

this trend, it is of course too early to make a definite judgement. What seems clear, however, is that straightforward comparisons to the Nazi and Fascist experiences, which are sometimes made by critical voices, are at this point at least heavily exaggerated.⁵⁸ While the Nazi and Fascist dictatorships used military and paramilitary forces with the explicitly political aim of fighting and destroying alleged internal “enemies”, such as Jews or political opponents, current domestic deployments of the military can hardly be said to pursue such a clear political agenda, nor is their objective to “destroy” a specifically defined adversary.⁵⁹ While these domestic military operations, of course, amount to a militarisation of internal matters and policing, in that they involve the use of military personnel and assets, there is at least so far no evidence that the troops deployed in these missions act with a “military mindset”, for

⁵⁸ See, e.g., Michael Head and Scott Mann, *op.cit.*.

⁵⁹ The argument made by Head and Mann that the domestic use of armed forces is a sign of increasing suppression of the disaffected classes by the dominant elites seems at this point at least overdrawn (Michael Head and Scott Mann, *op.cit.*).

example by making excessive use of force. At least so far, it is noteworthy that critics of the domestic use of the armed forces usually take issue with this development mainly on grounds of principle – i.e. that such measures are counter to liberal-democratic principles – rather than by pointing to actual abuses committed by military forces deployed in internal missions.

This, however, is not to say that there are not reasons for concern, as the internal use of military forces always bears at least the potential for abuse. While we might not (yet) be witnessing a fallback into authoritarianism and militarism, it cannot be excluded that current domestic deployments of the armed forces might only be the first steps towards much more far-reaching, and more politicised, involvement of military forces in internal matters. As such, the developments described above, of course, call for continuous and constant monitoring and assessment, not only in terms of their effectiveness with regard to domestic security provision but also with respect to their impact on basic human rights as well as the distribution of political power within the state.

Bundeswehr im Einsatz: Erweitertes Aufgabenspektrum und dessen Wahrnehmung im Spiegel der öffentlichen Meinung

Rüdiger Fiebig und Carsten Pietsch*

Abstract: This article presents findings from the annual public opinion survey on security and defence issues, conducted by the Bundeswehr Institute of Social Sciences. It focuses on the current and emerging spectrum of operations of the German armed forces engaging terrorist threats at home and abroad. Owing to its contributions to global military operations against terrorism, Germany has to re-evaluate its traditional military posture which is framed by the unique setting of the German constitution, due to its specific historic experience of 1933-1945. This article provides an overview of the institutional background as well as attitudes of the German population.

Keywords: Bundeswehr, Bevölkerungseinstellungen, Auslandseinsätze, Terrorismus, Innere Sicherheit, Öffentliche Meinung
German armed forces, attitudes of the population, military operations abroad, terrorism, internal security, public opinion

1. Einleitung¹

Über lange Zeit war die Sicherheits- und Verteidigungspolitik der Bundesrepublik Deutschland primär ausgerichtet auf den möglichen Verteidigungsfall,

* Rüdiger Fiebig ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Sozialwissenschaftlichen Institut der Bundeswehr, wo er als Projektleiter im Forschungsschwerpunkt Einstellungsforschung die jährliche Bevölkerungsumfrage zum sicherheits- und verteidigungspolitischen Meinungsbild der Deutschen sowie die Streitkräfteumfrage betreut. Carsten Pietsch ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Sozialwissenschaftlichen Institut der Bundeswehr im Forschungsschwerpunkt Sozialwissenschaftliche Begleitung der Auslandseinsätze der Bundeswehr. Er ist zudem Referent für Presse- und Öffentlichkeitsarbeit des Instituts. – Referierter Beitrag.

1 Die im vorliegenden Artikel vorgetragenen Ansichten und Meinungen sind ausschließlich diejenigen der Autoren und geben nicht notwendigerweise die Sicht oder die Auffassung des Bundesministeriums der Verteidigung wieder. Die Autoren danken den anonymen Gutachtern für wertvolle Hinweise und Kommentare.

also die Verteidigung des Bundesgebiets gegen den Warschauer Pakt. Mit dem Zerfall der Sowjetunion ist der deutlich sichtbare Gegner im Osten wie auch die bis dahin vorrangige, „klassische“ Aufgabe der Bundeswehr entfallen.

Nach der Wiedererlangung der vollen Souveränität Deutschlands und losgelöst aus der Stasis der Blockkonfrontation ergab sich für die Bundeswehr auch eine Erweiterung ihres Aufgabenspektrums, das im Rahmen der Auslandseinsätze seit den 1990er Jahren von weltweiten humanitären Hilfseinsätzen bis hin zur Aufstandsbekämpfung reichte, und in denen zum ersten Mal seit Ende des Zweiten Weltkriegs deutsche Soldaten in Gefechte verwickelt waren. Das 21. Jahrhundert brachte für die Bundesrepublik neue sicherheitspolitische Herausforderungen wie den internationalen Terrorismus, der gegenüber klassischen militärischen Bedrohungen nicht durch Landes-

grenzen beschränkt ist, sondern die Grenzen von innerer und äußerer Sicherheit verschwimmen lässt. Daraus ergibt sich für die Bundeswehr ein weiteres mögliches Aufgabenfeld, nämlich Einsätze im Inland zur Terrorismusabwehr.

Das erweiterte Aufgabenspektrum der Bundeswehr stellt die deutsche Gesellschaft in zweierlei Hinsicht vor besondere Herausforderungen. Einerseits war die Bundeswehr bei ihrer Gründung konzipiert als reine Verteidigungsarmee und eine Erweiterung dieser Rolle brachte für den Gesetzgeber sowohl im Falle der Auslandseinsätze als auch möglicher Einsätze im Inneren erheblichen politischen und verfassungsrechtlichen Klärungsbedarf. Andererseits stellt sich die Frage, ob sowohl die Politik als auch die deutsche Öffentlichkeit den Wandel hin zu einem neuen Einsatzspektrum der Bundeswehr mitvollzogen hat. Im Folgenden sollen neben den institutionellen Rahmenbedingungen für das erweiterte Aufgabenspektrum der Bundeswehr vor allem die Einstellungen der Bevölkerung dargestellt werden; die Grundlage dazu bildet die jährliche Bevölkerungsbefragung des Sozialwissenschaftlichen Instituts der Bundeswehr.²

2. Bundeswehreinsatz im Ausland – Hintergrund und rechtliche Rahmenbedingungen

Mit der Wiedervereinigung und unter den Bedingungen einer multipolaren Welt haben sich neue Verantwortlichkeiten für die Bundesrepublik Deutschland ergeben³ – und neue Aufgabenfelder für die Bundeswehr,⁴ wobei hier insbesondere die militärisch geprägten Auslandseinsätze stark an Bedeutung gewonnen haben.⁵ Allerdings bedurfte es erst der Feststellung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfGE 90, 286) im Jahr 1994, dass die Bundeswehr *out of area* im Rahmen von Systemen gegenseitiger kollektiver Sicherheit eingesetzt werden dürfe.⁶ Auch war es notwendig, den Bundestag an der Entscheidung, die Bundeswehr in einen Auslandseinsatz zu entsenden, zu beteiligen – was die Bundeswehr zum „Parlamentsheer“ macht.⁷

Zugleich richtet sich der Einsatz militärischer Mittel heutzutage nicht mehr vorrangig gegen staatliche Akteure, sondern muss auch – in Abkehr von der „klassischen“ Aufgabenstellung und ganz im Sinne des erweiterten Sicherheitsbegriffs⁸ – beispielsweise asymmetrischen Bedrohungen (wie Verbreitung von Massenvernichtungswaffen oder Terrorismus) begegnen oder den Wiederaufbau staatlicher Strukturen schützen. Auch in diesen Kontexten war die Bundeswehr 2008 mit einer Gesamtstärke von knapp 7.000 Soldatinnen und Soldaten in

verschiedenen Missionen im Auftrag der Vereinten Nationen, der Europäischen Union, der NATO und der OSZE weltweit im Einsatz.

Damit darf der Auslandseinsatz der Bundeswehr als außenpolitische Normalität gelten. Wird diese Normalität, die eben „nicht-klassische“ Einsätze fernab der Territorialverteidigung einschließt, aber auch in den Meinungen der Bevölkerung reflektiert und von ihr unterstützt? Diese Frage hat umso mehr Bedeutung, da die Einstellungen der Bürgerinnen und Bürger über die Bundestagswahl hinaus Einfluss auf die politische Debatte und die Mandatierung der Auslandseinsätze der Bundeswehr durch den Bundestag haben. Ferner ist sie relevant, da die Bundeswehr über das Konzept „des Staatsbürgers in Uniform“ in die Gesellschaft integriert ist.

2.1 Internationales Engagement Deutschlands und Aufgabenfelder der Bundeswehr im Ausland

Die Auslandseinsätze der Bundeswehr sind die sichtbarsten Instrumente im außenpolitischen Wirken Deutschlands und Teil des internationalen Engagements der Bundesrepublik. Generell und laut Umfragen unterstützten die Deutschen 2008 ein aktives internationales Engagement mit 47 Prozent geringfügig weniger stark als im Vorjahr (55 Prozent), wichen damit aber nur in geringem Maß vom langjährigen Durchschnitt ab (zwischen 1996 und 2008 durchschnittlich 49 Prozent Zustimmung bzw. 51 Prozent Ablehnung).

Die grundsätzlichen Prioritäten der Bevölkerung in der Außen- und Sicherheitspolitik spiegelten auch im Jahr 2008 – mit den drei am häufigsten als außerordentlich wichtig genannten Zielen „Schutz unserer Bürgerinnen und Bürger“ (85 Prozent), „Sicherheit und Stabilität in Deutschland gewährleisten“ (79 Prozent) und „Katastrophenhilfe leisten“ (78 Prozent) – eine Präferenz für solche Ziele wider, die humanitärer Art sind und Einsätze hoher Intensität bzw. die Verwendung militärischer Mittel nicht unmittelbar implizieren.

Analog zu diesen Zielen werden auch die Aufgabenfelder der Bundeswehr gesehen (vgl. Tabelle 1): Die drei Aufgaben, denen am stärksten zugestimmt wurde, umfassen die Versorgung der Opfer einer Naturkatastrophe mit Nahrungsmitteln und medizinischen Hilfsleistungen (84 Prozent), die Evakuierung deutscher Staatsbürger aus Krisengebieten (76 Prozent) und die Verhinderung eines terroristischen Anschlags auf Deutschland (70 Prozent).

2 Grundgesamtheit: Alle deutschsprachigen Personen ab 16 Jahren, die in Privathaushalten in der Bundesrepublik Deutschland leben. 2.422 realisierte Interviews. Stichprobenziehung: Im Rahmen des ADM-Mastersamples, repräsentative, mehrstufig geschichtete Zufallsstichprobe, *Random Route*-Verfahren. Erhebungsmethode: CAPI, 280 Interviewer. Befragungszeitraum: Oktober 2007 bzw. Juni 2008. Bundesweite Datenerhebung durch IPSOS (2007) bzw. TNS Emnid (2008). Durchschnittliche Interviewdauer: ca. 60 Minuten.

3 Die innen- und außenpolitische Entwicklung Deutschlands in diesem Zeitraum wird nachgezeichnet bei Bierling 2005: 253-306.

4 Ihre Festschreibung finden diese neuen Ziele im vom Bundesministerium der Verteidigung herausgegebenen „Weißbuch 2006 zur Sicherheitspolitik Deutschlands und zur Zukunft der Bundeswehr“.

5 Eine kurze Übersicht über die an eine lange Tradition weltweiter humanitärer Hilfe knüpfenden Einsätze der Bundeswehr findet sich bei Rauch 2004.

6 Vgl. Dau 2000.

7 Siehe dazu zusammenfassend Weiß 2005.

8 Für eine umfassende Darstellung der Begriffe siehe Bundesakademie für Sicherheitspolitik (Hg.) 2001.

Tabelle 1: Einstellung zu den Aufgabenfeldern der Bundeswehr im Ausland

Frage: „Welche Aufgaben sollten die deutschen Streitkräfte Ihrer Meinung nach im Ausland übernehmen? Stimmen Sie einer Übernahme der folgenden Aufgaben durch die Bundeswehr zu oder lehnen Sie dieses ab?“ (Angaben in Prozent)				
Die deutschen Streitkräfte sollten im Ausland eingesetzt werden, ...	Stimme zu ¹	Stimme eher zu	Lehne eher ab	Lehne ab ²
um die Opfer einer Naturkatastrophe mit Nahrungsmitteln zu versorgen und medizinische Hilfe zu leisten.	84	13	2	1
um deutsche Staatsbürger aus Krisengebieten zu evakuieren.	76	19	3	2
um einen terroristischen Anschlag auf Deutschland zu verhindern.	70	21	5	4
um deutsche Staatsbürger aus der Hand von Geiselnemern zu befreien.	70	19	7	4
um die Sicherheitslage in einer Krisenregion in Europa zu stabilisieren.	54	33	8	5
um einem NATO-Partner zu helfen, der angegriffen wurde.	53	32	9	6
um einen Völkermord zu verhindern.	55	27	10	8
um den internationalen Seeverkehr zu überwachen und zu sichern.	44	33	13	10
um die Weiterverbreitung von Massenvernichtungswaffen zu verhindern.	51	25	13	11
um sich am Kampf gegen den internationalen Terrorismus zu beteiligen.	43	31	15	11
um die Versorgung Deutschlands mit Energie und Rohstoffen zu sichern.	45	24	16	15
um den freien und ungehinderten Welthandel zu sichern.	36	33	18	13
um bei der Durchführung demokratischer Wahlen zu helfen.	35	31	18	16
um die Sicherheitslage in einer Krisenregion im Nahen Osten zu stabilisieren.	34	29	21	16

um Länder wie den Iran an der Entwicklung von Atomwaffen zu hindern.	39	22	20	19
um Drogenanbau und Drogenhandel zu unterbinden.	36	24	19	21
um die Sicherheitslage in einer Krisenregion in Afrika zu stabilisieren.	30	30	22	18
um eine ausländische Regierung zu entmachten, die die Menschenrechte verletzt.	25	20	24	31

Anmerkungen: 1) Anteile „Stimme vollkommen zu“ und „Stimme überwiegend zu“ zusammengefasst; 2) Anteile „Lehne vollkommen ab“ und „Lehne überwiegend ab“ zusammengefasst.

Datenbasis: Bevölkerungsbefragung des Sozialwissenschaftlichen Instituts der Bundeswehr 2008.

Am wenigsten Zustimmung fanden am anderen Ende der Skala das Unterbinden von Drogenanbau und -handel (36 Prozent), die Stabilisierung der Sicherheitslage in einer Krisenregion in Afrika (30 Prozent) und das Entmachten einer ausländischen Regierung, die Menschenrechte verletzt (25 Prozent). Hier kommt deutlich zum Ausdruck, dass die Bundeswehr nicht nur humanitäre Aufgaben, Katastrophenhilfe und Bürgerschutz wahrzunehmen habe, sondern auch der Bedrohung des Terrorismus durch ihren Einsatz begegnen soll. Insofern ließe sich hier vermuten, dass das „nicht-klassische“, erweiterte Aufgabenspektrum der Bundeswehr tatsächlich anerkannt wird. Gleichzeitig wird die Bundeswehr aber keinesfalls als Instrument einer Politik gesehen, die interventionistisch orientiert und mit humanitären Gründen bemäntelt ist.⁹ Eher skeptisch wurden auch etwaige, außereuropäische Einsatzorte wie der Nahe Osten oder gar Afrika beurteilt.

2.2 Auslandseinsätze der Bundeswehr: Afghanistan im Fokus

Insbesondere der Einsatz der Bundeswehr im Rahmen der ISAF (*International Security Assistance Force*) in Afghanistan kann als Beispiel aus dem „nicht-klassischen“ Aufgabenspektrum dienen: So umfassen die Aufgaben der Bundeswehr, die seit Mitte 2006 die Verantwortung für die Operation in der Nordregion Afghanistans trägt, etwa den zivilen Wiederaufbau via *Provincial Reconstruction Teams*; sie stellt aber auch die *Quick Reaction Force* als taktische Reserve des Regionalkommandeurs für die Nordregion.

„Die Sicherheit Deutschlands wird auch am Hindukusch verteidigt“, betonte der damalige Verteidigungsminister Peter Struck im Jahr 2000. Insofern mag die Zustimmung zum Afghanistanereinsatz im Jahr 2008 auch ein Gradmesser der Akzeptanz der erweiterten Aufgaben und Einsatzräume der Bundeswehr sein.

⁹ Für eine konzise Bestandsaufnahme zu diesem Konzept siehe Zangl 2002.

Tabelle 2: Zustimmung zu den Auslandseinsätzen der Bundeswehr im Zeitvergleich

Frage: „Bitte sagen Sie mir, ob Sie der Beteiligung der Bundeswehr an den folgenden Missionen zustimmen oder ob Sie diese ablehnen.“ (Anteil Zustimmung, Angaben in Prozent)	2005	2006	2007	2008
Friedenstruppe der Vereinten Nationen in Afghanistan (ISAF)	64	49	60	64
Friedenstruppe der NATO im Kosovo (KFOR)	75	62	70	70
Friedenstruppe der EU in Bosnien und Herzegowina (EUFOR)	68	63	70	70

Anmerkung: 1) Anteile „Stimme vollkommen zu“, „Stimme überwiegend zu“ und „Stimme eher zu“ zusammengefasst.

Datenbasis: Bevölkerungsbefragungen des Sozialwissenschaftlichen Instituts der Bundeswehr 2005 bis 2008

Bei der Betrachtung der Zahlen – die mehrheitlich eine Unterstützung der Auslandseinsätze der Bundeswehr durch die Bevölkerung erkennen lassen – fällt vor allem auf, dass im Jahr 2006 die Zustimmung deutlich zurückging. Dies wurde primär von einer Reihe negativer Medienberichte zum ISAF-Einsatz während des Befragungszeitraums hervorgerufen, wobei insbesondere die Berichterstattung über den sogenannten „Totenkopf-Skandal“¹⁰ deutlichen Einfluss auf die Einstellungen der Bevölkerung hatte, der von der ISAF-Mission auch auf die weiteren Bundeswehr-Auslandseinsätze ausstrahlte. Demgegenüber ist das Meinungsbild im Jahr 2007 und 2008 als Normalisierung der Bevölkerungseinstellungen zu den Auslandseinsätzen im Allgemeinen und ISAF im Besonderen zu werten.

Diese Anfälligkeit der Bundesbürger für medial vermittelte, negative Ereignisse ist auch dem Umstand geschuldet, dass es um das Wissen über die deutschen Auslandseinsätze im Jahr 2008 – ob im Kosovo, in Bosnien-Herzegowina oder vor der Küste des Libanon – schlecht bestellt war: Mehr als die Hälfte der Befragten gab zu jedem einzelnen Einsatz an, nichts Konkretes darüber zu wissen oder gar noch nie davon gehört zu haben; auch hatte mehr als ein Drittel der Befragten von der deutschen Beteiligung am Kampf gegen den Terrorismus am Horn von Afrika (*Operation Enduring Freedom*) und im Mittelmeer (*Operation Active Endeavour*) noch nie etwas gehört. Dieser geringe Kenntnisstand geht allerdings Hand in Hand mit einem allgemein niedrigen sicherheits- und verteidigungspolitischen Informationsniveau.¹¹ Darum wird das Vertrauen in die Bun-

10 Im Herbst 2006 tauchten in deutschen Medien Bilder auf, die mit einem Totenschädel posierende Bundeswehrsoldaten zeigten und die zum einen eine Debatte über Verhalten und Ausbildung der deutschen Soldaten auslösten, zum anderen eine Diskussion über die Folgen der Publikationen und der Rolle der Medien anstießen.

11 In der Bevölkerungsbefragung des Sozialwissenschaftlichen Instituts der Bundeswehr erhoben durch neun Wissensfragen zu den Themen Bundeswehr und deren Aufgabenbereiche; vgl. Bulmahn et al. 2010.

deswehr, das 88 Prozent der Befragten ausdrückten („Vertraue voll und ganz bzw. überwiegend“ und „vertraue eher“ zusammengefasst), hier – im weiteren Luhmann’schen Sinne als „Reduktion sozialer Komplexität“¹² – zu einem kompensierenden Faktor: Wenn auch der Bürger wenig über die Bundeswehr und ihre Missionen weiß, so speist sich die Zustimmung zu den Einsätzen doch aus diesem Vertrauen.¹³

Dennoch kann die Bevölkerung auch mit einem nur begrenzten Wissen durchaus in der Lage sein, einen Auslandseinsatz wie ISAF anhand seiner Effektivität zu bewerten: Tabelle 3 zeigt deutlich, wie differenziert der Afghanistan-Einsatz betrachtet wird.

Tabelle 3: Vermutete Auswirkungen des Bundeswehreinsatzes in Afghanistan

Frage: „Was meinen Sie: Wie hat sich – nach allem was Sie darüber wissen – die bisherige Beteiligung der Bundeswehr an der Friedenstruppe der Vereinten Nationen in Afghanistan (ISAF) auf die folgenden Punkte ausgewirkt?“ (Angaben in Prozent)	Positiv	Keine Auswirkungen	Negativ	Weiß nicht
Die Einsatzmöglichkeiten internationaler Hilfsorganisationen in der von der Bundeswehr kontrollierten Region	67 (+3)	14 (-2)	8 (-1)	11 (0)
Das Ansehen Deutschlands in der westlichen Welt	65 (-1)	21 (+2)	7 (0)	7 (-1)
Die Lebensbedingungen der Menschen in der von der Bundeswehr kontrollierten Region	61 (0)	19 (0)	10 (+1)	10 (-1)
Die Sicherheitslage in der von der Bundeswehr kontrollierten Region im Norden Afghanistans	56 (+1)	20 (-2)	13 (+1)	11 (0)
Das Ansehen der Bundeswehr in Deutschland	54 (-2)	27 (+2)	12 (0)	7 (0)
Die Stabilität in der Gesamtregion	55 (+2)	22 (-3)	15 (+1)	8 (0)
Die Bildungschancen junger Männer und Frauen in der von der Bundeswehr kontrollierten Region	51 (0)	26 (-2)	8 (+1)	15 (+1)
Der Kampf gegen den internationalen Terrorismus	47 (+3)	28 (-1)	17 (-1)	8 (-1)

12 Vgl. Luhmann 2001.

13 Zu Relevanz und Funktion von Vertrauen siehe auch Fuchs/Gabriel/Völkl 2002. Zum speziellen Fall der Bundeswehr s. Fiebig/Pietsch 2009.

Die Chancen Afghanistans, sich zu einem freien, sicheren und wohlhabenden Land zu entwickeln	42 (-1)	29 (-2)	19 (+4)	10 (-1)
Das Ansehen Deutschlands in der arabischen Welt	39 (+1)	17 (0)	31 (-2)	13 (+1)
Die Sicherheitslage in Deutschland	31 (+2)	32 (+6)	31 (-7)	6 (-1)
Den Kampf gegen den Drogenanbau in Afghanistan	29 (-1)	37 (-3)	22 (+4)	12 (0)

Anmerkung: Veränderungen in Klammern in Bezug auf das Vorjahr.

Datenbasis: Bevölkerungsbefragung des Sozialwissenschaftlichen Instituts der Bundeswehr 2008.

Während positive Auswirkungen insbesondere für die Verhältnisse in der von der Bundeswehr kontrollierten Nordregion Afghanistans erwartet wurden, sahen die Befragten die Auswirkungen des Einsatzes außerhalb des unmittelbaren deutschen Zuständigkeitsbereiches nüchterner: Fast ein Drittel der Befragten sah keine Auswirkungen der deutschen ISAF-Beteiligung auf die Chancen Afghanistans, sich zu einem freien, sicheren und wohlhabenden Land zu entwickeln – 19 Prozent waren sogar der Meinung, der Bundeswehreinsatz schade diesen Chancen. Auch wurden die Effekte des Kampfes gegen den internationalen Terrorismus sowie gegen den Drogenanbau kritisch betrachtet; weiterhin wurde auch ein Risiko, dass sich Deutschland wegen seines Engagements der Gefahr von Terroranschlägen aussetzt, gesehen.

Befragt nach dem Erfolg des ISAF-Einsatzes, zog die Bevölkerung auch hier ein gemischtes Fazit: 36 Prozent der Befragten sahen den ISAF-Einsatz der Bundeswehr insgesamt als erfolgreich an, 38 Prozent bewerteten ihn als teilweisen Erfolg, sahen jedoch auch negative Aspekte. 17 Prozent sahen den Einsatz tendenziell als Misserfolg. Gegenüber 2007 stieg damit der Anteil der Befragten, die eine eher unentschlossene Position einnehmen, um fünf Prozentpunkte.

Insofern erfährt das Engagement der Bundeswehr in Afghanistan hier eine durchaus ambivalente Bewertung seitens der Bundesbürger: Bei geringem Faktenwissen haben die Befragten doch ein ausgeprägtes Problembewusstsein für die Spezifika des Einsatzes; gleichwohl wird der Auslandseinsatz mehrheitlich (noch) als Erfolg begriffen.

3. Die neue Qualität des Terrorismus

Neben dem Wandel im Rollenverständnis der Bundeswehr durch die zahlreichen *Out-of-area*-Einsätze im Ausland seit den 1990er-Jahren brachten die Ereignisse des 11. September 2001 verstärkte Überlegungen über eine weitere, nicht-klassische Rolle für die deutschen Streitkräfte mit sich, nämlich einen Einsatz der Bundeswehr im Inneren zur Terrorismusabwehr.

Bundeswehreinsätze im Inland waren in den vergangenen 40 Jahren keine Ausnahmerecheinung. Die bundesdeutschen Streitkräfte leisteten in zahlreichen Unglücks- und Katastrophenfällen Hilfe und brachten der in den 1960er-Jahren noch jungen Institution Bundeswehr somit ein großes Maß an Vertrauen seitens der Bevölkerung ein, das noch heute das Bild in der Öffentlichkeit prägt.¹⁴ Überlegungen über einen Einsatz der deutschen Streitkräfte zur Abwehr einer terroristischen Bedrohung hatten in der Zeit vor dem 11. September 2001 jedoch einen eher hypothetischen Charakter.

Die Anschläge in den USA konfrontieren die Sicherheitsbehörden der westlichen Industrienationen jedoch mit einer – zumindest in der Praxis – neuen Erfahrung. Während der politisch motivierte Terrorismus von Organisationen wie der ETA in Spanien oder der RAF in der Bundesrepublik aufgrund seiner ideologischen Grundlagen gewissen Grenzen unterworfen war, erscheint der religiös motivierte Terror der El Kaida und anderer islamistisch-militanter Terrorgruppierungen fundamental entgrenzt. Islamistischer Terrorismus operiert demnach in einem in sich geschlossenen System von Zielen und Rechtfertigungen, das auf Legitimation von außen nicht angewiesen ist, sobald das eigene Tun als Werk Gottes definiert wird. Damit werden Umfang, Ziele und Mittel von Anschlägen lediglich durch die vorhandenen Ressourcen einer Organisation begrenzt. Ziele können somit breit gefasste Kategorien wie „die Ungläubigen“ sein, und Mittel könnten auch Massenvernichtungswaffen beinhalten, ohne dass deren Einsatz durch „weltliche“ Beschränkungen tabuisiert wäre.¹⁵

Westliche Staaten sind damit mit einer qualitativ neuen Art der Bedrohung konfrontiert, da terroristische Akteure des neuen Typs nicht mehr länger nur einzelne Personen als Funktionsträger eines ihnen verhassten politischen Systems als Ziel auffassen, sondern relativ wahllos jedem Bürger westlicher Staaten als Repräsentant einer fundamental konkurrierenden Gesellschaftsform nach dem Leben trachten.

Während die Anschläge des 11. September bereits mannigfaltige politische und wirtschaftliche Effekte mit sich brachten, nährte die Bedrohung durch den für den Westen qualitativ neuen Terrorismus des 21. Jahrhunderts die Furcht, dass künftige Anschläge auch mit Massenvernichtungswaffen ausgeführt werden könnten, für deren Anwendung es im Weltbild der El Kaida kaum moralische Schranken gäbe (vgl. Gearson 2002). Angriffe mit Massenvernichtungswaffen können aufgrund der Verwundbarkeit von Schlüsselindustrien und kritischer Infrastruktur auch in großen Industrienationen zu einer fundamentalen Gefahr für einen Staat werden, die selbst klassische militärische Bedrohungen in den Schatten stellen könnte.¹⁶

Aber auch ohne den Einsatz von Massenvernichtungswaffen können Terroristen „des neuen Typs“ mit vergleichsweise einfachen Mitteln schwere Auswirkungen auf moderne Gesellschaften haben, wie die Anschläge des 11. September 2001 zeigten. Der Einsatz von entführten Passagierflugzeugen als

¹⁴ Vgl. zum Vertrauen der deutschen Bevölkerung in die Bundeswehr Bulmahn et al. 2010.

¹⁵ Vgl. zur Legitimation des terroristischen „Dschihad“ Hoffman 2002; Wiktorowicz/Kaltner 2003.

¹⁶ Vgl. zu den wirtschaftlichen Auswirkungen eines nuklearen Terroranschlags Meade/Molander 2006.

treibstoffgeladene Marschflugkörper gab Anstoß zu Überlegungen, ob die traditionelle Trennung der Aufgaben von Polizei und Militär in Zeiten des Terrorismus des 21. Jahrhunderts noch zeitgemäß ist. Die sich anschließende Diskussion zielte auf die Frage, ob angesichts der in ihren Auswirkungen quasi-militärischen Anschläge nicht auch eine militärische Abwehr solcher Bedrohungen im Inland notwendig sei.¹⁷

3.1 Rechtliche Grundlagen für den Bundeswehreinsatz im Inland

Nach dem Grundgesetz ist ein Bundeswehreinsatz im Inneren grundsätzlich unter vier verschiedenen rechtlichen Voraussetzungen möglich:

1. Nach Artikel 87a, Absatz 3 GG haben die Streitkräfte im Spannungs- und Verteidigungsfall „die Befugnis, zivile Objekte zu schützen und Aufgaben der Verkehrsregelung wahrzunehmen, soweit dies zur Erfüllung ihres Verteidigungsauftrages erforderlich ist“.
2. Artikel 87a, Absatz 4 GG ermöglicht einen Einsatz der Bundeswehr „zur Abwehr einer drohenden Gefahr für den Bestand oder die freiheitliche demokratische Grundordnung des Bundes oder eines Landes“. Dieses Einsatzszenario ist jedoch nach dem Gesetzgeber Fällen vorbehalten, bei dem die Länderbehörden nicht in der Lage sind, eine existentielle Bedrohung der staatlichen Integrität mit eigenen Mitteln zu bekämpfen, also z.B. im Falle eines bewaffneten Aufstands.
3. Artikel 35, Absatz 2 und 3 GG ermöglichen Katastrophenhilfe durch die Bundeswehr im Falle einer Naturkatastrophe oder eines besonders schweren Unglücksfalls. Die Bundeswehr-Hilfeinsätze bei den Hochwasserkatastrophen an Oder und Elbe 1997 und 2002 fanden z.B. in diesem rechtlichen Rahmen statt.
4. Artikel 35, Absatz 1 GG regelt die allgemeine Amtshilfe zwischen allen Bundes- und Landesbehörden. Darunter fallen Bundeswehreinsätze, die zur Unterstützung anderer Behörden insbesondere auf die technischen Fähigkeiten der Streitkräfte zurückgreifen, und gleichzeitig unterhalb der Schwelle von Einsätzen nach Artikel 87a GG liegen, z.B. die Luftraumüberwachung bei Großereignissen wie der Fußball-WM oder dem G-8-Gipfel in Heiligendamm.¹⁸

Nach Einschätzung der Bundesregierung ergab sich durch diese rechtliche Regelung eine Lücke, da die Schwelle zum Einsatz militärischer Gewalt im Inland, die zur Abwehr bestimmter terroristischer Szenarien notwendig wäre, zu hoch angesetzt sei. Die Bundesregierung versuchte daher mehrfach, neue gesetzliche Regelungen zur Anwendung militärischer Gewalt gegen terroristische Anschläge zu erlassen, um der veränderten Natur der neuen Bedrohungen Herr zu werden. Diese scheiterten jedoch in bislang jedem Fall an verfassungsrechtlichen Hürden oder politischem Widerstand.

So sollte das Luftsicherheitsgesetz von 2005 einen Abschuss entführter Verkehrsflugzeuge erlauben, die von Terroristen als Waffe eingesetzt werden. Das Bundesverfassungsgericht erklär-

te jedoch genau diesen Teil des Gesetzes für verfassungswidrig, da eine vorsätzliche Tötung von Passagieren an Bord eines entführten Flugzeugs gegen Artikel 1 GG verstoße.¹⁹ Ein weiterer Versuch der Regierung, die gesetzlichen Regelungen zum Einsatz der Bundeswehr im Inland zu ändern, erfolgte 2008 durch eine angestrebte Grundgesetzänderung.²⁰ Diese wurde jedoch noch vor einer Abstimmung im Bundestag durch die Regierungsfraktion der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands (SPD) abgelehnt.

Doch auch abseits einer angestrebten Erweiterung des rechtlichen Rahmens für Bundeswehreinsätze im Inneren gaben konkrete Anwendungen der bisherigen Regelungen Anlass zu Diskussionen. So erfolgte der Einsatz der Bundeswehr zur Absicherung des G-8-Gipfels in Heiligendamm 2007 als allgemeine Amtshilfe, beinhaltete jedoch auch Maßnahmen, die sich nach Meinung von Kritikern in einer rechtlichen Grauzone befanden.²¹

Die politischen Auseinandersetzungen um ein erweitertes Aufgabenspektrum der Bundeswehr im Inland werfen die Frage auf, wie die deutsche Bevölkerung diese Frage beurteilt. Das Vertrauen der deutschen Bürger in die Institution Bundeswehr gründet in erheblichem Maße auf die Leistungen der Streitkräfte bei Einsätzen im Inland. Sieht die Bevölkerung ihre Streitkräfte auch in der Lage, einen erweiterten Schutz vor terroristischen Bedrohungen zu ermöglichen, der durch die Polizei nicht zu leisten ist? Oder lehnt sie eine Verschmelzung militärischer und polizeilicher Maßnahmen so strikt ab, wie dies auch in Teilen der Politik geschieht?

3.2 Bevölkerungseinstellungen zum Bundeswehreinsatz im Inland

Die jährliche Bevölkerungsbefragung des Sozialwissenschaftlichen Instituts der Bundeswehr enthielt in den vergangenen Jahren in der Regel mehrere Fragen, die sich mit dem erweiterten Einsatzspektrum der Bundeswehr auch im Inland auseinandersetzten. So wurde in der Befragung 2007 neben zahlreichen anderen Maßnahmen der Terrorismusbekämpfung, die zu dieser Zeit diskutiert wurden, auch nach der Meinung zum Luftsicherheitsgesetz gefragt, das den Abschuss von entführten Passagiermaschinen ermöglichen sollte, für den Fall, dass diese als Waffen eingesetzt würden. Daneben wurden sowohl 2007 als auch 2008 Einstellungen zu den Einsatzmöglichkeiten der Bundeswehr im Inland erhoben. Neben Einsätzen zur Katastrophenhilfe etc. wurden dabei auch vier Möglichkeiten der Bundeswehr zur Terrorismusbekämpfung abgefragt, nämlich Einsätze zur Luftüberwachung, See- und Küstenüberwachung, dem Schutz von Industrieanlagen und dem Schutz öffentlicher Gebäude, wie z.B. Bahnhöfen, durch die Bundeswehr.

¹⁹ Vgl. BVerfG, 1 BvR 357/05 vom 15.2.2006.

²⁰ Vgl. Bundesregierung 2008.

²¹ Vgl. Ströbele 2007.

¹⁷ Vgl. Knelangen 2006: 264.

¹⁸ Vgl. Bundestag 2008.

Tabelle 4: Einstellungen zum Bundeswehreinsatz zur Terrorismusabwehr im Inland

Frage: „Welche Aufgaben sollte die Bundeswehr in Deutschland übernehmen? Sagen Sie mir bitte, ob Sie einer Übernahme folgender Aufgaben durch die Bundeswehr zustimmen würden oder ob Sie dieses ablehnen würden.“ (Angaben in Prozent)				
	Stimme zu1	Stimme eher zu	Lehne eher ab	Lehne ab2
Zur Überwachung des deutschen Luftraums, um Terroranschläge mit Flugzeugen zu verhindern	75	17	5	3
Zur Überwachung der Küste und der Hafenanlagen, um Terroranschläge mit Schiffen zu verhindern	71	18	7	4
Zum Schutz von Kernkraftwerken, Chemieanlagen vor Terroranschlägen	66	20	8	6
Zum Schutz von Flughäfen, Bahnhöfen und anderen öffentlichen Gebäuden vor Terroranschlägen	65	18	10	7

Anmerkungen: 1) Anteile „Stimme vollkommen zu“ und „Stimme überwiegend zu“ zusammengefasst; 2) Anteile „Lehne überwiegend ab“ und „Lehne vollkommen ab“ zusammengefasst.

Datenbasis: Bevölkerungsbefragung des Sozialwissenschaftlichen Instituts der Bundeswehr 2008.

Tabelle 4 zeigt die Anteile in der deutschen Bevölkerung, die im Jahr 2008 unterschiedlichen Einsatzmöglichkeiten der Bundeswehr zur Terrorabwehr im Inland zustimmten oder diese ablehnten. Eine deutliche Mehrheit der Befragten stimmte dabei allen vier Einsatzmöglichkeiten der Bundeswehr zu. Das Maß der Zustimmung scheint dabei durch die Nähe bestimmt zu sein, die eine Maßnahme zum Alltag des Bürgers hat. Während die Überwachung des Luftraums zur Terrorabwehr fast einhellig befürwortet wird, trifft der Schutz von öffentlichen Gebäuden durch die Bundeswehr in der Bevölkerung demgegenüber auf etwas größere Ablehnung. Dennoch ist festzuhalten, dass die deutsche Bevölkerung die Bundeswehr auch im Inland mit weitreichenden Aufgaben betraut sehen möchte, die über das klassische Einsatzspektrum weit hinausgehen.

Tabelle 5: Zustimmung nach Bevölkerungsgruppen

Frage: „Welche Aufgaben sollte die Bundeswehr in Deutschland übernehmen? Sagen Sie mir bitte, ob Sie einer Übernahme folgender Aufgaben durch die Bundeswehr zustimmen würden oder ob Sie dieses ablehnen würden“ (Angaben in Prozent1)				
	Luftraumüberwachung	Küstenüberwachung	Schutz von Industrieanlagen	Schutz von öffentlichen Gebäuden
Insgesamt	75	71	66	65
Geschlecht				
Männer	76	71	64	63
Frauen	74	70	68	68
Altersgruppe				
16 bis 29 Jahre	68	62	61	59
30 bis 49 Jahre	77	72	65	65
50 bis 69 Jahre	77	73	67	67
60 Jahre und älter	78	75	72	72
Bildungsniveau				
Hauptschulabschluss	77	73	70	69
Realschulabschluss	77	73	69	69
Abitur	67	64	53	54
Vertrauen in die Bundeswehr				
Vertraue eher/voll und ganz/überwiegend	77	72	67	67
Vertraue eher nicht/überw. nicht/überhaupt nicht	61	59	53	55

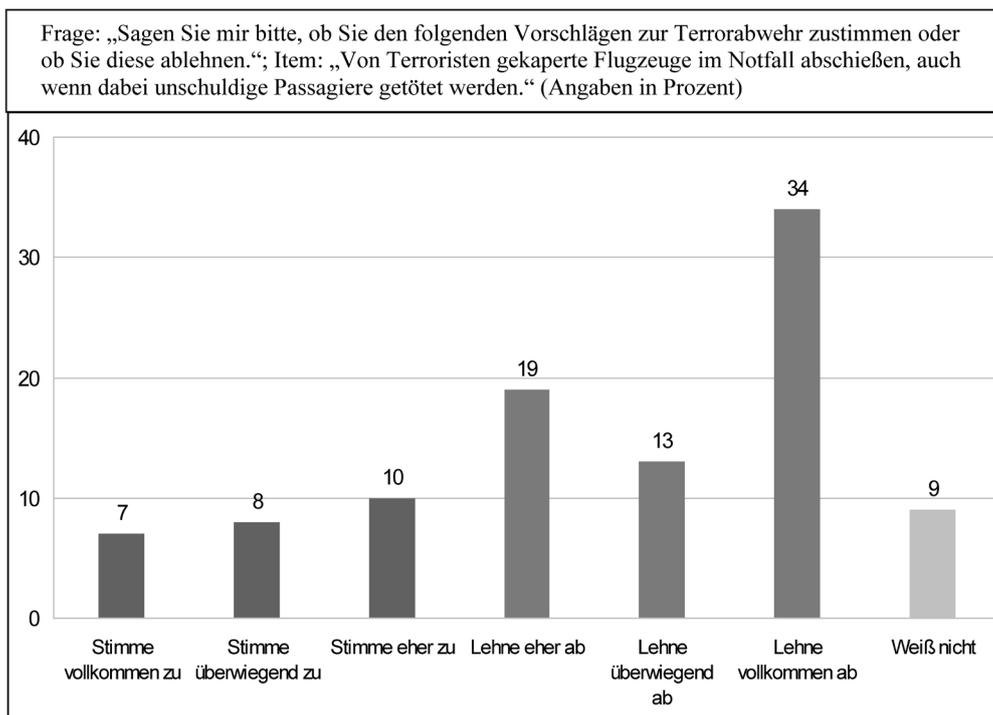
Anmerkung: 1) Anteile „Stimme vollkommen zu“ und „Stimme überwiegend zu“ zusammengefasst

Datenbasis: Bevölkerungsbefragung des Sozialwissenschaftlichen Instituts der Bundeswehr 2008.

Bei der Betrachtung der Zustimmungswerte nach Teilgruppen (vgl. Tabelle 5) wird deutlich, dass sowohl sozialstrukturelle Variablen wie Alter, Bildung und Geschlecht, als auch das individuelle Bedrohungsempfinden durch Terrorismus sowie das Vertrauen in die Bundeswehr einen gewissen Einfluss auf die Zustimmung zu Bundeswehreinsätzen im Inneren zur Terrorabwehr haben. Dennoch zeigt sich auch, dass selbst in den Teilgruppen mit niedrigerer Zustimmung immer noch eine Mehrheit den Einsatz der Bundeswehr im jeweiligen Fall befürwortet. Die Unterschiede im Zustimmungsniveau zwischen den Gruppen scheinen damit eher auf abweichende Affinität den Streitkräften gegenüber zurückzuführen zu sein, und weniger auf tatsächliche Einstellungsunterschiede in der Sachfrage möglicher Einsätze.

Der Abschuss entführter Passagiermaschinen zur Abwehr eines Anschlags wurde in der Befragung von der deutschen Bevölkerung mit sehr deutlicher Mehrheit abgelehnt. Mehr als ein

Diagramm 1: Einstellungen zum Luftsicherheitsgesetz



Datenbasis: Bevölkerungsbefragung des Sozialwissenschaftlichen Instituts der Bundeswehr 2007.

Drittel der Befragten äußerte sich dazu kategorisch ablehnend, ein weiteres Drittel lehnte diese Maßnahme überwiegend oder eher ab. Dies unterstreicht den Eindruck, dass die Bevölkerung vor allem solchen Maßnahmen kritischer gegenübersteht, die mögliche Auswirkungen auf sie selbst in sich bergen. Und während die allgemein gehaltene Frage nach Luftraumüberwachung zum Schutz vor Anschlägen noch kein persönliches Risiko für die Befragten impliziert, erscheint der Abschuss eines Flugzeugs, in dem der Befragte möglicherweise selber sitzen könnte, einer großen Mehrheit als ganz klar abzulehnende Maßnahme.

Die Auswertung der Ergebnisse zeigt, dass die Bevölkerung in Deutschland eine Abwehr terroristischer Bedrohungen durch die Bundeswehr im Grundsatz durchaus unterstützt. Ein Einsatz der deutschen Streitkräfte zum Schutz des Luftraums, der Küsten, von kritischer Infrastruktur und öffentlichen Gebäuden wird von einer deutlichen Mehrheit in Deutschland befürwortet. Dies deutet darauf hin, dass der Bürger durchaus registriert, dass terroristische Bedrohungen im 21. Jahrhundert auch Formen annehmen können, die jenseits des Handlungsspielraums klassischer Polizeiarbeit stehen. Gleichzeitig fällt jedoch die vehemente Ablehnung des Abschusses entführter Passagiermaschinen auf, was die klaren Grenzen aufzeigt, die der Bürger erweiterten Kompetenzen für die Bundeswehr trotz seiner Akzeptanz setzt. Individuelle Freiheit und Unversehrtheit der eigenen Person möchte die Bevölkerung damit auch durch Sicherheitsmaßnahmen gegen terroristische Bedrohungen nicht in Frage gestellt sehen.

4. Fazit

Die Kongruenz von außenpolitischen Zielen und der Aufgabenzuschreibung der Bundeswehr zeigt, dass die Bevölkerung den Wandel hin zu einem neuen Einsatzspektrum der Bundeswehr mit vollzieht. Noch deutlicher wird dies in den Zustimmungsraten zu den Auslandseinsätzen, die sich aus der Befragung 2008 ergeben. Galt während des Ost-West-Konflikts das Prinzip der territorial orientierten Vorverteidigung, so erfährt dieses Verständnis von Verteidigung durch die Auslandseinsätze einen Bedeutungswandel: Grundsätzlich wird ein militärisches Engagement Deutschlands auch fernab der Heimat mitgetragen, wenn so deutsche Interessen vertreten und Sicherheit gewährleistet werden. Auch im Inland ist die Gewährleistung von Sicherheit durch die Bundeswehr für die Bevölkerung ein natürlicher Teil des Aufgabenspektrums. Dabei werden nicht alle möglichen Einsatzszenarien zur Terrorabwehr unterstützt, jedoch werden die erweiterten Möglichkeiten der Bundeswehr z.B. zur Überwachung des Luftraums oder der Küsten als sinnvolle Ergänzung polizeilicher Mittel gesehen. Für die deutsche Bevölkerung ist die Bundeswehr sowohl nach außen als auch nach innen ein bewährter Garant für Sicherheit, und soll somit in den Augen der Bürger auch mit den entsprechenden Aufgaben betraut werden.

Literatur

Bierling, Stephan (2005): Die Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland: Normen, Akteure, Entscheidungen. München, 253-306.

Bulmahn, Thomas/Fiebig, Rüdiger/Pietsch, Carsten/Wieninger, Victoria (2010): Forschungsbericht. Ergebnisse der Bevölkerungsbefragung 2008 des Sozialwissenschaftlichen Instituts der Bundeswehr. Strausberg.

Bundesakademie für Sicherheitspolitik (Hg.) (2001): Sicherheitspolitik in neuen Dimensionen. Kompendium zum erweiterten Sicherheitsbegriff [Ergänzungsbände von 2004 und 2009]. Hamburg.

Bundesministerium der Verteidigung (Hg.) (2006): Weißbuch 2006 zur Sicherheitspolitik Deutschlands und zur Zukunft der Bundeswehr. Berlin.

Bundesregierung (2007): Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Ulla Jelpke, Petra Pau, Sevim Dagdelen, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.

Bundesregierung (2008): Gesetzentwurf der Bundesregierung. Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 35).

Bundestag (2008): Bundestagsdrucksache 16/6159. Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Ulla Jelpke, Inge Höger, Petra Pau und der Fraktion DIE LINKE.

Dau, Klaus (2000): Auslandseinsätze zwischen Politik und Verfassungsrecht, in: Goebel, Peter. (Hg.): Von Kambodscha bis Kosovo. Auslandseinsätze der Bundeswehr seit Ende des Kalten Krieges. Frankfurt a. M., 20-31.

Fiebig, Rüdiger/Pietsch, Carsten (2009): Die Deutschen und ihre Streitkräfte, in: Aus Politik und Zeitgeschichte Heft 48, 36-41.

Fuchs, Dieter/Gabriel, Oscar W./Völkl, Kerstin (2002): Vertrauen in politische Institutionen und politische Unterstützung, in: Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft, 31(4), 427-449.

Gearson, John (2002): The Nature of Modern Terrorism, in: Freedman, Lawrence (Hg.): Superterrorism. Policy Responses. Berlin, 168-175.

Hoffman, Bruce (2002): Terrorismus – der unerklärte Krieg. Bonn.

Knellingen, Wilhelm (2006): Innere Sicherheit als Aufgabe der Bundeswehr?, in: Krause, Joachim/Irlenkaeuser, Jan (Hg.): Bundeswehr – Die nächsten 50 Jahre. Anforderungen an deutsche Streitkräfte im 21. Jahrhundert. Opladen, 252-272.

Luhmann, Niklas (2001): Vertrautheit, Zuversicht, Vertrauen: Probleme und Alternativen, in: Hartmann, Martin/Offe, Claus (Hg.): Vertrauen. Die Grundlage des sozialen Zusammenhalts. Frankfurt a. M./New York, 144-160.

Meade, Charles/Molander, Roger C. (2006): Considering the Effects of a Catastrophic Terrorist Attack. Santa Monica [RAND Center for Terrorism Risk Management Policy; RAND Technical Report 391].

Rauch, Andreas Martin (2004): Beiträge zu Frieden und Sicherheit. Zivile und militärische Auslandseinsätze der Bundeswehr, in: Gesellschaft Wirtschaft Politik Heft 1, 57-63.

Ströbele, Christian (2007): Auswertung des Einsatzes der Bundeswehr und V-Leuten bzw. verdeckten Ermittlern bei den Protesten gegen den G-8-Gipfel in Heiligendamm Mai/Juni 2007.

Weiß, Wolfgang (2005): Die Beteiligung des Bundestags bei Einsätzen der Bundeswehr im Ausland – eine kritische Würdigung des Parlamentsbeteiligungsgesetzes, in: Neue Zeitschrift für Wehrrecht 47:3, 100-116.

Wiktorowicz, Quintan/Kaltner, John (2003): Killing in the Name of Islam. Al-Qaeda's Justification for September 11, in: Middle East Policy, X: 2, Summer 2003, 76-92.

Zangl, Bernhard (2002): Humanitäre Interventionen, in: Ferdowsi, Mir (Hg.): Internationale Politik im 21. Jahrhundert. München, 105-122.



Der Schutz individueller Rechte gegen Terroristen

Internationale, europäische und nationale Menschenrechtsstandards im Spannungsverhältnis zwischen effektiver Terrorismusbekämpfung und notwendigem Individualrechtsschutz

Von Dominik Schulte

2010, 482 S., geb., 109,- €, ISBN 978-3-8329-5325-6

(Neue Schriften zum Staatsrecht, Bd. 5)

Am Beispiel der vom UN-Sicherheitsrat und der Europäischen Union erstellten sogenannten „Terroristen“ beschäftigt sich das Werk mit der Wahrung der Menschenrechte im Kampf gegen den internationalen Terrorismus im Lichte vernetzter und interagierender nationaler, europäischer und internationaler Rechtsordnungen.

Bitte bestellen Sie im Buchhandel oder versandkostenfrei unter ► www.nomos-shop.de



Nomos