

Bundeswehr in den Straßen?

Die aktuelle Debatte um Bundeswehreinsetze zur Terrorabwehr in Deutschland

von Martin Kirsch

In der Terrorhysterie während des Sommerlochs hatte Verteidigungsministerin von der Leyen mit ihrer Aussage, während eines für einen Anschlag gehaltenen Amoklaufs in München wären Bundeswehreinheiten in Alarmbereitschaft versetzt worden, die mediale Aufmerksamkeit im Sommerloch erobert. Seitdem hält sich der Themenkomplex Bundeswehr und Terrorabwehr hartnäckig. Die Intervalle zwischen entsprechenden Vorstößen der Union, die Bundeswehr – zur Not auch mit Grundgesetzänderung – der Polizei als Ordnungsfaktor im Inland an die Seite zu stellen, werden wieder kürzer.

Neu ist dieser Diskurs allerdings nicht. Bereits 1993, im Kontext kurdischer Proteste gegen türkische Einrichtungen in Deutschland, forderte Wolfgang Schäuble, damaliger Fraktionsvorsitzender der CDU/CSU, die Möglichkeiten des Inlandseinsatzes der Bundeswehr auszuweiten.² Seitdem werden die Graue Eminenz der Bundesregierung und weitere Mitglieder seiner Fraktion nicht müde, dieses Thema bei jeder für sie passenden Gelegenheit auf die Agenda zu setzen. So auch in der Debatte um die Silvesternacht 2015/16 in Köln.³ Die Stoßrichtung variiert dabei der jeweiligen Situation entsprechend. Während 2006, 2007 und 2014 über den möglichen Abschluss von entführten Passagierflugzeugen debattiert wurde, sind aktuell Einsätze von Fußsoldaten zur Terrorabwehr in deutschen Großstädten gefragt.

Diese sollen, so die Vorstellung der Verteidigungsministerin und höherer Bundeswehroffiziere, im Falle eines Terroranschlags mit ihren in Auslandseinsätzen erlernten Fähigkeiten der Polizei unter die Arme greifen. So gehören laut Generalleutnant Schelleis, Inspekteur der Streitkräftebasis, die „Organisation von Checkpoints“ und der Umgang mit „Sprengstoffbedrohungen oder Objektschutz“ zu den ausgewiesenen Fähigkeiten der Feldjäger, auf die der Staat im Fall der Fälle nicht verzichten sollte.⁴

Auch wenn eine Grundgesetzänderung zugunsten eines ausweiteten Inlandseinsatzes und damit die präventive Präsenz der Bundeswehr auf deutschen Straßen im Moment unwahrscheinlich erscheint, sollte die aktuelle Diskussion, auch in Anbetracht der Entwicklungen in den europäischen Nachbarländern, durchaus ernst genommen werden.

Beispiele zum Einsatz der Armee in einigen EU-Ländern

Bereits seit 2008 wird die italienische Armee für präventive Fußstreifen und Objektschutz eingesetzt.⁵ Ein Teil der Begründung dieser „Operation Sichere Straßen“ ist die Terrorabwehr. In Österreich hat das Bundesheer seit September 2015 die Möglichkeit, in polizeilicher Funktion den Grenzschutz zu unterstützen⁶ und reiht sich damit in die Länder der Balkanroute ein, in denen Soldaten zum „Management“ der Migrationsströme genutzt werden. Dabei gehen die Befugnisse in Ungarn sogar so weit, dass Armeeangehörige „nicht tödliche Schusswaffen“ gegen Geflüchtete einsetzen dürfen.⁷

Die Bilder von Soldaten, die seit November 2015 bzw. März 2016 in französischen und belgischen Innenstädten Patrouille

laufen, dürften noch allen im Kopf sein. Während in Belgien Soldaten parallel im Mai dieses Jahres als Streikbrecher in den Gefängnissen eingesetzt wurden,⁸ wird in Frankreich, das sich in einem kontinuierlich verlängerten Ausnahmezustand

befindet, aktuell eine Nationalgarde aufgebaut. Diese neue aus Reservisten bestehende Gliederung der Armee soll zukünftig für Entlastung der regulären Streitkräfte sorgen, indem sie Sicherheitsaufgaben auf französischen Straßen übernimmt.⁹

Einen wenn auch im Vergleich zu den geplanten 84.000 Mann in Frankreich minimalen und in den Aufgaben deutlich beschränkteren Vorstoß in diese Richtung hat die deutsche Regierung bereits 2013 mit der Einrichtung der sogenannten RSU-Kräfte (Regionale Sicherungs- und Unterstützungskräfte) unternommen.¹⁰ Diese aus je 100 Reservisten bestehenden Einheiten wurden 2013 eingerichtet. Von ihren 30 über das gesamte Bundesgebiet verteilten Basen aus können sie aus ihrem zivilen Beruf heraus alarmiert werden, um die aktive Truppe im Bereich Heimatschutz zu unterstützen. Darunter fallen der Objektschutz von Bundeswehrliegenschaften, im Ernstfall aber auch von zivilen Einrichtungen, wie Hilfeleistung bei Naturkatastrophen, Großunglücken und bundeswehreigenen Großveranstaltungen. Neben den regelmäßigen Übungen kamen Teile dieser Einheiten beispielsweise im Rahmen des Elbehochwassers, aber auch beim Hamburger Hafengeburtstag zum Einsatz.

Daran anknüpfend wird in der aktuellen Debatte bereits wild über die Möglichkeit der Einführung einer Nationalgarde nach französischem oder amerikanischem Beispiel in Deutschland spekuliert: „Nach den islamistisch motivierten Anschlägen von Ansbach und Würzburg und dem Amoklauf von München gibt es einem Medienbericht zufolge innerhalb der Bundesregierung Überlegungen für ein neues nationales Sicherheitskonzept. Zur Unterstützung der Polizei könnte etwa eine ‚Reservisten‘-Truppe eingesetzt werden, berichtete ‚Bild‘ unter Berufung auf Regierungskreise. Dabei solle es sich um Freiwillige mit militärischer oder polizeilicher Ausbildung handeln. Als Vorbild könnten die Nationalgarde in den USA, der Reservedienst in Frankreich und die Reserve-Armee in Großbritannien dienen.“¹¹

Schrittweise Verschiebung der deutschen Sicherheitsarchitektur

Auch wenn sich die juristischen Grundlagen und Rechtskulturen in den benannten EU-Staaten teils stark von denen in Deutschland unterscheiden und z.B. Gendarmeriekräfte als Verbindungsglied zwischen Polizei und Armee in einigen Staaten längst zum Alltag gehören, ist die aktuelle Debatte ein Indiz dafür, dass sich in den letzten Jahren auch hierzulande eine schleichende Entwicklung in diese Richtung vollzieht.

Die nach der Wiederbewaffnung Deutschlands 1955 ins Grundgesetz eingeführte, verhältnismäßig strikte Trennung von zivilen und militärischen Aufgaben wurde in den vergangenen Jahren, auch ohne Grundgesetzänderung, schrittweise aufgeweicht.

Zum einen durch ständige Neuinterpretationen der bestehenden Rechtsnormen durch Politik, Regierungen und Verfassungsgericht und zum anderen durch den Aufbau neuer Strukturen innerhalb der Bundeswehr seit Mitte der 2000er

Jahre. Im Rahmen der sogenannten Amtshilfe ist die Bundeswehr ohnehin mit kontinuierlich zunehmenden Einsätzen im Inland aktiv. Diese reichen von Vorzeigeeinsätzen bei Überschwemmungen und anderen Naturkatastrophen über die gerne präsentierte Hilfe im Rahmen der Unterbringung und Versorgung von Geflüchteten bis hin zur Bereitstellung von Kasernen, Parkplätzen und Gerät für diverse Großeinsätze der Polizei.¹² Während bisherige Großübungen der Katastrophenschutzbehörden mit Beteiligung der Bundeswehr zwar Szenarien mit atomaren, biologischen oder chemischen Kampfstoffen beinhalteten, die auch mit einer terroristischen Bedrohung begründet wurden, war der Einsatz von Soldaten als Ordnungskräfte im Inland im Rahmen solcher Übungen bis jetzt, abgesehen von eher skurrilen Ausnahmen, ausgeschlossen worden.

Im Aufgabenprofil der bereits erwähnten RSU-Kräfte ist der Objektschutz als Teil der Heimatschutzkonzepte der Bundeswehr allerdings bereits angelegt. Eine Klarheit darüber, wann diese Einheiten zivile Objekte bewachen sollen, besteht allerdings nicht. Hinzu kommt, dass die Bundeswehr, v.a. die besagten Feldjäger in Afghanistan und im Kosovo gemeinsam mit der Bundespolizei an der Ausbildung lokaler Polizeieinheiten beteiligt sind und dort seit Jahren in enger Abstimmung die Kontrolle von Menschenmassen im Rahmen der Aufstandsbekämpfung trainieren und praktizieren.

Aktuell ist die Bundeswehr damit beschäftigt sich aktiv als Teil der innerstaatlichen Terrorabwehr ins Spiel zu bringen.

München und die Automatismen von Inlandseinsätzen

Dass die organisatorische Vorbereitung auf die Zusammenarbeit von Polizei, Bundeswehr und Katastrophenschutzkräften schon viel fortgeschrittener ist, als jede öffentliche Übung zeigen könnte, und längst ihre eigene Dynamik entfaltet, wird durch die tröpfchenweise veröffentlichten Abläufe der ausschlaggebenden Nacht in München deutlich. So waren es nach offiziellen Angaben nicht die Bayerische Landesregierung oder das Innenministerium, die offiziell die Bundeswehr anfragten und auch kein spontaner Geistesblitz der Verteidigungsministerin oder irgendeines Generals in Berlin, die zur Alarmbereitschaft einer Bundeswehreinheit führten. Die Bereitschaft kam, so die offizielle und auch nicht ganz unwahrscheinliche Version, durch eine „informelle“ Frage auf der untersten Ebene zustande.

Ein Reservist des Kreisverbindungskommandos war im Krisenstab der Stadt München anwesend, wie es seit rund zehn Jahren im Rahmen der Zivil-Militärischen-Zusammenarbeit (ZMZ-I) gang und gäbe ist. Dort wurde die „informelle“ Frage gestellt, was die Bundeswehr, wie wahrscheinlich alle anderen anwesenden Dienststellen – wenn auch unter anderen Vorzeichen – zur Verfügung stellen könnte. Dabei sei die Fähigkeit der Feldjäger, den Verkehr zu regeln und Absperrungen zu errichten, sowie die Unterstützung des Sanitätsdienstes der Bundeswehr in den Raum gestellt worden.

In der Folge wurde das Landeskommando Bayern der Bundeswehr und die Verbindungs- und Koordinationsstruktur der zivil-militärischen Zusammenarbeit im Inland auf Bundesländerebene in Bereitschaft versetzt, die wiederum Kontakt mit dem Kommando Territoriale Aufgaben in Berlin aufnahm. Dieses für alle Einsätze der Bundeswehr im Inland zuständige Kommando holte sich aufgrund der unsicheren Rechtslage die Zustimmung der Verteidigungsministerin und leitete weitere Schritte ein.



CH-53 Hubschrauber der Bundeswehr beim G8-Gipfel.
Foto: Michael Schulze von Glaßer

Dieses von den Arbeitsabläufen geradezu idealtypische Vorgehen der ZMZ-Strukturen der Bundeswehr führte also dazu, dass gegen 21:30 Uhr – nur eine Stunde nach Kontaktaufnahme mit dem Landeskommando – rund einhundert Feldjäger und Sanitäter für den Einsatz bereit standen. Das Bezeichnende an diesem Vorgehen ist, dass trotz rechtlicher Bedenken Bundeswehreinheiten für eine polizeiliche Aufgabe bereit gestellt wurden, noch bevor überhaupt eine offizielle Anfrage durch die Behörden des Freistaats Bayern gestellt wurde – und dass eine solche offizielle Anfrage offenbar gar nicht nötig ist, um die Bundeswehr ins Spiel zu bringen.

Das hier beschriebene Vorgehen stellt allerdings in Bezug auf Naturkatastrophen und Großunfälle keine Neuheit dar. So unterhalten die Landeskommandos und das Kommando Territoriale Aufgaben parallel zu den zivilen Strukturen operierende Lagezentren. Dort werden beispielsweise Waldbrandstufen oder Pegelstände von Flüssen und Meeren überwacht, um bei Bedarf schnellstmöglich Bundeswehreinheiten zur Verfügung stellen zu können. Aktiv werden die Verbindungsstrukturen der Bundeswehr allerdings auch bei Großereignissen wie Kirchentagen, Gipfeltreffen oder ähnlichem.

So ist davon auszugehen, dass im Planungsstab für den G20-Gipfel im kommenden Sommer in Hamburg bereits jetzt Verbindungsoffiziere der Bundeswehr aktiv beteiligt sind.

Eine Übung für einen Fall, der hoffentlich nie eintritt?

Seit der Debatte um den vermeintlichen Terroranschlag in München haben sich einige Innenminister der Union für eine Übung von Polizei und Bundeswehr zur Terrorabwehr stark gemacht. So wurde am 31.08.16 in Berlin verkündet, dass eine entsprechende Übung für den Februar 2017 angesetzt ist.

Aktiv teilnehmen soll der Bund, vertreten durch das Innen- und das Verteidigungsministerium, sowie die Innenministerien und Polizeibehörden der Länder Bayern, Baden-Württemberg, Bremen und Nordrhein-Westfalen. Die übrigen Bundesländer erhalten einen Beobachterstatus. NRW-Innenminister Jäger ließ dazu verlautbaren: „Wir wollen etwas üben lassen, von dem wir ausgehen und hoffen, dass es nie eintreten wird.“¹³

Allerdings ist bereits im Weißbuch 2016 der Bundesregierung aus diesem Jahr eine Passage zu finden, die eine Neuinterpretation der Rechtsgrundlage für die Terrorabwehr im Inland vornimmt. Von nun an sollen auch „terroristische Großlagen“ als Fall für den Katastrophenhilfeparagraphen 35/2 des Grundgesetzes behandelt werden. Auf diesem Weg will die Bundesregierung ermöglichen, dass die Bundeswehr auch



Übung im urbanen Gelände. Foto: Bundeswehr/
Johannes Heyn/Flickr

mit hoheitlichen Befugnissen – sprich mit Waffen – gegen die Katastrophe, also die Terroristen, vorgehen kann.

Als Szenario für die Übung ist eine „terroristische Großlage“, also mehrere anhaltende Terrorakte in unterschiedlichen Bundesländern in Bahnhöfen und Flughäfen, geplant, in der die Polizei an ihre Grenzen stößt. Die Bundeswehr könnte dann laut de Maizière in den Bereichen Transport, Sanitätsdienst, Aufklärung und Feldjäger zum Einsatz kommen.¹⁴ Während also Transporthubschrauber, sofern sie denn fliegen, Polizisten von A nach B verfrachten, kümmern sich Sanitäter in gepanzerten Sanitätsfahrzeugen um Verletzte, Drohnen und Spähpanzer versuchen den Feind zu entdecken und die Feldjäger sorgen sich um die „Ordnung von Räumen“, sprich Verkehrskontrollen, Straßensperren und Checkpoints.

Es muss sich allerdings niemand sorgen, dass im Februar massenweise Soldaten und Polizisten in deutschen Bahnhöfen Flughäfen und Innenstädten umherirren oder in Stellung gehen. Die so genannte Stabsrahmenübung ist ein Stresstest für diejenigen die entscheiden und koordinieren. Unklarheiten über Einsatzmöglichkeiten und Alarm- und Befehlsketten sollen ausgeräumt werden, genau wie die Frage, wer überhaupt was in welcher Geschwindigkeit zur Verfügung stellen kann. An ihren regulären Arbeitsplätzen sitzen also Polizisten und Soldaten und bearbeiten über mehrere Tage in Echtzeit ein virtuelles Szenario.

Diese Form der Übung wird im Bereich des Katastrophenschutzes bereits seit 2002 als LÜKEX (Länderübergreifende Krisenmanagementübung) mit Beteiligung der Bundeswehr praktiziert. Bund und Länder üben virtuell Großschadensereignisse wie Sturmfluten, Pandemien, aber auch die Reaktion auf eine Schmutzige Bombe. Neu an dem Szenario für Februar ist, dass die Bundeswehr vermehrt exekutive Befugnisse in der Terrorabwehr übernehmen soll!

Fazit

Die offizielle und formaljuristische Ultima Ratio eines Bundeswehreinsetzes im Inland wird wie beschrieben bereits jetzt auf den untersten Ebenen des Katastrophenschutzes strukturell außer Kraft gesetzt. Die Abläufe in München und die anstehende Übung zeigen erneut, dass es sich ausschließlich um eine Frage von Opportunität und politischem Willen der Entscheidungsträger handelt, ob ein Einsatz der Bundeswehr erfolgt. Im Nachhinein kann dann allenfalls vor einem Gericht eingeklagt werden, dass der Einsatz unrechtmäßig war. Einen direkten Einfluss auf zukünftige Szenarien hat dieser Weg allerdings kaum. Zumeist führt eine Klage eher dazu, dass ein

juristisch unklares Verhalten zumindest in Teilen legitimiert wird und somit der Rahmen für zukünftige Situationen zugunsten der Bundeswehr verschoben wird.

Sollte es also in Zukunft auch in Deutschland zu einem mit den Ereignissen in Paris oder Brüssel vergleichbaren Szenario kommen, ist davon auszugehen, dass die Bundeswehr, auch für polizeiliche Aufgaben, aus den Kasernen geholt wird. Die organisatorischen Vorbereitungen sind ohnehin bereits getroffen und werden in den anstehenden Übungen weiter geprobt.

Um diese Entwicklungen zu bremsen oder gar aufzuhalten, wird allerdings ein medialer Aufschrei allein nicht helfen. Dafür kann nur ein kontinuierlicher von der Bevölkerung geübter Widerstand, beispielsweise bei entsprechenden Übungen, sorgen. Im Falle eines Nationalen Ausnahmezustandes infolge eines größeren Terroranschlags dürften sich diese Möglichkeiten allerdings auf ein Minimum verringern, wie die Situation in Frankreich eindrücklich zeigt.

Zum jetzigen Zeitpunkt ist der Vorstoß der Verteidigungsministerin, der von diversen Länderinnenministern flankiert wird, allerdings eher als diskursives Ereignis zu betrachten.

Während von der Leyen nicht in der Lage war, im neuen Weißbuch¹⁵ eindeutige Passagen zur Terrorabwehr durch die Bundeswehr durchzusetzen, wird die mediale Terrorhysterie genutzt, um den Rahmen zukünftiger Einsätze zu weiten und sich zugleich als Garant für Law and Order zu präsentieren.

Anmerkungen

- 1 Mittlerweile ist bekannt, dass es sich bei dem Amokläufer nicht um einen Islamisten, sondern um einen überzeugten Rassisten und Verehrer Adolf Hitlers gehandelt hat, der den Tag seiner Tat wohl bewusst auf den fünften Jahrestag der Breivik-Anschläge in Norwegen legte. TAZ vom 28.07.2016: „München-Attentäter war Nazi“. Eine lesenswerte Einschätzung zum polizeilichen quasi-Ausnahmezustand in München in Folge des Amoklaufs findet sich im AUSDRUCK August 2016 und unter isw-muenschen.de unter dem Titel „Akute Sonderlage Dahoam – München zwischen Amok-Panik und Terror-Angst“.
- 2 focus.de: „Bundeswehr im Inneren“, 2007.
- 3 sueddeutsche.de vom 15.01.2016: „Schäuble will nach Köln Möglichkeit eines Bundeswehr-Einsatzes im Inneren“.
- 4 Süddeutsche Zeitung vom 03.08.2016: „Üben für den Extremfall“.
- 5 Jacqueline Andres: „Drohnen und Militär gegen die Unterweltmafia in Italien“, IMI-Standpunkt 2014/004 – in: AUSDRUCK (Februar 2014).
- 6 wirtschaftsblatt.at vom 14.09.2015: „Flüchtlinge: Faymann schiekt Bundesheer an die Grenze“.
- 7 zeit.de vom 21.09.2015: „Ungarns Armee darf gegen Flüchtlinge vorgehen“.
- 8 jungewelt.de vom 11.05.2016: „Armee der Streikbrecher“.
- 9 Süddeutsche Zeitung vom 04.08.2016: „Mit Sturmgewehr am Sandstrand“.
- 10 Martin Kirsch: „Der neue Heimatschutz der Bundeswehr“, IMI-Studie 2013/08a – in: AUSDRUCK (Juni 2013).
- 11 ntv.de vom 26.07.2016: „Bekommt Deutschland eine Nationalgarde?“.
- 12 Bundestags-Drucksache 18/8427.
- 13 mdr.de vom 01.09.16 „Übung von Bundeswehr und Polizei - Zwei plus vier für den Ernstfall“
- 14 derwesten.de vom 28.08.16 „Bundeswehr und Polizei proben gemeinsam Anti-Terror-Einsatz“
- 15 Eine erste Analyse zum neuen Weißbuch der Bundeswehr findet sich in: Andreas Seifert: „Bittere Pille für den Frieden? – Weißbuch zur Sicherheitspolitik Deutschlands und zur Zukunft der Bundeswehr“, IMI-Analyse 2016/031.