

Ausgewählte Texte der Informationsstelle Militarisierung zur Militarisierung der Innenpolitik seit Dezember 2005

Bitte nur unter Angabe der Originalquellen zitieren.

Die Texte dieses IMI-Dossiers sind nicht chronologisch geordnet. Die ausführlichsten und damit auch umfassendsten Studien finden sich am Ende des Dossiers.

<i>Christoph Marischka: Schäuble sucht den Kriegszustand</i>	2
<i>Christoph Marischka: FRONTEX geht in die Offensive</i>	3
<i>Ulla Jelpke: Der Krieg kehrt nach Hause - Bundeswehreinätze im Inneren</i>	5
<i>Pressebericht: Krieg kehrt zurück</i>	8
<i>Claudia Haydt: Polizeisoldaten: Out of Area - and back again</i>	9
<i>Tobias Pflüger: Gegen „Schnelle Einsatzgruppe“ der EU zur Abwehr von Flüchtlingen mit deutscher Beteiligung</i>	11
<i>Pressebericht: »Wer so redet, hat keine Ahnung«</i>	12
<i>Tobias Pflüger: AWACS wegen Großleinwänden</i>	12
<i>Michael Haid: Der „Eisbrecher“ Luftsicherheitsgesetz: Bundeswehreinätze im Inland</i>	13
<i>Tobias Pflüger: Militärstützpunkte in Europa: Infrastruktur für CIA-Verhörzentren und Folterflüge schließen</i>	17
<i>Pressebericht: Sammelrezension: Polizeisoldaten</i>	18
<i>Martina Harder: Polizeisoldaten - Die Erweiterung des Einsatzspektrums des Bundesgrenzschutz</i>	19
<i>Christoph Marischka: Das EU - Grenzregime als Laboratorium der Entrechtung</i>	26
<i>Michael Haid: Polizeistaat, Ausnahmezustand oder Kriegsrecht?</i>	33

Christoph Marischka:

Schäuble sucht den Kriegszustand

IMI-Standpunkt 2007/032 19.04.2007

Erneut hat sich Innenminister Schäuble mit einer verfassungswidrigen Aussage ins Gespräch gebracht. Nicht einmal eine Woche nachdem sein Plan, zentrale und für alle Behörden abfragbare Datenbanken mit den biometrischen Daten aller Bundesbürger zu füttern, bekannt wurde, forderte er, den Rechtsgrundsatz der „Unschuldsvermutung“ im Kontext der Gefahrenabwehr aufzuheben. Außerdem spricht er sich dafür aus, Informationen, die unter Folter entstanden sind, „nicht deshalb ungenutzt lassen, weil nicht ganz so zuverlässig wie bei uns garantiert ist, dass sie rechtsstaatlich einwandfrei erlangt wurden“. Seine Behörde arbeite gerade an „Leitlinien für die innere Sicherheit“, die „den umstrittenen Einsatz der Bundeswehr im Innern festschreiben“ sollen.⁽¹⁾ Er begründet dies mit der Terrorgefahr, die in Deutschland bestünde. Schon vor dem Tornado-Einsatz in Afghanistan urteilte BND-Chef Uhrlau: „Deutschland rückte und rückt aufgrund seines markanten außen- und sicherheitspolitischen Profils verstärkt ins Zielspektrum terroristischer Anschläge“, diese Gefahr habe sich mit dem jüngsten Engagement noch deutlich erhöht. In Afghanistan bilden Feldjäger unter Federführung des deutschen Innenministeriums Polizisten aus.

Eine unbestimmte Gefahrenlage

Steht also ein Anschlag schon unmittelbar bevor? Wann soll die Gefahrenabwehr greifen und weitere Grundrechte außer Kraft setzen? Schon kurz nach den Anschlägen des 11. Septembers 2001 wurden in Deutschland aufgrund einer „allgemeinen Bedrohungslage“ für die groß angelegte und völlig ergebnislose Rasterfahndung Daten allerlei Behörden gesammelt, über Menschen, die den falschen Glauben oder das falsche Herkunftsland hatten. Ein Vorgang, der später vom Verfassungsgericht für illegal erklärt wurde, da keine „konkrete Gefahr“ bestanden habe. Dies kann natürlich nur im Nachhinein festgestellt werden, belangt wurde für die Rasterfahndung niemand. Auch die anderen Maßnahmen, die vom damaligen Innenminister Schily im Kampf gegen den Terrorismus ergriffen und zunächst nur auf Zeit zu Recht erklärt wurden, sind mittlerweile Ausgangspunkt weiterer Verschärfungen. Die Daten, die Anlagen, die in Deutschland vermeintlich nur einer hochtechnisierten (und arbeitskräftesparenden) Maut-Erfassung dienen sollten, können mittlerweile zur Fahndung von Straftätern eingesetzt werden. Die biometrischen Daten, die ursprünglich nur in unseren Pässen gespeichert werden sollten, sollen nun in zentralen Dateien gespeichert werden. Die Daten aller Telefon- und Internetverbindungen sollen aufgrund eines Kabinettsbeschlusses vom 18.4.2007 für 180 statt für 90 Tage gespeichert werden. Schäubles Ministerium erarbeitet zudem gerade den so genannten Bundes-Trojaner, der unsere Festplatten durchsuchen und Inhalte an die staatlichen Sicherheitsbehörden liefern soll. „Im Gemeinsamen Terrorabwehr-Zentrum in Berlin sitzen seit zwei Jahren sämtliche Landeskriminalämter, alle drei Geheimdienste und eine Reihe weiterer Behörden Tag für Tag zusammen, um ihre Informationen zu ‚bündeln‘, wie es heißt. Als nächstes kommt das Projekt der so genannten Anti-Terror-Datei, das vorsieht, die Datenbestände von drei Dutzend Sicherheitsbehörden zusammenzulegen. Die Datensammelwut kennt keine Grenzen mehr. Der Gesetzentwurf sieht vor, nicht nur Terrorverdächtige zu erfassen, sondern auch so genannte Kontaktpersonen, und das können alle möglichen Leute sein, die Familie genauso wie der Vermieter oder der Autoverkäufer, es gibt da überhaupt keine Trennlinie mehr. Jeder ist verdächtig.“⁽²⁾ Insofern gilt die Unschuldsvermutung schon lange nicht mehr, denn zur Gefahrenabwehr werden kontinuierlich Freiheits- und Bürgerrechte abgebaut.

Willkürliche Inhaftierung und die Entscheidung über Leben und Tod

So gilt auch der Habeas Corpus-Grundsatz, der Schutz vor willkürlicher Inhaftierung, schon längst nicht mehr für Menschen, denen das Recht auf Aufenthalt verwehrt wird sowie für Sexualstraftäter. Menschen ohne Aufenthaltserlaubnis können in Deutschland 18 Monate inhaftiert werden, um ihre Abschiebung zu ermöglichen. Für Sexualstraftäter kann seit 2004 als nachträgliche Maßnahme nach Verbüßen der Haftstrafen ein unbefristeter Freiheitsentzug angeordnet werden, der nur alle zwei Jahre bestätigt werden muss.

Auch vor dem nackten Leben macht das Innenministerium nicht halt. Bereits die rot-grüne Bundesregierung wollte ein Gesetz verabschieden, das den Abschuss ziviler Passagiermaschinen im Falle einer mutmaßlichen Entführung legalisieren sollte. Der Innenminister hätte in diesem Fall Flugzeuge der Bundeswehr kommandieren und den Tod von Menschen zum Schutz höherer Güter beschließen können. Die Union wollte bereits damals einen alternativen Gesetzentwurf in ihr „Gesamtsicherheitskonzept zur Verzahnung der inneren und äußeren Sicherheit“ einfließen lassen. Nachdem das Gesetz vom Verfassungsgericht für nichtig erklärt wurde, versuchte Schäuble terroristische Anschläge gleich als „quasi-Verteidigungsfall“ zu interpretieren.⁽³⁾ Nun Elemente des Kriegsrechts aufgrund einer terroristischen Bedrohung einzuführen, ist durchaus konsequent.

Feldjäger unter Kommando des Innenministeriums

Die Bemühungen des deutschen Innenministeriums, den Kriegszustand einzuführen, strahlen aus in die EU und die ganze Welt. Während der deutschen Ratspräsidentschaft setzte sich Schäuble intensiv für erweiterte Kompetenzen der Frontex-Agentur ein und begrüßte deren „Frühjahrsoffensive“. Aufgabe von Frontex ist es, offiziell, die Außengrenzen vor Einwanderern zu schützen und Abschiebungen zu organisieren. Tatsächlich geht es darüber hinaus darum, Sicherheitsstrukturen ohne parlamentarische Kontrolle und mit nahezu unbeschränkten Zugriffsrechten zu etablieren.

Was sich die staatlichen Behörden an neuen Kompetenzen gegenüber ihren Bürgern und anderen Menschen aneignen, steht in einem engen Begründungszusammenhang mit den Kriegen, die sie mit schwindender Zustimmung der Bevölkerung führen. Von Afghanistan geht seit der deutschen Beteiligung am dortigen Besatzungsregime tatsächlich eine höhere Terrorgefahr aus. Seit wenigen Wochen bilden dort Feldjäger - also Angehörige der Bundeswehr - unter Federführung des deutschen Innenministeriums afghanische Polizeibeamte aus. Im Ausland kommandiert also das Innenministerium bereits Soldaten und bildet Polizisten militärisch aus. Wir erinnern uns: In Afghanistan sollte nicht nur die Sicherheit Deutschlands verteidigt werden, es sollte auch „Demokratie“ exportiert werden: Tornados gegen die Taliban und Feldjäger gegen die Zivilbevölkerung.

Anmerkungen

(1) Financial Times Deutschland: Schäuble prescht bei Bundeswehreinsatz vor, <http://www.ftd.de/politik/deutschland/:Sch%E4uble%20Bundeswehreinsatz/186959.html> (16.04.2007)

(2) Jelpke, Ulla: Der Krieg kehrt nach Hause - Bundeswehreinsätze im Inneren

<http://www.imi-online.de/download/februar07-UJ.pdf>

(3) Haid, Michael: Polizeistaat, Ausnahmezustand oder Kriegsrecht? - Eine Diskursanalyse zum Einsatz der Bundeswehr im Innern von 2001 bis 2006, <http://www.imi-online.de/download/MH-Studie-Kriegszustand.pdf>

Christoph Marischka:

FRONTEX geht in die Offensive

IMI-Analyse 2007/015 03.04.2007

Frühjahrsoffensive

Zeitgleich mit dem Umzug aus einem Provisorium in die neue Zentrale in Warschau kündigt die EU-Grenzschutzagentur FRONTEX eine „Frühjahrsoffensive“ an.(1) Die Initiative geht wesentlich auf Wolfgang Schäuble im Rahmen der EU-Ratspräsidentschaft und den zuständigen EU-Kommissar Franco Frattini zurück, die Ende Januar die Innenminister der Mitgliedsstaaten schriftlich aufforderten, der Agentur Material und Personal zur Verfügung zu stellen. Hubschrauber, Boote und Einheiten der nationalen Grenzpolizeien und Gendarmerien sollen in eine „Toolbox“ aufgenommen werden und bei Bedarf in einzelnen Mitgliedsstaaten als schnelle Eingreiftruppe (Rabit, Rapid Border Intervention Teams) zum Einsatz kommen. Die „Toolbox“ umfasst dabei auch militärisches Material.(2)

Als großes Novum wird angekündigt, dass auch die Polizisten und Paramilitärs aus dem Ausland im Einsatzland polizeiliche Funktionen, also exekutive Mandate wahrnehmen können (Kontrollen, Befragungen, Verhaftungen). Grundlagen hierfür wären im Rahmen der WM 2006 in Deutschland geschaffen worden. Seit dem 5.4.2007 werden Grenzschutzbeamte aus mehreren EU-Staaten in Kooperation mit FRONTEX an der Akademie der Bundespolizei in Lübeck für gemeinsame Auslandseinsätze ausgebildet, seit 1999 wurden hier bereits marokkanische Polizeieinheiten trainiert.(3) Bereits Mitte Februar fand in Berlin ein Kongress mit Vertretern der Polizei, Rüstungsunternehmen und FRONTEX statt, auf dem neue Technologien im Kampf gegen illegalisierte Migrationen vorgestellt wurden.(4)

Jedoch waren bereits im vergangenen Jahr im Rahmen der FRONTEX-Operationen „Hera I“ und „Hera II“ Boote mit insgesamt fast 5.000 MigrantInnen an den Südgrenzen der EU aufgebracht und teilweise auf den afrikanischen Kontinent zurück verbracht worden. Zunehmend werden die Insassen dabei auch in Staaten transportiert, die sie nie passiert haben. So erklärt es Frattini als Erfolg, dass „[e]in italienisches und ein spanisches Schiff [...] vor einigen Tagen bei einer Frontex-Operation im Atlantik ein Schiff gestoppt [haben], das unter nordkoreanischer Flagge mit georgischer Besatzung und 350 illegalen Einwanderern aus Pakistan und Indien fuhr. Mit politischer Unterstützung Senegals und in Begleitung eines senegalesischen Bootes wird dieses Schiff nun in seinen Herkunftshafen Conacry in Guinea geleitet.“(5) Unklar ist weiterhin das Schicksal von 23 Reisenden der „Marine I“. Das Schiff wurde von den spanischen Behörden in internationalen Gewässern gestoppt und nach langen Verhandlungen Anfang Februar nach Mauretanien gebracht. In einem fensterlosen Hangar in Nouadhibou werden sie seit dem festgehalten - bewacht von spanischen Polizisten, die mit Militärflugzeugen transportiert werden. Die spanische Regierung verhandelte mit den Herkunfts- und Drittstaaten über ihre Aufnahme. Ein Großteil wurde als Inder und Pakistaner identifiziert und hat sich mittlerweile „freiwillig“ aber unter Polizeibegleitung zurückführen lassen. 35 Afrikaner wurden letztendlich auf die Kapverden ausgeflogen, von denen keiner von ihnen stammte.

Auch im Inland

Doch nicht nur an den Außengrenzen ist FRONTEX aktiv. Ihre Operation „Amazon II“ fand an den internationalen Flughäfen Frankfurt, Amsterdam, Barcelona, Lissabon, Mailand, Madrid, Paris und Rom statt und richtete sich gegen Reisende aus Latein-

amerika. Auch wer mit korrekten Papieren angekommen war, musste sich einem Verhör durch die internationalen Polizisten unterziehen und wurde bei Unstimmigkeiten festgesetzt oder zurückbefördert. Dies widerfuhr während der 17-tägigen Aktion insgesamt 2.161 Menschen.(6) Beteiligt waren 29 Grenzschutzexperten aus sieben EU-Staaten, die in der Uniform ihrer jeweiligen Einheit exekutive Funktionen ausübten, sowie Beobachter aus vier weiteren Staaten.(7) Grundlagen für diese Einsätze sind Lageanalysen, die in Kooperation mit nationalen Geheimdiensten und Europol angefertigt werden. Europol-Chef Max-Peter Ratzel kündigte im Handelsblatt ein dauerhaftes Kooperationsabkommen mit der Grenzschutzagentur an.(8) Wie Europol hat auch FRONTEX die Aufgabe, Informationen aus den Mitgliedsstaaten und Drittländern zu sammeln und auszuwerten. Europol verfügt bislang jedoch über keine exekutiven Befugnisse, da der Einsatz internationaler Polizisten die Souveränität der Einsatzländer beschneidet und deshalb nicht durchsetzbar war. Dafür hat die Behörde über die EU hinausreichende Kompetenzen, was die Informationsgewinnung, nicht nur über mutmaßliche Täter, sondern auch Kontaktpersonen und Opfer angeht. Ihr Datenbestand galt zunächst als „unantastbar“(9) und ihre Mitarbeiter genießen strafrechtliche Immunität.(10) FRONTEX hingegen führte exekutive Befugnisse zunächst auf hoher See und nur gegen Drittstaatsangehörige ein. Zurückgreifen konnte die Behörde dabei auf Erfahrungen aus fünf gemeinsamen Manövern zur Grenzsicherung (Ulysses, Triton, Rio IV, Orca und Neptune) unter Beteiligung nationaler Zoll-, Gendarmerie und Polizeieinheiten und unter Beobachtung von Europol, sowie auf die Erfahrungen, die im Rahmen des NATO-Einsatzes Active Endeavour gemacht wurden.(11) Insbesondere die Deutsche Ratspräsidentschaft setzt sich gegenwärtig für eine neue Verordnung ein, wonach die Beamten, die im Rahmen der schnellen Eingreiftruppen (Rabit) eingesetzt werden, grundsätzlich exekutive Funktionen ausüben können.(12)

Ein Vorgeschmack auf die europäische Sicherheitsarchitektur

FRONTEX sei die Basis für einen gemeinsamen Grenzschutz, so Frattini.(13) Doch FRONTEX ist mehr als das. Sie ist Teil der neuen europäischen Sicherheitsarchitektur und ebenso wie die militarisierte Außenpolitik schreitet deren Aufbau schneller voran, als der Aufbau politischer Institutionen, die zu ihrer Kontrolle im Stande wären. FRONTEX wurde geschaffen durch eine Verordnung der Innenminister, also Teile der nationalen Exekutiven, die auf EU-Ebene legislative Funktionen wahrnehmen.(14) Das EU-Parlament erhält lediglich „Berichte“ der Agentur und kann über das Budget eine eingeschränkte Kontrolle ausüben. Die nationalen Gerichte und Parlamente hingegen haben keine Kontrolle.

So können die Innenminister auf europäischer Ebene Vorstellungen durchsetzen, die auf nationaler Ebene nicht realisierbar wären. Durch die Kooperation zwischen FRONTEX, Geheimdiensten und Europol werden nachrichtendienstliche und polizeiliche Tätigkeiten koordiniert, die operative Arbeit erfolgt im Rückgriff auf militärisches Gerät und Gendarmerie-Einheiten. Dies wird durch die Notwendigkeit begründet, dass die Binnengrenzen abgeschafft wären, jedoch sollen auch an diesen die Sonderbefugnisse für Beamte in FRONTEX-Einsätzen gelten. Folgt man der Definition der Bundespolizei, gehören zu den Binnengrenzen auch die grenzüberschreitenden Transportwege, Bahnstrecken und Straßen.(15)

Der Einsatz ausländischer Polizisten mit Exekutivfunktion ist dabei nicht nur ein Einschnitt in die abstrakte Souveränität des Einsatzlandes, sondern auch rein praktisch ein Abbau an Bürgerrechten. Denn die kurzfristig aus dem Ausland eingesetzten Beamten können nicht in ausreichendem Maße über die jeweilige Rechtslage informiert sein, unterstehen einer über die Agentur sehr vermittelten politischen Kontrolle und bei Amtsmissbräuchen ist unklar, wer zuständig ist. Nicht zuletzt können die von Kontrolle und Zugriff betroffenen Personen über keine ausreichenden Kenntnisse über die Befugnisse der Beamten verfügen, wer aber seine Rechte nicht kennt, kann sie auch nicht geltend machen. Dies wiederum öffnet Amtsmissbrauch Tür und Tor, insbesondere, wenn die ausgeübte Gewalt sich gegen Menschen richtet, die aus der EU entfernt werden, ohne einen Richter oder Anwalt kontaktieren können.

Tatsächlich funktioniert die Abgabe von Souveränitätsrechten an FRONTEX und Europol noch lange nicht reibungslos, da nationale Vorbehalte bestehen. Nach Angaben des deutschen Innenministeriums wurde FRONTEX „insbesondere auf Initiative Deutschlands [...] eingerichtet“.(16) Es nimmt nicht Wunder, dass sie vom heutigen Innenminister weiter vorangetrieben wird, der im Falle eines drohenden Terroranschlags den quasi-Verteidigungsfall ausrufen und die Bundeswehr im Inneren einsetzen will. Auch FRONTEX lässt die Kompetenzen des Innenministeriums wuchern und militarisiert die Innenpolitik in einem rechtlichen Umfeld, das weniger an Rechtsstaatlichkeit, denn an einen permanenten Ausnahmezustand erinnert.(17) Durch die martialischen Rhetorik von FRONTEX und seiner „Frühjahrsoffensive“ gegen illegalisierte Migrationen und die geheimnistuerischen Interviews des Exekutivdirektors Ilkka Laitinen, der seine Angestellten als „Agenten“ bezeichnet,(18) wird dieser Ausnahmezustand auch auf sprachlicher Ebene zum Ausdruck gebracht.

Anmerkungen

- 1) FAZ: Mit Hubschraubern gegen illegale Einwanderung - Fratini und Schäuble im Interview, 29.3.2007
- 2) Ebd.
- 3) German-foreign-policy.com: Auf jeder Stufe, Newsletter vom 4.3.2007
- 4) Ebd.
- 5) FAZ, a.a.O.
- 6) German-foreign-policy.com: Jagdrekorde, Newsletter vom 19.3.2007
- 7) AP-Meldung vom 22.2.2007: Mit der Operation «Amazon II» gegen illegale Einwanderung, sowie: BMI-Pressemitteilung: BMI und FRONTEX verfolgen gemeinsames Ziel - Stärkung der Grenzschutzagentur FRONTEX zur Bekämpfung der illegalen Migration an den Außengrenzen der EU, 22.2.2007
- 8) Handelsblatt: Eingreiftruppe soll Migranten stoppen, 28.3.2007
- 9) Thilo Weichert: Ein Alternativkonzept für EUROPOL, in: Bürgerrechte & Polizei/CILIP 56 (1/97)
- 10) Stephen Rehmke: Cops on the Top, Forum Recht Heft 1/2004
- 11) Zu den militärischen und polizeilichen Manövern zur Migrationsverhinderung siehe: Christoph Marischka / Tobias Pflüger: Das militarisierte Grenzregime der EU, in: Widerspruch 51 (2006): Migration, Integration und Menschenrechte
- 12) BMI, 22.2.2007
- 13) Handelsblatt, a.a.O.
- 14) Vgl. etwa den Artikel von Roman Herzog und Lüder Gerken in der Welt am Sonntag vom 14.1.2007: „Europa entmachtet uns und

unsere Vertreter“. Abgesehen von der durch Herzog und Gerken diagnostizierte Aufhebung der Gewaltenteilung und Entmachtung der nationalen Parlamente distanziert sich der Verfasser aber von den im Artikel vertretenen nationalen Positionen.

15) Martina Harder: Polizeisoldaten, in: AUSDRUCK Dezember 2005, <http://www.imi-online.de/download/MHa-6-05.pdf>

16) BMI: Frontex - Aufgaben und Tätigkeit der Europäischen Grenzschutzagentur FRONTEX, http://www.eu2007.bmi.bund.de/nn_1034414/EU2007/DE/InnenpolitischeZiele/Themen/Frontex/Frontex__node.html__nnn=true

17) Zu den Kompetenzerweiterungen, die sich Schäuble mit seinen Vorstößen zum Luftsicherheitsgesetz und zum quasi-Verteidigungsfall anmaßen wollte, siehe Burkhard Hirsch: Schäubles Quasi-Krieg, in: Blätter für deutsche und internationale Politik 2/07

18) Der Standard: „Frontex ist ein Sündenbock“, 20.12.2006, vgl. auch: Wiener Zeitung online: Operation weit größer als bekannt, 29.09.2006, und: Tagesspiegel: Unter Flüchtlingsstrom, 30.10.2006

<http://www.imi-online.de/2007.php?id=1530>

Ulla Jelpke:

Der Krieg kehrt nach Hause - Bundeswehreinsetze im Inneren

IMI-Analyse 2007/013 - in: AUSDRUCK (Februar 2007)

Während hierzulande über Inlandseinsätze der Bundeswehr diskutiert wird, finden diese bereits in verschiedensten Formen statt. Beispielsweise am Volkstrauertag, an dem sich überall Soldaten und Offiziere der Bundeswehr auf den Weg zu den Friedhöfen aufmachen. Auf dem so genannten Garnisonsfriedhof in Berlin-Neukölln hat am 19. November 2006 ein „Heldengedenken“ stattgefunden, das der Reservistenverband der Bundeswehr organisierte und an dem auch zahlreiche Wehrmachts-Veteranen sowie Vertreter von faschistischen Parteien, wie DVU und NPD anwesend waren. Bereits am Tag davor hat die Bundeswehr ein schauerliches Militärspektakel auf einem anderen Militärfriedhof in Berlin durchgeführt, mit Wehrmachtskarabinern in der Hand und das Ganze von Fackelschein erhellt.

Wenn es nach der CDU geht, wird dieser Spuk zum Alltag. Seit Jahren verlangen die Konservativen, die Bundeswehr auch für klassische Polizeiaufgaben im Inland verwenden zu können. Schutz von Gebäuden, Festnahme von Personen, Bewachung öffentlicher Plätze, die Jagd nach Terroristen – solche Vorschläge werden immer wieder lanciert, in der Absicht, nach und nach die Akzeptanz dafür zu schaffen.

Grundgesetzliche und historische Hürden

Im Moment steht solchen Plänen das Grundgesetz im Weg. Es trifft zwei Feststellungen für den Inlandseinsatz der Bundeswehr: Artikel 35 bietet die Möglichkeit der Amtshilfe. Bei einer Naturkatastrophe oder bei einem schweren Unglücksfall kann ein Bundesland die Streitkräfte anfordern. Die Bundeswehr darf dann auch „zur Unterstützung“ der Polizei tätig werden. Ansonsten dürfen Soldaten in Friedenszeiten keine Zwangsmittel einsetzen, außer zum Eigenschutz.

Den Inlandseinsatz im Spannungs- und Verteidigungsfall regelt Artikel 87a des Grundgesetzes. Die Bundeswehr darf dann zivile Objekte schützen, „zur Unterstützung polizeilicher Maßnahmen“ eingesetzt werden und gegen bewaffnete Aufständische vorgehen.

Wir können also festhalten: bei Naturkatastrophen und Unglücksfällen darf die Bundeswehr maximal als Hilfstruppe für die Polizei auftreten, ansonsten hat sie im Inland als bewaffnete Kraft nichts zu suchen, zumindest nicht in Friedenszeiten.

Für dieses weit gehende Verbot gibt es auch gute historische Gründe, die hier kurz in Erinnerung gerufen werden sollen. Schon immer fanden Inlandseinsätze des Militärs vor allem in Deutschland im Dienste der Reaktion statt. „Gegen Demokraten helfen nur Soldaten“, hieß es 1848/49. In dieser Tradition standen auch die Freikorps, die 1918/1919 die Revolution niederschlugen, und die Reichswehr, als sie gegen Arbeiterbewegungen in den Jahren nach 1920 vorging und schließlich 1923 zur so genannten Reichsexekution gegen die SPD-KPD-Regierungen in Sachsen und Thüringen eingesetzt wurde. Im Dritten Reich war es vor allem die SS, die ja auch eine Streitkraft war und die als Ordnungsfaktor den Terror im Inneren durchführte. Aus diesen historischen Erfahrungen heraus hat das Grundgesetz den Inlandseinsatz der Armee strikt begrenzt.

Diese Begrenzung will die Bundesregierung bekanntlich ändern. Bevor aber darauf eingegangen wird, was derzeit in Planung ist, soll zunächst einmal zusammengefasst werden, welchen Ist-Stand wir eigentlich in Sachen Inlandseinsätze haben. Aus dieser Bilanz wird schnell ersichtlich, dass die Bundeswehr viel häufiger in unseren Städten in Erscheinung tritt, als man das glauben möchte, nicht nur am Volkstrauertag.

Heutige Inlandseinsätze: Katastrophenschutz und ABC-Abwehr

Wir haben da zunächst den Bereich des Katastrophenschutzes. Das ist dann die Amtshilfe nach Artikel 35. Wenn man aber genauer hinsieht, erkennt man, dass die Bundeswehr keineswegs nur dann auf den Plan tritt, wenn es wirklich nicht mehr anders geht. Sie drängt sich vielmehr auch gerne selbst in den Vordergrund, wenn

sie eine gute Reklamechance erkennt. Der Einsatz anlässlich der Vogelgrippe-Epidemie auf Rügen war beispielsweise nach Meinung professioneller Katastrophenschützer nicht wirklich nötig. Auch der SPD-Vorsitzende Kurt Beck bezeichnete diesen Rügen-Einsatz als „Theater“, aber es war zweifellos gut inszeniert.

Hinzu kommt, dass zivile Katastrophenschutzorganisationen systematisch kurz gehalten werden. Und wenn dann bestimmte Fähigkeiten, beispielsweise Notarztwagen oder Einheiten zur ABC-Dekontamination, gebraucht werden, dann ist die Bundeswehr auf einmal die einzige Einrichtung, die so etwas anbieten kann.

Dies lässt sich beispielhaft anhand an zwei Fällen ausführen: In Berlin klagt die Feuerwehr seit Jahren über die „schrottreifen“ Rettungswagen. Geld für neue Wagen ist angeblich nicht da. Unmittelbar vor der Fußball-WM hat dann das Bundeswehrkrankenhaus einen supermodernen High-Tech-Notarztwagen in Betrieb genommen, den auch die Feuerwehr nutzen kann. Ohne Bundeswehr geht nichts, ist die Botschaft.

Anderes Beispiel: der ABC-Schutz, also die Fähigkeit, atomare, chemische oder biologische Verseuchung zu erkennen und zu beseitigen. Solche Fähigkeiten waren auch zur Weltmeisterschaft gefordert. Die Bundesregierung hat in ihrer Antwort auf eine Kleine Anfrage der Linksfraktion erklärt, qualitativ könne der zivile Katastrophenschutz im ABC-Bereich „sowohl technisch als auch vom Ausbildungsstand der Einsatzkräfte her alle Aufgaben erfüllen.“ Aber: die erforderlichen Geräte stünden nicht zur Verfügung, und deswegen, so die Regierung, schaffe „die subsidiäre Unterstützung durch die Bundeswehr hier einen sinnvollen quantitativen Ausgleich.“

Ob tatsächlich Fähigkeiten in dem Maße, wie sie vom Innenminister gefordert worden sind, notwendig waren, kann dahin gestellt bleiben. Jedenfalls wurde an dem Sicherheitskonzept zur WM seit 2001 gearbeitet und im Frühjahr 2006 hieß es dann, „die Zivilen“ könnten dem Bedarf nicht entsprechen, so dass dann die Bundeswehr als Retterin aus der Not auf den Plan treten konnte. Dahin gestellt bleiben kann auch, ob zivile Katastrophenschutzorganisationen tatsächlich unzureichend ausgestattet sind; im Beispiel Vogelgrippe auf Rügen sieht es ja eher so aus, als hätte sich die Bundeswehr einfach vorgedrängt. Wichtig für die politische Argumentation ist jedenfalls, dass es so dargestellt wird, als ginge ohne die Bundeswehr gar nichts.

Dieser Umstand wird auch von den zivilen Katastrophenschutzorganisationen kritisch vermerkt. Die Arbeitsgemeinschaft der Berufsfeuerwehren hat sich in einem Positionspapier explizit dagegen gewandt, der Bundeswehr eine tragende oder führende Rolle im Katastrophenschutz zu übertragen. Der Grund ist relativ ein-

leuchtend: Wenn die Bundeswehr ins Ausland verlegt wird, und das passiert ja immer häufiger, kann man sich im Inland nicht auf ihre Hilfe verlassen. Der Wert der Bundeswehr für den Katastrophenschutz liege darin, „große Helferkontingente über längere Zeiträume“ bereitzustellen, sprich: Soldaten zum Sandsackschleppen abzustellen.

Man muss bei all dem berücksichtigen, dass der Einsatz der Bundeswehr im Rahmen der Amtshilfe meistens nicht realen Sachzwängen entspricht, sondern Bestandteil militärischer Strategie ist, wie sich sehr gut während der Fußball-Weltmeisterschaft beobachten ließ.

Die Fußball-WM als groß angelegter Feldversuch

Im Rahmen der WM haben 2000 Soldaten insgesamt 112 Unterstützungsanfragen von Ländern und Kommunen erfüllt. Weitere 5000 hielten sich für „Großschadensereignisse“ in Bereitschaft. Die Masse der Soldaten kam im Sanitätsbereich zum Zug. Sie haben ein Rettungszentrum errichtet, Krankenträger und Ärzteteams bereitgestellt. Außerdem wurden für fast 6000 Polizisten, die während der WM im Einsatz waren, von der Bundeswehr Schlafplätze und Verpflegung gestellt. Über den Austragungsstädten kreisten AWACS-Flugzeuge der Nato, die auf diese Weise auch noch zum Einsatz kam.

Das Ganze diene vor allem zwei Zwecken: Zum einen ging es um Imagepflege – wenn die Bundeswehr Feldküchen aufbaut und die Leute versorgt, ist das ein beachtlicher Reklameeffekt. Zum anderen geht es aber auch darum, für den Ernstfall zu trainieren. Das Ganze findet im Rahmen der Zivil-Militärischen Zusammenarbeit statt, die für die Bundeswehr von außerordentlicher Bedeutung ist, wie sich anhand der Aussagen von Verteidigungsminister Franz Josef Jung belegen lässt: Der „Schlüssel zum Erfolg“ von Militäreinsätzen, erläuterte er im Frühjahr auf einem Sicherheitsworkshop in Berlin, liege „in einer sehr viel engeren Zusammenarbeit“ mit zivilen Akteuren „bei Planung, Vorbereitung und Durchführung von Einsätzen.“ Internationale Organisationen, staatliche Institutionen genauso wie „kooperationswillige Nichtregierungsorganisationen“ sollen an einem Strang mit dem Militär ziehen – „von der gemeinsamen strategischen Planung bis hin zur taktischen Durchführung im Feld.“

Und so etwas muss geübt werden. Als Offizier ist man es ja gewohnt, mit seinesgleichen umzugehen und im Befehlston andere herumzukommandieren, aber die scheinbar gleichberechtigte Zusammenarbeit mit NGOs ist relativ neu für die Bundeswehr.

Die Weltmeisterschaft war also ein groß angelegter Feldversuch in Sachen Zivil-Militärische Zusammenarbeit. Die Militärs haben mit städtischen, Landes- und Bundesbehörden kooperiert, ebenso mit dem THW und mit Nichtregierungsorganisationen wie dem Roten Kreuz und dem Fußballbund. Die Bundeswehr war fester Bestandteil des Nationalen Informations- und Kooperationszentrums (NICC), an dem auch die Geheimdienste, das Bundeskriminalamt, das Technische Hilfswerk und das Fifa-Organisationskomitee beteiligt waren. Aus all dem hat die Bundeswehr einen Kompetenz- und Erfahrungsgewinn ziehen können, von dem sie auch bei den Auslandseinsätzen profitieren kann.

Welche militärische Bedeutung die Bundeswehr selbst ihrem WM-Einsatz gegeben hat, das hat der Generalinspekteur General Wolfgang Schneiderhan im Verteidigungsausschuss des Bundestages vorgeführt. Für ihn war die Weltmeisterschaft eine militärische Herausforderung. Im Protokoll des Verteidigungsausschusses heißt es, der General müsse, um „im Fall des Falles reagieren zu können ... Truppe in Verfügung halten ... Man habe bundesweit überall dort ein Problem, wo Menschen zusammen Fußball anschauen würden.“ Denn, wo Menschen im Manöver Fußball schauen, da

könnte sich im Ernstfall ein Stützpunkt der Taliban befinden.

Interpretationsspielräume und Hintertürchen

Weitere Inlandseinsätze des Militärs finden zum Beispiel im Rahmen öffentlicher Militärzeremonien statt. Gelöbnisse und Zapfenstriche gehören zum festen Ritual der Bundeswehr, und sie veranstaltet diese widerlichen Spektakel immer häufiger in aller Öffentlichkeit. Dazu wird dann einfach ein militärischer Sicherheitsbereich eingerichtet, mit oder ohne Rechtsgrundlage, eine bewaffnete Feldjägereinheit davor postiert und der öffentliche Raum kurzerhand beschlagnahmt. Solcherart Einsätze dienen in erster Linie einem Reklameeffekt, die Bundeswehr will damit ihren Anspruch demonstrieren, legitimer Teil dieser Gesellschaft zu sein. Manchmal geht diese Werbemaßnahme allerdings gründlich in die Hose, wenn nämlich gegen die öffentlichen Zeremonien auch öffentliche Proteste stattfinden oder gar phantasievolle Protestaktionen, wie vor einem Jahr in Köln, als eine Gruppe Antimilitaristen während des Zapfenstreichs ein Transparent mit der Aufschrift „Soldaten sind Mörder“ vom Dom aus entrollte.

Ebenfalls zu Reklamezwecken war die Bundeswehr früher auf der Leipziger Buchmesse vertreten, wo sie Schülerinnen und Schüler das Kriegsspiel POLIS spielen ließ. Auch hier haben allerdings breite Proteste stattgefunden und dazu geführt, dass sich die Bundeswehr schließlich von der Buchmesse zurückzog.

Noch ein anderer Aspekt ist wichtig: Die Regelungen, die das Grundgesetz trifft, lassen immer noch einigen Raum zur Interpretation. Das gilt schon für die Hilfe im Katastrophenfall. Die Unterstützung der Polizei, die nach Artikel 35, III bei besonders schweren Unglücksfällen möglich ist, berechtigt die Bundeswehr, Zwangsmittel einzusetzen, wobei in erster Linie Objektsicherung und Verkehrsregelung gemeint sind – letztlich alles, was als Unterstützung der Polizei auslegbar ist, d.h. notfalls auch der Einsatz von Waffen. Der Pferdefuß hierbei: es ist nirgends genau festgelegt, was genau eigentlich ein „besonders schwerer Unglücksfall“ sein soll.

Hinzu kommt, dass die Bundesregierung in einer Antwort auf eine Kleine Anfrage der Linksfraktion ausgeführt hat, man müsse gar nicht auf ein „Großschadensereignis“ warten – ein Begriff, der übrigens überhaupt nicht im Grundgesetz steht. Jedenfalls meint die Regierung, um die Bundeswehr in Marsch zu setzen, genügen bereits „Vorgänge, die den Eintritt einer Katastrophe mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit erwarten lassen.“ (Drs. 16/1416)

Und es gibt – jedenfalls nach Meinung der Bundesregierung – noch ein weiteres Hintertürchen, um Soldaten im Inland einzusetzen: Indem Soldaten zum Dienst in der Bundespolizei abkommandiert werden. Damit würden sie dann dem Innenminister unterstellt. Der Innenminister meint, im Rahmen einer „begrenzten Anzahl“ sei das verfassungskonform – was immer er mit „begrenzt“ meint. Doch damit nicht genug, gegenwärtig sind eine Reihe von Initiativen im Gange, um das Verbot von Inlandseinsätzen der Bundeswehr weiter aufzuweichen.

Luftsicherheitsgesetz

Ganz offensichtlich will sich die Bundesregierung nicht mit solchen begrenzten Inlandseinsätzen zufrieden geben. Der größte Anschlag, der bisher aus dieser Richtung auf das Grundgesetz verübt wurde, war das Luftsicherheitsgesetz, das noch SPD und Grüne auf den Weg gebracht hatten. Das Gesetz sollte der Bundeswehr das Recht geben, zivile Flugzeuge abzuschießen, „wenn nach den Umständen davon auszugehen ist, dass das Luftfahrzeug gegen das Leben von Menschen eingesetzt werden soll.“ Als Szenario dafür dienten die Anschläge vom 11. September 2001 in New York. Die Frage, woher man so genau wissen sollte, was die Entführer eines Flugzeuges tatsächlich vorhaben, ob sie ein Lösegeld

erpressen wollen, politische Forderungen erheben oder ins nächste Hochhaus steuern, diese Frage konnte die Bundesregierung nie beantworten. Das Ganze drohte darauf hinausgelaufen, im Zweifel gegen die Passagiere eines Flugzeuges zu entscheiden. Vor dem Bundesverfassungsgericht hat die Bundesregierung ernsthaft argumentiert, wer heutzutage ein Flugzeug besteige, wisse ja, dass er sich in Lebensgefahr beuge.

Dieses Flugzeugabschussgesetz haben die Karlsruher Richter im Februar 2006 zum Glück verworfen. Es könne, so heißt es im Urteil, „nicht angenommen werden, daß derjenige, der als Besatzungsmitglied oder Passagier ein Luftfahrzeug besteigt, mutmaßlich in dessen Abschluß und damit in die eigene Tötung einwilligt“. Und weiter: „Auch die Einschätzung, diejenigen, die sich als Unbeteiligte an Bord eines Luftfahrzeuges aufhalten, seien (im Falle der Entführung) ohnehin dem Tode geweiht“, sei nicht mit der Verfassung vereinbar. Man muss sich das mal auf der Zunge zergehen lassen und sich die Frage stellen, wie weit das Menschenbild der Bundesregierung eigentlich verrotten ist, wenn sich das Verfassungsgericht veranlasst sieht, solche Selbstverständlichkeiten aufzuschreiben!

Zwei Gründe haben die Verfassungsrichter angeführt, warum das Gesetz scheitern musste: Zum einen sei die Menschenwürde verletzt, wenn zivile Passagiere im Zweifel einfach abgeschossen werden. Zum anderen habe die Bundeswehr in Friedenszeiten nicht das Recht, schwere Waffen wie Kampfflugzeuge einzusetzen. Die bei so genannten Großschadensereignissen mögliche „Unterstützung“ der Polizei müsse sich auf die Mittel beschränken, die auch die Polizei hat, und dazu gehören keine Tornados.

Wer nun gehofft hatte, dieses Urteil würde die Debatte um den Inlandseinsatz beenden, der kennt unsere Bundesregierung schlecht. Es vergeht seither keine Woche, in der Innenminister Wolfgang Schäuble oder Verteidigungsminister Franz Josef Jung nicht fordern, die Verfassung zu ändern. Die abenteuerlichsten Vorschläge wurden erwogen. So ist diskutiert worden, solche Flugzeugattacken als „feindliche Angriffe“ zu werten und den Verteidigungsfall auszurufen. Denn, so hat Schäuble erklärt: „Im Verteidigungsfall gilt jedenfalls nicht, was das Verfassungsgericht entschieden hat: Dass man wenig Leben gegen viel Leben nicht abwägen darf.“ Kriegsrecht kennt keine Menschenwürde, so die Argumentation. Solche zutiefst menschenfeindlichen Vorschläge sind mittlerweile wieder in der Schublade, und da können sie jederzeit rausgeholt werden.

Die SPD mimt in dieser Debatte die vorsichtige und zurückhaltende Partei, aber ihre Zurückhaltung erschöpft sich darin, die allerwildesten Pläne der Union zurückzuweisen. Aber auch die Sozialdemokraten wollen das Luftsicherheitsgesetz irgendwie doch noch einführen und gleich noch ein Seesicherheitsgesetz dazugeben.

Die Kompromisslinie der Bundesregierung ist nun im Weißbuch der Bundeswehr festgeschrieben, das am 25. Oktober 2006 vom Bundeskabinett verabschiedet wurde. Die Bundesregierung sehe, so heißt es, „die Notwendigkeit der Erweiterung des verfassungsrechtlichen Rahmens für den Einsatz der Streitkräfte.“ Genauer kann oder will es die Bundesregierung nicht formulieren, es bleibt also alles offen. Das Minimalprogramm besteht darin, das Luftsicherheitsgesetz verfassungskonform zu machen, und wie das gehen soll, darauf dürfen wir noch gespannt sein. Die einzig denkbare Variante wäre der Abschuss eines unbemannten oder ausschließlich mit Terroristen besetzten Flugzeuges. Aber wie soll es darüber jemals Sicherheit geben? Der Vorsitzende des Bundeswehrverbandes, Oberst Bernhard Gertz, hat hierzu sehr richtig erklärt: „Würde ein Abschussbefehl in einer solchen Situation erteilt, dürften die Piloten ihn nicht ausführen, weil Zweifel eben nicht ausgeschlossen werden können.“ (Stuttgarter Zeitung, 20.2.06)

Polizeisoldaten und entgrenzte Sicherheit

Im Bundeswehr-Weißbuch findet sich folgender zentraler Satz: „Angesichts von Gefahren wie der Bedrohung durch Massenvernichtungswaffen und den internationalen Terrorismus haben die Überschneidungen zwischen innerer und äußerer Sicherheit zugenommen. Streitkräfte müssen darauf eingestellt sein, auch im Inland ihre Fähigkeiten unterstützend für die Sicherheit und den Schutz unserer Bürgerinnen und Bürger zur Verfügung zu stellen.“

Das betrifft, wie eben gesagt, zunächst ein neues Luftsicherheitsgesetz. Jung und vor allem Schäuble bleiben aber bei ihren weitergehenden Forderungen und wollen weiterhin, dass die Bundeswehr auch zum Objektschutz, zur Personenkontrolle usw. im Inneren eingesetzt werden darf.

Bezeichnenderweise halten diejenigen, die von solchen Plänen zunächst betroffen wären, sprich Soldaten und Polizisten, überhaupt nichts davon. Unisono erklären sowohl der Präsident des Bundeswehrverbandes als auch der Chef der Gewerkschaft der Polizei, Konrad Freiberg, dass Soldaten schlicht und einfach nicht die fachlichen Kompetenzen haben, um Polizeiaufgaben durchzuführen. Die Linksfraktion hat zu diesem Thema schon im Mai 2006 eine Anhörung in Berlin durchgeführt, auf der ein Polizeivertreter Klartext geredet hat und Schäuble vorwarf, er habe keine Ahnung, was Objektschutz eigentlich bedeute. Aus der Tatsache, dass die Bundeswehr im Kosovo wie eine Art Polizei agiert, kann man nicht schließen, dass sie das dann auch im Inland könnte; dafür ist die Situation viel zu unterschiedlich; weil die Bundeswehr im Kosovo mehr oder weniger nach Kriegsrecht handelt, und wir in der BRD 16 verschiedene Landespolizeigesetze haben.

Dennoch ist diese Entwicklung, dieser zunehmende Ruf danach, auf unseren Straßen Militärpatrouillen marschieren zu lassen, in gewisser Hinsicht konsequent: Wie der Krieg in die Welt kommt, so kommt er nach Hause. Wer der Meinung ist, am Hindukusch werde Deutschland verteidigt, der hat den Verteidigungsbegriff völlig entgrenzt. Wer keine geographische Begrenzung und keine Landesgrenzen für den Einsatz seiner Armee akzeptieren will, warum sollte der ausgerechnet vor der eigenen Landesgrenze Halt machen? Solch eine Haltung läuft zwangsläufig darauf hinaus, in Tübingen und Berlin mit den gleichen Methoden zu experimentieren wie in Kabul oder Pristina. Daraus wird ersichtlich, dass der so genannte Krieg gegen den Terror die allgemeine Kulisse für all diese Entwicklungen abgibt.

„Terrorismusbekämpfung“ und die Entfesselung staatlicher Kontrollorgane

Im Namen des Antiterrorkampfes wird nicht nur die Trennung zwischen innerer und äußerer Sicherheit aufgehoben. Es wird nicht nur die Trennung zwischen Bundeswehr und Polizei in Frage gestellt, sondern auch noch eine weitere Trennung, die ebenfalls aus gutem Grund Verfassungsrang hat: Die Trennung zwischen Polizei und Geheimdiensten. Auch das gehört zum allgemeinen Kontext des „Krieges gegen den Terror“.

Die Geheime Staatspolizei des Dritten Reiches war eine Behörde, die sowohl Geheimdienst als auch Polizei war. Sie hat durch geheimdienstliche Ermittlungen und durch die Anwendung von Zwangsmitteln – sprich: willkürliche Festnahmen und Folter – unzählige Verbrechen begangen. Damit sich so etwas nicht wiederholt, sieht das Grundgesetz zum einen den föderalen Aufbau der Polizei vor und zum anderen eine strikte Trennung der Kompetenzen.

So darf die Polizei nur gegen Verdächtige ermitteln, und sie muss im Prinzip über jeden Ermittlungsschritt Rechenschaft ablegen. Will sie eine Wohnung durchsuchen oder eine Festnahme vornehmen, muss sie eine richterliche Genehmigung einholen. Die Geheimdienste dagegen können ohne jeden Anfangsverdacht

ermitteln, sie können explizit Unverdächtige beobachten, sie sind, wie allgemein bekannt ist, nicht kontrollierbar, noch nicht einmal durch das Parlament – aber sie dürfen niemanden festnehmen und auch sonst keine Zwangsmittel einsetzen.

Von einer strikten Trennung beider Behördentypen kann man schon lange nicht mehr reden, aber in den vergangenen Monaten wird diese Trennung fast ganz aufgehoben. Im Gemeinsamen Terrorabwehr-Zentrum in Berlin sitzen seit zwei Jahren sämtliche Landeskriminalämter, alle drei Geheimdienste und eine Reihe weiterer Behörden Tag für Tag zusammen, um ihre Informationen zu „bündeln“, wie es heißt. Als nächstes kommt das Projekt der so genannten Anti-Terror-Datei, das vorsieht, die Datenbestände von drei Dutzend Sicherheitsbehörden zusammenzulegen. Die Datensammelwut kennt keine Grenzen mehr. Der Gesetzentwurf sieht vor, nicht nur Terrorverdächtige zu erfassen, sondern auch so genannte Kontaktpersonen, und das können alle möglichen Leute sein, die Familie genauso wie der Vermieter oder der Autoverkäufer, es gibt da überhaupt keine Trennlinie mehr. Jeder ist verdächtig.

Es ist klar, worauf das hinausläuft: Die Handlungskompetenzen von Polizei und Geheimdiensten bleiben getrennt, aber wenn der Informationsfluss keine Grenzen mehr kennt, dann wird das Trennungsgebot elegant umgangen, auf dem Umweg über den Informationsaustausch.

Fazit

Was die Bundesregierung mit ihren Vorstößen gegen das Grundgesetz erreichen will, ist, die Bundeswehr von allen Begrenzungen zu lösen. Die ganze Welt soll Kampfgebiet sein, auch das Inland. Dazu scheint es im Moment keine Notwendigkeit zu geben, weil in unserem Land nicht die Spur einer ernsthaften, gar bewaffneten Opposition vorzufinden ist. Aber gab es denn einen „richtigen“ Grund für die Einführung der Notstandsgesetze in den 1960er Jahren? Die Regierenden zögern nicht, die Basis ihrer Herrschaft zu verbreitern, wenn sie die Gelegenheit dazu sehen.

Die Militarisierung der Außenpolitik, die wir seit 1990 erleben, wird ergänzt durch die Militarisierung der Innenpolitik. Ohne hier dramatisieren zu wollen, lässt sich dennoch sehr zugespitzt sagen: Wenn jegliche Machtbegrenzung für staatliche Institutionen wegfällt, wenn Polizeien und Geheimdienste befugt werden, ihre Daten auszutauschen, wenn im Prinzip jede staatliche Institution verpflichtet wird, am Krieg gegen den Terror teilzunehmen, wenn jede Bürgerin und jeder Bürger, die sich diesem Krieg verweigert, unter Verdacht gerät, dann haben wir das Konzept des Totalen Krieges. Es wird Zeit, dass wir den Widerstand dagegen aufnehmen.

<http://www.imi-online.de/download/februar07-UJ.pdf>

Krieg kehrt zurück

Pressebericht in: Tagblatt online, 24.11.2006

TÜBINGEN. Rund 150 Besucher und Besucherinnen kamen zum 9. Kongress der Informationsstelle Militarisierung (IMI) am Wochenende in Tübingen. Thema war die Expansion des Militärischen in der Innen- und Außenpolitik. Mit den quasi-kolonialen Einsätzen der Bundeswehr kehre der Militarismus in Form von Bundeswehreinsätzen im Inneren und der Einschränkung demokratischer Rechte als Bumerang zurück. Deshalb beschlossen die Teilnehmer in der Abschlussdiskussion, eine Kampagne für die Beendigung aller Auslandseinsätze der Bundeswehr zu initiieren.

Nach einer multimedialen Auftaktveranstaltung am Freitagabend ging es am Samstag um die Frage, „wie der Krieg in die Welt kommt“. IMI-Vorstand Jürgen Wagner beschrieb die aktuellen Besatzungs- und Interventionsstrategien und folgerte daraus, dass sich das Land in einem Übergang vom Imperialismus zu einem „erneuerten Kolonialismus“ befinde. Der Europaabgeordnete Tobias Pflüger ergänzte, dass es dabei keineswegs um den Export von Demokratie gehe, da das gewählte Mittel – das Militär – selbst eine anti-demokratische Institution sei und die parlamentarische Kontrolle der Armeen immer weiter eingeschränkt werde. Martin Hantke beschrieb die Ökonomie des erneuerten Kolonialismus anhand der Interventionen in Afghanistan und der Demokratischen Republik Kongo. Im Abendvortrag gab der Völkerrechtler Prof. Gregor Schirmer eine Einführung ins Völkerrecht.

Am Sonntag wurden die Folgen von Militarisierung und des globalen Kriegszustands für die hiesigen politischen Systeme analysiert. Christoph Marischka und Claudia Haydt warnten vor der Militarisierung der Innenpolitik hinsichtlich des so genannten

„Kampfes gegen die illegale Migration“ und durch die Aufstellung einer gemeinsamen Gendarmerie Force der EU unter anderem für Aufstandsbekämpfung im In- und Ausland. Auch die Bundestagsabgeordnete Ulla Jelpke warnte vor der Gleichsetzung von Innen- und Außenpolitik und dem Einsatz der Bundeswehr im Inneren (das TAGBLATT berichtete).

Abschließend wurden explizit zivile Mittel für den Katastrophenschutz gefordert. Der Krieg nach Außen sei auch im Kontext des Sozialabbaus zu sehen sei. Die Hochrüstung entziehe nicht nur Gelder für dringend benötigte Sozialausgaben; durch die immer repressiver werdende Sozialpolitik würden auch mehr und mehr Jugendliche förmlich zum Dienst in der Armee als einzige Berufsperspektive gezwungen.

<http://www.imi-online.de/2006.php?id=1458>,

ein ausführlicherer Bericht ist hier zu finden:

<http://www.imi-online.de/2006.php?id=1455>

Claudia Haydt:

Polizeisoldaten: Out of Area - and back again

IMI-Analyse 2007/012 - in: AUSDRUCK (Februar 2007)

Deutsche und europäische globale Machtpolitik bedient sich heute nicht nur wieder vermehrt des Militärs, sondern - weitgehend unbemerkt von der Öffentlichkeit - auch der Polizei. Wenn Auslandseinsätze der Polizei thematisiert werden dann meist nur im Rahmen einer „zivilen“ Außenpolitik. Wie irreführend und gefährlich diese Einordnung ist, soll im Folgenden erläutert werden.

Zivilmilitärische Grauzonen

Die gewalttätige Außenpolitik der US-Administration müsste genauso wie die der EU-Staaten ehrlicherweise als gescheitert bezeichnet werden. Die meisten Militärinterventionen führten in eine Sackgasse, ohne dass dies jedoch offen eingestanden wird. Die Schlussfolgerungen, die aus dieser verfehlten Politik üblicherweise gezogen werden, lassen sich als zwei typische Muster zusammenfassen. Die erste häufige Reaktion ist: „Wo Gewalt nicht hilft, da ist eben noch mehr Gewalt nötig.“ Die zweite Reaktion ist die „effektive Verknüpfung von zivilen und militärischen Mitteln.“ Diese zivilmilitärische Zusammenarbeit wurde in den letzten Jahren zu einem umfassenden Konzept ausgearbeitet – in der Europäischen Union, aber auch in der NATO.

In der Europäischen Sicherheitsstrategie (ESS) wird gefordert, dass, neben militärischen Fähigkeiten, auch „alle notwendigen zivilen Mittel in und nach Krisen“ (ESS, S. 12) zum Einsatz kommen sollen. Zu den so genannten zivilen Mitteln gehört maßgeblich der Einsatz der Polizei im Ausland. Hinter solchen Einsatzoptionen steht die Annahme, dass durch die „effektive Verknüpfung“ von zivilen und militärischen Mitteln, Machtentfaltung optimiert werden kann. „Die Union könnte einen besonderen Mehrwert erzielen, indem sie Operationen durchführt, bei denen sowohl militärische als auch zivile Fähigkeiten zum Einsatz gelangen.“ (ESS, S. 11) Solche Sätze sind mehr oder weniger explizit als Gegenentwurf zum US-amerikanischen „Modell“ des Militärinterventionismus formuliert. Vergleichbare Formulierungen finden sich auch im Koalitionsvertrag der aktuellen schwarz-roten Koalitionen. Dort wird eine „enge Verzahnung unserer Außen-, Sicherheits-, Entwicklungs-, Menschenrechts-, Außenwirtschafts- und Auswärtigen Kulturpolitik“ gefordert. Hier werden somit fast alle Instrumente der Außenpolitik unter den Primat der Sicherheitspolitik gestellt. Auch hier geht es „neben militärischen Fähigkeiten nicht zuletzt um genügend ziviles Personal“. Diese Formulierung ist verräterisch: der Ansatzpunkt des Denkens und Handelns ist militärisch. Daneben wird „auch“ ziviles Personal für bestimmte Aufgaben gebraucht.

Dieser neue Sicherheitsbegriff führt nicht zuletzt zu verschwommenen Grenzen. Die Trennung zwischen äußerer und innerer Sicherheit, zwischen Polizei- und Armeeaufgaben, zwischen Armee- und Nachrichtendienstaufgaben, zwischen militärisch und zivil wird immer mehr zur Fiktion. Das kann militärische Öffentlichkeitsarbeit einfacher machen, da Militär so im „zivilen“ Gewand erscheint. Der zivile Anstrich für militärisches Handeln überzeugt die Menschen in den jeweiligen Einsatzgebieten selten. Besser funktioniert diese Darstellung im eigenen Land. Für das heimische Publikum kann durch zivilmilitärische Kooperation der militärische Kern von Auslandseinsätzen verschleiert werden.

Paramilitarisierung der Außenpolitik

Der kritische Jurist Andreas Fischer-Lescano sieht hierin ein ernst zu nehmende Gefahr für demokratische und völkerrechtliche Errungenschaften: „die bundesdeutsche Entsendepraxis verfängt sich in der Logik der Ununterscheidbarkeit von Kombattanten/Nichtkombattanten und es drängt sich der Eindruck auf,

dass deutsche Polizeikontingente insbesondere dann zum Einsatz kommen, wenn ein militärischer Einsatz wegen der vorgeschalteten Parlamentsentscheidung unzulässig ist. Daraus resultiert nicht nur die Gefahr einer zunehmenden Entparlamentarisierung der deutschen Außenpolitik sondern auch ihrer Paramilitarisierung; kurz: der Schwächung gewalthemmender Errungenschaften in Völker- und Verfassungsrecht.“

Wenn Polizei „exportiert“ wird, dann wird damit keineswegs automatisch Recht exportiert. Üblicherweise wird davon ausgegangen, dass Polizeiaktionen in einem bestimmten rechtlichen Rahmen stattfinden. Aber genau dies ist in vielen Fällen bei polizeilicher Außenpolitik nicht der Fall. Zumindest wenn wir an ein Rechtssystem denken, das dem Wohl der Individuen verpflichtet ist.

Die Integration von ziviler Außenpolitik in militärische Strategien hat mehrere zentrale Vorteile:

1. Durch den Einsatz von „zivilen“ Polizisten, Richtern oder Katastrophenschützern werden die militärischen Personalressourcen geschont.
2. Polizeitruppen sind wegen des fehlenden Parlamentsvorbehalts flexibler einsetzbar.
3. Die Öffentlichkeitsarbeit für „zivile“ Einsätze ist deutlich einfacher.
4. Militäretats werden durch „polizeiliche“ Auslandseinsätze entlastet.

Welche politische Bedeutung solche Überlegungen haben, zeigt das Beispiel Irak. Die Entsendung von Soldaten zur Unterstützung der Besatzung im Irak würde keinerlei Akzeptanz in der deutschen Bevölkerung finden. Polizeiliche und justizielle Unterstützung im Rahmen von EUJUST IRAK stützt und finanziert ebenfalls die US-amerikanische Besatzung, gilt aber zumindest in der medialen Öffentlichkeit als „zivile“ Außenpolitik.

Betrachtet man die Einsatzgebiete deutscher Polizisten in internationalen Polizeimissionen, dann fällt auf, dass es regionale Schwerpunkte gibt: der Balkan, Afrika und der Nahe Osten. Im Kosovo und Bosnien-Herzegowina waren bis jetzt die meisten Polizisten im Auslandseinsatz. Insgesamt waren nach Angaben des Innenministeriums bereits 3.500 deutsche Polizisten im Auslandseinsatz. Interessant ist, wie eng diese Einsätze eingebunden sind in die militärische Außenpolitik, die ähnliche regionale Schwerpunkte aufweist. Der Balkan, Afrika und der Nahe Osten stellen auch Haupteinsatzgebiete für deutsche Soldaten dar.

„Zivile“ Weltmacht Europa

Im Rahmen der Europäischen Union gibt es seit geraumer Zeit Bemühungen für die Polizeieinsätze einen vertraglichen Rahmen zu schaffen. Beim Ratgipfel in Santa Maria de Feira (Portugal) wurden im Juni 2000 Prioritäten für ziviles Konfliktmanagement festgelegt. Dafür wurden unter anderem 5000 Polizisten zur Verfügung gestellt. Auf dem Gipfel in Göteborg (6/2001) wurde das Interventionsinstrumentarium um 200 Experten aus dem Rechtsbereich weiter ergänzt.

Der Europäische Rat legte in Nizza im Jahr 2000 zwei Arten der Durchführung von Polizeimissionen fest. Als tatsächlich zivil könnte selbst mit gutem Willen lediglich die Option „Strengthe-

ning of Local Police Mission“ bezeichnet werden. Hierbei geht es um Missionen, deren Schwerpunkt auf dem Training und der Beratung von lokaler Polizei liegt, ohne dass die EU-Polizisten selbst Exekutivaufgaben übernehmen. Der Ratsbeschluss wurde jedoch vor allem für die „robustere“ zweite Variante von Polizeieinsätzen gefasst, für die so genannten „Substitution Missions“. Es geht um Einsätze (z.B. im Kosovo), bei denen die EU-Polizisten selbst Exekutivaufgaben wahrnehmen. EU-Polizisten sollen dabei für einen gewissen Zeitraum fehlende lokale Polizei ersetzen. Durch Ausbildung einheimischer Polizisten soll sich der EU-Polizeinsatz sukzessive überflüssig machen.

Deutsche Polizisten können im Rahmen der Vereinten Nationen, der OSZE, der WEU bzw. der Europäischen Union im Ausland eingesetzt werden. Es gab und gibt eine Reihe von Polizeieinsätzen im Rahmen der Vereinten Nationen, wobei die meisten dieser Einsätze beendet sind oder demnächst beendet werden. Die größte dieser Missionen in Kosovo wird voraussichtlich von einem EU-Einsatz abgelöst. An OSZE Einsätzen sind deutsche Polizisten zurzeit nicht beteiligt, es gibt jedoch zahlreiche EU/WEU Missionen. Diese Aufteilung muss wohl als politisches Konzept verstanden werden (für einen Überblick über die wichtigsten Einsatzgebiete siehe die Tabellen).

Deutsche Beteiligung an UN-Missionen

[Angaben in Ecken Klammern: Anzahl der bisher beteiligten deutschen Polizisten an]

- UNTAG (United Nations Transition Assistance Group in Namibia) 1989 - 1990: Namibia.
- UNTAC (United Nations Transitional Authority in Cambodia) 1992 - 1993: Kambodscha.
- MINURSO (Mission des Nations Unies pour l'organisation d'un référendum au Sahara Occidental) 1993 -1996: Westsahara.
- UNMIBH (United Nations Mission in Bosnia and Herzegovina) IPTF (International Police Task Force) 1996 - 2002: Bosnien und Herzegovina
- UNMIK (United Nations Interim Administration Mission in Kosovo) Juli 1999 bis heute: Kosovo [1278]
- UNOMIG (United Nations Observer Mission in Georgia) November 2003 bis heute: Georgien [13]
- UNMIL (United Nations Mission in Liberia) November 2004 bis heute: Liberia [12]
- UNMIS Sudan [12]

Deutsche Beteiligung an EU/WEU Missionen

- Donau-Mission, Überwachung des Waffenembargos gegen Jugoslawien 1993-96
- Mostar Administration /WEU Polizei (1994-96)
- MAPE (Multinational Advisory Police Element in Albania) 1997-2001
- EUPM (European Union Police Mission in Bosnien-Herzegowina) seit 2003 [276]
- EUBAM Rafah (Palästinensische Gebiete) seit 11/2005 [5]
- EUPOL Proxima, in Mazedonien 2003-2005 [36]
- EU-AMIS (Darfur/Sudan) seit 2005 [5]
- EU-BAM Ukraine seit 2005 [5]
- EUPAT Mazedonien (2005-2006) [3]
- EUPOL COPPS Palästinensische Gebiete seit 1/2006 [2]

Beteiligung an OSZE – Missionen

- KVM (Kosovo Verification Mission) 12/1997 bis 4/1999

- OSZE Mission in Kroatien 2/1998 – 4/2002
- PMG (OSZE Monitoring Mission Group in the Danube Region of Croatia)
- [OSZE Mission in Bosnien-Herzegowina: Ohne deutsche Beteiligung]

Besonders bei den EU Missionen ist die Neutralität der Einsätze gelegentlich ein Problem. Bereits die Überwachung des Waffenembargos gegen Jugoslawien im Rahmen der Donaumission (1993-96) war ein einseitiges Embargo gegen Restjugoslawien – nicht jedoch gegen kroatische Verbände. Parteiische Embargos wirken jedoch häufig konfliktverstärkend. Ebenfalls einseitig ist die Europäische Grenzkontrollmission EUBAM Rafah. Der einzige Grenzübergang den PalästinenserInnen in ein anderes Land als Israel haben, wird seit November 2005 von EU-Beamten (darunter auch deutsche) mitkontrolliert. Dieser Grenzübergang ist jedoch kaum passierbar: von Mai bis November 2005 war er an genau 12 Tagen geöffnet. Faktisch haben also die EU-Polizisten nur dessen Schließung überwacht und den Absperrungen einen quasi legalen Charakter verliehen. Die Verantwortung für diesen Missstand tragen jedoch nicht die dort stationierten Beamten, denn diese wurden von ihren Vorgesetzten in einem Kibbuz in der Nähe des Grenzübergangs untergebracht und können nur zu ihrem „Arbeitsplatz“ in Rafah gelangen, wenn die israelische Armee dies erlaubt. Neutrale Grenzkontrolle ist so nicht möglich. Dieser „Grenzkontroll Einsatz“ wurde von der Europäischen Union im November 2006 für ein Jahr verlängert.

Bei vielen der EU-Polizeieinsätze muss wohl stärker von (macht-)politischen als von humanitären Motiven ausgegangen werden. Auf der Suche nach positiven bilateralen Modellen der Konfliktintervention könnte auf die Kosovo Verification Mission (KVM) der OSZE verwiesen werden. Diese fand von Dezember 1997 bis zum Ausbruch des NATO-Angriffskrieges gegen Jugoslawien im März 1999 statt. Obwohl die KVM nie in voller Personalstärke arbeiten konnte, da die teilnehmenden Staaten ihre Verpflichtungen zu zögerlich erfüllten, war sie recht wirksam beim Abbau der Spannungen zwischen den verschiedenen Bevölkerungsgruppen im Kosovo - jedenfalls wesentlich erfolgreicher als es heute Zehntausende von Soldaten sind.

Europäische Paramilitärs

Die Zukunft von EU-Polizeieinsätzen entfernt sich jedoch zunehmend von deeskalierenden Ansätzen wie der KVM und wird verstärkt paramilitärisch. Das zentrale Projekt in diesem Kontext ist die European Gendarmerie Force (EGF). Das Hauptquartier dieser EGF wurde Januar 2005 in Vicenza (Italien) eingerichtet. Sie ist die institutionelle Antwort auf die Beschlüsse in Santa Maria da Feira. Mit der EGF hat die Europäische Union eine stehende Polizeitruppe, die sie in beliebigen Krisengebieten schnell einsetzen kann. Die EGF soll Polizeimissionen und Krisenmanagement im Rahmen der EU durchführen. Darüber hinaus kann sie auch im Rahmen der UN, der OSZE, der NATO und in ad hoc Koalitionen eingesetzt werden. Die Einheiten können sowohl unter ein militärisches wie auch unter ein ziviles Kommando gestellt werden – die EGF ist also eine „Dual-Use-Einheit“, ihr Aufgabenspektrum macht diese Truppe zudem sowohl für Auslandseinsätze als auch für Einsätze im Inneren verwendbar.

Die EGF besteht bis jetzt fast ausschließlich aus Polizeieinheiten, die teilweise oder ganz den jeweiligen Verteidigungsministerien unterstellt sind, man könnte auch von einer multinationalen Paramilitärtruppe reden. Zur Zeit gehören der EGF Einheiten aus fünf Ländern an: Carabinieri (Italien), Guardia Nacional Republicana (Portugal), Guardia Civil (Spanien), Gendarmerie Nacional (Frankreich) und Royal Marechaussee (Niederlande). Diese Kräfte

sind teilweise kaserniert und funktionieren auch im Inneren paramilitärisch.

Sie sind historisch selten demokratischen Traditionen verpflichtet, so beteiligte sich bspws. die spanische Guardia Civil maßgeblich am Putschversuch in Spanien 1980.

Die EGF besteht zurzeit aus 800 Polizisten, die innerhalb von 30 Tagen eingesetzt werden können. Zu ihrer Verstärkung stehen weitere 2300 Mann bereit. Die Aufgaben der EGF sind „Missionen zur Aufrechterhaltung öffentlicher Sicherheit und Ordnung“, die auf deren Homepage wie folgt beschrieben werden:

- „1. Während der ersten Phase erscheint die EGF mit dem Militär zusammen auf dem Schauplatz;
2. Während einer Übergangsphase regeln sie die öffentliche Ordnung (...) zusammen mit den Militärs(...);
3. In der Abzugsphase regeln sie die Übergabe von Aufgaben an zivile Institutionen.“

Zur Erreichung dieser Einsatzziele gehören u.a. folgende Maßnahmen:

- Überwachung im öffentlichen Raum
- Grenzkontrollen
- Bekämpfung von Kriminalität
- Aufstandsbekämpfung „im Falle von Unruhen“.

Besonders Letzteres ist sicher eine zentrale Motivation für die Aufstellung und den Einsatz der EGF. Die einzelnen Mitglieder der EGF bringen aus ihren nationalen Herkunftsverwendungen bereits Erfahrung im Bereich „Riot control“ mit. Diese Erfahrung perfektionieren sie dann in ihrer Ausbildung und im Einsatz (eventuell demnächst in Bosnien oder im Kosovo). Anschließend werden die paramilitärischen Polizeikräfte wahrscheinlich wieder im Inneren eingesetzt.

Bundespolizei demnächst auch Teil der EGF?

Bis heute ist die Bundespolizei noch nicht an den EGF beteiligt. Noch gibt es eine Reihe von juristischen Hindernissen für den Einsatz der Bundespolizei im Rahmen der EGF.

Im „Polizeibrief der alliierten Gouverneure“ 1949 wurde festgelegt, „Polizei ist Ländersache“ ebenfalls geregelt wurde die Trennung von Polizei und Militär sowie die Trennung von Polizei und Geheimdiensten. Diese Festlegungen waren ein Versuch Lehren aus den Erfahrungen im Dritten Reich zu ziehen, sie wurden jedoch bald aufgeweicht, besonders auffällig in den letzten Jahren.

Tobias Pflüger:

Gegen „Schnelle Einsatzgruppe“ der EU zur Abwehr von Flüchtlingen mit deutscher Beteiligung

IMI-Standpunkt 2006/043

Einer weiteren Militarisierung der Flüchtlingsabwehr bereitet die EU jetzt den Boden. Ab dem 11. Juni soll unter Koordinierung der „Europäischen Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenze (Frontex)“, mit einer „Schnellen Einsatzgruppe“ gegen Flüchtlingsboote vorgegangen werden. Insgesamt neun EU-Mitgliedsländer werden sich an der gemeinsamen Operation beteiligen, um mit fünf Schnellbooten, fünf Hubschraubern und einem Überwachungsflugzeug, den Atlantik vor Afrika bis in die Hoheitsgewässer von Gambia, Senegal, den Kapverdischen Inseln, Mauretanien und Marokko zu überwachen. Abgefangene Flüchtlinge sollen an ihre Ursprungsländer zurückgeschickt werden.

Mit der Beteiligung Deutschlands an der 100 Mann umfassenden Mission wird der Inhalt des Weißbuchs von Verteidigungsminister Franz-Josef Jung bereits vorweggenommen. Im Entwurf des Weißbuchs heißt es: „Die innenpolitischen Folgen unkontrollierter

Anfang der 80er Jahre gab nur ca. 20.000 Grenzschilder als faktische Bundespolizei, heute sind es 32.000 (plus 8.000 Verwaltungsmitarbeiter). Von einer kleinen Sonderpolizei kann nicht mehr die Rede sein, in den letzten Jahren wurde der ehemalige Bundesgrenzschutz zu einer schlagkräftigen Polizeitruppe des Bundes ausgebaut. Die Trennung der Aufgaben von Polizei und Militär wird immer schwieriger, wenn die Bundeswehr im Inneren Polizeiaufgaben wahrnimmt und Polizisten im Ausland paramilitärisch eingesetzt werden. Gemeinsame Dateien von Polizei und Geheimdienst machen die Zusammenarbeit dieser Institutionen im Inneren immer enger und auch im Auslandseinsatz ist die EGF für Informationsgewinnung und entsprechende Kooperation zuständig. Das ursprüngliche Ziel staatliche Machtkonzentration bei dann unkontrollierbaren Diensten zu verhindern, wird heute als hinderlich für effektive Sicherheitspolitik betrachtet – im Inneren und im Auslandseinsatz. Die Gesetzesvorlagen, die den unbegrenzten Einsatz deutscher Bundespolizisten im Ausland ermöglichen, liegen bereits in den Schubladen des Innenministeriums. Sie sorgen bei den betroffenen Bundespolizisten zur Zeit für große Unruhe, da diese dann auch gegen ihren Willen ins Ausland abkommandiert werden könnten. Noch finden Auslandseinsätze von Polizeibeamten nur auf freiwilliger Basis statt.

Fazit

Mechanismen zum Schutz von Individuen zur Eindämmung unkontrollierter Machtausübung werden zurzeit auf beinahe allen Ebenen abgebaut. Menschenrechte und bürgerliche Freiheiten werden für „Innere Sicherheit“ geopfert. Das Ziel solcher Maßnahmen ist leider nur allzu klar, es geht darum eher früher als später auch paramilitärische Aufstandsbekämpfung im Inneren mit allen verfügbaren Mitteln durchführen zu können und für diese Aufgaben sowohl Polizei als auch Militär zur Verfügung zu haben. Wer das Recht auf Widerstand national und international erhalten will, der muss jetzt deutlich gegen diese Entwicklungen protestieren. Es ist eine Illusion zu glauben, dass der Export von Polizei gleichbedeutend ist mit dem Export von Recht oder dass der Einsatz von „Sicherheitskräften“ wirklich Sicherheit für die betroffene Bevölkerung bringt.

In der Originalversion mit weiteren Tabellen und Grafiken:
<http://www.imi-online.de/download/februar07-CH.pdf>

Migration als Folge von Flüchtlingsbewegungen“ müssten (auch mit der Bundeswehr) verhindert werden.

Nach den tödlichen Schüssen auf Flüchtlinge in den spanischen Exklave Ceuta und Melilla vom vergangenen September erreicht damit die massive Abschottungspolitik der EU einen weiteren traurigen Höhepunkt. Nun wird gewaltsam versucht, die mit Flüchtlingen vollbesetzten Boote durch die „Schnelle Einsatzgruppe“ der EU abzudrängen und wieder an die westafrikanische Küste zu bringen, bevor sie die Hoheitsgewässer der EU rund um die Kanarischen Inseln erreichen können. Die unerträglichen Verhältnisse aus denen Menschen zu entkommen versuchen, werden damit nicht angegangen.

<http://www.imi-online.de/2006.php3?id=1362>

»Wer so redet, hat keine Ahnung«

Pressebericht - in: *Junge Welt* vom 24.05.2006

Das Grundgesetz einhalten – Keine Militäreinsätze im Inland« war das Motto einer öffentlichen Anhörung der Linksfraktion, die am Montag in Berlin stattfand. Wissenschaftler und Praktiker aus dem Sicherheitsbereich sowie interessiertes Publikum tauschten Argumente aus und besprachen Konsequenzen, die sich aus einer weiteren Militarisation der Innenpolitik ergeben. Die Unionsparteien fordern bekanntlich seit längerem eine Grundgesetzänderung, um der Bundeswehr den Weg frei zu machen für Taschenkontrollen, Objektschutz und Razzien im Innern.

»Wer so redet, hat keine Ahnung, was Objektschutz ist«, stellte Hugo Müller vom Vorstand der Gewerkschaft der Polizei (GdP) klar. Die Sicherungsaufgaben der Bundeswehr in Kabul oder im Kosovo seien mit den Anforderungen im Inland überhaupt nicht zu vergleichen. Dort gelte Kriegsrecht, hier gebe es 16 verschiedene Polizeigesetze, und die Bedrohungslage erfordere ein völlig anderes Herangehen.

Ein Schwerpunkt der Anhörung war die Diskussion um das Luftsicherheitsgesetz. Dieses wurde im Februar zwar vom Verfassungsgericht verworfen, die Bundesregierung will es aber auf dem Umweg über eine Neuinterpretation des Verteidigungsfalls – der die Anwendung des Kriegsrechts ermöglicht – doch noch durchsetzen. Polizist Müller äußerte sich auch hierzu eindeutig: Wenn führende Politiker Soldaten oder Polizisten auffordern, gegen geltendes Verfassungsrecht zu verstoßen«, sei dies äußerst bedenklich.

Der Staatsrechtler Martin Kutscha warf der Bundesregierung »absolute Ignoranz« vor, was die Grundzüge der Verfassungsgerichtsentscheidung angehe. Kutscha, der an der Berliner Fachhochschule für Verwaltung und Rechtspflege lehrt, wies darauf hin, daß sich das Gericht in seinem Urteil vor allem auf die Menschenwürde bezogen habe. Diese Bestimmung gehöre zum unveränderbaren

Tobias Pflüger:

AWACS wegen Großleinwänden

IMI-Standpunkt 2006/025 - in: AMOS - Kritische Blätter aus dem Ruhrgebiet

„Der Innenminister macht sich zu Recht um die Sicherheit bei der WM Sorgen. Dabei sind weniger die Stadien das Problem als vielmehr die Großleinwände mit Tausenden Zuschauern in den Innenstädten. Deshalb werden wir beispielsweise neben vielen anderen Unterstützungsleistungen auch AWACS-Flugzeuge zur Überwachung einsetzen.“ (Interview mit dem deutschen Verteidigungsminister Franz-Josef Jung (CDU) in „Welt am Sonntag“ am 12.02.2006).

AWACS-Aufklärungsflugzeuge seien wegen den Großleinwänden bei der Fußball-Weltmeisterschaft notwendig. Wenn das nicht ein Minister gesagt hätte, hätte man diese Person ganz einfach für verrückt erklärt. Wobei ja Franz-Josef Jung offiziell noch den Zurückhaltenden spielt. Antreiber eines Einsatzes der Bundeswehr im Innern ist der Innenminister Wolfgang Schäuble. Der ließ keine passende und vor allem unpassende Gelegenheit aus, immer wieder genau das zu fordern. Warum nur, fragt sich da der Beobachter?

Inzwischen gleicht die Debatte einem Dammbbruch. Verteidigungsminister Franz Josef Jung wird zur Absicherung der Fußball-WM erheblich mehr Soldaten bereitstellen als bisher geplant. „Ich bin mir mit Bundesinnenminister Schäuble darin einig, dass die Bundeswehr im Bedarfsfall bis zu 7000 Soldaten zum Schutz unserer Bevölkerung und der Gäste der Fußball-Weltmeisterschaft bereit hält“, sagte Jung der „Bild am Sonntag“. Ursprünglich waren nur etwa 2000 Soldaten im Gespräch. Insgesamt liegen Jung mehr als 100 Anträge auf Bundeswehr-Hilfe aus Ländern und Gemein-

Kern des Grundgesetzes und könne auch durch eine Verfassungsänderung nicht außer Kraft gesetzt werden.

Kritisch bewertete die Expertenrunde aber auch die Bundeswehrein-sätze, die bereits von der Verfassung gedacht sind. Der Politologe Markus Euskirchen wies darauf hin, daß anläßlich von öffentlichen Gelöbnissen, Zapfenstreichen und anderen Militärri-tualen schon längst Inlandseinsätze »mit allem Drum und Dran, inclusive Feldjäger-einsätzen mit Exekutivgewalt« stattfänden. Christoph Marischka von der Informationsstelle Militarisation beschrieb die zunehmende Zusammenarbeit von Militär und Poli-zei. Bei den Auslandseinsätzen der Bundeswehr gebe es schon lange einen Trend dahin, die Truppe mit Polizeiaufgaben zu betrauen, während zugleich die Bundespolizei militärisch aufgerüstet werde. Im Endeffekt verwischten sich die Aufgabenbereiche beider Insti-tutionen immer mehr.

Im Zuge dieser Entwicklung würden zunehmend Grund- und Freiheitsrechte eingeschränkt, weil sie als Bedrohung der Sicherheit gälten, konstatierte Elke Stevens vom Komitee für Grundrechte und Demokratie. Der Kasseler Friedensforscher Michael Berndt ging der Veränderung des Sicherheitsbegriffs nach. Ein Problem, das zum Sicherheitsproblem erklärt werde, gelte heute als militäri-sches Problem. Der massive Einsatz von Bundeswehrsoldaten gegen Vogelgrippe oder zur WM sei nicht sachlich geboten, sondern ein Mittel, »um Akzeptanz für gewaltförmige Scheinlösungen« zu stif-ten. Als Option, so der Historiker Kurt Pätzold, wollten sich die Regierenden einen Militäreinsatz zur Niederschlagung etwaiger sozialer Revolten offenhalten – so wie in der Vergangenheit.

<http://www.imi-online.de/2006.php3?id=1354>

den vor.

„Dümmlich und gefährlich“ - mit drastischen Worten kommentiert der Fan-Forscher und Soziologe Gunter Pilz von der Universität Hannover die Warnungen vor großen Hooligan-Schlachten bei der WM 2006. Außerdem kritisiert er die Politik: Die Debatte über den Bundeswehr-Einsatz produziere eine Atmosphäre der Angst. In einem Interview mit tagesschau.de wies Pilz darauf hin, dass die Innenminister in den vergangenen Jahren immer Großereignisse genutzt haben, „um ihre Begehrlichkeiten voranzubringen und sich auch in anderen Gebieten etwas weiter vorzuwagen. Das sieht man auch jetzt bei der Diskussion um den Einsatz der Bundeswehr. Man sollte besonnener sein und solche Anlässe nicht dazu nutzen, um unsere Verfassung weiter auszuhöhlen.“

Evelyn Kenzler wies bei einer der früheren Debatten zu recht darauf hin, dass: „gerade die Trennung von Polizei und Militär eine nicht zu unterschätzende Errungenschaft des demokratischen Rechtsstaates“ ist. „Polizeibeamte sind eben nicht dem Prinzip von Befehl und Gehorsam unterworfen, sondern haben strikt nach dem Legalitätsprinzip und auf der Grundlage eines engmaschigen Rege-lungsnetzes zu handeln. Diese wichtigen rechtsstaatlichen Garan-tien würden durch erweiterte Einsatzbefugnisse der Bundeswehr erheblich aufgeweicht werden.“

Der Einsatz der Bundeswehr bei der Fussball-WM wäre denn auch der erste wirkliche Einsatz deutschen Militärs seit 1945 im Inland, sieht man einmal ab von den Sandsackschlachten gegen

Hochwasser oder dem Einsammeln toter Vögel, um der Vogelgrippe vorzubeugen. Mit ihm würde ein weiterer Schritt in Richtung der völligen Aushöhlung des verfassungsrechtlichen Trennungsgebots von Militär und Polizei gegangen. Das heißt wie die Beschränkungen für den Einsatz des deutschen Militärs außerhalb der Bundesrepublik, die aus der Niederlage der deutschen Wehrmacht und des deutschen Faschismus herrühren, in den 90er Jahren geschleift wurden, so sollen jetzt offensichtlich auch die Beschränkungen für einen Einsatz im Inneren fallen. „Der deutsche Militarismus und Nazismus werden ausgerottet“, hatte es im Abschlussdokument der Potsdamer Konferenz im Sommer 1945 geheißen. 61 Jahre danach soll Militär auch im Inneren wieder zu Normalität werden.

Besonders brisant: Der Einsatz der AWACS-Maschinen muss vom NATO-Militärausschuss in Brüssel genehmigt werden. Die

Michael Haid:

Der „Eisbrecher“ Luftsicherheitsgesetz: Bundeswehreinmärsche im Inland

IMI-Analyse 2006/003b - in: AUSDRUCK (April 2006)

Am 24. September 2004 hat die damalige rot-grüne Bundesregierung das sog. Luftsicherheitsgesetz[1] (LuftSiG) im Bundestag verabschiedet, das den Einsatz militärischer Waffengewalt gegen Zivilpersonen im inländischen Luftraum (der Abschuss von Zivilflugzeugen mit ihren Passagieren) erlaubt. Das Gesetz war bis zur Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) vom 15. Februar 2006 verfassungsrechtlich höchst umstritten.[2] Die Strittigkeit des Gesetzes führte zu einer Kampagne von Sicherheitspolitikern, die das Thema Bundeswehr im Innern aus Gründen der sog. „Terrorabwehr“ thematisieren und die Öffentlichkeit desensibilisieren wollen und letztlich eine Grundgesetzneuauslegung (wie bis dato von den Sozialdemokraten befürwortet) oder eine Grundgesetzänderung (wie von den Konservativen bevorzugt) anstreben.

Das Bundesverfassungsgericht gab der Verfassungsbeschwerde der Altliberalen um Burkhard Hirsch statt und erklärte das LuftSiG für unvereinbar mit dem Grundgesetz und daher für nichtig.[3] In den Leitsätzen des Urteils heißt es: „Die Ermächtigung der Streitkräfte, gemäß § 14 Abs. 3 des Luftsicherheitsgesetzes durch unmittelbare Einwirkung mit Waffengewalt ein Luftfahrzeug abzuschießen, das gegen das Leben von Menschen eingesetzt werden soll, ist mit dem Recht auf Leben (...) nicht vereinbar, soweit davon tatunbeteiligte Menschen an Bord des Luftfahrzeugs betroffen werden.“

Diese Entscheidung ist zu begrüßen. Allerdings steht dort auch, dass Flugzeuge abgeschossen werden dürfen, wenn Tatunbeteiligte nicht betroffen sind. Der Richterspruch untersagt damit generell den Bundeswehreinmärsch im Innern keineswegs, nur unter eben diesen Voraussetzungen bei dieser Verfassungs- und Gesetzeslage. Darauf stellen auch die Befürworter einer Grundgesetzänderung zum Einsatz der Bundeswehr im Innern ab, die in diesem Urteil durch das BVerfG ihrer Forderung Nachdruck verliehen sehen. Die weitere Vorgehensweise der Regierung liegt bis jetzt noch in der Schwebe. Zu befürchten ist allerdings, dass sich innerhalb der Regierungskoalition die Auffassung durchsetzen wird, die eine Grundgesetzänderung herbeiführen möchte. In diesem wahrscheinlichen Fall würde dann das LuftSiG unverändert sofort wieder auf der Tagesordnung stehen.

Eine tatsächliche öffentliche Debatte zu diesem Thema findet bis heute kaum statt, da es nie um die Frage des Ob (soll die Bundeswehr überhaupt im Inneren zu diesem Zweck eingesetzt werden dürfen), sondern lediglich um das Wie ging - auf Grundlage der geltenden Verfassungsvorschriften (was nach dem BVerfG-Urteil kaum mehr möglich sein wird) oder durch eine Grundgesetzände-

Mitglieder der Nordatlantikpakt-Organisation (NATO) übernehmen dann diese Aufgabe und setzen dazu AWACS (Airborne Warning and Control System - luftgestütztes Frühwarn- und Kontrollsystem)-Fernaufklärer ein, in denen Soldaten verschiedener NATO-Mitgliedsländer als integrierte Einheit tätig sind. Mit diesen Flugzeugen werden Flugbewegungen, Fußballstadien und Großleinwände aus großer Höhe erfasst; sie können zugleich als Feuerleitstand für den Einsatz von Jagdflugzeugen dienen. Etwa ein Drittel des militärischen Personals des AWACS-Verbandes sind Soldaten der Bundeswehr in verschiedenen Funktionen. Dies wäre dann ein wesentlicher Schritt zur Militarisierung der Innenpolitik, bei dem die Fußballstadien im wahrsten Sinne des Wortes zu Schlachtfeldern zu werden drohen.

<http://www.imi-online.de/download/TP-AWACS.pdf>

Die Brisanz des LuftSiG liegt nicht so sehr in dessen inhaltlichen Bestimmungen, sondern in seiner Instrumentalisierung, denn es dient als „Eisbrecher“ für weitere Gesetze zur Legalisierung und Vorbereitung von militärischen Einsätzen im Inland, worin die Hauptgefahr dieses Gesetzes zu sehen ist.

Ein sog. Seesicherheitsgesetz ist derzeit entlang der Linie des LuftSiG innerhalb der Bundesregierung in Planung. Dieses Gesetz soll alle Modalitäten des LuftSiG, nur auf die See angewandt, beinhalten und fungiert quasi als Schwester- oder Parallelgesetz.[4]

Auch der Präsident des Bundesverfassungsgerichtes, Hans-Jürgen Papier, befürwortet eine Grundgesetzänderung für den Einsatz der Bundeswehr im Innern im Rahmen der „Terrorbekämpfung“. Gegenüber einer Tageszeitung äußerte er, dass man „durchaus zweifeln (können), ob die Bundeswehr zum Beispiel ein Flugzeug abschießen dürfte, von dem eine terroristische Gefahr ausgeht.“ Deshalb solle man „aus Gründen der Rechtsklarheit und Rechtssicherheit die Verfassung in diesem Punkt ergänzen“[5], so sein Vorschlag, was eine Grundgesetzänderung, wie von der CDU/CSU angestrebt, in nächster Zeit wahrscheinlich macht. Die Parteiführungen der Konservativen und Sozialdemokraten haben in ihrem Koalitionsvertrag dafür schon vorsorglich folgendes formuliert: „Angesichts der Bedrohung durch den internationalen Terrorismus greifen äußere und innere Sicherheit immer stärker ineinander. (...) Wir werden nach der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zum Luftsicherheitsgesetz prüfen, ob und inwieweit verfassungsrechtlicher Regelungsbedarf besteht. In diesem Zusammenhang werden wir auch die Initiative für ein Seesicherheitsgesetz ergreifen.“[6]

Mit dieser Absichtserklärung wird der bisherige grundgesetzliche Schutz vor einer Ausweitung von Kompetenzen der Bundeswehr im Innern angegriffen. Ebenfalls droht die Trennung des nach außen geltenden militärischen und des sich nach innen richtenden polizeilichen Gewaltmonopols aufgehoben zu werden.

Historisch zwingende Gründe für ein Verbot des Militäreinsatzes im Innern

Die Bestimmungen zum weitgehenden Verbot des Bundeswehreinmärsches im Inland entstanden nicht aus abstrakten Prinzipien, sondern aus einer tiefgreifenden historischen Erfahrung heraus, die sich die Befürworter dringend noch einmal vor Augen führen sollten, bevor sie darangehen, das Grundgesetz an solch einem entscheidenden Punkt verändern zu wollen. Die Armee im Inneren

des eigenen Landes zur „Lösung“ von politischen und sozialen Problemen einzusetzen, hat in Deutschland eine lange und bittere Tradition.[7]

Eine Erfahrung war die fatale Rolle, die das preußisch-deutsche Militär von der Mitte des 19. Jahrhunderts bis 1945 gespielt hat. Den amerikanischen Historiker Gordon A. Craig veranlasste diese Rolle zu der Feststellung, das Militär in Deutschland sei „ein Staat im Staate“, 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. In der Revolution von 1848/49 spielte die preußische Armee einen verheerenden Part in der Gegenrevolution. Der monarchische Militärstaat wurde durch den Einsatz militärischer Gewalt restauriert. General Karl Gustav von Griesheim propagierte die Devise: „Gegen Demokraten helfen nur Soldaten!“

Der Anspruch des Militärs, in innenpolitischen Angelegenheiten entscheidend mitzureden, sollte in den folgenden Jahrzehnten das Handeln des Offizierskorps bestimmen. So machte die preußisch-deutsche Armee auch nach der Reichsgründung 1871 ihren Einfluss in der Innenpolitik geltend. Ziel war es, den Obrigkeitsstaat zu stabilisieren und die sozialrevolutionären und demokratischen Bestrebungen abzuwehren. Im Visier der Armee befanden sich Sozialdemokraten, Linksliberale, Katholiken, Juden, Gewerkschafter und Pazifisten. Dadurch wurde aber auch ein entscheidender Konflikt der Kaiserzeit in das Militär getragen, denn diese Personengruppen bzw. deren Söhne mussten auch Militärdienst leisten. Welche Konsequenzen sich daraus ergeben konnten, machte Kaiser Wilhelm II. anlässlich einer Rekrutenvereidigung im November 1891 deutlich: „Bei den jetzigen sozialistischen Umtrieben kann es vorkommen, dass Ich Euch befehle, Eure eigenen Verwandten, Brüder, ja Eltern niederzuschießen.“ Obwohl im Kaiserreich mehrfach Truppen gegen das Volk aufmarschierten, wie zum Beispiel 1912 beim Bergarbeiterstreik an der Ruhr, kam es nie zu größerem Blutvergießen.

Bei Kriegsbeginn 1914, als der Belagerungszustand verhängt wurde, ging ein wesentlicher Teil der Macht im Innern auf das Preußische Kriegsministerium über. Auf dieser Basis entfaltete die Armeeführung in den Jahren des Ersten Weltkrieges eine bedeutende innenpolitische Rolle. Die militärische Behördenstruktur wurde schließlich auch die Grundlage für die Herrschaft der 3. Obersten Heeresleitung (OHL) unter von Hindenburg und von Ludendorff in der zweiten Hälfte des Krieges, die nicht zu Unrecht als eine Art Militärdiktatur bezeichnet worden ist. Die OHL entwickelte sich zur maßgebenden Instanz der Innenpolitik. Wie nach außen, so mobilisierte sie für den Krieg nach innen, indem sie sich gegen alle Reformbestrebungen der demokratischen Parteien stemmte.

In der Zeit von 1918 bis 1924 setzte die Reichsregierung der Weimarer Republik unter dem SPD-Politiker Gustav Noske die sog. Freikorps im Innern ein, die mit einer seit 1848/49 nicht mehr gekannten Brutalität die Arbeiter- und Bauernräte sowie auch andere als „Reichsfeinde“ Verdächtige zusammenschossen. Diese Massaker können höchstens in der Perspektive des zu Ende gegangenen Weltkrieges erklärt werden: Militärische Gewalt war alltäglich strukturbestimmend geworden. In diesem Kontext sind auch die Ermordungen Rosa Luxemburgs und Karl Liebknechts, des bayerischen Ministerpräsidenten Kurt Eisner (USPD), des Zentrums-Politikers und Reichsfinanzministers Matthias Erzberger oder des Reichsaußenministers Walther Rathenau durch Angehörige der ehemaligen kaiserlichen Armee zu sehen.

Diese Aufzählung könnte noch beliebig fortgeführt werden, jedoch müsste klar geworden sein, welche verheerende reaktionäre

Rolle das deutsche Militär im Inland gespielt hat. Aus diesen Erfahrungen heraus, war die Konsequenz zwingend, dass bei der offiziellen Gründung der Bundeswehr 1956 in das Grundgesetz der Artikel 87a eingefügt wurde, der eine strikte Aufgabentrennung zwischen Militär und Polizei vorsah. Die Bundeswehr wurde nur für die äußere Sicherheit für zuständig erklärt. Trotzdem gab es erhebliche Ausnahmen, die weiter unten noch behandelt werden.

Diese Begrenzung der Bundeswehr wurde in der jüngsten Vergangenheit mit dem LuftSiG durchbrochen. Obwohl es für verfassungswidrig erklärt wurde, ist das Thema keinesfalls vom Tisch. Im Gegenteil muss die obige Aussage des BverfG-Präsidenten Papier dahingehend verstanden werden, als dass Bundeswehreinätze im Innern von der Politik nur auf eine verfassungsfestere Grundlage gestellt werden sollen. Die Trennung der Zuständigkeiten droht in der nahen Zukunft praktisch aufgelöst zu werden.

Auslöser dieser Entwicklung war der damalige und heutige Innenminister Wolfgang Schäuble, der schon 1993 die Bundeswehr zur Unterstützung der Polizei eingesetzt sehen wollte, um „illegale Einwanderer“ an den Landesgrenzen aufzuhalten. Im Übrigen würden sich im Zeitalter „weltweiter Wanderungsbewegungen und internationalen Terrorismus“ die Grenzen zwischen „innerer und äußerer Sicherheit verwischen.“ 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. Vor dieser Normalität kann angesichts der Blutspur, die von der deutschen Armee im Inland allein in der neueren Geschichte gezogen wurde, nur gewarnt werden.

Besonders, wenn Politikerstimmen laut werden, die die Bundeswehr zur „Migrationsabwehr“, zum „Schutz von Atomkraftwerken und Castor-Transporten“ oder zum „Schutz der Fußball-Weltmeisterschaft“ eingesetzt sehen wollen. Der Vorsitzende des Deutschen Bundeswehrverbandes, Bernhard Gertz, sowie der Vorsitzende der Polizeigewerkschaft, Konrad Freiberg, haben wiederholt öffentlich ihrem Missfallen über solche Forderungen Ausdruck verliehen. Dabei wurde betont, dass der Soldateneinsatz im Inland in der Öffentlichkeit schwer vermittelbar und die Bundeswehr für diese Einsätze weder ausgerüstet noch ausgebildet sei, weshalb folgenschwere Ereignisse angesichts der unterschiedlichen Vorgaben beispielsweise beim Schusswaffengebrauch voraussehbar seien, wenn Wehrdienstleistende auf gewaltbereite Hooligans stießen.[8] Deshalb kann es verheerende Auswirkungen haben, die Bundeswehr für polizeiliche Aufgaben, aber mit militärischen Einsatzbestimmungen und Waffengewalt ausgestattet, einzusetzen.

Das Luftsicherheitsgesetz

Das Luftsicherheitsgesetz diene nach § 1[9] „dem Schutz vor Angriffen auf die Sicherheit des Luftverkehrs, insbesondere vor Flugzeugentführungen, Sabotageakten und terroristischen Anschlägen.“ Deshalb habe die Luftsicherheitsbehörde laut § 2 „die Aufgabe, Angriffe auf die Sicherheit des Luftverkehrs im Sinne des § 1 abzuwehren.“ Diese „Abwehraufgabe“ ist in den §§ 13 und 14 näher ausgeführt. Dort heißt es in § 13 Abs. 1: „Liegen aufgrund eines erheblichen Luftzwischenfalls Tatsachen vor, die im Rahmen der Gefahrenabwehr die Annahme begründen, dass ein besonders schwerer Unglücksfall nach Artikel 35 Abs. 2 Satz 2 oder Abs. 3 des Grundgesetzes bevorsteht, können die Streitkräfte, soweit es zur wirksamen Bekämpfung erforderlich ist, zur Unterstützung der Polizeikräfte der Länder im Luftraum zur Verhinderung dieses Unglücksfalles eingesetzt werden.“ Nach diesem Gesetz ist § 13 Abs. 1 die Ermächtigungsgrundlage für einen Kampfeinsatz der Bundeswehr im Inland, was bis zu diesem Zeitpunkt völlig unmöglich war und nun vom BverfG für nichtig erklärt wurde (bis eine

Mehrheit für eine Grundgesetzänderung steht).

Die Funktion der eingesetzten Kampfflugzeuge verrät § 14 Abs. 3 genau, in dem die „unmittelbare Einwirkung mit Waffengewalt“ auf das betreffende Flugzeug angeordnet werden kann. Das heißt, dass durch den Abschuss der Maschine möglicherweise Menschen am Boden vor dem Tod bewahrt werden können. Dafür sterben aber die Passagiere an Bord des getroffenen Flugzeugs mit Sicherheit und, quasi als „Kollateralschäden“, unter Umständen andere Menschen durch herabfallende Wrackteile, was über dichtbesiedelten Gebieten nicht unwahrscheinlich ist. Damit wird gleichzeitig zum ersten Mal die Bundesregierung ermächtigt, unschuldige Menschen durch ihre Vollzugsorgane töten zu lassen.

Das Gericht erteilte dieser Bestimmung eine klare Absage. „Eine solche Behandlung [der Abschuss des Flugzeugs] missachtet die Betroffenen als Subjekte mit Würde und unveräußerlichen Rechten. (...) indem über ihr Leben von Staats wegen einseitig verfügt wird, wird den als Opfern selbst schutzbedürftigen Flugzeuginsassen der Wert abgesprochen, der dem Menschen um seiner selbst Willen zukommt.“[10]

Das Gesetz selbst führt noch in § 21 die Grundrechtseinschränkungen auf, denen die involvierten Personen unterliegen. „Die Grundrechte auf Leben, körperliche Unversehrtheit und Freiheit der Person (Artikel 2 Abs.2 Satz 1 und 2 des Grundgesetzes), (...) und das Grundrecht auf Unverletzlichkeit der Wohnung (Artikel 13 Abs. 1 des Grundgesetzes) werden nach Maßgabe dieses Gesetzes eingeschränkt.“

Den Abschuss befiehlt nach § 14 Abs. 4 der Verteidigungsminister oder im Vertretungsfall das zu seiner Vertretung berechtigte Mitglied der Bundesregierung. Die taktische Einsatzleitung unterliegt dem am 20. Oktober 2003 in Dienst genommenen „Nationalen Lage- und Führungszentrum-Sicherheit im Luftraum“ im nordrhein-westfälischen Kalkar. „Es soll als zentraler Informationsknotenpunkt zur Gewährleistung der Sicherheit im deutschen Luftraum ein koordiniertes, rasches Zusammenwirken aller mit Fragen der Luftsicherheit befassten Stellen von Bund und Ländern sicherstellen. In ihm kontrollieren Angehörige der Bundeswehr, der Bundespolizei und der Deutschen Flugsicherung den Luftraum. Aufgabe des Zentrums ist es vor allem Gefahren abzuwehren, die von so genannten Renegade- Flugzeugen drohen.“[11]

Die vom LuftSiG geforderten Erkenntnisse durch Aufklärungs- und Überprüfungsmaßnahmen von diesem Zentrum, nach denen dann der Abschuss erst befohlen werden dürfte, können von dieser Stelle gar nicht verlässlich erbracht werden. Die Vereinigung Cockpit wies in der Befragung durch das Bundesverfassungsgericht darauf hin, es sei „für diejenigen, die auf der Erde unter extremem Zeitdruck entscheiden müssten, praktisch unmöglich, verlässlich zu beurteilen, ob die Voraussetzungen des § 14 Abs. 3 LuftSiG vorliegen. Die Entscheidung könne im Regelfall deshalb nur auf Verdacht, nicht aber auf der Grundlage gesicherter Erkenntnisse getroffen werden.“[12] Da die Verantwortlichen für dieses Gesetz sicherlich über diese Einwendungen unterrichtet waren, liegt es nahe, dass das LuftSiG weniger zum „Schutz des Luftraums vor Terroristen“ bestimmt war (für den es offensichtlich ungeeignet ist), sondern viel eher als Ansatz dienen sollte, die Bundeswehrein-sätze im Innern beschränkende Gesetzeslandschaft zu verändern.

Die derzeitige Verfassungslage zum Bundeswehrein-satz im Inland

Die derzeitige Verfassungslage lässt den Einsatz der Bundeswehr nur in ganz bestimmten Ausnahmefällen zu. Zentrale Norm hierfür ist Artikel 87a Abs. 2 GG, in dem steht: „Außer zur Verteidigung dürfen die Streitkräfte nur eingesetzt werden, soweit dieses Grundgesetz es ausdrücklich zulässt.“ Das heißt, ein Bundeswehrein-satz

ist nur dann verfassungskonform und folglich erlaubt, wenn dies in einem anderen Grundgesetzartikel explizit benannt wird (im Juristendeutsch als Texttreue bezeichnet).

Die Möglichkeit des Militäreinsatzes geben abschließend nur der Artikel 35 Abs. 1, 2 und 3 GG sowie der Artikel 87 Abs. 3 und 4 GG her.[13] Der noch am ehesten außerhalb des Grundgesetzes in Frage kommende Legitimierungsansatz des sog. rechtfertigenden Notstands nach § 34 StGB scheidet deshalb aus, weil eine Saldierung von Menschenleben und die Annahme, dass das Leben vieler das Leben weniger wesentlich überwiegen könne (wie oft in den Medien von verschiedenen Seiten kommuniziert wurde), im deutschen Recht nicht zulässig ist.[14]

Die Artikel 35 und 87 GG werden im Folgenden vor dem Hintergrund beleuchtet, das LuftSiG unter diese Vorschriften subsumieren zu können, um die Verfassungsmäßigkeit des Gesetzes festzustellen. Dabei wird jedoch ersichtlich werden, dass das LuftSiG mit dem Grundgesetz unvereinbar ist.

Nach Artikel 87a Abs. 3 GG ist Voraussetzung für die Zulässigkeit des Bundeswehrein-satzes zu Zwecken des Objektschutzes und der Verkehrsregelung die Feststellung des Spannungs- oder Verteidigungsfalles. Da diese beiden Fälle, auch bei einer akuten Drohung der Verwendung eines Zivilflugzeugs als „fliegende Bombe“, nicht vorliegen, scheidet Artikel 87a Abs. 3 GG als Rechtsgrundlage aus.

Dasselbe gilt für Artikel 87a Abs. 4 GG, der in Verbindung mit Artikel 91 Abs. 2 GG („Innerer Notstand“) den Militäreinsatz bei einer Gefahr für den Bestand oder für die freiheitliche demokratische Grundordnung des Bundes oder eines Landes mit dem Ziel des Objektschutzes und der Bekämpfung organisierter und militärisch bewaffneter Aufständischer gestattet. Es lässt sich nicht ernsthaft begründen, weshalb wegen einer „fliegenden Bombe“ die freiheitliche demokratische Grundordnung der Bundesrepublik gefährdet sein sollte. Die Flugzeugentführer sind keine militärisch bewaffneten Aufständischen im eigenen Land, sondern begehen schwere kriminelle Handlungen mit normalerweise minimalistischer Bewaffnung. Damit entfällt auch Artikel 87a Abs. 4 GG als taugliche Rechtsgrundlage des LuftSiG.[15]

In Artikel 35 Abs. 1 GG ist die behördliche Rechts- und Amtshilfe festgehalten, die Verwendungen der Bundeswehr in rein technischer Natur, nicht den Einsatz von militärischen Gewaltmitteln, wie die Hilfe bei Umweltschutzmaßnahmen Dritter, bei der Erntehilfe, auf karitativem und sozialem Gebiet sowie im zivilen Rettungswesen vorsieht.[16] Darunter fallen die Bestimmungen des LuftSiG keinesfalls.

Als einschlägige Rechtsgrundlagen für den Streitkräfteeinsatz in den Fällen des LuftSiG sah die rot-grüne Bundesregierung die Normen des Artikels 35 Abs. 2 S. 2 und Abs. 3 S. 1 GG an.[17] Diese Normen enthalten gemäß dem Gebot des Artikel 87a Abs. 2 GG die erforderlichen Sonderregeln, die den Einsatz der Bundeswehr im Innern unter bestimmten Voraussetzungen erlauben. In Artikel 35 Abs. 2 S. 2 GG heißt es: „Zur Hilfe bei einer Naturkatastrophe oder bei einem besonders schweren Unglücksfall kann ein Land Polizeikräfte anderer Länder, Kräfte und Einrichtungen anderer Verwaltungen sowie des Bundesgrenzschutzes und der Streitkräfte anfordern.“

Artikel 35 Abs. 3 S. 1 GG unterscheidet sich von Art. 35 Abs. 2 S. 2 GG dadurch, dass nicht die betroffene Landesregierung, sondern die Bundesregierung die Bundeswehr anfordern kann, aber nur, wenn mehr als ein Bundesland betroffen sei: „Gefährdet die Naturkatastrophe oder der Unglücksfall das Gebiet mehr als eines Landes, so kann die Bundesregierung, soweit es zur wirksamen Bekämpfung erforderlich ist, den Landesregierungen die Weisung erteilen, Polizeikräfte anderen Ländern zur Verfügung zu stellen,

sowie Einheiten des Bundesgrenzschutzes und der Streitkräfte zur Unterstützung der Polizeikräfte einsetzen.“[18]

Naturkatastrophen sind unmittelbar drohende Gefahrenzustände oder Schädigungen in erheblichem Ausmaß, die durch Naturereignisse ausgelöst werden und aufgrund dieser Definition als Grundlage für das LuftSiG nicht in Betracht kommen. Ein besonders schwerer Unglücksfall liegt bei Schadensereignissen von großem Ausmaß und von Bedeutung für die Öffentlichkeit vor, die durch Unfälle, technisches oder menschliches Versagen ausgelöst oder von Dritten absichtlich herbeigeführt wurden. Nicht erfasst werden sog. „Demonstrationsexzesse“, [19] was für den von gewissen politischen Richtungen geforderten Einsatz der Bundeswehr bei Demonstrationen (Castor-Transporte, Werktoersperrungen), gegen Hooligans bei Fußballspielen u.ä. von Bedeutung ist.

Eben diese Formulierung: ein besonders schwerer Unglücksfall, der absichtlich von Dritten herbeigeführt wurde, reichte nach Ansicht der rot-grünen Bundesregierung als Rechtsgrundlage aus. Dieser Interpretation widerspricht die große Mehrheit der Verfassungsrechtler, seit neuestem bestätigt durch das BVerfG, mit folgender Argumentation: ein von den Entführern herbeigeführter Absturz eines Flugzeugs führt sicherlich zu einem schweren Unglücksfall, insofern treffen die Voraussetzungen der Artikels 35 Abs. 2 S. 2, Abs. 3 S. 1 GG zu. Jedoch müssen nach dem Gebot der Texttreue des Artikels 87a Abs. 2 GG die Bestimmungen der Artikels 35 Abs. 2 S. 2, Abs. 3 S. 1 GG den geplanten tödlichen Waffeneinsatz der Bundeswehr ausdrücklich benennen und genau dies steht dort nicht.

Der Artikel spricht davon, Kräfte und Einrichtungen der Streitkräfte zur Unterstützung der Polizei einzusetzen. Mit dieser Formulierung werden die Streitkräfte in Maßnahmen des zivilen Katastrophenschutzes als personelle und technische Verstärkung eingebunden, da in Artikel 35 Abs. 2 S. 2 GG nicht von der Anforderung von Streitkräften an sich, sondern von deren Kräften und Einrichtungen, also von ausgliederbaren sachlichen und personellen Mitteln die Rede ist. Diese Ansicht wird auch durch die entstehungsgeschichtliche Konzeption des Artikels 35 Abs. 2 S. 2 GG unterstrichen, der aufgrund der Hilfe der Bundeswehr für die zivilen Kräfte in der Hamburger Flutkatastrophe von 1962 entstand. Von einem Einsatz in militärfachlichem Sinne ist in Artikel 35 Abs. 2 S. 2, Abs. 3 S. 1 nicht im Entferntesten die Rede. In diesem gesetzlichen Rahmen ist die Hilfe, die ein Bundesland im Katastrophenfall anfordern kann, offenkundig auf Maßnahmen beschränkt, die es selbst vornehmen dürfte. Militärische Kampfmaßnahmen gehören nicht hierher.

Zudem ist ein militärischer Inlandseinsatz nach dem Willen von Landesstellen, die eingesetzten Bundeswehreinheiten wären der anfordernden Landesregierung unterstellt, dem Grundgesetz absolut fremd.[20] Aus diesen Gründen können Artikel 35 Abs. 2 S. 2 und Abs. 3 S. 1 GG als Rechtsgrundlage für das LuftSiG nicht dienen, da hiergegen der Wortlaut und der Zweck des Gesetzes sowie entstehungsgeschichtliche Gründe sprechen. Die ehemalige Bundesregierung führte das Gesetz auf dieser Grundlage ein, obwohl es offensichtlich keine grundgesetzliche Absicherung hatte. Dies hat das BVerfG nun durch sein Urteil aufgehoben.

Die rechtlichen Folgen für Soldaten durch gesetzliche Bestimmungen für den Inlandseinsatz

Bezüglich der Rechtmäßigkeit von Auslandseinsätzen der Bundeswehr und der Verantwortlichkeit der bei diesem Einsatz involvierten Soldaten kann die Bundesregierung auf die erste Eilentscheidung im sog. AWACS-Verfahren von 1993 verweisen, in der es heißt: „Der Soldat trägt auch dann kein rechtliches Risiko, wenn sich später die Verfassungswidrigkeit des Einsatzes ergeben

sollte. (...) Die Verantwortung für die verfassungsrechtliche Zulässigkeit dieser Anordnung tragen nicht die an dem Einsatz beteiligten Soldaten, sondern die Bundesregierung.“[21] Deshalb spricht § 11 des Soldatengesetzes (SG)[22] die betreffenden Soldaten von jeglichem rechtl. Risiko frei und weist die Verantwortlichkeit der Bundesregierung zu. Diese rechtliche Lage in Auslandseinsätzen sollte nun auch durch das LuftSiG für den Einsatz im Innern fruchtbar gemacht werden.

Bei Kaperung einer Verkehrsmaschine durch Terroristen und deren Abschuss durch die Luftwaffe auf Befehl des Verteidigungsministers wäre, rein rechtlich gesehen, vor dem Inkrafttreten des LuftSiG die Rechtsfigur des sog. übergesetzlichen (entschuldigenden) Notstandes eingetreten. Das hätte zu dem Ergebnis geführt, dass weder der den Einsatzbefehl gebende Minister noch die den Befehl ausführenden Soldaten mit strafrechtlichen Konsequenzen zu rechnen gehabt hätten, da ihr Verhalten entschuldigt wäre, aber trotzdem rechtswidrig bliebe und somit eine Straftat darstellte.[23] Deshalb bemängelte der Deutsche Bundeswehrverband vor dem BVerfG, dass eine Regelung fehle, welche die Soldaten zuverlässig von strafrechtlichen Ermittlungsverfahren und zivilrechtlichen Haftungsklagen - auch vor ausländischen Gerichten - freistelle.[24]

Diese Rechtslage hatte zur Folge, dass die an einer solchen Aktion beteiligten Bundeswehrangehörigen sich auf § 11 Abs. 2 SG hätten berufen können, in dem steht: „Ein Befehl darf nicht befolgt werden, wenn dadurch eine Straftat begangen würde.“ Das Begehen einer Straftat im Sinne des § 11 Abs. 2 SG liegt vor, wenn es sich um eine tatbestandmäßige und rechtswidrige Tat handelt. Das heißt, diese Soldaten hätten bei einem Abschuss bzw. bei einer Beteiligung daran, diesen Befehl verweigern können, wenn nicht gar müssen.

Mit dem Inkrafttreten des LuftSiG änderte sich die Rechtssituation entscheidend: das Handeln der Soldaten ist auf der Grundlage des § 14 Abs. 3 LuftSiG gerechtfertigt und damit nicht mehr rechtswidrig. Ein entsprechender Einsatzbefehl des Verteidigungsministers muss als rechtmäßig angesehen werden und ist demnach für die Soldaten rechtlich verbindlich und zu befolgen. Würde ein Pilot die Befolgung eines rechtmäßigen Abschussbefehls trotzdem verweigern, beginge er ein Dienstvergehen, das disziplinarrechtlich geahndet werden würde.[25]

Trotzdem veröffentlichte der „Verband der Besatzungen strahlgetriebener Kampfflugzeuge der Deutschen Bundeswehr e. V.“ eine Erklärung, in dem er äußerte, ihre Mitglieder würden sich einem Befehl verweigern, ein entführtes Passagierflugzeug mitsamt den Passagieren, abzuschießen und dabei zu töten.[26]

Entscheidend und fatal ist auf jeden Fall, dass, wenn Gesetze durch den Bundestag verabschiedet werden, die, für welche Situationen auch immer (sei es in der Luft, zur See, zum Objektschutz usw.), den Einsatz der Bundeswehr im Inland zum Gegenstand haben, die Soldaten zum vorgegebenen Handeln, nämlich dem Töten, verpflichtet und bei einer Verweigerung kriminalisiert werden.

Anmerkungen

[1] Vgl. Gesetz zur Regelung von Luftsicherheitsaufgaben, Bundesgesetzblatt I 2005, 78 vom 11. Januar 2005. Das Gesetz wurde geändert durch Art.49 des Gesetzes zur „Umbenennung des Bundesgrenzschutzes in Bundespolizei“ vom 21. Juni 2005 I 1818, in: <http://www.juris.de>. Eine Übersicht mit Informationen und Dokumenten zum LuftSiG findet sich unter <http://www.deutsches-wehrrecht.de/WR-LuftSiG.html>

[2] Einen Überblick bietet der Informationsservice des Deutschen Bundestages zur Expertenanhörung im Innenausschuss des Bun-

destages am 26. April 2004: Notwendigkeit einer Grundgesetzänderung unter Experten kontrovers diskutiert, hib-Meldung, 107/2004, http://www.bundestag.de/bic/hib/2004/2004_107/03.html

[3] Vgl. BVerfG, 1 BvR 357/05 vom 15.2.2006, Absatz-Nr. 84, in: http://www.bverfg.de/entscheidungen/rs20060215_1bvr035705.html

[4] Vgl. Deutscher Bundestag: Antwort der Bundesregierung bezüglich einer kleinen Anfrage der Fraktion Die Linke zum Bundeswehreinsatz im Inland, Drucksache 16/143 vom 6. Dezember 2005, S. 4

[5] „Die Welt“ vom 10. April 2004

[6] Vgl. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD: Gemeinsam für Deutschland- Mit Mut und Menschlichkeit, 11. November 2005, in: <http://www.bundesregierung.de/Anlage920135/Koalitionsvertrag.pdf>, S. 117

[7] Die folgenden Ausführungen in diesem Abschnitt sind diesem Artikel entnommen: Wette, Wolfram: Der Feind im Innern, in: Die Zeit vom 5. Juni 2003

[8] Vgl. bspw. Bundeswehr-Verband gegen Einsatz von Soldaten im Innern, in: Die Welt vom 12. Juli 2005, <http://www.welt.de/data/2005/07/12/744590.html>; Freiberg, Konrad: GdP-Chef lehnt Bundeswehr-Einsatz zur Sicherung der Fußball-WM ab, Gespräch mit der Nachrichtenagentur „ddp“ am 31. Januar 2006 unter <http://www.gdp.de/gdp/gdpcms.nsf/id/C8B9A61-FB0BA0D86C1257107002F07F4>

[9] Die nachfolgenden Paragraphen beziehen sich auf das Gesetz zur Regelung von Luftsicherheitsaufgaben, Bundesgesetzblatt I 2005, 78 vom 11. Januar 2005.

[10] Vgl. BVerfG, 1 BvR 357/05, Abs.-Nr. 124

[11] Vgl. BVerfG, aaO., Abs.-Nr. 7

[12] Vgl. BVerfG, aaO., Abs.-Nr. 128

[13] Vgl. Lutze, Christian: Abwehr terroristischer Angriffe als Verteidigungsaufgabe der Bundeswehr, in: http://www.deutscheswehrrecht.de/Aufsaeetze/NZWehrr_2003_101.pdf

[14] Vgl. Hilgendorf, Eric: Tragische Fälle. Extremsituationen und strafrechtlicher Notstand, S. 107-132, in: Blaschke, Ulrich u.a. (Hrsg.): Sicherheit statt Freiheit? Staatliche Handlungsspielräume

in extremen Gefährdungslagen, Schriftenreihe zum Öffentlichen Recht, Band 1002, Berlin 2005, S. 129

[15] Vgl. Dreist, Peter: Einsatz der Bundeswehr im Innern- Das Luftsicherheitsgesetz als Anlass zum verfassungsrechtlichen Nachdenken, in: Blaschke 2005, S. 77-105, S. 96

[16] Vgl. Sannwald, Rüdiger, in: Schmidt-Bleibtreu, Bruno/Klein, Franz (Hrsg.): Kommentar zum Grundgesetz, München 2004, Art.35 Rn. 20f.

[17] Vgl. Deutscher Bundestag: Antwort der Bundesregierung bezüglich einer kleinen Anfrage der Fraktion Die Linke zum Bundeswehreinsatz im Inland, Drucksache 16/143 vom 6. Dezember 2005, S. 2 ff..

[18] Die Unterstreichungen in den Gesetzestexten stammen vom Autor.

[19] Vgl. Sannwald 2004, Art.35 Rn. 37 f., 49.

[20] Vgl. Gramm, Christof: Bundeswehr als Luftpolizei: Aufgabenzuwachs ohne Verfassungsänderung, in: http://www.deutscheswehrrecht.de/Aufsaeetze/NZWehrr_2003_089.pdf und Linke, Tobias: Zur Rolle des Art. 35 GG in dem Entwurf eines Gesetzes zur Neuregelungen von Luftsicherheitsaufgaben, in: http://www.deutscheswehrrecht.de/Aufsaeetze/NZWehrr_2004_115.pdf mit weiteren Argumenten

[21] Vgl. Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts 88. Band, ab S. 173 (183, 184)

[22] Vgl. das Gesetz über die Rechtstellung der Soldaten (Soldatengesetz- SG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 14.1.2001 (BGBl. I 2001, S. 232, 438), zuletzt geändert durch Art. 65 des Dritten Gesetzes zur Änderung verwaltungsverfahrenrechtlicher Bestimmungen vom 21.8.2002 (BGBl. I 2002, S. 3322)

[23] Vgl. Hilgendorf, S. 107 ff., 114

[24] Vgl. BVerfG, aaO., Abs.-Nr. 67

[25] Vgl. Dreist, S. 90 f.

[26] Vgl. Hirsch, Burkhard: Presseerklärung zum neuen Luftsicherheitsgesetz vom 22. Juni 2004, in: http://www.vbsk.net/images/luftsicherheit/hirsch_presse.GIF

<http://www.imi-online.de/download/MH-LuftSig4-2006.pdf>

Tobias Pflüger:

Militärstützpunkte in Europa: Infrastruktur für CIA-Verhörzentren und Folterflüge schließen

IMI-Standpunkt 2006/002

Die Existenz von CIA-Verhörzentren in Europa wird immer wahrscheinlicher. Das Dementi der rumänischen Regierung, auf dem Luftwaffenstützpunkt Michail Kogniceanu wären keine Iraker und Afghanen von der CIA verhört worden, ist wenig glaubhaft. Mit diesen Enthüllungen stellt sich die Frage insgesamt nach Militärstützpunkten in Europa: Ob Ramstein in Deutschland, über den die CIA Menschen in die USA entführt hat, Aviano in Italien oder Kogniceanu in Rumänien: Diese Stützpunkte scheinen Teil des Folternetzwerks in Europa zu sein. Dort wird offensichtlich mit Billigung der europäischen Regierungen, die diese Informationen zum Teil für sich nutzen, illegal verhört und das Recht gebrochen.

Ich fordere umgehend die Einsetzung einer internationalen Untersuchungskommission, damit diese Vorgänge rückhaltlos aufgeklärt werden. Zu gleich müssen diese Militärstützpunkte geschlossen werden, wollen sich die EU-Regierungen nicht der

weiteren Beihilfe für Folter verantwortlich machen. In Deutschland muss zudem das Völkerstrafrecht zur Anwendung kommen, da die Strafverfolgung durch vorrangig zuständige Staaten nicht gewährleistet wird. Die deutschen Ermittlungsbehörden müssen also endlich handeln, auch gegen die deutsche Bundesregierung. Merkel und Steinmeier müssen ihre Informationen über Folter und Kollaboration von Bundesregierung, BKA, BND und Bundeswehr preisgeben.

<http://www.imi-online.de/2006.php?id=1283>

Sammelrezension: Polizeisoldaten

Pressebericht - German-Foreign-Policy.com, 2.6.2006

„Polizeisoldaten“ lautet der Titel eines Beitrags im Dezember-Heft der Zeitschrift „Ausdruck“, die von der Tübinger Informationsstelle Militarisation (IMI) herausgegeben wird. Martina Harder analysiert darin den Umbau des Bundesgrenzschutzes (BGS) zur „Bundespolizei“. Wie die Autorin im Rahmen eines kurzen historischen Überblicks feststellt, rekrutierte sich das Offizierskorps des BGS ausschließlich aus Angehörigen der Nazi-Wehrmacht; bereits bei ihrer Indienststellung 1951 wurde die Truppe „entgegen einer regulären Grenzpolizei (...) nicht nur mit leichten Handwaffen, sondern auch mit Maschinengewehren, Panzerfäusten, Granatwerfern und Panzerspähwagen ausgerüstet“. Gedacht war der direkt dem Innenministerium unterstellte BGS sowohl als Bürgerkriegsarmee für den Fall innerer Unruhen als auch als „Kaderschmiede“ für die im Aufbau begriffene Bundeswehr, der er im Kriegsfall unterstützend zur Seite stehen sollte.

Mittlerweile, so Harder, verfüge der inzwischen in „Bundespolizei“ umbenannte BGS über weitreichende polizeiliche und geheimdienstliche Befugnisse und arbeite eng mit der Bundeswehr zusammen. Wie diese ist auch die vermeintliche Grenztruppe an Auslandseinsätzen beteiligt - in Afghanistan, im Kosovo und in der Demokratischen Republik Kongo bilden ihre Instrukteure „Sicherheitskräfte“ aus. Harder sieht darin die Umsetzung eines „ganzheitlichen“ Konzepts moderner Kriegführung: Nach der vom Militär vorgenommenen „territoriale(n) Erschließung“ und „Sicherung“ des Interventionsgebietes sorgen Polizeiausbilder für die „Erneuerung ganzer innerer Ordnungssysteme in den als Problemstaaten deklarierten Ländern“. An dieser Stelle zieht die Autorin eine Parallele zu den „Schutztruppen“ des Deutschen Reiches, die in den afrikanischen Kolonien bei geringem eigenem Personaleinsatz mit Hilfe einheimischer Untergebener für die „Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung und Sicherheit“ - sprich: die Enteignung und Unterwerfung der Bevölkerung - zuständig waren.

Mit dem Thema „Polizeisoldaten“ befassen sich auch Christoph Marischka und Wolfgang Obenland in ihrer Publikation „Friedliche Kriege?“. Besonderes Augenmerk richten die Autoren auf die verfassungs- und völkerrechtliche Problematik, die sich aus der Entsendung deutscher Polizisten in Interventionsgebiete ergibt: Zum einen trage dies zur „Entparlamentarisierung“ der deutschen Außenpolitik bei, da Polizeieinsätze im Ausland „alleinige Sache der Regierung“ seien und damit jeder demokratischen Kontrolle entzogen würden. Zum anderen führe die Beteiligung von Polizisten an Militärinterventionen zur „Ununterscheidbarkeit“ von Kombattanten und Nicht-Kombattanten, da die Polizei völkerrechtlich nicht zu den kriegführenden Parteien zähle, in der Praxis aber militärische Aufgaben wahrnehme. Falls die Unterscheidung zwischen Kombattanten und Nicht-Kombattanten, werde auch das humanitäre Kriegsvölkerrecht, das u.a. den Schutz von Zivilisten in bewaffneten Konflikten zwingend vorschreibt, ausgehebelt, so dass auf den Schlachtfeldern schließlich wieder die nackte „Barbarei“ herrsche.

Vor diesem Hintergrund liegt es nahe, der deutschen Regierung die bewusste Aufweichung „gewalthemmender Errungenschaften“ des Völkerrechts zu unterstellen, zumal wenn, wie Marischka und Obenland nachweisen, zunehmend Organisationen der „Entwicklungshilfe“ zur Herstellung eines „positive(n) Truppenumfeldes“ in die militärische Interventionslogik einbezogen werden. Die Autoren werten diese von der Bundeswehr favorisierte „zivil-militärische Zusammenarbeit“ ebenso wie die Entsendung von Polizeieinheiten als den Versuch, bestimmte Staaten „den eigenen Interessen und

Vorstellungen entsprechend zuzurichten“.

Die ideologische Rechtfertigung für ein solches Vorgehen liefern Politikwissenschaftler wie Herfried Münkler oder Mary Kaldor, die die Welt in „zivilisierte“ Zentren und von Warlords oder Terroristen beherrschte „Schwarze Löcher“ an der Peripherie unterteilen. Marischka und Obenland zeigen, dass diese Dichotomie Eingang in die nationalen Sicherheitsdoktrinen der führenden westlichen Industrienationen gefunden hat. So huldigen die „Verteidigungspolitischen Richtlinien“ der Berliner Regierung einem „entgrenzten Sicherheitsbegriff“, der einerseits nicht mehr zwischen „innerer“ und „äußerer“ Sicherheit unterscheidet und andererseits nicht nur den Schutz der eigenen Staatsbürger beinhaltet, sondern auch den „ungehinderten Zugang“ zu Märkten und Rohstoffen in aller Welt. Daraus wird dann das Recht zu globalen militärischen Gewaltoperationen abgeleitet.

Sowohl die Dezember-Ausgabe des „Ausdruck“ als auch die Studie von Marischka und Obenland beleuchten diesen „Paradigmenwechsel“ der deutschen Außen- und Verteidigungspolitik, der die Grundlage für die „Transformation“ der Bundeswehr in eine weltweit agierende Interventions- und Besatzungsarmee bildet. Um dieser bedrohlichen Entwicklung wirkungsvoll begegnen zu können, ist es notwendig, sie in all ihren Facetten zu begreifen. Die Lektüre der genannten Publikationen kann deshalb nur eindringlich empfohlen werden.

<http://www.imi-online.de/2006.php?id=1295>

Martina Harder:

Polizeisoldaten - Die Erweiterung des Einsatzspektrums des Bundesgrenzschutz

IMI-Studie 2005/06, in: AUSDRUCK (Dezember 2005)

Im Juli 2005 bezogen Bundesgrenzschutzbeamte - nun als Bundespolizisten - von neuem die Kaserne in Gifhorn, einem Ort in Niedersachsen, an der Schwelle zur ehemaligen DDR. An die Stelle der Grenzpolizei tritt eine neu konzipierte Sondereinheit, die in Gifhorn für den Einsatz in Krisengebieten jenseits der Grenze kaserniert und ausgebildet werden soll.

Diesem ersten Kontingent werden im kommenden Januar über 100 weitere Uniformierte folgen. Zur gleichen Zeit nannte Ex-Bundesinnenminister Otto Schily es einen Sieg der Vernunft, als der Bundesrat die Umbenennung des Bundesgrenzschutzes in Bundespolizei abschließend behandelte. Treffend, denn die Bezeichnung „Bundesgrenzschutz“ wurde der tatsächlichen Aufgabenvielfalt schon längst nicht mehr gerecht.

Die Länderpolizeien bilden einen größeren organisatorischen Aufwand, deren dezentrale Organisation verursacht höhere Kosten und gilt für ein weltweit agierendes Deutschland als unnötiger Hemmschuh für eine effektive Sicherheitspolitik. Noch wird an der Organisationsform festgehalten. Dennoch kommt es zwischen Bund und Ländern zu Kompetenzstreitigkeiten. Zwischen den Länderpolizeien und dem ehemaligen BGS müssen Zuständigkeitsfragen der inneren Sicherheit ständig überdacht und neu arrangiert werden.

Die Bundespolizei, damals noch Bundesgrenzschutz, wurde mit dem Ende des Kalten Krieges und der Eingliederung der DDR in das Bundesgebiet ihrer innerdeutschen Grenze beraubt. Die Landesgrenzen wurden, zumindest offiziell, mit dem Schengenabkommen unbedeutend. Die offenen Konflikte innerhalb Europas sind zu Ende. Die EU-Außengrenze ist einer der Gründe, weswegen sich die Bundespolizei nun außerhalb des Landes bewegt. Kriminalität und Terrorismusbekämpfung sind andere, die Polizeieinheiten, gemäß des Aufgabenfelds, im weitesten Vorhof Deutschlands bewältigen und somit „out of area“ für die innere Sicherheit sorgen. Internationale Einsätze der Bundespolizei erweitern nunmehr das ohnehin schon weit reichende Engagement im Inland.

Eine zentrale Aufgabe der Bundespolizei ist der Schutz des Bahnnetzes, das das gesamte Bundesgebiet bis in den letzten Vorort durchzieht. Die dort aufgegriffenen Kriminalitätsfälle reichen sowohl in das jeweilige Bundesgebiet als auch in internationale Kriminalitätsbereiche wie illegale Einreise und Drogenhandel. Ein Verkehrssystem lässt sich nicht isoliert von seiner Umgebung kontrollieren. Aus dem Kompetenzwirrwarr von Bundespolizei, Zoll, Ländern und Bundeskriminalamt tritt zumeist die Bundespolizei hervor, die zentral organisiert und mit noch besseren finanziellen und personellen Mitteln ausgestattet ist als die Länder. „Wie der Minister hervorhob, ist die Polizei des Bundes auch Bahnpolizei und auf zurzeit 14 Großflughäfen verantwortlich für den Schutz vor Angriffen gegen die Sicherheit des Luftverkehrs.“

Sie schützt Verfassungsorgane des Bundes, ist zuständig für die Verfolgung von Straftaten sowie Verfolgung und Ahndung von Ordnungswidrigkeiten in ihren Aufgabenbereichen,

sie wirkt an polizeilichen Aufgaben im Ausland ebenso mit wie am Schutz deutscher diplomatischer und konsularischer Vertretungen im Ausland und von Auslandsstationen der Lufthansa. Die Polizei des Bundes unterstützt ferner das Bundeskriminalamt bei der Wahrnehmung von Aufgaben des Personenschutzes und erfüllt Aufgaben auf der Nord- und Ostsee einschließlich des Umweltschutzes. Mit ihren Verbandskräften steht sie auch den Polizeien der Länder zur Unterstützung, insbesondere bei Großeinsätzen, aber auch zur Hilfeleistung bei Katastrophen und besonders schweren Unglücksfällen zu Verfügung.“¹

Adenauersche Polizisten

Die Umbenennung des BGS in eine der Zeit angemessene „Bundespolizei“ ist der letzte Schritt einer längeren Geschichte. Wort für Wort wird das Bundesgrenzschutzgesetz korrigiert und der neue Name dort eingefügt, wo der Alte stand, einhergehend mit der

1 Bundesministerium des Inneren: Schily: Umbenennung in Bundespolizei ist Sieg der Vernunft, http://www.bmi.bund.de/cln_012/nn_122688/sid_BD5228C1A92D304E3F309FBE665D8B4F/Internet/Content/Nachrichten/Archiv/Pressemitteilungen/2005/05/Bundespolizei.html

optischen Angleichung der Grenzschutzfahrzeuge und Uniformen an ein tiefdunkles Blau, das dem europäischen Standard entspricht. Man ist von internationaler Relevanz.

Die Namensänderung zeigt auf, was schon seit langem gilt. Auf dem Weg zu Deutschlands Wiederbewaffnung nimmt der BGS eine immer wiederkehrende Schlüsselposition ein. Rechtliche Hindernisse bezüglich des Ausbaus der Inneren Sicherheit werden durch das Innenministerium mit Hinweisen auf vermeintliche Zwangslagen aus dem Weg geräumt.

Die Polizei ist Ländersache. Das ist Folge des so genannten Polizeibriefs der alliierten Gouverneure an den Parlamentarischen Rat vom 14. April 1949. Das von den Siegermächten besetzte Deutschland war das Grenzgebiet zwischen den unter dem Einfluss von USA bzw. UdSSR stehenden Zonen. Mit der Teilung Deutschlands verstärkte sich die Angst vor etwaigen territorialen Ansprüchen der Sowjetunion. Hieraus legitimierte sich der BGS als eine Sonderpolizei des Bundes.² Als am 15.2.1951 die Gründung des BGS beschlossen wurde trat er knapp über einen Monat später schon in Erscheinung. Die Aufbauzeit des aus dem Boden gestampften Bundesgrenzschutzes begann somit weit im Vorfeld der Gründung, in einem Zeitraum des absoluten Bewaffnungsverbotes. Neben einer umstrittenen Grundsteinlegung für die Wiederbewaffnung Deutschlands blieb die Gründung des BGS unanfechtbar im Widerspruch zu der föderal festgeschriebenen Sicherheitsstruktur der jungen Republik. Ob der Aufbau des Bundesgrenzschutz ein bewusster Schritt zur Wiederbewaffnung oder lediglich Reaktion auf die Kasernierung und Bewaffnung der ebenfalls zentralen Volkspolizei in der DDR war, ist heute Gegenstand fachlicher Auseinandersetzungen.³

Die geschichtliche Darstellung eines rein zivil ausgerichteten Ansatzes des BGS ist unhaltbar, wenn man sich das Aufgabenfeld der Grenzsicherung, nicht gegen Zivilisten, sondern gegen eine potentielle feindliche Intervention vor Augen führt. „Die mei-

2 Andreas Fischer-Lescano: Soldaten sind Polizisten sind Soldaten, in: Zeitschrift Kritische Justiz 1/2004

3 Bernd Walter: Der Bundesgrenzschutz der Bundesrepublik Deutschlands, in ÖMZ 5/2005

sten jungen Grenzjäger sind zwar noch nicht Soldat gewesen, aber beim Unteroffiziers- und Offizierskorps ist nicht ein einziger, der sich nicht die Stiefel auf Europas Schlachtfeldern abgelaufen hat“, schrieb die Frankfurter Allgemeine Zeitung 1951 über den neu aufgestellten BGS4. Im Falle einer Eskalation der Blochkonfrontation hätte der BGS nicht nur Grenzsicherungs- sondern auch Verteidigungsaufgaben im kriegsvölkerrechtlichen „Kombattantenstatus“ gemeinsam mit den regulären Streitkräften der westlichen Besatzungsmächte wahrgenommen. Entgegen einer regulären Grenzpolizei wurde der BGS nicht nur mit leichten Handwaffen sondern auch mit Maschinengewehren, Panzerfäusten, Granatwerfern und Panzerspähwagen ausgerüstet.

Ob sowjetische Sicherheitsverbände ein Legitimationsgrund zentralistischer Sicherheits- und Verteidigungsstrukturen waren, der deren Gründung salonfähig macht, bleibt fragwürdig.

Die von der Sowjetunion und der DDR unterhaltenen Sicherheitsstrukturen werden gut und gerne als schlechte Alternative zu der SS und SA des Dritten Reiches dahingestellt. Beide zeigen die gleiche Verquickung von polizeilichen und geheimdienstlichen Bereichen zu einem jeglicher Demokratie enthobenen zentralen Kontroll- und Sicherheitskoloss.

Deutschland hatte die Geschichte des Faschismus auf staatlicher Ebene, eine übermäßig heftige Kontrolle und Repression, hinter sich, und einer potentiellen Wiederholung in ähnlich großer Dimension wurde durch die föderale Dezentralisierung des Sicherheitssektors durch die Besatzungsmächte ein im Grundgesetz verankerter Riegel vorgeschoben. Die Entnazifizierung umfasste nicht nur die gesamte Bevölkerung, sondern beinhaltete explizit das Erschweren und Auflösen von Strukturen für schnelles und tief greifendes Handeln in Fragen der inneren und äußeren Sicherheit. Konrad Adenauer setzte mit der Herausbildung einer zentralen Polizei den ersten Sargnagel auf diesen gewalthemmenden Erlass.

Ob sich die Gesinnung der ehemaligen Wehrmachtsoffiziere, die als Grundstock des BGS eine neue Berufsheimat fanden, entsprechend änderte, war wohl, angesichts der Personallage nach Kriegsende und der Notwendigkeit von neuen Sicherheitsstrukturen, zweitrangig:⁵ „Von den 1951 eingestellten Offizieren kamen 245 aus der Polizei, 64 gehörten der Wehrmacht an.“⁶ Das kann allerdings als irrelevant angesehen werden, da vor 1945 keinerlei Trennung zwischen polizeilicher und militärischer Tätigkeiten bestanden.⁷ Parallel zur Diskussion über Soldaten in Polizeiuniform begann der Wandel des entmilitarisierten Deutschlands zu einer mentalen und tatsächlichen Wiederbewaffnung: „Wir Deutschen in der Bundesrepublik hatten bisher auf dem Gebiet der Aufrüstung versagt,“ wie Konrad Adenauer sich beklagte.⁸

Die ersten Planungsziele der Wiederaufrüstung konnten unter den gegebenen Umständen bei weitem nicht realisiert werden. Um diesen Prozess zu beschleunigen wurde bald an den BGS als Kadenschmiede gedacht. Ein weiteres Mal zeigt sich, dass zwischen Militär und Polizei, innerer und äußerer Sicherheit ein enges verwandtschaftliches Verhältnis und fortlaufende Kooperation zur bestmöglichen Realisierung nationaler Ziele besteht. Rechtlich war jedoch weder eine geschlossene Überführung des BGS, noch die Übergabe von Kaderpersonal, noch der freiwillige Wechsel einzelner Individuen zur Bundeswehr durch die Ressortvereinbarung zwischen Bundesinnenministerium und Bundesverteidigungsmi-

nisterium erlaubt. Am 9. Mai 1956 wurde deshalb ein weiteres Gesetz verabschiedet. Der BGS - so regelt es das Gesetz - dient dem Aufbau der Bundeswehr. Nur die Hälfte der 20.000 Mann verweigern die angeordnete Zwangsüberführung in Zeitsoldaten der Bundeswehr.

Von der Sonderpolizei zur Bundespolizei

Der Wandel des BGS von der paramilitärischen Organisation hin zu einer omnipräsenten Polizeitruppe ist auch an Äußerlichkeiten festzumachen. Zunächst durchlief der BGS den Wandel von einer Sonderpolizei mit begrenzten Aufgaben zu einer gleichwertigen Polizeieinheit. 1976 folgte das Inkrafttreten des Gesetzes über die Personalstruktur des Bundesgrenzschutz insbesondere mit der Angleichung der Ausbildung und der Amtsbezeichnungen an die der Polizeien der Länder: Aus dem „Leutnant im BGS“ wurde ein „Polizeikommissar im BGS“, der Major mutierte zum Polizeirat. Doch die in Silber und Gold geflochtenen Dienstgradabzeichen mit den Metallsternen, die sehr an deutsche Wehrmachtuniformen erinnerten, sind zunächst geblieben. 2001 wurde die Uniform des BGS modifiziert. Es entfielen die Kragenspiegel, die ihren Ursprung in den Garde-Doppellitzen der alten preußischen Armee haben. Die Schulterstücke wurden den schlichten und grünen der Polizeien der Länder angeglichen und das Ärmelabzeichen mit dem Bundesadler erhielt zusätzlich den Schriftzug „Polizei“. Doch darüber ist der Schriftbogen „Bundesgrenzschutz“ erhalten geblieben. Die grünen Hosen wurden gegen beigefarbene umgetauscht - ganz wie bei der Landespolizei. Einer der letzten Termine von Innenminister Otto Schily ist am 17.10. 2005 jedoch die Einführung einer wiederum neuen Uniform für die 32.000 Beamten der Bundespolizei. Einhergehend mit dem laut werden der Selbstbezeichnung als „Die Polizei des Bundes“ und der darauf folgenden Namensänderung in „Bundespolizei“, die das neue Selbstverständnis der Einheit deutlich macht.

Dabei bleibt es nicht. Als direkt dem Bundesministerium des Inneren (BMI) unterstehende Sicherheitseinheit bildet sie einen Personalpool für Spezialgebiete der Terror-, unerlaubten Migration- und Krisenbekämpfung aus.

Das traditionelle Grün muss dem neuen und europaweit als Polizeifarbe etablierten Blau weichen. Neben der Farbumstellung von Grün auf Blau erhält der ehemalige Bundesgrenzschutz ein neues Ärmelabzeichen mit dem Bundesadler auf goldenem Grund. Durch die Einführung der blauen Uniform bringt die Bundespolizei ihre Zugehörigkeit zum immer enger werdenden Verbund der europäischen Polizeien auch optisch zum Ausdruck. In den meisten europäischen Ländern tragen die Polizisten dunkelblaue Uniformen. In Deutschland haben die Länderpolizeien Hamburg und Niedersachsen die Vorreiterrolle übernommen. Auch in Bremen, Schleswig-Holstein, Mecklenburg-Vorpommern und Baden-Württemberg soll künftig das Blau das vertraute Grün-Beige ersetzen.

Bundesgrenzschutz und Nachrichtendienste

„Der Bundesgrenzschutz nimmt für das Bundesamt für Verfassungsschutz (BfV) und den Bundesnachrichtendienst (BND) nach §10 Abs. 1 des Bundesverfassungsschutzgesetzes von 1994 auf dem Gebiet der Funktechnik Aufgaben wahr.

1. Erfassung des Betriebs von Funkanlagen durch fremde Nachrichtendienste oder die vom Bundesamt für Verfassungsschutz beobachteten Personenzusammenschlüsse und Einzelpersonen,

2. funkbetriebliche Auswertung der Funkverkehre fremder Nachrichtendienste oder der vom Bundesamt für Verfassungsschutz beobachteten Personenzusammenschlüsse und Einzelpersonen,

3. funkbetriebliche Auswertung von Unterlagen, Geräten und Aufzeichnungen, die bei dem Betrieb von Funkanlagen durch

4 zit nach: Walter, a.a.O.

5 Frank Heinz Bauer: Adenauers Sicherheitsarchitektur - Vor 50 Jahren Bundesgrenzschutz aufgestellt, in: IFDT - Zeitschrift für Innere Führung 1/2001

6 Walter, a.a.o.

7 Ebd.

8 Zit. nach: ebd.

fremde Nachrichtendienste oder die vom Bundesamt für Verfassungsschutz beobachteten Personenzusammenschlüsse und Einzelpersonen verwendet werden.“⁹

Diese Tätigkeit im Rahmen der Nachrichtendienste darf nicht mit der Erfüllung polizeilicher Aufgaben verbunden werden. Das strikte Trennungsverbot von Polizei und Nachrichtendiensten ist unter diesen Voraussetzungen kaum einzuhalten, zumal alle Institutionen Teil des Ministeriums des Innern sind und die IMK (Innenministerkonferenz) über die Rechtmäßigkeit der eigenen, dem Innenministerium unterstehenden Polizeiarbeit urteilt.

Im Bundesgrenzschutzgesetz (BGSG) §10 Abs.3 steht dazu: „(3) Das Bundesministerium des Innern regelt die Einzelheiten der Aufgabenwahrnehmung nach Absatz 1, insbesondere Art und Umfang der Aufgaben sowie die erforderliche technische und organisatorische Abgrenzung zu den sonstigen Aufgabenbereichen des Bundesgrenzschutzes, in einer Dienstanweisung und unterrichtet hierüber sowie über erforderliche Änderungen das Parlamentarischen Kollegium.“

Die präventiven und geheimdienstlichen Mittel sind nach der Verordnung zur „Verhütung von Straftaten mit erheblicher Bedeutung[...] Darunter sind im Grundsatz Straftaten zu verstehen, die auf Grund ihrer Begehungsweise oder ihrer Dauer eine Gefahr für die Allgemeinheit darstellen und geeignet sind, das Gefühl der Rechtssicherheit der Bevölkerung zu beeinträchtigen. [...] Auch Straftaten mittlerer Kriminalität können auf Grund ihrer Begehungsweise und Intensität ‚erhebliche Straftaten‘ sein.“¹⁰

Die groben Formulierungen des Paragraphen ermöglichen es, den Fall: „organisiert“ kriminell, gegen jeden Beliebigen anzuwenden. Dies erlaubt die „besonderen Mittel der Datenerhebung“ (Hausdurchsuchungen, technische Überwachung), vor allem, wenn es sich um „vornehmlich die Kriminalitätsbereiche des illegalen Handels und Schmuggels mit Rauschgift und Waffen, der grenzüberschreitenden Kraftfahrzeugverschiebung und der Einschleusung von Ausländern, Ladendiebstähle im Bereich der Bahn sowie gefährliche Eingriffe in den Bahnverkehr“ handelt.

Die Kapazitäten, die mit dem Ende des Kalten Krieges frei wurden, verwendet der BGS im Auftrag des Bundesamts für Verfassungsschutz zur Bekämpfung des Terrorismus inner- und außerhalb der Bundesgrenze. Vor dem Ende der Blockkonfrontation lauschte der BGS für das Bundesamt für Verfassungsschutz über den Eisernen Vorhang. Die Informationen stellt der BGS den entsprechenden Sicherheitsbehörden zur Verfügung.¹¹

Der Paragraph 28 BGSG des neuen Gesetzes schreibt die besonderen Mittel der Datenerhebung fest. Er ermöglicht die technische Überwachung (z.B. Wanzen und Abhören der Telefonate) und Observation von vermeintlichen StraftäterInnen, z.B. SchleuserInnen durch die Abwehr einer Gefahr für den Bestand oder die Sicherheit des Staates oder für Leib, Leben oder Freiheit einer Person oder für Sachen im öffentlichen Interesse. Anders als der Eingriff durch Wanzen ist der Einsatz von V-Männern und die längerfristige Observation bis zu einem Monat, ohne richterliche Entscheidung legitim. Ebenso kann auf die besonderen Mittel vorausgegriffen werden, wenn die Verhütung der Straftat auf andere Weise aussichtslos ist oder wesentlich erschwert würde. Die Erhebung kann auch durchgeführt werden, wenn Dritte unvermeidbar betroffen werden.

Neben der Zentralisierung der Sicherheitsbehörden, allen voran der Polizei, sieht der Rechtsanwalt und Geheimdienstspezialist Rolf

9 Gesetz über den Bundesgrenzschutz.

10 Reader der antirassistischen Fahrradtour vom 15.7.-22.7.1995: Der Bundesgrenzschutz und die deutsche Ostgrenze, http://www.nadir.org/nadir/archiv/Antirassismus/bgs_broschuere/

11 Ebd.

Gössner die verstärkte Verzahnung von Polizei und Geheimdiensten mit dem Ziel eines intensivierten Datenaustauschs (gemeinsame Lagezentren zur Terrorismusabwehr, zentrale „Islamisten“-Datei, europaweite Datenvernetzung ohne eine funktionierende demokratische Kontrolle) als einen Tabubruch: „Eine solche Verzahnung“ schreibt er, „würde das verfassungsmäßige Gebot der Trennung von Polizei und Geheimdiensten unterlaufen - jener bedeutsamen Lehre, die ursprünglich aus den bitteren Erfahrungen mit der Gestapo in der Nazizeit gezogen worden war. Doch lange schon wächst hier zusammen, was nicht zusammen gehört. Zur Erinnerung: Mit dem Trennungsgebot sollte ursprünglich verhindert werden, dass sich die Macht der Sicherheitsbehörden in einem zentralen Apparat konzentriert und sich so demokratischer Kontrolle entzieht.“¹² Nach ausbleibenden Fandungserfolgen bei Ermittlungen gegen die Rote Armee Fraktion wich man nicht nur unter Notstandsgesetzen von dem Trennungsverbot ab, sondern schrieb sie in einem anderen Gesetz vor. Von da an weitete sich die Zusammenarbeit zunächst in der Rechtsextremismusbekämpfung aus. Später durften bei Gefahr im Verzug bei Kreditinstituten Auskünfte zu Konten, deren Inhabern und zu Geldebewegungen eingeholt werden. Mittlerweile können, als „vorbeugender Sabotageschutz“, die Lebensläufe von Flughafenmitarbeitern und Rundfunktechnikern eingesehen werden. Auch Sozialbehörden sind in das Informationsnetz von Sicherheitsbehörden weitgehend integriert: „52 Jahre nach dem Erlass des alliierten ‚Polizeibriefes‘ hat sich das Trennungsgebot in ein Trennungsverbot gewandelt.“¹³

In Schilys Schilderungen bedingen sich Freiheit und Sicherheit gegenseitig, die Europäische Grundrechte-Charta schütze das Recht aller, was sie zwar de facto gerade nicht tut, womit dann aber sorglos der Abbau staatlicher Zugriffsbeschränkung betrieben werden kann. „Der Schutz des Lebens, der Schutz der körperlichen Unversehrtheit, der Schutz der Freiheit, all das sind Grundrechte, die in die Sicherheit einmünden“¹⁴. Etwaige Bedenken bezüglich Benachteiligung nicht-Angehöriger der EU, oder eine Nutzung in nicht rein demokratischem Sinne schließt Schily als „unanständige und polemische Diskussion“ aus. Sie würden schlichtweg „den Gefahren den wir gegenüberstehen“ nicht gerecht.

Wuchernde Sicherheit – an Straßen, Luftfahrt und Bahn

„Der Bundesgrenzschutz darf nicht zu einer allgemeinen, mit den Landespolizeien konkurrierenden Bundespolizei ausgebaut werden und damit sein Gepräge als Polizei mit begrenzten Befugnissen verlieren.“¹⁵

Der Verlauf von Grenzen ist von Straßen, Eisenbahnlinien und den Fluglinien des Luftverkehrs durchzogen. So ist auch nicht weiter erstaunlich, dass der Zuständigkeitsbereich des Grenzschutzes entlang jener Verkehrsnetze wächst. 1970 begann der BGS Aufgaben der Luftsicherheit auf deutschen Großflughäfen wahrzunehmen. 1974 begleitete der Bundesgrenzschutz Lufthansaflüge zu Stationen ins Ausland. Am 1. April 1992 begann das „Gesetz zur Übertragung von Aufgaben der Bahnpolizei und der Luftsicherheit auf den Bundesgrenzschutz“ dem BGS die Aufgaben der Bahnpolizei und den Schutz vor Angriffen auf die Sicherheit des Luftverkehrs zu übertragen. Rund 3.000 Angehörige der hauptamtlichen Bahnpolizei und des Fahndungsdienstes der damaligen Deutschen

12 Rolf Gössner: Um den Überwachungsstaat verdient gemacht, in: Freitag 33/2005

13 Wolfgang Gast: Die Lehren der Geschichte, taz 11.12.01

14 Rede des Bundesministers des Innern Otto Schily zum Entwurf eines Terrorismusbekämpfungsgesetzes bei der Bundestagsdebatte am 15. November 2001.

15 BVerfG, 2 BvF 3/92 vom 28.1.1998

Bundesbahn wurden in den BGS eingegliedert. In den neuen Ländern nahm der BGS diese Aufgaben aufgrund von Maßgabevorschriften des Einigungsvertrages bereits seit dem 3. Oktober 1990 wahr. Eine umfassende Neustrukturierung des BGS begann. Ihm gehörten nun etwa 29.000 Polizeivollzugsbeamtinnen und -beamte an. Das Personal-Soll des BGS an voll ausgebildeten Polizeivollzugsbeamten stieg hierdurch von 20.560 im Jahr 1989 auf etwa 29.200 Beamte 1992. Als Folge der Anschläge in den USA aus dem Luftraum beschloss das BMI 2001 „Maßnahmen zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus“, darunter das mit Bundeswehrsoldaten und Bundesgrenzschutz besetzte „Nationale Lage- und Führungszentrum Sicherheit im Luftraum“ in Kalkar. Das Personal wurde um 1.450 Polizeivollzugsbeamte und 100 Verwaltungsbeamte in einem ersten größeren Schritt um rund 535 Dienstposten für Verstärkungen/Verbesserungen in der Luftsicherheit erhöht. Diese Dienstposten belegten eine MKÜ (Mobile Kontroll- und Überwachungseinheit) als Entschärfer und als Kontroll- und Streifenbeamte auf Flughäfen sowie erstmalig mit Schusswaffen bewaffnete Flugbegleiter an Bord deutscher Luftfahrzeuge. Weitere Aufbaumaßnahmen und Planstellen sind in diesem Rahmen über den Haushalt vorgesehen.¹⁶ Betrachtet man die Binnengrenzen Deutschlands nach dem in Kraft treten des Schengen-Abkommens, kann nachvollzogen werden, wie die auf der Landkarte als Linie existierende Grenze verwischt. Tatsächlich unterhält der BGS nicht weniger Personal an den Binnengrenzen als vor 20 Jahren. Durchgangsstraßen und Autobahnen öffneten dem BGS den Weg in die Bundesländer, wo sie, nach in Kraft treten der im Mai 1998 verabschiedeten Änderung des BGS, legal verdachtsunabhängige Kontrollen über die 30 Kilometer-Zone hinaus ausführen dürfen. „Von dem Tätigkeitsprofil des BGS als Bahnpolizei nahm auch Bundesinnenminister Kanthers Idee ihren Ausgang, „Sicherheitsnetze“ in den großen Städten zu bilden. Nach dem New Yorker Vorbild, das auch kleinkriminelle Aktivität im Keim ersticken will, warb Kanther dafür, BGS und Landespolizeien gemeinsam in den großen Städten gegen jede Form abweichenden Verhaltens vorgehen zu lassen.“¹⁷

Als bisher weitester Schritt wachsender Grenzen erweist sich die Kontrolle des Luftverkehrs. Dokumentenberater waren 2002 insgesamt in 42 Beratungs- und Unterstützungsmaßnahmen (2001: 36) auf 24 migrationsrelevanten Drittlandsflughäfen, als auch acht Flug und zwei Seehäfen im Einsatz, und arbeiteten bereits auf dem Gelände des Flughafens als vorgelagerte Grenzbeamte. Da den Polizeien die Grenzkontrollen als „Kriminalitätsfilter“ verloren gegangen sind, überwachen sie jetzt den gesamten Grenzverlauf bis weit ins Landesinnere hinein. Im Hinterland arbeiten Grenzkontrollen als mobile Kräfte der Einsatzverbände, die gemeinsam mit den Landespolizeien und dem Zoll den „Sicherheitsschleier“ entlang der Grenzen organisieren.

So auch in Schleswig-Holstein. Dort registrierten im Jahr 2004 die Sicherheitsbehörden über 2000 Fälle der illegalen Einreise und fast 600 Fälle des illegalen Aufenthaltes. Nun arbeiten Landespolizei, Bundespolizei und Zoll bei der Bekämpfung von Schleusungskriminalität, Menschenhandel und illegaler Beschäftigung noch enger zusammen. Beamte aus allen drei Behörden werden sich ab dem 01.11.2005 eine gemeinsame Auswertestelle als Teil des Landeskriminalamts teilen. Dort sammeln die Beamten Informationen aus allen Landesteilen und Dienststellen, und fügen diese zu einem umfassenden Lagebild zusammen. Ferner wurde die Zusammenarbeit und der Informationsaustausch mit anderen Behörden als auch

länder-übergreifend schneller und gezielter strukturiert. Schleswig-Holstein hatte damit als eines der ersten Bundesländer ein Pendant zu dem beim Bundeskriminalamt (BKA) seit Ende 2004 eingerichteten „Gemeinsamen Analyse- und Strategiezentrum Schleusungskriminalität“ (GASS) von BKA und Bundespolizei.¹⁸

Der Wegfall der Schengener Binnengrenzen diene damit als Begründung dafür, das ganze Land zum Grenzgebiet zu machen. In beiden Fällen der verbesserten Zusammenarbeit wird die Sonderpolizei fest in die Polizeilandschaft integriert, was jede rechtliche Beschränkung auf ein Spezialgebiet obsolet macht. Das inner- und außerstaatliche Engagement muss jedoch entweder Bestandteil grenzpolizeilicher Arbeit sein oder zu dieser in proportionaler Abhängigkeit den geringeren Anteil ausmachen.

Wuchernde Sicherheit - Auslandseinsätze der Bundespolizei

Polizeimissionen im Ausland sind, entsprechend dem Engagement im Inland, sehr vielseitig. Auch hier bietet das weit gesteckte Aufgabenfeld eine Entsendemöglichkeit deutscher Ordnungshüter in alle Teile der Welt. Der fortschreitende europäische Integrationsprozess, die innerhalb der EU gemeinsam wahrgenommenen Bedrohungen durch unerlaubte Migration, grenzüberschreitende Kriminalität und Terrorismus haben zu einer Internationalisierung der Bundespolizei geführt. Zentrale Bedeutung kommt hierbei nicht nur der Mitarbeit der Grenzschutzbehörden im Rahmen zahlreicher EU-Gremien, sondern auch der bilateralen Kooperation mit Beitrittskandidaten und Drittländern sowie der Vernetzung in multilateralen Foren zu. Die daraus resultierende Vielzahl an Projekten findet ihren Niederschlag auf EU-Ebene und auch in bi- und multilateralen Einzelmaßnahmen im Ausland. Diese finden unter einem Mandat der Vereinten Nationen, der Europäischen Union oder sonstiger internationaler Organisationen statt.¹⁹

Die Bundespolizei ist somit durch Kooperation oder auf Einladung entlang der EU-Binnengrenzen und der EU-Außengrenzen im Einsatz, des Weiteren in der Begleitung deutscher diplomatischer und konsularischer Vertretungen und auf Auslandsstationen der deutschen Lufthansa. Drei Formen der Europäisierung von Polizeimissionen werden in der EU diskutiert, vorbereitet und betrieben: der Aufbau einer EU-Außengrenzpolizei, eines Netzwerkes polizeilicher Dokumentenberater und Verbindungsbeamter sowie von Polizeiverbänden für ziviles Krisenmanagement. Über Verbindungsbeamte unterhält der BGS ein weitreichendes Beziehungsnetz. Die Aufgabe von Verbindungsbeamten ist der Informationsaustausch zwischen dem BGS und den entsprechenden Organisationen des Gastlandes als auch das Erstellen einer grenzpolizeilichen Lageanalyse, die Erstellung von Personenprofilen, und die Unterstützung operativer Maßnahmen vor Ort. Über das Netzwerk der EUROPOL werden in enger Kooperation mit den Geheimdiensten relevante Informationen verknüpft, und den anderen EU-Staaten zur Verfügung gestellt.

2002 befanden sich in den Niederlanden, Belgien, Frankreich, Spanien, Italien, Griechenland, Polen, Tschechien, Österreich, Slowenien, Rumänien, Bulgarien, Russland, Ukraine, und Weißrussland Verbindungsbeamte des BGS im Einsatz. Im Jahr 2002 führte der BGS durch Dokumentenberater insgesamt 42 Beratungs- und Unterstützungsmaßnahmen auf 24 migrationsrelevanten Drittlandsflughäfen durch. Längerfristige Einsätze fanden dabei in Ghana, Nigeria, Jugoslawien und Albanien statt. Dabei wurden 1.590 Passagiere wegen unzureichender Dokumente von einer Beförderung ausgeschlossen. Die Professionalisierung der Polizeiarbeit, wie sie bei Einsätzen in Drittländern erreicht wird,

16 Bundesgrenzschutzbericht 2002

17 Petra Pau und Katina Schubert: Bundesgrenzschutz - Eine omnipräsente und omnipotente Bundespolizei?, in: CILIP - Bürgerrechte und Polizei 62

18 Landeskriminalamt Schleswig-Holstein: Digitale Pressemappe, http://www.polizeipresse.de/p_story.htm?firmid=2256

19 Bundesgrenzschutzjahresbericht 2002

ermöglicht es, Aufgaben im Inneren des EU-Raumes auf andere Gebiete außerhalb zu verlagern. Der 2002 erschienene „Plan für den Grenzschutz an den Außengrenzen der Mitgliedsstaaten der Europäischen Union“ geht auf eine Initiative von Ex-Bundesinnenministers Schily zurück, dem der BGS untersteht. Deutschland, das einen besonderen Wert auf Verbindung von gemeinsamer Außenpolitik und Europäischer Sicherheits- und Verteidigungspolitik legt, kann sich durch die Entwicklung der EU-Polizeikapazitäten eine starke Position innerhalb der EU sichern.

Sondereinheiten der Polizei sind zur Flankierung eines Militäreinsatzes oder zur Nachsorge in Kooperation mit NGOs in Krisenherden beteiligt. 1977 erfolgte der erste Einsatz der Grenzschutzgruppe 9 (GSG 9) auf dem Flughafen Mogadischu, Somalia. Die speziell zur Terrorbekämpfung gegründete Sondereinheit stürmte die entführte Lufthansamaschine Landshut. Einsätze ziviler Krisenprävention finden seit 1989 statt. Die Europäischen Polizeimissionen (EUPM) im Rahmen der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) sind nur die Spitze polizeilicher Auslandsmissionen. Seit 1989 haben rund 4.500 Polizisten ihren Dienst im Ausland geleistet, davon rund 1.600 Beamte des BGS - mit Exekutivmandat - Polizeimissionen in beratender und aufbauender Mission in Konfliktregionen und Nachkriegssituationen nicht eingeschlossen. Darüber hinaus bewegt sich die Antiterrorereinheit GSG 9 oft verdeckt oder zu Trainingszwecken im Ausland. Der Bundesgrenzschutzbericht der Jahre 2000/2001 verzeichnet unter anderem die Teilnahme von 55 BGS-Beamten im Rahmen der Polizeimission in Bosnien-Herzegowina, den Einsatz von 210 Polizeivollzugsbeamten des Bundes und der Länder im Kosovo, Teilnahmen an internationalen Polizeieinsätzen in Albanien, Kroatien, Ostslawonien. Im Jahr 2002 war der Bundesgrenzschutz mit insgesamt 262 Beamten im Ausland vertreten, darunter, so der Ende Oktober 2003 vorgelegte BGS-Jahresbericht 2002, allein 131 Beamte von BGS (und BKA) im Kosovo.

Nicht zuletzt seit den ersten Feldeinsätzen der EUPM in Bosnien-Herzegowina zeigen die Vereinten Nationen ganz besonders hinsichtlich jener Stabilisierungsaufgaben, in denen zivile und militärische Maßnahmen ineinander greifen, Interesse an polizeilichen Aktionen.

In Ländern, in denen die USA vornehmlich militärisch intervenieren, sind sie auf stabilisierende Kräfte aus Europa angewiesen. Irak und Afghanistan sind die bekanntesten Beispiele.²⁰

Sicherheitspolitik - im Kosovo, Kongo und in Afghanistan

In Afghanistan hat Deutschland auf die Einladung der Übergangsregierung und der Vereinten Nationen die Führungsrolle beim Wiederaufbau der nationalen Polizei übernommen. Neben der Koordinierung finanzieller Ressourcen von internationalen Gebern beinhaltet die deutsche Arbeit sowohl die Beratung des afghanischen Innenministeriums beim Erstellen einer neuen Polizeistruktur wie auch die Durchführung der Projekte vor Ort. Das in Kabul eingerichtete Projektbüro befasst sich mit der Rekrutierung, Ausbildung und Aufrüstung afghanischer Polizeibeamter. Die durch das Technische Hilfswerk neu errichtete Polizeiakademie in Kabul konnte im August 2002 den Ausbildungsbetrieb für 1.600 Polizeioffiziere wieder aufnehmen und bis Anfang 2004 der Regierung bereits 2.624 Absolventen zur Verfügung stellen.

Die diffuse Militärlandschaft wird um eine der Übergangsregierung unterstehende Drogenbekämpfungseinheit, eine Kriminalpolizei, ein polizeiliches Gesundheitssystem sowie eine Verkehrspolizei in Kabul erweitert. Die einzige Sicherstellung eines professionellen Verhaltens der neu rekrutierten afghanischen Polizei gegenüber der

Bevölkerung ist die Vermittlung von Grund- und Menschenrechten im Ausbildungsprozess. Eine der dringendsten Aufgaben zur Wiederherstellung der inneren Ordnung sei, dem deutschen Wiederaufbauplan zufolge, bezeichnenderweise der schon begonnene Aufbau der Grenzpolizei und - damit eng verbunden - die Ausbildung und Ausstattung einer effizienten Anti-Drogen-Polizei. Als deutscher finanzieller Beitrag standen 2002 und 2003 zusammen 33 Mio. EUR zur Verfügung. Für die Zeit bis 2007 sollen insgesamt weitere 48 Mio. EUR bereitgestellt werden.²¹

Seit dem 29. Juli 1999 beteiligte sich die Bundesrepublik Deutschland auf der Grundlage einer Resolution des UN-Sicherheitsrates und des Kabinettsbeschlusses der Bundesregierung mit zunächst 70 PVBs (Polizeivollzugsbeamte) des Bundes und weiteren 140 der Länder an der UN-Mission im Kosovo (UNMIK). Ausmaß und Art der Gewalt gegen Minderheiten waren die Auslöser für eine Erhöhung der UNMIK auf zunächst 4.718 PVB, davon, als Grundlage der Rückführung der Kosovo-Flüchtlinge, 131 des Bundes. Zeitweise bildete Deutschland das drittstärkste Kontingent innerhalb der UNMIK-Police.²² Diese sollte sich auch um die Entwaffnung der Guerilla UCK bemühen, doch sie scheiterte kläglich: „Als die Warlords die Herausgabe der Waffen verweigerten, gingen Unmik und Nato dem direkten Konflikt aus dem Weg und wandelten die Guerilla in ein hilfspolizeiliches Kosovo Corps um.“²³

Diese „civilian emergency and humanitarian force“, sollte den fortgehenden „Rekonstruktions- und Rehabilitationsprozess“ als schnelle Eingreiftruppe begleiten. Ihren Erweiterten Einfluss setzt diese u.a. aus UCK-Kämpfern zusammengesetzte „humanitarian force“ vornehmlich in gegen SerbInnen und Roma gerichtete „ethnische Säuberungen“ ein. Durch Teilhabe am Gewaltmonopol und der staatlichen Förderung der UCK, als auch der allgemeinen Notlage sowie aus mangelnder Einsicht der Problematik der vor Ort anwesenden Besatzung, nimmt die Gewalt besondere Ausmaße an.

Ein Ähnliches Fehlschlagen polizeilicher Aufbauhilfe wie in Jugoslawien zeigte sich in der Demokratischen Republik Kongo (DRK). Ende 2004 begannen Polizisten im Rahmen der ESVP (Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik) Sicherheitskräfte der kongolesischen Regierung auszubilden und mit Entwicklungsgeldern auszurüsten. Als die aus früheren Bürgerkriegsmilizen bestehende Regierung Mitte 2005 die in der Übergangsverfassung vorgesehenen Wahlen verschiebt, kommt es zu unbewaffneten Protesten, die unter der Beteiligung der durch die EU unterstützten Sicherheitskräfte gewaltsam niedergeschlagen werden.²⁴

Weder exekutive policing mit direkter Teilnahme der entsendeten Polizeikontingente am Geschehen mit polizeilicher Hoheit, noch consultative policing, in beratender Funktion über Dokumentenberater, und der daraus resultierenden indirekten Teilnahme stellen eine Re-zivilisierung der Außenpolitik durch das entschärfte Werkzeug „Polizei“ dar. Durch die Änderung der Einsatzstruktur wird in beiden Fällen nur eine Lücke im ganzheitlichen Vorgehen territorialer Erschließung, und Gebietssicherung geschlossen: „Regionale Konflikte bedürfen politischer Lösungen, in der Zeit nach Beilegung des Konflikts können aber auch militärische Mittel und eine wirksame Polizeiarbeit vonnöten sein,“ heißt es in der Europäischen Sicherheitsstrategie (S.8).

21 www.auswaertiges-amt.de

22 Bundesgrenzschutzjahresbericht 2002

23 Thomas Seibert: Weltsozialarbeiter, Jungle World 27/2000.

24 Christoph Marischka, Wolfgang Oberland,: Friedliche Kriege? Auf dem Weg zum Weltpolizeistaat, isw-Spezial Nr.19

20 Reinhardt Rummel: Krisenprävention der EU mit Polizeikräften, Stiftung Wissenschaft und Politik, August 2005

Staatenbildung

Sowohl bei exekutive policing als auch bei consultative policing erhofft man sich von Polizeimissionen nicht nur die Reduktion von Korruption oder Kriminalität, sondern auch die Erneuerung ganzer innerer Ordnungssysteme in den als Problemstaaten deklarierten Ländern, einschließlich des Vertrauens der Bevölkerung ohne welches jeder Systemwechsel sozial nicht realisierbar ist.

Hierzu schreibt Christoph Marischka in seiner Studie „Friedliche Kriege“: „Diese Instrumente der Staatsführung sind genau dieselben Instrumente, mit denen schwächere Staaten unterhalb der Schwelle des offenen Krieges beeinflusst oder gelenkt werden können. Die Verwaltung der ‚Schwarzen Löcher‘, in denen interveniert wird, soll quasi an das EU-Außenministerium und vor allem an die zivil-militärische Planungszelle in Brüssel übergeben werden, deren Interessen und Absichten durch die zivilen und militärischen Einsatzkräfte umgesetzt werden. [...]“

Die offiziellen Polizeieinsätze unter der Führung von UN oder EU basieren ganz auf diesem Legitimationsweg: Sie erfolgen auf Einladung der Regierung des Landes, in dem bereits Truppen der jeweiligen Organisationen stationiert sind, die also offensichtlich nicht mehr Souverän sind.

Die Polizisten arbeiten meist eng mit den stationierten Militärs, Geheimdiensten und anderen zivilen Einsatzkräften zusammen und bauen neue Polizeieinheiten und Strafverfolgungsbehörden auf. Dies wird als ‚Sicherheitsreform‘, ‚Statebuilding‘ oder ‚Institutionenbildung‘ bezeichnet. Dadurch nehmen die Intervenierenden Einfluss auf die formelle und v.a. informelle Rechtsprechung in diesem Land. Sie können damit auch die Zusammensetzung der Polizei und anderer Organe der Inneren Sicherheit bestimmen.²⁵

Polizisten zu Soldaten

Im Zug der Auslandseinsätze wird die Trennung von polizeilichen und militärischen Aufgaben aufgehoben. Bei der Logistik und vor allem bei einem schnellen Rückzug aus Drittländern sind Polizeimissionen oft auf die Zusammenarbeit mit dem Militär angewiesen. Zu dem muss zivile Arbeit in Krisengebieten von Militärs geschützt werden.²⁶ Deshalb gehört zum Schutz und zur nötigen Evakuierung der Beamten des Polizeieinsatzes in Mazedonien das „Proxima Protection Element“, eine 30köpfige bewaffnete Einheit. Polizisten, falls sie über kein eigenes Mandat verfügen, können zudem auch dem Militär unterstellt werden, womit sie Exekutivrechte zur Ausübung von Aufgaben mit polizeilicher Hoheit übertragen bekommen, vorausgesetzt, der Militäreinsatz basiert auf einem UN-Mandat.²⁷ Als Vorbilder solcher Missionen zum internationalen Konfliktmanagement werden meist Ost-Timor, Bosnien und Kosovo, aber auch das Zusammenwirken von Polizei und Militär im nordirischen Bürgerkrieg angesehen. Sowohl Nordirland als auch die Vorgänge im ehemaligen Jugoslawien zeigen eine regelrechte Verquickung zivil-polizeilicher und militärischer Aufgaben. Wie es sich in Bosnien-Herzegowina abzeichnete, sind EUPM-Einsätze durchaus mit der NATO kompatibel.

Für die neue Hundertschaft des BGS in Gifhorn sei zudem eine Bewaffnung mit Maschinengewehren zu überlegen, äußerte Konrad Freiberg, Vorsitzender der deutschen Polizeigewerkschaft, schließlich befänden sich die Beamten inmitten eines bewaffneten Konfliktes. Auch Ex-Verteidigungsminister Peter Struck forderte, dass die Gifhorer Beamten auch militärische Situationen bewältigen sollten. Nach der sechs Monate dauernden, völlig neu konzipierten Ausbildung, in der sowohl die Begleitung als auch die Auflösung von Demonstrationen Teil der Ausbildung sind, sollen

die Beamten als eigenständige Truppenformation befähigt sein, zur „Unruhebekämpfung“ vorzugehen. Explizit für Krisensituationen ausgebildete Polizeitruppen werden dort gebraucht, wo zuvor durch eine militärische Intervention die bestehenden Gesellschaftsstrukturen aufgelöst wurden. Das sich somit öffnende Feld der polizeilichen Aufgaben überfordert die Kapazitäten und Fähigkeiten des Militärs. Gerade Kriminalitätsverfolgung, Verhaftungen, Grenzkontrollen und die Überwachung von Großveranstaltungen, die bisher von den Truppen ausgeübt wurden, sollen nach dem Ende der Kampfhandlungen auf neu ausgebildete Polizeieinheiten übertragen werden.

Das ohnehin hochgradig militarisierte Umfeld dieser Einsätze verlangt eine deutlich schärfere Ausbildung der Beamten. Die umfangreichen Reformen informell strukturierter Sicherheitssysteme stellen eine polizeiliche Arbeit dar. Die Festnahme von Warlords übersteigt jedoch bei weitem die normalen Anforderungen an Polizisten. Deshalb schlägt Reinhardt Rummel, als Fazit seiner für die SPD-nahe Stiftung Wissenschaft und Politik verfassten Studie über Polizeimissionen der EU, in Anbetracht des sich ausdehnenden „Aufgabenhorizonts“ der Polizei „Anpassungsreformen“ vor, denn mit den bisherigen „mental und materiellen Rüstung“ ließen sich die neue internationale Verantwortung nicht mehr angemessen wahrnehmen.

Dieselben Polizeibeamten, die in militarisierten Zonen in Bosnien Herzegowina oder im Kongo ihren Dienst leisten, nehmen später wieder in der Bahn und bei Demonstrationen in der Bundesrepublik ihr Mandat zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung wahr. Polizisten erledigen im Einsatzland keineswegs „die gleichen Polizeiaufgaben wie Zuhause“.

Offen bleibt die Frage, ob diese Zuhause zukünftig die gleichen Aufgaben erledigen, wie im Einsatzland.

Polizisten als Recht auf Krieg

Auslandseinsätze brauchen zudem einen rechtlichen Rahmen, der in den Gesetzeskanon Deutschlands integriert werden muss, was sich auch ohne näheres Hinsehen als höchst problematisch darstellt. Sollen Polizeieinsätze ein schnelles, effektives außenpolitisches Mittel sein, so stehen dem mehrere Einschränkungen im Weg.

Einsätze des exekutive policing finden in einer rechtlichen Grauzone statt, da die Polizeieinheiten in Situationen geraten, „die mehr militärischen Charakter haben“²⁸. Bei Missionen mit rein beratender Funktion werden die Beamten trotz fehlender Rechtsgrundlage oft aktiv und greifen in das Geschehen ein. Die empfundene Verantwortung erstreckt sich auch weit in die Ordnungsfunktionen der Drittländer hinein, wie etwa die „Durchsetzung“ von Zoll und Steuervorschriften in Bosnien-Herzegowina, Gerichtsentscheidungen in Mazedonien oder Personenschutz in der Demokratischen Republik Kongo.

Im Juli 2005 war die dem Bundesgrenzschutz zugehörige Grenzschutzgruppe 9 mit anderen bewaffneten Truppen, so auch paramilitärischer Polizei (wie aus Frankreich, Italien, Spanien, Griechenland und Portugal) im Irak im Einsatz. Ihre Aufgabe war es, die im November 2004 entsandten THW Experten vor terroristischen Angriffen zu schützen. Kämen diese Beamten ihrer Aufgabe nach, griffen sie ohne entsprechenden Status in einen bewaffneten Konflikt ein und verstießen gegen das humanitäre Völkerrecht. Demzufolge hätten sie keinen anderen Status als die ihnen gegenüberstehenden Terroristen oder Partisanen. In einem anderen Fall kamen Deutsche versehentlich zu Tode, da sie mit kämpfenden Einheiten verwechselt wurden. Es ist so nahe liegend, wenn für die

25 Marischka, Oberland, a.a.O.

26 Rummel, a.a.O.

27 Ebd.

28 Struck gegenüber dem Deutschlandfunk am 12.06.2005

neue Hundertschaft in Gifhorn eine Bewaffnung mit Maschinengewehren von Seiten des Ex-Verteidigungsministers Struck gefordert wird, da sie speziell für diesen Einsatz formiert wurde und so der Schritt zur Auflösung der Grenze zwischen Polizei und Militär bewusst gemacht wird.

Nur wenn die Beamten auch militärische Situationen bewältigen können, sind sie für die geopolitische Kriegsstrategie in den destabilisierten Regionen des Mittleren Ostens in Folge einer militärischen Intervention einsetzbar. Der BGS hat aber im Zuge der Änderung des BGSG 1994 in seiner Reform zu einer landesüblichen Polizei seinen Kombattantenstatus abgeben, und mit ihm das Recht auf schwere Bewaffnung. Nach seiner erfolgreichen Etablierung in die Polizeilandschaft Deutschlands, wird nun überlegt, ihm seine alten Rechte zurückzugeben. Die CDU/CSU-Fraktion hält es für unangebracht, die überlastete Bundeswehr mit Polizeiaufgaben zu betrauen. Daher fordern sie, dass Deutschland sie in Form einer paramilitärischen Einheit unterstützen soll. Auch taucht die Überlegung auf, ob nicht die Möglichkeit bestehen sollte, Polizisten prinzipiell wie Soldaten auch zu einem Auslandseinsatz abkommandieren zu können. Dieser Gesetzesschritt würde aber neben der Erleichterung der Polizeientsendung ins Ausland auch eine Ausweitung des bisher auf Soldaten/Kombattanten beschränkten Entsendegesetzes auf allerlei Zivilisten/Nichtkombattanten bewirken. Eine Rechtsbeugung im Fall der Ununterscheidbarkeit von Kombattanten und Nichtkombattanten wie sie bei den „Grauen Kriegen“ praktiziert wird, unterhöhlt das Internationale Völkerrecht.

Das Völkerrecht ist aber, anders als von Kriegstreibern oft behauptet, weder veraltet noch schuld an der Internationalisierung von Konflikten. Rechtlich „graue“ Polizeieinsätze nagen massiv an gewalthemmenden Errungenschaften wie dem völkerrechtlichen Gewaltverbot, der Staatensouveränität, dem Völkerstrafrecht und auch den nationalen Verfassungsrechten.²⁹

Als Konsequenz einer solchen Rechtsstrategie erscheint Guantanamo Bay. Die Gefangenen hängen in der Ununterscheidbarkeit von Söldnern, Partisanen und Zivilisten. Ihnen wird der Rechtsstatus eines Kriegsgefangenen/Kombattanten nicht zugestanden, was sie in einen rechtslosen Raum stößt.

Föderalismus –mit Regierungseinheiten

Mit der Ununterscheidbarkeit von Kombattanten/ Nichtkombattanten „drängt sich der Eindruck auf, dass deutsche Polizeikontingente insbesondere dann zum Einsatz kommen, wenn ein militärischer Einsatz wegen der vorgeschalteten Parlamentsentscheidung untunlich ist.“³⁰ Die Entsendung von Polizei untersteht allein der amtierenden Regierung. Hier zieht Christoph Marischka eine Parallele zu den „Schutztruppen“ des deutschen Reiches. Das im Wortlaut sehr ähnlich lautende Mandat zur „Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung und Sicherheit in den afrikanischen Kolonien“ zieht weitere Parallelen mit sich. „Diese Armeen waren aus der übrigen Armee ausgegliedert und unterstanden allein dem Reichskanzler. In Deutsch-Südwestafrika befehligten 410 deutsche Soldaten 2.700 Einheimische, in Kamerun wurden nur 185 deutsche Soldaten eingesetzt, die mit 1.560 einheimischen Untergebenen die Enteignung und Unterwerfung der Bevölkerung durchsetzten.“³¹

Reinhardt Rummels Forderung an Deutschland beinhaltet sowohl eine Militarisation als auch eine Zentralisierung der Polizei zu einer Bundeseinheit: „Deutschland, das durch seinen Föderalen Aufbau, seinen Mangel an bewaffneter Polizei und seiner Histo-

risch bedingten Zurückhaltung bei Auslandseinsätzen geprägt ist, sollte sich für die Durchführung der aufgezeigten Innovationschritte einsetzen, selbst wenn dies eine Reform der eigenen Sicherheitsstrukturen provoziert.“³²

Eine Schwierigkeit bei der Entsendung von Polizeibeamten ist die Streuung aus Bund und Länder und die ausbildungstechnischen Differenzen der den einzelnen Ländern unterstehenden Polizeieinheiten. Mit dieser Diagnose braucht der BGS als „eine modern strukturierte, motivierte und engagierte Polizei des Bundes“³³ keine Zukunftsängste zu haben. Das Ausbildungs- und Kasernierungszentrum für Auslandseinsätze in Gifhorn liegt nicht zufällig in der Zuständigkeit der Grenzschützer. Diese begannen vorausblickend bereits 1999 in der Bundesgrenzschutzschule Lübeck Fortbildungslerngänge für einen gut ausgebildeten, schnell abrufbaren Personalpool im Ressort der Bundesregierung durchzuführen.

Die Möglichkeit Polizisten in kriegsähnliche Auslandseinsätze einzubinden wird derzeit (noch) von der auf den Polizeibrief der alliierten Militärgouverneure an den parlamentarischen Rat vom 14. April 1949 zurückgehende Rechtsnorm erschwert, die Polizeiaufgaben an die Länderkompetenz verweist. Dies war die Konsequenz, die gegen weiteren staatlich strukturierten Faschismus gezogen wurde. Ziel des Erlasses war eine Dezentralisierung der inneren Sicherheit, um die Herausbildung eines starken zentralen Sicherheitsapparates, der sich der demokratischen Kontrolle entzieht, zu verhindern.

Diese Bedenken gelten parteiübergreifend als völlig überholt. Legitimiert über vermeintlich wachsenden Bedrohung durch Terrorismus, gescheiterte Staaten und den sich daraus ergebenden Krisenherden innerhalb der internationalen Sicherheitsstruktur, als auch der Globalisierung von Konflikten, wird der Sicherheitssektor gegenwärtig massiv ausgebaut, ohne dass in der Öffentlichkeit eine kritische Reflexion stattfindet.

<http://imi-online.de/download/MHa-6-05.pdf>

29 Fischer-Lescano a.a.O.

30 Ebd.

31 Marischka, Obenland a.a.O.

32 Rummel a.a.O.

33 Bundesgrenzschutzjahresbericht 2002

Christoph Marischka:

Das EU - Grenzregime als Laboratorium der Entrechtung

IMI-Studie 2007/02, in: AUSDRUCK (Februar 2007)

Zur Einführung: Der wirtschaftswissenschaftliche Blick

Wirtschaftswissenschaften können so einfach sein. Während seines Vortrags „Migration im Spannungsfeld von Globalisierung und Nationalstaat“ legte Thomas Straubhaar, wissenschaftlicher Direktor des Hamburger Instituts für Weltwirtschaft, 2004 eine Folie auf. Auf der horizontalen Achse sind die Arbeitskräfte abgezeichnet, auf der vertikalen der Lohn. Eine Gerade mit der Bezeichnung „Grenzproduktivität der Arbeit“ verläuft von links oben nach rechts unten. Auf dieser ist ein Punkt markiert, der das aktuelle Angebot an Arbeitskräften und damit auch das Lohnniveau bestimmt. Steigt das Angebot an Arbeitskräften, bspw. durch Migration, sinken die Löhne. Das Kapitaleinkommen, in der Grafik eine dreieckige Fläche, vergrößert sich: mehr Menschen arbeiten zu einem geringeren Lohn, schaffen Mehrwert. Das Lohneinkommen der Erwerbstätigen kann sich je nach Steigung der Geraden vergrößern oder verkleinern, jedenfalls verteilt es sich auf mehr Arbeitnehmer. Beides zusammen wird als Volkseinkommen bezeichnet und wächst mit sinkenden Löhnen zwangsläufig, eben durch das Anwachsen der Kapitalerträge und die zusätzlichen Arbeitnehmer.

So denken die europäischen Staats- und Regierungschefs, die auf ihrem Sondergipfel im März 2000 die Lissabon-Strategie verabschiedeten. Dieses Programm verfolgt das erklärte Ziel, die EU innerhalb von zehn Jahren zum wettbewerbsfähigsten und dynamischsten wissensbasierten Wirtschaftsraum der Welt zu machen.⁽¹⁾ Dieses soll vor allem erreicht werden, indem mehr Menschen in den Arbeitsmarkt integriert werden: Einerseits durch Zuwanderung, andererseits durch eine bessere Abschöpfung des „riesige[n] Potential[s], das Frauen für den Arbeitsmarkt darstellen“ und durch Maßnahmen, die „aktives Altern“ fördern.⁽²⁾ „Vom ungelerten Arbeiter bis hin zur akademischen Spitzenkraft“ sieht die EU-Kommission in ihrem Strategischen Plan zur legalen Zuwanderung von 2005 ein „Bedarfszenario“.⁽³⁾

Die Wirtschaftswissenschaften kennen keinen Rassismus und ignorieren die Klassen. Wenn die Löhne sinken, haben die einzelnen weniger und für diese bedeutet es keinen Ausgleich, wenn die Kapitaleinkünfte steigen und Menschen aus anderen Ländern hier arbeiten können. Im Gegenteil schürt dies entweder Rassismus oder den Klassenkampf. An dieser Stelle kommt der Staat ins Spiel, der sich durch die flexible Zu- und Aberkennung von Rechten und einen gewaltigen Sicherheitsapparat neue „wohlfahrtspolitische“ Handlungsspielräume erschließt. Da Klassenkampf aus Sicht der Herrschenden unbedingt vermieden werden muss, wird der Rassismus geschürt und genutzt, um den Arbeitsmarkt zu segmentieren. Konkret werden Teile der Arbeitskräfte und ihre Angehörigen stärker entrechtet als andere und die am stärksten Ausgebeuteten, die zu den niedrigsten Löhnen arbeiten müssen, von politischer und gesellschaftlicher Teilhabe ausgeschlossen. Dies geschieht unter anderem durch eine Militarisierung des Migrationsregimes und der EU-Innenpolitik.

Die Produktion eines entrechteten Subproletariats greift zunächst bei MigrantInnen, indem Rechte von der Staatsbürgerschaft abgekoppelt werden, wodurch diese subjektiv aufgewertet wird. Dies ist historisch keineswegs neu, denn so wie Migrationen aufgrund von Hungersnöten, Naturkatastrophen, Kriegen und kapitalistischer Entwicklung schon immer stattgefunden haben, wurden die MigrantInnen in den kapitalistischen Metropolen stets als billige

Arbeitskräfte ge- und missbraucht. Neu sind eher die Qualität und der Aufwand, mit dem MigrantInnen jenseits der Staatsbürgerschaft bis hin zur „Illegalität“ diskriminiert werden und Abschiebungen, spezielle Haftanstalten und das Militär diese Diskriminierung wirksam werden lassen. Die Unterscheidung in legale und illegale Migration ist konstruiert und ein Instrument der Herrschenden. Sie teilt die MigrantInnen auch nicht in erwünschte und unerwünschte, im Gegenteil sind legale wie illegale Migration von der Wirtschaft und damit auch weitgehend von der Politik erwünscht. Dies möchte ich anhand einiger Beispiele darstellen.

Prekäre Rechte

Per Gesetz, in vielen Fällen auch per Dekreten aus Ministerien, kann sich der rechtliche Status von Menschen - oft Hunderttausenden gleichzeitig - ändern. Das bekannteste Beispiel hierfür mögen Legalisierungsprogramme sein. Die Regierung gibt allen, die sich seit einem Stichtag im Land befinden und die meist noch einen Arbeitsvertrag vorweisen müssen, Aufenthaltsrechte. Grundsätzlich läuft die Einwanderungsgesetzgebung aber auf das Gegenteil hinaus: Es werden Fristen gesetzt, ab denen eine Ausreise auch erzwungen werden darf, flankiert wird das von Maßnahmen wie Residenzpflicht, Arbeitsverbot, Lagerunterbringung, Abschiebehaf und Abschiebungen unter Zwang. In Italien lässt sich das sehr gut nachweisen, weil es dort bis vor zwanzig Jahren kaum eine Immigrationsgesetzgebung gab, wer da war, war zunächst legal da, jedenfalls nicht illegal und mit verschiedenen Rechten ausgestattet. Bis heute brauchen Kinder bis 16 Jahre keine Aufenthaltsgenehmigung, d.h. Sie können auch nicht „illegal“ werden. Wird dieses Alter bspw. um zwei Jahre heruntersetzt, so bedeutet das die „Illegalisierung“ tausender Kinder.

Häufig lesen wir in den Strategien der EU, dass es notwendig sei, im Kampf gegen die illegale Migration auch legale Möglichkeiten zur Immigration zu schaffen. Unter Letzteren werden kurzfristige, meist an einen Arbeitsvertrag gebundene Visa verstanden, die mit keinerlei Integrationsmaßnahmen, politischen oder sozialen Rechten verbunden sind. Nun kommt aber der überwiegende Teil derjenigen MigrantInnen, die später als illegal aufgegriffen werden, mit solchen Visa ins Land und bleibt über deren Ablauf hinaus. Selbst in den südlichen Mitgliedsstaaten der EU mit ihren relativ offenen Außengrenzen kommen nur etwa 30% illegal über die Land- und Seegrenzen, 70% sind so genannte Visa-Overstayers. Es herrscht in Politik wie in der Wissenschaft ein breiter Konsens darüber, dass die eben genannte Form der Arbeitsmigration für das Funktionieren der europäischen Volkswirtschaften notwendig ist. Etwas kleiner ist die Einigkeit darüber, dass auch die illegalisierten MigrantInnen eine „Bereicherung darstellen“ insbesondere im Landwirtschafts- und Dienstleistungssektor und bei Letzterem insbesondere bei den häuslichen Diensten.

So kamen in Österreich kürzlich verschiedene Spitzenpolitiker in die Presse, weil entdeckt wurde, dass sie illegale MigrantInnen für die Pflege ihrer Eltern beschäftigen. Wirtschaftsminister Barstenstein kommentierte, dass es in Österreich ohne diese illegalen Pflegekräfte zumindest kurzfristig nicht ginge. Nun diskutiert Österreich ein Moratorium, d.h. einem Beschluss, nach dem die Beschäftigung Illegaler in der Pflege für einen gewissen Zeitraum im Normalfall nicht verfolgt wird. Die Menschen aber, von deren Arbeitskraft die österreichische Oberschicht abhängig ist, bleiben

illegal, von sozialen und politischen Rechten ausgeschlossen und an ihren Arbeitsplatz gebunden.

Was ich damit sagen will ist, dass die EU-Staaten illegale Migration befördern, um ein Segment des Arbeitsmarktes zu schaffen, in dem Zustände herrschen, die an Sklaverei erinnern.

„Illegale Migration“ und „illegale Beschäftigung“ sind keine endogenen Phänomene und auch keine Probleme, die bekämpft werden müssten, sondern entstehen erst durch den Kampf gegen die illegale Migration.(4) Am deutlichsten wird dies, wenn man die Erklärungen der EU, die illegale Migration sei unter anderem durch die Schaffung von legalen Einreisemöglichkeiten zu bekämpfen, ernst nimmt. Für Italien und Spanien liegen genaue Zahlen vor, nach denen etwa 70% der ohne Aufenthaltsberechtigung aufgegriffenen Personen - der „Illegalen“ - so genannte „Visa-Overstayers“ waren, also nicht illegal eingereist, sondern legal mit einem Visum gekommen und nach dessen Ablauf im Land geblieben sind.(5) Unter Möglichkeiten zur legalen Migration wird aber gemeinhin genau das verstanden: Die Vergabe von kurzfristigen Visa, die mit keinerlei Integrationsmaßnahmen, politischen oder sozialen Rechten verbunden sind.(6) Dies geschieht in einem Umfang, der es nicht zulässt, dass die Ausreise der betreffenden Personen gewährleistet oder umfassend kontrolliert werden kann.

Etwa 10% der Illegalisierten in den südeuropäischen Ländern sind clandestin über das Meer eingereist.(7) Diese Migrationen bestimmen gegenwärtig den Diskurs und sind geeignet, das Bild einer Festung Europa zu suggerieren, an dem die Herrschende Klasse der EU durchaus Interesse hat.(8) Wir dürfen im Folgenden nicht vergessen, dass sie nur einen kleinen und spektakulär inszenierten Teil der Immigration ausmachen. Dennoch hat eben das, was diesen MigrantInnen auf ihrer Reise widerfährt, die Art wie mit ihnen umgegangen wird, einen Effekt auf die Selbst- und Fremdwahrnehmungen der MigrantInnen. Ich werde nun darstellen, inwiefern das Migrationsregime und mit ihm die EU-Innenpolitik und das Mittelmeer militarisiert wurden.

Die militärische Aneignung des freien Meeres

Als eine der ersten militärischen Reaktionen auf die Terroranschläge 2001 in New York wurde die STANAVFORMED, die im Mittelmeer bereitstehenden NATO-Marinekräfte, für die bereits am 26.10.2001 beginnende und bis heute kaum beachtete NATO-Mission Active Endeavour mobilisiert. Offizieller Auftrag ist der „Kampf gegen den Terror“ auf der Grundlage des Bündnisfalls nach Artikel 5 des NATO-Vertrages. Faktisch geht es jedoch um die Kontrolle der zivilen Schifffahrt im Mittelmeer, Schwerpunkte sind das östliche Mittelmeer und, seit März 2003, die Straße von Gibraltar, geleitet wird der Einsatz vom NATO-Flotten-Hauptquartier in Neapel aus. Außer den NATO-Staaten beteiligen sich auch Russland, Israel und Tunesien. Alleine in den ersten 2 Monaten des Einsatzes wurden etwa 1.700 Handelsschiffe kontaktiert und das Meer mit mehr als 1.000 Flugstunden von Helikoptern überwacht. Der Auftrag wurde am 16. März 2004 auf das gesamte Mittelmeer ausgedehnt und dauert bis heute an.(9)

Nach internationalem Seerecht ist das Meer frei, es kann niemandem gehören oder eben nur der gesamten Menschheit. Die Souveränität der Staaten reicht nur zwölf Seemeilen ins Meer hinaus, innerhalb von 24 Seemeilen dürfen die einzelnen Staaten die erforderliche Kontrolle ausüben, um Verstöße gegen ihre Zoll-, Gesundheits- und Einreisevorschriften zu verhindern, oder Verstöße, die bereits in ihrem Hoheitsgebiet oder Küstenmeer begangen wurden, ahnden.(10) Insofern handelt es sich um eine militärische Aneignung des freien Meeres (mare liberum) durch das Bündnis. Elias Bierdel, seinerzeit 1. Offizier des Schiffs Cap Anamur und Chef der gleichnamigen Hilfsorganisation, beschreibt seine Erlebnisse vom

Frühsommer 2004 folgendermaßen: „Wir haben Flottenverbände verschiedener Nationen selber angetroffen, auch einen großen Flottenverband der deutschen Bundesmarine. Wir sind, sobald wir das erste Mal überhaupt auf die Höhe von Lampedusa kamen, von einem italienischen Militärflugzeug überflogen worden, mehrfach, und am nächsten Morgen kam die italienische Fregatte Danaide und hat uns gecheckt, also abgefragt [...] Wir wissen, dass niemand auf offener See einen anderen belästigen darf, eigentlich, nach dem Völkerrecht [...] Das Flugzeug hat das Schiff viele, viele Male überflogen in den nächsten Wochen, fast täglich kann man sagen und sicherlich fotografiert und dokumentiert.“(11)

Am 20. Juni 2004 rettete das Schiff 37 MigrantInnen aus Seenot und wollte sie danach ins sizilianische Porto Empedocle bringen, erhielt aber keine Erlaubnis, in die italienischen Hoheitsgewässer einzufahren. 21 Tage nach der Rettung setzte der Kapitän einen Notruf ab und lief ein. Er wurde mit Teilen seiner Besatzung unter dem Vorwurf der „Begünstigung illegaler Einreise“ verhaftet, das Schiff für sieben Monate beschlagnahmt. Die Besatzung des zivilen Schiffes tat nichts anderes, als das, was Militär, Küstenwache und Polizei auf täglicher Basis durchführen und wurden dafür kriminalisiert. Die geretteten MigrantInnen wurden trotz massiven Protestes und Angeboten aus großen italienischen Gemeinden, sie als Ehrenbürger einzubürgern, bis auf eine Ausnahme demonstrativ abgeschoben.

Neben Active Endeavour gab es sechs Missionen im EU-Rahmen zur Sicherung der maritimen Außengrenzen.(12) Generell geht es bei diesen Missionen v.a. darum, die Kooperation zwischen Zoll-, Polizei- und paramilitärischen Einheiten aus verschiedenen Mitgliedsstaaten zu trainieren und zu verbessern, um eine europäische Sicherheitspolitik auch auf der operativen Ebene zu ermöglichen. So musste eine gemeinsame Übung der EU-Flotten vor Gibraltar und den Kanaren aufgrund von Verständigungsschwierigkeiten abgebrochen werden.(13) Nicht auszudenken, was dies für eine Blamage bei einem ersten Einsatz wie UNIFIL wäre. Die Einsätze wurden von EUROPOL begleitet und ausgewertet, woraus Empfehlungen für die neue EU-Grenzschutzagentur FRONTEX (s.u.) entstanden.(14)

Aufrüstung paramilitärischer Einheiten

Gerade die südlichen EU-Mitgliedsstaaten verfügen nahezu ausnahmslos über besondere Polizeistrukturen wie die Republikanischen Garden in Portugal, die Guardia Civil in Spanien, die Gendarmerie in Frankreich, die Carabinieri und die Guardia di Finanza in Italien. Sie unterstehen der jeweiligen Regierung oder einzelnen Ministerien und verfügen über eine Bewaffnung und Struktur, die denen des Militärs ähnelt sowie über Spezialeinheiten bspw. für Einsätze gegen Terroristen oder bei Entführungen. Neben der Aufstandsbekämpfung üben sie häufig eine Funktion als Militärpolizei aus und haben oft eine unrühmliche Geschichte bei der Besetzung ehemaliger Kolonien oder während des Faschismus gespielt. Im Allgemeinen werden sie unter dem Überbegriff „Gendarmerie“-Einheiten zusammengefasst, wegen ihrer Ähnlichkeit zum Militär und ihres Einsatzes im Ausland werden sie hier jedoch als Paramilitärs bezeichnet.

Sowohl für Auslandseinsätze als auch im „Kampf gegen die illegale Migration“ werden diese gerne eingesetzt. Ihre Aufrüstung lässt sich anhand Letzterem leichter legitimieren, da der Schutz der Außengrenzen gegen Immigration von weiten Teilen der Bevölkerung als notwendige Aufgabe erachtet wird.

Die Guardia Civil wuchs alleine zwischen 1990 und 2000 von 61.192 auf 70.143 Beamte an, ihr Budget stieg von 1.26 auf 1.83 Mrd. Euro. Beeindruckend ist jedoch vor allem die materielle Aufrüstung: verfügte sie noch 1985 über keinerlei Boote, waren es

1995 bereits 19 und im Jahre 2000 50 mit 728 Beamten, die auf See zum Einsatz kamen. Im gleichen Zeitraum verdreifachte sich auch die Zahl der Helikopter auf 36, mittlerweile steht ihr sogar ein Flugzeug zur Verfügung. Das Personal der italienischen Guardia di Finanza (die unter anderem auch 2001 in Genua zum Einsatz gegen Demonstranten kam) stieg zwischen 1989 und 2000 von 52.280 auf 66.938 Beamte, während sich das Budget nahezu verdreifachte: von 1.11 auf 3.21 Mrd. Euro. Dies ist vor allem durch eine Flugzeugflotte mit 14 Maschinen zu erklären, die in diesen Jahren angeschafft wurde. Dazu stieg die Zahl der Helikopter von 68 auf 96 und die der Boote von 330 auf 582.

Diese Boote haben tw. eine militärische Bewaffnung und erinnern auch äußerlich an Kriegsschiffe. Damit verfügen die Paramilitärs über alle drei Waffengattungen regulärer Armeen. Die hinzugekommene Luftunterstützung ist nicht zu unterschätzen.(15)

Zivil-Militärische Überwachungstechnologie

Die Schiffe der Guardia di Finanza wurden für das Auffinden von Booten auf dem Mittelmeer zudem mit Wärmebildkameras und FLIR-Systemen (Forward Looking Infrared) ausgestattet, welche aus der militärischen Luftfahrt stammen und Navigation und Zielerfassung auch bei schlechten Sichtverhältnissen ermöglichen. Spanien entwickelt seit 2001 sein Integriertes System zur Außenüberwachung, SIVE. Es besteht aus meist auf Türmen angebrachten Hochleistungsradars, Video- und Wärmebildkameras mit einer Reichweite von 10 Kilometern. Da diese aus Kostengründen nicht die gesamte Küste abdecken, gibt es darüber hinaus mobile Einheiten, die auf LKWs angebracht werden können und Boote, die mit dem System ausgestattet sind. Alle so gewonnenen Informationen werden über ein Netz an Funktürmen gesammelt und in ein zentrales Überwachungszentrum der Guardia Civil übermittelt. Entwickelt wurde das System von der spanischen Firma Amper Sistemas, die Überwachungstechnologie wird allerdings von den Rüstungsunternehmen Raytheon, Thomson, Marconi und Elta geliefert.(16)

Das System wurde seit dem auch auf den Kanaren und in Griechenland installiert, auch die italienische Regierung gab an, einige Einheiten gekauft zu haben. Die Kosten werden jeweils anteilig von der EU übernommen. Abgesehen von den Einnahmen, die daraus für die Rüstungsindustrie entstehen, ändert sich auch das Bild der südeuropäischen Strände durch SIVE: Die Türme sind jeweils durch Stacheldraht umzäunt und werden von einer Unzahl Kameras überwacht. Tw. säumen sie die Küste in einem Abstand von zehn Kilometern. Die informationstechnische Infrastruktur soll in das verschlüsselte nationale Notfall-Funknetz Spaniens eingebunden werden und von Polizei- und Grenzbeamten auch für Abfragen der SIS-Datenbank (s.u.) zur Verfügung stehen.(17)

Das französische Unternehmen Spot Image nahm die Debatte um die Migration auf die Kanaren zum Anlass, mit der dortigen Universität ein Pilotprojekt zu starten, bei dem die Daten ihrer Fernerkundungssatelliten mit den Radarsystemen auf den Inseln ebenfalls zum Aufspüren von Booten vernetzt werden. Somit wird auch diese potenziell militärische Technologie von der EU finanziert und weiterentwickelt.

SIS ist die Bezeichnung für das Schengen Informations-System, eine Datenbank, in die alle Schengen-Staaten Personen einspeisen können, die gesucht werden, denen der Eintritt in die EU verboten ist, die als vermisst oder gefährlich gelten, die überwacht werden sollen sowie Gegenstände, die als gestohlen gelten.(18) Der enorme Datenbestand, auf den die nationalen Polizeien zugreifen können, besteht bislang hauptsächlich aus Personen, denen durch deutsche oder italienische Behörden die Einreise verweigert wurde, sowie gestohlene Ausweisdokumente und Fahrzeuge.(19) Das SIS wurde

inzwischen zu SIS II weiterentwickelt und um das Visa Informations System ergänzt in den Schengen-Acquis übernommen, d.h. dass eine Teilnahme für alle neuen Mitgliedsstaaten verbindlich ist. SIS II soll ab 2007 neben Fingerabdrücken auch offene Felder für Hinweise zur Person enthalten. Darüber hinaus ist geplant, auch eine Kategorie für „violent troublemakers“ - Hooligans und politische AktivistInnen - einzuführen. Seit 2003 sind die Staaten außerdem aufgefordert, von „illegalen MigrantInnen“ und Asylbewerbern Fingerabdrücke in die EU-weite Datenbank EURODAC einzuspeisen.

Kooperation mit Drittstaaten

Diese Formen der Aufrüstung werden nicht nur in der EU selbst, sondern auch in den angrenzenden Nachbarstaaten wirksam. Der fatalste Effekt, den die Kooperationen mit Drittstaaten hinsichtlich der Migration jedoch haben, ist eine massive Abwertung der Menschenrechte in den internationalen Beziehungen. Im Gegenteil können sich nun autoritäre Regime der EU andienen, indem sie repressiv gegen ihre Bevölkerung vorgehen. Dies wird gegenwärtig am deutlichsten in Senegal, wo sich der Transport von MigrantInnen für die ansässigen Fischer als einträglicheres Geschäft erweist, als das Fischen in den von der EU angeeigneten Fischgründen vor ihren Küsten. Nun wird die senegalesische Regierung dazu genötigt, diese Dienstleistungen zu kriminalisieren und Menschen, die bereits die Kanaren erreicht hatten, zurückzunehmen. Viele von ihnen sind selbst Senegalesen und ihre Angehörigen protestieren seit Monaten gegen die Rückführungen, die von Spanien demonstrativ menschenverachtend gestaltet werden. Nachdem Ende Mai Senegalesen an die Sitze gefesselt in einem abgedunkelten Flugzeug in Dakar ankamen, musste Senegal gegenüber der EU eine „menschwürdige Behandlung“ anmahnen und mehrmals spanischen Abschiebeflügen die Landegenehmigung verweigern.(20)

Italien schloss 2002 mit Ägypten, in dem Mubarak seit 1981 im Ausnahmezustand regiert, ein Polizeiabkommen, entsandte Verbindungsbeamte an den Suezkanal und bezahlte Abschiebeflüge aus Ägypten. Seit dem sind vor allem die Anlandungen größerer Schiffe mit ImmigrantInnen aus Sri Lanka Geschichte und die Menschen auf die weitaus gefährlichere Reise durch die Sahara umgestiegen.(21) Aber auch viele Ägypter wollen über Libyen nach Italien und werden so zum Opfer der Politik ihrer Regierung. Viel problematischer ist die Situation jedoch für sudanesischen TransitmigrantInnen, die der Willkür der ägyptischen Behörden ausgeliefert sind. Ende 2005 wurde beispielsweise ein Protestcamp sudanesischer AsylbewerberInnen vor dem Büro des UNHCR in Cairo mit dessen Einverständnis geräumt. Dabei kamen über 20 von ihnen - darunter Frauen und Kinder - ums Leben.(22)

Libyen, 2001 noch Schurkenstaat, konnte bis 2004 durch ein ähnliches Polizeiabkommen mit Italien die Aufhebung des Waffenembargos forcieren. Das Abkommen beinhaltete gegen die Rücknahme von MigrantInnen von Lampedusa die Finanzierung von Abschiebeflügen sowie u.a. die Lieferung von Polizeihunden, Leichensäcken, Nachtsichtgeräten, Funkgeräten, schussicheren Westen usw.,(23) Material, das für die polizeiliche Kontrolle der Küste ebenso brauchbar ist, wie für die Ausrüstung von militärischen Spezialeinheiten (insbesondere nach einem Embargo). Um nachzuweisen, dass Libyen seinen Verpflichtungen nachkommt, muss es regelmäßig Menschen abschieben, am besten in der Wüste aussetzen, dann erfährt das auch die internationale Presse. Gegen die Lieferung von militärischem Material - darunter im Falle Tunesiens, Ägyptens, Marokkos und Mauretaniens auch Patrouillenboote - werden die Nachbarstaaten also unter Druck gesetzt, Menschenrechte zu verletzen.

Lagerkosmos

Selten ist die Lage so eindeutig wie im Falle Nouadibú, Mauretanien. Für die Militärregierung des Putschisten Ely Ould Mohamed Vall hat die spanische Armee hier das erste Flüchtlingslager des Landes errichtet, um Abschiebungen aus Spanien zu ermöglichen.(24) Lager entstanden in den letzten Jahren in allen an die EU grenzenden Staaten, meist indirekt oder direkt finanziert durch die EU oder einzelne Mitgliedsstaaten. So finanzierte Italien in Libyen, das ohnehin über vielfältige Lager und Gefängnisse für Flüchtlinge und MigrantInnen verfügt,(25) den Aufbau dreier weiterer Lager.(26) Trotz der öffentlichen Ablehnung der Pläne zunächst der britischen Regierung („A new vision for Refugees“) und später Schilys und Pisanus, diese Lager im großen Maßstab aufzubauen, wurde von den EU- Innen und Justizministern auf einem informellen Treffen in Scheveningen (30.9.-1.10.2004) ein Pilotprojekt für die „Verbesserung der Aufnahmekapazitäten“ in Algerien, Tunesien, Marokko, Mauretanien und Libyen beschlossen.

Die EU stellt außerdem über ihre Programme AENEAS, MEDA und TACIS für je vier Jahre ein Budget von insgesamt 500 Mio. Euro zur Verfügung,(27) unter anderem um den Bau von Lagern und die Einrichtung „heimatnaher regionaler Schutzprogramme“(28) unter der Kontrolle des UNHCR in Tanzania sowie der Ukraine, Moldawien und Belarus zu finanzieren. In Polen und Ungarn wurde der Aufbau von Lagern unter kommissarischer Leitung von Verbindungsbeamten zwischen 2001 und 2006 über das PHARE-Programm (dessen offizieller Zweck der wirtschaftliche Wiederaufbau ist) abgewickelt.(29)

In Marokko hingegen wurde ein Großteil der Lager von den MigrantInnen selbst errichtet. Auch in Italien und Spanien gibt es Sammelunterkünfte, tw. selbstorganisiert, die sich kaum von staatlichen Lagern unterscheiden lassen. Der Ausschluss von politischen und sozialen Rechten führt zwangsläufig zur kollektiven menschenunwürdigen Unterbringung.

Militär gegen Armut

Das Lager auf Fuerteventura, der östlichsten Kanareninsel, von der die meisten „Illegalen“ aufs spanische Festland oder nach Afrika verbracht werden, liegt direkt gegenüber vom Flughafen nahe der Hauptstadt, inmitten eines Militärlagers. Die Insassen werden aus der Kantine der Soldaten versorgt. Der Zutritt ist natürlich verboten, ebenso wie das Fotografieren. Ähnliche Verbotsschilder befinden sich auch um eine ehemalige NATO-Kaserne auf Lampedusa, die gerade in ein weiteres Lager umgewandelt wird und die ehemalige Kaserne bei Crotona im italienischen Kalabrien, eines der größten Lager Italiens: „Militärgelände, Betreten und Fotografieren verboten, Schusswaffengebrauch“.

Das Aufgabenfeld des Militärs dehnt sich immer weiter in zivile Bereiche aus, wo es Polizeifunktionen übernimmt. Die Kontrolle der zivilen Schifffahrt wurde bereits genannt, zudem geht es aber auch um die Rettung, Versorgung und Kontrolle von Flüchtlingen und MigrantInnen. Ruft man sich ins Gedächtnis, dass diese als extrem ausbeutbare Arbeitskräfte durchaus erwünscht sind, geht es schlicht um die militärische Kontrolle und Eindämmung extremer Armut.

Nach den dramatischen Grenzübertritten bei Ceuta und Melilla wurde spanisches Militär an den Grenzzaun entsandt, bewaffnet mit Maschinenpistolen aber ohne Schießbefehl. Es ging hier nicht darum, die Grenzen noch besser zu schützen, die Guardia Civil hatte in den Tagen zuvor schon bewiesen, dass sie im Stande ist, Menschen beim Übertritt zu ermorden. Es ging darum, Soldaten und Öffentlichkeit an diese neue Rolle des Militärs zu gewöhnen.

FRONTEX und der Raum der Sicherheit, der Freiheit und des Rechts

Die europäischen Grenzschutzagentur FRONTEX wird von Kritikern und Protagonisten des EU-Grenzregimes als bedeutende Neuentwicklung angesehen. Ihre Aufgaben sind die Koordinierung der operativen Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten sowie deren Unterstützung in schwierigen Situationen und bei „gemeinsamen Rückführungsaktionen“, die Festlegung von Standards für die Ausbildung von Grenzschutzbeamten, die Durchführung von Risikoanalysen und die Begleitung relevanter Forschung.(30) Neben einer Beobachtung des Migrationsgeschehens besteht ihre Tätigkeit darin, auf Anfrage einzelner Mitgliedsstaaten Material und Personal zusammenzustellen. Die in Warschau ansässige Agentur selbst verfügt über keine Hubschrauber oder ähnliches und beschäftigt lediglich sechzig Beamte. Sie muss deshalb bei den Staaten um die Bereitstellung von Schiffen, Hubschraubern, Flugzeugen, sonstiger Ausrüstung und Personal anfragen, all das wird über den FRONTEX-Etat abgerechnet, der 2006 bei 15.9 Mio Euro lag,(31) in den kommenden Jahren aber auf 40 Mio. jährlich anwachsen soll.(32)

Anstatt des großen Wurfes wurde hier also eine weitere Agentur geschaffen, deren Aufgabe es ist, Polizeien und Militärs verschiedener Länder zu koordinieren und Daten zu sammeln. Hierzu wurden verschiedene Datenbanken eingerichtet, auf die alle Mitgliedsstaaten Zugriff haben. Zudem soll FRONTEX Zugriff auf die Datenbestände nationaler Geheimdienste haben und gemeinsam mit EUROPOL ein „Netz aus nationalen Experten zur Terrorismusprävention“ bilden.(33) In seinen öffentlichen Aussagen gibt sich der Geschäftsführer der Agentur, der finnische Grenzschützer Ilkka Laitinen, ebenfalls gerne geheimdienstlich, etwa gegenüber der Wiener Zeitung.(34) Genaue Angaben über die Anzahl der beteiligten Schiffe und was eigentlich ihr genauer Auftrag ist, verweigert er aber auch in seinen Berichten gegenüber dem Europäischen Parlament (EP), das immerhin über das Budget eine gewisse parlamentarische Kontrolle ausüben soll.(35)

Genau dies ist bezeichnend für die Entstehung des „Raums der Sicherheit der Freiheit und des Rechts“, so die offizielle Bezeichnung der EU-Innenpolitik. Sie ging hervor aus der zunächst informellen „Gruppe gegenseitige Amtshilfe“ es folgte der TREVI-Ausschuss (Terrorisme, Radicalisme, Extremisme et Violence International, später K4-Ausschuss). Im Vorfeld von Schengen wurden weitere informelle Gremien durch den Rat der Innen- und Justizminister der EU bzw. der Schengen-Gruppe gebildet, u.a. die Ad Hoc-Gruppe Immigration und die Schengen-Gruppe; die Gruppe Koordinatoren Freizügigkeit; die Horizontale Informatikergruppe; TREVI '92 zur Erarbeitung von Ausgleichsmaßnahmen für den Wegfall der Binnengrenzen und GAM '92, eine Arbeitsgruppe der Zollverwaltungen aller Mitgliedsstaaten. Ähnlich wie bei Europol (dem „unkontrollierbaren, europäischen FBI“)(36) ist bei ihnen eine ausreichende parlamentarische Kontrolle nicht gegeben.(37)

Das Grenzregime konkret

Die Abschottungs- und Abschiebemaßnahmen sind, hinsichtlich ihres erklärten Zwecks, allesamt ineffektiv. Das heißt nicht, dass in den EU-Nachbarstaaten nicht tausende Menschen auf dem Weg in die EU steckenbleiben, andere jahrelang betteln und auf der Straße leben müssen, nur um am Ende im Mittelmeer doch zu ertrinken. Die spektakulär inszenierten Migrationen übers Meer laufen im Normalfall etwa so ab: Die Menschen in Sub-Sahara Afrika kaufen zunächst in Reisebüros ein Ticket in die nordafrikanischen Staaten. Diese haben ihre offiziellen Grenzübergänge auf Druck der EU mittlerweile weitgehend geschlossen, also weichen

die Transportunternehmen gegen einen Aufpreis auf gefährlichere informelle Routen aus und lassen die Menschen in den Grenzstädten aussteigen. Sie befinden sich nun in Staaten wie Marokko, einer Monarchie, die zwei Grenzkonflikte hat, Algerien, das sich nach wie vor im Ausnahmezustand befindet, Libyen, das auf der Achse des Bösen lag oder Ägypten, ebenfalls seit 1981 im Ausnahmezustand. In diesen Ländern gibt es korrupte Polizei und Militärs, einen starken Rassismus gegenüber Schwarzen und mittlerweile können sich diese Länder durch die Festsetzung und Deportation von MigrantInnen von der EU Entwicklungshilfegelder erkaufen. Dort verbringen die TransitmigrantInnen oft Jahre, in denen sie täglich Angst vor Übergriffen, Inhaftierung und Abschiebungen haben, weshalb sie sich oft in informellen Lagern zusammenrotten, die wiederum Ziel polizeilicher Räumungen werden. In diesen Ländern gibt es außerdem Dienstleister, welche die Überfahrt nach Europa anbieten, aber im Verborgenen operieren müssen, d.h. die MigrantInnen werden Nachts in vollgestopften Kleinbussen in Unterkünfte nahe dem Meer gebracht und dort versteckt, bis ein Boot zur Verfügung steht und die Bedingungen günstig sind. Es ist klar, dass sie in diesem Zeitraum der Willkür der Schleuser ausgeliefert sind. Spätestens jetzt müssen sie auch ihre Papiere vernichten.

Die Überfahrt muss lebensgefährlich sein. Wenn ein Boot mit ausreichend Nahrung, Benzin und Navigationstechnik ausgerüstet ist, wird es zurückgeschickt. Wenn die MigrantInnen ein europäisches Polizei- oder Militärboot erblicken, schütten sie ihr Benzin weg oder zerstören ihren Motor. Manchmal fährt die potenzielle Rettung aber weiter. Meistens werden die MigrantInnen aber dann an die europäische Küste zunächst in geschlossene Lager gebracht. Wer sein Leben riskiert und Glück hat, kommt dann irgendwann frei. Das Leben vollzieht sich aber in der folgenden Zeit meist weiter in Lagern, entweder offenen staatlichen oder kirchlichen Unterkünten in den Städten oder selbstorganisierten Lagern nahe den Gemüseplantagen. Ohne Rechte sind die Löhne so niedrig und ist die Sicherheit so gering, dass eine menschenwürdige Unterkunft nicht möglich ist.

Der Ausnahmezustand an der allgegenwärtigen Grenze

Wir haben also zunächst einen Widerspruch zwischen Nachfrage nach migrantischer Arbeitskraft und Bemühungen um Abschottung, der, simpel gesagt, die EU und ihre Mitgliedsstaaten extrem viel Geld kostet. Sicherlich hat dies einerseits seinen Ursprung in Meinungsverschiedenheiten und Missverständnissen zwischen denen, die die EU gestalten. So kann man ganz klar sagen, dass es einerseits die europäische Kommission gibt, die eher wirtschaftlich denkt und sich für mehr Zuwanderung ausspricht, während der „Kampf gegen die illegale Migration“ dem Rat unterliegt, der sich in diesem Themenfeld aus den Innen- und Justizministern der Mitgliedsstaaten zusammensetzt, die eher mit dem Thema „Sicherheit“, also der Kontrolle der Bevölkerung beschäftigt sind. Zudem gibt es zwar in jedem Mitgliedsstaat eine politisch anerkannte Nachfrage nach migrantischer Arbeitskraft, jeder Mitgliedsstaat will aber zugleich in einer „EU ohne innere Grenzen“ auch als Zugeständnis an die EU-skeptische Bevölkerung eine Kontrolle über die Zuwanderung behalten oder suggerieren, weshalb eben auch Spitzenpolitiker zwischen den Aussagen „Wir brauchen mehr Zuwanderung“ und „das Boot ist voll“ oszillieren.

Die EU-Innenpolitik hat als Ziel, eben einen neuen Raum zu schaffen, den sie in orwellschem Neusprech als „Raum der Sicherheit, der Freiheit und des Rechts“ definiert. Meine These ist, dass es sich dabei um die Schaffung eines Raums des permanenten Ausnahmezustands handelt. Der Ausnahmezustand wird ausgerufen aufgrund eines Notstands, einer Bedrohung der Souveränität des

Staates. Seine wesentlichen Merkmale sind: Die Aufhebung richterlicher und parlamentarischer Kontrolle, der Erlass von Gesetzen per Dekret, der Einsatz des Militärs im Inneren und die Einschränkung der Bürger- und Menschenrechte.

Kernaufgaben der EU-Innenpolitik (der Dritten Säule der EU) sind die Bekämpfung illegaler Migration, der international organisierten Kriminalität und des internationalen Terrorismus. Hinsichtlich der illegalen Migration wurde oben dargestellt, dass sie eben erst durch ihre Bekämpfung und Verrechtlichung entsteht. Bei allen dreien handelt es sich um Bedrohungen, die aus einem Zusammenhang mit Migration konstruiert und als Bedrohung der nationalen Souveränität angesehen werden. Ein Einschreiten des Europäischen Gerichtshofs kann mit dem Verweis auf eine Bedrohung der Inneren Sicherheit abgewendet werden, während die nationalen Parlamente und Gerichte auf die EU-Innenpolitik nahezu keinen Einfluss haben, da diese häufig im internationalen Rahmen, intergouvernemental, verhandelt wird. Da der Rat sich aus den Exekutiven (Regierungen) der Mitgliedsstaaten zusammensetzt, innerhalb der EU aber eine legislative Funktion ausübt, ist die Gewaltenteilung hier noch mehr untergraben als innerhalb der Staaten.

Das heißt, dass der „Raum der Sicherheit, der Freiheit und des Rechts“ einer sehr eingeschränkten Kontrolle der Parlamente und Gerichte unterliegt. Die Institutionen, die auf dieser Ebene tätig sind, etwa die Grenzschutzagentur FRONTEX oder EUROPOL verbinden dadurch auch wie selbstverständlich geheimdienstliche und polizeiliche Funktionen. Zugleich vermischt sich innerhalb der EU die Innen- mit der Außenpolitik, die Außenpolitik der Einzelstaaten und die EU-Innenpolitik müssen zur Deckung gebracht werden. Dies geschieht einerseits durch den Auf- und Ausbau paramilitärischer Einheiten wie der Guardia Civil, der Guardia di Finanza und der Bundespolizei, andererseits durch den Einsatz des Militärs zur Bewältigung sozialer Probleme und zur Aufrechterhaltung globaler Ungleichheiten, also den Einsatz des Militärs an den äußeren und Inneren Grenzen, den Flughäfen und demnächst den französischen Banlieus. Das Objekt dieser Politik des Ausnahmezustands erkennen wir dieses Jahr in den spektakulär inszenierten Bildern von den Kanaren, den halbverdursteten MigrantInnen, aber auch den Abschiebelagern. Die „Illegalen“ können jederzeit von der Straße weg inhaftiert werden, in Deutschland für 18 Monate, in anderen Ländern nur für ein oder zwei. Der Schutz vor willkürlicher Inhaftierung, der Habeas Corpus-Grundsatz, gilt als fundamentale Errungenschaft des Rechtsstaats und wurde nun für einen durchaus relevanten Teil der Bevölkerung aufgehoben. Diese Entrechtlichung der national gesehen „Anderen“ macht den Weg frei für Zwangsarbeit für Arbeitslose und weitere Einschränkungen der Grundrechte auch von EU-BürgerInnen. Martialische Namen wie FRONTEX sollen suggerieren, dass ein Innen gegen ein Außen verteidigt werde und damit verschleiern, dass sich die Militarisation auch nach Innen richtet, indem „... der Zugang zu sozialen Rechten und zu Aufenthaltsrechten flexibilisiert wird und wir in ein produktives System fluktuierender Rechte eintreten, das man mit Agamben ein niederschwelliges System des Ausnahmezustandes nennen könnte.“⁽³⁸⁾ Die Empfänger von Arbeitslosengeld II in Deutschland beispielsweise werden Herrschafts- und Kontrollmechanismen unterworfen, die zuvor an MigrantInnen, unter ihnen insbesondere an Asylbewerbern, erprobt und eingeführt wurden: Sie müssen mit Hausbesuchen rechnen, jederzeit für „Beratungsgespräche“ und Job-Angebote verfügbar sein.⁽³⁹⁾ Geradezu in den Schwarzmarkt gedrängt, werden wirtschaftliche Aktivitäten und Einkommen überwacht. Der Verdacht des Missbrauchs der „Sozialkassen“ lastet generell über allen, die Hilfe in Anspruch nehmen, so wie es bei Asylbewerbern hinsichtlich des Asylrechts,

des bloßen Rechts auf Gegenwart der Fall ist. Mittlerweile kurssieren Vorschläge, Empfänger von Sozialhilfe mit Gutscheinen im wörtlichen Sinne abzuspeisen.

Am 18. Juli 2006 entschied der Europäische Gerichtshof, dass die Notwendigkeit, die berufliche und familiäre Situation von Arbeitslosen zu überwachen, dem Recht, sich innerhalb der EU frei zu bewegen und der Aufenthaltsfreiheit überzuordnen sei. Damit greifen die Einschränkungen für vorübergehend oder dauerhaft nicht verwertbare Menschen vom Bereich der sozialen Rechte bereits in den der Grundrechte über.

Durch die Militarisation der Außengrenzen und der Innenpolitik, sowie die Flexibilisierung von Rechten entsteht ein Subproletariat, das durch Integrationsforderungen unter der Drohung der Abschiebung zugerichtet werden kann und auch den Weg öffnet für die rechtliche Prekarisierung der autochthonen Bevölkerung unter einem sich jenseits von Recht und parlamentarischer Kontrolle entwickelnden Sicherheitsapparat aus Militär, Geheimdiensten und Polizei.

Die Bleiberechtsregelung

Dies soll zuletzt am Beispiel der deutschen „Bleiberechtsregelung“ verdeutlicht werden, die am Wochenende des IMI-Kongresses von der Innenministerkonferenz beschlossen wurde. Die Innenministerkonferenz ist kein Verfassungsorgan, sondern wurde von den Innenministerien gegründet. Per Gesetz (Ausländergesetz und Aufenthaltsgesetz) wurde dieser Institution das Recht eingeräumt, einzelne Menschen, denen durch die gleichen Gesetze der Aufenthalt verboten wird, hiervon auszunehmen. Auch in der am 17.11.2006 verabschiedeten „Bleiberechtsregelung“ heißt es zunächst: „Der Aufenthalt von Ausländern, die nach dieser Regelung keine Aufenthaltserlaubnis erhalten können, muss konsequent beendet werden. Die Rückführung von ausreisepflichtigen Ausländern soll durch geeignete Maßnahmen verbessert werden“. Dann werden Fälle benannt, in denen Ausnahmen gemacht werden können, die Formulierung lautet exakt: „Der weitere Aufenthalt von ausländischen Staatsangehörigen kann zugelassen werden, wenn...“, d.h. es wurde hier kein Recht für die MigrantInnen formuliert, sondern den Behörden weitere Spielräume eröffnet.

Die Grundbedingungen sind dann folgende: Kenntnis der deutschen Sprache, Aufenthalt über mindestens 6 Jahre (mit schulpflichtigen Kindern, ansonsten 8 Jahre), Nachweis (Zeugnisse), dass die Kinder die Schule besuchen und einen Abschluss schaffen werden, vor allem aber dass „... der Lebensunterhalt der Familie am Tag des IMK-Beschlusses durch eigene legale Erwerbstätigkeit ohne Inanspruchnahme von Sozialleistungen gesichert ist und zu erwarten ist, dass er auch in Zukunft gesichert sein wird.“ Da das „Bleiberecht“ für höchstens zwei Jahre gilt und danach zu den selben Bedingungen verlängert werden kann heißt das, dass eine Inanspruchnahme der Sozialkassen evtl zur Abschiebung führt. Dabei sind sich die Innenminister offensichtlich bewusst, zu welchen Beschäftigungsformen dies führt, denn sie haben explizit klargestellt, dass „Das Beschäftigungsverhältnis [auch] aus mehreren Verträgen bestehen [kann]“, also aus schlecht bezahlten Minijobs ohne soziale Absicherung.

Darüber hinaus werden noch verschiedene Kriterien benannt, die zu einem Ausschluss der Betroffenen von der „Bleiberechtsregelung“ führen, wie evtl. begangene Straftaten oder ein unkooperatives Verhalten gegenüber Behörden, mit dem die Ausweisung oder Abschiebung behindert oder verzögert wurde. Besonders problematisch ist die nicht näher definierte und deshalb ausufernd anwendbare Ausgrenzung von Personen, „die Bezüge zu Extremismus oder Terrorismus haben“, sowie die rechtsstaatlich nicht vertretbare Anwendung der Sippenhaft:

„Bei Ausschluss eines Familienmitglieds wegen Straftaten erfolgt grundsätzlich der Ausschluss der gesamten Familie.“

Anmerkungen

- 1 Europäischer Rat (Lissabon, 2000): Schlussfolgerungen des Vorsitzes.
- 2 Kommission der EG 2005a: Mitteilung für die Frühjahrstagung des Europäischen Rates - Zusammenarbeit für Wachstum und Arbeitsplätze - Ein Neubeginn für die Strategie von Lissabon, KOM(2005) 24
- 3 Kommission der EG 2005b: Strategischer Plan zur legalen Zuwanderung, KOM (2005) 669 endgültig
- 4 William Walters schlägt für dieses Politikfeld den Begriff Counter-Illegal Immigration vor. Damit will er einerseits die moralistische Konnotation des „Kampfes“ (gegen die illegale Migration) vermeiden, andererseits klarstellen, dass hier explizit die als Gegenmaßnahmen bezeichneten Politiken untersucht werden sollen und eben nicht die illegale Immigration selbst, die durch diese erst geformt wird. Darüber hinaus mache dieser Begriff in Analogie zu Counterinsurgency, Counterterrorism und Counterrevolution deutlich, dass es um mehr geht, als die Verhinderung unerlaubter Migrationen (Walters, William 2005: On the political logic of anti-illegal immigration policy, working paper for the Politics of Scale Conference, York University, Canada 4. u. 5.2.2005, zitiert mit Erlaubnis des Autors)
- 5 Italienisches Innenministerium (Ministro dell'Interno), 2005: La stato della sicurezza in Italia 2005, Rapporto annuale 2005
- 6 Kommission der EG 2005b, a.a.O.
- 7 Ebd.
- 8 Die Differenz zwischen expressiver, dramatischer, öffentlicher Politikdarstellung (Abschottung) und marktliberaler Politikerherstellung (Zuwanderungsprogramme) wird in der Politikwissenschaft als Migration Gap bezeichnet. Vgl: Kolb, Holger 2003: Die „gap-Hypothese in der Migrationsforschung und das Analysepotential der Politikwissenschaft - eine Diskussion am Beispiel der deutschen „Green Card“, in: IMIS-Beiträge Heft 22/2003
- 9 Nach Angaben der US amerikanischen Botschafterin auf Malta, Molly Bordonaro, hat sich die illegale Migration im westlichen Mittelmeer um 50% reduziert, seit Active Endeavour dort aktiv ist. (<http://valletta.usembassy.gov/vanessa.html>)
- 10 United Nations Convention on the Law of the Sea, in Kraft getreten am 14. November 1994
- 11 Forschungsgesellschaft Flucht und Migration u.A. 2005: AusgeLAGERT - Exterritoriale Lager und der EU-Aufmarsch an den Mittelmeergrenzen (FFM-Heft 10)
- 12 Rat der EU: Report on the Implementation of Programmes, ad hoc Centres, Pilot Projects and Joint Operations, unveröffentlicht.
- 13 Dietrich, Helmut 2004: Die Front in der Wüste, in: Konkret 12/2004
- 14 Generaldirektion für Justiz, Freiheit und Sicherheit der Europäischen Kommission: Pressemitteilung IP/03/1519
- 15 Lutterbeck, Derek 2006: Policing Migration in the Mediterranean, in: Mediterranean Politics, Vol. 11, no. 1
- 16 Piper, Gerhard 2001: Spaniens elektronische Mauer, in: Bürgerrechte und Polizei, CILIP Heft 69. Marconi Electronic Systems fusionierte 1999 mit British Aerospace zu BAE Systems und stieg zum siebtgrößten Lieferanten des Pentagon auf, Thompson ist seit 2000 Teil der Thales-Gruppe, siehe dazu: Ohne Kontrolle, in: junge welt, 28.12.2006

- 17 Piper 2001, a.a.O.
- 18 Übereinkommen zur Durchführung des Übereinkommens von Schengen vom 14. Juni 1985, Artikel 92-101
- 19 Statewatch 2005: SIS II: fait accompli? - Construction of EU's Big Brother database underway, Statewatch Analysis
- 20 Streck, Ralf 2006: Abschiebungen aus Spanien gestalten sich schwierig, in: Telepolis 07.06.2006
- 21 Cuttitta, Paolo 2004: Das diskrete Sterben, in: Frankfurter Rundschau 14.8.2004
- 22 Forced Migration and Refugee Studies (FMRS) 2006: A Tragedy of failures and false Expectations, Report on the Events Surrounding the Threemonth Siting and Forced Removal of Sudanese Refugees in Cairo, September–December 2005, <http://www.aucegypt.edu/academic/fmrs/documents/FMRSReportonRefugeeProtest.pdf>
- 23 Kommission der EG 2004: Report of the technical mission to Libya on illegal migration, 27.Nov-6.Dec 2004, Annex I, unveröffentlicht, URL: www.statewatch.org/news/2005/may/eu-report-libya-illimm.pdf
- 24 german-foreign-policy.com 2006: Netzwerke der Flüchtlingsabwehr, 04.04.2006
- 25 Zur Situation von MigrantInnen in Libyen: Hamood, Sara 2006: African transit migration through Libya - the human cost, Forced Migration and Refugee Studies, http://www.aucegypt.edu/fmrs/documents/African_Transit_Migration_through_Libya_-_Jan_2006_000.pdf
- 26 Kommission der EG 2004, a.a.O., außerdem: Corte dei conti 2004: Programma controllo 2004 - Gestione delle risorse previste in connessione con il fenomeno dell'immigrazione, Bericht des italienischen Rechnungshofes, URL: http://www.corteconti.it/Ricerca-e-1/Gli-Atti-d/Controllo-/Documenti/Sezione-ce1/Anno-2005/Adunanza-c/allegati-d3/Relazione.doc_cvt.htm (20.09.2006)
- 27 Kommission der EG 2006: Thematisches Programm für die Zusammenarbeit mit Drittländern in den Bereichen Migration und Asyl, KOM(2006) 26 endgültig
- 28 Kommission der EG 2005c: Mitteilung der Kommission an den Rat und das Parlament über regionale Schutzprogramme, KOM(2005) 388 engültig
- 29 Dietrich, Helmut 2004: Flüchtlingslager an den neuen Außengrenzen - wie Europa expandiert, in: Friedrich/Pflüger: In welcher Verfassung ist Europa?
- 30 Rat der EU 2004: Council Regulation of 26 October 2004 establishing a European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union
- 31 Goldmann, Sven 2006: Unter Flüchtlingsstrom, in: Tagesspiegel 30.10.2006
- 32 Holzberger, Mark 2006: Europols kleine Schwester, in: Bürgerrechte und Polizei, CILIP Heft 84
- 33 Ebd.
- 34 Tucek, Wolfgang 2006: Operation weit größer als bekannt, in: Wiener Zeitung online, 29.09.2006
- 35 Holzberger, Mark 2006, a.a.O.
- 36 Hayes, Ben 2002: The activities and development of Europol: towards an unaccountable FBI in Europe, statewatch press release, 27.2.2002
- 37 Kommission der EG 2002: Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat. Die demokratische Kontrolle von Europol, KOM(2002) 92 endgültig
- 38 Diefenbach, Katja 2006: Die Ankunft der Polizei – Anmerkungen über Ausnahmezustand und Prekarität, in: Fantômas, 09/2006

39 Für Beispiele aus der Schweiz, wo die Rayon-Gesetze auch gegen DemonstrantInnen und „randständige Szenen“ eingesetzt werden und der Fürsorgeentzug nun auch als Maßnahme der allgemeinen Sozialhilfe diskutiert werden siehe: Pittà, Salvatore 2006: Die Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht, in: Widerspruch 51/06

<http://www.imi-online.de/download/februar07-CM2.pdf>

Michael Haid:

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

IMI-Studie Nr. 2007/06

1. Das Tabu der Militarisierung der Innenpolitik

- 1.1 Das Verfahren
- 1.2 Die Kernargumente
- 1.3 Die Arbeitsstruktur

2. Der 11. September 2001

- 2.1 Das Polizeistaats-Argument
- 2.2 Das Argument des Ausnahmezustands
- 2.3 Die Dominanz des Polizeistaats-Arguments

3. Vom Frankfurter Motorsegler zum Luftsicherheitsgesetz

- 3.1 Das Luftsicherheitsgesetz: ungeeignet und doch beschlossen
- 3.2 Das Luftsicherheitsgesetz der rot-grünen Bundesregierung
- 3.3 Das „Gesamtsicherheitskonzept“ der Union

4. Das Luftsicherheitsgesetz: der Bruch mit der politischen Kultur

- 4.1 Das Meinungsbild der Parteien in der Luftsicherheitsdebatte
- 4.2 Der Bruch der diskursiven Praxis
- 4.3 Die politische Praxis: die Implementierung des Ausnahmezustands
- 4.4 Das historische Argument: die Geschichte einer Amnesie
- 4.5 Das Ergebnis der Luftsicherheitsdebatte

5. Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts

- 5.1 Das Argument des Kriegsrechts: Terrorismus = Verteidigungsfall?
- 5.2 Kein Verteidigungsfall! Die Argumentation der Gegner des Kriegsrechts
- 5.3 Die politische Praxis I: Der Zankapfel „Weißbuch zur Sicherheitspolitik“
- 5.4 Die politische Praxis II: die Legalisierung militärischer Einsätze im Graubereich
- 5.5 Die Zusammenfassung der Debatte um das Urteil des Bundesverfassungsgerichts

6. Das Meinungsbild in den Medien

7. Zusammenfassung und Ausblick

**Die Studie findet sich in aufwändigeren Layout mit ausführlicher Literaturliste unter:
<http://www.imi-online.de/2007.php3?id=1531>**

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 abzubrechen. 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 Ausnahmezustand“ 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 Wertorientierung tabuisierte Bundeswehreinsätze 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 Wertorientierung 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 Wertorientierungen 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 Kernargumente 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 2004 und (3) nach der Aufhebung dieses Gesetzes durch das Urteil des Bundesverfassungsgerichts im Februar 2006 hinsichtlich ihrer Ausbreitung in den gesellschaftlichen Wertorientierungen 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 Militarisation 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 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).

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 Zusage, 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 solle. 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 betei-

ligten 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 Parliamentsdienst 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 funktioniere 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 ausreichen. 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 ver-

füge. 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 Bundeswehreinsatzes 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 Werteorientierung 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 Werteorientierung 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 legitimierten 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 vors 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/Irlenkauser 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 Planungstab 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 ver-

füge 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 Bundeswehreinheiten 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 Bundeswehreinheiten 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 Bun-

deswehr 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 Anschlagvorbereitungen 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 Kriegs begriff 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 Aktuelle 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 Kriegführung 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 erfül-

len hat, wie in ihren ausländischen Einsatzgebieten auch.

Der sozialdemokratische Koalitionspartner wie die Oppositionsparteien verwerfen allerdings diese Sichtweise. Diese Parteien entgegen 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 Grundlegendokument, 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 der 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 Bundesverfassungsgerichts 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 Bun-

desverfassungsgericht 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 Schaden eintritt 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 Kampfflugzeuge 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 Ausnahmezustand, erfuhr in der politischen Landschaft zur Begründung von Hilfeinsätzen 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 Ausnahmezustands und zuletzt gar des Kriegsrechts und die zwischenzeitlich zahlreichen Hilfeinsätze, 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 verlassen 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.

Anmerkungen

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.

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).

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.

<http://www.imi-online.de/2007.php3?id=1531>