

Heiko Borchert (Hrsg.)

Weniger Souveränität – Mehr Sicherheit
Schutz der Heimat im Informationszeitalter
und die Rolle der Streitkräfte

Seit  1789

Verlag E.S. Mittler & Sohn GmbH
Hamburg · Berlin · Bonn

Inhalt

Heiko Borchert	7
Schutz der Heimat und die Rolle der Streitkräfte: Einleitung	
Heiko Borchert und Thomas Pankratz	17
Homeland Security aus europäischer Perspektive	
Richard A. Teltschik	39
Homeland Security aus US-amerikanischer Perspektive	
Anja Dalgaard-Nielsen	59
Homeland Security and the Role of the Armed Forces: A Scandinavian Perspective	
Roman Schmidt-Radefeldt	76
Homeland Security durch Streitkräfte: Verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen für innereuropäische Militäreinsätze	
Ralph Thiele	95
Intervention und die Sicherheit zu Hause in Deutschland: Transformation der Sicherheitspolitik unter neuen Vorzeichen	
René Eggenberger	116
Homeland Security, die Rolle der Streitkräfte und der neue Verteidigungsbegriff	
Gustav Gustenau	134
Sicherheitspolitische Aspekte der Homeland Security aus österreichischer Sicht oder Verteidigungspolitik versus Homeland Security: Zum Stand der Debatte in Österreich	
Thomas Dittler und Alfred Neubecker	147
Homeland Security und die Notwendigkeit eines gesamtheitlichen Sicherheitsansatzes	

Roman Schmidt-Radefeldt

Homeland Security durch Streitkräfte: Verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen für innereuropäische Militäreinsätze

Die Gefahren des internationalen Terrorismus stellen die Streitkräfte vor neue Herausforderungen. zehn Jahre nach ihren ersten Auslandseinsätzen sieht sich auch die Bundeswehr Forderungen nach „Heimatschutzaufgaben“ (Homeland Security, HLS)⁹⁵ – ergo: polizeilichen Verwendungen *im Inneren* – ausgesetzt. So werde die Trennung von innerer und äußerer Sicherheit sowie von Bund- und Länderaufgaben den neuen Bedrohungen nicht mehr gerecht und führe zu Reibungsverlusten. Schon ist die Rede von aus Wehrpflichtigen zu rekrutierenden Heimatschutzverbänden der Bundeswehr, die in besonderen Gefährdungslagen mit spezifischen Fähigkeiten ergänzend zu Polizei und Bundesgrenzschutz (BGS) eingesetzt werden könnten. In der Diskussion sind dabei Kampfschwimmereinsätze, spezielle Pionieraufgaben, Minenschutz, allgemeinen Objektschutz, ABC-Abwehr, Luftraumüberwachung und luftpolizeiliche Aufgaben (Air Policing) sowie Einsätze im Rahmen des Küstenschutzes einschließlich der Überwachung von Hoheitsgewässern durch Seestreitkräfte. Nach den neuen *Verteidigungspolitischen Richtlinien* des Bundesministeriums für Verteidigung vom 21. Mai 2003 soll die Bundeswehr einen deutlich veränderten Beitrag im Rahmen einer nationalen Sicherheitskonzeption leisten: Der Schutz von Bevölkerung und Infrastruktur vor terroristischen und asymmetrischen Bedrohungen erfordert nach dieser Lesart die *Synergie* aller staatlichen Sicherheitsinstrumente.

Vor dem Hintergrund des internationalen Terrorismus, der sich phänomenologisch einer Zuordnung zu Kategorien der polizeilichen Gefahrenabwehr bzw. militärischen Landesverteidigung entzieht, vollzieht sich derzeit eine Entwicklung, die mit der Aufgabenerweiterung der Bundeswehr nach 1990 strukturell vergleichbar ist – und zwar nicht nur im Hinblick auf die Einsatzziele, son-

⁹⁵ Die etwas folkloristisch anmutenden Begriffe des „Heimatschutzes“ bzw. der „Heimatsicherung“ treffen das facettenreiche Konzept der Homeland Security nur unzureichend. Für eine europäische Antwort auf die Entwicklungen in den USA seit dem 11. September 2001 (Stichwort: Heimatschutzministerium) wird nicht zuletzt auch begrifflich die EU gefordert sein.

dem auch im Verständnis der Verfassung.⁹⁶ Heute wie damals dreht sich die Diskussion um juristische und historische Selbstbeschränkungen der Bundeswehr im Hinblick auf die mögliche Aufgabenwahrnehmung im eigenen Land. Angesichts der angespannten Lage der öffentlichen Haushalte, so die Argumentation der Befürworter von Verwendungen der Streitkräfte im Inneren, sei es unverantwortlich, vorhandene waffentechnische und personelle Ressourcen zu duplizieren. Weite Teile der Bevölkerung stünden einem Einsatz der Bundeswehr im Landesinneren positiv gegenüber, wenn es gelte, eine „Friedensdividende“ im Sinne militärischer „Heimatsicherung“ zu erhalten. Warum sollte die Rechtsordnung diesen Entwicklungen entgegenstehen? Sind die aus der Geschichte herrührenden rechtlichen Bedenken gegenüber einem Binnen-Einsatz der Streitkräfte (dessen Vertreter General v. Griesheim einst die Devise ausgab: „Gegen Demokraten helfen nur Soldaten“) mittlerweile nicht längst überholt? Sollte man im Kampf gegen den globalen Terror nicht alle Kompetenzen bündeln und alle Fähigkeiten darauf verwenden? Immerhin hat die Bundeswehr im Rahmen ihrer Auslandseinsätze (Enduring Freedom) schon heute den Auftrag, Terroristen zu bekämpfen; überdies nimmt sie im Rahmen des so genannten Nation-Building Aufgaben wahr, die im Landesinneren traditionell den Polizeiorganen vorbehalten sind.

Die Frage, ob der Terrorismus militärisch oder polizeilich zu bekämpfen ist, reduziert sich aus Sicht des Staatsrechtlers indes nicht auf die Adäquanz der Einsatzmittel. Eine „Hybridisierung“ sicherheitspolitischer Einsatzformen bedeutet mehr als bloße Effizienzsteigerung. Auf dem Spiel stehen vielmehr gewalthemmende Errungenschaften des Rechtsstaates, demokratische Verantwortlichkeiten, parlamentarische Kontrollmechanismen sowie die föderale Balance der Verfassungsordnung. Die Schließung struktureller Sicherheitslücken darf nicht *an der Verfassung vorbei* zu einer schleichenden Umformung der historisch gewachsenen Sicherheitsarchitektur führen – die Verfassung selbst sollte nicht durch interpretative Gewaltmaßnahmen leichtfertig in ihrem normativen Geltungsanspruch geschwächt werden. Die Wahl von Methoden und Mitteln im Antiterrorkampf muss sich vielmehr zu geltenden Verfassungsprinzipien bekennen oder den klaren Weg der Verfassungsänderung suchen. Beides wurde bei

⁹⁶ Joachim Wieland, „Verfassungsrechtliche Grundlagen polizeilicher Einsätze der Bundeswehr“, in: Dieter Fleck (Hrsg.), *Rechtsfragen der Terrorismusbekämpfung durch Streitkräfte*, (Baden-Baden: Nomos, 2004), S. 133.

der Verabschiedung eines *Luftsicherheitsgesetzes* durch den Deutschen Bundestag bedauerlicherweise versäumt.⁹⁷

Dieser Beitrag will die verfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen für militärische „Heimatsicherung“ in den europäischen Rechtsordnungen vergleichend skizzieren und dabei versuchen, HLS konzeptionell im Rahmen bestimmter verfassungsrechtlicher Kategorien (z.B. Verteidigung, Notstand, Katastrophenhilfe) zu verorten. Die Frage nach Streitkräfteeinsätzen im Inneren eines Mitgliedstaates stellt sich indes nicht nur auf nationaler Ebene: Vielmehr öffnet sich mit der Solidaritätsklausel des EU-Verfassungsvertrages eine Dimension innereuropäischer HLS, deren Ausstrahlungswirkungen auf das nationale Verfassungsrecht analysiert werden sollen.

Verfassungsrechtliche Vorgaben für Streitkräfteeinsätze der Bundeswehr im Inneren

Das Grundgesetz geht aus von einer klaren *Trennung* zwischen der Gewährleistung innerer Sicherheit durch die Polizei, die grundsätzlich in die Zuständigkeit der Länder fällt, und der Gewährleistung äußerer Sicherheit durch das Militär. Vor dem Erfahrungshorizont des Kaiserreichs und der Weimarer Republik, als der Einsatz von Soldaten im Inneren Deutschlands nicht ungewöhnlich war, hat der verfassungsändernde Gesetzgeber hohe Hürden für Bundeswehreinsätze mit polizeilichen Befugnissen im Inneren errichtet, weil sie für das Kräftegleichgewicht in einer Demokratie als besonders gefährlich angesehen wurden. Mit der Regelung des Art. 87a Abs. 2 hat das Grundgesetz (GG) einen ausdrücklichen Verfassungsvorbehalt geschaffen, dessen verfassungspolitisches Schwergewicht in der Begrenzung des Einsatzes militärischer Macht im Inneren liegt. Danach ist der Einsatz der Bundeswehr nur insoweit gestattet, als es das Grundgesetz ausdrücklich erlaubt.⁹⁸ Ein derartiger Verfassungsvorbehalt ist für die verfas-

⁹⁷ *Gesetz zur Neuregelung von Luftsicherheitsaufgaben*, BT-Drs. 15/2361 (vom 18. Juni 2004). Das Gesetz regelt mögliche Einsätze der Luftwaffe, die auf Anordnung des Verteidigungsministers zur Verhinderung eines terroristischen Anschlags im Landesinneren durchgeführt werden können – die Skala reicht vom bloßen Abdrängen von Luftfahrzeugen, die eine gegenwärtige Gefahr für Menschenleben darstellen, bis hin zum Einsatz von Waffengewalt. Das Gesetz befindet sich derzeit im Vermittlungsausschuss.

⁹⁸ Unterhalb der sog. „Einsatzschwelle“, die im Grundgesetz nicht näher definiert wird, steht die Bundeswehr im Rahmen der Amtshilfe (Art. 35 Abs. 1 GG) ohne weiteres zur Verfügung (z.B. Fluthilfe, Ernteeinsätze, Repräsentation). Umstritten ist, ob rettungsdienstliche Einsätze zur Gefahrenabwehr, also etwa das bloße Aufspüren und Neutralisieren von Kampfstoffen im Rahmen der ABC-Abwehr, unter die einfache Amtshilfe fallen, zumal bei solchen Verwendungen das Argument des innenpolitischen Machtmissbrauchs nicht zu Tragen kommt.

sungsrechtliche Dogmatik bemerkenswert; denn es ist selbstverständlich, dass die Streitkräfte eingesetzt werden dürfen, soweit die Verfassung einem Einsatz nicht entgegensteht. Art. 87a Abs. 2 GG geht indes über den Vorrang der Verfassung hinaus: Einen Einsatz der Bundeswehr, der nicht zur Verteidigung (oder als Amtshilfe⁹⁹) erfolgt, muss das Grundgesetz nicht nur hinnehmen, sondern *positiv* und *ausdrücklich* zulassen. Das Spektrum beschränkt sich dabei auf drei ausdrücklich geregelte Fallkonstellationen, die alle den Charakter einer „Notkompetenz“ aufweisen: Katastrophenhilfe (Art. 35 Abs. 2 und 3 GG), Verteidigungsfall (Art. 87a Abs. 3 GG) und (innerer) Staatsnotstand (Art. 87a Abs. 4 GG). Sie ermöglichen unter engen Voraussetzungen ein sachlich auf bestimmte Zwecke festgelegtes und zeitlich befristetes Tätigwerden der Bundeswehr im Inneren, begründen aber keineswegs eine Daueraufgabe der Streitkräfte:

- *Verteidigung*: Es liegt nahe, HLS konzeptionell im Rahmen der militärischen Kernaufgabe anzusiedeln. Das deutsche Verfassungsrecht (Art. 87a Abs. 2 GG) versteht jedoch „Verteidigung“ als Abwehr staatsexterner, d.h. von einem äußeren Gegner (mit Kombattantenstatus) unter Waffengewalt geführter Angriffe,¹⁰⁰ die Verteidigung gegen nicht-staatliche Akteure ist darin ebenso wenig vorgesehen wie die Abwehr von terroristischen Anschlägen, die aus dem Inland heraus begangen werden.¹⁰¹ Unter dem Eindruck des 11. Septembers haben Teile der Literatur dafür plädiert, den prinzipiell entwicklungsfähigen Verteidigungsbegriff auf neuartige Konfliktfelder wie z.B. den Terrorismus auszudehnen, sofern diese existentiell relevantes Gewicht besitzen und auch völkerrechtlich den Einsatz militärischer Gewalt rechtfertigen. So müsse der Verteidigungsbegriff von der *Opferseite* her mit Blick auf die *Folgen* erschlossen werden,¹⁰² entscheidend sei die Wirkung, nicht die

⁹⁹ Die „Amtshilfe“ nach Art. 35 Abs. 1 GG begründet keine ausreichende Rechtsgrundlage, da ein hoheitliches Tätigwerden der Streitkräfte auf dieser Grundlage ausgeschlossen ist. Die Amtshilfe führt weder zu Zuständigkeitsverlagerungen noch erzeugt sie nicht vorhandene Befugnisse; vielmehr eröffnet sie die Möglichkeit zur Unterstützung anderer Hoheitsträger im Rahmen bereits bestehender Zuständigkeiten (z.B. technische Hilfe, schlicht hoheitliche Unterstützungshandlungen).

¹⁰⁰ Vgl. für viele Edzard Schmidt-Jorzig, „Verfassungsänderung für Bundeseinsätze im Inneren Deutschlands“, *Die Öffentliche Verwaltung* 48 (2002), S. 773-778.

¹⁰¹ Manfred Baldus, in Mangoldt/Klein/Starck, *Das Bonner Grundgesetz*, Band III (München: Vahlen, 4. Aufl. 2001), Art. 87a Rn. 13.

¹⁰² Karl-Andreas Hernekamp, in von Münch/Kunig, *Grundgesetz*, Band III (München: Beck: 5. Aufl. 2003), Art. 87a Rn. 4.

Herkunft der Gefährdung, weshalb das Kriterium der Planung bzw. Steuerung eines Auslands und weniger der formale Maßstab des Grenzübertritts maßgebend sei.¹⁰³ Da jedoch weder Identität noch – Hintergrund möglicher Terroristen zum Zeitpunkt des Angriffs bekannt sein dürften, lässt die Reduktion des Außenbezugs klare und praktikable Abgrenzungskriterien vermissen. Eine begriffliche Aufweichung und Entgrenzung des Verteidigungsbegriffs erscheint daher bedenklich. Nicht von ungefähr hat das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) in der AWACS-Entscheidung postuliert, „die Möglichkeiten für einen Einsatz der Bundeswehr im Inneren durch das Gebot strikter Texttreue zu begrenzen,“¹⁰⁴ und sich damit im Ergebnis für die Wahrung einer konzeptionellen Trennung von (äußerer) Verteidigung und militärischer „Heimatsicherung“ im Inland ausgesprochen.

- *Staatsnotstand*: Da es an den „Rändern“ des verfassungsrechtlichen Spektrums – also im äußeren bzw. inneren Staatsnotstand – wohl in allen Verfassungsstaaten eine „traditionelle Verbindung von Militär und Polizei“ gibt,¹⁰⁵ erscheint es nahe liegend, HLS in diesem Bereich anzusiedeln. Der Übergang zur Notstandsverfassung erscheint angesichts der hohen tatbestandlichen Hürden indes selbst bei einem 11. September-Szenario – also bei punktuellen konventionellen Terroranschlägen – unverhältnismäßig. Ein terroristischer Angriff mit Massenvernichtungswaffen dagegen könnte von seinen Auswirkungen her im Einzelfall die Notstandsgrenze erreichen: Entscheidend ist aber, ob im Sinne der Legaldefinition (Art. 87a IV i.V.m. 91 GG) der *Bestand oder die freiheitliche demokratische Grundordnung des Bundes* gefährdet ist und die *Polizeikräfte sowie der Bundesgrenzschutz nicht ausreichen*, um der Situation Herr zu werden. So wie im deutschen Verfassungsrecht stets auf der konzeptionellen Unterscheidung zwischen „Verteidigung“ und (parlamentarisch beschlossenen) „Verteidigungsfall“ (der gem. Art. 115a

¹⁰³ So Christian Lutze, „Abwehr terroristischer Angriffe als Verteidigungsaufgabe der Bundeswehr“, *Neue Zeitschrift für Wehrrecht* 45 (2003), S. 101-115, hier S. 114.

¹⁰⁴ BVerfGE 90, 286 (357).

¹⁰⁵ Siehe aber zu den bestehenden Rechtsunterschieden die Regelungen in Art. 87a Abs. 3 und 4 GG; Art. 103 niederl. Verf.; Art. 228 poln. Verf.; Art. 16 und 35 frz. Verf.; *Emergency Powers Act* von 1964 (GB); Art. 55 und 116 span. Verf. betr. den *Alarm-, Ausnahme- und Belagerungszustand* in Spanien; in Belgien, Luxemburg, und Dänemark sind der innere und äußere Notstand nicht verfassungsrechtlich, sondern einfachgesetzlich ausgestaltet. Verfassungsvergleichend insoweit Georg Nolte und Heike Krieger, *Europäische Wehrrechtssysteme* (Baden-Baden: Nomos, 2002), S. 51 ff.

GG den Notstand auslöst) bestanden wurde, so sollte auch bei Militäreinsätzen im Inneren das Bewusstsein für die *konzeptionelle Trennung zwischen Heimatsicherung und Ausnahmezustand* bewahrt werden oder diese doch zumindest so weit als möglich rechtlich vorgezeichnet und parlamentarisch kontrollierbar bleiben. Bedenklich erscheint es insoweit, wie im französischen Notfallplan Vigipirate¹⁰⁶ geschehen, Maßnahmen zur Terrorabwehr durch das In-Kraft-Setzen von Alarm- oder Notfallplänen in eine verfassungsrechtliche „Grauzone“ zu verlagern, in der parlamentarisch nicht mehr kontrollierbare Abweichungen von der „Normalverfassung“ möglich werden.¹⁰⁷

- *Katastrophenhilfe*: Als verfassungsrechtliche Grundlage für militärische „Heimatsicherung“ ist in Deutschland auch die Katastrophenhilfe diskutiert worden. Die Frage, inwieweit Terrorakte als „schwere Unglücksfälle“ i.S.d. Art. 35 GG angesehen werden können, hat die Diskussion in Deutschland nicht zuletzt mit Blick auf das *Luftsicherheitsgesetz* beschäftigt, das die Befugnis der Bundeswehr zum Abschuss einer von Terroristen entführten und zweckentfremdeten Maschine auf eben diese Verfassungsgrundlage stützt. Tatbestandsmäßig umstritten ist indes, ob das Schadensereignis *bereits eingetreten* sein muss – ein Einsatz der Luftwaffe wäre nämlich nur dann militärisch sinnvoll, wenn man auch das *unmittelbar bevorstehende* Ereignis (also das auf ein Anschlagziel zusteuernde Flugzeug) schon als Unglücksfall definiert. Während jedoch der Einsatz der Streitkräfte *zur Verteidigung* ein präventives Element enthält, soll die militärische *Hilfeleistung* im Inneren nach dem Wortlaut der Verfassung nicht *zur Abwendung*, sondern eben nur *bei/anlässlich* einem(s) Unglücksfall(s) stattfinden. Überdies hat die Bundesregierung ohnehin nur im Falle der überregionalen Katastrophenhilfe (nach Abs. 3) ein *eigenes Initiativrecht* „zur Unterstützung der Polizeikräfte“, das dadurch begrenzt wird, dass entsprechende Maßnahmen jederzeit auf Verlangen des Bundesrates aufzuheben sind. Ist dagegen nur ein Bundesland von dem Unglücksfall betroffen (wie etwa beim Frankfurter Luftzwischenfall am 5. Januar 2003), können die

¹⁰⁶ *Plan gouvernemental de vigilance, de prévention et de protection face aux menaces d'action terroristes: Vigipirate* (Ministerielle Verordnung vom 7. Februar 1978, neue Fassung vom 26. März 2003).

¹⁰⁷ Jörg Gerkrath, „Military Law in France“, in Georg Nolte (ed.) *European Military Law Systems* (Berlin: De Gruyter Recht, 2003), S. 275-336, hier S. 289.

Streitkräfte von sich aus nicht eingreifen, sondern würden auf Weisung eines Landes nach Maßgabe des Landespolizeirechts eingesetzt werden.

Im Ergebnis lässt sich festhalten, dass in Deutschland eine überzeugende Rechtsgrundlage für Streitkräfteeinsätze im Inneren fehlt. Militärische HLS-Verwendungen beinhalten konzeptionell zwar Elemente des Verteidigungsauftrages, des inneren Staatsnotstandes oder der militärischen Katastrophenhilfe, erfordern aber eine darüber hinausgehende funktionelle, organisatorische und rechtliche Vernetzung der staatlichen Sicherheitsorgane, der die tradierte Sicherheitsarchitektur des Grundgesetzes derzeit entgegensteht.

Militärische Heimatsicherung in ausgewählten europäischen Rechtsordnungen

Die Möglichkeit, militärische Heimatsicherungsaufgaben im Landesinneren durchzuführen, stellt sich in anderen EU-Staaten vergleichsweise leicht dar, da keine Verfassung (mit Ausnahme Deutschlands und Spaniens) den Einsatz von Streitkräften im Inneren ausdrücklich begrenzt. Vielmehr existieren in vielen Rechtsordnungen explizite Ermächtigungen für den Einsatz des Militärs zur Terrorabwehr im Landesinneren – zum Teil im Verfassungsgesetz (Österreich) oder in speziellen Gesetzen über Aufgaben und Organisation der Streitkräfte (z.B. Luxemburg, Dänemark), zum Teil aber auch in den allgemeinen Polizeigesetzen (Belgien, Niederlande) oder in Verordnungen (Italien, Polen). Die fehlende verfassungsrechtliche Abgrenzung zwischen polizeilichen und militärischen Aufgabenbereichen hat in einigen europäischen Nachbarstaaten zur Einrichtung *paramilitärischer Einheiten* geführt, denen dauerhaft Polizeiaufgaben übertragen wurden. Diese Truppen verfügen über eine militärische Bewaffnung und sind in befehlsrechtlicher Hinsicht militärisch organisiert. In vielen Rechtsordnungen stehen Streitkräfteeinsätze im Inneren unter dem Vorbehalt, dass die eigentlich zuständigen (Polizei-)Behörden zur Bewältigung der in Frage kommenden Aufgaben nicht in der Lage sind.¹⁰⁸ Ein solcher *Effektivitätsgrundsatz*, der mit kom-

¹⁰⁸ Vgl. z.B. Art. 111 des *belgischen* Bundespolizeigesetzes; Art. 18 Abs. 3 des *polnischen* Polizeigesetzes. Gem. Art. 58 Abs. 2 der *schweizerischen* Bundesverfassung können die Kantone ihre Formationen zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung auf ihrem Gebiet einsetzen, wenn die Mittel der zivilen Behörden zur Abwehr schwerwiegender Bedrohungen der inneren Sicherheit nicht mehr ausreichen. Nach Art. 79 Abs. 5 des *österreichischen* BVG ist selbständiges militärisches Einschreiten nur zulässig, wenn entweder die zuständigen Behörden durch höhere Gewalt außerstande gesetzt sind, das militärische Einschreiten herbeizuführen, und bei

petenzbegründender Wirkung *originäre* (wenn auch *subsidiäre*) Aufgaben der Streitkräfte beschreibt, ist in der Verfassungsdiskussion in Deutschland stark kritisiert worden, da er die Grenzen zwischen polizeilicher Gefahrenabwehr und Streitkräfteeinsatz vollständig verschwimmen lässt; überdies mache man damit die Streitkräfte „zum Lückenbüßer für polizeipolitische Versäumnisse“.¹⁰⁹

Ausgewählte Rechtsordnungen im Überblick

Art. 79 Abs. 2 des *österreichischen Bundesverfassungsgesetzes* geht davon aus, dass das Bundesheer über den Bereich der militärischen Landesverteidigung hinaus auch zum Schutz der verfassungsmäßigen Einrichtungen und ihrer Handlungsfähigkeit, zum Schutze der demokratischen Freiheiten der Einwohner und zur *Aufrechterhaltung der Ordnung und Sicherheit im Inneren überhaupt* tätig werden kann. In diesem Fall werden sie durch den Innenminister angefordert und im Soldatenstatus nach Maßgabe des *Sicherheitspolizeigesetzes* (also unter Beachtung zweier Rechtsordnungen) tätig. *Air Policing* (gegen ein von Terroristen entführtes Passagierflugzeug) erfolgt auf der Grundlage des *Militärbefugnisgesetzes*, wobei der Verteidigungsminister im Falle eines bevorstehenden Anschlags auf ein ziviles Ziel (bei bloßen Entführungen bleibt der Innenminister zuständig) auch den Abschuss des entführten Flugzeugs anordnen kann. Für Antiterrorereinsätze im Inland steht die Spezialeinheit *Cobra* (eine österreichische GSG 9) zur Verfügung.

Die *dänische* Verfassung kennt keine Regelungen, die den Einsatz der Streitkräfte für inländische Zwecke begrenzen. Solche Aufgaben können gem. Art. 4 und 7 des *Gesetzes über Aufgaben und Organisation der Streitkräfte* (vom 27. Februar 2001) durchgeführt werden, das lediglich eine Konsultation des zuständigen (Justiz-)Ministers vorsieht. Dänische Gerichte würden auch das ungeschriebene *ius necessitatis* als Grundlage für den Einsatz der Armee im Inneren anerkennen. Die demokratische Kontrolle bleibt insoweit gewahrt, als nach Art. 19 Abs. 2 der dänischen Verfassung das Parlament über Streitkräfteeinsätze im Inneren entscheiden muss.

In *Belgien* können Streitkräfte auf der Grundlage des Königlichen Dekrets vom 6. Juli 1994 zur Sicherstellung der öffentlichen Ordnung, d.h. zur Unterstützung der Polizei angefordert und eingesetzt werden, wenn deren Mittel nicht

weiterem Zuwarten ein nicht wieder gutzumachender Schaden für die Allgemeinheit eintreten würde.

¹⁰⁹ Schmidt-Jortzig, „Verfassungsänderung für Bundeseinsätze im Inneren Deutschlands“, S. 778; ähnlich Christof Gramm, „Bundeswehr als Luftpolizei: Aufgabenzuwachs ohne Verfassungsänderung?“, *Neue Zeitschrift für Wehrrecht* 45 (2003), S. 89-100, hier S. 95.

ausreichen, um den öffentlichen Frieden sicherzustellen.¹¹⁰ In diesem Falle handeln die Streitkräfte unter Befehl und im Rahmen der verfassungsrechtlichen Kompetenzen des anfordernden Organs – also eine regelrechte *Unterstellung des Militärs unter ein ziviles Regime* –, die jedoch in Deutschland mit der Kommandogewalt (als ungeteilte persönliche *domaine réservée*) des Verteidigungsministers (Art. 65a GG) unvereinbar wäre.¹¹¹ In Belgien kam es Mitte der 1980er Jahre zu Fallschirmjägereinsätzen zum Schutz von Gebäuden gegen einen Terrorangriff der extrem linken *Cellules Communistes Combattantes*. Auch der Schutz von EURO-Geldtransporten durch die belgischen Streitkräfte wurde erwogen.¹¹²

Die *niederländische* Verfassung erweitert in Art. 97 den (Verteidigungs-) Auftrag der Streitkräfte generalklauselartig um den *Schutz der Interessen des Königreiches*. Zivile Unterstützungseinsätze der Streitkräfte im Inland sind üblich und können auf der Grundlage des allgemeinen Polizeigesetzes oder des Gesetzes über Katastrophen und schwere Unfälle durchgeführt werden. Die Königliche Militärpolizeitruppe der Niederlande übt auf der Grundlage des Polizeigesetzes eine Reihe semi-ziviler Aufgaben aus, wie z.B. Grenz- und Flughafenkontrollen, Schutz der Zentralbank oder Bekämpfung grenzüberschreitender Kriminalität. Die Bedrohung durch den internationalen Terrorismus hat eine Diskussion über verstärkte Kooperation aller staatlichen Sicherheitskräfte ausgelöst.¹¹³

In *Polen* hat das Verfassungsgericht unlängst bestätigt, dass die Armee auch in der Gewährleistung der inneren Sicherheit des Staates eine wichtige Rolle spielt.¹¹⁴ Auf der Grundlage der Verordnung des Ministerrates über den Einsatz von Polizei und Militär im Falle einer Bedrohung der Sicherheit oder schweren Verletzung der öffentlichen Ordnung vom 5. März 1991¹¹⁵ können

¹¹⁰ Art. 111 des Bundespolizeigesetzes, *Monitor Belge* v. 5. Januar 1999.

¹¹¹ Dazu Jürgen Lorse, „Die Befehls- und Kommandogewalt im Lichte terroristischer Herausforderungen“, *Die Öffentliche Verwaltung* 57:8 (2004), S. 329-334. Angesichts der lückenlosen parlamentarischen Verantwortlichkeit des Ministers gewährleistet die Befehls- und Kommandogewalt insoweit die demokratische Kontrolle der Streitkräfte, die durch einen Unterstellungswechsel aufgebrochen würde. In Belgien hingegen läuft die militärische Befehlskette nicht bei einem bestimmten Minister, sondern in der Person des Monarchen zusammen (Art. 167 belg. Verf.).

¹¹² Vgl. für die Bundeswehr Lutze, „Abwehr terroristischer Angriffe als Verteidigungsaufgabe der Bundeswehr“, S. 117 ff.

¹¹³ Nachweise bei Leonard Besselink, „Military Law in the Netherlands“, in Nolte, *European Military Law Systems*, S. 560, Anm. 27.

¹¹⁴ Polnischer Verfassungsgerichtshof, Urteil Nr. K 26/98 vom 7. März 2000.

¹¹⁵ Polnisches Gesetzblatt 1991, Nr. 26, Gegenstand 104.

Streitkräfte zur Unterstützung der Polizeieinheiten und zum Schutz der Infrastruktur und öffentlicher Gebäude im Inland eingesetzt werden.¹¹⁶

In *Frankreich* ist die Kooperation zwischen Militär und anderen Behörden im Bereich der sog. Zivilverteidigung möglich, die in den Verantwortungsbereich der Präfekten fällt; die möglichen Einsatzarten der Streitkräfte – darunter das Ergreifen präventiver Maßnahmen zum Schutze der Zivilbevölkerung und für Rettungseinsätze auf Anforderung der zuständigen Behörde – sind in einem Weißbuch des Verteidigungsministers aufgeführt. Die französische Gendarmerie ist konstituierender Teil der französischen Armee (Dekret Nr. 91-673 vom 14. Juli 1991) und dementsprechend dem Verteidigungsministerium zugeordnet. In Friedenszeiten übernimmt die *Nationale Gendarmerie* (vor allem in ländlichen Gegenden) Polizeiaufgaben; sie kann aber auch zur Landesverteidigung herangezogen werden.

In *Spanien* ist der Einsatz der Streitkräfte im Kampf gegen den Terrorismus nach vorherrschender Auffassung im Schrifttum zulässig, wenn dieser eine Gefahr für die demokratische Ordnung des Landes (Art. 8 span. Verf.) herbeiführt.¹¹⁷ Die spanische *Guardia Civil*, die nach dem Vorbild der französischen Gendarmerie 1844 als erste gesamtspanische Polizeieinheit gegründet wurde, blieb aus historischen Gründen Teil der Streitkräfte, obgleich ihre Hauptaufgabe in der Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit besteht. In Kriegszeiten untersteht die *Guardia Civil* ausschließlich dem Verteidigungsminister.

Die *italienische* Verfassung unterscheidet zwar grundsätzlich zwischen Verteidigung und allgemeinen Sicherheitsaufgaben (Art. 117), kennt aber keine strikte Trennung zwischen Polizei und Militär, das durch die lokalen Repräsentanten der Regierung zur Unterstützung angefordert werden kann. Durch gesetzliche Dekrete wurden dem Militär Zuständigkeiten wie z.B. für Polizeioperationen gegen das organisierte Verbrechen in Sizilien bzw. Kalabrien oder zur Überwachung der Grenzregion Friaul-Venezien übertragen. Auf dieser Rechtsgrundlage kann das Militär Personenkontrollen und Fahndungen durchführen; über den Einsatz von Kriegsschiffen gegen nordafrikanische Immigrantenboote vor

¹¹⁶ Über den Einsatz der Militärpolizei zur Unterstützung der normalen Polizei kann der Premierminister auf Ersuchen des Innen- und Verteidigungsministers gem. Art. 18a Abs. 1 des polnischen Polizeigesetzes *nur im Falle einer Naturkatastrophe* entscheiden (dazu Michał Kowalski, „Military Law in Poland“, in Nolte, *European Military Law Systems*, S. 657).

¹¹⁷ Lorenzo Hueso, „Military Law in Spain“, in Nolte, *European Military Law Systems*, S. 733. Der Einsatz des Militärs im Inneren erfolgte bislang nur sporadisch: im Jahre 1981 zur Grenzüberwachung in der Pyrenäenregion Navarra gegen mögliche Infiltrationen durch ETA-Kommandos; 1992 zum Schutz öffentlicher Einrichtungen anlässlich der Weltausstellung in Sevilla.

der italienischen Küste wird derzeit diskutiert. Für Polizeiaufgaben sind die *Arma dei Carabinieri* dem Innenminister unterstellt.

Ergebnis

Der Überblick über die verschiedenen europäischen Rechtsordnungen zeigt im Ergebnis ein heterogenes Bild. Während man Deutschland (mit Blick auf die verfassungsrechtlichen Möglichkeiten der „Heimatsicherung“) lediglich „bedingte Abwehrbereitschaft“ attestieren kann, existieren auf der anderen Seite des Spektrums Staaten mit einer zum Teil langen Tradition rechtlicher und sicherheitspolitischer Kooperation von Militär und Polizei – darunter auch militärisch bedeutende ESVP-Staaten. Unter jenen Staaten, die im Rahmen der multinationalen europäischen Armeeverbände für eine „strukturierte Zusammenarbeit“ (Art. I-41 Abs. 6 EU-Verfassungsvertrag¹¹⁸) prädestiniert sind, finden sich gewisse Begrenzungen von Inlandseinsätzen der Streitkräfte in den Rechtsordnungen Polens und Spaniens, während insbesondere die Niederlande, Belgien oder Dänemark über sehr „liberale“ Rechtsordnungen verfügen, die etwaigen „Heimatsicherungsaufgaben“ der Streitkräfte nicht im Wege stehen.

Homeland Security auf der Grundlage des Europäischen Verfassungsvertrags

Die EU hat sich im Verfassungsvertrag zur Terrorismusbekämpfung verpflichtet. Während der Begriff „Terrorismus“ in den nationalen Verfassungen zumeist gar nicht auftaucht, stehen die innen- und außenpolitischen Aktivitäten der EU unter dem Banner der Terrorismusbekämpfung. Dies betrifft die Aufgabenstellung von EUROPOL (Art. III-276 Verfassungsvertrag) ebenso wie die weltweiten EU-Militäroperationen im erweiterten Petersberg-Spektrum (Art. III-309 EU-Verfassungsvertrag); darüber hinaus statuiert Art. I-43 des Verfassungsvertrages eine *Solidaritätsklausel*, die auf die Verhinderung von Terroranschlägen bzw. auf die wechselseitige Hilfeleistung nach Terrorangriffen im Inneren der EU abzielt und damit erstmals die Konzeption der HLS auf europäischer Ebene festschreibt.

Gemäß der Solidaritätsklausel können für Maßnahmen im Gebiet der Union, die dazu dienen, terroristische Anschläge zu verhindern, die Zivilbevölke-

¹¹⁸ Bezug genommen wird auf die offizielle Endfassung des Verfassungsvertrages – CIG 87/04 vom 6. August 2004, <<http://ue.eu.int/igcpdf/de/04/cg00/cg00087.de04.pdf>> (Zugriff: 28. Oktober 2004)..

rung und die demokratischen Institutionen zu schützen oder einem Mitgliedstaat auf dessen Hoheitsgebiet bei der Bewältigung der Folgen eines Anschlags zu unterstützen, sämtliche der Union zur Verfügung stehende Instrumente für einen synergetischen Einsatz mobilisiert werden, darunter der institutionelle Unterbau des Rates im Bereich der ESVP, aber auch Ressourcen der EU-Mitgliedstaaten. Die Maßnahmen umfassen den Bevölkerungs- und Katastrophenschutz ebenso wie militärische, justizielle und polizeiliche Vorgehensweisen. Das Einsatzspektrum für *militärische* Hilfeleistungen erscheint dabei *relativ klein*: Zum einen lässt sich der Terrorismus nur eingeschränkt mit *militärischen* Mitteln bekämpfen; zum anderen beschränkt sich die solidarische Unterstützung durch Streitkräfte auf jene Bereiche, wo es dem angegriffenen Nachbarstaat an entsprechenden militärischen Fähigkeiten fehlt.

Standortbestimmung: Die Solidaritätsklausel im Aufgabenspektrum zwischen europäischem Krisenmanagement, kollektiver Verteidigung und inner(europäischer) Sicherheit

Die Pflicht zur *Solidarität* unter den Mitgliedstaaten und im Verhältnis zur Union ist ein Leitprinzip des Europarechts. Art. I-43 konkretisiert den Solidaritätsgrundsatz und verstärkt die bereits heute im Unionsvertrag existierenden mitgliedstaatlichen Kooperationspflichten. Die Solidaritätsklausel des Verfassungsvertrages tritt selbständig neben die in Art. I-41 Abs. 7 vorgesehene (fakultative) Beistandsklausel, welche die kollektive *Verteidigungskomponente* in das EU-Recht inkorporiert. Ihre Bedeutung erscheint indes kaum geringer, wenn man sich vor Augen führt, dass Terroranschläge die derzeit wahrscheinlichste territoriale Bedrohung für die EU-Staaten darstellen. Im Gegensatz zur kollektiven Beistandsklausel gelangt die Solidaritätsklausel vornehmlich bei Bedrohungen durch nichtstaatliche Akteure zur Anwendung. Anders als im Rahmen der kollektiven Verteidigung ist das Vorliegen eines das völkerrechtliche Selbstverteidigungsrecht auslösenden „bewaffneten Angriffs“ von außen *nicht erforderlich*. Die Solidaritätsklausel *unterscheidet nicht zwischen inneren und äußeren Bedrohungen*; jedoch bliebe die Mobilisierung der erforderlichen zivilen, nachrichtendienstlichen und militärischen Mittel – anders als bei der kollektiven Verteidigung – ausdrücklich *auf das Territorium der EU* beschränkt. Ungeachtet möglicher Überschneidungen ersetzt die Solidaritätsklausel die kollektive Beistandsklausel *nicht*; sie erscheint vielmehr als das innereuropäische Gegenstück zum weltweiten Krisenmanagement der EU im erweiterten Petersberg-Spektrum. Die Solidaritätsklausel, welche die Möglichkeit zu militärischem Krisenmanagement *auf dem Territorium der EU* erweitert, schlägt insoweit die Brücke zwischen in-

neren und äußeren Bedrohungen und entspricht damit dem Erfordernis einer wechselseitigen Weiterentwicklung von externen Krisenmanagementaufgaben und europäischen „Heimatschutzaufgaben“.¹¹⁹

Nach der Systematik des Verfassungsvertrages lässt sich die Solidaritätsklausel dem Bereich der GASP/ESVP nicht einmal eindeutig zuordnen. Dass die Solidaritätsklausel in Titel V (von Teil III) des EU-Verfassungsvertrages betreffend das *Auswärtige Handeln der Union* verankert ist, obwohl es doch gerade um *innereuropäische* Hilfeleistung geht, bleibt insoweit ein Redaktionsversehen. Offensichtlich betrifft die Solidaritätsklausel die auswärtigen und inneren Angelegenheiten der EU *gleichermaßen* – sie umfasst also einen Schnittmengebereich der zweiten Unionssäule (GASP/ESVP gem. Art. 11-28 EUV-Nizza) und der dritten Unionssäule (PJZS, Polizeiliche und Justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen gem. Art. 29 ff. EUV-Nizza). Insoweit begründet die Solidaritätsklausel eine Innendimension der ESVP. Duplizierungen zwischen den Politikbereichen Inneres und ESVP (der Säulencharakter des EUV wird vom Verfassungsvertrag nicht übernommen) sind dabei ebenso wenig auszuschließen wie eine Ressourcenkonkurrenz mit dem externen Krisenmanagement nach Art. I-41.

Im Mehrebenensystem des europäischen Staatenverbundes gewinnt die Solidaritätsklausel – wie ein Vergleich mit der Regelung in Art. 35 Abs. 2 GG zeigt – *bundesstaatliche* Züge. Aus der Perspektive der Mitgliedstaaten betrifft die Solidaritätsverpflichtung des europäischen Verfassungsvertrages indes die „auswärtigen Angelegenheiten“. Militärische Hilfeleistung auf der Grundlage von Art. I-43 wäre aus nationaler Sicht ein bewaffneter *Auslandseinsatz* der Streitkräfte, der sich konzeptionell – etwa mit Blick auf die Beteiligung nationaler Parlamente – von kollektiver Bündnisverteidigung kaum unterscheidet.

Entscheidungsverfahren und Entscheidungsprärogative

Aus verfassungsrechtlicher Sicht müssen die bestehenden nationalen Vorgaben, etwa zur staatlichen Einsatzprärogative, auch bei Beschlüssen und Einsätzen im Rahmen der europäischen Solidaritätsklausel beachtet werden. Art. III-329 Abs. 1 Verfassungsvertrag sieht vor, dass sich die Mitgliedstaaten im Rat über die Form der Unterstützung anlässlich eines Terroranschlags *absprechen*; etwaigen Unterstützungshandlungen der Mitgliedstaaten wird damit die entsprechende in-

¹¹⁹ Johann Frank, *Sicherheitspolitisches Kerneuropa? Möglichkeiten und Grenzen der ESVP nach Nizza und dem Entwurf für einen Verfassungsvertrag*, Strategische Analysen (Wien: Büro für Sicherheitspolitik, 2004), S. 10.

ternationale Legitimation verliehen. Anders als bei Art. 5 NATO-Vertrag muss jedoch nicht über das Eintreten eines „Bündnis- oder Solidaritätsfalls“ einstimmig beschlossen werden. Solidarisches Handeln der EU steht gleichermaßen bei einem von innen oder außen herrührenden Terroranschlag in Rede, an dessen Ausmaß keinerlei tatbestandliche Anforderungen gestellt werden.

Der Verfassungsvertragstext geht weiter davon aus, dass der Union entsprechende militärische Mittel *bereitgestellt* werden.¹²⁰ Bei Einsätzen auf der Grundlage von Art. I-43 entscheiden die Mitgliedstaaten über das „Ob“ einer militärischen Hilfeleistung in eigener Regie. Dies entspricht den politischen Entscheidungsverfahren im Unionsrecht, die eben gerade *nicht* supranational, sondern *intergouvernemental* verfasst sind. Einen Entscheidungsautomatismus, der den nationalen Regierungen (und Parlamenten) die Prärogative über den bewaffneten Einsatz ihrer Streitkräfte entzöge, sieht die Solidaritätsklausel ebenso wenig vor wie z.B. die kollektive Beistandsklausel in Art. 5 NATO-Vertrag. Art. III-231 Abs. 2 EU-Verfassungsvertrag verlangt lediglich, dass die anderen Mitgliedstaaten „Unterstützung leisten“. In welcher Form dies geschieht, bleibt den nationalen Regierungen überlassen. Die Erfüllungshandlung muss jedoch im Geiste gegenseitiger Solidarität und nach pflichtgemäßer Ermessensausübung vor allem die Sicherheitsinteressen des betroffenen Mitgliedstaates im Auge haben: Die Solidaritätsklausel beinhaltet insoweit nur eine Zusage besten Bemühens, die nach Ausschöpfung aller anderen Mittel und unter Vorbehalt nationaler Letztentscheidung auch militärische Hilfe einschließt. Ungeachtet dieser Rechtslage könnte der *Solidaritätsgedanke* – ähnlich wie die Bündnistreue des Nordatlantikkpaktes – in der Praxis einen nicht zu unterschätzenden politischen Druck entfalten und dabei eine Dynamik entwickeln, welche die nationale Entscheidungsprärogative praktisch aushöhlt.

Ausstrahlungswirkung auf das nationale Verfassungsrecht

Das Verschwimmen von innerer und äußerer Sicherheit im Staatenverbund der EU macht es zunehmend schwer, zwischen externer europäischer Verteidigung, HLS, Auslandseinsätzen der Mitgliedstaaten und Streitkräfteeinsätzen im Inneren konzeptionell noch sauber zu unterscheiden. Mit In-Kraft-Treten des Verfassungsvertrages sind die Mitgliedstaaten (völkerrechtlich) verpflichtet, die Vor-

¹²⁰ Dies kann – wie im Rahmen der UN-Friedenssicherung – auf der Basis von *Stand-by Arrangements* (rechtlich unverbindliche *Memoranda of Understanding*) oder – wie im NATO-Kontext – durch *Assignierung* entsprechender Truppenteile erfolgen. Bei der Frage der *Bereitstellung* geht es also um Kategorien der *institutionellen Zuordnung*, die von der befehlsrechtlichen Unterstellung (*transfer of authority*) streng zu trennen ist.

schriften des Vertrages innerstaatlich umzusetzen. Die Staaten müssen also die rechtlichen Voraussetzungen dafür schaffen, innereuropäische Heimatschutzaufgaben auf der Grundlage der Solidaritätsklausel durchführen zu können – ähnlich, wie Art. 17 Abs. 2 EUV verlangt, dass die Staaten die Durchführung von Petersberg-Aufgaben rechtlich ermöglichen. Die nationale Umsetzung des in der Solidaritätsklausel niedergelegten ambitionierten „HLS-Projekts“, das militärische und zivile Sicherheit gleichermaßen umfasst, erfordert daher ein hohes Maß an *Koordination* und *Vernetzung* zwischen den staatlichen Sicherheitsorganen auf der nationalen Ebene einerseits sowie mit den Entscheidungsgremien auf europäischer Ebene andererseits.¹²¹

Auslandseinsätze der Mitgliedstaaten: Militärische Unterstützungen der europäischen Nachbarn auf Grundlage der Solidaritätsklausel stellen aus Sicht der einzelnen Mitgliedstaaten *bewaffnete Auslandseinsätze* dar, die von den nationalen Entsendegesetzen gedeckt bzw. als Auslandsengagement der Streitkräfte verfassungsrechtlich legitimiert sein müssen. Die einschlägigen Verfassungsbestimmungen, die eine Bestimmung von Streitkräfteaufgaben vornehmen, tragen der „neuen“ Dimension der HLS (noch) keine Rechnung. Regelungsbedürftig sind überdies Fragen des Aufenthaltsrechts für ausländische Streitkräfte gerade *zum Zwecke der Hilfeleistung bei einem Terroranschlag* im Inland.¹²²

Mit In-Kraft-Treten des Verfassungsvertrages können daher im Einzelfall (z.B. in Spanien oder Italien¹²³) entsprechende Ergänzungen in den nationalen Verfassungen bzw. in den entsprechenden Streitkräfteaufgaben- und Entsendegesetzen notwendig werden, sofern man solche Unterstützungseinsätze bei Terroranschlägen nicht einfach durch extensive Auslegung von Generalklauseln legitimieren will. Problematisch erscheint in diesem Zusammenhang die Rechtl-

¹²¹ Siehe dazu den Beitrag von Heiko Borchert und Thomas Pankratz in diesem Band.

¹²² Das Recht zum Aufenthalt ausländischer Streitkräfte in Deutschland ist geregelt durch den Notenwechsel vom 29. April 1998 zwischen Deutschland und Dänemark, Griechenland, Italien, Luxemburg, Norwegen, Portugal, Spanien und der Türkei, der den Streitkräften dieser NATO-Staaten das Recht gibt, sich mit Zustimmung der Bundesregierung vorübergehend im gesamten Staatsgebiet aufzuhalten; für Frankreich und Großbritannien gilt der *Aufenthaltsvertrag* von 1955; für alle anderen PfP-Staaten gilt das *Streitkräfteaufenthaltsgesetz* von 1995, das zum Abschluss entsprechender Streitkräfteaufenthaltsabkommen – mit Polen im Jahre 2000, mit Tschechien im Jahre 2003 – ermächtigt.

¹²³ So erlaubt etwa das *italienische* Streitkräfteeinsatzgesetz vom 14. November 2000, Nr. 331 die Teilnahme Italiens an Krisenmanagementaufgaben im Ausland nur insoweit, als die Auswirkungen der internationale Krise Italien direkt berühren. Dies könnte z.B. im Falle eines Terroranschlags in Schweden zweifelhaft erscheinen. Nach Art. 8 der *spanischen* Verfassung sind alle jene Auslandseinsätze problematisch, die *nicht* in Beziehung zur Souveränität und Unabhängigkeit des Landes stehen.

ge in Österreich: So ist die Entsendung österreichischer Streitkräfte nach Maßgabe des Bundesverfassungsgesetzes über Kooperation und Solidarität bei der Entsendung von Einheiten und Einzelpersonen in das Ausland (KSE-BVG, § 1) innerhalb Europas derzeit nur für humanitäre und Katastrophenhilfe zulässig; umgekehrt sieht das Truppenaufenthaltsgesetz gegenwärtig keine Rechtsgrundlage für Operationen ausländischer Sicherheitskräfte auf österreichischem Territorium zum Zwecke der Terrorbekämpfung vor. Demgegenüber sind die Einsatzmöglichkeiten der Streitkräfte in vielen anderen europäischen Rechtsordnungen (z.B. in Belgien, Dänemark, Luxemburg, Polen oder Frankreich) durch Gesetz oder Dekret so weit gefasst, dass fast jede Form militärischen Engagements darunter fällt, das nicht gegen das *ius ad bellum* verstößt: So erlaubt das Königlich Belgische Dekret vom 6. Juli 1994 Auslandseinsätze der Streitkräfte, um Zivilisten zu schützen, die öffentliche Sicherheit und Ordnung zu überwachen oder Unruhen unter Kontrolle zu bringen. Nach dem polnischen Auslandseinsatzgesetz (ZUPSZ) von 1998 können polnische Streitkräfte explizit zur Bekämpfung des Terrorismus und seiner Auswirkungen sowie zur Unterstützung eines verbündeten Staates eingesetzt werden. Die französische Rechtsordnung sieht ein weites Verwendungsspektrum der Streitkräfte im Ausland vor, die lediglich nicht für „Eroberungen“ oder „gegen die Freiheit von Völkern“ eingesetzt werden dürfen. Das deutsche Grundgesetz enthält sich einer expliziten Aussage über den militärischen Aktionsrahmen deutscher Streitkräfte und begrenzt diesen lediglich strukturell. Als zentrale verfassungsrechtliche Integrationsnorm im Streitkräftebereich ermächtigt Art. 24 Abs. 2 GG nach Auffassung des BVerfG zur Einordnung in ein auf strikte Friedenswahrung verpflichtetes System der gegenseitigen kollektiven Sicherheit bzw. Verteidigung und erweitert den zulässigen Handlungsrahmen deutscher Streitkräfte auf alle mit einem solchen System typischerweise verbundenen militärischen Aufgaben, die *im Rahmen und nach den Regeln* solcher Systeme stattfinden.¹²⁴

Als ein solches System erscheint zunehmend auch die EU, die im Rahmen der ESVP eine eigenständige militärische Komponente ausbildet und mit dem Verfassungsvertrag sogar die kollektive Beistandskomponente der WEU übernimmt. Auch wenn die derzeitigen Regelungen zur ESVP in Art. 17 ff. EUV partiell (noch) den Charakter von Zielvorgaben für die Zukunft aufweisen, enthalten sie doch insgesamt eine Reihe von institutionellen und prozeduralen Vorschriften, die als „Regelwerk“ der EU-internen Friedenssicherung und damit als

¹²⁴ BVerfGE 90, 286 (351).

Bausteine eines kollektiven Sicherheitssystems angesehen werden können.¹²⁵ Dem entspricht das klare Bekenntnis der Präambel, wonach die Mitgliedstaaten entschlossen sind, Frieden, Sicherheit und Fortschritt *in Europa* und in der Welt *zu fördern*. Akzeptiert man die EU als kollektives Sicherheitssystem i.S.d. Art. 24 II GG, so erscheinen auch künftige HLS-Verwendungen der Streitkräfte auf der Grundlage von Art. I-43 Verfassungsvertrag als Einsatz *im Rahmen und nach den Regeln* des Sicherheitssystems, sofern solche solidarischen Unterstützungshandlungen in die Entscheidungsstrukturen der Union eingebettet sind. Entsprechende Modalitäten werden dazu vom Ministerrat gemäß Art. III-329 Abs. 2 (i.V.m. Art. III-300 Abs. 1) beschlossen; möglicherweise bilden sich – ähnlich wie bei EU-Operationen – entsprechende Kommando- und Führungsstrukturen für die bereitgestellten mitgliedstaatlichen Streitkräftekontingente heraus. In jedem Fall müssen spezialisierte Kräfte geschaffen und eine einheitliche Planung, Führung und Ausbildung gewährleistet werden, wobei das Politische und Sicherheitspolitische Komitee auch für den innereuropäischen Bereich die Federführung übernehmen könnte. Vorschläge von Seiten der Franzosen zur Errichtung europäischer Militärpolizeieinheiten liegen seit kurzem auf dem Tisch. Denkbar wäre es auch, Teile der multinationalen Armeeverbände speziell für HLS-Einsätze zu assignieren und standardisiert auszubilden. Dabei wird eine *supranationale* Zusammenarbeit auf lange Sicht unumgänglich.

Streitkräfteeinsätze im Inneren eines Mitgliedstaates: Die verfassungsrechtliche Zulässigkeit von Streitkräfteeinsätzen im Inneren wurde in Deutschland bislang nicht vor dem Hintergrund der europäischen Verfassungsvorgaben diskutiert. Dabei ergeben sich interessante Auswirkungen der Solidaritätsklausel auf das deutsche Verfassungsrecht. So ist der Einsatz der Bundeswehr zur Terrorbekämpfung im Inneren – jedenfalls nach der hier vertretenen Auffassung – verfassungsrechtlich unzulässig. Nach Art. I-43 EU-Verfassungsvertrag ist dem von einem Terroranschlag betroffenen Mitgliedstaat auf Ersuchen seiner politischen Organe Hilfe zu leisten. Dies setzt voraus, dass der betreffende Staat aus personellen, finanziellen, sachlichen oder militärischen Gründen zur Abwendung der terroristischen Bedrohung selbst nicht in der Lage ist. Das (rechtliche) Unvermögen, militärische Einsätze im Inneren des eigenen Landes verfassungsrechtlich durchzuführen, kann hier nicht ausschlaggebend sein; ansonsten ge-

¹²⁵ Art. 19 und 20 EUV statuieren dabei eine Koordinations- und Unterrichtungspflicht der EU-Mitgliedstaaten untereinander; Art. 23 EUV regelt die Beschlussfassung; Art. 25 EUV errichtet die entsprechenden Organe, deren Regelwerk in den Schlussfolgerungen des Rates ausgeführt ist.

langte man zu dem nachgerade absurden Ergebnis, dass Deutschland im Falle eines inländischen Terroranschlags militärische Hilfe aus dem Ausland anfordern müsste, weil die Bundeswehr aus verfassungsrechtlichen Gründen zur Tatenlosigkeit verurteilt ist. Art. I-43 des Verfassungsvertrages fordert also in diesem Sinne eine *Verfassungsänderung bzw. Ergänzung des Grundgesetzes im Hinblick auf den Bundeswehreinsatz im Inneren*.¹²⁶ Eine andere Lösung – dem Argumentationsmuster des BVerfG in der AWACS-Entscheidung von 1994 folgend – bestünde mit Blick auf die Ermächtigung in Art. 24 II GG in der Annahme, dass militärische Unterstützungsleistungen *im Rahmen und nach den Regeln eines kollektiven Sicherheitssystems* sogar den *Inlandseinsatz* der Bundeswehr umfassen. Schwierig wäre es in jedem Fall, die Anforderungen an den erforderlichen Parlamentsbeschluss, insbesondere an dessen Bestimmtheit zu präzisieren.

Resümee

Die Bedeutung der Solidaritätsklausel des EU-Verfassungsvertrages liegt gegenwärtig vor allem im konzeptionellen Aufzeigen der Bedrohungsszenarien des 21. Jahrhunderts. Ähnlich wie die Bündnisklausel des NATO-Vertrages stärkt Art. I-43 EU-Verfassungsvertrag das Bewusstsein für die Verwundbarkeit Europas in Zeiten des globalen strategischen Terrorismus. Dabei eröffnet die Solidaritätsklausel neue Aufgabenfelder im HLS-Bereich, die ein hohes Maß an innerstaatlicher und überstaatlicher *Vernetzung* erfordern – nicht nur im Grenzgebiet zwischen militärischer Terrorismusbekämpfung und polizeilicher Gefahrenabwehr, sondern auch im Bereich zivil-militärischer Zusammenarbeit (CIMIC), wie sie beim Nation-Building der Streitkräfte im Ausland zum Teil modellartig vorexerziert worden ist. Der EU-Verfassungsvertrag verpflichtet in diesem Sinne auch die Mitgliedstaaten zu einer umfassenden und vernetzten Sicherheitskonzeption; dabei entfaltet er auf nationaler Ebene eine katalytische Funktion im Hinblick auf die Entwicklung und Koordination neuer Fähigkeiten sowie im Hinblick auf Anpassungen der jeweiligen nationalen Rechtsordnungen.

Das deutsche Luftsicherheitsgesetz ist allerdings nur ein erster Schritt in die richtige Richtung. Strukturell ähnliche Problemlagen wie bei der Solidaritätsklausel und ein entsprechender Handlungsbedarf ergeben sich nämlich schon anlässlich der Fußballweltmeisterschaft 2006 im Hinblick auf (*atlantisch*-)in-

¹²⁶ Siehe zu den Eckpunkten für eine verfassungsrechtliche Neuregelung z.B. Gramm, „Bundeswehr als Luftpolizei: Aufgabenzuwachs ohne Verfassungsänderung?“, S. 99ff.

tegrierte Inlandseinsätze der Bundeswehr, falls Deutschland – wie unlängst Griechenland bei den Olympischen Spielen – zur Unterstützung der nationalen Sicherheitskräfte NATO-*Assets* in Form von NRF oder AWACS anfordert. Fragestellungen der inneren und äußeren Sicherheit bedürfen insoweit dringend einer neuen Bewertung im *multinational-integrierten* Kontext. Dabei wird es auf Dauer nicht ausreichen, mögliche Szenarien terroristischer Bedrohung in den Kategorien des Art. 35 oder 24 GG zu diskutieren und – wie im Luftsicherheitsgesetz – gegebenenfalls (einzel-)gesetzlich zu normieren. Denkt man das europäische „HLS-Konzept“ konsequent zu Ende, so steht der Bundeswehr vielmehr ein Paradigmenwechsel bevor, der mit der fundamentalen Aufgabenerweiterung nach 1990 vergleichbar ist. Innerhalb der Bundeswehr werden durch den Transformationsprozess die erforderlichen Voraussetzungen geschaffen, um die Streitkräfte unter sich immer komplexer und schneller entwickelnden Rahmenbedingungen zu befähigen, ihren Beitrag zur Bewältigung der neuen sicherheitspolitischen Herausforderungen zu leisten. Verfassungsrechtlich geht es um grundlegende Transformation und Vernetzung der existierenden Sicherheitsarchitektur des Grundgesetzes, die auch vor den tradierten Prinzipien der kompetenziellen Trennung von Polizei und Militär, von Repression und Prävention sowie von Bund-Länderzuständigkeiten kaum Halt machen werden. Insoweit gilt es, frühzeitig die Kernelemente einer vernetzten Sicherheitsarchitektur politisch zu definieren, europäisch anzugleichen und (gegebenenfalls durch entsprechende Grundgesetzänderungen) verfassungsrechtlich abzustützen.