

Polizeistaat, Ausnahmezustand oder Kriegsrecht? Eine Diskursanalyse zum Einsatz der Bundeswehr im Innern von 2001 bis 2006

von Michael Haid

Inhalt

1. Das Tabu der Militarisierung der Innenpolitik	3
1.1 Das Verfahren	4
1.2 Die Kernargumente	4
1.3 Die Arbeitsstruktur	5
2. Der 11. September 2001	6
2.1 Das Polizeistaats-Argument	6
2.2 Das Argument des Ausnahmezustands	8
2.3 Die Dominanz des Polizeistaats-Arguments	8
3. Vom Frankfurter Motorsegler zum Luftsicherheitsgesetz	9
3.1 Das Luftsicherheitsgesetz: ungeeignet und doch beschlossen	10
3.2 Das Luftsicherheitsgesetz der rot-grünen Bundesregierung	10
3.3 Das „Gesamtsicherheitskonzept“ der Union	11
4. Das Luftsicherheitsgesetz: der Bruch mit der politischen Kultur	12
4.1 Das Meinungsbild der Parteien in der Luftsicherheitsdebatte	12
4.2 Der Bruch der diskursiven Praxis	13
4.3 Die politische Praxis: die Implementierung des Ausnahmezustands	14
4.4 Das historische Argument: die Geschichte einer Amnesie	15
4.5 Das Ergebnis der Luftsicherheitsdebatte	17
5. Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts	17
5.1 Das Argument des Kriegsrechts: Terrorismus = Verteidigungsfall?	18
5.2 Kein Verteidigungsfall! Die Argumentation der Gegner des Kriegsrechts	19
5.3 Die politische Praxis I: Der Zankapfel „Weißbuch zur Sicherheitspolitik“	21
5.4 Die politische Praxis II: die Legalisierung militärischer Einsätze im Graubereich	22
5.5 Die Zusammenfassung der Debatte um das Urteil des Bundesverfassungsgerichts	23
6. Das Meinungsbild in den Medien	23
7. Zusammenfassung und Ausblick	24
Literaturverzeichnis	26

1. Das Tabu der Militarisierung der Innenpolitik

„Innenpolitisch sind die Streitkräfte ein klassisches Instrument der Substituierung und Beendigung politischer Prozesse durch Gewalt“

(Kommentar zum Grundgesetz 1989: Art. 87a Rn. 24).

Diese Erkenntnis stammte aus den Erfahrungen des Kaiserreichs, der Weimarer Republik und des Nationalsozialismus (vgl. Wieland 2004: 170; Nitschke 2000). Sie führte 1968 - als trotzdem die Bundeswehr 1956 aufgestellt worden war - zu einem besonderen Anspruch des Grundgesetzes: Soldaten durften im Innern nur unter ganz bestimmten Umständen tätig werden, ein generelles Verbot existierte allerdings nicht mehr. Diese Regelung ist im Vergleich der EU-15 (bis auf Spanien) einmalig (vgl. Knelangen 2006: 253 ff.).

Der Bundeswehreinsatz im Innern ist nach den Vorgaben der Rechtsprechung nur im Ausnahmefall zulässig und begründet die Verpflichtung, den Einsatz auf das Äußerste zu begrenzen und beim Wegfall der Erforderlichkeit unverzüglich abubrechen. Im Zweifel sind die Einsatzmöglichkeiten der Armee außerhalb des Verteidigungsauftrags eng auszulegen und nur als „ultima ratio“ anzusehen. Ferner besitzt die Bundeswehr keinesfalls eigenständige Kompetenzen (außer im Spannungs- oder Verteidigungsfall), sondern ist den zivilen Behörden zu- und untergeordnet (vgl. Schmidt-Bleibtreu/Klein 2004: Art. 87a Rn. 2; Knelangen 2006: 260). Die nachfolgenden Geschehnisse suggerieren ein anderes Bild.

Der Ex-General und brandenburgische CDU-Innenminister Jörg Schönbohm spricht öffentlich von einem „*terroristischen Spannungsfall*“ (2006), in dem sich die Bundesrepublik seit den Anschlägen des 11. Septembers 2001 in New York und Washington befinde. Er skizzierte auf dem europäischen Polizeikongress 2006 das Szenario, dass bei den 1. Mai-Krawallen in Berlin die Bundeswehr eingreifen solle, wenn die Polizei „erschöpft“ sei (vgl. Pau 2006: 1564). Nach Gesetzesplänen seines Ministeriums, die Bundesinnenminister Wolfgang Schäuble erstmals in einem Gespräch mit der Süddeutschen Zeitung (SZ) Anfang Januar 2007 vorstellte, vertrat der Minister die Ansicht, die Entführung eines Flugzeugs durch Terroristen löse einen „*Quasi-Verteidigungsfall*“ (Prantl 2007), neben dem „richtigen“ Verteidigungsfall [!] aus, der die Anwendung von Kriegsrecht und damit den Einsatz der Bundeswehr im Inland erfordere. Der Berliner Juraprofessor Martin Kutscha befürchtet daher, dass die Bundesrepublik in einen „*verfassungsrechtlichen Ausnahmestand*“ und einen „*extrakonstitutionellen Kriegszustand*“ gerate (2006: 4). Das Bundesverfassungsgericht hatte erst im Februar 2006 das sog. Luftsicherheitsgesetz, mit dem der Abschuss von mutmaßlich durch Terroristen entführten Passagiermaschinen durch die Luftwaffe legalisiert worden war, für verfassungswidrig erklärt (vgl. BVerfG 2006).

Diese Ausschnitte aus dem politischen Geschehen wirken zutiefst verstörend, steht doch in Artikel 87a Abs. 1 Satz 1 Grundgesetz (GG) „*Der Bund stellt Streitkräfte zur Verteidigung auf*“. Dadurch wird die Armee also für die Wahrung der Äußerer und nicht der Inneren Sicherheit für zuständig erklärt (vgl. von Münch/Kunig 2003: Art. 87a Rn. 4). Selbst in einem Reformpapier der Bundeswehr vom Mai 2000 steht noch der Satz zu lesen: „*Die Abwehr grenzüberschreitender terroristischer Aktionen und organisierter Kriminalität bleibt in Deutschland auch künftig eine polizeiliche Aufgabe*“ (BMVg 2000: 6).

Es entsteht ein Bild der politischen Verhältnisse, in denen es anscheinend zur Normalität gehört, militärische Gewalt zur Lösung von innenpolitischen Problemen nicht nur politisch zu fordern (Schönbohm), sondern auch tatsächlich zu realisieren (Schäuble, Luftsicherheitsgesetz). Augenscheinlich lässt sich ein Wandel in der politischen Kultur von einer Tabuisierung des Einsatzes militärischer Gewalt im Innern zu einer Legitimierung beobachten.

Unter politischer Kultur ist die Summe der politisch relevanten Einstellungen, Meinungen und Wertorientierungen innerhalb einer Gesellschaft zu einem bestimmten Zeitpunkt zu verstehen und bezeichnet enger gefasst die in einem Kollektiv feststellbare Verteilung individueller Orientierungen auf politische Objekte (vgl. Korte 1994: 89).

Die bisherige gesellschaftliche Werteorientierung tabuisierte Bundeswehreinmärsche im Inland (vgl. Geis 2005a). Dabei nahm das Argument der schrecklichen Erfahrung in der Vergangenheit mit dem preußischen Militär, der Reichswehr und der Wehrmacht, einen besonderen Stellenwert ein (dieses historische Argument wird in einem gesonderten Abschnitt dieser Arbeit ausführlich behandelt). Der Einsatz der Bundeswehr im Innern wurde „*aufgrund historischer Erfahrungen besonders restriktiv geregelt*“ (Dreist 2005: 78). Diese verfassungsrechtliche Sicherheitsmaßnahme wurde angewandt, da ein Machtzuwachs der Bundeswehr durch (Teil-) Übertragungen des innerstaatlichen Gewaltmonopols als „*riskant*“ galten, „*weil er für das Kräftegleichgewicht in der Demokratie als besonders gefährlich angesehen wurde*“ (Dreist 2005: 85).

1.1 Das Verfahren

Es ist angesichts der einleitenden Feststellungen fraglich, ob auch heute noch von der beschriebenen politischen Kultur ausgegangen werden kann oder ob sich die Werteorientierung zugunsten einer Legitimierung von Inlandseinsätzen verändert hat. Diese Frage wird in einer Diskursanalyse der politischen Elite untersucht, wobei die Annahme überprüft wird, dass in den Diskursen die politische Kultur der Tabuisierung aufgehoben und sukzessive in einen Konsens über die Legitimität militärischer Inlandseinsätze überführt wird.

Das zur Durchführung der Diskursanalyse ausgewählte methodische Verfahren des „Theoretical Sampling“ des Soziologen Michael Schwab-Trapp (vgl. 2002) beschreibt den Wandel von politischer Kultur durch die wechselseitige Konstituierung von diskursiver und politischer Praxis. Nach diesem Verfahren werden die gesellschaftlichen Werteorientierungen in der diskursiven - das Reden über Sachverhalte (Bundestagsdebatten, Medienbeiträge) - und der politischen Praxis - das Herstellen solcher Sachverhalte durch politisches Handeln (Erlass von Gesetzen, Erstellen von politisch verbindlichen Planungsdokumenten) - gewonnen. Die diskursive wie die politische Praxis legitimiert sich gegenseitig. Erst in der Verzahnung von politischer und diskursiver Praxis wird kultureller Wandel produziert. Die Deutungsangebote der diskursiven Praxis bedürfen einer politischen Praxis, die diese Deutungsangebote in Handlungen überführt und als verbindliche Deutungsangebote institutionalisiert. Umgekehrt bedarf eine Veränderung der politischen Praxis einer diskursiven Praxis, die Deutungen bereitstellt, die dieser Praxis angepasst sind, um sich als verbindliche Praxis zu institutionalisieren (vgl. Schwab-Trapp 2002: 46 f.).

1.2 Die Kernargumente

Für die Untersuchung werden drei Kernargumente¹ als Deutungsangebote der politischen Parteien, mit denen diese versuchten, die diskursive und politische Praxis zu dominieren, identifiziert. Die Kernargumente sind (1) das Polizeistaats-Argument, (2) das Argument des Ausnahmezustands und (3) das Kriegsrechts-Argument.

Die Kernargumente werden entlang der Zeitachse an drei Diskursereignissen, (1) nach den Anschlägen des 11. September 2001, (2) während der Debatte um die Einführung des Luftsicherheitsgesetzes in der ersten Jahreshälfte

¹ Das Analyseverfahren schreibt vor, alle im Diskursverlauf vorkommenden Argumente zu untersuchen. Im Rahmen der Seitenvorgaben dieser Arbeit ist leider die Konzentration auf die im Diskursverlauf dominantesten Argumente notwendig, so dass Nebenargumente nicht behandelt werden konnten.

2004 und (3) nach der Aufhebung dieses Gesetzes durch das Urteil des Bundesverfassungsgerichts im Februar 2006 hinsichtlich ihrer Ausbreitung in den gesellschaftlichen Werteorientierungen analysiert um daraus eine mögliche Veränderung der politischen Kultur konstatieren zu können.

Im Folgenden werden die Kernargumente idealtypisch definiert. Das Polizeistaats-Argument richtet sich gegen Militäreinsätze im Innern und legt seinen Schwerpunkt auf polizeistaatliche Maßnahmen. Es plädiert für eine Beibehaltung der Trennung von Innerer und Äußerer Sicherheit, auch im Kontext der vermeintlichen terroristischen Bedrohung, woraus eine Ablehnung von militärischen Inlandseinsätzen, außer in den Fällen, in denen sie grundgesetzlich in Artikel 35 und 87a GG² als Hilfe für die Polizei festgeschrieben sind, resultiert. Im Gegenzug befürwortet das Argument eine massive Aufstockung der finanziellen und personellen Mittel sowie eine Ausweitung der rechtlichen Kompetenzen von Polizei und Geheimdiensten (sog. Antiterrorgesetze). Sinngemäß besagt dieses Argument, bei einer enorm gesteigerten materiellen und rechtlichen Ausstattung der Polizei, könne auf den Einsatz von Militär verzichtet werden.

Das Argument des Ausnahmezustands steht dem Polizeistaats-Argument entgegen und kann als Weiterentwicklung dieses Arguments hin zu einer situativen oder partiellen Militarisierung der Inneren Sicherheit begriffen werden: Das Primat der Polizei bleibt erhalten, jedoch wird aufgrund der Bedrohung durch den Terrorismus die Trennung von Innerer und Äußerer Sicherheit für aufgehoben betrachtet. Dadurch ergäben sich Ausnahmezustände, bei denen die Bundeswehr die Polizei unterstützen müsse, wenn nur sie über die erforderlichen (waffen-)technischen Fähigkeiten (ABC-Abwehr, Pionierleistungen) und personellen Ressourcen (bei Großveranstaltungen, zum Objektschutz) verfüge.

Beim Argument des Kriegsrechts ist die zivile Rechtsordnung für die Innere Sicherheit suspendiert. Begründet wird diese Sichtweise damit, dass seit dem 11. September 2001 der Verteidigungsfall des Grundgesetzes existiere, der das Kriegsrecht im Bundesgebiet auslöse und damit zeitlich und sektoral eine neue Rechtsordnung etabliere. Parallel dazu müsse eine Neudefinition des Verteidigungsbegriffs vorgenommen werden, der die militärische Behandlung von Kriminalität und Terrorismus integriere und die Zuständigkeit für die Innere Sicherheit in den militärischen Handlungsrahmen überführe.

1.3 Die Arbeitsstruktur

Die bisher präsentierte Konzeption strukturiert die Arbeit. Es werden am Ereignis 9/11 (Kapitel 2) das Polizeistaats-Argument der Bundesregierung (2.1) und das alternative Deutungsangebot des Ausnahmezustands der konservativen Opposition (2.2) entwickelt und eine Bewertung (2.3) hinsichtlich eines Wertewandels vorgenommen. Bei der Debatte zum Luftsicherheitsgesetz (Kapitel 3) wird die offensichtliche Ungeeignetheit des Gesetzes (3.1), die Übernahme des Arguments des Ausnahmezustands durch die Bundesregierung ohne Verfassungsänderung (3.2) und den Implementierungsversuch desselben Arguments seitens der Union durch eine Grundgesetzänderung (3.3) thematisiert. Der im Kapitel 4 zu konstatierende Bruch mit der klassischen politischen Kultur wird in den drei Unterabschnitten des Kapitels (4.1-3) und einer zusammenfassenden Bewertung (4.5) behandelt. Der Abschnitt 4.4 enthält eine erklärende Bemerkung zu der für den Autor überraschenden Feststellung, dass die Ablehnung

² Die Bundeswehr darf gemäß Art. 87a Abs. 2 GG nur eingesetzt werden, soweit das Grundgesetz es ausdrücklich zulässt. Dieser Fall liegt vor in (1) Art. 35 Abs. 1 GG (technisch-logistische Amtshilfe), (2) Art. 35 Abs. 2 S. 2, Abs. 3 S. 1 GG (Naturkatastrophe, besonders schwerer Unglücksfall), (3) Art. 87a Abs. 3 GG (Spannungs- oder Verteidigungsfall) und (4) Art. 87a Abs. 4 GG (Innerer Notstand). Außer in Art. 87a Abs. 3 GG wird keine eigenständige Kompetenz für die Bundeswehr begründet (vgl. Knelangen 2006: 256-260).

von Inlandseinsätzen aus historischen Gründen eine kaum mehr wahrnehmbare Bedeutung im Diskursverlauf einnahm. Die Debatte nach der Aufhebung des Luftsicherheitsgesetzes durch das Bundesverfassungsgericht (Kapitel 5) enthält das von den Konservativen neu angebotene Argument des Kriegsrechts (5.1), die entgegen gesetzte Meinung der Sozialdemokraten wie der Opposition (5.2) sowie eine Überprüfung des Arguments an der politischen Praxis (5.3 und 5.4) und eine Zusammenfassung des Ergebnisses (5.5). Ergänzt wird diese Analyse um das Meinungsbild in den Medien (Kapitel 7), woran sich im Kapitel 8 eine abschließende Bewertung anfügt.

2. Der 11. September 2001

An diesem Tag wurden vier Passagierflugzeuge von Terroristen entführt und drei von ihnen in das World Trade Center in New York und das Pentagon in Washington gestürzt. In diesen Gebäuden fanden über 3.000 Menschen, darunter die Passagiere sowie die Entführer selbst, den Tod. Die Bilder dieser Tat waren medial kommuniziert allgegenwärtig. Die Tatsache, dass wenige Individuen eine Katastrophe von diesem Ausmaß initiieren konnten, ließ die bisherigen Wahrnehmungs- und Deutungsmuster der Inneren Sicherheit als überholt erscheinen. Der Weg für eine Neubesetzung dieses Diskursfeldes war frei. Seit der Regierungszeit Helmut Kohls galt die Innere Sicherheit als konservative Domäne, personifiziert durch die damaligen Innenminister Wolfgang Schäuble und Manfred Kanther.

Im Folgenden wird nun das sozialdemokratische Konzept der Inneren Sicherheit mit dem Polizeistaats-Argument im Zentrum vorgestellt. Es zeichnet sich durch die Auffassung aus, der Bundesrepublik seien durch die terroristischen Anschläge ein „Krieg“ erklärt worden, dem (noch) mit polizeistaatlichen Mitteln zu begegnen sei. Sie wurden vom damaligen Bundesinnenminister Otto Schily in der Bundestagsdebatte zur Verabschiedung des sog. Antiterrorgesetzes 1 am 11. Oktober 2001 als „*historische Zäsur*“ und als „*Krieg (...) an alle zivilisatorischen Werte*“ (Schily 2001) interpretiert. Mit der Benutzung dieser Rhetorik war klar geworden, dass eine diskursive Auseinandersetzung über die Innere Sicherheit zukünftig den Terrorismus als Legitimationspotential politischen Handelns haben würde. Aus diesem „Kriegs“-Zustand wurden zwei regierungspolitische Vorhaben abgeleitet.

(1) Den Ausbau der rechtlichen, materiellen und personellen Ressourcen der für die Innere Sicherheit zuständigen Behörden durch die sog. Antiterrorgesetze (das sie behandelnde Polizeistaats-Argument wird im nächsten Abschnitt ausführlich geschildert). Dieses Vorhaben war mit einer vorläufigen Absichtserklärung verbunden, dass die geltende Kompetenzverteilung hinsichtlich zusätzlicher Einsatzmöglichkeiten der Bundeswehr ausreiche.

(2) Das außenpolitische Vorhaben der Beteiligung am „Krieg gegen den Terror“, das militärisch realisiert wurde und das die Bundeswehr im Wortsinne zu einer „*Armee im Einsatz*“ (Kühn 2006: 18) machte. Gerhard Schröder verkündete bereits einen Tag nach den Anschlägen in seiner Regierungserklärung die „*uneingeschränkte Solidarität*“ (2001a) mit den USA. Diese Erklärung wurde außenpolitisch durch die Beteiligung an der sog. Operation „Enduring Freedom“ wie an der ISAF in Afghanistan militärisch verwirklicht. Nord- und Nordostafrika, der Nahe und Mittlere Osten sowie Zentralasien mit den angrenzenden Seegebieten wurden zum Zielgebiet militärischer Interventionen erklärt.

Die Analyse des nächsten Abschnitts konzentriert sich auf die Präsentation des Polizeistaats-Arguments und seine Etablierung als parteiübergreifendes, sicherheitspolitisches Paradigma.

2.1 Das Polizeistaats-Argument

Genau einen Monat nach dem Attentat begann im Bundestag der erste parlamentarische Schlagabtausch um die diskursive Neubesetzung der Inneren Sicherheit. Der Anlass war die bereits oben erwähnte Abschlussdebatte zur Verabschiedung des Antiterrorpakets 1 am Nachmittag des 11. Oktober 2001. Am Morgen eröffnete Gerhard Schröder mit seiner Regierungserklärung zur vier Tage vorher begonnenen US-Invasion in Afghanistan das Diskursforum. Der Bundeskanzler sprach sich dabei im Sinne des Polizeistaats-Arguments für das Primat der Polizei und die Implementierung der das „Antiterrorpaket“ beinhaltenden Gesetzesänderungen aus. Er positionierte sich eindeutig gegen Inlandseinsätze über dem Maß, wie sie grundgesetzlich schon als Ergänzung zur Polizei zulässig sind und hielt an der Unterscheidung zwischen Innerer und Äußerer Sicherheit im Hinblick auf den Terrorismus fest. In der Regierungserklärung führte er aus:

„Bereits am 19. September haben wir im Kabinett ein erstes Antiterrorpaket beschlossen. (...) Das betrifft die Überprüfung und Überwachung der Beschäftigten auf den Flughäfen, die Intensivierung der Gepäckkontrollen und die Begleitung deutscher Flugzeuge durch entsprechendes Sicherheitspersonal. Wir haben Geld für die Bekämpfung des Terrorismus mobilisiert und wir werden das Strafrecht so regeln, dass wir ausländische Kriminelle und terroristische Vereinigungen besser verfolgen können. Wir schaffen das Religionsprivileg im Vereinsrecht ab; (...) Es ist ganz klar: Auf die neuen Formen des Terrorismus müssen wir durch eine engere nationale, aber auch internationale Zusammenarbeit der Sicherheitsbehörden reagieren. (...) Die Bundesregierung wird noch in diesem Monat ein zweites umfassendes Antiterrorpaket beschließen. Vor allem müssen wir den Sicherheits- und Strafverfolgungsbehörden effizientere Möglichkeiten geben, um zusätzliche Informationen zur Bekämpfung von Terrorismus und Kriminalität zu nutzen. Das kann heißen: Personalausweise, Pässe und Visaanträge werden zukünftig um Fingerabdrücke oder andere biometrische Merkmale ergänzt. (...) Wir müssen und wir werden den Verfassungsschutz an die veränderte Bedrohungslage personell wie strukturell anpassen. (...) Was im Kampf gegen den Terrorismus nicht so sehr weiterhilft, ist eine abstrakte Diskussion über die Verschiebung von Grundsätzen, nach denen unser Gemeinwesen organisiert ist. Ich will gar keine Zweifel aufkommen lassen: Ich plädiere dafür, dass wir unter allen Umständen an der Unterscheidung von äußerer und innerer Sicherheit festhalten. (...) Die Verfassungslage lässt den Einsatz der Bundeswehr von jeher in bestimmten Situationen zu: in Situationen, in denen das sinnvoll ist und in denen die Bundeswehr in der Lage ist, jene Kräfte zu ergänzen, nämlich die Polizei, die eigentlich für die innere Sicherheit zuständig ist“ (Schröder 2001b).

Das Polizeistaats-Argument fand eine breite Unterstützung. Das sozialdemokratische Deutungsangebot wurde mit der Zustimmung des grünen Koalitionspartners wie der Oppositionsparteien der CDU/CSU und der FDP in der politischen Praxis umgesetzt. Skepsis hegte allein die PDS gegenüber den Komponenten, die die Grundrechte beschnitten. Dementsprechend konnte der innenpolitische Sprecher der SPD, Dieter Wiefelspütz, in derselben Debatte im Bundestag die erfolgreiche Besetzung des Diskursfeldes Innere Sicherheit für die Regierungskoalition und die Etablierung des Polizeistaats-Arguments als sicherheitspolitisches Paradigma der Innenpolitik konstatieren:

„Das Sicherheitspaket 1 hat Ihre [der CDU/CSU] Zustimmung, die der FDP und vielleicht auch die der PDS gefunden. Das Sicherheitspaket 2, das in Vorbereitung ist, wird ebenfalls mit breiter Mehrheit beschlossen werden. Ich kann nicht ausschließen, dass noch ein drittes oder viertes Paket folgen wird. Ich bin der Auffassung, dass die Sicherheitsphilosophie in Deutschland durch den 11. September nachhaltig beeinflusst werden wird. Wir werden das Rad nicht neu erfinden müssen. Dennoch muss man feststellen, dass sich die Lage verändert hat. (...) Innere Sicherheit ist ein Markenartikel von Rot-Grün“ (Wiefelspütz 2001).

Auch ein Artikel der Wochenzeitung „Die Zeit“ beschrieb im Rückblick das Argument des Polizeistaats als konstituierendes Konzept der Politik der rot-grünen Koalition.

„Nie zuvor hat es eine solche Kaskade an sicherheitsrelevanten Gesetzen und Neuerungen gegeben wie in den dreieinhalb Jahren nach dem 11. September 2001. (...) Was als Schwachstelle eine rot-grünen Regierung programmiert schien, die Innere Sicherheit, gehört heute zu den Politikfeldern, in denen die Regierung in der öffentlichen Wahrnehmung gut dasteht. (...) Natürlich wissen die Grünen, dass Otto Schily als unangefochtener Wahrer öffentlicher Sicherheit und Ordnung einen Grundpfeiler für die Stabilität der rot-grünen Bundesregierung darstellt“ (Geis 2005b).

2.2 Das Argument des Ausnahmezustands

Die Inhalte des Polizeistaats-Arguments wurden von CDU/CSU nicht nur politisch mitgetragen, sondern auch umgesetzt. In diesem Abschnitt wird gezeigt, wie ihre Repräsentanten trotzdem dieses Argument weiterentwickelten, indem sie forderten, die Bundeswehr in bestimmten Situationen als Instrument der Inneren Sicherheit zu verwenden. Die Forderung eines verfassungsrechtlich gestützten Militäreinsatzes im Innern griff die bis dato geltende Konvention an, dieses Thema in der parlamentarischen Debatte wie im grundgesetzlichen Sinne zu tabuisieren.³ Einen Tag nach dem Meinungsaustausch im Bundestag formulierte Edmund Stoiber das bereits oben vorgestellte Argument des Ausnahmezustands in einer CSU-Parteitagrede als direkte Antwort auf den Vorschlag des Polizeistaats-Arguments seines Kontrahenten um das Bundeskanzleramt Gerhard Schröder.

Der bayerische Ministerpräsident deutete in seinem Vortrag aufgrund der Bedrohung durch den Terrorismus die Trennung von Innerer und Äußerer Sicherheit für aufgehoben. Es ergäben sich dadurch Ausnahmesituationen, bei denen er für eine Unterstützung der Polizei durch die Bundeswehr einerseits mit Militärtechnik, die dieser nicht zur Verfügung steht, und andererseits mit Personal zum Objektschutz als Entlastung plädierte. Dabei betonte er den Ergänzungs- und Hilfscharakter seines Vorschlags. Zur Plausibilität des Objektschutzes verwies er darauf, dass die Bundeswehr die Bewachung militärischen Sperrgebiets in ihren Auslandseinsätzen wie in Deutschland bereits ausführt.

„Der 11. September hat auch gezeigt, es gibt keine Trennung zwischen Innerer und Äußerer Sicherheit mehr. (...) Der Bundeskanzler hat in seiner Regierungserklärung am Donnerstag ausgeführt, er halte an der Trennung von Innerer und Äußerer Sicherheit fest. Das zeigt: er hat die neue Dimension der Bedrohung für unser Land immer noch nicht erkannt! Es kann Situationen geben, in denen alleine die Polizei die Innere Sicherheit nicht mehr gewährleisten kann. Denken Sie an Gefahren durch biologisch-chemische Waffen. Denken Sie an entführte Flugzeuge, die als Waffe eingesetzt werden sollen. (...) Sie [die Polizei] hat weder Abwehrmittel gegen Biowaffen noch Flugabwehrraketen oder Abfangjäger! Für diese Aufgaben brauchen wir die Bundeswehr! Und ein weiteres: Die gegenwärtigen Sicherungsmaßnahmen binden eine gewaltige Zahl an Polizisten. Sie müssen viel stärker als vorher öffentliche Gebäude bewachen oder Großveranstaltungen wie diesen Parteitag schützen. Diese Polizisten fehlen natürlich an anderer Stelle für wichtige Polizeiarbeit. Es ist doch absurd, dass die Bundeswehr in Ausnahmesituationen [!] wie diesen nicht auch zivile Objekte bewachen und dadurch die Polizei entlasten darf. Die können das genauso gut wie Polizei und BGS - das zeigen unsere Soldaten jeden Tag aufs Neue, im Kosovo genauso wie hier in Bayern bei der Bewachung der Bundeswehrkasernen. Deshalb müssen wir klare Rechtsgrundlagen im Grundgesetz für einen Einsatz der Bundeswehr auch im Innern schaffen“ (Stoiber 2001).

³ Im Laufe der 1990er Jahre brachten immer wieder Wolfgang Schäuble und andere Politiker aus den Reihen der Union die Möglichkeit ins Spiel, die Bundeswehr im Innern einzusetzen. Diese Position blieb aber stets selbst innerhalb ihrer eigenen Partei marginalisiert, von den anderen Parteien, den Medien, dem Bundeswehr- und Polizeiverband wurde sie offen abgelehnt (vgl. Gose 2001: 51 f.). Das oben genannte Novum besteht darin, dass zum ersten Mal eine Partei in ihrer Gesamtheit diese Linie vertrat und sie auf ihre offizielle Agenda setzte.

2.3 Die Dominanz des Polizeistaats-Arguments

Die Auseinandersetzung über 9/11 markiert, wohin sich die politische Kultur bewegt. Der Vorschlag Stoibers führte ein neues Deutungsangebot in den Diskurs ein, das als Alternative zum herrschenden Konsens der Konzentration auf polizeistaatliche Maßnahmen platziert wurde. Die Interpretation, die Trennung von Innerer und Äußerer Sicherheit sei durch den Terrorismus aufgehoben und daher könnten Situationen entstehen, in denen nur die Bundeswehr Hilfe leisten könne, fungierte fortan als Konkurrenzdeutung und verfügte über Legitimationspotential. Mit dieser Argumentation versetzte Stoiber dem bisherigen Konsens einen Riss, der sich in den noch folgenden Debatten vertiefen sollte.

Einerseits besitzt die Zusicherung, ein Militäreinsatz komme nur in Ausnahmesituationen in Betracht, beschwichtigende Wirkung. Die Argumentation orientiert sich nah am gesellschaftlich akzeptierten Grundsatz, dass die Polizei die Trägerin der innenpolitischen Gewalt ist. Andererseits gewinnt diese Perspektive durch ihren Hilfscharakter an Plausibilität, da es erstens ein gesellschaftliches Gebot ist, in Notsituationen Hilfe anzubieten, zweitens es als unverständlich ausgelegt würde, das Hilfsangebot abzulehnen. Die ablehnende Seite sähe sich dem Vorwurf ausgesetzt, nicht alles, was zur Hilfe möglich gewesen wäre, auch in Anspruch genommen zu haben.

Die skizzierte Diskussion enthält damit plausible Gründe für die Annahme, dass bereits die Debatte über 9/11 die politische Kultur veränderte. Jedoch wurden eher die Weichen für eine Veränderung der politischen Kultur gestellt, als eine solche Veränderung zu institutionalisieren. Es fehlte im Diskurs über 9/11 das Wechselspiel von diskursiver und politischer Praxis, das die Transformation von Deutungsangeboten in Deutungsvorgaben vorantreibt und den Wandel der politischen Kultur trägt. Die überwiegende Mehrheit der politischen Landschaft hielt weiterhin am Maßstab der bisherigen politischen Kultur fest, deren Meinungsführerschaft die rot-grüne Bundesregierung vertrat, wie dieses Zitat belegt.

„Deutlich wird damit, dass die strukturellen argumentativen Muster, die die Debatte nach dem 11. September 2001 kennzeichnen sollten, bereits in den 1990er Jahren gelegt worden sind. Das gilt nicht nur für die Argumente der Befürworter einer Aufgabenerweiterung, sondern auch für die der Gegner. Regelmäßig wurde von Vertretern der SPD, Bündnis '90/Die Grünen und PDS, aber auch der FDP darauf verwiesen, dass die Trennung von militärischen und polizeilichen Aufgaben nicht angetastet werden sollte. Zudem gebe schon die gegenwärtige Verfassungslage ausreichende Möglichkeiten zur Unterstützung der Polizei in Krisensituationen. Die Polizeigewerkschaften und der Bundeswehrverband schlossen sich der Ablehnung jeweils an. Insbesondere verwiesen sie darauf, dass die Soldaten für einen Einsatz im Innern nicht ausgebildet seien, dass die Bundeswehr schon jetzt an den Grenzen der Belastbarkeit angekommen sei und dass es um eine bessere Ausstattung von Polizei und Armee für die Wahrnehmung ihrer ureigenen Aufgaben gehe“ (Knelangen 2004: 11).

3. Vom Frankfurter Motorsegler zum Luftsicherheitsgesetz

Bis zum Frühjahr 2003 hatten SPD und Grüne für den genannten Vorstoß der Union nichts übrig. Er wurde damit abgelehnt, dass die Gesetzeslage ausreiche, um in entsprechenden Fällen die Bundeswehr im Innern einzusetzen (vgl. Knelangen/Irlenkaeuser 2004: 1). Als Anlass zu einer erneuten Debatte diente ein eher belangloses Ereignis. Am 5. Januar 2003 kreiste ein verwirrter Student zwei Stunden lang mit einem Motorsegelflieger über Frankfurt und drohte zeitweise damit, sich in ein Hochhaus der Europäischen Zentralbank zu stürzen. Zwei Phantom-Abfangjäger der Luftwaffe stiegen auf. Am Ende landete der Mann aus eigenem Entschluss, niemand kam zu Schaden (vgl. Schmidt-Lunau 2003).

3.1 Das Luftsicherheitsgesetz: ungeeignet und doch beschlossen

Im Anschluss entwickelte sich eine rege Diskussion über ein sog. Luftsicherheitsgesetz, das in einem vergleichbaren Fall wie in Frankfurt den Abschuss der Maschine erlauben sollte. Grotesk an der Debatte war, dass in wie außerhalb des Bundestages die beteiligten Parlamentarier über ein Gesetz heftig stritten und schließlich verabschiedeten, von dem sie wussten, dass es seinen vordergründigen Zweck, für mehr Sicherheit im Luftraum zu sorgen, nicht erfüllen konnte, mithin also sinnlos war.

Der alle Abgeordneten im Bundestag beratende wissenschaftliche Parlamentsdienst hatte bereits kurz nach 9/11 darüber informiert, dass ein Luftsicherheitsgesetz völlig unnötig sei (vgl. Pau 2004: 7898). Nach der ersten Beratung des Gesetzes im Bundestag wurde am 26. April 2004 im Innenausschuss eine Sachverständigenanhörung angesetzt. Das Bundesverfassungsgericht fasste in seinem Urteil zwei Jahre später das Ergebnis der Anhörung zusammen, wie es damals allen Parlamentariern bewusst war. Der wesentliche Tenor der Experten war die Einschätzung, die Regelungen des Gesetzes seien für die Schaffung von Sicherheit im Luftraum technisch wie rechtlich ungeeignet.

„Die Vereinigung Cockpit hält die Verfassungsbeschwerde für begründet. Geeignetheit und Erforderlichkeit des § 14 Abs. 3 LuftSiG [die Abschussermächtigung] (...) seien (...) zweifelhaft. Der terroristische Erfolg eines Renegade-Angriffs sei von zahlreichen Unwägbarkeiten abhängig. Schon die Feststellung eines erheblichen Luftzwischenfalls (...) sei (...) äußerst schwierig und nur selten mit Gewissheit möglich. Die bei der Überprüfung von Luftfahrzeugen nach § 15 Abs. 1 LuftSiG gewonnenen Erkenntnisse seien selbst bei idealer Wetterlage allenfalls vage. Die mögliche Motivation eines Flugzeugentführers und die Ziele einer Flugzeugentführung blieben bis zuletzt spekulativ. Eine auf gesicherte Tatsachen gestützte Entscheidung über einen Einsatz nach § 14 Abs. 3 LuftSiG komme angesichts des zur Verfügung stehenden knappen Zeitfensters im Zweifel zu spät. Deshalb funktionieren die Konzeption der §§ 13 bis 15 LuftSiG nur, wenn von vornherein im Übermaß reagiert werde“ (BVerfG 2006: Abs.-Nr.68).

Aufgrund dieser Erkenntnisse gelangten allerdings nur die FDP und die zwei Abgeordneten der PDS zum Entschluss, dem Gesetz ihre Zustimmung zu versagen. Die Bundesregierung wie die Union betrieb die Verabschiedung dieses Gesetzes. Für die rot-grüne Koalition markierte es einen Wendepunkt: die Abkehr vom Polizeistaats-Argument und die Hinwendung zur Argumentation des Ausnahmezustands. In den folgenden zwei Abschnitten werden die Gesetzesinitiativen der Bundesregierung und der Union vorgestellt, im anschließenden vierten Kapitel werden eingehend die Auswirkungen auf die politische Kultur erörtert.

3.2 Das Luftsicherheitsgesetz der rot-grünen Bundesregierung

Den Gesetzentwurf der Bundesregierung zur Neuregelung von Luftsicherheitsaufgaben (vgl. Gesetzentwurf der Bundesregierung 2004) stellte Otto Schily in der ersten Beratung vor dem Bundestag am 30. Januar 2004 vor. Der Entwurf enthielt eine Vielzahl von Bestimmungen und Auflagen der im weitesten Sinne am Luftverkehr Beteiligten betreffend und ermächtigte den Verteidigungsminister in § 14 Abs. 3 LuftSiG Zivilflugzeuge abschießen zu lassen, die im Verdacht stehen, gegen das Leben von Menschen gerichtet zu sein. Schily bezog sich auf eine seit 9/11 veränderte Welt und argumentierte, dass trotz des Entwurfs der Grundsatz der Trennung von Innerer und Äußerer Sicherheit nicht berührt sei. Die Abschussmöglichkeit verstehe er als nähere Ausgestaltung des Art. 35 GG, eines militärischen Einsatzes, der vom Grundgesetz gedeckt sei, weshalb auch keine Grundgesetzänderung angestrebt werde. Mit dieser Formulierung verblieb Schily in der Polizeistaats-Argumentation. Neuartig und von

der bisherigen Praxis zu unterscheiden ist, dass der Minister einen militärischen Kampfeinsatz mit dem Schutzbereich des Art. 35 GG legitimierte, während in der Vergangenheit unter diesen Grundgesetzartikel sonst nur technische Hilfe gegenüber Zivilbehörden subsumiert wurde.

„Seit dem 11. September 2001 sieht die Welt anders aus als zuvor. Wir müssen uns auf diese Gefahren einstellen und dürfen in der Wachsamkeit nicht nachlassen. Neue Sicherheitserfordernisse brauchen auch eine klare rechtliche Grundlage. (...) Daher hat die Bundesregierung einen Gesetzentwurf zur Neuregelung von Luftsicherheitsaufgaben vorgelegt, den wir heute beraten. Das neue Gesetz fasst erstmals alle Regelungen zusammen, die der Abwehr von Gewaltakten gegen den Luftverkehr dienen. Wir können als Leitsatz formulieren: Luftsicherheit aus einer Hand. (...) Die Bundesregierung hat sich daher entschlossen, den durch die Verfassung bereits erlaubten Einsatz der Streitkräfte zur Bekämpfung schwerer Gefahren, die aus dem Luftraum kommen, näher auszugestalten. Dies geschieht im Rahmen der bewährten Sicherheitsarchitektur. Der Auftrag der Streitkräfte wird nicht erweitert, sondern nur konkretisiert. Dieser Punkt ist besonders wichtig: wir sollten die Abgrenzung zwischen polizeilichen und militärischen Aufgaben nicht aufgeben. (...) Der Gesetzentwurf regelt in sehr engen Grenzen auch die Zulässigkeit eines Flugzeugabschusses. (...) Unser Gesetzentwurf sieht keine Änderungen des Grundgesetzes vor. Im weiteren Verlauf der Beratungen sollten wir aber vorurteilsfrei prüfen, ob eine Klarstellung in Art. 35 des Grundgesetzes notwendig erscheint oder empfehlenswert ist“ (Schily 2004: 7881).

3.3 Das „Gesamtsicherheitskonzept“ der Union

Die Union lehnte den Gesetzentwurf nicht aus inhaltlichen Gründen - politisch gehörte sie zu den Verfechtern dieses Gesetzes -, sondern aus taktischem Ermessen ab. Der konservative Gegenentwurf sah nicht die isolierte Verabschiedung des Luftsicherheitsgesetzes, sondern die Integration dieses Gesetzes in ein „Gesamtsicherheitskonzept zur Verzahnung der inneren und äußeren Sicherheit“ vor, so der Titel des Beschlusses des CDU-Bundesfachausschusses Sicherheitspolitik (vgl. Gesamtsicherheitskonzept 2004), für dessen Realisierung auch das Grundgesetz entsprechend geändert werden müsse. Dieses Konzept beanspruchte, für Deutschland eine „neue Sicherheitsphilosophie und Sicherheitsarchitektur“ (Gesamtsicherheitskonzept 2004: 2) zu schaffen.

Der Gesetzesantrag forderte erstens die verfassungsrechtliche Legalisierung des Objektschutzes, wenn die Polizeikräfte zur Aufrechterhaltung der „öffentlichen Sicherheit und Ordnung“ nicht ausreichten. Danach hätte die Bundeswehr dieselbe Generalermächtigung zum Eingriff in den individuellen Rechtsbereich wie bisher ausschließlich die Polizei, was einer Übertragung des innerstaatlichen Gewaltmonopols auf das Verteidigungsministerium gleichkäme. Zweitens wäre die Bundeswehr auch für den Luftraum, wie im Luftsicherheitsgesetz vorgesehen sowie für die Seegebiete in einem „Seesicherheitsgesetz“ zuständig. Drittens gelte diese Eingriffsbefugnis nicht wie bisher im Falle des Eintritts einer Katastrophe, sondern präventiv. Die Union stellte am 9. März 2004 ihren eigenen Gesetzentwurf dem Bundestag vor.

„Die Bedrohungen durch den internationalen Terrorismus (...) haben zu einer nie da gewesenen Belastung der Sicherheitskräfte von Bund und Ländern geführt. Die Überwachung von gefährdeten Objekten etwa bindet Polizeikräfte, die damit für andere polizeiliche Aufgaben nicht zur Verfügung steht. In einer solchen Situation könnte der Einsatz von Streitkräften zum Schutz ziviler Objekte die Polizei entlasten. (...) Die vorgeschlagene Neufassung des Artikels 35 Abs. 2 Satz 1 des Grundgesetzes soll es ermöglichen, im Falle terroristischer Bedrohungen auf Anforderung eines Landes die Streitkräfte zum Schutz ziviler Objekte einzusetzen, wenn in diesem Fall die Polizeikräfte des Bundes und der Länder zur Aufrechterhaltung oder Wiederherstellung der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung nicht mehr ausreichen. Darüber hinaus soll in Satz 2 klargestellt werden, dass Amtshilfe nach dieser Vorschrift nicht nur im Falle eines bereits eingetretenen besonders schweren Unglücksfalls oder eines

sonstigen Katastrophenfalls zur Hilfe bei der Bewältigung seiner Folgen zulässig ist, sondern auch dann, wenn ein solcher Fall unmittelbar droht und Maßnahmen zur Verhinderung seines Eintritts zu ergreifen sind. Ferner soll in Artikel 87a Abs. 2 des Grundgesetzes klargestellt werden, dass die Streitkräfte zur Abwehr von Gefahren aus der Luft und von See her auch dann eingesetzt werden dürfen, wenn dies zur wirksamen Bekämpfung dieser Gefahren erforderlich ist“ (Gesetzentwurf 2004: 1).

Der Beschluss des CDU-Bundesfachausschusses präziserte, mit welchen militärischen Einsatzoptionen ihre neue Sicherheitsarchitektur zu verwirklichen sei. Zur Begründung führt die Union die Argumentation des Ausnahmezustands an.

„Mögliche Aufgaben umfassen einerseits Bereiche, die hochspezialisierte, nur in der Bundeswehr ausreichend vorhandene Fähigkeiten voraussetzen. Hierzu zählen ABC-Abwehrfähigkeiten, Flugabwehr zur Sicherung von Lufträumen, Lufttransport, Bau und Betrieb von Behelfskrankenhäusern, spezielle Pionierleistungen und Marineeinsätze (z.B. Minenschutz, Aufbringen von Schiffen, Einsatz von Kampfschwimmern). Andererseits gibt es Aufgaben, die vor allem hohen Personal- und Sachaufwand erfordern. (...) Hierzu zählen z.B. Schutz und Sicherung militärischer und ziviler Objekte der Infrastruktur, Evakuierungen, Sperrung von Räumen, Betreuung und Versorgung von Evakuierten oder Flüchtlingen, Verkehrslenkung, Trümmerbeseitigung, Bau von Deichen, Bekämpfung von Bränden, Hilfsmaßnahmen bei allen Pionierleistungen. Der Objektschutz obliegt der Polizei. Grundsätzlich muss aber gelten, dass die Bundeswehr dann zum Einsatz kommen kann, wenn die Kräfte der inneren Sicherheit personell oder materiell allein nicht mehr in der Lage sein sollten, für den notwendigen Schutz zu sorgen“ (Gesamtsicherheitskonzept 2004: 9-11).

4. Das Luftsicherheitsgesetz: der Bruch mit der politischen Kultur

In diesem Kapitel wird untersucht, welche Veränderungen sich in der Luftsicherheitsdebatte für die politische Kultur ergaben. Im ersten Abschnitt wird als Abgrenzung zum Meinungsstandpunkt in der 9/11-Debatte die (Neu-) Positionierung des parteipolitischen Feldes nachgezeichnet. Darauf aufbauend konzentriert sich der zweite Abschnitt unter der Annahme, das Gesetz habe einen Bruch mit der politischen Kultur bewirkt, auf den Wandel in der diskursiven Praxis, während sich der dritte Abschnitt mit Veränderungen in der politischen Praxis beschäftigt.

4.1 Das Meinungsbild der Parteien in der Luftsicherheitsdebatte

Im Gegensatz zur Diskussion um 9/11 kann in der Debatte um das Luftsicherheitsgesetz keine politische Kultur mehr konstatiert werden, in der die Gegner der Militäroption die politische Kultur mit dem Argument des Polizeistaats klar beherrschten. Vielmehr war eine Situation entstanden, in der die wesentlichen politischen Akteure auf Seiten der Befürworter standen (SPD, Grüne, CDU/CSU) und die Gegner (FDP, PDS) marginalisiert waren. Diese Kräfteverteilung gründete sich auf den Positionswechsel der rot-grünen Bundesregierung. Jedoch verlief die Konfliktlinie nicht nur zwischen Befürwortern und Gegnern, sondern auch zwischen ersteren. Die Bundesregierung und die Union waren sich uneins in der Frage einer Grundgesetzänderung zur Legitimierung von militärischen Inlandseinsätzen.

Die Befürworter der Union argumentierten im Sinne des Ausnahmezustands, dass durch die Bedrohung des Terrorismus die Trennung von Innerer und Äußerer Sicherheit aufgehoben sei. Dadurch könnten Ausnahmesituationen entstehen, in denen nur die Bundeswehr über die erforderlichen Fähigkeiten zur Hilfe verfüge. Daraus ergebe sich die Konsequenz, dass nur die der Bundeswehr zur Verfügung stehende Militärtechnik die Gefahr beseitigen könne. In diesem Fall seien die Waffensysteme zum Abschuss von Zivilflugzeugen zu verwenden. Diese Praxis

widerspreche aber dem Grundgesetz, insbesondere liege kein Fall des Art. 35 GG vor, weshalb eine Verfassungsänderung nötig sei.

Die Regierungskoalition gab ein doppeldeutiges Meinungsbild wieder. In ihrer diskursiven Praxis hielt sie weiter am Polizeistaats-Argument fest. SPD und Grüne konstatierten, dass sich die Sicherheitsphilosophie seit 9/11 zwar verändert habe, beharrten aber auf ihrem bisherigen Standpunkt und sahen die Trennung von Innerer und Äußerer Sicherheit durch den Terrorismus für nicht aufgehoben an. Ihre Vertreter interpretierten den Abschuss von Privatflugzeugen als Einsatz im Sinne des Art. 35 GG und deuteten ihn damit als übereinstimmend mit der geltenden Verfassungslage. In der politischen Praxis befürworteten sie die Abschussmöglichkeit und so einen Kampfeinsatz der Bundeswehr.

Die Argumente der Gegenseite lassen sich einheitlicher beurteilen. Die FDP wie die beiden fraktionslosen Abgeordneten der PDS hielten es für falsch, den Extremfall einer Flugzeugentführung zu normieren und damit ein nicht herstellbares Sicherheitsniveau garantieren zu wollen, weshalb deren Vertreter das Gesetz aus ethischen und rechtsstaatlichen Aspekten ablehnten. Des Weiteren beriefen sich Repräsentanten beider Parteien auf das Urteil der Experten, das Luftsicherheitsgesetz sei als ein ungeeignetes Instrument für das angegebene Ziel der Herstellung von Sicherheit im Luftraum zu bewerten.

Grundsätzlich lässt sich sagen, dass die Befürworter eines Bundeswehreininsatzes das Meinungsfeld klar beherrschten und die Gegner an den Rand gedrängt hatten. Allerdings unterschieden sich die Begründungen der Befürworter. Die Konservativen stützten ihre Sichtweise in der politischen wie der diskursiven Praxis auf die Argumentation des Ausnahmezustands. Die Regierungskoalition argumentierte in der diskursiven Praxis noch mit dem Polizeistaats-Argument, während sie in der politischen Praxis bereits die Konsequenzen aus der Argumentation des Ausnahmezustands bevorzugte.

Die zunehmende Verwendung des Arguments des Ausnahmezustands mündet in die zentrale Frage, wie sich die bisherige politische Wertorientierung der Tabuisierung von Militäreinsätzen im Innern in der Debatte um das Luftsicherheitsgesetz wandelte.

4.2 Der Bruch der diskursiven Praxis

Die Bedeutung, die das Argument für die Legitimität von Inneneinsätzen besitzt, lässt sich nur vor dem Hintergrund der bisherigen Wertorientierung ermessen, die sich durch einen normativen Verbotskonsens gegenüber Einsätzen der Bundeswehr im Inland auszeichnete. Die politische Praxis der grundgesetzlichen Verankerung in Art. 87a Abs. 2 GG des grundsätzlichen Verbots von Militär im Innern korrespondiert mit einer diskursiven Praxis politischer Akteure, die den Grundsatz der Trennung von Innerer und Äußerer Sicherheit vertraten, wodurch die politische Praxis legitimiert wurde. Diese Übereinstimmung von diskursiver und politischer Praxis brach durch die Diskussion um das Luftsicherheitsgesetz auseinander. Der in diesem Gesetz legalisierte Kampfeinsatz gegen Passagierflugzeuge in deutschem Luftraum trat in Widerspruch zur bislang geltenden diskursiven Praxis. Damit verlor die politische Praxis ihre normative Begründung in der diskursiven Praxis. Entsprechend kreiste die diskursive Auseinandersetzung um die Interpretation dieses Bruchs, der begründungspflichtig wurde.

Diese Begründungspflicht erfüllte das Argument des Ausnahmezustands. Beide befürwortende Parteien argumentierten mithin für eine Veränderung der politischen Praxis. Sie interpretierten ihren Bruch mit der politischen Praxis der Vergangenheit als eine notwendige und angemessene Antwort auf (sicherheits-) politische Umbrüche

seit 9/11, denen die politische Praxis Rechnung tragen müsse und die zu Parametern einer neuen diskursiven Praxis wurden, die den geplanten Bruch mit der politischen Praxis legitimierte und das Gebot der Tabuisierung in seiner grundsätzlichen Geltung modifizierte.

Jedoch unterschieden sich die beiden Befürwortungslager in der Art, ihren Bruch zu legitimieren. Die Union stufte den Kampfeinsatz als verfassungswidrig ein, woraus eine Grundgesetzänderung resultieren müsse, während die Sozialdemokraten einen Abschuss als grundgesetzlich legale Hilfsmaßnahme im Sinne des Art. 35 GG bewerteten. Auf diese Weise lässt sich das Charakteristische an dieser Debatte erklären, nämlich dass der Gegenstand der Diskussion erstaunlicherweise nicht die Frage des „ob“ - soll überhaupt die Bundeswehr eingesetzt werden können-, sondern nur noch das „wie“ – mit oder ohne Verfassungsänderung – bildete. Daran lässt sich eine bereits zu diesem Zeitpunkt erfolgte Neujustierung der Parameter der diskursiven Praxis ablesen, die nur erfolgen konnte, da das sog. „linke Lager“, die Klientel der SPD und vor allem die der Grünen, die ihr präsentierten Deutungsangebote akzeptierte, so dass die Regierungskoalition den entscheidenden Impuls für die Veränderung der politischen Kultur durch ihre Neupositionierung gab.

Das rot-grüne Deutungsangebot, ein Kampfeinsatz in deutschem Luftraum sei im Wege der Amtshilfe schon immer grundgesetzlich erlaubt gewesen, ist zumindest umstritten (Bundespräsident Köhler empfahl den Gang vor Bundesverfassungsgericht), erfüllte aber seinen Zweck. Die Vertreter beider Parteien konnten ihren Unterstützerschichten dadurch eine akzeptable Einigung präsentieren. Peter Struck und mit ihm der sozialdemokratische Teil des Bundeskabinetts hätte zwar eine Änderung des Grundgesetzes der einfachgesetzlichen Regelung vorgezogen, da eine Änderung der Verfassung eine größere Rechtsklarheit bot. Diese Möglichkeit verbot sich aber für die Sozialdemokraten. Denn für eine Grundgesetzänderung wäre die Zustimmung von CDU/CSU nötig gewesen, die diese nur unter Berücksichtigung der Inhalte ihres „Gesamtsicherheitskonzepts“ zu geben bereit waren, die für die rot-grüne Klientel inakzeptabel waren (vgl. Knelangen/Irlenkaeuser 2004: 9).

4.3 Die politische Praxis: die Implementierung des Ausnahmezustands

Das Resultat der obigen Analyse der Debatte um das Luftsicherheitsgesetz lautet, dass **durch die** Verwendung des Ausnahmezustands-Arguments durch Union und Bundesregierung ein Bruch in der diskursiven Praxis stattfand. Weitergehend ist nun von Interesse, ob sich in der politischen Praxis Tatsachen finden lassen, die ebenfalls einen Bruch bedeuten würden, so dass ein Wandel in der politischen Kultur festgestellt werden könnte.

Informationen des Nachrichtenmagazins Der Spiegel zufolge hatte Peter Struck nach dem Zwischenfall mit dem Frankfurter Motorsegler seinen Planungsstab beauftragt, bei der Neufassung der Verteidigungspolitischen Richtlinien zur Weiterentwicklung der Bundeswehr auch Einsätze im Innern sowie eine „Klarstellung“ im Grundgesetz zu berücksichtigen (vgl. Heuser 2003: 2).

Die Verteidigungspolitischen Richtlinien sind ein vom Bundesministerium der Verteidigung am 21. Mai 2003 erlassenes Dokument, das über mehrere Legislaturperioden hinweg die militär-strategische Planung der Bundeswehr festlegt. Neuartig war, dass der Minister als zukünftige Aufgabe die unbestimmte Formulierung wählte, zum Schutz vor terroristischer Bedrohung die Bundeswehr im Innern einzusetzen, wenn nur sie über die erforderlichen Fähigkeiten verfüge und damit dem konservativen Deutungsangebot des Ausnahmezustands entsprach. Das bereits zu Anfang zitierte Reformpapier vom Mai 2000 soll noch einmal ins Gedächtnis gerufen werden: *„Die Abwehr grenzüberschreitender terroristischer Aktionen und organisierter Kriminalität bleibt in Deutschland auch künftig eine*

polizeiliche Aufgabe“ (BMVg 2000: 6).

Die Ausdrucksweise „im Rahmen der geltenden Gesetze“ ließ erkennen, dass die politische und militärische Führung der Bundeswehr sich über die Tatsache bewusst ist, dass die geplanten Einsätze nicht von den bisherigen grundgesetzlichen Bestimmungen gedeckt sein würden. Trotzdem wurde zum ersten Mal seit Bestehen der Bundesrepublik in ein militärisches Planungsdokument die Möglichkeit aufgenommen, militärische Fähigkeiten für die Verwendung im Innern zur Verfügung zu stellen.

„Zum Schutz der Bevölkerung und der lebenswichtigen Infrastruktur des Landes vor terroristischen und asymmetrischen Bedrohungen wird die Bundeswehr Kräfte und Mittel entsprechend dem Risiko bereithalten. Auch wenn dies 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“ (BMVg 2003: 29).

Die in den Verteidigungspolitischen Richtlinien in Aussicht gestellte Möglichkeit wurde erstmalig im Entwurf zum Luftsicherheitsgesetz realisiert, in dessen § 14 Abs. 1 und 3 es hieß:

„Zur Verhinderung des Eintritts eines besonders schweren Unglücksfalles dürfen die Streitkräfte im Luftraum Luftfahrzeuge abdrängen, zur Landung zwingen, den Einsatz von Waffengewalt androhen oder Warnschüsse abgeben. (...) Die unmittelbare Einwirkung mit Waffengewalt ist nur zulässig, wenn nach den Umständen davon auszugehen ist, dass das Luftfahrzeug gegen das Leben von Menschen eingesetzt werden soll, und sie das einzige Mittel zur Abwehr dieser gegenwärtigen Gefahr ist“ (Bundesgesetzblatt 2005).

Der Gesetzentwurf wurde am 18. Juni 2004 mit den Stimmen von SPD und den Grünen gegen die Stimmen der FDP und der fraktionslosen PDS-Abgeordneten angenommen und trat am 15. Januar 2005 in Kraft. Die Union war inhaltlich für das Gesetz, verweigerte aber ihre Zustimmung, da die weitergehenden Forderungen ihres eigenen Gesetzentwurfs („Gesamtsicherheitskonzept“) nicht berücksichtigt wurden, der am selben Tag mit den Stimmen aller anderen Abgeordneten im Bundestag abgewiesen wurde.

Schon am 1. Oktober 2003 wurden die geplanten Inhalte des Luftsicherheitsgesetzes durch die Schaffung des 'Nationalen Lage- und Führungszentrums Luftsicherheit' im nordrhein-westfälischen Kalkar implementiert. Dieses Zentrum wurde mit Bundeswehrangehörigen und Beamten des Innen- und Verkehrsministeriums besetzt. Mit dieser Konstellation etablierte sich eine neue Form der zivil-militärischen Zusammenarbeit (vgl. Irlenkaeuser 2006: 242).

4.4 Das historische Argument: die Geschichte einer Amnesie

In diesem Abschnitt wird auf eine Besonderheit bzw. Auffälligkeit hingewiesen. Erstaunlich an der Luftsicherheitsdebatte war, dass historische Erfahrungen und Bedenken, welche die ursprünglichen Gründe für den Trennungsgrundsatz von Innerer und Äußerer Sicherheit bildeten und die politische Kultur des Tabus von Bundeswehreinsetzungen im Innern begründete (das historische Argument), von den parteipolitischen Gegnern des Gesetzes kaum angeführt wurden und im Meinungsstreit praktisch keine Rolle spielten. Der unten wiedergegebene Beitrag des Freiburger Historikers Wolfram Wette dient dazu, die Gründe, die für das historische Argument sprechen, noch einmal ins Gedächtnis zu rufen.

„Soldaten als Polizisten? Die deutsche Geschichte zeigt, warum wir auch weiterhin gut daran tun, die Aufgaben der Polizei von denen des Militärs strikt zu trennen. (...) Jüngster Auslöser dieser Debatte war im Januar der

Irrflug eines Motorseglers über Frankfurt am Main. (...) Das Grundgesetz indes entstand nicht aus abstrakten Prinzipien, sondern aus einer tiefgreifenden historischen Erfahrung heraus. Und man muss sich wohl diese Erfahrungen noch einmal vor Augen führen, bevor man darangeht, die Fundamente unserer Demokratie in solch einem entscheidenden Punkt zu verändern. Eine Erfahrung war die fatale Rolle, die das preußisch-deutsche Militär hierzulande von der Mitte des 19. Jahrhunderts bis 1945 gespielt hat. Eine Rolle, die den amerikanischen Historiker Gordon A. Craig zu der generalisierenden Feststellung veranlasste, das Militär in Deutschland sei ein Staat im Staate geworden, der den sozialen Fortschritt und die Entwicklung liberaler demokratischer Institutionen verhinderte. Der Grund für diese Fehlentwicklung lag vor allem in der Tatsache, dass eine klare Trennung zwischen polizeilichen und militärischen Aufgaben fehlte. (...) Mit dem Jahr 1949 kam die große Zäsur. Genau hundert Jahre nach der Niederschlagung der ersten großen Demokratiebewegung in Deutschland und der nicht zuletzt daraus resultierenden Stellung der bewaffneten Macht im Innern zog das Grundgesetz in mehreren Schritten die Konsequenzen. In dem (zur Wiederbewaffnung der Bundesrepublik) 1956 eingefügten Artikel 87a schreibt es eine strikte Aufgabentrennung vor. Die Bundeswehr ist nur für die Äußere Sicherheit zuständig. (...) Bereits im Jahre 1993 rüttelte der damalige Vorsitzende der CDU/CSU-Bundestagsfraktion Wolfgang Schäuble kräftig an der Verfassung. (...) Es sei daher an der Zeit, die besonders strengen Einschränkungen, welche die Verfassung dem Militär aus historischen Gründen auferlege, auf ein Maß zu bringen, das in anderen Demokratien ganz normal sei. Da fragt es sich schon, was alle Aufklärung nützt und ob man aus der Geschichte wirklich etwas gelernt hat“ (Wette 2003).

Die im obigen Beitrag aufgeführten Bedenken scheinen ihre Kraft verloren zu haben. Erstaunlicherweise wurde der Bezug zur deutschen (Militär-) Geschichte von den Befürwortern eines Inneneinsatzes verwandt. Als exemplarisch für die Feststellung, dass das historische Argument nicht mehr eine Bundeswehreinsätze ablehnende Funktion besaß, kann ein Kommentar in der Süddeutschen Zeitung gelten:

„Die Bundeswehr ist Bestandteil des Alltags geworden, und das ist gut so. (...) Ein großer Teil des Misstrauens, das der Bundeswehr in der Vergangenheit entgegenschlug, gründete sich auf der Furcht vor einem Staat im Staate. Diese Furcht war angesichts der deutschen Geschichte plausibel, doch sie ist durch die Entwicklung der Bundeswehr längst gegenstandslos geworden“ (Bleichschmidt 2006).

Folglich scheint sich Gerhard Schröders Plan der „Enttabuisierung des Militärischen“ (2001c), die er kurz nach dem Beginn des „Kampfes gegen den Terror“ aufstellte, für die Innenpolitik realisiert zu haben. Dieser Befund lässt sich durch eine Bedeutungsverschiebung des historischen Arguments erklären. Offensichtlich hat sich das vormalige Argument, aus historischen Gründen dürfe kein Militär im Innern eingesetzt werden, einem Bedeutungswandel unterworfen und wurde in seiner normativen Bedeutung für das politische Leben der Gegenwart neu bestimmt. Es mutierte zu einem Argument für den militärischen Einsatz. Nichts dokumentiert diese Bedeutungsverschiebung besser als Schröders Ansprache aus Anlass des 50. Jahrestages der Gründung der Bundeswehr. Er bezeichnete die Bundeswehr als eine „Armee der Demokratie“, weshalb sich nach 50 Jahren diese ehemaligen Vorbehalte als unbegründet herausgestellt hätten.

„Die Bundeswehr hat früh deutlich gemacht, dass sie nicht in der verhängnisvollen Tradition des deutschen Militarismus steht [!]. Sondern dass sie in der bewussten Auseinandersetzung mit der deutschen Vergangenheit eigene und überzeugende Traditionslinien entwickelt hat“ (Schröder 2005).

Auch innerhalb der Bundeswehr wird in diesem Sinne argumentiert. Peter Dreist, Leitender Regierungsdirektor und Rechtsberater beim Luftwaffenführungskommando in Köln, formulierte in einem Beitrag für eine juristische Fachzeitschrift:

„Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass die historischen Vorbilder zum Einsatz der Streitkräfte zu polizeilichen Zwecken im Innern bei der Verfassungsgebung in der Bundesrepublik als wenig erfolgreich, eher als

potentiell gefährlich angesehen wurden. In der gegenwärtigen Lage muss man sich allerdings fragen, ob diese Befürchtungen nicht als überholt zu betrachten sind. Die Bundeswehr kann auf eine fast 50-jährige Tradition als Armee in der Demokratie verweisen, in der sie bewiesen hat, dass sie das Primat der Politik beachtet und fest in die Strukturen der Politik eingebunden ist“ (Dreist 2006: 94).

4.5 Das Ergebnis der Luftsicherheitsdebatte

Die politische Kultur nach der Luftsicherheitsdebatte hat sich entscheidend verändert. Zu diesem Zeitpunkt existierte nicht nur in den Verteidigungspolitischen Richtlinien die ministeriale Festlegung der Option von Inneneinsätzen, sondern darüber hinaus auf gesetzlicher Grundlage die Einsatzmöglichkeit im Luftraum (die auch in einem sog. Seesicherheitsgesetz auf das Wasser ausgedehnt werden sollte, auf dem Boden war diese nicht mehrheitsfähig). Der ursprüngliche Konsens, aus historischer Erfahrung auf Militär im Innern zu verzichten, der bisher die politische Kultur der Tabuisierung trug, war von einer Perspektive verdrängt worden, die genau entgegengesetzt eine Einbeziehung der Bundeswehr in die Innere Sicherheit wünschte und ihr sogar seit ihrem Bestehen rechtsstaatliches Handeln attestierte.

5. Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts

Die beiden aus der Bundestagswahl vom 22. September 2005 hervorgegangenen Regierungskoalitionäre CDU/CSU und SPD standen sich beim Thema Innere Sicherheit durch Militär inhaltlich unverändert gegenüber. Die konträren Standpunkte fasste ein Positionspapier der [Arbeitsgemeinschaft \(AG\) Sicherheitsfragen und Inneres](#) der SPD zusammen. Die Konservativen plädierten für die Umsetzung ihres Gesamtsicherheitskonzepts, die Sozialdemokraten wollten nur für ein Luft- bzw. Seesicherheitsgesetz das Grundgesetz ändern. Beide Parteien machten ihr weiteres Vorgehen vom Urteil des Bundesverfassungsgerichts in dieser Sache abhängig (vgl. AG Sicherheitsfragen und Inneres 2006: 1). Dementsprechend unscharf fiel auch die Formulierung im gemeinsamen Koalitionsvertrag aus.

„Angesichts der Bedrohung durch den internationalen Terrorismus greifen äußere und innere Sicherheit immer stärker ineinander. Gleichwohl gilt die grundsätzliche Trennung zwischen polizeilichen und militärischen Aufgaben. Wir werden nach der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zum Luftsicherheitsgesetz prüfen, ob und inwieweit verfassungsrechtlicher Regelungsbedarf besteht“ (Koalitionsvertrag 2005).

Burkhard Hirsch, ehemaliger Bundestagsvizepräsident und nordrhein-westfälischer Innenminister, war der prominenteste Kopf einer Gruppe von Liberalen, die gegen das Luftsicherheitsgesetz eine Klage vor dem Bundesverfassungsgericht einlegte und Recht bekam. Die Richter befanden in ihrem Urteil vom **15. Februar** 2006 das Gesetz für verfassungswidrig und daher nichtig. In ihrer Begründung führten sie aus, dass die Bundesregierung *„für die Bewältigung einer ausweglosen Grenzsituation partielles Kriegsrecht [einführen wollte]. Ein kriegsmäßiger Kampfeinsatz der Bundeswehr im Inland mit militärischen Mitteln sei von Art. 35 GG aber nicht gedeckt“* (BVerfG 2006: Abs.-Nr.41).

Die Konservativen nahmen diese Entscheidung zum Anlass, die Durchsetzung ihres Gesamtsicherheitskonzepts neu zu begründen. Sie führten das Argument des Kriegsrechts ein, das eine Neudefinition des Verteidigungsbegriffs des Grundgesetzes beinhaltet. An dieser Forderung entbrannte eine heftige Auseinandersetzung sowohl innerhalb der Koalition als auch gegenüber der Opposition.

5.1 Das Argument des Kriegsrechts: Terrorismus = Verteidigungsfall?

Wolfgang Schäuble und Verteidigungsminister Franz Josef Jung sind die Protagonisten auf konservativer Seite, die nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts mit einer qualitativ neuen Argumentation - der des Kriegsrechts - aufwarten. Bisher lautete ihr Deutungsangebot, durch 9/11 sei eine Ausnahmesituation entstanden, weshalb die Bundeswehr eingesetzt werden sollte, wenn die eigentlich dafür zuständige Polizei personell oder materiell überlastet sei. Die Betonung lag auf dem Hilfs- und Ausnahmecharakter der Maßnahmen.

Der Militäreinsatz im Innern sollte nun im Rahmen des in der Verfassung fixierten Begriffs der Verteidigung neu gefasst werden. Jung warb dafür „terroristische Bedrohungen größeren Ausmaßes im Inland“ (Löwenstein 2006b: 1) in den Verteidigungsbegriff einzubeziehen. Als Begründung für eine Neudefinition des Verteidigungsbegriffs führte Schäuble an, dass schon seit dem 11. September 2001 der Verteidigungsfall existiere, zwischen einem Inneneinsatz der Bundeswehr und einer militärischen Intervention im Ausland aufgrund der nur schwer zu beherrschenden Folgen der Globalisierung ein Zusammenhang bestehe und militärische Handlungen in diesem Rahmen einen Verteidigungs- keinen Kriegsakt [!] - darstellen würden und folglich legitimiert seien. Dies belegen die folgenden zwei Auszüge aus seinen Reden.

„Im Ergebnis sind die Grenzen zwischen der inneren und der äußeren Sicherheit seit langem obsolet geworden. (...) Ich habe den damaligen Bundesverteidigungsminister Struck immer unterstützt, wenn er sagte, dass die Sicherheit Deutschlands auch am Hindukusch verteidigt wird. Der Zusammenhang ist evident [!]. (...) Und da sich potentielle Terroristen nicht in militärisch strukturierten Verbänden auf den langen Weg zu uns machen und hier aufmarschieren, sondern ihre Anschlagsvorbereitungen in aller Heimlichkeit treffen, ist es nicht zu Ende gedacht, wenn wir die Sicherheit unseres Landes zwar am Hindukusch, am Horn von Afrika oder sonst wo auf der Welt verteidigen - mit einer Ausnahme: der Bundesrepublik Deutschland selbst. (...) Wir müssen uns den neuen, aus der Globalisierung erwachsenen Bedrohungen und Konflikten stellen und die entsprechenden Konsequenzen ziehen, auch wenn diese zunächst unangenehm erscheinen. (...) Lassen sie mich noch eine Bemerkung machen zum Luftsicherheitsurteil des Bundesverfassungsgerichts. (...) Das Grundgesetz nämlich kennt den Kriegsbegriff nur in Zusammenhang mit dem Verbot des Angriffskrieges. Ansonsten ist die Bundeswehr nur zur Verteidigung da. Und dennoch wird in dem Urteil an einer Stelle nicht der Begriff Verteidigung verwendet, sondern der des Krieges. Das stört mich ein wenig, weil ich finde, dass wir bei dem bleiben sollten, was im Grundgesetz geschrieben steht. Die Bundeswehr verteidigt allenfalls unser Vaterland, sie führt aber keinen Krieg [!]. Das ist ein Unterschied“ (Schäuble 2006a: 8).

Das obige Zitat ist ein Auszug aus einer Rede, die Schäuble auf dem Rechtspolitischen Kongress des Bundesarbeitskreises Christlich-Demokratischer Juristen in Karlsruhe hielt. Es ist anzunehmen, dass dort die Richter des Bundesverfassungsgerichts anwesend waren, für die sein Vortrag wohl in erster Linie galt. Das folgende Zitat stammt aus einem Interview mit dem Deutschlandradio.

„Die Staaten haben ihr Monopol auf Kriegführung verloren. (...) Zwischen innerer und äußerer Sicherheit kann man nicht mehr trennen wie in früheren Zeiten. Das heißt, wir müssen auch im Interesse der inneren Sicherheit unseren Beitrag leisten für äußere Sicherheit, weil wir ja nur, wenn wir die globalen Konflikte einigermaßen beherrschbar halten, eine Chance haben, dass auch die Voraussetzungen für die Gewährleistung der inneren Sicherheit bewahrt werden können. (...) Ich erinnere daran: Der Weltsicherheitsrat der Vereinten Nationen hat schließlich die Anschläge vom 11. September 2001 als einen Angriff auf die Vereinigten Staaten von Amerika bezeichnet. Und das ist in der Sprache des Völkerrechts der Verteidigungsfall des Grundgesetzes [!] (Schäuble 2006b).

Der Meinung folgend, der Verteidigungsfall sei eingetreten, plädierte der CDU-Abgeordnete Wolfgang Götzer in der Aktuellen Stunde zum Urteil des Bundesverfassungsgerichts am 17. Februar 2006 im Bundestag ebenfalls

für eine Neudefinition des Verteidigungsbegriffs und warb für eine Verschiebung der Abgrenzung von Krieg und Kriminalität. Er insistierte auf dem Gedanken, die Kriminalität als klassischem Gegenstand des polizeilichen Handelns in die Sphäre des Militärischen zu transferieren.

„Wir müssen aber auch erkennen, dass Terrorangriffe wie die vom 11. September in New York eine völlig neue Dimension von internationaler politischer Gewalt bedeuten, die uns zwingt, diese Kampfansage des internationalen Terrors als Kriegserklärung an die westliche Welt und ihre Werte zu begreifen. Das bedeutet: Wir müssen das herkömmliche Verständnis der Abgrenzung von Krieg und Kriminalität, von Kriegsführung und Verbrechensbekämpfung überwinden und diese neu definieren“ (Götzer 2006: 3f).

Zusammengefasst setzt sich das Kriegsrechts-Argument, das eine neue Strategie im Einsatz der Bundeswehr formuliert, aus folgenden Komponenten zusammen. Terrorismus und Kriminalität können gleich wie klassische Militärangriffe bewertet werden und werden deshalb in den Verteidigungsbegriff des Grundgesetzes festgeschrieben. Die militärische Behandlung terroristischer oder krimineller Handlungen besitzt so die Qualität eines verfassungsrechtlich geschützten Verteidigungsaktes.

Allerdings muss zur Bewertung dieser Ideen ein Blick auf die Verfassungswirklichkeit geworfen werden. Von den Gegnern der Union wurden folgende Tatsachen als Hauptargument angeführt. Der Verteidigungsfall nach Art. 115a ff. GG kann nicht durch die NATO oder die UN wegen den Anschlägen des 11. September 2001 erklärt werden. Der Verteidigungsfall wird ausschließlich von Bundestag und Bundesrat mit Zweidrittelmehrheit festgestellt. Die Notwendigkeit der dabei unmittelbaren Inkraftsetzung der inneren Notstandsverfassung ergibt sich allein daraus, dass wegen der Kriegshandlungen auf deutschem Boden das normale parlamentarische Leben eingeschränkt ist (vgl. Hirsch 2007: 134). Ein Zustand, der offensichtlich durch einen Terroranschlag nicht hervorgerufen werden kann. Die ganz überwiegende Meinung im rechtswissenschaftlichen Schrifttum zu dieser Frage lautet: *„Insbesondere können nichtstaatliche Organisationen grundsätzlich nicht den Spannungs- oder Verteidigungsfall auslösen“ (Lutze 2003: 115).*

5.2 Kein Verteidigungsfall! Die Argumentation der Gegner des Kriegsrechts

Die Konfliktlinie der Kontrahenten in dieser neuerlichen Debatte verlief glasklar zwischen der Union einerseits und dem eigenen Koalitionspartner SPD sowie den in der Opposition stehenden Parteien FDP, PDS und Grüne, die den konservativen Vorschlag mit ihren Überzeugungen für unvereinbar hielten. Auch stellvertretend für die Ansicht der Opposition stellt die „Position der Arbeitsgruppe Sicherheitsfragen zum Entwurf des Weißbuchs des Bundesministers der Verteidigung“ der SPD absolut klar:

„Die von Bundesminister Dr. Jung angeregte Diskussion zur rechtlichen Neufassung des Verteidigungsbegriffs ist mit uns nicht zu machen. (...) Ein Terroranschlag ist ein Fall schwerster Kriminalität, der die Grundordnung der Bundesrepublik Deutschland gefährden kann, aber kein Kriegsfall“ (Position der Arbeitsgruppe 2006: 3).

Die inhaltlichen Entgegnungen zum Unionsvorschlag fasste der Vorsitzende dieser Arbeitsgemeinschaft, Rainer Arnold, in einem Papier zusammen, das die Verwendung der Bundeswehr als Instrument des innerstaatlichen Gewaltmonopols ablehnte. Als Begründung führte er an, die Bundeswehrangehörigen seien für zivile Objektschutzaufgaben weder rechtlich ausgebildet noch technisch ausgerüstet.

„Die von der Union angestrebte Änderung [des Grundgesetzes] zielt auf zusätzliche Befugnisse und zusätzliche Belastungen für die Bundeswehr durch das grundsätzliche Heranziehen zum Objektschutz. Dies würde bedeuten, dass die Bundeswehr für die Aufrechterhaltung von Recht und Ordnung im Bereich des öffentlichen

Lebens zuständig würde. Tätigkeiten wie Personenkontrolle einschließlich Leibesvisitation, Fahrzeugkontrollen und Durchsuchung von Gepäck wären die Folge. Auch die Befugnisse zum Gebrauch der Waffe würden weit über das Gesetz zur Anwendung des unmittelbaren Zwanges hinausgehen. Dies setzt intensive Ausbildung im allgemeinen Polizei- und Ordnungsrecht voraus. Aber auch intensive Kenntnisse der bürgerlichen Gesetzgebung wären notwendig. Für eine derart zeitintensive Ausbildung und den Einsatz, der vor allem Erfahrung braucht, können Wehrpflichtige nicht herangezogen werden. Selbst Berufs- und Zeitsoldaten könnten dies nur in Hauptfunktion bewältigen. (...) Als mögliche Objektschutzaufgaben für die Bundeswehr werden auch im Frieden der Schutz und die Überwachung von Flughäfen, Kernkraftwerken und Eisenbahnlinien angeführt. (...) Schwerpunkt wäre nicht mehr die Bewachung eines abgeschlossenen militärischen Sicherheitsbereiches, sondern der Schutz industrieller und öffentlich zugänglicher Liegenschaften. Dies setzt voraus, dass den Soldatinnen und Soldaten die vollen Polizeibefugnisse übertragen werden müssten. (...) Eine Bundeswehr, die de facto ein Instrument zur Anwendung des inneren Gewaltmonopols werden würde, lehnen wir strikt ab (Arnold 2004).

Ein gewichtiger Punkt in der Ablehnung der Unionsüberzeugungen ist die unten wiedergegebene Befürchtung, dass durch die dauerhafte Verfügbarkeit der Bundeswehr zu Einsätzen im Innern eine ressourcentechnische „Austrocknung“ der zivilen Behörden stattfinden könnte. Damit könnte eine schleichende Erosion ziviler Strukturen des öffentlichen Lebens einhergehen.

„Allein die Schaffung der Möglichkeit, bei Kapazitätsengpässen seitens Polizei und Bundesgrenzschutz auf Verbände der Streitkräfte zurückgreifen zu können, birgt folgende Gefahr: Der Druck, die primär für die innere Sicherheit zuständigen Sicherheitsorgane in ausreichender Form mit personellen und sachlichen Mitteln auszustatten, nimmt dann ab“ (Fischer 2004: 378).

In der Debatte konkurrieren zwei Diskursangebote. Das Lager der Konservativen löst sich von der Begründung, die Bundeswehr sei nur in Ausnahmesituationen als Hilfe heranzuziehen. Zwischenzeitlich dominiert in der Union die Argumentation, der internationale Terrorismus als Produkt der Globalisierung sei nicht mehr als Kriminalität einzuordnen. Er habe die Qualität von klassischen militärischen Angriffen und löse daher den Verteidigungsfall aus. Auf den Punkt gebracht hieße das, in Deutschland gelte fortan das Kriegsrecht. Die Bundesrepublik wird damit zu einem Interventionsgebiet der Bundeswehr deklariert, in dem sie Aufgaben zu erfüllen hat, wie in ihren ausländischen Einsatzgebieten auch.

Der sozialdemokratische Koalitionspartner wie die Oppositionsparteien verwerfen allerdings diese Sichtweise. Diese Parteien entgegnen rational, die Bundeswehr sei für diese Aufgaben im Innern weder ausgebildet noch ausgerüstet. Trotzdem muss konstatiert werden, dass außer bei der PDS, die vormalige allein konservative Einsatzbegründung der Ausnahme und Hilfe, Eingang in die Argumentationspraxis aller anderen Parteien gefunden hat.

Interessant ist nun, ob für die skizzierte diskursive Praxis Anhaltspunkte für eine Entsprechung in der politischen Praxis existieren, die eine Veränderung der politischen Kultur dokumentieren würden. Dazu wird im nächsten Abschnitt die Auseinandersetzung um die Abfassung des Weißbuchs zur Sicherheitspolitik der Bundesregierung untersucht. Das Weißbuch ist ein sicherheitspolitisches Grundlagendokument, das von allen Ressorts der Bundesregierung getragen werden muss und traditionell mehrere Legislaturperioden lang das verbindliche Bezugspapier für das sicherheitspolitische Handeln der Bundesregierung darstellt. Falls nachgezeichnet werden kann, dass die Union ihre Vorstellungen gegenüber den sozialdemokratischen Auffassungen bei der Abfassung des Weißbuchs durchsetzen konnte, würde das Kriegsrechts-Argument die politische Praxis dominieren und ein Wandel der politischen Kultur wäre festzustellen.

5.3 Die politische Praxis I: Der Zankapfel „Weißbuch zur Sicherheitspolitik“

Schon unter Rot-Grün sollte ein „Weißbuch“ erscheinen, das die Grundlagen der Sicherheitspolitik festlegt, jedoch waren sich die damaligen Parteiführungen in strittigen Fragen uneins. Erkenntnisreich zur Dokumentation der politischen Praxis ist der Vergleich des von Verteidigungsminister Jung erstellten „Weißbuchs zur Sicherheitspolitik Deutschlands und zur Zukunft der Bundeswehr - Vorläufige Fassung“ vom 28. April 2006 (vgl. Entwurf des Weißbuchs 2006) und der vom Kabinett verabschiedeten Endfassung vom 25. Oktober 2006 (vgl. Weißbuch 2006), bei dem auch die SPD ihren Einfluss geltend machen konnte. Der Entwurf der Union bildet ein Argumentationsschema ab, das auf dem Ausnahmezustand basiert (die Bundeswehr soll eingesetzt werden, wenn nur sie über die erforderlichen Fähigkeiten verfügt), aber das Kriegsrecht (terroristische Anschläge werden mit dem herkömmlichen Begriff von Verteidigung gleichgesetzt) als zentrales Argument verwendet.

„Der Einsatz der Streitkräfte zur Verteidigung sowie der Spannungs- wie Verteidigungsfall stellen traditionell auf eine äußere Bedrohung ab. Infolge der neuartigen Qualität des internationalen Terrorismus sind heute Anschläge Realität geworden, die sich nach Art, Zielsetzung und Intensität mit dem herkömmlichen Begriff des Verteidigungsfalls gleichsetzen [!] lassen. Ohne derartige Extremsituationen in die Betrachtung mit einzubeziehen, ist weder ein angemessenes Verständnis geltenden Verfassungsrechts zu entwickeln noch lässt sich bewerten, ob und inwieweit die gewandelte Sicherheits- und Bedrohungslage verfassungsrechtlichen Änderungsbedarf nach sich zieht. (...) Die grundsätzlich beizubehaltende Trennung von Polizei und Streitkräfte wird keinesfalls in Frage gestellt. (...) Die Bundeswehr muss aber immer dann eingesetzt werden können, wenn nur sie über die erforderlichen Fähigkeiten verfügt, um den Schutz der Bevölkerung oder kritischer Infrastruktur zu gewährleisten“ (Entwurf des Weißbuchs 2006: 45).

Die Endfassung des Weißbuchs liest sich hinsichtlich der Klarheit des obigen Zitats deutlich unschärfer. In diesem Auszug ist neben dem Argument des Ausnahmezustands von einer „neuartigen Qualität des internationalen Terrorismus“, die den „klassischen Rahmen der Gefahrenabwehr“ überschreite, die Rede. Derartige „Extremsituationen“ müssten von einer verantwortungsvollen Politik in ihre Betrachtungen mit einbezogen werden.

„Die Verflechtungen zwischen innerer und äußerer Sicherheit nehmen immer mehr zu. Die Abwehr terroristischer und anderer asymmetrischer Bedrohungen innerhalb Deutschlands ist vorrangig eine Aufgabe der für die innere Sicherheit zuständigen Behörden von Bund und Ländern. Jedoch kann die Bundeswehr zu ihrer Unterstützung mit den von ihr bereit gehaltenen Kräften und Mitteln immer dann im Rahmen geltenden Rechts zum Einsatz kommen, wenn nur mit ihrer Hilfe eine derartige Lage bewältigt werden kann, insbesondere wenn nur sie über die erforderlichen Fähigkeiten verfügt (...) Besondere Leistungen erbringt die Bundeswehr bei der Überwachung des deutschen Luft- und Seeraums sowie zur Unterstützung anderer Ressorts bei deren Wahrnehmung von luft- und seehoheitlichen Aufgaben. (...) Deshalb [wegen des Urteils des Bundesverfassungsgerichts] sieht die Bundesregierung die Notwendigkeit einer Erweiterung des verfassungsrechtlichen Rahmens für den Einsatz der Streitkräfte. Infolge der neuartigen Qualität des internationalen Terrorismus sowie des gewachsenen und territorial weitgehend unbeschränkten Gewaltpotentials nichtstaatlicher Akteure sind heute auch in Deutschland 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 (Weißbuch 2006: 57, 61).

In der Endfassung wurde zwar die Formulierung der Union nicht explizit beibehalten, aber mit der gewählten Ausdrucksweise erklärten beide Autorenlager, dass sie sich zumindest die Möglichkeit offen halten wollen, künftig als terroristisch wahrgenommene Aktionen in einen militärischen Handlungsrahmen zu überführen. Besonders deutlich wurde dies in der Feststellung, der Bundeswehr für den Luft- und Seeraum durch eine Grundgesetzänderung endgültig Kompetenzen zuzuweisen. Der folgende Satz, der im Übrigen das jüngste Urteil des Bundesverfas-

sungsgerichts schlicht ignorierte, wurde erst nach einer langen und heftigen Debatte aus dem Entwurf gestrichen. Er stellte die Position von Verteidigungsminister Franz Josef Jung dar. Justizministerin Brigitte Zypries und Außenminister Frank Walter Steinmeier legten dagegen ihr Veto ein.

„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“ (Frankfurter Rundschau 2006).

Im Vergleich von (CDU/CSU-) Entwurf und (CDU/CSU-SPD gemeinsamer) Endfassung des Weißbuchs kann konstatiert werden, dass das Argument des Ausnahmezustands gängige Begründungspraxis der Bundesregierung wurde und somit eine große Reichweite entfaltete. Hinsichtlich der Sichtweise, der Terrorismus löse den Verteidigungsfall aus, wurde die Entscheidung dazu durch eine sprachliche Zweideutigkeit letztendlich offen gelassen, was eine grundsätzliche Zulassung impliziert und damit die Möglichkeit der Kriegsrechts-Argumentation einführt.

5.4 Die politische Praxis II: die Legalisierung militärischer Einsätze im Graubereich

Dieser Abschnitt behandelt die politische Praxis im Kontext der Aufhebung des Luftsicherheitsgesetzes. Das Urteil revidierte die politische Praxis und annullierte mit dem Verbot des Kampfeinsatzes den zentralen Inhalt des Gesetzes. Jedoch wurden vom Bundesverfassungsgericht einige Punkte als legal festgestellt, die für die bisherigen Einsätze der Bundeswehr im Inland, die häufig im verfassungsrechtlichen Graubereich durchgeführt wurden, gewichtiger sind, als der nahezu ausgeschlossene Renegade-Fall.

Die gravierendste Neuerung ist, dass der undefinierte Begriff des terroristischen Anschlags seither als schwerer Unglücksfall im Sinne des Art. 35 Abs. 2 und 3 GG gilt (vgl. BVerfG 2006: Leitsatz). Aufgrund dieses Artikels konnte bisher nur dann von der Bundeswehr eingeschritten werden, wenn eine Naturkatastrophe oder ein besonders schwerer Unglücksfall vorlag. Eine Naturkatastrophe ist eine nicht von Menschen verursachte Katastrophe. Unter Unglücksfall wurde bisher ein Schadensereignis verstanden, bei dem es als umstritten galt, ob der Fall absichtlich oder nicht absichtlich von Menschen herbeigeführt wurde (vgl. Epping 2004: 6). Mit der nun vorliegenden Rechtsprechung wurde der Fall eines absichtlich von Menschen verursachten Schadensereignisses (kriminelle oder terroristische Handlung) in das klassische Verständnis des Unglücksfalls integriert (vgl. BVerfG 2006: 109-111; Arnold 2006: 3). Dadurch erweitert sich die Spanne, in der die Bundeswehr in ihrer Unterstützungsfunktion für andere Behörden tätig werden darf, erheblich.

Der Kampfeinsatz ist nicht generell ausgeschlossen, sondern darf nur nicht gegen Flugzeuge stattfinden, wenn dadurch Unbeteiligte an Bord ums Leben kommen (vgl. BVerfG 2006: Leitsatz). Zusätzlich ist das Einschreiten auch unter bestimmten Wahrscheinlichkeitsgraden präventiv möglich. Der Verteidigungsminister fasste die neuen Möglichkeiten im Weißbuch zusammen.

„Mit seinem Urteil vom 15. Februar 2006 zum Luftsicherheitsgesetz hat das Bundesverfassungsgericht hier Beschränkungen aufgezeigt und gleichzeitig den Rahmen für unterstützende Einsätze der Streitkräfte gemäß Art. 35 Abs. 2 und Abs. 3 GG konkretisiert. Terroristische Anschläge können danach schwere Unglücksfälle im Sinne von Art. 35 GG darstellen. Die Streitkräfte können zu ihrer Verhinderung bereits dann eingesetzt werden, wenn ein Schadenseintritt durch einen Terroranschlag mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit unmittelbar bevorsteht. Da Art. 35 GG jedoch nur eine Grundlage für die Unterstützung der zuständigen Stellen darstellt, dürfen spezifisch militärische Kampfmittel dabei bislang nicht eingesetzt werden. Die Streitkräfte sind auf die Waffen beschränkt, die das jeweils einschlägige Recht für die Polizeikräfte vorsieht“ (Weißbuch 2006: 61).

Die Tageszeitung Die Welt interpretierte diesen Passus des Weißbuchs unmissverständlich: „*Vereinfacht gesagt, dürfen Soldaten, die der Polizei helfen, Schlagstöcke, aber nicht Panzer oder Kampffjets einsetzen*“ (Müller 2006).

Die politische Praxis ist durch die Aufhebung des Luftsicherheitsgesetzes in zwei maßgeblichen Aspekten beeinflusst worden. Ein Kampfeinsatz ist, bei Zugrundelegung des derzeitigen Grundgesetzes, verboten. Da SPD wie CDU/CSU ihre Bereitschaft erklärt haben, die Verfassung in den einschlägigen Punkten zu ändern, kann nur von einer vorläufigen Aussetzung der Erlaubnis eines Kampfeinsatzes der Luftwaffe, nicht von einer endgültigen Klärung dieses Themas, gesprochen werden. Auch werden Einsätze, die unter der Bezeichnung der terroristischen Bedrohung durchgeführt werden, nun in den Schutzbereich des Art. 35 GG gestellt und als Praxis legalisiert.

5.5 Die Zusammenfassung der Debatte um das Urteil des Bundesverfassungsgerichts

Gegenüber der Debatte um das Luftsicherheitsgesetz erfuhr die politische Kultur in der Diskussion zum Urteil des Bundesverfassungsgerichts eine nochmalige Veränderung. Zwar wurde die Legalisierung eines Kampfeinsatzes in der Luft revidiert, jedoch wurde die Verwendung der Bundeswehr im Kontext einer terroristischen Bedrohung im rechtlichen Kompetenzrahmen der sie anfordernden Behörde durch Art. 35 GG in der Praxis institutionalisiert. Das Deutungsangebot, einem terroristischen Anschlag die Qualität eines militärischen Angriffs zuzusprechen, konnte sich in der diskursiven Praxis nicht durchsetzen. Hier dominiert das Argument seiner Gegner, dass die Bundeswehr für die Übernahme von Objektschutzaufgaben weder ausgebildet noch ausgerüstet sei. Das ablehnende Lager reicht dabei vom Regierungskoalitionär SPD bis zu allen Oppositionsparteien. Trotzdem wurde eine in diesem Sinne auslegbare Formulierung in das Weißbuch der Bundesregierung aufgenommen. Die Argumentation, durch 9/11 existiere ein Ausnahmestand, erfuhr in der politischen Landschaft zur Begründung von Hilfseinsätzen der Bundeswehr breite Akzeptanz.

6. Das Meinungsbild in den Medien: Der Bundeswehreinsatz im Innern ist diskussionsfähig geworden

Der Inneneinsatz der Bundeswehr hat sich in der politischen Praxis zumindest partiell institutionalisiert. Dieser Befund gründet sich auf der bisherigen Analyse von Handlungen politischer Entscheidungsträger. In diesem Kapitel wird kurz dargestellt, ob die Meinung der politischen Elite mit den Auffassungen der Gesellschaft korrespondiert. Dazu wird die Haltung der drei auflagenstärksten deutschen Tageszeitungen - Die Welt, Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ) und Süddeutsche Zeitung (SZ) - untersucht. Diese Medienorgane sind meinungsbildend in ihrer Leserschaft, gleichzeitig spiegeln sie die Auffassungen von politischen Verbänden, denen sie nahe stehen, wie ihrer politisch-kulturellen Milieus, wieder. Es wird insbesondere darauf Wert gelegt, wie sich die Zeitungen zum Unionsvorschlag des Verteidigungsfalls verhalten.

In dieser Frage ist das Meinungsbild heterogen. Die konservative FAZ kommentierte kritisch. Sie sah „*keine der grundgesetzlichen Bestimmungen des V-Falls (...) durch die Bedrohung durch den internationalen Terrorismus*“ als gerechtfertigt an. Nicht zuletzt deshalb sei „*nach dem 11. September 2001 vom Verteidigungsfall kaum je die Rede gewesen*“ (Löwenstein 2006) zu dem Jung eine Debatte angestoßen habe.

Die der Bundeswehr nahe stehende Die Welt setzt sich in der gesellschaftlichen Debatte für eine Neubestimmung des Verteidigungsbegriffs ein. Die Zeitung übernimmt die Intention des Verteidigungsministers vollständig.

„*Jung will den Verteidigungsbegriff neu definieren. Dafür hat er einen interessanten Ansatz gewählt, der auch in*

sein neues Weißbuch Eingang gefunden hat. Danach tritt der Verteidigungsfall auch dann ein, wenn es zu einer terroristischen Bedrohung im Inland kommt. Der Vorschlag hat es verdient, ausführlich diskutiert zu werden. Denn durch das Urteil des Bundesverfassungsgerichts, das den Einsatz militärischer Mittel zum Beispiel gegen entführte Passagierflugzeuge verbietet, gibt es in Deutschland eine erhebliche Sicherheitslücke. (...) Jungs Vorstoß, in diesem Fall oder in anderen Fällen einer asymmetrischen Bedrohung den Eintritt des Verteidigungsfalls festzustellen, um damit Handlungsoptionen zu erhalten, könnte eine Lösung sein“ (Leersch 2006).

Die SZ nimmt zum Verteidigungsfall keine Stellung, argumentiert aber pragmatisch für Einsätze der Bundeswehr, wenn sie zur Gefahrenabwehr geeignet seien. Demzufolge plädiert die SZ für ein Seesicherheitsgesetz, lehnt aber das Luftsicherheitsgesetz ab.

„Tatsächlich macht es Sinn, die Marine zu Hilfe zu rufen, wenn es gilt, einen Terrorangriff von See her abzuwehren. Die Marine hat andere Möglichkeiten als Polizei oder Küstenschutz, ein gekapertes Schiff zu stoppen. Demgegenüber ist es eine Illusion zu glauben, man könne mit dem Abschuss eines von Terroristen entführten Flugzeugs Anschläge wie die vom 11. September 2001 verhindern. Wahrscheinlich wäre der Schaden durch das abstürzende Flugzeug mindestens genauso groß, wenn nicht größer. Politiker sollten sich gelegentlich eingestehen, dass es Grenzsituationen gibt, die sich per Gesetz einfach nicht regeln lassen“ (Bleichschmidt 2006).

An den Artikeln dieser drei Zeitungen zeigt sich, dass das Thema Bundeswehreinsatz **im Innern** nicht mehr als Tabu gilt. Es ist diskussionsfähig geworden. Die Kommentatoren sehen den Bundeswehreinsatz in ihrer Werteorientierung nicht mehr als per se unmöglich, da grundgesetzlich verboten, sondern sie spekulieren nach pragmatischen Gesichtspunkten mit Militäreinsätzen und übernehmen im Falle der „Welt“ sogar die Vorstellungen des Verteidigungsministeriums. Dies zeigt, in welchem Maß in den Werte- und Bedeutungsinhalten der Öffentlichkeit militärische Einsatzoptionen Raum gewonnen.

Ein Erklärungsangebot für diesen Befund könnte im veränderten Image der Bundeswehr liegen. Die im öffentlichen Diskurs benutzten Argumente, erst des Polizeistaats, dann des Ausnahmезustands und zuletzt gar des Kriegsrechts und die zwischenzeitlich zahlreichen Hilfseinsätze, der letzte größere fand zur Fußball-Weltmeisterschaft im Sommer 2006 statt, könnten erheblich dazu beigetragen haben, ein gesellschaftliches Klima zu schaffen, das es der Öffentlichkeit erleichtert, sich an Militär im Innern zu gewöhnen und Bedenken verblassen zu lassen. Das untere Zitat teilt diese Auffassung.

„Diese Einsätze erweisen sich als hervorragende Gelegenheiten, das Image des Militärs aufzupolieren: SoldatInnen erscheinen in der medialen Darstellung als spezialisierte, professionelle „zivile“ Fachkräfte in Uniform. Hier wird ein nicht kriegerisches soldatisches Bild konstruiert. Die Assoziation von SoldatInnen mit Krieg verschwindet. Die Bundeswehr wird so politisch und gesellschaftlich akzeptabel gemacht, und sie schafft sich auch eine nicht kriegerische Daseinsberechtigung“ (Christian Schröder 2006).“

7. Zusammenfassung und Ausblick

Die eingangs formulierte Hypothese, die politische Kultur der Tabuisierung von Militär im Innern sei aufgehoben und habe sich in eine Kultur transformiert, die Militäreinsätze legitimiert, ist nicht eindeutig zu beantworten. Die politische Kultur der Tabuisierung von Militäreinsätzen hat sich aufgelöst, jedoch hat sich an diese Stelle noch keine neue Werteorientierung, die vorbehaltlos Inneneinsätze legitimieren würde, etabliert.

Das die vormalige politische Kultur tragende Element der historischen Erfahrung ist für die derzeitige politisch interessierte Öffentlichkeit nahezu unbedeutend geworden. In diskursiver Hinsicht der Begründung von Militäreinsätzen etablierte sich zu anfangs das Polizeistaats-Argument, das einer solchen Verwendung der Bundeswehr

entgegenstand, aber dafür die Grundrechte beschneidende Elemente besitzt. Zur Zeit des Luftsicherheitsgesetzes wurde diese Sichtweise vom derzeit herrschenden Argument des Ausnahmezustands abgelöst. Das Deutungsangebot des eingetretenen Verteidigungsfalls, sprich die Argumentation des Kriegsrechts, konnte sich bislang nicht durchsetzen.

In der politischen Praxis wurden zwar die einschlägigen Grundgesetzartikel nicht im Wortlaut, aber in ihrem Bedeutungsgehalt verändert. Der „Graubereich“ wurde legalisiert. Zusätzlich existieren in militärischen und politischen Dokumenten das Angebot und die Zusicherung, dass das Militär für Aufgaben der Inneren Sicherheit bereitstünde. Gewichtige Anhaltspunkte sprechen also für die Befürchtung, dass eine politische Kultur, die Bundeswehreinsätze im Innern legitimiert, auf dem Weg ist, sich vollständig zu institutionalisieren. Eine teilweise Etablierung konnte in dieser Arbeit bereits nachgewiesen werden.

Literaturverzeichnis

Arbeitsgemeinschaft Sicherheitsfragen und Inneres 2006: Der Einsatz der Bundeswehr im Innern, Fraktion der SPD im Deutschen Bundestag, URL: <http://www.rainer-arnold.de/pdf/BWInneres.pdf> (26.1.2007)

Arnold, Rainer 2004: Bundeswehr und Innere Sicherheit. Die Bundeswehr darf nicht Ersatzpolizei und Lückenbüsser werden, URL: <http://www.rainer-arnold.de/html/sicherheit.htm> (28.2.2007)

Arnold, Rainer 2006: Die Diskussion über das neue Weißbuch: Verteidigungsfall auch bei Terroranschlägen?, in: Recht und Politik, 3/2006, URL: http://www.rainer-arnold.de/pdf/RechtundPolitik-2006-06-30-1_.pdf (28.2.2007)

Bleichschmidt, Peter 2006: Zukunft der Bundeswehr. Mitten in der Gesellschaft, in: Süddeutsche Zeitung, 25.10.2006, URL: <http://www.sueddeutsche.de/deutschland/artikel/657/89568/> (28.2.2007)

Bundesgesetzblatt 2005: Gesetz zur Regelung von Luftsicherheitsaufgaben vom 11. Januar 2005, Jahrgang 2005 Teil I Nr. 3, ausgegeben zu Bonn am 14.1.2005, URL: <http://217.160.60.235/BGBl/bgbl1f/bgbl105s0078.pdf> (25.2.2007)

Bundesministerium der Verteidigung (Hrsg.) 2000: Eckwerte für die konzeptionelle und planerische Weiterentwicklung der Streitkräfte, Bonn, 23. Mai 2000

Bundesministerium der Verteidigung (Hrsg.) 2003: Verteidigungspolitische Richtlinien für den Geschäftsbereich des Bundesministers der Verteidigung, Berlin, 21. Mai 2003

Bundesverfassungsgericht 2006: 1 BvR 357/05 vom 15.2.2006, Absatz-Nr. (1-156), URL: http://www.bverfg.de/entscheidungen/rs20060215_1bvr035705.html (3.4.2006)

Dreist, Peter 2005: Einsatz der Bundeswehr im Innern- Das Luftsicherheitsgesetz als Anlass zum verfassungsrechtlichen Nachdenken, in: Blaschke, Ulrich u.a. (Hrsg.): Sicherheit statt Freiheit? Staatliche Handlungsspielräume in extremen Gefährdungslagen, Schriften zum Öffentlichen Recht, Band 1002, Dunker & Humblot, Berlin 2005, S. 77-106

Dreist, Peter 2006: Bundeswehreinsatz als Wahrnehmung materiellrechtlicher Polizeiaufgaben ohne Grundgesetzänderung, in: Unterrichtsblätter für die Bundeswehrverwaltung, 3/2006, S. 93-104

Entwurf des Weißbuchs 2006, URL: http://www.geopowers.com/Machte/Deutschland/doc_ger/WBneu.pdf (28.2.2007)

Epping, Volker 2004: Schriftliche Stellungnahme im Rahmen der öffentlichen Sachverständigenanhörung des Innenausschusses des Deutschen Bundestages am 26. April 2004 zu dem Entwurf eines Gesetzes zur Neuregelung von Luftsicherheitsaufgaben, Innenausschuss A-Drs. 15 (4) 102 B, URL: http://www.bundestag.de/ausschuesse/archiv15/a04/Oeffentliche_Anhoerungen/Anhoerungen_2/Stellungnahmen/Stellungnahme_4.pdf (28.2.2007)

Fischer, Matthias G. 2004: Terrorismusbekämpfung durch die Bundeswehr im Inneren Deutschlands?, in: Juristenzeitung (8), S. 376-384

Frankfurter Rundschau 2006: Neue Aufgaben für das Militär, URL: http://www.fr-online.de/in_und_ausland/dokumentation/?sid=671b2639b6e6838d61807d01ece5b29f&em_cnt=990628 (28.2.2007)

Geis, Anna 2005a: Die Zivilmacht Deutschland und die Enttabuisierung des Militärischen, Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung, Standpunkt Nr. 2/ 2005, URL: [http://www.hsfk.de/downloads/Standpunkte-2-2005\(druckfrei\).pdf](http://www.hsfk.de/downloads/Standpunkte-2-2005(druckfrei).pdf) (25.2.2007)

Geis, Matthias 2005b: Den Staat lieben lernen, in: Die Zeit, 3.2.2005, URL: http://www.zeit.de/2005/06/Gr_9fne_Sicherheit (25.2.2007)

Gesamtsicherheitskonzept zur Verzahnung der inneren und äußeren Sicherheit, Beschluss des CDU-Bundesfachausschusses Sicherheitspolitik vom 28. Juni 2004, URL: http://www.bernd-schmidbauer.de/download/text0193-dlfile0075-Gesamtsicherheitskonzept_28_06_2004.pdf (25.2.2007)

Gesetzentwurf 2004: Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 35 und 87a), Deutscher Bundestag, Drucksache 15/2649, 9.3.2004, URL: <http://www.cducsu.de/aktuelles/initiativen/A4E1F248C63D44E44BA502E44C3096B711348-o7dx1wrh.pdf> (25.2.2007)

Gesetzentwurf der Bundesregierung 2004: Entwurf eines Gesetzes zur Neuregelung von Luftsicherheitsaufgaben, Deutscher Bundestag, Drucksache 15/2361, 14.1.2004, URL: <http://dip.bundestag.de/btd/15/023/1502361.pdf> (25.2.2007)

Gose, Stefan 2001: Bundeswehr im Innern. Die Union rüstet erneut zum Kampf, in: Bürgerrechte & Polizei/ CILIP 70 (3/2001), S. 49-54

Götzer, Wolfgang 2006: Rede in der Aktuellen Stunde zur Haltung der Bundesregierung zum Urteil des Bun-

desverfassungsgerichts zum Luftsicherheitsgesetz, Deutscher Bundestag, 16. Wahlperiode, 20. Sitzung, Berlin, 17.2.2006

Heuser, Martin 2003: Politiker aller Parteien planen Einsatz der Bundeswehr im Innern, 19. April 2003, URL: <http://www.wsws.org/de/2003/apr2003/buwe-a19.shtml> (19.8.2006)

Hirsch, Burkhard 2007: Schäubles Quasi-Krieg, in: Blätter für deutsche und internationale Politik, Nr. 2/ 2007, S. 133-135, URL: <http://www.blaetter.de/artikel.php?pr=2489> (25.2.2007)

Irlenkaeuser, Jan C. 2006: Zivil-militärische Zusammenarbeit als Aufgabe für die Bundeswehr, in: Krause, Joachim/Irlenkaeuser, Jan C. (Hrsg.): Bundeswehr – Die nächsten 50 Jahre. Anforderungen an deutsche Streitkräfte im 21. Jahrhundert, Opladen 2006, S. 237-252

Keller, Reiner 1997: Diskursanalyse, in: Hitzler, Ronald/ Honer, Anne (Hrsg.): Sozialwissenschaftliche Hermeneutik, Opladen: Leske+Budrich 1997, S. 309-333

Koalitionsvertrag von CDU, CSU und SPD 2005: Gemeinsam für Deutschland. Mit Mut und Menschlichkeit, Berlin, 11. November 2005, URL: http://www.cdu.de/doc/pdfc/05_11_11_Koalitionsvertrag_Langfassung_navigierbar.pdf (19.9.2006)

Korte, Karl- Rudolf 1994: Das politische System der Bundesrepublik Deutschland, in: Mols, Manfred/Lauth, H.-J./Wagner, Christian (Hrsg.): Politikwissenschaft: Eine Einführung, Paderborn u.a., 1994, S. 67-97

Knelangen, Wilhelm 2004: Innere Sicherheit als neue Aufgabe für die Bundeswehr?, URL: <http://www.wilhelm-knelangen.de/pdf/Innere%20Sicherheit%20als%20Aufgabe%20der%20Bundeswehr.pdf> (25.2.2007)

Knelangen, Wilhelm 2006: Innere Sicherheit als neue Aufgabe für die Bundeswehr?, in: Krause, Joachim/Irlenkaeuser, Jan C. (Hrsg.): Bundeswehr – Die nächsten 50 Jahre. Anforderungen an deutsche Streitkräfte im 21. Jahrhundert, Opladen 2006, S. 253-273

Knelangen, Wilhelm/ Irlenkaeuser, Jan C. 2004: Die Debatte über den Einsatz der Bundeswehr im Innern, Kieler Analysen zur Sicherheitspolitik Nr. 12, März 2004

Kommentar zum Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Band 2, Artikel 38-146, Luchterhand, Neuwied 1989

Kühn, Wolfram 2006: Jahresendgespräch mit dem Inspekteur der Streitkräftebasis und dem Stellvertreter des Generalinspektors der Bundeswehr, in: Wehrtechnik, IV/2006, S. 18-25

Kutscha, Martin 2006: Abschied von der Friedensstaatlichkeit? Der Entwurf des neuen Weißbuchs der Bundeswehr, in: Mitteilungen der Humanistischen Union e.V., Nr. 194 (September 2006)

Leersch, Hans-Jürgen: Deutsche Interessen, in: Die Welt, 12.5.2006, URL: <http://www.welt.de/data/2006/05/12/885715.html> (23.2.2007)

Löwenstein, Stephan 2006a: Der Terror und der „V-Fall“, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 6.4.2006, URL: <http://th.faz.net/s/Rub594835B672714A1DB1A121534F010EE1/Doc~E25D49965E4B64272B81B8FFDBC86F46~ATpl~Ecommon~Scontent.html> (23.2.2007)

Löwenstein, Stephan 2006b: Jung: Wir müssen Verteidigung neu definieren, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 2.5.2006, URL: <http://www.faz.net/s/Rub594835B672714A1DB1A121534F010EE1/Doc~E5FC348696A9E46AF97CE58524034A7F0~ATpl~Ecommon~Scontent.html> (25.2.2007)

Lutze, Christian 2003: Abwehr terroristischer Angriffe als Verteidigungsaufgabe der Bundeswehr, in: Neue Zeitschrift für Wehrrecht, Heft Nr. 3/ 2003, S.101-115

Müller, Peter: Enge Grenzen für Einsatz der Bundeswehr im Innern, in: Die Welt, 13.10.2006, URL: http://www.welt.de/print-welt/article159298/Enge_Grenzen_fuer_Einsatz_der_Bundeswehr_im_Innern.html (28.2.2007)

von Münch, Ingo/ Kunig, Philipp (Hrsg.) 2003: Grundgesetzkommentar, Band 3, Art. 70-146, 5. Auflage, 2003

Nitschke, Peter 2000: Polizei im NS-System, in: Lange, Hans-Jürgen (Hrsg.): Staat, Demokratie und Innere Sicherheit in Deutschland, Opladen, S. 51-63

Nullmeier, Frank 2001: Politikwissenschaft auf dem Weg zur Diskursanalyse?, in: Keller, Reiner u.a. (Hrsg.): Handbuch Sozialwissenschaftliche Diskursanalyse, Band 1: Theorien und Methoden, Opladen: Leske+Budrich 2001, S. 285-311

Pau, Petra 2004: Rede in der ersten Beratung des Entwurfs eines Gesetzes zur Neuregelung von Luftsicherheitsaufgaben, Deutscher Bundestag, 15. Wahlperiode, 89. Sitzung, Berlin, 30.1.2004, URL: <http://dip.bundestag.de/btp/15/15089.pdf#P.7881> (25.2.2007)

Pau, Petra 2006: Rede in der Aktuellen Stunde zur Haltung der Bundesregierung zum Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum Luftsicherheitsgesetz, Deutscher Bundestag, 16. Wahlperiode, 20. Sitzung, Berlin, 17.2.2006

Position der Arbeitsgruppe Sicherheitsfragen zum Entwurf des Weißbuchs des Bundesministers der Verteidigung, 16.5.2006, URL:<http://www.rainer-arnold.de/pdf/Positionspapier%20AGS%20WB%2020060516.pdf> (25.2.2007)

Prantl, Heribert 2007: "Quasi- Verteidigungsfall". Schäuble: Beim Abschuss gilt das Kriegsrecht, in: Süddeutsche Zeitung, 1.1.2007, URL: <http://www.sueddeutsche.de/deutschland/artikel/739/96643/> (28.2.2007)

Schäuble, Wolfgang 2006a: Neue Herausforderungen der Sicherheitspolitik in einer globalisierten Welt, Rede beim Rechtspolitischen Kongress 2006 des Bundesarbeitskreises Christlich-Demokratischer Juristen am 11. März 2006 in Karlsruhe, URL: http://www.bmi.bund.de/nr_1043178/Internet/Content/Nachrichten/Reden/2006/03/BM_Rechtspolitischer_Kongress.templateId=renderPrint.html (25.2.2007)

Schäuble, Wolfgang 2006b: Interview: Schäuble kritisiert US-Politik nach 11. September 2001, URL: <http://www.dradio.de/dkultur/sendungen/interview/541130/> (25.2.2006)

Schily, Otto 2001: Rede zu Gesetzentwürfen zur Bekämpfung des Terrorismus und Erhöhung der Inneren Sicherheit im Bundestag am 11.10.2001, URL:<http://www.dokumentarchiv.de/brd.html> (25.2.2007)

Schily, Otto 2004: Rede in der ersten Beratung des Entwurfs eines Gesetzes zur Neuregelung von Luftsicherheitsaufgaben, Deutscher Bundestag, 15. Wahlperiode, 89. Sitzung, Berlin, 30.1.2004, URL: <http://dip.bundestag.de/btp/15/15089.pdf#P.7881> (25.2.2007)

Schmidt-Bleibtreu, Bruno/Klein, Franz (Hrsg.) 2004: Kommentar zum Grundgesetz, 10.Auflage, Luchterhand, Neuwied 2004

Schmidt-Lunau, Christoph 2003: Motorsegler wollte in Büroturm fliegen, URL:<http://www.tagesspiegel.de/politik/archiv/06.01.2003/380232.asp> (25.2.2007)

Schönbohm, Jörg 2006: Nicht erst nach der Katastrophe handeln, Gastbeitrag in der Welt am Sonntag, 26.2.2006, URL:<http://www.mi.brandenburg.de/sixcms/detail.php?id=249370> (23.9.2006)

Schröder, Christian: Die WM-Option. Bundeswehr im Innern, in: reflect! Abseits. Sulserio- Sonderausgabe Nr.4

Schröder, Gerhard 2001a: Regierungserklärung zu den Anschlägen in den Vereinigten Staaten von Amerika am

12. September 2001, [URL:http://www.dokumentarchiv.de/brd.html](http://www.dokumentarchiv.de/brd.html) (25.2.2007)

Schröder, Gerhard 2001b: Regierungserklärung zur Aktuellen Lage nach Beginn der Operation gegen den internationalen Terrorismus in Afghanistan im Bundestag am 11. Oktober 2001, [URL:http://www.dokumentarchiv.de/brd.html](http://www.dokumentarchiv.de/brd.html) (25.2.2007)

Schröder, Gerhard 2001c: Interview: Eine neue Form der Selbstverteidigung, in: Die Zeit, URL: http://www.zeit.de/archiv/2001/43/200143_schroeder.xml?page=all (25.2.2007)

Schröder, Gerhard 2005: Rede beim Festakt zum 50. Jahrestag der Gründung der Bundeswehr am 7. Juni 2005 in Berlin, Bulletin der Bundesregierung, Nr. 52- 2 vom 7. Juni 2005

Schwab-Trapp, Michael 2001: Diskurs als soziologisches Konzept. Bausteine für eine soziologisch orientierte Diskursanalyse, in: Keller, Reiner u.a. (Hrsg.): Handbuch Sozialwissenschaftliche Diskursanalyse, Band 1: Theorien und Methoden, Opladen: Leske+Budrich 2001, S. 261-284

Schwab-Trapp, Michael 2002: Kriegsdiskurse. Die politische Kultur des Krieges im Wandel 1991-1999, Opladen: Leske+Budrich 2002

Schwab-Trapp, Michael 2003: Methodische Aspekte der Diskursanalyse. Probleme der Analyse diskursiver Auseinandersetzungen am Beispiel der deutschen Diskussion über den Kosovokrieg, in: Keller, Reiner u.a. (Hrsg.): Handbuch sozialwissenschaftlicher Diskursanalyse, Band 2: Forschungspraxis, Opladen: Leske+Budrich 2003, S. 169-195

Stoiber, Edmund 2001: Rede auf dem 66. Parteitag der CSU am 12. Oktober 2001, [URL:http://usa.usembassy.de/gemeinsam/stoiber101201d.pdf](http://usa.usembassy.de/gemeinsam/stoiber101201d.pdf) (25.2.2007)

Weißbuch 2006. Zur Sicherheitspolitik Deutschlands und zur Zukunft der Bundeswehr, Bundesministerium der Verteidigung (Hrsg.), Berlin, 25. Oktober 2006, URL: http://www.weissbuch.de/download/Weissbuch_2006_Druckversion.pdf (28.2.2007)

Wette, Wolfram 2003: Der Feind im Innern, in: Die Zeit, 5.6.2003, URL:http://www.zeit.de/2003/24/A_Milit_8areins_8atze (25.2.2007)

Wiefelspütz, Dieter 2001: Rede zu Gesetzentwürfen zur Bekämpfung des Terrorismus und Erhöhung der Inneren Sicherheit im Bundestag am 11. Oktober 2001, [URL:http://www.dokumentarchiv.de/brd.html](http://www.dokumentarchiv.de/brd.html) (25.2.2007)

Wieland, Joachim 2004: Verfassungsrechtliche Grundlagen polizeilicher Einsätze der Bundeswehr, in: Fleck, Dieter (Hrsg.): Rechtsfragen der Terrorismusbekämpfung durch Streitfragen, Baden-Baden, S. 167-181

Information

Die Informationsstelle Militarisierung (IMI) ist ein eingetragener und als gemeinnützig anerkannter Verein. Ihre Arbeit trägt sich durch Spenden und Mitglieds-, bzw. Förderbeiträge, die es uns ermöglichen, unsere Publikationen kostenlos im Internet zur Verfügung zu stellen. Wenn Sie Interesse an der Arbeit der Informationsstelle oder Fragen zum Verein haben, nehmen Sie bitte Kontakt zu uns auf. Nähere Informationen wie auch Sie IMI unterstützen können, erfahren Sie auf unserer Homepage (www.imi-online.de), per Brief,

Mail oder Telefon in unserem Büro in Tübingen.

Spenden an IMI sind steuerabzugsfähig.

Unsere Spendenkontonummer ist:

1662832 bei der Kreissparkasse Tübingen (BLZ 641 500 20)

Adresse:

Informationsstelle Militarisierung e.V.

Hechingerstr. 203

72072 Tübingen

Telefon: 07071/49154

Fax: 07071/49159

