

Die große Erosion

„Terrorism is theatre“¹ – Terrorismus ist Theater. Terror ist Schrecken², Terrorismus ist auf der Bühne der Weltöffentlichkeit inszenierter Schrecken. Terrorismus ist eine Kommunikationsstrategie.³ Es geht weniger um instrumentelle Gewalt denn um Gewaltinszenierung, um weltweite Aufmerksamkeit, ja um weltweite Angst. Die Anschläge vom 11.09.2001 mit ihrer starken Symbolik der einstürzenden Twin Towers markieren den Beginn einer neuen Phase des islamistischen Terrorismus – mit weitreichenden Folgen für Politik und Gesellschaft. Der von George W. Bush proklamierte „war on terror“⁴ (Krieg gegen den Terror) entfesselte eine neue Dimension dominanter militärischer Außenpolitik⁵ und innenpolitischer Aufrüstung. Der transnationale Terror wird nicht als ein (normales) sicherheitspolitische Herausforderung gedacht, der mit dem Einsatz von Geheimdienst und Polizei zu begegnen ist, sondern als ein weltweiter, ggf. militärisch zu führender Bürgerkrieg.⁶

Die (sicherlich nur vorläufig) letzten Akte in einer langen Reihe von Terroranschlägen⁷ ereigneten sich am 13.11.2015 in Paris mit 130 Todesopfern am 22.03.2016 in Brüssel mit ca. 35 Todesopfern. Bereits In der Folge der Pariser Anschläge rief die belgische Regierung für knapp 2 Wochen die höchste Terrorwarnstufe für den Großraum Brüssel aus.⁸ Menschen sollten große Ansammlungen meiden. Schulen, Hochschulen und Metro blieben geschlossen. Schwebewaffnete Soldaten und Polizisten patrouillierten durch die Stadt, an strategischen Punkten fuhren Panzer auf. Nach den Anschlägen am 22.03.2016 in Brüssel wurde erneut die höchste Terrorwarnstufe ausgerufen – wieder patrouillieren schwebewaffnete Soldaten und Polizisten die Stadt. Auch Frankreich kommt nicht zur Ruhe: Bei dem Anschlag in Nizza am 14. Juli 2016 tötete ein Attentäter bei einer LKW-Fahrt durch die Menschenmenge mindestens 84 Menschen und verletzte mehr als 300. Der Staatspräsident Hollande verlängerte den Ausnahmezustand, der bereits seit den Terroranschlägen vom 13.11.2015 in Paris für ganz Frankreich ununterbrochen bestand, um weitere drei Monate. Bilder militärischer Präsenz und politischer Ausnahmezustand erinnern an Bürgerkrieg. Die polizeiliche / militärische Präsenz wirkt martialisch; weniger sichtbar, weniger bemerkt verläuft ein Prozess zunehmender virtueller Überwachung. Dabei geht es nicht um die gezielte Überwachung konkret Verdächtiger sondern um eine anlasslose Überwachung der gesamten Bevölkerung. Kritiker sehen die westliche Welt auf dem besten Weg in einen „elektronischen Polizeistaat“.⁹ In der Rangliste „electronic police state“ belegt Deutschland immerhin Platz 10.¹⁰

¹ Brian M. Jenkins, International Terrorism: A New Mode of Conflict, S. 4, 1975.

² Das Wort Terror leitet sich aus dem Lateinischen ab und bedeutet übersetzt: Schrecken.

³ Peter Waldmann, Terrorismus und Bürgerkrieg. Der Staat in Bedrängnis. 2003.

⁴ Rede des damaligen US-Präsidenten vor dem Kongress am 20.09.2001.

⁵ Militärische Angriffe auf Ziele der islamischen Welt ziehen sich seit dem 11.09.2001 wie ein roter Faden durch die amerikanisch-europäische Außen- bzw. Kriegspolitik: 2001: Afghanistan; seit 2003: Irak; 2011: Libyen; seit 2014: Syrien. Die Liste beansprucht keine Vollständigkeit!

⁶ So Deppenheuer, Die Selbstbehauptung des Rechtsstaats. Dies entspricht der herrschenden us-amerikanischen Sichtweise. In diesem Sinne hat der vormalige Präsident Goerge Bush jun. den Begriff „war on terror“ geprägt. So auch der CIA-Chef Hayden: „While the United States sees the fight against terrorism as a global war, European nations perceive the terrorist threat as a law enforcement problem, he said.“ Washington Post, Thursday, May 1, 2008, s.

<http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2008/04/30/AR2008043003258.html>.

⁷ 11.09.2001: Twin Towers in New York, 11.03.2004: Madrid, 07.07.2005: London. Diese Aufzählung ist auf den politischen Westen zentriert und nicht annähernd vollständig. Eine ausführliche Liste findet sich bei Wikipedia: https://de.wikipedia.org/wiki/Liste_von_Terroranschl%C3%A4gen.

⁸ weil die Pariser Attentäter Verbindungen nach Belgien hatten, bzw. ihr Aufenthalt im Großraum Brüssel vermutet wurde.

⁹ u.a. der Schriftsteller John Twelve Hawks, Freedom and the Rise of the Surveillance State - Against Authority, 2014, abrufbar über: <http://johntwelvehawks.com/new-essay-against-authority/>. oder der Soziologe Zygmunt Bauman, Flüchtige Moderne. 2003.

¹⁰ <https://secure.cryptohippie.com/pubs/EPS-2010.pdf>. Nordkorea liegt dort auf Platz 1, die USA auf Platz 5.

Seit 09/11 ist die anlasslose Überwachung der Bevölkerung immer weiter vorangetrieben worden. In seiner Kolumne „Tiefgreifendes, strukturelles, multiples Staatsversagen“ analysiert Sascha Lobo für Spiegel Online die merkwürdige Asymmetrie zwischen mangelnder Überwachung der Verdächtigen und politischer Forderung nach mehr flächendeckender Überwachung Unverdächtiger.¹¹ Die Attentäter der letzten Anschläge waren allesamt behördlich bekannt und zwar einschlägig im islamistischen Kontext. Trotzdem konnten Sie die Attentate verüben. Offensichtlich wurden Sie unzureichend überwacht. Lobo deutet diesen Sachverhalt als Staatsversagen. Weitergehende Fragen, die sich aufdrängen, lässt Lobo nicht zu: Geht es überhaupt um den Terror? Oder geht es um eine bestimmte innenpolitische Agenda – nämlich die Ausweitung der staatlichen Überwachungsinstrumentarien gegen die eigenen Bürger? Ist der Terror insoweit ein argumentatives Vehikel, um die eigentliche politische Agenda zu kaschieren?

Die Bilder aus Brüssel erinnern an „Bürgerkrieg“. Der Begriff „Bürgerkrieg“ führt unsere Gedanken in die ferne Vergangenheit (z.B. 30igjähriger Krieg 1618-48, amerikanischer Bürgerkrieg 1861 – 1865) oder in ferne Länder (z.B. Somalia seit 1991). Aber schon Jugoslawien (1991 – 1995) ist gar nicht so fern. Jedenfalls scheint der Begriff Bürgerkrieg für unsere westliche Welt keine konkrete, aktuelle Bedeutung zu haben. Es ist ähnlich wie mit dem Begriff „Staatsinsolvenz“. Vor der Eurokrise schien die Staatsinsolvenz für entwickelte Industrienationen ein undenkbares Szenario, obwohl die Staatsinsolvenz historisch betrachtet ein periodisch auftretendes Normalphänomen ist. Wie verhält sich das mit dem „Bürgerkrieg“? Ist er vielleicht doch nicht so weit weg, wie wir denken?

In seinem Buch „Vorsicht Bürgerkrieg“ bejaht Udo Ulfkotte diese Frage: Die sozialen Spannungen spitzten sich zu, der Bürgerkrieg komme. In der Tat sind soziale Unruhen in Europa ein nicht zu leugnendes soziales, immer wieder auftretendes Faktum. Die Finanzkrise 2009 zwang viele Europäische Staaten zu Sparmaßnahmen und sozialen Einschnitten. Sozialen Unruhen zogen weite Kreise; Bulgarien, Lettland, Litauen, Ungarn, Griechenland und Island waren betroffen.¹² Im August 2011 zog der plündernde Mob durch London und andere britische Großstädte.¹³ Die Arbeitsmarktreform in Frankreich wird im Juni 2016¹⁴ von Randalen und Massendemonstrationen begleitet. Das ist nur exemplarisch und zeigt doch deutlich: Soziale Unruhen sind nicht die seltene Ausnahme, sondern sie gehören zur normalen politischen, gesellschaftlichen Realität des heutigen Europas. Auch wenn Deutschland bisher weitgehend verschont blieb, befasst sich auch die hiesige politische Debatte mit der Gefahr sozialer Unruhen, so während der Finanz- und Wirtschaftskrise 2009 und aktuell wieder aus Anlass der Flüchtlingskrise 2015 /2016.¹⁵ Sicherheitsanalysen warnen vor der Gefahr. Der amerikanische CIA Chef Hayden weist nachdrücklich auf die sicherheitspolitischen Gefahren muslimischer Einwanderung hin.¹⁶ Die Schweizer Armee führte im September 2012 die groß angelegte Stabsübung Stabulo Due durch. Zugrunde lag ein Szenario, von politischen

¹¹ <http://www.spiegel.de/netzwelt/netzpolitik/sascha-lobo-ueber-is-terror-ueberwachung-ist-die-falsche-antwort-a-1084629.html>.

¹² The Telegraph, 22.01.2009 <http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/europe/4316058/Crisis-meeting-called-on-violent-protest-across-Europe.html>.

¹³ S. hierzu ausführlich die Online-Enzyklopädie Wikipedia unter dem Stichwort Unruhen in England 2011, https://de.wikipedia.org/wiki/Unruhen_in_England_2011.

¹⁴ Zeit-online vom 14.06.2016, <http://www.zeit.de/politik/ausland/2016-06/proteste-frankreich-arbeitsmarktreform-paris>.

¹⁵ 2009 (Finanz- und Wirtschaftskrise) warnte die damalige sozialdemokratische Kandidatin für das Bundespräsidentenamt vor sozialen Unruhen. Ebenso der damalige Vorsitzende des DGB, Michael Sommer. Die Bundeskanzlerin warnte dagegen vor Panikmache und kritisierte die Warnung vor sozialen Unruhen als völlig unverantwortlich. Ähnliche Diskussionen wiederholen sich 2015 (Flüchtlingskrise). Der Bundesvorsitzende der Deutschen Polizeigewerkschaft (DPOIG), Rainer Wendt, plädierte für den Bau eines Grenzzauns, um den Flüchtlingsstrom zu begrenzen. Auch er warnte vor sozialen Unruhen. Von einer ganz anderen Warte aus (Altersarmut) warnt der langjährige Sozialrichter des Hessischen Landessozialgerichts Barnusch vor sozialen Unruhen: „Wenn die Schere zwischen Armen und Reichen immer weiter auseinander gehen sollte, steht der soziale Frieden auf dem Spiel. Es wird vermehrt soziale Unruhen geben, und immer mehr Menschen werden auf die Straßen gehen.“, Herborner Tageblatt vom 16.01.2015 - http://www.mittelhessen.de/lokales/region-dillenburg_artikel,-Es-wird-soziale-Unruhen-geben-_arid,411869.html.

Unruhen und Flüchtlingsströmen, die auch auf die Schweiz übergreifen.¹⁷ Im September 2015 wiederholte die Schweizer Armee unter Einsatz von 5.000 Soldaten ein ähnliches Militär-Manöver („Conex 15“).¹⁸

Hier interessiert nicht die Risikoanalyse (Wie realistisch / weitgehend sind die Gefahren?) sondern die politische Reaktion, das machtpolitische Potential. Und hier laufen die beiden Bedrohungsszenarien – Terrorismus und soziale Unruhen / Bürgerkrieg – in einer Schlussfolgerung zusammen: Die Gefahr kommt nicht mehr (zumindest nicht in erster Linie) von Außen (Angriff eines anderen Staates) sondern von Innen. Diese Bedrohungsszenarien verlangen nach einer „Aufrüstung“ der Staatsmacht im Sinne einer umfassenden Überwachung der Bürger und einer effektiven, (quasi-) militärischen Schlagkraft nicht nur nach außen (gegen andere Staaten) sondern gerade auch nach innen (gegen die eigenen Staatsbürger).

Terrorismus, zunehmende soziale und ethnische Spannungen stellen nicht nur den inneren Frieden in Frage, sondern gefährden auch die Macht der politischen Eliten. Die düstere Prophezeiung des Philosophen Carl Friedrich von Weizsäcker (Bruder des früheren Bundespräsidenten) steht im Raum: „Um ihre Herrschaft zu sichern, werden die Eliten frühzeitig den totalen Überwachungsstaat schaffen....“¹⁹

Unter dem Stichwort „hybride Gefahren“ wird die Grenze zwischen militärischer Verteidigung (Zuständigkeit der Bundeswehr) und innere Sicherheit (Zuständigkeit der Polizei) verwischt.²⁰ Der Einsatzbereich der Bundeswehr wird erweitert und das in zwei Richtungen. Nach Außen: Die Bundeswehr wird verstärkt international eingesetzt, auch ohne klare Verteidigungssituation, z.B. in Syrien gegen den IS. Nach Innen: Die Bundeswehr übernimmt Verantwortung für die innere Sicherheit, sie wird zu einer Polizei, freilich mit voller militärischer Ausrüstung.

In aller Deutlichkeit trat diese Entwicklung erstmals beim G 8 Gipfel in Heiligendamm im Juni 2007 zu Tage. Die Bundeswehr setzte Aufklärungsflugzeuge, Spähpanzer und über 2.000 (!) uniformierte Soldaten ein. Die Aufklärungsflüge wurden gezielt extrem niedrig über den Camps der Protestdemonstranten geflogen. Die militärische Präsenz sollte offensichtlich innenpolitisch wirken

¹⁶ “European countries, many of which already have large immigrant communities, will see particular growth in their Muslim populations while the number of non-Muslims will shrink as birthrates fall. ‘Social integration of immigrants will pose a significant challenge to many host nations -- again boosting the potential for unrest and extremism,’ Hayden said.” Washington Post, Thursday, May 1, 2008, <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2008/04/30/AR2008043003258.html>.

¹⁷ Vgl. z.B. Berichte bei Kopp online vom 09.10.2012, <http://info.kopp-verlag.de/drucken.html?id=9859>; Deutsche Wirtschaftsnachrichten vom 07.10.2012, <http://deutsche-wirtschafts-nachrichten.de/2012/10/07/schweizer-armee-bereitet-sich-auf-unruhen-in-europa-vor/>.

¹⁸ Deutsche Wirtschaftsnachrichten vom 20.06.2015, <http://deutsche-wirtschafts-nachrichten.de/2015/06/20/schweiz-simuliert-zerfall-der-eu-und-erwartet-unruhen-in-europa/>.

¹⁹ Der bedrohte Friede heute, 1994.

²⁰ Weißbuch der Bundeswehr 2016, S. 38: „Hybride Bedrohungen verlangen nach hybrider Analysefähigkeit sowie entsprechender Verteidigungsbereitschaft und -fähigkeit. Dies hat maßgebliche Auswirkungen auf den Charakter und unser Verständnis von Landes- und Bündnisverteidigung im 21. Jahrhundert.“, Auf der Website des Bundesverteidigungsministeriums abrufbar: https://www.bmvg.de/portal/a/bmvg/!ut/p/c4/NYqxDoMgFEX_iAdLTbtJ7NChSx2q3QAJfYmAeT518eMLQ-9JznIufKCQzI7BMOZkZhhgdHizh7BxD-Lwuk52c1941-fkhcvJczX7xFgcyHAmSWTiuZaNgBSBE4xSdVog-Z86W_28X_tL03QP_YllxvYHSwxvBA!/.

und demokratischen Protest einschüchtern.²¹ Eine Klage beim BVerfG scheiterte – wie oft – aus formalen Gründen.²²

Die TAZ titelte: „Soldaten fürs aufsässige Volk“ und kommentierte damit den Aufbau der Regionalen Sicherheits- und Unterstützungskräfte (RSUKr).²³ Die RSUKr sollen insbesondere den zivilen Katastrophenschutz unterstützen und militärische Wach- und Sicherungsaufgaben wahrnehmen.²⁴ Freilich darf man bei Katastrophen nicht nur an Naturkatastrophen denken (und nette Soldaten, die Sandsäcke gegen die Flut schleppen) – es geht hier auch und gerade um andere Szenarien: Terror, innere Unruhen. Anders gesagt: Die Bundeswehr soll die Polizei unterstützen – anders als die Polizei kann sie dabei auf spezifisch militärische Ausrüstung und Methoden zurückgreifen.

Der Truppenübungsplatz Altmark (im Norden von Sachsen-Anhalt) gehört mit ca. 23.000 Hektar zu den größten Übungsplätzen der Bundeswehr. Er gilt als der modernste Truppenübungsplatz Europas.²⁵ Er beinhaltet künstliche Ortsanlagen, die bis 2017 um den Urbanen Ballungsraum Schnöggersburg mit allen Infrastrukturmerkmalen einer Großstadt – z.B. Hochhäuser, Autobahn, U-Bahn Tunnel – ergänzt werden. Hier soll die Bundeswehr modernen Häuserkampf, die Abwehr von Terroranschlägen und die Aufstandsbekämpfung in einem städtischen Umfeld üben.²⁶ Schnöggersburg soll eine Welt-Stadt ohne spezifische lokale Merkmale sein, die es überall geben könnte.²⁷ Also auch in Deutschland!

Der historische Verfassungsgeber wollte klare Grenzen ziehen: Aufgabe der Polizei ist die innere Sicherheit, Aufgabe der Bundeswehr die Landesverteidigung. Für eine solche Grenzziehung gibt es gute Gründe: Das Militär ist ein schwergewichtiger Machtfaktor. Ihr Einsatz im Inneren verschiebt die Macht hin zu deren Befehlshabern, eine Gefahr für die Demokratie!²⁸ Diese Grenzen verschwimmen zunehmend. Kritiker warnen vor einer schleichenden Militarisierung unserer Gesellschaft.²⁹ Hier wäre das Recht – konkret in der Gestalt des Bundesverfassungsgerichts – berufen, für Klärung zu sorgen. Das Gegenteil ist der Fall: sämtliche rechtliche Abgrenzungskriterien erodieren bis zur Unkenntlichkeit.

²¹ Dazu im Einzelnen der detaillierte Bericht von Ulla Jelpke (innenpolitische Sprecherin der LINKEN): „Von Amtshilfe zu Zwangsmitteln. Der Heiligendamm-Einsatz der Bundeswehr: Testballon auf dem Weg zu einer militarisierten Gesellschaft.“ Im Internet abrufbar unter: https://2007.dfg-vk.de/dateien/2008-01_Bilanz_1_Jelpke.pdf.

²² BVerfG v. 04.05.2010 – 2 BvE 5/07, abrufbar auf der Website des BVerfG: https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2010/05/es20100504_2bve00050_7.html. Es handelte sich um ein Organstreitverfahren, also eine Klage des Bundestags gegen die Bundesregierung. Der Bundestag habe kein allgemeines Recht auf rechtmäßiges Regierungshandeln. Er sei kein „Rechtsaufsichtsorgan“. Er könne das BVerfG nur dann erfolgreich anrufen, wenn spezifische Rechte des Bundestags verletzt sind.

²³ TAZ v. 10.08.2012 - <http://www.taz.de/!5086741/>.

²⁴ Vgl. die Online Enzyklopädie Wikipedia unter dem Artikel Regionale Sicherheits- und Unterstützungskräfte, https://de.wikipedia.org/wiki/Regionale_Sicherungs-_und_Unterst%C3%BCtzungskr%C3%A4fte.

²⁵ Vgl. die Online Enzyklopädie Wikipedia unter dem Artikel Truppenübungsplatz Altmark, https://de.wikipedia.org/wiki/Truppen%C3%BCbungsplatz_Altmark.

²⁶ Vgl. die Online Enzyklopädie Wikipedia unter dem Artikel Schnöggersburg, <https://de.wikipedia.org/wiki/Schn%C3%B6ggersburg>.

²⁷ „Heide: Eine Welt-Stadt entsteht“ in der AZ vom 28.10.2011, <http://www.az-online.de/altmark/gardelegen/heide-eine-welt-stadt-entsteht-1465801.html>.

²⁸ Hier spielen auch die – vom Verfassungsgeber negativ bewerteten – Erfahrungen aus der Kaiserzeit und der Weimarer Republik eine Rolle. Das Militär wurde als Mittel der Reichsexekutive im Innern eingesetzt und war so ein wesentlicher innenpolitischer Machtfaktor. Vgl. Schmidt-Bleibtreu / Hofmann / Henneke: Kommentar zum Grundgesetz, 13. Auflage 2014, Autor: Krieger, Art. 87a GG Rn. 37.

²⁹ Vgl. z.B. die Veröffentlichungen der Informationsstelle Militarisierung (IMI), abrufbar auf der Website <http://www.imi-online.de/>. Unter der Überschrift „Militarisierung bis zum Mückenschutz – Amtshilfe um Heiligendamm“ warnt Christoph Marischka vor dem zunehmenden Einsatz der Bundeswehr im Inneren, IMI Analyse 2007/027.

Einsatz

Es geht um den „Einsatz“ der Bundeswehr im Inneren. Aber was ist ein „Einsatz“? Wer wacht darüber? Und wer kann sich dagegen rechtlich wehren?

Ein „Einsatz“ soll nur vorliegen, wenn die Bundeswehr als Mittel der vollziehenden Gewalt in einem Eingriffszusammenhang fungiert, z.B. bei der unmittelbarem körperlicher Gewalt, aber auch bereits dann, wenn personelle oder sachliche Mittel der Streitkräfte in ihrem Droh- oder Einschüchterungspotential genutzt werden.³⁰ Hier muss man unwillkürlich an den „Einsatz“ der Bundeswehr in Heiligendamm denken.

Der Bundestag blieb mit seiner Klage (sog. Organstreit) gegen den Heiligendammeinsatz erfolglos. Der Bundestag sei durch den ohne Beteiligung des Bundestags beschlossenen Bundeswehreininsatz nicht in seinen Rechten verletzt. Der Slogan vom „Parlamentsheer“ erweist sich so als politische Lüge – die Bundeswehr ist schlicht ein „Regierungsheer“. Das BVerfG meinte, dass sich nur die Betroffenen selbst gegen den Einsatz wenden könnten.³¹ Genau dies haben die Betroffenen versucht, sie erhoben Klage beim Verwaltungsgericht Schwerin. Sie sahen sich durch die Tornado Tiefflüge über den Protestcamps beeinträchtigt. Das VG Schwerin wies die Klage ab: Grundrechte seien nicht verletzt.³² Das Ergebnis: Wann eigentlich die Schwelle zu einem „Einsatz“ überschritten ist, bleibt schwammig. Und schlimmer noch: Es gibt keinen wirksamen Kontrollmechanismus: Der Bundestag ist außen vor, die Regierung darf im Alleingang über den Einsatz entscheiden; Bürgern wird die Klagebefugnis abgesprochen. Die juristischen Schleusen sind geöffnet – die Bundeswehr marschiert.

Verteidigung

Die Bundeswehr darf nur zur „Verteidigung“ eingesetzt werden – es sei denn, die Verfassung bestimmt ausnahmsweise und ausdrücklich etwas anderes (sog. Verfassungsvorbehalt), z.B. im Fall des inneren Notstands.³³ Unter Verteidigung wird klassischer Weise die Abwehr (1) eines bewaffneten militärischen Angriffs (2) von außen verstanden. Der Einsatz der Bundeswehr mit ihrer spezifisch militärischen Ausrüstung ist nur bei entsprechender Schwere des Angriffs gerechtfertigt, also wenn polizeiliche Mittel nicht ausreichen. Und das ist grundsätzlich nur bei einem bewaffneten, militärischen Angriff der Fall.³⁴ Innenpolitisch soll die Bundeswehr neutral bleiben, bei inneren Konflikten soll die Bundeswehr nicht eingreifen. Verteidigung im Sinne des Grundgesetzes ist außengerichtet.³⁵ Nach diesem klassischem Verständnis ist die Abwehr terroristischer Anschläge

³⁰ Schmidt-Bleibtreu / Hofmann / Henneke: Kommentar zum Grundgesetz, 13. Auflage 2014, Autor: Krieger, Art. 87a GG Rn. 39.

³¹ BVerfG v. 04.05.2010 – 2 BvE 5/07, Rn. 68, abrufbar auf der Website des BVerfG: https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2010/05/es20100504_2bve000507.html.

³² VG Schwerin vom 12.09.2011 - 1 A 1180/07. Abrufbar über das Dienstleistungsportal des Landes Mecklenburg-Vorpommern: <http://www.landesrecht-mv.de/jportal/portal/page/bsmvprod.psmi;jsessionid=0.jp35?showdoccase=1&doc.id=MWRE120000161&st=ent>.

³³ Art 87a II GG: „Außer zur Verteidigung dürfen die Streitkräfte nur eingesetzt werden, soweit dieses Grundgesetz es ausdrücklich zuläßt.“ Der innere Notstand ist als Ausnahmefall ausdrücklich in Art. 35 II 2 GG geregelt: „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.“

³⁴ Schmidt-Bleibtreu / Hofmann / Henneke: Kommentar zum Grundgesetz, 13. Auflage 2014, Autor: Krieger, Art. 87a GG Rn. 11.

³⁵ Dirk Müllmann, Der Inneneinsatz der Bundeswehr, S. 4, abrufbar im Internet: http://fzk.rewi.hu-berlin.de/doc/sammelband/Der_Inneneinsatz_der_Bundeswehr.pdf.

regelmäßig keine Verteidigung im Sinne des Grundgesetzes – die Attentäter kommen zumeist aus dem Inland, es fehlt an der Außengerichtheit.³⁶

Aber auch dieser eigentlich scharfkantige Begriff der Verteidigung unterliegt der Erosion. Dieser Erosionsprozess ist in erster Linie im internationalen Völkerrecht zu beobachten.

Die UN-Charta sieht das Recht auf Selbstverteidigung gegen einen Angriff vor.³⁷ Die Verfasser der UN-Charta hatten die Verteidigung gegen einen militärischen Angriff eines anderen Staats im Blick. Seit den Terroranschlägen am 11.09.2001 in den USA hat sich der Blickwinkel verschoben. Nur einen Tag nach den Anschlägen verabschiedete der Sicherheitsrat die Resolution 1368/2001, in der er den Terror verurteilte und das Recht zur Selbstverteidigung bekräftigte – in diesem Zusammenhang also auch und gerade gegen den Terrorismus.³⁸

Das ist insoweit bemerkenswert, als dass der terroristische Angriff auf die USA bereits abgeschlossen war, eine Verteidigung also denklogisch nicht mehr möglich war. Es ging nicht mehr um Verteidigung, sondern um die Verhinderung zukünftiger Angriffe, also um Gefahrenabwehr und Prävention, vielleicht auch um Vergeltung. Der so überstrapazierte Verteidigungsbegriff wird zum Vehikel einer selbsternannten, durch keine UN Resolution autorisierten Weltpolizei.³⁹

Voraussetzung der Selbstverteidigung im Sinne der UN-Charta ist ferner – wie im deutschen Verfassungsrecht, dass der Angriff von außen auf das Gebiet des Staats erfolgt.⁴⁰ Ansonsten handelt es sich einfach um eine innere Angelegenheit, die der betroffene Staat innerstaatlich z.B. durch Einsatz von Polizei und Geheimdienst bewältigen muss.

Nach den Terroranschlägen vom 13.11.2015 in Paris rief die französische Regierung den europäischen Bündnisfall nach Art. 42 VII AEUV⁴¹ aus. Frankreich sah sich eines Angriffs des IS aus Syrien ausgesetzt. Die Täter waren aber (ganz überwiegend) Franzosen.⁴² Der Völkerrechtler Daniel Erasmus Khan, Professor der Münchener Bundeswehr Uni, formuliert das auf den Punkt:

„Streng genommen wurde Frankreich ganz überwiegend von Franzosen angegriffen - also gerade aus dem Inneren heraus, nicht vom Ausland. Wenn man es sehr überspitzt formulieren würde, müsste man sich fragen, warum die Franzosen nicht mit militärischen Mitteln in manchen der Pariser Banlieues intervenieren. Wir haben hier eben keine eindeutige, einem militärischen Angriff gleichzusetzende Aktion vom Gebiet des Staates Syrien gegen Frankreich. Das ist ein Fall für die Polizei und internationale Rechtshilfe, möglicherweise auch internationale Strafgerichte - und aber nicht für einen Militärschlag.“⁴³

³⁶ Dirk Müllmann, ebenda, S. 4f.

³⁷ Art. 51 UN Charta:

³⁸ Die Resolution kann über die Website der Uno abgerufen werden, auch in deutscher Übersetzung: http://www.un.org/depts/german/sr/sr_01-02/sr1368.pdf.

³⁹ Kritisch zu der zeitlichen Überdehnung des Verteidigungsbegriffs auch Oliver Dörr, Gewalt und Gewaltverbot im modernen Völkerrecht, <http://www.bpb.de/apuz/28036/gewalt-und-gewaltverbot-im-modernen-voelkerrecht?p=all>.

⁴⁰ S. ebenda bei Dörr.

⁴¹ „(7) Im Falle eines bewaffneten Angriffs auf das Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats schulden die anderen Mitgliedstaaten ihm alle in ihrer Macht stehende Hilfe und Unterstützung, im Einklang mit Artikel 51 der Charta der Vereinten Nationen. Dies lässt den besonderen Charakter der Sicherheits- und Verteidigungspolitik bestimmter Mitgliedstaaten unberührt.“

⁴² Vgl. die Liste der Täter bei Wikipedia, https://de.wikipedia.org/wiki/Terroranschlag%20am_13._November_2015_in_Paris. Das verhielt sich beim 09.11.2001 übrigens anders. Die dortigen Attentäter waren überwiegend Staatsangehörige Saudi-Arabiens (was die Frage aufwirft, warum Afghanistan, nicht aber Saudi-Arabien angegriffen wurde).

⁴³ Zitiert nach Spiegel Online vom 03.12.2015: <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/bundeswehr-einsatz-in-syrien-klage-vor-dem-bvg-haette-gute-chancen-a-1065895.html>.

Diese Entwicklung des Völkerrechts droht auf das deutsche Verfassungsrecht auszustrahlen. Der verfassungsrechtliche Begriff der Verteidigung solle „völkerrechtsfreundlich“ ausgelegt werden, also in dem Sinne des erweiterten bzw. überdehnten Selbstverteidigungsrechts der UN Charta.⁴⁴ Unter dem Schlagwort „hybride Bedrohungen“ soll der Begriff der Verteidigung nach dem neuen Weißbuch der Bundeswehr (2016) neu gedacht werden:

„Hybride Bedrohungen verlangen nach hybrider Analysefähigkeit sowie entsprechender Verteidigungsbereitschaft und -fähigkeit. Dies hat maßgebliche Auswirkungen auf den Charakter und unser Verständnis von Landes- und Bündnisverteidigung im 21. Jahrhundert.“⁴⁵

Terroranschläge drohen so in einen militärischen Angriff, die Bekämpfung von Terror in einen Krieg – der den Einsatz der Bundeswehr rechtfertigt – umgedeutet zu werden.

Amtshilfe und der Einsatz militärischer Mittel

In erster Linie wird der Einsatz der Bundeswehr im Inneren gegen Terror aber unter dem Gesichtspunkt der Amtshilfe diskutiert. Andere Behörden können die Bundeswehr bei Bedarf um Unterstützung („Amtshilfe“) ersuchen (Art. 35 GG). Ein solches Amtshilfeersuchen (der Regierung Mecklenburg-Vorpommerns) war z.B. die Grundlage für den Bundeswehreininsatz in Heiligendamm. Bereits dieses Beispiel zeigt, dass die Amtshilfe im Zusammenhang mit der Bundeswehr ein „scharfes Schwert“ ist. Aus der Sicht des betroffenen Bürgers ist es völlig irrelevant, auf welcher Grundlage die Bundeswehr gegen ihn eingesetzt wird: aus eigener Kompetenz (Verteidigung) oder wegen eines Amtshilfeersuchens. Tieffliegende Tornados über Protestcamps bleiben eben tieffliegende Tornados, sie schüchtern ein, auch wenn der Einsatz juristisch vermeintlich harmlos als Amtshilfe daherkommt.

Dabei sind zwei Fälle der Amtshilfe zu unterscheiden, die allgemeine Amtshilfe nach Art. 35 I GG und der innere Notstand nach Art. 35 II GG. Nach Abs. 1 leisten sich alle Behörden des Bundes und der Länder gegenseitig Amtshilfe. Unter dieser allgemeinen Vorschrift kann die Bundeswehr zu nicht militärischen Einsätzen herangezogen werden, z.B. im zivilen Rettungswesen. Die „Operation Sandsack“ bei Flutkatastrophen, die Bilder von Sandsäcken schleppenden Soldaten, die gegen die herannahenden Fluten aufgehäuft werden, sind ein Beispiel. Dass auch diese allgemeine Form von Amtshilfe nicht so „harmlos“ ist, zeigt aber Heiligendamm – der dortige Bundeswehreininsatz wurde auf die allgemeine Amtshilfe nach Abs. 1 gestützt, die Rechtskontrolle versagte (s.o.) und erlaubte im Ergebnis einen quasimilitärischen Einsatz, ohne dass die spezifischen Voraussetzungen des Abs. 2 – Katastrophennotstand – vorlagen. Die einfache Amtshilfe wurde so zum Schlupfloch, zum Deckmantel für einen repressiven, militärischen Einsatz der Bundeswehr im Inneren. Eigentlich ist der Einsatz der Bundeswehr als Mittel der vollziehenden Gewalt in einem Eingriffszusammenhang nur im Fall des inneren Notstands zulässig, bei Naturkatastrophen und sonstigen schweren Unglücksfällen. Vor dem BVerfG ist dieser zweite Fall der „militärischen“ Amtshilfe im Zusammenhang mit dem Flugsicherungsgesetz relevant geworden. Darf die Bundeswehr ggf. verdächtige Passagierflugzeuge abschießen (die z.B. auf ein Atomkraftwerk zusteuern)?

Das ist zum einen eine spannende ethische Frage. Darf der Staat Menschen (unschuldige Passagiere) gezielt töten, um das Leben anderer Menschen zu retten? Der langjährige FDP-Politiker Burkhard Hirsch legte gegen die zugrundeliegenden Normen des Luftsicherheitsgesetzes Verfassungsbeschwerde ein: Die Befugnis, ein Flugzeug abzuschießen, bedrohe Leben und Würde der Passagiere. Der erste Senat des BVerfG gab Burkhard Hirsch recht. Der Staat dürfe nicht Leben gegen Leben abwägen, also unschuldige Bürger durch einen Flugzeugabschuss gezielt töten, um das Leben

⁴⁴ In diesem Sinne Julia Schulze, „Zwischen Anspruch und Wirklichkeit: Die verfassungsrechtliche Rechtfertigung des Irak Einsatzes“ in DÖV 2015, S. 992 ff.

⁴⁵ Weißbuch der Bundeswehr 2016, S. 38.

anderer Bürger zu retten. Nur soweit der Einsatz gegen ein unbemanntes Flugzeug oder nur gegen die Täter gerichtet ist, sei der Abschuss verfassungsrechtlich ggf. zu legitimieren.⁴⁶

Zum anderen ist das eine formale, rechtliche Frage. Auf welcher verfassungsrechtlichen Grundlage könnte ein solcher Bundeswehreinsatz stehen? Der erste Senat erwägt den Katastrophennotstand nach Art. 35 II GG, verwirft ihn aber mit folgender Begründung:

„Die Ausrichtung auf diese Aufgabe im Zuständigkeitsbereich der Gefahrenabwehrbehörden der Länder, der ausweislich der Gesetzesbegründung durch die §§ 13 bis 15 LuftSiG nicht angetastet werden soll (vgl. BTDrucks 15/2361, S. 20 zu § 13), bestimmt notwendig auch die Art der Hilfsmittel, die beim Einsatz der Streitkräfte zum Zweck der Hilfeleistung verwandt werden dürfen. Sie können nicht von qualitativ anderer Art sein als diejenigen, die den Polizeikräften der Länder für die Erledigung ihrer Aufgaben originär zur Verfügung stehen. Das bedeutet, dass die Streitkräfte, wenn sie nach Art. 35 Abs. 2 Satz 2 GG auf Anforderung eines Landes "zur Hilfe" eingesetzt werden, zwar die Waffen verwenden dürfen, die das Recht des betreffenden Landes für dessen Polizeikräfte vorsieht. Militärische Kampfmittel, beispielsweise die Bordwaffen eines Kampfflugzeugs, wie sie für Maßnahmen nach § 14 Abs. 3 LuftSiG benötigt werden, dürfen dagegen nicht zum Einsatz gebracht werden.“⁴⁷

Kurz gesagt: Die Bundeswehr darf bei Katastrophen unterstützend herangezogen werden, dabei aber keine spezifisch militärischen Mittel einsetzen. Der Einsatz eines Kampfflugzeugs zum Abschuss eines Passagierflugzeugs würde die Grenzen der zulässigen Katastrophenhilfe also überschreiten.

Bei dieser Rechtsprechung ist es aber nicht geblieben. Denn auch der Zweite Senat des Bundesverfassungsgerichts hatte sich mit dem Luftsicherheitsgesetz zu befassen und zwar im Rahmen einer sog. abstrakten Normenkontrolle, die vom Freistaat Bayern angestrengt wurde. Während der erste Senat für Verfassungsbeschwerden zuständig ist, fällt die sog. abstrakte Normenkontrolle in den Ressortbereich des 2. Senats.

Dabei ging es der (konservativen) bayerischen Staatsregierung natürlich nicht um (liberale) Freiheitsrechte. Der Bundesrat hatte dem LuftSiG nicht zugestimmt. Bayern sah sich und die Länder übergangen und griff das LuftSiG auf dieser Basis an. Das BVerfG wies diesen föderalen Angriff zurück und erkannte eine ausschließliche Bundeskompetenz gemäß Art. 73 I Nr. 6 GG (Luftverkehr) an. Der Luftverkehr ist Bundes- und nicht Ländersache.

Über diese Zuständigkeitsfrage (Bund ./ Länder) hinaus musste der Zweite Senat auch im Übrigen die Rechtmäßigkeit des Luftsicherheitsgesetzes prüfen. Bei der ethischen Frage (Darf der Staat unschuldiges Menschenleben töten, um anderes Menschenleben zu retten) schloss sich der Zweite Senat den Ausführungen des Ersten an. Auch der Zweite Senat zog den Katastrophennotstand als verfassungsrechtliche Grundlage in Betracht – kam hier aber zu einem ganz anderen Ergebnis als der Erste Senat.

Über den Dissens zwischen Ersten und Zweiten Senat musste zunächst das Plenum des BVerfG entscheiden,⁴⁸ bevor der Zweite Senat dann endgültig über den Normenkontrollantrag der Bayerischen Staatsregierung befinden konnte.⁴⁹ Die endgültige Entscheidung 2013 hat kaum noch mediale Beachtung gefunden, die entscheidenden Weichen wurden durch den Plenumsbeschluss gestellt, 2013 ist nur noch ein „Nachklapp“.

⁴⁶ Urteil des Ersten Senats vom 15. Februar 2006 - 1 BvR 357/05, s. dort Rn. 118.

⁴⁷ BVerfG ebenda Rn.106.

⁴⁸ 2 PBvU 1/11, Beschluss v. 03.07.2012,

http://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2012/07/up20120703_2pbvu000111.html.

⁴⁹ Beschluss vom 20.03.2013 - 2 BvF 1/05

Das Plenum entschied, dass die Bundeswehr bei der Katastrophenhilfe gerade auch spezifisch militärische Mittel einsetzen darf. Zugleich versucht das BVerfG – vielleicht ahnt es den politischen Sprengstoff – den Anwendungsbereich des Katastrophennotstands einzugrenzen: „nur unter engen Voraussetzungen“, „nur Ereignisse von katastrophischen Dimensionen“, „ungewöhnliche Ausnahmesituation“.⁵⁰ Dabei bleibt das Plenum aber völlig vage. Was heißt das „katastrophische Dimension“? Klare Abgrenzungen unterbleiben. In diesem vagen Umfeld kommt die Einschätzungsprärogative der amtshilfeersuchenden Landesregierung zum Zuge: Sie darf einschätzen, ob eine hinreichende Katastrophe vorliegt. Diese Einschätzung ist dann im Nachhinein nur bedingt juristisch überprüfbar, nämlich nur bei offensichtlicher Fehleinschätzung. Heiligenhafen hat das Missbrauchspotential der Amtshilfe demonstriert – Amtshilfe ist das Einfalltor für den Bundeswehreinsatz im Inneren. Das Bundesverfassungsgericht hat die Schleusen für Missbrauch weiter geöffnet: Die Bundeswehr darf jetzt auch ganz offiziell mit militärischen Mitteln im Inland eingesetzt werden.

Der Verfassungsrichter Gaier sieht diese Missbrauchsgefahr sehr deutlich und erinnert in seiner abweichenden Stellungnahme auch an den unrühmlichen Einsatz der Bundeswehr in Heiligenhafen:

„Durch den Versuch der weiteren Einhegung des Art. 35 Abs. 2 und 3 GG durch das Erfordernis eines zwar nicht das „Vorfeld“ eines Unglücksfalls erfassenden, gleichwohl aber „unmittelbar bevorstehenden“ Schadenseintritts „von katastrophischen Dimensionen“ wird die Rechtsanwendung zwar um neue Begrifflichkeiten bereichert, nicht aber um die nötige Klarheit und Berechenbarkeit. Es handelt sich um gänzlich unbestimmte, gerichtlich kaum effektiv kontrollierbare Kategorien, die in der täglichen Anwendungspraxis viel Spielraum für subjektive Einschätzungen, persönliche Bewertungspräferenzen und unsichere, wenn nicht gar voreilige Prognosen lassen. Jedenfalls bei Inlandseinsätzen militärisch bewaffneter Streitkräfte ist das nicht hinnehmbar. Im Schatten eines Arsenal militärischer Waffen kann freie Meinungsäußerung schwerlich gedeihen. Wie ist beispielsweise zu verhindern, dass im Zusammenhang mit regierungskritischen Großdemonstrationen - wie etwa im Juni 2007 aus Anlass des „G8-Gipfels“ in Heiligendamm - schon wegen befürchteter Aggressivität einzelner teilnehmender Gruppen „mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit in Kürze“ eintretende massive Gewalttätigkeiten mit „katastrophalen Schadensfolgen“ angenommen werden und deswegen bewaffnete Einheiten der Bundeswehr aufziehen?“⁵¹

In einer weitgehend medial emotionalisierten, hysterischen Öffentlichkeit ist es leicht denkbar, dass Gefahren aufgebauscht werden. In diesem Klima wollen (profilsüchtige) Politiker Stärke demonstrieren. Die Versuchung, die Bundeswehr einzusetzen, liegt auf der Hand. Vor diesem offensichtlichen Missbrauchsszenario reibt man sich die Augen: Warum öffnet das BVerfG die Schleusen (noch weiter)?

Können wir uns dagegen juristisch wehren? Der Bundestag hat es versucht, erfolglos (Heiligendamm, s.o.). Die betroffenen Bürger haben es versucht, erfolglos (Heiligendamm, s.o.). Art. 87a II GG – Einsatz der Bundeswehr nur zur Verteidigung – und Art. 35 II GG – Katastrophennotstand – sind keine Grundrechte des Bürgers sondern Regelungen der Staatsorganisation. Die Erfolgsaussichten von etwaigen Verfassungsbeschwerden erscheinen fraglich. Denn eine Verfassungsbeschwerde kann nur einreichen, wer in seinen Grundrechten verletzt ist. Man darf die Macht des Rechts nicht überschätzen. Panzer bleiben nicht stehen, wenn sich ihnen Richter in roten Roben entgegenstellen. Und doch gibt die rechtliche Erosion, die fehlende Einzäunung und Kontrolle der Bundeswehr, Anlass zur Sorge. Die Bundeswehr steht bereit, um in das rechtliche Vakuum hineinzustoßen. Sie ist für den Inlandseinsatz geschult (s. Gefechtsübungszentrum Altmark) und hat sich schon erfolgreich bewährt (s. Heiligendamm).

⁵⁰ Plenumsbeschluss Rn. 40, 43.

⁵¹ Plenumsbeschluss, Rn. 85.