

Bewaffnete Bundeswehrsoldaten am Brandenburger Tor?

Zum Objektschutz durch die Streitkräfte bei terroristischen Anschlägen

Prof. Dr. *Stefan Talmon*, Bonn

Nur wenige Stunden nach den Terroranschlägen des „Islamischen Staates“ am 13. November 2015 kommandierte die französische Regierung 3000 Soldaten zum Objekt- und Personenschutz nach Paris ab. Bilder von schwerbewaffneten Soldaten am Eiffelturm, vor dem Louvre und in der Metro gingen um die Welt.¹ Bereits nach den Anschlägen im Januar 2015 hatte Frankreich zum ersten Mal mehrere tausend Soldaten mobilisiert, um „anfällige Punkte“ im Land gegen terroristische Angriffe zu schützen.² Auch in Brüssel patrouillierten nach der Ausrufung der höchsten Terrorwarnstufe am 21. November 2015 maskierte, schwer bewaffnete Soldaten durch die Straßen.³ Auch in Deutschland wird bereits über einen Einsatz der Bundeswehr im Inneren bei einer Terrorserie wie in Paris nachgedacht.⁴ Aber

wäre solch ein militärisches Aufgebot in Deutschland verfassungsrechtlich überhaupt denkbar? Könnte die Bundesregierung bei ausgeführten oder drohenden Terroranschlägen bewaffnete Soldaten der Bundeswehr zum Schutz des Brandenburger Tores, anderer symbolträchtiger Orte oder kritischer Infrastruktureinrichtungen einsetzen?

1. Enge Voraussetzungen für den Bundeswehreinsatz im Inneren

Dem Streitkräfteeinsatz im Inneren sind in Deutschland enge Grenzen gesetzt. Nach Art. 87a Abs. 2 Grundgesetz (GG) dürfen die Streitkräfte außer zur Verteidigung nur eingesetzt werden, soweit das Grundgesetz dies ausdrücklich zulässt.⁵ Die begrenzende Funktion dieser Regelung ist nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts durch strikte Texttreue bei der Auslegung der grundgesetzlichen Bestimmungen über den Einsatz der Streitkräfte im Inneren zu wahren.⁶ Dies bedeutet aber nicht, dass jede Nutzung personeller oder sachlicher Ressourcen der Streitkräfte einen Einsatz im Sinne von Art. 87a Abs. 2 GG darstellt und damit an eine ausdrückliche grundgesetzliche Zustimmung gebunden ist. Es bedeutet nur, dass die Verwendung der Streitkräfte als Mittel der vollziehenden Gewalt in einem „Eingriffszusammenhang“ einer

* Der Autor ist Inhaber des Lehrstuhls für Öffentliches Recht, Völkerrecht und Europarecht an der Universität Bonn.

¹ Attentate von Paris: Was wir über die Anschläge wissen, Spiegel Online, 15. November 2015, <http://www.spiegel.de/politik/ausland/anschlaege-von-paris-hintergrund-ueber-den-terror-a-1062890.html>, Abruf v. 30. November 2015.

² Terrorangst in Frankreich: Fast 5000 Polizisten schützen jüdische Schulen, Spiegel Online, 12. Januar 2015,

<http://www.spiegel.de/politik/ausland/frankreich-schuetzt-juedische-schulen-staerker-a-1012475.html>, Abruf v. 30. November 2015.

³ Brüssel: Ausnahmezustand im Kampf gegen den Terror, Spiegel Online, 23. November 2015, <http://www.spiegel.de/politik/ausland/bruessel-nach-anti-terror-einsaetzen-festnahmen-schuesse-hausdurchsuchungen-a-1064039.html>, Abruf v. 30. November 2015.

⁴ Innere Sicherheit: Schäuble erwägt Bundeswehreinsatz bei Anschlägen im Inland, Spiegel Online, 18. November 2015, <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/wolfgang-schaeuble-erwaegt-bundeswehreinsatz-im-inland->

a-1063398.html, Abruf v. 30. November 2015.

Siehe auch bereits *Schäuble*, ZRP 2007, 210-213

⁵ Zu den verfassungsrechtlichen Grundlagen für den Einsatz der Streitkräfte siehe jüngst *Ladiges*, JuS 2015, 598-603.

⁶ Siehe BVerfGE 90, 286 (356 f.); 115, 118 (142); 132, 1 (9).

grundgesetzlichen Zulassung bedarf.⁷ Rein technisch-unterstützende Hilfsleistungen wie bei der Unterbringung und Versorgung von Flüchtlingen sind als bloße Amtshilfe jederzeit möglich.⁸ Ein Eingriffszusammenhang liegt jedoch nicht erst bei einem konkreten Vorgehen mit Zwang, sondern bereits dann vor, wenn personelle oder sachliche Mittel der Streitkräfte in ihrem Droh- oder Einschüchterungspotential genutzt werden.⁹ Dies ist der Fall, wenn – wie in Frankreich oder Belgien – bewaffnete Soldaten zum Schutz ziviler Objekte und zur Vornahme polizeilicher Sicherungsmaßnahmen eingesetzt werden.¹⁰ Beim zivilen Objektschutz gegen drohende terroristische Anschläge wird es sich in der Regel nicht um „Verteidigung“ im Sinne des Art. 87a Abs. 2 GG handeln.¹¹ Etwas anderes mag lediglich dann gelten, wenn terroristische Angriffe von außen oder vom Ausland gesteuerter terroristischer Angriffe, wie die Anschläge vom 11. September 2001, ein militär- oder kriegsähnliches Zerstörungspotential erreichen.¹² Für den Einsatz bewaffneter Soldaten zum Objektschutz gegen terroristische Anschläge in Deutschland ist deshalb eine ausdrückliche Zulassung im Grundgesetz erforderlich.

2. Ziviler Objektschutz bei äußerem und innerem Notstand

Der Einsatz der Streitkräfte zum Schutz ziviler Objekte ist in Art. 87a Abs. 3 GG für den Verteidigungsfall und den Spannungsfall, den sog. äußeren Notstand, ausdrücklich vorgesehen.¹³ Eine solche äußere

Notstandslage muss vom Bundestag mit einer Mehrheit von zwei Dritteln der abgegebenen Stimmen festgestellt werden. Der Begriff des Spannungsfalls wird zwar, anders als der Begriff des Verteidigungsfalls, im Grundgesetz nicht definiert, doch setzt eine solche Feststellung zumindest eine erhöhte zwischenstaatliche Konfliktsituation, die mit großer Wahrscheinlichkeit zu einem internationalen bewaffneten Konflikt führen kann, voraus.¹⁴ An einer solchen „zwischenstaatlichen“ Konfliktsituation fehlt es aber im Falle eines Terrorangriffs durch nichtstaatliche Akteure.¹⁵ Auch beim „Islamischen Staat“ handelt es sich trotz seines Namens derzeit noch nicht um einen Staat im völkerrechtlichen Sinne, sondern um eine terroristische Organisation mit beschränkter Gebietskontrolle.¹⁶

Daneben kann die Bundesregierung im Fall des Staatsnotstands nach Art. 87a Abs. 4 GG bewaffnete Streitkräfte zur Unterstützung der Landes- und Bundespolizei beim Schutz ziviler Objekte und bei der Bekämpfung organisierter und militärisch bewaffneter Aufständischer einsetzen, wenn dies zur Abwehr einer drohenden Gefahr für den Bestand oder die freiheitliche demokratische Grundordnung des Bundes oder eines Landes erforderlich ist. Ein solcher Einsatz ist jedoch auf äußerste Ausnahmefälle begrenzt. Soweit es um den Schutz vor Terroristen oder anderen nichtstaatlichen Angreifern geht, stellt die Verfassung für einen Einsatz der Streitkräfte strenge Anforderungen, die selbst im Fall des inneren Notstands nicht automatisch erreicht sind.¹⁷

Voraussetzung für den militärischen Objektschutz ist eine drohende Gefahr für den Bestand des Bundes oder eines Landes. Terroristische Angriffe wie in Paris und selbst Terroranschläge von der Dimension des 11.

⁷ BVerfGE 132, 1 (20).

⁸ Vgl. Art. 35 Abs. 1 GG.

⁹ BVerfGE 132, 1 (20).

¹⁰ Für „die (bewaffnete) Bewachung von Objekten“ siehe BVerwGE 127, 1 (13); 132, 110 (119).

¹¹ Siehe *Drees/Niedzwicki*, UBWV 2006, 139 (139-140); *Schreiber*, DÖV 1969, 729 (730).

¹² Siehe *Ladiges* (Fn. 5), 600.

¹³ Für den Verteidigungsfall siehe Art. 115a Abs. 1 GG; für den Spannungsfall Art. 80a Abs. 1 GG. Zur Entstehungsgeschichte und den Tatbestandsmerkmalen des Art. 87a Abs. 3 GG siehe ausführlich *Schreiber*, DÖV 1969, 729-734.

¹⁴ Siehe *Deppenheuer* in Maunz/Dürig, Grundgesetz-Kommentar, 74. EL Mai 2015, Art. 80a Rn 20.

¹⁵ A.A. *Ladiges* (Fn. 5), 601.

¹⁶ Siehe *Koskenniemi*, Die Zeit, 26. November 2015, S. 50.

¹⁷ BVerfGE 132, 1 (9 f.).

September 2001 in den Vereinigten Staaten mögen einem „Angriff“ auf die Bundesrepublik Deutschland darstellen, den Bestand des Staates, d.h. seine territoriale Integrität oder politische Handlungsfähigkeit, gefährden sie hingegen nicht.

Auch eine drohende Gefahr für die freiheitliche demokratische Grundordnung kann den Einsatz der Streitkräfte zum zivilen Objektschutz begründen. Voraussetzung ist eine konkrete Gefahr im Sinne des allgemeinen Polizeirechts, d.h. die ernsthafte Wahrscheinlichkeit der Verletzung des geschützten Rechtsguts.¹⁸ Die freiheitliche demokratische Rechtsordnung umschreibt die Grundprinzipien, auf denen die politische Herrschaftsordnung in Deutschland beruht. Zu den grundlegenden Prinzipien dieser Ordnung gehören die Achtung vor den im Grundgesetz konkretisierten Menschenrechten, vor allem vor dem Recht der Persönlichkeit auf Leben und freie Entfaltung, die Volkssouveränität, die Gewaltenteilung, die Verantwortlichkeit der Regierung, die Gesetzmäßigkeit der Verwaltung, die Unabhängigkeit der Gerichte, das Mehrparteienprinzip und die Chancengleichheit für alle politischen Parteien mit dem Recht auf verfassungsmäßige Bildung und Ausübung einer Opposition.¹⁹

Terroristische Anschläge stellen eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung dar, eine konkrete Gefahr für den Charakter des Staates als freiheitliche Demokratie sind sie dagegen nicht.²⁰ Ausländische terroristische Organisationen werden in der Regel nicht die Zerstörung der freiheitlichen demokratischen Grundordnung zum Ziel haben,²¹ sondern durch die planmäßige Vernichtung von Menschenleben sowie die Verbreitung von Angst und Schrecken Einfluss auf die Handlungen der Bundesregierung nehmen

¹⁸ Siehe *Hernekamp*, in von Münch/Kunig, Grundgesetz-Kommentar, Band 2, 6. Aufl. 2012, Art. 87a Rn. 32 und Art. 91 Rn. 10.

¹⁹ BVerfGE 2, 1 (12 f.); 5, 85 (140). Siehe auch § 4 Abs. 2 BVerfSchG.

²⁰ Ebenso *Drees/Niedzwicki* (Fn. 11), 142.

²¹ BVerfGE 115, 320 (357).

wollen. Etwas anderes mag lediglich dann gelten, wenn mit den Mitteln des Terrorismus ein totalitärer Gottesstaat in Deutschland herbeigebombt, die staatliche Ordnung gänzlich lahmgelegt oder durch landesweite Terrorakte die Durchführung von Landtags- oder Bundestagswahlen unmöglich gemacht werden soll.

Doch selbst dies reicht für den bewaffneten Einsatz der Streitkräfte im Inneren nicht aus. Voraussetzung ist darüber hinaus vielmehr, dass das von den Terroranschlägen betroffene Land nicht selbst zur Bekämpfung der Gefahr bereit oder in der Lage ist. Dabei hat das betroffene Land die Möglichkeit, auch Polizeikräfte anderer Länder und Kräfte der Bundespolizei anzufordern, oder diese können von der Bundesregierung direkt dort eingesetzt werden.²² Nur wenn alle verfügbaren Polizeikräfte zur wirksamen Bekämpfung der Gefahr objektiv nicht ausreichen, ist – als *ultima ratio* – an den Einsatz der Streitkräfte zu denken. Dies erscheint jedoch bei ca. 250.000 Beamten der Landes- und der Bundespolizei eher unwahrscheinlich. Sollten hier Bedenken seitens der politisch Verantwortlichen bestehen, wäre es im Hinblick auf die sich aus Art. 20 und Art. 28 GG ergebende Rechtspflicht des Bundes und der Länder zum Schutz der freiheitlichen demokratischen Grundordnung geboten, die Zahl der Polizeikräfte zu erhöhen statt auf den Einsatz der Streitkräfte zu setzen.

3. Ziviler Objektschutz im Katastrophennotstand

Der zivile Objektschutz durch bewaffnete Soldaten im Falle bevorstehender terroristischer Angriffe lässt sich auch nicht auf Art. 35 Abs. 2 und 3 GG stützen, die den Einsatz der Streitkräfte bei Naturkatastrophen und besonders schweren Unglücksfällen vorsehen.²³ Bei drohenden Angriffen terroristischer Organisationen handelt es sich

²² Siehe Art. 91 GG.

²³ Vgl. *Drees/Niedzwicki* (Fn. 11), 142.

weder um eine „Naturkatastrophe“ noch wird es sich in der Regel um einen besonders schweren „Unglücksfall“ handeln. Selbst wenn ein Unglücksfall auch auf absichtliches menschliches Einwirken zurückgehen kann, werden nur Unglücksfälle von „katastrophischem Ausmaß“ erfasst.²⁴ Ganz abgesehen von der Definition dieser unbestimmten Rechtsbegriffe, dürfen die strikten Begrenzungen des Art. 87a Abs. 4 GG nicht durch Rückgriff auf die Bestimmungen über den Katastrophennotstand unterlaufen werden. Wie das Bundesverfassungsgericht festgestellt hat, hat die Regelung der Abwehr von inneren Unruhen sowie von Gefahren für Menschen und Sachen, die von nichtstaatlichen Angreifern wie Terroristen ausgehen, ihren Platz in Art. 87a Abs. 4 GG gefunden. Nach dieser Vorschrift dürfen selbst zur Bekämpfung organisierter und militärisch bewaffneter Aufständischer Streitkräfte nur dann eingesetzt werden, wenn eine Gefahr für den Bestand oder die freiheitliche demokratische Grundordnung des Bundes oder eines Landes besteht. Insoweit entfaltet diese Vorschrift grundsätzlich eine Sperrwirkung für den Einsatz der Streitkräfte nach anderen Bestimmungen.²⁵ Lediglich in Ausnahmesituation, wie einem terroristischen Angriff mit Luftfahrzeugen auf Hochhäuser, gefährliche Industrieanlagen oder Atomkraftwerke, soll der Einsatz der Streitkräfte auf der Grundlage des Art. 35 Abs. 2 und 3 GG möglich sein.²⁶

4. Ziviler Objektschutz als Polizeiaufgabe

Der Schutz symbolträchtiger Orte oder kritischer Infrastruktureinrichtungen im Zuge terroristischer Angriffe ist eine Frage der inneren Sicherheit und als solche Aufgabe allein der Polizei. Gerade vor dem Hintergrund der deutschen Geschichte hat sich der Verfassungsgeber bewusst für den grundsätzlichen Ausschluss der Streitkräfte

von bewaffneten Einsätzen im Inneren entschieden. Daran ändert auch die derzeit um sich greifende Kriegsrhetorik im Zusammenhang mit den terroristischen Anschlägen in Paris nichts. Der Grundsatz der Trennung von Polizei und Militär ist Teil der verfassungsrechtlichen DNA der Bundesrepublik.²⁷ Wer hieran etwas ändern will, muss sich nicht nur der öffentlichen politischen Debatte stellen, sondern auch die zu einer Verfassungsänderung erforderlichen parlamentarischen Mehrheiten für sich gewinnen.²⁸ Die Große Koalition ist 2008 bereits schon einmal mit ihrem Vorstoß gescheitert, die Terrorismusbekämpfung durch die Bundeswehr im Inland im Grundgesetz zu verankern.²⁹ Dies dürfte heute nicht anders sein. Die einschüchternde Präsenz schwerbewaffneter Soldaten auf unseren Straßen und Plätzen mag zeitweilig das subjektive Sicherheitsempfinden stärken, aber um welchen Preis?

²⁴ Siehe BVerfGE 115, 118 (142 f.); 132, 1 (18); 133, 241 (263).

²⁵ BVerfGE 132, 1 (17 f.); 133, 241 (262 f.).

²⁶ Siehe BVerfGE 133, 241 (262 f., 266).

²⁷ Vgl. Sondervotum *Gaier* in BVerfGE 132, 1 (26) im Anschluss an *Wefing*, Die Zeit, 10. Oktober 2008, <http://www.zeit.de/2008/42/Bundeswehr>, Abruf v. 30. November 2015.

²⁸ Vgl. BVerfGE 126, 55 (73 f.).

²⁹ Siehe *Seils*, Zeit Online, 10. Oktober 2008, <http://www.zeit.de/online/2008/42/bundeswehr-grundgesetz>, Abruf v. 30. November 2015.