

Bewachung der Euro-Geldtransporte durch die Bundeswehr?

I. Einleitung

Die Einführung des Euro in Deutschland zum Jahreswechsel 2001/2002 wirft diverse logistische und organisatorische Probleme auf. Insbesondere gilt es, den besonderen Kriminalitätsrisiken zu begegnen, die mit der Einführung einer neuen Währung verbunden sind. Für die Bewältigung dieser aufgeworfenen Probleme wurde die Bewachung der Geldtransporte und Bankfilialen durch die Bundeswehr in Erwägung gezogen¹. Bundesminister *Scharping* lehnt dies zwar ab, hält anderweitige Hilfe hingegen für möglich². Staatssekretär *Schapper*, der die Sicherheitsfragen der Euro-Einführung koordiniert, sieht keine verfassungsrechtlichen Bedenken, wenn die Bundeswehr bei Transport und Lagerung des Bargeldes Hilfe leistet³. Indessen hat Bundesminister *Scharping* zugesagt, Transportfahrzeuge, Fahrer und Lagerungsstätten zur Verfügung zu stellen⁴.

Die vorgenannten Erwägungen lassen in der Tat die Frage aufkommen, ob die Bundeswehr zur Unterstützung der Polizei und des Bundesgrenzschutzes bei der Umsetzung der Einführung des Euro in verfassungsrechtlich unbedenklicher Weise Hilfe leisten darf. Nach Art. 87 a Abs. 2 GG dürfen die Streitkräfte außer zur Verteidigung nur eingesetzt werden, soweit das Grundgesetz es ausdrücklich zulässt. Die ausdrücklichen Ein-

51 Eine andere Frage ist, ob auch dann eine Zurechnung auf Deutschland stattzufinden hat oder ob eine – u. U. doppelte Zurechnung – auf die VN erfolgen muss, wenn das deutsche SFOR-Kontingent im Auftrag des Internationalen Straftribunales für das ehemalige Jugoslawien tätig wird, um etwa mit internationalem Haftbefehl gemäß Regel 61 Abs. D der Verfahrensordnung und Beweisregeln des Internationalen Straftribunales gesuchte Verdächtige festzunehmen und nach Den Haag zu überstellen. UN Doc. IT/32/REV.13. Konzipiert als nichtmilitärische Zwangsmaßnahme nach Art. 41 SVN, greift der internationale Haftbefehl im Gegensatz zu Maßnahmen des internationalen Rechtshilferechtes direkt und unmittelbar auf die im Hoheitsgebiet sämtlicher VN-Mitgliedstaaten befindlichen natürlichen und juristischen Personen durch. Entscheidend dürfte in diesem Zusammenhang die Beantwortung der Frage sein, ob auf Seiten der NATO eine Pflicht zur Festnahme besteht. S. allgemein *Kai Ambos*, Zur Rechtsgrundlage der Festnahme mutmaßlicher Kriegsverbrecher durch die SFOR im ehemaligen Jugoslawien, in: JZ 1997, 887 ff.; *Paola Gaeta*, Is NATO Authorized or Obligated to Arrest Persons Indicted by the International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia?, in: EJIL 9 (1998), 174 ff.; *Sascha Rolf Lüder*, Das Internationale Straftribunal für das ehemalige Jugoslawien, in: S + F 16 (1998), 205 (211 f.).

1 Süddeutsche Zeitung vom 2./3. 9. 2000, S. 8 und Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 25. 9. 2000, S. 17.

2 Süddeutsche Zeitung vom 2./3. 9. 2000, S. 8.

3 Die Welt vom 1. 9. 2000, S. 14.

4 Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 30. 12. 2000, S. 14.

satzmöglichkeiten der Bundeswehr im Innern, die das Grundgesetz in den Art. 35 Abs. 2, 3 und 87 a Abs. 3, 4 GG vorsieht, liegen bei der Einführung des Euro ersichtlich nicht vor, so dass die Verwendung der Bundeswehr die Frage aufwirft, ob ein Einsatz i. S. von Art. 87 a Abs. 2 GG anzunehmen ist.

II. Einsatz i. S. von Art. 87 a Abs. 2 GG

Das *BVerfGE* hat in seiner Awacs-Entscheidung den Inhalt des Einsatzbegriffes ausdrücklich offen gelassen⁵. Im Schrifttum ist höchst umstritten, wann die Verwendung der Bundeswehr einen Einsatz i. S. von Art. 87 a Abs. 2 GG darstellt⁶. Als unstreitig kann nur gelten, dass die Schwelle eines Einsatzes jedenfalls dann erreicht ist, wenn die Streitkräfte zu Kriegshandlungen Verwendung finden.

Teile der Literatur ziehen das Kriterium der Bewaffnung der verwendeten Soldaten als entscheidend heran⁷. Das kann nicht überzeugen. Art. 87 a Abs. 2 GG unterscheidet dem Wortlaut nach nicht zwischen bewaffneten und unbewaffneten Verwendungen. Mithin spricht die Entstehungsgeschichte gegen diese Ansicht. Der zweite Regierungsentwurf zur Notstandsverfassung⁸ sah bei der Verwendung der Streitkräfte in Art. 115 b Abs. 3 GG eine derartige Unterscheidung vor, sie wurde jedoch im weiteren Gesetzgebungsverfahren aufgegeben⁹. Zudem kann Art. 35 Abs. 2, 3 GG entnommen werden, dass bei regionalen und überregionalen Katastrophenfällen schon das unbewaffnete Wirken der Streitkräfte als Einsatz i. S. von Art. 87 a Abs. 2 GG gewertet wird¹⁰.

Ferner kann auch den Ansichten nicht gefolgt werden, die schon die Verwendung der Bundeswehr zu logistischen Zwecken¹¹ oder jede funktionsgerechte Verwendung einer Einheit im Rahmen der militärischen Hierarchie¹² als Einsatz ansehen. Zum einen ist der Begriff »Einsatz« des Art. 87 a Abs. 2 GG enger als der seines Vorläufers Art. 143 a. F. GG, der noch von der »Inanspruchnahme« der Streitkräfte sprach¹³. Zumal nach dama-

5 BVerfGE 90, 286 (355) = NZWehrr 1994, 202 (206); vgl. auch *Blumenwitz*, BayVBl. 1994, 678; *Dau*, NZWehrr 1994, 177 (179) und NZWehrr 1998, 89 (92).

6 Einen ausführlichen Überblick über die nahezu unüberschaubare Literatur zu dieser Frage bieten *Bähr*, ZRP 1994, 97 (100f.) und *Gornig*, JZ 1993, 123 (125f.).

7 *Fleck*, VN 1979, S. 99; *Hernekamp*, in: v. Münch/Kunig, Grundgesetz, Band 3, 3. Aufl. 1996, Art. 87 a RdNr. 13; *Kokott*, in: *Sachs*, Grundgesetz, 2. Aufl. 1999, Art. 87 a RdNr. 14; *Mössner*, in: Festschrift Schlochauer, 1981, S. 97 (107), der alternativ weitere Kriterien aufführt.

8 BT-Dr 4/891, S. 4.

9 *Blumenwitz*, NZWehrr 1988, 133 (141); *Gornig*, JZ 1993, 123 (125); *K. Ipsen*, in: Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Art. 87 a RdNr. 33; *Jahn/Riedel*, DÖV 1988, 957 (959); *Randelzhofer*, in: *Maunz/Dürig*, Grundgesetz, Art. 24 II RdNr. 62.

10 *Gornig*, JZ 1993, 123 (125); *Jahn/Riedel*, DÖV 1988, 957 (959); *Kersting*, NZWehrr 1983, 64 (69); *Randelzhofer* (Fn. 9), Art. 24 II RdNr. 62; *Tomuschat*, in: Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Art. 24 RdNr. 186.

11 *Kersting*, NZWehrr 1983, 64 (69).

12 *F. Kirchhof*, in: *Isensee/P. Kirchhof*, Handbuch des Staatsrechts, Band 3, 1988, § 78 RdNr. 29; *Randelzhofer* (Fn. 9), Art. 24 II RdNr. 62; *T. Stein*, in: Festschrift Doehring, 1989, S. 935 (941); *ders.*, in: *Frowein/T. Stein*, Rechtliche Aspekte einer Beteiligung der Bundesrepublik Deutschland an Friedenstruppen der Vereinten Nationen, 1990, S. 17 (22).

liger allgemeiner Ansicht technische Hilfeleistungen nicht vom Regelungsgehalt des Art. 143 a. F. GG erfasst waren¹⁴. Zum anderen sollte nur die Verwendung der Streitkräfte als Mittel der vollziehenden Gewalt beschränkt werden; Verwendungen wie die freiwillige Erntehilfe oder Repräsentationsaufgaben sollten nicht vom Begriff des Einsatzes erfasst werden¹⁵.

Insbesondere aus Art. 35 Abs. 2, 3 GG folgt nicht, dass das Grundgesetz auch bei schlichten technischen Hilfeleistungen der Bundeswehr von einem Einsatz ausgeht¹⁶. Zwar trifft es zu, dass die Bundeswehr in den Fällen einer Naturkatastrophe oder eines besonders schweren Unglücksfalls, die Art. 35 Abs. 2, 3 GG zu Grunde liegen, auch bloße technische Hilfeleistungen erbringen darf. Art. 35 Abs. 2, 3 GG wurde gleichwohl nicht wegen der in Notsituationen erforderlichen technischen Hilfeleistungen der Bundeswehr in das Grundgesetz aufgenommen, sondern um Soldaten der Bundeswehr während dieser typischerweise chaotischen Zustände auch prinzipiell genuin polizeiliche Eingriffsmöglichkeiten und Zwangsbefugnisse gegenüber störenden Bürgern einzuräumen¹⁷. Die Hamburger Flutkatastrophe von 1962 hat eindrucksvoll bewiesen, dass die schlichte technische Hilfe durch Soldaten der Bundeswehr nicht ausreichte, sondern dass es ebenso galt, Plünderer notfalls gewaltsam von ihrem Tun abzuhalten¹⁸. Eine derartige polizeiliche, eingreifende und regelnde Befugnis der Soldaten gegenüber den Bürgern musste indes verfassungsrechtlich festgeschrieben werden. Demnach ist in Art. 35 Abs. 2, 3 GG in erster Linie eine verfassungsrechtliche Ermächtigung für eingreifende Maßnahmen der Bundeswehr zu sehen¹⁹. Auch Art. 87 a Abs. 3 GG hat ein polizeiliches Handeln der Streitkräfte zum Gegenstand²⁰; ihnen ist im Verteidigungs- und Bündnisfall die Kompetenz eröffnet, zivile Objekte zu schützen und die Verkehrsregelung wahrzunehmen. Diese Aufgaben sind oftmals mit eingreifenden, regelnden Maßnahmen verbunden.

Folglich ist das entscheidende Charakteristikum eines Einsatzes i. S. von Art. 87 a Abs. 2 die Regelungs- oder Eingriffsqualität des Handelns der Bundeswehr²¹.

Im Übrigen ist die Inanspruchnahme der Bundeswehr in einer Notstands- oder Kata-

13 v. *Bülow*, Einsatz der Streitkräfte zur Verteidigung, 1984, S. 60; *Dürig*, in: *Maunz/Dürig*, Grundgesetz, Art. 87 a RdNr. 38; *K. Ipsen* (Fn. 9), Art. 87 a RdNr. 31; *Stern*, Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Band 2, 1980, S. 1476.

14 Vgl. *Keidel*, Polizei und Polizeigewalt im Notstandsfall, 1973, S. 46f., 76f. m. zahlr. Nachw.; *Speth*, Rechtsfragen des Einsatzes der Bundeswehr unter Berücksichtigung sekundärer Verwendungen, 1985, S. 51.

15 Bericht des Rechtsausschusses in BT-Dr 5/2873, S. 13.

16 So aber *Bähr*, ZRP 1994, 97 (101) und *Barke*, Verteidigungsauftrag der Bundeswehr, 1991, S. 145.

17 *Arndt*, DVBl 1968, 729; *Karpinski*, Öffentlich-rechtliche Grundsätze für den Einsatz der Streitkräfte im Staatsnotstand, 1974, S. 81; *Keidel* (Fn. 14), S. 77, 79; *E. Klein*, in: *Isensee/P. Kirchhof*, Handbuch des Staatsrechts, Band 7, 1992, § 169 RdNr. 31; *Lenz*, Notstandsverfassung des Grundgesetzes, 1971, Art. 35 RdNr. 4; *Robbers*, DÖV 1989, 926 (927).

18 Vgl. Fn. 17.

19 So auch für Art. 35 Abs. 2 GG *Speth* (Fn. 14), S. 51.

20 *Heun*, in: *Dreier*, Grundgesetz, Band 3, 2000, Art. 87 a RdNr. 20; *K. Ipsen*, DVBl 1969, 396 (398); *E. Klein* (Fn. 17), § 169 RdNr. 42; *Kokott* (Fn. 7), Art. 87 a RdNr. 36; *Oldiges*, in: *Achterberg/Püttner/Würtenberger*, Besonderes Verwaltungsrecht, Band 2, 2. Aufl. 2000, § 23 RdNr. 33.

21 *Gornig*, JZ 1993, 123 (126); *Jahn/Riedel*, DÖV 1988, 957 (959); *E. Klein* (Fn. 17), § 169 RdNr. 45; *Pieroth*, in: *Jarass/Pieroth*, Grundgesetz, 5. Aufl. 2000, Art. 87 a RdNr. 4; *Wild*, DÖV 2000, 622 (624); *Zimmer*, Einsätze der Bundeswehr im Rahmen kollektiver Sicherheit, 1995, S. 56.

strophensituation nicht zwingend ein Einsatz²², weil eine derartige Unterscheidung in Art. 87 a Abs. 2 GG entgegen seinem Vorläufer Art. 143 a. F. GG, der sich auf den »inneren Notstand« bezog²³, nicht enthalten ist. Zudem sollte mit Einfügung des Art. 87 a Abs. 2 GG die Bundeswehr grundsätzlich aus dem inneren Geschehen Deutschlands herausgehalten und ein »Machtmissbrauch durch den Missbrauch der Bundeswehr«²⁴ verhindert werden.

Eine weit verbreitete Ansicht sieht die Verwendung der Streitkräfte als Mittel der vollziehenden Gewalt oder in hoheitlicher Funktion als Einsatz an²⁵. Sie gelangt grundsätzlich zu gleichen Ergebnissen wie die hier vertretene Ansicht, mit der Folge, dass so genannte schlicht-hoheitliche Tätigkeiten von Soldaten wie beispielsweise Repräsentationsauftritte, freiwillige Erntehilfe und insbesondere technische Hilfeleistungen keinen Einsatz i. S. von Art. 87 a Abs. 2 GG darstellen. Soll das Kriterium hoheitlich i. S. von Anwendung der Anordnungs- und Zwangsbefugnisse verstanden werden²⁶, ist dem zuzustimmen. Darüber hinaus bietet die Unterscheidung hoheitlich und schlicht-hoheitlich kein hilfreiches Abgrenzungskriterium. Es ist nicht ersichtlich, wann die Soldaten der Bundeswehr nicht hoheitlich handeln²⁷, jedenfalls sind logistische Dienste, die auch nach dieser Auffassung zutreffend nicht als Einsatz begriffen werden, hoheitlicher Natur.

III. Verwendung der Bundeswehr bei der Einführung des Euro

Fraglich ist, ob die eingangs erwähnten Verwendungen der Bundeswehr bei der Einführung des Euro die Schwelle eines Einsatzes i. S. von Art. 87 a Abs. 2 GG überschreiten.

Das Zur-Verfügung-Stellen von Lastkraftwagen mit Fahrern zum Transport der Euro-Noten ist kein Einsatz i. S. von Art. 87 a Abs. 2 GG²⁸, weil hiermit ersichtlich nicht in die Rechte der Bürger eingegriffen wird. Es handelt sich um schlichte technische Hilfe. Insofern ist eine Amtshilfe der Bundeswehr nach Art. 35 Abs. 1 GG verfassungsrechtlich unproblematisch möglich.

Von besonderer Bedeutung ist die Frage, ob Soldaten zur Bewachung der Transporte und Bankfilialen abkommandiert werden dürfen. Die Problematik besteht hierbei darin, dass im Voraus noch nicht sicher vorhersehbar ist, ob die Soldaten Zwangsmaßnahmen anwenden werden. Angriffe auf Geldtransporte sind zwar möglich, aber eben nicht zwin-

22 Speth (Fn. 14), S. 51; a. A. Mössner (Fn. 7), S. 97 (107).

23 Vgl. Dürig (Fn. 13), Art. 87 a RdNr. 38; K. Ipsen (Fn. 9), Art. 87 a RdNr. 27; P. Kirchhof, in: Festschrift Bernhardt, 1995, S. 797 (805 f.).

24 Dürig (Fn. 13), Art. 87 a RdNr. 31.

25 Blumenwitz, NZWehr 1988, 133 (141); Heun (Fn. 20), Art. 87 a RdNr. 15; K. Ipsen (Fn. 9), Art. 87 a RdNr. 32; Keidel (Fn. 14), S. 46; Lenz (Fn. 17), Art. 87 a RdNr. 4; Mössner (Fn. 7), S. 97 (107), der alternativ weitere Kriterien aufführt; Schmidt-Bleibtreu, in: Schmidt-Bleibtreu/Klein, Grundgesetz, 9. Aufl. 1999, Art. 87 a RdNr. 5; Stern (Fn. 13), S. 864, 1477.

26 So z. B. Fibich, ZRP 1993, 5 (6); Keidel (Fn. 14), S. 47.

27 Sehr kritisch diesbezüglich Coridaß, Bundeswehr und Nationale Volksarmee, 1985, S. 84 f.; Gornig, JZ 1993, 123 (125); März, Bundeswehr in Somalia, 1993, S. 27.

28 So allgemein auch Spranger, NJW 1999, 1003.

gend. Die Bewachung durch die Bundeswehr kann bisweilen derart abschreckende Wirkung haben, dass ein Überfall als ausgeschlossen gelten kann. Insofern stößt der hier vertretene Einsatzbegriff an seine Grenzen, weshalb in Erwägung zu ziehen ist, den Einsatzbegriff aus folgenden Gründen zu erweitern. Bei Einsätzen nach den Art. 35 Abs. 2, 3, 87 a Abs. 3, 4 GG, die alle Einsätze im verfassungsrechtlichen Sinne darstellen,²⁹ nehmen die Streitkräfte materiell Polizeiaufgaben wahr³⁰. Dass der verfassungsändernde Gesetzgeber gerade diese Art der Verwendung der Bundeswehr als Einsatz angesehen hat, ist unter Berücksichtigung des Sinns von Art. 87 a Abs. 2 GG, die Begrenzung des Einsatzes militärischer Machtmittel im Innern³¹, verständlich. Gerade bei der Gefahrenabwehr tritt das Gewaltpotential der Streitkräfte, das in der Bewaffnung augenscheinlich manifestiert wird, sich freilich nicht in ihr erschöpft, besonders deutlich hervor. Im Übrigen ist es grundsätzlich Aufgabe der Polizei, Gefahrenabwehr im Innern zu betreiben; dies gilt insbesondere für den Objektschutz³². Würde die Bundeswehr prinzipiell Aufgaben der Gefahrenabwehr wahrnehmen, so würde sie zu einem unzulässigen »permanenten Polizei-Ersatz«³³; mit der Zeit wäre letztendlich die Verwicklung der Bundeswehr in innenpolitische Auseinandersetzungen die unausweichliche Folge, die gerade mit Art. 87 a Abs. 2 GG vermieden werden soll.³⁴ Zudem würde die grundsätzliche Kompetenz der Länder über Polizeiaufgaben tangiert, wenn die Bundeswehr auf dem Feld der Gefahrenabwehr tätig würde³⁵. Demnach erscheint es sinnvoll, anzunehmen, dass das Handeln der Bundeswehr schon dann die Schwelle eines Einsatzes erreicht, wenn die Streitkräfte zielgerichtete Gefahrenabwehr betreiben³⁶, also materiell Polizeiaufgaben wahrnehmen³⁷. Es gilt jedoch zur Verdeutlichung festzuhalten, dass technische Hilfe, die anderen Staatsorganen gewährt wird und (mittelbar) der Gefahrenabwehr dienen mag, nicht die Einsatzschwelle übersteigt³⁸. Wird der Polizei beispielsweise eine Kaserne zur Unterbringung einer Hundertschaft zur Verfügung gestellt, kann nicht von einem Einsatz gesprochen werden³⁹. Wollte man derartige Unterstützungen durch die Bundeswehr, die mit ihrem Machtpotential in keiner Verbindung stehen, als dem Regelungsvorbehalt des Art. 87 a Abs. 2 GG unterstellt ansehen, so würde der Regelungsgehalt der Norm überdehnt.

Im Ergebnis ist jede Bewachung, die die Bundeswehr durchführt, ein Einsatz i. S. von Art. 87 a Abs. 2 GG, da die Streitkräfte bei dieser Funktion zur Verhütung von Straftaten auftreten. Die Verhütung von Straftaten ist indes eine Aufgabe der Polizei. Wegen feh-

29 Vgl. nur *Frank*, in: Alternativkommentar zum Grundgesetz, Band 2, 2. Aufl. 1989, hinter Art. 87 RdNr. 24; *K. Ipsen*, in: *Schwarz*, Sicherheitspolitik, 3. Aufl. 1981, S. 615 (624); *Mössner* (Fn. 7), S. 97 (107); *Preuß*, KJ 1993, 263 (269).

30 *Bähr*, ZRP 1994, 97 (100f.); *Dürig* (Fn. 13), Art. 87 a RdNr. 25; *Frank* (Fn. 29), hinter Art. 87 RdNr. 24; *Preuß*, KJ 1993, 263 (269).

31 *K. Ipsen* (Fn. 9), Art. 87 a RdNr. 28.

32 *K. Ipsen* (Fn. 29), S. 615 (628 ff.); *T. Stein*, in: *Frowein/T. Stein* (Fn. 12), S. 47 (48).

33 *Spranger*, NJW 1999, 1003 (1004).

34 *Dürig* (Fn. 13), Art. 87 a RdNr. 32; *Oldiges* (Fn. 20), § 23 RdNr. 29.

35 *Dürig* (Fn. 13), Art. 87 a RdNr. 25; *Frank* (Fn. 29), hinter Art. 87 RdNr. 24; *Oldiges* (Fn. 20), § 23 RdNr. 28.

36 Ähnlich *Bähr*; ZRP 1994, 97 (101).

37 So bereits angedeutet bei *P. Kirchhof* (Fn. 23), S. 797 (808).

38 A. A. insoweit wohl *Bähr*; ZRP 1994, 97 (101).

39 *Jahn/Riedel*, DÖV 1988, 957 (960); *Spranger*, NJW 1999, 1003.

lender ausdrücklicher Einsatzmöglichkeit bei Bewachungsaufträgen ist eine Bewachung von Geldtransporten und Bankfilialen mit Art. 87 a Abs. 2 GG nicht vereinbar.

IV. Zusammenfassung

Einsatz i. S. von Art. 87 a Abs. 2 GG ist neben der Verwendung der Bundeswehr zu Kriegshandlungen ihre Inanspruchnahme zur zielgerichteten Gefahrenabwehr. Zudem erreicht jedes Handeln der Bundeswehr mit Eingriffs- oder Regelungscharakter die Qualität eines Einsatzes.

Bloße technische Hilfeleistungen der Streitkräfte sind kein Einsatz im verfassungsrechtlichen Sinne und werden nicht vom Verfassungsvorbehalt des Art. 87 a Abs. 2 GG erfasst; das gilt auch für den Fall, dass die logistischen Hilfeleistungen (mittelbar) der Gefahrenabwehr dienen.

Demnach steht das Grundgesetz der Verwendung von Lastkraftwagen mit Fahrern und dem Bereitstellen von Lagerungsstätten der Bundeswehr nicht entgegen. Das Abstellen von Soldaten der Bundeswehr zur Bewachung von Geldtransporten ist hingegen ein Einsatz nach Art. 87 a Abs. 2 GG, der mangels ausdrücklicher verfassungsrechtlicher Zulässigkeit nicht verfassungskonform ist.