der Senatsverwaltung für Inneres und Sport Nr. 48 v. 6.10.2008

¹⁷⁷ Im August 2008 forderte der Verteidigungsminister eine Verfassungsänderung, die der Bundeswehr die Befreiung von Geiseln im Ausland ausdrücklich erlauben sollte. In diesem Zusammenhang müsse nach seiner Ansicht auch der Einsatz im Innern geregelt werden, s. Frankfurter Rundschau v. 10.8.2009.

¹⁷⁸ Im Unterschied zu dem der Verteidigung hat es im Bundestag keine einzige Initiative gegeben, die darauf abzielte, den Einsatzbegriff enger zu fassen, Interview Pol (was auch damit begründet wurde, dass dies ein Bereich sei, der zwischen den Zuständigkeiten der Innen- und der Verteidigungspolitik liege).

4. Amtshilfe durch die Bundeswehr

Art. 35 Abs. 1 GG bestimmt: „Die Behörden des Bundes und der Ländern leisten sich gegenseitig Amtshilfe.“ Weitgehende unstrittig ist, dass die Bundeswehr unter den Behördenbegriff fällt, insofern ist sie zur Amtshilfe berechtigt und verpflichtet.¹ Bereits 1957 bekräftigte das Verteidigungsministerium, der allgemeine Grundsatz, wonach „alle Behörden und staatlichen Einrichtungen sich um eine verständnisvolle Zusammenarbeit zu bemühen und im Rahmen ihrer sachlichen Zuständigkeiten so weit wie möglich zu unterstützen haben“ gelte „auch für das Verhältnis zwischen Bundeswehr und Polizei“.²

Allerdings kann Amtshilfe nur unterer Bestimmten Voraussetzungen geleistet werden, die für die Bundeswehr um spezifische Restriktionen erweitert werden. Die wichtigsten allgemeinen Bestimmungen über die Amtshilfe sind in den §§ 4-8 des Verwaltungsverfahrensgesetzes niedergelegt.³ Die Amtshilfe wird nur auf Ersuchen einer Behörde geleistet; die ersuchte Behörde kann nicht selbstständig tätig werden, sie führt lediglich den Willen (Auftrag) der um Amtshilfe ersuchenden aus.⁴ Das Ersuchen muss sich auf die Hilfe bei der Wahrnehmung einer Aufgabe beziehen, die der ersuchenden Behörde unterliegt.⁵ Die ersuchte Behörde muss ohne Vernachlässigung ihrer eigenen Aufgaben in der Lage sein, dem Ersuchen nachzukommen. Und die Amtshilfe darf nicht auf Dauer angelegt sein, sondern es darf sich „lediglich um die ergänzende Hilfe in Einzelfällen“ handeln.⁶ Für die Bundeswehr kommen als einschränkende Besonderheit die Sperrwirkung des Art. 87a Abs. 2 GG hinzu. Demnach ist es ausgeschlossen, dass die Bundeswehr im Rahmen der allgemeinen Amtshilfe „eingesetzt“ wird, d.h. Tätigkeiten ausübt, die als „Einsatz“ gewertet werden.⁷ Zulässig sei nur „das so genannte schlicht-hoheitliche Handeln unterhalb der Einsatzschwelle“.⁸ Häufig als „technische Amtshilfe“ bezeichnet, erlaube der Art. 35 Abs. 1 GG „Kräfte, Mittel und Leistungen“ der Bundeswehr zivilen Behörden auf Ersuchen bereitzustellen, „solange dabei keine hoheitlichen Befugnisse ausgeübt werden“.⁹

Wie weit der Rahmen des verfassungsrechtlich Zulässigen gezogen wird, hängt entscheidend vom zugrunde gelegten Einsatzbegriff ab. Da neben dem Verwaltungsverfahrensgesetz keine Ausführungsgesetze zu Art. 35 GG bestehen, wiederholt sich bei der Prüfung der rechtlichen Zulässigkeit die Diskussion um den Einsatzbegriff. Wie bereits im vorangegangenen Kapitel dargestellt, variieren dessen Elemente erheblich. Im zeitlichen Verlauf ist eine Tendenz zur Begrenzung des Einsatzbegriffs sichtbar wird, die dazu führt, dass das Spek-

¹ Klückmann 1984, 248

² s. Zusammenarbeit 1991

³ Verwaltungsverfahrensgesetz 2003

⁴ Klückmann 1984, 224

⁵ BT-Drs. 16/7427 v. 6.12.2007, 3

⁶ Raap 2002, 285; Lutze 2005, o.P. Ein Sonderfall stellt die „latente Amtshilfe“ dar, bei der es sich um „die Antizipation standardisierter Einzelersuchen“ handeln soll, deren Zulässigkeit ist allerdings strittig, s. Lorse 2005, 7. S.a. Müller 2001: Ein Gutachten der Verteidigungsministeriums habe 1989 die Verfassungswidrigkeit der Überwachungsflüge über dem Meer festgestellt. Denn eine Hilfeleistung sei dann keine Amtshilfe, wenn sie auf Dauer und in einer unbestimmten Zahl von Fällen geleistet werde.

⁷ Linke 2003, 894. Art. 35 Abs. 1 genüge nicht dem „Gebot der Ausdrücklichkeit“, das Art. 87a Abs. 2 GG enthalte. Wäre dem nicht so, dann wären die Bestimmungen, die 1968 über den Bundeswehreininsatz im Innern geschaffen worden sind, überflüssig, Pannkoke 1998, 252.

⁸ BT-Drs. 15/3892 v. 6.10.2004, 2

⁹ BMVg 2006e, 3

trum jener Leistungen der Bundeswehr wächst, die rechtlich als „technische Amtshilfe“ gewertet werden können.

Die Amtshilfe der Bundeswehr für die Polizei bei Demonstrationen zeigt exemplarisch das Spektrum der Positionen. Das eine, in der juristischen Diskussion eine Ausnahme darstellende Extrem stellt die Stellungnahme dar, die Erich Küchenhoff für die Arbeitsgemeinschaft Sozialdemokratischer Juristen 1988 gab. Demnach ergebe sich aus der Systematik von Art. 35 GG „mit formaljuristischer Prägnanz, daß jeglicher Einsatz von Personal, Gerät und Unterkünften der Streitkräfte zur Unterstützung der Polizei bei der Abwehr von Gefahren für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung, die durch Gewalttätigkeiten aus Anlaß von Demonstrationen entstehen, verfassungsrechtlich verboten ist“.¹⁰ Das andere Extrem wird in der Interpretation Sprangers deutlich, der die „Überwachung gewalttätiger Ausschreitungen durch Bundeswehrhubschrauber“ als zulässige Amtshilfe bewertete.¹¹ Während Küchenhoffs Beurteilung am Kriterium der innenpolitischen Neutralität orientiert ist, bezieht sich Spranger auf die unmittelbare Anwendung von Zwang durch Soldaten. Die herrschende Meinung knüpft den Einsatzbegriff an die Zwangsanwendung, aber erweitert ihn auf vorgelagerte Handlungen: je weiter die Leistungen der Bundeswehr von Eingriffen entfernt sind, d.h. je mehr andere Instanzen beteiligt sind oder je kleiner der Anteil der Bundeswehr an polizeilichen Eingriffen ist, desto eher wird für die Zulässigkeit bestimmter Leistungen als „technische Amtshilfe“ plädiert:

Vergleichsweise unstrittig ist das Bereitstellen von Liegenschaften oder von Verpflegung für Polizeieinheiten bei Großveranstaltungen. Diese allgemeine Hilfe sei so weit entfernt von einzelnen Eingriffsmaßnahmen, dass sie durch Art. 35 Abs. 1 GG gedeckt sei. Ohne dass die Leistungen im Einzelnen benannt würden, herrscht auch große Übereinstimmung, dass die „subsidiäre Inanspruchnahme technischer, wissenschaftlicher und logistischer Fähigkeiten der Streitkräfte“ verfassungsrechtlich zulässig sei.¹² Insgesamt seien alle „Verwendungen, mit denen nicht Zwang verbunden ist, grundsätzlich uneingeschränkt im Wege der Amtshilfe“¹³ in Betracht zu ziehen. An zwei Beispielen werden die Probleme der Abgrenzung und die Varianz der Argumentationen besonders deutlich: die Nutzung von Tornados und die Verwendung von Bundeswehrangehörigen.

Die Fähigkeiten der ECR-Tornados zur Suche und Aufklärung aus der Luft ist auch zu polizeilichen Zwecken im Inland denkbar. Überwiegend wird argumentiert, die Tornadoflüge im polizeilichen Auftrag seien immer dann zulässig, wenn sie nicht polizeilichen Eingriffshandlungen dienen. Deshalb sei etwa die Suche nach Entführungsoptionen oder Vermissten durch Art. 35 Abs. 1 GG gedeckt. Denn hier gehe es nicht (primär) um die Erfassung der Täter (Strafverfolgung), sondern um die Hilfe für einzelne BürgerInnen.¹⁴ Während die herrschende Meinung die Nutzung der Tornados zum Aufspüren entfloherer Häftlinge, zur Ergreifung von Straftätern, zur Absicherung von Großveranstaltungen oder zum Abfliegen von Bahnstrecken für verfassungswidrig hält,¹⁵ wird mitunter argumentiert, etwa die Suche nach Entflohenen sei zulässig, weil die Bundeswehr „nur die Informationen über den Aufenthaltsort“ beschaffe.¹⁶ Am vergleichbaren Beispiel des Einsatzes von Wärmebildkameras durch die Bundeswehr

¹⁰ Küchenhoff, FR 11.8.1988

¹¹ Spranger 1999, 204

¹² so die Bundesregierung: BT-Drs. 15/3892 v. 6.10.2004, 2

¹³ Wiefelspütz 2005

¹⁴ Lutze 2005, 14; Spranger 1999, 201; Fiebig 2004, 209 Fehn, Brauns 2003, 101

¹⁵ Dreist 2004, 104; Fehn, Brauns 2003, 33f.

¹⁶ Lutze 2005, 12

aus der Luft, äußerte sich die Bundesregierung eher ausweichend zu dieser Kontroverse. Deren Nutzung sei „jedenfalls bei der Suche nach vermissten Opfern strafbarer Handlungen rechtlich grundsätzlich zulässig“.¹⁷

Da weitgehende Einigkeit über die Nutzung von technischem Gerät der Bundeswehr im Wege der Amtshilfe besteht, entstand das Problem, ob auch der Einsatz des Personals, das diese Geräte bedienen kann, zulässig ist. Mitunter wird diese Frage pauschal bejaht.¹⁸ Die Bundesregierung hielt die Überlassung von Transportgerät an die Polizei für unbedenklich. Ob die Bereitstellung von „Bedienpersonal/Besatzungen“ zulässig sei, hänge vom Einzelfall ab.¹⁹ Zulässig sei die Personalverwendung beim Sanitätspersonal, bei Sprengstoffexperten oder Experten gegen ABC-Anschläge.²⁰ Schließlich liefere bei einigen Spezialgeräten, wie Tornados oder dem Spürpanzer Fuchs, die Amtshilfe ins Leere, wenn die Bundeswehr nicht auch das Fachpersonal stellte; bei anderen technischen Leistungen ist durchaus die Nutzung durch ziviles Personal denkbar. Nach einer Weisung des Verteidigungsministeriums müsse bei der Amtshilfe durch militärisches Bedienpersonal darauf geachtet werden, „dass diese Verwendung nicht die Qualität eines Einsatzes erreicht“.²¹ Das Problem wird auch bei der Nutzung gepanzerter Fahrzeuge diskutiert. Betrachte man den Gebrauch eines gepanzerten Wagens, etwa um in dessen Schutz Verletzte bei einer Geiselnahme bergen zu können, als eine technische Unterstützung durch besondere Experten, dann sei sie zulässig. Zielte er aber darauf ab, weitere Verletzte zu verhindern, dann sei sie durch Art. 35 Abs. 1 GG nicht gedeckt.²² Baldus berichtet von der Kontroverse zwischen Verteidigungs- und Innenministerium über die Frage, ob beim Amoklauf im Erfurter Gutenberg-Gymnasium (2002) gepanzerter Bundeswehrfahrzeuge hätten eingesetzt werden können. Der polizeiliche Einsatzleiter hatte derartige Fahrzeuge beim Wehrbereichskommando angefordert. Obwohl das Ersuchen schnell hinfällig geworden war, weil der Amokläufer sich selbst tötete, legte das Wehrbereichskommando die Frage dem Verteidigungsministerium vor. Das Ministerium befand, der Kommandeur hätte dem Ersuchen der Einsatzleitung nicht stattgeben dürfen. Parallel ließ der Staatssekretär im Bundesinnenministerium die Frage prüfen. Sein Haus kam zum gegenteiligen Resultat: Die Verwendung gepanzerter Bundeswehrfahrzeuge sei zulässig gewesen.²³

Im Hinblick auf die Nutzung von Fahrzeugen wird auch mitunter das zweite Kriterium in die Diskussion eingebracht. So sei etwa die Verwendung einfacher Sanitätsfahrzeuge der Bundeswehr bei Demonstrationen zulässig. Denn weder dienten die Fahrzeuge der Vorbereitung

¹⁷ BT-Drs. 15/3892 v. 6.10.2004, 3

¹⁸ Knödler 2002, 110: „Verwendung der Bundeswehr zur Bedienung dieser Geräte.“

¹⁹ BT-Drs. 15/3892 v. 6.10.2004, 2

²⁰ BT-Drs. 15/3892 v. 6.10.2004, 3

²¹ zit. n. Süddeutsche Zeitung v. 18.7.1989

²² Dreist 2006, 100

²³ Baldus 2007, 133. Bereits 2001 hatte die bayerische Polizei bei einer Geiselnahme in Bad Reichenhall ein gepanzertes Sanitätsfahrzeug der Bundeswehr aus der örtlichen Kaserne angefordert. Das Verteidigungsministerium lehnte den Antrag jedoch ab, weil eine „Trennung zwischen der Wahrnehmung polizeilicher Vollzugsaufgaben und rein technischer Unterstützung“ durch die Bundeswehr nicht gegeben sei. Denn im Einsatzszenario sei vorgesehen gewesen, „dass sich Vollzugskräfte der Polizei im Schutz der gepanzerten Fahrzeuge der Bundeswehr den verletzten oder toten Personen annähern, so dass jeder Dritte dies als einheitliche Polizeiaktion unter Beteiligung der Streitkräfte wahrnehme“, zit. aus der Mitteilung des BMVg v. 14.2.2001 nach Leggemann 2003, 268f. Der Einsatz gepanzerter Fahrzeuge zur bloßen Rettung Verletzter oder zur Hilfe bei deren Rettung wird aber für zulässig gehalten, Linke 2006, 191. Wiefelspütz (2006, 44f.) hält den Einsatz gepanzerter Bundeswehrfahrzeuge generell für zulässig, „denn Fahrzeuge selbst entfalten keine Zwangseinwirkungen“.

von oder der Hilfe bei polizeilichen Maßnahmen, noch gehen von ihnen eine Abschreckungswirkung auf die Demonstrierenden aus.²⁴ Würden hingegen gepanzerte Fahrzeuge der Bundeswehr eingesetzt, so sei eine abschreckende Wirkung nicht auszuschließen und somit wäre das „Ziel innenpolitischer Neutralität der Bundeswehr“ gefährdet.²⁵ Dieses Kriterium sei auch für die rechtliche Bewertung anderer technischer Amtshilfen ausschlaggebend. Wenn Bundeswehrpioniere eine Ersatzbrücke errichteten oder sie mit schwerem Geräte einen verunglückten Bagger wieder aufrichteten, so würden zwar militärisches Know how, Gerät und Personal genutzt, aber dies geschehe nicht, „um ein besonderes Gewalt- und Bedrohungspotenzial auszunutzen, sondern um einen (Versorgungs-)Vorteil für die Bevölkerung zu schaffen“.²⁶

4.1 Das Verfahren

Maßgebend für das Verfahren der Amtshilfe sind zunächst die Bestimmungen des Verwaltungsverfahrensgesetzes. Demnach ist die Amtshilfe an ein an die Bundeswehr gerichtetes Ersuchen einer zivilen Behörde gebunden. Ob die Amtshilfe erforderlich ist, entscheide die ersuchende Behörde; ob sie rechtlich zulässig und praktisch realisierbar ist, wird von Seiten der Bundeswehr entschieden. Für die rechtliche Prüfung ist der Einsatzbegriff nach Art. 87a Abs. 2 entscheidend; „ausschlaggebend“, so die Bundesregierung 2007, sei „insbesondere, dass die Streitkräfte selbst keine hoheitlichen Polizeibefugnisse ausüben“.²⁷ Welche Organisationsebene auf militärischer Seite darüber entscheidet, ob Amtshilfe geleistet wird, hängt von der Art der geforderten Leistung ab.²⁸ Zunächst prüft die Stelle, an die das Gesuch gerichtet wurde. Kann diese nicht entscheiden, entweder weil sie selbst über die geforderten Ressourcen nicht verfügt oder weil sie deren rechtliche Zulässigkeit nicht klären kann, dann wird das Verfahren an die nächsthöhere Dienststelle weitergegeben.²⁹ Wenn um eine Leistung ersucht wird, bei der offensichtlich die „Schwelle zum Einsatz“ nicht überschritten wird, können auch Dienststellen unterhalb des Ministeriums über die Amtshilfe bewilligen.³⁰ „Im Interesse eines unbürokratischen, kostensparenden Verfahrens ist die Entscheidungsfindung auf die für die Hilfe fachkundigen und befähigten Truppenteile oder Dienststellen delegiert.“³¹

Grundsätzlich trifft das Bundesministerium der Verteidigung die Entscheidung, wenn

- eine oberste Bundesbehörde um Amtshilfe ersucht,
- die Amtshilfe von verfassungsrechtlicher Bedeutung ist,

²⁴ Fehn, Brauns 2003, 38

²⁵ Jahn, Riedel 1988, 960

²⁶ Fehn, Brauns 2003, 37

²⁷ BT-Drs. 16/6159 v. 26.7.07, 4

²⁸ Der Amtshilfeerlass von 1990 unterschied vier Kategorien von Amtshilfeleistungen: A: längerfristige Unterbringung ganzer Verbände, B: kurzfristige Unterbringung, C: Bereitstellung von Luft- und Seefahrzeugen zu Transportzwecken bei Gefährdung von Liegenschaften der Bundeswehr, D: Sanitätsgerät und -personal zur Rettung von Menschenleben und Verletzten. Dabei war die Kategorie B in die Fälle B1: kurzzeitige Unterbringung und Verpflegung bis zur einer Hundertschat, B2: zeitlich begrenzte Bereitstellung von Versorgungsleistungen, B3: kurzzeitige Unterbringung und Versorgung bei Sonder- und Großeinsätzen. Über die Ersuchen der Kategorien A und B3 entschied das Verteidigungsministerium, alle anderen waren an die Kasernenkommandanten/Standortältesten zu richten, s. Möglichkeiten 1991, 69

²⁹ BT-Drs. 16/6159 v. 36.7.2007, 4. Die Wehrbereichskommandos verfügen über eine Rechtsabteilung, in der die rechtliche Prüfung vorgenommen werden kann, Interview B

³⁰ BT-Drs. 16/7427 v. 6.12.2007, 3

³¹ BT-Drs. 16/10453 v. 1.10.2008, 2

- die Amtshilfe von hoher Außenwirkung oder politisch sensitiv ist³²
- oder die Kosten 50.000 Euro übersteigen.³³

Amtshilfeersuchen von „Polizeibehörden der Länder oder vergleichbarer Vollzugsorgane des Bundes“ werden durch das Ministerium entschieden, da bei ihnen „regelmäßig“ eine „verfassungsrechtliche Bedeutung“ gegeben sei.

Entfallen auf die ersuchte Amtshilfe Kosten über 3.000 bis 30.000 Euro, so entscheiden die Kommandobehörden, die über eine Abteilung Verwaltung verfügen (z.B. eine Division); bei erwarteten Kosten von bis zu 3.000 Euro liegt die Entscheidung bei Bataillonen oder Einheiten vergleichbarer Ebene.³⁴

Vor der Neuordnung der territorialen Organisation waren das Verteidigungsministerium, das Streitkräfteunterstützungskommando, die Wehrbereichs- und die Verteidigungsbezirkskommandos, der Standortkommando Berlin sowie die regionale zuständigen Sanitätskommandos oder die Standortältesten die Ansprechpartner der zivilen Stellen.³⁵

Neben der Amtshilfe auf Ersuchen kann die Bundeswehr in Fällen „dringender Nothilfe“ tätig werden. Dabei handelt es sich „um die Hilfeleistung von Bundeswehrangehörigen, ggf. unter Verwendung von Kraftfahrzeugen, Luftfahrzeugen, Wasserfahrzeugen und Geräten, z.B. bei Rettung von Menschenleben oder zur Vermeidung schwerer gesundheitlicher Schäden oder bei drohendem Verlust von für die Allgemeinheit wertvollem Material, bei denen geeignete zivile Hilfskräfte und geeignetes Material der zuständigen zivilen Behörden und/oder Hilfsorganisationen nicht, nicht ausreichend oder nicht rechtzeitig zur Verfügung stehen“.³⁶ Durch die „dringende Nothilfe“ ist eine rechtliche Basis dafür geschaffen, dass einzelne SoldatInnen oder einzelne Einheiten in den umschriebenen Notsituationen unmittelbar eingreifen können und nicht die Prüfung und Bewilligung des eigentlich zuständigen Organisationsbereichs abwarten müssen.

Für die Amtshilfe, wie für alle Tätigkeiten, die die Bundeswehr im Rahmen von Art. 35 GG im Innern wahrnehmen kann, hält die Bundeswehr keine spezifischen Organisationebereiche bereit. „Struktur und Ausrüstung“ der sich transformierenden Bundeswehr sind an den Aufgaben der „Konfliktverhütung, Krisenbewältigung und Bündnisverteidigung“ ausgerichtet; „gesonderte Kräfte“ für die subsidiären Aufgaben nach Art. 35 GG einzurichten, sei, so das Ministerium, rechtswidrig. Vielmehr könne die Bundeswehr „soweit verfügbar ... unverändert mit dieser Ausrüstung (für Konfliktverhütung, Krisenbewältigung und Bündnisverteidigung, N.P.) auch zum Bevölkerungsschutz eingesetzt werden, wenn die Voraussetzungen für Hilfeleistungen erfüllt sind“.³⁷

Sämtliche Leistungen der Bundeswehr im Rahmen der Amtshilfe sind der vorgesetzten Dienststelle zu melden. Der Hilfeleistungs-Erlass von 1988 schreibt vor, dass auch abgelehnte Anträge auf Amtshilfe wegen Naturkatastrophen oder schwerer Unglücksfälle gemeldet werden müssen.³⁸ Seit der Einrichtung des SKUKdo sind die Meldungen über geleistete

³² Aufklärungsflugzeuge zur Unterstützung von Hilfeleistungen müssen grundsätzlich beim Lagezentrum des SKUdo angefordert werden, BMVg 2006f, 16

³³ BT-Drs. 16/10453 v. 1.10.2008, 2

³⁴ BT-Drs. 16/6317 v. 10.9.2007, 4

³⁵ BMVg 2001b, 13; BMVg 2004c, 5

³⁶ BMVg 2003c, 3, mit Bezug auf den Erlass von 1988, Nr. 7 und 8

³⁷ Bundeswehr 2005, 10

³⁸ BMVg 1988, 280

Hilfeleistungen einschließlich der dringenden Nothilfe an dessen Lagezentrum zu melden; seit 2008 erfolgt die Meldung an die Landeskommmandos.³⁹

4.2 Die Amtshilfen der Bundeswehr

Die einfache Amtshilfe durch die Bundeswehr hat über einige Jahrzehnte ein Schattendasein geführt. Erst durch die Großereignisse der jüngeren Vergangenheit, zu denen die Bundeswehr auf dem Weg der Amtshilfe herangezogen wurde, wird ihr etwas mehr Aufmerksamkeit gewidmet. Auf parlamentarische Anfragen reagiert die Regierung insgesamt wenig auskunftsfreudig. Pauschale Angaben wie die, dass die Polizeien des Bundes und der Länder bereits heute das „breite Spektrum technisch-wissenschaftlicher Fähigkeiten“ der Bundeswehr in Anspruch nähmen,⁴⁰ stehen neben der Weigerung, dem Parlament genauere Angaben über den Inhalt von Amtshilfesuchen zu geben, weil „eine vorherige Bekanntgabe dieser detaillierten Informationen die Sicherstellung eines ungefährdeten Ablaufs“ einer geplanten Veranstaltung gefährde.⁴¹

Neben der Amtshilfe für Behörden wurde die Bundeswehr auch im Rahmen der sog. „Hilfeleistung gegenüber Dritten“ tätig. Teilweise werden diese Tätigkeiten, wie etwa die Erntehilfe, mit Verweis auf Art. 35 Abs. 1 GG legitimiert;⁴² teilweise wird aber betont, dass es sich um Fälle handle, die „nicht unter die Begriffsbestimmungen des Art. 35 GG fallen“.⁴³ Das Verteidigungsministerium versteht unter Hilfeleistungen „sämtliche Leistungen der Territorialen Wehrverwaltung an Dritte, z.B. Gebietskörperschaften, Anstalten und Körperschaften des öffentlichen Rechts und Private“.⁴⁴ Teilweise sind derartige Tätigkeiten in Erlassen geregelt: So der Einsatz bei Umweltschutzmaßnahmen, bei der Erntenothilfe, auf sozialem oder karitativem Gebiet oder in zivilen Rettungswesen.⁴⁵

Die Leistungen der Bundeswehr können demnach auf Antrag von Privaten oder öffentlichen Stellen erbracht werden. Ob die ersuchende Stelle eine Behörde oder eine private Stelle ist, hat darüber hinaus Bedeutung für die Kostenerstattung. Während die Amtshilfe für Bundesbehörden kostenlos erbracht wird, werden gegenüber anderen Behörden Amtshilfesätze in Rechnung gestellt, gegenüber Privaten aber die wesentlich höheren „Vollkosten“ der Gebührenordnung. In beiden Fällen kann das Verteidigungsministerium auf die Erstattung der Kosten verzichten.⁴⁶

Nach herrschender Auffassung war die „nichthoheitliche und unbewaffnete technische Hilfe“ der Streitkräfte für zivile Behörden bereits vor 1968 zulässig.⁴⁷ Auch wenn wenig über die

³⁹ BMVg 2004c, 22; BMVg 2006f, 22; BMVg 2008, 3 (Nr. 14)

⁴⁰ BT-Drs. 15/3892 v. 6.10.2004, 3

⁴¹ BT-Drs. 16/7427, 2 v. 6.12.2007, 2

⁴² Dannwitz 2005, 924; Raue 2004, 6

⁴³ BMVg 2006e, 3. Nach der Auffassung von Piper (2007) gibt es für die „Leistungen gegenüber Dritten“ „keine verfassungsmäßigen Bestimmungen“.

⁴⁴ BMVg 2003c, 5

⁴⁵ BMVg 2006e, 3; Speth 1985, 107. S.a. die Nachweise bei Walter 2005a, 3 u. BT-Drs. 16/10453 v. 1.10.2008, 2. Klückmann 1977, 953f. nennt noch andere Formen der Amtshilfe: etwa die Beförderung von Verwaltungsbeamten in Flugzeugen der Bundeswehr, die Amtshilfe des Marineflottenkommandos für Vollzugsbeamtes des Bundes, die „pyrotechnische Amtshilfe“ sowie die Amtshilfe der Feldjäger für die Polizei.

⁴⁶ Klückmann 1984, 16f.

⁴⁶ für Naturkatastrophen: BMVg 2008a, 5 (Nr. 32)

⁴⁷ Klückmann 1984, 16f.

lokale Praxis aus den ersten vier Jahrzehnten der Bundeswehr bekannt ist, so hat es den Anschein, dass auf die einfache Amtshilfe nur in wenigen Fällen zurückgegriffen wurde. In den letzten Jahren hat sich dies geändert. 2004 teilte die Bundesregierung mit, sie strebe „die Ausschöpfung des im Rechtsinstituts der Amtshilfe angelegten Hilfspotentials“ an – als Alternative zur diskutierten Verfassungsänderung.⁴⁸ Dabei können alle Ressourcen der Bundeswehr, die nicht unmittelbar mit einem militärischen Einsatz einhergehen, im Rahmen der Amtshilfe eingesetzt werden. Das Verteidigungsministerium listet insgesamt 112 Positionen auf, die vom Tornado bis zum Mannschaftszelt reichen.⁴⁹ In der öffentlichen Diskussion stehen jedoch bestimmte Ressourcen im Vordergrund. Dies sind:⁵⁰

1. Transportgeräte nebst Besatzung: LKW, Schiffe, Hubschrauber, Flugzeuge
2. Liegenschaften und Verpflegung: Kasernen
3. Krankenhäuser einschließlich Personal und Ausrüstung
4. Technisch-wissenschaftliche Fähigkeiten: Kampfmittelbeseitigung, ABC-Abwehr
5. Gepanzerte Fahrzeuge
6. Flugzeuge und Hubschrauber.

Im Folgenden wird in drei Schritten versucht, einen Überblick über die tatsächlich geleisteten Amtshilfen der Bundeswehr zu geben. Das Verteidigungsministerium führte in der Vergangenheit keine Statistik über die Amtshilfe, deshalb beruhen die in der Regel wenig genauen Angaben bis Mitte der 90er Jahre auf unterschiedlichen Quellen. Sie sind mit großer Wahrscheinlichkeit nicht vollständig, vermitteln aber einen Eindruck, zu welchen Aufgaben im Innern – jenseits von Katastropheneinsätzen – die Bundeswehr herangezogen wurde:

- Bei den Olympischen Spielen 1972 in München waren rund 17.000 Soldaten im Einsatz.⁵¹
- 1977 beteiligte sich die Bundeswehr an der Fahndung nach den Entführern des Arbeitgeberpräsidenten Schleyer.⁵² Zum einen sollen rund 140 MitarbeiterInnen des Militärischen Abschirmdienstes bei der Fahndung mitgewirkt haben, die über 60 Fahrzeuge der Bundeswehr verfügten. Die Tätigkeit wurde als „technische Hilfeleistung“ deklariert und bestand in der Observierung von verdächtigen Personen und Objekten.⁵³ Zum anderen war auch die Bundesmarine an der Fahndung beteiligt. Weil vermutet worden war, dass Schleyer auf einem Schiff festgehalten werde, wurden die Einheiten aufgefordert, in Ost- und Nordsee nach einer verdächtigen Segelyacht Ausschau zu halten.⁵⁴
- Die Suche aus der Luft: Die Wärmebildkameras der Tornados sind mehrfach zur Suche nach Personen eingesetzt worden – etwa bei der Suche nach entführten Kindern.⁵⁵ Es

⁴⁸ BT-Drs. 15/3892 v. 6.10.2004, 4

⁴⁹ Meldung 2006. Z.B. Kampfpanzer fehlen in dieser Auflistung.

⁵⁰ S. die Auflistungen bei Wiefelspütz 2006, 44f.; Ders. 2005

⁵¹ Niedersachsen LT-Drs. 15/2898 v. 17.5.2006, 1; s.a. Grubert 1997, 258

⁵² Speth 1985, 188

⁵³ Pusch 1978, 167. Nach der Bewertung von Klückmann (2004, 954) handelte es sich bei den Observierungen „um die Inanspruchnahme von Soldaten für Strafverfolgungszwecke, die durch Art. 87a Abs. 2 nicht gedeckt war,“ s.a. mit demselben Ergebnis Eichhorn 1998, 178.

⁵⁴ Pusch 1978, 168; Klückmann 1977, 954 (Fn. 32a): Der Einsatz wurde mit dem für Kriegsschiffe geltenden internationalen Seerecht gerechtfertigt.

⁵⁵ Adelina (bei Bremen), Dennis (nahe Cuxhaven), Spiegel 2001, Nr. 42, S. 27, oder den Fall „Peggy“, s. Lutze 2005, 14

fanden auch Einsätze zur Ergreifung von Personen statt: 1987 überflogen Phantom-Düsenjäger den Stadtrand von Pinneberg und fotografierten ein 60 Quadratkilometer großes Gelände, auf dem das Lösegeld für ein Entführungsoffer deponiert worden war. Der Entführte war bereits freigelassen worden, die Luftaufnahmen dienten ausschließlich dazu, den Entführer zu finden.⁵⁶ 1993 half ein Bundeswehrhubschrauber der schleswig-holsteinischen Polizei bei der Suche nach zwei Ausbrechern aus der Justizvollzugsanstalt Neumünster.⁵⁷ Bereits 1977 hatte sich eine Hubschrauberbesatzung der Bundeswehr an einer Fahndung nach flüchtenden Bankräubern beteiligt. Nach der Sichtung des Fahrzeugs wurde die Polizei informiert und nahm die Tatverdächtigen fest.⁵⁸ Schließlich hat die Bundeswehr mehrfach anschlaggefährdete Eisenbahnstrecken überflogen.⁵⁹ Tornados haben auch die Bahnstrecken des Castor-Transports abgeflogen, „um rechtzeitig an die Gleise gekettete Umweltaktivisten zu entdecken, damit diese dann vor Eintreffen des Zuges von der Bahnstrecke entfernt werden können“.⁶⁰

- 1980 wurden 65 Sanitätssoldaten in Hamburg wegen aktueller Personalknappheit in einem Hamburger Krankenhaus eingesetzt.⁶¹
- Unterbringung von zwei Bundesanwälten aus Sicherheitsgründen während eines Spionageprozesses in Hamburg in einer Kaserne.⁶²
- Die Unterstützung der Polizei bei Demonstrationen: 1982 gab das Verteidigungsministerium einer Bitte der Innenministerkonferenz statt und regelte per Erlass, dass der Polizei bei „gewalttätigen Großdemonstrationen“ „logistische Unterstützung“ geleistet werden könne. Diese könne in der Unterbringung und Versorgung von Polizeieinheiten, in der Bereitstellung von Parkraum und in der Versorgung mit Benzin bestehen.⁶³ 1987 wurde der Erlass um „technische Hilfeleistungen“ erweitert, die allerdings nicht konkretisiert wurden.⁶⁴ Im Hinblick auf die Demonstrationen gegen den Bau der Wiederaufbereitungsanlage im bayerischen Wackersdorf hatte das Verteidigungskommando in Amberg bereits 1983 in einem Standortbefehl festgelegt: „Die Bundeswehr stellt im Wege der Amtshilfe bei Delikten schwerster Gewaltkriminalität und bei Demonstrationen zur Rettung verletzter Personen nach Möglichkeit Sanitätspanzer einschließlich Soldaten als Kraftfahrer zur Verfügung.“⁶⁵ 1985 war es zu einer Übereinkunft zwischen den bayerischen Innenministerium und dem Verteidigungsministerium gekommen, bei Demonstrationen gegen die WAA für Transport- und Aufklärungszwecke Hubschrauber der Bundeswehr einsetzen zu können. Diese Möglichkeit wurde jedoch nicht in Anspruch genommen.⁶⁶

⁵⁶ taz v. 20.8.1988

⁵⁷ Berliner Zeitung v. 19.1.1994

⁵⁸ Peterka 1977, 8. Allerdings war dies eine eher „spontane“ Hilfe, da die Besatzung des Towers die in der Luft befindliche Besatzung offenkundig aus eigenem Antrieb über die Fahndung informierte.

⁵⁹ Tagesspiegel v. 22.8.1999 [Sprecher des Verteidigungsministeriums]; Spranger 1999, 201

⁶⁰ Dreist 2006, 95. All dies ist nach Auffassung von Wiefelspütz (2003b, 303) zulässig. Dies gelte für die Suche nach Opfern wie nach Tätern. Und: „Das gilt grundsätzlich auch für die Aufklärungsflüge der Bundeswehr bei Großdemonstrationen.“

⁶¹ Speth 1985, 152

⁶² ebd.

⁶³ s. Spiegel 1988, Nr. 32, S. 28

⁶⁴ taz v. 5.8.1988

⁶⁵ zit. n. taz v. 2.8.1988

⁶⁶ Eichhorn 1988, 172; Jahn, Riedel 1988, 957 u. 960 (mit Bezug auf einen Bericht der FAZ v. 6.8.1988, nach dem das Verteidigungsministerium eine solche „rein logistische Unterstützung“ einräumte. Auch bei den Einsätzen am Bauplatz der Wiederaufbereitungsanlage im bayerischen Wackersdorf wurden PolizistInnen in Bundeswehrliegenschaften untergebracht, s. Fiebig 2004, 29

- 1983 kam es anlässlich der 25-Jahrfeier einer Panzergrenadierbrigade in Göttingen zu Demonstrationen der Friedensbewegung. Da die Polizei davon ausging, dass die Demonstrierenden sich über CB-Funk verständigten, sie aber technisch zu schlecht ausgestattet war, diesen Funk abzuhören, wurde dies von einem „Eloka-Trupp“⁶⁷ der Bundeswehr übernommen. Die abgehörten Gespräche wurden an die Polizei übermittelt. Dies habe es der Polizei, so später das Verteidigungsministerium, ermöglicht, „den Einsatzbesprechungen und Aktionen der Störer zuvorzukommen“.⁶⁸
- Flugzeuge und Schiffe der Bundeswehr wurden zur Aufdeckung von Umweltschäden eingesetzt: 1987 spürten Phantom-Flugzeuge der Bundeswehr in der Nordsee Schiffe auf, die Öl in das Meer pumpten. Und während des Giftmüllskandals der Hamburger Firma Stoltzenberg suchte eine Phantom nach Giftgasen.⁶⁹ Die Bundeswehr werde immer wieder angefordert, um festzustellen, wo und von wem Umweltschäden auf See begangen werden.⁷⁰ Seit 1986 werden die deutschen Seegebiete von der Marine wegen möglicher Gewässerverschmutzungen überwacht.⁷¹ Zu diesem Zweck betreibt die Bundeswehr zwei Ölsuchschiffe sowie ein Flugzeug vom Typ Do 228.⁷²
- 1990 sicherten ABC-Abwehrbataillone der Bundeswehr gemeinsam mit der Polizei den Abtransport amerikanischer chemischer Waffen vom Lager Clausen nach Nordenham.⁷³
- Beteiligung von Bundeswehrangehörigen z.B. bei der Unterbringung von Flüchtlingen und Asylbewerbern.⁷⁴
- Anfang der 90er Jahre „personelle Unterstützung“ der Gauck-Behörde.⁷⁵
- Unterstützung Anfang der 90er Jahren in den neuen Bundesländern „bei Landvermessungen“.⁷⁶
- 1993 stellte die Bundeswehr dem damaligen Bundesgrenzschutz 34 Wärmebildgeräte zur Verfügung, die für die Kontrolle der Ostgrenze eingesetzt wurden.⁷⁷ Offenkundig wurden die Geräte durch SoldatInnen bedient; bis zu 80% der Aufgriffe illegaler Grenzübertritte seien, so der damalige Chef des Bundeskanzleramts, auf die Wärmebildkameras zurückzuführen.⁷⁸ 1993 scheiterte allerdings im Haushaltsausschuss des Bundestags der Versuch, den Etat des Innenministeriums um 4,3 Mio. DM aufzustocken, um mit diesem Geld 465 Bundeswehrsoldaten im Grenzdienst zu besolden.⁷⁹
- Obwohl Berichte zu einzelnen Einsätzen fehlen, werden offenkundig „Einheiten der Marine“, weil sie als einzige über hochseetüchtige Schiffe verfügen, gebeten, „beim Aufspü-

⁶⁷ Eloka = elektronische Kampfführung

⁶⁸ zit. n. taz v. 20.8.1988

⁶⁹ ebd.

⁷⁰ Berg 1994

⁷¹ Grubert 1997, 320

⁷² Dreist 2006, 93f. Nach Angaben der Bundesregierung wurden 2004 zwei „Luftfahrzeuge“ für die Seeüberwachung eingesetzt, die Kosten von rund 4,7 Mio. Euro verursachten, s. BT-Drs. 16/2280 v. 20.7.2006, 2

⁷³ Wilhelmshavener Zeitung v. 13.3.1990

⁷⁴ BT PIPr 12., 203 (14.1.1994), 17600 (der damalige Chef des Bundeskanzleramts F. Bohl)

⁷⁵ ebd.

⁷⁶ ebd.

⁷⁷ Beutner 1994, 36;

⁷⁸ BT PIPr 12., 203 (14.1.1994), 17600 (der damalige Chef des Bundeskanzleramts F. Bohl). Aus Sicht des SPD-Abgeordnete Kemper war dies „ein völlig unakzeptabler Beitrag“, ebd., 17602.

⁷⁹ Gose 2001, 50

ren, Verfolgen und Ergreifen von Drogenhändlern, Zigaretten- und Alkoholschmugglern insbesondere auf hoher See“ mitzuwirken. Der Anteil der Marine bei diesen mit dem Zoll, der Küstenwache und dem Bundesgrenzschutz gemeinsam ausgeführten Aktionen reiche von der Lagebilderstellung bis zum Transport der PolizistInnen auf verdächtige Schiffe.⁸⁰

- Einsatz gepanzerter Fahrzeuge: 2001 berichtete der Spiegel, dass auf Bitten des Landratsamts Fürth die Bundeswehr mit „Leopard“- und „Marder“-Panzern Kettenfurchen in einem Landschaftsschutzgebiet erzeugte, um die Ansiedlung von seltenen Pflanzen zu unterstützen.⁸¹

Erst seit 2007 sind umfassendere⁸² Angaben über die Tätigkeit der Bundeswehr im Inneren bekannt. Dabei handelt es sich um Antworten der Bundesregierung auf Anfragen der parlamentarischen Opposition. Neben der Amtshilfe gibt die Regierung auch Auskunft über die Hilfeleistungen der Bundeswehr bei Katastrophenfällen und Hilfen, die sie gegenüber Dritten erbrachte.

Nach einer ersten Auflistung von 2007⁸³ leistete die Bundeswehr in den Jahren von 1996 bis 2007 in 61 Fällen Amtshilfe.⁸⁴ In den ersten vier Jahre (1996-99) kam es nur zu einer Amtshilfe im Jahr. Die drei Amtshilfen des Jahres 2000 und sechs der elf des darauf folgenden Jahres betrafen Bombenentschärfungen in Brandenburg. Die leicht ansteigende Tendenz setzte sich mit je sieben Amtshilfen in den Jahren 2002 bis 2004 und jeweils 10 in 2005 fort. Der zweiten zusammenfassenden Auflistung⁸⁵ ist zu entnehmen, dass die Zahl der Amtshilfen 2006 auf 22 anstieg, und in den beiden folgenden Jahren 14 bzw. 19 Mal Amtshilfe geleistet wurde.

Die Auskünfte der Bundesregierung geschehen in tabellarischer Form, wobei die Angaben sehr heterogen sind. Teilweise wird nur der Anlass der Amtshilfe aufgeführt, teilweise werden aber auch die konkreten Leistungen genannt, die die Bundeswehr erbrachte.

Nach den erbrachten Leistungen verteilten sich die 61 Amtshilfen, die die erste Auflistung enthielt, folgendermaßen:

- bei 26 Anlässen stellte sie Unterkunft und/oder Verpflegung; mit neun Nennungen entfiel mehr als ein Drittel dieser Unterstützungsleistungen zugunsten der Polizei bei Castortransporten; in acht weiteren Fällen wurden Zoll, Bundesgrenzschutz oder Polizei Verpflegung oder Unterkunft durch die Bundeswehr gewährt; bei einem weiteren Anlass war die Feuerwehr der Begünstigte. Ob die Unterkunfts- bzw. Verpflegungsleistungen in den anderen Fällen ebenfalls Sicherheitsbehörden galten, geht aus der tabellarischen Antwort nicht hervor. Beim Weltwirtschaftsgipfel 2002, beim Weltjugendtag 2005, beim Besuch von US-Präsident Bush in Mecklenburg-Vorpommern 2005 scheint dies wahrscheinlich, ob dies auch für die anderen Anlässe (Nordische Ski-WM, Special Olympics, Musikfest Würzburg, Zeltlager der TG Geislingen) gilt, ist fraglich;

⁸⁰ Dreist 2006, 95f.

⁸¹ Spiegel 2001, H. 42, S. 26

⁸² unklar ist, ob diese Angaben vollständig sind, da nach den „Sofort-Hilfen“ durch die Bundeswehr nicht gefragt wurde

⁸³ BT-Drs. 16/6159 v. 26.7.2007

⁸⁴ Diese Auflistung enthielt für 2006 nur neun Amtshilfen, in der Zusammenstellung vom März 2009 wurden hingegen 22 Amtshilfen für dieses Jahr aufgeführt.

⁸⁵ BT-Drs. 16/12442 v. 25.3.2009

- in zwölf Fällen war sie bei der Entschärfung von Bomben im Land Brandenburg beteiligt;
- drei mal wirkte sie bei der Evakuierung von Krankenhäusern mit;
- in je zwei Fällen wurden ihre Taucher eingesetzt, überprüfte sie Löschwasserbehälter und kleidete sie die Olympiamannschaft ein
- je ein mal stellte sie eine Parkfläche (und einen Aufenthaltsraum) der Polizei zur Verfügung, beteiligte sich am Transport für den Zoll, transportierte Akten für das Bundesdisziplinargericht und half, einen verunglückten Bagger zu bergen.

Daneben werden Amtshilfen nur durch die erbrachte Leistung benannt:

- Neben den neun Verpflegungs-/Unterkunftsleistungen werden vier weitere Amtshilfen im Rahmen der Castortransporte aufgeführt. Nur bei einem Fall ist angegeben, dass vier Kfz und 20 Zivilisten der Bundeswehr eingesetzt wurden, um mit Hilfe von Faltstraßen eine Hubschrauberlandefläche herzustellen. In den anderen drei Fällen werden nur die Kosten genannt, die für diese vier Amtshilfen auf 270.200 Euro beziffert wurden. Mit 207.400 Euro entfiel der größte Posten auf die „Castortransporte 2001“.⁸⁶
- Auch für die Fußballweltmeisterschaft 2006 werden zwei unspezifizierte Amtshilfe aufgeführt: Ersichtlich ist nur, dass den Ländern Niedersachsen und Hamburg 250 SoldatInnen mit 27 Fahrzeugen sowie den Ländern Bayern und Baden-Württemberg 1.845 SoldatInnen mit 74 Fahrzeugen zur Verfügung gestellt wurden.⁸⁷ Eine weitere Amtshilfe bestand in der Bereitstellung von Zelten in Hamburg (für 1.700 Euro). Außerdem wurden für die Fußball WM im Wehrbereich III 342.000 Euro für die folgenden Leistungen in Rechnung gestellt: zwölf Krafffahrzeuge, die 2.740 Km zurücklegten, drei Luftfahrzeuge, die 16 Stunden in der Luft waren, sowie 507 SoldatInnen.⁸⁸
- Bei einigen anderen Anlässen bleibt der konkrete Inhalt der Amtshilfe unklar. So etwa die Tätigkeit von 30 SoldatInnen, die den Hessentag im Juni 2005 in Weilburg unterstützten. Bei der Amtshilfe anlässlich des Besuchs von Präsident Bush in Mainz wird zwar angegeben, dass die Unterstützung „incl. ABC Abwehrkomponente“ stattfand, welche Aufgaben aber die 126 SoldatInnen (+ 1 Zivilbeschäftigter) hatten, denen 26 Fahrzeuge zur Verfügung standen, mit denen sie 6.764 Km zurücklegten, bleibt unklar.

In den 102 Amtshilfen der Jahre 1996 bis 2008 waren insgesamt 6.364 SoldatInnen eingesetzt. Der mit Abstand personalintensivste Einsatz betraf den G8-Gipfel in Heiligendamm, bei dem 3.403 SoldatInnen und 849 Zivilbeschäftigte der Bundeswehr im Rahmen der Amtshilfe tätig wurden. Erheblich weniger umfangreich waren andere Anlässe, wie etwa die Fußball-Weltmeisterschaft (1.145 SoldatInnen), der Besuch von Präsident Bush in Mecklenburg-Vorpommern 2006 (645), der Besuch des Papstes in Bayern 2006 (375) und der Besuch von Präsident Bush in Mainz im Jahr 2005 (126).

⁸⁶ vermutlich Abfliegen der Strecke mit Tornados?

⁸⁷ die Angaben 1845 befindet sich in der Spalte „Flug/h St:Min“ es könnte auch 18:45 heißen. Während für diese Leistung 54.800 Euro in Rechnung gestellt wurden, wurden für die Amtshilfe an Niedersachsen/Hamburg keine Kosten angegeben.

⁸⁸ Die Auflistung von 2009 enthält noch drei weitere WM-Amtshilfen: in Kaiserlautern wurden 128 eingesetzt, in Mecklenburg-Vorpommern 204 („Gestellung ABC/SE Pers), in Nordrhein-Westfalen (ohne Ortsangabe) 35 sowie in Dortmund 21 Soldaten (BT-Drs. 16/12681 v. 22.4.2009). Zur WM s.u.

Tabelle 4**(Technische) Amtshilfen und „Leistungen gegenüber Dritten“ der Bundeswehr⁸⁹**

(Kosten in Tsd. Euro)

	Amtshilfen			Leistungen gegenüber Dritten			Summe		
	Anlässe	Sol-daten	Kosten	Anlässe	Sol-daten	Kosten	Anlässe	Sol-daten	Kosten
1996*	1	0	0,5	10	207	257,6	11	0	258,1
1997*	1	0	0,9	25	396	461,8	26	0	462,7
1998	1	-	-	11	264	7.496,2	12	264	7.496,2
1999	1	10	9,8	9	234	321,9	10	244	332,7
2000	3	-	0,08	22	387	627,4	25	387	627,4
2001	11	-	235,8	32	628	859,9	43	628	1.095,7
2002	7	-	31,6	26	574	461,1	33	574	492,7
2003	7	81/	53,6	25	631	539,9	32	712	593,5
2004	7	45/	12,3	18	800	203,8	25	845	216,1
2005	10	263	249,7	23	773	638,7	33	1.036	888,4
2006	22	2.183	856,5	16	784	674,2	38	2.967	1.530,7
2007	14	3.530	3.639,9	21	691	506,7	35	4.221	4.423,7
2008	19	252	17,9	13	1.679	783,8	32	1.931	801,7
Summe 98-08	102	6.364	5.107,6	230	7.463	13.113,6	344	12.036	19.219,6

Im Folgenden werden die Leistungen der Bundeswehr bei einigen größeren Anlässen der letzten Jahre vorgestellt.

a. Der Weltjugendtag in Köln

2005 fand in Köln der XX. Weltjugendtag statt. Die Bundeswehr wurde sowohl von anderen Behörden um Amtshilfe als auch von Privaten um Hilfsleistungen ersucht. Im einzelnen erbrachte die Bundeswehr folgende Leistungen:

- Unterkünfte für Pilger, Schlafplätze für Behinderte und Umkleidemöglichkeiten für Bischöfe und Kardinäle in Kasernen,⁹⁰

⁸⁹ Angaben 1998-2008: BT-Drs. 16/12422 v. 25.3.2009, für 1996-1997: BT-Drs. 16/6159 v. 26.7.2007

- Bereitstellung von Parkraum auf Bundeswehr-Liegenschaften,
- Bereitstellen von Leuchtwesten (für Ordner),
- Befestigung des zentralen Versammlungsplatzes („Marienfeld“) (mit 12.000 t Schotter),
- auf dem Marienfeld wurde ein Medical Center der Bundeswehr eingerichtet, in dem ca. 130 SoldatInnen (darunter mehr als 30 Ärzte) bereitstanden,
- die Bundeswehr hielt zwei Großraumhubschrauber und zwei SAR-Rettungshubschrauber in Bereitschaft,
- für den Papst stand zusätzlich ein „Hubschrauber und Unterstützungspersonal für den Evakuierungsfall“ bereit.⁹¹
- Offenkundig wurden auch Soldaten als Ordner bzw. Absperrposten eingesetzt. Der Krisenstab des Rhein-Erft-Kreises hatte einen entsprechenden Antrag gestellt, damit die SoldatInnen die Polizei bei der Lenkung der Pilgerströme unterstützen könnten. Das SKUKdo bewertete eine solche Tätigkeit nur dann als zulässig, wenn „die Soldaten keinerlei vollziehende Befugnisse, sondern nur hinweisende Befugnisse“ erhielten.⁹²
- Auch für die nordrhein-westfälischen Sicherheitsbehörden, die für die Sicherheit des Weltjugendtages zuständig waren, leistete die Bundeswehr Amtshilfe. Neben der „Bereitstellung von Unterkunftsmaterial“ trug die Bundeswehr „zur Verbesserung des Lagebildes durch Aufklärung und Identifizierung seitens der Luftwaffe sowie der Nutzung von Airborne Early Warning Aircraft (AWACS) der NATO“ bei.
- Der Einsatzzentrale der Polizei wurde auch das „Luftlagebild“ bereitgestellt. Zu diesem Zweck wurden, so der Staatssekretär im Bundestag, „für die beiden Kernzeiten zwei Jagdflugzeuge F-4F aus dem Jagdgeschwader 71 „R“ vom Militärflugplatz Wittmund permanent in unmittelbarer Nähe des Flugbeschränkungsgebietes unter Führung der Luftwaffe in der Luft bereitgehalten“.⁹³

In der tabellarischen Übersicht der Amtshilfen gibt die Bundesregierung die Zahl der im Rahmen der Amtshilfe für das nordrhein-westfälische Innenministerium tätigen SoldatInnen mit 270 an. 60 Fahrzeuge, die 29.257 Km zurücklegten, habe die Bundeswehr gestellt; außerdem sechs Luftfahrzeuge.⁹⁴

b. Die Besuche von US-Präsident Bush

Im Februar 2005 besuchte US-Präsident George W. Bush Mainz. Im Rahmen der Amtshilfe waren 125 SoldatInnen und ein ziviler Beschäftigter der Bundeswehr im Rahmen des Besuchs tätig. Ihnen standen 26 Fahrzeuge zur Verfügung, die insgesamt 6.764 Km zurücklegten.⁹⁵ Im einzelnen war die Bundeswehr in folgenden Bereichen tätig:

⁹⁰ Auf Antrag des Landes Thüringen wurde zur Verpflegung während des Treffens beitragen; wofür Kosten von 1.400 Euro in Rechnung gestellt wurden, BT-Drs. 16/6159, 23

⁹¹ Alle diese Leistungen werden von Rauch (2005) erwähnt

⁹² Beispiel aus dem Schulungsmaterial für BeaBWZMZ: Streitkräftebasis o.J.

⁹³ BT-Drs. 15/5973 v. 1.9.2005, 17

⁹⁴ BT-Drs. 16/6159 v. 26.7.2007, 9. Außerdem wurden für NRW 128 Unterkünfte (für Personen?) zur Verfügung gestellt. Die Kosten der Amtshilfe wurden mit 176.900 beziffert.

⁹⁵ BT-Drs. 16/6159 v. 26.7.2007, 9

- im Planungsstab des Mainzer Polizeipräsidiums und der Feuerwehr war je ein Verbindungsoffizier stationiert,
- ein Bus-Pendelverkehr für Beschäftigte innerhalb der abgesperrten Innenstadt wurde eingerichtet,
- ein Hubschrauberlandeplatz für die Bundespolizei wurde auf dem Gelände einer Kaserne eingerichtet, auf einem anderen Kasernengelände wurde ein weiterer Landeplatz bereitgehalten,
- für die Polizei wurde ein Sammelraum sowie ein Raum für das Lagezentrum der Bundespolizei zur Verfügung gestellt,
- im Einsatz waren außerdem die ABC Abwehrbrigade 100, das Feldjägerbataillon 251, Sanitätskräfte des Bundeswehrzentralkrankenhauses, das Lazerettregiment 21, ein Wachbataillon des Verteidigungsministeriums und das Musikcorps der Bundeswehr. Außerdem hatte das Wehrbereichskommando einen Stab gebildet und ein eigenes Lagezentrum eingerichtet.⁹⁶

Im Juli 2006 war Präsident Busch in Mecklenburg-Vorpommern zu Besuch. Die Bundeswehr wurde im Rahmen der Amtshilfe nach Art. 35 Abs. 1 tätig. Die Amtshilfeersuchen kamen vom Innenministerium des Landes; Bundespolizei und Technisches Hilfswerk baten um Hilfe bei der Unterbringung von Einsatzkräften. Gewährt wurden insgesamt 4.200 Unterkünfte.⁹⁷ Das Innenministerium bat um „technisch-logistische Unterstützung“. Dazu gehörten u.a.

- Pioniermittel (Gerät zur Errichtung von Straßensperren und zum Bau von Faltstraßen),
- „Aufklärungsmittel“ (Luft- und Seeaufklärung, Nachtsicht-/Wärmebildgeräte),
- „Fernmeldegerät“ (Relaisstationen, Peil- und Ortungsgerät),
- ABC-Wehrtechnik und ABC-Abwehrkräfte.⁹⁸

Im Rahmen der Amtshilfe sicherten Bundeswehrsoldaten auch eine Liegenschaft in Heiligendamm, in der sich der Präsident aufhielt, mit 1.500 m S-Draht (Nato-Draht).⁹⁹ An den drei Tagen des Besuchs wurden insgesamt 645 Soldaten eingesetzt: 519 am ersten, 391 am zweiten und 108 am dritten Tag.¹⁰⁰ 82 Bundeswehrfahrzeuge, die 13.554 Km zurücklegten, waren im Rahmen der Amtshilfe im Einsatz.¹⁰¹

Die Tätigkeiten der Bundeswehr fanden an verschiedenen Orten statt:¹⁰²

- in Laage nahmen die SoldatInnen an allen drei Tagen den „Lufttransport, Überwachungsaufgaben und besondere Einlasskontrollen durch Feldjäger im militärischen Teil des Flugplatzes“ wahr (jeweils 71 SoldatInnen),

⁹⁶ schematische Darstellung bei: Rosenbauer, Kreis 2005, 42

⁹⁷ BT-Drs. 16/6159, 10. Was unter der Angabe „UK“ für „Unterkunft“ zu verstehen ist, ist nicht eindeutig: handelte es sich um Unterkünfte für 4.200 Personen für eine oder mehr Nächte oder belief sich die Summe aller Übernachtungen auf 4.200?

⁹⁸ Angaben des Parlamentarischen Staatssekretärs im Bundesverteidigungsministerium, BT-Drs. 16/2319 v. 20.7.2006, 29

⁹⁹ BT-Drs. 16/2387 v. 10.8.2006, 6

¹⁰⁰ ebd., 3

¹⁰¹ BT-Drs. 16/6159, 10 v. 26.7.2007

¹⁰² BT-Drs. 16/2387 v. 13.7.2006, 4-6

- in Heiligendamm leisteten die Bundeswehrangehörigen „pioniertechnische Unterstützung“ (am ersten Tag 42, an den beiden folgenden jeweils 29 SoldatInnen),
- in Parow waren am ersten Tag 171 und am zweiten 172 Bundeswehrangehörige mit dem „Aufbau und Betrieb notärztlicher Behandlungseinrichtungen, Bereithaltung Verwundetentransportmittel, Aufbau und Betrieb eines Dekontaminationspunktes, Überwachungsaufgaben und besondere Einlasskontrollen durch Feldjäger in der Marinetechnikschule“,
- in Warnemünde standen an den drei Tagen jeweils acht SoldatInnen als „SAR¹⁰³ – Luftbewegliche(r) Rettungstrupp“ bereit,
- an den ersten beiden Tagen waren 114 bzw. 72 Soldaten mit der „Minen-/Sprengmittelsuche in der Ostsee“ beauftragt,
- ebenfalls an den ersten beiden Tagen nahmen 113 bzw. 39 Bundeswehrangehörige die folgenden Aufgaben wahr:
 - „Verbindungsorganisation“
 - „Zugangskontrolle und Bewachung militärischer Bereiche“
 - „Aufbau und Betrieb der Operationszentrale“
 - „Unterbringung/Verpflegung von Polizeikräften“.

Sofern Feldjäger eingesetzt wurden, waren diese mit einer Pistole bewaffnet; alle anderen SoldatInnen waren nicht bewaffnet.

c. Die Fußball-Weltmeisterschaft 2006

In der Vorbereitung der Fußball-Weltmeisterschaft 2006 wurden bei der Bundeswehr „mehr als 100 Unterstützungsleistungen in Form der Technischen Amtshilfe durch Bundes- oder Landesbehörden beantragt“. ¹⁰⁴ Jenseits der Bereitstellung von Unterkünften und Verpflegung für Polizei- und sonstige Einsatzkräfte, ¹⁰⁵ entfielen nach dem Planungsstand vom Mai 2006 die Leistungen der Bundeswehr auf die Bereiche ABC-Abwehr, sanitäres Rettungswesen und Sanität, Feldjäger, Pionierleistungen sowie die Besetzung von Lagezentren.

- im Bereich der ABC-Abwehr wurden insgesamt 857 Bundeswehrangehörige eingesetzt. An jedem der 12 Spielorte standen u.a. zwei Spürpanzer Fuchs und zusätzliches Spürgerät zur Verfügung. Außerdem waren Entgiftungsplätze angelegt, ABC-Berater und ABC-Aufklärer zu Fuß im Einsatz. ¹⁰⁶
- Für die medizinische Versorgung und die Hilfe bei Unglücks- oder Katastrophenfällen waren insgesamt 1.448 Bundeswehrangehörige eingeplant. Davon standen 726 als Verletzenträger und 641 SoldatInnen zum Betrieb von sieben Rettungszentren und elf Rettungsstationen zur Verfügung. Acht Busse als Rettungswagen, 85 Rettungswagen und

¹⁰³ Search and rescue

¹⁰⁴ BT-Drs. 16/1416 v. 10.5.2006, 3

¹⁰⁵ BT-Drs. 16/1285 v. 25.4.2006, 6. In der Planung waren 757 Unterkunftsleistungen in den Wehrbereichen I und III vorgesehen: BT-Drs. 16/6159 v. 26.7.2007, 9f. Tatsächlich waren von der Bundespolizei 4.521 und von den Landespolizeien 1.325 Unterbringungen angefordert worden; vom Technischen Hilfswerk, dem Deutschen Roten Kreuz und anderen weitere 260 Plätze. Während diese alle bereitgestellt werden konnten, waren statt der beantragten 5.846 nur 4.463 für Polizeikräfte verfügbar, Bucher 2006, 41.

¹⁰⁶ Die starke Beteiligung der ABC-Kräfte wurde explizit mit der „heutigen weltweiten Bedrohungslage“ begründet. Man hätte „mit allem rechnen“ müssen, auch mit einem terroristischen Anschlag mit chemischen, biologischen oder radioaktiven Waffen, s. Müller 2006, 10.

zwei Großraumrettungshubschrauber standen als Fahrzeuge für diese Aufgaben bereit.¹⁰⁷

- Im Bereich der Feldjäger waren 60 SoldatInnen für 30 Doppelstreifen sowie weitere 120 als Feldjägerebereitschaft eingeplant.
- Als Pionierleistungen standen zehn Transporthubschrauber, acht Räumpanzer Dachs und vier Faltstraßen zur Verfügung (insgesamt 164 SoldatInnen).¹⁰⁸
- 310 SoldatInnen waren in unterschiedlichen Lagezentren eingesetzt: jeweils 10 in den Spielorten, jeweils 30 in den vier Wehrbereichen, insgesamt 30 für den Bereich Sanität und ebenfalls 30 für das Lagezentrum in Köln zur Führung aller Bundeswehrkräfte.¹⁰⁹

Neben den 3.185 SoldatInnen, die für bestimmte Aufgaben in den genannten Bereichen vorgesehen waren, sollten weitere 3.008 (an zehn Orten je 300, plus zwei Hubschrauberbesatzungen) in Bereitschaft stehen.¹¹⁰

Zusätzlich wurde auch der Geoinformationsdienst der Bundeswehr, d.h. die territoriale Überwachung durch Satellitenaufnahmen, in Anspruch genommen. Außerdem wurden zur Überwachung des Luftraums AWACS-Flugzeuge der NATO eingesetzt.¹¹¹

Die Bundeswehr war auf allen Ebenen an den Lagezentren und Krisenstäben durch Verbindungsoffiziere beteiligt:¹¹²

- auf Bundesebene am „Nationalen Informations- und Kooperationszentrum“ (NICC) vom 16.5. bis zum 14.7. mit insgesamt acht Offizieren (schichtfähige Stärke)¹¹³ und am GMLZ.¹¹⁴ Ein Verbindungskommando war der Bundespolizei zugeteilt, zum Technischen Hilfswerk sollte bei Bedarf ein Offizier entsandt werden,
- an den Krisenstäben der Landesregierungen, allerdings nur auf Anforderung
- an den Spielorten in den örtlichen Führungsstäben¹¹⁵

Innerhalb der Bundeswehr waren Lagezentren auf verschiedenen Ebenen eingerichtet:

¹⁰⁷ In einer Auflistung der erbrachten Leistungen aus dem Bereich der Sanität wird darüber hinaus der Posten „MEDEVAC (Airbus A 310, C 160, Challenger) mit 39 SoldatInnen aufgeführt. Der Einsatz des Airbus war dem Einsatzführungskommando direkt unterstellt. Neben den beiden Großraumhubschraubern standen schließlich 13 weitere Hubschrauber der Bundeswehr zur Verfügung, s. Bucher 2006, 38. Der Personaleinsatz im Sanitätsbereich wird mit 1.276 Soldaten angegeben – allerdings befinden sich darunter auch 273 Soldaten aus den Bereichen ABC-Schutz und Dekontamination. Gegenüber den Zahlen der Bundesregierung fehlen als größter Posten die Verletztenträger in dieser Summierung, s. Gutmiedel 2007, 68.

¹⁰⁸ Abweichend bei Bucher 2006,37: vier mal regional bereitgestellt: zwei Dachs, zwei Faltstraßen, ein Hebegerät bis zu 120 to., ein Pionierzug mit ca. 30 Soldaten. Außerdem Bereithaltung von Pionierkräften an vier Standorten

¹⁰⁹ Lt. Müller (2006, 9) waren im SKUKdo zwischen „dem 6. Juni und 11. Juli ... insgesamt 36 Soldaten in drei Zwölf-Stunden-Schichten rund um die Uhr im Einsatz“.

¹¹⁰ Müller 2006, 9 spricht demgegenüber von „2.000 eingesetzte(n) Soldaten und 5.000 weitere(n), die noch für den Notfall in Bereitschaft gehalten wurden. Das entspricht den Angaben, die die Bundesregierung noch im April machte: BT-Drs. 16/1284 v. 25.4.2006, 1f.

¹¹¹ Bucher 2006, 41; BT-Drs. 16/2924, 13.10.2006, 13

¹¹² Bucher 2006, 34

¹¹³ BT-Drs. 16/1229 v. 11.4.2006, 2: davon vier Sanitätsdienstoffiziere

¹¹⁴ Gemeinsame Melde- und Lagezentrum des Bundes und der Länder, s.u.

¹¹⁵ Müller 2006, 9

- im Streitkräfteunterstützungskommando und den Wehrbereichskommandos eine Teilaktivierung vom 7.6. bis zum 10.7., Vollaktivierung sollte innerhalb von drei Stunden gewährleistet sein.
- In den Führungskommandos und dem Bundesamt für Wehrverwaltung wurde im selben Zeitraum „durchgängige Auskunfts- und Reaktionsfähigkeit“ gewährleistet.
- In den elf Verteidigungsbezirkskommandos, in deren Bereich Spielorte lagen, waren die Lagezentren von vier Stunden vor dem Spiel bis zwei Stunden nach dem Spiel aktiviert. In den anderen VBKs bestand „durchgängige Rufbereitschaft“.¹¹⁶

Vom 9.6. bis zum Endspiel am 9.7. waren täglich Bundeswehrsoldaten eingesetzt; an den vier Tagen ohne Spiel jeweils 372, der umfangreichste Einsatz erfolgte mit 3.920 SoldatInnen am Eröffnungstag. Insgesamt fielen für die Bundeswehr im Rahmen der Fußball-Weltmeisterschaft 63.711 Manntage an Einsatzzeit an.¹¹⁷

Die Bundeswehr war offenkundig früh an den Sicherheitsplanungen für die WM beteiligt. In Bayern wurde z.B. eine Projektgruppe auf Landesebene gebildet, die „Standards und Rahmenbedingungen entwickeln“ und „organisatorische Vorgaben sowie Modalitäten der Zusammenarbeit“ erarbeiten sollte. Neben den beiden Spielorten, den Bezirksregierungen, der Polizei, der Feuerwehr und freiwilligen Hilfsorganisationen war auch die Bundeswehr in der Projektgruppe vertreten.¹¹⁸ Auf Bundesebene sollte das Verbindungselement der Bundeswehr im NICC dafür sorgen, dass die Informationen über die Technische Amtshilfe für das Nationale Lagebild verwendet werden konnten. Die Bundesregierung betonte ausdrücklich, dass durch die Bundeswehrebeteiligung am NICC „ein zusätzlicher Erkenntnisgewinn“ im Hinblick auf mögliche terroristische Gefährdungen „nicht erwartet“ werde.¹¹⁹

In der Diskussion um die Beteiligung der Bundeswehr am Sicherheitskonzept der WM war auch die Eignung der eingesetzten Soldaten in Frage gestellt worden. Da neben terroristischen Anschlägen auch randalierende Hooligans zu den Bedrohungsszenarien zählten, wurde die Bundesregierung gefragt, ob die Soldaten über „die erforderliche Ausbildung und materielle Ausstattung“ verfügten, um „mit großen Menschenansammlungen, aus denen heraus Straftaten begangen werden (etwa randalierende Hooligans), umzugehen“. Die Bundesregierung antwortete keineswegs, dass eine Tätigkeit der SoldatInnen gegenüber Randalierern nicht vorgesehen sei; vielmehr hielt sie die Bundeswehr für solche Situationen durchaus gerüstet: „Einzelne Bundeswehrekontingente verfügen über die erforderliche Ausbildung und eine entsprechende materielle Ausstattung. Beides ist auch wiederholt im Rahmen der Auslandseinsätze der Bundeswehr gefordert gewesen“.¹²⁰ Da es nur vereinzelt Randalie gab, konnte diese Fähigkeit nicht überprüft werden.

Die Kosten der Amtshilfe durch die Bundeswehr bezifferte die Regierung in der Planungsphase auf knapp 1,4 Mio. Euro.¹²¹ Mit 1 Mio. Euro machten die Sachausgaben den größten Ausgabeposten aus. Für Liegenschaften wurden 63.800, für Personal knapp 42.000 und als „sonstige Kosten“ rund 289.000 Euro in Rechnung gestellt. Für diese Angaben wurden die Amtshilfesätze zugrundegelegt. Im Oktober 2006 teilte der Staatssekretär im Innenministe-

¹¹⁶ Bucher 2006, 33

¹¹⁷ ebd., 42

¹¹⁸ Bayern LT-Drs. 15/3074 v. 19.4.2005, 2

¹¹⁹ BT-Drs. 16/1229 v. 11.4.2006, 2f.

¹²⁰ BT-Drs. 16/1285 v. 25.4.2006, 3. Maximal könnte dieses Argument für die 180 Feldjäger zutreffen (davon 120 nur in Bereitschaft); das waren weniger als 6% der eingesetzten SoldatInnen.

¹²¹ BT-Drs. 16/1285 v. 25.4.2008, 19; BT-Drs. 16/1416 v. 10.5.2006, 20.

rium mit, die Kosten für die Technische Amtshilfe der Bundeswehr würden auf ca. 4,4 Mio. Euro auf Vollkostenbasis und ca. 600.000 Euro nach Amtshilfesätzen geschätzt.¹²² Die AWACS-Flüge wurden von der NATO nicht in Rechnung gestellt.

Da es während der WM zu keinen Terroranschlägen kam und auch Ausschreitungen von Fans nur eine Randerscheinung waren, blieben die von der Bundeswehr aufgebotenen Kräfte und Fähigkeiten weitgehend ungenutzt. Gleichwohl sei der Aufwand nicht vergeblich gewesen. Man sei, so ein Oberst, „in der praktischen Kooperation weitergekommen“ und die Diskussion darüber sei gefördert wurden, wie man „föderalistische Ebenen überschreitend besser zusammen arbeiten kann“. „Für künftige Einsätze“, so der Pressesprecher des Nürnberger Einsatzstabes, habe die Bundeswehr „die zivilen Strukturen kennen gelernt“.¹²³ Auch KritikerInnen bewerteten die WM vor allem als einen „groß angelegten Feldversuch in Sachen Zivil-Militärische Zusammenarbeit“. Durch die Einbindung in die Planungsstäbe und die Kooperation mit Behörden und Nichtregierungsorganisationen habe sie „einen Kompetenz- und Erfahrungsgewinn ziehen können“.¹²⁴

d. Der G8-Gipfel in Heiligendamm

Aus den dem Bundestag auf mehrfache Nachfrage vorgelegten Berichten geht hervor, dass im Zusammenhang mit dem G8-Gipfel in Heiligendamm Anfang Juni 2007 insgesamt 33 Anträge auf Amtshilfe an die Bundeswehr gerichtet worden waren. Zum Teil waren konkrete Gerätschaften beantragt worden, zum Teil waren „Fähigkeiten“ nachgefragt worden. Bereits an der Vorbereitung der Gesuche war die Bundeswehr beteiligt: „Die Territorialen Kommandobehörden der Bundeswehr haben im Rahmen ihrer Beraterfunktion Hinweise auf die vorhandenen Potentiale gegeben.“¹²⁵ Dreizehn Gesuche kamen vom Innenministerium des Landes Mecklenburg-Vorpommern, vier von der Besonderen Aufbauorganisation (BAO) Kavala, zwei vom Landesamt für zentrale Aufgaben und Technik der Polizei, Brand- und Katastrophenschutz Mecklenburg-Vorpommern, je einer vom Technischen Hilfswerk und von der Stadt Schwerin. Das Bundespresseamt stellte fünf Gesuche, das Auswärtige Amt drei und die Bundespolizei und das Bundeskriminalamt jeweils zwei. Nur einer dieser Anträge (sanitäre Unterstützung während einer Demonstration in Schwerin) wurde abgelehnt. Zwei weitere (der vom Innenministerium gewünschte Übersetzungsdienst und der von Kavala ersuchte Lufttransport von Polizeikräften mit Transall C-160) wurden nicht in Anspruch genommen. Die sonstigen Amtshilfen lassen sich zu den folgenden Gruppen zusammenfassen:

- Nutzung von Immobilien für Unterkünfte, Lande- oder Parkflächen oder als Evakuierungspunkt
- Nutzung von Sanitätseinrichtungen, einschl. SAR-Hubschrauber, Notärzte und Rettungsteam
- Transfer von JournalistInnen mit Hubschraubern

¹²² Es wurden nur die „für den zusätzlichen Aufwand“ entstandenen Kosten in Rechnung gestellt, d.h. keine Personalkosten und keine „kalkulatorischen Koten“ (etwa Abschreibungen), s. BT-Drs. 16/2924 v. 6.10.2006, 13f. Die Differenz zwischen erarteten 1,4 und tatsächlich in Rechnung gestellten 0,6 Mio ist nicht erklärt.

¹²³ beide zit. n. Müller 2006, 12

¹²⁴ Jelpke 2007, 46. Sie beendet den Satz mit dem Hinweis „von dem sie auch bei den Auslandseinsätzen profitieren kann“. Wichtiger als der indirekte Nutzen nach außen, scheint jedoch der direkte nach innen.

¹²⁵ BT-Drs. 16/6317 v. 10.9.2007, 2

- ABC-, und Dekontaminationseinrichtungen, incl. 2 Fuchs-Panzer
- Pioniergerät: Schnellbaustraßen, Tieflader, Zaun, Betonboxen mit Stahleinlage
- Sachliche Ausstattung: Nachtsichtbrillen, Ferngläser, Zelte, Decken, Iso-Matten, Mückenschutz
- Technik und Personal zur Überwachung im Wasser (Minensuchboote), in der Luft (Tornados zur Erderkundung, Radar zur Erkennung von Kleinstflugkörpern, gemeinsame Flugeinsatzzentrale) oder zu Lande (Fennek).

Nach der Aufstellung der Bundesregierung summierte sich der Einsatz der Bundeswehr im Zusammenhang mit dem Gipfel auf 13.714 Mann-Tage (MT) (von denen 99 durch zivile Angehörige der Bundeswehr erbracht wurden. In der Auflistung der Personaleinsatzes wird zwischen Amtshilfen und solchen Tätigkeiten unterschieden, die die Bundeswehr im Rahmen ihrer eigenen Aufgaben („Wahrnehmung militärischer Ordnungs- und Sicherheitsaufgaben“) erbrachte. Dabei handelt es sich zum Teil um Leistungen, die durch die Tätigkeit anderer Bundeswehreinheiten anfielen, oder die als originäre Aufgabe definiert wurde.¹²⁶ Zu dieser Gruppe gehört der Betrieb eines Feldlagers (142 MT), die Bereitschaft der sechs umliegenden Kreisverbindungskommandos (31 MT), die Eigensicherung des Flughafens Laage (2.308 MT) und allgemeine „Eigensicherung/Objektkontrollen“ mit 5.545 MT. Für die Amtshilfen wurde folgender Personalaufwand fällig:

- Errichtung von Zäunen und Straßen, Landeplätze: 227 MT
- Lufttransporte: 241 MT
- Rettungszentrum: 1.872 MT
- ABC-Ausbildung und Fuchs-Besatzung: 270 MT
- Überwachungsaufträge: 429 MT
- Bottom Search und Seetransporte: 2.355 MT (+ 36 Zivilisten)
- Unterstützung Luftlagebild: 48 MT
- Einsatzführungsgruppe: 132 MT (+ 3 Zivilisten)
- Territoriale Wehrverwaltung: 60 Zivilisten
- Bereitschaft Tieflader: 14 MT.

Am 4.6. waren 1.430 SoldatInnen im Einsatz; am 6.6. waren es 1.793.¹²⁷ Nach Angaben des Verteidigungsministeriums waren 1.100 Soldaten im Rahmen der Amtshilfe tätig, weitere 1.000 im Rahmen originärer Bundeswehraufgaben.¹²⁸

Die Bundeswehr nutzte bzw. hielt bereit verschiedene Fahrzeuge aller Teilstreitkräfte:¹²⁹

- Die Marine stellte insgesamt 11 Boote; darunter eine Fregatte, drei Minenjagdboote und sechs Verbindungsboote.
- Die Luftwaffe war mit vier Eurofightern und acht F-4F Phantom beteiligt, die zur Sicherheit im Luftraum eingesetzt wurden. Zwei C-160 Transall Transportflugzeuge standen in

¹²⁶ diese Qualifizierung lt. BT-Drs. 16/6317 v. 10.9.2007

¹²⁷ alle Angaben lt. BT-Drs. 16/6046 v. 11.7.2007, 24-27

¹²⁸ n. Ströbele 2007, 2

¹²⁹ BT-Drs. 16/6046 v. 11.7.2007, 3. S.a. Gipfelsoli Infogruppe 2007

Bereitschaft (sie wurden nicht genutzt). Ein Bell UH-1D stand für SAR-Einsätze bereit. Und Tornados flogen in sieben Missionen mit jeweils zwei Maschinen.

- Das Herr stellte neben einem Flugfeldfeuerwehrwagen drei mittlere Transporthubschrauber, einen Großraumrettungshubschrauber, zwei Spürpanzer Fuchs und zehn Spähwagen Fennek. Außerdem wurde ein Luftraumüberwachungsradar des Heeres eingesetzt.

Die Bundeswehr war im Vorfeld und während des Gipfels an der Erstellung von Lagebildern beteiligt. Das „Zentrum für Nachrichtenwesen der Bundeswehr“ (ZNBw) wurde beauftragt, „regional differenzierte Gefährdungsstufen“ dem Streitkräfteunterstützungskommando vorzulegen. Ab dem 21.5.2007 sollte diese „auf den G8-Gipfel bezogene Sicherheitslage Bw auf Grundlage des (Auftrags zur Gefährdungsanalyse v. 14.5.2009, d. Verf.) und der durch MAD-Amt übermittelte Gefährdungsanalyse für Bundeswehrstandorte und militärische Objekte“ täglich erstellt werden. Diese Berichte sollten durch das SKUKdo bewertet und den Wehrbereichskommandos zur Verfügung gestellt werden. Gleichzeitig sollte SKUKdo regional differenzierte Gefährdungsstufen dem Ministerium zur Billigung vorlegen und eine „Übersicht der Standort- und Objektbezogenen Eigenschutzmaßnahmen“ erstellen.¹³⁰ Im einzelnen wertete das ZNBw für die Erstellung „der militärischen Sicherheitslage“ folgende Quellen aus:

- „Meldungen aus dem Bereich der Bundeswehr zur regionalen Sicherheitslage“
- die Meldungen vom Wehrbereichskommando I „Küste“ zur regionalen Sicherheitslage
- die „Meldungen und Lagefortschreibungen des Militärischen Abschirmdienstes zum G8-Gipfel“
- Informationen aus Internet- und Medienrecherchen des Streitkräfteunterstützungskommandos
- Lageberichte „mit Bundeswehrbezug oder möglichen Auswirkungen auf die Bundeswehr“ des Bundesinnenministeriums, des Bundeskriminalamtes und der Bundespolizei.¹³¹

Inwieweit das militärische Lagebild an Kavala oder einzelne Polizeibehörden weitergeben wurde, ist nicht bekannt. Fest steht allerdings, dass die Bundeswehr im Rahmen der Amtshilfe die Sicherheitskräfte „bei der Erstellung des Unterwasserlagebildes“ unterstützte.¹³² Unterstützt durch „NATO AWACS, eine Fregatte 124 der Marine und ein Luftraumüberwachungsradar Heer für den Nahbereich Heiligendamm“ stellte der Einsatzführungsdienst der Luftwaffe auch den „militärischen wie polizeilichen verantwortlichen taktischen Führern eine identifizierte Luftlage“ zur Verfügung.¹³³

Die Bundeswehr war durch „Verbindungskommandos“ in einer Reihe von zivilen Stäben vertreten:

- in den organisatorisch-administrativen Teil der BAO Kavala wurde ein Verbindungskommando des Wehrbereichs I und des Landeskommmandos Mecklenburg-Vorpommern entsandt; die fünf Soldaten waren für „Gewährleistung eines reibungslosen Informationsaustausches im Rahmen der Zivil-Militärischen Zusammenarbeit“ zuständig,

¹³⁰ BMVg 2007, SKUKdo Befehl Nr. 2 v. 16.5.2007; s.a BT-Drs. 16/7428 v. 6.12.2007, 5f.

¹³¹ BT-Drs, 16/7428 v. 6.12.2007, 5

¹³² BT-Drs. 16/5367 v. 15.5.2007, 5

¹³³ BMVg 2007b, 24f.: außerdem wurde eine Funkanbindung zwischen dem Einsatzabschnitt Luft von Kavala und der Flugeinsatzzentrale zur Verfügung gestellt („analog vergangener Großveranstaltungen (Bush Besuch 2006, WM 2006)“)

- am Einsatzabschnitt „Seesicherheit“ von Kavala nahmen zwei Offiziere der Marine teil,
- an den zivilen Krisenstäbe der fünf betroffenen Städte bzw. Landkreise waren die zuständigen Verbindungskommandos (mit 27 Reservisten) beteiligt,
- im Falle der Aktivierung sollte das Landeskommmando Mecklenburg-Vorpommern im Interministeriellen Krisenstab des Landes mitwirken,
- in der Gemeinsamen Flugeinsatzzentrale von Bundeswehr und Polizei war die Bundeswehr mit 25 Soldaten vertreten.¹³⁴

Für die Dauer von sechs Stunden und fünfzehn Minuten waren zwei Abfangjäger der Bundeswehr in der Nähe des Flugbeschränkungsgebiets über Heiligendamm in der Luft. Für diese Bereitschaft kamen insgesamt zwölf Flugzeuge mit einer Flugzeit von 23 Stunden zum Einsatz.¹³⁵

Einzelne Leistungen der Bundeswehr im Kontext des Gipfels sind besonders auf Kritik gestoßen:

Amtshilfe mittels des Spähpanzers Fennek

Im Kontext des Gipfels wurden zehn „Aufklärungssysteme“ von Typ Fennek eingesetzt. Neben den neun über Amtshilfe ersuchten kam ein zehntes als „Führungsfahrzeug“ hinaus. Drei Fenneks wurden innerhalb der Sperrzone in Heiligendamm genutzt, um Eindringversuche zu entdecken. Zu unterschiedlichen Zeiten wurden sechs bzw. fünf Fenneks zur Überwachung der An- und Abflugrouten bzw. der Fahrstrecken der Delegationen (insbesondere die BAB 19) eingesetzt. Zwei Fenneks dienten „zeitlich begrenzt zur Lagefeststellung im Umfeld der landwirtschaftlichen Versuchsanstalt“.¹³⁶

Die Fenneks waren mit einem Wärmebildgerät, mit einer Tagessichtkamera (ohne Aufzeichnungsmöglichkeit) und einem Laserentfernungsmesser¹³⁷ ausgestattet. Diese drei Geräte wurden während des Gipfels verwendet.¹³⁸ Darüber hinaus kann der Fennek mit einer Strahlenspür- und einer Bodensensorausstattung versehen werden. Zum Selbstschutz verfügen die Fahrzeuge über eine Nebelmittelwurfanlage sowie über eine Granatmaschinenwaffe 40 mm oder über ein Maschinengewehr. Granatwerfer bzw. Maschinengewehr wurde bei den G8-Fenneks vorher abgebaut und für die Dauer der Amtshilfe eingelagert.¹³⁹ Die Fenneks sind mit drei Soldaten besetzt. Nur der Kommandant war zur Eigensicherung bewaffnet: mit einer Pistole P8 mit fünf Schuss Munition.¹⁴⁰ Darüber hinaus wurden Polizeikräfte zum Schutz der Fenneks im Einsatz eingesetzt.

Die Aufgabe der Fenneks bestand in der Beobachtung von Verkehrsrouten bzw. von Objekten. Durch sie sollten die Sicherheitskräfte in die Lage versetzt werden, auf Gefahren oder

¹³⁴ BT-Drs. 16/5148 v. 26.4.2007, 6; s.a. Euskirchen 2007; Plotzki 2007

¹³⁵ BMVg 2007b, 24: vier Eurofighter und acht Phantom

¹³⁶ Gipfelsoli Infogruppe 2007 (allerdings ist hier die Quelle, aus der zitiert wird, nicht angegeben, Fn 33)

¹³⁷ Dabei handelt es sich nach Angaben der Bundesregierung um ein „augensicheres Gerät, das ohne Sicherheitsauflagen verwendet werden darf“. Auch wies sie darauf hin, dass die Fenneks über keinerlei Radargeräte verfügen und sie über keine aktiven oder passiven Störsender verfügen, BT-Drs. 16/7428 v. 6.12.2007, 3.

¹³⁸ BT-Drs. 16/7428 v. 6.12.2007, 4

¹³⁹ BT-Drs. 16/7428 v. 6.12.2007, 3. Zur Entwicklung des Fennek s. Wolz, Kiehn 2005

¹⁴⁰ BMVg 2007b, 18

Gefährdungen zu reagieren. Dies bezog sich auf die Sicherung des Sperrgebiets vor Eindringlichen, der Sicherung der landwirtschaftlichen Versuchsanstalt, die als sensibler, an-schlags- bzw. „protestgefährdeter“ Ort galt, und die Beobachtung der Gipfelgegner bzw. deren Anfahrtswege. Die Beobachtungen der Fenneks („Aufklärungsergebnisse“) „wurden un-mittelbar vor Ort der Polizei zur weiteren Auswertung mündlich mitgeteilt oder über Funk an den jeweiligen Einsatzabschnittsleiter/Untereinsatzabschnittsleiter der Polizei gemeldet“.¹⁴¹

Die Tornado-Flüge

Beantragt hatte Kavala bei der Bundeswehr zwei Überwachungsflüge mit Recce-Tornados. Die Idee des Tornadoeinsatzes, so das Verteidigungsministerium, stamme von einem Vorbe-reitungstreffen des mecklenburg-vorpommerschen Innenministeriums in Großbritannien, in dem man von den für den G8-Gipfel im schottischen Gleneagles im Jahr 2005 verantwortli-chen Sicherheitsbehörden „auf die Möglichkeit zur Erkennung von Erddepots und Manipula-tion an Straßenzügen durch Aufklärungsflüge von Tornados aufmerksam gemacht“ worden sei. Als weitere „Ursache“ für die Flüge nennt das Ministerium zudem „die in der Vergangen-heit bewährte Zusammenarbeit der Bundeswehr mit den Landesbehörden, insbesondere die Unterstützung durch Aufklärungsmissionen mit Tornados in Amtshilfe während Hochwasser-katastrophen, der Vogelgrippe auf der Insel Rügen und bei der Suche nach vermissten Per-sonen“.¹⁴² Die beiden Flüge (wobei jeweils zwei Maschinen gleichzeitig in der Luft sein soll-ten) wurden vom Verteidigungsministerium genehmigt. Am dritten Mai fand eine „Demonstra-tion der Aufklärungsfähigkeiten des Recce-Tornados“ statt, die nicht von Kavala beantragt worden war. Durch eine Kombination aus Missverständnissen, mangelnder Information und großzügiger Auslegung der Genehmigungs- und Befehlslage wurden aus den beantragten zwei Doppelflügen (Missionen) an zwei Tagen schließlich 12 Flüge an sechs Tagen: am 15.5., 22.5., 30.5., 31.5., 4.6. und am 5.6.2007, dabei wurde von der üblichen Zweierforma-tion abgewichen. Die Flüge am 30.5. und am 4.6. konnten aus technischen Gründen bzw. wetterbedingt nicht vollständig stattfinden, so dass sie am Folgetag fortgesetzt wurden. Ge-mäß der britischen Anregung war „das Ziel dieser Maßnahmen ... die Erkennung möglicher Erddepots sowie die Erfassung von Manipulationen an wichtigen Straßenzügen im Einsatz-raum“.¹⁴³ Insgesamt kam es zu vierzehn Flügen (sieben zweier Flüge) an sieben Tagen. Ausgeführt wurden die Flüge durch das Aufklärungsgeschwader 51 „Immelmann“. Auf die-sen Flügen wurden mindestens 101 Fotos angefertigt und an die Polizei weitergegeben.¹⁴⁴ Nach dem Demonstrationsflug im Mai wurden die zu überwachenden Gebiete erheblich aus-gewertet. Waren ursprünglich nur zwei Autobahn- und zwei Bundesstraßenabschnitte vorge-sehen, so „konkretisierte und priorisierte“ Kavala die Überwachungsgebiete: die vier ur-sprünglichen Straßenabschnitte wurden verlängert und um eine Land- und eine Kreisstraße erweitert, zudem wurden neun Überwachungsbereiche festgelegt, die neben dem Flughafen Laage und dem Einsatzabschnitt Heiligendamm auch die Orte Reddelich und Wichmanns-dorf enthielten.¹⁴⁵ Als nach dem Flug vom 31.5. ein in 1,5 Km Entfernung von einer der foto-

¹⁴¹ BT-Drs. 16/7428 v, 6.12.2007, 4

¹⁴² BMVg 2007b, 6. Dieser Verweis auf Erfahrungen bei anderen Anlässen ist ein Indiz für die mittel-baren Wirkungen, die von Einsätzen ausgehen. Weil man gute Erfahrungen in anderen Bereichen (Katastrophenhilfe, Vermisstensuche) hat, werden die Tornados auch zur Überwachung aus der Luft im Zusammenhang mit dem Gipfel genutzt.

¹⁴³ BT-Drs. 16/6046 v. 11.7.2007, 10

¹⁴⁴ BMVg 2007a, 19-127

¹⁴⁵ BMVg 2007b, 6

grafierten Autobahnstrecke Bilder des im Aufbau befindlichen Zeltlagers von Gipfelgegnern auftauchte, wurde das „Camp Rostock“ auf Wunsch der Polizei in die Liste der Überwachungsobjekte aufgenommen.¹⁴⁶

Die Camps der DemonstrantInnen wurden mehrfach von den Tornados überflogen. Mit einer Ausnahme lag die Flughöhe zwischen 1.000 und 2.400 Fuß. Das Camp Reddelich wurde zum ersten Mal am 15. Mai überflogen, ohne dass jedoch Fotos angefertigt worden wären. Bei den anderen Flügen wurden die Camps fotografiert und die Aufnahmen wurden an Kavalari weitergegeben. Das Camp Wichmannsdorf wurde dreimal überflogen, das Zeltlager Rostock einmal und das Camp Reddelich an weiteren drei Tagen (dabei am 30.5. zweimal während eines Fluges. Der letzte Flug über das Camp am 5.6. erfolgte wetterbedingt unterhalb der Mindestflughöhe von 500 Fuß. Nach dem Bericht des Verteidigungsministeriums dauerte der Überflug in einer Höhe von 381 Fuß 22 Sekunden.¹⁴⁷

Die Tornados waren mit Infrarotkameras ausgestattet. Diese seien, so das Ministerium, „nicht zur Identifizierung von Personen geeignet“. Auch mit Hilfe der eingesetzten „Penta- und Trilens-Kameras“ lasse die Auflösung dies auch bei einer nachträglichen Bearbeitung der Aufnahmen nicht zu. Die in Afghanistan genutzten „Teletens-Kameras“, mit denen dies ggf. möglich gewesen wäre, seien bei den Heiligendammer Flügen nicht mitgeführt worden. Zwar seien auf den Bildern Personen erkenn- und teilweise auch zählbar, aber einzelne seien nicht zu identifizieren. Das gelte auch für den Tiefflug über das Camp Reddelich. Auf den Aufnahmen seien zwar Pkw zu erkennen, aber deren Kennzeichen seien nicht lesbar.¹⁴⁸

Wegen der Tornado-Flüge, insbesondere wegen des Tiefflugs wurden mehrere Verfassungsbeschwerden wegen der faktischen Beschränkung des Versammlungsrechts eingereicht.¹⁴⁹ Fehn/Brauns kommen zu dem Schluss, dass Tornado-Flüge „bei oder im Vorfeld von Demonstrationen“ unzulässig sind: „Hier wird ein militärisches Kampfmittel in Anspruch genommen, das eine besondere Abschreckungswirkung entfaltet und das der Sache nach unmittelbar der Erfüllung des Verteidigungsauftrags dient. Außerdem wird ein besonderes, militärisch geprägtes Know-how in Anspruch genommen, das konkret geeignet ist, von der Ausübung des Grundrechts aus Art. 8 GG abzuschrecken“.¹⁵⁰

Die Tätigkeit der Feldjäger

Während des Gipfels waren auch Feldjäger der Bundeswehr eingesetzt. Dieser Einsatz resultierte nicht aus Amtshilfeersuchen, sondern aus Unterstützungsgesuchen militärischer Dienststellen. Wie viele Feldjäger innerhalb militärischer Liegenschaften im Nahbereich um Heiligendamm tätig waren, ist nicht bekannt. In direktem Zusammenhang mit dem Gipfel wurden 641 Feldjäger eingesetzt. Diese Feldjäger waren mit Objekt- und Personenschutzaufgaben beauftragt. Nach Angaben der Bundesregierung waren die Feldjäger z.B. im Krankenhausbereich in Bad Doberan „zur Absicherung der militärischen Sanitätseinrichtungen und des militärischen Sanitätspersonals“ eingesetzt, da „nicht ausgeschlossen werden kann-

¹⁴⁶ BMVg 2007, Bericht, 11

¹⁴⁷ ebd., 13

¹⁴⁸ ebd., 14

¹⁴⁹ Interview Pol

¹⁵⁰ Fehn, Brauns 2003, 38f.

te, dass z.B. unterstützende Bundeswehreinheiten möglicherweise Ziel rechtswidriger Störungen oder Straftaten sein könnten“.¹⁵¹

Die 369 Feldjägeroffiziere und -feldwebel waren mit einer Pistole (P7 oder P8), die 272 Feldjäger-Soldaten mit dem Sturmgewehr G36 bewaffnet.¹⁵² Ihre Objektschutzaufgaben betrafen an zwei Tagen den Aufbau der Sanitätsrettungszentrale Hohenfelde, täglich vom 29.5. bis zum 9.6. den Funksendemast Hohen Sprenz, vom 5. bis 8.6. das Luftüberwachungsradar (LÜR) sowie vom 31.5. bis zum 9.6. einen Bereich im und vor dem Kreiskrankenhaus Bad Doberan. Der Krankenhaus-Einsatz wurde von 83 Feldjägern ab dem 31.5. bestritten; sie wurden vom 6.5. bis 8.5. auf 130 Personen (plus 43 weitere Feldjäger in Reserve am 6. und 7.) aufgestockt.¹⁵³

Tabelle 5

Einsatzbereiche der Feldjäger G8

	Hohenfelde	Funksendemast	Krankenhaus Bad Doberan	LÜR	MSB LÜR	Summe
29.5.	4	15				19
30.5.	7	15				22
31.5.		33	83			116
1.6.		33	83			116
2.6.		33	83			116
3.6.		33	83			116
4.6.		33	83			116
5.6.		8	83	2		93
6.6.		8	130	2		140
			43			43
7.6.		8	130	2		140
			43			43
8.6.		8	130	2		140
9.6.			83			83
2.-8.6.					2	14
2 X 43 Krankenhaus Bad Doberan nur Bereitschaft						MT = 1.317

Rechnet man die Feldjägertätigkeiten auf Mann-Tage um, so ergibt sich eine Summe von 1.317. Nimmt man dieselbe Berechnungsart für Bewaffnung und Munitionierung (die Pistolen

¹⁵¹ BT-Drs. 16/6046 v. 11.7.2007, 6

¹⁵² BMVg 2007b, 19

¹⁵³ „aufgrund der weiteren Lageeinschätzung durch die regional zuständige Dienststelle“, BT-Drs. 16/6046 v. 11.7.2007, 6

waren in der Regel mit 30 Schuss versehen, die Gewehre mit 60), so ergeben sich 789 „Pistolen-Tage“ und 493 „Gewehrtage“.¹⁵⁴ Insgesamt waren die Feldjäger an ihren Einsatztagen mit 22.096 Schuss Pistolen- und 28.860 Schuss Gewehrmunition unterwegs. Die Feldjäger gaben jedoch keinen einzigen Schuss ab.

Tabelle 6

Feldjäger Heiligendamm¹⁵⁵

Kräfte außerhalb militärischer Liegenschaften, außerhalb Sperrzone Heiligendamm

Stärke	P8	Schuss	G36	Schuss
4	4	120		
15	15	450		
7	7	210		
15	15	450		
83	44	1320	37	2220
33	33	990		
83	44	1320	37	2220
33	33	990		
83	44	1320	37	2220
33	33	990		
83	44	1320	37	2220
33	33	90		
83	44	1320	37	2220
33	33	90		
83	44	1320	37	2220
8	8	240		
2	2	60		
130	52	1560	78	4440
43	43	1290		
2	2	60		
8	8	240		
130	52	1560	78	4440
43	43	1290		
2	2	60		

¹⁵⁴ Pistolen-Tage bedeutet: Während der Zeit des Gipfels waren mit einer Pistole bewaffnete Feldjäger im Einsatz, wobei jeder Tag als Einsatz gezählt und die Tage der jeweils eingesetzten Feldjäger addiert werden.

¹⁵⁵ BMVg 2007b

8	8	240		
*130	52	1560	78	4440
2	2	60		
8	8	240		
83	44	1320	37	2220
8	2	16		
1311	798	22096	493	28860

* = 8.6.

Betrachtet man einzelne Tage, um einen Eindruck von der Präsenz der Feldjäger zu gewinnen, so zeigt etwa der Blick auf den 8.6., dass insgesamt 140 Feldjäger eingesetzt waren, von denen acht den Funksendemast und zwei das Flugüberwachungsradar überwachten. Die restlichen 130 waren im Krankenhausbereich Bad Doberan eingesetzt. Die Feldjäger waren an diesem Tag mit 62 Pistolen und 78 Gewehren bewaffnet und hatten Munition für 1.860 Pistolen- und 4.440 Gewehrschüsse zur Verfügung.¹⁵⁶

Die Tätigkeiten der Feldjäger bewertete die Bundesregierung als rechtlich unproblematisch. In den bewaffneten Patrouillen außerhalb militärischer Liegenschaften konnte sie keine „willensbeeinflussende Wirkung auf die Bürgerinnen und Bürger“ – wie die Fragesteller vermuteten – feststellen: Ihr sei „kein Fall bekannt, in dem die Präsenz der Soldaten bei objektiver Betrachtung geeignet war, einen Grundrechtseingriff zu begründen und damit die Schwelle zum Inneneinsatz der Streitkräfte zu überschreiten“.¹⁵⁷ Die Anwesenheit der Feldjäger im Kreiskrankenhaus Bad Doberan fußte auf einer vertraglichen Übereinkunft zwischen der Bundeswehr und dem Träger des Krankenhauses, in der das Hausrecht für einen Teil des Hauses und einen Parkplatz der Bundeswehr übertragen wurde. Dass dieses Hausrecht von bewaffneten Soldaten wahrgenommen wurde, war aus Sicht der Bundesregierung ebenfalls unproblematisch, weil „das Hausrecht ... keine öffentlich-rechtlichen Zwangsbefugnisse“ verleihe, „sondern nur diejenigen Rechte, die jedem privaten Hausherrn zustehen“.¹⁵⁸

Ähnlich, auf den „privaten“ oder dienst-internen Aspekt abstellend, bewertete die Regierung auch die Fotos, die die Feldjäger im Krankenhausbereich anfertigten. Die Durchsicht von 202 vorgelegten digitalen Bildern habe ergeben, dass dies keine Erhebung personenbezogener Daten“ gewesen sei. Es handelte sich vielmehr um „Aufnahmen mit Bezug zu dienstlichen Aufgaben der Bw-Angehörigen, typische ‚Feldlagerszenen‘ und ‚Schnappschussbilder‘, die die Kooperation zwischen militärischem und zivilem Personal im Umfeld des Krankenhausbereichs darstellen und ggf. im Rahmen der militärischen Einsatzbewertung oder Ausbildung genutzt werden können“. Es hätten sich keine Anhaltspunkte dafür ergeben, dass die Bilder an die Polizei oder andere Stellen weitergegeben worden wären. Sofern vereinzelt Zivilpersonen fotografiert worden seien, gehe man davon aus, „dass diese Personen damit einverstanden waren“.¹⁵⁹

¹⁵⁶ Eigene Berechnungen nach: BMVg 2007b; zur bewaffneten Präsenz der Bundeswehr außerhalb von Bundeswehrliegenschaften und dem Heiligendammer Sperrbezirk kamen noch die neun mit der Pistole P8 bewaffneten Kommandanten der Fenneks.

¹⁵⁷ BT-Drs. 16/6159 v. 26.7.2007, 5

¹⁵⁸ BT-Drs. 16/6159 v. 26.7.2007, 5

¹⁵⁹ BMVg 2007b, 19

Transportleistungen

Einige Amtshilfeersuchen verschiedener Stellen galt den Luft- und Seetransportkapazitäten der Bundeswehr. Hubschrauber wurden vom Auswärtigen Amt und vom Bundespresseamt beantragt.

- Am 8.6. wurden die „Outreach-Delegationen“¹⁶⁰ mit einem Mittleren Transporthubschrauber (MTH CH-53) von Heiligendamm zum Flughafen Berlin-Tegel geflogen. Am selben Tag brachte die Bundeswehr ca. 300 Journalisten per Hubschrauber vom Flughafen Laage nach Kühlungsborn und von dort nach Hohen Luckow.
- Zwischen dem 5. und 8. Juni wurden dreizehn Polizisten in sieben Flügen transportiert. Dabei handelte es sich um „Personenschutzkräfte bzw. Verbindungsorgane“; sie seien jedoch nicht in die Heiligendammer „Grüne Zone“ gebracht worden.¹⁶¹
- Am 6.6. wurden sechs leicht verletzte Polizisten mit einem Großraumrettungshubschrauber von Heiligendamm in das Krankenhaus Bad Doberan geflogen.
- Am 6. und 7.6. fanden zwei Versorgungsflüge des Modells MTH CH-53 statt, durch die sieben Tonnen Trinkwasser, Verpflegung und „einsatznotwendige Versorgungsgüter zur Unterstützung der Polizei und Soldaten“ von Rostock in die Heiligendammer Sicherheitszone gebracht wurden.
- Am 7.6. wurden Pressevertreter von Kühlungsborn nach Burg Schlitz und zurück nach Wismar (ebenfalls mit einem MTH C-53) geflogen, wo ein Termin des „Partnerinnenprogramms“ stattfand.
- Am 6.6. schließlich wurden Übersetzer mittels Hubschrauber von Berlin-Tegel nach Heiligendamm transportiert.¹⁶²

Im Mai hatte das mecklenburg-vorpommersche Innenministerium auch um die Bereitstellung von Lufttransportkapazitäten für die Länder nachgesucht. Diese Kapazitäten sollten für den Fall vorgehalten werden, dass die Bundesländer, die Polizeikräfte nach Heiligendamm entsandt hatten, „wegen Demonstrationen gegen den G8-Gipfel“ ihre Einsatzkräfte kurzfristig zurück holen müssten. Zu diesem Zweck hielt das Lufttransportgeschwader 62 am Standort Wunstorf zwei C-160 Transall und ein Einsatzflugzeug in der Zeit vom 29.5. bis 8.6. in Rufbereitschaft. Diese Maschinen wurden jedoch nicht in Anspruch genommen.¹⁶³

In der Zeit vom 6.-8.6. transportierten sechs Personenboote der Marine in 82 Fahrten insgesamt 1.020 Journalisten von Kühlungsborn nach Heiligendamm. Am 6.2. wurden 100 Polizisten mit Schiffen nach Heiligendamm gebracht.¹⁶⁴

Die Bundesregierung bezifferte die voraussichtlichen Kosten für die Unterstützungsleistungen der Bundeswehr auf 10 Mio. Euro nach Vollkosten und rund 3 Mio. Euro nach Amtshilfeätzen.¹⁶⁵ Das Land Mecklenburg-Vorpommern und der Bund schlossen im Vorfeld des Gipfels eine Verwaltungsvereinbarung. In dieser war geregelt, dass der Bund auf die Erstattung

¹⁶⁰ Mit Outreach werden die Delegationen anderer, insbesondere Schwellenländer bezeichnet, die zum Gipfeltreffen eingeladen werden.

¹⁶¹ BMVg, 2007b, 22

¹⁶² BT-Drs. 16/6166 v. 30.7.2007, 7

¹⁶³ BMVg, 2007b, 22

¹⁶⁴ ebd., 20. Das Ministerium betont jedoch, dass dieser Transport nicht im Zusammenhang mit einem „unmittelbaren polizeilichen Einsatz“ stand.

¹⁶⁵ BT-Drs. 16/5148 v. 26.4.2007

der Kosten, die durch Amtshilfeersuchen von Bundesbehörden entstanden, verzichtete. Deshalb stellte die Bundeswehr keine Kosten für die Unterkunft von BundespolizistInnen in Kasernen in Rechnung; auch für die Unterbringung von Polizeien der Ländern wurden keine Kosten erhoben.¹⁶⁶ In der Summe von 3 bzw. 10 Mio. waren die Tornado-Einsätze nicht enthalten, da sie als Übungsflüge gewertet wurden.¹⁶⁷

In ihrer Nachbetrachtung sprach die Gewerkschaft der Polizei von einer „befremdend(en)“ Wirkung, die die Rolle der Bundeswehr während der polizeilichen Einsatzphase“ auf die Polizei gehabt habe. Erwähnt wurde die „große Anzahl von Feldjägern“, die am Flughafen Laage bereit stand, die Flüge der Tornados über die „Störercamps“ und das eingerichtete Feldlazarett. Informationen über die Tätigkeiten der Bundeswehr seien nicht weitergeben worden.¹⁶⁸

Die oppositionelle Kritik im Bundestag ließ die Regierung unbeeindruckt. Auf die Frage, ob die Tornado-Überflüge und die Informationsgewinnung für die Polizei mittels Fenneks mit dem „Trennungsgebot zwischen Polizei und Militär“ vereinbar seien, antwortete sie mit einem schlichten „Ja.“ Mit einem ebenso kommentarlosen „Nein“ reagierte sie auf die Vermutung der fragenden Linksfraktion, „bei der Verwendung von Soldaten, die ein Tätigwerden der Polizei entweder erst ermöglicht oder unterstützt und die Polizei in die Lage versetzt, mehr Kräfte einzusetzen“, handele es sich um einen Einsatz nach Art. 87a GG.¹⁶⁹

e. Der NATO-Gipfel in Kehl und Straßburg

Am 3. und 4. April 2009 fand in Kehl und Straßburg ein Gipfeltreffen der NATO aus Anlass ihres 60. Gründungstages statt. In der Vorbereitung des Gipfels waren insgesamt 53 Amtshilfeersuchen gestellt worden. Noch vor deren Prüfung wurden 12 Anträge zurückgezogen. 32 der 53 Gesuche stammten vom baden-württembergischen Innenministerium. Die Bundeswehr rechnete mit der Beteiligung von 650 Soldaten im Rahmen von Amtshilfen.¹⁷⁰ Schließlich erbrachten 492 Angehörige der Bundeswehr im Wege der Amtshilfe Unterstützungsleistungen. Die Antragsteller waren das Auswärtige Amt, das Bundespresseamt, das Innenministerium Baden-Württemberg und das Bundesinnenministerium.¹⁷¹ Eine im Dezember 2008 durch das Bundesinnenministerium für das Bundesamt für die Sicherheit in der Informationstechnik gestelltes Amtshilfeersuchen auf Unterstützung „durch die Bundeswehr bei der Lauschabwehr“¹⁷² gehörte offenkundig zu den zurückgezogenen Anträgen.

Tabelle 7

Verteilung des Personals

Antragsteller	Aufgaben	Bundeswehrangehörige
Auswärtiges Amt	Transport, Verpflegung, medizinische Versorgung,	225

¹⁶⁶ Mecklenburg-Vorpommern LT-Drs. 5/167 v. 8.2.2007, 2

¹⁶⁷ so die FR v. 14.6.2007

¹⁶⁸ Gewerkschaft der Polizei Bundesfachausschuss Bereitschaftspolizei 2007, 12

¹⁶⁹ BT-Drs. 16/6159 v. 26.7.2007, 5f.

¹⁷⁰ BT-Drs. 16/12549 v 3.4.2009, 36

¹⁷¹ BT-Drs. 16/12966 v. 11.5.2009, 15-18

¹⁷² BT-Drs. 16/11716, 31.1.2009, 17

		Sekretariat	
Bundespresseamt		Transport, Pressearbeit	62
Innenministerium Baden-Württemberg		Nachtsichtgeräte, Wärmebildgeräte, Marschkompan-ten, Injektoren Atropin; Unterwasserüberwachung Rheinbrücke, Hubschrauberlandeplatz und SAR-Bereitschaft, Feuerlösch-Kfz, Transporthubschrauber, Satellitenkommunikationsanlage, Luftbeobachtung, Ladearbeiten	184
BMI		Woldecken, Tisch, Stühle etc.	-

Die Bundeswehr hatte neben der personellen Beteiligung an der Luftbeobachtung auch zwei Soldaten in den Führungsstab der polizeilichen Einsatzleitung (BAO Atlantik) entsendet.¹⁷³

Neben dem Weg über die Amtshilfe war die Bundeswehr aber noch auf zwei weiteren Wegen mit der Sicherung des Gipfels befasst. Zum einen nahm sie ihre Daueraufgabe der „Sicherung des Luftraums“ war, was „unter anwendungsbezogener Anpassung“ an den Gipfel geschah. Zum anderen waren Bundeswehrsoldaten mit der Gewährleistung der Sicherheit von Mitarbeitern des Bundesverteidigungsministeriums betraut. Zum Umfang des eingesetzten Personals wollte die Bundesregierung aus „Sicherheitsgründen“ im Vorfeld des Gipfels keine Angaben machen.

4.3 Die „Leistungen gegenüber Dritten“

Neben der Amtshilfe, bei der die Bundeswehr mit ihren Mittel und Fähigkeiten einer öffentlichen Stellen hilft, damit diese ihre Aufgaben wahrnehmen kann, leistet die Bundeswehr auch unterstützende Hilfe gegenüber „Dritten“. Die verfassungsrechtliche Grundlage dieser Hilfen ist unklar. Zu den rechtlichen Grenzen¹⁷⁴ gehört neben der Schranke, die durch Art. 87a GG gegeben ist, dass „Tätigkeiten auf wirtschaftlichem Gebiet“ nur zulässig sind, wenn eine Unbenklichkeitsbescheinigung der zuständigen Industrie- und Handelskammer vorliegt, wenn die Tätigkeit der Ausbildung der Truppe dient und wenn dienstliche Belange den Arbeiten nicht entgegenstehen.¹⁷⁵ Außerdem ist die Unterstützung Dritter mit Personal und Gerät „im Interesse der Öffentlichkeitsarbeit zulässig“.¹⁷⁶ Bei dieser Prüfung wird jedoch ein sehr großzügiger Maßstab angelegt: Beteiligen sich die Streitkräfte mit einer „Gulaschkanone“ an einem Volksfest, so kann das als Beitrag der gesellschaftlichen Integration der Armee betrachtet werden etc.

Im Jahr 2007 legte die Bundesregierung eine Auflistung der seit 1996 erbrachten „Leistungen gegenüber Dritten“ vor.¹⁷⁷ Mit 210 aufgelisteten Posten waren diese Anlässe fast doppelt so häufig wie die Amtshilfen und Katastropheneinsätze zusammen. Nimmt man im zeitlichen

¹⁷³ BT-Drs. 16/12422 v. 25.3.2009, 6

¹⁷⁴ s.a. Speth 1985

¹⁷⁵ BMVg 2008b, Nr. 5

¹⁷⁶ ebd., Nr. 6

¹⁷⁷ BT-Drs. 16/6159 v. 26.7.2007, 15-24

Verlauf die elf vollständig erfassten Jahre, so schwankte die Zahl der Hilfsleistungen zwischen neun (1999) und 26 im Jahr 2002; in der Mehrzahl der Jahre wurden zwischen 20 und 25 Hilfeleistungen gewährt. Sachlich ist das Spektrum der Hilfeleistungen erheblich: es reicht von Baumfällungen über den Transport von Kindern aus dem Ausland bis zur Überlassung von Zelten für eine Stadtranderholung oder die Hilfe bei Filmaufnahmen. Die folgenden Hilfsanlässe bzw. Arten von Hilfen wurden in den zwölf Jahren mehr als vier Mal erbracht:

- 46 Mal die Hilfe bei großen Sportveranstaltungen wie dem Berliner Marathon oder der Kieler Woche,
- 29 Mal die Beteiligung an Volksfesten oder Weihnachtsmärkten (u.a. mit Feldküchen),
- 17 Mal die Bergung von Baggern oder anderem schwerem Gerät oder der Transport von großen Gegenständen etc.,
- 16 Mal der Transport und/oder die Verpflegung von Senioren, Behinderten, Blinden, Pflegebedürftigen,
- 15 Mal der Bau oder die Zurverfügungstellung von Behelfsbrücken,
- 12 Mal die Unterstützung der Münchener Sicherheitskonferenz,
- 11 Mal die Errichtungen von Bauten (u.a. Carports) oder die Ausführung von Erdarbeiten,
- 9 Mal die Unterstützung von Feuerwehren und
- 5 Mal die Beteiligung an Katastrophenschutzübungen.

Auffallend an dieser Liste sind einige Kontinuitäten und einige kaum erklärliche Besonderheiten. So fragt man sich, warum gerade die Stadtranderholung Meerbusch mit Zelten mehrfach unterstützt wurde (und nicht die in anderen Städten) oder warum der Rotary Club Itzehoe mehrfach Hilfe bekam (und nicht die vielen anderen Rotary Clubs in Deutschland). Zu den Kontinuitäten gehören die jährlich regelmäßigen Unterstützungen für die großen Sportveranstaltungen und für die Münchener Sicherheitskonferenz, die in jedem Jahr aufgelistet wird.

Spätestens seit 1996 ist die Bundeswehr an der Sicherung der Sicherheitskonferenz beteiligt.¹⁷⁸ Die Konferenz wird von einer Privatperson (bis 2008 von dem früheren Kanzlerberater Horst Teltschik) veranstaltet. Die Absicherung der Konferenz wird von der Münchener Polizei übernommen. Die Bundeswehr unterstützt diese Arbeit, indem ihr das Hausrecht für den Bereich des Konferenzsaales übertragen wurde. Wahrgenommen wurde das Hausrecht durch Feldjäger.¹⁷⁹ Die Zahl der eingesetzten SoldatInnen stieg im Lauf der Jahre erheblich an. Von 1996 bis zum Jahr 2000 lag sie zwischen 115 und 123, von 2001 bis 2003 zwischen 200 und 231. Seit 2004 pendelt sie um die 400; der bisherige Höchststand wurde 2007 mit 411 eingesetzten SoldatInnen erreicht. Von diesen sollten 90 mit der Wahrnehmung des Hausrechts beauftragt werden und mit einer Pistole bewaffnet sein.¹⁸⁰ Für 2008 war die Unterstützung durch ca. 420 Bundeswehrkräfte geplant; davon waren ca. 110 für die Wahrnehmung des Hausrechts vorgesehen.¹⁸¹ Die 392 im Jahr 2006 eingesetzten Bundeswehr-

¹⁷⁸ s. die Auflistung in BT-Drs. 16/6159 v. 26.7.2007

¹⁷⁹ so das Arrangement bei der Konferenz 2006, BT-Drs. 16/4000 v. 5.1.2007, 2

¹⁸⁰ BT-Drs. 16/4312 v. 9.2.2007, 2f.

¹⁸¹ BT-Drs. 16/7961 v. 30.1.2008, 2

angehörigen¹⁸² „unterstützen insbesondere im Bereich der Organisation und Absicherung am Tagungsort, am Flughafen München und im Bereich der anderen Unterbringungshotels sowie in der Transportorganisation, in den Pressezentren, in der Öffentlichkeitsarbeit und in der sanitärdienstlichen Versorgung“.¹⁸³ Für die Konferenz 2009 sahen die Planungen die Beteiligung von 340 Angehörigen der Bundeswehr vor, die an der „Vorbereitung und Durchführung“ der Sicherheitskonferenz „im Rahmen der Öffentlichkeitsarbeit der Bundesregierung“ mitwirkten.¹⁸⁴

2006 entstanden der Bundeswehr durch ihre Tätigkeit bei der Sicherheitskonferenz Kosten in Höhe von 518.600 Euro;¹⁸⁵ für die Konferenz 2008 wurden von der Bundeswehr Kosten in Höhe von 381.000 Euro aufgewendet. Diese Ausgaben wurden dem Veranstalter jedoch nicht in Rechnung gestellt, „da die Veranstaltung im überwiegenden Interesse der Bundesregierung liegt“.¹⁸⁶

Tabelle 8

(Technische) Amtshilfen und „Leistungen gegenüber Dritten“ der Bundeswehr¹⁸⁷

(Kosten in Tsd. Euro)

	Amtshilfen			Leistungen gegenüber Dritten			Summe		
	Anlässe	Soldaten	Kosten	Anlässe	Soldaten	Kosten	Anlässe	Soldaten	Kosten
1996*	1	0	0,5	10	207	257,6	11	0	258,1
1997*	1	0	0,9	25	396	461,8	26	0	462,7
1998	1	-	-	11	264	7.496,2	12	264	7.496,2
1999	1	10	9,8	9	234	321,9	10	244	332,7
2000	3	-	0,08	22	387	627,4	25	387	627,4
2001	11	-	235,8	32	628	859,9	43	628	1.095,7
2002	7	-	31,6	26	574	461,1	33	574	492,7

¹⁸² In einer zeitgleich veröffentlichten Anfrage über den Stand der Planungen war die Bundesregierung noch von 310 im Rahmen der Sicherheitskonferenz tätigen Bundeswehrangehörigen aus.

¹⁸³ BT-Drs. 16/4312 v. 9.2.2007, 3

¹⁸⁴ BT-Drs. 16/11859 v. 9.2.2009, 2. Der Auflistung auf S. 4 dieser Drucksache ist zu entnehmen, dass im Bereich der Presse- und Öffentlichkeitsarbeit nur 24 Soldaten und neun Reservisten tätig waren. Während die Regierung die Beteiligung der Bundeswehr damit begründet, dass es sich um eine Unterstützung der Öffentlichkeitsarbeit der Bundesregierung handle, spricht sie an dieser Stelle davon, dass „die Zuständigkeit für die Presse- und Öffentlichkeitsarbeit ... beim Veranstalter“ liege.

¹⁸⁵ BT-Drs. 16/6159, 23. In ihrer Antwort auf eine frühere Anfrage sprach die Bundesregierung von „knapp 520.000 Euro“, die sich „aus Personalkosten gemäß Personalnormsätzen ohne kalkulatorische Versorgungsleistungen in Höhe von rund 490.000 Euro sowie Geräte-, Material-, Transport-, Arzt- und Verpflegungskosten in Höhe von rund 30.000 Euro zusammen“ setzten, BT-Drs. 16/4312 v. 9.2.2007, 3f. Im Jahr 2007 lagen die Kosten rund 100.000 Euro niedriger, obwohl 19 SoldatInnen mehr eingesetzt worden waren als im Vorjahr, s. BT-Drs. 16/6159 v. 26.7.2007, 24.

¹⁸⁶ BT-Drs. 16/11859 v. 9.2.2009, 3

¹⁸⁷ 1998-2008: BT-Drs. 16/12422 v. 25.3.2009, 1996-1997: BT-Drs. 16/6159 v. 26.7.2009

2003	7	81/	53,6	25	631	539,9	32	712	593,5
2004	7	45/	12,3	18	800	203,8	25	845	216,1
2005	10	263	249,7	23	773	638,7	33	1.036	888,4
2006	22	2.183	856,5	16	784	674,2	38	2.967	1.530,7
2007	14	3.530	3.639,9	21	691	506,7	35	4.221	4.423,7
2008	19	252	17,9	13	1.679	783,8	32	1.931	801,7
Summe 98-08	102	6.364	5.107,6	230	7.463	13.113,6	344	12.036	19.219,6

4.4 Sonstige Tätigkeiten im Innern

Mit der einfachen Amtshilfe, der Amtshilfe in Katastrophenfällen und den Tätigkeiten zugunsten Dritter ist das Spektrum von Bundeswehrtätigkeiten im Innern, die außerhalb des Betriebsbereichs der Streitkräfte stattfinden, nicht erschöpft. Selbst für diese Bereiche sind die Antworten, die dem Parlament gegeben werden, nicht vollständig. Diese Tätigkeiten „ohne Inanspruchnahme hoheitlicher Zwangs- und Eingriffsbefugnisse“ seien „rechtlich unkritisch, gemeinhin akzeptiert“ und bedürften „nicht der ministeriellen Einzelfallbearbeitung. Die Entscheidungen seien an die fachlich kompetenten Stellen der Bundeswehr delegiert. „Für ein umfassendes Meldesystem sämtlicher Unterstützungsleistungen, das einen breitgefächerten Fragenkatalog berücksichtigen müsste“, so die Regierung, „wird die Notwendigkeit nicht gesehen, es wäre mit vertretbarem Verwaltungsaufwand unter Berücksichtigung der verfügbaren Ressourcen auch nicht zu leisten.“¹⁸⁸ Namentlich gehörten hierzu Veranstaltungen zur Öffentlichkeitsarbeit oder solche im Rahmen des Traditionserlasses der Bundeswehr oder im Zusammenhang mit lokalen Patenschaften.¹⁸⁹

Eine bereits im Zusammenhang mit der Sicherheitskonferenz thematisierte Tätigkeit ist die Wahrnehmung des Hausrechts durch Bundeswehrsoldaten. Von 2005 bis Mai 2008 listete das Verteidigungsministerium 824 Anlässe auf, bei denen Bundeswehrangehörigen das Hausrecht außerhalb von militärischen Liegenschaften übertragen worden war.¹⁹⁰ Von Mai 2008 bis Februar 2009 nahm die Bundeswehr bei 103 Veranstaltungen das Hausrecht wahr. Bei nur vier dieser Anlässe waren die Bundeswehrsoldaten unbewaffnet im Einsatz. Bei 42 Veranstaltungen waren weniger als zehn Soldaten eingesetzt. Die Anlässe der Hausrechtsübertragung waren z.B. militärische Feiern (Verabschiedungen, Ehrungen, Jubiläen) (33 Mal), militärische Tagungen und Seminare etc. (28 Mal) und Gelöbnisse (23 Mal).¹⁹¹ Entweder handelte es sich dabei um Veranstaltungen der Bundeswehr außerhalb eigener Liegenschaften oder das Hausrecht war vom Veranstalter der Bundeswehr übertragen worden.

¹⁸⁸ BT-Drs. 16/10453 v. 1.10.2008, 2

¹⁸⁹ ebd., 3; s.a. BT-Drs. 16/11993 v. 16.2.2009, 2

¹⁹⁰ lt. BT-Drs. 16/12004 v. 17.2.2009, 1

¹⁹¹ BT-Drs. 16/12004 v. 17.2.2009, S. 7-9

4.5 Zusammenfassung

Betrachtet man die Geschichte der Amtshilfeleistungen durch die Bundeswehr, so zeichnen sich in den letzten Jahren drei Tendenzen ab, die insgesamt dazu führen, dass die Bundeswehr vor allem über den Weg der „technische Amtshilfe“ zu einer im Innern immer wichtiger werdenden Behörde wird. Diese drei Tendenzen sind:

- (1) Die Bundeswehr tritt häufiger als Dienstleister in Erscheinung.
- (2) Die Anlässe für die Tätigkeiten von Militärpersonen werden alltäglicher und beliebiger. Gleichzeitig werden nationale Großereignisse regelmäßig durch die Bundeswehr unterstützt. Spezifisch militärische Fähigkeiten spielen dabei nur eine untergeordnete Rolle.
- (3) Das Spektrum der Amtshilfeleistungen nähert sich Tätigkeiten, die als eher als „Einsatz“ qualifiziert werden können.

Begleitet wird diese Entwicklung von immer wieder auftretenden Forderungen, die Bundeswehr zu unterschiedlichen Tätigkeiten im Rahmen der Amtshilfe einzusetzen.

Angesichts dieser schleichenden Ausweitung der Amtshilfepraxis ist mitunter danach gefragt worden, ob es nicht „unter dem Aspekt der Bürgerfreiheiten sicherer (sei), in einem offenen politischen Dialog nach Änderungen und Lösungen zu suchen, als über stillschweigende Ausdehnung des Rechts zum gewünschten Ergebnis zu gelangen?“.¹⁹²

¹⁹² Eichhorn 1998, 201

5. Bundeswehr und Katastrophenschutz

Als staatliche Einrichtung, die die Sicherheit nach außen gewährleisten soll, ist das Militär auf den Krieg ausgerichtet – selbst in der Phase des Kalten Krieges, dessen Umschlag in einen heißen durch Aufrüstung und Abschreckung verhindert werden sollte, war das Militär von der Fähigkeit zur Kriegführung bestimmt. Neben diesem primären und eigentlichen Zweck werden Militärapparate aber nahezu überall zu anderen, nichtkriegerischen Aufgaben herangezogen. Unter diesen „peaceful uses of military forces“ (PUMF) rangiert an oberster Stelle die Hilfe bei Katastrophen und anderen Notfällen.¹ In diesem Bereich der Katastrophenhilfe hat auch die Bundeswehr bislang ihre größte praktische Bedeutung im Inland erlangt.

Durch die Organisation des Katastrophenschutzes in Deutschland wird die Debatte um den Inlandseinsatz der Bundeswehr um einen weiteren Aspekt erweitert. Denn neben der politischen und verfassungsrechtlichen Dimension gerät die Bundeswehr im Katastrophenschutz unmittelbar in die Konflikte zwischen Bund und Ländern. Um dies deutlich zu machen, wird im Folgenden zunächst das System des (zivilen) Katastrophenschutzes vorgestellt.

5.1 Auf dem Weg zum „Bevölkerungsschutz“

Der Katastrophenschutz in der Bundesrepublik ist durch die föderale Verteilung der Zuständigkeiten gekennzeichnet, die sich auch in unterschiedlichen Begriffen niederschlägt. Nach Art. 73 Nr. 1 des Grundgesetzes stellt der Schutz der Zivilbevölkerung im Verteidigungsfall eine Aufgabe des Bundes dar; diese wird als „Zivilschutz“ bezeichnet. Demgegenüber bezieht sich der „Katastrophenschutz“ auf alle anderen Katastrophen, die nicht aus kriegerischen Auseinandersetzungen resultieren; er obliegt nach Art. 30 und 70 GG den Bundesländern.² Das System unterscheidet Schadensereignisse nicht nach deren Ausmaß, sondern nach deren Ursachen.

Nach dem Zivilschutzgesetz des Bundes wird der Katastrophenschutz aber als eine Teilaufgabe des Zivilschutzes betrachtet.³ Im Rahmen der „einfachen Notstandsgesetze“, die Mitte der 60er Jahre verabschiedet worden waren, war vorgesehen gewesen, ein aus Dienstpflichtigen bestehendes „Zivilschutzkorps“ zu schaffen (Zivilschutzkorpsgesetz).⁴ Bevor das Korps gegründet werden konnte, wurde das Gesetz suspendiert. An die Stelle eigener Kräfte setzte der Bund nun auf die Ressourcen der Länder.⁵ Wegen der praktischen Übereinstimmung – für die Bewältigung z.B. eines „Massenanfalls von Verletzten“ macht es keinen Unterschied, ob er durch eine Kriegshandlung oder eine Naturkatastrophe herbeigeführt wurde – hat der Bund für den Zivilschutz keine eigene Organisation geschaffen, sondern den Katastrophenschutzbehörden der Länder zusätzlich Zivilschutzaufgaben übertragen.⁶ Durch § 11 des Zivilschutzgesetzes werden den entsprechenden „Einheiten und Einrichtungen“ der Länder

¹ s. Hanning 1967

² www.bkk.bund.de... (Katastrophenschutz im Zivilschutz)

³ Die anderen Aufgaben sind: Selbstschutz, Warnung der Bevölkerung, Schutzbau, Aufenthaltsregelung, Maßnahmen zum Schutz der Gesundheit, Maßnahmen zum Schutz von Kulturgut, Zivilschutzgesetz 1997, § 1

⁴ Beßlich 1974, 21

⁵ Bode 1987, 557

⁶ Eichstädt 1970, 52; Moder 1975, 46; Bode 1987, 557

auch „die Aufgaben zum Schutz der Bevölkerung vor den besonderen Gefahren und Schäden“ übertragen, „die im Verteidigungsfall drohen“.

Für die Bewältigung (ziviler) Katastrophen sind hingegen die Behörden der Bundesländer originär zuständig. Ihre Aufgaben und Befugnisse werden in entsprechenden Landesgesetzen geregelt. Eine Folge dieser Zuordnung zu den Ländern ist, dass bereits die Definition von „Katastrophe“ im Detail unterschiedlich ausfällt. Als eine exemplarische Begriffsbestimmung, die die wesentlichen Merkmale auch anderer Definitionen⁷ enthält, kann die Formulierung aus dem Bayerischen Katastrophenschutzgesetz gelten. Dort heißt es in § 1:

„Eine Katastrophe im Sinne dieses Gesetzes ist ein Geschehen, bei dem Leben oder Gesundheit einer Vielzahl von Menschen oder bedeutende Sachwerte in ungewöhnlichem Ausmaß gefährdet oder geschädigt werden und die Gefahr nur abgewehrt oder die Störung nur unterbunden und beseitigt werden kann, wenn unter Leitung der Katastrophenschutzbehörde die im Katastrophenschutz mitwirkenden Behörden, Dienststellen, Organisationen und die eingesetzten Kräfte zusammenwirken.“⁸

Der Katastrophenfall wird grundsätzlich durch zwei Merkmale bestimmt: zum einen müssen wichtige Schutzgüter massenhaft bedroht sein und zum anderen müssen die originär zuständigen Behörden zu Abwehr dieser Gefahr oder zur Hilfe alleine nicht in der Lage sein.⁹

Mit der Begriffsbestimmung wird der Zuständigkeitsbereich der Katastrophenschutzbehörden eröffnet. Diese haben – in der Formulierung des bayerischen Gesetzes – die Aufgabe, „Katastrophen abzuwehren und die dafür notwendigen Vorbereitungsmaßnahmen zu treffen“.¹⁰ Im Berliner Gesetz wird begrifflich unterschieden zwischen der „Katastrophenvorsorge“, die „Maßnahmen zur Vorbereitung auf die Bekämpfung von Katastrophen“ umfasse, und „Katastrophenabwehr“, die die „Maßnahmen zur Bekämpfung von Katastrophen“ bezeichne.¹¹

Das Grundgesetz spricht von Katastrophen und „besonders schweren Unglücksfällen“. Die Begriffsbestimmungen in den Landesgesetzen machen deutlich, dass nicht die Ursache, sondern die Auswirkungen ausschlaggebend sind; der Ausdruck „Großschadensereignis“, der in manchen Gesetzen verwendet wird, stellt deshalb einen unschönen, aber zutreffenden

⁷ so etwa die Definition einer Arbeitsgruppe der Ständigen Konferenz für Katastrophenvorsorge und Katastrophenschutz von 1998: „Eine Katastrophe ist ein außergewöhnlich schwerwiegendes und/oder umfangreiches, meistens überraschend eintretendes Ereignis, das das Leben und die Gesundheit sehr vieler Menschen und/oder erhebliche Sachwerte und/oder die Lebensgrundlagen einer großen Bevölkerungsgruppe für einen längeren Zeitraum in so erheblichem Maße schädigt oder gefährdet, dass es mit den örtlichen oder regional verfügbaren Kräften und Mitteln allein nicht zu bewältigen ist. Die Katastrophe wird manifest, wenn erkennbar wird, dass die verfügbaren Kräfte und Mittel zur erforderlichen Hilfeleistung unzureichend sind“, zit. n. BBK 2004, Bd. 1, 2

⁸ zit. n. AKNZ 2003, 18

⁹ Selbst Länder, die auf ein gesondertes Katastrophenschutzgesetz verzichte(te)n und deshalb keine Legaldefinition von „Katastrophe“ enthalten, nutzen beide Kriterien, um außergewöhnliche Situationen zu umschreiben. So etwa das nordrhein-westfälische FSHG, das von „Großschadensereignissen“ spricht, wenn „Leben oder Gesundheit zahlreicher Menschen oder erhebliche Sachwerte gefährdet sind und in denen aufgrund eines erheblichen Koordinierungsbedarfs eine rückwärtige Unterstützung der Einsatzleitung erforderlich ist“, Nordrhein-Westfalen, FSHG 2005, § 1. Der Definition durch zwei notwendige Kriterien, die im Einzelfall anders formuliert sein können, entspricht auch der in der Polizei gebräuchliche Katastrophenbegriff, s. Bleck 1976, 12 (Unter Verweis auf PDV 100, Ziff. 25.39

¹⁰ zit. n. AKNZ 2003, 18

¹¹ Berlin, Katastrophenschutzgesetz 2004, § 2,2. Generell kann unterschieden werden der zwischen – reaktiven – Katastrophenhilfe oder dem Katastrophenmanagement und der Katastrophenprävention, s. BBK 2004, Bd. 1, 3

Sammelbegriff dar. Unter Katastrophen werden herkömmlich Naturkatastrophen verstanden: Hochwasser, Lawinen, Erdbeben, Waldbrände. Unfälle (auch „technische Katastrophen“ genannt¹²) können durch technische Unzulänglichkeiten (Materialermüdung z.B.) oder menschliches Fehlverhalten verursacht sein. Nach herrschender Auffassung sind damit nicht nur fahrlässige Handlungen (oder Unterlassungen) gemeint, sondern auch mit Absicht ausgeführte Taten.¹³ Damit umfasst der Begriff des „Unfalls“ in Art. 35 GG auch Großschadensereignisse, die gezielt – aus welchen Motiven auch immer – herbeigeführt werden.¹⁴

Die Entwicklung des bundesrepublikanischen Katastrophen- und Zivilschutzes war von der Frontstellung des Kalten Krieges bestimmt. Die in seinem Rahmen getroffenen Vorkehrungen – vom Schutzbau bis zur Alarmierung – gingen von Szenarien aus, denen zufolge Deutschland zum Schauplatz eines Krieges werden würde. Mit dem Ende der Blockkonfrontation Anfang der 90er Jahre wurde der Zivilschutz (und damit auch das Potential für den Katastrophenschutz) reduziert: Das bundesweite Sirenen-Alarmnetz wurde abgebaut oder an die Länder abgegeben, für einige Landeseinrichtungen strich der Bund seine Mittel.¹⁵ Erst nach den Anschlägen vom 11.9.2001 wurde dem Katastrophenschutz wieder mehr Aufmerksamkeit gewidmet. Vor dem Hintergrund der öffentlichen Diskussionen über den weltweiten Klimawandel unterstrichen auch die Überschwemmungen des Sommers 2002 die Notwendigkeit, die Vorkehrungen zur Bewältigung von „Großschadensereignissen“ zu verbessern.

Mit ihrem Beschluss zur „Neuen Strategie zum Schutz der Bevölkerung in Deutschland“ vom Juni 2002 legte die Innenministerkonferenz (IMK) den Grundstein für alle neueren Entwicklungen in diesem Bereich. In der zitierten Überschrift deutet sich die Richtung dieser Veränderungen an: die getrennten Bereiche des Zivil- und Katastrophenschutzes sollen zu einem System, „Bevölkerungsschutz“ genannt, zusammengeführt werden. Angesichts der gewandelten Gefährdungslage, so wird argumentiert, sei eine an den unterschiedlichen Ursachen von Gefahren (kriegerische, kriminelle, Naturkatastrophen, Unglücke) orientierte Verteilung von Ressourcen nicht mehr zeitgemäß. Es komme vielmehr auf die Schaffung eines „gesamtstaatlichen Sicherheitssystems“ an, das in der Lage sei, den „Schutz der Bevölkerung sowie ihrer Lebensgrundlagen“ vor besonderen Gefahren zu gewährleisten – unabhängig davon, ob diese „durch Angriffe von außen, durch Terrorismus, fundamentalistischen Extremismus, Sabotage, Organisierte Kriminalität, besonders schwere Unglücksfälle oder Seuchenerkrankungen unterschiedlicher Genese sowie durch Naturkatastrophen und deren Folgen drohen“.¹⁶ Im Unterschied zu früheren Zeiten ereigneten sich Katastrophen „nicht mehr zufällig und lokal, sondern (sie) werden planvoll und ubiquitär herbeigeführt. Zu jedem Zeitpunkt und an jedem Ort ist mit einem Angriff auf Nervenzellen des Gemeinwesens zu rechnen.“¹⁷ Angesichts dieser strukturellen Bedrohungslage sei ein Hilffsystem nicht mehr zeitgemäß ist, das sich auf Einzelanforderungen – etwa des Militärs – stütze.¹⁸

Bereits 2003 hieß es in einer Jubiläumsschrift, die Bundesrepublik verfüge „über ein umfassendes System von Vorsorgebestimmungen für äußere und innere Notstände sowie Katas-

¹² Bleck 1976, 12

¹³ Tammler 2002, 6

¹⁴ Hochhuth 2002, 156; auch mehrfach die Bundesregierung: BT-Drs. 16/143 v. 6.12.2005, 2; BT-Drs. 15/3892 v. 6.10.2004, 3; so auch das Bundesverfassungsgericht 2006, Rdnr. 98 in seiner Entscheidung zum Luftsicherheitsgesetz

¹⁵ BT-Drs. 16/1571, 4 v. 22.5.2006

¹⁶ Lämpke 2004, 113

¹⁷ Lorse 2005a, 7

¹⁸ so die Frage ebd., 7

tropfen und Unglücksfälle. Zunehmend verschwindet bei der Weiterentwicklung der Gesetze die Grenze zwischen Krise und Notstand einerseits und Krieg andererseits.“¹⁹ Diese seither in kleinen Schritten vollzogene Wandlung hin zu einem umfassenden Bevölkerungsschutz berühren sowohl das Verhältnis zwischen Bund und Ländern wie die Rolle der Bundeswehr innerhalb dieses Systems.

Die Organisation des Katastrophenschutzes

Zuständigkeiten und Organisation des Katastrophenschutzes sind von der Aufgabenverteilung zwischen Bund und Ländern bestimmt. Im Grundsatz ist die Aufgabe den Ländern zugewiesen. Der Bund ist nur durch seine (subsidiären) Hilfsleistungen nach Art. 35 Abs. 2 und 3 GG sowie durch die Verflechtung mit dem Zivilschutz beteiligt. Innerhalb dieser Grundkonstellation hat die Bedeutung des Bundes für den Katastrophenschutz über die Jahrzehnte zugenommen; diese Entwicklung setzt sich bis in die Gegenwart fort. Etappen auf dem Weg zu einer vermehrten Verantwortung des Bundes waren:²⁰

- 1953: Gründung des Technischen Hilfswerk (THW) und der Bundesanstalt für zivilen Luftschutz (BzL) als Einrichtungen des Bundes.
- 1954: Aufnahme des Schutzes der Zivilbevölkerung – im Rahmen des Verteidigungsauftrags – als Aufgabe des Bundes in das Grundgesetz.
- 1956: Ermächtigung des Bundes, Zivilschutzbehörden einzurichten.
- 1957: Einbeziehung des THW in den Zivilschutz, Umwandlung der BzL zur Bundesdienststelle für zivilen Bevölkerungsschutz (BzB).
- 1958: Umbenennung der BzB in Bundesamt für zivilen Bevölkerungsschutz.
- 1968: Notstandsgesetze: Schaffung der Rechtsgrundlagen für den Einsatz der Bundeswehr bei Katastrophen im Inland. Erweiterung des Katastrophenschutzgesetzes.
- 1972: Grundgesetzänderung: Einsatz des Bundesgrenzschutzes bei Katastrophen im Inland zulässig.
- 1974: Das BzB wird in Bundesamt für Zivilschutz umbenannt.
- 2001: Auflösung des Bundesamtes für Zivilschutz und Übertragung seiner Aufgaben auf die „Zentralstelle für Zivilschutz“ im Bundesverwaltungsamt.²¹
- 2002: IMK-Beschluss „Neue Strategie zum Schutz der Bevölkerung“. Durch deren Umsetzung wird die Bedeutung des Bundes im Katastrophenschutz weiter gestärkt (s.u.).
- 2007: Im Bundesinnenministerium wird eine eigene Abteilung „Krisenmanagement und Bevölkerungsschutz“ eingerichtet, in der die bisher verstreuten Zuständigkeiten und Aktivitäten des Ministeriums zusammengefasst werden.²²

¹⁹ AKNZ 2003, 15

²⁰ s. die chronologische Tabelle bei Beßlich 1974, 21; Dusch 1986, 3

²¹ Schöttler 2000, 7. In dieser Phase nahm die Bedeutung des Bundes entgegen dem langfristigen Trend ab. Bereits 1996/1997 war der „Bundesverband für den Selbstschutz“ (BVS) aufgelöst worden, s. AKNZ 2003, 24. In der Novellierung des Zivilschutzgesetzes schlug sich die geringere Bedeutung nieder, die dem Zivilschutz – und damit indirekt auch dem Katastrophenschutz – (bundes)politisch eingeräumt wurde.

Die verteilten Zuständigkeiten zwischen Bundesbehörden und den Katastrophenschutzbehörden der Länder – in der Regel die Landkreise als untere Katastrophenschutzbehörde – sowie zwischen zivilen, polizeilichen und militärischen Dienststellen sollten in den 70er Jahren durch die Bildung von Arbeitskreisen auf lokaler Ebene zusammengeführt werden.²³ Vereinzelt sind solche Arbeitskreise auch aktiv geworden. Aber da Katastrophen und schwere Unfälle nur selten vorkamen, entfaltete das Thema wenig Brisanz und – offenkundig – auch wenig Aktivitäten.

Bis zum Ende des Kalten Krieges blieb dieses System weitgehend stabil.

Gefahren und Risiken

Die sachliche Basis der Entwicklung hin zum „Bevölkerungsschutz“ bilden die Prognosen über mögliche Gefahren. In der Diskussion über (schwere) „Risiken in Deutschland“ werden regelmäßig eine Reihe möglicher Schadenslagen und eine Reihe unterschiedlicher Ursachen für diese Risiken aufgezählt. Die Innenministerkonferenz führte in dem genannten Beschluss von 2002²⁴ – allerdings nur beispielhaft („dazu zählen etwa“) – die folgenden auf:

- „- schwere ABC-Unfälle, Flächenbrände,
- Unwetter, Überschwemmungen, Erdbeben,
- Störungen lebensnotwendiger Infrastruktur,
- Massenanfall Betroffener, insbesondere Verletzter“.

Als Auslöser für diese Lagen kommen an Ansicht der IMK „in Betracht“:

- „- militärische Konflikte,
- National oder international operierender Terrorismus, einschließlich Sabotage und Schwerstkriminalität,
- Schwere Unglücksfälle,
- Naturereignisse,
- Epidemien“.

2004 veröffentlichte das Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe die Studie „Risiken in Deutschland“, in der die „Gefahren für Staat, Wirtschaft und Gesellschaft aus Sicht des Bevölkerungsschutzes“ beschrieben wurden. Der Bericht unterteilt die Gefahren in vier Gruppen:

1. Naturkatastrophen (Sturm, Niederschläge und Überschwemmungen, Erdbeben, Hangrutschungen, Sturmfluten),
2. Gefahren durch gesellschaftliche Ereignisse (politisch-militärische Ereignisse, Terrorismus, Schwerstkriminalität),

²² Notfall 2009. Diese institutionelle Aufwertung des Themas erfolgte gleichzeitig zur Novellierung des Zivilschutzgesetzes, durch das der Bund stärkeren Einfluss auf das Krisenmanagement der Länder nehmen wollte.

²³ Bleck 1977, 139

²⁴ IMK 2002, 29

3. Gefahren biologischer, chemischer, radiologischer oder technischer Art (Epidemien, toxische Chemikalien, Kernwaffen, Unfälle in kerntechnischen Anlagen, Gefahrguttransporte, Laboratorien, bestimmte industrielle Anlagen),
4. Kritische Infrastruktur (Energie, Wasser, Transport und Verkehr).²⁵

Seit 2004 existiert auch ein Vorschlag einer „bundeseinheitlichen Gefährdungsbeschreibung“. Diese soll den Ländern als Grundlage zur Gefährdungsabschätzung dienen. Gleichzeitig sollen damit Daten geliefert werden, anhand deren die Verteilung der Bundesmittel (Grundschatz, Zusatzausstattungen, Task forces) erfolgen soll. Neben der Gefährdung durch Kriegshandlungen („nicht erforderlich“, da ggw. nicht zu erwarten) und solchen durch Terrorismus, Anschläge, Attentate, Sabotage („können nicht konkret beschrieben werden“), werden zwischen „Gefahren und Anforderungen auf Grund von Naturkatastrophen und anthropogenen Umwelteinflüssen“ sowie „Gefahren und Anforderungen auf Grund von ABC-Lagen, Technologie- und Transportunfällen und Großbränden“ unterschieden.²⁶

In den Bundesländern bestehen spezifizierte Gefährdungsanalysen (und entsprechende Einsatzplanungen). Im Detail sind diese nicht veröffentlicht. Die nordrhein-westfälische Landesregierung hat z.B. sechs Hauptgefahren für das Land identifiziert:

- „- Massenansturm von Verletzten (MANV) – mehr als 50 Verletzte,
- Hochwasser
- Extremwetterlagen
- Störung kritischer Infrastruktur (Energie, Kommunikation)
- Gefahrstofffreisetzung
- Pandemien“.²⁷

In Hamburg lagen 2003 Einsatzplanungen für die folgenden „nicht auszuschließenden Katastrophen oder Großschadensfälle“ vor:

- „- Sturmfluten
- Flugzeugunfälle
- Giftgasfreisetzungen
- Ölfälle (Unfälle mit wassergefährdenden Stoffen)
- Bahnunfälle“.

Außerdem existierten in Hamburg Richtlinien für Notfallpläne bei betrieblichen Schadensereignissen und solche für gentechnische Anlagen. In Vorbereitung waren auch Richtlinien für die Abwehr bioterroristischer Gefahren und die Einsatzplanung für den Ausfall des Elbtunnels.²⁸

Diese exemplarischen Auflistungen deuten auf eine gewisse Beliebigkeit hin. Denn warum sorgt sich NRW nicht um Flugzeug- oder Bahnunfälle und warum Hamburg nicht um mögliche Pandemien? Auch zeigen die Szenarien anderer Experten, dass selbst die umfänglichen

²⁵ BBK 2004. Auch die Schutzkommission beim Bundesminister des Innern hat bislang drei „Gefahrenberichte“ erstellt, s. den bislang jüngsten: Schutzkommission 2006.

²⁶ Arbeitsgruppe „Risiken in Deutschland“ 2003

²⁷ Nordrhein-Westfalen, Innenministerium 2007, 15-17

²⁸ HH Bürgerschaft, Drs. 17/3577 v. 25.11.2003, 5

Auflistungen aus den deutschen Verwaltungen nicht vollständig sind. So zählt z.B. die Kommission der Europäischen Gemeinschaft den „Agro-Terrorismus“ und die „mutwillige Verseuchung von Lebensmitteln“ zu den sieben relevanten „generischen Szenarien“ möglicher Katastrophen.²⁹

Besondere Gefährdungen werden im Bereich der sogenannten „Kritischen Infrastruktur“ gesehen. Nach der Definition des im Bundesinnenministerium eingerichteten „Arbeitskreises KRITIS“ handelt es sich dabei um „Organisationen und Einrichtungen mit wichtiger Bedeutung für das staatliche Gemeinwesen, bei deren Ausfall oder Beeinträchtigung nachhaltig wirkende Versorgungsengpässe, erhebliche Störungen der öffentlichen Sicherheit oder andere dramatische Folgen eintreten würden.“³⁰ 2006 wurden nach einem Bericht für die IMK in Deutschland Kritische Infrastrukturen in acht Sektoren festgestellt:

- „- Engnergieversorgung (Elektrizität, Gas, Mineralöl)
- Telekommunikation und Informationstechnik
- Versorgung (einschließlich Trinkwasser, Ernährung, Gesundheitswesen, Notfall- und Rettungswesen, Entsorgung)
- Transport und Verkehrswesen (einschließlich Post)
- Gefahrenstoffe (einschließlich sensitive Industrien und Gefahrguttransporte)
- Finanz-, Geld- und Versicherungswesen
- Behörden und öffentliche Verwaltung
- Sonstiges (Medien, Großforschungseinrichtungen, Kulturgut, ...).“³¹

In der öffentlichen Diskussion werden die Katastrophenrisiken noch ausgeweitet. Angesichts der terroristischen Gefahren sei „zu jedem Zeitpunkt ... mit einem Angriff auf die Nervenzentren des Gemeinwesens zu rechnen: Strom-, Wasser-, Gasversorgung, Luftqualität, Kommunikations- und Verkehrsknotenpunkte erscheinen einer permanenten Gefährdung ausgesetzt. Hinzu treten Großereignisse, die zu Großschadensereignissen zu mutieren drohen: Staatsbesuche, internationale Konferenzen, Sportgroßereignisse wie eine Fußballweltmeisterschaft, religiöse Ereignisse wie der Weltjugendtag 2005 in Köln bis hin zu regionalen Volksfesten bieten je nach ideologischer Grundausrichtung von Terroristen eine Plattform der Drohung und Zerstörung.“³² Katastrophenpotentiale werden aber auch außerhalb terroristischer Anschläge identifiziert. In einer Übersicht der damaligen „Projektgruppe Krisenmanagement“ des Bundesinnenministeriums ist der Terrorismus nur eines von zwölf „Gefährdungsfelder im Zeichen der Globalisierung“; andere sind z.B. „Krieg/Bürgerkrieg“, „Organisierte Kriminalität“, „Ressourcenmangel“, „Ökologische Störungen“, „Umwelt-/Naturkatastrophen“, „Ethnische Konflikte“ oder „Migration“.³³

²⁹ Europäische Union, Kommission 2004, 4

³⁰ Geier 2004, 9; Bundesministerium des Innern 2005, o.P. Zwar ist der Begriff „Kritische Infrastruktur“ vergleichsweise neu, aber der Sachverhalt, dass moderne Gesellschaften eine „außerordentliche Störanfälligkeit“ aufweisen, bestimmte bereits die Verteidigungsvorbereitungen zu Zeiten des Kalten Krieges, s. Eichstädt 1976, 9.

³¹ AG Neue Strategie 2006, 15; gleichlautend: Geier 2004, 10

³² Lorse 2005, 480

³³ DuBois 2004, o.P.

Eine solche Argumentation sieht die Katastrophe als ubiquitäre und jederzeit drohende Gefahr; insofern muss sich die Katastrophenvorsorge auf das gesamte gesellschaftliche Leben erstrecken. Damit würden aber die Vorkehrungen für den Ausnahmefall zur Regel.

Die Bestandsaufnahmen möglicher Risiken waren eine der Folgen der Anschläge vom 11.9.2001. Bereits im Oktober und November 2001 hatten sich der Arbeitskreis V (Feuerwehrangelegenheiten, Rettungswesen, Katastrophenschutz und zivile Verteidigung) der Innenministerkonferenz und die Konferenz selbst mit der Frage beschäftigt, ob die Strukturen des Katastrophen- bzw. Zivilschutzes den neuen Gefahren noch gerecht werden könnten. Am 6. Juni 2002 nahm die IMK schließlich das oben bereits erwähnte Konzept „Für eine neue Strategie zum Schutz der Bevölkerung in Deutschland“ zustimmend „zur Kenntnis“. ³⁴

Die Innenministerkonferenz bestätigte dem bestehenden System des Katastrophenschutzes, dass es sich „täglich in einer Vielzahl von Einsätzen aller Art bis hin zur Bewältigung von Großschadensereignissen und Katastrophen“ bewährt habe. Angesichts der Anschläge vom 11. September sei jedoch ein „neues Denken bei der Gefahrenabwehr“ erforderlich. Ausgangspunkt sei zum einen die Frage, ob die Zweiteilung in Zivil- und Katastrophenschutz angesichts der terroristischen Bedrohungen noch angemessen sei. Zum anderen müsse aber auch in Rechnung gestellt werden, dass sich die „Wahrnehmung von natürlichen und technischen Gefahren“ geändert habe. Um diesen gewandelten Anforderungen gerecht zu werden, müssten „die bestehenden Systeme ... gemeinsam mit dem Ziel fortentwickelt werden, die Bewältigung von Schadensereignissen dieser Dimension zu verbessern“.

Nach einer Risikoanalyse wurden in sieben weiteren Punkten die Elemente der Fortentwicklung genannt. Diese betrafen:

1. Für Planungszwecke die Entwicklung eines mehrstufigen Systems unterschiedlicher Risikokategorien (und entsprechender Schutzstufen).
2. Die Zusammenarbeit des Bundes mit den Ländern – wobei die verfassungsrechtlichen Grundlagen nicht geändert werden sollten. Insbesondere in der Aus- und Fortbildung sowie in der Entwicklung von Konzepten, Analysen und Regeln (über Ausstattungsstandards etc.) solle die Zusammenarbeit verbessert werden. Der Akademie für Notfallplanung und Zivilschutz wurde die Rolle eines Kompetenzzentrums und einer „Integrationsstelle“ zwischen Bund und Ländern zugeschrieben.
3. Die Behörden sollten ihre Zusammenarbeit verbessern.
4. Die Kommunikation in Gefahrenlagen sollte verbessert werden. Dazu sollten insbesondere die „Gemeinsame Melde- und Alarmzentrale“ sowie das „Deutsche Notfallvorsorge-Informationssystem“ (deNIS) beitragen.
5. Die Selbsthilfefähigkeiten der Bevölkerung (z.B. Erste-Hilfe-Kurse) sollten gestärkt werden.
6. Die Möglichkeiten zur Warnung der Bevölkerung sollten mit Hilfe „moderne(r) und zukunftsweisende(r) Technologien“ verbessert werden.

Das Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (BBK)

³⁴ s. Bundesverwaltungsamt 2003, 57ff.

Eine der wichtigsten institutionellen Folgen des IMK-Beschlusses von 2002 war auf Bundesebene die Gründung des „Bundesamtes für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe“. Das Amt fasste zum einen bestehende Dienststellen des Bundes zusammen, zum anderen wurden ihm – und damit dem Bund – neue Aufgaben übertragen. Nach § 2 des Gründungsgesetzes von 2004 nimmt das Bundesamt in den Bereichen des Bevölkerungsschutzes und der Katastrophenhilfe alle Aufgaben wahr, die dem Bund übertragen worden sind.³⁵ Mit dem Namen der Behörde soll der doppelten Ausrichtung des Amtes Rechnung getragen werden. Zum einen soll der umfassendere Begriff „Bevölkerungsschutz“ deutlich machen, dass es sich um keine Wiederherstellung des Bundesamtes für Zivilschutz handelt. Denn das neue Amt ist nicht auf die Vorbereitung für den Verteidigungsfall ausgerichtet, sondern soll alle Aspekte „der zivilen Sicherheitsvorsorge fachübergreifend berücksichtigen“. Zum anderen verweist „Katastrophenhilfe“ darauf, dass der Bund nicht in die Zuständigkeiten der Länder eingreifen, sondern diesen durch Beratung und Serviceleistungen in der Wahrnehmung ihrer Aufgaben helfen soll.³⁶

Im einzelnen hat das Amt folgende Aufgaben:

1. Planung und Vorbereitung der Zusammenarbeit von Bund und Ländern. Hierzu zählt der Ausbau des Gemeinsamen Melde- und Lagezentrums des Bundes und der Länder (GMLZ) und der Aufbau des „Deutschen Notfallvorsorge-Informationssystems“ (deNIS).
2. Entwicklung Konzepten und Vernetzung im Bereich Kritischer Infrastrukturen.
3. Aus- und Fortbildung des Personals. Hierzu zählen der Ausbau der „Akademie für Krisenmanagement, Notfallplanung und Zivilschutz“ (AKNZ), die Planung und Ausführung „komplexer Übungen“ und die „Verbesserung der zivil-militärischen und zivil-polizeilichen Zusammenarbeit“.
4. Entwicklung von Rahmenkonzepten im Bereich der Katastrophenmedizin.
5. Ausbau von Systemen zur Warnung der Bevölkerung.
6. Ausbau der Katastrophenschutzforschung, vor allem im ABC-Bereich.
7. Stärkung der „bürgerschaftlichen Selbsthilfe“.³⁷

Im Rahmen der föderalen Zuständigkeitsverteilung soll das neue Amt „verstärkt nicht-operative Dienstleistungen im Rahmen der Bund-Länder Zusammenarbeit bei großflächigen oder bei national bedeutsamen Gefahrenlagen wahrnehmen ..., d.h. eine bessere Verzahnung der Hilfspotentiale des Bundes und der Länder sowie eine verbesserte Koordinierung der Informationssysteme“.³⁸

Die sieben Zentren, in die das BBK in der Anfangsphase gegliedert war, sind mittlerweile zu vier Abteilungen zusammengefasst worden:³⁹

I. Krisenmanagement. In dieser Abteilung ist das GMLZ angesiedelt, und das deNIS wird in einem Referat der Abteilung geführt.

II. Notfallvorsorge, Kritische Infrastrukturen

³⁵ BBK-Gesetz 2004

³⁶ Bundesministerium des Innern 2003, 1f.

³⁷ ebd., 2f.; s.a. Sicherheitsvorsorge 2005, 6f.

³⁸ Antwort des Senats der Freien und Hansestadt Hamburg, HH Bürgerschaft Drs. 17/3577 v. 25.11.2003, 16

³⁹ s. www.bbk.bund.de... (Organigramm)

III. Forschung und Technik, Gesundheitlicher Bevölkerungsschutz.

IV. Zivilschutzausbildung. Diese Abteilung entspricht der „Akademie für Krisenmanagement, Notfallplanung und Zivilschutz“ (AKNZ).

Die AKNZ war bereits 1997 aus der Vereinigung von drei Ausbildungseinrichtungen entstanden: aus der Katastrophenschutzschule des Bundes, der Akademie für zivile Verteidigung und der Bundesschule des Bundesverbandes für den Selbstschutz.⁴⁰ Die Akademie für zivile Verteidigung war 1966 im Geschäftsbereich des Bundesinnenministeriums eingerichtet worden. Zu ihren Aufgaben gehörten Vorbereitung und Auswertung zivil-militärischer Übungen. Sie stellte in den WINTEX-CIMEX-Übungen den Obersten Zivilen Leitungsstab.⁴¹ Auch diese Aufgabe wird heute von der AKNZ wahrgenommen, indem sie für die Vorbereitung, Realisierung und Auswertung der LÜKEX-Übungen, die in der Tradition der WINTEX/CIMEX-Übungen stehen, zuständig ist. Die Zusammenlegung zur AKNZ erfolgte in den 90er Jahren eigentlich, um Kosten und Personal in diesem Bereich einzusparen. Erst mit der neuen Sensibilität gegenüber möglichen Katastrophen nahm die Bedeutung der Akademie als Kompetenz- und Ausbildungszentrum zu.

Im Hinblick auf die Ausbildung des im Bevölkerungsschutz tätigen Personals kommt der AKNZ eine besonders große Bedeutung zu. Insbesondere soll sie als Schnittstelle zwischen den zivilen, den polizeilichen und den militärischen Behörden wirken.⁴²

Als unmittelbare Folge aus dem IMK-Beschluss zur „Neuen Strategie“ nahm am 1. Oktober 2002 das „Gemeinsame Melde- und Lagezentrum von Bund und Ländern“ (GMLZ) seine Arbeit auf. Das Lagezentrum ist nach innen als Instrument des Informations- und Ressourcenmanagements konzipiert. Es soll bei „großflächigen Schadenslagen oder sonstigen Lagen von nationaler Bedeutung“ die zuständigen Behörden zu unterstützen; die Einsatzleitung liegt jedoch bei diesen Behörden.⁴³

Nach außen hat das GMLZ die Aufgabe einer nationalen Kontaktstelle für das EU-Gemeinschaftsverfahren im Bereich der Katastrophenhilfe: es nimmt die Gesuche aus anderen Staaten entgegen und vermittelt Ressourcen und Ansprechpartner. Auch im internationalen Kontext nimmt es keine Führung von Einsätzen vor.⁴⁴

Die Bedeutung des Bundes stützt sich einerseits auf seine unterstützende, koordinierende und strategische Konzepte entwickelnde Rolle. Diese schlagen sich institutionell vor allem im BBK und seinen Arbeitsbereichen (GMLZ, deNIS, AKNZ, KRITIS) nieder. Andererseits ist der Bund durch die Wahrnehmung von Zivilschutzaufgaben durch die Landesbehörden am Katastrophenschutz mittelbar beteiligt. Da die Behörden mit dem Zivilschutz eine Aufgabe des Bundes wahrnehmen, werden sie durch den Bund „ergänzend ausgestattet und ausgebildet“.⁴⁵ Ausdrücklich erwähnt das Zivilschutzgesetz die zusätzliche Ausstattung in den Bereichen „Brandschutz, ABC-Schutz, Sanitätswesen und Betreuung.“ Die Verteilung der er-

⁴⁰ AKNZ 2003, 59

⁴¹ ebd., 33-35

⁴² zur AKNZ als Ausbildungseinrichtung s. Kap. 2

⁴³ www.bbk.bund.de... (Gemeinsames Melde- und Lagezentrum Bund und Länder, Faltblatt); BT-Drs. 15/5993 v. 16.9.2005, 19

⁴⁴ Mitschke 2008, 24

⁴⁵ Art und Umfang dieser Hilfe legt der Bundesinnenminister „im Benehmen“ mit den obersten Landesbehörden fest, Zivilschutzgesetz 1979, § 11.

gänzenden Ausstattung auf einzelne Träger oder Einheiten bleibt in der Zuständigkeit der Länder.⁴⁶

Im Jahr 2001 sah der Bund für den ergänzenden Katastrophenschutz folgende (zusätzliche) Ausstattung vor:⁴⁷

Tabelle 9

Ergänzender Katastrophenschutz 2001

	Soll	Ist	nach 11.9. ⁴⁸
Löschgruppenfahrzeuge, LF 16-TS	927	925	
Schlauchwagen, SW 2000-Tr	833	832	
Dekontaminierungs LKW	660	592	
Arzt-Transport Krankenwagen	880	859	
Krankentransportwagen	1760	1644	+305 +130* +45*
Betreuungsfahrzeug, Kombi	1320	1225	
Betreuungsfahrzeug, LKW	880	852	+75 (2004) +75 (2005)
Feldkochherde	880	874	
ABC-Erkundungskraftwagen			+340 +27*

* Beschafft 2002 aus Mittel des Sonderprogramms (Anti-Terror-Paket I) für die Innere Sicherheit, BT-Drs. 15/9004, 30

In der Umsetzung der „Neuen Strategie“ hat der Bund zwei Stützpunktsysteme zur Unterstützung der Länder aufgebaut: Zunächst war geplant worden, 52 Medizinische Task Force-Stützpunkte (MTF) einzurichten, die mit jeweils 14 Fahrzeugen ausgestattet und mit 59 Helfer/-innen besetzt sein sollten. Zum anderen sollten sechs Analytische Task Force-Stützpunkte (ATF) mit „ABC-Fähigkeiten“ gebildet werden, die über jeweils vier Fahrzeuge verfügen sollten.⁴⁹ Gleichzeitig begann eine Diskussion über die Umfang und Verteilung der Bundesmittel. Anfang 2003 legte das Bundesministerium des Innern den Entwurf einer „Strategische(n) Neukonzeption der ergänzenden technischen Ausstattungshilfe des Katastrophenschutzes im Zivilschutz“ vor. Deren Ziel, so die Bundesregierung, sei es, „eine quantitative und qualitative Ergänzung unter Berücksichtigung der besonderen Anforderungen zur Abwehr national bedeutsamer Gefahren“ zu realisieren.⁵⁰ Im Frühjahr 2006 folgte als Entwurf

⁴⁶ ebd., § 12

⁴⁷ Tammler 2001, Anl. 3. Nach der Darstellung der AKNZ unterstützt der Bund den Katastrophenschutz mit rund 9.400 Fahrzeugen, AKNZ 2003, 20.

⁴⁸ BT-Drs. 15/137 v. 3.12.2003, 4

⁴⁹ AG Neue Strategie 2006, 10

⁵⁰ BT-Drs. 15/415 v. 10.2.2003, 4; HH Bürgerschaft Drs. 17/3577 v. 25.11.2003, 2

des BBK ein „Grobkonzept zur Ausstattung des ergänzenden Katastrophenschutzes des Bundes“. Nach diesen Vorschlägen sollte der Brandschutz keine ergänzenden Ausstattungen mehr durch den Bund erhalten; die Kosten sollten von den Ländern übernommen werden. Statt die Mittel breit auf die Länder (nach dem Königsteiner Schlüssel) zu verteilen, sollten die Mittel auf die Task Forces konzentriert werden.⁵¹ Den Schwerpunkt seiner Ausgaben wollte der Bund auf die Bereiche „ABC-Schutz und Bewältigung eines Massenansturms von Verletzten/Betroffenen“ legen.⁵² Im Juli 2007 beschloss die Innenministerkonferenz auf Eckpunkte eines neuen Ausstattungskonzepts. Das auf dieser Grundlage von Bundesinnenministerium erstellte Konzept sieht die Einrichtung von 61 Medical Task Forces, von sieben CBRN-Task Forces⁵³ sowie eine „standardisierte ergänzende Ausstattung für besondere Gefahrenlagen (CBRN-Lagen)“ vor.⁵⁴

Neben der Umstrukturierung sahen die Pläne des Bundes auch eine Verringerung der Mittel um ein Drittel (gemessen an den Ausgaben Mitte der 90er Jahre) vor.⁵⁵ Durch diese Verlagerung der Bundesmittel sehen die Bundesländer die Katastrophenhilfe „in der Fläche“ bedroht. Denn wenn es an Material mangle, das bisher durch Bundesmittel angeschafft werden konnte, werde das Engagement in den freiwilligen Feuerwehren und privaten Hilfsorganisationen zurückgehen. Die Pläne des Bundes stießen deshalb auf den Widerstand der Bundesländer, die ein sinkendes „Schutzniveau“ befürchteten.⁵⁶

Dieser Konflikt kann an dieser Stelle nicht weiter verfolgt werden. Sein Bezug zum Thema ist jedoch offenkundig: Wenn sich die Befürchtungen der Länder bewahrheiten, dass eine an Gefährdungsstufen orientierte Mittelvergabe des Bundes zur Schwächung ehrenamtlicher Hilfseinrichtungen führt, dann wird die landesweite Verfügbarkeit professioneller Helfer um so wichtiger. Damit würde nicht automatisch eine Einsatzoption für die Bundeswehr geschaffen, aber die Wahrscheinlichkeit, im Katastrophenfall auf andere Einrichtungen zurückgreifen zu müssen, würde steigen.⁵⁷

Für das Katastrophenhilfe-System der Bundesrepublik ist nicht nur die föderale Aufteilung von Aufgaben kennzeichnend, sondern auch die starke Rolle, die verschiedene öffentliche und private Organisationen spielen. Volle Wirksamkeit soll das System dadurch erlangen, dass beide Seiten zusammenarbeiten. Neben den Polizeikräften (und der Bundeswehr) stehen für den operativen Katastrophenschutz im öffentlichen Bereich zur Verfügung:

- die freiwilligen Feuerwehren der Gemeinden
- die hauptberuflichen Feuerwehren (in den Großstädten)
- das Technische Hilfswerk

Die an der Katastrophenhilfe beteiligten bundesweit tätigen freiwilligen Hilfsorganisationen sind:

⁵¹ Landesregierung Brandenburg: Brandenburg LT-Drs. 4/4151 v. 14.2.2007, 14. Im Land Brandenburg kämen die Kosten für 28 Löschgruppenfahrzeuge und 14 Schlauchwagen auf das Land zu.

⁵² AG Neue Strategie 2006, 9

⁵³ BT-Drs. 16/14030 v. 10.9.2009, 1

⁵⁴ www.bbk.bund.de... (Ergänzende Ausstattung des Bundes für den Katastrophenschutz

⁵⁵ für Nordrhein-Westfalen bedeutete das z.B. dass statt 1.700 nur noch 1.000 Fahrzeuge des Bundes für den Katastrophenschutz zur Verfügung stehen, Nordrhein-Westfalen, Innenministerium 2007, 14

⁵⁶ etwa auf der 180. Sitzung der Innenministerkonferenz am 5.5.2006, s. AG Neue Strategie 2006

⁵⁷ Allerdings gibt es auf Landesebene auch Alternativen: So wird in Nordrhein-Westfalen versucht, die Feuerwehren zu anlassbezogenen größeren Einheiten zu verbinden (Interview K). Ob solche Optionen bestehen, dürfte jedoch stark von der Struktur des Landes abhängen.

- das Deutsche Rote Kreuz
- der Malteser-Hilfsdienst
- der Arbeiter-Samariterbund
- die Johanniter-Unfallhilfe und
- die Deutsche Lebensrettungsgesellschaft.⁵⁸

Im Jahr 2002 arbeiteten in Deutschland 27.500 hauptamtliche und 1,1 Mio. ehrenamtliche Feuerwehrleute.⁵⁹ Das THW verfügte über 810 technische Einsatzzüge,⁶⁰ 2008 waren beim THW 860 hauptamtliche Mitarbeiter beschäftigt, die auf 82.000 ehrenamtliche Helfer zurückgreifen konnten.⁶¹ Die freiwilligen Hilfsorganisationen können ebenfalls auf eine große Zahl in überwiegend ehrenamtlicher Helfer zurückgreifen: das Deutsche Rote Kreuz auf 300.000, der Malteser-Hilfsdienst auf 35.000, die Johanniter-Unfall-Hilfe auf 15.000, der Arbeiter Samariter Bund auf 12.000 und die Deutsche Lebensrettungs-Gesellschaft auf 560.000.⁶²

Die am Katastrophenschutz beteiligten Behörden, Institutionen und Vereine sind in der „Ständigen Konferenz für Katastrophenvorsorge und Katastrophenschutz“ zusammengeschlossen. Neben drei Bundesministerien (Inneres, Gesundheit und Verteidigung) und den genannten Hilfsorganisationen gehören der Konferenz u.a. auch das BBK, der Arbeitskreis V der Innenministerkonferenz, die DLRG, das „Deutsche Komitee für Katastrophenvorsorge“, die Versicherungswirtschaft oder die Kommunalen Spitzenverbände. Nach ihrem Selbstverständnis soll die Konferenz dazu beitragen, innerhalb des föderal und staatlich-privat gegliederten Systems die unterschiedlichen Planungen und Verfahren aufeinander abzustimmen.⁶³

5.2 Die Bundeswehr im „Bevölkerungsschutz“

Nach den Vorstellungen des IMK-Beschlusses von 2002 soll die zweipolige Grundstruktur – ziviler Katastrophen-, militärischer Zivilschutz – beibehalten, aber beide Aufgaben sollen so verzahnt werden, dass sie als Ausprägungen eines Systems, einer Strategie, eines Verbundes von Behörden und Organisationen etc. wirken. In dem Beschluss selbst ist von der Bundeswehr an keiner Stelle die Rede. Allerdings forderte die IMK den Bund auf, die „einschlägigen Vorschriften, wie z.B. das Zivilschutzgesetz“ den neuen Erfordernissen anzupassen. Ziel der Anpassung müsse sein, den Bund zu ermächtigen, „Aufgaben zum Schutz von kriegerischen Handlungen und anderen Angriffen von nationaler Bedeutung wahrnehmen zu können, die nicht eindeutig als Verteidigungsfall im herkömmlichen Sinne einzustufen sind. Für diese Fälle, in denen die Länder auf Grund der Verfassungslage nach wie vor die Hauptlast zu bewältigen haben, muss der Bund vermehrt Verantwortung übernehmen.“⁶⁴ Mit dieser

⁵⁸ s. die Auflistung bei Schulze Henne 1972, 395. Er kommt auf einen Bestand von 866.000 Helfern im öffentlichen und 257.000 im nicht öffentlichen Bereich; s.a. Beßlich 1989, 28f.

⁵⁹ AKNZ 2003, 21

⁶⁰ Fehn, Brauns 2003, 37

⁶¹ BehördenSpiegel 11/2008

⁶² AKNZ 2003, 21. 2003 bezifferte die Bundesregierung die Zahl der insgesamt bei den Hilfsorganisationen verfügbaren Helfer Innen auf mehr als 500.000, BT-Drs. 15/415 v. 10.2.2003, 2. Anfang 2003 bezifferte der Hamburger Senat die Zahl der ehrenamtlichen Helfer, auf die bei Großschadenslagen zurückgegriffen werden könne, auf ca. 14.000 (einschließlich DLRG, THW und Deichwart), s. HH Bürgerschaft Drs. 17/2514 v. 11.4.2003, 2

⁶³ www.katastrophenvorsorge.de

⁶⁴ zit. n. Bundesverwaltungsamt 2003, 65

Variante – Fortentwicklung des bestehenden Systems ohne Änderung der verfassungsrechtlichen Grundlagen – zielte die Innenministerkonferenz nur auf einen graduellen Wandel. Andere – immerhin ein vormaliger Innensenator – diagnostizierten einen „erkennbaren ‚Kompetenzwirrar‘“. „Mittelfristig“, so Werthebach, „wird für die Bereiche des zivilen Bevölkerungsschutzes die auf der klassischen Trennung von äußerer und innerer Sicherheit beruhende verfassungsrechtliche Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern für die Fälle internationaler terroristischer Attacken aufgegeben werden müssen.“⁶⁵

Die Bundeswehr am „Bevölkerungsschutz“ zu beteiligen, war und ist zwischen den Beteiligten unstrittig und fand ihre verfassungsrechtliche Grundlage in der seit 1968 geltenden Fassung von Art. 35 Abs. 2 und 3 GG. In den Katastrophenschutzgesetzen der Länder wird diesem Umstand dadurch Rechnung getragen, dass neben anderen auch „Kräfte und Einrichtungen des Bundes“ beim Katastrophenschutz mitwirken sollen.⁶⁶ Dieser allgemeine Konsens schlägt sich auch in der entsprechenden Formulierung des aktuellen Weißbuches des Bundesverteidigungsministeriums nieder: „Die Bundeswehr kann bei Naturkatastrophen und besonders schweren Unglücksfällen im Inland und im Rahmen humanitärer Hilfsaktionen sowie zur Katastrophenhilfe im Ausland unter Abstützung auf vorhandene Kräfte, Mittel und Fähigkeiten subsidiär Hilfeleistungen erbringen, wenn die verfassungsrechtlichen Voraussetzungen vorliegen.“⁶⁷

In der Umsetzung der „Neuen Strategie“ wird die Bundeswehr als ein integraler Bestandteil des „Krisenmanagements“ betrachtet – dies gilt zumindest für die programmatischen Vorgaben. Im Zusammenhang mit den LÜKEX-Übungen (s.u.) wurde im Bundesinnenministerium eine „Projektgruppe Krisenmanagement“ eingerichtet, deren Aufgabe darin bestand, „konzeptionelle Vorschläge für übergreifende Krisenreaktionsmechanismen in den Bereichen Zivil-, Bevölkerungs- und Katastrophenschutz, Polizei und Nachrichtendienste, insbesondere Zusammenarbeitsmechanismen sowie Kommunikations- und Informationsbeziehungen“ innerhalb und zwischen den beteiligten Ressorts in Bund und Ländern zu entwickeln.⁶⁸ Auch anlässlich der LÜKEX-Übung 2007 betonte das BKK, es gehe beim „Krisenmanagement“ um „ein ‚Mehr‘ gegenüber dem Katastrophenschutz und der polizeilichen Einsatzbewältigung“. Vielmehr werde angestrebt, „neben den nichtpolizeilichen Instanzen der Gefahrenabwehr durchgängig auch Polizeibehörden und Nachrichtendienste in Bund und Ländern zu beteiligen. Auch der zivil-militärischen Zusammenarbeit ist ein hoher Stellenwert einzuräumen.“⁶⁹ In seinen Ausführungen über die „Neuausrichtung der zivilen Sicherheitsvorsorge“ zählt der Leiter der AKNZ u.a. die „Zivil-militärisch-polizeiliche Zusammenarbeit zwischen zivilen Behörden, den Streitkräften und der Polizei“ zu den Elementen eines Systems, das durch die umfassende „Vernetzung“ der Beteiligten wirksam werde. Diese müsse in folgenden Elementen bestehen:

„- eine politisch und administrativ verbindlich festgelegte bzw. vereinbarte horizontale und vertikale Kooperation,

- einen gemeinsam verfügbaren Informationspool,

⁶⁵ Werthebach 2002, 9; Ders. 2003, 350

⁶⁶ so die Formulierung im Berliner Katastrophenschutzgesetz (Berlin, Katastrophenschutzgesetz 2004 § 11).

⁶⁷ BMVg 2006g, 73

⁶⁸ DuBois 2004. Die Projektgruppe ging in die 2007 neu geschaffene Abteilung „Krisenmanagement und Bevölkerungsschutz“ des Bundesinnenministeriums auf: „Referat KM 1: Koordinierungszentrum Krisenmanagement“.

⁶⁹ www.denis.bund.de/luekex... (LÜKEX 2007)

- eine gemeinsam definierte Krisenmanagementstruktur,
- einen festgelegten elektronischen Informations- und Kommunikationsfluss,
- einen hohen Grad an Interdisziplinarität sowie
- die Anbindung an die zentrale politische Entscheidungsebenen“.⁷⁰

Obwohl durch die „Neue Strategie“ der Bund in Angelegenheiten des Katastrophenschutzes eine größere Rolle spielt, handelt es sich weiterhin um eine von den Ländern zu bewältigende Aufgabe. In den Hilfskonzepten und -verfahren der Länder wird die Bundeswehr in unterschiedlichen Varianten berücksichtigt. Einige Beispiele:

- In Rheinland-Pfalz wurden nach Angaben des Innenministeriums nach dem 11.9.2001 die Vorkehrungen des Katastrophenschutzes angepasst. Dazu seien die kommunalen Gebietskörperschaften aufgefordert worden, ihre Einsatzpläne zu überprüfen, und es habe eine „Vernetzung der Vorsorgemaßnahmen von US Dienststellen, Bundeswehr, Polizei und Katastrophenschutz“ stattgefunden.⁷¹
- In Sachsen setzte das Innenministerium im Oktober 2002 ein Projektteam ein, das der „weiteren Vernetzung der Ressourcen im Katastrophenschutz und zur besseren Einbindung von Bundeswehr, Technischem Hilfswerk, Bundesgrenzschutz, Polizei, Feuerwehr und der privaten Hilfsorganisationen“ dienen sollte. Eine der sieben Projektgruppen des Teams war dem Thema „Zivil-Militärische Zusammenarbeit/Polizei“ gewidmet.⁷²
- In Hamburg wird der Zentrale Katastrophendienststab im Wesentlichen durch Angehörige der Innenverwaltung besetzt. Je nach Lage kann der Stab Fachberater hinzuziehen; zum Kreis der die Fachberater stellenden Einrichtungen zählt auch die Bundeswehr.⁷³
- In Niedersachsen gehören MitarbeiterInnen der Abteilung „Zivil-militärische Zusammenarbeit/Verteidigungsangelegenheit“ dem Kompetenzzentrum Katastrophenschutz an.⁷⁴
- In Brandenburg soll die „Landesschule und Technische Einrichtung für Brand- und Katastrophenschutz“ zu einem „Kompetenzzentrum der integrierten Gefahrenabwehr für den Brand- und Katastrophenschutz sowie Zivilschutz“ ausgebaut werden.⁷⁵ Weil die Erfahrungen der Vergangenheit gezeigt hätten, dass nicht alle Katastrophen mit den Mitteln des Landes hätte bewältigt werden können, sei ein Abkommen mit dem Nachbarn Polen über gegenseitige Hilfe geschlossen worden. Somit stünden im Ernstfall die „Kräfte des Bundes (Bundeswehr, THW, Bundespolizei), der Nachbarländer und der Republik Polen“ zur Verfügung.⁷⁶

Die Stellung der Bundeswehr in der Katastrophenhilfe

Die Rolle, die der Bundeswehr in der Organisation des deutschen Katastrophenschutzes einnimmt, lässt sich zunächst durch die rechtlichen Bestimmungen und deren erlassmäßige

⁷⁰ Lämpke 2004, 115

⁷¹ Rheinland-Pfalz LT-Drs. 14/407, v. 7.11.2001, 2

⁷² Sachsen, Sächsisches Staatsministerium des Innern 2003, 16

⁷³ Bürgerschaft HH Drs. 17/3577 v. 25.11.2003, 15

⁷⁴ Niedersachsen LT-Drs. 17/74 v. 23.4.2004, 7

⁷⁵ Brandenburg LT-Drs. 4/4151 v. 1.2.2007, 29

⁷⁶ ebd., 21

Umsetzung⁷⁷ durch das Verteidigungsministerium umschreiben. Demnach sind drei Prinzipien grundlegend:

1. liegt die Zuständigkeit für den Katastrophenschutz bei den Ländern bzw. bei den zuständigen Behörden in den Ländern,
2. kann die Bundeswehr nur eingesetzt werden, wenn sie von den zuständigen Behörden angefordert wird bzw. im Fall des überregionalen Katastrophenfalles von der Bundesregierung eingesetzt wird und
3. leistet die Bundeswehr nur so lange Hilfe, bis zivile Kräfte in der Lage sind, die Aufgaben wahrzunehmen.⁷⁸

Für ihre Binnenorganisation unterscheidet die Bundeswehr vier unterschiedliche Arten von Schadensereignissen, bei denen sie Amtshilfe leisten kann: (1) das Ereignis kann mit zeitlichem Vorlauf erkennbar sein, (2) es handelt sich um einen überraschenden Schadenseintritt, (3) eine sofortige Hilfe ist geboten (d.h. eine rechtzeitige Anforderung durch zivile Behörden lag nicht vor) oder (4) es handelt sich um Fälle dringender Nothilfe durch wenige Bundeswehrangehörige. In diesen Fallkonstellationen sind die Meldewege und Entscheidungskompetenzen innerhalb der Organisation Bundeswehr unterschiedlich verteilt.⁷⁹

Aus dem Umstand, dass die Bundeswehr nur eine subsidiäre, die zuständigen Behörden auf deren Bitten hin unterstützende Rolle spielen soll, resultieren zwei Probleme. Das erste bezieht sich auf das Verhältnis zwischen den originären Aufgaben der Bundeswehr und ihren subsidiären Tätigkeiten, das zweite auf die Stellung als nur helfender Partner gegenüber den eigentlich Zuständigen.

Ausgehend von den Bestimmungen in Art. 87a Abs. 2 GG wird in der „Verteidigung“ die primäre Aufgabe der Bundeswehr gesehen. Auf die Wahrnehmung dieser Aufgabe war und ist die Organisation Bundeswehr ausgerichtet. Dass „Verteidigung“ im Unterschied zu den Zeiten des Kalten Krieges nicht mehr herkömmliche Landesverteidigung,⁸⁰ sondern die Vertretung deutscher (und Bündnis-)Interessen in der ganzen Welt bedeutet, hat unmittelbare Folgen für die Fähigkeiten der Bundeswehr, bei Katastrophen im Innern zu helfen. Die erste Folge der seit den 90er Jahre erfolgten Transformation der Bundeswehr betrifft deren Präsenz (bzw. Dislozierung) im Inland. Wegen der Orientierung auf Auslandseinsätze und dem – auch Sparzwängen geschuldeten – Rückzug aus der Fläche durch Standortschließungen ging das Bundesverwaltungsamt 2003 davon aus, für Planungen zur Katastrophenhilfe sei „ein grundsätzlich verändertes, in der Regel reduziertes Hilfeleistungspotential der Bundeswehr zu berücksichtigen“.⁸¹ Aus der Sicht des Verteidigungsministeriums resultiert aus der Transformation der Armee jedoch kein verringertes militärisches Hilfspotential. Zum einen seien die Standortschließungen durch die flächendeckende Struktur der Kreis- und Bezirks-

⁷⁷ v.a. BMVg 2008

⁷⁸ Weinheimer 2005, 117

⁷⁹ BMVg 2006f, Anlage 16

⁸⁰ Diese Fähigkeit soll nur noch für unwahrscheinliche Wendungen der geostrategischen Lage wiederherstellbar sein („Restitution“).

⁸¹ Bundesverwaltungsamt 2003, 23. Ähnlich das BBK ein Jahr später: „... dass die Bundeswehr nach den material- und personalreduzierenden Reformen und aufgrund ihrer Auslandsverpflichtungen nicht mehr flächendeckend bei Großschadensereignissen im Zuge der Amtshilfe für Bevölkerung und Gesellschaft tätig werden könnte“, BBK 2004, Bd. 1, 22

verbindungskommandos ausgeglichen worden.⁸² Zweitens blieben trotz der Umgestaltung in drei Krätekategorien alle Angehörigen der Streitkräfte für die Katastrophenhilfe verfügbar. Und drittens werde die gesunkene Standortdichte durch die speziell ausgestatteten ZMZ-Standorte ausgeglichen.⁸³ Durch die Transformation, so der Generalinspekteur der Bundeswehr, werde die Fähigkeit zur Katastrophenhilfe sogar verbessert. Denn die Umgestaltung der Armee ziele „auf eine umfassende Verbesserung der Fähigkeit, schnell, effektiv und nachhaltig wirken zu können. Wer rasch auf eine Krise in einer abgelegenen Weltregion zu reagieren vermag, kann dies in einem noch höheren Maße auch im eigenen Land.“ Zudem sei nicht die möglichst breit gestreute Stationierung von Truppenteilen ausschlaggebend, sondern die Einbindung der Bundeswehr in „ein Netzwerk der Sicherheitsvorsorge“,⁸⁴ das mit der neuen territorialen Struktur geschaffen werde.

Die Standortschließungen sind nur ein Teil des Problems, das aus Ausrichtung der Bundeswehr an der Primäraufgabe „Verteidigung“ für den Katastrophenschutz resultiert. Obwohl das Grundgesetz seit 1968 (Art. 35 Abs. 2 und 3) und die einschlägigen programmatischen Dokumente des Verteidigungsministeriums⁸⁵ die Hilfe im Katastrophenfall zu Aufgaben der Bundeswehr erklären, bleibt die Ausrichtung der Armee am Verteidigungsauftrag orientiert.⁸⁶ Dies hat die praktische Konsequenz, dass die Hilfe in Katastrophenfällen „immer eine Einzelfallentscheidung“⁸⁷ darstellt. Explizit hat das Ministerium deshalb untersagt, konkrete Zusagen für mögliche Hilfstätigkeiten zu machen: „Die Aufnahme konkret festgelegter Hilfsmaßnahmen der Bundeswehr in zivile Katastropheneinsatzpläne ist nicht zulässig, weil die Verfügbarkeit der militärischen Kräfte nicht garantiert werden kann und der Hilfseinsatz zeitlich befristet ist.“⁸⁸ Mit Bezug auf das Grundgesetz lehnen die Streitkräfte es ab, „Fähigkeiten auf(zu)bauen oder Material bereit(zu)stellen, das ausschließlich diesen subsidiären Aufgaben dient“.⁸⁹ In der „Teilkonzeption ZMZ“ wird ausdrücklich festgehalten, dass die Bundeswehr „Unterstützungsleistungen für zivile Behörden ... nur im Rahmen der für den militärischen Einsatz vorhandenen originären Kräfte und Mittel“ erbringt.⁹⁰ Die Hilfe der Bundeswehr steht damit nicht nur unter einem rechtlichen, sondern auch unter einem materiellen Vorbehalt, denn sie werden nur „im Rahmen freier Kapazitäten“⁹¹ zur Verfügung gestellt. Ob die Bundeswehr Amtshilfe gewährt, „entscheidet grundsätzlich der regional zuständige

⁸² Auch der Kirchbach-Bericht zur Elbeflut 2002 hatte betont, es sei „offenkundig geworden, dass die Bedeutung flächendeckender territorialer Strukturen ansteigt, je weniger Truppe in der Fläche vertreten ist“, Kirchbach, Franke, Biele 2003, 235.

⁸³ s. Bundesministerium des Innern 2005, 4

⁸⁴ Schneiderhan, 2006, 7f.

⁸⁵ etwa im Weißbuch 1994: „Die Bundeswehr ... hilft bei Katastrophen, rettet aus Notlagen und unterstützt humanitäre Aktionen“, zit. n. Fiebig 2004, 21

⁸⁶ Die Verteidigungsorientierung schlug sich auch in der Vergangenheit in der Beschaffungspolitik nieder. Nach einigen Schneekatastrophen hatte die Firma Kraus-Maffei eine Version eines Bergepanzers entwickelt, der die Montage normaler Schneepflüge und -fräsen erlaubte. Das Verteidigungsministerium lehnt die Entwicklung mit der Bemerkung ab: „Wir sind eine Armee, aber kein Schneeräumkommando“, zit. n. Speth 1985, 124f.

⁸⁷ So die Bundesregierung in BT-Drs. 14/7359 v. 7.11.2001, 17

⁸⁸ BMVg, 2003e; s.a. Weinheimer 2005c, 57: „... ist grundsätzlich keine verbindliche Einplanung von Kräften in Katastrophenschutzplänen für den Einsatz im Rahmen der Hilfeleistungen möglich und sinnvoll.“

⁸⁹ Bundeswehr 2005, 11

⁹⁰ BMVg 2001b, 6

⁹¹ BT-Drs. 15/415 v. 10.2.2003, 3

Terr[itoriale]Bef[ehls]h[aber]/K[omman]d[eu]r, soweit sich das BMVg in Ausnahmefällen diese Entscheidung nicht vorbehalten hat“.⁹²

Dass die Kapazitäten der Bundeswehr in den Vorkehrungen der Länder nicht eingeplant werden können, stellt für die Länderbehörden ein Problem dar. 2005 war das Verteidigungsministerium immerhin bereit, die „Unterstützungsfähigkeiten“ der Bundeswehr in einzelnen Bereichen „beispielhaft“ anzugeben; auch kündigte das Ministerium an, „Informationen über die Fähigkeiten und Geräte der Bundeswehr“ zur Verfügung zu stellen.⁹³ Ein Bericht zur Situation des Katastrophenschutzes betonte im folgenden Jahr, dass die Bundeswehr auch „ausgeführt“ habe, „sie könne mit großer Wahrscheinlichkeit sicherstellen, dass sie unter Beachtung der grundgesetzlichen Vorgaben der zivilen Katastrophenabwehr zur Verfügung stehen wird“.⁹⁴

Der zweite Problembereich betrifft die Stellung der helfenden Bundeswehr innerhalb des Katastropheneinsatzes. Bei Katastrophen im Inland werden die eingesetzten Bundeswehreinheiten (im Frieden) grundsätzlich durch das Streitkräfteunterstützungskommando geführt.⁹⁵ Das SKUKdo nimmt eine Schlüsselstellung für die Katastrophenhilfe der Bundeswehr ein. Es soll u.a. durch „frühestmögliche Informationsgewinnung auf allen Ebenen rechtzeitige Koordination und Befehlsgebung“ sicherstellen, mögliche Kräfte für Unterstützungsleistungen identifizieren und „die Gefahrenschwerpunkte sowie die verfügbaren und eingesetzten militärischen Kräfte in einem zentralen Lagebild allen militärisch Verantwortlichen zur Verfügung stellen“.⁹⁶ Das SKUKdo wird seinerseits durch die Führungskommandos der militärischen Organisationsbereiche unterstützt, die wiederum die fachlich zuständigen Kommandobehörden beteiligen sollen.⁹⁷ Die lokalen Kommandos der Bundeswehr sollen in den örtlichen Krisenstäben beratend mitwirken; sie sind nicht befugt, Kräfte der Bundeswehr zuzusagen.⁹⁸ Die Einsatzkoordination zwischen zivilen und militärischen Kräften erfolgt durch das Landeskommando, aber die Gesamtverantwortung und -leitung für den Katastropheneinsatz bleibt bei den zuständigen zivilen Katastrophenstäben.⁹⁹

Da keine gesonderten Kräfte für die Katastrophenhilfe vorrätig gehalten werden – jenseits der regionalen Planungs- und Unterstützungstrupps und den aktiven Soldaten in den Landeskommandos –, stellt „die Bundeswehr subsidiär Kräfte und Mittel ab, die fähigkeitsorientiert auf allen Org[anisations]Ber[eichen] bedarfsgerecht zusammengestellt und durch die zuständigen Territorialen Kommandobehörden geführt werden“.¹⁰⁰ Neben der Prüfung der rechtlichen Zulässigkeit ist auch die tatsächliche Verfügbarkeit der beantragten Ressourcen von Bedeutung. Der Katalog der vorhandenen Truppenteile und Fähigkeiten einschließlich ihrer gegenwärtigen Verwendung ist in der Datei ORBAT (Order of Battle) erfasst; auf diese Datei haben die Landeskommandos Zugriff.¹⁰¹

⁹² BMVg 2006f, 7. Über den Einsatz von „Kräften mit besonderen Fähigkeiten“ entscheidet das SKUKdo, ebd., 15.

⁹³ IMK, Arbeitskreis V 2005, 30

⁹⁴ AG Neue Strategie 2006, 21

⁹⁵ BMVg 2006g, 122

⁹⁶ BMVg 2006f, 7

⁹⁷ BMVg 2007e, 8

⁹⁸ Streitkräftebasis o.J.

⁹⁹ Streitkräftebasis 2007a, 8

¹⁰⁰ BMVg 2007e, 4

¹⁰¹ Interview B

In der bundeswehrinternen Arbeitsteilung sorgen die lokalen Kommandos für eine direkte Verbindung zu den zivilen Krisenstäben. Sie sollen innerhalb der Krisenstäbe eine Zelle „Hilfeleistung Bundeswehr“ bilden und nicht an der Technischen Einsatzleitung teilnehmen. Das Verbindungskommando ist auch nicht befugt, Bundeswehrkräfte zuzusagen. Seine Aufgabe besteht darin, den Krisenstab zu beraten. Darüber hinaus soll es Kontakt zu benachbarten Verbindungskommandos und zu Bundeswehrdienststellen im eigenen Zuständigkeitsbereich halten.¹⁰²

Das Ersuchen um Katastrophenhilfe an die Bundeswehr ist nicht daran gebunden, dass der zivile Katastrophenfall ausgerufen wurde. Umgekehrt können die Territorialen Kommandobehörden den Katastrophenalarm nach dem „Grundsatzbefehl für Hilfeleistungen der Bundeswehr bei Naturkatastrophen und besonders schweren Unglücksfällen und im Rahmen der dringenden Nothilfe“ (KATAL) auslösen.¹⁰³ Die Auslösung dieses militärischen Katastrophenfalls ist weder an die Erklärung des zivilen Katastrophenfalls noch an das Vorliegen eines Amtshilfeersuchens gebunden.¹⁰⁴

Eingriffsrecht und Leitung

Verfassungsrechtlich sind die Tätigkeiten der Bundeswehr zunächst durch Art. 35 Abs. 2 GG begrenzt. Da die Streitkräfte „zur Hilfe“ für die überforderte Polizei angefordert würden, komme es zu einer „Übertragung der polizeilichen Befugnisse des Landes auf die Bundeswehr“. Damit übe die Bundeswehr „genauso Polizeirecht wie die Polizei aus, inklusive aller polizeilichen Befugnisse nach außen (auch gegenüber den Bürgern).“¹⁰⁵ Diese Beschränkung auf polizeiliche Befugnisse gelte auch für die Einsätze beim überregionalen Katastrophenfall (Art. 35 Abs. 3 GG), da die Formulierung „zur Unterstützung“ „sachlich das Gleiche“ wie „zur Hilfe bedeute“.¹⁰⁶ Maßgebliche einfachgesetzliche Rechtsgrundlage für die Amtshilfe leistenden Streitkräfte ist demnach das Recht des Einsatzlandes.¹⁰⁷

Dass den Streitkräften in Katastropheneinsätzen hoheitliche Befugnisse zustehen, ist unbestritten.¹⁰⁸ Wäre dem nicht so, wären die Bestimmungen in Art. 35 Abs. 2 und 3 GG überflüssig, da nicht-hoheitliche Tätigkeiten bereits durch Art. 35 Abs. 1 GG gedeckt sind. Sachlich macht eine solche Erweiterung durchaus Sinn, weil „technische Amtshilfe“ mitunter unmittelbar mit Eingriffen in Grundrechte verbunden ist.¹⁰⁹ Allerdings sind diese Eingriffe durch das Polizeirecht beschränkt, weil ansonsten die Polizeibehörden sich im Wege der Amtshilfe neue Befugnisse zunutze machen könnten.¹¹⁰ Durch diese Bindung an das Polizeirecht ist

¹⁰² Streitkräftebasis o.J.

¹⁰³ Kirchbach, Franke, Biele 2003, 189

¹⁰⁴ BMVg 2006f, 14

¹⁰⁵ Eichhorn 1998, 118

¹⁰⁶ ebd., 119

¹⁰⁷ Keidel 1973, 203; Klein 2003, 140

¹⁰⁸ Pannkoke 1998, 239; Robbers 1989, 927; BMVg 1988, 270 (Nr. 5.): „Dabei stehen der Bundeswehr kraft Gesetzes hoheitliche Befugnisse auch polizeilicher Art zu, soweit sie zur Durchführung der Hilfeleistung erforderlich sind.“

¹⁰⁹ etwa Absperrungen von Arealen oder Wegweisung von BürgerInnen, s. Bold 1987, 28; oder Evakuierungen und Vorgehen gegen Plünderer, s. Robbers 1989, 928; Fiebig 2004, 147; Eichhorn 1998, 174

¹¹⁰ Speth 1985, 117

für die Amtshilfe der Gebrauch nur solcher Waffen durch die Bundeswehr zulässig, die die Polizei einsetzen darf.¹¹¹

Während die Rechtsgrundlagen für den regionalen Katastrophenfall eindeutig im (Polizei)recht des Einsatzlandes gesehen werden, existieren unterschiedliche Positionen in der Frage, welches Recht für die Einsätze nach Art. 35 Abs. 3 (überregionale Katastrophe) maßgeblich ist.¹¹² In diesen Fällen handele es sich „de iure und de facto (um) eine Kompetenzüberlagerung von den Ländern zum Bund“.¹¹³ Da aber der „Vollzug von Landesrecht durch Bundesorgane unzulässig“ sei, komme das Landesrecht als Grundlage für „hoheitliche Maßnahmen der Streitkräfte“ nicht in Betracht.¹¹⁴ Neben den verfassungsrechtlichen Probleme sind auch praktische Schwierigkeiten zu erwarten, da die Soldaten das Polizeirecht aller Bundesländer kennen müssten, und sie in den Einsätzen sich darüber im Klaren sein müssten, in welchem Bundesland sie sich gerade bewegen. Mitunter ist vorgeschlagen worden, dass bei überregionalen Katastropheneinsätzen das UZwGBw anzuwenden sei. Häufiger wird jedoch gefordert, ein Ausführungsgesetz zu Art. 35 Abs. 2 und 3 zu erlassen, in dem auch die Befugnisse der Bundeswehr geregelt werden sollten,¹¹⁵ oder ein „Bundeswehraufgabengesetz“ mit entsprechenden Bestimmungen zu schaffen.¹¹⁶

Dass die Bundeswehr über keine eigenen Eingriffsbefugnisse verfügt, unterstreicht den subsidiären Charakter ihrer Tätigkeit. Dem entspricht auch, dass die Einsatzleitung grundsätzlich bei der zuständigen zivilen Behörde liegt. Gleichzeitig bleiben jedoch die beteiligten Bundeswehreinheiten und -einrichtungen militärischem Befehl unterstellt.¹¹⁷ D.h. dass die eingesetzten SoldatInnen „während ihres Einsatzes im Katastrophenfall ausschließlich und uneingeschränkt nur ihrem militärischem Vorgesetzten“ unterstehen.¹¹⁸ Die den zivilen Behörden helfenden Bundeswehreinheiten bleiben als militärische Einheiten bestehen – „also ohne Auflösung des internen Befehls- und Unterstellungssystems, also ihres internen Hierarchiesystems und damit ihrer organisatorischen Anbindung an das Verteidigungsministerium“.¹¹⁹ In dem entsprechenden Erlass gibt das Verteidigungsministerium vor, dass über „Art und

¹¹¹ Linke 2003, 894, so auch im Urteil zum Luftsicherheitsgesetz: Bundesverfassungsgericht 2006 Rdnr. 105: Art. 35 Abs. 2 Satz 2 GG: „weil diese Vorschrift einen Kampfeinsatz der Streitkräfte mit spezifisch militärischen Waffen ... nicht erlaubt“; so auch Hase 2006, 217. Entgegen der Position des Gerichts argumentiert Gramm (2007, 127) gegen die „Entdeckung des ungeschriebenen Tatbestandsmerkmals ‚keine spezifisch militärischen Waffen‘“: aus der Formulierung „soweit es zur wirksamen Bekämpfung erforderlich ist“ hätte man ebenso gut folgern können, dass „im Notfall die Mittel zur Gefahrenabwehr der Dimension der Gefahr folgen dürfen und zwar gerade dann, wenn die Mittel des Landespolizeirechts nicht ausreichen“. In der Diskussion um das Luftsicherheitsgesetz hatte auch Wiefelspütz (2005) argumentiert, wenn das Grundgesetz die subsidiäre Hilfe der Bundeswehr in Katastrophenfällen vorsehe, dann „können ihr nicht die technische Ausrüstung und die Waffen versagt werden, die zu einer erfolgreichen Aufgabenwahrnehmung erforderlich sind“.

¹¹² Unklar ist, ob es Katastropheneinsätze auf Weisung des Bundes gegeben hat. Nach Eichhorn (1998, 119) ist „ein derartiger Fall ... in der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland noch nicht vorgekommen“. Knelangen, Irlenkäuser (2004, 4) nennen hingegen als Beispiele für den überregionalen Katastrophenfall die Schneekatastrophe in Niedersachsen und Schleswig-Holstein 1978/79 und die Oderflut 1997 – sowie das Elbehochwasser im Sommer 2002.

¹¹³ Speth 1985, 56

¹¹⁴ Keidel 1973, 204; so auch Großmann 1981, 158

¹¹⁵ Keidel 1973, 204; Lorse 2005, 9

¹¹⁶ Dreist 2006, 98

¹¹⁷ Bundeswehr 1977, 16

¹¹⁸ Moder 1975, 47; „...so hat das Land keine militärische Befehlsgewalt über die angeforderten Streitkräfte, der militärische Befehlshaber hat aber von den Landesbehörden Einsatzweisungen entgegenzunehmen“, Keidel 1973, 203.

¹¹⁹ Eichhorn 1998, 117

Umfang“ der Tätigkeit der Bundeswehr die territorialen Kommandobehörden zu entscheiden haben,¹²⁰ sie also darüber befinden, wie ein festgelegtes Einsatzziel „personell und materialmäßig am besten zu erreichen ist“.¹²¹ In ihrer Selbstdarstellung betont die Bundeswehr: „Die Planung, Koordinierung und Führung der eingesetzten Truppenteile der Bw bei Hilfeleistungen / Amtshilfe, einschließlich der Einsatzkoordination mit den zivilen Bedarfsträgern, erfolgt durch die Territorialen Kommandobehörden.“¹²²

Je konkreter die Vorgaben der zivilen Einsatzleitung sind, desto geringer ist der Entscheidungsspielraum für die militärische Seite. Ob die Soldaten tatsächlich nur „als ‚helfende Hände‘ bei Naturkatastrophen etc.“¹²³ in Erscheinung treten, ist angesichts dieser geteilten Einsatzzuständigkeit fraglich. Reibungen zwischen ziviler Einsatzleitung und der eigenständigen militärischen Befehlsstruktur liegen nahe. In Hamburg wurde 2002 eine Arbeitsgruppe eingesetzt, an der neben den Ländern Niedersachsen und Hamburg auch die Bundeswehr, der Bundesgrenzschutz und die Handelskammer Hamburg beteiligt waren. Die Arbeitsgruppe sollte „Vorschläge für eine gemeinsame Einsatzführung“ bei Katastrophen und Großschadensfällen im Bereich der Elbe unterbreiten.¹²⁴ In der Nachbereitung des Elbehochwassers von 2002 regte das Wehrbereichskommando III Verbesserungen in der zivilmilitärischen Zusammenarbeit an. An der Spitze der sieben Vorschläge stand die „Zuweisung von konkreten Aufgaben an die Bundeswehr originär zur selbständigen Erfüllung“. In weiteren Punkten wurden die „Schaffung eines gemeinsamen Funkkreises für die zuständigen Führungsebenen im Katastrophenfall“ und der „gezielte Einsatz der vorhandenen Fachkompetenz der Bundeswehr (gerade auch in den Bereichen Führung und Kommunikation) durch Katastrophenschutzbehörden“ vorgeschlagen.¹²⁵ In ihren Schlussfolgerungen plädierte die Kirchbach-Kommission in der Auswertung des Elbe-Einsatzes von 2002 für eine „pragmatische Auslegung des Subsidiaritätsprinzips, die die Bundeswehr bei großflächigen Katastrophen mit hohem Schadenspotential große Aufgabensegmente zur selbständigen Erledigung zuweist und erforderlichenfalls auch auf Führungspersonal und das Führungssystem der Bundeswehr in Anspruch nimmt“. Ein derartiges Verfahren stoße „nicht an verfassungsrechtliche Grenzen“ und stelle die „Leitungsrolle der Katastrophenschutzbehörde“ nicht in Frage.¹²⁶ An anderer Stelle – im Zusammenhang mit der geforderten Harmonisierung des Katastrophenschutzrechts der Länder, einheitlichen Führungsgrundsätzen, Organisationsstrukturen und der Verzahnung von Katastrophenschutz und Gefahrenabwehr – plädiert der Bericht dafür, in ein derartiges System auch die Bundeswehr einzubeziehen. Denn: „Das herkömmliche Verständnis von Subsidiarität wird den Möglichkeiten nur unzureichend gerecht.“¹²⁷

Katastrophenhilfe oder Katastrophenschutz?

¹²⁰ BMVg 2008, 2 (Nr. 12)

¹²¹ Speth 1985, 137. In der Novellierung des Erlasses von 2008 hat sich dies in einer präzisierten Formulierung niedergeschlagen. Hatte die Version von 1988 davon gesprochen, dass der leitende Offizier „seine Weisung für den Einsatz“ von dem zivilen Einsatzleiter erhalte, so heißt es in der Novellierung, er „unterliegt den fachlichen Weisungen“ (BMVg 1988 Nr. 15, BMVg 2008, Nr. 15).

¹²² Streitkräftebasis 2007a, 13

¹²³ Lüpke 2004, 129

¹²⁴ Bürgerschaft HH Drs. 17/2514 v. 11.4.2003, 2

¹²⁵ Krichbach, Franke, Biele 2003, 1993f.

¹²⁶ ebd., 236

¹²⁷ ebd., 248

Bis zum Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum Luftsicherheitsgesetz war umstritten, ob die Bundeswehr erst nach Eintritt einer Katastrophe zur Hilfe der originär zuständigen Behörden eingesetzt werden oder ob sie zu einem früheren Zeitpunkt intervenieren darf, um den Eintritt der Katastrophe zu verhindern. Das Gericht hat diesen Streit vorläufig insoweit entschärft, als es auf den polizeilichen Begriff einer konkreten Gefahr zurückgriff, um den Zeitpunkt eines möglichen Bundeswehreinsatzes zu bestimmen. Demnach darf die Bundeswehr dann eingreifen, wenn bei ungehindertem Ablauf mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit die Katastrophe eintreten würde.¹²⁸

Zwar ist durch diese Formulierung das Eingriffshandeln der Bundeswehr zeitlich und situativ (durch andere Teile des Urteils auch im Hinblick auf die Bewaffnung) eingegrenzt. Damit ist aber keineswegs ausgeschlossen, die Bundeswehr an der Vorbereitung möglicher Katastrophenhilfen (an Planungen, Schutz- und Vorkehrungen für die Hilfeleistung) zu beteiligen. Vielmehr kann man das Urteil als Bestätigung für jene Bemühungen auffassen, die Bundeswehr enger mit den Einrichtungen des zivilen Katastrophenschutzes zu verzahnen. Insofern bleibt die Frage nach dem Anteil der Bundeswehr an der „Sicherheitsvorsorge“¹²⁹ offen.¹³⁰

In der gegenwärtigen Situation sind vier Elemente der praktischen zivil-militärischen Kooperation im Bereich des Katastrophenschutzes von Bedeutung:

1. Die neue territoriale Organisation, die auf jeder Ebene persönlich bekannte Ansprechpartner für die zivilen Behörden schaffen soll.
2. Die gemeinsame Ausbildung des Personals an der AKNZ, die durch gegenseitiges Wissen und gegenseitiges Kennenlernen Hemmschwellen des Kontakts abbauen soll.
3. Durch die Beteiligung an Krisenstäben und Katastrophenschutzübungen, um die praktischen Kooperations- und Zusammenarbeitsformen einzuüben.
4. Durch den Austausch von Daten, die die Basis für Lageeinschätzungen und für das Ressourcenmanagement verbessern sollen.

Die räumliche Präsenz versucht die Bundeswehr seit 2008 durch die flächendeckende Einrichtung von Kreis- und Bezirksverbindungs- sowie Landeskommandos herzustellen. In diesem Rahmen kommt der Ausbildung, die teilweise mit den zivilen Akteuren gemeinsam geschieht, eine große Bedeutung zu. Beide Elemente sind in Kapitel 2 dargestellt worden.

Die institutionelle Verflechtung der Bundeswehr mit zivilen Behörden ist unterschiedlich ausgeprägt. Nach Angaben der Bundesregierung existieren in neun der 16 Bundesländer Koordinierungsgremien im Bereich des Katastrophenschutzes, in denen die Bundeswehr ständig beteiligt ist.¹³¹ In Berlin besteht z.B. seit dem Jahr 2000 ein Ressortübergreifender Arbeitskreis, dem unter Vorsitz der Senatsinnenverwaltung das Technische Hilfswerk, die Feuerwehr, die Polizei sowie die Bundeswehr (Standortkommando Berlin) als ständige Mitglieder angehören. Jährlich findet ein Treffen auf der Ebene der Behördenleitungen statt. Der Arbeitskreis stellt ein Instrument des Informationsaustauschs, ein Gremium der Koordination und eine

¹²⁸ Bundesverfassungsgericht 2006, Rdnr. 102

¹²⁹ Zum Begriff: BBK 2004, Bd. 1, 37

¹³⁰ Im Interview im Verteidigungsministerium wurde denn auch betont, man sei nicht am „Katastrophenschutz“ beteiligt, sondern – auf Anforderung – an der „Katastrophenhilfe“ (Interview B).

¹³¹ BT-Drs. 16/13970 v. 28.8.2009, 3. Keine Gremien derartiger Zusammensetzung bestanden in Nordrhein-Westfalen, Hessen, Saarland, Brandenburg, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen.

Plattform zum gegenseitigen Kennenlernen dar. U.a. wurde unter seiner Regie eine Datenbank über die bei den Beteiligten vorhandenen Ressourcen bzw. Fähigkeiten eingerichtet.¹³²

Auf lokaler Ebene sind die Verhältnisse sehr unterschiedlich. Zwei Beispiele:

- In der größten nordrhein-westfälischen Stadt gibt es zwar enge Kontakte zwischen der für den Katastrophenschutz primär zuständigen Feuerwehr und der Polizei, aber keine Einbindung der Bundeswehr. Der lokale BeaBwZMZ war dem Chef der Feuerwehr nicht bekannt (Stand: Herbst 2007). Zu Zeiten der „alten Bundeswehr“ seien in der Stadt eine Transporteinheit und Pioniere stationiert gewesen, der Kontakt sei über den Standortältesten problemlos möglich gewesen.¹³³
- Im Landkreis Rügen findet einmal monatlich unter Vorsitz der Kreisverwaltung eine „Behördenleiterberatung“ statt. Neben dem Ordnungsamt nehmen die Wasserschutzpolizei und die Bundespolizei teil. Die Bundeswehr ist durch den Leiter des Kreisverbindungskommandos vertreten. Die Treffen dienen dem allgemeinen Informationsaustausch.¹³⁴

Unsere kleine Fragebogenerhebung Mitte 2009 bestätigte, dass auf lokaler Ebene zumindest in den deutschen Großstädten sowohl die Polizeien wie die Katastrophenschutzbehörden in Kontakt mit der Bundeswehr sind. „Keine Kontakt“ bestand in keiner der antwortenden 32 Behörden zur Bundeswehr, 20 Mal wurde von regelmäßigen, 23 Mal von anlassbezogenen Kontakten berichtet. Darüber hinaus gaben 18 Behörden an, der Kontakt bestehe im „allgemeinen Informationsaustausch“, in 19 Fällen findet (auch) ein „gezielter Austausch“ von Informationen statt und 23 Mal wurde (zusätzlich) angegeben, dass die Zusammenarbeit anlassbezogen geschehe. Allen 32 Behörden war das lokale Kommando bekannt, in 27 Fällen bestand ein direkter Kontakt zu ihm. Gefragt nach der Beteiligung an lokalen Koordinierungsgremien gaben 17 Befragte an, dass die Bundeswehr „grundsätzlich“ beteiligt ist, während das in dreizehn Fällen nur „anlassbezogen“ geschieht.¹³⁵

Auf Bundesebene wurde erst nach dem Reaktorunfall von Tschernobyl (1986) unter Vorsitz des Bundesinnenministeriums eine „Interministerielle Koordinierungsgruppe von Bund und Ländern bei großflächigen Gefahrenlagen“ (IntMinKoGr) eingerichtet. Sie hat die Aufgabe, bei großen Schadenslagen, die Tätigkeit verschiedener Bundesressorts zu koordinieren und die Länder zu beraten und zu unterstützen. Die Koordinierungsgruppe selbst tritt nur im Gefahrenfall zusammen; sie verfügt aber mittlerweile über eine Geschäftsstelle, die im Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe eingerichtet wurde. Die IntMinKoGr wird seit 2004 auch an den LÜKEX-Übungen beteiligt.¹³⁶

¹³² Interview Z

¹³³ Interview Z

¹³⁴ Interview Z. Die Beteiligung der Bundeswehr an diesen Besprechungen wurde schon seit den 90er Jahren praktiziert, sie war deshalb unabhängig von der Umgestaltung der Territorialorganisation und Ausdruck eines traditionell guten Verhältnisses zwischen lokalen Behörden und Bundeswehr. Auch der Raum, den die Kreisverwaltung dem KVK zur Verfügung stellt, war schon vorher von der Bundeswehr bzw. ihren Reservisten genutzt worden.

¹³⁵ Antworten auf die Fragen 1, 2, 4 und 9 des Fragebogens. Da die Fragebögen auch an die Polizeipräsidien gingen und nicht ausdrücklich nach Gremien im Hinblick auf den Katastrophenschutz gefragt wurde, können die polizeilichen Antworten sich auch auf Gremien anderer Art beziehen (z.B. lokale „Ordnungspartnerschaften“). Für die dreizehn Fragebögen, die eindeutig Katastrophenschutzbehörden zugeordnet werden konnten, nannten neun eine grundsätzliche und vier eine nur anlassbezogene Beteiligung.

¹³⁶ BT-Drs. 15/5993 v. 14.9.2005, 18

Nach Angaben der Bundesregierung besteht eine ständige Zusammenarbeit der Bundeswehr – teilweise in der Form von Arbeitskreisen – mit:

- dem Bundesinnenministerium
- dem Gesundheitsministeriums
- dem BBK (einschließlich GMLZ und denNIS)
- der AKNZ
- dem Robert-Koch-Institut
- mit den oberen Bundesbehörden im Gesprächskreis ZMZ und
- im Rahmen der länderübergreifenden Krisenmanagement-Übung (LÜKEX).¹³⁷

In der jüngeren Vergangenheit haben auch die formalisierten Beziehungen der Bundeswehr im Kontext des Bevölkerungsschutzes zugenommen. Nachdem 2002 eine Übereinkunft mit der AKNZ getroffen wurde, durch die die ZMZ-Ausbildung des militärischen Personals sowie die Abordnung von Verbindungsoffizieren an die AKNZ geregelt wurden, schloss das Ministerium 2008 einen Vertrag mit dem Technischen Hilfswerk über die „Zusammenarbeit bei Hilfeleistungen im In- und Ausland“ ab. Für die Inlandstätigkeiten sieht der Vertrag sechs Elemente der Zusammenarbeit vor: Mitbenutzung der Liegenschaften der Bundeswehr durch das THW, gemeinsame Ausbildung des Personals, gegenseitiger Informationsaustausch, den Austausch von Verbindungspersonal, die Möglichkeit, THW-Helfer in Bundeswehrmaschinen mitfliegen zu lassen, und auf Anforderung in Einsatzlagen die Weitergabe von Informationen aus dem Geo-Informationssystem der Bundeswehr an das THW.¹³⁸

Übungen

Da die Hilfe bei Katastrophen nicht zu den primären Aufgaben der Bundeswehr zählt, ist Soldaten die Teilnahme an zivilen Katastrophenschutzübungen untersagt. Eine Beteiligung ist nur in Form von Plan-, Stabs- oder Rahmenübungen zulässig.¹³⁹ Vollübungen der Bundeswehr finden nur sehr selten statt, etwa im Bereich Sanität.¹⁴⁰ Die „Ausbildung der Truppe zur Katastrophenhilfe“, so heißt es im Entwurf der „Teilkonzeption ZMZ“, „ist grundsätzlich kein eigenständiger Übungszweck der Bundeswehr.“¹⁴¹ Die Übungen dürften sich nur auf die Verfahren erstrecken, wie Hilfen im Ernstfall organisiert und eingesetzt werden können; die konkrete Hilfstätigkeit selbst darf aber nicht eingeübt werden.¹⁴² Trotz dieser beschränkten Übungsfähigkeit, ist die Bundeswehr bestrebt, an Katastrophenschutzübungen teilzunehmen.¹⁴³ Wie oft und in welchem Ausmaß diese geschieht, ist unbekannt.¹⁴⁴ Einige Beispiele zur Illustration:

¹³⁷ BMVg 2007c, 2f.

¹³⁸ Bundesanstalt Technisches Hilfswerk, 2008

¹³⁹ Streitkräftebasis o.J.

¹⁴⁰ Interview B

¹⁴¹ BMVg 2007e, 19

¹⁴² Turge 2007

¹⁴³ Interview P. Allerdings scheint dies keinesfalls überall zu geschehen, etwa Interview Z: keine Beteiligung der Bundeswehr an Katastrophenschutzübungen.

¹⁴⁴ 2004 listete die Bundesregierung 16 Katastrophenschutzübungen auf, an denen das GMLZ seit 2002 beteiligt war. Ob die Bundeswehr beteiligt war, wurde nicht angegeben, BT-Drs. 15/4316 v. 29.11.2004

- In Hamburg fanden in den Jahren 2001 bis 2003 jährlich zwischen fünf und sieben Katastrophenschutzübungen statt. In der Darstellung des Senats wird nur für 2001 erwähnt, dass die Bundeswehr an einer „Deichverteidigungsübung“ teilnahm.¹⁴⁵
- 2005 nahm die Bundeswehr an der Sturmflut-Übung „Arche 05“ teil, bei der das Zusammenwirken der Kräfte in den Ländern Schleswig-Holstein und Mecklenburg-Vorpommern erprobt wurde.¹⁴⁶
- In Niedersachsen fanden im Jahr 2001 20 Katastrophenschutzübungen als Stabsrahmensübungen statt. Bei den Übungen sei „auch meistens die Bundeswehr“ beteiligt gewesen.¹⁴⁷
- Regelmäßig, so die Bundesregierung, würden die sanitätsdienstlichen Kräfte und Einrichtungen der Bundeswehr in die kommunalen und regionalen Katastrophenschutzübungen eingebunden.¹⁴⁸
- In Sachsen-Anhalt wird die Bundeswehr neben THW, Polizei und Bundesgrenzschutz als eine der Institutionen genannt, deren Kräfte „für die Abwehr der jeweils angenommenen Schadenslagen“ „einbezogen“ würden.¹⁴⁹
- Für den Herbst 2003 war im Regierungspräsidium Magdeburg eine Übung geplant, bei der eine Katastrophenlage (Flugzeugabsturz und großflächige Waldbränden) gleichzeitig in drei Landkreisen vorliegen sollte. In der Stabsrahmensübung sollten die Stäbe im Regierungspräsidium Magdeburg und im Verteidigungsbezirkskommando 82 parallel tagen.¹⁵⁰
- Mitunter wird in den Darstellungen erwähnt, dass die Bundeswehr in den zivilen Krisenstäben mitarbeitete. So etwa in der Vollübung „Triade“ 2005 in Leipzig. Zwei Mitarbeiter des Verbindungskommandos saßen im Leitungsstab des Regierungspräsidiums. Diese hätten sich „aktiv“ in die Arbeit eingebracht und „Anfragen zur Unterstützung“ abgearbeitet.¹⁵¹
- 2007 fand in Sachsen-Anhalt die Übung „Cloud“ statt. Die Bundeswehr wurde beteiligt; das Landeskommando richtete ein (eigenes) „Lagezentrum“ ein.¹⁵²
- In Berlin ist die Bundeswehr grundsätzlich an allen jährlichen bis eineinhalb jährlichen Katastrophenschutzübungen, die als Stabsrahmensübungen stattfinden, sowie an Übungen der Feuerwehr beteiligt.¹⁵³

Für den überregionalen bzw. bundesweiten Katastrophenschutz sind die seit 2004 jährlich stattfindenden „LÜKEX“ genannten Übungen von besonderer Bedeutung. Sie stehen – nicht nur semantisch – in der Tradition der WINTEX/CIMEX-Übungen, die bis 1989 im zweijährigen Abstand im Rahmen der NATO stattfanden. WINTEX/CIMEX stand für Winter-

¹⁴⁵ HH Bürgerschaft Drs. 17/3577 v. 25.11.2003, 9

¹⁴⁶ Streitkräftebasis 2006

¹⁴⁷ Niedersachsen LT-Drs. 14/2964 v. 6.12.2001, 3

¹⁴⁸ BT-Drs. 15/1312 v. 1.7.2003, 59. Als aktuelles Beispiel nannte die Regierung die Übung „CONSENSUS 2003“, die am 14./15.11.2003 in Ahlen stattfand.

¹⁴⁹ Sachsen-Anhalt LT-Drs. 4/909 v. 10.7.2003, 2 und LT-Drs. 4/2069 v. 2.3.2005, 3

¹⁵⁰ Sachsen-Anhalt LT-Drs. 4/909 v. 10.7.2003, 2

¹⁵¹ Sachsen LT-Drs. 4/2458 v. 30.6.2005, 3. Im Rahmen von „Triangel“ wurde auch in Berlin geübt; auch hier war die Bundeswehr beteiligt (Interview Z).

¹⁵² www.streitkraefteunterstuetzungskommando.bundeswehr.de... (Zugunglück und Munitionslager in Gefahr: Neue Stäbe übten den Ernstfall)

¹⁵³ Interview Z

Exercise/Civil-Military Exercise, im Rahmen ihrer Szenarien wurde „die Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern, Streitkräften und Polizei, Sanitätsorganisationen und Fachverwaltungen“ geübt.¹⁵⁴ Alle LÜKEX-Übungen werden von einer Arbeitsgruppe an der AKNZ in Ahrweiler zentral gesteuert. Über diese besteht der Kontakt zur „Internationalen Reaktionszelle“ (im GMLZ), die wiederum Verbindung zum MIC der EU in Brüssel hält.

2004 fand die erste „länderübergreifende Krisenmanagementübung“ (LÜKEX) vom 29.11. bis 1.12. statt. An ihr nahmen die Bundesländer Bayern, Baden-Württemberg, Berlin und Schleswig-Holstein teil.¹⁵⁵ Das Szenarium der Stabsrahmensübung ging „von einer angespannten Sicherheitslage mit Drohungen und Anschlägen mit terroristischem Hintergrund“ sowie ein gleichzeitig in Bayern und Baden-Württemberg auftretender „extremer Orkan mit anhaltendem und großflächigem Stromausfall“ aus.¹⁵⁶ Bei den terroristischen Anschlägen handelte es sich zum Teil um solche, bei denen „chemische Stoffe“ freigesetzt und die Fähigkeit der Behörden, auf ABC-Gefahren zu reagieren, geübt werden sollten. Da in diesem Bereich die Kapazitäten der zivilen Behörden als „defizitär“ angesehen wurden, wurden „Szenarien ausgewählt, bei denen die Inanspruchnahme des speziellen know-hows der Streitkräfte oder der chemischen Industrie erforderlich war.“¹⁵⁷ Neben den Landesbehörden nahmen an der Übung sieben Bundesministerien, das Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe, das Gemeinsame Lagezentrum des Bundes und der Länder sowie deNis, das „deutsche Notfallvorsorge-Informationssystem“, teil. Außerdem waren rund 100 Unternehmen u.a. aus den Bereichen Energie, Telekommunikation, Flugsicherung, Wetterdienst und Chemie beteiligt.¹⁵⁸ Aus dem Bereich der Bundeswehr nahmen „zahlreiche Dienststellen“ teil; die Federführung lag beim Streitkräfte-Unterstützungskommando.¹⁵⁹ Nach Angaben der Bundesregierung wurden mit der Übung sieben Ziele verfolgt: 1. Überprüfung der Funktionsfähigkeit des Krisenmanagements, 2. Bewußtseinsbildung für die Bedeutung eines integrierten Krisenmanagements, 3. Auswirkungen auf den Ausfall kritischer Infrastrukturen, 4. Vermittlung von Synergien der Zusammenarbeit des Bevölkerungsschutzes mit der Polizei bzw. 5. der länderübergreifenden Koordination, 6. Überprüfung der Sicherstellung der Grundversorgung durch Public-Private-Partnerships und 7. die Koordinierung der Öffentlichkeitsarbeit der Beteiligten.¹⁶⁰

An LÜKEX 2005 waren die Ländern Baden-Württemberg, Brandenburg, Hessen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und Sachsen beteiligt. Die Übung dauerte ohne Unterbrechungen 36 Stunden.¹⁶¹ Das Szenario war mit Blick auf die Fußball-Weltmeisterschaft 2006 gewählt worden. Während eines Fußballturniers mit internationaler Beteiligung kam es zu verschiedenen Schadensereignissen, die teilweise wetterbedingt, teilweise auf technisches Versagen oder auf terroristische Anschläge zurückzuführen waren. Bei den Anschlägen wur-

¹⁵⁴ Schöttler 2000, 14. Die gemeinsamen Übungen zum Katastrophenschutz stehen in der Kontinuität der Übungen aus der Zeit des Kalten Krieges: „Mit den Planübungen zur Zivil-Militärischen Zusammenarbeit greift die Bundeswehr die positiven Erfahrungen auf, die vor der Wiedervereinigung durch die damals regelmäßig mit den zivilen Behörden durchgeführten Übungen im Rahmen der Gesamtverteidigung gemacht wurden“, so der parlamentarische Staatssekretär Hans Georg Wagner im Bundestag: BT-Drs. 15/3675, 15 v. 3.9.2004.

¹⁵⁵ Klink 2006, 296

¹⁵⁶ BT-Drs. 15/4316 v. 29.11.2004, 10

¹⁵⁷ Klink 2006, 295f.

¹⁵⁸ www.denis.bund.de... (LÜKEX 2004)

¹⁵⁹ Kink 2006, 296, nach Grambs, Baach, Klink (2006), 22 nahmen „Stäbe der Sicherheitsbehörden, des Bundesgrenzschutzes (jetzt Bundespolizei) und der Bundeswehr“ teil

¹⁶⁰ BT-Drs. 15/4316 v. 29.11.2004, 9

¹⁶¹ Klink 2006, 296

den auch chemische Kampfstoffe eingesetzt. In zwei Bundesländern galten die Anschläge Verkehrsmitteln und -einrichtungen.¹⁶² An der Übung war eine Vielzahl von Behörden beteiligt, entweder durch übende Stäbe (fett gedruckt) oder durch Rahmenleitungsgruppen (kursiv): In den sechs Bundesländern waren neben der Landesregierung die **Landeskriminalämter** und die **Landesämter für Verfassungsschutz**, an den Veranstaltungsorten des Turniers die *Polizei* und die *Katastrophenschutzbehörden* sowie – sofern in den Ländern vorhanden – die *Bezirksregierungen* beteiligt. Auf der Bundesebene war ein zentraler Krisenstab im **Bundesinnenministerium** eingerichtet. Diesem Krisenstab gehörten aus dem Geschäftsbereich des Innenministeriums an: **THW**, **BBK** (einschließlich *GMLZ*), **BND**, **BfV**, **BKA** (einschließlich *GTAZ*), *GBA* und **Bundespolizei** (mit den Teilen **Grenze/Bahnpolizei**, **Spezialeinheiten/Fliegergruppe** und **Luftsicherheit**), aus anderen Ressorts waren das *Robert-Koch-Institut*, der *Zoll* und die *Bundeswehr* beteiligt. Daneben waren *Dachverbände von Wirtschaftsunternehmen* bei LÜKEX 2005 dabei.¹⁶³

LÜKEX 2006 wurde in einer Form konzipiert, in der deutlich werden sollte, dass „Krisenmanagement“ sich nicht in Katastrophenschutz und polizeilicher Einsatzbewältigung erschöpfe. Deshalb wurde angestrebt, „neben den nichtpolizeilichen Instanzen der Gefahrenabwehr durchgängig auch Polizeibehörden und Nachrichtendienste in Bund und Ländern zu beteiligen.“¹⁶⁴ In der Planung der Übung wurde darauf hingewiesen, dass zwar die Zusammenarbeit zwischen den Polizeien des Bundes und der Länder eingespielt sei, aber ein „gemeinsames gesamtstaatliches Krisenmanagement“ noch nicht ausreichend erprobt sei. Dabei gehe es um einen „bereichsübergreifenden Ansatz“, in dem die „Instanzen der polizeilichen und nichtpolizeilichen Gefahrenabwehr – ergänzt durch zivil-militärische Zusammenarbeit“ – zusammenwirken müssten. Die ZMZ sei „noch zu stark auf regionale Ereignisse“ und zu wenig an „komplexen Großlagen“ orientiert.¹⁶⁵ Insgesamt solle die Übung dazu dienen, die Vorbehalte gegen „die Integration der Abläufe und Verfahren polizeilicher und nichtpolizeilicher Gefahrenabwehr“ abzubauen, denn es komme darauf an, die „Stabsstrukturen, Führungsgrundsätze und taktische(n) Grundbegriffe beider Bereiche anzugleichen.“¹⁶⁶

An LÜKEX 2007 nahmen Behörden aus sieben Bundesländern teil (Bremen, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, Rheinland-Pfalz, Saarland, Sachsen-Anhalt, Thüringen). Das Übungsszenario ging vom Ausbruch einer Pandemie in den Ländern aus, in deren Folge rund 30% der Beschäftigten nicht am Arbeitsplatz erscheinen konnten. An der Übung waren rund 2.500 Personen aus dem öffentlichen und privaten Bereich beteiligt.¹⁶⁷

Für das Anfang 2010 ist eine erneute LÜKEX geplant. Im Mittelpunkt des Szenarios wird ein Angriff mit einer „schmutzigen Bombe“ stehen.¹⁶⁸

Neben zivilen Übungen mit militärischer Beteiligung finden auch militärische Katastrophenschutzübungen statt, an denen zivile Behörden mitwirken. Im Oktober 2002 wurden, so die Bundesregierung, „die Territorialen Kommandobehörden der Bundeswehr angewiesen, im Jahre 2003 unter weitmöglicher Einbeziehung der zivilen Behörden und der im regionalen Verantwortungsbereich stationierten Bundeswehrdienststellen ebenengerecht mit Schwer-

¹⁶² ebd.

¹⁶³ Ebd., 298

¹⁶⁴ BBK-Newsletter 6/2006, 4

¹⁶⁵ Grambs, Baach, Klink 2006, 21

¹⁶⁶ ebd., 25

¹⁶⁷ Unger 2007, 18

¹⁶⁸ BehördenSpiegel, Dez. 2007

punkt ‚Katastrophenhilfe im Inland im Frieden‘ zu üben.“¹⁶⁹ Im September 2003 fand im Wehrbereichskommando III eine „Planuntersuchung“ durch die Bundeswehr statt, an der die Länder Sachsen-Anhalt und Thüringen beteiligt wurden. Anhand eines Katastrophenszenarios sollten in der Übung „Erkenntnisse über Zuständigkeiten und Verfahrensweisen beim Zusammenwirken ziviler und militärischer Behörden und Dienststellen gewonnen werden.“¹⁷⁰

Datensysteme und Katastrophenfall

Die föderale Gliederung ziviler Zuständigkeiten sowie die Trennung von zivilen und militärischen Ressourcen schlägt sich auch in der Entwicklung entsprechender Datensysteme nieder. Auf ziviler Seite ist nach dem Beschlüssen der Innenministerkonferenz mit dem Aufbau einer bundesweiten Datenbank begonnen worden. Durch das „Deutschen Notfallvorsorge-Informationssystem“ (deNIS) soll eine dauerhafte Information von Bevölkerung und Behörden erreicht werden. In deNIS sollen Gefahrenarten, Möglichkeiten der Gefahrenabwehr und personelle und materielle Hilfeleistungspotentiale eingestellt werden. Außerdem soll in deNIS „bundesweit das Potenzial an Spezial- und Mangelressourcen“ erfasst und „für alle Katastrophenschutzbehörden abrufbar“ sein.¹⁷¹ Im offenen Teil (deNIS I) stellt das System allerdings im Wesentlichen nur ein Portal zu anderen Homepages oder Dokumenten (Gesetzestexte, einzelne Notfallpläne) dar und ermöglicht den Zugang zu einer Literaturdatenbank.¹⁷² Darüber hinaus stellt das System „deNIS II plus“ eine interne Plattform für die zuständigen Behörden dar. U.a. bietet deNIS II plus ein geografisches Informationssystem, das das lokale Melde-, Lage- und Ressourcenmanagement in Katastrophenfall gewährleisten soll.¹⁷³ Ob in dem System tatsächlich Verzeichnisse einzelner Ressourcen eingestellt sind, ist nicht bekannt.

Unabhängig von deNIS (wobei nicht immer klar ist, ob es eine Schnittstelle gibt) verfügen die Bundesländer über eigene Datensysteme zum Katastrophenmanagement. In Sachsen ist das System DISMA (Disaster Management) eingeführt, das sowohl die Verwaltung einschlägiger Hilfsressourcen (Einheiten, Fahrzeuge, Material etc.) als auch die Erfassung von Gefahrenlagen und die Gefahrenprognose in aktuellen Fällen erlaubt. DISMA steht den Katastrophenschutzbehörden landesweit zur Verfügung.¹⁷⁴ Seit 2006 steht allen nordrhein-westfälischen Katastrophenschutzbehörden das „Informationssystem Gefahrenabwehr (IG-NRW) zur Verfügung. Zugriff auf das System haben alle Kreise, kreisfreien Städte und Gemeinden, die Feuerwehren und das Technische Hilfswerk. Das System bietet Planungsgrundlagen für den Katastrophenschutz sowie ein Programm zur Unterstützung von Krisenstäben. Es verfügt zudem über Schnittstellen zum Programm „FeuerwehrDirect“ der Freiwilligen Feuerwehren und zu deNIS II plus.¹⁷⁵

In den zivilen Systemen ist die Bundeswehr nicht erfasst. Eine Ausnahme stellt die „Kräfte und Mittel Datei“ (KMD) in Berlin dar, in der neben den Ressourcen der privaten Hilfsorganisationen, des THW und der Katastrophenschutzbehörde auch die Ressourcen der Bundes-

¹⁶⁹ BT-Drs. 15/415 v. 10.2.2003, 11

¹⁷⁰ Sachsen-Anhalt LT-Drs. 4/909 v. 10.7.2003, 2

¹⁷¹ IMK, AK V 2005, 13

¹⁷² Unger 2007, 17

¹⁷³ <http://www.bbk.bund.de> (denNIS IIplus)

¹⁷⁴ Sachsen, Sächsisches Staatsministerium des Innern 2003, 8. DISMA wird auch in Mecklenburg-Vorpommern eingesetzt. Allerdings hängt es von den Ressourcen der lokalen Katastrophenschutzbehörden ab, ob ihre Ressourcen tatsächlich vollständig und aktuell dort nachgewiesen werden, (Interview Z).

¹⁷⁵ Nordrhein-Westfalen, Innenministerium 2007, 22f.

wehr eingestellt sind. Allerdings handelt es sich dabei in Bezug auf die Bundeswehr nur um die Angabe von verfügbaren bzw. ggf. anzufordernden Fähigkeiten.¹⁷⁶

Die Bundeswehr hat keinen direkten Zugang zu deNIS II plus.¹⁷⁷ Wie in den Bundesländern, deren Landessysteme über keine Schnittstellen zu dem System verfügen, ist aber ein mittelbarer Zugang über so genannte „Drehstuhl-Schnittstellen“ möglich, d.h. dass in Krisenstäben Angehöriger verschiedener Behörden Zugang zu ihren jeweiligen Systemen haben und sie ihre Daten dann direkt austauschen.¹⁷⁸

Unabhängig von den Versuchen auf der zivilen Seite wurden und werden bei der Bundeswehr Anstrengungen unternommen, für die Zwecke der Katastrophenhilfe¹⁷⁹ eine eigene Datenbank zu unterhalten. Parallel zu den Planungen des BBK beabsichtigte die Bundeswehr „ein System der Informationsvernetzung und Auswertung zu realisieren – ein sogenanntes Kompetenz-Netzwerk“ – als notwendige einheitliche ‚Werkbank‘ für alle Berater, die folgende Funktionen aufweist:

- Verfügbarkeit von Daten/Informationen aus Datenbanken,
- Ausbreitungsmodelle/Vorhersage – Software
- Verknüpfung zu personeller Expertise in mil./ziv. Institutionen.“

Eine Machbarkeitsstudie zu diesem Vorhaben sollte Ende 2005 abgeschlossen sein.¹⁸⁰

Wie weit diese Pläne gediehen sind, ist unbekannt. Im Entwurf zur Teilkonzeption ZMZ von 2007 heißt es: „Die Entwicklung einer Informationsdatenbank zur Unterstützung der Vorbereitung und Durchführung von Einsätzen ist mittelfristig mit Vorrang voranzutreiben, um eigene Kräfte im Einsatz zu reduzieren und die Informationsversorgung umfassend sicherzustellen. Diese Datenbank muss als Beitrag zur Informationsüberlegenheit in die noch zu entwickelnde Wissensbasis (Knowledge Base) integriert werden. Der Verbund zu Datenbanken ziviler Stellen und Akteure muss sichergestellt sein. Die über ein Einsatzgebiet zur Verfügung stehenden Informationen aller Stellen und Akteure sind zusammenzufassen und nach ihrer Sichtung in dieser Datenbank zur Verfügung zu stellen.“¹⁸¹ Die Datenbank soll, was der Wortlaut auch nahe legt, nur für ZMZ-Einsätze im Ausland angelegt werden.¹⁸² Für die Weiterentwicklung der Bundeswehr, so der ZMZ-Referent des Ministeriums, müssten auch Visionen formuliert werden, die davon ausgehen, dass ein „vernetzter Ansatz“ im Prinzip gleiche Informationsquellen in allen Systemen voraussetze. Gegenwärtig habe dies im Auslandseinsatz „vorrangige Bedeutung“. Wegen der subsidiären Rolle der Bundeswehr und weil die Zuständigkeiten in Deutschland klar geregelt seien, sehe er „für [die] Datenbank hier nicht diese Bedeutung“.¹⁸³

Unterhalb dieser weitreichenden Pläne gibt es bereits heute Vorschriften über die informationstechnische Begleitung der ZMZ im Inland. Durch Weisung von 2004 waren die Wehrbe-

¹⁷⁶ Interview Z + B

¹⁷⁷ wohl auch nicht zu den Landessystemen, ausdrücklich nicht in NRW, Interview Z

¹⁷⁸ Interview B, allerdings unklar, ob das bisher mit Bundeswehr-Beteiligung praktiziert wurde

¹⁷⁹ Mit dem Begriff „Katastrophenhilfe“ wird in der Selbstdarstellung der Bundeswehr bereits deutlich, dass man den eigenen Beitrag gemäß der verfassungsrechtlichen Grundlage als subsidiäre Hilfe für andere Behörden betrachtet, deren Aufgaben im umfassenderen Katastrophenschutz bestehe, so der Hinweis im Interview.

¹⁸⁰ Weinheimer 2005b, 15; Weinheimer 2005c, 58

¹⁸¹ BMVg 2007e, 21

¹⁸² Interview B

¹⁸³ E-Mail des BMVg an d. Verf. v. 31.10.2007

reichskommandos verpflichtet, sicherzustellen, „dass die Datenbank NTA-ZMZ/I in ihrem territorialen Zuständigkeitsbereich für die Bearbeitung von Hilfeersuchen angemessen befüllt ist“. ¹⁸⁴ Diese Weisung wurde später wieder aufgehoben, die Datenbank („Nationale Territoriale Aufgaben-Zivil-Militärische-Zusammenarbeit/Inland“) wurde nicht eingerichtet bzw. gelöscht. ¹⁸⁵ Im Führungsunterstützungskonzept ist vorgegeben, dass „jedes BVK/KVK ... auf ein aktuelles, örtliches Lagebild zugreifen und zu diesem beitragen können (muss).“ Dies schließe, so die Vorgabe, „die Bereitstellung von einsatzrelevanten Lageinformationen ziviler Stellen für das gesamte Lagebild Bw und umgekehrt ein.“ ¹⁸⁶ Mit der Aufgabe, Lagebilder zu erstellen, wird schließlich auch die Ausrüstung der BeaBWZMZ mit Laptops begründet. Die BVKs/KVKs sollen Zugang zu den zivilen Lagebildern erhalten und deren Daten an die übergeordneten Stellen der Bundeswehr weitergeben. Gleichzeitig sollen sie Informationen der Bundeswehr, die sie von diesen erhalten, an die lokalen Behörden leiten. ¹⁸⁷ Anlässlich der Indienstellung des Landeskommados für Sachsen-Anhalt sagte der Inspekteur der Streitkräftebasis, die regionalen Planungs- und Unterstützungstrupps stellen ein „wesentliches operatives Element“ dar, die „quasi als das ‚mobile Auge‘ des Landeskommados fungieren, ‚vor Ort Lageinformationen sammeln, diese in das militärische Lagebild einbringen und die Bundeswehreinheiten am Schadensort einweisen“ sollten. ¹⁸⁸

Bei der Erstellung von Lagebildern muss zwischen jenen für den Alltag und jenen zu besonderen Anlässen unterschieden werden. Ständig werden von der Bundeswehr Lagebilder über die Situation in Deutschland auf den Ebenen SKUKdo, Wehrbereichskommandos und Landeskommados erstellt. Deren Lagezentren sammeln unterschiedliche Informationen, um die jeweilige „Lage“ für die Bundeswehr darzustellen. Begründet wird diese Tätigkeit mit dem Eigeninteresse der Bundeswehr und mit den Interessen der Bevölkerung. So sei die Bundeswehr etwa an der Ausbreitung der „Schweinegrippe“ interessiert, weil ihre Angehörigen auch an ihr erkranken könnten. Dass die Bundeswehr z.B. Wetterwarnungen verfolge, sei auch für die Bevölkerung sinnvoll, weil sie dann ggf. auf Hilfsersuchen nicht gänzlich unvorbereitet reagieren müsse. Aus den Lagebildern resultierten keine unmittelbaren Handlungen der Bundeswehr, vielmehr gehe es nur darum, auf mögliche Situationen „gedanklich vorbereitet“ zu sein.

Bundeswehrintern werden die Lagebilder von unten nach oben erstellt. In diesem System sind auch die BVK/KVK angehalten, Meldungen zu erstatten. Spezifisch militärische Informationen (etwa Satellitenaufnahmen ¹⁸⁹) fließen nach Angaben des Ministeriums in die Lagebilder nicht ein. Im Alltag werden die Lagebilder nicht an die nachgeordneten Dienststellen weitergeleitet. Anlassbezogen geschieht dies; die Informationen der Bundeswehr werden „ebengerecht“ an die zivilen Stellen weitergegeben. ¹⁹⁰

Die Erstellung von präventiven, ereignisunabhängigen Lagebildern durch die Bundeswehr ist rechtlich problematisch. Denn damit würde die Bundeswehr – sei es dass sie allein Lagebilder erstellt oder gemeinsam mit zivilen Stellen – faktisch „Gefahrenerforschung“ betreiben. Während man vor dem Urteil des Verfassungsgerichts zum Luftsicherheitsgesetz noch ar-

¹⁸⁴ BMVg 2004c, 9

¹⁸⁵ Interview B

¹⁸⁶ BMVg 2006d, 5

¹⁸⁷ Interview B

¹⁸⁸ ngo-online v. 11.1.2007

¹⁸⁹ die entsprechende Nachfrage rief allgemeine Heiterkeit bei den Interviewpartnern hervor – offenkundig, weil die Lagebilder weit geringere Exklusivität besitzen

¹⁹⁰ Interview B

gumentieren konnte, es handele sich um eine Erweiterung der Art. 35 Abs. 2 und 3 GG auf „Gefahrerforschungseingriffe“,¹⁹¹ so müssten derartige Versuche allgemeiner Vorbereitungshandlungen als verfassungswidrig gelten, weil das Gericht die Hilfsleistungen der Bundeswehr auf unmittelbar bevorstehende Gefahren begrenzte.¹⁹² Auch der nicht punktuelle Austausch von Daten zwischen zivilen und militärischen Stellen, etwa zur Erstellung von Lagebildern, ist durch die gegenwärtige Rechtslage nicht gedeckt.¹⁹³ Gefragt nach der Bedeutung von Informationen der Bundeswehr für die Gefahrenprognose, antworteten dreizehn von 32 Behörden, dass derartige Informationen nicht bekannt seien, während zwölf Mal angegeben wurde, Informationen der Bundeswehr seien in das lokale Lagebild eingeflossen.¹⁹⁴

Der Bevölkerungsschutz hat in den letzten Jahren vermehrt sich mit der so genannten „Kritischen Infrastruktur“ beschäftigt. Im BBK wurde ein „Zentrum KRITIS“ eingerichtet, zu dessen Aufgaben neben der „Ausarbeitung KRITIS-spezifischer Gefährdungs- und Risikoanalysen“ und der Erstellung eines „Gefährdungsrastrer(s) Kritischer Infrastrukturen“ auch der „Aufbau von KRITIS-spezifischen Sicherheitspartnerschaften mit anderen Behörden und öffentlichen Institutionen (BKA, BGS, BfV, BW etc.) auf nationaler und internationaler (EU, NATO u.a.)“ Ebene gehört.¹⁹⁵ Die Bundeswehr ist in dieser Auflistung offenkundig aufgeführt, weil sie selbst als Teil der Kritischen Infrastruktur betrachtet wird. Bis Anfang 2010 war es zu keiner formalisierten Partnerschaft mit den Streitkräften gekommen; von Seiten des Ministeriums wird eine solche auch nicht angestrebt.¹⁹⁶

Die Bundeswehr ist nicht direkt an dem Projekt KRITIS des BBK beteiligt;¹⁹⁷ weder sie noch das Verteidigungsministeriums sind in der – allerdings nur beispielhaften – Aufzählung der Kooperationspartner des BBK-Bereichs KRITIS aufgeführt.¹⁹⁸ Weder im „Basisschutzkonzept“ (2005) noch in der „KRITIS-Strategie“ (2009) wird die Bundeswehr erwähnt.¹⁹⁹ In der Darstellung des „Bundesamtes für die Sicherheit in der Informationstechnik“ heißt es zum Bundesverteidigungsministerium lapidar, es „begleitet die Arbeiten im Rahmen seiner Zuständigkeit für die Landesverteidigung und zur Aufrechterhaltung der Einsatzbereitschaft und Leistungsfähigkeit der Streitkräfte“.²⁰⁰ Den Schutz der „kritischen Infrastruktur“ zählt die Bundeswehr in den zentralen programmatischen Dokumenten der jüngeren Vergangenheit (Konzeption der Bundeswehr, Verteidigungspolitische Richtlinien, Weißbuch) zu den Leistungen, die sie im Innern erbringen möchte. Bereits Anfang der 90er Jahre wurde im Schutz „hochsensibler Risikobereiche“ als mögliche Aufgabe des Militärs in modernen Industrie- bzw. Dienstleistungsgesellschaften gesehen.²⁰¹ Um so verwunderlicher ist es, dass die Bundeswehr an den wichtigsten Projekt, das auf den Schutz Kritischer Infrastrukturen in Deutschland zielt, nicht oder allenfalls themenbezogen beteiligt ist.

¹⁹¹ Lorse 2005a, 8

¹⁹² Bundesverfassungsgericht 2006, Rdnr. 102

¹⁹³ Lorse 2005b, 481

¹⁹⁴ Fragebogen, Frage 7. Sechs Behörden gaben an, die Informationen der Bundeswehr seien für sie nicht von Bedeutung gewesen.

¹⁹⁵ Geier 2004, 10

¹⁹⁶ Interview B

¹⁹⁷ Interview Z; telefon. Mitteilung BBK-Sprecher

¹⁹⁸ www.bbk.bund.de ... (Thema Schutz Kritischer Infrastruktur). Allerdings wird für den internationalen Bereich die NATO aufgeführt.

¹⁹⁹ Bundesministerium des Innern 2005b; Bundesministerium des Innern 2009

²⁰⁰ www.bsi.bund.de... (KRITIS-Aufgabenwahrnehmung)

²⁰¹ Voigt 1992, 34: „Schutz hochsensibler Risikobereiche und -objekte der ‚strukturell verwundbaren‘ High-Tech-Gesellschaft“; s.a. Klein 1991, 6

Militärstrategisch knüpft die Diskussion um „kritische Infrastrukturen“ an das Konzept der Gesamtverteidigung aus Zeiten des Kalten Krieges an. In dessen Bedrohungsszenarien sollten Teile der Infrastruktur gegen Subversion und Aufständische hinter der Linie geschützt werden. Von diesen Szenarien zum terroristischen Anschlag ist es nur ein kleiner Schritt. „Bereits geringe militärische Zerstörungen durch subversive Elemente oder Kommandotrups könnten eine ungeheure Wirkung haben. Zerstörungen an zentralen Stellen führen mit hoher Wahrscheinlichkeit zum zivilisatorischen Kollaps moderner Gesellschaften.“ Deshalb könne es „vor allem in politisch instabilen Zeiten ... die Aufgabe von Soldaten sein, lebensnotwendige Einrichtungen und Strukturen zu schützen.“²⁰² In den Verteidigungsplanungen des Kalten Krieges wurden jene Bereiche, die heute als „kritische Infrastruktur“ bezeichnet werden, als „Empfindliche Punkte“ oder „Key Points“ behandelt. Dabei handelte es sich um zivile Objekte von militärischer Bedeutung; ihre Sicherung sollte die Operationsfähigkeit der Streitkräfte gewährleisten, zugleich sollte ihr Schutz aber auch dazu beitragen, den Zusammenbruch des zivilen Lebens zu vermeiden.²⁰³ Aus der hohen Zahl von Key points, die in hochentwickelten Gesellschaften vorhanden seien, resultiere „die besondere Empfindlichkeit der Bundesrepublik gegen Angriffe von innen und außen“.²⁰⁴ Die „Rahmenrichtlinien für die Gesamtverteidigung“ vom Januar 1989 schreiben Bund und Ländern vor, „die schutzbedürftigen zivilen Objekte ... im Frieden zu erfassen“.²⁰⁵ Im Zusammenhang mit den Gefährdungen kritischer Infrastruktur durch terroristische Angriffe ist denn auch darauf hingewiesen worden, dass man an den Erkenntnissen aus Zeiten der „zivilen Verteidigungsplanung“ zurückgreifen könne, da es zunächst darum gehe, „die Vulnerabilitäten zu identifizieren“.²⁰⁶

Nach Angaben des Verteidigungsministeriums wurden die entsprechenden Daten über „zivile Objekte von militärischer Bedeutung“ vernichtet, bzw. die Daten werden nicht aktualisiert.²⁰⁷ In Rügen wurden jedoch die entsprechenden Daten der Bundeswehr von der Kreisverwaltung genutzt, um das Gefährdungsprofil der Insel zu erstellen.²⁰⁸ Im Allgemeinen ist die Bundeswehr aber nicht an der Erstellung von Lagebildern des zivilen Katastrophenschutzes beteiligt.²⁰⁹

5.3 Die Bundeswehr im Katastropheneinsatz

Dass die Bundeswehr ihre Ressourcen zur Bewältigung auch ziviler Katastrophen einbringen soll, fand in den Regelungen des Art. 35 Abs. 2 und 3 seit 1968 eine verfassungsrechtliche Grundlage. Diese Bestimmungen waren und sind als Ausnahme von der Regel konzipiert, dass der Katastrophenschutz in die Zuständigkeit der Länder fällt. In den ersten Jahrzehnten erschöpfte sich die faktische Bedeutung der Bundeswehr in dieser Reservefunktion für die Katastrophenschutzbehörden. Erst in den letzten Jahren, resultierend aus der (erwarteten) Zunahme von Katastrophen und den knappen Mitteln der Länder hat die Bedeutung der

²⁰² Klein 1991, 6

²⁰³ v. Senger und Etterlin 1973, 113: Die Auflistung macht deutlich, dass Key points und kritische Infrastruktur dasselbe bezeichnen: „z.B. Kraftwerke, Wasserwerke, Schleusen, Fernmeldeanlagen, Brücken, Pipelines und wichtige Versorgungsbetrieben.“

²⁰⁴ Schroeder 1973, 12

²⁰⁵ zit. n. Polizeidienstvorschrift 100, 2003, Kap. 4.18 (S. 34). Die Richtlinien sind auch Anfang 2010 noch formell in Kraft, Interview B.

²⁰⁶ Gulotta 2005, 16

²⁰⁷ Interview B

²⁰⁸ Interview Z

²⁰⁹ Interviews Z

Bundeswehr für den Katastrophen- oder Bevölkerungsschutz zugenommen. Das gilt für die tatsächlichen Einsätze, aber mehr noch für die Diskussion um die Einziehung der Bundeswehr.

5.3.1 Einsatzanlässe und Leistungen

Es existiert keine vollständige Auflistung der Katastrophenhilfe im Inland durch die Bundeswehr. Die nachfolgende Auflistung fasst Hinweise aus unterschiedlichen Quellen zusammen. Sie beginnt mit dem bekanntesten Hilfseinsatz, der ohne verfassungsrechtliche Grundlage stattfand und dem eine unmittelbare Bedeutung für die Regelungen von 1968 zugeschrieben wird. Erst für die Zeit ab Mitte der 90er Jahre hat die Bundesregierung – auf Anfrage – knappe tabellarische Übersichten über die Katastrophenhilfe durch die Bundeswehr vorgelegt.

16.2.1962: Hamburg: Flutkatastrophe. Ca. 8.000 Soldaten von Herr, Luftwaffe und Marine im Einsatz. 82 Hubschrauber retten 1.117 Menschen. Neun Soldaten sterben.²¹⁰

15.5.1965: Zugspitze: Am Zugspitzgrat löst sich ein Schneebrett. Soldaten der Kaserne in Garmisch-Partenkirchen werden zu den Rettungsarbeiten herbeigerufen.²¹¹

November 1972: Niedersachsen: Orkanartige Stürme verwüsten Waldgebiete. 4.800 Soldaten mit 600 Fahrzeugen bei der Beseitigung der Schäden im Einsatz.²¹²

August 1975: Niedersachsen: Waldbrände. 8.000 Soldaten helfen beim Löschen am Boden und aus der Luft.²¹³ Mit dem Hubschrauber Sikorsky CH 53 werden 460 Einsätze (jeweils 4.500 l. Wasser) geflogen. Bundeswehrehubschrauber werden auch zur Aufklärung und Brandortung eingesetzt.²¹⁴

Januar 1976: Flutkatastrophe an der norddeutschen Küste.²¹⁵

Sommer 1976: Dürrenotstand. 60.000 Soldaten mit 20.000 Fahrzeugen im Einsatz.²¹⁶

Mai 1978: Überschwemmungen in Süddeutschland.²¹⁷

Jahreswende 1978/79 und Februar 1979: Schleswig-Holstein: Schneekatastrophe. Jeweils 3.000 Soldaten mit Panzern, schwerem Räumgerät und Hubschraubern versorgen und retten eingeschlossene Menschen.²¹⁸

August 1983: Norddeutschland: Wald- und Flächenbrände. Umgerüstete Transall C-160 werden zum Löschen aus der Luft eingesetzt.²¹⁹

²¹⁰ Hermann Ehlers Akademie 2004, Verzahnung, o.S. Nach Angaben von Grubert 1979, 258 kamen während drei Wochen über 40.000 Soldaten um Einsatz, davon allein 35.000 Angehörige des Heeres.

²¹¹ Bundesverwaltungsgericht 1973, 490

²¹² Hermann Ehlers Akademie 2004, Verzahnung, o.S.

²¹³ ebd.

²¹⁴ Bleck 1977, 142 und 135. An der Brandbekämpfung beteiligte sich auch die britische Rheinarmee mit 120 Soldaten, vier Pionierpanzern und mehreren Hubschraubern, ebd. 136.

²¹⁵ Fiebig 2004, 18

²¹⁶ Grubert 1997, 258

²¹⁷ Fiebig 2004, 18

²¹⁸ Speth 1985, 119

²¹⁹ Hermann Ehlers Akademie 2004, Verzahnung, o.S.

März 1983: Niederbayern: Hochwasserkatastrophe. 1.700 Soldaten helfen beim Eindämmen des Wassers.²²⁰

Juni 1984: Baden-Württemberg, Main-Tauber-Kreis: Überschwemmungen. Sanitätsdienst der Bundeswehr wird eingesetzt. 70 Soldaten unterstützen die Polizei bei der Fahrzeugbergung und -abklärung.²²¹

1988: Ramstein: Flugunglück.²²²

1990: Rheinland-Pfalz: Chemiewaffenabzug der amerikanischen Streitkräfte.²²³

1993: Rheinland-Pfalz: Hochwasser am Rhein und seinen Zuflüssen.²²⁴

22.1.1995: Rhein, Mosel, Nahe, Main-Hochwasser: 6.300 deutsche (+ 600 französische und 200 amerikanische Soldaten) mit Booten, Fahrzeugen und Pioniergerät im Einsatz.²²⁵ Die Bundeswehr setzt Tornado-Flugzeuge ein, um Aufklärungsbilder anzufertigen.²²⁶

Auf eine Anfrage²²⁷ zur Tätigkeit der Bundeswehr im Inland antwortete die Bundesregierung für die Jahre von 1996 bis 2008 mit den in Tabelle 10 zusammengestellten Angaben. Insgesamt wurden 84 Hilfeinsätze der Bundeswehr bei Naturkatastrophen und schweren Unglücksfällen aufgelistet.²²⁸

Tabelle 10

Katastrophenhilfe durch die Bundeswehr²²⁹

Katastrophenhilfen			
	Anlässe	Soldaten	Kosten (Mio. €)
1996*	3	139	0,1
1997*	1	30.000	3.277,7

²²⁰ ebd.

²²¹ Schmetzer 1985, 178 u. 180

²²² Knelangen 2006, 115

²²³ Rheinland-Pfalz LT-Drs. 14/4549 v. 5.10.1995, 2

²²⁴ ebd.

²²⁵ Hermann Ehlers Akademie 2004, Verzahnung, o.S.

²²⁶ Gose 2001, 52

²²⁷ Bei dem etwa zeitgleich zur Kleinen Anfrage stattgefundenen Interview mit vier Angehörigen des Verteidigungsministeriums behaupteten diese, über die Amts- und Katastrophenhilfe der Bundeswehr werde keine Statistik geführt. Der spätere schriftliche Hinweis auf diese Falschinformation wurde damit begründet, dass „vermutlich vor dem Hintergrund der Kl. Anfrage eine solche Statistik auf der Grundlage von Einzelberichten gefertigt“ worden sei, E-Mail der BMVg v. 31.10.2007. Im Herbst 2008 teilte die Bundesregierung mit, dass es für vier Arten von Inlandstätigkeiten der Bundeswehr „Meldewege“ gibt, die entweder „auf dem territorialen Strang oder auf dem truppendienstlichen Strang“ genutzt würden. Die vier Tätigkeitsgruppen sind: 1. Hilfe bei Katastrophen und Unfällen, 2. Dringende Nothilfe, 3. Amtshilfe und 4. Sonstige Hilfeleistungen (BT-Drs. 16/10453 v. 1.10.2008, 3).

²²⁸ BT-Drs. 16/6159 v. 27.7.2008, 11-14

²²⁹ BT-Drs. 16/12681 v. 22.4.2009, S. 80, für 1996 und 1997: BT-Drs. 16/6159 v. 26.7.2007, 11. An 15 der 19 Katastrophenhilfe-Einsätze der Bundeswehr von 2006-2009 waren insgesamt 32 BVKs/KVKs beteiligt, BT-Drs. 16/3970 v. 28.8.2009, 36-52. Welcher Art diese Beteiligung war, ist nicht bekannt.

1998	7	2.240	1.107,5
1999	14	5.297	616,2
2000	5	227	0,04
2001	5	106	0,05
2002	11	47.788	12,9
2003	8	1.164	55,5
2004	2	917	0
2005	9	1.883	899,0
2006	5	4.210	1.735,8
2007	7	234	1.113,7
2008	7	87	1.100,0
Summe 98-08	84	94.292	9.918,49

Nach Art der Katastrophen verteilen sich diese folgendermaßen:

Tabelle 11

Katastrophenhilfe durch die Bundeswehr, Art der Katastrophen

Zahl der Einsätze	Grund
22	Hochwasser
10	Abstürze Flugzeuge/Hubschrauber
9	Waldbrände
9	Feuer
5	Zugunglücke
6	Schnee
4	Sturm
je 3	Lawinen oder Muren, Katastrophenschutz-Übungen
je 2	Bagger- oder Kranbergung, Havarien
je 1	Verkehrsunfall, Ölverschmutzung, Dekontamination, Gasexplosion, Schutzmaskenverleih, Deckenabgabe, Unterstützung Vermisstensuche, Fuchs-Panzer, Vogelgrippe

An besonderem Gerät, das bei diesen Hilfen eingesetzt wurde, nennt die Bundesregierung:

- Bergepanzer zur Bergung eines Baggers

- Bergepanzer zur Beseitigung von Sturmschäden
- Kräne und schweres Gerät zur Räumung einer eingestürzten Halle
- Kräne zur Beseitigung von Sturmschäden
- Hubschrauber zur Brandbekämpfung
- Großraumhubschrauber bei einem Flugzeugabsturz
- Hubschrauber bei Hochwasserbekämpfung
- Amphibienfahrzeuge und Boote bei der Hochwasserbekämpfung
- Tornados beim Elbehochwasser 2002.

Die Einsätze mit dem größten Personaleinsatz waren im August und September 2002 die Hochwasser an Elbe und Donau mit insgesamt 45.000 eingesetzten Soldaten, das Oder-Hochwasser im Juli und August 1997 mit 30.000 Soldaten und das Hochwasser der Elbe im März/April 2006, bei dem 15.025 Bundeswehrangehörige eingesetzt wurden. An den sonstigen Einsätzen gegen Schnee und Hochwasser waren weniger als 5.000 SoldatInnen im Einsatz.

Während der 13 bilanzierten Jahre (1996-2008) entstanden der Bundeswehr durch die 84 Hilfsleistungen Gesamtkosten von 9,9 Mio. Euro.²³⁰ Das Jahr mit den höchsten Kosten war 1997 (fast 3,3 Mio.), die auf den Einsatz an der Oder entfielen. 2002 wurden allerdings nur Kosten in Höhe von knapp 13.000 Euro in Rechnung gestellt, da für die Hochwasser im Sommer nur die Ausgaben für 4.000 Sandsäcke berechnet wurden. Der Einsatz der Bundeswehr gegen die Vogelgrippe auf Rügen war mit mehr als 1,7 Mio. Euro der zweit teuerste in den vergangenen zehn Jahren.²³¹

Die oben aufgeführte Zusammenstellung bis 1995 ist gewiss unvollständig. Wegen fehlender Hinweise auf andere Beteiligungen kann jedoch vermutet werden, dass die größeren Hilfeleistungen erfasst wurden.²³² Demnach wäre auf die Ressourcen der Bundeswehr in 22 Jahren in nur bei zwölf Katastrophen zurückgegriffen worden. Seit Mitte der 1990er Jahre liegen offizielle Angaben vor. Ob die deutliche Steigerung der Bundeswehreinsätze darauf zurückzuführen ist, dass die Auflistung nun vollständig ist, dass die Zahl der schweren Unfälle und Naturkatastrophen zugenommen hat oder dass die Länder ihren Katastrophenschutz Anfang der 90er Jahre zurückgefahren hatten und deshalb vermehrt auf die Bundeswehr zurückgriffen,²³³ muss einstweilen offen bleiben. In der Aufstellung des BBK werden für die Jahre von

²³⁰ Bei diesen Kosten handelt es sich um rechnerische Größen. Ob sie den anfordernden Stellen tatsächlich in Rechnung gestellt wurden, ist damit nicht gesagt, da die Bundeswehr auch auf die Erstattung verzichten kann. So verzichtete die Bundeswehr mit Einwilligung des Finanzministeriums z.B. auf die Erstattung der 600.000 Euro, die ihr Einsatz gegen das Hochwasser in Bayern im Mai/Juni 1999 verursachte, BT-Drs. 14/1364 v. 24.6.1999, 17.

²³¹ BT-Drs. 16/12681 v. 22.4.2009. Allerdings ist die Auflistung der Kosten nicht immer nachvollziehbar. So entfielen im Jahr 2008 1,1 Mio. Euro für die Beteiligung an einer Deichschutz-Übung, bei der 2 Luftfahrzeuge für 9 Stunden 35 Minuten eingesetzt wurden. Für die Hilfe bei einem Waldbrand im selben Jahr, bei dem zwei Maschinen fast 11 Stunden flogen, wurden 0 Euro an Kosten aufgelistet, BT-Drs. 16/12681 v. 22.4.2009, 72

²³² Auch die Zahlen ab 1996 geben nicht den vollen Umfang der Bundeswehrebeteiligung wieder. 18 der 32 eingesandten Fragebögen gaben an, in den letzten fünf Jahren in irgendeiner Form auf Ressourcen der Bundeswehr zurückgegriffen zu haben, davon handelte es sich in zehn Fällen eindeutig um Katastrophenschutzbehörden (Fragebogen, Frage 5).

²³³ so der Hinweis in einem Interview Z

1972 bis 2002 26 „bedeutende Naturkatastrophen in Deutschland“ aufgelistet.²³⁴ Bei 16 Katastrophen ist eine Beteiligung der Bundeswehr nicht bekannt. Verteilt auf die 1. Periode ohne offizielle Auflistung des Ministeriums (bis 1995) und die 2. Periode (1996-2002), wurde die Bundeswehr bis 1995 bei sechs von 18 Katastrophen zur Hilfe gerufen, danach bei fünf von acht Katastrophen – zum Teil ist diese prozentuale Steigerung darauf zurückzuführen, dass gemessen an den Schäden die Größe der Katastrophen zunahm. Vergleicht man die in der BBK-Studie wiedergegebene Chronologie der Stürme in Deutschland mit den Katastropheneinsätzen der Bundeswehr, so zeigt sich für die Jahre 1996 bis 2002, dass die Bundeswehr nur bei einem der aufgelisteten zehn Stürme eingesetzt wurde.²³⁵

Das Hochwasser der Elbe

Im August 2002 führten die Elbe und ihre Nebenflüsse Hochwasser. Von den Überschwemmungen waren mehr als 337.000 Menschen in 60 Landkreisen betroffen. Rund 100.000 Menschen mussten ihre Wohnungen oder Häuser verlassen. 100 Menschen starben. 94 Eisenbahnbrücken, 740 Km Straßen und 400 Km Gleise wurden zerstört.²³⁶ Über die Bewältigung des Hochwasser hat eine im Auftrag des sächsischen Innenministeriums tätige Kommission unter Leitung des ehemaligen Bundeswehrgenerals von Kirchbach²³⁷ einen Bericht vorgelegt. Demnach waren bei der Flutkatastrophe allein im Freistaat Sachsen rund 15.500 Soldaten eingesetzt. Dabei handelte es sich zum großen Teil um Einheiten und Verbände der 13. Panzergrenadierdivision aus Leipzig.²³⁸ Die Unterstützung war von den Landkreisen bzw. vom Regierungsbezirk Leipzig und dem Sächsischen Innenministerium angefordert worden. Die Kräfte aus anderen Wehrebereichen wurde dem Wehrebereichskommando III durch das Streitkräfteunterstützungskommando zur Verfügung gestellt.

Für die kritische Phase der Flut (vom 14. bis zum 18. August) listet der Bericht für den Einsatz in Sachsen folgende Leistungen auf:²³⁹

Tabelle 12

Leistungen der Bundeswehr während der Überschwemmung der Elbe 2002

	14.	15.	16.	17.	18.
Personal	578	607	1.994	2.085	2.312
LKW	35	66	59	72	63
Kran	1	3	2	2	3
Bergepanzer	1	6	7	6	5
Pionierpanzer	2	3	3	2	2

²³⁴ BBK 2005, Bd. 1, 10

²³⁵ BT-Drs. 16/6159; BBK 2004, 11f. In der Einsatzliste des Verteidigungsministeriums wird zusätzlich ein Sturminsatz der Bundeswehr am 6.7.1999 in Sachsen aufgeführt; dieser Sturm fehlt in der BBK-Liste.

²³⁶ BBK 2005, 39

²³⁷ Hans-Peter v. Kirchbach, Generalinspekteur der Bundeswehr a.D., hatte den Bundeswehreinsatz an der Order 1997 befehligt; seit 2001 ist er Präsident der Johanniter-Unfallhilfe.

²³⁸ Kirchbach, Franke, Biele 2003, 193

²³⁹ ebd., 192

Pionier-Gerätesätze	10	10	10	10	10
Panzer-Schnellbrücke	1	4	4	5	2
Schlauchboot	5	23	28	28	32
Transportpanzer Fuchs	4	5	4	6	4
Faltstraßen	14				
Sandsäcke	1,2 Mio.				
Zelte	12.000				
Decken	18.000				

Nicht enthalten in dieser Aufstellung sind 60 Bundeswehrehubschrauber, die eingesetzt wurden, sowie die Tornados der Luftwaffe, die täglich die Deiche abflogen und mit Wärmebildkameras nach undichten Stellen suchten. Insgesamt waren während des Hochwassers 26.000 Soldaten in über 30 Orten im Einsatz.²⁴⁰

Die Tätigkeiten der Bundeswehreinheiten umfassten die (Hilfe bei der) Evakuierung von Personen (allein am 13. und 14.8. wurden 587 Personen durch Hubschrauber aus überfluteten Gebieten gerettet), die Errichtung einer Zeltstadt als Notunterkunft und vor allem die Absicherung der Deiche. In Dresden wurden während des Hochwassers auch öffentliche Gebäude durch Soldaten abgesichert. Nach dem Rückgang des Hochwassers wirkte die Bundeswehr unter Einsatz von schwerem Pioniergerät bei der Freilegung von Flussbetten, Straßen und Schienenwegen mit.

Die Bundeswehr war von verschiedenen zivilen Behörden angefordert worden und blieb auch im Einsatz den Katastrophenschutzstäben bzw. der technischen Einsatzleitung unterstellt. Jenseits dieser Unterordnung habe sich aber „mehrfach“ gezeigt, „dass die Bundeswehr dort, wo sie zu konkreten Hilfsmaßnahmen eingesetzt war, eine führende Rolle übernahm.“²⁴¹ Zusammenfassend heißt es im Bericht der Kommission: „Die Bundeswehr nahm mit ihren leistungsfähigen und zahlenmäßig starken Einsatzkräften in vielen Bereichen eine Schlüsselrolle zur Bewältigung der Katastrophe ein. Eine Führungsrolle hat sie nicht beansprucht, sie ist ihr aber an vielen Orten zugewachsen. Dabei war es für die Behörden hilfreich, dass sie in fast allen Bereichen autark handeln kann, dies auch tat und dass sie über alle wesentlichen Mittel zur Bekämpfung einer Katastrophe selbst verfügt. Der geordnete Einsatz von Kräften und Mitteln ist geübte Praxis ihrer Führer und ihrer Führungsorganisation.“²⁴²

Im August 2007 führte neben der Elbe und ihrer Nebenflüsse auch die Donau Hochwasser. Die Bundeswehr war auch dort im Einsatz. „Damals“, so die Streitkräftebasis, „kämpften rund 45.000 Angehörige der Bundeswehr rund um die Uhr in enger Zusammenarbeit mit zivilen

²⁴⁰ BBK 2004, 39. Dem Bericht der Kirchbach-Kommission ist auch der Umfang des insgesamt tätigen Hilfspersonal zu entnehmen. Demnach waren 2.835 Helfer des THW im Einsatz (nach der BBK-Veröffentlichung von 2004 (BBK 2004, 39) waren „allein am 11. August 2002 11.184 Mitglieder“ des THW im Einsatz); rund 12.500 PolizistInnen der Landespolizeien, 2.200 des Bundesgrenzschutzes, zwischen 20. und 23.000 Feuerwehrkräfte, ca. 10.500 Einsatzkräfte aus Hilfsorganisationen und rund 23.554 „nicht organisierte Helfer“. Damit waren bei der Elbeflut neben den 26.000 SoldatInnen knapp 75.000 zivile Helfer im Einsatz.

²⁴¹ Kirchbach, Fanke, Biele 2003, 191

²⁴² ebd., 235

Hilfsorganisationen und freiwilligen Helfern gegen die Fluten“. Dies sei der „bisher größte Einsatz dieser Art im Inland“ gewesen.²⁴³

Die Vogelgrippe auf Rügen 2006

Am 14. Februar 2006 wurden bei auf der Insel Rügen verendeten Wildvögeln der Virus H5N1 festgestellt.²⁴⁴ Am darauffolgenden Tag wurde im Veterinäramt des Kreises Rügen ein Seuchenstab eingerichtet. Mit lokalen Kräften (Freiwillige Feuerwehren und THW) wurde zunächst versucht, die toten Vögel einzusammeln. Am 15.2. wurden 144 tote Tiere eingesammelt. Um die ca. 100 Personen auszurüsten, die zur Vogelsuche zur Verfügung standen, waren nicht genug Schutzanzüge und Schutzmasken vorhanden; auch verfügten nur wenige über die notwendige Gesundheitsprüfung (G26). Versuche, die toten Vögel vom Eis mit Hilfe eines Luftkissenbootes zu bergen, wurden schnell wieder aufgegeben. In den ersten Tagen kamen die Einsatzanweisungen sowohl vom örtlichen Seuchenstab wie von einem im mecklenburg-vorpommerschen Innenministerium eingerichteten Führungsstab. Nachdem die Behörden das Ausmaß des Vogelsterben zunächst unterschätzt hatten, wurde nach drei Tagen im Sachgebiet „Katastrophen-, Brandschutz und Rettungsdienst“ der Kreisverwaltung ein Krisenstab eingerichtet, dem auch das Kreisverbindungskommando Rügen angehörte.

Zunächst erfolgte eine Unterstützung der Bundeswehr durch Tierärzte der Bundeswehr, die das KVK vermittelt hatte. Das größte Problem des Krisenstabes war, nicht über genügend Personal zum Aufsammeln der Vögel zu verfügen. Auch in dieser Hinsicht wurde über das KVK der Kontakt zur Bundeswehr hergestellt. Für ihre Tätigkeit auf Rügen machte die Bundeswehr allerdings zur Voraussetzung, dass der Katastrophenalarm ausgelöst wurde. Da die Landrätin wegen des erheblichen öffentlichen Aufsehens, den der Nachweis der Vogelgrippe auf Rügen in ganz Deutschland hervorgerufen hatte, auch unter politischen Druck geraten war, rief sie am 19.2.2006 den Katastrophenfall aus. Der einsetzende Ansturm von Medienvertretern führte dazu, dass die zuständige Kreisverwaltung die Polizei bat, im Rahmen der Amtshilfe die abgesperrten Bereich zu sichern.

An die Stelle des KVK nahmen nun Vertreter der eingesetzten Bundeswehreinheiten an den Sitzungen des Krisenrates teil; zeitweise waren fünf Bundeswehrvertreter gleichzeitig im Krisenstab präsent. Für den Einsatz der Soldaten wurde vereinbart, dass der Landkreis dessen materielle Seite gewährleisten sollte, insbesondere die Beschaffung von Desinfektionsmitteln und Schutzbekleidung. Die ersten 250 Soldaten der Bundeswehr kamen sehr schnell nach Rügen. Bevor die Soldaten tätig werden konnten, musste ein Appell stattfinden. Ein Parkplatz wurde als geeigneter Ort gefunden; die notwendige Beleuchtung wurde durch Notstromaggregate der Freiwilligen Feuerwehr gewährleistet. Bei ihrem Einsatz war anfangs nicht klar, wie der allgemeine Auftrag (Einsammeln der toten Vögel) umgesetzt werden sollte, da den Bundeswehrangehörigen die nötige Ortskenntnis fehlte. Schließlich wurden die Soldaten den Gemeinden zugewiesen und jeweils zehn Soldaten wurden von fünf Ortskundigen der Freiwilligen Feuerwehr begleitet. Die Vögel auf dem Wasser wurden von Pionieren der Bundeswehr geborgen. Dabei wurde jeweils ein zweites Boot zur Beobachtung/Sicherung eingesetzt.²⁴⁵ Auch wurde der Einsatz von Tornados erwogen, um einen Überblick über die Zugvögel zu erhalten. Der Minister hatte bereits zugesagt, als sich he-

²⁴³ Streitkräftebasis 2007a, 2

²⁴⁴ sofern nicht anders angegeben folgt die Darstellung dem Interview Z

²⁴⁵ auf die Sicherung hatten die lokalen Kräfte verzichtet

rausstellte, dass keine Maschine verfügbar war. Statt dessen wurde die Insel mit Hubschraubern der Polizei überflogen. Die Bundeswehr hatte auch zwei Schiffe geschickt, die beim Aufsammeln der Vögel eingesetzt werden sollten. Aber das Wasser in den betroffenen Gebieten war so flach, dass die Schiffsschrauben defekt gingen. Die Schiffe kamen zur Reparatur nach Stralsund und wurden nicht mehr genutzt.

Neben der veterinärärztlichen Beratung und dem Aufsammeln toter Vögel richtete die Bundeswehr auf Rügen drei Dekontaminationsschleusen ein (Rügendamm, Wittower und Sassneitzer Fähre). Das Personal der Schleusen wurde von den ABC-Abwehrebataillonen in Prenzlau und Albersdorf gestellt. Die gesamte Insel wurde zur Schutzzone erklärt.²⁴⁶

Die Angaben des Verteidigungsministeriums über den Umfang der Unterstützungsleistungen sind nicht eindeutig. In einer Darstellung aus dem Führungsstab der Streitkräfte werden 303 SoldatInnen genannt: 261 seien zum Einsammeln der Vögel und zwischen 12 und 17 seien an den Dekontaminationsstellen eingesetzt worden.²⁴⁷ Im Juni 2006 gab das Ministerium an, an der Hilfsaktion auf Rügen seien 1.081 Soldaten beteiligt gewesen;²⁴⁸ 2009 wurde die Zahl auf 900 korrigiert.²⁴⁹ Auch die Angaben der Kosten des Einsatzes schwanken erheblich. Während sie 2006 mit 340.000 Euro (davon 5.000 Euro Personalkosten) angegeben wurden,²⁵⁰ wurden sie drei Jahre später auf 1.735.000 Euro beziffert.²⁵¹ Die Ausgaben wurden aus dem Haushalt des Verteidigungsministeriums finanziert; auf eine Kostenerstattung verzichtete das Ministerium.²⁵²

Die Bedeutung, die die Bundeswehr dem Einsatz zumaß, wurde auch daran deutlich, dass der Verteidigungsminister am 25.2. Rügen besuchte. In der Darstellung der Bundeswehr wird die Vogelgrippe auf Rügen als eine „Erprobung im Einsatz“ der neuen territorialen Organisation gesehen. Diese habe ihre „Bewährungsprobe bestanden“; „insbesondere der Einsatz der Reservisten war ein voller Erfolg. In einer kurzen, an Reservisten adressierten Mitteilung werden fünf Punkte betont:

Erstens habe das KVK unmittelbar mit der 1. Sitzung des Katastrophenstabes seine beratende Arbeit aufgenommen. Dadurch sei es möglich gewesen, die Dekontaminationsschleusen schnell einzurichten. Zweitens habe sich gezeigt, dass die Reservisten eine „umfassende Lagebeurteilung aus unterschiedlichen Perspektiven sicher durchführen“ konnten und dies „ein wesentlicher Beitrag zum Entscheidungsprozess der zivilen Führung war“. Drittens sei das KVK im Hinblick auf „Durchhalte- und Schichtfähigkeit“ an seine Grenzen gelangt; nur durch den Regionalen Planungs- und Unterstützungstrupp hätte die Arbeitsfähigkeit des KVK gewährleistet werden können. Und viertens habe sich auch die „Mobilität der KVK, insbesondere des BeaBWZMZ“ als „unverzichtbar“ herausgestellt.²⁵³

Der Bundeswehreinsatz auf Rügen wurde von Teilen der politischen Opposition kritisiert. Es sehe „eher so aus, als hätte sich die Bundeswehr einfach vorgedrängt“. Auch wurde die „Meinung professioneller Katastrophenschützer“ wiedergegeben, dass der Bundeswehreins-

²⁴⁶ Bericht 2006

²⁴⁷ Faude 2007, 40. Ein andere Quelle nennt 350 Soldaten, Neuausrichtung 2006, 5f.

²⁴⁸ BT-Drs. 16/1821 v. 15.6.2006, 1f.

²⁴⁹ BT-Drs. 16/12681 v. 22.4.2009, 71

²⁵⁰ BT-Drs. 16/1821 v. 15.6.2006, 1f.

²⁵¹ BT-Drs. 16/12681 v. 22.4.2009, 71. Nach dieser Auflistung waren zwei Wasser- und drei Luftfahrzeuge sowie 109 Kraftfahrzeuge bzw. Sonder-Kraftfahrzeuge eingesetzt, die insgesamt 99.215 Km zurücklegten.

²⁵² BT-Drs. 16/1821 v. 15.6.2006, 1f.

²⁵³ Neuausrichtung 2006, 5f.

satz „nicht wirklich nötig“ gewesen sei. Offenkundig sei es dem Ministerium darum gegangen, in der Öffentlichkeit den Eindruck zu erwecken, „als ginge ohne die Bundeswehr gar nichts.“²⁵⁴ Die kurze Schilderung des Vogelgrippe-Einsatzes legt jedoch eine differenziertere Bewertung nahe.

1. Dass die Bundeswehr sich „vorgedrängt“ habe, ist angesichts der Personalprobleme vor Ort kaum plausibel. Als sie jedoch gerufen worden war, nahm ihr Einfluss erheblich zu. Indizien dieses Einflusses sind nicht nur der starke Präsenz im Krisenstab, sondern auch der Umstand, dass Ressourcen angeboten wurden (Tornados, Schiffe), die nicht verfügbar oder untauglich waren.
2. Das KVK spielte nur in der „Anbahnungsphase“ eine Rolle und trat während des Einsatzes vollständig in den Hintergrund.
3. Die Ausrufung des Katastrophenfalls machte die Bundeswehr zur Voraussetzung ihres verstärkten Engagements. Damit handelte es sich um einen Einsatz nach Art. 34 Abs. 2 GG, der den Soldaten auch die Ausübung hoheitlicher Befugnisse ermöglichte.
4. Die Bundeswehr leistete professionelle Hilfe und schien über mehr Erfahrung als die zivilen Kräfte zu verfügen.
5. Der Bundeswehreinsatz war aber auch mit zusätzlichen Problemen verbunden. Die Kreisverwaltung musste die Ausrüstung beschaffen, sie musste einen Appellplatz herichten und für einen praktikablen Einsatzmodus der vielen Soldaten sorgen.

5.3.2 Ressourcen und Fähigkeiten

Die Beteiligung der Bundeswehr an Aufgaben im Inland wird von dem Argument getragen, dass bestimmte Leistungen nur von den Streitkräften oder nur mit ihrer Hilfe im ausreichenden Umfang erbracht werden könnten.²⁵⁵ Es sei nicht nur gemessen an den Herausforderungen notwendig, sondern auch sinnvoll, in jenen Fällen, in denen die zivilen Ressourcen nicht ausreichten, auf die des Militärs zurückzugreifen. Wollte man bestimmten Gefahren nicht tatenlos gegenüberstehen, gebe es nur die Möglichkeiten, die Polizei entsprechend auszurüsten²⁵⁶ oder auf die vorhandenen Fähigkeiten des Militärs zurückzugreifen.²⁵⁷ Der Platz des Militärs im Innern sei durch jene Bereiche bestimmt, „für die Polizeikräfte nicht ausgebildet“²⁵⁸ oder „nicht gerüstet“²⁵⁹ seien. Die Streitkräfte verfügten über „spezielle Fähigkeiten“ die für Unterstützungsleistungen im Inland „zum Schutz der Bevölkerung und Infrastruktur unabdingbar“ sein könnten.²⁶⁰

Dabei wird die Diskussion über die Ressourcen der Bundeswehr im Bereich des Katastrophenschutzes seit Jahrzehnten im Hinblick auf mögliche Schadensfälle und/oder im Hinblick

²⁵⁴ Jelpke 2007, 45

²⁵⁵ z.B. Wieland 2004, 167: Die Bundeswehr werde „gebraucht, weil die Polizeikräfte der Länder und des Bundes nicht über die zur Gefahrenabwehr erforderlichen Mittel verfügten“.

²⁵⁶ Vielhaber 2004, 4. Der punktuelle Rückgriff auf das Militär wird nicht nur als kostengünstiger, sondern auch als demokratischer im Vergleich zur Aufrüstung der Polizei bewertet.

²⁵⁷ Wieland 2004, 175 – was nach Wielands Ansicht eine Änderung des Grundgesetzes voraussetzt.

²⁵⁸ Clement 2001, 49

²⁵⁹ so die Position der Deutschen Polizeigewerkschaft im Beamtenbund It. Scholzen 2005, 5

²⁶⁰ Struck 2003, 4

auf die besonderen Fähigkeiten der Streitkräfte geführt. Zu den Katastrophenfällen zählte die Bundeswehr 1977²⁶¹

- Erdbeben
- Hochwasser
- Eisgang
- Wald- und Großbrände
- Massenerkrankungen
- Schwere Flugzeug- oder Eisenbahnunglücke
- Stromausfall bei lebenswichtigen Einrichtungen
- Unfälle in Kernenergieanlagen und andere Unfälle mit Strahlenrisiko.

Als unterstützende „Ausrüstung und Fähigkeiten“ wurden exemplarisch genannt:²⁶²

- Hubschrauber
- Fernmeldemittel
- Pioniereinheiten mit Spezialgerät
- Transporteinheiten mit Spezialgerät
- Instandsetzungseinheiten mit Spezialgerät
- Feldküchen
- Sanitätseinheiten.

Mitunter werden in der Diskussion noch weitere Fähigkeiten erwähnt:

- Fliegerhorstfeuerwehren
- Feldjägereinheiten
- Pipelineeinheiten²⁶³
- Führungsmittel (Operationszentralen und Fernmeldegerät)²⁶⁴

Seit 2001 wird vermehrt auf die „Gefährdungen aus der Luft und von See her“ verwiesen. Diesen müsste „mit allen verfügbaren Instrumenten – und dazu gehört eben auch die Bundeswehr –“ begegnet werden. Zumindest „bei einem terroristischen Angriff aus der Luft kann nur die Luftwaffe helfen“.²⁶⁵

Darüber hinaus werden die Personalstärke der Bundeswehr²⁶⁶ sowie „Aufklärungsmittel“ als Hilfe zur Erstellung von Lagebildern genannt, etwa der „Einsatz abbildender Aufklärungsmittel“.

²⁶¹ Bundeswehr 1977, 16

²⁶² ebd.

²⁶³ diese drei bei Moder 1975, 47

²⁶⁴ Bold 1987, 27;

²⁶⁵ Jung 2006, 3

²⁶⁶ Turge 2007, 12; Echterling 2004, 15f.; so auch: BMVg 2004c, 8. Man verfüge „über erhebliche personelle Ressourcen“ und „einer eingespielten, leistungsfähigen Führungsunterstützungsorganisation, u.a. in Form von Gefechtsständen“.

tel bei großflächigen Schadensereignissen, besonders schweren Unglücksfällen und Naturkatastrophen“.²⁶⁷

Welche Bundeswehr-Fähigkeiten zu zivilen Zwecken genutzt werden sollen, ist im einzelnen umstritten. In seiner Rechtswissenschaftlichen Untersuchung von 2004 zählt Fiebig folgende (potentielle) „Verwendungen“ der Bundeswehr im Innern auf: Führungsorganisation für größere Operationen, personelle Ressourcen, Abwehr von Angriffen aus der Luft und zu Wasser, spezielle Waffensysteme, das Kommando Spezialkräfte etwa bei Geiselnahmen, Absicherung von Gebäuden mit schweren Waffen, der Militärischer Abschirmdienst zur Unterstützung der Polizeien und Aufklärungsmittel zu Fahndungszwecken.²⁶⁸

Im Folgenden wird ein kurzer Überblick über die Fähigkeiten gegeben, die die Bundeswehr im Innern einbringen soll. Die Darstellung folgt der Zusammenfassung der Debatte durch Knelangen/Irlenkäufer, die die Forderungen in die drei Bereiche „Spezialfähigkeiten der Bundeswehr“, „Komplementäre Leistungen zur Polizei und zu zivilen Hilfsorganisationen“ und „Personelle Ressourcen“ gliedern.²⁶⁹

1. „Spezialfähigkeiten“

- ABC-Abwehr
- (luftgestützte) Aufklärungsfähigkeiten
- Luftabwehrfähigkeiten
- Fernmeldefähigkeiten
- Spezielle Pionierfähigkeiten (Brückenlegen)
- „robuste Mittel“, die „autark betrieben werden können“²⁷⁰
- „Waffen und Gerät, die zur Bekämpfung einer terroristischen Gefahr benötigt werden können“²⁷¹
- Minenschutz auf See²⁷²
- Aufbringen von Schiffen²⁷³
- Kampfschwimmer²⁷⁴
- „Aufklärungs-, Führungs- und Wirkungsverbund“²⁷⁵

2. Komplementäre Leistungen zur Polizei und zu zivilen Hilfsorganisationen

- Sanitätsdienst (einschließlich Bau und Betrieb von Behelfskrankenhäusern²⁷⁶)
- Transportkapazitäten
- Allgemeine Pionierfähigkeiten: Straßenbau etc.

²⁶⁷ BMVg 2006e, 7

²⁶⁸ Fiebig 2004, 55-62

²⁶⁹ Knelangen, Irlenkäufer 2004, 6f.; s.a. Knelangen 2006, 117. Die Liste ist um weitere Fähigkeiten erweitert, die von anderen Autoren in die Debatte eingebracht wurden.

²⁷⁰ Zusammenarbeit 2006/2007, 10

²⁷¹ Wieland 2004, 179

²⁷² CDU, Bundesfachausschuss Sicherheitspolitik 2004, 6

²⁷³ ebd., 6

²⁷⁴ ebd.

²⁷⁵ Vielhaber 2004, 4

²⁷⁶ CDU, Bundesfachausschuss Sicherheitspolitik 2004, 6

- Versorgung mit Lebensmitteln, Decken, Trinkwasser etc.
- Wärmebildkameras²⁷⁷
- Boote und Amphibienfahrzeuge²⁷⁸
- Feldjäger²⁷⁹
- Bekämpfung von Bränden²⁸⁰
- „Fähigkeiten zur Kommunikation unter den helfenden Organisationen und zur Führung“²⁸¹
- „einzigartige Führungsorganisation“²⁸²

3. Personelle Ressourcen

- bei Naturkatastrophen
- Objektschutz und Schutz kritischer Infrastruktur.

Im Jahr 2005 erstellte eine Bund-Länder-Arbeitsgruppe einen Bericht über die Unterstützungsleistungen der Bundeswehr in Katastrophenfällen. Der Bericht legte vier verschiedene Szenarien zugrunde:

- ein Großschadensereignis mit blockierter oder zerstörter Infrastruktur, aber mit wenig Verletzten (z.B. Hochwasser),
- ein Massenanfall von Verletzten bei intakter Infrastruktur, etwa bei einem Anschlag,
- ein Anschlag mit ABC-Mitteln,
- eine Großveranstaltung nationalen Ranges (als Beispiel nannte der Bericht die damals noch bevorstehende Fußball-Weltmeisterschaft 2006).

Um die Defizite der zivilen Behörden in derartigen Szenarien auszugleichen, sei eine Unterstützung durch die Bundeswehr in folgenden Bereichen notwendig:

- „- Spezialfähigkeiten zur Abwehr von Schäden durch ABC-Kampfmittel,
- Fähigkeiten zur Bewältigung eines Massenanfalls von Verletzten, dabei besonders Lufttransportkapazitäten,
- Fähigkeiten zur Kommunikation unter den helfenden Organisationen und zur Führung,
- Fähigkeiten zur Pionier- und weiteren Unterstützung, dabei auch Lufttransport.“²⁸³

Insgesamt listete die Arbeitsgruppe in den vier Fähigkeitskategorien 44 Spezialfähigkeiten der Bundeswehr auf. Allein 17 Einzelposten entfielen auf die Abwehr von Schäden durch ABC-Kampfmittel. Andere Schwerpunkte lagen im Bereich (Luft)Transport, Sanität und Pionierleistungen.²⁸⁴

²⁷⁷ BT-Drs. 15/3892 v. 6.10.2004

²⁷⁸ Scholl 2004, 10

²⁷⁹ Echterling 2004, 8

²⁸⁰ CDU, Bundesausschuss Sicherheitspolitik 2004, 6

²⁸¹ Zusammenarbeit 2006/2007, o. S.

²⁸² Leggemann 2003, 279

²⁸³ Bundesministerium des Innern 2005a, 6; IMK, Arbeitskreis V 2005, 30

²⁸⁴ Bundesministerium des Innern 2005a, 7-9

Im Weißbuch 2006 stellte das Verteidigungsministerium fest: „Zum Schutz Deutschlands und seiner Bürgerinnen und Bürger sowie für subsidiäre Hilfeleistungen im Inland ist ein angemessenes Fähigkeitspotential vorgesehen.“²⁸⁵ Bereits in der zwei Jahre zuvor erlassenen „Konzeption der Bundeswehr“ hatte das Ministerium ausgeführt, die Bundeswehr sei „aufgrund ihres hohen Organisationsgrades, ihrer Ausrüstung und Ausbildung zur Hilfeleistung besonders geeignet.“²⁸⁶ Im Weißbuch werden eine Reihe von „Fähigkeiten, die beim Einsatz im Inland benötigt werden könnten“, aufgelistet. Zum Kreis der Fähigkeiten und Kräfte gehörten „vor allem“:

- ABC-Abwehrkräfte
- Pioniere
- Feldjäger
- Aufklärungsfähigkeit von Luftwaffe, Heer und Marine
- Gewährleistung von Sicherheit im Luft- und Seeraum
- Sanitätsdienstliche Kapazitäten
- Luftrettungsfähigkeiten über Land/See
- Hilfeleistungen in See
- Unterstützung durch Logistik und Transport
- Fähigkeiten zur operativen Information von zivilen Einsatzkräften und Bevölkerung
- Fähigkeiten zur psychologischen Betreuung von zivilen Einsatzkräften und Bevölkerung.²⁸⁷

2006 nannte der Staatssekretär im Verteidigungsministerium vier „spezielle Fähigkeiten“ der Bundeswehr, die bei der „Bewältigung von Großschadensereignissen besondere Bedeutung“ erlangten:

„- Sanitätskräfte

- ABC-Abwehrkräfte
- Pionierkräfte und
- Lufttransportkräfte.“²⁸⁸

Aus Sicht der Bundeswehr verfügt sie insgesamt über ein breites Spektrum an Möglichkeiten der Katastrophenhilfe. In einer Veröffentlichung des ZMZ-Referenten des Verteidigungsministeriums wird das „Fähigkeitsdispositiv der Bundeswehr“ in einer tabellarischen Darstellung in 19 Kategorien und insgesamt 62 „Einzelfähigkeiten“ dargestellt.²⁸⁹ Die Liste der Kategorien reicht von „Aufspüren/Bewerten/Beraten/Unterstützen bei ABC-/CBRN-Lagen“ (mit 20 Einzelfähigkeiten) bis zu „Liegenschaftsmaterial“ (mit der Einzelfähigkeit „Bereitstellen von Decken, Betten, Matratzen und sonstigem Möblierungsgerät“). Neben den Schwerpunkten ABC, Sanität, Lufttransport und „schweres Gerät“ finden sich in dieser Liste von Einsatzmöglichkeiten auch die „Schaffung eines Informations- und Kommunikationsverbundes“ (u.a.

²⁸⁵ BMVg 2006g, 90

²⁸⁶ BMVg 2004e, 17

²⁸⁷ BMVg 2006g, 90

²⁸⁸ BT-Drs. 16/1268 v. 11.4.2006, 23

²⁸⁹ Baumgard 2008

durch die „Bereitstellung von weitreichenden Kommunikationsmitteln“), die „Ausbildung der Polizei an militärischen Geräten, die der Verhinderung von Straftaten dienen können“ oder das „zur Verfügung Stellen von Ausrüstung und Gerät“ – beide mit dem Hinweis „Einschränkungen bei militärischem Gerät bei Amtshilfe“.

Verglichen mit diesen umfassenden Listen scheint sich die bisherige Katastrophenhilfe der Bundeswehr auf nur wenige „Fähigkeiten“ zu konzentrieren: (1) die Bereitstellung von (viel) Personal, (2) der Einsatz von schwerem Gerät und (3) von Luftransportkapazitäten sowie (4) im Bereich ABC-Abwehr. 18 der 32 auf unsere schriftliche Befragung antwortenden Behörden hatten in den letzten fünf Jahren auf Ressourcen der Bundeswehr zurückgegriffen. Dabei war es in vierzehn Fällen um Personal, zehn Mal um Spezialgerät und neun Mal um den ABC-Schutz gegangen.²⁹⁰

In den unterschiedlichen Aufzählungen von Fähigkeiten der Bundeswehr werden wesentliche Merkmale der Diskussion um vermehrte Tätigkeiten der Bundeswehr im Innern deutlich: Erstens wird ein Defizit vorhandener Fähigkeiten diagnostiziert, das durch die Streitkräfte geschlossen oder verringert werden könnte. Die Alternative dazu, sei zivile Organisationen – die Polizei, die Hilfsorganisationen – mit entsprechenden Ressourcen auszustatten. Zweitens variieren die Listen möglicher Leistungen in ihrem Umfang erheblich; auch werden nur selten konkrete Ressourcen, sondern in der Regel allgemeine Fähigkeiten benannt. Und drittens wird regelmäßig nicht unterschieden zwischen der Katastrophenhilfe und deren Vorbeugung mit spezifisch militärischen Mittel. In rechtlichen Kategorien wäre das die Unterscheidung zwischen einem militärischen Einsatz und jenen Formen der Katastrophenhilfe, die nach Art. 35 Abs. 2 und 3 GG zulässig sind.²⁹¹ In rechtspolitischer Hinsicht bedeutet dies, dass in der Diskussion die unterschiedlichen Hindernisse, die einer stärkeren Bundeswehrbeteiligung im Innern in Wege stehen, verwischt werden: sind es verfassungsrechtliche Grenzen, die spezifisch militärische Waffen im Rahmen der Katastrophenhilfe nicht zulassen, oder sind es praktische Gründe, etwa weil es an der Abstimmung zwischen zivilen und militärischen Stellen mangelt, weil eine der beiden Seiten nicht zur Zusammenarbeit bereit ist oder weil die Ressourcen des Militärs doch nicht erforderlich sind oder doch nicht zur Verfügung stehen.

Im Folgenden werden Leistungen, Verfügbarkeit und Organisation einiger Fähigkeiten im einzelnen vorgestellt.

5.3.2.1 Die Fähigkeiten in der Luft

Grundsätzlich lassen sich in der Luft Transport-, Aufklärungs- und Gefechtsfähigkeit unterscheiden. Durch die Anschläge von 11. September ist die Diskussion über weite Strecken von der Gefechtsfähigkeit der Bundeswehr bestimmt. Zur Abwehr terroristischer Bedrohungen aus dem Luftraum sei die Polizei nicht in der Lage, weil sie nur über Hubschrauber verfüge.²⁹² Bereits „von der Bewaffnung her“ könne die Polizei keinen Schutz gegen terroristische Angriffe durch im Inland gekaperte Zivilflugzeuge gewährleisten.²⁹³ Im Zusammenhang

²⁹⁰ Fragebogen, Fragen 5 und 6. Dabei ist zu berücksichtigen, dass sieben der angeschriebenen Großstädte Spielorte der Fußball-Weltmeisterschaft 2006 waren, und an jedem dieser Orte die Bundeswehr beteiligt war (u.a. mit ABC-Kräften).

²⁹¹ im juristischen Diskurs ist diese Unterscheidung in aller Regel zentral, s. z.B. Lorse 2005, 476; s.a. Kap. 3

²⁹² Spranger 2004, 194

²⁹³ Werthebach 2003a, 350f. u. 362

mit dem „Luftsicherheitsgesetz“ ist über die erforderlichen Rechtsgrundlagen eines solchen Einsatzes heftig gestritten worden. Dabei reichte das Spektrum von der Position, dass etwa der Schutz von Kernkraftwerken gegen gezielt darauf gelenkte Flugzeuge durch die geltende Rechtslage gedeckt sein, weil es sich um „Landesverteidigung“ handle, und die „Abwehr von Luftangriffen originär militärische Aufgaben“ seien,²⁹⁴ über das Plädoyer für ein Ausführungsgesetz zu Art. 87a und Art. 35 GG²⁹⁵ oder – wie im Luftsicherheitsgesetz praktiziert – eine auf Art. 35 GG fußende einfachgesetzliche Regelung²⁹⁶ bis zur Forderung, die verfassungsrechtlichen Grundlagen für einen Kampfeinsatz in der Luft zu schaffen. Weil es die „Kernaufgabe des Staates“ sei, „den Einzelnen vor rechtswidrigen Übergriffen zu schützen“, sei der Staat „gehalten, als letztes Mittel des Schutzes auch den Streitkräften eine Abschussermächtigung zuzuweisen“.²⁹⁷

Unstreitig fällt unter den Verteidigungsauftrag die Sicherung des Luftraums der Bundesrepublik vor kriegerischen Angriffen, die dem Bundesgebiet von außen drohen.²⁹⁸ In den konzeptionellen Papieren der Bundeswehrführung hat diese Aufgabe der (klassischen) Landesverteidigung in den letzten Jahren eine Akzentverschiebung erfahren. In den Verteidigungspolitischen Richtlinien von 2003 hieß es, „die Überwachung des deutschen Luft- und Seeraums sowie die Wahrnehmung luft- und seehoheitlicher Aufgaben“ seien „ständige Aufgaben“ „in ressortübergreifender Zusammenarbeit“. An anderer Stelle wird darauf hingewiesen, dass diese Aufgaben „an Bedeutung gewonnen“ hätten. „Dieser Schutz Deutschlands“ werde „neu ausgerichtet“; er verlange „die konsequente Abstufung von Präsenz, Bereitschaft und Ausbildung der Streitkräfte sowie die Synergie aller staatlichen Instrumente der Sicherheitsvorsorge“.²⁹⁹ In der ein Jahr später erlassenen „Konzeption der Bundeswehr“ heißt es nahezu gleichlautend:

„Die Überwachung des deutschen Luft- und Seeraums sowie die Wahrnehmung luft- und seehoheitlicher Aufgaben in ressortübergreifender Zusammenarbeit sind Aufgaben, die angesichts einer verstärkten asymmetrischen bzw. terroristischen Bedrohung an Gewicht gewonnen haben.“³⁰⁰

Als Reaktion auf vermeintliche Angriffe aus der Luft sind Flugzeuge der Bundeswehr bisher zweimal eingesetzt worden. Am 5. Januar 2003 kreiste ein entführtes Sportflugzeug durch die

²⁹⁴ Krings, Burkiczak 2002, 511. Ähnlich verharmlost auch Gruber (1997, 311): beim Einsatz „einer Handvoll Jagdflugzeuge“ sei die Führungsrolle der Polizei „ohne weiteres zu gewährleisten“. Der Abschuss eines Flugzeugs könne auch nicht als Einmischung in eine innere Angelegenheit aufgefasst werden. Und – sollte wirklich mal ein Abschuss stattfinden – würde „dies das Ansehen der Streitkräfte bei breitesten Bevölkerungskreisen eher stärken“.

²⁹⁵ Tammler 2002, 3 u. 9

²⁹⁶ Luftsicherheitsgesetz 2005, § 14. Die Abschussermächtigung in Abs. 3 lautet folgendermaßen: „Die unmittelbare Einwirkung mit Waffengewalt ist nur zulässig, wenn nach den Umständen davon auszugehen ist, dass das Luftfahrzeug gegen Menschen eingesetzt werden soll, und sie das einzige Mittel zur Abwehr dieser gegenwärtigen Gefahr ist.“ Die Bestimmung wurde 2006 durch das Bundesverfassungsgericht als verfassungswidrig verworfen – u.a. weil die Verfassung den Einsatz spezifisch militärischer Waffen in den Einsätzen im Rahmen von Art. 35 GG nicht zulässt.

²⁹⁷ Baldus 2007, 135; s.a. Gramm 2006, 656: in der Verfassung müsse geregelt werden, dass notfalls auch „spezifisch militärische Waffen“ eingesetzt werden könnten. Die rechtliche und rechtspolitische Diskussion um die Abschussbefugnis des Luftsicherheitsgesetzes muss an dieser Stelle ignoriert werden, s. beispielhaft: Paulke 2005, 242-314; Borsdorff, Deyda 2005, 107-109 und Ladiges 2007

²⁹⁸ Dabei ist rechtlich umstritten, inwieweit eine zu Zwecken eines terroristischen Anschlags nach Deutschland einfliegende Maschine von der Bundeswehr abgeschossen werden darf, zustimmend Tammler 2002, 10.

²⁹⁹ BMVg 2003d, 18 und 20 (Nr. 80 und 86)

³⁰⁰ BMVg 2004e, 16

Innenstadt von Frankfurt am Main; der Pilot drohte, seine Maschine in eines der Hochhäuser einstürzen zu lassen. Neben Hubschraubern der Polizei wurden auch zwei Phantom-Flugzeuge der Luftwaffe „zur Beobachtung des Segelfliegers“ eingesetzt.³⁰¹ Der erste Fall hatte sich während der Schlussfeier der Olympischen Spiele in München 1972 ereignet. Nachdem er Meldung über ein gestohlenen Flugzeug hatte, aus dem heraus Bomben auf das Olympiastadion abgeworfen werden sollten, wandte sich der Leiter des polizeilichen Leitungsstabes das Verteidigungsministerium und bat um den Einsatz der Luftwaffe. Als tatsächlich ein nicht identifiziertes Flugobjekt festgestellt wurde, befahl der Verteidigungsminister der nächstgelegenen Alarmrotte in Neuburg/Donau den Start von zwei Starfightern mit scharfen Waffen. Noch bevor die Maschinen eingreifen konnten, stellte sich heraus, dass es sich um ein finnisches Passagierflugzeug handelte, dessen Radar ausgefallen war.³⁰²

Der Luftraum Deutschlands wird ständig militärisch überwacht. Dies geschieht ohne eine ausdrückliche verfassungsrechtliche Grundlage³⁰³ im Rahmen des Verteidigungsauftrags. Durch die Überwachung soll die nationale Lufthoheit auch im Frieden gewährleistet werden. An zwei Standorten (im Norden³⁰⁴ und Süden³⁰⁵) stehen rund um die Uhr jeweils zwei einsatzbereite und bewaffnete Kampffjets vom Typ F4f „Phantom“ bereit, um ggf. zur Sicherung des Luftraums eingesetzt zu werden.³⁰⁶

Am 1. Juli 2003 nahm in der von-Seydlitz-Kaserne im niederrheinischen Kalkar das „Nationale Lage- und Führungszentrum Sicherheit im Luftraum“ (NLFZ) seine Arbeit auf. Das Zentrum ist eine interministerielle Einrichtung des Verteidigungs- und Innenministeriums sowie des Bundesministeriums für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen.³⁰⁷ Nach Angaben des damaligen Bundesinnenministers Schily besteht die Aufgabe des Zentrums in der „Zusammenfassung, Bewertung und Steuerung aller vorhandenen Informationen über die Luftsicherheitslage im deutschen und benachbarten Luftraum, die Einleitung von operativen Maßnahmen sowie die Beratung der Entscheidungsträger in Bezug auf die Luftsicherheitslage und die bestehenden Handlungsoptionen“.³⁰⁸ Das Zentrum beobachtet den Luftverkehr über Deutschland. Es erstellt „detaillierte Lagebilder“ über die Sicherheit im deutschen Luftraum, die den Inspekteur der Luftwaffe in die Lage versetzen sollen, „den politisch verantwortlichen Entscheidungsträger umfassend ins Bild zu setzen und Entscheidungsgrundlagen für weitreichende Abwehrmaßnahmen zur Verfügung zu stellen“.³⁰⁹ Bei ungewöhnlichem Flugverhalten (Abweichen von der Flugroute oder Verlust des Funkkontakts) leitet das NLFZ die notwendigen Maßnahmen ein. Sofern ein terroristischer Angriff mittels eines Flugzeugs vermutet wird, übernimmt das Zentrum die Koordination und Führung der Abwehrmaßnahmen.³¹⁰

³⁰¹ Knelangen 2006, 119. (bei Knelangen falsches Datum: 5.2.2002)

³⁰² Fehn, Brauns 2003, 55f; s.a. Spiegel 2001, H. 42, S. 26f.

³⁰³ so lange nicht in Rechte Dritter eingegriffen werde, handele es sich um „Einsätze als Beobachtungsaufträge“, die „als schlicht hoheitliches Handeln zu qualifizieren“ seien, Werthebach 2004, 10

³⁰⁴ Wittmund (Niedersachsen)

³⁰⁵ Neuburg an der Donau (Bayern)

³⁰⁶ Linke 2003, 890. Die Maschinen sind mit zwei Luft-Luft-Raketen vom Typ Sidewinder AIM-9L und einer Bordkanone (20 mm) bewaffnet, Niklaus 2005, 51.

³⁰⁷ www.luftwaffe.de... (Das Kommando Operative Führung Luftstreitkräfte); nach Angaben von Niklaus (2005, 49f.) arbeiten rund 60 Personen im Schichtdienst im Zentrum, neben Bundeswehrangehörigen Mitarbeiter des Bundesinnenministeriums, der Flugsicherung und des Grenzschutzes. Seit Oktober 2003 waren 56 Mitarbeiter der Bundeswehr dort beschäftigt, daneben waren sieben BGS-Beamte zum Zentrum abgeordnet (Luftschutz 2004, 5).

³⁰⁸ zit. n. Niklaus 2005, 49

³⁰⁹ www.luftwaffe.de... (Das Kommando Operative Führung Luftstreitkräfte)

³¹⁰ Niklaus 2005, 50

Das Zentrum überwacht sowohl den militärischen wie den zivilen Luftverkehr. Handelt es sich bei dem verdächtigen Flugzeug um eine militärische Maschine, wird nach den Regeln der NATO-Luftverteidigung verfahren. Die Leitung des Einsatzes liegt dann beim NATO Commander. Die das Flugzeug anfliegende Alarmrotte soll die Maschine Abdrängen und zur Landung zwingen. Gelingt das nicht, dann können – nach Zustimmung des Inspektors der Luftwaffe – Warnschüsse abgegeben werden. Bei einem zivilen Flugzeug wird der Einsatz als „Renegade-Fall“ eingestuft, d.h. sein Flugverhalten lässt den Verdacht aufkommen, „dass es möglicherweise als Waffe zur Verübung eines terroristischen oder anders motivierten Angriffs missbraucht“ werden könnte.³¹¹ In diesen Fällen geht die Leitung des Einsatzes auf die deutschen Stellen über. Zuständig ist der Inspekteur der Luftwaffe (der als German Air Defence Commander auch an den NATO-geführten Einsätzen beteiligt ist), und die Befehlsgewalt liegt beim Bundesminister der Verteidigung. Durch das Luftsicherheitsgesetz wurden die rechtlichen Grundlagen für diese Bundeswehreinätze gegenüber zivilen Flugzeugen geschaffen.³¹²

Jährlich kommt es zu zwischen 30 und 40 Fällen, in denen unbekannte Flugzeuge in den deutschen Luftraum eindringen und eine der Alarmrotten aufsteigt.³¹³

Das Hilfspotential aus der Luft

Die „Fähigkeiten der Luftunterstützung“ beziehen sich auf fünf Bereiche:

- Versorgung der Bevölkerung aus der Luft
- Unterstützung bei der Evakuierung
- Lufttransport von Verletzten und Erkrankten
- Brandbekämpfung aus der Luft mit Hubschraubern
- Lufttransport von Material mit Hubschraubern.³¹⁴

Die Bundeswehr verfügt über drei Hubschraubertypen für derartige Einsätze:

- a. Mittlerer Transporthubschrauber CH-53 G/GS. Er hat eine Reichweite von 360 (umgerüstet: 1.200) km und kann neben der vierköpfigen Besatzung 36 Personen oder 5,5 Tonnen Material transportieren. Er wird für den Personen- oder Materialtransport oder als Großraumrettungshubschrauber zur Intensivversorgung oder für „Sonderaufgaben“ eingesetzt.³¹⁵
- b. Leichte Transporthubschrauber UH-1 D und NH-90 LTH HEER. Der UH-1 D kann neben seiner dreiköpfigen Besatzung 8 Soldaten oder 900 Kg. Material transportieren. Er wird

³¹¹ so die Definition der Bundeswehr, zit. n. Niklaus 2005, 51

³¹² Niklaus 2005, 52

³¹³ Verteidigungsminister Jung in Frankfurter Rundschau v. 5.4.2006

³¹⁴ Bucher 2006, 20. Er nennt noch zwei weitere Fähigkeiten, die in den Bereich der Aufklärung gehören: Unterstützung bei der Suche nach Vermissten und Geländeüberwachung bzw. -erkundung.

³¹⁵ BMVg 2002, 35. (Hinweis in Nordrhein-Westfalen LT-Drs. 13/2388 v. 11.3.2002, 2: bestehe die Möglichkeit, den Hubschrauber in Rheine anzufordern „mit der Maßgabe, dass die Nutzung [zu] zivilen Zwecken hinter einem Eigenbedarf der Bundeswehr zurückstehen muss“.) Die Bundeswehr verfügte im Januar 2008 über 68 Hubschrauber dieses Typs, s. BT-Drs. 16/12681 v. 22.4.2009, 39.

sowohl für den Personentransport wie für Sonderaufgaben eingesetzt. Sein Nachfolgemodell NH-90 kann 16 Soldaten oder 2 Tonnen Gewicht transportieren.³¹⁶

- c. SAR UH-1 D. Der Einsatz- und Rettungshubschrauber (SAR, search and rescue) verfügt über eine vierköpfige Besatzung (davon ein Notarzt und ein Rettungsassistent). Er kann ein bis zwei Verletzte liegend transportieren.³¹⁷ Die SAR-Hubschrauber der Bundeswehr flogen von 1959 bis 1984 rund 84.000 Einsätze – wobei „ganz überwiegend zivile Opfer“ befördert wurden.³¹⁸

Überwachungsaufgaben

Die Bundeswehr hat in der Vergangenheit mehrfach Flugzeuge zu Aufklärungszwecken eingesetzt. Dies geschah etwa im Jahr 1998 bei mehreren Entführungsfällen und wegen der Anschlagserie auf das Schienennetz der Deutschen Bahn. Dabei überflogen die Maschinen das zu untersuchende Gebiet in geringer Höhe. Über eine maximale Dauer von 20 Minuten können ununterbrochen Photos gemacht werden. Die Flugzeuge verfügen über drei Kameras: eine Kamera ist mit fünf Objektiven ausgestattet und erstellt ein Panoramabild von Horizont zu Horizont, eine zweite kann auf bestimmte Ausschnitte geschwenkt werden, und eine dritte erstellte Infrarotbilder, durch die Temperaturunterschiede sichtbar werden.³¹⁹

Außerdem überwachen Aufklärungsflugzeuge der Marine die deutschen Seegebiete in der Nord- und Ostsee auf mögliche Gewässerverschmutzung.³²⁰

5.3.2.2 Ressourcen zur See

Neben terroristischen Angriffen aus der Luft werden auch Angriffe von See her befürchtet. Da die Mittel der Polizei und der Küstenwachen nicht ausreichen, werden eine Beteiligung der Bundeswehr, die Bildung Kooperationsstrukturen und entsprechende gesetzliche Regelungen gefordert.³²¹ Der Einsatz der Bundeswehr – so die Bundesregierung 2005 – sei „vor allem denkbar, wenn terroristische oder vergleichbar schwere Angriffe auf See oder von See her drohen, zu deren Abwehr die zuständige Polizei weder allein noch in Zusammenwirken mit den anderen Polizeien in der Lage ist“. Ein solcher Einsatz geschehe dann auf der Grundlage von Art. 35 Abs. 2 und 3 GG.³²²

³¹⁶ BMVg 2002, 36f.; verfügbar waren bei Heer und Marine im Januar 2008 rund 160 Exemplare dieses Typs, s. BT-Drs. 16/12681 v. 22.4.2009, 39

³¹⁷ BMVg 2002, 93 (bezeichnend, dass es im Text heißt „1 bis 2 Verwundete“ könnten transportiert werden)

³¹⁸ Grubert 1997, 322. Die Bundeswehr beteiligt sich mit 11 Hubschrauberstandorten an der SAR-Versorgung Deutschlands (zivile Stellen sind mit 128 Hubschraubern in das System eingebunden).

³¹⁹ Spranger 1999, 201

³²⁰ Grubert 1997, 260

³²¹ CDU, Bundesausschuss Sicherheitspolitik 2004, 5. Mehrfach wurde in den vergangenen Jahren die Vorlage eines „Seesicherheitsgesetzes“ angekündigt. Dies sollte im Interesse „klare(r) Rechtsverhältnisse“ mit einer Verfassungsänderung (Ausweitung von Art. 87a GG) verbunden werden, so Kelch, Wecheln 2007, 16. Auch Grubert (1997, 315) plädiert für eine entsprechende Verfassungsänderung: Sie sei unbedenklich, weil die Einsätze auf See nur selten vorkämen, und es auch nicht zu erwarten sei, „daß innenpolitische Auseinandersetzungen auf hoher See ausgefochten werden“.

³²² BT-Drs. 16/143 v. 6.12.2005, 4

Seit dem 1. Juli 1994 existiert die Küstenwache des Bundes. Dabei handelt es sich nicht um eine Behörde mit eigenen Befugnissen und Zuständigkeiten, sondern um „eine Form der koordinierten Zusammenarbeit verschiedener Bundesministerien und deren nachgeordneten Behörden“. Zum Kreis der Beteiligten gehört nicht das Bundesministerium der Verteidigung.³²³ In der Küstenwache werden die Tätigkeiten der Wasserschutzpolizeien, der Bundespolizei, des Zolls und die Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung koordiniert. Die Behörden nehmen teils originäre, teils übertragene Aufgaben in den Feldern Schifffahrtspolizei, Zoll- und Verbrauchssteuerrecht, Grenzpolizei, Fischereirecht und Strafrecht wahr.³²⁴

Mitte 2005 wurde in Cuxhaven das Maritime Sicherheitszentrum (MSZ) gegründet, dem ein Staatsvertrag zwischen dem Bund und den fünf Küstenländern zugrunde lag.³²⁵ Das MSZ ist eine zivile Einrichtung, in der die Kräfte von Polizei, Feuerwehren und Katastrophenschutz im Einsatzfall unter eine einheitliche Leitung gestellt werden (können).³²⁶

Den institutionellen Kern des MSZ bildet das „Gemeinsame Lagezentrum See“ (GLZ-See), das am 1. Januar 2007 seine Arbeit aufnahm. Durch das GLZ werden die Aufgaben der See-raumüberwachung, der Gefahrenabwehr und des Unfallmanagements in Form eines „optimierten Netzwerks“ wahrgenommen durch das Lagezentrum des Havariekommandos, die Leitstellen der Bundespolizei, den Zoll, den Fachbereich Fischereischutz der Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung, den Leitstellen der Wasserschutzpolizeien der Küstenländer und der Wasser- und Schifffahrtsverwaltung des Bundes.³²⁷

Die Bundeswehr ist im MSZ durch einen Verbindungsoffizier vertreten. Dadurch werde zum einen eine „Aufgabenvermischung“ der äußeren und inneren Sicherheit, die „kontraproduktiv“ sei, verhindert. Zum anderen stünden durch den Verbindungsoffizier „im Alltagsbetrieb und bei Einsätzen in Sonderlagen die organisatorischen, technischen, logistischen und wissenschaftlichen Möglichkeiten und Erkenntnisse des Militärs dem jeweiligen Einsatzleiter zur Verfügung“.³²⁸ Nach den Berichten der Bundesregierung hat es keinen Katastropheneinsatz der Marine seit Mitte der 90er Jahre gegeben.

Spätestens nach der Entscheidung des Verfassungsgerichts zum Luftsicherheitsgesetz bedürfte eine operative Tätigkeit der Bundeswehr auf See einer Verfassungsänderung. Vorschläge einer interministeriellen Arbeitsgruppe der Bundesregierung liegen seit Mitte 2007 vor. Demnach sollte in Art. 35 Abs. 4 GG der „Einsatz der Streitkräfte mit militärischen Mitteln“ innerhalb des deutschen Hoheitsgebiets und außerhalb der Territorialgewässer ihr Einsatz „auch zur Unterstützung der zuständigen Bundesbehörden“ (Art. 87a Abs. 5 GG) legalisiert werden.³²⁹ Mit den Koalitionskompromiss vom Winter 2008 scheiterten auch diese Pläne.

5.3.2.3 ABC-Abwehr

³²³ Papenroth 2005, 26. Die beteiligten Bundesministerien sind: Innen, Finanzen, Verbraucherschutz, Verkehr und Umwelt.

³²⁴ BT-Drs. 16/2232 v. 14.7.2006, 4

³²⁵ Papenroth 2005, 26; Berger o.J., 4

³²⁶ Heemann 2007, 332

³²⁷ www.msz-cuxhaven.de

³²⁸ Heemann 2007, 331

³²⁹ Moniac 2007, 30

In der „Bekämpfung biologischer und chemische Gefahren“ wird eines der prominentesten Einsatzfelder der Bundeswehr im Innern gesehen.³³⁰ Nachdem in Deutschland der Katastrophenschutz in den 90er Jahren reduziert worden sei, verfüge „nur die Bundeswehr noch über nennenswerte, wenngleich ebenfalls stark reduzierte Mittel zur Analyse und Dekontamination von ABC-Kampfstoffen unter realen Einsatzbedingungen“.³³¹

Die ABC-Abwehrressourcen der Bundeswehr sind daran orientiert, die „Überlebensfähigkeit der Streitkräfte“ zu gewährleisten, da die Streitkräfte auch in der Lage sein müssten, „Operationen auch unter ABC-Bedrohung und ABC-Bedingungen durchzuführen“. Neben Angriffen mit Massenvernichtungswaffen könnten auch (industrielle) Unfälle oder Anschläge „inländische militärische Liegenschaften“ oder „Einsatzkontingente ... im Einsatzland bedrohen.“ „Darüber hinaus“, so das Ministerium, müssten „die Streitkräfte zum Schutz der Bevölkerung und der lebenswichtigen Infrastruktur immer dann zur Verfügung stehen, wenn nur sie über die erforderlichen Fähigkeiten (z.B. ABC-Abwehr) verfügen.“³³²

Jenseits des kriegerischen Einsatzes von ABC-Waffen wird gegenwärtig von fünf Szenarien ausgegangen, die ABC-Abwehr-Ressourcen erfordern. Dabei handelt es sich um a) Unfälle in den einschlägigen Industrien, b) (die Folgen von) Naturkatastrophen, c) die Ausbreitung von Infektionskrankheiten, d) die Nebenwirkungen konventioneller Kriegführung im Umfeld nuklearer oder chemischer Anlagen und e) terroristische Anschläge mit radiologischen, biologischen oder chemischen Mitteln.³³³ Zwar unterhalte und entwickle die Bundeswehr ihre ABC-Abwehr im Hinblick auf ihre (internationale) Einsatzfähigkeiten, aber diese Ressourcen entsprächen weitgehend „den Anforderungen in der zivilen Gefahrenabwehr“, da „im Zeitalter des internationalen Terrorismus, sowohl Soldaten im Einsatz wie die Zivilbevölkerung im eigenen Lande, in weiten Bereichen potenziell den gleichen Gefährdungen ausgesetzt sind“.³³⁴

Nach Angaben von Weinheimer besteht das „Fähigkeitsprofil der ABC-Abwehr“ der Streitkräfte aus den folgenden Elementen:

„- Einzelschutz (Persönliche ABC-Schutzausstattungen)

- Sammelschutz (ABC-Schutzbelüftungsanlagen, insbesondere auch in Gefechtsfahrzeugen)
- Medizinischer ABC-Schutz (med. ABC-Aufklärung, Dekontamination von Verwundeten etc.)
- BC-Auswertung (Gefährdungsvorhersage, Wirkungsbeurteilung, Beratung)
- ABC-Aufklärung (Detektion, Identifikation von ABC-Kampfstoffen und Gefahrstoffen)
- Dekontamination (Entgiftung, Entseuchung, Entstrahlung von Personal und Material) in der Regel mit dem Ziel, getroffene Maßnahmen des persönlichen Schutzes aufheben zu können.“³³⁵

³³⁰ So der stellvertretende Leiter des Planungsstabes im Verteidigungsministerium, General Weiler, auf einer Tagung der BAKS lt. Peilert 2002, 262.

³³¹ Leggemann 2003, 256

³³² BMVg 2005b, 6; mit teilweise identischen Formulierungen in der „Konzeption der Bundeswehr“, BMVg 2004, 59f.

³³³ Weinheimer 2006, 43f.

³³⁴ Weinheimer 2005c, 53

³³⁵ Weinheimer 2005b, 13

Inwieweit die gegenwärtige Rechtslage den Einsatz dieser Ressourcen in Friedenszeiten im Inland zulässt, ist umstritten. Während die CDU/CSU-Bundestagsfraktion 2003 verlangte, „ausreichende Rechtsgrundlagen“ zu schaffen, damit die „Bundeswehr Unterstützungsleistungen für die Bereiche mit atomaren, biologischen und chemischen Gefahren, Sanitätswesen und Kommunikation“ leisten könne,³³⁶ kam ein juristisches Gutachten zu dem Schluss, selbst die Verwendung des Spürpanzers Fuchs oder die Arbeit von ABC-Trupps seien durch die geltenden Verfassungsbestimmungen gedeckt, weil die Tätigkeiten innenpolitisch neutral seien und damit die Einsatzschwelle nicht überschritten werde.³³⁷ Ob die Inanspruchnahme von Bundeswehrexperthen und -gerät im Bereich der ABC-Abwehr von der Verfassung gedeckt sei, beantwortete die Bundesregierung mit einem lapidaren „Ja“.³³⁸ Stärker als die Forderungen nach (verfassungs)rechtlichen Erweiterungen ist die Tendenz zur Vernetzung ziviler und militärischer ABC-Abwehr-Ressourcen. Dies bezieht sich nicht allein auf die Ebene von Vorschlägen³³⁹ oder strategischen Konzepten,³⁴⁰ sondern hat bereits zu engeren Kooperationen geführt. Das Bundesamt für Bevölkerungsschutz wird an den „Verfahren zur Entwicklung und Beschaffung von Material“ der Bundeswehr beteiligt. „Diese Zusammenarbeit einer gemeinsamen Fähigkeitsanalyse, Materialentwicklung und Ausbildung“ solle intensiviert werden.³⁴¹ Als nach den Anschlägen vom 11.9. im Robert-Koch-Institut eine Informationsstelle für biologische Kampfstoffe eingerichtet wurde, arbeiteten dort auch Mediziner der Bundeswehr mit.³⁴²

Die von der Innenministerkonferenz eingerichtete Arbeitsgruppe legte Ende 2003 ihren Bericht über die „Unterstützung durch die Bundeswehr beim Schutz der Bevölkerung vor den Folgen terroristischer Anschläge, insbesondere für die Bereiche biologische und chemikalische Stoffe, Sanitätswesen und Kommunikation“ vor. Der Bericht benannte neun Felder möglicher ABC-Unterstützung durch die Bundeswehr: Aufspüren von A- und C-Kampfstoffen, Probeentnahmen von B-Agenzien, Nachweis von ABC-Kampfstoffen in mobilen Laboren, Dekontamination von Personal und Material, Dekontamination von Infrastruktur („in sehr begrenztem Umfang“), Bewertung von Schadenslagen und Beratung durch Experten, sanitätsdienstliche Unterstützung, Ausbildung in der ABC-Abwehr.³⁴³

Innerhalb der Bundeswehr sind Zuständigkeiten und Ressourcen der ABC-Abwehr auf verschiedene Organisationsteile verteilt:³⁴⁴

³³⁶ BT-Drs. 15/1097 v. 3.6.2003, 3

³³⁷ Fehn, Brauns 2003, 30

³³⁸ BT-Drs. 15/3892 v. 6.10.2004. Bereits 2002, angesichts der vermeintlichen Anthrax-Briefe, wurde deutlich, dass keine rechtlichen Hürden einer Beteiligung der Bundeswehr im Wege standen – wie der bayerische Innenminister unterstellte, s. Schmidt-Jortzig 2002, 774 –, sondern die faktische Verfügbarkeit entsprechender Ressourcen. „Die Vorstellung“, so die parlamentarische Staatssekretärin im Verteidigungsministerium, „dass [sich] die Bundeswehr bei jedem verdächtigen Brief ... mit ihren Kapazitäten beschäftigen würde, ist völlig abwegig“, BT PIPr 14/197 v. 7.11.2001, 19254.

³³⁹ Die Konzepte des Bundes und der Länder im Bereich des Zivil- bzw. Katastrophenschutzes seien abzustimmen. „Dies gilt insbesondere für die Komponenten im ABC-Schutz“, so die CDU/CSU-Fraktion in ihrem Antrag von 2003, BT-Drs. 15/1097 v. 3.6.2003, 4

³⁴⁰ etwa Weiterentwicklung der ABC-Abwehr innerhalb der Bundeswehr, die u.a. beinhaltet: „den übergreifenden, interdisziplinären Ansatz der Aufgabenwahrnehmung“ und „den Aufbau eines umfassenden, modernen ‚Einsatz- und Ausbildungsmanagements für ABC-Abwehr und Schutzaufgaben“, Weinheimer 2006, 48.

³⁴¹ Weinheimer 2006, 48

³⁴² Hildebrandt, Knaup, Szandar 2001, 27

³⁴³ so die Zusammenfassung bei Weinheimer 2005b, 16

³⁴⁴ Weinheimer 2006, 46

- Das Streitkräfteunterstützungskommando verfügt über eine Abteilung „ABC-Abwehr und Schutzaufgaben“, ihre Aufgabe besteht in der Expertise und Beratung sowie der Koordination ZMZ für die ABC-Abwehr,
- Aufklärungs- und Dekontaminationselemente von Luftwaffe und Marine (nur begrenzter Umfang),
- die Abteilung IX des Sanitätsamtes der Bundeswehr (Medizinischer ABC-Schutz) mit einer „Task Force Medizinischer ABC-Schutz“ und drei Fachinstituten,
- die ABC- und Selbstschutzeschule in Sonthofen, u.a. mit mobilen Expertenteams
- das Wehrwissenschaftliche Institut für Schutztechnologien in Münster.

Den Schwerpunkt möglicher Hilfsleistungen im Innern bilden die ABC-Abwehrfähigkeiten des Heeres.³⁴⁵ Seit 2002 waren die fünf Abwehrbataillone in der Abwehrbrigade 100 zusammengefasst. Die Bataillone waren in Höxter (Nr. 7), in Albersdorf (Nr. 610), in Bruchsal (Nr. 750) Prenzlau (Nr. 805) und das ABC-Lehrbataillon in Sonthofen (Nr. 210) stationiert.³⁴⁶ Jedes Bataillon bestand aus einer Stabs- und Versorgungskompanie sowie aus drei Einsatzkompanien. Zusätzliche Kräfte standen durch drei inaktive Reservebataillone (in Albersdorf, Nr. 110, in Zweibrücken, Nr. 310, und in Höxter, Nr. 410) zur Verfügung.³⁴⁷

2006 verfügten die vier Bataillone über zehn aktive Kompanien. Im Rahmen der Transformation der Bundeswehr wurden diese Kräfte neu gegliedert oder aufgelöst. Aufgelöst wurden die nichtaktiven Bataillone 110 und 310. Ebenso die aktiven Verbände in Prenzlau und Albersdorf; ihr Personal und Material wurde den beiden verbleibenden Standorten Höxter und Bruchsal zugeschlagen.³⁴⁸ Insgesamt wurden die ABC-Abwehrkräfte des Heeres seit Mitte 2007 in ein Bataillon und ein Regiment gegliedert und den verschiedenen Kräftekategorien zugewiesen:

- Das Abwehrbataillon 7 Höxter als Teil der Eingreifkräfte. Das Bataillon hat eine Sollstärke von 1.044 SoldatInnen und ist in sechs Kompanien gegliedert.
- Das Abwehrregiment 750 Bruchsal als Teil der Stabilisierungskräfte. Das Regiment besteht aus sieben Kompanien und verfügt über eine Sollstärke von 1.187 SoldatInnen.³⁴⁹

Daneben bestehen zwei leichte Abwehrkompanien in Sonthofen – 110 als Teil der Eingreifkräfte, 120 als Teil der Stabilisierungskräfte – sowie ein nichtaktives Abwehr-Bataillon.³⁵⁰

Durch die Umstrukturierung, so Weinheimer, würden die Abwehreinheiten nicht verringert; die Zahl der Einsatzkompanien werde (wieder) um eine erhöht, und komme es in Höxter und Bruchsal zu Verstärkungen, weil diese zu ZMZ-Stützpunkten für die ABC-Abwehr ausgebaut würden.³⁵¹ Allerdings stellt die Konzentration auf zwei Standorte auch im ABC-Bereich einen Rückzug aus der Fläche dar, die für mögliche Verwendungen im Inland zu größeren Entfernungen zum Einsatzort und damit zu späterer Verfügbarkeit führt.³⁵²

³⁴⁵ Daneben verfügen auch Marine und Luftwaffe über beschränkte ABC-Abwehr-Ressourcen: Sämtliche Kampfschiffe der Bundeswehr verfügen über ABC-Schutzanlagen, und die Luftwaffe verfügt über ein Objektschutzbataillon, das speziell in ABC-Abwehr ausgebildet wurde, Piper 2003, 19.

³⁴⁶ Bordeauxrot 2008, 34

³⁴⁷ Piper 2003, 19

³⁴⁸ Bordeauxrot 2008, H. 1, S. 34

³⁴⁹ Bordeauxrot 2007, H. 2, S. 12

³⁵⁰ ebd.

³⁵¹ Weinheimer 2006, 46f.

³⁵² Piper 2007, o.P.

Neben Auslandseinsätzen ist die Abwehrbrigade 100 mehrfach im Inland eingesetzt worden. Zum einen betraf das die Dekontamination des aus den Auslandseinsätzen zurückkommen- den Materials. Zum anderen wurde die ABC-Abwehr auch im Rahmen der Amtshilfe tätig: bei Besuch des Papstes 2005, bei der Vogelgrippe 2006, bei Besuchen des US-Präsidenten in Mainz 2005 und Heiligendamm 2006 und bei der Fußball-WM 2006.³⁵³

2003 verfügte die ABC-Abwehrtruppe des Heeres über 2.900 Planstellen, von denen nur 2.400 besetzt waren. Nach den Plänen der Bundeswehr sollten die Planstellen auf 3.100 erhöht werden; als Kriegsstärke wird von 7.300 Dienstposten ausgegangen.³⁵⁴

Technisch steht der Spürpanzer Fuchs im Zentrum der ABC-Abwehr. 2003 verfügte die Bundeswehr über knapp 100 Exemplare.³⁵⁵ Der Panzer ist mit vier Personen besetzt und verfügt über Einrichtungen zum Aufspüren atomarer oder chemischer Kampfstoffe.³⁵⁶ Das Fahrzeug eignet sich zur großräumigen ABC-Aufklärung; es verfügt über eine Schutzbelüftung, so dass die Besatzung gegen chemische und biologische Gefahren geschützt ist. Der Fuchs kann Vergiftungen feststellen und markieren und ist damit ein wichtiges Instrument zur Abklärung von Gefahren oder zur Erstellung von Lagebildern.³⁵⁷

Der Fuchs verfügt über keine Möglichkeiten zur Dekontamination. Neben Dekontaminationselementen im Objektschutzbataillon der Luftwaffe verfügt die Bundeswehr in den ABC-Abwehrtruppen über spezielle Dekontaminationseinrichtungen (TEP/HEP).³⁵⁸ Gegenwärtig sind noch Systeme im Einsatz, die mit Tanks, Pumpen und verschiedenen Sprühvorrichtungen auf Pritschen-LKWs angebracht sind. Mitte der 80er Jahre begann die Entwicklung der Systeme TEP90 und HEP90. Seit 2002 hat die Beschaffung des HEP90 begonnen.³⁵⁹ Mit dem TEP90 soll ab 2008 das zu den Eingreifkräften gehörende ABC-Abwehrbataillon 7 ausgerüstet werden.³⁶⁰ Der TEP90 ist ein modular aufgebautes Dekontaminationssystem, das auf einem IVECO-LKW montiert, bzw. von diesem transportiert wird. Die einzelnen Module können gemeinsam oder einzeln oder in Kombination mit anderen Dekontaminierungseinrichtungen betrieben werden. Neben einem geschützten und schutzbelüfteten Führerhaus besteht der TEP90 aus fünf Elementen:

- 1 Modul für die Dekontamination von Fahrzeugen

³⁵³ Benschling 2008, 10

³⁵⁴ Piper 2003, 19

³⁵⁵ so Piper, nach Bordeauxrot 2007, H. 2, S. 10: 75 Spürpanzer

³⁵⁶ BMVg 2002, 15. Im einzelnen: ASG = atomares Spürgerät, SVG = Strahlenspür- und Verstrahlungsmessgerät, SDT = Strahlendosimeter Taktisch und MM1 = mobiles Massenspektrometer; in mehr als einem Drittel der Panzer wurden zusätzlich die Messgeräte EDW150, MAB500, Micro-Count H13420 und ein Gaschromatographen eingebaut, s. Piper 2003, 20. Zu weiteren technischen Leistungen s. Bordeauxrot 2008, H. 2, S. 17-18. Bis 2005 verfügte der Fuchs über keine Fähigkeiten zur Aufklärung biologischer Kampfstoffe. Pläne für eine „B-Aufklärungsausstattung“, die auf einem anderen Fahrzeug montiert werden sollte, wurden verfolgt; 2005 lief eine entsprechende Ausschreibung, s. BT-Drs. 15/5794 v. 20.6.2005, 2

³⁵⁷ BT-Drs. 14/7359 v. 7.11.2001, 12 und 16/1416 v. 10.5.2006, 4

³⁵⁸ Weinheimer 2005, 117f. HEP = Haupt-Entstrahlungs-Entseuchungs-Entgiftungs-Platz; TEP = Truppen-Entstrahlungs-Entseuchungs-Entgiftungsplatz.

³⁵⁹ Hinweis in Bordeauxrot (2008, H. 4, S. 7), dass es bei HEP90 zu „Kürzungen bzw. Steichungen der Module“ gekommen ist. Der HEP90 hat eine größere Dekontaminationsleistung als der TEP90 (54 Personen im Vergleich zu 20-30 pro Stunde, aber dafür müssen seine Module auf vier Sattelschleppern transportiert werden, während beim TEP ein LKW ausreicht, BehördenSpiegel, April 2009.

³⁶⁰ Bordeauxrot 2007, H 3, S. 13f.

- 1 Modul für die Dekontamination von persönlicher Ausrüstung und Sondergerät (Ferngläser, Funkgeräte, Laptops etc.)
- 1 Modul für die Dekontamination von Personen; dieses Modul ist mit einer Duschanlage, Klimaanlage sowie aufblasbaren Aus- und Ankleidezelten versehen
- 1 Fahrzeugkran, der sowohl zum Abladen der Module vom Fahrzeug als auch zur Dekontamination von Großgeräten genutzt werden kann
- 1 selbstständig fahrendes Raupenfahrzeug (Shuttle) mit einem Aktionsradius von einem Kilometer, das der Dekontamination von Innenräumen (von Fahrzeugen) dienen soll.

Die Dekontamination geschieht durch Schäume, flüssige oder gasförmige Mittel und bezieht sich auf alle drei Agenzien. Das System verfügt über folgende Kapazitäten (pro Stunde):

- Modul 1: 1.500 m² Fläche oder vier Fahrzeuge
- Modul 2: 20 Gegenstände
- Modul 3: 20 Personen.³⁶¹

Mitte 2008 wurde der erste TEP90 an die Bundeswehr ausgeliefert. Bis 2010 sind 73 Systeme bestellt; eine Kaufgarantie für weitere 20 Jahre und die Versorgung mit Ersatzteilen bis zum Jahr 2051 wurde mit dem Hersteller „Kärcher Futuretech“ vereinbart.³⁶²

Die ABC-Abwehrfähigkeiten der Bundeswehr sind auf die Überlebensfähigkeit der Truppe im Einsatz ausgelegt. Sie stehen subsidiär auch für Tätigkeiten im Inland zur Verfügung. In welchem Ausmaß solche unterstützenden Einsätze in Frage kommen, hängt von den entsprechenden zivilen Ressourcen ab. Nach den Anschlägen vom 11.9. haben Bund und Länder auch die zivile Ausstattung im ABC-Bereich verbessert. Bis 2006 hatte der Bund im Rahmen des ergänzenden Katastrophenschutzes den Ländern 365 ABC-Erkundungsfahrzeuge, 82 Dekontaminationsfahrzeuge sowie 36.000 Sätze persönlicher ABC-Schutzausrüstung zur Verfügung gestellt.³⁶³

Im Jahr 2007 sollten die Bundesländer insgesamt über 950 Fahrzeuge zur ABC-Erkundung und -Dekontamination verfügen. Die Aufteilung auf die Bundesländer erfolgt nach einem von der Innenministerkonferenz beschlossenen Schlüssel, der sich an der Zahl der Landkreise orientierte, aber sowohl die besondere Situation der Stadtstaaten und Gefährdungsschwerpunkte berücksichtigte. Die Ausstattung variierte von 7 (Bremen) über 12 (Saarland und Hamburg) bis zu 98 (Niedersachsen), 138 (Nordrhein-Westfalen) und 192 (Bayern) Fahrzeugen.³⁶⁴

Mitte 2007 waren an die Feuerwehren und Hilfsorganisationen 53.000 Sätze persönliche CBRN-Schutzausrüstung, 366 ABC-Erkundungs- und 374 Dekontaminationskraftwagen für Personen verteilt.³⁶⁵ Die Erkundungskraftwagen – nach Angaben der Bundesregierung waren bereits Mitte 2005 371 Exemplare ausgeliefert – können radioaktive und chemische Belastungen aufspüren und messen; im Hinblick auf biologische Belastungen können sie nur Proben nehmen.³⁶⁶

³⁶¹ Bauer, Hellmuth 2008

³⁶² Bordeauxrot 2008, H. 4, S. 13

³⁶³ AG Neue Strategie 2006, 3

³⁶⁴ BT-Drs. 16/6876 v. 29.10.2007, 6. Zur Aufteilung der Fahrzeuge nach Landkreisen bzw. Bundesländern s. www.bkk.bund.de... (Ergänzende Ausstattung des Bundes für den Katastrophenschutz)

³⁶⁵ Trebbe, Wilbert 2007; Trebbe, Wilbert 2008, 86

³⁶⁶ BT-Drs. 15/5794 v. 20.6.2005, 4

Zu den zivilen Dekontaminationspotentialen gibt es nur wenige Angaben: So ist z.B. unklar, ob die Fahrzeuge generell über eine Schutzbelüftung verfügen. Auch ist nicht ersichtlich, wie viele Personen dekontaminiert werden können. Nach Angaben von Uhl kann der einzige ABC-Zug der Münchener Feuerwehr in einer Stunde 60 kontaminierte Personen behandeln.³⁶⁷ Die Kapazität des Dekon-P liegt bei 50 Personen in der Stunde.³⁶⁸ Dem „Ausstattungs-konzept“ ist zu entnehmen, dass die Kapazitäten des „Dekontaminations-LKW Personen 2“ darauf ausgelegt sind, die bei ABC-Lagen tätigen Einsatzkräfte zu dekontaminieren.³⁶⁹

Zivile Kräfte des Bundes verfügen über keine nennenswerten ABC-Abwehr-Ressourcen. Das THW besitzt nur Fähigkeiten im Bereich „Rettung und Bergung“, aber im Hinblick auf Spüren und Dekontaminieren nur begrenzte Möglichkeiten zum Eigenschutz.³⁷⁰

Neben der Ausstattung mit Fahrzeugen und Material ist der Aufbau von „Analytischen Task Forces“ (AFT) eine Ebene des ABC-Schutzes, die durch den Bund gefördert wird. 2005 wurde die Bildung von zwei AFTs für biologische Gefahren vorbereitet: zum einen in der Zusammenarbeit des Robert-Nocht-Instituts mit der Feuerwehr Hamburg, zum anderen zwischen dem Robert-Koch-Institut, dem Landeskriminalamt Berlin und dem Wehrwissenschaftlichen Institut für Schutztechnologien/ABC-Schutz der Bundeswehr.³⁷¹ Bis 2009 war die Zahl der CBRN- bzw. ABC-AFTs auf sieben gestiegen: neben Berlin und Hamburg waren die Task Forces in Mannheim und Heyrothsberge (Sachsen-Anhalt) einsatzbereit, die in Dortmund, Köln und München in der Vorbereitung.³⁷² Darüber hinaus verfügt die Bundeswehr über eine „verlegefähige ‚Task Force Medizinischer ABC-Schutz‘ des Sanitätsdienstes“, der den „für Zivil- und Katastrophenschutz zuständigen Stellen, sofern dem kein militärischer Bedarf entgegensteht, nach dem Subsidiaritätsprinzip zur Verfügung“.³⁷³

Insgesamt ist nicht absehbar, welche Kapazitäten der Bundeswehr tatsächlich in einem Katastrophenfall zur Verfügung stehen, da sie durch Auslandseinsätze gebunden sein können, die gegenüber der subsidiären Inlandsverwendung Priorität genießen.³⁷⁴ Ein Vergleich ziviler und militärischer Dekontaminationspotentiale ist nicht möglich, da der Gesamtumfang militärischer Fähigkeiten nicht bekannt ist. Rechnerisch ergibt sich aus den 450 zivilen Dekon-P ein Potential von 22.500 dekontaminierten Personen pro Stunde; demgegenüber erlaubten die 73 von der Bundeswehr bestellten TEP90 die Dekontamination von 1.500 bis 2.200 Personen in derselben Zeit. Allerdings können mit dem TEP90 auch Sachen, Fahrzeugen und Gelände gereinigt werden.

Im Vergleich mit den über das gesamte Bundesgebiet verteilten zivilen Dekon-P-Kapazitäten wird die Bedeutung der Bundeswehrressourcen darin gesehen, dass diese konzentriert eingesetzt und durch den Personalbestand auch dauerhaft betrieben werden können. In-

³⁶⁷ in: BT PIPr 14/197 v. 7.11.2001, 19255

³⁶⁸ Trebbe, Wilbert 2008, 86. Im September 2009 teilte die Bundesregierung mit, dass 25 mit ihren Mitteln beschaffte „Dekontaminationsfahrzeuge ‚Personen‘“ ausgeliefert seien, BT-Drs. 16/14030 v. 10.9.2009, 1.

³⁶⁹ www.bbk.bund.de... (Kernelemente für besondere Gefahrenlagen, Oktober 2008)

³⁷⁰ BT-Drs. 16/1416 v. 10.5.2006, 4f.

³⁷¹ BT-Drs. 17/5794 v. 20.6.2005, 3

³⁷² BT-Drs. 16/14030 v. 10.9.2009, 2

³⁷³ BT-Drs. 15/5794 v. 20.6.2005, 4

³⁷⁴ s. Knelangen 2006, 270f. Nicht nachvollziehbar sind auf jeden Fall Behauptungen wie die von Fischer (2002, 52): „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.“

samt sei ihr Nutzen bei einem „planbaren zivilen Ereignis“ hoch. Bei einem Unfall oder einem Anschlag, in dem es auf eine schnelle und spontane Reaktion ankomme, liege „die Reaktionszeit der ABC-Kräfte in der Bundeswehr aber in einem Bereich, der sie als Reaktionskräfte in den frühen Phasen eines nicht planbaren Ereignisses ausscheiden lässt.“³⁷⁵

5.3.2.4 Sanitätsressourcen

Zur Behandlung von Erkrankten oder Verletzten unterhält die Bundeswehr den Sanitätsdienst. Dessen Leistungen stehen – sofern sie durch den militärischen Bedarf nicht ausgelastet sind – auch zivilen Stellen zur Verfügung. Im Jahr 2003 waren im Sanitätsdienst der Bundeswehr 26.109 SoldatInnen und 6.585 ZivilistInnen beschäftigt.³⁷⁶ Von der Umgestaltung der Bundeswehr war in den letzten Jahren auch der Sanitätsdienst betroffen. So soll z.B. der Bestand an Krankenwagen des Zentralen Sanitätsdienstes von 700 auf 500 reduziert werden.³⁷⁷ Die Zahl der Bundeswehrkrankenhäuser wurde von vierzehn auf acht verringert.³⁷⁸ Um dennoch eine sanitäre Kompetenz in der Fläche zu gewährleisten, werden allen Kommandos der territorialen Struktur Sanitätsoffiziere der Reserve zugeordnet. In den Bezirks- und Kreisverbindungskommandos fungieren diese als „BeaSanStOffzZMZGesWes“, dem Sanitätsstabsoffizier ist jeweils ein Sanitätsfeldwebel zugeordnet.³⁷⁹

2003 hatten die Krankenhäuser der Bundeswehr eine Soll-Kapazität von insgesamt 2.272 Betten.³⁸⁰ 1996 – neuere Zahlen liegen nicht vor – wurden etwas mehr als 64.000 Personen in den Bundeswehrkrankenhäusern stationär behandelt, darunter waren 24.200 Zivilpersonen. Unter den knapp 440.000 ambulanten Behandlungen waren fast 121.000 Zivilpersonen.³⁸¹

Das bedeutet, dass bereits jetzt die Bundeswehrkrankenhäuser an der medizinischen Versorgung der Zivilbevölkerung mitwirken; sie zum überwiegenden Teil aber mit der Versorgung militärischen Personals beschäftigt sind.³⁸²

In welchem Umfang tatsächliche freie Ressourcen der Bundeswehr im Katastrophenfall zur Verfügung stehen, ist unbekannt. Bei größeren Schadensereignissen, bei denen auch die Bundeswehr tätig werden könnte, ist davon auszugehen, dass auch SoldatInnen erkranken und verletzt werden. Durch deren Behandlung würden die zivilen Kapazitäten der Bundeswehr-Sanität im Ernstfall verringert.

5.3.2.5 Pionierleistungen

³⁷⁵ Trebbe, Wilbert 2008, 89

³⁷⁶ BT-Drs. 15/1312 v. 1.7.2003, 2

³⁷⁷ Gutmiedel 2007, 43

³⁷⁸ Geschlossen wurden die Krankenhäuser in Detmold, Kiel, Osnabrück, Wildbad, Gießen und München.

³⁷⁹ Gutmiedel 2007, 22. Von den 426 Planstellen waren zu diesem Zeitpunkt erst 191 besetzt. S.a. Kapitel 2.

³⁸⁰ BT-Drs. 15/1312 v. 1.7.2003, 20f.

³⁸¹ ebd., 20

³⁸² Nicht für die medizinische Versorgung, sondern für die Verpflegung und Betreuung bei Evakuierungen hatte der Hilfszug des Deutschen Roten Kreuzes 2003 eine Kapazität von bis zu 10.000 Betroffenen, Bundesverwaltungsamt 2003, 50.

Bei der Hilfe bei Katastrophen oder um diese einzudämmen, wird häufig auf die besonderen Fähigkeiten der Pioniereinheiten hingewiesen. Folgende Spezialfähigkeiten kommen für derartige Einsätze in Frage:

- Unterstützung mit schwerem Gerät
- Instandsetzung, Bau, Betrieb von (Ersatz)Pipelines
- Bau von festen oder schwimmenden Brücken
- Bagger- oder Aufräumarbeiten
- Abrissarbeiten, Trümmerbeseitigung
- Einsatz großflächiger Fähren bzw. schwimmender Arbeitsplattformen
- Arbeiten unter Wasser durch Taucher
- Einsatz von Booten zum Personentransport.³⁸³

Die Pioniere verfügen über schweres Gerät (z.B. Schwenklader und Fahrzeugkräne), über den Pionierpanzer Dachs, der als Raupe eingesetzt werden kann, sowie über Minenräum- und Bergepanzer. Zur besonderen Ausrüstung der Pioniere gehören auch verschiedene Systeme zum schnellen Bau von Brücken.³⁸⁴

5.3.2.6 Waffen

Die Bewaffnung der Bundeswehr war traditionell auf Kriegführung ausgerichtet. Nach der Transformation wird sie an der angestrebten Fähigkeit zum weltweiten Einsatz als Eingreif- oder Stabilisierungskräfte orientiert. Für die Verwendung von Waffen im Inland sind die Bestimmungen des Grundgesetzes und des UZwGBw maßgeblich. Den Gebrauch militärischer Waffen im Innern erlaubt die Verfassung nur im Fall des Art. 87a Abs. 4 GG, d.h. im Notstandsfall gegen militärisch bewaffnete Aufständische. Aber auch in diesen Fällen bleibt der Waffeneinsatz an die Grundsätze der Erforderlichkeit und Verhältnismäßigkeit gebunden.³⁸⁵

5.3.2.7 Engpassressourcen verfügbar?

Betrachtet man die Bundeswehr unter technisch-praktischen Gesichtspunkten als eine Großorganisation, die über bestimmte Leistungen verfügt, so lässt sich zunächst für den Bereich des Katastrophenschutzes feststellen, dass sie eine Reihe von Ressourcen besitzt, die im Katastrophenfall wichtige Hilfe leisten können. Dabei existieren offenkundig nur wenige Bereiche, in denen sie über exklusive Fähigkeiten verfügt. Ihre größte Stärke liegt vermutlich in ihrer Größe – sei es im Hinblick auf das Personal³⁸⁶, dessen Umfang und Einsatzbarkeit per Befehl, oder sei es im Hinblick auf Organisation und Gerät.³⁸⁷ Diese Kapazitäten werden allerdings erheblich eingeschränkt durch den Umstand, dass es sich nicht um spezifisch zivil ausgerichtete Hilfspotentiale handelt, d.h. weder die Verfahren noch die Ausbildung des Personals auf zivile Einsätze ausgelegt sind, noch eine Verfügbarkeit für die zivilen Behörden gewährleistet wird. Hinzu kommt die vergleichsweise lange Anlaufzeit der Bundeswehr: der

³⁸³ Bucher 2006, 12

³⁸⁴ BMVg 2002, 26-30

³⁸⁵ Keidel 1973, 201

³⁸⁶ Stichwort „Durchhaltefähigkeit“

³⁸⁷ So das Selbstbild lt. Interview B

Vorteil einer „schlagkräftigen“, effektiven Organisation hat gegenüber den Feuerwehren und anderen Hilfseinrichtungen den Nachteil, dass sie bei plötzlichen Ereignissen nicht unmittelbar zur Verfügung steht.³⁸⁸

Exklusivität besitzt die Bundeswehr offenkundig nur, wenn es um ihre spezifisch militärischen Fähigkeiten geht – namentlich die Kontrolle auf hoher See und im Luftraum. Angesichts der kriegerischen Auslegung der Bundeswehr wird aber auch zu bedenken gegeben, dass diese „Fähigkeiten zu grob“ für ein dichtbesiedeltes Land wie die Bundesrepublik seien.³⁸⁹

5.4 Bund/Länder-Konflikte und die Rolle der Bundeswehr

Seit den Anschlägen vom 11. September bestand und besteht unter den politisch und administrativ Verantwortlichen Einigkeit darin, dass das bzw. die Systeme als „Bevölkerungsschutz“ umgestaltet werden sollen. Erhebliche Differenzen betrafen (und betreffen) aber die Frage, welche Rolle der Bund – und damit auch die Bundeswehr – im zu schaffenden Bevölkerungsschutz spielen soll.

Grundsätzlich lassen sich zwei Positionen unterscheiden: Entweder soll der Bund gestärkt werden, indem ihm eigenständige Aufgaben übertragen werden, oder Koordinierung und Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern sollen verbessert werden.³⁹⁰ Die zentralistische Perspektive wird exemplarisch deutlich in einem Papier der Bundesakademie für Sicherheitspolitik. Gefordert wird die Zuständigkeit des Bundes für Koordinierungsaufgaben, die durch eine Zentralstelle wahrgenommen werden sollen. Die Zentralstelle müsse Prioritäten festlegen und grundlegende Entscheidungen über die Zuordnung von Kräften treffen. Darüber hinaus müsse der Bund das Recht bekommen, „bei entsprechenden Lagen“ eigene Kräfte, die der Länder oder anderer Staaten „aktiv und nach den von ihm festgestellten Prioritäten einzusetzen und überörtlich zu koordinieren“.³⁹¹ Verfassungsrechtlich könnte dies durch die Erweiterung von Art. 73 GG erreicht werden. Analog zur Ausweitung der Zuständigkeiten des Bundeskriminalamtes zur Terrorismusbekämpfung könne die Gesetzgebung „über die Zusammenarbeit des Bundes und der Länder bei länderübergreifenden Gefahren“ in die ausschließliche Zuständigkeit des Bundes aufgenommen werden.³⁹² Auf stärkere Koordinierung setzen hingegen die Länder. Aus ihrer Sicht seien weder veränderte Zuständigkeiten – insbesondere keine operative Rolle des Bundes – noch eine Änderung der Verfassung erforderlich.³⁹³ Bereits im März 2002 plädierte der Arbeitskreis V der Innenministerkonferenz für eine „stärkere Zusammenarbeit der Länder mit dem Bund“. Dazu müssten die verfassungsrechtlichen Grundlagen nicht geändert werden; vielmehr könne „das bestehende System zur Anpassung an neue Herausforderungen fortentwickelt werden“. Es sei auf die „Ausgewogenheit zwischen den dezentralen Kompetenzen der Länder und ihrer Organisationen auf Ortsebene und den Bedürfnissen nach Koordinierung im Hinblick auf spezielle Schadenslagen andererseits besonders Rechnung zu tragen“.³⁹⁴ In ihrem Beschluss vom

³⁸⁸ Interview Z

³⁸⁹ Interview B

³⁹⁰ In der Regel ist die Forderung nach vermehrter Bundeszuständigkeit auch mit der nach einer Erweiterung des Grundgesetzes verbunden.

³⁹¹ Bundesakademie für Sicherheitspolitik 2007, 36

³⁹² Reichenbach 2007

³⁹³ so die zustimmende Wiedergabe der IMK-Position durch die rot-grüne Bundesregierung 2003, BT-Drs. 15/415 v. 10.2.2003, 2

³⁹⁴ Beschluss des AK V v. 25.3.2002, in: AKNZ 2003, 67-62

Juni 2002 regte die IMK eine „Neuordnung“ der Zweiteilung in Zivil- und Katastrophenschutz an.³⁹⁵

Im Dezember 2002 lag der IMK ein Bericht zum Stand der Umsetzung der „Neuen Strategie zum Schutz der Bevölkerung“ vor. In ihrem entsprechenden Beschluss schloss sich die IMK der neuen Interpretation des Verteidigungsbegriffs an. Ausschlaggebend sei nicht, von wem ein Angriff ausgehe, sondern dessen „Auswirkungen“, die – ähnlich wie bei kriegerischen Angriffen – von Bund und Ländern „nur gemeinsam gelöst werden“ könnten. Es sei deshalb „notwendig“, dass der Bund das Zivilschutzgesetz anpasse, „um Aufgaben zum Schutz vor kriegerischen Handlungen und anderen Angriffen von nationaler Bedeutung wahrnehmen zu können, die nicht eindeutig als Verteidigungsfall im herkömmlichen Sinne einzustufen sind. Für diese Fälle, in denen die Länder auf Grund der Verfassungslage nach wie vor die Hauptlasten zu bewältigen haben, muss der Bund vermehrt Verantwortung übernehmen. Dazu gehören auch zentrale Koordinations- und Informationsfunktionen sowie eine Anpassung der Zivilschutzausstattung“.³⁹⁶

„Ungeachtet der guten Struktur“ bestehe im Bereich der nichtpolizeilichen Gefahrenabwehr „Handlungsbedarf bei biologischen und chemischen Risiken, vor allem bei zu besorgenden terroristischen Angriffen, sowie bei Gefahrenlagen nach Naturereignissen.“³⁹⁷ Angesichts der Sicherheitslage hielt es die IMK für „geboten, dass die Bundeswehr ... dem Katastrophenschutz der Länder mit ihrem Wissen und ihren Ressourcen insbesondere zur Vorbereitung auf terroristische Angriffe und zu deren Abwehr zur Verfügung steht, soweit dies nach dem Grundgesetz möglich ist“.³⁹⁸ Im März des folgenden Jahres bekräftigten die Regierungschefs der Länder diese Position. Sie baten die Bundesregierung, „bei der anstehenden Strukturreform der Bundeswehr auch zu berücksichtigen, dass es Gefährdungsszenarien gibt, die nur unter Inanspruchnahme der Bundeswehr bewältigt werden können. Hierbei ist die Einbeziehung der Bundeswehr zu gewährleisten.“³⁹⁹ 2003/2004 erklärte sich das Verteidigungsministerium bereit, im Hinblick auf verschiedene Schadensszenarien „die ggf. grundsätzlich zur Verfügung stehenden Fähigkeiten der Bundeswehr ... genauer zu erfassen“.⁴⁰⁰ Diese Angaben wurden der IMK-Arbeitsgruppe „Unterstützung durch die Bundeswehr im Katastrophenschutz der Länder“ zur Verfügung gestellt, die ihren Bericht im Juni 2005 vorlegte. Der Empfehlung der Arbeitsgruppe folgend forderte die IMK den Bund auf, „mehr Verantwortung“ zu übernehmen. Dies solle vor allem geschehen durch

- eine optimale Koordination bei länderüberschreitenden Ereignissen
- die Erweiterung des Zivilschutzgesetzes auf „Großschadenslagen von nationaler Bedeutung“ und
- „einen verstärkten Einsatz von Ressourcen des Bundes für Groß- und Sonderlagen, insbesondere auch der Bundeswehr, des BGS und des THW“.⁴⁰¹

Demgegenüber hatte der Bund der Arbeitsgruppe im September 2004 Vorschläge zu einer Neuordnung des Zivil- und Katastrophenschutzes durch eine Novellierung des Grundgesetz-

³⁹⁵ s. Klink 2006, 294

³⁹⁶ IMK-Beschlussniederschrift v. 6.12.2002, zit. n. Sachsen, Staatsministerium des Innern 2003, 26

³⁹⁷ ebd., 23

³⁹⁸ IMK-Beschluss v. 6.12.2002, in: AKNZ 2003, S. 64-67

³⁹⁹ Beschluss der Regierungschefs der Länder v. 27.3.2003, zit. n. IMK, Arbeitskreis V 2005, 1

⁴⁰⁰ Echterling 2004, 17.

⁴⁰¹ IMK, Arbeitskreis V 2005, 8

zes unterbreitet. Nach den Vorstellungen des Innenministeriums sollten drei Verfassungsbestimmungen geändert werden:

- In Art. 73 Nr. 10 GG die Schaffung der ausschließlichen Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes in Fragen der Zusammenarbeit des Bundes und der Länder „zum Schutz der Bevölkerung bei Gefahrenlagen von nationaler Bedeutung“.
- In Art. 87 Abs. 1 GG die Einführung eines Weisungsrechts gegenüber den Ländern.
- In Art. 35 Abs. 3 die Kompetenz für den Bund zu schaffen, „Maßnahmen zur Beseitigung der Gefahr anzuordnen, Kräfte und Einrichtungen anderer Verwaltungen den betroffenen Ländern zur Verfügung zu stellen sowie Einheiten der Katastrophenhilfe des Bundes einzusetzen“.⁴⁰²

Mit der Zustimmung zum Bericht ihrer Arbeitsgruppe lehnte die IMK diese Vorstellungen des Bundes ab. Zugleich begrüßte sie die Ankündigung der Bundeswehr, trotz Einsatzorientierung und Transformation die zivilen Behörden im Katastrophenschutz zu unterstützen; die „schon bisher gute zivil-militärische Zusammenarbeit“ solle durch Gemeinschaftsveranstaltungen und Übungen „vertieft“ werden.

Zugleich betonte die IMK, es sei „notwendig“,

„- den Katastrophenschutzbehörden der Länder höchstmögliche Planungssicherheit durch einplanbare Ressourcen zu geben,

- auf diese Weise die Unterstützung als Aufgabe der Bundeswehr bei Gefahrenlagen von nationaler Bedeutung zu gewährleisten und
- die Einsatzpotentiale der Bundeswehr in die Datenbank deNIS einzustellen“.⁴⁰³

2006 legte die AG „Neue Strategie zum Schutz der Bevölkerung“ einen weiteren Zwischenbericht vor. Änderungen des Grundgesetzes mit dem Ziel, dem Bund „Steuerungs- und Weisungsrechte im Katastrophenschutz zu übertragen“ wurde abgelehnt. Die „unmittelbare Gefahrenabwehr“ müssen in den Händen der Länder bleiben, weil schnelles Handeln und Ortskenntnisse im Hinblick auf Gefahrenlage und Einsatzressourcen erforderlich seien.⁴⁰⁴

Um unterstützende und koordinierende Tätigkeiten des Bundes verfassungsrechtlich abzusichern, boten sich nach Auffassung der Arbeitsgruppe – neben der Ausweitung des Verteidigungsbegriffs – zwei Möglichkeiten: Entweder könne eine Zuständigkeit des Bundes für den Schutz der Bevölkerung bei terroristischen Anschlägen von nationaler Bedeutung geschaffen werden. Oder – nach dem Vorschlag der Länder in der Föderalismuskommission – es könnte in Art. 73 GG eine Bundeszuständigkeit für die Zusammenarbeit von Bund und Ländern bei überregionalen Katastrophen eingefügt werden, die allein auf „Bevorratung, Beschaffung und Bereitstellung von Mitteln zur Bewältigung“ von Katastrophen bezogen sei.⁴⁰⁵

Zur „Effektivierung der Zusammenarbeit mit der Bundeswehr und die verbesserte Einbindung der dortigen Ressourcen und Leistungspotentiale in die Notfallplanung“ forderte die Arbeitsgruppe:

⁴⁰² ebd., 5f.

⁴⁰³ IMK-Beschluss v. 24.6.2005, Nr. 23, in: www.imk2009.bremen.de... (Beschlüsse)

⁴⁰⁴ AG Neue Strategie 2006, 7

⁴⁰⁵ ebd., 8

- eine sichere Rechtsgrundlage zu schaffen, indem die Unterstützung der zivilen Behörden von einer subsidiären zu einer originären Aufgabe der Bundeswehr werde,
- die Hilfe der Bundeswehr auf alle Katastrophen oder schweren Unglücksfälle auszudehnen und
- die Bundeswehr nicht nur zur Bewältigung eingetretener, sondern auch zur Abwehr bevorstehender Katastrophen einzusetzen.⁴⁰⁶

2007 bekräftigte die IMK ihre Auffassung, „das allein auf den Verteidigungsfall fokussierte Zivilschutzgesetz durch den Bund unter Beteiligung der Länder zu einem umfassenden Bevölkerungsschutzgesetz fortzuentwickeln“. In einer Protokollnotiz wies das Bundesinnenministerium darauf hin, dass durch eine solche Weiterentwicklung „der Aufgabenbereich des Bundes“ erweitert werde. Darüber hinaus könnten bei „außergewöhnlichen, länderübergreifenden Katastrophenfällen und solchen von nationaler Bedeutung ... schnelle Entscheidungen und Priorisierungen, vor allem beim Einsatz von Mangelressourcen, erforderlich werden. Für außergewöhnliche Lagen sollte der Bund deshalb eine zentrale Koordinierungskompetenz erhalten“.⁴⁰⁷

Im Sommer 2007 lehnte die IMK erneut eine Änderung des Grundgesetzes ab, statt dessen forderte sie den Bund auf, das Zivilschutzgesetz zu einem Bevölkerungsschutzgesetz zu entwickeln und dort die bestehenden Regelungen aus dem Zivilschutzgesetz, dem THW-Helferrechtsgesetz, dem Gesetz über das BBK und die Aufgaben nach Art. 35 GG zusammenzuführen.⁴⁰⁸

Nachdem die Änderung des Grundgesetzes an den Widerständen aus der SPD-Bundestagsfraktion gescheitert war, legte die Große Koalition in den letzten Monaten der Legislaturperiode Novellierungen des Zivilschutzgesetzes und des THW-Gesetzes vor. In beiden Materien versuchte der Bund seinen Einfluss zu vergrößern, was auf den Widerstand der Länder und einem Kompromiss in Gesetzgebungsverfahren führte. Im Zivilschutzgesetz wurde die Rolle des Bundes in Fragen der Koordinierung und beim Ressourcenmanagement gestärkt. Die Leistungen des BBK wurden den Ländern – als technische Amtshilfe nach Art. 35 Abs. 1 GG – zugänglich gemacht; namentlich gilt das für die Lageerfassung und Bewertung sowie den Nachweis und die Vermittlung von „Enpassressourcen“. Das BBK wird befugt, Daten über „Hilfeleistungspotenziale und über Objekte und infrastrukturelle Einrichtungen“ zu erheben, zu verwenden und an öffentliche und nichtöffentliche Stellen zu übermitteln.⁴⁰⁹ Zugleich wurden den Ländern die Möglichkeit eingeräumt, den Bund um die Koordinierung von Hilfsmaßnahmen zu bitten. „Die Festlegung, welche Maßnahmen vom Bund koordiniert werden, trifft der Bund im Einvernehmen mit dem betroffenen Land oder den betroffenen Ländern.“ Zwar wird explizit festgeschrieben: „Die Zuständigkeit der Länder für das operative Krisenmanagement bleibt unberührt.“⁴¹⁰ Aber die „Service“-Leistungen des BBK verschaffen diesem einen Informationsvorsprung gegenüber den Ländern, die dessen Position auch im operativen Entscheidungen stärken dürfte.

In § 12 wird den Ländern zugesichert, die Zivilschutzressourcen des Bundes für den Katastrophenschutz weiter nutzen zu können. Neben den Einrichtungen des Bundes (BBK, THW,

⁴⁰⁶ ebd., 22

⁴⁰⁷ IMK-Beschluss v. 1.6.2007, Nr. 16, in: www.imk2009.bremen.de... (Beschlüsse)

⁴⁰⁸ ebd., 16, 21; Nordrhein-Westfalen, Innenministerium 2007, 12

⁴⁰⁹ Zivilschutzänderungsgesetz 2009, Art. 1: § 17 Zivilschutzgesetz

⁴¹⁰ ebd., § 16

GMLZ, deNIS, Warnsystem SatWas) betrifft das die ergänzende Ausstattung in den Bereichen Brandschutz, ABC-Schutz, Sanitätswesen und Betreuung. In der Gesetzesbegründung wird ausdrücklich klargestellt: „Einrichtungen, Verbände und Einheiten der Streitkräfte sind keine Vorhaltungen und Einrichtungen in diesem Sinne, weil sie ausschließlich zur Verteidigung aufgestellt sind.“⁴¹¹

Im Frühjahr 2009 legte die Bundesregierung eine Novellierung des THW-Helferrechtsgesetzes vor. Der Entwurf sah u.a. vor, dass den THW-Helfern im Einsatz die Eingriffsrechte nach dem Recht des Einsatzlandes zustehen sollten.⁴¹² Durch eine solche Zuweisung selbstständiger Kompetenzen, wären die Länder im Katastrophenfall geschwächt worden. Durch Anrufung des Vermittlungsausschusses⁴¹³ gelang es den Ländern, die Vorschrift einstweilen aus der Novelle zu streichen.⁴¹⁴

Die Position der für den Katastrophenschutz zuständigen Länder ist seit Jahren eindeutig. Sie fordern eine verlässliche Einbindung der Bundeswehr in den Katastrophenschutz. Dies betrifft zum einen die „Breite“ des Einsatzes. Ihre Hilfe dürfte nicht allein auf Naturkatastrophen beschränkt werden, sondern müsse bei „jeglichen Katastrophen oder schweren Unglücksfällen“ zulässig sein, wenn der Katastrophenschutz mit eigenen Kräften nicht in der Lage sei, „den Gefahren effektiv zu begegnen“. Art. 35 GG bedürfe deshalb „zumindest der Klarstellung“. Zum anderen müsse für die zivilen Behörden „Planungssicherheit“ gewährleistet werden. Dies könne nur dadurch erreicht werden, dass die „territoriale Komponente“ der Bundeswehr gestärkt und die Unterstützung im Inland zu einer „originären Aufgabe der Bundeswehr“ werde. Eingreif-, Stabilisierungs- und Unterstützungskräften sei „eine vierte Säule ‚Heimatschutz‘“ hinzuzufügen.⁴¹⁵ Seit 2002 forder(te)n die Länder verbindliche Zusagen über Unterstützungsleistungen der Bundeswehr, um „Planungssicherheit“ im Katastrophenschutz erreichen zu können.⁴¹⁶ Es gehe um „eine höchstmögliche Planungssicherheit durch einplanbare Ressourcen“.⁴¹⁷ Dass die Bundeswehr bei Katastrophen „in planbarer Weise auch im Frieden zur Verfügung stehen“⁴¹⁸ soll oder dass ihr „Potenzial ... nicht nur subsidiär im Zivil- und Katastrophenschutz“⁴¹⁹ eingesetzt werden soll, entspricht dem Konsens der Bundesländer. Dem gegenüber lehnt das Verteidigungsministerium es ab, „die Bundeswehr fest in den Bewältigung bestimmter Schadenslagen konzeptionell einbinden zu lassen“.⁴²⁰ Zwar ist die Bundeswehr bereit, in Katastrophenfällen zu helfen, für die Planungen der zuständigen zivilen Behörden ist sie aber nur bereit, ihre „Fähigkeiten“ anzugeben, die ggf. genutzt

⁴¹¹ BT-Drs- 16/11338 v. 10.12.2008, 10

⁴¹² BT-Drs. 16/12854 v. 5.5.2009, Art. 1, Nr. 2d: „Die Befugnisse der Helferinnen und Helfer bestimmen sich, vorbehaltlich anderweitiger landesrechtlicher Regelungen, nach dem in dem jeweiligen Land ihres Einsatzes für die öffentlichen Feuerwehren geltenden Recht, wenn sie ...“.

⁴¹³ BT-Drs. 16/13358 v. 16.6.2009

⁴¹⁴ BT-Drs. 16/13608 v. 1.7.2009

⁴¹⁵ AG Neue Strategie 2006, 22. Bereits Ende der 70er Jahre wurde – vergeblich – diskutiert, ob Teile der Streitkräfte nicht eine „Mehrzweckausbildung“ durchlaufen sollten, damit sie „damit sie auch für die zivile Katastrophenbekämpfung zur Verfügung stehen“ könnten, Bleck 1977, 143.

⁴¹⁶ IMK-Beschluss v. 6.12.2002, in: www.imk2009.bremen.de... (Beschlüsse): Die IMK hält es für geboten, dass die Bundeswehr den Ländern „mit ihrem Wissen und ihren Ressourcen insbesondere zur Vorbereitung auf terroristische Angriffe und zu deren Abwehr zur Verfügung steht“, Bundesministerium des Innern 2005a, 1

⁴¹⁷ IMK-Beschluss v. 23./24.5.2005, TOP 27.1, bekräftigt am 5.5.2006, Beschluss Nr. 19, 29f., beide: in: www.imk2009.bremen.de... (Beschlüsse)

⁴¹⁸ Antrag der CSU im Bayerischen Landtag Drs. 14/11433 v. 28.1.2003, 1

⁴¹⁹ IMK-Beschluss 6.12.2002, in: www.imk2009.bremen.de... (Beschlüsse). Bericht zur Umsetzung des Konzepts, in: Sachsen, Sächsisches Staatsministerium des Innern 2003, 28

⁴²⁰ Antwort des Senats, HH Bürgerschaft Drs. 17/3577 v. 25.11.2003

werden könnten. Da deren Verfügbarkeit davon abhängt, dass sie nicht genutzt werden, um originäre Aufgaben wahrzunehmen, können sie in die Katastrophenschutzplanungen nicht verbindlich aufgenommen werden.⁴²¹ Die Landesbehörden sind jedoch regelmäßig gesetzlich verpflichtet, „Gefahrenabwehrpläne für Großschadensereignisse“⁴²² zu erstellen oder – genauer – „die zur Mitwirkung bei der Katastrophenabwehr in Betracht kommenden Kräfte und Mittel zu erfassen“.⁴²³

Dieser manifeste Konflikt auf der politisch-administrativen Ebene ist auch nach der Novellierung des Zivilschutzgesetzes nicht entschieden. Die Länder wollen die Potenziale des Bundes verlässlich in ihre Katastrophenschutzplanungen einbeziehen – was der Bund ablehnt. Und der Bund möchte direkten Einfluss auf die Ressourcenverteilung nehmen um bei größeren Katastrophen die Leitung der Einsätze übernehmen – was die Länder ablehnen. Unterhalb dieser Konfliktebene werden jedoch Verschiebungen sichtbar: Zum einen wirkt die Bundeswehr sowohl bei den Lagebildern und Schadensszenarien wie bei den Katastrophenschutzübungen mit. Zwar geht es in diesen Kooperationen nicht um die Zusage bestimmter Kräfte, aber man kann darin durchaus eine „vorausschauende Partizipation der Streitkräfte mit ihren spezifischen Fähigkeiten an der Entwicklung eines strategischen Konzepts der Gefährdungsvorsorge“⁴²⁴ sehen. Zum anderen zeigten die Einsätze der Bundeswehr, dass sie innerhalb der formalen Struktur ziviler Unterordnung eine erhebliche Selbstständigkeit behält. Angesichts der besonderen Ressourcen, die sie einbringen kann, nimmt ihr Gewicht in den jeweiligen Krisenstäben zu: da nur ihre Vertreter über die Fähigkeiten ihrer Mittel, ihres Personal und ihrer Geräte urteilen können, sind die Grenzen zwischen dem Ob eines Einsatzes und dem Wie fließend. Je stärker die zivilen Stellen auf die Bundeswehr angewiesen sind, desto größer wird auch deren faktischer Entscheidungsspielraum im Einsatz werden. Damit entsteht auf der praktischen Ebene eine Hierarchie der Beteiligten, die auf der politischen Ebene seit Jahren abgelehnt wird. Die „Militarisierung des Katastrophenschutzes“, die Brendle als Effekt der Strategie der Bundesländer diagnostiziert,⁴²⁵ wird zwar auf der formalen Ebene durch die Widerstand des Verteidigungsministeriums gebremst, sie könnte aber durchaus Folge der faktischen Kooperationsformen sein.

Exkurs: Internationaler Katastrophenschutz

In allen drei „Säulen“ ihrer Aktivitäten leistet die Europäische Union einen Beitrag zum Katastrophenschutz. Durch Beschluss des Rates vom 23. Oktober 2001 wurde das „Gemeinschaftsverfahren zur Förderung einer verstärkten Zusammenarbeit bei Katastrophenschutz-einsätzen“ etabliert. Das Ziel dieses Verfahrens besteht im Kern darin, einen Überblick über

⁴²¹ Dementsprechend sah etwa das Szenarium der Übung „Elbeis“ im Oktober 2005 vor, dass wenige Tage vor der Naturkatastrophe der NATO-Bündnisfall festgestellt worden war, „die Streitkräfte im In- und Ausland“ gebunden und der „Einsatz zur Katastrophenabwehr ... nur eingeschränkt möglich“ war, Fritsch 2005, 52. Nur drei (von 32) schriftlich befragten Behörden gaben an, dass die Ressourcen der Bundeswehr für ihre Einsatzplanungen keine Bedeutung hatten. In 22 Fällen sahen die Behörden die Bundeswehr als eine „fallbezogene Einsatzreserve“, wobei ihre Ressourcen in zwölf Fällen als „in bestimmten Szenarien unverzichtbar“ bewertet wurden, Fragebogen, Frage 8.

⁴²² Nordrhein-Westfalen, FSHG 2005, § 22 I

⁴²³ Berlin, Katastrophenschutzgesetz 2004, § 4 I Nr. 2

⁴²⁴ Lorse 2005a, 8. Käme es „zu einer dauerhaften Bindung dieser Mittel (der Bundeswehr, d. Verf.) für Aufgaben des Katastrophenschutzes“ wären die „verfassungsrechtlichen Grenzen einer intensivierten Kooperation“ erreicht, weil damit die Ressortleitungsbefugnis des Ministers beschränkt würde (ebd.).

⁴²⁵ Brendle 2009, 14

die in der Union vorhandenen Notfallressourcen zu gewinnen und diese im Bedarfsfall schnell mobilisieren zu können. Seit 2002 arbeitet im Rahmen der Kommission das „Monitoring and Information Center“ (MIC), das das institutionelle Zentrum des Gemeinschaftsverfahrens bildet. Das MIC hat keine eigenen operativen Zuständigkeiten und keine eigenen Ressourcen, sondern stellt eine Serviceeinrichtung dar, die auf der einen Seite Informationen über die Hilfspotentiale sammelt und verfügbar hält und auf der anderen Seite Hilfeersuchen innerhalb der Union bündelt und an die national zuständigen Stellen weiterleitet. Innerhalb des Gemeinschaftsverfahrens werden (durch das MIC) eine Reihe von Dienstleistungen erbracht. Dazu zählen u.a. die Ermittlung von Einsatz- und Aufstellung von Koordinierungsteams sowie die Entwicklung von Ausbildungsprogrammen und Fortbildungen. Für den Abgleich von Hilfeersuchen mit vorhandenen Ressourcen ist das Kommunikations- und Informationssystem für Notfälle (CECIS) zentral.⁴²⁶ In das System werden auf Grundlage der Meldungen der Mitgliedstaaten durch das MIC die im Prinzip verfügbaren Ressourcen eingestellt. Diese sind im Katastrophenfall für die beteiligten Staaten recherchierbar, so dass ein Angebot möglicher Hilfen für den ersuchenden Staat entsteht. Die Hilfe selbst wird dann zwischen den nationalen Stellen abgewickelt; CECIS wird lediglich darüber informiert. Das MIC hat auch Zugang zur Datenbank des EU-Militärstabes (EUMS) und kann deren Daten für die eigene Arbeit nutzen.

In der das Gemeinschaftsverfahren revidierenden Vorlage des Rates von 2001 wird die Reichweite des Verfahrens auf alle Arten von Katastrophen ausgedehnt: es gehe um den Schutz „bei Natur- und von Menschen verursachten Katastrophen, Terroranschlägen und Technologiekatastrophen, Strahlen- und Umweltunfällen einschließlich der unfallbedingten Meeresverschmutzung“.⁴²⁷ Dabei ist die Inanspruchnahme der Leistungen nicht auf die EU beschränkt.

Das MIC ist innerhalb der Kommission in der Generaldirektion für Umwelt angesiedelt; es ist zunächst ein originäres Element des zivilen Katastrophenschutzes. In Zuge der Novellierung des Gemeinschaftsverfahrens wurde versucht, auch militärische Ressourcen in CECIS einzubinden. Im Mai 2006 legte die „Gruppe Katastrophenschutz“ des Rates einen Vorschlag vor, der in Art. 2 auf die gemeinsame Erfassung ziviler und militärischer Ressourcen abzielte: „Ermittlung der in den Mitgliedstaaten für Hilfeinsätze bei Notfällen verfügbaren Einsatzteams und sonstigen Unterstützung, einschließlich der Ermittlung, vorbehaltlich geeigneter Sicherheitsvorkehrungen, von militärischen Mitteln und Kapazitäten, die in letzter Instanz zur Unterstützung des Katastrophenschutzes zur Verfügung gestellt werden können“.⁴²⁸ In der Ratsentscheidung vom November 2007 ist dieser Zusatz wieder entfallen. Statt dessen findet sich in den einleitenden „Erwägungen“ die Formulierung: „Die Kontaktstellen in den Mitgliedstaaten sollten in der Lage sein, Auskunft über die Verfügbarkeit der von dem betroffenen Land erbetenen Hilfeleistung, einschließlich der Verfügbarkeit militärischer Mittel und Fähigkeiten, zu geben.“⁴²⁹ Damit wird den nationalen Stellen (in Deutschland dem GMLZ) anheimgestellt, ob sie Informationen über militärische Ressourcen besitzen und/oder weitergeben. Die o.g. Passage aus dem Vorschlag von 2006 findet sich in modifizierter Form in Artikel 4 der Entscheidung wieder. Dort heißt es: „Mitgliedstaaten, die dies wünschen, können vorbehaltlich geeigneter Sicherheitsvorkehrungen Informationen über einschlägige mili-

⁴²⁶ s. Miska 2005

⁴²⁷ RD 9452/06 v. 16.5.2006, 3

⁴²⁸ ebd., 4

⁴²⁹ Gemeinschaftsverfahren 2007, Nr. 13

tärische Mittel und Fähigkeiten übermitteln, die als Teil der Katastrophenhilfe im Rahmen des Verfahrens eingesetzt werden können, wie z.B. Transport, logistische oder medizinische Unterstützung, falls es keine anderen Möglichkeiten der Unterstützung gibt.“⁴³⁰

Deutschland hat im Rahmen des MIC für den Bereich der Bundeswehr nur „Fähigkeitszusagen“ abgegeben, d.h. es wurden keine Angaben über konkret vorhandene Einsatzmittel oder Ressourcen gemacht.⁴³¹ Da der internationale Verkehr über das GMLZ läuft, hat das Gemeinschaftsverfahren bislang keine direkten Auswirkungen auf die Bundeswehr gehabt.⁴³² Für den Bereich der Feuerwehren in Deutschland ist das Gemeinschaftsverfahren ohne Bedeutung, da die Feuerwehren in die Zuständigkeit der Ländern fallen und eine Anforderung eher an den Bund als an dezentrale Einrichtungen der Länder geht.⁴³³

Aktivitäten der Europäischen Union im Bereich des Katastrophenschutzes finden auch in der sogenannten 2. Säule der EU, der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik, statt. Bedingt durch die militärischen Operationen, an denen die EU seit Ende der 90er Jahre beteiligt ist, sind weite Teile dieses Feldes auf die Katastrophenhilfe im Rahmen bzw. nach kriegerischen Auseinandersetzungen ausgerichtet. Es besteht deshalb ein enger Zusammenhang zur Entwicklung einer allgemeinen (und weltweiten) Interventionsfähigkeit, zu der neben den militärischen auch polizeiliche und (in Katastrophen) helfende Elemente zählen. Die Zusagen auf der „Civilian Capabilities Commitment Conference“ im November 2004⁴³⁴ gehören zu diesem Komplex ebenso wie die Aufstellung einer schnellen Eingreiftruppe⁴³⁵ oder die Bildung der European Gendarmerie Forces.⁴³⁶ Bis 2010 will die EU einen „coherent approach“ realisieren, der nach einem Beschluss des Politischen und Sicherheitspolitischen Komitees der Union (PSC) – der leitenden Arbeitsgruppe des Rates für die Außenpolitik – folgendes umfasst: „humanitarian and rescue tasks, peace-keeping tasks, tasks of combat forces in crisis management, including peace making“.⁴³⁷ Im selben Jahr bekräftigte der Ministerrat, wie wichtig es sei, dass zivile Kapazitäten bereits zu Beginn einer Operation simultan mit den militärischen Mitteln zur Verfügung gestellt werden müssten.⁴³⁸

Im Jahr 2000 gründete das PSC den „Ausschuss für die nichtmilitärischen Aspekte der Krisenbewältigung“ (CIVCOM).⁴³⁹ Innerhalb der für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der Union zuständigen Generaldirektion E des Rates wurde ein „Mechanismus“ für die Koordination der militärischen und nichtmilitärischen Krisenbewältigung geschaffen. Damit soll eine „säulenübergreifende Kohärenz“ des Krisenmanagements“ gewährleistet werden.⁴⁴⁰ Obwohl der Katastrophenschutz in der 3. Säule, der Zusammenarbeit in der Strafjustiz und in Polizeiangelegenheiten, keinen institutionellen Niederschlag gefunden hat, werden seine Gegenstände durch CIVCOM faktisch in die EU-Aktivitäten einbezogen.⁴⁴¹

⁴³⁰ Entscheidung 2007, Art. 4 Abs. 5

⁴³¹ Interview B

⁴³² Interview B

⁴³³ Interview Z. Nach seiner Einschätzung wären Feuerwehren schneller aus der polnischen Partnerstadt in Westdeutschland als über das Gemeinschaftsverfahren.

⁴³⁴ Capabilities 2004. Die Mitgliedstaaten verpflichteten sich zur Bereitstellung von ca. 13.000 Personen für Hilfseinsätze, davon 5.761 PolizistInnen und 4.988 Personen für „civil protection“.

⁴³⁵ deren Aufstellung der EU-Gipfel im Dezember 2001 beschlossen hatte

⁴³⁶ s.u. Kap. 6

⁴³⁷ RD 6309/6/04 v. 4.5.2004

⁴³⁸ Capabilities 2004, 4

⁴³⁹ Bunyan, Busch 2003, 17

⁴⁴⁰ ebd., 19

⁴⁴¹ Durch den Vertrag von Lissabon wird der Katastrophenschutz zum Tätigkeitsfeld der Union aufgenommen, in den sie „Maßnahmen mit europäischer Zielsetzung“ (Art. 2e) entfalten kann. Art. 176c

Folgend der Erklärung von Sevilla über den Beitrag der Gemeinsamen Sicherheits- und Außenpolitik zur Bekämpfung des Terrorismus erteilte das PSK dem EU-Militärausschuss (EUMS) ein Mandat zur Einrichtung einer Datenbank, „in der die militärischen Mittel und Fähigkeiten erfasst werden, die für den Schutz der Zivilbevölkerung vor den Folgen von Terroranschlägen, einschließlich CBRN-Anschlägen, verwendbar sind“.⁴⁴² Mitte 2004 forderte die Kommission die Mitgliedstaaten auf, der Kommission zu melden, welche Hilfe sie in den jeweiligen Szenarien leisten könnten.⁴⁴³ Unmittelbar im Anschluss an die zivile Fragebogenaktion verschickte das EUMS denselben Fragebogen an die Mitgliedstaaten, um die militärische Datenbank zu aktualisieren und „eine größere Einheitlichkeit und Konsistenz der Daten zum Katastrophenschutz und den militärischen Ressourcen und Fähigkeiten“ zu gewährleisten.⁴⁴⁴ Auf ihrem Treffen in Nordwijk im September 2004 sahen die EU-Verteidigungsminister den Schwerpunkt in der Bekämpfung des Terrorismus bei Polizei und Justiz. Sofern er militärisch bekämpft werde, geschehe das durch die NATO. Gleichwohl gebe es Platz für eigene Initiativen innerhalb der Union: „additional measures could be taken through the ESDP, for instance in the field of consequence management“.⁴⁴⁵

Der innerhalb des Ratssekretariats bestehende EU-Militärstab arbeitet mit den nationalen militärischen Stellen zusammen und koordiniert die von den Mitgliedstaaten freiwillig bereitgestellten (Transport)Kapazitäten.⁴⁴⁶ 2006 wurde von der Kommission ermittelt, „welche weiteren militärischen Mittel und Fähigkeiten von den Mitgliedstaaten auf freiwilliger Basis für die Katastrophenhilfe bereitgestellt und durch EU-Strukturen koordiniert werden können“. „Auf diese Weise“, so der Kommissionsbericht, könne „die Datenbank der für den Schutz der Zivilbevölkerung relevanten militärischen Mittel und Fähigkeiten möglicherweise erweitert werden“.⁴⁴⁷

Die Datenbank des MIC ist nicht öffentlich zugänglich. Die militärischen Datenbanken über militärische Ressourcen sind geheim. Für Deutschland scheinen Gemeinschaftsverfahren und Datenbanken keine Auswirkungen zu haben. Die deutsche Grundkonstellation wird auf die Ebene der EU verlängert: das deutsche Militär ist zur Hilfe bereit, macht aber keine verbindlichen Zusagen, sondern gibt nur die „Fähigkeiten“ an, auf die im Ernstfall ggf. zurückgegriffen werden könnte.

Parallel zu den Anstrengungen der EU gibt es auch Initiativen im Rahmen der NATO. So hat der Euro-Atlantic Partnership Council (EAPC) eine Einheit zur Hilfe bei Katastrophen gebildet. Die „Euro-Atlantic Disaster Response Unit“ (EADRU) unterhält ebenfalls eine Datenbank, in der die zivilen und militärischen Ressourcen verzeichnet sind, die den Mitgliedstaaten im Katastrophenfall zur Verfügung stehen.⁴⁴⁸

bestimmt: „Die Union fördert die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten, um die Systeme zur Verhütung von Naturkatastrophen oder von vom Menschen verursachten Katastrophen und zum Schutz vor solchen Katastrophen wirksamer zu gestalten.“

⁴⁴² RD 9291/04 v. 12.5.2004, 1

⁴⁴³ Europäische Union, Kommission, 2004, 2 (dort auch Auflistung der Szenarien und die Zusammenfassung der 14 antwortenden Staaten)

⁴⁴⁴ ebd., 5. Auch auf NATO-Ebene besteht eine „Datenbank mit Angaben zu vorhandenen Ressourcen der Mitgliedstaaten“, die auf den Schutz der Zivilbevölkerung gegen terroristische Anschläge mit CBRN-Stoffen erhöhen sollen, s. BT-Drs. 15/5433 v. 6.5.2005, 3f.

⁴⁴⁵ Verteidigungsminister Nordwijk 2004 xxxx

⁴⁴⁶ RD 10551/06 v. 15.5.2006, 3 (Nr. 9), 5 (Nr. 20)

⁴⁴⁷ RD 10551/06 v. 15.5.2006, 16

⁴⁴⁸ www.nato.int/eadrcc/sop/sop.htm

Welche Beziehungen zwischen diesen unterschiedlichen Datenbanken bestehen, ist nicht bekannt. Bekannt ist auch nicht, ob in dieser Datenbank von deutscher Seite mehr als „Fähigkeiten“ eingestellt sind.

5.5 Bundeswehr und Katastrophenschutz: eine vorläufige Zusammenfassung

Die Bedeutung der Bundeswehr für den Katastrophenschutz ist durch Verschiebungen auf verschiedenen Konfliktachsen gekennzeichnet. In konzeptioneller Hinsicht überwölbt wird die gesamte Entwicklung seit den 90er Jahren durch die Verzahnung von Zivil- und Katastrophenschutz zu einem umfassenden System des „Bevölkerungsschutzes“. Dieses Modell, das nicht zwischen kriegerischen und nicht-kriegerischen Ursachen von Katastrophen unterscheidet, macht das Militär zu einem „normalen“ Akteur staatlicher Vorkehrungen im Innern. Das Konzept stellt eine erhebliche Herausforderung für das herkömmliche institutionelle Arrangement wie für die verfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen dar. Auf politischer Ebene sind diese Konflikte durch eine Strategie des graduellen Wandels, der „Weiterentwicklung“ und der „Vernetzung“ entschärft worden. Die Diskrepanz zwischen der Idee des „Bevölkerungsschutzes“ und den bestehenden rechtlichen, institutionellen und materiellen Bedingungen bleibt jedoch weiterhin bestehen, und sie wird zu weiteren Veränderungen führen.

Die Bundeswehr ist nur ein Akteur in diesem Kontext. Praxis und Debatte über den Anteil des Militärs am Bevölkerungsschutz lassen sich im Hinblick auf vier Konfliktlinien betrachten:

(1) Für die rechtspolitischen Fragestellungen ist die Lage über weite Strecken eindeutig. Seit den Notstandsgesetzen ist verfassungsrechtlich unumstritten, dass die Bundeswehr bei Katastrophenlagen subsidiär eingesetzt werden darf und dass ihr bei diesen Einsätzen polizeiliche Befugnisse zustehen. Im Urteil zum Luftsicherheitsgesetz hat das Bundesverfassungsgericht klargestellt, dass die „Hilfe“ sich auf einen Zeitpunkt bezieht, zu dem die Katastrophe (oder der Unfall) mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit eintreten wird. Das entspricht gängiger Praxis, denn bei Überschwemmungen wartete die Bundeswehr nicht darauf, dass die Deiche brachen, sondern versuchte sie zu sichern. Für den überwiegenden Teil dessen, was die Bundeswehr zur Hilfe bei Großschadenslagen beitragen kann, gibt es damit eine sichere verfassungsrechtliche Grundlage. Rechtlich problematisch bleiben die einfachgesetzlichen Eingriffsnormen, aber außerhalb des juristischen Schrifttums ist bislang nicht thematisiert worden, dass im Katastropheneinsatz das falsche Eingriffsrecht oder ein Landespolizeirecht durch die Bundeswehr falsch angewendet worden sei. Insofern handelt es sich um ein rechtsdogmatisches und kein rechtspraktisches Problem. Zweitens hat das Verfassungsgericht klargestellt, dass der Einsatz spezifisch militärischer Waffen im Inland durch die geltende Verfassungslage nicht gedeckt ist. Entsprechende Novellierungsversuche sind gescheitert und weitere Versuche nach dem Ende der Großen Koalition ohne Aussicht auf Erfolg. Durch die Bindung an polizeiliche Befugnisse und Waffen wird aber nur ein winziger Teil des auf Katastrophen bezogenen Fähigkeitsprofils der Bundeswehr betroffen – namentlich der Abschuss von Flugzeugen sowie die Fähigkeiten der Marine, Schiffe unschädlich zu machen, die Großschadenslagen verursachen könnten. Angesichts der geografischen Ausdehnung und der Siedlungsstruktur der Bundesrepublik ist ein Abschuss von Zivilflugzeugen ohne praktische Relevanz. Ähnlich dürfte es sich bei den Bedrohungen von See her und deren Abwehr durch militärische Waffen handeln. Die Fixierung auf diese Extenszenarien – ohne praktische Bedeutung – verdeckt in der rechtspolitischen Diskussion, dass einer stärker-

ren Beteiligung der Bundeswehr an der Bewältigung von Großschadenslagen im Inland keine rechtlichen Gründe entgegenstehen.

(2) Nach gegenwärtigem Wissensstand ist es plausibel, von einer Zunahme von Großschadensereignissen auch in Deutschland auszugehen. Dies gilt sowohl für deren Häufigkeit wie für ihre Schwere, und es gilt gleichermaßen für Naturkatastrophen wie für Unfälle – namentlich für von Menschen bewusst herbeigeführte. Insofern ergibt sich aus der Gefahrenprognose die Notwendigkeit, nach Wegen zu suchen, wie Katastrophen verhindert und gemildert werden und/oder wie ihre Folgen bewältigt werden können. Die Bundeswehr verfügt über Ressourcen zur Bewältigung von Katastrophen. Diese hält sie im Rahmen ihres originären Auftrages vor. Dieser Auftrag besteht in der transformierten Bundeswehr in friedensschaffenden (=Kriegs-) oder friedenserhaltenden Einsätzen außerhalb Deutschlands. Um diese Einsätze führen zu können, verfügt sie über Fähigkeiten zum Lufttransport, zu schweren Pionierleistungen, zur ABC-Detektion und -Dekontamination und zur medizinischen Versorgung. Allerdings stehen diese Ressourcen zunächst für die Anhörigen der Bundeswehr zur Verfügung oder sie sind wegen ihrer Verwendung im Ausland in Deutschland nicht einsetzbar. An diesem Umstand hat auch die neue territoriale Organisation der Bundeswehr nichts geändert. Die BVKs/KVKs sind zwar ein ortsnaher Ansprechpartner, insofern können sie den Zugang zu Bundeswehrressourcen erleichtern und dazu beitragen, dass die Bundeswehr früher und häufiger zu Katastropheneinsätzen gerufen wird. Aber sie haben weder Einfluss auf die Entscheidung, ob Kräfte eingesetzt werden noch können sie beurteilen, ob sie überhaupt verfügbar sind.

Für den zivilen Katastrophenschutz bleibt die Unverbindlichkeit der Bundeswehr ein zentrales Problem in der Vorbereitung auf Großschadenslagen. Zwar betont die Bundeswehr ihre Bereitschaft, bei Katastrophen im Inland unterstützend zu helfen, aber sie ist nicht zur Zusage bestimmter Ressourcen bereit. Damit können die Ressourcen der Bundeswehr in den zivilen Katastrophenschutzplanungen nicht berücksichtigt werden. Das Interesse der Ländern an verbindlichen Bundeswehrzusagen erklärt sich vor allem aus den Haushaltsproblemen von Ländern und Kreisen/Kommunen. Diesen geht es nicht um die spezifisch militärischen Fähigkeiten der Bundeswehr, sondern um deren allgemeine Fähigkeiten, zu deren Ausbildung im zivilen Bereich die nötigen Mittel fehlen. In dieser Konstellation liegt die negative Verfügungsmacht allein auf Seiten der Bundeswehr, die zivilen Behörden sind im Ernstfall auf die jeweilige Beanspruchung im Ausland und die Entscheidungskalküle der Bundeswehrführung angewiesen.

(3) Im Hinblick auf die föderale Zuständigkeitsverteilung ist die neuere Entwicklung durch zentralisierende Tendenzen gekennzeichnet. Zwar konnten die Länder verschiedene Versuche des Bundes abwehren, auf der operativen Ebene die formale Leitung zu gewinnen – Grundgesetz-Änderung, Zivilschutzgesetz, THW-Helfergesetz –, aber die Bundesebene wurde durch verschiedene Elemente gestärkt (wenn auch, dank föderaler Widerstände, weniger als geplant): Einrichtung und Ausbau des BBK, an Schwerpunkten orientierte Vergabe der Bundesmittel, Option der Einsatzleitung durch den Bund. Die Bundeswehr ist als Akteur an den Bund-Länder-Konflikten nicht beteiligt. Aber sie wird in dem Maße bedeutsam, wie die Ressourcen der Länder geschwächt und die Verantwortung und Handlungsmöglichkeiten des Bundes ausgeweitet werden.

In dem Maße wie die Fähigkeiten der Länder, Großschadensereignisse zu bewältigen, zurückgehen bzw. hinter den potentiellen Schadensszenarien zurückbleiben, rücken der Bund und damit auch die Bundeswehr näher in das Zentrum des Katastrophenschutzsystems.

Entsprechende Hilfseinsätze der Bundeswehr haben zum einen auf Probleme hingewiesen, die aus der mangelnden Orts- und Kontextkenntnis des eingesetzten Militärs resultieren (z.B. bei der Vogelgrippe auf Rügen), zum anderen hat die Bundeswehr aber auch ihre Leistungsfähigkeit unter Beweis gestellt (etwa die Deichsicherung an Oder und Elbe). Sofern es sich nicht um einzelne Leistungen handelt, die die Bundeswehr erbringt, sondern um einen größeren Einsatz militärischer Verbände, zeigt sich, dass die Unterstellung unter den zivilen Einsatzleiter eher formaler Natur ist: Indem die militärische Organisation bestehen bleibt, wird der militärische Vorgesetzte zur zentralen Person des Einsatzes. Aus der Verfügung über Ressourcen folgt automatisch die Entscheidung über deren Verwendung – auch wenn die Einsatzleitung insgesamt bei der zivilen Behörde bleibt. Die allgemeine Tendenz zur Schwächung der lokalen Ebene des Katastrophenschutzes wird durch die faktische Selbstständigkeit eingesetzter Bundeswehreinheiten noch verlängert. Damit wird die Katastrophenhilfe phasenweise zu einer militärischen Angelegenheit. Das mag im Hinblick auf Löschflüge oder Sandsackketten unproblematisch erscheinen, aber spätestens bei den Fragen, wer wann zunächst evakuiert oder zur medizinischen Behandlung gebracht wird, welches Gebiet für wen mit welchen Mitteln abgesperrt wird etc., dürften militärische und zivile Kriterien nicht immer identisch sein.

(4) Ein weiteres Problem betrifft die Frage, inwiefern die Bundeswehr als subsidiärer Helfer bei der Katastrophenhilfe in Erscheinung treten soll oder ob sie bereits an präventiven Vorkehrungen zu beteiligen ist. Die neuen ZMZ-Struktur, die auf dauerhafte Präsenz der Kommandos in den örtlichen Gremien zielt und die auch Informationen für die Bundeswehr generieren soll, deuten daraufhin, dass die Bundeswehr sich trotz ihres formal nachgeordneten Status nicht auf eine passive Rolle in der Vorbereitung auf Katastrophenfälle beschränken will. Die Pläne eines eigenen Datenverbundes und die Vorschriften, auf allen Ebenen Lagebilder zu erstellen, in die die Informationen der zivilen Stellen einfließen sollen, sind geeignet, die Bundeswehr zu einem selbstständig handelnden Akteur zu machen. Wegen des beschränkten Zugangs konnte nicht geklärt werden, welche Schritte die Bundeswehr bisher in diese Richtung (mit welchem Erfolg?) unternommen hat. Offenkundig ist jedoch, dass die Bundeswehr bestrebt ist, einen eigenen Informationsstrang im Hinblick auf Katastrophen im Inland aufzubauen, und dass die Vernetzung mit den zivilen Behörden ein Instrument ist, durch das zusätzliche Informationen gewonnen werden sollen.

(5) Bislang haben die europäischen Vorkehrungen zum Katastrophenschutz keine Auswirkungen auf das deutsche System gehabt. In Bezug auf die Stellung des Militärs wiederholt sich auf der Ebene der Europäischen Union dessen Sonderstellung: statt zähl- und planbarer Ressourcen werden lediglich „Fähigkeiten“ benannt. Die Einsatzsteuerung läuft über das MIC als eine Art Informationsbörse, konkrete Hilfseinsätze werden durch die anfragenden Staaten und die nationalen Zellen (in Deutschland das GMLZ) abgewickelt. Allenfalls durch diese Zentralisierung der nationalen Informationsstränge könnte man vermuten, dass vermehrt auf die Kräfte des Bundes (THW, Bundespolizei, Bundeswehr) und weniger auf die dezentralen der Ländern (Feuerwehren etc.) zurückgegriffen wird. Das hat unmittelbare Folgen für das anfordernde Land, aber die Rückwirkungen auf das Katastrophenschutzsystem der Bundesrepublik dürften nur gering sein.

Wegen des sich nur schrittweise vollziehenden Wandels sind gegenwärtig nur Ansätze der skizzierten Entwicklungen auszumachen. Da spektakuläre Katastrophen oder größere Anschläge ausgeblieben sind, konnten sich in den politischen Aushandlungsprozessen diejenigen durchsetzen, die die bestehenden Strukturen behutsam fortentwickeln wollten. Sollte es

zu öffentlichkeitswirksamen Großschadenslagen kommen, so ist zu erwarten, dass skizzierten Entwicklungen (wieder) forciert werden: die Stärkung des Bundes, eine auf den Einsatzfall bezogene massive Beteiligung der Bundeswehr und ihre auf Dauer gestellte Einbindung in die Planungen für den Katastrophenfall. Tendenziell könnte die Bundeswehr auf diesem Weg von subsidiären Helfer zu einer tragenden Säule des Bevölkerungsschutzes werden – auch wenn ihr weiterhin die Freiheit zugestanden wird, wegen der nationalen Interessen im Ausland keine Verbindlichkeiten im Inland einzugehen.

6. Militärpolizeiliche Aufgaben

Auch wenn das Militär als Institution auf Kriege ausgerichtet ist, so gibt es gleichwohl militärische Bereiche, die eher ein polizeiliches als ein militärisches Handlungsprofil aufweisen. Dabei handelt es sich insbesondere um Tätigkeiten, die die Sicherheit des Militärs (außerhalb kriegerischer Handlungen) betreffen. Weil sich in diesen Feldern das militärische dem polizeilichen Handlungsprofil annähert, ist es naheliegend, dass über diese Einheiten besonders intensiv diskutiert wird, wenn die Ressourcen der Bundeswehr zur Verbesserung Innerer Sicherheit genutzt werden sollen. Im Mittelpunkt des öffentlichen Interesses stehen bislang der Objektschutz durch die Streitkräfte sowie die Tätigkeiten der Feldjäger. Zu den militärpolizeilichen Truppenteilen kann aber auch das „Kommando Spezialkräfte“ gezählt werden, dessen Aufgaben Überschneidungen mit denen polizeilicher Spezialeinheiten aufweisen.

6.1 Der Objektschutz

Seit den Anschlägen vom September 2001 steht die Forderung – namentlich von CDU und CSU – im politischen Raum, die Streitkräfte auch zum „Schutz ziviler Objekte“ einzusetzen. Durch die Soldaten soll die Polizei entlastet und in die Lage versetzt werden, anderen polizeilichen Aufgaben nachzukommen.¹ Zu längerfristigen Objektschutzaufgaben größeren Umfangs, etwa die Bewachung von Bahnhöfen, sei nur die Bundeswehr personell in der Lage.² Die militärische Bewachung ziviler Objekte und als deren Voraussetzung eine entsprechende Änderung des Grundgesetzes wird u.a. von der SPD abgelehnt, weil die Tätigkeiten polizeilichen und militärischen Objektschutzes „in keiner Weise“ vergleichbar seien.³

Die gegenwärtige Rechtslage ist eindeutig. Der Schutz ziviler Objekte obliegt in Friedenszeiten der Polizei und resultiert unmittelbar aus dem polizeilichen Auftrag der Gefahrenabwehr.⁴ Diese Feststellung ist der Ausgangspunkt für die Regelungen in Art. 87a Abs. 3 und 4 GG.⁵ In Abs. 3 wird den Streitkräften der Schutz ziviler Objekte im Verteidigungs- oder Spannungsfall übertragen, „soweit dies zur Erfüllung ihres Verteidigungsauftrages erforderlich ist“. Darüber hinaus können ihnen diese Aufgaben auch zur Unterstützung polizeilicher Maßnahmen übertragen werden. Nach den Bestimmungen des Abs. 4, der den Einsatz im inneren Notstandsfall regelt, können die Streitkräfte ebenfalls zur Unterstützung der Polizei zivile Objekte bewachen. Durch diese Bestimmungen ist eine Beteiligung der Bundeswehr am zivilen Objektschutz außerhalb des Notstands ausgeschlossen. Durch die Beschränkung sollten nicht nur die Einsatzbereiche des Militärs im Innern begrenzt, sondern zugleich auch die Militarisierung der Polizei verhindert werden. Denn wäre es den Streitkräften untersagt, militärisch bedeutsame zivile Objekte zu schützen, dann liefe – zumindest in den Fällen äußeren Notstands – die Polizei Gefahr, in militärische Konflikte unmittelbar hineingezogen zu werden.⁶ Mit den Abs. 3 und 4 wird der Objektschutz auch auf solche zivile Objekte ausgedehnt,

¹ So etwa die CDU/CSU-Bundestagsfraktion in ihrem Antrag, wirksamen Katastrophenschutz zu schaffen, BT-Drs- 15/1097 v. 3.6.2003, 3 und in ihrem Antrag zur Grundgesetzänderung, BT-Drs. 15/2649 v. 9.3.2004, 1; s.a. Innenminister Schönbohm im brandenburgischen Landtag LT PIPr 3/93 v. 31.3.2004, 6510.

² Interview B

³ SPD-Fraktion, Arbeitsgruppe Sicherheitsfragen 2006, 4f.; s.a. den Antrag der SPD im nordrhein-westfälischen Landtag, LT-Drs. 14/1435 v. 7.3.2006, 2

⁴ Schroeder 1973, 13

⁵ Ipsen 1978, 628

⁶ Bonner Kommentar 1969, Art. 87a, 22 (Rdnr. 56f.)

die der Versorgung der Bevölkerung und dem Funktionieren des Staates dienen.⁷ Eine solche „Bewachung von Liegenschaften und kritischer Infrastruktur“ ist aber verfassungsrechtlich nur unter den Voraussetzungen inneren oder äußeren Notstands zulässig.⁸ Einigkeit besteht auch darüber, dass der Objektschutz unter den Einsatzbegriff von Art. 87a Abs. 2 GG fällt, da er hoheitliche Eingriffsbefugnisse voraussetzt und ggf. mit Waffengewalt durchgesetzt werden muss.⁹

Die Bundeswehr mit dem Schutz ziviler Objekte zu betrauen, um damit Polizeikräfte für andere Aufgaben freizustellen, beruht zum einen auf der Annahme, dass es sich beim Objektschutz um eine niedere Wachtätigkeit handelt, deren Ausübung nicht an spezifisch polizeiliche Qualifikationen gebunden ist. Darüber hinaus, so die Argumentation, sei die Bundeswehr im Rahmen ihrer originären Zuständigkeiten mit dem Schutz von Objekten befasst, so dass die „handwerklichen“ Voraussetzungen vorhanden seien und lediglich das Schutzobjekt verändert würde. Zu den originären Objektschutzaufgaben der Bundeswehr gehört zunächst die Vorbereitung auf die in Art. 87a Abs. 3 und 4 genannten Fälle. Zu diesem Zweck unterhielt die Bundeswehr – zumindest seit den 70er Jahren – Verzeichnisse, in denen „Empfindliche Punkte“ der (zivilen) Infrastruktur erfasst waren, die zur Sicherung der Operationsfreiheit der NATO-Truppen im Verteidigungsfall überwacht, gesichert oder verteidigt werden sollten.¹⁰ In den Rahmenrichtlinien für die Gesamtverteidigung von 1989 wird der für Krisen und im Verteidigungsfall der Schutz „zivile(r) Objekte von militärischer Bedeutung“ „in erster Linie“ den Streitkräften übertragen. Für diese Fälle seien von den militärischen und zivilen Behörden „gemeinsame Pläne für den Objektschutz“ zu entwickeln.¹¹ 2003 antwortete die Bundesregierung auf eine parlamentarische Anfrage, dass u.a. für den Schutz der in den Objektschutzkarteien der territorialen Kommandobehörden erfassten Objekte der zivilen Infrastruktur „noch ca. 25000 V-Dienstposten in 47 nichtaktiven Heimatschutzbataillonen ausgeplant“ seien. Für den Landkreis Südwestpfalz, so die Regierung, seien „derzeit 15 Objekte der zivilen Infrastruktur mit militärischer Bedeutung (ZM-Objekte) geführt“.¹² Bereits Anfang der 90er Jahre hatte die Regierung allerdings betont, aus den Bestimmungen nach Art. 87a Abs. 4 GG würden „keinerlei Folgerungen ... für die Streitkräfteplanung (besondere Strukturen, Spezialtruppenteile u.ä.) abgeleitet, geschweige denn die Streitkräfte dafür ausgebildet“ werden.¹³ Die noch bis in die erste Hälfte des Jahrzehnts bestehenden „aktive(n) und mobil zu machende(n) Objektschutzverbände“ der Bundeswehr¹⁴ wurden nach 2003 aufgelöst; auch die „Objektschutzrichtlinie“, die den Objektschutz zwischen zivilen und militärischen Zuständigkeiten im Spannungs- oder Verteidigungsfall regelte,¹⁵ wurde zwischenzeitlich außer Kraft gesetzt.¹⁶

Wichtiger als der Hinweis, dass das Grundgesetz für die Fälle inneren und äußeren Notstands den zivilen Objektschutz zu jenen Aufgaben zählt, die der Bundeswehr übertragen

⁷ Pannkoke 1988, 225

⁸ so die Bundesregierung BT-Drs. 15/3892 v. 6.10.2004, 4

⁹ Knödler 2002, 110. Dies folgt auch logisch aus dem Wortlaut von Art. 87a. Handelte es sich nicht um einen „Einsatz“, dann wäre die Erwähnung in den Abs. 3 und 4 überflüssig.

¹⁰ Blum 1975, 47

¹¹ Bundesregierung 1989, Nr. 19.6

¹² BT-Drs. 15/1556 v. 19.9.2003, 63f. Genannt wurden: ein Flugplatz, ein Bahnhof, eine Eisenbahn-, zwei Autobahn-, drei Straßenbrücken und sieben Tunnel.

¹³ BT-Drs. 12/6255, Antwort v. 23.11.1993, 33

¹⁴ Polizeidienstvorschrift 2003, Kommentar 3.15, 47

¹⁵ ebd., Kommentar 4.18, 22

¹⁶ Interview B

werden können, sind für die jüngere Diskussion drei aktuelle Entwicklungen im militärischen Objektschutz gewesen:

1. Der Schutz militärischer Objekte ist eine originäre Aufgabe der Bundeswehr. Im Jahr 2006 wurden in Deutschland 626 Liegenschaften der Bundeswehr bewacht.¹⁷ Über die konkrete Ausgestaltung der Bewachung entscheidet – etwa bei Kasernen – der Kommandant. Im Rahmen der rechtlichen und erlassmäßigen Vorgaben obliegt ihm die Entscheidung über die praktische Umsetzung des Objektschutzes. Wenn sie ihre eigenen Kasernen bewacht, so das Argument, warum soll sie dann nicht auch in Nottfällen zivile Objekte bewachen? Dass mehr als die Hälfte der militärischen Liegenschaften von gewerblichen Firmen bewacht wurde,¹⁸ ist zudem in der politischen Diskussion als ein Indiz dafür gewertet worden, dass es sich beim Objektschutz um keine polizeispezifische Tätigkeit handelt. (Allerdings kann dieses Outsourcing¹⁹ auch als Indiz dafür gewertet werden, dass in der Bundeswehr offenkundig keine Personalressourcen für noch weitergehende Objektschutzaufgaben vorhanden sind.)

2. Für die politische Diskussion ist die Bewachung von Liegenschaften der US-Armee nach dem 11. September durch Soldaten der Bundeswehr von Bedeutung (gewesen). In Rheinland-Pfalz wurden z.B. die Feldjäger der Bundeswehr seit dem 8.10.2001 am polizeilichen Raumschutz der Militärflughäfen Ramstein und Spangdahlem beteiligt.²⁰ Seit dem 25. Januar 2002 übernahmen Bundeswehrsoldaten auch den Objektschutz im Innenbereich von US-Liegenschaften. Der (äußere) Objekt- bzw. Raumschutz wurde weiterhin von der Polizei wahrgenommen und durch Streifen von Feldjägern ergänzt.²¹ Auch US-Liegenschaften in Bayern und Bremerhaven wurden von deutschen Soldaten bewacht.²² Anfang Juni 2004 war der Objektschutz von 30 Liegenschaften der US-Armee an 21 Standorten in Deutschland durch 1.515 BundeswehrsoldatInnen wahrgenommen worden.²³

Rechtlich wurde die Bewachung der US-Liegenschaften dadurch ermöglicht, dass formal ein „militärischer Sicherheitsbereich“ eingerichtet wurde, in dem die Soldaten patrouillieren konnten. Dies geschah auf Antrag der US-Armee durch die zuständige deutsche territoriale Kommandobehörde.²⁴ Durch die Einrichtung eines solchen Sicherheitsbereichs wurde die Anwendung des UZwGBw ermöglicht, das den Wachen auch die Anwendung unmittelbaren Zwangs erlaubt.

3. Bundeswehrsoldaten nehmen im Rahmen von Auslandseinsätzen auch – zivile – Objektschutzaufgaben wahr. Insofern liegt es nahe, sie für diese Tätigkeiten auch im Inland zu nutzen.²⁵

Im Zentrum der Diskussion um den militärischen Schutz ziviler Objekte stehen zwei Argumente, die sich auf die Qualifikation und auf die Einsatzlogik beziehen. Der militärische Ob-

¹⁷ BT-Drs. 16/1943, 23.6.2006, 21

¹⁸ BT-Drs. 16/1943, 21. 327 von 626, in weiteren 84 :Liegenschaften war die Bewachung zwischen Bundeswehr- und gewerblichem Personal aufgeteilt.

¹⁹ Dafür dürften nicht nur personelle, sondern auch finanzielle Erwägungen ausschlaggebend gewesen zu sein. Eine gewerbliche Bewachung ist nur halb so teuer wie eine bundeswehreigene (890.000 zu 456.000 Euro pro Jahr), s. BT-Drs. 16/1043, 21

²⁰ Rheinland-Pfalz LT-Drs. 14/492 v. 4.12.2001, 1

²¹ Rheinland-Pfalz LT-Drs. 14/1943 v. 24.2.2003, 1

²² Hildebrandt, Knaup, Szandar 2001, 27

²³ BT-Drs. 15/3395, 19 v. 10.6.2004, 19. Da die Soldaten von den US-Streitkräften gepflegt und untergebracht werden, „wurde einvernehmlich auf eine gegenseitige Inrechnungstellung der jeweiligen Leistungen verzichtet“, ebd.

²⁴ BT PIPr 15/21, 1663 v. 29.2.2003

²⁵ FAZ v. 2.10.2006

jektschutz ist in der Bundeswehr an die Befähigung zum Wachdienst gebunden. Die Wachausbildung, die jeder Wehrdienstleistende erhält, umfasst 16 Praxis- und fünf Theoriestunden.²⁶ Auch wenn die Bewaffnung der objektschützenden SoldatInnen vom wachhabenden Kommandanten festgelegt wird, so ist die Bewaffnung mit Gewehr (G3 oder G36) die Regel. Demgegenüber sind PolizistInnen im Objektschutz im Regelfall mit einer Pistole bewaffnet. In den meisten Bundesländern ist der Objektschutz eine Aufgabe, die von PolizistInnen aus dem Regeldienst der Polizei wahrgenommen wird, d.h. sie verfügen über eine zwei- bis dreijährige Ausbildung für den mittleren oder gehobenen Polizeivollzugsdienst und sind vor und/oder nach ihrer Objektschutzzeit in anderen polizeilichen Bereichen tätig.²⁷ In Berlin besteht eine gesonderte Wachpolizei, deren Personal an der Landespolizeischule in einem dreizehnwöchigen Lehrgang ausgebildet wird.²⁸ Zwar deutet diese Sonderregelung in der Tat darauf hin, dass es nicht zwingend voll ausgebildeter PolizistInnen für den Objektschutz bedarf, allerdings stehen hier immer noch 13 Wochen den 21 Stunden Ausbildung bei der Bundeswehr gegenüber.

Nach Ansicht eines ehemaligen Präsidenten eines Bundesgrenzschutzpräsidiums sind die „grundsätzlichen Einsatzmaßnahmen“ des polizeilichen Objektschutzes „durch das Ausbildungs- und Einsatzspektrum der Bundeswehr abgedeckt“; es könne mithin „keinen vernünftigen Zweifel geben, dass Soldaten durchaus gesetzesadäquat im Objektschutz eingesetzt werden können“. Es sei auch zu bedenken, dass „in dieser Einsatzart die Befugnisse eher ‚defensiver‘ Art“ seien, und die Bundeswehr über eine „hoch qualifizierte Führungsorganisation“ verfüge. An anderer Stelle weist der Autor darauf hin, dass im Vergleich zur Polizei „hinsichtlich der materiellen Ausstattung z.B. zur Anlage von Geländeverstärkungen sogar eher Vorteile bei den Streitkräften liegen. Die Demonstration von Kräften und Einsatzmitteln im Objektschutz hat eine nicht zu unterschätzende psychologische Wirkung“.²⁹ Gerade dieses „Mehr“ an Wirkung macht den militärischen Objektschutz ziviler Objekte jedoch zum Problem.

Während von Kritikern durchaus eingeräumt wird, Soldaten könnten so ausgebildet werden, dass sie einen polizeilichen Objektschutz leisteten,³⁰ wird generell darauf hingewiesen, dass die Tätigkeit des Objektschutzes nicht dem Selbstbild des Soldaten und dessen Einsatzlogik entspreche. So käme es im Rahmen der Auslandseinsätze zwar zur militärischen Bewachung ziviler Objekte, aber es handele sich dort um Kriegs- oder Nachkriegseinsätze, die eher mit den Szenarien nach Art. 87a Abs. 3 und 4 GG zu vergleichen seien als mit dem bundesrepublikanischen Alltag.³¹ Der militärische Objektschutz sei auf die Sicherung von

²⁶ Zeit v. 9.2.2006. Der parlamentarische Staatssekretär im Verteidigungsministerium sprach 2003 von einer „zeitintensive(n) Wachausbildung und Wachvorbereitung einschließlich der Erfüllung vorgeschriebener Schießausbildung“, BT-Drs. 15/856 v. 8.4.2003, 26

²⁷ Interview P

²⁸ Interview P

²⁹ Walter 2006a, 82f. Ohne Einzelheiten zu nennen, verweist der Autor auf die einschlägigen Polizeidienstvorschriften, die als Verschlussache eingestuft sind. Damit sind sie einer Erörterung und Überprüfung ebenso entzogen wie die entsprechenden Vorschriften der Bundeswehr. Dieser Hinweis widerspricht deutlich dem vermeintlich harmlosen und defensiven Charakter des Objektschutzes. Ende der 80er Jahren fanden an der Polizei-Führungsakademie Seminare zum Objektschutz in Spannungs- und Verteidigungsfall statt. In einer Zusammenfassung heißt es, die traditionelle Auffassung vom Objektschutz müsse um einen „offensiven Raumschutz“ ergänzt werden. Durch diese flächendeckende Maßnahmen müssten „frühzeitig Störungen/Störer“ aufgespürt werden (s. Aufgaben 1988, 84). In diesen Bild passen eher die von Walter erhofften psychologischen Wirkungen.

³⁰ so Interview B, Interview P

³¹ Knelangen 2007, 270

Objekten mit Bezug zur Landesverteidigung ausgelegt, während der polizeiliche an den Aufgaben des Polizei- und Ordnungsrecht orientiert sei.³² Zudem sähen sich die Soldaten der Bundeswehr „in erster Linie als Kämpfer“.³³ Sie seien wegen dieses Selbstverständnisses „völlig ungeeignet“ für den „Objektschutz, etwa an Autobahnbrücken, oder zur Abwehr renitenter Demonstranten vor Regierungsbauten.“ Die deutschen Streitkräfte seien, so der Vorsitzende des Bundeswehr-Verbandes, „weder auf Konfrontation mit der eigenen Bevölkerung psychologisch vorbereitet noch in Polizeitaktik geschult“.³⁴ Dem Objektschutz wohne ein hohes Konfliktpotential inne, weil die zu schützenden Objekte zum Kristallisationspunkt von Demonstrationen und Protest werden könnten. In solchen Konstellationen würden dann BürgerInnen und SoldatInnen sich gegenüber stehen, ohne dass letztere – erst recht nicht in einer Wehrpflichtigenarmee – auf diese Situationen vorbereitet seien.³⁵ Bilde man die SoldatInnen entsprechend aus und bewaffne man sie polizeilich (Pistole, Schlagstock, Pfefferspray), dann habe man sie faktisch in PolizistInnen verwandelt – weshalb es einfacher wäre, direkt PolizistInnen für den Objektschutz einzusetzen.³⁶

6.2 Die Feldjäger

Die Feldjäger sind die Militärpolizei der Bundeswehr. Ihre vielfältigen Aufgaben³⁷ lassen sich in sechs Bereichen zusammenfassen:

- Ordnungsdienst
- Sicherheitsaufgaben
- Verkehrsdienst
- Erhebungen und Ermittlungen
- Raum- und Objektschutz und
- „aufgabenübergreifender Feldjägersdienst“.

Die Auflistung einzelner Tätigkeiten macht deutlich, dass es sich tatsächlich um ein polizeiliches Aufgabenprofil im Zuständigkeitsbereich der Bundeswehr handelt:

Der militärische **Ordnungsdienst** dient dem „Überwachen, Aufrechterhalten und Wiederherstellen der Disziplin und militärischen Ordnung“³⁸:

- Sammeln, Rückführen, Transport von in Gewahrsam genommenen Personen
- Unterstützung von Truppengerichten und sonstigen Justizorganen
- Zug- und Bahnstreckenstreifen
- Luftsicherheits- und Zollkontrollen

³² Interview B

³³ Zeit v. 9.2.2006

³⁴ zit. n. Hildebrandt, Knaup, Szandar 2001, 27

³⁵ Interview P

³⁶ Spätestens hier wird deutlich, dass hinter der Objektschutz-Verwendung auch finanzielle Aspekte stehen, denn ein eingesetzter Wehrpflichtiger ist erheblich kostengünstiger als ein Polizist (und er wird zudem noch aus einem anderen Haushaltstitel bezahlt). Der Preis einer solchen Kostenersparnis und -verlagerung wäre allerdings, dass die militärische Kampfkraft abnehmen würde.

³⁷ sofern nicht anders angegeben: Bundeswehr o.J.

³⁸ v. Stangen 1981, 6

- Einsatz in militärischen Liegenschaften
- Aufnahme von Unfällen mit Bundeswehrebeteiligung
- Nachforschungen nach unerlaubt abwesenden Soldaten

Die **Sicherheitsaufgaben** dienen „der Verhinderung von Straftaten gegen die Bundeswehr und zur Beseitigung rechtswidriger Störungen der dienstlichen Tätigkeit“.³⁹ Im einzelnen werden die folgenden Aufgaben wahrgenommen:

- Personen- und Begleitschutz
- Schutz von Transporten
- Absicherung militärischer Veranstaltungen, Konferenzen etc.
- Eskorten und Lotsendienst
- Sicherung von Gefechtsstandkernen
- Einsatz bei gewalttätigen Demonstrationen im Einsatzland
- Sammeln und Transport von Kriegsgefangenen und anderen in Gewahrsam genommenen Personen

Zum Bereich „**Erhebungen und Ermittlungen**“ gehören

- Erhebungen im dienstlichen Bereich zur Unterstützung von Disziplinarvorgesetzten und
- Ermittlungen für Wehrdisziplinaranwälte und Justizorgane⁴⁰

Der **Raum- und Objektschutz** beinhaltet „Maßnahmen, die Beschädigungen, Zerstörungen, Inbesitznahme durch Dritte oder andere Beeinträchtigungen der Funktion von Objekten verhindern“ sollen. Der Raum- bzw. Objektschutz wird in folgenden Bereichen geleistet:

- Kontrollpunkte und Patrouillen im Auslandseinsatz
- Objekt- und Zugangskontrollen
- Begleitung und Schutz von Konvois
- „Gewinnen von Informationen durch flächendeckenden Feldjägerstreifendienst“.⁴¹

Der militärische **Verkehrsdienst** dient der Planung, Regelung und Kontrolle des militärischen Verkehrs. Er umfasst:

- Kontrolle von militärischen Gefahrguttransporten
- Begleitung von Gefahrgut- und anderen Transporten
- Einrichten eines Verkehrsleitnetzes

³⁹ ebd.

⁴⁰ Die Feldjäger leisten auch Amtshilfe für die Polizei, indem sie Soldaten vernehmen (können), die einer Straftat verdächtigt werden, s. den Bericht des Wehrbeauftragten von 1977, in: BT-Drs. 8/153 v. 3.3.1977, 19. Allerdings stehen ihnen keine strafprozessualen Befugnisse zu; sie sind keine „Ermittlungspersonen“ der Staatsanwaltschaft. Allerdings sind bestimmte strafprozessuale Maßnahmen, etwa Durchsuchungen, in Bundeswehrliegenschaften durch die Dienstvorgesetzten und nicht durch die Strafverfolgungsorgane vorzunehmen (s. Heinke 2005, 20f.), so dass über diesen Weg die Feldjäger faktisch zu Ermittlungspersonen werden..

⁴¹ Thieser 2006, o.S. S.a. Führungsstab der Streitkräfte 2005, 32: „Als Beitrag zum Raum- und Objektschutz führen Feldjäger Kontrollen des Umfelds von Bundeswehrliegenschaften durch ...“.

- Aufnahme von Verkehrsunfällen mit Bundeswehrebeteiligung
- Erkundung und Überwachung von Straßen und Räumen
- Lenkung von Flüchtlingsbewegungen

Im „**aufgabenübergreifenden Feldjägersdienst**“ sind eine Reihe weiterer Aufgaben zusammengefasst, die gegenwärtig (mit Ausnahme der Katastrophenhilfe) auswärtige Einsätzen betreffen. Dazu gehören:

- Mitwirkung bei der Verhinderung von Plünderungen und sonstigen Straftaten
- Wahrnehmung von Polizeiaufgaben nach den Rules of Engagement
- Einsatz bei Naturkatastrophen und in dringender Nothilfe
- Aufrechterhaltung von Sicherheit und Ordnung
- Unterstützung des S2/G2 durch HUMINT im Rahmen von Streifenfahrten
- Einsatz in multinationalen Militärpolizei-Einheiten
- Unterstützung von Evakuationskräften
- Suche und Festnahme gesuchter Personen im Einsatzland.

Nach der Übersicht von Thieser⁴² müssen die Feldjäger über eine Vielzahl von Fähigkeiten verfügen, die sie in die Lage versetzen, den Anforderungen in den sechs Tätigkeitsbereichen zu entsprechen. Teilweise scheinen diese Qualifikationen den Spezialisierungen innerhalb der Feldjägertruppe zu entsprechen. Demnach werden Feldjäger in den folgenden Bereichen tätig:

- Eskorte und Lotsendienst
- Luftsicherheitsaufgaben
- Greiftrupp CRC
- Konvoibegleitung
- Wasserwerfertrupp
- Verkehrsführung
- Erheber & Ermittler
- Zugriff-Durchsuchungen
- Personenschutz
- Diensthunde
- Einsatz im Gefangenenwesen
- Präzisionsschütze.

Zur Organisation

Die Feldjäger sind ein eigenständiger Aufgabenbereich der Streitkräftebasis. Sie werden im Streitkräfteunterstützungskommando durch die „Gruppe Feldjägerwesen Bundeswehr“ fach-

⁴² Thieser 2006, o.S.

lich betreut. Das SKUKdo steuert den Einsatz sämtlicher Feldjägerkräfte im In- und Ausland. In den vier Wehrbereichskommandos werden sie durch die Abteilung „G3 Feldjägereinsatz“ geleitet. In den Wehrbereichen sind acht Feldjäger-Bataillone an 31 Standorten aufgestellt.⁴³ Im Inland und im Ausland wird der Feldjägerdienst rund um die Uhr betrieben. Die Einsatzkräfte werden nach den jeweils „erforderlichen militärpolizeilichen Fähigkeiten modular zusammengestellt“. Diese „Module“ entsprechen offenkundig den gerade genannten Bereichen. Formalisierte Spezialisierungen gibt es für die Bereiche

- Tatort-/Ermittlungskräfte
- Rauschgift- und Sprengstoffspürhundeteams⁴⁴ und
- Präzisionsschützen.⁴⁵

Nach NATO-Grundsätzen wird im Einsatz ein Feldjäger auf 50 Soldaten aufgestellt. Bei Bedarf können die Feldjäger durch Reservisten unterstützt werden.⁴⁶ Den acht Bataillonen unterstehen die Feldjägereinsatzkompanien, die in Feldjägerdienstkommandos tätig werden. Daneben werden die Feldjäger in Zug-Formation und als Streifen eingesetzt.

Angaben über das Tätigkeitsprofil der Feldjäger in Deutschland sind nur rudimentär vorhanden. Neben den bundeswehrinternen, disziplinarischen Tätigkeiten sind die Feldjäger regelmäßig mit der Sicherung militärischer Liegenschaften betraut. Als sich das Interesse der Friedensbewegung in den 80er Jahre auf die Bundeswehr richtete, nahm die Bedeutung der Feldjäger auch gegenüber der Öffentlichkeit zu. „Zunehmend“, so hieß es 1983, „stehen bestimmte militärische Objekte im Rampenlicht wehrfeindlicher Kreise oder es folgen Störungen militärischer Veranstaltungen in der Öffentlichkeit. So werden Feldjäger im Rahmen von Sicherheitsaufgaben unter großem Personal- und Zeitaufwand zum Schutz von Vereidigungen, Tagen der offenen Tür, Waffenausstellungen und anderen militärischen Veranstaltungen eingesetzt“.⁴⁷ Durch die Proteste gegen die Bundeswehr sei das „Aufgaben- und Einsatzspektrum der Feldjäger“ erweitert worden: Es wurde eine „hochwertige Fähigkeit Personenschutz aufgebaut. Der Umgang mit Menschenmengen im Rahmen der Blockierung von Kasernen und Störungen von Übungen erweiterte ebenfalls den Erfahrungsschatz der Feldjäger“.⁴⁸

Der Einsatz der Feldjäger ist dabei nicht auf die Liegenschaften der Bundeswehr und ihre Befugnisse sind auch nicht auf die Angehörigen der Bundeswehr begrenzt. Ihre räumliche Zuständigkeit kann durch die Einrichtung militärischer Sicherheitsbereiche prinzipiell auf jeden Ort ausgedehnt werden. Findet z.B. ein Bundeswehrgelöbnis auf einem öffentlichen Platz statt, dann sind die Feldjäger mit der Sicherung der Veranstaltung beauftragt und können von ihren Befugnissen gegenüber jedermann Gebrauch machen. Die Feldjäger können während ihrer Einsätze auch zivil gekleidet sein. Allein von Februar bis November 2005 waren Feldjäger der Bundeswehr bei acht Veranstaltungen in zivil im Einsatz: bei zwei öffentlichen Gelöbnissen, bei vier Großen Zapfenstreichen, bei der Münchener Sicherheitskonferenz⁴⁹ und bei der NATO-Verteidigungsministerkonferenz.⁵⁰

⁴³ ebd.; Führungsstab der Streitkräfte 2005, 31f.; s.a. Piper 2007

⁴⁴ Führungsstab der Streitkräfte 2005, 31

⁴⁵ Thieser 2006, o.S.

⁴⁶ ebd.

⁴⁷ Schwarz 1983, 3

⁴⁸ Thieser 2006, o.S.

⁴⁹ bei der Sicherheitskonferenz 2007 waren 90 SoldatInnen in Einsatz, die mit der Wahrnehmung des Hausrechts beauftragt waren, BT-Drs. 16/4312 v. 9.2.2007, 2

Auch bei verschiedenen Amtshilfen der Bundeswehr in den letzten Jahren waren Feldjäger beteiligt: Ob bei den Besuchen von Präsident Bush⁵¹ oder dem G8-Gipfel in Heiligendamm⁵² – die Feldjäger werden jeweils im „Rahmen des Eigenschutzes der Bundeswehr“ eingesetzt.⁵³

Die Feldjäger sind in der Regel mit einer Pistole bewaffnet.⁵⁴ Bezogen auf die Münchener Sicherheitskonferenz waren nach Angaben der Bundesregierung „Vorfälle von Anwendung unmittelbaren Zwangs durch Angehörige der Bundeswehr gegenüber Konferenzbesuchern oder -gegnern zur Abwehr von Straftaten ... oder zur Abwehr von Angriffen ... nicht bekannt.“⁵⁵ Generell ist der Gebrauch von Schusswaffen durch die Feldjäger im Inland nicht bekannt.⁵⁶

Im Inland gibt es vielfältige Verbindungen zwischen den Aufgaben der Feldjäger und der Tätigkeit der Polizeien. Dies gilt etwa im Hinblick auf die Kontrolle unerlaubt abwesender Soldaten, indem die Polizei Hinweise auf den Aufenthaltsort geben kann, dies gilt aber auch bei der Kontrolle des (militärischen) Verkehrs, der Sicherung von Veranstaltungen oder bei Ermittlungen gegen Bundeswehrangehörige. Wegen dieser Verbindungen sollte, „die Erreichbarkeit des zuständigen Feldjägerdienstkommandos ... an jeder Polizeiwache hinterlegt sein“.⁵⁷

Durch die Einsätze der Bundeswehr im Ausland hat das polizeiliche Profil der Feldjäger an Bedeutung gewonnen. Während sie früher im Truppenalltag als „bewaffnete Schülerlotsen“ bezeichnet wurden,⁵⁸ habe eine „intensive Zusammenarbeit mit den Länderpolizeien und eine deutliche Verlängerung der Ausbildungszeit“ dazu geführt, dass die Feldjäger mittlerweile „kompetent polizeiliche Aufgaben wahrnehmen“ könnten. Sie seien „inzwischen neben der erforderlichen technischen Ausstattung (etwa zur Datenverarbeitung oder Spurensicherung) auch mit spezifisch ausgebildeten Spürhunden – aufgabenbedingt bislang nur für die Bereiche Sprengstoff und Betäubungsmittel – ausgerüstet“.⁵⁹

Im Rahmen der jeweiligen Mandate nehmen die Feldjäger „zeitlich befristet in Einsatzgebieten auch polizeiliche Aufgaben wahr“. Zum Aufgabenspektrum im Kosovo gehören nach Angaben des Führungsstabs der Streitkräfte u.a. „das Herstellen bzw. Aufrechterhalten von Sicherheit und Ordnung beim Durchsetzen von Ausgangssperren, Zugriffsoptionen, Festnahme und Ermittlungsarbeit bei besonderen Straftaten, Unterstützung der Ermittlungsarbeit internationaler Organe ..., die Verhinderung von Plünderungen oder der Schutz besonders

⁵⁰ BT-Drs. 16/143 v. 6.12.2005, 8

⁵¹ BT-Drs. 16/2387 v. 10.8.2006, 4-6

⁵² BT-Drs. 16/7428 v. 6.12.2007, 7

⁵³ BT-Drs. 16/7427 v. 6.12.2007, 5. In Heiligendamm wurde allein zur Absicherung der militärischen Sanitätseinrichtungen ein „schichtfähiges Feldjägerkontingent von 83 Soldaten eingesetzt“, s. BT-Drs. 16/6046 v. 11.7.2007, 6

⁵⁴ BT-Drs. 16/4312 v. 9.2.2007, 3; BT-Drs. 16/2387 v. 10.8.2006, 4-6

⁵⁵ BT-Drs. 16/4312 v. 7.2.2007, 4

⁵⁶ Interview B

⁵⁷ s. Walter 2005, 35; Heinke 2005, 20. Bereits 1977 hieß es, es sei „eine Zusammenarbeit zwischen Polizei und den für innerbetriebliche Ordnungsangelegenheiten zuständigen Feldjägern, dem Militärischen Abschirmdienst (MAD) und den Sicherheitsbeauftragten der Stäbe notwendig und selbstverständlich“, Peterka 1977, 8. In welchem Umfang dies praktiziert wurde, ist unbekannt.

⁵⁸ so die Wiedergabe durch den Abgeordneten Merten in Rheinland-Pfalz LT PIPr 14/110 v. 16.2.2006, 7307

⁵⁹ Heinke 2005, 20

gefährdeter Einzelpersonen“.⁶⁰ In Prizren verfüge die Feldjägerkompanie eine „vom BKA ausgebildete ‚Ermittlergruppe‘, die ‚Aufgaben wie die Polizei‘“ wahrnehme.⁶¹

Seit dem 1. April 2007 sind Feldjäger der Bundeswehr an der Ausbildung der „Afghan National Police“ beteiligt. Nach Angaben der Bundesregierung werden durch diese „zusätzliche bilaterale Unterstützungsleistung“ keine „originäre(n) Polizeiausbilder“ ersetzt.⁶² Die Bildung eines 30-köpfigen Feldjägerausbildungskommandos ging auf einer Übereinkunft zwischen Auswärtigen Amt, Verteidigungs-, Innen- und Entwicklungshilfeministerium zurück. Die Ausbildung sei „auf die Themen ‚Eigensicherung‘ und ‚polizeiliche Basisaufgaben‘ ausgerichtet.“⁶³ Während im Rahmen der europäischen Polizeimission EUPOL AFG auch die Führungskräfte der afghanischen Polizei aus- und fortgebildet werden sollten, ziele die Tätigkeit der Feldjägerausbildungskommandos auf die „einfachen Dienstgrade“, denen „Basiswissen der Eigensicherung, der Personen- und Fahrzeugkontrolle sowie polizeilicher Eingriffsmaßnahmen“ vermittelt werden soll. „Aufgrund ihrer militärpolizeilichen Ausbildung“, so die Bundesregierung, „verfügen die Feldjäger über ein ausreichende Qualifikation zur Vermittlung dieser polizeilichen Grundkenntnisse“.⁶⁴

Zu den spezifischen Fähigkeiten der Feldjäger gehört der Bereich „Crowd and Riot Control“ (CRC). Das Ziel von CRC besteht darin, „mit Hilfe von schwerer Schutzkleidung und Schild, Menschenmengen auf Distanz zu halten, zu lenken und sofern erforderlich aufzulösen“.⁶⁵ Zum einen verfügen die Feldjäger über Einheiten, die entsprechend ausgebildet und ausgerüstet sind. Die CRC-Züge sind mit Schild, Schlagstock, Helm und Schutzkleidung ausgestattet.⁶⁶ Sie besitzen „Fähigkeiten zum selektiven, präzisen und abgestuften Einsatz und zur Kontrolle von Menschenmengen und gewalttätigen Ausschreitungen“. Zum anderen bildeten die Feldjäger andere Truppenteile vor Auslandseinsätzen in CRC aus. Schließlich unterstützten sie „vor allem durch ein breites Spektrum nichtletaler Wirkmittel“. Insgesamt trügen die Feldjäger „mit ihren militärpolizeilich spezialisierten Fähigkeiten zum streitkräftegemeinsamen Aufgabenfeld CRC in wesentlicher Weise bei“.⁶⁷

Die Feldjäger sind je nach Verwendung unterschiedlich mit Einsatzmitteln ausgestattet. Die Präzisionsschützen verfügen über Waffen für kurze und lange Reichweite (G22). Die Personenschützen nutzen neben einer optimierten Pistole (Nachfolge von P7) und eine leichte Maschinenpistole (Nachfolge von MP5 kurz). Die Zugriffskräfte verfügen über die Pistole P8⁶⁸ und die Maschinenpistole MP7 bzw. das Gewehr G36 kurz.⁶⁹ In der Konvoibegleitung sowie im Raum- und Objektschutz sollen die Granatmaschinenwaffe 40 mm und das schwere Ma-

⁶⁰ Führungsstab der Streitkräfte 2005, 31

⁶¹ Marischka 2007, 26 unter Bezug auf einen Beitrag in der „Feldzeitung für das Kosovo“

⁶² BT-Drs. 16/6589 v. 9.10.2007, 2

⁶³ BT-Drs. 16/6589 v. 9.10.2007, 3

⁶⁴ BT-Drs. 16/6589 v. 9.10.2007, 3. Die Behauptung Marischkas, die Feldjäger bildeten „unter Federführung des deutschen Innenministeriums afghanische Polizeibeamte aus. Im Ausland kommandiert also das Innenministerium bereits Soldaten und bildet Polizisten militärisch aus“, ist durch die vorliegenden Informationen nicht zu belegen. Ein Kommando des Innenministeriums über die Feldjäger ist nirgendwo sichtbar.

⁶⁵ www.einsatz.bundeswehr.de... (Bericht über die Feldjägereinsatzkompanie im Kosovo v. 27.7.2007)

⁶⁶ Plotzki 2007, o.S.

⁶⁷ Thieser 2006, o.S.

⁶⁸ Die P8 ist auf eine Kampffernung von 50 m ausgelegt, die Magazinfüllung umfasst 15 bzw. 20 Patronen, s. BMVg 2002, 9

⁶⁹ Das G36 ist auf eine Kampffernung von 400 m ausgelegt, es hat eine Feuergeschwindigkeit von 750 Schuss pro Minute, eine Magazinfüllung umfasst 30 Patronen, BMVg 2002, 8f.

schinengewehr 12,7 mm verfügbar sein.⁷⁰ Zu den nichtletalen Wirkmitteln sind „tragbare Wasserwerfer“ und der „derzeit in Erprobung stehende Wasserwerfer Feldjäger DURO“ zu zählen.⁷¹

Die Feldjäger verfügen über die Einsatzfahrzeuge DINGO und DURO, die beide mit den genannten schweren Waffen ausgestattet werden können. Der DURO bietet Platz für eine Feldjägerstreife (fünf Personen). Er verfügt über eine ABC-Schutzbelüftungsanlage, Satellitentelefon, hat Zugang zum bundeswehrinternen Mailsystem und zum taktischen Führungsinformationssystem FAUST.⁷²

Exkurs: Das UZwGBw

Das „Gesetz über die Anwendung unmittelbaren Zwangs und besonderer Befugnisse durch Soldaten der Bundeswehr“ (UZwGBw) ist ein Polizeigesetz ausschließlich „zum Schutz der Rechtsgüter der Bundeswehr“ (und der verbündeten Streitkräfte in Deutschland). Diese Rechtsgüter sind das Personal, die (räumlichen) Bereiche und das Material der Bundeswehr. Das Gesetz beinhaltet die Befugnisse zur Abwehr und zur Aufklärung von Straftaten gegen die Bundeswehr und von sonstigen rechtswidrigen Störungen ihres Dienstbetriebes.⁷³ Als spezielles Polizeigesetz ist es darauf ausgelegt, die Funktionsfähigkeit der Bundeswehr – gegenüber Straftaten und sonstigen Störungen – in Friedenszeiten aufrecht zu erhalten. Im Verteidigungs- oder Spannungsfall sind seine Bestimmungen nur für die Einsätze nach Art. 87a Abs. 3 und Art. 35 Abs. 2 und 3 GG gegenüber nichtkombattanten Störern maßgebend.⁷⁴

Jenseits der Abwehr von Straftaten gegen die Bundeswehr sind die Befugnisse, die das UZwGBw enthält, räumlich an den militärischen Bereich bzw. an militärische Sicherheitsbereiche gebunden.⁷⁵ Nach § 2 des Gesetzes können außerhalb von Bundeswehrliegenschaften auch „sonstige Örtlichkeiten“ zu militärischen Sicherheitsbereichen erklärt werden; damit wird deren Betreten untersagt. Derartige Sicherheitsbereiche dürfen nur vorübergehend eingerichtet werden und nur dann, „wenn dies aus Gründen der militärischen Sicherheit zur Erfüllung dienstlicher Aufgaben der Bundeswehr unterlässlich ist“.⁷⁶

⁷⁰ Thieser 2006, o.S.

⁷¹ Tebd.; Euskirchen (2007) erwähnt, dass der CRC-Zug im Kosovo über „oliv-grüne und speziell gepanzerte Wasserwerfer“ verfüge.

⁷² www.streitkraeftebasis.de... (Bericht v. 15.11.2005 über die Ausstattung der Feldjägertruppe).

⁷³ Lingens 1982, 1

⁷⁴ ebd., 1f.; s.a. Jess, Henkel-Ernst 1981, 27. Nach Kleiner (1977, 265 und 348) ist damit auch der Einsatz von Artillerie, Haubitzen und Mörsern (bei Einsätzen nach Art. 87a Abs. 4 GG zulässig. Dies sollte allerdings in einem Ausführungsgesetz „grundrechtsgebunden“ geregelt werden. Zwar sei dies schwierig, „aber nur eine normative Ausgestaltung auch von Einzelheiten im Vollzug der Aufstandsbekämpfung vermag das im Recht innerstaatlichen Streikräftehandelns keineswegs neue Prinzip möglicher Schonung des Störers neben dem der restriktiven Gegenwehr mit adäquaten Mitteln nach im ‚Inneren Notstand‘ wenigstens ansatzweise auch rechtlich zu gleichem Rang aufrücken zu lassen.“

⁷⁵ Heinke 2005, 19

⁷⁶ Damit besteht z.B. die Möglichkeit, bei Unfällen mit Bundeswehrebeteiligung, z.B. Flugzeugabstürzen, die Unfallstelle zum militärischen Sicherheitsbereich zu erklären und die Unfallstelle abzusichern. Problematisiert worden ist in den vergangenen Jahren die Einrichtung militärischer Sicherheitsbereiche bei öffentlichen Gelöbnissen. Kritisiert wird in diesem Zusammenhang, dass die Formulierungen des Gesetzes (z.B. „dienstliche Aufgaben“) zu weit ausgelegt würden, s. Böttger 2003, 193

In den Befugnisregelungen des UZwGBw kommt dessen Charakter als Polizeigesetz zum Ausdruck. Die Regeln, so Lück, seien nicht Ausdruck von „militärischen Grundsätzen, die sich an der Zweckmäßigkeit des Einsatzes von Zwang, insbesondere von Waffen orientieren“, sondern sie stellten eine „Ausformung des polizeilichen Verhältnismäßigkeitsgebotes“ dar.⁷⁷ In § 12 ist vorgeschrieben, dass bei der Anwendung unmittelbaren Zwangs zunächst die den einzelnen und die Allgemeinheit schonendste Maßnahme zu ergreifen ist. Außerdem werden solche Maßnahmen untersagt, deren vermutlicher Schaden „außer Verhältnis“ zu den gewünschten Erfolgen stehen. Der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz liegt auch Einzelbestimmungen zugrunde, so z.B. die Aufzählung der Zwangsmittel in § 10, die mit dem mildesten Mittel beginnt, oder die Regelung über den Schusswaffengebrauch in den §§ 15-17.⁷⁸

Der Gebrauch der Schusswaffe als letztes Mittel gegen einzelne Personen ist nach § 15 UZwGBw zulässig,

- a) um eine unmittelbar bevorstehende Straftat gegen die Bundeswehr oder deren Fortsetzung zu verhindern, sofern es sich dabei um ein Verbrechen oder ein bewaffnet begangenes Vergehen oder um einen tätlichen Angriff auf einen Bundeswehrangehörigen im Dienst oder die Zerstörung etc. von Material oder Ausrüstung handelt, durch die die Sicherheit der Bundesrepublik oder Menschenleben gefährdet werden,
- b) gegen Personen, die sich ihrer Überprüfung durch Flucht entziehen wollen.
- c) gegen Personen, die sich der Festnahme wegen einer der unter a. genannten Straftaten entziehen wollen
- d) gegen Personen. um sie an der Flucht aus dem Gewahrsam der Bundeswehr zu hindern.

Liegen die Voraussetzungen zum Schusswaffengebrauch vor, so ist der Soldat verpflichtet zu schießen. Schießt er nicht, macht er sich eines Dienstvergehens nach §§ 23 Abs. 1 Soldatengesetz⁷⁹ und gegebenenfalls einer Straftat nach § 44 Wehrstrafgesetzbuch („Wachverfehlung“) schuldig.⁸⁰

In § 10 UZwGBw werden als „Hilfsmittel“ des unmittelbaren Zwanges „insbesondere Fesseln, technische Sperrn und Dienstfahrzeuge“ genannt; als Waffen werden die „dienstlich zugelassenen Hieb- und Schusswaffen, Reizstoffe und Explosivmittel“ aufgeführt. Ein Vergleich mit den entsprechenden Bestimmungen in den Polizeigesetzen zeigt, dass die Bestimmungen zum Waffeneinsatz im UZwGBw weiter gefasst sind als im Polizeirecht. Dies gilt zum einen für den Waffeneinsatz gegenüber Menschenmengen. Im Polizeirecht ist dies nur dann zulässig, wenn die Zwanganwendung gegenüber einer Einzelperson stattfinden soll, die sich in einer Menschenmenge befindet. Diese Einschränkung fehlt im UZwGBw.⁸¹ Zum anderen unterscheiden die Polizeigesetze zwischen den Regeln für den Gebrauch von Schusswaffen und von Explosiv- bzw. Sprengmitteln: Während der Musterentwurf den Gebrauch von Sprengmitteln nur gegenüber Sachen zulässt (§ 44), können Waffen und Explosivmittel nach dem UZwGBw nach identischen Voraussetzungen genutzt werden (§ 18 UZwGBw).⁸²

⁷⁷ Lück 1999, 197

⁷⁸ Heinen 1998, o.S.

⁷⁹ „Der Soldat begeht ein Dienstvergehen, wenn er schuldhaft seine Pflichten verletzt.“

⁸⁰ Lingens 1982, 5

⁸¹ Lück 1999, 193 (Vergleich § 15 Abs. 2 mit § 43 ME PolG)

⁸² ebd., 195

6.3 KSK

Eine weitere polizeiähnliche Militäreinheit ist das Kommando Spezialkräfte (KSK). Die Einheit wurde 1996 eingerichtet; unmittelbarer Anlass war der Umstand, dass 1994 deutsche Staatsbürger von belgischen Spezialkräften aus dem Bürgerkrieg in Ruanda ausgeflogen werden mussten. Über seine Tätigkeit ist insgesamt wenig bekannt. Auch gegenüber dem Parlament gibt die Regierung nur unzureichend Auskunft. Das Kommando umfasst ca. 1.100 SoldatInnen, von denen rund 400 bis 500 einsatzbereite Kommandosoldaten sein sollen. Neben vier Kommandokompanien verfügt das KSK über eine Fernspähkompanie zur Aufklärung und verschiedenen Unterstützungseinheiten. Die kleinste Einheit für einen Einsatz ist ein Trupp, der aus vier Soldaten mit je besonderen Fähigkeiten besteht: ein Waffen-, ein Pionier- und ein Fernmeldespezialist sowie ein sanitätsdienstlicher Experte. Im Rahmen der Transformation wurde das Kommando der „Division Spezielle Operationen“ zugeordnet.⁸³ Die in der Division zusammengefassten Einheiten sollen besondere Aufgaben im Rahmen der „asymmetrischen Gefahrenabwehr“ wahrnehmen. Sie besitzen „die Befähigung zu Evakuierungsoperationen und eine Grundbefähigung für Operationen gegen irreguläre Kräfte“.⁸⁴

Das KSK war bzw. ist in Afghanistan und in den Nachfolgestaaten Jugoslawiens eingesetzt. Es war an der Suche nach bzw. an der Festnahme von Terroristen und wegen Kriegsverbrechen gesuchten Personen beteiligt. Es soll auch an der Suche nach bzw. Befreiung von deutschen Entführungsoptionen in Afrika mitgewirkt haben.⁸⁵ Bei dem Einsatz im Afghanistan, der Anfang 2002 begann,⁸⁶ unterscheiden Noetzel, Schreer vier Phasen, in denen verschiedene Aufgaben im Vordergrund gestanden hätten: anfangs im Zusammenhang mit amerikanischen Kräften die Beteiligung an direkten Zugriffen, in der zweiten Phase Aufgaben der Beobachtung und Aufklärung im Grenzgebiet zu Pakistan, danach Patrouillentätigkeiten in einem Gebiet südlich von Kabul und schließlich den Schutz der ISAF-Truppen im Norden Afghanistans.⁸⁷ Der Rückzug aus den operativen Aktionen ist auf die Kritik amerikanischer Spezialkräfte zurückgeführt worden. Die „restriktiven Einsatzregeln“⁸⁸ hätten dazu geführt, dass durch das KSK gemeinsame Einsätze gefährdet worden wären.⁸⁹

Es bestehen direkte Ausbildungskontakte zwischen dem KSK und den Spezialeinheiten der (deutschen) Polizeien: In seiner Gründungsphase hospitierten KSK-Offiziere bei der GSG 9;⁹⁰ mittlerweile besteht ein Erfahrungsaustausch zwischen der militärischen und den polizeilichen Sondereinheiten. Zwei Merkmale unterscheiden das KSK von den polizeilichen Spezialeinheiten: 1. soll es in der Lage sein, auch im kriegerischen Umfeld seine Operationen (etwa Geiselnbefreiungen) auszuführen, und 2. gehen seine Aufgaben über Rettung und Eva-

⁸³ Noetzel, Schreer 2006, 2

⁸⁴ BMVg 2004a, 31, auch S. 26: „Hochqualifizierte Spezialkräfte sind zu reaktionsschnellen Operationen befähigt, die von herkömmlichen Kräften nicht oder nicht ausreichend erfüllt werden können.“

⁸⁵ Scholzen 2005, 29

⁸⁶ Der Einsatz auf eine Höchstgrenze von 100 Soldaten festgelegt. Das Mandat auf die Beteiligung an OEF bezogene Mandat wurde am 13.11.2008 wieder vom Bundestag gestrichen. Allerdings war das KSK auch weiterhin in Afghanistan tätig, was der Öffentlichkeit erst durch seine – vermeintliche – Beteiligung an der Bombardierung der beiden entführten Tanklastwagen im September 2009 bekannt wurde, s. Frankfurter Rundschau v. 11.12.2009.

⁸⁷ Noetzel, Schreer 2006, 2

⁸⁸ So die euphemistische Umschreibung bei Schreer, Noetzel (2007) für den Umstand, dass das gezielte Töten dem KSK nur bei Gefahr für Leib und Leben erlaubt ist.

⁸⁹ Insbesondere die Weigerung an sog. „Capture-or-kill-Missionen“ teilzunehmen bzw. enttarnte Missionen abzubrechen statt den Zeugen zu töten, s. Kommando o.J.

⁹⁰ lt. Dicke (1999, 8) wurden die Krisenreaktionskräfte „für Teilbereiche ihrer Aufgaben bei der GSG 9 ausgebildet“.

kuierung hinaus, indem es auch militärisch relevante Informationen sammeln, den Schutz der Streitkräfte vor terroristischen Angriffen gewährleisten und ggf. deren Operationsfähigkeit wieder herstellen und sich an Kampfeinsätzen im gegnerischen Gebiet beteiligen soll.⁹¹ Dieses Profil sowie die Kritik anderer Militärs, dass das KSK an zu restriktiven Einsatzregeln leide, deuten darauf hin, dass das eigentliche Potential des KSK in eher einzelkämpferisch-militärischen Bereichen liegt. Um dies im Rahmen der neuen Kriegsstrategien aktivieren zu können, müsse es sich weiter militarisieren, d.h. sich von einem engeren Verständnis des Verhältnismäßigkeitsprinzips, das für die zivile Polizei kennzeichnend ist, entfernen.

Das KSK ist größtenteils den Eingreifkräften der Bundeswehr zugeordnet. Seine Bildung und sein Einsatz steht in direktem Zusammenhang mit den Wandlungen moderner Kriege, in denen die Fähigkeit zu gezielten, kleinräumigen Kommandoaktionen wichtiger wird. Es gibt keine Hinweise darauf, dass das KSK im Inland eingesetzt wurde. Angesichts des Umstandes, dass Bundes- und Landespolizeien über Spezialeinheiten verfügen, die für Aufträge in einem friedlichen Umfeld ausgebildet und ausgerüstet sind, ist eine Verwendung des KSK im Innern unwahrscheinlich. Sein Einsatz ist bislang nicht gefordert worden.

6.4 Militärpolizei im Innern?

Objektschutz und KSK stellen zwei Pole im militär-polizeilichen Fähigkeitsspektrum dar. In beiden Bereichen stünde aber eine Verwendung im Inland vor erheblichen Problemen. Dass das KSK eine Lücke schließen könnte, die nicht von den Spezialeinheiten der deutschen Polizeien (GSG9, SEKs, PSKs, MEKs) gedeckt werden könnte, ist nicht ersichtlich. Da das KSK auf ein kriegerisches Umfeld ausgelegt ist, verfügt es über Qualifikationen, die in Deutschland nicht benötigt werden. Umgekehrt mangelt es dem militärischen Objektschutz an dem Vermögen, zivile Objekte auch und gerade in Krisenzeiten zu schützen. Denn insbesondere bei Krisen ist zu erwarten, dass der Objektschutz nicht auf bloßes Präsenz zeigen durch Patrouillengänge beschränkt bleibt, sondern Konflikte mit BürgerInnen, DemonstrantInnen, StörerInnen etc. nicht ausgeschlossen werden können. Für derartige Aufgaben sind die objektschützenden Soldaten nicht ausgebildet.

Angesichts der Personalknappheit der Bundeswehr ist auch nicht ersichtlich, dass die Bundeswehr über Soldaten für die zusätzlichen Inlandsverwendungen verfügt. Das gilt auch für die Feldjäger. Diese wären am ehesten zu polizeilichen Aufgaben im Inland einsetzbar. Durch den ausgeweiteten Selbstschutz und das übertragene Hausrecht bei Veranstaltungen geschieht dies bereits zunehmend. Dabei ist auffällig, dass dies rechtlich unter dem Schirm der „technischen Amtshilfe“ oder der „Hilfen zugunsten Dritter“ geschieht, während die Feldjäger in den Argumenten der Befürworter von Bundeswehreinsätzen im Innern keine Rolle spielen. In den ausgeweiteten Inlandstätigkeiten der Feldjäger wird ein Elemente militarisierter Sicherheitswahrung im Innern sichtbar.⁹² Zwar nähern sich die Feldjäger polizeilichen Handlungsprofilen an, aber sie bleiben in den militärischen Befehlsverbund eingebunden. Bedenkt man, dass sie für die Auslandsverwendungen sowohl in CRC geschult sind wie auch selbst – in Afghanistan – Polizisten ausbilden, so scheint die Prognose von Euskirchen

⁹¹ insgesamt Kommando 2009; s.a. Stolle 2003

⁹² etwa beim G8-Gipfel in Heiligendamm, bei der Münchener Sicherheitskonferenz oder bei Gelöbnissen auf öffentlichen Plätzen

nicht ganz abwegig, derzufolge es „nur eine Frage der Zeit (sei), wann“ die gepanzerten Wasserwerfer „im Rahmen der ‚Amtshilfe‘ in den Innenstädten eingesetzt werden“.⁹³

⁹³ Euskirchen 2007, o.S.

7. Sicherheit im Ausland

Die Begrenzung des Militärs auf die Angelegenheiten äußerer Sicherheit, d.h. auf die Auseinandersetzung zwischen Staaten, ist seit den 1990er Jahren (weiter) aufgeweicht worden. Veränderungen des Kriegsgeschehens, namentlich die Erweiterung des großflächigen, mit umfangreichen und schweren Waffen ausgerüsteten Truppen geführten Krieges um dauerhafte militärische bzw. gewalthafte Auseinandersetzungen in militärisch „eroberten“ Territorien haben die „innere Sicherheit“ in internationalen Interventionsgebieten zu einem, wenn nicht dem zentralen militärischen Problem werden lassen. Der Kosovo-Krieg, die Kriege gegen Afghanistan und Irak haben gezeigt, dass durch die schnell errungenen militärischen Siege und der Entfernung der Regierungen keineswegs die physische Sicherheit der BürgerInnen gesichert und die Stabilität der Gesellschaften gewährleistet ist. Vielmehr wird die Situation von inneren Konflikten bestimmt, die die Form eines Bürgerkriegs (Afghanistan), einer alltäglichen Anschlagsgefahr (Irak) oder episodenhafter Gewaltausbrüche (Kosovo) annehmen können. Unter diesen Bedingungen entscheidet nicht die militärische Überlegenheit auf den Schlachtfeldern und die formale Eroberung eines Territoriums über den Erfolg einer militärischen Mission, sondern das Ausmaß innerer Stabilität und Sicherheit. Damit geraten (eigentlich) polizeiliche Aufgaben in das militärische Kalkül.

Das Fähigkeitsprofil, über das Streitkräfte verfügen müssten, um erfolgreich in derartigen Lagen bestehen zu können, so die Schlussfolgerung, unterscheidet sich erheblich von den traditionellen militärischen Fähigkeiten zur Kriegführung. In den internationalen Nachkriegsmissionen näherten sich die Tätigkeiten der Streitkräfte eher polizeilichen Einsatzsituationen an. Angesichts der gewandelten Formen des Krieges gingen Militär- und Polizeiaufgaben „faktisch fließend ineinander über“; in vom Krieg zerstörten Staaten müssten die Soldaten häufig „die rudimentäre Sicherung der öffentlichen Ordnung leisten“, sie wirkten als „Quasi-Zivilisten in Soldaten-Uniform“. ¹ Bei den Auslandseinsätzen gehe es gleichzeitig darum, auf eine Vielzahl kleinerer Störungen zu reagieren, wie Bürgerkriegsparteien auseinander oder Waffenstillstandsvereinbarungen durch Truppenpräsenz aufrecht zu erhalten. Verlangt würden deshalb „hybride Organisationsstrukturen“, die sowohl polizeilichen wie militärischen Anforderungen gerecht werden könnten. ² Unklar ist gegenwärtig, wie institutionell auf dieses weite Aufgabenspektrum reagiert werden soll. Zum Teil wird die Unvereinbarkeit zwischen alten und neuen Aufgaben des Militärs konstatiert; zum Teil werden „polyvalente Soldaten“, verlagert, die sowohl zur Kriegführung wie zum Ordnungseinsatz befähigt sein müssten. ³ Winter ⁴ hat vier Szenarien zukünftiger Entwicklung vorgestellt: ⁵

1. Den Einsatz von multifunktionell ausgebildeten Soldaten,
2. die Differenzierung des Militärs in Kampftruppen und Einheiten zum „peace keeping“,
3. die Schaffung einer gesonderten Formation zur Ordnungssicherung im Ausland („Politär“) oder

¹ Geis 2005, 10

² Geser 1996, 50

³ s. Maringer 2008, 63

⁴ Winter 2003, 543-548

⁵ Haltiner (2003, 179-182) sieht nur zwei Alternativen: entweder das Militär zieht sich zurück, weil es sich um Polizeiaufgaben handelt, oder es kommt – wofür der Autor plädiert – zu einer „gezielte(n) Flexibilisierung der Militärstrukturen“.

4. die Polizei stärker auf Einsätze in Nachkriegsgesellschaften vorzubereiten (bei Winter „Blaumützen“ in Analogie zu „Blauhelmen“ genannt).

Diese Antworten sind keine Alternativen, sondern können durchaus gleichzeitig beschritten werden. Das gegenwärtig von Deutschland praktizierte internationale „Sicherheitsengagement“ stellt eine Kombination jener idealtypischen Entwicklungspfade dar: Im Prinzip sollen alle SoldatInnen für das gesamte Tätigkeitsspektrum zur Verfügung stehen, aber in der Gliederung in Einsatz- und Stabilisierungs- und Unterstützungskräfte ist eine Differenzierung nach unterschiedlichen Aufgaben/Fähigkeiten im Auslandseinsatz angelegt. Eine gesonderte Formation ist in Deutschland bislang nur im CIMIC-Bataillon sichtbar; an der europäischen Initiative einer halb-militärischen Gendarmerie, die am ehesten den Vorstellungen eines „Politär“ entsprechen würde, ist die Bundesrepublik nicht beteiligt. Schließlich stellt die Beteiligung der Polizei an der (Wieder)Herstellung von Sicherheit im Ausland ein wichtiges Element deutscher (und europäischer) Interventionen dar – auch wenn sich in Deutschland nur Ansätze einer spezifischen „Auslandspolizei“ andeuten.

Insgesamt kann man davon ausgehen, dass sich in den „Neuen Kriege“ militärische und polizeiliche Aufgaben stärker vermischen. Unabhängig von den jeweiligen institutionellen Antworten sehen Interventionsarmeen sich auch mit (eigentlich) polizeilichen Aufgaben konfrontiert. Bis auf die Ebene soldatischer Tugenden sind diese Folgen für das Militär bereits ausgemalt worden: Es gehe „um militärisches Verhalten, das man sich auf einer bipolaren Verhaltensskala mit den Polen: Kämpfen und Helfen oder Frieden schaffen und Frieden erhalten vorstellen“ könne.⁶ Der „psychohygienische Umgang mit der soldatischen Identität“ werde „zu einer Schlüsselqualifikation“.⁷ Im Unterschied zum Einsatz im herkömmlichen modernen Krieg müsse der Soldat im Ausland „mit äußerster Sorgfalt unter ständiger öffentlicher Beobachtung arbeiten können. Der Soldat braucht eine hohe innere Stabilität und Selbstdisziplin. Lebensreife, Toleranz, Gelassenheit, Sprachkenntnisse, Kenntnisse der ethnischen, religiösen Verhältnisse, des Brauchtums, der Werte und Rechtsstandards, um Schlichtung und Vermittlung zu leisten. Um seinen Auftrag durchzuführen, bedarf es der persönlichen Festigkeit und der Unbeugsamkeit“.⁸

Ob und inwieweit diese Stilisierungen, ebenso wie das Schlagwort von den „Neuen Kriegen“ von der Wirklichkeit militärischer Auslandseinsätze gedeckt werden, muss an dieser Stelle offen bleiben. Die Formen, das Ausmaß und die Bedeutung dieser militärisch-polizeilichen Gemengelage bei Auslandseinsätzen sind zumindest für die Bundeswehr bislang nicht bekannt. Allerdings gibt es erste vorsichtige Hinweise darauf, dass auch in den Auslandseinsätzen und auch bei Soldaten, die in jenen neuen militärischen Tätigkeitsbereichen eingesetzt werden (etwa der zivil-militärischen Zusammenarbeit), „der Kämpfer der Fluchtpunkt der eigenen Verortung im beruflichen Feld“ bleibt.⁹

Umso stärker wird in der öffentlichen Diskussion jedoch auf die Rückwirkungen hingewiesen, die diese Veränderung für die Tätigkeit der Bundeswehr im Inland haben sollen. Nur wegen dieser erwarteten Wirkungen wird das Thema hier berührt. Das empirische Defizit über das Tätigkeitsprofil im Auslandseinsatz¹⁰ kann in dieser Arbeit nicht geschlossen werden. Statt

⁶ Royl 1997, 87

⁷ ebd., 98

⁸ Royl 1997, 89 (unter Bezug auf ein Arbeitspapier des Zentrums für innere Führung der Bundeswehr von 1991)

⁹ Apelt 2009, 159

¹⁰ s. z.B. die Beiträge in Jaberg, Biehl, Mohrmann, Torberg 2009

dessen sollen die Thesen von der polizeilich-militärischen Vermischung und deren Wirkungen auf die Bundesrepublik anhand einiger struktureller Merkmale bisheriger Auslandseinsätze geprüft werden.

7.1 Rahmenbedingungen

„Innere Sicherheit“ ist erst nach dem Ende des Kalten Krieges zu einem zentralen Feld internationaler Politik geworden. In den Jahrzehnten vor 1990 waren die Einflussphären durch die Blockbildung abgesteckt. Wichtiger als die Situation in den Ländern war die Loyalität der Regierung zum jeweiligen Block. Das Prinzip der „Nichteinmischung in innere Angelegenheiten“ ließ auf beiden Seiten Diktaturen unterschiedlichster Couleur unbehelligt. Als diese Konstellation aufbrach, setzte zugleich eine Konkurrenz um die (Neu)Verteilung der Erde ein. Es kann an dieser Stelle dahingestellt bleiben, inwieweit dieser Prozess von ökonomischen oder strategischen Kalkülen bestimmt war oder wie weit die Bezugnahme auf Freiheit, Demokratie und Menschenrechte mehr als nur legitimatisches Beiwerk dieser Entwicklung sind. Unbestreitbar ist, dass die öffentliche Sicherheit in den Krisenregionen der Welt zu einem Gegenstand internationaler Politik und zu einem Feld internationaler Interventionen geworden ist.

Für die neue internationale Sicherheitspolitik ist kennzeichnend, dass sie konzeptionell umfassend angelegt ist. „Umfassend“ bezieht sich auf drei Ebenen:

Erstens wird der Sicherheitsbegriff ausgeweitet, indem er als Gegenbegriff zu „Krise“ aufgefasst wird. Gesellschaftliche Krisen können aus unterschiedlichen Gründen, in unterschiedlichen Teilbereichen entstehen: ökonomische oder ökologische Krisen, soziale Verwerfungen, Kriminalität, politische Unruhen, Terrorismus, Krieg etc. In der internationalen Politik taugt der „neue Sicherheitsbegriff“ deshalb zu einem allumfassenden Politikansatz, dem alle sektoralen Politiken zu- und untergeordnet werden können.

Zweitens folgt aus der Krisenorientierung in der zeitlichen Dimensionen ein Ansatz, der auf Beeinflussung vor, während und nach der Krise setzt. Für das Feld sicherheitspolitisch orientierter Interventionen bedeutet das, dass Krisen am Ausbruch gehindert, dass sie in ihrem Verlauf abgefedert und/oder nach ihrem Höhepunkt auf ihrem Weg zur „Normalität“ begleitet werden.

Drittens führt die krisenbezogene Interventionspolitik zum Einsatz unterschiedlicher Instrumente, die sich in den Potentialen ihrer Gewalthaftigkeit unterscheiden. Dabei beginnt das Spektrum staatlicher Gewaltformationen beim herkömmlichen modernen Militär, über Formen der Militärpolizeien und „robuster“ und geschlossener Polizeieinheiten bis zum einfachen polizeilichen Sicherheits- und Ordnungsdienst und den schutz- oder kriminalpolizeilichen Einzeldienst.

Die Unübersichtlichkeit des neuen Feldes internationalisierter innerer Sicherheitspolitik entsteht nicht allein aus den unterschiedlichen Kombinationen aus den genannten Ebenen der Reichweite, des Zeitpunkts und der Instrumente einer Intervention, sondern auch aus dem Umstand, dass die institutionalisierte Umsetzung von Land zu Land variiert und über die Dauer nicht stabil bleibt. Konzeptionellen Niederschlag fand diese neue Konstellation im „Aktionsplan ‚Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung‘“ der Bundesregierung. Ausgehend vom „neuen Sicherheitsbegriff“ werden vor allem zivile Maßnahmen der „Entwicklungszusammenarbeit“ in den Vordergrund gestellt. Aber die militärische Komponente ist eine in das Konzept integrierte Option. „Zivile und militärische Maßnahmen müs-

sen aufeinander abgestimmt werden“, heißt es; und die Anstrengungen der NATO, ihre internationale Interventionsfähigkeit zu verbessern, werden ausdrücklich begrüßt.¹¹

Für die militärischen Interventionen der Bundesrepublik Deutschland ist in institutioneller Hinsicht ausschlaggebend, dass sie nur im Kontext internationaler Missionen stattfinden können. Das hat das Bundesverfassungsgericht in seinem „Out of Area“-Urteil von 1994 aus dem Grundgesetz hergeleitet.¹² Insofern ist bei den Auslandseinsätzen der Bundeswehr immer die internationale Mandatierung und die Einbindung in den Gesamteinsatz zu betrachten. Die Auslandseinsätze der Bundeswehr können deshalb im Rahmen unterschiedlicher internationaler Organisationen stattfinden: Vereinte Nationen, NATO, OSZE, WEU oder Europäische Union. Mitunter finden Operationen unterschiedlicher Mandatierung im selben Land statt, wie der NATO-Anti-Terror-Einsatz Enduring Freedom (OEF) und die UN-Mission ISAF in Afghanistan oder die Trägerschaft der Mission wandelt sich, wie der Übergang von der UN-geführten SFOR in Bosnien-Herzegowina Ende 2004 auf die EU-geführte EUFOR.

Bezieht man auch die polizeilichen und anderen zivilen Kriseninterventionskräfte mit ein, so ist die Einbindung in eine internationale Mission nicht zwingend. D.h. internationale Polizeieinsätze deutscher Polizeien können im Rahmen internationaler Mandatierungen stattfinden, das kann auch gleichzeitig mit militärischen Einsätzen geschehen, aber polizeiliche und sonstige zivile Auslandstätigkeiten können auch aufgrund bilateraler Abkommen zustande kommen. So ist Deutschland nicht nur an den beiden militärischen Operationen in Afghanistan (OEF und ISAF) beteiligt, deutsche Polizisten wirken auch an der EU-geführten EUPOL AFG-Mission zum Polizeiaufbau mit und arbeiten im „Deutschen Polizei-Projekt Team“, das auf einer Übereinkunft zwischen der deutschen und afghanischen Regierung beruht.

Obwohl Deutschland keineswegs nur im Rahmen der Europäischen Union zur öffentlichen Sicherheit in anderen Ländern beiträgt, haben die Entwicklungen auf EU zunehmend an Bedeutung gewonnen. Dies gilt sowohl für den militärischen wie für den zivilen (u.a. polizeilichen) Bereich. Sofern die Auslandseinsätze der Bundeswehr im Rahmen der EU stattfinden, geschieht dies im Kontext der „Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik“ (ESVP). Nach ihrem Selbstverständnis sind europäische internationale Interventionen von dem Bestreben bestimmt, „ausgewogen militärische und zivile Fähigkeiten zur Krisenprävention und Krisenbewältigung“ aufzubauen.¹³ Mit dem im Dezember 1999 beschlossenen „Helsinki Headline Goal“ verständigten sich die Mitgliedstaaten darauf, 50.000-60.000 Soldaten bereitzustellen, die innerhalb von 60 Tagen weltweit einsatzbereit sein sollen und für eine Operation von mindestens einem Jahr Dauer ausgelegt sind. Die Einheiten sollen für die sogenannten Petersberg-Aufgaben zur Verfügung stehen. Das bedeutet: „humanitäre Aufgaben und Rettungseinsätze, friedenserhaltende Aufgaben sowie Kampfeinsätze bei der Krisenbewältigung einschließlich friedensschaffender Maßnahmen“.¹⁴ In Fortsetzung dieser Planun-

¹¹ Bundesregierung 2004, 8 und 33f.

¹² Bundesverfassungsgericht 1994

¹³ Auswärtiges Amt o.J., 7. „Der umfassende Ansatz“, so Rummel (2006, o.S.), „ist ein Markenzeichen, das die ESVP deutlich von anderen Konzepten unterscheidet. Allerdings hinkt das zivile Krisenmanagement noch deutlich hinter dem militärischen her“.

¹⁴ Vertrag von Amsterdam 1997, Art. 17 Abs. 2. Mit Bezug auf die European Security Strategy vom Dezember 2003 wurde das „Headline Goal 2010“ 2004 bestätigt. Bis 2010 verpflichteten sich die Staaten auf die Realisierung eines „coherent approach“: „This includes humanitarian and rescue tasks, peace-keeping tasks, tasks of combat forces in crisis management, including peacemaking“, RD 6309/6/04 Rev. 6 v. 4.5.2004. Im Dezember 2004 beschloss der Europäische Rat das „Civilian Headline Goal 2008“, durch das die Mitgliedstaaten sich zur intensiveren zivilen Krisenintervention verpflichteten, s. Mutz, Schoch, Hauswedell, Hippler, Ratsch 2006, 258.

gen beschloss die EU 2004 das Konzept der „Battlegroups“. Die „schnelle Eingreiftruppe“ sollen nach wenigen Tagen für weltweite Kriseneinsätze zur Verfügung stehen. Deutschland hat für diesen Bereich 18.000 SoldatInnen zugesagt. 2002 schuf auch die NATO eine eigene Formation für (schnelle) Auslandseinsätze, die „Nato Response Force“ (NRF). Deutschland stellt für die Aufgabe bis zu 15.000 SoldatInnen zur Verfügung.¹⁵

Parallel zum militärischen Potential der EU wurde die Bereitstellung von Polizisten, Justizpersonal, Katastrophenschützern und Zivilbeamten auf EU-Ebene¹⁶ vereinbart.¹⁷ Auf dem EU-Gipfel in Santa Maria da Feira wurden im Juni 2000 entsprechende Beschlüsse zum nichtmilitärischen Krisenmanagement der EU gefasst. Die Staaten verpflichteten sich, bis zum Jahr 2003 5.000 Polizisten für internationale Kriseneinsätze zur Verfügung zu stellen (1.000 sollten innerhalb von 30 Tagen bereitstehen). Neben Polizeikräften sollen im Rahmen des Krisenreaktionsmechanismus Fähigkeiten und Personal zur Stärkung des Rechtsstaates und der Zivilverwaltung und des Katastrophenschutzes bereitgestellt werden.¹⁸

Im Dezember 2000 (Gipfel von Nizza) einigten sich die Staaten auf zwei Arten von EU-Krisenmissionen. Seither wird unterschieden zwischen einer „substitution mission“, bei der die eingesetzten EU-Kräfte auch Exekutivaufgaben ausführen, und der „strengthening of local police mission“, bei der es um die Beobachtung und Beratung der Polizeien im Einsatzland geht.¹⁹ Nachdem Mitte 2001 beschlossen worden war, weitere 2.000 Personen für Katastrophenschutzteams zur Verfügung zu stellen, fand im November 2001 eine „Police Commitment Conference“ statt. Das Ziel von 5.000 einsatzbereiten PolizistInnen wurde bestätigt, davon sollten 1.413 innerhalb von 30 Tagen einsatzbereit sein. Deutschland sagte 910 Polizeivollzugsbeamte zu, von denen 90 zum „rapid deployment“ zur Verfügung stehen. Die Rekrutierung erfolgt innerhalb Deutschlands bis zum Umfang von 450 eingesetzten PolizistInnen zu einem Drittel aus Bundesbeamte, ab 451 zur Hälfte aus dem Personal des Bundes und der Länder.²⁰

Seit den Beschlüssen von Nizza unterscheidet die EU nicht nur zwischen den beiden Missionsarten, sondern auch zwischen zwei Polizeiformationen. Bei den Formed Police Units (FPU) handelt es sich um geschlossene Polizeieinheiten (Hundertschaften), die die Lücke zwischen militärischen und zivil-polizeilichen Fähigkeiten (vor allem) in Nachkriegs- oder Bürgerkriegsgesellschaften schließen sollen. Demgegenüber sollen Integrated Police Units (IPUs) das gesamte Spektrum polizeilicher Tätigkeiten abstecken: von Training und Ausbildung der lokalen Polizeien bis zu kriminalpolizeilichen Tätigkeiten oder zur allgemeinen Aufrechterhaltung von Sicherheit und Ordnung. Da IPUs zumindest phasenweise militärischem Kommando unterstellt werden können, beteiligt sich Deutschland bislang an IPU-Einsätzen

¹⁵ Reeb 2009, 21

¹⁶ Institutionell hat sich das in der Einrichtung eines Koordinierungsmechanismus niedergeschlagen. Diesem gehören Beamte der Kommission, des Ratssekretariats und der Mitgliedstaaten an. Er arbeitet dem Ausschuss für die zivilen Aspekte des Krisenmanagements (CIVCOM) zu. Dieser Ausschuss wird einerseits als Fachgremium durch das PSK genutzt, gleichzeitig bildet er ein Bindeglied zwischen Rat, Kommission und Mitgliedstaaten, Rummel 2006, o.S.

¹⁷ Auswärtiges Amt o.J., 7; s.a. die Kurzdarstellung: Bund-/Länder-Arbeitsgruppe Internationale Polizeimissionen 2007

¹⁸ Braunstein, Meyer, Vogt 2001, 44

¹⁹ Holzberger 2008, 42. Die Einsatzformen können lassen sich auch als „exekutiv“ und „consultative policing“ unterscheiden, s. Harder 2005, 11.

²⁰ Bund-/Länder-Arbeitsgruppe Internationale Polizeimissionen 2007

nicht.²¹ Deutschland ist auch nicht an der „European Gendarmerie Force“ (EGF) beteiligt, die im September 2004 von fünf Mitgliedstaaten gegründet wurde, die über „Polizeikräfte mit militärischem Status“ verfügen.²² Diese Formation scheint am ehesten darauf angelegt, die Kluft zwischen militärischem und zivil-polizeilichem Handlungsprofil zu schließen. Der erste EGF-Einsatz fand als IPU-Mission ab Februar 2008 in Bosnien-Herzegowina statt.²³ Auf der Ebene der Polizeiformationen schlugen sich die unterschiedlichen Akteure und Trägerschaften nieder. So existieren bei NATO-Einsätzen „Multinational Specialised Units“ (MSU), die aus Polizeikräften mit militärischem Status bestehen. Bei der Mandatsübergabe in Bosnien von der NATO auf die EU wurden die dortigen MSUs in IPUs umgewandelt.²⁴

Parallel zu den operativen Kapazitäten wurde die administrative Struktur der Union ausgebaut: Unterhalb der Ratsebene richtete der Gipfel von Nizza das „Politische und Sicherheitspolitische Komitee“ (PSK), den Militärausschuss (EUMC, zusätzlich zum Militärstab EUMS) und den „Ausschuss für zivile Kräfte des Krisenmanagements“ (CIVCOM) ein.²⁵

Im Mai 2004 fasste das PSK den strategischen Ansatz zur internationalen Krisenreaktion der EU folgendermaßen zusammen: „Die Interoperabilität muss in einem umfassenden Rahmen betrachtet werden, der militärische, zivile und zivil-militärische Aspekte einschließt. Die EU wird den abgestimmten Einsatz ihrer zivilen und militärischen Fähigkeiten weiter verstärken, wobei sie sich der Tatsache bewusst ist, dass die Krisenbewältigungsoperationen der Gegenwart typischerweise den Einsatz einer Kombination von Instrumenten erfordern. Fragen der Interoperationalität – auch zwischen den militärischen und zivilen Mitteln bei Bevölkerungsschutzsätzen – werden Gegenstand der Arbeiten sein.“²⁶

Im November 2004 fand eine erneute Konferenz der Außenminister über die Bereitstellung von zivilen Kräften zur Krisenintervention statt. Die Minister unterstrichen die Bedeutung verbesserter zivil-militärischer Zusammenarbeit und die Fähigkeit der Union, zivile Kapazitäten simultan mit militärischen Mitteln einzusetzen. Die (damals) kurz bevorstehende Bildung einer zivil-militärischen Zelle, die innerhalb des EUMS die strategische Planung gemeinsamer zivil-militärischer Operationen bei einer Krise wahrnehmen soll, wurde ausdrückliche begrüßt.²⁷ Die Mitgliedstaaten einigten sich darauf, insgesamt 5.761 PolizistInnen, 631 Personen aus dem Justizwesen, 562 Mitarbeiter ziviler Verwaltungen und 4.988 Personen für den Bereich Katastrophenschutz bereit zu stellen.²⁸

7.2 Auslandseinsätze der Bundeswehr

Seit Anfang der 60er Jahre wird die Bundeswehr im Ausland eingesetzt. Dabei handelte es sich bis zum Ende des Kalten Krieges vor allem um Hilfeinsätze bei Katastrophen und Unfällen. Im Zeitraum von 1960 bis 2005 wurde die Bundeswehr 141 mal im Ausland tätig. In 82

²¹ Holzberger 2008, 43. Auf der Police Capabilities Commitment Conference stellten Spanien, Frankreich, Italien und Portugal insgesamt 13 IPU zur Verfügung, die Personalstärke der Einheiten schwankt je nach Land zwischen 70 und 120, s. Buwitt 2001, 20.

²² Holzberger 2008, 45

²³ s. Valpolini 2008, obwohl es sich eigentlich, wie Holzberger (2008, 46) betont, nicht um einen Substitution-Einsatz handelte.

²⁴ Holzberger 2008, 47

²⁵ Walter 2006, 118; RD 14056/2/00 v. 4.12.2000, 6

²⁶ RD 6309/04 Rev. 6, v. 4.5.2004, 5

²⁷ Capabilities 2004, 4

²⁸ Capabilities 2004, 1

Fällen handelte es sich um Hilfeinsätze zugunsten der Bevölkerung.²⁹ Pflüger unterscheidet drei Phasen des militärischen Auslandseinsatzes. Auf die humanitär ausgerichteten Interventionen während des Kalten Krieges sei ab 1992 eine Phase gefolgt, in der die Auslandseinsätze der Bundeswehr zur Unterstützung von militärischen Einsätzen erfolgt sei. Mit den Angriffen auf Jugoslawien im März 1999 habe schließlich die dritte Phase begonnen, in der die Bundeswehr selbst an Kriegshandlungen beteiligt ist.³⁰ Der veränderte Charakter der Auslandseinsätze war begleitet von der Veränderung des strategischen Konzepts der NATO, das 1999 den Sicherheits- und Friedensauftrag des Bündnisses auf Gebiete außerhalb des Bündnisgebietes erweiterte.³¹

In den Jahren von 1998 bis 2005 waren mehr als 100.000 SoldatInnen im Ausland im Einsatz (gewesen);³² Mitte 2008 wurde bereits der 250.000 deutsche Soldat auf eine Auslandsmission geschickt.³³ Im Sommer 2007 teilte die Bundesregierung mit, dass von den aktiven SoldatInnen „bisher 56.829 an Auslandseinsätzen der Bundeswehr teilgenommen“ hatten,³⁴ das entsprach einem Anteil von knapp 23%. Die BundeswehrsoldatInnen werden im Ausland ausschließlich im Kontext internationaler Missionen eingesetzt, die entweder von den Vereinten Nationen, der Westeuropäischen Union, der Europäischen Union oder der OSZE geführt werden. 2005 waren Bundeswehrsoldaten an zehn internationalen Missionen beteiligt. Dabei handelte es sich zum Teil um bloße Beobachtungs- oder Beratungsmissionen, bei denen nur wenige SoldatInnen im Einsatz waren: An UNOMIG in Georgien waren 12, an UNMEE in Äthiopien/Eritrea zwei und an den Missionen UNMIS und ARTEMIS in Sudan vier deutsche SoldatInnen beteiligt.³⁵ Neben der Mission STRATAIRMEDVAC, eine Bereitschaft, um verletzte deutsche Soldaten umgehend nach Deutschland fliegen zu können und für die 67 SoldatInnen im Einsatz waren, entfielen die großen Auslandseinsätze auf folgende Missionen:

- KFOR im Kosovo: 2.605 SoldatInnen
- ISAF in Afghanistan: 2.204 SoldatInnen
- OEF in Ostafrika: 372 SoldatInnen
- OAE im Mittelmeer: 297 SoldatInnen
- SFOR in Bosnien-Herzegowina mit 337 SoldatInnen und
- EUFOR (Nachfolgemission von SFOR) in Bosnien-Herzegowina mit 262 SoldatInnen.³⁶

Mitte 2009 war die Bundeswehr mit rund 7.480 SoldatInnen an dreizehn Auslandseinsätzen beteiligt.³⁷ Nur bei sechs Missionen waren mehr als 100 SoldatInnen eingesetzt (s. Tabelle 13).

²⁹ 29 mal wurde humanitäre Hilfe geleistet, in 21 Fällen erfolgte der Einsatz aufgrund von Erbeben, 21 mal wegen Dürren und 9 mal wegen Hochwasser, s. Pflüger 2006, 1

³⁰ Pflüger 2006, 1. Dies Abfolge beschreibt auch Arrington (2002, 541) mit dem Hinweis, mit der Ausweitung der Aktivitäten „public support has expended as well“.

³¹ Blumenwitz 2002, 103

³² Geis 2005, 3

³³ Gießmann, Wagner, 2009, 4

³⁴ BT-Drs. 16/6283 v. 26.8.2007, 2. 191.538 hätten „bisher an keinem Auslandseinsatz“ teilgenommen.

³⁵ Nach Angaben der Bundesregierung fanden zwischen 1997 und 2006 mindestens 34 Missionen mit Bundeswehrebeteiligung statt. Überwiegend handelte es sich dabei um Beobachtungs- oder Beratungsmissionen mit sehr geringem Personaleinsatz, s. BT-Drs. 16/6283 v. 26.8.2007, 31.

³⁶ BMVg 2005a, 4

³⁷ Am 1.11.2009 waren 8.120 deutsche Soldaten im Auslandseinsätzen, Gießmann, Wagner 2009, 3.

Die Einsätze im Kosovo, in Bosnien-Herzegowina und Afghanistan finden im Anschluss an Kriege statt. Sie sollen die Stabilität in Nachkriegsgesellschaften herstellen, indem sie physische Sicherheit gewährleisten. ATALANTA soll die Seewege vor der somalischen Küste gegen Piraten sichern. OAE kontrolliert die zivile Schifffahrt im Mittelmeer. Seit 2006 besteht die Aufgabe von UNIFIL darin, gemeinsam mit der libanesischen Armee den Süden des Landes von Milizen frei zu halten.

Tabelle 13
Auslandseinsätze der Bundeswehr

Name	Ort	Ist-Stärke (21.4.09) ³⁸	Ist-Stärke (1.9.09) ³⁹	Kann- Stärke	Einsatz seit	Aufgabe
ATALANTA	Küste vor Somalia	700	460	1.400	22.12.08	Schutz von Schiffen, Über- wachung vor Küste
EUFOR	Bosnien- Herz.	122	130	500	2.12.04	Absicherung des Friedensvertra- ges, Überwa- chung Rüs- tungskontrollab- kommen
EUSEC	DR Kongo	3		-	8.6.05	Unterstützung Armeeaufbau, Integration re- gionaler Grup- pen
ISAF	Afghanis- tan	3.750	4.240	4.500	2.1.02	Stärkung staatl. Strukturen etc.
KFOR	Kosovo	2.200	2.010	8.500	12.6.99	Wiederherstel- lung Infrastruk- tur, militär. Si- cherung der Re- gion
OEF	Horn v. Afrika	105	235	800	2.2.02	Seeraumüber- wachung
UNAMA	Afghanis- tan	1	1	1	28.3.02	Unterstützung Aufbau rechts- staatl. Strukturen
UNAMID	Sudan	1		250	1.1.08	Lufttransport ...
UNIFIL	Libanon	225	230	2.400	21.9.06	Kontrolle der Seewege, hu- manitäre Hilfe, Hilfe truppenstel- lender Nationen

³⁸ Jaberg, Biehl, Mohrmann, Tomforde 2009, 14f.

³⁹ Gießmann, Wagner 2009, 3

UNMIS	Sudan	34		75	22.4.05	Entwaffung, Unterstützung von UN-Projekten
UNOMIG	Georgien	12	Juni 09 beendet	20	Juni 94	militär. Beobachtung, Förderung der Entspannung des Konflikts

Tätigkeiten

Das Tätigkeitsprofil der Bundeswehr in den Auslandseinsätzen ist nur in Ausschnitten bekannt.⁴⁰ Auf dem Balkan waren Bundeswehrkräfte an der Festnahme von Personen beteiligt; zeitweise betrieb die Bundeswehr ein Gefängnis.⁴¹ Im Kosovo würden die KFOR-Soldaten „weit über ihre militärischen Aufgaben hinaus im Minderheitenschutz, der Wiederaufbauhilfe, der Gefängnisverwaltung und der Etablierung eines funktionierenden Verwaltungssystems eingesetzt.“⁴² Der kurzen „Chronologie der Einsätze“ des Verteidigungsministeriums⁴³ sind nur wenige Hinweise auf explizit polizeiliche Tätigkeiten der SoldatInnen zu entnehmen:

- am 14.10.1999 gingen die SFOR-Truppen „gegen kriminelle Aktivitäten im kroatischen Teil von Mostar“ vor
- am 17.1.2000 forderte der deutsche Teil von KFOR die Bevölkerung zur Abgabe ihrer Waffen auf und kündigte Hausdurchsuchungen an
- am 20.2.2000 begannen KFOR-Soldaten und UNMIK-Polizisten gemeinsam mit Hausdurchsuchungen in Mitrovica, um ethnische Auseinandersetzungen einzudämmen
- am 17./18.3.2004 fanden gewalttätige Ausschreitungen im Kosovo statt (s.u.)
- am 14.1.2002 begannen deutsche Soldaten mit ihrer Patrouillentätigkeit in Kabul.

Jenseits spezieller Operationen scheint die Haupttätigkeit der Bundeswehr im Ausland in Sicherungsaufgaben (Eigensicherung und Sicherung anderer Personen/Objekte) und in Patrouillen zu bestehen, die nicht auf Eingriffe, sondern auf sichtbare Präsenz im öffentlichen Raum angelegt sind.⁴⁴

Die Tätigkeit der Sicherheitskräfte – des ausländischen Militärs wie der ausländischen Polizei⁴⁵ – wird durch zwei Vorgaben bestimmt. Zum einen sind die Aufgaben in den internationalen Mandaten beschrieben. Dabei handelt es sich um allgemeine Beschreibungen des Auftrags. Die einzelnen Befugnisse sind in den „Rules of Engagement“ (ROE) niedergelegt.

⁴⁰ auch für Mitglieder des Verteidigungsausschusses ist kein genaues Tätigkeitsprofil der eingesetzten Soldaten herstellbar, Interview Pol

⁴¹ So die parlamentarische Staatssekretärin in BMVg in BT-PIPr 14/139 v. 6.12.2000, 13569. Der Betrieb eines Gefängnisses im Kosovo wird auch erwähnt von Braunstein, Meyer, Vogt 2001, 42.

⁴² Tegtmeyer, Emenet 2000, 338

⁴³ BMVg 2005a, 26-35

⁴⁴ bezogen auf Afghanistan: Noetzel, Schreer 2008, 3

⁴⁵ Auch bei EU-Einsätzen existieren ROEs. Nach Angaben des Center of Excellence for Stability of Police Units (2005, o.S.) hat die EU ein „Compendium of principles for the use of force and consequent guidance for the issues of rules of engagement (ROE) for police officers participating in EU crisis management operations“ erstellt, um ein „codified understanding of the use of force in operations.“

Nach dem Verständnis der NATO sind ROEs „Verhaltensregeln für militärische Kräfte (einschließlich Einzelpersonen), die die Umstände, Bedingungen und den Grad und die Art und Weise festlegen, unter denen Gewalt angewendet werden darf.“⁴⁶ Die ROE werden nicht veröffentlicht; eine Kurzfassung wird den eingesetzten SoldatInnen als „nationale Taschenkarte“ ausgehändigt.⁴⁷ Nach Heinz/ Arend werden in den ROE „die – einschränkenden – Regeln für die Durchsetzung des Auftrages und zur Selbstverteidigung sowie zur Nothilfe wiedergegeben. Im Einzelnen gehören hierzu Regeln für den Selbstschutz, für die Notwehr und Nothilfe, die Einrichtung von geschützten Bereichen, die Anwendung militärischer Gewalt ohne Schusswaffengebrauch, die Anwendung des Schusswaffengebrauchs und Kampfmiteinsatzes mit oder ohne Anrufverfahren sowie Regeln für die Auftragsdurchsetzung und der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit“.⁴⁸

Crowd and Riot Control (CRC)

Eines der prominentesten Felder, in denen die Vermischung von militärischen und polizeilichen Aufgaben deutlich wird, ist die Kontrolle von Gruppen oder Menschenmengen. Dabei kann es sich um (friedliche) Demonstrationen, aber auch um „Unruhen“ oder um gewalthafte Ausschreitungen oder gezielte Gewaltaktionen, Plünderungen etc. handeln. Nach liberalem Verständnis stellt deren Verhinderung oder Kontrolle eine polizeiliche Aufgabe dar. In den Nachkriegsgesellschaften, in denen die Bundeswehr eingesetzt wird, fehlt es jedoch regelmäßig an ausreichenden einheimischen (oder an vor Ort vorhandenen ausländischen) Polizeikräften, so dass die Streitkräfte die Aufgaben übernehmen müssen, Sicherheit zu gewährleisten. Die Aufgabe der Kontrolle von (gewalttätigen) Menschenmengen („riot control“) stellt das Militär deshalb vor besondere Herausforderungen, weil sie ein polizeiliches und kein militärisches Vorgehen verlangt. Während militärische Strategien darauf abzielen, durch eine Konzentration der eigenen Kräfte den Gegner zu besiegen, wird polizeiliches Handeln vom Prinzip der Verhältnismäßigkeit bestimmt.⁴⁹ Eine „unverhältnismäßige“ Anwendung von Gewalt, ein über die Gewährleistung von Sicherheit hinausgehender „Sieg“ über den Feind, widerspräche den polizeilichen Einsatzgrundsätzen – und sie widerspräche auch dem erklärten Ziel des Militäreinsatzes, zur Befriedung der Gesellschaften und zum Aufbau demokratisch-rechtsstaatlicher Strukturen beizutragen.

Will das Militär mit eigenen Kräften die Kluft zwischen Anforderungen und eigenem Vermögen verringern, so liegt die Vorbereitung auf CRC-Einsätze nahe. Die Vorgänge im Kosovo im März 2004 waren der auslösende Anlass für die Bundeswehrführung, die Fähigkeiten der Bundeswehr in diesem Bereich gezielt zu verbessern. Bis zu diesem Zeitpunkt scheint eine eher traditionelle Vorstellung über die Wirkungsweise des Militärs im Innern vorgeherrscht zu haben. Gegenüber inneren Unruhen, so Blumenson, wirke das Militär eher durch Abschreckung als durch eigenes Handeln: „A well-equipped, highly disciplined control force

⁴⁶ zit. n. Weber 2001, 76

⁴⁷ Nach Royl (1997, 86) beginnen die ROE (er schreibt nicht welche) folgendermaßen: „Unter Punkt 1 wird ihm das Recht auf Selbstverteidigung bestätigt.“

⁴⁸ Heinz, Arend 2004, 81. Die Autoren zitieren aus einem Brief der Verteidigungsministeriums, in dem es heißt, in den ROEs würde „dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit bei Eingriffen in die Rechte Dritter ... erheblicher Raum gegeben“. S. den Abdruck der Afghanistan-Taschenkarte bei: Wohlgehan 2009, 309-310.

⁴⁹ s. Eisele 2004, 507. „Da die wesentliche oberste Zielsetzung der Polizei eine Befriedung ist, ist im Ansatz die Polizei, d.h. eine polizeiliche Strategie gefragt, und nicht eine militärische des sich Behauptens, Niederschlagens und Siegens“, Stümper 2004, 115.

coming into view may present a show of force that is enough to persuade rioters to disperse and retire.“⁵⁰ Das Militär sei zwar eigentlich für diese Aufgaben ungeeignet, aber gleichzeitig sei es sehr effektiv, sofern es glaubhaft gegenüber den „disorderly civilian elements“ eine „show of force“ zeige.⁵¹

Vom 17. bis 20. März 2004 kam es zu Ausschreitungen im Kosovo: Zwischen 30.000 und 50.000 ethnische Albaner gingen mit Gewalt gegen Serben und Roma vor. An insgesamt 33 Orten wurden Unruhen gemeldet.⁵² „Busseweise kamen junge Männer in Prizren an, per Handy organisierte man sich, es flogen Molotowcocktails. Schnell brannte das Serbenviertel am Hang, dann das orthodoxe Priesterseminar unten am Fluss, dann zog der Mob ein paar Kilometer weiter, die Bistrica entlang zum Erzengel-Gabriel-Kloster. Insgesamt wurden damals 19 Menschen getötet, bis zu 900 verletzt, 4.500 vertrieben – auch bei den UN-Polizisten und KFOR-Soldaten gab es über 100 Verletzte.“⁵³

Die Polizisten und Soldaten mussten den Ausschreitungen mehr oder weniger hilflos zusehen, weil ihr Mandat einen Einsatz von Waffengewalt nicht erlaubte, sie gleichzeitig aber auch nicht über Fähigkeiten und Ausrüstung verfügten, die Lage unter Kontrolle bringen zu können.

Die Unruhen hatten sowohl Konsequenzen für das „Sicherheitsarrangement“ vor Ort wie auch für die deutschen KFOR-Soldaten. Im Kosovo wurde die geplante Reduzierung der KFOR-Kräfte gestoppt; die Zusammenarbeit zwischen der internationalen Friedenstruppe und der UNMIK (der internationalen zivilen Polizei) sollte verbessert werden – insbesondere durch die Einrichtung eines gemeinsamen Lagezentrums und die Erarbeitung abgestimmter Einsatzpläne für den Fall größerer Ausschreitungen.⁵⁴

Nach Angaben der Bundesregierung sollte durch fünf Maßnahmen erreicht werden, „solchen Unruhen in Zukunft wirksam begegnen zu können:

- Bereitstellung von Reizstoffen für die Bundeswehr
- Aufbau geschlossener Einheiten innerhalb des Kosovo Police Services
- Verlangsamte Reduzierung der deutschen UNMIK-Polizisten
- Ausstattung der deutschen Polizisten mit schwerer Körperschutzausstattung
- „Bereitstellung von zusätzlicher Demonstrationsausrüstung und Durchführung spezifischer Trainingsmaßnahmen für deutsche KFOR-Soldaten“.⁵⁵

Unmittelbar nach den Unruhen war die Ausrüstung des Bundeswehrrkontingents gezielt verbessert worden.⁵⁶ Die CRC-Ausstattung⁵⁷ besteht zum einen aus einer besonderen Schutz-

⁵⁰ Blumenson 1971, 521

⁵¹ ebd., 523; Blumenson 1976, 55: „Deterrence rather than force is the solution to disorder.“

⁵² Walter 2006b, 127 mit Bezug auf den Bericht von HRW (Human Rights Watch 2004) und die Presseerklärung unter: www.hrw.org/de/news/2004/07/26/kosovo-nato-und-vereinte-nationen-versagen-bei-minderheitenschutz, der

⁵³ Thiele 2007, o.S.

⁵⁴ BT-Drs. 15/3599 v. 15.7.2004, 10

⁵⁵ BT-Drs. 15/3599 v. 15.7.2004, 6

⁵⁶ Kurzfristig wurden die entsprechenden Gegenstände im Sommer 2004 vom Bundesgrenzschutz der Bundeswehr im Kosovo zur Verfügung gestellt, s. Dicke 2005, 19; Scholzen 2005, 5,

⁵⁷ jenseits der Schutzweste und des Einsatzhelms, die alle Soldaten besitzen, verfügt nur ein Teilkontingent über die CRC-Sonderausrüstung, BT-Drs. 17/3599 v. 15.7.2004, 8. Euskirchen 2007 spricht nur vom „CRC-Zug der Militärpolizei“.

kleidung, zum anderen aus bestimmten Hilfsmitteln und Waffen. Die Schutzkleidung umfasst.⁵⁸

- Schutzanzug
- Basisweste
- Protektoren für Beine und Arme
- Helm „mit der Adaption ‚Anti-Riot‘“
- Schutzmaske gegen Reizstoffe

Zur Anti-Riot-Ausrüstung gehören:

- Schutzschild und
- Räum-/Abdrängstock.

Da die Bundeswehr über keine Wasserwerfer im Kosovo verfügte, trainierten die Einheiten mit umgebauten Hubschraubern: An der Unterseite von Hubschraubern wurden mit Wasser gefüllte Behälter befestigt, die „bei Unruhen über den Störern entleert werden“ sollten.⁵⁹

Im Hinblick auf die Bewaffnung war bereits 2004 die Ausgabe von Pfefferspray für CRC-Einsätze geplant. Wegen der restriktiven Regelung im deutschen Ausführungsgesetz zum Chemiewaffenübereinkommen verfügten deutsche Einsatzkräfte im Ausland aber zunächst weder über CS-Gas noch über Pfefferspray.⁶⁰ Erst im Sommer 2006 wurde das Gesetz geändert, so dass Polizisten und Soldaten nun auch chemische Waffen einsetzen können.⁶¹ Im Hinblick auf die Bewaffnung kommt den sogenannten „nichtletalen Wirkmittel“ eine besondere Bedeutung zu. Die Bundeswehr versteht – im Anschluss an eine entsprechende Definition der NATO – unter diesem Begriff „solche Wirkmittel, die ausschließlich zu dem Zweck konstruiert und entwickelt wurden, Kräfte kampf- oder handlungsunfähig zu machen und dabei die Wahrscheinlichkeit tödlicher oder bleibender Verletzungen gering zu halten oder Gerät funktionsunfähig zu machen und dabei Kollateral- oder Umweltschäden möglichst auszuschließen“.⁶² Korrekt wäre es deshalb, statt von „nicht tödlichen“ von „weniger letalen Waffen“, (WLW) zu sprechen.⁶³

Die Bundeswehr setzt die „nicht-letalen Wirkmittel“ bei internationalen Friedensmissionen und zur CRC ein.⁶⁴ Nach Angaben der Bundesregierung wurden für die Bundeswehr Impulsmunition (Gummigeschosse), Pfefferspray in zwei Ausführungen mit unterschiedlicher Reichweite, CS-Wurfkörper und CS-Munition in drei Varianten mit unterschiedlicher Reichweite angeschafft. Mit diesen Waffen sind die deutschen Einsatzkontingente ISAF und KFOR ausgestattet; sie werden im Einsatzgebiet vorrätig gehalten, und ihre Ausgabe und Verwen-

⁵⁸ Gaebel 2006, 42

⁵⁹ Mainz 2004, 23

⁶⁰ Weber 2001, 77; BT-Drs. 15/3599 v. 15.7.2004. 8

⁶¹ Thiele 2007, o.S.; BR-Drs. 485/04. Im Dezember 2005 teilte die Bundesregierung allerdings mit, die deutschen KFOR-Einheiten seien mit Pfefferspray ausgestattet, BT-Drs. 16/143 v. 6.12.2005, 1

⁶² Gaebel 2006, 41f., nahezu wortgleich die Definition der Bundesregierung in BT-Drs. 16/9398 v. 30.5.2008, 2 (u.a. wurde „Kollateralschaden“ durch „unbeabsichtigte Begleitschäden“ ersetzt)

⁶³ Schürkes, Marischka 2009, 3

⁶⁴ It BT-Drs. 16/9398 v. 30.5.2008, 3: „Konzept für die Nutzung nicht-letaler Wirkmittel (NLW) durch Kräfte des Heeres bei Friedensmissionen“ v. 8.9.2000 und „Konzept Kontrolle von Menschenmengen und gewalttätigen Ausschreitungen (Crowd and Riot Control) bei Einsätzen der Bundeswehr im Ausland“, jüngste Fassung v. 17.1.2007

dung ist nicht auf bestimmte Einheiten begrenzt. Bis zum Mai 2008 wurden NLW durch deutsche Kräfte nicht eingesetzt.⁶⁵

Anderen Quellen zufolge verfügten die CRC-Einheiten der Feldjäger⁶⁶ (zumindest im Jahr) 2006 über die folgenden Waffen dieser Kategorie:⁶⁷

- Reizstoffpatrone 40 mm CS. Der Wirkstoff CS (Tränengas) kann mit dieser Patrone 120 bis 150 m weit verschossen werden. Beim Auftreffen werden acht Körper ausgestoßen, von denen das CS dann ausströmt.⁶⁸
- Wasserwerfer DURO. Seine Reichweite beträgt bei mit CS-versetztem Wasser 50 m, bei Wasserimpulsen ca. 25 m.⁶⁹
- Impulspatrone 40 mm. Die Wuchtmunition („Gummigeschoss“) kann ca. 25 m weit verschossen werden.⁷⁰
- CS-Granate mit einer Reichweite von ca. 25 m.
- Rückentragbarer Wasserwerfer, der einen Wasserimpuls bis auf 20 und mit CS oder Pfeffer versetztes Wasser bis auf 15 m abgeben kann.⁷¹
- Reizstoffsprühgerät zur Abgabe von CS oder Pfeffer mit einer Reichweite bis zu 8 m und
- Reizstoffsprühgerät zur Abgabe von Pfeffer mit einer Reichweite von 4 m.⁷²

Die nichtletalen Wirkmittel sind für das Militär von doppeltem Interesse. Zum einen sind sie ein Hilfsmittel der CRC. Sie ermöglichen den Streitkräften, „eine abgestufte Reaktionsfähigkeit unterhalb der Schwelle des Gebrauchs von letalen Waffen zu besitzen, um im Rahmen des jeweiligen Mandats bei gewaltsamen Ausschreitungen im Einsatzgebiet wirkungsvoll zur Entspannung der Lage beizutragen“.⁷³ Gleichzeitig soll durch sie erreicht werden, „jederzeit abgestuft und verhältnismäßig eskalieren und deeskalieren zu können und damit die eigene Handlungsfreiheit jederzeit sicherstellen zu können“.⁷⁴

Insgesamt können sieben Arten nichtletaler Wirkmittel unterschieden werden. Dies sind⁷⁵

1. makroskopische (z.B. Wuchtmunition (Gummigeschosse), Haltefesseln oder Elektrostöcke)

⁶⁵ BT-Drs. 16/9398 v. 30.5.2008, 7-9

⁶⁶ Die Einführung bei den Einsatzkräften des Heeres ist in der Regel vorgesehen, etwa den Wasserwerferaufsatz für den DURO oder den tragbaren Wasserwerfer, Gaebel 2006, 44

⁶⁷ s. Thieser 2006, o.S.

⁶⁸ Gaebel 2006, 43

⁶⁹ Nach Angaben der Bundesregierung waren 2008 „keine Wasserwerfer bei deutschen Einsatzkontingenten im Ausland stationiert“, BT-Drs. 16/9398 v. 30.5.2008, 10

⁷⁰ Nach Angaben der Bundesregierung darf die Wuchtmunition „nur von besonders ausgebildetem Personal und nur gegen eindeutig identifizierte Gewalttäter, die aus einer Menschenmenge heraus handeln und die bekämpft werden können, eingesetzt werden“, BT-Drs. 15/3599 v. 15.7.2004, 8. Die Munition kann aus der Granatpistole oder mit einem Anbaugerät des Gewehrs G36 verschossen werden. Nach Gaebel (2006, 43) ist sie darauf ausgelegt, Einzelpersonen bis auf eine Entfernung von 40 m gezielt handlungsunfähig zu machen.

⁷¹ Nach Angaben der Bundesregierung waren 2008 „keine Wasserwerfer bei deutschen Einsatzkontingenten im Ausland stationiert“, BT-Drs. 16/9398 v. 30.5.2008, 10

⁷² Nicht bekannt ist, über welche Bestände dieser Waffen die Bundeswehr verfügt, da entsprechende Dokumente als Verschlussache eingestuft sind, s. Schürkes, Marischka 2009, 11.

⁷³ Gaebel 2006, 40

⁷⁴ ebd., 44

⁷⁵ nach der Übersicht bei Gaebel 2006, 42

2. stoffliche (z.B. Kleber, Schäume⁷⁶ oder Färbemittel)
3. toxische (z.B. CS, CN oder Pfefferspray)
4. biologische (z.B. dressierte Tiere, Schadinsekten oder Krankheitserreger)
5. energetische Strahlung (als Oberbegriff für optische und akustische Wirkmittel)⁷⁷
6. optische (z.B. Laser, Blendgranaten oder Stroboskop-Projektoren)
7. akustische (z.B. verschießbare Schallkörper, Infraschallgeneratoren oder High-Power-Mikrowellen).

Die Einsatzmöglichkeiten der nicht-tödlichen Wirkmittel sind erheblich. Sie können sowohl gegen Menschen wie gegen technische Einrichtungen genutzt werden. Gaebel nennt 15 Aufgaben, die unter Einsatz derartiger Waffen (leichter) erfüllt werden könnten:⁷⁸

- „Gezieltes Behindern/Ausschalten von Einzelpersonen in unmittelbarer Nähe zu eigenen Kräften oder inmitten von Menschenmengen
- Stören/Unterbinden von Kommunikation innerhalb von Menschenmengen
- Hemmen und Lenken bzw. Auflösen von Menschenmengen auf Distanz
- Stören visueller Wahrnehmungen sowohl von Personen als auch von technischen Mitteln
- Separieren, Ergreifen, Entwaffnen und ggf. Ausschalten von Einzelpersonen
- Markieren von Personen
- Stoppen und Sperren von Fahrzeugen (Luftfahrzeuge zunächst am Boden) ohne Gefährdung der Insassen
- Stören/Lähmen/Ausschalten/Zerstören von Elektronik
- Verhindern des Eindringens in Gebäude, auch in sensiblen Umfeld wie bspw. Kernkraftwerke oder Chemieanlagen
- Lähmen und Ausschalten von Einrichtungen
- Retten und Befreien von deutschen Staatsbürgern und/oder anderen Personen aus Gefangenschaft, Geiselnahme oder terroristischer Bedrohung auch unter Anwendung militärischer Gewalt durch Spezialkräfte
- Evakuieren, Retten, Bergen und Rückholen von Soldaten/Zivilpersonen oder sensitivem Gerät
- Schutz von Einrichtungen und Fahrzeugen gegen die Beeinflussung durch gegnerische Wirkmittel
- Entfernen von Personen aus Einrichtungen der Streitkräfte
- Abwehr von aggressiven Tieren.“

⁷⁶ Schaum zum Fixieren von Personengruppen wurden 1995 von der US-Armee in Somalia gegen anrückende Menschenmassen bei der Essensausgabe eingesetzt, s. Marischka 2007, 29

⁷⁷ Marischka (2007, 29) schildert das „Active Denial System“, das hochenergetische Mikrowellen aussendet, die auf der Haut ein Gefühl der Verbrennung in der Intensität eines Sonnenbrandes verursachen; nur wenn Metallgegenstände am Körper getragen werden kommt es zu Hautverbrennungen.

⁷⁸ Gaebel 2006, 44

Nach Angaben von Gaebel sind „Forschungsvorhaben veranlasst“, ⁷⁹ „die sich im Schwerpunkt mit Akustik-Generatoren, mit Sperrern und Hindernissen im Bereich von Mikrodrähten und Airbags, mit Verbringungsmitteln wie Minidrohnen und dem gesamten Bereich der Nutzung von Mikrowellen befassen“. Diese „sollen nach Abschluss der Forschungs- und Erprobungsarbeiten rasch in die Streitkräfte eingeführt werden.“ ⁸⁰

Wie weit diese Vorhaben gediehen sind, ist unklar. ⁸¹

Seit dem Jahr 2000 wird die Wirkungsweise von Elektroimpulsgeräten im Bereich der Bundeswehr erforscht. ⁸² Bis Anfang 2009 war deren Nutzung weder für die Ausbildung noch für den Einsatz freigegeben. ⁸³ Das Verteidigungsministerium finanzierte eine Untersuchung mit mehr als 300.000 Euro, die der Erforschung des „Taser-Effekts“ (der Taser ist eine Elektroimpuls-Waffe) „und seine Auswirkungen auf den menschlichen Körper“ galt. ⁸⁴

Bereits 2004 hatte die Bundesregierung mitgeteilt, dass parallel zur Novellierung des Ausführungsgesetzes zum Chemiewaffenübereinkommen, das die Ausrüstung mit reizstoffhaltigen Wirkmitteln im Auslandseinsatz untersagte, „ein Einsatz-, Ausbildungs- und Ausrüstungskonzept für den Einsatz von Reizstoffen und anderen nicht-letalen Wirkmitteln erarbeitet (werde), um dieses nach Schaffung der erforderlichen Rechtsgrundlagen umzusetzen“. ⁸⁵

Neben der Ausrüstung und der Bewaffnung ist das dritte Element der CRC-Fähigkeiten die Ausbildung. Spezielle CRC-Schulungen finden durch verschiedene Einrichtungen für unterschiedliche Zielgruppen statt. Zum einen bietet die Schule für Feldjäger und Stabsdienst in Sonthofen spezielle CRC-Lehrgänge für CRC-Unterstützungszüge wie für Führungskräfte an. ⁸⁶ Zum anderen wurde seit den Unruhen im Kosovo die Ausbildung des deutschen Kontingents im Rahmen der Einsatzvorbereitung intensiviert. ⁸⁷ Diese Ausbildung wird – wie angekündigt – im Einsatzland fortgesetzt. ⁸⁸ So übernahmen die Ausbildung der CRC-Kräfte des Logistikbataillons KFOR zum Beispiel „speziell geschulte italienische Carabinieri der Multinational Specialized Unit (MSU)“. ⁸⁹

Mittlerweile wurde das Konzept „Einsatzvorbereitende Ausbildung für Konfliktverhütung und Krisenbewältigung“ (EAKK) entwickelt. Es soll allen im Ausland dienenden Soldaten „eine einheitliche Grundbefähigung für Aufgaben in friedensstabilisierenden Einsätzen“ vermitteln. Neben den Themen „Geiselnahme/-haft“ und „Interkulturelle Kompetenz“ ist auch „die Vorbe-

⁷⁹ von wem wird nicht gesagt, aber vermutlich vom Verteidigungsministerium oder einer nachgeordneten Dienststelle

⁸⁰ Gaebel 2006, 44. Der Autor arbeitete zum damaligen Zeitpunkt im Führungsstab des Heeres.

⁸¹ Entsprechende Vorhaben waren dem Vertretern des Ministeriums beim Gespräch im Januar 2010 nicht bekannt. Gemutmaßt wurde, es handele sich um „perspektivische Erwartungshaltungen aus Sicht des Heeres“.

⁸² BT-Drs. 16/11961, S. 3

⁸³ ebd., 5

⁸⁴ ebd., 6

⁸⁵ BT-Drs. 15/3599 v. 15.7.2004, 9

⁸⁶ Führungsstab der Streitkräfte 2005, 57; www.feldjaeger-stabsdienstschule.bundeswehr.de... (Bericht über die „Lehrgruppe A“ v. 18.12.2009)

⁸⁷ so die Absicht der Bundesregierung im Sommer 2004 lt. BT-Drs. 15/3599 v. 15.7.2004, 8f.

⁸⁸ Die Übungsszenarien zeigen im übrigen, dass der Schutz der Interventionskräfte in das Zentrum der CRC-Aktivitäten rückt, s. Schürkes, Marischka 2009, 13-16

⁸⁹ www.einsatz.bundeswehr.de... (Bericht „Logistik in der ersten Reihe“ v. 3.7.2007). Aus dem Bericht eines Beteiligten Soldaten: „Steine folgen an die Schilder, ‚Demonstranten‘ versuchten uns mit Holzlatten abzudrängen, während wir mit dem Erkundungstrupp zur Barrikade vorrückten. Kommunikation, Entschlossenheit und eine gute Führung waren stets Bestandteil der ganzen Ausbildung – es hat Spaß gemacht, dabei zu sein“, ebd.

reitung für Aufgaben zur ‚Kontrolle einer gewaltbereiten Menschenmenge‘, im militärischen Sprachgebrauch als ‚Crowd and Riot Control‘ (CRC) bezeichnet“ Teil dieser Ausbildung.⁹⁰ Umfang, genauere Inhalte und Methoden der Ausbildung sind nicht veröffentlicht.⁹¹

Ob und in welcher Art und Weise polizeiliche Stellen an dieser Ausbildung beteiligt sind, ist nicht bekannt.⁹² Kooperationen werden allenfalls episodisch öffentlich: Im Juni 2004 unterrichteten fünfzehn Polizisten einer Bundesgrenzschutzhundertschaft aus Blumberg das 5. Panzerartilleriebataillon 425 in Lehnitz im Rahmen der einsatzvorbereitenden Grundlagenausbildung für den für 2005 geplanten Afghanistan-Einsatz. Die Polizisten schulten die Soldaten in zwei Tagen im „Umgang mit dem Absprerr- und Räumchild sowie mit dem Räum- und Abrängstock“.⁹³ Nur durch Zufall erfuhr die Öffentlichkeit, dass Ende Oktober 2004 sieben Soldaten drei Tage lang der Berliner 22. Einsatzhundertschaft als Besucher zugeordnet waren. Bei den Soldaten handelte es sich um Verantwortliche für die vorbereitende KFOR-Ausbildung. Ihren Status als Gäste wollten die Soldaten „zur Optimierung ihrer eigenen Aus- und Fortbildung nutzen“.⁹⁴

Während CRC eine traditionelle polizeiliche Aufgabe darstellt, gibt es andere Herausforderungen, die unmittelbar aus typischen Kampfkonstellationen der „Neuen Kriege“ resultieren. Ein Bereich mit auffälliger Nähe zu polizeilichen Tätigkeiten sind „Operationen im urbanen Umfeld“. Um unter bürgerkriegsähnlichen Umständen ein friedliches Umfeld zu schaffen, müsse das Militär flexibel und mobil sein, es müsse neben den rein militärischen Fähigkeiten über soziale und kulturelle Kompetenzen sowie über „Aufklärung als Schlüsselkompetenz“⁹⁵ verfügen.⁹⁶ Neben den großen Schlachten müsse das Militär auch befähigt werden, auf kleinräumige Sicherheitsstörungen unterschiedlicher Intensität jeweils angemessen zu reagieren. Nach dem Modell des „3 Block War“ müsse die Armee in der Lage sein, in einem städtischen Gebiet einen Feind mit militärischen Mitteln zu schlagen, in einem zweiten Konfliktparteien zu trennen und zu beruhigen und in einem dritten „block“ Hilfeleistungen für die Bevölkerung zu erbringen. Um diese divergierenden Aufgaben wahrnehmen zu können, müsse der Soldat

⁹⁰ BT-Drs. 16/6283 v. 26.8.2007, 10.4.2006, 35 (die Antwort gibt nur einen Ausschnitt wieder, weil nach Menschenhandel und Prostitution gefragt worden war)

⁹¹ aus der Antwort des parlamentarischen Staatssekretärs lässt sich entnehmen, dass in der einsatzvorbereitenden Ausbildung die folgenden Themen behandelt wurden: „Rechtsstellung des Soldaten“, „Verhältnis zur Bevölkerung“, „Land und Leute“, „Landeskunde“, „Kriminalität und Verbreitung der Prostitution“, „Umgang mit Stress und Unwägbarkeiten“, BT-Drs. 16/1240 v. 13.4.2006, 35

⁹² Entsprechende Frage beantwortet die Bundesregierung regelmäßig ausweichend. Beispiel: „[Frage:] Sind gemeinsame Ausbildungsprogramme mit der Bundeswehr geplant? [Antwort:] Nein. Polizei und Bundeswehr unterstützen sich gegenseitig nach Möglichkeit im Rahmen der Vorbereitung des eigenen Personals auf den Auslandseinsatz, z.B. durch den Austausch von Referenten“, BT-Drs. 15/5923 v. 18.7.2005, 5. S.a. BT-Drs. 16/143 v. 6.12.2005, 2: Gefragt nach polizeilich-militärischen Kooperationen zur Aufstands- oder Terrorismusbekämpfung, verneint die Regierung immer mit dem Zusatz „im Inland“.

⁹³ Krause 2004, 30

⁹⁴ Brandenburg LT-Drs. 4/662 v. 3.2.2005. Bekannt wurde dies, weil die Einsatzhundertschaft zu einem Einsatz wegen einer Nazi-Demonstration nach Potsdam gerufen wurden, und die Soldaten sie begleiteten. Dass die Soldaten Fleckentarnparkas, Einsatzhosen und Baretts trugen, wurde mit der schlechten Witterungslage begründet. Die Berliner Innenverwaltung wies zudem darauf hin, dass alle Soldaten unbewaffnet waren.

⁹⁵ Gerade für Operationen im urbanen Umfeld sind Daten etwa über die Befahrbarkeit und den Zustand von Straßen und Brücken, über die Wasserversorgung und sonstige Infrastruktur besonders wichtig. Bereits in „einer frühen Phase der Angriffsvorbereitung“ werde der Soldat in Zukunft „Daten über den zu nehmenden Raum erheben, auswerten und im gemeinsamen Lagebild digital verfügbar machen“, Pionierunterstützung 2009

⁹⁶ Moniac 2008, 56

„über ein ganzes Spektrum von lageangepassten Wirkmitteln verfügen“ können. Dazu zählen nicht nur Methoden und Instrumente zur Kontrolle gewalthafter Demonstrationen, sondern auch Ausrüstung und Waffen, die den militärischen Kampf um Straßen oder Gebäude erlauben: von nicht-tödlichen Waffen über den Einsatz von Drohnen (Mini-UAVs), passiver ABC-Schutz, Scharfschützen oder ein Gerät zur Freund-Feind-Erkennung (ZEFF).⁹⁷

Die Bundeswehr bildet ihre Soldaten an drei Standorten für den „Ortskampf“ aus: in der „Ortskampfanlage BONNLAND“ auf dem Truppenübungsplatz Hammelburg, im Gefechtsübungszenrum des Heeres auf dem Truppenübungsplatz Altmark und in der „Stadtkampfanlage LEHNIN“ in Brandenburg. Die Anlagen erlaubten das Erlernen des Häuserkampfes auf Kompanieebene. Komplexere Übungen, bei denen auch die Artillerie und „Luftnahunterstützung“ beteiligt sein müssten, seien gegenwärtig nicht möglich. Um eine „realistische Ausbildung“ zu gewährleisten, müssten mehr Gebäude und Infrastruktur errichtet werden, die „die verwinkelte Topographie von Stadtgebieten in potentiellen Einsatzgebieten widerspiegeln“.⁹⁸ In welchem Ausmaß die bestehenden Anlagen für welche Einheiten vor welchen Auslandseinsätzen genutzt werden, ist nicht bekannt.

In den Kontext der Transformation der Bundeswehr gehört auch die Diskussion um den „Infanterist der Zukunft“. Mit diesem Modell ist ein mit modernster Waffen- und Kommunikationstechnologie ausgestatteter infanteristischer Soldatentypus gemeint, der in der Lage ist, im Rahmen umfassender, vernetzter Operationen selbstständig zu kämpfen.⁹⁹ Den modernen Kriegsszenarien folgend handelt es sich dabei um ein Fähigkeitsprofil, das im (städtischen) Nahkampf mit Aufständischen oder Guerillas befähigen soll.

CIMIC

Im Rahmen der Auslandseinsätze kommt der zivil-militärischen Zusammenarbeit eine besondere Bedeutung zu. Dies resultiert unmittelbar aus den Sicherheitsproblemen in den Nachkriegs- oder „Noch-Kriegs“-Gesellschaften, denen ohne zivile Antworten kaum erfolgversprechend begegnet werden kann. Diese Einsicht hat sich sowohl in den NATO- wie in den EU-Konzeptionen über Kriseninterventionen niedergeschlagen.¹⁰⁰

In Deutschland wurde am 1. April 2003 das CIMIC Bataillon 100 in Nienburg aufgestellt. Das Bataillon ist truppendienstlich dem Wehrbereichskommando I und fachlich der Abteilung G5 des Streitkräfteunterstützungskommandos unterstellt.¹⁰¹ Im Mai 2006 wurde das Bataillon zu einem „CIMIC-Zentrum“ umgewandelt. Es ist Teil der Streitkräftebasis und beschäftigt 290 Soldaten und zivile Mitarbeiter. Das Zentrum dient der Vor- und Nachbereitung des CIMIC-Personals für Auslandseinsätze; rund 350 SoldatInnen können pro Jahr betreut werden.¹⁰² Der Großteil des CIMIC-Personals in Auslandseinsätzen soll durch das Zentrum gestellt werden, gleichzeitig soll es Leitverband für alle CIMIC-Kontingente sein. Neben der Ausbildung von Spezialisten soll es CIMIC-Einsätze auswerten, die einschlägigen Datenbanken pflegen und den Informationsaustausch mit internationalen, staatlichen sowie nicht staatlichen Organisationen“ betreiben.¹⁰³ Auch bei Tätigkeiten im Inland soll das Zentrum kurzfris-

⁹⁷ s. insgesamt Moniac 2008

⁹⁸ Lange 2006, 15

⁹⁹ s. die deutsche Infanterie. Aus Tradition modern, in: BehördenSpiegel April 2009

¹⁰⁰ s. Braunstein, Meyer, Vogt 2001; Paul 2008

¹⁰¹ Führungsstab der Streitkräfte 2005, 28

¹⁰² www.bundeswehr.de... (CIMIC)

¹⁰³ Führungsstab der Streitkräfte 2005, 28

tig die Wehrbereiche oder das Streitkräfteunterstützungskommando durch Verbindungskommandos unterstützen können; ggf. soll ein Verbindungskommando für den Einsatz im GMLZ vorgesehen werden.¹⁰⁴

CIMIC-Spezialisten für Auslandseinsätze durchlaufen eine dreiphasige Ausbildung. Sie beginnt mit einem dreiwöchigen Basislehrgang im CIMIC-Zentrum in Nienburg, durch den Grundlagen in Gesprächs- und Verhandlungsführung und im Projektmanagement gelegt werden sollen. Die zweite Phase besteht aus einem zweiwöchigen Lehrgang an der AKNZ in Bad Neuenahr, der darauf ausgerichtet ist, die Kooperation mit zivilen Akteuren (Hilfsorganisationen, Behörden etc.) zu verbessern. Die dritte Phase liegt unmittelbar vor dem Einsatz. Sie dient der Information über die aktuelle Situation im Einsatzland.¹⁰⁵ Generell sollen CIMIC-Soldaten als Schnittstelle zwischen Militär und zivilen Stellen dienen. Gemäß dem NATO-Verständnis von CIMIC ist ihre Tätigkeit am „Einsatzauftrag des Militärs orientiert“. Ihre Maßnahmen dienen „neben einer nachhaltigen Hilfestellung für die Bevölkerung, vor allem dazu, einen effektiven Beitrag für den Schutz der eigenen Truppe zu leisten“.¹⁰⁶ Dabei lassen sich drei hauptsächliche Tätigkeitsbereiche ausmachen: Erstens sind die mit der Informationsgewinnung betraut, zweitens sollen sie Beziehungen zu den zivilen Behörden herstellen und pflegen und 3. sollen sie bei einzelnen Projekten („Quick impact projects“) konkrete Hilfe leisten.¹⁰⁷ Im Jahr 2008 waren insgesamt 140 deutsche CIMIC-Soldaten im Auslandseinsatz, davon in Afghanistan 36 (von denen jeweils 12 den beiden PRTs zugeordnet waren), im Kosovo 67 und in Bosnien-Herzegowina 37.¹⁰⁸

Durch die Informationen der CIMIC-Kräfte soll das militärische Lagebild ergänzt werden. Dabei werden gezielte Anstrengungen unternommen: In Afghanistan seien CIMIC-Soldaten stundenlang unterwegs, um zu den „entlegendsten Orten ihrer Zuständigkeitsgebiete zu gelangen“. „Dort führen sie vor allem Gespräche und sammeln Eindrücke vor Ort, um daraus sogenannte ‚Village Profiles‘ zu erstellen. Von der Versorgung mit Trinkwasser über die Bildungsinfrastruktur bis hin zu den lokalen Autoritäten werden alle relevanten Aspekte erfasst. Stück für Stück entstehen so zivile Lagebilder, welche die militärischen effektiv ergänzen.“¹⁰⁹

CIMIC bildet konzeptionell die Schnittstelle zwischen Militär und zivilen Akteuren. Umstritten ist, inwieweit es sich um einen Versuch handelt, zivile Ressourcen für die Durchsetzung militärischer Kalküle im Interventionsgebiet nutzbar zu machen. Gleichzeitig wird vor allem von Seiten der Hilfsorganisationen die Nähe zu Militär als problematisch empfunden, die die CIMIC-Soldaten herstellen sollen. Denn durch die Zusammenarbeit mit den Militärs würde die eigene Arbeit erschwert.¹¹⁰

7.3 Kooperationen Polizei-Militär im Auslandseinsatz

¹⁰⁴ BMVg 2004c, 9

¹⁰⁵ Ludwig 2007, 7

¹⁰⁶ ebd., 6

¹⁰⁷ Die Tätigkeit der CIMIC-Soldaten kann sich auch auf den Kauf von Windeln oder Lebensmittel für die Bevölkerung erstrecken, s. den Bericht aus dem Kosovo: Thiele 2007, o.S.

¹⁰⁸ Paul 2008, 15

¹⁰⁹ Ludwig 2007, 6; mit denselben Worten stellt Bötel (2007) die Arbeit dar, mit dem Nachsatz: „Mit ‚Geheimdienst‘ hat das alles nichts zu tun“.

¹¹⁰ Auch auf diese Debatte kann hier nicht eingegangen werden, s. Finckh, Finckh-Krämer 2006.

Seit 1989 sind deutsche PolizistInnen an internationalen Polizeimissionen beteiligt. Bis Anfang 2009 waren 15 Missionen mit deutscher Beteiligung beendet, zwölf dauerten an.¹¹¹ Die Missionen finden regelmäßig im Kontext internationaler Organisationen (UN, OSZE, WEU oder EU) statt. Regional bezogen bzw. beziehen sie sich auf einzelne Länder Afrikas (Ruanda, Namibia, West Sahara, Sudan, Liberia), auf einzelne Nachfolgestaaten der Sowjetunion (Georgien, Moldawien), auf Staaten Asiens (Kambodscha, Palästina und Afghanistan) sowie auf Albanien und die Staaten auf dem Gebiet des ehemaligen Jugoslawien. Allein dreizehn der 27 Missionen fanden/finden auf dem Balkan statt.

Mit wenigen Ausnahmen besteht das Ziel der Missionen in der Beratung, Ausbildung und Überwachung der einheimischen Polizeien. Wegen dieser Zielsetzung umfassen die internationalen Kontingente und der deutsche Anteil an ihnen vergleichsweise wenig Personal. Nur bei fünf der gegenwärtig mit deutscher Beteiligung laufenden Missionen sind mehr als zehn deutsche PolizistInnen beteiligt: 109 Beamten sind in Afghanistan tätig (allerdings aufgeteilt auf die Mission EUPOL (32) und das bilaterale „Polizei Projektteam“ (77). Im Kosovo stellt Deutschland für die Mission EULEX 72 PolizistInnen. An der EU-Beobachtermission in Georgien nehmen 16 deutsche PolizistInnen teil und an der Mission in Bosnien-Herzegowina elf. Die Gesamtzahl der deutschen Auslandspolizisten betrug im Jahr 2009 zwischen 234 (1.8.2009) und 241 (Februar 2009).¹¹²

In den Auslandsmissionen werden sowohl Angehörige der Bundespolizei und des Bundeskriminalamtes wie der Länderpolizeien tätig. Rechtlich werden die Landesbediensteten zur Bundespolizei abgeordnet und auf Grund § 8 Bundespolizeigesetz im Ausland eingesetzt.¹¹³ Seit 1995 existiert eine Arbeitsgemeinschaft aus Bund und Ländern, in der die Missionen koordiniert sowie Bund und Länder beraten werden. Dieses mittlerweile in „Internationale Polizeimissionen“ (IPM) umbenannte Gremium ist unmittelbar der Innenministerkonferenz unterstellt und verfügt über eine dauerhafte Geschäftsstelle, die im Bundesinnenministerium angesiedelt ist.

Im Unterschied zur Bundeswehr ist eine Auslandsverwendung im Bereich der Polizeien freiwillig. InteressentInnen können sich bewerben und durchlaufen ein Auswahlverfahren bei ihrer Behörde. Zur Vorbereitung auf ihre Tätigkeit erhalten sie an einer der drei überregionalen Ausbildungseinrichtungen eine zweiwöchige Grundeinweisung und durchlaufen ein einwöchiges, auf die jeweilige Einsatzregion abgestimmtes Vorbereitungsseminar. Angehörige des Höheren Dienstes müssen ein zusätzliches zweitägiges Seminar sowie eine Veranstaltung der europäischen Polizeiakademie CEPOL besuchen.¹¹⁴

Der Auslandseinsatz deutscher PolizistInnen ist grundsätzlich auf maximal ein Jahr beschränkt. Die Regelverwendung dauert acht Monate und kann um vier Monate verlängert werden. So betrug die durchschnittliche Verweildauer der im Kosovo eingesetzten PolizistIn-

¹¹¹ Thielmann 2009, 225. Hinzu kommt das Deutsche Polizei Projektteam in Afghanistan (GPPT AFG), s. www.bundespolizei.de... (Internationale Polizeimissionen)

¹¹² BT-Drs. 16/11966 v. 16.2.2009, 1

¹¹³ Diese Bestimmung wurde erst 1994 in das Gesetz eingefügt, Walter 2002, 5. Bis 1994 hatten deutsche PolizistInnen an fünf Missionen teilgenommen. Walter weist auch darauf hin, dass der Bundesgrenzschutz noch vor der Bundeswehr „bereits aufgrund politischer Entscheidungen und außerhalb geschriebenen Rechts im Ausland eingesetzt und ... damit der erste uniformierte Verband der Bundesrepublik überhaupt (war), der im Rahmen friedenserhaltender Maßnahmen der UN außerhalb des Hoheitsgebiets tätig wurde“. Fischer-Lesacano (2004, 73) weist darauf hin, dass durch die Formulierung, der BGS könne an „polizeilichen und anderen nicht-militärischen Maßnahmen“ im Ausland mitwirken, dessen Umwandlung zu „einer multifunktionalen Einsatztruppe“.

¹¹⁴ Auslandseinsätze 2004, 12; BT-Drs. 15/3599 v. 15.7.2004, 2-4

nen zehn Monate.¹¹⁵ Nach Rückkehr der Mission findet ein fünftägiges Nachbereitungsseminar statt. Die BeamtInnen kehren in der Regel in ihre alten Dienststellen zurück, werden aber nicht unbedingt mit derselben Tätigkeit betraut.

Während das Gros der Missionen in Beratung, Ausbildung und Überwachung der nationalen Polizeikräfte besteht und die eingesetzten BeamtInnen unbewaffnet ihren Dienst verrichten,¹¹⁶ werden die deutschen PolizistInnen in wenigen Einsätzen auch exekutiven tätig. Dass deutsche Polizisten im Ausland auch gegenüber den BürgerInnen als Polizisten in Erscheinung treten, war bisher nur durch die Mandate in den verschiedenen Kosovo-Missionen seit 1999 (UNMIK, EULEX) der Fall.¹¹⁷ Die AuslandspolizistInnen „nehmen schutz-, kriminal-, verkehrs- und grenzpolizeiliche Aufgaben wahr, führen ihre Dienstwaffe und üben exekutive Befugnisse aus“.¹¹⁸ Ihr genaues Tätigkeitsprofil ist jedoch nicht bekannt.

Erst seit wenigen Jahren gibt es erste Versuche, eine institutionelle Basis für Auslandsmissionen der deutschen Polizeien zu schaffen.¹¹⁹ Im Januar 2005 wurde am Bundespolizei-Standort Gifhorn in Niedersachsen mit der „Einsatzhundertschaft Gifhorn“ ein eigenständiger Organisationsbereich für Einsätze im Ausland eingerichtet.¹²⁰ Durch die „speziell für Auslandseinsätze vorgehaltene Hundertschaft“, so die Bundesregierung, sei man in der Lage, „auf Krisen flexibler und effektiver reagieren zu können“.¹²¹ Noch im März 2009 teilte der Parlamentarische Staatssekretär des Bundesinnenministeriums mit, für die Einheit sei „die Einsatzkonzeption noch nicht vollständig abgestimmt“. Es sei geplant, diese „Kräfte nur in einem sicheren Umfeld einzusetzen“.¹²² Da die Einheit im Ausland nicht zu militärischen Aufgaben verwendet werden soll, sei eine besondere Ausrüstung nicht erforderlich.¹²³ Ein erfahrener BGS-Direktor wies jedoch darauf hin, „neben ... einem verbandsspezifischen Training (sei) eine spezielle Grundlagenaus- und -fortbildung über alle Besonderheiten möglicher Einsatzräume (erforderliche) sowie eine spezielle Ausbildung zur Bewältigung besonderer Einsatzsituationen, wie sie heute bereits bei der Bundeswehr zur Vorbereitung auf Auslandsmissionen die Regel ist“.¹²⁴

2009 wurde die um eine zweite Hundertschaft erweiterte Einheit im Rahmen der Bundespolizeireform nach St. Augustin bei Bonn verlegt. Welche spezifische Ausbildung sie erhält, ist unbekannt. Als Argument gegen den Umzug nach St. Augustin führte die Gewerkschaft der Bundespolizei jedoch an, die Auslandshundertschaft benötige für „bestimmte Ausbildungsinhalte“ die Anbindung an die Bundeswehr; beispielhaft genannt wird „Mine Awareness“. Dies sei in Gifhorn durch den Kontakt zur Panzerlehrbrigade 9 gegeben. Die Hundertschaft habe sich auch an einer Übung der Panzerbrigade im Frühjahr 2007 beteiligt, indem sie „die Komponente der internationalen zivilen Polizei“ darstellte.¹²⁵ Im März 2009 beklagte die innenpoli-

¹¹⁵ ebd., 1

¹¹⁶ BT-Drs. 16/3673 v. 30.11.2006, 6

¹¹⁷ s. Stolle 2003, 29-31

¹¹⁸ Walter 2002, 6

¹¹⁹ Man kann dies als ein erster Versuch betrachten, von polizeilicher Seite die Kluft zwischen militärischen und polizeilichen Fähigkeiten zu schließen; das Pendant von militärischer Seite stellen die Veränderungen im Hinblick auf CRC dar, zum allgemeinen Trend der Annäherung, die aus der Orientierung am neuen Sicherheitsbegriff resultiere, s. Haltiner 2004, 477.

¹²⁰ Thielmann 2009, 257. 2006 wurde eine zweite Einsatzhundertschaft in Gifhorn gebildet.

¹²¹ BT-Drs. 15/5923 v. 18.7.2005, 6

¹²² BT PIPr 16, 217 v. 4.3.2008, 22384

¹²³ BT-Drs. 15/5923 v. 18.7.2005, 6

¹²⁴ Walter 2006b, 135

¹²⁵ Auslandshundertschaft 2007, 3

tische Sprecherin der Grünen Bundestagsfraktion die „mangelnde Transparenz“ im Hinblick auf die zukünftigen Aufgaben der Hundertschaften; sie forderte die Bundesregierung auf „im Innenausschuss umfassend über das Einsatzkonzept von Auslandshundertschaften“ zu informieren.¹²⁶

Bisher scheinen die beiden Hundertschaften noch keine große Relevanz entfaltet zu haben. Nach einem Bericht des BehördenSpiegel waren im März 2008 weniger als die Hälfte der Stellen in den Einheiten besetzt.¹²⁷ Auch ist nicht veröffentlicht, ob Angehörige der Hundertschaften bereits im Auslandseinsatz waren. Betrachtet man die Mandate der Einsätze, so käme allenfalls das Kosovo für einen geschlossenen Einsatz in Frage. Darüber hinaus wären Berater in Fragen geschlossener Polizeieinheiten und -einsätze denkbar, aber um dies realisieren zu können, wäre die Bildung spezieller Auslandseinheiten in Deutschland unsinnig. Mithin machte die neue Einheit nur Sinn, wenn man sie als institutionelle Vorkehrung für zukünftige Auslandseinsätze betrachtet, in denen geschlossene Einheiten gefordert werden.

In einem Positionspapier hat die Gewerkschaft der Polizei gefordert, „zur Bewältigung gewalttätiger Auseinandersetzungen“ „entsprechend ausgebildete und ausgerüstete geschlossene Einheiten vorzuhalten und einzusetzen. Diese sollen grundsätzlich von der Bundespolizei gestellt werden.“¹²⁸ Aus Sicht der Gewerkschaft diene eine solche Einheit nicht nur der Entlastung der Länderpolizeien, sondern sie wäre auch in der Lage, die Kluft zwischen den militärischen Fähigkeiten auf der einen und den polizeilichen Fähigkeiten auf der anderen Seite zu überbrücken. Forderungen, die Einheiten mit Maschinengewehren zu bewaffnen,¹²⁹ zielen in diese Richtung. Zugleich ermöglichten „robuste“ Polizeieinheiten, dass sich die Bundeswehr von polizeilichen Aufgaben im Ausland schneller zurückziehen könnte.¹³⁰

Die größeren Auslandsmissionen der deutschen Polizeien fanden bzw. finden im Zusammenhang mit kriegerischen Interventionen statt. In der Regel ist internationales Militär bereits vor Ort und in einer zweiten Phase werden Polizeikräfte in das Land gebracht. Mit dieser Konstellation ist die (anfängliche) Dominanz des Militärs verbunden, weil diese neben der militärischen auch für die öffentliche Sicherheit zuständig waren. Erst mit der Etablierung internationaler Polizeikräfte und/oder dem Aufbau (neuer) nationaler Polizeien wird diese Aufgabe schrittweise an die zivilen Kräfte übertragen. In diesen „Übergangsphasen“ ergibt sich eine Zusammenarbeit und Kooperation zwischen Militär und Polizei aus den alltäglichen Herausforderungen und der Logik einer auf stabile zivile Gesellschaften gerichteten Interventionsstrategie.¹³¹ Art und Ausmaß der polizeilich-militärischen Zusammenarbeit können je nach den Umständen erheblich differieren. Zum einen können die internationalen Polizeien auf das Militär deshalb angewiesen sein, weil ihr Mandat keine exekutiven Befugnisse zulässt und sie deshalb keinen Zwang gegen die BewohnerInnen anwenden können.¹³² Zum anderen sind Situationen erwartbar, in denen die polizeilichen Kräfte und Einsatzmittel nicht ausreichen, um öffentliche Sicherheit gewährleisten zu können. Die Unruhen im Kosovo 2004 sind ein Beispiel für diese Konstellation. Sofern „robuste“, d.h. über eine größeres Ge-

¹²⁶ Stokar, Rede zu Protokoll, BT 6.3.2009

¹²⁷ BehördenSpiegel März 2008

¹²⁸ Gewerkschaft der Polizei 2008,5

¹²⁹ so der GdP-Vorsitzende Freiberg lt. Harder 2005, 12

¹³⁰ nach übereinstimmender Ansicht der Minister Schily (Innen) und (Struck) sollte durch Veränderungen beim BGS erreicht werden, dass die Bundeswehr von polizeilichen Aufgaben im Ausland entlastet werde, s. Pflüger 2006, 3

¹³¹ Buwitt 2001, 8f.

¹³² Walter 2006b, 125 am Beispiel der Daytoner Verifikationsmission in Bosnien-Herzegowina

waltpotential verfügende Polizeieinheiten nicht zur Verfügung stehen, bietet sich sicherheitsstrategisch nur die engere Zusammenarbeit mit dem Militär an.

Schließlich hat sich in Afghanistan eine neue Form polizeilich-militärischer Kooperation herausgebildet. Die Bundesrepublik übernahm nach der Etablierung der Regierung Karsai zunächst im Rahmen der internationalen Arbeitsteilung zwischen den Interventionsmächten die Führungsrolle für den Polizeiaufbau. 2007 wurde diese Übereinkunft in die „EU Police Mission in Afghanistan“ (EUPOL AFG) umgewandelt. 2009 war Deutschland mit 32 PolizeibeamtInnen an dieser auf die Beratung der Regierung angelegten Mission beteiligt. Ebenfalls auf Beratung, aber auch auf konkrete Unterstützung beim Polizeiaufbau ist die Arbeit des deutschen Projektbüros¹³³ in Kabul angelegt. Grundlage seiner Arbeit ist ein bilaterales Abkommen zwischen dem Bundesinnenministerium und der afghanischen Regierung von 2002. Das Projektbüro – 2009 mit 77 PolizistInnen besetzt – soll die Regierung beraten, die internationalen Polizeihilfen koordinieren, die deutsche bilateral zugesagte Polizeihilfe umsetzen sowie die Ausbildung¹³⁴ von Polizeirekruten unterstützen und Hilfeleistung bei der Einrichtung einer Polizeiakademie leisten. Im Hinblick auf die Ausbildung der afghanischen PolizistInnen wurde eine internationale Arbeitsteilung dahingehend vereinbart, dass die USA für die Ausbildung des einfachen Polizeidienstes zuständig sind und Deutschland für die des polizeilichen Führungspersonals. Trotz dieser Aufteilung ist Deutschland auch an der Ausbildung einfacher Streifenpolizisten beteiligt.

Bis Oktober 2007 waren von deutscher Seite 1.529 afghanischen Polizisten vergleichbar dem gehobenen Dienst in Deutschland und 2.598 vergleichbar dem mittleren Dienst ausgebildet worden. Darüber hinaus hatten bis zu diesem Zeitpunkt 14.280 afghanische PolizistInnen an deutschen Fortbildungsmaßnahmen teilgenommen.¹³⁵ In der Jahresbilanz für 2008 heißt es, allein in diesem Jahr hätten deutsche Trainer 2.600 afghanische Polizisten „für ihre berufliche Laufbahn qualifiziert“. Dabei habe der Schwerpunkt „auf der Qualifizierung von einfachen Polizisten in polizeilichen Grundfertigkeiten sowie auf Fortbildungskurse für robuste Einheiten der Bereitschaftspolizei ANCOP (Afghan National Civil Order Police) und den Spezialkräften QRF (Quick Reaction Force) der Grenzpolizei“ gehandelt.¹³⁶

Eine besondere Variante in der deutschen Polizeihilfe entwickelte sich 2007, als die Feldjäger der Bundeswehr die Ausbildung von Rekruten für den einfachen Dienst in der „Afghan National Police“ übernahmen. Im Rahmen freier Kapazitäten, so die Bundesregierung, hätten die deutschen ISAF-Kontingente bereits seit Beginn der Intervention die Polizeiausbildung unterstützt. Generell werde die Tätigkeit der deutschen Polizisten in Afghanistan „logistisch in hervorragender Weise durch das deutsche Einsatzkontingent ISAF unterstützt“.¹³⁷ Durch eine Übereinkunft zwischen den Auswärtigen Amt, dem Entwicklungs-, Verteidigungs- und Innenministerium wurde die Ausbildungshilfe auf eine dauerhafte Grundlage gestellt. Am

¹³³ GPPT AFG = German Police Project Team Afghanistan

¹³⁴ diese Aufgabe wurde 2007 auf EUPOL AFG übertragen

¹³⁵ BT-Drs. 16/6703 v. 12.10.2007, 6. Nach Angaben der „Jahresbilanz 2008“ wurden zwischen 2002 und 2007 „unter deutscher Leitung insgesamt 22.000 afghanische Polizisten vor Ort aus- und fortgebildet“ (Bundesministerium des Innern, Auswärtiges Amt 2009, 2. An der von Deutschland errichteten Polizeiakademie sind nach Angaben der Bundesregierung bis Ende 2006 ca. 126.000 Streifenpolizisten aus- oder fortgebildet worden, s. Kugelmann 2007, 10.

¹³⁶ Bundesministerium des Innern, Auswärtiges Amt 2009, 2. Es wurden 630 ANCOP- und 200 QRF-Angehörige fortgebildet, ebd., 6. Unabhängig davon bildeten die USA 60.000 Streifenpolizisten in Kurzlehrgängen aus. Außerdem wurde eine auf 12.000 Personen angelegte Hilfspolizei aufgestellt, die in zehntägigen Kursen ebenfalls von den USA ausgebildet werden, Kempin, 2007, 2f.

¹³⁷ Bundesministerium des Innern, Auswärtiges Amt 2009, 2

1.4.2007 nahm ein 30-köpfiges Feldjägersausbildungskommando in Mazar-e-Sharif seine Arbeit auf.¹³⁸ Schwerpunkte der Ausbildung, die auch an acht anderen Orten angeboten wurde, waren die Themen „Eigensicherung“ und „polizeiliche Basisaufgaben“; die Ausbildung dauert ca. eine Woche. Es gehe, nach Angaben der Bundesregierung, hierbei um die „Vermittlung von Basiswissen“: „Aufgrund ihrer militärpolizeilichen Ausbildung verfügen die Feldjäger über eine ausreichende Qualifikation zur Vermittlung dieser polizeilichen Grundkenntnisse an die ANP“.¹³⁹ Bis Oktober 2007 hatten die Feldjäger 1.052 Angehörige des einfachen Dienstes der ANP ausgebildet;¹⁴⁰ in der Jahresbilanz für 2008 ist von insgesamt 4.400 durch die Feldjäger ausgebildete afghanische Polizisten die Rede.¹⁴¹

Seit 2009 setzen die deutschen Polizeihelfer in Afghanistan das von den USA entwickelte Programm „Focused District Development“ (FDD) um. Diese Programm dient der Restrukturierung der Afghan National Police auf Distriktebene. Eingebettet in eine vorgängige Evaluation und eine nachfolgende Phase des Mentoring besteht der Kern des Programms in der gleichzeitigen Ausbildung der kompletten Polizeieinheiten eines Distrikts in einem Ausbildungszentrum. Während dieser Phase werden die Polizeiaufgaben in dem Gebiet durch die afghanische Bereitschaftspolizei ANCOP wahrgenommen. Das deutsche FDD-Programm findet im deutschen Polizeitrainingszentrum in Mazar-e Sharif statt, dessen Kapazitäten 2009 von 200 auf 400 Ausbildungsplätze erhöht werden sollten. Zukünftig soll das deutsche FDD auch auf die Provinzen Kunduz und Badakhshan ausgedehnt werden. Das FDD wird von einem Polizei-Mentoring-Team (PMT) begleitet. Dieses Team besteht neben zwei Dolmetschern aus bis zu vier Polizisten und bis zu vier Feldjägern. Sowohl Polizisten wie Feldjäger sind mit getrennten Anteilen an der Ausbildung beteiligt.¹⁴² Nach Angaben der Bundesregierung hat die Bundeswehr sich bereiterklärt, „neben logistischer Unterstützung die Ausbildung in robusten Mandaten zu übernehmen“.¹⁴³ Auf Nachfrage teilte sie mit, dass die Bundeswehr sich beim „FDD Programm zusätzlich mit infanteristischen Inhalten“ einbringe.¹⁴⁴

Wenn auch nur auf der Ebene der Ausbildung, so steht dieser Teil des Engagements der Bundeswehr in Afghanistan in Widerspruch zur offiziellen Strategie, der zufolge das ausländische Militär sich möglichst rasch aus den Angelegenheiten der öffentlichen Sicherheit zurückziehen soll. Die Polizei „infanteristisch“ zu schulen, kann wohl als Eingeständnis interpretiert werden, dass den Sicherheitsprobleme Afghanistans nur mit „robusten“, d.h. militärischen oder militärähnlichen Mitteln begegnet werden kann.

In dem anderen großen Missionsgebiet, in dem deutsche SoldatInnen und PolizistInnen gleichzeitig tätig waren, im Kosovo, scheint das Modell des militärischen Rückzugs aus der Gewährleistung öffentlicher Sicherheit gegenwärtig eher aufzugehen. Die europäische Mission EULEX und der „Kosovo Police Service“ seien mittlerweile so gefestigt, dass die Feldjäger der Bundeswehr „in der dritten Reihe angesiedelt“ seien.¹⁴⁵ Selbst beim CRC-Training

¹³⁸ BT-Drs. 16/6589 v. 9.10.2007, 2. Das Kommando wurde inzwischen auf 45 SoldatInnen vergrößert.

¹³⁹ BT-Drs. 16/6589, v. 9.10.2007, 3

¹⁴⁰ BT-Drs. 16/6703 v. 12.10.2007, 6

¹⁴¹ Bundesministerium des Innern, Auswärtiges Amt 2009, 6

¹⁴² außerdem gewährleisteten die Feldjäger auch die Sicherheit der PMTs, s. die Darstellung des BMI: www.bmi.de... (Fragen und Antworten zum Focused District Development (FDD)), s.a. „Bundeswehr und Polizei: Zusammenarbeit im Auslandseinsatz“, in: www.einsatz.bundeswehr.de...

¹⁴³ Bundesministerium des Innern, Auswärtiges Amt 2009, 8

¹⁴⁴ BT-Drs. 16/11966 v. 16.2.2009, 4

¹⁴⁵ s.a. Schürkes, Marischka 2009, 6

reduziere sich die Rolle der deutschen Militärpolizei „immer mehr auf eine beratende Tätigkeit“.¹⁴⁶

Die enge Zusammenarbeit in den Einsatzländern findet keine Entsprechung durch gemeinsame Vor- oder Nachbereitungen in Deutschland. Bundeswehr und Polizeien bereiten ihre Kontingente in getrennten Programmen auf die Missionen/Einsätze vor. Die einzige bekannte Kooperation besteht im gegenseitigen Austausch von Referenten.¹⁴⁷

7.4 Rückwirkungen und Folgen

Die Gewährleistung oder Herstellung öffentlicher Sicherheit ist im Kontext des neuen Interventionismus zum Gegenstand internationaler Politik geworden. Weder die Gründe für diese Entwicklung noch die Folgen, die sie in und für die Staaten, in denen fremdes Sicherheitspersonal aktiv wird, zeitigen, konnten hier betrachtet werden.¹⁴⁸ Der kursorische Blick auf das Auslandsengagement von Bundeswehr (und deutschen Polizeien) wurde nur deshalb unternommen, weil die Debatte über den Inlandseinsatz der Bundeswehr immer wieder an die Einsätze im Ausland anknüpft.

Vor allem von denjenigen, die die Bundeswehr an polizeilichen Aufgaben in Deutschland beteiligen wollen, werden die Auslandsmissionen als Vorbild für zukünftige Entwicklungen dargestellt. Aus den Konflikten in den Einsatzländern ergebe sich die Notwendigkeit der „vermehrte(n) Zusammenarbeit unterschiedlicher Organisationen und Ebenen“. Deshalb müsse an die Stelle der traditionellen „Ressort- und Interessenorientierung“ eine „konsequente Wirkungsorientierung“ gesetzt werden. Es gehe „darum, im weiten Spektrum heutiger und künftiger Sicherheits- und Stabilitätsrisiken mit seinen vielfältigen Ursachen ein politisches Konzept zu finden, das ganzheitlich vorausschauend diplomatische, wirtschaftliche, soziale, kulturelle und militärische Maßnahmen verbindet, um Krisen und Konflikten möglichst schon am Ort ihres Entstehens zu begegnen“.¹⁴⁹ Es ist offenkundig, dass ein „ganzheitlich vorausschauender“ Ansatz, der von den erhofften Wirkungen bestimmt ist, nicht an den eigenen Landesgrenzen halt machen kann. Konzeptionell wird damit eine Brücke zwischen den Auslandseinsätzen und der Idee der Vernetzung im Innern gebildet.

In den Auslandseinsätzen werde zudem das militärische Handlungsprofil durch polizeiliche oder polizeiähnliche Maßnahmen erweitert. Dazu gehören etwa Streifenfahrten im Zuständigkeitsgebiet, aber auch Durchsuchungen und Festnahmen oder die Kontrolle von Menschenmassen. Auf die Frage, ob Bundeswehrsoldaten über die Fähigkeiten verfügten, um „mit großen Menschenansammlungen, aus denen heraus Straftaten begangen werden (z.B. randalierende Hooligans), umzugehen, antwortete die Bundesregierung, dass „einzelne Bundeswehrkontingente ... über die erforderliche Ausbildung und eine entsprechende materielle Ausstattung“ verfügten. Beides sei „auch wiederholt im Rahmen der Auslandseinsätze

¹⁴⁶ Feldjäger im KFOR-Einsatz v. 12.8.2009, www.streitkräftebasis.de ... (4.9.2009)

¹⁴⁷ BT-Drs. 15/3499 v. 15.7.2004, 4 u. 15/5923 v. 18.7.2005, 5

¹⁴⁸ Nur erwähnt sei an dieser Stelle auch ein weiterer Aspekt, der in der politischen Diskussion gelegentlich eine Rolle spielt: nämlich dass durch den Auslandseinsatz von Polizeien der Parlamentsvorbehalt, der bei militärischen Auslandseinsätzen gilt, ausgehebelt wird (Fischer-Lescano 2004, 69f.). Dieses Argument wird um so gewichtiger, wie Deutschland sich auf die Beteiligung „robuster“ Polizeimissionen vorbereitet.

¹⁴⁹ Reimer, Freudenberg 2004, 2

der Bundeswehr gefordert gewesen.“¹⁵⁰ Mit Bedauern heißt es in einem Kommentar zu einem Bild, das Bundeswehr und Polizei bei gemeinsamen Mordermittlungen im Kosovo zeigt: „Was im internationalen Einsatz möglich ist, kann in Deutschland nicht praktiziert werden“.¹⁵¹ Die polizeilich-militärische Zusammenarbeit im Ausland habe der Diskussion um die Tätigkeit der Bundeswehr im Innern „neuen Auftrieb“ gegeben.¹⁵² Zwar sei die Aufrechterhaltung der Sicherheit im Innern eine polizeiliche Aufgabe, aber wenn die Probleme zunähmen („es an allen Ecken und Enden brennt“), dann stelle sich auch die Frage nach der Rolle des Militärs erneut „– zumal die Bundeswehr derzeit schon in Auslandseinsätzen praktisch polizeiliche Aufgaben wahrnimmt, sich darauf insoweit vorbereitet und gewisse Erfahrungen sammelt“.¹⁵³ Die Transformation der Bundeswehr wird in diesem Argumentationsstrang auf die Fähigkeit zur Aufstandsbekämpfung verengt: „Die Bundeswehr wird so umgebaut, dass sie vor allem den diffusen Gefahren innerer Unfriedlichkeiten gerecht werden kann“.¹⁵⁴ Wegen der Auslandseinsätze auf „innere Unfriedlichkeiten“ vorbereitet, spricht, so die Logik, nichts dagegen, sie auch im Inland zu verwenden.

Durch die internationale Einbindung der Auslandseinsätze, durch die Notwendigkeit militärisch-polizeilicher Kooperationen vor Ort und der konzeptionellen Einbindung, namentlich durch die der Europäischen Union, werde der Druck auf die deutsche Unterscheidung zwischen militärischen und polizeilichen Aufgaben zunehmen: „Das bisherige weitgehend legalistisch bestimmte Sicherheitsverständnis deutscher Verwaltungsjuristen wird sich beeilen müssen, die Realität einzuholen.“¹⁵⁵ Mit den EU-Plänen werde „ein Signal gesetzt, die eher steril vor sich hin dümpelnde nationale militärisch-polizeiliche Zusammenarbeit zu überdenken bzw. zu reanimieren“.¹⁵⁶

Das Argument des erfolgreichen militärisch-polizeilichen Verbundes in den Auslandseinsätzen verkennt jedoch deren Besonderheiten. Selbst dort, wo einzelne Militäreinheiten polizeiliche Aufgaben wahrnehmen, tun sie das in einem gewalthaften Umfeld. Um sieht man von den beratenden und unterstützenden Polizeieinheiten ab,¹⁵⁷ so zielen die Anstrengungen, öffentliche Sicherheit zu gewährleisten, auf Konstellationen, in denen reale oder potentielle Gewaltsituationen poliziert werden sollen. Die Ausrüstung von Bundeswehreinheiten mit CRC-Wirkmitteln steht exemplarisch für die Herausforderungen, denen sich die ausländischen Sicherheitskräfte in Nachkriegs- oder Bürgerkriegsgesellschaften gegenüber sehen. Symptomatisch für die Verschiebungen zwischen militärischem und polizeilichem Handeln ist denn auch die Tatsache, dass die deutschen Feldjäger im Auslandseinsatz über Gummigeschosse verfügen, deren Verwendung den deutschen Polizeien im Inland untersagt ist.

¹⁵⁰ BT-Drs. 16/1285 v. 25.4.2006, 3. Demgegenüber hatte Verteidigungsminister Struck im April 2004 betont: „Polizeiliche und militärische Aufgaben werden aber auch bei Auslandseinsätzen nicht vermischt.“ In Afghanistan Streitende Volksgruppen auseinander zu halten, die Armee auszubilden oder die zivile Wiederaufbauhilfe zu schützen, seien Teil des militärischen Auftrags, Struck 2004.

¹⁵¹ Schäuble, Stümper, Greiner 2000, 162

¹⁵² Tegtmeier, Emenet 2000, 337

¹⁵³ Stümper 2006, 25

¹⁵⁴ Stümper 2004, 115

¹⁵⁵ Walter 2002, 7

¹⁵⁶ ebd., 6

¹⁵⁷ deren Problematik liegt nicht in der Vermischung mit Militäraufgaben, sondern in den westlichen Modellen staatlicher Sicherheitsgewährleistung, die exportiert werden

Durch die Sicherheitsarrangements in den Auslandseinsätzen soll ein stabilisierender Rahmen geschaffen werden¹⁵⁸ – auf einem Sicherheitsniveau, das in westlichen Demokratien seit Jahrzehnten als gefestigt gilt.

Angesichts den gewandelten Formen der Kriegführung, in der die militärischen Fähigkeiten nicht länger allein darauf gerichtet sind, Kriege zwischen staatlichen Armeen zu gewinnen, verändern sich auch die Einsatzbereiche des Militärs im Innern. Dass „ein militärischer Gewalteinsatz gegen die eigenen BürgerInnen ... jedoch heute in der Bundesrepublik wie in allen anderen westeuropäischen Staaten unvorstellbar“¹⁵⁹ sei, ist nur insofern plausibel, wenn der „militärische Gewalteinsatz“ als Niederwerfen eines Aufstandes durch Armeen vorgestellt werden. Betrachtet man hingegen das neue Fähigkeitsprofil, das in Teilen in den Auslandseinsätzen sichtbar wird, so scheinen Verwendungen im Inland keineswegs „unvorstellbar“. Denn es ist offenkundig, dass die Bundeswehr Einsatzkonzepte, Qualifikationen und Wirkmittel (Waffen etc.) entwickelt und zunehmend besitzen wird, die sie in die Lage versetzen sollen, bei „inneren Unruhen“ in den Einsatzgebieten angemessener reagieren zu können, um die Mission nicht durch unverhältnismäßig eingesetzte Militärgewalt insgesamt in Gefahr zu bringen. Dabei handelt es sich allerdings um ein Arsenal, das im Inland angewandt, nicht nur situativ eskalierend wirken, sondern auch den Rückhalt der Bundeswehr in der Bevölkerung nachhaltig erschüttern würde. Wer deshalb in den Auslandseinsätzen ein Argument für den Inlandseinsatz sucht, unterstellt für die Bundesrepublik ein gesellschaftliches Konfliktniveau, das weder vorhanden, noch erwartbar ist. Das Arsenal der CRC-Bekämpfung im Ausland in Deutschland einzusetzen, würde nicht zur Befriedung, sondern zur Verschärfung von Konflikten beitragen. Wegen des vollkommen verschiedenen Kontextes halten auch die (wenigen) befragten Soldaten, die in Auslandseinsätzen waren, die Erfahrungen nicht für auf das Inland übertragbar.¹⁶⁰

Aus abstrakt-technischen Fähigkeiten von Teilen der Bundeswehr, die bestimmten polizeilichen Handlungen entsprechen, geht kein Automatismus in Richtung Inlandsverwendung aus. Sie stellen allenfalls ein Reservoir, aus dem bei entsprechenden Anlässen und dem politischen Willen, Konflikten im Inland mit massiver staatlicher Gewalt zu begegnen, geschöpft werden könnte.

Während die öffentlichen, politischen und rechtlichen Hindernisse gegenüber einem militärischen Reimport in Deutschland erheblich sind, scheinen Rückwirkungen im Bereich der Polizeien wahrscheinlicher. Bislang sind deutsche Polizisten im Ausland nur ausnahmsweise mit exekutiven Aufgaben betraut; auch nimmt Deutschland nicht an den mit exekutiven Mandaten versehenen Missionen der EU teil.¹⁶¹ Beides kann sich jedoch bei neuen Missionen schnell ändern, ohne dass Gesetzgeber und Öffentlichkeit darauf direkt Einfluss nehmen könnten. Namentlich die Veränderungen bei der Bundespolizei, die Schaffung der Auslandshundertschaften, deuten auf die Bereitstellung von „robusten“ Polizeieinheiten für den Auslandseinsatz hin, die dann auch leicht im Inland verwendet werden könnten. Insbesondere

¹⁵⁸ so Engelhardt 2004, 102

¹⁵⁹ Funk 2003, 7

¹⁶⁰ Interviews B

¹⁶¹ Harder (2005, 12) stellt bange die Frage, ob die im Ausland eingesetzten Polizisten „Zuhause zukünftig die gleichen Aufgaben erledigen, wie im Einsatzland“. So lange die Beamten im Ausland bloß beratend und unterstützend tätig sind, ist das kaum problematisch. Auch ist der Umfang der PolizistInnen mit Auslandserfahrung so klein, das Folgen für das polizeiliche Handeln im Inland kaum zu erwarten sind.

von dieser spezifischen polizeilichen „Auslandsorientierung“, die bislang erst in Ansätzen erkennbar ist, könnte eine Militarisierung der Polizei ausgehen.¹⁶²

¹⁶² s. allgemein Haltiner 2003, 182

8. Bundeswehr im Innern – eine Perspektive?

8.1 Zusammenfassung: Mehr Sicherheit durch das Militär?

1. Am Anfang einer zusammenfassenden Betrachtung muss an die bundesrepublikanische Ausgangssituation erinnert werden. Erst von dieser Basis aus wird das Ausmaß der gegenwärtigen Veränderungen und deren Bedeutung für das Verhältnis von Militär und Gesellschaft in Deutschland, für den Beitrag der Streitkräfte zu einer am „neuen Sicherheitsbegriff“ orientierten Politik, aber auch für die Bundeswehr selbst deutlich.

Bis in die Gegenwart stellen die Notstandsgesetze von 1968 die zentrale Orientierung auf der verfassungsrechtlichen Ebene dar. Für die alte Bundesrepublik eröffneten und begrenzten sie gleichermaßen das Feld, in dem die Bundeswehr im Innern tätig werden durfte. Verfassungsrechtlich wurde damit eine seit 1955 offene Frage beantwortet, wenngleich der Graubereich, wie die Diskussionen seit den 1980er Jahren zeigten, durch diese Bestimmungen nicht verschwanden, sondern auf die Ebene der Interpretation bzw. der – ausbleibenden – Konkretisierung in Spezialgesetzen verschoben wurde. Die „Logik“ der Notstandsgesetze bestand darin, das Militär als innere Ordnungsmacht für alltägliche Sicherheitsprobleme zu neutralisieren, indem die Bundeswehr nur unter zwei Bedingungen im Inland tätig werden durfte: Entweder in den Fällen des äußeren oder inneren Notstandes oder bei großen (Natur)Katastrophen.¹ (Daneben wurden die allgemeinen Amtshilferegulungen auf die Bundeswehr angewandt, wobei ihre spezifisch militärischen Potenzialen von der Amtshilfe ausgeschlossen blieben.)

Der Kompromiss von 1968 veränderte die „Sicherheitsverfassung“ der Bundesrepublik nachhaltig. Am deutlichsten waren die Veränderungen für die Polizeien. Indem die Bundeswehr als Reserve für außergewöhnliche Krisen – nicht nur für den Verteidigungsfall, sondern auch zur Bekämpfung des bewaffnet die Bundesrepublik bedrohenden inneren Feindes – zur Verfügung stand, konnten die Polizeien ihre paramilitärischen Fähigkeiten abbauen. Die Bundeswehr in Notstandsfällen einsetzen zu dürfen, war der Preis für die Entmilitarisierung der Polizeien. Der Rückgriff auf die Bundeswehr sollte, so die zeitgenössische Argumentation, verhindern, dass die Polizeien militärisch ausgerüstet und ausgebildet werden müssten.² In Folge der Notstandsgesetzgebung setzte deshalb zunächst eher eine Zivilisierung als die – von den Kritikern befürchtete – Militarisierung innerer Sicherheitswahrung ein. Angesichts der wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Entwicklung der Bundesrepublik erlaubte die Etablierung des Militärs als Eingriffsreserve für außergewöhnliche Bedrohungslagen, Apparate und Strategien innerer Sicherheitswahrung zu modernisieren. Weder unkontrollierte Streiks noch bewaffnete Aufstände, die man hätte paramilitärisch bezwingen können, schienen die Sicherheit der Bundesrepublik zu bedrohen, sondern eher alltägliche Phänomene, die eng mit dem gesellschaftlichen Alltag verflochten waren – von der Rauschgift- über die Wirtschaftskriminalität bis zur Gewalt in den Städten. Selbst gegen den Terrorismus westdeutscher Prägung halfen militärische Strategien nicht; statt dessen wurde das polizeiliche Repertoire erweitert.

¹ Demokratie- und bürgerrechtlich verträglich sollte die Einbindung durch verfahrensmäßige Sicherungen und durch ein restriktives Verständnis jener „Notstandsfälle“ werden.

² Ipsen 1978, 629; Schnupp 1966, 293; s.a. Matinez Soria 2004, 600; s.a. Werkentin 1978, 163 den Hamburger Innensenator Schmidt zitierend, der die Bewaffnung der Polizei mit Granatwerfern 1965 mit dem Argument plädierte, derart könne der Einsatz des Militärs im Innern unnötig werden.

Mitunter sind Elemente der polizeilichen Modernisierung und Umrüstung seit den 1970er Jahren, namentlich die Einrichtung von schutzpolizeilichen Sondereinheiten, als Militarisierung der Polizei interpretiert worden. Diese Bewertung wird durch Ausbildung, Auftreten, Bewaffnung und der Fähigkeit tödliche Gewalt auszuüben nahegelegt, sie verkennt jedoch, dass es sich dabei strategisch um die Ausübung gezielter Gewalt handelt, während das militärische Gewaltpotential so ausgelegt ist, dass es sowohl strategisch als auch von der Bewaffnung her nicht zwischen „Zielpersonen“ (Tätern, Störern) und Unbeteiligten unterscheidet.³ Für die Konfliktlagen in modernen Gesellschaften war, so Werkentin, die Gewaltthaftigkeit des Militärs „zu grobschlächtig“.⁴ Das Militär schien deshalb nicht nur ungeeignet, inneren Sicherheitsproblemen mit Aussicht auf Erfolg zu begegnen, sondern die Unverhältnismäßigkeit seiner Mittel war von der dauerhaften Gefahr begleitet, die Sicherheitsprobleme zu verschärfen.

Aus dieser Perspektive macht die jüngere Diskussion um den vermehrten Einsatz der Bundeswehr im Innern nur dann Sinn, wenn man davon ausgeht, dass sich die alltägliche Sicherheitslage so verändert hat, dass ihr militärisch begegnet werden müsse, und/oder dass das Gewaltpotential der transformierten Bundeswehr nicht mehr so „grobschlächtig“ , sondern zu gezielten polizeilichen oder polizeiähnlichen Einsatzformen fähig ist.

2. Betrachtet man zunächst nicht die politischen und juristischen Diskurse, sondern die Tätigkeiten der Bundeswehr im Innern im letzten Jahrzehnt, so zeigt sich ein überraschendes Ergebnis: Den größten Zuwachs haben die Streitkräfte im Bereich der allgemeinen Amtshilfe und der Hilfen zugunsten Dritter zu verzeichnen. Hierbei handelt es sich um Tätigkeiten, bei denen die spezifisch militärischen Fähigkeiten der Streitkräfte keine Rolle spielen. Neben den Leistungen, die mehr oder weniger offen der Werbung in eigener Sache dienen, erbringt die Bundeswehr im Kontext der Amtshilfe Dienstleistungen, die von beliebigen Behörden oder Organisationen erbracht werden könnten. Auf die Ressourcen der Bundeswehr wird zurückgegriffen, weil sie verfügbar und vergleichsweise kostengünstig sind. Gemessen am Kriterium innenpolitischer Neutralität scheinen diese Tätigkeiten zunächst unbedenklich. Dass auf die Mittel der Bundeswehr in der technischen Amtshilfe häufiger zurückgegriffen wird, kann aber als Indiz für schwindende zivile Ressourcen interpretiert werden. Die vermehrten Amtshilfen wären aus dieser Perspektive eine Indiz für die gewachsene Bedeutung der Institution Bundeswehr in der Erledigung alltäglicher Angelegenheiten. Zusammen mit dem Ansehensgewinn, der mit derartigen Tätigkeiten verbunden ist, führten die Amtshilfen zu einer praktischen und legitimatorischen Stärkung des Militärs.

Für die engeren Fragen nach dem Anteil an der Aufrechterhaltung öffentlicher Sicherheit sind jene Ausschnitte der Amtshilfepraxis von Bedeutung, in denen die Bundeswehr mittelbar oder unmittelbar hoheitliche oder quasihoheitliche Aufgaben wahrnimmt. In beiden Bereichen der „technischen Amtshilfe“ (den Leistungen zugunsten Dritter, wie der Amtshilfe für andere Behörden) ist eine Zunahme dieser unmittelbar sicherheitsrelevanten Tätigkeiten festzustellen. Das Spektrum reicht von der Wahrnehmung des Hausrechts durch Feldjäger bis zu Transport- und anderen logistischen Unterstützungsleistungen für die Polizei. Über eine bloß formale und nicht funktionale Argumentation (in der Frage des Hausrechts) bzw. durch einen weiten Begriff technischer Amtshilfe und eines engen Einsatzbegriffs werden diese Formen

³ so überzeugend: Waddington 1999 in der Auseinandersetzung mit Kraska 1999

⁴ Werkentin 1984, 204f.

der Amtshilfe juristisch gerechtfertigt. Dass die Bundeswehr unmittelbar selbst an der Sicherheitswahrung mitwirkt – bereits allein durch die Präsenz im öffentlichen Raum und der von ihr ausgehenden Einschüchterung (Tornados und Fenneks in Heiligendamm) oder mittelbar die Fähigkeiten der Polizei verstärkt, ist offenkundig. Insofern wird durch diese sicherheits- und eingriffsnahen Amtshilfen das Gebot innenpolitischer Neutralität verletzt. Ohne dass die spezifisch militärischen Gewaltressourcen der Bundeswehr eingesetzt würden, wird die Bundeswehr zu einem Akteur auf dem Feld – nahezu – alltäglicher Sicherheitswahrung. In jedem Fall drängt sich für die vergangenen Jahre der Eindruck auf, dass in Deutschland keine größere Veranstaltung ohne die Beteiligung der Bundeswehr stattfinden kann. Deren vermehrtes Engagement im Innern deutet nicht nur auf eine Schwäche der zivilen Behörden hin, denn der Rückgriff auf die Bundeswehr ist auch den finanziellen Problemen der öffentlichen Hand geschuldet, sondern er ist auch Ausdruck der schwindenden Sensibilität der Verantwortlichen gegenüber der Rolle der Bundeswehr im Innern.

3. Für weite Bereiche des Katastrophenschutzes bestehen in der Praxis weder verfassungsrechtliche noch allgemeine politische Probleme. Seit 1968 (und auch schon vorher) wird die Bundeswehr subsidiär zur Bewältigung von Katastrophen und schweren Unglücksfällen eingesetzt. Auf der praktischen Ebene ist in der jüngeren Vergangenheit die Selbstständigkeit der Bundeswehr im Einsatz und die Verbindlichkeit ihrer Ressourcen thematisiert worden. Die Bundeswehr wehrt sich bis in die Gegenwart erfolgreich, ihre Ressourcen in zivile Katastrophenschutzpläne einbeziehen zu lassen. Statt dessen bietet sie „Fähigkeiten“ an, über deren tatsächliche Verfügbarkeit sie im Einzelfall entscheiden will. So nachteilig diese Position für die Länder und deren nachgeordnete Katastrophenschutzbehörden ist, durch ihre Verweigerung steht die Bundeswehr selbst der Militarisierung des Katastrophenschutzes entgegen. Nimmt man andererseits die Beteuerungen der Bundeswehr Ernst, für subsidiäre Hilfe im Katastrophenfall zur Verfügung zu stehen, dann kann die Dominanz militärischer Kalküle, die der gegenwärtigen Konstruktion innewohnt, kaum befriedigen. Sofern man im Bereich des Katastrophenschutzes sowohl der Gefahr der Militarisierung wie der der Abhängigkeit vom Militär (durch dessen negative Verfügungsgewalt) entgehen will, bleibt nur, die Ressourcen der Krisenbewältigung zu verstärken. Zum Teil ist dies in der Umsetzung der „Neuen Strategie“ seit 2002 geschehen. Gleichzeitig sind aber auch Tendenzen erkennbar, über den Finanzierungsmodus den zivilen Katastrophenschutz in der Fläche zu schwächen – und damit potentiellen Bedarf für zentrale Akteure zu schaffen.

Die Bundeswehr ist einer dieser zentralen Akteure, die in der Zuständigkeit des Bundes liegen und deren Einsatz in dem Maße näher rückt, wie die Kompetenzen des Bundes im Bereich des Katastrophenschutzes ausgedehnt werden. Die Versuche des Bundes, in diesem Bereich eine stärkere Rolle zu spielen, sind von den Ländern bislang weitgehend erfolgreich zurückgedrängt worden. Noch sind die Beziehungen der Bundeswehr zum System des zivilen Katastrophenschutzes durch Verfahren der Koordinierung und Abstimmung (Ausbildung, AKNZ; Beteiligung an Katastrophenübungen und -stäben) gekennzeichnet. Im Ernstfall nach einer großen und spektakulären Katastrophe kann über diese „Vernetzung“ und über die Bundeszuständigkeit die Bundeswehr leicht von einem subsidiären zu einem tragenden Akteur gemacht werden. Dass bereits in der Vergangenheit die eingesetzten Bundeswehreinheiten über relativ große Entscheidungsfreiheit in der Katastrophenhilfe verfügten, deutet auf Führungsdefizite der zivilen Einsatzleitungen hin. Statt der Bundeswehr mehr Selbstständigkeit einzuräumen, müsste es aus Sicht des zivilen Katastrophenschutzes darum gehen, die

zivil Zuständigen entsprechend zu befähigen. Sowohl für die Art und die Menge der Ressourcen wie für die Fähigkeit, diese einzusetzen und zu führen, gilt deshalb, die zivilen Kräfte so zu stärken, dass sie zur Bewältigung von Katastrophen ohne die Beteiligung der Bundeswehr in der Lage sind. Denn andernfalls würde das Hilfsniveau im Inland von militärischen Kalkülen abhängig gemacht. Hilfs- und Bewältigungsressourcen des Militärs könnten im Ernstfall zusätzlich beigezogen werden; die Verweise auf nur eventuell verfügbare Fähigkeiten ist aber für eine verlässliche Katastrophenschutzplanung wertlos.

Nur für einen kleinen Ausschnitt potenzieller Katastrophenhilfe durch die Bundeswehr stehen verfassungsrechtliche Fragen im Vordergrund. Obwohl die Frage der Verlässlichkeit und Einplanbarkeit von Ressourcen von großer praktischer Relevanz ist, spielt sie in der Öffentlichkeit keine Rolle. Denn dieses Problem zu thematisieren, birgt für alle Beteiligten Gefahren: Für die Länder, weil sie öffentlich eingestehen müssten, dass ihre Vorkehrungen für den Katastrophenschutz nicht ausreichen und sie deshalb auf die Bundeswehr angewiesen sind, und für die Bundeswehr, weil dem Publikum dann bewusst werden würde, dass im Ernstfall der Auslandseinsatz vor der Katastrophenhilfe Priorität genießen würde. Dominiert wird die Debatte von Szenarien terroristischer Bedrohungen aus der Luft und von See her. Für die Anschlagsgefahr aus der Luft bildet 9/11 die Vorlage, im Bereich der Seesicherheit werden Bedrohungen durch gekaperte Schiffe skizziert, die z.B. mit „schmutzigen Bomben“ an Bord elbaufwärts Richtung Hamburg gelenkt werden. In beiden Fällen sei die Polizei zu einer Abwehr nicht in der Lage, und wenn man sie nicht entsprechend ausrüsten, d.h. militarisieren wolle, bliebe nur der Einsatz militärischer Waffen durch die Streitkräfte.⁵

Jenseits seiner grundrechtlichen Kritik hat das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil zum Luftsicherheitsgesetz auch Zweifel an der Praktikabilität sowie der Verhältnismäßigkeit des Abschusses von Zivilflugzeugen in Deutschland geäußert.⁶ Die in den Maßstäben der Luftfahrt kleine Fläche der Bundesrepublik führe zu extrem kurzen Reaktions- und Entscheidungszeiten, so dass einem Abschuss kaum eine gründliche Prüfung des Sachverhalts vorangegangen sein könnte. Auch erlaubten die kleinräumigen Verhältnisse nicht, den Abschuss über unbewohntem Gebiet vorzunehmen. Sofern es solche Gegenden in Deutschland gibt, sind sie typischerweise so weit von den Anschlagzielen entfernt – etwa die dünn besiedelte Ueckermark vom Berliner Olympiastadion –, dass die geforderte Nähe zum sicheren Schadenseintritt nicht gegeben ist. Auf ähnliche Schwierigkeiten stoßen die Bedrohungsszenarien von See her – etwa wenn das auf Hamburg zusteuende Schiff in der Untereibe torpediert werden sollte. Dies bedeutet aber, dass die öffentlich-politische Diskussion bestimmenden spezifisch militärischen Einsatzszenarien real nicht bestehen. Insofern handelt es sich über weite Strecken um eine symbolische Diskussion.

4. Betrachtet man die Institution Bundeswehr insgesamt, so scheinen die Inlandsaufgaben von nachrangiger Bedeutung. Mit der neuen territorialen Organisation hat man institutionell eine Quadratur des Kreises versucht: Trotz verringerter Personalstärke, trotz Standortschließungen und trotz Auslandsverwendungen ist die Bundeswehr zum ersten Mal seit ihrer Existenz in jedem Bundesland, jedem Regierungsbezirk und Landkreis und jeder kreisfreien Stadt mit einem eigens zuständigen Kommando vertreten. Da diese Struktur in der Fläche von Reservisten getragen wird, ist sie nahezu personalneutral. Allerdings ist die Relevanz

⁵ Krings, Burkiczak 2002, 511

⁶ Bundesverfassungsgericht 2006, Rdnr. 128f.

dieser neuen Organisation ungewiss. Zwar sollen die Kommandos auch Auge und Ohr der Bundeswehr gegenüber den lokalen Behörden sein, es hat aber den Anschein, dass sie nicht mehr als Berater und Türöffner für die zivilen Behörden in Richtung Bundeswehr sind. Sie haben keinerlei Entscheidungsgewalt; und sobald aktive Einheiten beteiligt werden, treten die Reservisten in die hinteren Reihen. Fraglich ist, ob ein solches Tätigkeitsprofil auf Dauer die BVK- und KVK-Mitglieder befriedigt. Dass sie sich zu einem Instrument der Bundeswehr entwickeln, mit Hilfe dessen die Bundeswehr die lokalen Behörden beeinflussen könnte, ist nicht wahrscheinlicher als dass die Kommandos, wenn ihre Aktivitäten nicht vollständig einschlafen, eine spezielle Form der Kameradschaftspflege annehmen. Gespräche mit den beteiligten Reservisten hätte in dieser Frage Klarheit bringen können; aber dies wurde vom Ministerium unterbunden.

Die neue territoriale Organisation reklamiert den Anspruch der Bundeswehr, subsidiär zur Katastrophenhilfe im Inland beizutragen; einlösen kann sie ihn nicht. Selbst die von der Bundeswehr betonte Wohnortnähe, die schnelle Erreichbarkeit und Kontextwissen gewährleisten soll, ist kaum von Bedeutung, da die im Ernstfall einzusetzenden Kräfte sich in anderen Teilen Deutschland (oder der Welt) befinden können. Auch die sonstigen Anstrengungen der Bundeswehr weisen kein auf die Erforderlichkeiten im Inland zugeschnittenes Profil auf. Selbst in Bereichen, in denen programmatisch die besonderen Fähigkeiten der Bundeswehr betont werden, wie dem „Schutz der kritischen Infrastruktur“, konnte kein besonderes Engagement der Bundeswehr festgestellt werden.

5. Die Bundeswehr als gleichberechtigter Akteur innerhalb der „neuen Sicherheitsarchitektur“ bleibt gegenwärtig weit hinter den Visionen ihrer Befürworter zurück. Zur Stützung der Argumente wird deshalb auf die jüngeren Auslandseinsätze der Bundeswehr verwiesen. Denn da nehme die Bundeswehr Polizeiaufgaben wahr, dort arbeite sie mit den Polizeien zusammen und sei unmittelbar an der Herstellung innerer Sicherheit beteiligt. Die Tätigkeit der Bundeswehr in Ausland konnte hier nur cursorisch betrachtet werden. Es gibt aber keine Anhaltspunkte dafür, dass zivil-polizeiliche Tätigkeiten für deutsche Soldaten im Ausland mehr als seltene Ausnahmen darstellen. Wenn sie überhaupt als Sicherheitsproduzenten – und nicht als Partei eines (Bürger)Krieges – in Erscheinung treten, dann handelt es sich eher um militär- und truppenpolizeiliche Einsätze, etwa im Bereich „Crowd and Riot Control“, oder um Spezialeinheiten für bestimmte Operationen (KSK). Für beide Ausprägungen gilt, dass sie in Fähigkeiten, Bewaffnung und „Kampfkraft“ deutscher Polizeien übertreffen. Ihr Fähigkeitsprofil ist auf das Agieren in einem kriegerischen oder nachkriegerischen Umfeld ausgerichtet, das von einem hohen manifesten Gewaltpotenzial gekennzeichnet ist. Der Kontext, in dem diese Sicherheitsleistungen erbracht werden, unterscheidet sich grundlegend von der Situation in der Bundesrepublik. – Es sein denn, man erwarte eine derartige Zuspitzung innerer Konflikte, dass ihnen nur mit militärpolizeilicher Gewalt begegnet werden könnte.

Zweifellos denkbar wäre es, auch Soldaten so auszubilden, dass sie polizeiliche Aufgaben nach Maßstäben des deutschen Verfassungs- und Polizeirechts wahrnehmen könnten. Neben der naheliegenden Alternative, warum dann nicht direkt mehr Polizisten eingestellt werden,⁷ stellte sich die Frage, ob jene Soldaten noch Soldaten seien, mit anderen Worten: ob sie noch in gleicher Weise zu Krieg und militärischer Intervention fähig wären. Weil eine breiteres Engagement im Inland die Schere zwischen den verschiedenen Fähigkeiten, über

⁷ gegen die die Tatsache spräche, dass Soldaten erheblich billiger sind als Polizisten

die das Militär verfügen soll, weiter öffnen würde, ist es nicht überraschend, dass die Bundeswehr nur wenige Ressourcen in die Inlandsarbeit steckt. Einer anderen Schwerpunktsetzung stehen nicht allein verfassungsrechtliche Gründe entgegen, auch die politischen Maßgaben verlangen nach einer global einsetzbaren Armee, und das Selbstverständnis der Institution stünde auf dem Spiel, wenn sie sich über Aufgaben im Innern der Bundesrepublik definierte. Offenkundig ist, dass eine ausgeweitete Tätigkeit der Bundeswehr im Innern das Fähigkeitsspektrum der Streitkräfte weiter vergrößern würde. Das beträfe nicht allein Bewaffnung und Strategien, sondern auch die Fähigkeiten, die vom Einzelnen verlangt werden. Zwar sehen auch Modelle der Bundeswehr den Typus des eigenverantwortlichen Kämpfers – etwa der „Infanterist der Zukunft“ – vor, aber er bleibt eingebunden in eine hierarchische Struktur, zu der er in Echtzeit kommunikativen Kontakt hält. Ein solcher „Kämpfer“ ist immer noch kein „konstabulierter“ Soldat; schon gar nicht der Entwicklungshelfer, zu dem er mitunter stilisiert wird.⁸

Trotz innerer Führung und trotz des Selbstbildes als „Staatsbürger in Uniform“ bleibt (auch) für die Bundeswehr das Prinzip von Befehl und Gehorsam zentral. Da das Militär weiter in kriegerischen Auseinandersetzungen existieren muss, kann es auf diesen Modus nicht verzichten.

Ein stärkeres zivil-polizeiliches Profil auszubilden, widerspricht aus einem doppelten Grund den Interessen der Bundeswehr. Zum einen bestünde die Gefahr, dass durch eine stärkere Ausrichtung auf Aufgaben im Innern die militärische Verwendungsfähigkeit und Kampfkraft abnehmen könnte. Werden – um es auf der untersten Ebene zu benennen – Soldaten zu Polizisten ausgebildet, dann ginge dies im Erfolgsfall „zu Lasten der Professionalität für die klassischen Aufgaben der Streitkräfte“.⁹ In der politischen Debatte um die „Heimatschutz“-Aufgaben der Bundeswehr betonte der damalige Verteidigungsminister unmissverständlich: „Unsere Soldaten werden für militärische Aufgaben ausgebildet und nicht für polizeiliche.“ Er werde, so Struck weiter, „nicht zulassen, dass unsere Soldaten zu Hilfspolizisten werden.“¹⁰ Zum anderen würden polizeiähnliche Inlandsverwendungen die legitimatorischen Probleme des Militärs erheblich verschärfen. Traditionell resultiert die Akzeptanz des Militärs aus der Verteidigung des Landes gegenüber einem äußeren Feind. In polizeilichen Konfliktlagen handelt es sich jedoch um Konflikte/Probleme, die im Innern bestehen, und die in aller Regel innerhalb von Staaten erheblich umstrittener sind als die Verteidigung aller gegen eine Bedrohung von außen. Werden dem Militär Aufgaben im Innern zugewiesen, dann wird es „Partei“ in inneren Auseinandersetzungen und sein Rückhalt in der Bevölkerung wird bedroht. Deshalb legen die Militärführungen in westlichen Demokratien im Allgemeinen keinen Wert darauf, zu Sicherheits- und Ordnungsaufgaben im Inland eingesetzt zu werden.¹¹ Dies gilt

⁸ manche Kritiker verlangen deshalb die „eigentlich dringend notwendige() Verpolizeilichung des Militärs“, Rose 2009, 223

⁹ Leggemann 2003, 279. Weil es schwieriger werde, konstabulierte Soldaten zum „warfighting“ zurück zu erziehen, wachse der militärische Widerstand gegen die Verpolizeilichung des Militärs: „In an era of fewer and fewer troops and more and more commitments commandes are understandably reluctant to do anything that saps combat readiness“, Dunlap 1999, 224.

¹⁰ Struck 2004

¹¹ Blumenson 1971, 525: „Military leaders dislike to be called to curb domestic disorder ... they prefer to identify themselves with their fellow citizens ...“; s.a. Thackrah 1983, 47.

erst recht für Wehrpflichtarmee,¹² in denen der Wehrpflichtige als bewaffnete Ordnungskraft in Konflikten seinem Nachbarn oder Schulfreund gegenübersteht.

6. Die Befunde der Untersuchung lassen sich in wenigen Punkten zusammenfassen:

1. Den Leistungen, die die Bundeswehr im Bereich des Katastrophenschutzes erbringen könnte, stehen keine rechtlichen Hindernisse im Wege, sondern solche, die aus der politisch-administrativen Prioritätensetzung resultieren. Dabei geht es nur vordergründig um die Frage, ob die Bundeswehr mehr und verbindlichere Ressourcen für den Katastrophenschutz bereithalten soll, sondern darum, wie die öffentlichen Mittel zwischen militärischem und zivilem Bereich zu verteilen sind. Denn für weite Bereiche der Katastrophenhilfe wäre die entsprechende Ausstattung ziviler Einrichtungen eine durchaus plausible Alternative. Dies gilt etwa für den ABC-Schutz, die Sanitätskapazitäten oder die Ausrüstung mit schwerem Gerät. Unter dem Gesichtspunkt einer optimalen Vorbereitung auf Katastrophenfälle wäre die Umschichtung zugunsten des THW, der Freien Träger und der Katastrophenschutzbehörden sinnvoller als die Spekulation auf ggf. vorhandene freie militärische Kapazitäten.
2. Eine „Fähigkeitslücke“ im Inland, die durch die spezifisch militärischen Fähigkeiten der Bundeswehr geschlossen werden könnte, ist nicht ersichtlich. Die entsprechenden Szenarien militärischen Einschreitens bei kurz bevorstehenden terroristischen Angriffen sind – jenseits aller verfassungsrechtlichen Grenzen – unter den Bedingungen der Bundesrepublik bereits praktisch nicht anwendbar.
3. In den Auslandseinsätzen der Bundeswehr ist insgesamt kein Tätigkeitsprofil erkennbar, das sie befähigen würde, polizeiliche Aufgaben unter den politischen und sozialen Bedingungen der Bundesrepublik wahrzunehmen. Die Anforderungen in Kriegs-, Bürger- oder Nachkriegsgesellschaften unterscheidet sich fundamental vom polizeilichen Alltag in Deutschland.
4. Selbst in den militärpolizeilichen Tätigkeitsbereichen sind nur wenig einsetzbare Ressourcen feststellbar. Wegen Personalmangel kann die Bundeswehr ihren eigenen Bedarf an Objektschutz bereits außerhalb von Krisen nicht mit eigenen Kräften decken. Fraglich ist deshalb, ob hier ein Entlastungspotenzial für die Polizei vorhanden ist. Fraglich ist auch, ob die objektschützenden Soldaten zu angemessenen Reaktionen in der Lage sind, wenn es Konflikte mit BürgerInnen geben sollte. Einzig im Bereich der Feldjäger sind Überschneidungen mit dem zivil-polizeilichen Handlungsprofil feststellbar. Quantitativ spielen sie auch in der transformierten Bundeswehr keine herausgehobene Rolle. Da sie am ehesten dem zivil-polizeilichen Profil entsprechen, brächten sie gerade nicht jene Fähigkeiten in die „neue Sicherheitsarchitektur“ ein, die sich deren Befürworter von der Beteiligung der Bundeswehr versprechen.
5. Die Bundeswehr aus inneren Angelegenheiten fern zu halten, resultiert nicht aus einem vorrationalen Misstrauen der Institution gegenüber oder als Lehre aus den historisch unheilvollen Inlandseinsätzen deutschen Militärs. Auch Zweifel an der demokratischen Verfassung der Streitkräfte und ihrer Bindung an die Grundwerte des Grundgesetzes müs-

¹² Selbst die Übernahme von Wachdienst (Objektschutz) sei „mit einer Wehrpflichtarmee kaum darstellbar“, Leggemann 2003, 279. S.a. die Bedenken der Grünen-Bundestagsfraktion: BT-Drs. 16/359 v. 12.1.2006, 1.

sen – mangels empirischer Evidenz – außer acht gelassen werden. Entscheidend bleibt vielmehr, dass auch eine demokratisch gefestigte, modernisierte und transformierte Bundeswehr „Militär“ bleibt. Zwar unterliegen die Formen des Krieges erheblichen Wandlungen, aber an den beiden Grundprinzipien militärischer Organisation: der Binnensteuerung durch Befehl und Gehorsam sowie der Verfügung über extreme Gewaltmittel, hat sich nichts geändert. Angesichts der Herausforderungen moderner Interventionskriege steigen vielmehr die Gefahren im Innern, die von einem Militär ausgehen, dass neben Operationen in der Fläche auch kleinräumig gezielt maximale Gewalt anwenden kann.

8.2 Drei Kontexte

Die Diskussion um den Bundeswehreinsatz im Innern betrifft nur vordergründig allein die Frage, welche Fähigkeiten die Streitkräfte zur Gewährleistung der inneren Sicherheit einbringen können. Wie gesehen, fällt die Bilanz in dieser Hinsicht mager aus. Sofern die Bundeswehr überhaupt sinnvoll eingesetzt werden könnte, drohen Gefahren ihrer Verselbstständigung und der Eskalation sozialer Konflikte. Die Vermutung liegt nahe, dass die eigentliche Triebfeder der öffentlichen Debatten und der verstärkten Einbindung der Bundeswehr in innere Angelegenheiten nicht in ihrem praktischen Nutzen, sondern in den Botschaften liegt, die mit ihrem Einsatz bzw. Einsatzoption verbunden sind.

1. Mit Blick auf die Bundeswehr kommt dem Aspekt ihrer Legitimation (oder auch nur Akzeptanz) eine besondere Bedeutung zu. In modernen Gesellschaften sind staatlicher Einrichtungen auf gesellschaftlichen Rückhalt angewiesen; diesen zu schaffen, ist eine ständige Aufgabe. Der Rechtfertigungszwang ist für das Militär sehr hoch, denn das Militär ist nicht nur unproduktiv – es schafft keine materiellen Werte, seine immateriellen Versprechen (Sicherheit nach außen) schafft es, indem es nicht tätig wird –, sondern seine „hochgradige Destruktivität“ stellt eine dauerhafte Bedrohung für den Frieden dar.¹³ Hinzu kommt, dass die militärische Binnenorganisation durch Befehl und Gehorsam mit dem Selbstverständnis moderner ziviler Gesellschaften in Konflikt steht. Unterstützung in der Bevölkerung zu schaffen, gehört deshalb zu einer wichtigen Aufgabe der politischen und militärischen Führung.¹⁴

Für die bundesdeutschen Verhältnisse besteht ein erstes Element der Legitimationsarbeit in der innenpolitischen Neutralisierung der Bundeswehr.¹⁵ Damit ist bereits verfassungsrechtlich Vorkehr dafür getroffen, dass das Militär in Auseinandersetzungen Partei für einen Teil der Bevölkerung gegen einen anderen Teil ergreift.¹⁶ Die Notstandsgesetzgebung kam insoweit auch auf der legitimatorischen Ebene den Einstellungen der Mehrheit der bundesdeutschen Bevölkerung entgegen. Von der Wiederbewaffnung über die Notstandsgesetzgebung bis zum „Nato-Doppelbeschluss“ sah sich die deutsche Militärpolitik mit einer starken Opposition in der Bevölkerung konfrontiert. Noch 2005 konstatierte ein – der Bundeswehr wohlgesinnter – Beobachter „die eigentlich antimilitaristische Grundhaltung der Bevölkerung“ in Deutschland.¹⁷

¹³ Wachtler 1986, 219

¹⁴ Vogt 1992, 15

¹⁵ Lepsius 1997, 360

¹⁶ Grubert 1997, 47

¹⁷ Clement 2005, 4

Diese Disposition schlägt sich auch in aktuellen Meinungsumfragen nieder. Während die Bundeswehr insgesamt eine hohe Akzeptanz in der Bevölkerung genießt,¹⁸ nimmt die Zustimmung zu ihren Tätigkeiten in dem Maße ab wie sie militärischen Charakter annehmen. Mit nur 48% positiver Bewertung wiesen 2003 der Einsatz in Afghanistan und der Kampf gegen den internationalen Terrorismus die geringste Zustimmung auf; rund 20% standen beiden Einsätzen eindeutig negativ gegenüber. Am oberen Ende der Skala stand die Katastrophenhilfe im Inland mit einer Zustimmung von 97% (nur 1% negative Bewertung) und bei den Auslandstätigkeiten die Katastrophenhilfe außerhalb Deutschlands mit 85% positiver Bewertung (nur 3% negativ).¹⁹

In der erheblichen Wertschätzung, die die Katastrophenhilfe im Inland in der Bevölkerung erfährt, liegt deren militärpolitische Bedeutung. Katastrophenhilfe als (subsidäre) Aufgabe hervorzuheben und auf die Anstrengungen in diesem Feld hinzuweisen, ist deshalb vor allem „Legitimationsarbeit“. Das galt bereits zu Zeiten des Kalten Krieges als die Bundeswehr allein deshalb ein Problem hatte, weil ihre Existenzberechtigung darin gesehen wurde, zu verhindern, dass sie eingesetzt werden würde, aber gleichzeitig jederzeit einsatzbereit zu sein. Deshalb waren die „sekundären Verwendungen“ des Militärs, zu denen die Katastrophenhilfe gehört, schon immer ein bevorzugtes Feld der Selbstdarstellung.²⁰ Und die Stilisierung der Bundeswehrrals „nationale Katastrophenschutztruppe“ wurde im Rahmen der Öffentlichkeitsarbeit der Bundeswehr durchaus „nicht ungerne gesehen“.²¹

In diesem Zusammenhang sind auch die großen Hochwassereinsätze der Bundeswehr als ein Beitrag zu deren Legitimierung in der neuen Bundesrepublik interpretiert worden. Bei den Fluten von Oder und Elbe gelang der Bundeswehr ein eindrucklicher Beweis für ihren Wert im Innern. Im Sommer 1997, so ein ausländischer Beobachter, sei es der Bundeswehr gelungen, selbst „bekannte Pazifisten“ wie den damaligen brandenburgischen Umweltminister Platzeck mit ihrem Einsatz zu beeindrucken.²²

Auch wenn die transformierte Bundeswehr nur wenige Ressourcen für die Katastrophenhilfe bereit hält, kann sie allein aus militär- und legitimationpolitischen Gründen auf diesen Tätigkeitsbereich nicht verzichten. Er verschafft ihr eine ungeteilte Zustimmung, die sie durch militärisches Engagement nie wird erreichen können. Eine verstärkte Bundeswehrpräsenz im Innern, in der sich die Bundeswehr als helfende und nicht als kämpfende Organisation präsentieren kann, stellt damit ein legitimatorisches Gegengewicht gegen die von der Bevölkerung wenig geschätzten Auslandseinsätze der Streitkräfte dar. Legitimationpolitisch erlaubt die Hilfe im Inland die Kriegführung im Ausland.

2. In der Diskussion über die Beteiligung der Bundeswehr an der Aufrechterhaltung von Sicherheit oder Ordnung im Innern wird mitunter das Argument des kleineren Übels vorgebracht. Denn wer Einsätze der Bundeswehr im Innern weiterhin untersagen wolle, dem blie-

¹⁸ Nach „Polizei“ und „Bundesverfassungsgericht“ steht die Bundeswehr an dritter Stelle, wenn danach gefragt wird, wie gut oder schlecht die jeweils übertragenen Aufgaben erfüllt werden, oder wenn nach dem Vertrauen in öffentliche Einrichtungen gefragt wird, s. Fiebig, Peitsch 2009, 38f.

¹⁹ Bulmahn 2004, 135. Tendenziell bestätigt werden diese Zahlen bei Fiebig, Peitsch 2009, 40: Inlandseinsätze wurden im Juni 2008 von 90% der Befragten positiv bewertet, von 6% (eher) negativ; die Auslandseinsätze und die militärischen Aktivitäten im Rahmen der EU mit 79% positiv und 13 bzw. 15% negativ bewertet.

²⁰ Speth 1985, 7

²¹ Rössler in: Zoll, Lippert, Rössler 1997, 129f.

²² Arrington 2002, 542

be nur, die Polizeien materiell und personell so aufzurüsten, dass sie allen erwartbaren Gefahrenlagen gerecht werden könnten.²³ In allen Diskussionen über die möglicherweise erforderlichen Inlandseinsätze der Bundeswehr wird ein unmittelbarer Zusammenhang mit den polizeilichen Ressourcen hergestellt: je besser die Polizei gerüstet sei, desto seltener müsse auf das Militär zurückgegriffen werden. So wurden bereits die innenpolitischen Einsätze des Militärs im Kaiserreich damit begründet, dass die Polizei personell zu schwach war.²⁴ Während der Notstandsgesetzgebung wurde dieses Argument von verschiedenen Seiten bemüht. Nur durch eine personell gut ausgebaute Polizei könne es gelingen, die Bundeswehr aus inneren Angelegenheiten fernzuhalten.²⁵ Zwar erlaubten die Notstandsgesetze die Polizeien von der Vorbereitung auf äußere und innere Notstandslagen zu entlasten, aber gleichzeitig wurden die Einsatzmöglichkeiten des Bundesgrenzschutzes als der Truppenpolizei des Bundes erweitert.²⁶ Damit wurde die Notwendigkeit, bei Krisenlagen außerhalb des Notstands auf die Bundeswehr zurückgreifen zu müssen, verringert. „Je stärker die anderen in der Rechtsordnung vorgesehenen Staatsschutz- und Gefahrenabwehrmittel – insbesondere die Polizeikräfte – sind und je klüger diese eingesetzt werden, desto weniger wird es erforderlich sein, in inneren Gefahrenlagen auf das Militär zurückzugreifen.“²⁷ Bis in die Gegenwart wird mit dieser Argumentation mehr und besser bewaffnete Polizei gefordert. Bevor im Wege der Amtshilfe auf die Bundeswehr zurückgegriffen werden müsse, so die polizeigewerkschaftliche Position, müssten „die Polizeien so ausgestattet werden, dass die Notwendigkeiten, die Amtshilfe der Streitkräfte zu beanspruchen, entfallen.“²⁸ Wenn in den Bundesländern „die polizeilichen Machtmittel reduziert“ würden, müsse eher auf den Bundesgrenzschutz zurückgegriffen werden, verfüge der nur über „unzureichende Bewaffnung und Ausrüstung“, dann sei zu erwarten, dass die „Bundeswehr bereits dann und deshalb zum bewaffneten Inneneinsatz ausrücken muss, weil die Polizei im konkreten Einsatz keine Hand- oder Wurfgranaten einsetzen darf.“²⁹ Mit dem Hinweis, dass nur durch eine militärähnliche Bewaffnung³⁰ der Polizei ein vorzeitiger Einsatz der Bundeswehr im Innern verhindert werden könne, wurden entsprechende Erweiterungen in den Polizeigesetzen seit der 2. Hälfte der 70er Jahre gerechtfertigt.³¹ Jenseits polizeilicher Spezialeinheiten, die für den gezielten Einsatz massiver und tödlicher Gewalt aufgestellt wurden, haben die deutschen Polizeien eine Rückkehr zur paramilitärischen Bewaffnung vermieden. Der in den 80er Jahren von den

²³ Walter 2006a, 84 sieht als dritte Möglichkeit, die „ernsthaft nie initiierte Bildung von Synergien (Zentralisierung, neuen Aufgabenverteilung zwischen Bundes- und Landespolizei, Abschaffung oder Neugliederung von Behörden)“.

²⁴ Grubert 1997, 58

²⁵ Lindemann 1963, 278

²⁶ Gleichzeitig sollte eine Polizeireserve gebildet werden, um die Polizeien im Notstandsfall personell aufstocken zu können, Bundesminister des Innern 1972, 114f.; Schmidt 1984, 235. Allerdings ist es zur Aufstellung dieser Reserve nie gekommen.

²⁷ Kroß 1970, 2

²⁸ Polizei 1989

²⁹ Heesen, Hönle 1981, 391

³⁰ dabei herrscht durchaus Unklarheit darüber, was eine „militärische Waffe“ ist. Zurecht ist darauf hingewiesen worden, dass im Allgemeinen die Art der Bewaffnung nicht ausschlaggebend dafür ist, ob es sich um Polizei oder Militär handelt. Vielmehr sei die „Art der Anwendung“, die „Intention des Gebrauchs“ entscheidend, nämlich ob es sich um Gefahrenabwehr nach polizeilichen Grundsätzen oder die Zerschlagung der Kampfkraft des Feindes handle, s. Eichhorn 1998, 118; Lück 1999, 195. Demnach sind jedoch Waffen, die ihrer technischen Natur den Grundsätzen polizeilicher Gefahrenabwehr widersprechen, eindeutig als militärische Waffen zu klassifizieren.

³¹ Riegel 1979, 40 – unter Verweis auf § 44 des ME und Art. 48 des bayerischen Polizeiaufgabengesetzes: „... dass man die Polizei in die Lage versetzen muss, notfalls auch Waffen einzusetzen, die an sich mehr an eine Armee erinnern.“

Innenministerien beschlossene Verzicht auf den Einsatz von Gummigeschossen, die von einzelnen Bundesländern bereits angeschafft worden waren, ist ein Ausdruck dieser „zivilen“ Bewaffnungslogik. Bemerkenswert in diesem Zusammenhang ist, dass die Bundeswehr zu Zwecken der Crowd and Riot-Control mit Gummigeschossen ausgestattet ist.

Notstandslagen blieben der alten Bundesrepublik erspart. Die Aktionen der Neuen Sozialen Bewegungen – von den Hausbesetzungen bis zu den Demonstrationen der Anti-AKW- und Friedensbewegung – wurden mit den Kräften der Landespolizeien und des Bundesgrenzschutzes „policiert“. Mit den Bereitschaftspolizeien der Länder und den Einheiten des Bundesgrenzschutzes waren in erheblichem Umfang geschlossene Polizeieinheiten verfügbar. „Für Großlagen“, so Klink 2006, „besitzt die Polizei erprobte personelle Ressourcen.“³²

Die Bundeswehr wurde nur vereinzelt ins Spiel gebracht; selbst auf der Ebene der „technischen Amtshilfe“ spielte sie kaum eine Rolle. Für die Sicherheitslage im Alltag war die Bundeswehr ohne jede Bedeutung. Seit 1957 war die Zusammenarbeit von Polizei und Bundeswehr auf der örtlichen Ebene durch einen Erlass der Verteidigungsministeriums geregelt. Dieser sah vor, dass durch lokale Vereinbarungen gemeinsame Streifen von Polizei und Bundeswehr eingesetzt werden können.³³ Außerdem waren die einzelnen Soldaten im Dienst verpflichtet, „Polizeibeamten auf Anforderung Hilfe und Unterstützung zu leisten“.³⁴ Zum Ausmaß der bundeswehr-polizeilichen Kooperation gab die Bundesregierung 2006 nur ausweichend Auskunft, indem sie auf acht entsprechende Fragen summarisch antwortete: „Die Zusammenarbeit zwischen Polizei und Bundeswehr erfolgt lageabhängig auf der Grundlage der geltenden rechtlichen Regelungen.“³⁵

Die alten Argumente sind in der Diskussion über die neuen terroristischen Bedrohungen und wie ihnen zu begegnen sei, neu belebt worden. Nur eine Minderheit vertritt die Auffassung, die Polizei müsste mit den erforderlichen Einsatzmitteln ausgestattet werden (etwa für die Gefahren aus der Luft mit Flugzeugen und Piloten), dies sei die rechtlich sauberste Lösung, da es sich um Aufgaben der Gefahrenabwehr handle. Allerdings wird dieser Ausweg als politisch nicht durchsetzbar bewertet.³⁶ Die Mehrheit – verbunden mit oder auch ohne Plädoyer für eine Verfassungsänderung – verweist hingegen auf die erheblichen Kosten, die durch eine entsprechende Polizeiausrüstung entstehen würde. Zudem sei es „widersinnig, jedenfalls Elemente einer Parallelarmee aufzubauen, die man nur deshalb braucht, um ein Potential, das traditionell Teil der Streitkräfte ist, die Bezeichnung Polizei geben zu können.“³⁷

Angesichts dieser pragmatischen Argumentation der Befürworter eines Bundeswehreinsatzes im Innern verwundert, dass die Frage nach der tatsächlich mit Erfolgsaussicht nutzbaren Fähigkeiten der Streitkräfte kaum beachtet wird. „Der realistischen Einschätzung wegen“, so Fiebig, dürfe „nicht verschwiegen werden, dass Kräfte der Bundeswehr i.e.S. manche terroristische Bedrohung genausowenig abwehren können wie die sonstigen Sicherheitskräfte“.³⁸ Von Kritikern³⁹ ist auch darauf hingewiesen worden, dass die Bundeswehr quantitativ und

³² Klink 2006, 299

³³ Bundesministerium der Verteidigung 1957, Pkt. V, lt. Zusammenarbeit 1991; (lt. Heinen 2000 lag der Entwurf einer neuen „Richtlinie für die Zusammenarbeit zwischen Bundeswehr, Polizei und anderen Behörden der Gefahrenabwehr“ zur Abstimmung vor.)

³⁴ Bundesministerium der Verteidigung 1957, Pkt. I, lt. Zusammenarbeit 1991

³⁵ BT-Drs. 16/1285 v. 25.4.2006, 7

³⁶ Fehn, Brauns 2003, 77f.

³⁷ Grubert 1997, 310

³⁸ Fiebig 2004, 419

³⁹ Piper 2007, o.S.

qualitativ den Polizeikräften in Deutschland unterlegen ist. Quantitativ übersteigen die rund 270.000 PolizistInnen in Bund und Ländern die Zahl der im Inland verfügbaren Bundeswehrangehörigen – wobei deren Großteil aus Wehrpflichtigen und Zeitsoldaten bestehe, im Unterschied zu den Berufsbeamten der Polizeien. Der Aufklärungsapparat der Bundeswehr sei nicht auf die Aufdeckung von Terroranschlägen im Innern ausgerichtet, die Feldjäger verfügten über keinen Fahndungsapparat und die Ausbildung für die Auslandseinsätze mache die Streitkräfte allenfalls „feldtauglich“, befähige sie aber nicht zur Terrorbekämpfung im Inland.

Allerdings zeigen die legislativen Vorschläge, die aus diesen Szenarien resultierten, dass es hinter den Symbolen, nicht um die Legalisierung des Unpraktikablen ging, sondern um das weitere Heranführen der Bundeswehr an die Regelung innerer Angelegenheiten. Betrachtet man die Argumentationen in verschiedenen Fachöffentlichkeiten – der juristischen, der auf die (innere) Sicherheit bezogenen, der polizeilichen –, so wird schnell sichtbar, dass es im Kern nicht um die Ermächtigung zum Einsatz exklusiver militärischer Mittel geht, sondern um die Herstellung eines Interventionskontinuums, dessen Akteure und Fähigkeiten nahtlos in den militärischen Bereich übergehen. In diesen Modellen soll es keine klaren Scheidungen zwischen innerer und äußerer Sicherheit, zwischen den Zuständigkeiten von Polizeien und Militär und – was hier nicht untersucht wurde – zwischen diesen und Geheimdiensten, auch nicht zwischen privaten und staatlichen Akteuren geben. Die Bundeswehr soll – auch im Inland – zu einem „normalen“ Akteur der Sicherheitsproduktion werden.

Ideologisch wird die neue Rolle der Bundeswehr mit dem „neuen Sicherheitsbegriff“ gerechtfertigt. Er öffnet im Auslandseinsatz die Verbindung von militärischen und zivilen Strategien, im Innern legitimiert er die Politik der „Verknüpfung“ unterschiedlicher Apparate. Die Vernetzungsprozesse vollziehen sich gegenwärtig auf verschiedenen Ebenen. Sie reichen vom Austausch von strategischen Informationen und Lagebildern über die Einrichtung dauerhafter Kontaktstellen und Koordinierungsgremien bis zu gemeinsamen Aus- und Fortbildungen oder gemeinsamen Planungen und Übungen für unterschiedliche Einsatzszenarien. Offen ist bei diesem angestrebten „Verbundsystem Innere Sicherheit“, ob und inwiefern die Eigenlogiken der verschiedenen Behörden und Einrichtungen bestehen bleiben, ob sich eine durchgängige Sicherheitsphilosophie entwickelt und ob sich dominante und weniger dominante Akteure herausbilden. Diese Fragen haben weit über den Gegenstand dieser Untersuchung Bedeutung. Sie betreffen ebenso die Beteiligung der Geheimdienste wie die privater Sicherheitsfirmen oder kommunaler Sicherheitsarrangements. Tendenziell bedroht ein solcher Sicherheitsverbund die bestehenden Formen horizontaler und vertikaler Gewaltenteilung, und er hebt die Mechanismen parlamentarischer und demokratisch-öffentlicher Kontrolle aus.

Für die Bundeswehr sind drei Aspekte besonders zu bedenken: Zum einen die Dominanz des Militärischen, die sich etwa gegenwärtig darin ausdrückt, dass selbst im Katastrophenhilfeinsatz der militärische Befehls-Gehorsams-Verband nicht aufgelöst wird. Zum anderen sind die strategischen Diskussionen an der Verfügung über Fähigkeiten orientiert: wer die größten Fähigkeiten für sich reklamieren kann, soll die Aufgaben wahrnehmen. Ein solcher Ansatz verschafft dem Militär einen klaren Vorteil: Denn im Ernstfall werden sich nicht abwägende Argumentationen durchsetzen, sondern diejenigen, die versprechen, mit massivem Gewalteininsatz ein Problem lösen oder eine Gefahr abwehren zu können.⁴⁰ Dies gilt nicht nur

⁴⁰ So schrieb Wiefelspütz (2005) in seiner Rechtfertigung des Luftsicherheitsgesetzes wie selbstverständlich von der „Einschätzungsprärogative“ des Verteidigungsministeriums. Wenn nicht geklärt

für konkrete Einsatzsituationen, sondern gerade auch für einen auf Dauer gestellten Sicherheitsverbund. Zu erwarten ist, dass diejenigen Beteiligten dort die Richtung vorgeben, die über bestimmte Fähigkeiten exklusiv verfügen und diesen maximale Wirkung zusprechen.⁴¹ Dabei kann es sich um Waffen oder „Wirkmitteln“ handeln, aber auch um Informationen. Wer hier exklusive Zugänge besitzt (militärische Satelliten, Aufklärungsfluggerät, geographische Informationssysteme ...) hat Einfluss auf Lagebilder, Einsatzkonzepte und die Optionen der Gewaltdrohung und -anwendung.⁴² Schließlich zieht mit der Einbindung der Bundeswehr eine Politik der verschärften Geheimhaltung in den Sicherheitsverbund ein. Nicht zuletzt die Erfahrungen bei der vorliegenden Untersuchung haben deutlich gemacht, dass eine militärisch gestützte Politik innerer Sicherheitswahrung sich vor der Öffentlichkeit mit den Scheinargumenten militärischer Erfordernisse versteckt.

Die unter der Überschrift des „neuen Sicherheitsbegriffs“ betriebenen Verknüpfungsstrategien schließen in gewisser Weise an die alten Modelle militärischer Aufstandsbekämpfung an. Aber sie gehen über diese und ihren kompromisshaften Niederschlag in den Notstandsgesetzen hinaus: War der Einsatz zur Wiederherstellung von Sicherheit und Ordnung durch die Notstandsgesetze auf Situationen äußerer Bedrohung oder des Bestandes der Verfassung oder des Staates beschränkt, so will die dem „neuen Sicherheitsbegriff“ folgende „neue Sicherheitsstrategie“ den Einsatz des Militärs von außergewöhnlichen Lagen lösen und insofern die Konstellation des Notstands zum Alltag machen. Die „Bedrohungen“, denen der Militäreinsatz dabei gelten soll, sind fließend: Da die Kapazitäten der Polizeien beschränkt seien, „die Bundeswehr schon im Ausland Erfahrungen im Kampf gegen den Terrorismus und Unruhen gesammelt“ habe, spräche „einiges dafür“, „dass man dann bei inneren Unruhen im eigenen Land letztlich auch auf das Militär zurückgreifen wird.“ Bereits heute habe man sich auf die zu erwartenden „polizeilich-militärischen Gemengelagen“ im Inland vorzubereiten.⁴³ Mit der Bindung an „innere Unruhen“ ist jede Begrenzung gefallen: der 1. Mai in Berlin, Randalen nach Fußballspielen, Hausbesetzungen, Blockaden, Streiks – jede Form der Abweichung und des Protests lässt sich zur „inneren Unruhe“ stilisieren. Zu dieser Veralltäglichung militärischer Präsenz im Innern passt die ausgeweitete Amtshilfepraxis, denn auch sie „normalisiert“ die Tätigkeiten von Soldaten im öffentlichen und halböffentlichen Raum.⁴⁴ Von der Gewöhnung der Öffentlichkeit an helfend-assistierendes Militär im Innern bis zu deren eingreifenden Einsatz ist dann nur noch ein vergleichsweise kleiner Schritt.

3. Der „neue Sicherheitsbegriff“ stellt die jüngste Entwicklungsstufe des Sicherheitsdiskurses dar. Während gute Begriffe sich durch besondere Trennschärfe auszeichnen sollten, liegt sein besonderer Wert darin, dass ihm alle Probleme, Strategien und Instrumente zugeordnet werden können. Die Konjunktur des neuen Sicherheitsbegriffs profitiert von seiner „aufgeklärten“ Position: Denn dass Armut, Verelendung, fehlende Lebensperspektiven, mangelnde

werden könne, ob eine Gefahr polizeilich abgewehrt werden könne, dann dürfe die Bundesregierung auch die „wirksamsten Kräfte, gegebenenfalls auch die Streitkräfte, einsetzen.“

⁴¹ s. die Folgen dauerhafter und enger militärisch-ziviler Zusammenarbeit am Beispiel der US-amerikanischen Grenzkontrollen zu Mexiko: „... the military's deep involvement over nearly a decade has imbued the Border Patrol to at least some extent with militarism, perhaps in organizational culture, and in the framing of problems, objectives, and solutions“, Dunn 1999, 276

⁴² s. Haggerty, Ericson 1999, 247

⁴³ Stümper 2004, 114f.

⁴⁴ Auf die Gefahr, dass die Notstandsregeln „immer öfter auch im Normalfall“ angewandt werden, hat Eichhorn (1998, 200) bereits Ende der 90er Jahre hingewiesen.

Bildungschancen, Korruption, materielle und immaterielle Ausbeutung, politisch-gesellschaftliche Instabilitäten etc. Einfluss auf „die Sicherheit“ von Gesellschaften haben und dass diesen Bedingungen durch staatlich-repressive Maßnahmen auf Dauer nicht erfolgreich entgegengewirkt werden kann, ist plausibel. Konsequenterweise scheint es demnach, wenn die aus dem neuen Sicherheitsbegriff resultierenden Maßnahmen auf die Verknüpfung unterschiedlicher Strategien, Maßnahmen, Akteure und Ressourcen setzen. Verkannt werden in dieser Logik zwei schwerwiegende Probleme. Erstens wird „Sicherheit“ zu einer zentralen Kategorie erhoben, die die Wahrnehmung gesellschaftlicher Veränderungen sowie die möglichen Reaktionen darauf präformiert. Damit stehen alle Aktivitäten in Gefahr, derart und nur so weit betrieben zu werden, wie sie der Sicherheit dienen: die Armut wird nicht ihrer selbst wegen bekämpft, sondern nur insoweit, dass von ihr keine Sicherheitsrisiken ausgehen ... Im Sicherheitsdiskurs sind derartige Verschiebungen und Projektionen auch in liberal-demokratischen Gesellschaften feststellbar. Dabei werden (mögliche) Veränderungen als Risiken wahrgenommen, denen Gefahren innewohnen, deren Realisierung möglichst präventiv verhindert werden soll. Als strategisches Konzept führt die zu einer „Versicherheitslichung“ des öffentlichen Lebens und zugleich zu einer Konservierung bestehender Verhältnisse, weil gerade deren „Sicherheit“ gewahrt werden soll.⁴⁵

Zweitens verkennen die vernetzten Strategien der Sicherheitsproduktion die unterschiedliche Durchsetzbarkeit verschiedener Maßnahmen. Während etwa Eingriffe in das Wirtschaftsleben – sofern solche überhaupt in Erwägung gezogen werden – den Widerstand mächtiger Interessen hervorrufen, lassen sich Maßnahmen im staatlichen Sicherheitssektor gegen vergleichsweise wenig Widerstand durchsetzen. Die Politik des neuen Sicherheitsbegriffs führt deshalb zu einer systematischen Schieflage zugunsten staatlich-repressiver Sicherheitsstrategien. Indem die Bundeswehr an diesem Sicherheitsverbund beteiligt wird, erhöht sich das staatliche Gewaltpotential quantitativ und vor allem qualitativ. Im Hinblick auf die Aufrechterhaltung von Sicherheit oder Ordnung im Innern entwickelter liberaler Demokratien ist das Militär jedoch ungeeignet. Sein Einsatz schafft nicht mehr Sicherheit, sondern den Bedarf nach immer schärferen Maßnahmen, d.h. nach einer tendenziellen Militarisierung gesellschaftlicher Konflikte.

⁴⁵ s. Funk 1978

Literaturverzeichnis

- Adam, Rudolf Georg (2006): Fortentwicklung der deutschen Sicherheitsarchitektur - Ein nationaler Sicherheitsrat als strukturelle Lösung?, in: Sicherheit + Stabilität 2006, H. 1, S. 38-50
- AG Neue Strategie (2006): Bericht der AG „Neue Strategie zum Schutz der Bevölkerung“ (Stand März 2006). Analyse und Darstellung des tatsächlichen und rechtlichen Änderungsbedarfs, in: http://www.imk2009.bremen.de/sixcms/media.php/13/imk180_bericht_top19.pdf
- AKNZ (2003): 50 Jahre Ausbildung im Bevölkerungsschutz, Bad Neuenahr-Ahrweiler
- AKNZ (2006): Jahresprogramm 2007, Bad-Neuenahr-Ahrweiler
- AKNZ (2007): 13. Zivil-Militärische Zusammenarbeit, o.O. (Bad Neuenahr-Ahrweiler)
- Albrecht, Hans-Jörg (2003): Der erweiterte Sicherheitsbegriff und seine Folgen, in: Republikanischer Anwältinnen- und Anwälteverein e.V. (Hg.): Informationsbrief. Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte für Demokratie und Menschenrechte, Berlin, S. 6-23
- Apelt, Maja (2006): Einige Überlegungen zur (Ent-)Professionalisierung des Soldatenberufs, in: Hagen, Ulrich vom (Hg.): Armee in der Demokratie, Wiesbaden, S. S. 125-139
- Arbeitsgruppe „Risiken in Deutschland“ (2003): Vorschlag für eine bundeseinheitliche, rechnergestützte Gefährdungsabschätzung der Länder zur Verteilung der Bundespotenziale auf die Länder, o.O. (www.thw-wittlich.de/images/content/risikenSystematikGefaehrdungs-Analyse.pdf, 27.1.2009)
- Arbeitskreis Bundeswehr und KDV (o.J.): Bundeswehr probt den Notstand. Eine Zusammenstellung von Berichten über Notstandsübungen in der Bundeswehr, Koblenz
- Arrington, Aminta (2002): Cautious Reconciliation: the Change in Societal-Military Relations in Germany and Japan Since the End of the Cold War, in: Armed Forces & Society 2002, No. 4, pp. 531-554
- Aufgaben (1988): Aufgaben der Vollzugspolizei im Spannungs- und Verteidigungsfall, in: Schriftenreihe der Polizei-Führungsakademie 1988, H. 1, S. 83-86
- Aufgabenfelder (2001): Wesentliche Aufgabenfelder der Zivil-militärischen Zusammenarbeit im Ausland, Anlage B zu BMVg, FÜ SKB I 5 v. 30.10.2001
- Auslandseinsätze (2004): Auslandseinsätze, in: Die Streife 2004, Sonderausgabe
- Auslandshundertschaft (2007): Auslandshundertschaft Gifhorn, in: die bundespolizei 2007, H. 5, S. 3
- Auswärtiges Amt (o.J.): Krisenprävention und Krisenbewältigung, o.O. (www.auswaerigesamt.de/www/de/ausssenpolitik/friedenspolitik/zivkm/konfliktpraev-1.html)
- Aydin, Ahmet Hamdi (1997): A Comparative Study of Military Involvement in Policing in England & Wales and Turkey, in: The Police Journal 1997, No. 3, pp. 203-219
- Bähr, Biner Kurt Wenkholm (1994): Verfassungsmäßigkeit des Einsatzes der Bundeswehr im Rahmen der Vereinten Nationen, in: Zeitschrift für Rechtspolitik 1994, H. 3, S. 97-103
- Bald, Detlef (1999): Der Paradigmenwechsel der Militärpolitik, in: Mittelweg 36, 1999, H. 5, S. 23-32
- Baldus, Manfred (2005): Artikel 87a, in: Mangoldt, Hermann v.; Klein, Friedrich; Starck, Christian (Hg.): Kommentar zum Grundgesetz, München, S. 189-243
- Baldus, Manfred (2007): Braucht Deutschland eine neue Wehrverfassung?, in: Neue Zeitschrift für Wehrrecht 2007, H. 4, S. 133-138
- Bambach, Rolf (1991): Politischer und gesellschaftlicher Wandel in Europa: Wird das Militär überflüssig?, in: Karl, Wilfried; Nielebock, Thomas (Hg.): Die Zukunft des Militärs in Industriegesellschaften, Baden-Baden
- Basislehrgang (2006): Basislehrgang „Zivil-Militärische Zusammenarbeit“ in Sonthofen [http://www.streitkraeftebasis.de/...](http://www.streitkraeftebasis.de/)
- Bauer, Hans-Jürgen; Hellmuth, Paul (2008): TEP 90 - Zukunftsorientierte Technologie zur Dekontamination, in: Bordeauxrot 2008, H. 4, S. 6-12
- Bauer, Karl (Hg.) (1968): Deutsche Verteidigungspolitik 1947 - 1967, Boppard am Rhein
- Baumgard, Frank (2008): Beitrag der Bundeswehr zum Schutz der Bürgerinnen und Bürger, in: Zukunftsforum öffentliche Sicherheit, o.O. (www.zukunftsforum-oeffentliche-sicherheit.de/download/26/)
- BBK (2005): Problemstudie: Risiken für Deutschland, Teil 1 und Teil 2, Bad Neuenahr-Ahrweiler
- BBK-Gesetz (2004): , in: Bundesgesetzblatt Gesetz über die Errichtung des Bundesamtes für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe. Vom 27.4.2004 2004, Nr. 19, 30.4.2004, S. 630f.

- Beck, Ulrich (1993): Der feindlose Staat. Militär und Demokratie nach dem Ende des Kalten Krieges, in: Unseld, Siegfried (Hg.): Politik ohn Projekt? Nachdenken über Deutschland, Frankfurt am Main, S. 107-122
- Beck, Ernst-Reinhard (2007): Sicherheitsvorsorge für Staat und Gesellschaft - Rolle und Bedeutung der Reserve, in: Europäische Sicherheit 2007, H. 6, S. 8-11
- Beckstein, Günther (2004): Bedrohung internationaler Terrorismus: Was muss Deutschland für die Innere Sicherheit tun?, in: Forschungsinstitut der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik (Hg.): Homeland Security: Die Bedrohung durch den Terrorismus als Herausforderung für eine gesamtstaatliche Sicherheitsarchitektur (DGAP-Analyse, Nr. 29), Berlin, S. 5-9
- Bensching, Andreas (2007): ABC-Abwehrbrigade 1000, in: Bordeauxrot 2007, H. 2, 83. , S. 1 u. 10-12
- Berg, Jürgen (1994): Armee – Dein Freund und Helfer, in: loyal 1994, H. 3, S.8-10
- Berger, Ingo (o.J.): Maritime Terrorabwehr in Deutschland, Nortorf ([http://www.competence-site.de/1779/seeverkehr.nsf/3BE48E050FC07E06C125709F0051ED37/\\$File/maritime%20terrorabwehr%20in%20deutschland.pdf](http://www.competence-site.de/1779/seeverkehr.nsf/3BE48E050FC07E06C125709F0051ED37/$File/maritime%20terrorabwehr%20in%20deutschland.pdf), 22.04.2009)
- Bericht (2006): Bericht der Landrätin, Auszug aus der Niederschrift über die 9. öffentliche/nichtöffentliche Sitzung des Kreistages Rügen v. 9.3.2006
- Berlin, Katastrophenschutzgesetz (2004): Gesetz über die Gefahrenabwehr bei Katastrophen (Katastrophenschutzgesetz - KatSG). Stand: 26.1.2004
- Beßlich, Wolfgang (1989): Katastrophenschutz und Katastrophenhilfe im Frieden, Karlsfeld
- Beßlich, Wolfgang (1974): Einsatzverbände für Notfälle. Entwicklung der Rechtsgrundlagen 1949-1974, in: Zivilverteidigung 1974, H. 4, S. 19-28
- Beutner, Detlev (1994): Bundeswehr-Einsatz im Innern, in: Archiv für Sicherheits- und Entwicklungspolitik, August , S. 36-38
- Bisanz, Stefan; Gerstenberg, Uwe (2003): Neue Sicherheitsstrukturen als Antwort auf terroristische Anschläge, in: Hirschmann, Kai; Leggemann, Christian (Hg.): Der Kampf gegen den Terrorismus. Strategien und Handlungserfordernisse in Deutschland, Berlin, S. 319-338
- Bleck, Siegfried (1976): Die Polizei - im Katastropheneinsatz
- Bleck, Siegfried (1977): Polizeibedeutsame Erkenntnisse und Folgerungen aus der Waldbrandkatastrophe in Niedersachsen im August 1975, in: Die Polizei 1977, H. 5, S. 133-143
- Blum, Joshua (1975): Die zivile Verteidigung der Bundesrepublik Deutschland, München
- Blumenson, Martin (1971): On the Funktion of the Military in Civil Disorders, in: Little, Roger W. (ed.): Handbook of Military Organizations, Beverley Hills, pp. 493-528
- Blumenson, Martin (1976): The Army as Cop, in: Army 1976, No. May , pp. 50-56
- Blumenwitz, Dieter (2002): Einsatzmöglichkeiten der Bundeswehr im Kampf gegen den Terrorismus, in: Zeitschrift für Rechtspolitik (ZP) 2002, H. 3, S. 102-106
- BMVg (1985): Weißbuch 1985. Zur Lage und Entwicklung der Bundeswehr, Bonn
- BMVg (1988): Hilfeleistungen der Bundeswehr bei Naturkatastrophen oder besonders schweren Unglücksfällen und im Rahmen der dringenden Nothilfe in: VMBl. 1988 , S. 279-282
- BMVg (1998): HDv100/900: Führungsbegriffe (TF/B). Oktober 1998, o.O.
- BMVg (2001a): Neuausrichtung der Bundeswehr. Grobausplanung. Ergebnisse und Entscheidungen, o.O.
- BMVg (2001b): Teilkonzeption Zivil-Militärische Zusammenarbeit der Bundeswehr (TK ZMZ Bw). Vom 30.10.2001, Berlin B
- BMVg (2002): Waffensysteme und Großgerät, Berlin
- BMVg (2003a): Ergänzende Weisung der WBV xx zur ZMZ beim Einsatz in Naturkatastrophen, besonders schweren Unglücksfällen und im Rahmen der dringenden Nothilfe. Vom 17.9.2003, Berlin
- BMVg (2003b): Konzeption für die Reservisten und Reservistinnen der Bundeswehr (KResBw), Berlin
- BMVg (2003c): Rahmenanweisung zur Zivil-Militärischen Zusammenarbeit (ZMZ) beim Einsatz der Dienststellen der Territorialen Wehrverwaltung in Naturkatastrophen, besonders schweren Unglücksfällen und im Rahmen dringender Nothilfe im Inland. Vom 17.9.2003, Bonn
- BMVg (2003d): Verteidigungspolitische Richtlinien für den Geschäftsbereich des Bundesministers der Verteidigung,
- BMVg (2003e): Weisung für die Weiterentwicklung der Bundeswehr v. 1.10.2003, Bonn
- BMVg (2004a): Grundzüge der Konzeption der Bundeswehr, Berlin

- BMVg (2004b): Richtlinien über die beorderungsunabhängige, freiwillige Reservistenarbeit (RiLiResArb) v. 29.6.2004, Bonn
- BMVg (2004c): Weisung für die Hilfeleistungen der Bundeswehr bei Naturkatastrophen oder besonders schweren Unglücksfällen im Inland im Frieden. Vom 5.3.2004, Köln
- BMVg (2004e): Konzeption der Bundeswehr, Berlin
- BMVg (2004f): Die Stationierung der Bundeswehr in Deutschland, Berlin
- BMVg (2005a): Einsätze der Bundeswehr im Ausland, Berlin
- BMVg (2005b): Konzeptionelle Grundvorstellungen für die Wahrnehmung der ABC-Abwehr und Schutzaufgaben in den Streitkräften (KGv ABCAbw/SchAufg). Vom 17.2.2005, Berlin
- BMVg (2006a): Ausbildung der Bezirks-/Kreisverbindungskommandos (BVK/KVK). Konzept für die Ausbildung. Vom 10.1.2006, Bonn
- BMVg (2006b): Ausbildungsweisung Nr. 151881. Stabsdienstlehrgang für BeaBwZMZ und StOffz d.R. im BVK/KVK (StDstLg BeaBwZMZ/BVK/KVK). Vom 13.1.2006, in: Bonn
- BMVg (2006c): Beauftragter der Bundeswehr für die Zivil-Militärische Zusammenarbeit (BeaBwZMZ). Weisung zur Ausfächerung. Vom 8.3.2006, Bonn
- BMVg (2006d): Führungsunterstützungskonzept für die Zivil-Militärische Zusammenarbeit auf Bezirks- und Kreisebene ausschließlich durch Reservisten und Reservistinnen (FüUstgKonz BeaBwZMZ/BVK/KVK). Vom 19.5.2006, Bonn
- BMVg (2006e): Teilkonzeption Territoriale Aufgaben der Bundeswehr (TK TerAufgBw). Stand: 7.12.2006, Bonn B
- BMVg (2006f): Vorläufige Weisung für die Hilfeleistungen der Bundeswehr bei Katastrophen oder besonders schweren Unglücksfällen im Inland während der Transformation der territorialen Kommandostrukturen. Vom 28.12.2006, Köln
- BMVg (2006g): Weißbuch 2006 zur Sicherheitspolitik Deutschlands und zur Zukunft der Bundeswehr, Berlin
- BMVg (2007a): Anlagen zum Bericht des Bundesministeriums der Verteidigung zu Unterstützungsleistungen der Bundeswehr im Rahmen der Amtshilfe anlässlich des G8-Gipfels in Heiligendamm vom 6. bis 8. Juni 2007, Berlin
- BMVg (2007b): Bericht des Bundesministeriums der Verteidigung zu Unterstützungsleistungen der Bundeswehr im Rahmen der Amtshilfe anlässlich des G8-Gipfels in Heiligendamm vom 6. bis 8. Juni 2007, o.O.
- BMVg (2007c): Bericht des Bundesministeriums der Verteidigung zur Sicherstellung des Heimatschutzes in Deutschland, o.O.
- BMVg (2007d): Bundeswehrplan 2008, Berlin
- BMVg (2007e): Teilkonzeption Zivil-Militärische Zusammenarbeit der Bundeswehr (TK ZMZBw) - Entwurf -. Stand: 10.1.2007, Bonn
- BMVg (2008a): Hilfeleistungen der Bundeswehr bei Naturkatastrophen oder besonders schweren Unglücksfällen und im Rahmen der dringenden Nothilfe, vom 21.1.2008, in: Ministerialblatt des Bundesministeriums der Verteidigung 2008, Nr. 1, S. 1-6
- BMVg (2008b): Arbeiten auf wirtschaftlichem Gebiet im Ausbildungsinteresse der Truppe und im Interesse der Öffentlichkeitsarbeit vom 21.1.2008, in: Ministerialblatt des Bundesministeriums der Verteidigung 2008, Nr. 1, S. 9-11
- Böckenförde, Stephan (2007): Sicherheitspolitischer Paradigmenwechsel von Verteidigung zu Schutz, in: Europäische Sicherheit 2007, H. 8, S. 29-32
- Bode, Hans-Günter (1987): § 5 Militärische und zivile Verteidigung, in: Jeserich, Kurt G.A.; Pohl, Hans; v. Unruh, Georg-Christoph (Hg.): Deutsche Verwaltungsgeschichte. Bd. 5: Die Bundesrepublik Deutschland, München, S. 518-563
- Bold, Hubert (1987): Die Rechtsstellung der Bundeswehr im inneren Notstand und im Katastrophenfall: Die Bundeswehr im Widerstreit zwischen polizeilicher und kriegsmäßiger Funktion, in: Zivilverteidigung 1987, H. 26-30, 3
- Bonner Kommentar (1969): Art. 87a, o.O. xxxx
- Borchert, Heiko (2004a): Vernetzte Sicherheit. Notwendigkeit, Prinzipien und Konsequenzen eines neuen Leitbildes, in: Bundesakademie für Sicherheitspolitik (Hg.): „Transformation als Chance“ - Politische und gesamtstaatliche Aspekte der Transformation des Sicherheitssektors -, Berlin (Folien einer Powerpoint-Präsentation)

- Borchert, Heiko (Hg.) (2004b): Vernetzte Sicherheit. Leitidee der Sicherheitspolitik im 21. Jahrhundert, Hamburg, Berlin, Bonn
- Borchert, Heiko (2008): Vernetzte Sicherheitspolitik: Bausteine eines neuen Leitbildes, o.O. (www.borchert.ch/paper/VernetzteSicherheitS+F.pdf, 29.4.09)
- Borkenhagen, Franz H.U. (2007): Von Hindelang bis zum Hindukusch, in: Frankfurter Rundschau v. 7.2.2007
- Borsdorff, Anke; Deyda, Christian (2005): Luftsicherheitsgesetz für die Bundespolizei, Lübeck
- Bötel, Frank (2007): Mehr als nur Brunnenbohren, in: bwaktuell 2007, H. 22, 9
- Böttger, Ulrich (2003): Befugnisse der Bundeswehr nach dem UZwGBw bei Veranstaltungen im öffentlichen Raum, in: Neue Zeitschrift für Wehrrecht (NZWehrr) 2003, H. 5, S. 177-199
- Braunstein, Peter; Meyer, Christian Wilhelm; Vogt, Marcus Jurij (2001): Zivil-militärische Zusammenarbeit der Bundeswehr im Balkan-Einsatz, in: Aus Politik und Zeitgeschichte. Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament 2001, H. 20, S. 37-46
- Bredow, Wilfried v. (1986): Entgrenzung militärischer Organisationen? Militarisierung der Gesellschaft vs. Zivilisierung der Streitkräfte, in: Vogt, Wolfgang R. (Hg.): Militär als Gegenkultur, Opladen, S. 133-143
- Bredow, Wilfried v. (2000): Multilaterale Friedensmissionen und das Problem der demokratischen Legitimation ihrer Streitkräfte, in: Kümmel, Gerhard; Prüfert, Andreas D. (Hg.): Military Sociology. The Richness of a Discipline, Baden-Baden, S. 329-344
- Bredow, Wilfried v. (2002): Die Streitkräfte im postmodernen Zwielficht, in: Kümmel, Gerhard; Collmer, Sabine (Hg.): Europäische Streitkräfte in der Postmoderne, Baden-Baden, S. S. 11-28
- Bredow, Wilfried v. (2004): Kämpfer und Sozialarbeiter - Soldatische Selbstbilder im Spannungsfeld herkömmlicher und neuer Einsatzmissionen, in: Gareis, Sven Bernhard; Klein, Paul (Hg.): Handbuch Militär und Sozialwissenschaft, Wiesbaden, S. S. 287-294
- Brendle, Frank (2009): Vernetzte Sicherheit? Der Einsatz der Bundeswehr im Inneren, in: Die Rote Hilfe 2009, H. 1, S. 10-16
- Brugmann, Gerhard (2005): Reservisten in der Bundeswehr - Ihre Bedeutung für die Verteidigungsbereitschaft bis heute, in: Bremm, Klaus-Jürgen (Hg.): Entschieden für den Frieden - 50 Jahre Bundeswehr, 1955-2005, Freiburg i.Br., Berlin, o.S.
- Brunkow, Wolfgang (1971): Rechtliche Probleme des Einsatzes der Bundeswehr auf dem Territorium der Bundesrepublik Deutschland nach Art. 87a GG, Bonn
- Bucher (2006): Unterstützungsfähigkeiten der Bundeswehr, o.O. (Bad Neuenahr-Ahrweiler)
- Bucher (2007): Zivil-Militärische Zusammenarbeit. Grundlagen und Praxis, o.O.
- Bühl, Hans-Jürgen (2006): Die Verhütung und Bekämpfung des internationalen Terrorismus. Beitrag der Bundeswehr zum ressortübergreifenden Ansatz, in: Europäische Sicherheit 2006, H. 1, S. 69-73
- Bulmahn, Thomas (2004): Öffentliche Wahrnehmung der Bundeswehr, in: Gareis, Sven Bernhard; Klein, Paul (Hg.): Handbuch Militär und Sozialwissenschaft, Wiesbaden, S. S. 128-136
- Bund-/Länder-Arbeitsgruppe Internationale Polizeimissionen (2007): Ziviles Krisenmanagement der Europäischen Union, o.O.
- Bundesakademie für Sicherheitspolitik (2007): Asymmetrien als Herausforderung. Rahmenkonzept für eine ressortübergreifende Sicherheitspolitik, Berlin
- Bundesanstalt Technisches Hilfswerk, Bundesministerium der Verteidigung (2008): Kooperationsprotokoll zwischen dem Bundesministerium des Innern, vertreten durch die Bundesanstalt Technisches Hilfswerk (THW), und dem Bundesministerium der Verteidigung (BMVg) über die Zusammenarbeit bei Hilfeleistungen im In- und Ausland, o.O.
- Bundesminister des Innern (1972): Weißbuch zur zivilen Verteidigung der Bundesrepublik Deutschland, Bonn
- Bundesministerium des Innern (2003): Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe, Berlin
- Bundesministerium des Innern (2005a): Gemeinsamer Bericht der Arbeitsgruppe "Unterstützung durch die Bundeswehr im Katastrophenschutz der Länder" des Bundesministeriums des Innern, des Bundesministeriums der Verteidigung und der Länder Bayern, Nordrhein-Westfalen, Thüringen, Berlin
- Bundesministerium des Innern (2005b): Schutz Kritischer Infrastrukturen - Basisschutzkonzept. Empfehlungen für Unternehmen, Berlin

- Bundesministerium des Innern (2009): Nationale Strategie zum Schutz Kritischer Infrastrukturen (KRITIS-Strategie), Berlin
- Bundesministerium des Innern; Auswärtiges Amt (2009): Jahresbilanz 2008 zum deutschen Engagement beim Polizeiaufbau Afghanistan (Verteidigungsausschuss, 16(12)699, 20. Januar 2009) , o.O. (Berlin) Bundesministerium des Innern, Auswärtiges Amt, 2009, Jahresbilanz
- Bundesregierung (1989): Rahmenrichtlinien für die Gesamtverteidigung - Gesamtverteidigungs-Richtlinien (RRGV), o.O.
- Bundesregierung (2004): Aktionsplan „Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung“, Berlin (Stand v. 12.5.2004)
- Bundesregierung (2008): Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 35), Stand: 2.10.2008, Berlin
- Bundesverfassungsgericht (1994): Out-of-area-Urteil. Urteil v. 19. Juli 1994 (www.servat.unibe.ch/law/dfr/bv090286.html, 22.6.2009) Bundesverfassungsgericht, 1994, Out-of-area-Urteil (BVergGE 90, 286)
- Bundesverfassungsgericht (2006): Urteil zum Luftsicherheitsgesetz. Vom 15. Februar 2006, o.O. (<http://www.bverfg.de/entscheidungen/rs200602151bvr035705.html>) (Az.: 1 BvR 357/05)
- Bundesverwaltungsamt (2003): Neue Strategie zum Schutz der Bevölkerung, Bonn Bad-Godesberg
- Bundesverwaltungsgericht (1973): Amtshilfe durch Bundeswehreinsatz bei Naturkatastrophe. Urteil v. 10.11.1972, in: Die Öffentliche Verwaltung 1973, H. 14, S. 490-492
- Bundeswehr (o.J.): Feldjäger (Faltblatt), in: www.feldjaeger-nuernberg.de/home/images/Feldjaeger-Info.pdf
- Bundeswehr (1977): Bundeswehr bei Katastrophen. Zivilbehörden bleiben verantwortlich, in: Sicherheitstechnik 1977, H. 2, S. 16
- Bundeswehr (2005): Bundeswehr in der Transformation, in: Homeland Security 2005, H. 1, S. 8-12
- Bunyan, Tony; Busch, Heiner (2003): Europäisches Krisenmanagement. Die Polizei im Windschatten des Militärs, in: Bürgerrechte & Polizei/CILIP 2003, H. 2 (75), S. 15-27
- Burmeister (2004): Die Nationalgarde der USA (Deutscher Bundestag, Wissenschaftliche Dienste), Berlin
- Buwitt, Detlef (2001): Internationale Polizeieinsätze bei UNO-Friedensmissionen. Erfahrungen und Lehren aus Bosnien-Herzegowina und Kosovo, Berlin
- Capabilities (2004): Civilian Capabilities Commitment Conference: Ministerial Declaration, Brussels
- Carver (1983): The Army and the Police, in: Police Studies 1983, No. 1 , pp. 6-12
- Caufield, Susan (1999): Transforming the Criminological Dialogue: a Feminist Perspective on the Impact of Militarism, in: Journal of Political and Military Sociology 1999, H. 2, S. 291-306
- CDU, Bundesfachausschuss Sicherheitspolitik (2004): Gesamtsicherheitskonzept zur Verzahnung der inneren und äußeren Sicherheit, o.O.
- CDU/CSU-Bundestagsfraktion (2004): Landesverteidigung und Heimatschutz als Teil des Gesamtkonzepts Sicherheit, Beschluss v. 30.3.2004, www.cducusu.de/upload/heimatschutz040331.pdf
- Center of Excellence for Stability Police Units (2005): The Future Roles for Stability Police Units Workshop, Washington DC
- Clement, Rolf (2001): Einsatz der Bundeswehr im Innern?, in: Europäische Sicherheit 2001, H. 12, S. 49f.
- Clement, Rolf (2005): Bürgerbundeswehr. Essay, in: Aus Politik und Zeitgeschichte. Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament 2005, H. 21, S. 3-5
- Collmer, Sabine (2004): Sozialer Wandel und Streitkräfte, in: Gareis, Sven Bernhard; Klein, Paul (Hg.): Handbuch Militär und Sozialwissenschaft, Wiesbaden, S. S. 137-148
- Daase, Christopher (2002): Terrorismus und Krieg. Zukunftsszenarien politischer Gewalt nach dem 11. September 2001, in: Voigt, Rüdiger (Hg.): Krieg - Instrument der Politik, Baden-Baden, S. 365-389
- Dandecker, Christopher (1994): New times for the military: some sociological remarks on the changing role and structure of the armed forces of the advanced societies, in: British Journal of Sociology 1994, No. 4 , pp. 637-654
- Däniker, Gustav (1992): Wende Golfkrieg. Vom Wesen und Gebrach künftiger Streitkräfte, München
- Danwitz, Thomas v. (2005): Art. 35, in: Mangoldt, Hermann v.; Klein, Friedrich; Starck, Christian (Hg.): Kommentar zum Grundgesetz, München, S. 917-48

- Denninger, Erhard (2003): Fünf Thesen zur „Sicherheitsarchitektur“, insbesondere nach dem 11. September 2001, in: Möllers, Martin H.W.; Ooyen, Robert Chr. van (Hg.): Jahrbuch Öffentliche Sicherheit 2002/2003, Frankfurt am Main, S. 253-264
- Dicke, Wolfgang (1999): Polizei und Bundeswehr. Berufsbild bedroht?, in: Deutsche Polizei 1999, H. 9, S. 6-10
- Dicke, Wolfgang (2005): Bundeswehr kann Polizei nicht ersetzen, in: Deutsche Polizei 2005, H. 1, S. 18-20
- Dierske, Ludwig (1962): Grenzen zwischen polizeilichem und militärischem Einsatz, in: Die Polizei 1962, H. 12, S. 357-359
- Dierske, Ludwig (1964): Die Verwendung der Bundeswehr zur Erfüllung polizeilicher Aufgaben im Zustand der inneren Gefahr oder bei innerem Notstand, in: Die Polizei 1964, H. 12, S. 353-358
- Dieter, Hans-Heinrich (2005): Kein Einsatz ohne SKB, in: Y 2005, H. 11
- Drees, Nicole; Niedzwicki, Matthias (2006): Die Fußballweltmeisterschaft 2006 und der bewaffnete innerdeutsche Einsatz der Bundeswehr, in: UBWV 2006, H. 4, S. 139-143
- Dreist, Peter (2003): Terroristenbekämpfung als Streitkräfteauftrag - zu den verfassungsrechtlichen Grenzen polizeilichen Handelns der Bundeswehr im Innern, in: der kriminalist 2003, H. 9, S. 349-359
- Dreist, Peter (2004): Terroristenbekämpfung als Streitkräfteauftrag - zu den verfassungsrechtlichen Grenzen polizeilichen Handelns der Bundeswehr im Innern, in: Neue Zeitschrift für Wehrrecht (NZWehrr) 2004, H. 3, S. 89-114
- Dreist, Peter (2005): Bundeswehreinsätze im Innern zu polizeilichen Zwecken?, in: Deutsches Polizeiblatt 2005, H. 3, S. 7-11
- Dreist, Peter (2006): Bundeswehreinsatz als Wahrnehmung materieller Polizeiaufgaben ohne Grundgesetzänderung?, in: UBWV 2006, H. 3, S. 93-104
- DuBois, René (2004): Krisenmanagement in Bund und Ländern - Analyse bestehender Strukturen - (Folien einer Powerpoint-Präsentation), o.w.A.
- Dunlap, Charles J. (1999): The Police-ization of the Military, in: Journal of Political and Military Sociology 1999, No. 2, pp. 217-232
- Dunn, Timothy (1999): Military Collaboration with the Border Patrol in the U.S.-Mexico Border Region: Interorganizational Relations and Human Rights Implications, in: Journal of Political and Military Sociology 1999, No. 2, pp. 257-277
- Dürig, Günter (1971): Art. 87a, in: Maunz, Theodor; Dürig, Günter; Herzog, Roman u.a.: Grundgesetz. Kommentar, München
- Dusch, Hans Georg (1986): Das Bundesamt für Zivilschutz, Karlsfeld
- Echterling, Jobst (2004): Rolle der Zivil-Militärischen Zusammenarbeit in Deutschland bei Hilfeleistungen der Bundeswehr, in: Forschungsinstitut der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik (Hg.): Homeland Security: Die Bedrohung durch den Terrorismus als Herausforderung für eine gesamtstaatliche Sicherheitsarchitektur (DGAP-Analyse, Nr. 29), Berlin, S. 15-18
- Ehmann, T. (2006): Polizeiliches Handeln der Bundeswehr im Innern unter besonderer Berücksichtigung des § 13 Abs. 1 LuftSiG sowie der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 15. Februar 2006, o.O.
- Eichhorn, Peter (1998): Besondere Formen der Zusammenarbeit von Bund und Ländern im Katastrophenfall und zur Aufrechterhaltung der inneren Sicherheit, Frankfurt am Main, Berlin, Bern u.a.
- Eichstädt, Ulrich (1970): Begriffe und Spitzenorganisation der Gesamtverteidigung im westlichen Ausland, in: Zivilverteidigung 1970, H. 7/8, S. 52-57 u. H. 9, S. 28-32
- Eichstädt, Ulrich (1972): Die Bedeutung der zivilen Verteidigung für eine wirksame Gesamtverteidigung, in: Zivilverteidigung 1972, H. 2, S. 8-13
- Eichstädt, Ulrich (1976): Die Grundlagen der zivilen Verteidigung, in: Die Polizei 1976, H. 1, S. 7-11
- Eichstädt, Ulrich (1979): Moderne Strategie und zivile Verteidigung, in: Zivilverteidigung 1979, H. 3, S. 6-14
- Eisele, Manfred (2004): „Policekeeping“. Anmerkungen zu internationalen Polizeieinsätzen, in: Möllers, Martin H. W.; van Ooyen, Robert Chr. (Hg.): Jahrbuch Öffentliche Sicherheit 2002/2003, Frankfurt am Main, S. 497-511
- Elbe, Martin; Richter, Gregor (2005): Militär: Institution und Organisation, in: Leonhard, Nina; Werkner, Ines-Jacqueline (Hg.): Militärsoziologie - Eine Einführung, Wiebaden, S. 136-156

- Engelhardt, Manfred (2004): Militärische Instrumente der Konfliktbearbeitung, in: Blanks, Ursula (Hg.): Krisen und Konflikte. Von der Prävention zur Friedenskonsolidierung, Berlin, S. 91-104
- Engelien, Fritz (1973): Probleme des Territorialheeres, in: Truppenpraxis 1973, H. 1, S. 28-30
- Enloe, Cynthia (1976): Ethnicity and Militarization: Factors Shaping the Roles of Police in Third World Countries, in: Studies in Comparative International Development Vol. 11, 1976, No. 3, pp. 25-38
- Enloe, Cynthia (1977): Police and Military in Ulster: Peacekeeping or Peace-Subverting Forces?, Worcester
- Enloe, Cynthia (1978a): Military-Police Relations in the Third World: The Militarization of Domestic Order, o.O., S. 13
- Enloe, Cynthia (1978b): The Militarization and Internationalization of the Police, Worcester
- Erbguth, Wilfried (2007): Art. 35, in: Sachs, Michael (Hg.): Grundgesetz, München, S. 1140-1151
- Europäische Union, Kommission (2004): Bericht über die Zivilschutzressourcen und -fähigkeiten, die im Fall eines schweren Terroranschlags für Hilfeleistungen im Rahmen des Gemeinschaftsverfahrens zur Förderung einer verstärkten Zusammenarbeit bei Katastrophenschutzmaßnahmen potentiell verfügbar sind, Brüssel (SEC (2004) 1426)
- Euskirchen, Markus (2007): Der Bundeswehreinsatz in und um Heiligendamm, in: ak 519, 17.8.2007, 19
- Faude, Manfred (2007): Neuausrichtung der Zivil-Militärischen Zusammenarbeit im Inland, in: Europäische Sicherheit 2007, H. 2, S. 37-40
- Fehn, Karsten; Brauns, Miriam (2003): Bundeswehr und innere Sicherheit. Eine Analyse der rechtlichen Möglichkeiten und Grenzen polizeilicher Aufgabenwahrnehmung durch die Streitkräfte, insbesondere bei zu Terrorzwecken entführten Passagierflugzeugen, Frankfurt
- Feininger, Peter (2009): Auf leisen Sohlen. Zivil-Militärische Zusammenarbeit, in: Wissenschaft und Frieden (W&F) 2009, H. 3, S. 20-24
- Fiebig, Jan-Peter (2004): Der Einsatz der Bundeswehr im Innern, Berlin
- Fiebig, Rüdiger; Pietsch, Carsten (2009): Die Deutschen und ihre Streitkräfte, in: Aus Politik und Zeitgeschichte. Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament 2009, H. 48, S. 36-41
- Finckh-Krämer, Ute; Finckh, Ulrich (2006): Zivil-militärische Zusammenarbeit. Über die Gefahr der Verharmlosung von Militär und Krieg, Minden (www.soziale-verteidigung.de/images/Material/HuDs/hud22.pdf)
- Fischer, Matthias G. (2002): Bundeswehr und Terrorismusbekämpfung, in: Die politische Meinung 2002, H. 2, S. 51-55
- Fischer-Lescano, Andreas (2004): Soldaten sind Polizisten sind Soldaten - Paradoxien deutscher Sicherheitspolitik, in: Kritische Justiz 2004, H. 1, S. 67-80 F
- Fleck, Dieter (2004): Empfehlungen des Herausgebers, in: Fleck, Dieter (Hg.): Rechtsfragen der Terrorismusbekämpfung durch Streitkräfte, Baden-Baden, S. 251-254
- Fleckenstein, Bernhard (2005): 50 Jahre Bundeswehr, in: Aus Politik und Zeitgeschichte 2005, H. 21, S. 5-14
- Frank, Hans (2001): Sicherheitspolitik in neuen Dimensionen, in: Bundesakademie für Sicherheitspolitik (Hg.): Sicherheitspolitik in neuen Dimensionen, Hamburg, Berlin, Bonn, S. 15-28
- Friedeburg, Ludwig von (1967): Zum Verhältnis von Militär und Gesellschaft in der Bundesrepublik Deutschland, in: Krüger, Hanspeter/ (Red.): Demokratie ohne Demokraten, München, S. 64-101
- Fritsch, Johann (2005): Treibeis im Oktober, in: Bevölkerungsschutz 2005, H. 4, S. 51f.
- Führungsstab der Streitkräfte (2005): Die Streitkräftebasis, Bonn
- Funk, Albrecht (1978): Militär und Innere Sicherheit, in: antimilitarismus information 1978, H. 11, S. 150-155
- Funk, Albrecht (2003): Militär, Polizei und die "neuen" Kriege. Eine Einleitung, in: Bürgerrechte & Polizei/CILIP 2003, H. 2 (75), S. 6-14
- Gaebel, Hans-Gert (2006): Nicht-letale Wirkmittel im Neuen Heer, in: Strategie und Technik 2006, H. Mai, S. 40-44
- Gareis, Sven Bernhard (2003a): Die neue Bundeswehr. Deutschlands erweiterte Sicherheitsaufgaben und die Reform seiner Streitkräfte, in: Möllers, Martin H.W.; van Ooyen, Robert Chr. (Hg.): Jahrbuch Öffentliche Sicherheit 2002/2003, Frankfurt am Main, S. 301-317
- Gareis, Sven Bernhard (2003b): Die neuen Gesichter des Krieges. Wesensmerkmale, Reaktionsformen und erforderliche Strategien, in: Möllers, Martin H.W.; van Ooyen, Robert Chr. (Hg.): Jahrbuch

- Öffentliche Sicherheit 2002/2003, Frankfurt am Main, S. 479-495
- Garn, Arnulf v. (1973): Gemeinsame Aufgabe: Schutz rückwärtiger Gebiete, in: Truppenpraxis 1973, H. 9, S. 682-688
- Geier, Wolfram (2004): Schutz Kritischer Infrastrukturen. Eine neue Aufgabe des BBK, in: Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (Hg.): Bevölkerungsschutz, Bonn, S. 9-12
- Geis, Anna (2005): Die Zivilmacht Deutschland und die Enttabuisierung des Militärischen (HSFK Standpunkte. Beiträge zum demokratischen Frieden Nr. 2/2005), Frankfurt
- Gemeinschaftsverfahren (2007): Entscheidung des Rates vom 8.11.2007 über ein Gemeinschaftsverfahren für den Katastrophenschutz (Neufassung), in: Amtsblatt der Europäischen Union 2007, L 314/9 v. 1.12.2007
- Geser, Hans (1996): Internationale Polizeiaktionen: ein neues evolutionäres Entwicklungsstadium militärischer Organisationen?, in: Meyer, Georg-Maria (Hg.): Friedensengel im Kampfanzug? Zur Theorie und Praxis militärischer UN-Einsätze, Opladen, S. 45-74
- Gewerkschaft der Polizei (2008): Auslandseinsätze. Stand: April 2008, Berlin, S. 6 S. + Anlagen
- Gewerkschaft der Polizei, Bundesfachausschuss Bereitschaftspolizei (2007): G-8 Gipfel in Heiligendamm. Gewerkschaftliche Aufbereitung eines Polizeieinsatzes, o.O.
- Gießmann, Hans J.; Wagner, Armin (2009): Auslandseinsätze der Bundeswehr, in: Aus Politik und Zeitgeschichte. Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament 2009, H. 48, S. 3-9
- Gipfelsoli Inforgruppe (2007): Aufbau der "Sicherheitsarchitektur" G8 2007, o.O. ([//de.indymedia.org/2007/08/189672.shtml](http://de.indymedia.org/2007/08/189672.shtml), 5.11.2007)
- Gose, Stefan (2001): Bundeswehr im Innern. Die Union rüstet erneut zum Kampf, in: Bürgerrechte & Polizei/CILIP 2001, H. 3 (70), S. 49-54
- Gose, Stefan (2003): Luftsicherheitsgesetz: Licence to kill, in: antimilitarismus information 2003, H. 9-12, S. 7-12
- Götz, Volkmar (1985): § 3 Polizei und Polizeirecht, in: Jeserich, Kurt G.A.; Pohl, Hans; v. Unruh, Georg Christoph (Hg.): Deutsche Verwaltungsgeschichte. Bd. 4: Das Reich als Republik und in Zeiten des Nationalsozialismus, München, S. 397-420
- Grambs, Wolfgang; Baach, Werner; Klink, Manfred (2006): Strategische Krisenmanagementübungen. Erfahrungen aus der Übungsserie LÜKEX, in: Bevölkerungsschutz 2006, H. 2, S. 19-25
- Gramm, Christof (2006): Der wehrlose Verfassungsstaat, in: Deutsches Verwaltungsblatt 2006, H. 11, S. 653-661
- Gramm, Christof (2007): Wie weit darf der Staat bei "besonders schweren Unglücksfällen" gehen?, in: UBWV 2007, H. 121-127, 4
- Großmann, Gerhard (1981): Bundeswehrsicherheitsrecht, Köln, Berlin, Bonn, München
- Großmann, Ariane v. (2005): Die Kräfte bündeln, in: Y.: Magazin für die Bundeswehr 2005, H. 2, S. 98 u. 100
- Grubert, Wolfgang (1997): Verteidigungsfremde Verwendungen der Streitkräfte in Deutschland seit dem Kaiserreich außerhalb des inneren Notstandes, Frankfurt am Main u.a.
- Grünewald, Guido (1975): Nato, Bundeswehr, und ein Anhang zur Kriegsdienstverweigerung, Köln
- Gulotta, Giulio (2005): Internationale Zusammenarbeit im Bevölkerungsschutz. Die NATO, in: Bevölkerungsschutz 2005, H. 3, S. 15f.
- Gutsmiedl, (2007): Der Zentrale Sanitätsdienst der Bundeswehr. Organisation und Struktur. Aspekte der zivil-militärischen Zusammenarbeit, Bad Neuenahr-Ahrweiler (Powerpoint-Vortrag bei der AKNZ)
- Habermayer, Helmut (2004): Network-Centric Warfare - Der Ansatz eines Kleinstaates, in: Österreichisches Bundesheer - ÖMZ 2004, H. 3
- Haggerty, Kevin D.; Ericson, Richard V. (1999): The Militarization of Policing in the Information Age, in: Journal of Political and Military Sociology 1999, No. 2, pp. 233-255
- Haid, Michael (2007): Heimatschutz. „Die alte Trennung von innerer und äußerer Sicherheit ist von gestern“, in: Ausdruck - IMI-Magazin - 2007, H. August, S. 3-8
- Haltiner, Karl W. (2003): Erfordern neue Militäraufgaben neue Militärstrukturen? Organisationssoziologische Betrachtungen zur Verpolizeilichung des Militärs, in: Collmer, Sabine (Hg.): Krieg, Konflikt und Gesellschaft, Hamburg, S. 159-186
- Haltiner, Karl (2004): Vom Landesverteidiger zum militärischen Ordnungshüter, in: Gareis, Sven Bernhard; Klein, Paul (Hg.): Handbuch Militär und Sozialwissenschaft, Wiesbaden, S. S. 476-484

- Haltiner, Karl; Klein, Paul; Gareis, Sven Bernhard (2004): Strukturprinzipien und Organisationsmerkmale von Streitkräften, in: Gareis, Sven Bernhard; Klein, Paul (Hg.): Handbuch Militär und Sozialwissenschaft, Wiesbaden, S. 14-25
- Hanning, Jugh (1967): *The peaceful uses of military forces*, New York, Washington, London
- Hansen, Stefan (2009): *Neue deutsche Sicherheitsarchitektur*, Frankfurt am Main u.a
- Harder, Martina (2005): Polizeisoldaten. Die Erweiterung des Einsatzspektrums des Bundesgrenzschutz, in: *Ausdruck - IMI-Magazin* - 2005, H. Dezember, S. 6-13
- Hase, Friedhelm (2006): Das Luftsicherheitsgesetz: Abschuss von Flugzeugen als "Hilfe bei einem Unglücksfall"?, in: *Die Öffentliche Verwaltung (DÖV)* 2006, H. 5, S. 213-218
- Heemann, Günter (2007): Vom Koordinierungsverbund Küstenwache zum Maritimen Sicherheitszentrum, in: *Die Polizei* 2007, H. 11, S. 327-332
- Heesen, Dietrich; Hönle, Jürgen L. (1981): Zum inneren Notstand (Art. 91 GG) - unter besonderer Berücksichtigung des Einsatzes des Bundesgrenzschutzes, in: *Die Polizei* 1981, H. 12, S. 386-392
- Heinemann-Grüder, Andreas; Burghardt, Diana (2006): Zivil-militärische Zusammenarbeit, in: *Streitkräfteamt, Informations- und Medienzentrale der Bundeswehr (Hg.): Reader Sicherheitspolitik. Die Bundeswehr vor neuen Herausforderungen (Ergänzungslieferung 02/06)*, Bonn, S. 105-116
- Heinen, Johannes (1998): Wach- und Feldjägersdienst: Welche Hilfsmittel der körperlichen Gewalt und welche Waffen sind erlaubt?, in: *Truppenpraxis/Wehrausbildung* 1998, S. 346ff.
- Heinen, Johannes (2000): Bei der bahnpolizeilichen Aufgabenwahrnehmung des Bundesgrenzschutzes: Verantwortlichkeiten / Zusammenarbeit mit den Feldjägern der Bundeswehr, in: *Die Polizei* 2000, H. 6, S. 175-180
- Heinke, Daniel H. (2005): Polizei und Bundeswehr - Berührungspunkte, in: *Deutsches Polizeiblatt* 2005, H. 3, S. 18-21
- Heinz, Wolfgang S.; Arend, Jan-Michael (2004): *Internationale Terrorismusbekämpfung und Menschenrechte. Entwicklungen 2003/2004*, Berlin
- Hermann Ehlers Akademie (2004): *Verzahnung ziviler und militärischer Zusammenarbeit in Katastrophen CIMIC/ZMZ. Probleme und Perspektiven*, Kiel
- Hernekamp, Karl-Andreas (2003): Art. 87a, in: Münch, Ingo v.; Kunig, Philip (Hg.): *Grundgesetz-Kommentar* (3. Band), München, S. 361-386
- Hildebrandt, Tina; Knaup, Horand; Szandar, Alexander (2001): „Setzt die Luftwaffe ein“, in: *Der Spiegel* 2001, H. 42, S. 26f.
- Hillgruber, Christian; Hoffmann, Jeanette (2004): Mehr, als die Polizei erlaubt? Kann die Bundeswehr in NRW gegen terroristische Angriffe aus der Luft eingesetzt werden), in: *Nordrhein-Westfälische Verwaltungsblätter (NWVBl.)* 2004, H. 5, S. 176-180
- Hirsch, Christian F. (2006): Reserve in der Not, in: *y* 2006, H. 6, S. 102-105
- Hochhut, Martin (2002): Militärische Bundesintervention bei inländischem Terrorakt, in: *Neue Zeitschrift für Wehrrecht (NZWehrr)* 2002, H. 4, S. 154-167
- Hoffmann, Reinhard (1968): Innerer Notstand, Naturkatastrophen und Einsatz der Bundeswehr, in: Sterzel, Dieter (Hg.): *Kritik der Notstandsgesetze*, Frankfurt am Main, S. 86-117
- Holzberger, Mark (2008): Polizisten, Soldaten und Gendarmen. Polizeiliche Auslandseinsätze der EU, in: *Bürgerrechte & Polizei/CILIP* 2008, H. 3 (91), S. 42-52
- Hütte, Michael; Kistler, Anja; Dominik, Till (2005): *Management von Sicherheit und Katastrophe. Nationale und internationale Entwicklung und Neuorientierung im Management von innerer Sicherheit und natur- und menschengemachten Katastrophen*, Göttingen
- Huxley, Aldous (1984): *Plädoyer für den Weltfrieden und Enzyklopädie des Pazifismus*, München
- IMK (2002): Für eine neue Strategie zum Schutz der Bevölkerung, in: *AKNZ (Hg.): 50 Jahre 50 Jahre*, o.O., S. 27-32
- IMK (2009): *Ständige Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder: Programm Innere Sicherheit – Fortschreibung 2008/2009*, Brandenburg
- IMK, Arbeitskreis V (2005): *Bericht des AK V "Feuerwehrangelegenheit, Rettungswesen, Katastrophenschutz und zivile Verteidigung" der Innenministerkonferenz zur Neuordnung des Zivil- und Katastrophenschutzes (Stand: 19.04.05); Beschluss der Regierungschefs der Länder vom 27. März 2003*, München
- Ipsen, Knut (1978): Der Einsatz der Bundeswehr zur Verteidigung, im Spannungs- und Verteidigungsfall sowie im internen bewaffneten Konflikt, in: *Schwarz, Klaus-Dieter (Hg.): Sicherheitspolitik*, Bad

- Honnef-Erpel, S. S. 615-637
- Irlenkaeuser, Jan C. (2004): CIMIC als militärische Herausforderung, in: Gareis, Sven Bernhard; Klein, Paul (Hg.): Handbuch Militär und Sozialwissenschaft, Wiesbaden 2004, S. 277-286
- Jaberg, Sabine; Biehl, Heiko; Mohrmann, Günter; Tomforde, Maren (Hg.) (2009): Auslandseinsätze der Bundeswehr, Berlin
- Jahn, Ralf; Riedel, Norbert K. (1988): Streitkrfteinsatz im Wege der Amtshilfe, in: Die öffentliche Verwaltung (DOV) 1988, H. 22, S. 957-961
- Janowitz, Morris (1971): Military Organization, in: Little, Roger W. (ed.): Handbook of Military Institutions, Beverley Hills, pp. 13-51
- Jelke, Ulla (2009): Der Krieg kehrt nach Hause, in: Ausdruck – IMI-Magazin – Februar 2007, S. 45-48
- Jess, Edmund; Henkel-Ernst, Martin (1981): Gesetz über die Anwendung des unmittelbaren Zwanges durch die Bundeswehr - UZwGBw -, München
- Jung, Franz Josef (2006a): Unterstützungsleistungen der Bundeswehr für die FIFA-Fußballweltmeisterschaft 2006, Garmisch-Partenkirchen (Rede des Bundesministers der Verteidigung, Dr. Franz Josef Jung zu den "Unterstützungsleistungen der Bundeswehr für die FIFA-Fußballweltmeisterschaft 2006" auf der Innenministerkonferenz am 5. Mai 2006 in Garmisch-Partenkirchen)
- Jung, Franz-Josef (2006b): Militärische Einsätze in einem umfassenden Verständnis von Sicherheitspolitik, in: Sicherheit + Stabilität 2006, H. 1, S. 64-69
- Kaestner, Roland (2004): Neue Bedrohungsszenarien erfordern eine andere Bundeswehr. Strategische Zukunftsanalyse am Beispiel der deutschen Streitkräfte, in: Polizei - heute 2004, H. 3, S. 86-88, 93-96
- Kppner, Joachim (2006): Kampf dem inneren Feind. Blut und Schande: Die Inlandseinsätze des deutschen Militärs, in: Süddeutsche Zeitung, 23.2.2006
- Karl, Wilfried (1991): Militär und Herrschaft, in: Karl, Wilfried; Nielebock, Thomas (Hg.): Die Zukunft des Militärs in Industriegesellschaften, Baden-Baden, S. 17-36
- Keidel (1973): Polizei und Polizeigewalt im Notfall, Berlin
- Kelch, Rudolf-Eugen; Wecheln, Hans von (2007): Die Deutsche Küstenwache. Eine unendliche Geschichte, in: Die Polizei 2007, H. 1, S. 14-16
- Kempin, Ronja (2007): Polizeiaufbau in Afghanistan (SWP-Aktuell 47), Berlin
- Kersten, Arnd (2002): Die Herausforderungen an das Konzept der Inneren Fhrng unter besonderer Berücksichtigung von Bundeswehrreform und gesellschaftlicher Entwicklung, in: Kümmel, Gerhard; Collmer, Sabine (Hg.): Europäische Streikrfte in der Postmoderne, Baden-Baden, S. 183-251
- Kirchbach, Hans-Peter von; Franke, Stefan; Biele, Harmut (2003): Bericht der Unabhängigen Kommission der Sächsischen Staatsregierung Flutkatastrophe 2002, Dresden
- Kirchhof, Ferdinand (1998): § 78 Bundeswehr, in: Isensee, Josef; Kirchhof, Paul (Hg.): Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Heidelberg, S. 977-1006
- Klein, Hans H. (2003): Einsatz der Bundeswehr in inneren Krisen -pro, in: Zeitschrift für Rechtspolitik 2003, H. 4, S. 140
- Klein, Paul (1986): Erziehung, militärische, in: Kirchhoff, Günter (Hg.): Handbuch zur Ökonomie der Verteidigungspolitik, Regensburg, S. 244-250
- Klein, Paul (1991): Sodat ohne Feind - Notwendigkeit oder Anachronismus? (SOWI-Arbeitspapier Nr. 55), München
- Klein, Paul (2000): Sociology and the Military in Germany, in: Kümmel, Gerhard; Prüfert, Andreas D. (Hg.): Military Sociology. The Richness of a Discipline, Baden-Baden, S. 44-54
- Kleiner, Niels-Peter (1977): Aufgabe(n) und Befugnisse der Streitkräfte im Innern nach der Bonner Notstandsverfassung vom 24. Juni 1968, Münster
- Klink, Manfred (2006): Polizeiliche Aspekte des länder- und bereichsübergreifenden Krisenmanagements. Erkenntnisse aus der Übungsserie LÜKEX, in: Die Polizei 2006, H. 10, S. 293-299
- Klückmann, Harald (1977): Zur behördlichen Hilfe der Streitkräfte, in: Deutsches Verwaltungsblatt 1977, H. 12, S. 952-956
- Klückmann, Harald (1978): Requisition und Einsatz bewaffneter Macht in der deutschen Verfassungs- und Militärgeschichte, in: MGM 1978, H. 1, S. 8-50
- Klückmann, Harald (1984): Die Bundeswehr im Recht der Amtshilfe, Kiel
- Kluss, Heinz (2000): Lehrmeister Krieg? Erkenntnisse aus den Militäraktionen zur Befriedigung des

- Balkans für Sicherheitspolitik und Streitkräftestrukturen, in: Klein, Paul; Walz, Dieter (Hg.): Die Bundeswehr an der Schwelle zum 21. Jahrhundert, Baden-Baden, S. 91-110
- Knelangen, Wilhelm (2006a): Einsatz der Bundeswehr im Innern: Möglichkeiten und Grenzen, in: Gareis, Sven Bernhard; Klein, Paul (Hg.): Handbuch Militär und Sozialwissenschaft, Wiesbaden, S. 112-124
- Knelangen, Wilhelm (2006b): Innere Sicherheit als neue Aufgabe für die Bundeswehr?, in: Krause, Joachim; Irlenkaeuser, Jan (Hg.): Bundeswehr - Die nächsten 50 Jahre, Opladen, S. 253-273
- Knelangen, Wilhelm; Irlenkaeuser, Jan C. (2004): Die Debatte über den Einsatz der Bundeswehr im Innern, Kiel
- Kniesel, Michael (1996): „Innere Sicherheit“ und Grundgesetz, in: Zeitschrift für Rechtspolitik (ZRP) 1996, H. 12, S. 482-489
- Knödler, Christoph (2002): Terror, Schutz - und Einsatz der Streitkräfte im Innern?, in: Bayerisches Verwaltungsblatt 2002, H. 4, S. 107-111
- Köhler, H.G. (1973): Das Heimatschutzkommando, in: Deutsches Soldatenjahrbuch 1973, S. 375-379
- Kokott, Juliane (2007): Art. 87a, in: Sachs, Michael (Hg.): Grundgesetz, München, S. 1682-1697
- Kommando (2009): Kommando Spezialkräfte, o.O. (wikipedia, September 2009)
- Kontaktstelle für gewaltfreie Aktion (o.J.): WINTEX CIMEX. Die geheimen Kriegsspiele der NATO, Stuttgart
- Kraska, Peter B. (1999): Militarizing Criminal Justice: Exploring the Possibilities, in: Journal of Political and Military Sociology 1999, No. 2, pp. 205-215
- Krause, Andreas (2004): BGS-Beamte als Ausbilder für die Bundeswehr, in: Zeitschrift des Bundesgrenzschutzes 2004, H. 3, S. 30
- Krause, Ulf v. (1997): Grundzüge der zukünftigen Streitkräftestruktur der Bundeswehr, in: Klein, Paul; Zimmermann, Rolf P. (Hg.): Die zukünftige Wehrstruktur der Bundeswehr. Notwendige Anpassung oder Weg zur Zwei-Klassen-Armee, Baden-Baden, S. 11-26
- Krings, Günter; Burkiczak, Christian (2002): Bedingt abwehrbereit? - Verfassungs- und völkerrechtliche Aspekte des Einsatzes der Bundeswehr zur Bekämpfung neuer terroristischer Gefahren im In- und Ausland -, in: Die Öffentliche Verwaltung (DÖV) 2002, H. 12, S. 501-512
- Krings, Günter; Burkiczak, Christian (2004): Sicherer Himmel per Gesetz? - Zum Regierungsentwurf für ein Luftsicherheitsgesetz -, in: Nordrhein-westfälisches Verwaltungsblatt (NWVBl.) 2004, H. 7, S. 249-253
- Kroß, Peter (1970): Der Einsatz der Streikräfte im Innern unter der Herrschaft der Weimarer Reichsverfassung, Göttingen
- Kugelman, Dieter (2007): Der Einsatz von Polizeibeamten im Ausland, in: Die Kriminalpolizei 2007, H. 1, S. 8-14
- Kümmel, Gerhard (2005): Auftrag und Aufgaben des Militärs im Wandel, in: Leonhard, Nina; Werkner, Ines-Jacqueline (Hg.): Militärsoziologie - Eine Einführung, Wiesbaden, S. S. 50-67
- Kutscha, Martin (2004): "Verteidigung" - Vom Wandel eines Verfassungsbegriffs, in: Kritische Justiz 2004, H. 3, S. 228-240
- Kutz, Martin (1986/1987): Historische und psychologische Wurzeln des traditionalistischen militärischen Erziehungsdenkens: Geistesgeschichte, sozialgeschichtliche und psychologische Vorüberlegungen zur Genese und Entwicklung militärischer Erziehung, 1. Teil: Militärische Erziehung vom 17. Jahrhundert bis zu den napoleonischen Kriegen, 2. Teil: Militärische Erziehung zwischen Bürgerkriegsorientierung und Völkermord (1815-1945), in: S+F - Vierteljahresschrift für Sicherheit und Frieden 1986, H. 4, S. 203-213. u. 1987, H. 2, S. 127-137
- Ladiges, Manuel (2007): Die Bekämpfung nicht-staatlicher Angreifer im Luftraum, Berlin
- Lahl, Kersten (2006): Streitkräfteunterstützungskommando "Jointness und Vielfalt" (Interview), in: wt 2006, H. 2, S. 104-113
- Landeskommandos (2009): Die Landeskommandos – Vernetzung von Faschisten, Rechtskonservativen und Militanten, in: Die Rote Hilfe 2009, H. 1, S. 18f.
- Lange, Sascha (2006): Falludscha und die Transformation der Streitkräfte, in: Europäische Sicherheit 2006, H. 6, S. 12-16
- Läpke, Dietrich (2004): Die Neuausrichtung der zivilen Sicherheitsvorsorge und des Zivil- und Katastrophenschutzes, in: Bundesakademie für Sicherheitspolitik (Hg.): Sicherheitspolitik in der neuen Dimension. Ergänzungsband I, Hamburg, Berlin, Bonn, S. 107-134

- Leggemann, Christoph (2003): Der Einsatz von Streitkräften zur Terrorismusbekämpfung - Die aktuelle Debatte in Deutschland, in: Hirschmann, Kai; Leggemann, Christian (Hg.): Der Kampf gegen den Terrorismus. Strategien und Handlungserfordernisse in Deutschland, Berlin, S. 255-280
- Lepsius, M. Rainer (1997): Militärwesen und zivile Gesellschaft, in: Frevert, Ute (Hg.): Militär und Gesellschaft im 19. und 20. Jahrhundert, Stuttgart, S. 359-370
- Liepmann, Rudolf (1926): Die polizeilichen Aufgaben der Deutschen Wehrmacht, Leipzig
- Lindemann, Helmut (1963): Polizist oder Notstandssoldat?, in: Atomzeitalter 1963, H. 10, S. 277f.
- Lingens, Eric (1982): Die Polizeibefugnisse der Bundeswehr. Ein Grundriß zum UZwGBw, Heidelberg
- Linke, Tobias (2003): Verfassungswidrige Wahrnehmung luftpolizeilicher Aufgaben durch die Bundeswehr?, in: Die Öffentliche Verwaltung (DÖV) 2003, S. 890-895
- Linke, Tobias (2004): Zur Rolle des Art. 35 GG in dem Entwurf eines Gesetzes zur Neuregelung des Luftsicherheitsgesetzes, in: Neue Zeitschrift für Wehrrecht (NZWehr) 2004, H. 3, S. 115-125
- Linke, Tobias (2006a): Die „militärische Waffe“. Ein Begriffsgespensst im Wehrverfassungs- und im Recht der inneren Sicherheit, in: Neue Zeitschrift für Wehrrecht 2006, H. 5, S. 177-191
- Linke, Tobias (2006b): Ein Karlsruher Befreiungsschlag für den Rechtsstaat? - Kritische Anmerkungen zum Urteil des Ersten Senats des BVerfG vom 15.2.2006 - 1 BvR 357/05 - (Luftsicherheitsgesetz) -, in: Nordrhein-Westfälische Verwaltungsblätter (NWVBl.) 2006, H. 5, S. 174-180
- Lipert, Ekkehard (1991): Zur Identität des Soldaten und der gesellschaftlichen Stellung der Bundeswehr, in: Rauch, Andreas M. (Hg.): Europäische Friedenssicherung im Umbruch, München, S. 128-137
- Lippert, Ekkehard (1989): Kleine Kampfgemeinschaft - Militärische Kohäsion als Re-Kultivierungskonzept zur Absicherung soldatischer Mentalität, in: Vogt, Wolfgang R. (Hg.): Angst vor dem Frieden-über die Schwierigkeiten der Friedensentwicklung für das Jahr 2000, Darmstadt, S. 239-251
- Lorse, Jürgen (2005a): Der Beitrag der Streitkräfte zur Neuausrichtung des Katastrophenschutzes, in: Zeitschrift für Rechtspolitik (ZRP) 2005, H. 1, S. 6-9
- Lorse, Jürgen (2005b): Streitkräftefunktion und Katastrophenschutz, in: Die Verwaltung 2005, H. 5, S. 471-491
- Lück, R. (1999): Die polizeilichen Aufgaben der deutschen Streitkräfte, Würzburg
- Ludwig, Fridtjof (2007): CIMIC - ein militärischer Auftrag, in: InfoBrief Heer 2007, H. 4, S. 6f.
- Luftschutz (2004): Luftschutz auf der grünen Wiese, in: transmission 2004, H. 3, S. 4-6
- Luftsicherheitsgesetz (2005): Luftsicherheitsgesetz v. 11.1.2005, in: BGBl. I, S. 78
- Lutze, Christian (2005): Amtshilfe der Bundeswehr bei der Gefahrenabwehr, in: Deutsches Polizeiblatt 2005, H. 3, S. 12-15
- Mainz, Uwe (2004): Rückmeldungen aus dem Kosovo, in: Die Streife 2004, H. 12, S. 22f.
- Maringer, Walter (2008): Berufsbild und Identität des Soldaten im sozialen Wandel, Frankfurt am Main, Berlin, Bern u.a.
- Marischka, Christoph (2007): Rüsten für den globalen Bürgerkrieg, in: IMI-Magazin 2007, H. Oktober, S. 23-31
- Martinez Soria, José (1999): Die polizeiliche Zusammenarbeit in Europa zwischen traditionellem völkerrechtlichem Vertragsrecht und Vergemeinschaftung, in: Baldus, Manfred; Soiné, Michael (Hg.): Rechtsprobleme der internationalen polizeilichen Zusammenarbeit, Baden-Baden, S. 50-71
- Maunz, Theodor (1973): Art. 35, in: Maunz, Theodor; Dürig, Günter; Herzog, Roman u.a.: Grundgesetz. Kommentar, München
- Medick, Monika (1978): Militärische Macht als Problem demokratischer Sicherheitspolitik, in: Schwarz, Klaus-Dieter (Hg.): Sicherheitspolitik, Bad Honnef, S. 95-110
- Meiers, Franz-Josef (2005): Zur Transformation der Bundeswehr, in: Aus Politik und Zeitgeschichte. Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament 2005, H. 21, S. 15-22
- Meldung (2006): Meldung „Ereignis“ Material, Anlage 3/5 zu SKUKdo -Befehlshaber- v. 28.12.2006
- Messerschmidt, Manfred (1975): Die politische Geschichte der preußisch-deutschen Armee (Handbuch zur deutschen Militärgeschichte 1648-1939, Bd. IV.1: Militärgeschichte im 19. Jahrhundert 1814-1890), München
- Metz, Reinhard; Schoch, Bruno; Hauswedell, Corinna; Hippler, Jochen; Ratsch, Ulrich (2006): Friedensgutachten 2006, Münster

- Meyer, Georg-Maria (2003): Soldaten, Södner & Co - zur Diffusion des Militärischen, in: Collmer, Sabine (Hg.): Krieg, Konflikt und Gesellschaft, Hamburg, S. 131-155
- Miska, Horst (2005): Das Europäische Gemeinschaftsverfahren im Katastrophenschutz - Bewährungsprobe beim Tsunami, o.O. (Powerpoint-Folien)
- Mitschke (2008): Das Gemeinsame Melde- und Lagezentrum von Bund und Ländern (GMLZ) und das deutsche Notfallvorsorge-Informationssystem (deNIS), o.O. (www.civil-protection.com/katastrophe/1kongress/mitschke.pdf)
- Moder, Herbert (1975): Katastrophenabwehr - Katastropheneinsatz. Eine Untersuchung über Aufbau, Gliederung und Aufgaben der Katastrophenabwehr in der Bundesrepublik, in: Die Polizei 1975, H. 2, S. 45-51
- Möglichkeiten (1991): Möglichkeiten und Grenzen der Amtshilfe der Bundeswehr für Polizeibehörden, in: Die Polizei 1991, H. 3, S. 69
- Mohr, Winfried (1986): Die Psychologie des effektiven Soldaten, 1986, Psychologie
- Mohrmann, Günter (2009): Auslandseinsätze und zivil-militärische Zusammenarbeit. Herausforderungen - Entwicklungslinien - Wirkungen - Perspektiven, in: Jaberg, Sabine; Biehl, Heiko; Mohrmann, Günter; Tomforde, Maren (Hg.): Auslandseinsätze der Bundeswehr, Berlin, S. 93-119
- Moniac, Rüdiger (2007): Seesicherheit: Die Zeit für eine Verfassungsänderung ist reif, in: Europäische Sicherheit 2007, H. 9, S. 30f.
- Moniac, Rüdiger (2008): Militärische Operationen im urbanen Gelände, in: Europäische Sicherheit 2008, H. 1, S. 55-59
- Most, Bruno (2007): Zivil-Militärische Zusammenarbeit im Gesundheitswesen, in: Europäische Sicherheit 2007, H. 6, S. 29-33
- Möstl, Markus (2002): Die staatliche Garantie für die öffentliche Sicherheit und Ordnung. Sicherheitsgewährleistung im Verfassungsstaat, im Bundesstaat und in der Europäischen Union (Jus publicum, Bd. 87), Tübingen
- Müller, R. (2001): Die Bundeswehr als Notpolizei, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung v. 20.10.2001
- Müller, Albrecht (2006): "Sich zu kennen, ist die halbe Miete". Zivil-Militärische Zusammenarbeit bewährt sich, in: Bevölkerungsschutz 2006, H. 3, S. 9-12
- Nachtwei, Winni (1987): Bericht von einem Gespräch in der Polizei-Führungsakademie (PFA) in Münster-Hiltrup am 9. März 1987
- NATO (2001): NATO's Role in Disaster Assistance, o.O.
- NATO (2003): NATO Civil-military co-operation (CIMIC) Doctrine, AJP-9, o.O.
- Neuausrichtung (2005): Neuausrichtung der Führungsunterstützung der Streitkräftebasis – Verwendungsmöglichkeiten für Reservisten und Reservistinnen, in: Informationsdienst für Reservisten & Reservistinnen 2005, H. 1, S. 4
- Neuausrichtung (2006): Neuausrichtung der Territorialen Aufgaben der Bw, in: Informationsdienst für Reservisten & Reservistinnen 2006, H. 1, S. 3-6
- Neujahr, Martin (2004): Vernetzte Operationsführung und das neue operative Umfeld: Gesteigerte Einsatzwirksamkeit durch verbesserte Führungsfähigkeit, in: Deutsches Institut für Menschenrechte (Hg.): Menschenrechte - Innere Sicherheit - Rechtsstaat, Berlin, S. 38-52
- Niklaus, René (2005): Zum Abschluss freigegeben? Eine interpretative Mikro-Policy-Analyse des Sicherheitskonzeptes zur Abwehr terroristischer Gefahren aus dem Luftraum, Mülheim am Main
- Noetzel, Timo; Schreer, Benjamin (2006): Spezialstreitkräfte der Bundeswehr (SWP-Aktuell 50), Berlin
- Nordrhein-Westfalen, FSHG (2005): Gesetz über den Feuerschutz und die Hilfeleistung. Vom 10.2.1998 vom 2005 xxx
- Nordrhein-Westfalen, Innenministerium (2007): Gefahrenabwehr in Nordrhein-Westfalen. Jahresbericht 2006, Düsseldorf
- Notfall (2009): Für den Notfall gerüstet, in: Innenpolitik 2009, H. 3, S. 12f.
- Pannkoke, Jörg (1998): Der Einsatz des Militärs im Landesinnern in der neuere deutschen Verfassungsgeschichte, Münster
- Papenroth, Thomas (2005): Komplementärer Schutz für Deutschlands Küsten, in: Deutsches Polizeiblatt 2005, H. 3, S. 25-27
- Paul, Michael (2008): CIMIC am Beispiel des ISAF-Einsatzes, Berlin
- Paulke, Katja (2005): Die Abwehr von Torgefahren im Luftraum, Hamburg

- Peilert, Andreas (2002): Innere und äußere Sicherheit - Trennung oder Verzahnung?, in: der kriminalist 2002, H. 6, S. 260-263
- Peterka, Reiner (1977): Bundeswehr und Polizei - eine gute Partnerschaft, in: Hessische Polizeirundschau 1977, H. 9, S. 8-10
- Pflüger, Tobias (2006): CIMIC - Zivil-militärische Zusammenarbeit als Legitimations- und Effektivierungsinstrument deutscher Kriegspolitik (IMI-Analyse 2006/01), Tübingen
- Pionierunterstützung (2009): Pionierunterstützung im Heer. Neue Fähigkeiten ab dem Jahr 2015, in: Behörden-Spiegel, Februar 2009
- Piper, Gerhard (2003): ABC-Abwehr: Präventiveinsätze der Bundeswehr im Innern?, in: antimilitarismus information 2003, H. 5-6, S. 17-30
- Piper, Gerhard (2007): Einsatz der Bundeswehr im Innern, in: Telepolis, 12.09.2007 (<http://www.heise.de/tp/r4/artikel/26/26136/1.html>, 25.10.2007)
- Plotzki, Johannes (2007): In der Luft, auf See und zu Land - Militär-Hilfe "auf Teufel komm raus", in: FriedensForum 2007, H. 3 (www.friedenskooperative.de/ff/ff07/3-50.htm, (5.11.2007))
- Polizei (1989): Polizei zweckmäßig ausstatten, in: Deutsche Polizei 1989, H. 9, S. 5
- Polizeidienstvorschrift (2003): Polizeidienstvorschrift 100. Führung und Einsatz der Polizei Polizeidienstvorschrift xxxx
- Pomorin, Jürgen (o.J. (1981/82)): „Wir übten den Einsatz gegen Demonstranten“, in: elan o.J. (1981/82), S. 4-8
- Prayon, Horst (1976): Bewahrt der Nicht-Krieg den Frieden?, in: Europäische Wehrkunde 1976, H. 10, S. 493-501
- Pumberger, Christian; Schett, Barbara; Simbeni, Markus (2006): Erweiterter Sicherheitsbegriff und offene Punkte gemäß dem durch den 17. Generalstabslehrgang LAVAK verfassten Mid-Term Paper, in: Siedschlag, Alexander u.a. (Hg.): Möglichkeiten der praktischen Implementation der Europäischen Sicherheitsstrategie, Innsbruck, S. 6-10
- Pusch, Rüdiger (1978): Die innerstaatliche Kriegserklärung - Überlegungen zu einer Vorverlegung des Bundeswehreinsatzes im Innern, in: antimilitarismus-information 1978, H. 11, S. 165-174
- Pütter, Norbert (2008): Bundeswehr im Kampf nach innen, in: Blätter für deutsche und internationale Politik 2008, H. 11, S. 12-15
- Raap, Christian (2002): Bundeswehreinsatz und Grundgesetz, in: Deutsche Verwaltungspraxis (DVP) 2002, 7, S. 282-285
- Rauch, Andreas M. (2005): Die Bundeswehr beim XX. Weltjugendtag in Köln 2005, in: Europäische Sicherheit 2005, H. 10, S. 77f.
- Raue, Frank (2004): Rechtliche Möglichkeiten der Schaffung einer der US-Nationalgarde vergleichbaren Institution zum Zwecke des "Heimatschutzes" in Deutschland (Deutscher Bundestag, Wissenschaftliche Dienste), Berlin
- Reeb, Hans-Joachim (2007): Transformation und das Berufsbild des Bundeswehr-Soldaten, in: Europäische Sicherheit 2007, H. 10, S. 24-27
- Reeb, Hans-Joachim (2009): Die "neue" Bundeswehr, in: Aus Politik und Zeitgeschichte. Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament 2009, H. 48, S. 17-23
- Reichenbach, Gerold (2007): Bevölkerungsschutz auf eine solide Grundlage stellen, in: Behörden-Spiegel Dezember 2007
- Reimer, Hans (2004): Von der Transformation sicherheitsrelevanter Fähigkeiten, Bonn
- Reimer, Hans; Freudenberg, Dirk (2004): Multinationale Interagency Groups - Unterstützung der Sicherheitsvorsorge im gesamtstaatlichen Ansatz, o.O.
- Reinfried, Hubert (1976): Die Bundeswehrverwaltung, Hamburg, Heidelberg Reinfried, 1976, Bundeswehrverwaltung.pdf
- Riegel, Reinhard (1979): Die Befugnisse für Bundesgrenzschutz, Polizei und Bundeswehr in Katastrophen- und Notstandsfällen i.S. des Grundgesetzes und ihre eventuelle (Neu-)Regelung in einem Bundespolizeigesetz, in: Die Polizei 1979, H. 2, S. 37-40
- Robbers, Gerhard (1989): Die Befugnisse der Bundeswehr im Katastrophenfall, in: Die Öffentliche Verwaltung (DÖV) 1989, H. 21, S. 926-931
- Rose, Jürgen (2009): Paramilitarisierung der Inneren Sicherheit. Auf dem Weg zur Amtshilfe qua Militärgewalt, in: Müller-Heidelberg, Till; Finckh, Ulrich; Steven, Elke/u.a. (Hg.): Grundrechte-Report 2009. Zur Lage der Bürger- und Menschenrechte in Deutschland, Frankfurt am Main, S. 219-223

- Rosenbauer, Claus; Kreis, Manfred (2005): Neue Wege der Bundeswehr in der Zivil-Militärischen Zusammenarbeit im Inland, in: Europäische Sicherheit 2005, H. 12, S. 42-46
- Roysl, Wolfgang (1997): Das Leistungsprofil des Soldaten im Blauhelmeinsatz, in: Klein, Paul; Zimmermann, Rolf P. (Hg.): Die zukünftige Wehrstruktur der Bundeswehr. Notwendige Anpassung oder Weg zur Zwei-Klassen-Armee, Baden-Baden, S. 81-116
- Rummel, Reinhardt (2006): Deutscher Einfluss auf den Ausbau ziviler Krisenintervention der EU (SWP Diskussionspapier der FG 3, 2006/03), Berlin (www.swp-berlin.org/common/getdocument.php?assetid=3125, 21.11.07)
- Sachsen, Sächsisches Staatsministerium des Innern (2003): Neue Konzeption zum Schutze der Bevölkerung bei außergewöhnlichen Gefahren und Ereignissen sowie Katastrophen im Freistaat Sachsen (Az.: 37-140/37), Dresden (www.sachsen.de/de/bf/staatsregierung/ministerien/smi/smi/upload/NeueKonzeptionmitAnlagenIntenetfassung.pdf, 27.11.2007)
- Sander, Ulrich (2007a): Eine neue Armee entsteht für den Einsatz im Innern, in: Soziale Verteidigung 2007, H. 2, S. 7
- Sander, Ulrich (2007b): Grundgesetz wird Makulatur – Hunderttausende Reservisten ziehen zusätzlich in die Einsätze der Bundeswehr im In- und Ausland, in: www.bundeswehrwegtreten.org/main/Reservisten.pdf (24.8.2009)
- Sattler, Henriette (2008): Gefahrenabwehr im Katastrophenfall, Berlin
- Schäfer, Paul (2007): Informationen zu der Neuordnung der Zivil-Militärischen Zusammenarbeit (Stand: Februar 2007), Berlin (www.paulschaefer.info/cms/userfiles/File/NeuordnungZMZ-InformationenFebruar2007.pdf, 28.8.2009)
- Schäuble, Wolfgang (o.J.): Für einen neuen Sicherheitsbegriff, in: Glos, Michael (Hg.): Festschrift zum 80. Geburtstag von Friedrich Zimmermann, München, S. 45-60
- Schäuble, Wolfgang (2008): Das Konzept der vernetzten Sicherheit, Berlin
- Schäuble, Wolfgang; Stümper, Alfred; Greiner, August (2000): Eine der Lehren aus dem Kosovo-Krieg: Sicherheit ist heute nicht mehr mit der Verteidigung der Landesgrenzen identisch, in: Die Polizei 2000, H. 6, S. 161-163
- Schmähling, Elmar (1989): Armee als Wagenburg? Über Tendenzen der Abschottung in der Bundeswehr und falsche Reaktionen auf den gesellschaftlichen Wandel - ein Plädoyer für demokratisierte Streitkräfte, in: Vogt, Wolfgang R. (Hg.): Angst vor dem Frieden: Über die Schwierigkeiten der Friedensentwicklung für das Jahr 2000, Darmstadt, S. 252-264
- Schmetzer, Friedrich (1985): Polizeiliche Erfahrungen aus dem Unwetter-Katastropheneinsatz im Main-Tauber-Kreis (BW) 1984, in: Die Polizei 1985, H. 6, S. 175-183
- Schmidt, Hans-Jürgen (1985): Polizei und zivile Verteidigung (Polizei aktuell, Bd. 36), Stuttgart, München, Hannover
- Schmidt, Christian (2005): "Die Bundeswehr muss sich auf spezifische Aufgaben der Inneren Sicherheit einstellen", in: Europäische Sicherheit 2005, H. 8, S. 14-16
- Schmidt-Bleibtreu, Bruno; Klein, Franz (1999): Art. 35, in: Dies. (Hg.): Kommentar zum Grundgesetz, Neuwied, Kriftel, S. 753-761
- Schmidt-Jortzig, Edzard (2002): Verfassungsänderung für Bundeswehreinsätze im Innern Deutschlands?, in: Die Öffentliche Verwaltung (DÖV) 2002, S. 773-778
- Schneiderhan, Wolfgang (2006): Die Bundeswehr im Transformationsprozess
- Schnupp, Günther (1966): Polizei - Bundesgrenzschutz - Bundeswehr, in: Die Polizei 1966, H. 10, S. 293-298
- Scholl, Holger (2004): Einsatz der Bundeswehr im Innern, in: Einsatz 2004, H. Juni, S. 8-11
- Scholzen, Reinhard (2005): Die Aufgaben der Polizei und der Bundeswehr aus gewerkschaftlicher Sicht, in: Deutsches Polizeiblatt 2005, H. 3, S. 5 f.
- Schönbohm, Arne (2004): Systemverbund Innere und Äußere Sicherheit - Antworten der Industrie, in: Forschungsinstitut der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik (Hg.): Homeland Security: Die Bedrohung durch den Terrorismus als Herausforderung für eine gesamtstaatliche Sicherheitsarchitektur (DGAP-Analyse, Nr. 29), Berlin, S. 11-13
- Schöttler, Horst (2000): Ist unser Bevölkerungsschutzsystem noch zukunftsfähig?, o.O.
- Schreer, Benjamin; Noetzel, Timo (2007): Pudel in Uniform, in: Tagesspiegel v. 22.2.2007
- Schroeder, Hans Ulrich (1973): Militärischer und ziviler Objektschutz, in: Wehrkunde 1973, H. 1, S.

11-15

- Schröter, Lothar (1978): Zur Rolle imperialistischer Streitkräfte im System der inneren Unterdrückung (BRD und Frankreich), in: Militärgeschichte 1978, H. 1, S. 53-64
- Schulze Henne, Karl (1972): Das Weißbuch zur zivilen Verteidigung, in: Wehrkunde 1972, H. 8, S. 393-397
- Schürkes, Johanna; Marischka, Christoph (2009): Weniger tödliche Soldaten? Die Wirkmittel der Weltinnenpolitik, in: Wissenschaft und Frieden, Beilage 2009, H. 4
- Schwartz, Sebastian (2007): Handeln aufgrund eines militärischen Befehls und einer beamtenrechtlichen Weisung, Berlin
- Schwarz, Eckart (1983): Die Feldjägertruppe der Bundeswehr, in: Die Bayerische Polizei 1983, H. 6, S. 2-4
- Senger und Etterlin, Ferdinand v. (1973): Aufgaben des Befehlshabers in einem Wehrbereich, in: Truppenpraxis 1973, H. 9, S. 662-667
- Sheptycki, James (1999): Editorial Reflections on Policing, 'Paramilitarisation' an Scholarship on Policing, in: Policing & Society 1999, No. 2, pp. 117-123
- Sicherheitsvorsorge (2005): Gesamtstaatliche Sicherheitsvorsorge. Die Rolle des BBK im Bevölkerungsschutz als Teil des Bundesblocks (BMI, BBK, THW), in: Bevölkerungsschutz 2005, H. 4, S. 3-8
- Soldatengesetz (2009): Gesetz über die Rechtsstellung der Soldaten, i.d.F. v. 5.2.2009, in: BGBl. I, 160
- SPD-Fraktion im Bundestag, Arbeitsgruppe Sicherheitsfragen (2006): Positionspapier der Arbeitsgruppe Sicherheitsfragen zum Entwurf des Weißbuchs des Bundesministers der Verteidigung, o.O. (www.rainer-arnold.de/pdf/Positionspapier20AGS20WB%2020060516.pdf, 19.11.2007)
- Speth, Wolfgang (1985): Rechtsfragen des Einsatzes der Bundeswehr unter besonderer Berücksichtigung sekundärer Verwendungen, München
- Spranger, Tade Matthias (1999): Innere Sicherheit durch Streitkräfteeinsatz?, in: Neue Juristische Wochenschrift (NJW) 1999, H. 14, S. 1003f.
- Spranger, Tade Matthias (2004): Einsatz der Streitkräfte zur Abwehr terroristischer Bedrohungen im Luftraum, in: Fleck, Dieter (Hg.): Rechtsfragen der Terrorismusbekämpfung durch Streitkräfte, Baden-Baden, S. 183-200
- Stand (2006): Stand der Ausfächerung des Konzepts BeaBwZMZ, in: Informationsdienst für Reservisten & Reservistinnen 2006, H. 2, S. 5-7
- Ständige Konferenz für Katastrophenvorsorge und Katastrophenschutz (1999): Führung und Leitung im Einsatz. Führungssystem. Vorschlag einer Dienstvorschrift DV 100, Köln
- Ständige Konferenz für Katastrophenvorsorge und Katastrophenschutz (2003): Wörterbuch des Zivil- und Katastrophenschutzes, Köln
- Stangen, Aberhard von (1981): Die Feldjägertruppe, in: Bereitschaftspolizei - heute 1981, H. 1, S. 6-8; H. 2, S. 15-17
- Steinert, Heinz; Treiber, Hubert (1974): Erziehungsziel: Soldat, in: Klöss, Erhard; Grossmann, Heinz (Hg.): Unternehmen Bundeswehr. Zur Soziologie der Streitkräfte, Frankfurt/M., S. 103-122
- Stolle, Stephan (2003): Weltweite Ordnungshüter. Auslandseinsätze der deutschen Polizei, in: Bürgerrechte & Polizei/CILIP 2003, H. 2 (75), S. 28-31
- Streitkräftebasis (o.J.): Unterlagen zum Selbststudium BeaBW ZMZ, o.O.
- Streitkräftebasis (2007a): Basisinformationen zur Neuordnung der Zivil-Militärischen Zusammenarbeit bei Hilfeleistungen / Amtshilfe, Bonn
- Streitkräftebasis (2007b): Pressehintergrund zur Neuordnung der Zivil-Militärischen-Zusammenarbeit bei Hilfeleistungen / Amtshilfe, Bonn
- Streitkräftereserve-Neuordnungsgesetz (2005): Gesetz über die Neuordnung der Reserve der Streitkräfte und zur Rechtsbereinigung des Wehrpflichtgesetzes. Vom 22.4.2005, in: BGBl. I, 1106
- Streitkräfteunterstützungskommando (2006): Ausbildung der Bezirks-/Kreisverbindungskommandos (BVK/KVK). Konzept für die Ausbildung. Vom 18.1.2006, Köln
- Streitkräfteunterstützungskommando (2009): SKUKdo (Faltblatt), in: www.skudko.de... (Informationsmaterial)
- Ströbele, Hans-Christian (2007): Auswertung des Einsatzes von Bundeswehr und V-Leuten bzw. verdeckten Ermittlern bei den Protesten gegen den G 8-Gipfel in Heiligendamm Mai/Juni 2007, Berlin

- Struck, Peter (2003): Punktation des Bundesministers der Verteidigung, Dr. Peter Struck, für die Pressekonferenz am 21. Mai 2004, Berlin
- Struck, Peter (2004): „Es gibt nicht genügend Polizisten“, in: Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung v. 4.4.2004
- Stümper, Alfred (2004): Polizeilich-militärische Gemengelagen - eine strategische Herausforderung der Sicherheitsorgane angesichts eines völlig neuen Lagebilds, in: Die Kriminalpolizei 2004, H. 4, S. 112-117
- Stümper, Alfred (2005): Schleichender Umbruch der allgemeinen Sicherheitslage, in: Die Kriminalpolizei 2005, H. 3, S. 96f.
- Stümper, Alfred (2006): Polizeiliche Traditionspflege?, in: Die Kriminalpolizei 2006, H. 1, S. 25f.
- Tammler (2001): Der Katastrophenschutz im Rahmen des Zivilschutzes (Wiss. Dienste des Deutschen Bundestages, Reg. Nr. WF III - 159/01), Berlin
- Tammler (2002): Über den Einsatz der Streitkräfte im Innern zur Abwehr terroristischer Angriffe aus der Luft (Deutscher Bundestag, Wissenschaftliche Dienste), Berlin
- Tammler (2004): Diskussionen um den Einsatz der Bundeswehr im Innern von der Wiederbewaffnung bis zur Gegenwart (Deutscher Bundestag, Wissenschaftliche Dienste), Berlin
- Tegtmeyer, Henning; Emenet, Axel (2000): Einsatz der Streitkräfte in der Bundesrepublik Deutschland zur Bekämpfung von Organisierter Kriminalität und Terrorismus?, in: Die Polizei 2000, H. 12, S. 337-341
- Thackrah, J.R. (1983): Army-Police Collaboration against Terrorism, in: The Police Journal 1983, No. 1, pp. 41-52
- Thiele, Christian (2007): "Überwiegend ruhig, aber nicht stabil", in: Das Parlament, Internetausgabe 2007 (www.bundestag.de/cgi-bin/druck.pl?N=parlament, 5.11.2007)
- Thielmann, Gerd (2009): Interkulturelle und internationale Anforderungen an die Polizei in Deutschland. Ein Überblick über die tagtäglichen interkulturellen Kontakte und Schlussfolgerungen für die Führung, in: Die Polizei 2009, H. 9, S. 249-257
- Thieser, Heiko (2006): Feldjäger: Eine Truppe im Wandel (www.feldjaeger.de/thiesser.htm, 1.11.2007)
- Thilo, Wilhelm (1974): Die neue Struktur der Bundeswehr, in: Wehrkunde 1974, H. 7, S. 352-354
- Tolmein, Horst Günter (1971): Heimatschutz. Wecken für das schlafende Heer, in: Jahrbuch des Heeres, Nr. 3, Darmstadt, S. 109-112
- Tolmein, Horst Günter (1973): Droht uns ein Krieg der Flöhe?, in: Zivilverteidigung 1973, H. 3, S. 40-46 u. 76f.
- Trebbe, Roman; Wilbert, Stefan (2007): Der zivile CBRN-Schutz des Bundes, in: BehördenSpiegel Juli 2007
- Trebbe, Roman; Wilbert, Stefan (2008): Der zivile CBRN-Schutz des Bundes, in: Europäische Sicherheit 2008, H. 3, S. 85-89
- Treiber, Hubert (1973): Wie man Soldaten macht - Sozialisation in kasernierter Vergesellschaftung, Düsseldorf
- Turge, Ralf (2007): Bundeswehr und Katastrophenschutz im Spannungsfeld Subsidiarität, in: Notfallvorsorge 2007, H. 2, S. 10-12
- Ule, Carl Hermann (1967): Der Einsatz militärischer Streitkräfte im Ausnahmezustand, in: Deutsches Verwaltungsblatt 1967, H. 22, S. 865-873
- Umgang (2009): Umgang mit Katastrophen, in: Polizei-heute 2009, H. 2, S. 43
- Unger, Christoph (2007): Das Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe, in: Europäische Sicherheit 2007, H. 11, S. 14-18
- UZwG Bund (1961): Gesetz über den unmittelbaren Zwang bei Ausübung öffentlicher Gewalt durch Vollzugsbeamte des Bundes (UZwG) vom 10.03.1961, in: Bundesgesetzblatt, Teil I 1961, Nr. 14, 18.03.1961, S. 165-169
- Vagts, Alfred (1959): A History of Militarism, London
- Valpolini, Paolo (2008): o.T., in: APESD Lettre d'information "spécial PFUE" no. 2 (Nov. 2008)
- Varwick, Johannes (2004): Militär als Instrument der Politik, in: Gareis, Sven Bernhard; Klein, Paul (Hg.): Handbuch Militär und Sozialwissenschaft, Wiesbaden, S. 102-110
- Vertrag von Amsterdam (1997): Vertrag von Amsterdam zur Änderung des Vertrages über die Europäische Union, der Verträge zur Gründung der Europäischen Gemeinschaften sowie einiger damit zusammenhängender Rechtsakte, in: Amtsblatt Nr. C 340 v. 10.11.1997

- Verwaltungsverfahrensgesetz (2003): Verwaltungsverfahrensgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 23. Januar 2003, in: BGBl. I, S. 102
- Vielhaber, Jost (2004): Anmerkungen zu einer nationalen Homeland-Security-Agenda. Einleitende Betrachtungen, in: Forschungsinstitut der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik (Hg.): Homeland Security: Die Bedrohung durch den Terrorismus als Herausforderung für eine gesamtstaatliche Sicherheitsarchitektur (DGAP-Analyse, Nr. 29), Berlin, S. 3 f.
- Vielhaber, Jost; Kubovcsik, Nina (2005): Homeland Security - Deutschlands offene Flanke? Empfehlungen zur Verschränkung von innerer und äußerer Sicherheit (Arbeitspapier/Dokumentation Nr. 145/2005 der Konrad-Adenauer-Stiftung), Berlin
- Vogt, Wolfgang R. (1978): Theoretisch und ideologische Konzepte zum Verhältnis von Militär und Gesellschaft, in: Schwarz, Klaus-Dieter (Hg.): Sicherheitspolitik, Bad Honnef, S. 545-591
- Vogt, Wolfgang R. (1986): Militärische Gewalt und Gesellschaftsentwicklung. Zum Inkompatibilitätsproblematik und Friedenssicherung im Nuklearzeitalter - ein soziologischer Entwurf, in: Vogt, Wolfgang R. (Hg.): Militär als Gegenkultur, Opladen, S. 37-87
- Vogt, Wolfgang R. (1987): Berufsbilder des Soldaten im Widerstreit - eine ideologiekritische Typologisierung und Kartographierung kontroverser Interpretationen und Konzeptionen zum Soldatenberuf, in: S+F - Vierteljahresschrift für Sicherheit und Frieden 1987, H. 2, S. 100-111
- Vogt, Wolfgang R. (1992): Militär - Eine Institution auf der Suche nach Legitimation. Zur Debatte über die zukünftigen Funktionen militärischer Macht im Prozess der Friedenssicherung und -gestaltung, in: Kaldrack, Gerd; Klein, Paul (Hg.): Die Zukunft der Streitkräfte angesichts weltweiter Abrüstungsbemühungen, Baden-Baden, S. 9-40
- Vollmer, Günter (o.J.): Die Streitkräfte, in: Reinfried, Hubert; Walitschek, Hubert F. (Hg.): (Die Bundeswehr. Eine Gesamtdarstellung, Bd. 8), o.O., S. S. 28-31 + 136-139
- Wachtler, Günther (1986): Abschreckung als Beruf. Ansätze einer berufssoziologischen Analyse des Offiziersberufs, in: Vogt, Wolfgang R. (Hg.): Militär als Gegenkultur, Opladen, S. 209-221
- Waddington, P.A.J. (1999): Swatting Police Paramilitarism: A Comment on Kraska and Paulsen, in: Policing & Society 1999, No. 2, pp. 125-140
- Wagner, Jürgen (2006): Intellektuelle Brandstifter. Die "Neuen Kriege" als Wegbereiter des Euro-Imperialismus, in: Ausdruck - IMI-Magazin - 2006, H. Februar, S. 3-9
- Waldschmidt, Rolf (1971): Mehr Sicherheit durch Koordinierung der Sicherheitskräfte, in: Wehrkunde 1971, H. 10 (526f.)
- Walter, Bernd (2001): Der Staat kann die innere Sicherheit nicht alleine gewährleisten!, in: Polizei - heute 2001, H. 6, S. 187-192
- Walter, Bernd (2002): Zwischen Mogadischu und Kosovo - Auslandseinsätze des Bundesgrenzschutzes, in: Magazin für die Polizei 2002, H. 315-316, S. 4-7
- Walter, Bernd (2005a): Aufgabenzuweisung von Polizei und Bundeswehr, in: Deutsches Polizeiblatt 2005, H. 3, S. 35
- Walter, Harald (2005b): Aufgabenzuweisung von Polizei und Bundeswehr - Ist-Zustand und Tendenzen, in: Deutsches Polizeiblatt 2005, H. 3, S. 2-4
- Walter, Bernd (2006a): Einsatz der Bundeswehr zur Gewährleistung der Inneren Sicherheit - eine sicherheitsstrategische Grundsatzfrage im Spannungsfeld zwischen Verfassungsrecht und staatlichen Gewährleistungspflichten, in: Neue Zeitschrift für Wehrrecht (NZWehrr) 2006, H. 2, S. 70-84
- Walter, Bernd (2006b): Internationale Polizeieinsätze im Zivilen Krisenmanagement (ZMK) der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik. Eine Kriseninterventionsstrategie auf dem Prüfstand einer globalen Risikogesellschaft, in: Möllers, Martin H.W.; Ooyen, Robert Chr. van (Hg.): Europäisierung und Internationalisierung der Polizei, Frankfurt, S. 113-138
- Walter, Thorsten (2007): Nur bedingt fit für den Katastrophenfall? Wie die Bundeswehr zivile Behörden unterstützen soll, in: NDR Info: Streitkräfte und Strategien, S. S. 8-12 (Sendung am 29.12.2007)
- Weber, Stephan (2001): Rules of Engagement: Ein Paradigmenwechsel für Einsatz und Ausbildung?, in: Humanitäres Völkerrecht - Informationsschriften 2001, H. 1, S. S. 76-83
- Wehrstrafgesetz (2005): Wehrstrafgesetz, i.d.F. v. 22.4.2005, in: BGBl. I, 1106
- Weinheimer, H.-P. (2005a): Zivil-Militärische Zusammenarbeit, in: Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (Hg.): Biologische Gefahren. Beiträge zum Bevölkerungsschutz, Bonn, S. 115-119
- Weinheimer, Hans-Peter (2005b): Bevölkerungsschutz und Bundeswehr, in: Homeland Security 2005, H. 1, S. 13-16

- Weinheimer, Hans-Peter (2005c): Möglichkeiten und Grenzen der Unterstützung durch die Bundeswehr im Innern bei ABC-Gefahrenlagen, in: Europäische Sicherheit 2005, H. 4, S. 52-58
- Weinheimer, Hans-Peter (2006): ABC-Abwehr der Bundeswehr, in: Europäische Sicherheit 2006, H. 2, S. 42-48
- Weiß, Dietrich (1989): Die militärtraditionalen Funktionselemente polizeilich - sozialer Kontrolle, Sprin-ge
- Wenger, Dennis (1973): The Reluctant Army. The Funktioning of Police Departments During Civil Disturbances, in: American Behavioral Scientist 1973, H. 3, S. 326-342
- Werkentin, Falco (1978): Zum Verhältnis von Polizeitruppen und Militär im inneren Einsatz, in: antimilitarismus information 1978, H. 11, S. 156-165
- Werkentin, Falco (1984): Die Restauration der Polizei - Innere Rüstung von 1945 bis zur Notstandsge-
setzung, Frankfurt/M., New York
- Werthebach, Eckart (2002): Idealtypische Organisation innerer und äußerer Sicherheit, Berlin (Task Force Zukunft der Sicherheit)
- Werthebach, Eckart (2003a): Idealtypische Organisation innerer und äußerer Sicherheit, in: Hirsch-
mann, Kai; Leggemann, Christian (Hg.): Der Kampf gegen den Terrorismus. Strategien und Hand-
lungserfordernisse in Deutschland, Berlin, S. 339-362
- Werthebach, Eckart (2003b): Die Zusammenarbeit von Polizei und Nachrichtendiensten bei der Terro-
rismusbekämpfung - Chancen, Grenzen, Probleme. Vortrag auf einem Seminar des BDK am 7. Mai
2003, in: der kriminalist 2003, H. 9, S. 326-329
- Werthebach, Eckart (2004): Deutsche Sicherheitsstrukturen im 21. Jahrhundert, in: Aus Politik und
Zeitgeschichte. Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament 2004, H. 44, S. 5-13
- Wette, Wolfram (2003): Der Feind im Innern, in: Die Zeit, 5.5.2003 (Nr. 24)
- Wette, Wolfram (2006): Armee gegen die eigenen Bürger? Historische Erfahrungen in Deutschland,
in: Deutsche Polizei 2006, H. 11, S. 25-31
- Wiefelspütz, Dieter (2003a): Einsatz der Bundeswehr in inneren Krisen - contra, in: Zeitschrift für
Rechtspolitik (ZRP) 2003, H. 4, S. 140
- Wiefelspütz, Dieter (2003b): Einsatz der Streitkräfte im Innern, in: Die Polizei 2003, H. 11, S. 301-307
- Wiefelspütz, Dieter (2004): Bundeswehr und Amtshilfe für die Polizei, in: Bundeswehrverwaltung
2004, H. 6, S. 121-124
- 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,
01.08.2005 (Nr. 176), S. 7
- Wiefelspütz, Dieter (2006): Bundeswehr und innere Sicherheit, in: Nordrhein-westfälisches Verwal-
tungsblatt (NWVBl.) 2006, H. 2, S. 41-45
- Wieland, Joachim (2004): Verfassungsrechtliche Grundlagen polizeiähnlicher Einsätze der Bundes-
wehr, in: Fleck, Dieter (Hg.): Rechtsfragen der Terrorismusbekämpfung durch Streitkräfte, Baden-
Baden, S. 167-181
- Wienemann, Elisabeth (1974): Funktionsprinzip: Disziplin, in: Klöss, Erhard; Grossmann, Heinz (Hg.):
Unternehmen Bundeswehr. Zur Soziologie der Streitkräfte, Frankfurt/M., S. 86-102
- Wiesendahl, Elmar (1980): Demokratischer Wertewandel und militärische Subkultur, in: Schulz, Karl-
Ernst (Hg.): Streitkräfte im gesellschaftlichen Wandel, Bonn, S. S. 95-124
- Winkler, Daniela (2006): Die Systematik der grundgesetzlichen Normierung des Bundeswehreinsetzes
unter Anknüpfung an die Regelung des LuftSiG, in: Die Öffentliche Verwaltung (DÖV) 2006, H. 4, S.
149-158
- Winter, Martin (2003): Metamorphosen des staatlichen Gewaltapparates: Über die Entwicklung von
Polizei und Militär in Deutschland, in: Leviathan 2003, H. 4, S. 519-555
- Witte, Franz-Werer (1965): Militärgewalt und Wehrgewalt, in: Deutsches Verwaltungsblatt 1965, H. 17,
S. 670-577
- Wohlgetan, Achim (2009): Endstation Kabul, Berlin
- Wolff, Heinrich Amadeus (2003): Der verfassungsrechtliche Rahmen für den Einsatz der Bundeswehr
im Innern zur Terrorismusbekämpfung und zum Schutz ziviler Objekte, in: Thüringer Verwaltungs-
blatt 2003, H. 8, S. 176-178
- Wollny, Hans (1981/82): Bundeswehr als Drohpotential nach innen? Über die Rolle symbolischer
Machtentfaltung, Hannover

- Wolz, Michael; Kiehn, Oliver (2005): Einführung des Spähwagen FENNEK. Erste Erfahrungen im deutschen Heer, in: Europäische Sicherheit 2005, S. 41-44
- Würz, Wolfgang (2005): Die Zusammenarbeit der (Bundes-) Sicherheitsbehörden im Phänomenbereich islamistischer Terrorismus. Das Gemeinsame Terrorismusabwehrzentrum Berlin-Treptow, in: Kriminalistik 2005, H. 1, S. 10-13
- Zedler, Roland (o.J.): Planungs- und Führungssystem, in: Reinfried, Hubert; Walitschek, Hubert F. (Hg.): Die Bundeswehr. Eine Gesamtdarstellung, Bd. 7, o.O., S. S. 42-47
- Zickel, Lewis L. (1977): The Soldier and Civil Disorder, in: Military Review 1977, May, pp. 63-73
- Zitzewitz, Horst v. (o.J.): Gesamtverteidigung (III). Modell eines modernen Sicherheitssystems für die Bundesrepublik Deutschland, S. 131-139
- Zivilschutzgesetz (1979): Gesetz über den Zivilschutz und die Katastrophenhilfe des Bundes v. 25.3.1979, in: BGBl. I, S. 726
- Zivilschutzgesetzänderungsgesetz (ZSGÄndG) (2009): Gesetz zur Änderung des Zivilschutzgesetzes v. 2. April 2009, BGBl. I, 693
- Zoll, Ralf; Lippert, Ekkehard; Rössler, Tjarck (Hg.) (1977): Bundeswehr und Gesellschaft, Opladen Z
- Zusammenarbeit (o.J. (2006/2007)): Zivil-Militärische Zusammenarbeit in Deutschland - veränderte Strukturen für eine gewandelte Aufgabe, o.O.
- Zusammenarbeit (1991): Zusammenarbeit Polizei und Bundeswehr gemäß Ministerialblatt des Bundesministers der Verteidigung (VMBl. 1957, S. 486), in: Polizeispiegel 1991, H. 10, S. 81f.
- Zusammenarbeit (2006): Die Zivil-militärische Zusammenarbeit an der Akademie für Krisenmanagement, Notfallplanung und Zivilschutz, in: BBK-Newsletter 2006, H. 7