

Kooperation zwischen Bundeswehr und Polizei

Schleichendes Ende des Trennungsgebots?

von Alexander Kleiß

Eigentlich gibt es in der Bundesrepublik traditionell seit jeher ein striktes Trennungsgebot zwischen Bundeswehr und Polizei, das seinen Ursprung in der deutschen Geschichte hat. Nach dem Nationalsozialismus sollte das Trennungsgebot verhindern, dass die Armee zu einem Instrument der Innenpolitik wird und die Polizei zu einem verlängerten Arm des Militärs. Daher wurde in Artikel 87a des Grundgesetzes festgelegt, dass der Bund Streitkräfte zur Verteidigung aufstellt. Die Polizei hingegen ist für die innere Sicherheit zuständig.

Eine Ausnahme, die das Grundgesetz vorsieht, ist eine Kooperation zwischen Polizei und Bundeswehr im Rahmen der Amtshilfe: Art. 35 des Grundgesetzes erlaubt es den Bundesländern, im Falle von Naturkatastrophen oder besonders schweren Unglücksfällen Amtshilfe bei der Bundeswehr zu beantragen. Dies betrifft im Normalfall v.a. logistische Unterstützung seitens der Bundeswehr, wobei die Bundeswehr aber niemals eine leitende Funktion ausführen soll. Dieser unbewaffnete Inlandseinsatz der Bundeswehr im Katastrophenfall wurde 1968 im Zuge der heftig umstrittenen Notstandsgesetze ins Grundgesetz eingefügt. Ebenfalls damals wurde per Grundgesetzänderung die Möglichkeit eines bewaffneten Bundeswehreininsatzes im Inneren im Falle eines inneren Notstandes eingeführt: „Zur Abwehr einer drohenden Gefahr für den Bestand oder die freiheitliche demokratische Grundordnung des Bundes oder eines Landes kann die Bundesregierung (...) Streitkräfte zur Unterstützung der Polizei und des Bundesgrenzschutzes beim Schutze von zivilen Objekten und bei der Bekämpfung organisierter und militärisch bewaffneter Aufständischer einsetzen.“ Einen Bundeswehreininsatz im Rahmen eines inneren Notstandes gab es seit Einführung des Gesetzes bislang nicht; Einsätze im Rahmen der Amtshilfe sind mittlerweile jedoch leider fast schon alltäglich geworden, wobei die verfassungsrechtlichen Grenzen immer weiter aufgebrochen werden.

„Ausnahmesituationen katastrophischen Ausmaßes“

Ein Meilenstein in dieser Entwicklung ist ein Verfassungsgerichtsurteil aus dem Jahr 2012, das auch im Falle einer „Ausnahmesituation katastrophischen Ausmaßes“ einen Einsatz der Bundeswehr im Inneren nach Art. 35 des Grundgesetzes ermöglicht: das könnte z.B. auch Terroranschläge umfassen.¹ Zuvor war das nur für den Fall von Naturkatastrophen oder besonders schweren Unglücksfällen möglich gewesen.

Diese per Gerichtsurteil neu beschlossene Möglichkeit für einen Einsatz im Inneren wurde ab 2017 intensiv geübt. Eine Serie verschiedener Übungen, bei denen Bundeswehr und Polizeien gemeinsam die militärisch-polizeiliche Terrorbekämpfung übten, war die Folge. Den Aufschlag dafür bildete die Übung GETEX, bei der 2017 Bundesbehörden, sechs Landespolizeien, Bundeswehr und Rettungskräfte eine Stabsübung abhielten, um die Abläufe im Falle eines solchen Einsatzes auf Kommandoebene zu üben. Daraufhin folgten verschiedene Übungen der einzelnen Landespolizeien, u.a. mit der Polizei in Bayern (BAYTEXT 18), Brandenburg (BBTEX 19), Niedersachsen (NITEX 19) und Baden-Württemberg (BWTEX 19). Grundlage des Szenarios war bei den Übungen jeweils ein Terroranschlag, der als „Ausnahmesituation katastrophischen Ausmaßes“ definiert wurde. Die Übung in Baden-Württemberg sticht dabei klar hervor, weil sie mit 2.500 Beteiligten die bis dato größte Anti-Terror-Übung in der Geschichte der Bundesrepublik darstellte. Auf dem Truppenübungsplatz bei Stetten am kalten Markt wurde die Übung vom ersten Schuss der Terrorist*innen über die Einrichtung militärischer Verletzensammelstellen und Evakuierungen mit Bundeswehrpanzern bis zur Versorgung von Verletzten im OP mit realen Einsatzkräften trainiert. Die Verletzensammelstellen wurden dabei von bewaffneten Reservist*innen mit „hoheitlichen Zwangs- und Eingriffsbefugnissen“ gesichert.²

Die TEX-Übungsserie dauert bis heute an, 2023 übten Bundeswehr und Polizei beispielsweise bei ALPENTEX ein Terrorszenario im alpinen Raum. Von weiteren Übungen in den kommenden Jahren ist auszugehen.

Am Rande der Legalität

All diese Übungen sorgen dafür, dass Bundeswehreinätze im Inneren auch in der Praxis deutlich häufiger und auch für die Zukunft wahrscheinlicher werden. Eine Aufweichung der verfassungsgemäßen Grenzen eines Bundeswehreinsetzes im Inland ist jedoch auch in der Praxis schon seit längerem (auch schon deutlich vor der TEX-Übungsserie) feststellbar. So gab es immer wieder Bundeswehreinätze, die sich am Rande der Legalität bewegten:

Beim G8-Gipfel in Heiligendamm im Juni 2006 wurde die Bundeswehr im Rahmen der Amtshilfe nach Art. 35 des Grundgesetzes zur Unterstützung der Polizei angefordert. Für Kritik sorgte v.a. der Einsatz von neun Fennek-Panzern der Bundeswehr. Diese wurden u.a. zum Schutz der Staats- und Regierungschefs, aber auch zur Raumaufklärung und zum Schutz einer Genmais-Anlage eingesetzt – Aufgaben, die die Polizei eigentlich auch ohne Hilfe der Bundeswehr hätte bewerkstelligen können. Außerdem flogen Tornado-Kampffjets im Tiefflug (nur 114 Meter) über einem Protestcamp, um Bilder des Camps anzufertigen und die Zahl der Protestierenden zu schätzen. Die Protestierenden wurden dadurch erheblich eingeschüchtert. 14 Jahre nach dem G8-Gipfel wurde zumindest der Einsatz der Tornado-Kampffjets in einem Gerichtsurteil als rechtswidrig eingestuft.

Auch beim G20-Gipfel 2017 stellte die Stadt Hamburg mehr als 40 Amtshilfeersuchen an die Bundeswehr. Neben logistischer Hilfe stellte die Bundeswehr unter anderem Expert*innen mit ABC-Technik zum Aufspüren biologischer oder chemischer Kampfstoffe, ein Mehrzwecklandungsboot für eine potenzielle Evakuierung von Staatsgästen aus der Elbphilharmonie, drei Hubschrauber, zwei Unterwasserdrohnen, sowie mehrere Abfangjäger zur Sicherung des Luftraums bereit. Zwei Eurofighter-Abfangjäger sowie ein Tankflugzeug zur Luftbetankung der Kampffjets wurden auch tatsächlich eingesetzt, um den Luftraum in und um Hamburg zu überwachen.³

Auch während der Covid-Pandemie war die Bundeswehr im Inland aktiv. Ab April 2020 stellte die Bundeswehr 32.000 Soldat*innen als Einsatzkontingent „Hilfeleistung Corona“ präventiv in Bereitschaft und signalisierte damit, dass die Bundeswehr bereit sei, im Inland eingesetzt zu werden. Allein bis zum 12. Mai 2020 gingen daraufhin 541 Anträge auf Amtshilfe bei der Bun-

deswehr ein, von denen knapp der Hälfte entsprochen wurde. Dabei ging es v.a. um Einsätze in der Beschaffung und Verteilung von Schutzausrüstung, in Teststationen, Pflegeheimen, Gesundheitsämtern und in weiteren Bereichen des zivilen Gesundheitswesens. Für Schlagzeilen sorgten mehrere Anfragen aus Baden-Württemberg: Das Regierungspräsidium Karlsruhe forderte am 1. April 2020 insgesamt 424 Soldat*innen als „Wachpersonal für Sicherheitsaufgaben [zur] Überwachung von Quarantänemaßnahmen und Kontrolle der Einhaltung der Ausgangssperre“ an. Der baden-württembergische Innenminister Thomas Strobl stellte am 6. Mai 2020 Amtshilfeersuchen bei der Bundeswehr für insgesamt 404 Soldat*innen zur „Bestreifung“ der Erstaufnahmeeinrichtung in Ellwangen, deren Isolierstation, sowie einer weiteren Isolierstation zur Unterbringung von Geflüchteten. Die Anträge wurden nach Rücksprache mit der Bundeswehr von den Antragstellenden zurückgezogen, da sie aus verfassungsrechtlicher Sicht äußerst fragwürdig waren. Bundeswehr-Soldat*innen sollten hier quasi als Ersatz-Polizei eingesetzt werden.⁴

Bei der Aufklärung der Sabotage an der Nord-Stream-2-Pipeline im Oktober 2022 arbeiteten Polizei und Bundeswehr in einer gemeinsamen Ermittlungsmission sehr eng zusammen – ebenfalls im Rahmen der Amtshilfe. Hierfür entsandte die Bundeswehr ein Minenjagdboot, ein Mehrzweckboot sowie Unterwasserdrohnen. Beteiligt waren außerdem Taucher*innen der Bundespolizei. Die Boote wurden durch die Bundeswehr geführt; die Direktion übernahm die Bundespolizei.⁵

Systematische Kooperation

Neben diesen anlassbezogenen Kooperationen und gemeinsamen Übungen hat sich in mehreren Bereichen eine kontinuierliche und systematische Zusammenarbeit zwischen Bundeswehr und Polizei entwickelt.

Ein zentrales Dokument ist in diesem Bereich die Kooperationsvereinbarung zwischen der Bundespolizei und der Bundeswehr im Juli 2019. Vorausgegangen war dieser Vereinbarung eine ähnliche Übereinkunft im Oktober 2018 zwischen dem Bundesministerium des Inneren und dem Verteidigungsministerium. Im Juli 2019 konkretisierten Bundespolizei und Bundeswehr ihre Kooperation. Die Institutionen vereinbarten engere Zusammenarbeit in den Bereichen Logistik, Informations- und Erfahrungsaustausch, Personal, Kompetenzausbau des Personals, Materialbeschaffung sowie gemeinsame Übungen. Konkret bedeutet das u.a., dass gegenseitig Liegenschaften, Material und Dienstleistungen bereitgestellt und Informationen auf institutionalisierter Ebene



Screenshot vom facebook-Kanal der Bundeswehr Bayern mit „Impressionen“ von der GETEX 2017 in Murnau.

ne ausgetauscht werden sollen. Dafür richtet die Bundespolizei die neue Stelle eines Polizeifachlichen Beraters Bundespolizei ein, der beim Kommando Streitkräftebasis der Bundeswehr angesiedelt ist und den Inspekteur der Streitkräftebasis aus polizeilicher Perspektive berät. Außerdem soll die Übernahme von aus der Bundeswehr ausscheidenden Soldat*innen durch die Bundespolizei gefördert werden, u.a. durch Werbung und die gegenseitige Anerkennung von Qualifikationen. Gemeinsame Fortbildungen, die im Kooperationsvertrag ebenfalls vereinbart wurden, sind daraufhin seit 2020 bereits gängige Praxis geworden. Für eine verbesserte Zusammenarbeit bei Projekten und Beschaffungen wurde ein spezielles Info-Tool geschaffen, bei dem beide Seiten beispielsweise eigene Projekte anmelden und vorstellen, Anforderungen an ein Projekt ermitteln oder den grundsätzlichen Bedarf abfragen können.⁶

Auch die Landespolizeien ziehen hier Stück für Stück nach, was sich v.a. in den oben bereits thematisierten gemeinsamen Übungen abbildet. Die Landespolizei Bayern ist hier Vorreiter: Es werden nicht nur jährlich gemeinsame Übungen mit der Bundeswehr durchgeführt, sondern es wurde auch ein gemeinsamer Leitfaden zum Einsatz der Bundeswehr bei der Bewältigung lebensbedrohlicher Einsatzlagen unter Führung der Polizei erarbeitet.⁷ Die Bundeswehr schreibt: „Das in enger Zusammenarbeit entstandene Konzept beinhaltet laut [dem bayerischen Innenminister] Herrmann unter anderem das Retten verletzter Personen mit geschützten Fahrzeugen und das Betreiben von Kontrollstellen unter Zuhilfenahme von Kräften und Fähigkeiten der Bundeswehr.“⁸ Generell wird angestrebt, die Netzwerkarbeit zu verstärken, Einsatzstandards zu erarbeiten und noch öfter gemeinsam Übungen abzuhalten.⁹

In mehreren Bereichen war eine enge Kooperation zwischen Polizei und Bundeswehr bereits vor dem Abschluss von Kooperationsverträgen gängige Praxis: Im 2011 gegründeten Nationalen Cyber-Abwehrzentrum

kooperieren u.a. Bundespolizei, einzelne Landespolizeien, das Kommando Cyber- und Informationsraum der Bundeswehr und der Militärische Abschirmdienst (der Geheimdienst der Bundeswehr) miteinander, um Cyber-Spionage, Cyber-Ausspähung, Cyber-Terrorismus und Cyber-Crime gemeinsam zu analysieren, Informationen auszutauschen und Gegenmaßnahmen zu ergreifen. Weitere Kooperationspartner sind das Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik, das Bundesamt für Verfassungsschutz, das Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe, der Bundesnachrichtendienst und die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht. In täglichen Lagebesprechungen und ständigen Arbeitsgruppen findet eine kontinuierliche Zusammenarbeit statt, um ein abgestimmtes, gesamtstaatliches Cyberlagebild zu erstellen.¹⁰

Nicht nur im Cyberraum, auch zur See kooperieren Bundeswehr und Polizei miteinander. Das Maritime Sicherheitszentrum in Cuxhaven, an dem u.a. Bundespolizei, Wasserschutzpolizeien der Bundesländer mit Küstenzugang, Zoll und die Deutschen Marine beteiligt sind, stellt dabei einen zentralen Baustein dar. Die Marine erstellt ein Lagebild, das sie mit den Kooperationspartnern teilt. Die Marine beteiligt sich außerdem mit Hubschraubern an gemeinsamen Such- und Rettungseinsätzen zur See und an Einsätzen im Fall von Havarien. Dafür betreibt die Marine eigene Ölauffangschiffe und Sensorflugzeuge.¹¹ Für eine verbesserte Zusammenarbeit werden regelmäßig gemeinsame Übungen der Marine und der Bundespolizei durchgeführt, zuletzt im Februar 2024: Hierbei wurde die Landung eines Bundeswehr-Hubschraubers der Marine auf einem Schiff der Bundespolizei geübt.¹²

Auch bei der Bekämpfung von Drohnen kooperieren Bundeswehr und Polizei regelmäßig. Dies betrifft gemeinsame Übungen, die Aufklärung und Verhinderung von Drohnenflügen über Militärgelände und den Schutz von Großveranstaltungen. Am 23. November 2023 fand

eine gemeinsame Übung der Bundeswehr, der Bundespolizei und der Länderpolizeien Berlin, Brandenburg und Sachsen-Anhalt auf dem Truppenübungsplatz Lehmin statt. Die Bundeswehr demonstrierte hierbei ihre Fähigkeit, Drohnen abzuwehren, indem diese lokalisiert und übernommen werden und die Position der bedienenden Person lokalisiert wird. Die zuständige Landespolizei ist dann dafür zuständig, die bedienende Person ggf. einer Personenkontrolle zu unterziehen. Während bei der Übung alles klappte, scheint die Zusammenarbeit bei Drohnenflügen über Truppenübungsplätzen in der Praxis noch nicht perfekt zu funktionieren. In Sachsen-Anhalt wurde bei 29 illegalen Überflügen nur in einem Fall eine verdächtige Person ermittelt. Die an der Übung teilnehmenden Institutionen vereinbarten einen regelmäßigen Erfahrungsaustausch und weitere gemeinsame Übungen. Mit Blick auf die Europameisterschaft 2024 in Deutschland wird eine gemeinsame Strategie zur Abwehr von Drohnen im Umfeld von Großereignissen erarbeitet. Es ist zu erwarten, dass die Bundeswehr dann auch in zivilen Bereichen mit Drohnenabwehrsystemen präsent ist – in enger Abstimmung mit der Polizei.¹³

Ausblick: Operationsplan Deutschland

Stück für Stück, Jahr für Jahr wird der Einsatz der Bundeswehr im Inland normalisiert. Auch die Kooperation zwischen Bundeswehr und Polizei wird immer enger. Das zeigt sich beispielhaft auch an der Verschiebung der Position der Gewerkschaft der Polizei (GdP) zu Inlandseinsätzen der Bundeswehr. Im Jahr 2000 stellte die GdP noch unter der Überschrift „Keine Vermischung der Aufgaben!“ fest: „Überlegungen, der Bundeswehr nicht nur für Auslandseinsätze, sondern auch innerhalb der Bundesrepublik Deutschland teilweise polizeiliche Aufgaben zuzuweisen, zeugen nicht nur von einem erstaunlich unbekümmerten Umgang mit dem Grundgesetz, sondern auch von völliger Unkenntnis der jeweiligen Funktionen und folglich der völlig verschiedenen Berufsbilder.“¹⁴ 2024 forderte die GdP jüngst mehr zivil-militärische Zusammenarbeit. Man müsse „angesichts der dramatisch veränderten Sicherheitssituation innere und äußere Sicherheit (...) enger zusammendenken“.¹⁵ Konkret bedeute das einen engen Informationsaustausch sowie die Erstellung gemeinsamer Lagebilder, Szenariolösungen und konkreter Notfallpläne.

Damit spricht die GdP eine aktuelle Neuheit an: Im Rahmen der im Frühjahr 2024 begonnenen Erarbeitung eines Operationsplans Deutschland wird angesichts zunehmender Spannungen mit Russland ein Notfallplan erarbeitet. Dieser Plan soll verschiedene Szenarien und Handlungsanweisungen für den Fall des Friedens, der

Krise und des Krieges festlegen. Vorgesehen ist hierbei, dass im Rahmen der deutschen Gesamtverteidigung u.a. die Polizei die Bundeswehr unterstützt. Die Bundeswehr ist für den militärischen Anteil der Gesamtverteidigung zuständig und fordert dafür zivile Unterstützung an. Bislang lag die Leitung stets bei der Polizei, wenn die Bundeswehr die Polizei unterstützte. Im Operationsplan Deutschland ist nun die Leitung durch die Bundeswehr vorgesehen – eine Umkehrung der Vorzeichen, die auf eine düstere Zukunft verweist.¹⁶

Anmerkungen

- ¹ Michael Haid: „Im Schatten eines Arsenalts militärischer Waffen kann freie Meinungsäußerung schwerlich gedeihen“! – Die Bundeswehr im Innern nach der jüngsten Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, IMI-Analyse 2012/022, imi-online.de, 19.10.2012.
- ² Martin Kirsch: BWTEX: Anti-Terror-Übung „katastrophischen Ausmaßes“? Normalisierung von Bundeswehreinsetzungen im Inland, IMI-Analyse 2019/35, imi-online.de, 30.10.2019.
- ³ Matthias Gebauer: Warnung vor Attacken bei Gipfel. Bundeswehr ordnet Uniformverbot bei G20 an. 5.7.2017, Spiegel.de; Sebastian Erb: Bundeswehreinsetzungen bei G20: Sie. Dienen. Dem Gipfel, taz.de, 5.7.2017.
- ⁴ Martin Kirsch: Die Bundeswehr und das Virus Teil II: Mitte März bis Mitte Mai – Amtshilfe und Eiserne Reserve, in: Informationsstelle Militarisation: Ausdruck Juni 2020.
- ⁵ jso/dpa: Bundespolizei und Marine starten Aufklärungsmission an Nord-Stream-Pipelines. Spiegel.de, 9.10.2022; Presse- und Informationszentrum Marine: Amtshilfe der Bundeswehr für die Bundespolizei beendet, bundeswehr.de, 2022.
- ⁶ Bundeswehr-journal.de: Kooperation zwischen Bundeswehr und Bundespolizei. 30.7.2019; fragdenstaat.de: Kooperationsvereinbarung zwischen der Bundeswehr und der Bundespolizei. 11.7.2019; bundeswehr.de: Auf den (Dienst-)Weg gebracht. 17.1.2020.
- ⁷ Bundeswehr.de: „Polizei schützt – Bundeswehr unterstützt“. 21.10.2022.
- ⁸ Ebd.
- ⁹ Ebd.
- ¹⁰ Bundeswehr.de: Cyber- und Informationsraum im Nationalen Cyber-Abwehrzentrum; bka.de: Das Nationale Cyber-Abwehrzentrum.
- ¹¹ Msz-cuxhaven.de: Deutsche Marine; Msz-cuxhaven.de: Das Maritime Sicherheitszentrum.
- ¹² Presseportal.de: BPOL-CUX: Gemeinsames Training der Bundespolizei See und der Marineflieger auf der Nordsee – NH90 landet erstmals auf Bundespolizeischiff! 22.2.2024.
- ¹³ Bundeswehr-journal.de: Bundeswehr und Polizei: Kooperation bei Drohnenabwehr. 25.11.2023.
- ¹⁴ Gdp.de: Polizei und Bundeswehr. GdP: Keine Vermischung der Aufgaben! 2020.
- ¹⁵ Gdp.de: Vereitelter russischer Sabotageakt: GdP fordert stärkere zivil-militärische Zusammenarbeit. 18.4.2024.
- ¹⁶ Alexander Kleiß: Operationsplan Deutschland. Polizei, THW, Feuerwehr, Kommunen und Unternehmen im Kriegsmodus, IMI-Analyse 2024/18, imi-online.de 13.3.2024.