

### **Fall 3: Abschussermächtigung im Luftsicherheitsgesetz**

Das Luftsicherheitsgesetz ist in Reaktion auf die Vorfälle des 11. September 2001 entstanden. Die §§ 13 bis 15 und haben das Ziel, die Bevölkerung vor den Gefahren zu schützen, die drohen, wenn Luftfahrzeuge in die Gewalt von Menschen gelangen, die sie für luftfahrtverkehrsfremde Zwecke missbrauchen wollen. Während des Gesetzgebungsverfahrens hegten jedoch eine Reihe Abgeordneter Bedenken.

Zum einen war umstritten, ob ein Einsatz der Bundeswehr im Inneren überhaupt vom Grundgesetz gedeckt sei. Der Bund habe möglicherweise hierzu gar keine Regelungsbefugnis. Außerdem wurden Zweifel laut, ob die Grundrechte der Insassen eines von einer Maßnahme nach § 14 III LuftSiG betroffenen Flugzeuges möglicherweise verletzt seien. Denn schließlich ermächtige diese Norm zu einer gezielten Einwirkung mittels Waffengewalt, die das Luftfahrzeug zum Absturz bringen und damit mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit die im Luftfahrzeug befindlichen Personen töten würde. Die Mehrheit des Bundestages stimmte dem Gesetzesentwurf jedoch zu. Das Gesetz wurde daraufhin ausgefertigt und trat in Kraft.

### **Wie sind die Regelungen der §§ 13 und 14 LuftSiG verfassungsrechtlich zu beurteilen?**

Das neue Luftsicherheitsgesetz (LuftSiG) lautet nach den §§ 13 -15 wie folgt:

#### **Abschnitt 3**

#### **Unterstützung und Amtshilfe durch die Streitkräfte**

##### **§ 13 Entscheidung der Bundesregierung**

(1) Liegen auf Grund eines erheblichen Luftzwischenfalls Tatsachen vor, die im Rahmen der Gefahrenabwehr die Annahme begründen, dass ein besonders schwerer Unglücksfall nach Artikel 35 Abs. 2 Satz 2 oder Abs. 3 des Grundgesetzes bevorsteht, können die Streitkräfte, soweit es zur wirksamen Bekämpfung erforderlich ist, zur Unterstützung der Polizeikräfte der Länder im Luftraum zur Verhinderung dieses Unglücksfalles eingesetzt werden.

(2) Die Entscheidung über einen Einsatz nach Artikel 35 Abs. 2 Satz 2 des Grundgesetzes trifft auf Anforderung des betroffenen Landes der Bundesminister der Verteidigung oder im Vertretungsfall das zu seiner Vertretung berechnigte Mitglied der Bundesregierung im Benehmen mit dem Bundesminister des Innern. Ist sofortiges Handeln geboten, ist das Bundesministerium des Innern unverzüglich zu unterrichten.

(3) Die Entscheidung über einen Einsatz nach Artikel 35 Abs. 3 des Grundgesetzes trifft die Bundesregierung im Benehmen mit den betroffenen Ländern. Ist eine rechtzeitige Entscheidung der Bundesregierung nicht möglich, so entscheidet der Bundesminister der Verteidigung oder im Vertretungsfall das zu seiner Vertretung berechnigte Mitglied der Bundesregierung im Benehmen mit dem Bundesminister des Innern. Die Entscheidung der Bundesregierung ist unverzüglich herbeizuführen. Ist sofortiges Handeln geboten, sind die betroffenen Länder und das Bundesministerium des Innern unverzüglich zu unterrichten.

(4) Das Nähere wird zwischen Bund und Ländern geregelt. Die Unterstützung durch die Streitkräfte richtet sich nach den Vorschriften dieses Gesetzes.

##### **§ 14 Einsatzmaßnahmen, Anordnungsbefugnis**

(1) Zur Verhinderung des Eintritts eines besonders schweren Unglücksfalles dürfen die Streitkräfte im Luftraum Luftfahrzeuge abdrängen, zur Landung zwingen, den Einsatz von Waffengewalt androhen oder Warnschüsse abgeben.

(2) Von mehreren möglichen Maßnahmen ist diejenige auszuwählen, die den Einzelnen und die Allgemeinheit voraussichtlich am wenigsten beeinträchtigt. Die Maßnahme darf nur so lange und so weit durchgeführt werden, wie ihr Zweck es erfordert. Sie darf nicht zu einem Nachteil führen, der zu dem erstrebten Erfolg erkennbar außer Verhältnis steht.

-bitte wenden-

(3) Die unmittelbare Einwirkung mit Waffengewalt ist nur zulässig, wenn nach den Umständen davon auszugehen ist, dass das Luftfahrzeug gegen das Leben von Menschen eingesetzt werden soll, und sie das einzige Mittel zur Abwehr dieser gegenwärtigen Gefahr ist.

(4) Die Maßnahme nach Absatz 3 kann nur der Bundesminister der Verteidigung oder im Vertretungsfall das zu seiner Vertretung berechnigte Mitglied der Bundesregierung anordnen. Im Übrigen kann der Bundesminister der Verteidigung den Inspekteur der Luftwaffe generell ermächtigen, Maßnahmen nach Absatz 1 anzuordnen.

### **§ 15 Sonstige Maßnahmen**

(1) Die Maßnahmen nach § 14 Abs. 1 und 3 dürfen erst nach Überprüfung sowie erfolglosen Versuchen zur Warnung und Umleitung getroffen werden. Zu diesem Zweck können die Streitkräfte auf Ersuchen der für die Flugsicherung zuständigen Stelle im Luftraum Luftfahrzeuge überprüfen, umleiten oder warnen. Ein generelles Ersuchen ist zulässig. Die Voraussetzungen für ein Tätigwerden werden in diesem Fall durch vorherige Vereinbarung festgelegt.

(2) Der Bundesminister der Verteidigung kann den Inspekteur der Luftwaffe generell ermächtigen, Maßnahmen nach Absatz 1 anzuordnen. Der Inspekteur der Luftwaffe hat den Bundesminister der Verteidigung unverzüglich über Situationen zu informieren, die zu Maßnahmen nach § 14 Abs. 1 und 3 führen könnten.

(3) Die sonstigen Vorschriften und Grundsätze der Amtshilfe bleiben unberührt.

### Lösungshinweise (Fall 3 „Luftsicherheitsgesetz“):

Gefragt ist nach einer *verfassungsrechtlichen Begutachtung* des Sachverhaltes. Das gibt dem Bearbeiter einige Spielräume hinsichtlich des Aufbaus. Angesichts des Umstandes, dass gleichviel formelle wie materielle Bedenken bestehen, wurde die folgende Gliederung wegen ihrer Übersichtlichkeit hier vorgezogen. Die Überprüfung der formellen Anforderungen an das einschränkende Gesetz kann aber auch im Rahmen der Rechtfertigung des Grundrechtseingriffs erfolgen, im Falle einer Einkleidung in eine Verfassungsbeschwerde müsste dies sogar so geschehen.

Verfassungsrechtliche Bedenken bestehen zunächst schon hinsichtlich der formellen Verfassungsgemäßheit des Gesetzes, insbesondere bezüglich der Gesetzgebungskompetenz des Bundes. Sodann bestehen in inhaltlicher Sicht Zweifel, ob nicht das Grundrecht auf Leben iVm der Menschenwürdegarantie sowohl der im Flugzeug befindlichen unbeteiligten Personen wie auch das der Täter durch die Abschussermächtigung des § 14 III LuftSiG verletzt ist.

#### A. Formelle Verfassungsgemäßheit des § 14 III LuftSiG iVm § 13 LuftSiG

##### I. Gesetzgebungskompetenz des Bundes

1. Art. 73 Nr. 1

- Hilfe der Bundeswehr bei der Gefahrenabwehraufgabe der Länder ist keine „Verteidigung“.

2. Art. 73 Nr. 6

- BVerfG.: von diesem Kompetenztitel kann allenfalls die Ermächtigung zum Handeln des um Hilfe Ersuchten (sofern man annimmt, dass *Luftverkehr* auch *Luftsicherungsmaßnahmen* umfasst), aber nicht eine Regelung des Ob und Wie der Amtshilfe gedeckt sein.

- a. A. Regelung der Amtshilfe der Bundeswehr könnte durch Annexkompetenz umfasst sein.

Das Bundesverfassungsgericht hat im Folgenden Art. 35 GG ohne weitere Begründung als möglichen Kompetenztitel herangezogen (mangels ausdrücklichen Gesetzgebungsauftrags jedoch zweifelhaft). Sofern man die Regelung der Amtshilfe als Annexkompetenz zu Art. 73 Nr. 6 GG begreift, ist es auch vertretbar, Art. 35 GG insofern als inhaltliche Regelungsschranke erst bei der Prüfung der materiellen Verfassungsgemäßheit heranzuziehen.

3. Art. 35 II 2

- zwar ermöglicht Art. 35 II 2 GG auch *präventive* Maßnahmen, auch gegen *vorsätzlich* herbeigeführte Unglücksfälle, jedoch kann die Befugnis der Streitkräfte wegen Leistung bloßer Hilfe nicht weiter gehen als die der Landespolizei - der Einsatz militärischer Mittel ist damit nicht von der Norm gedeckt.

4. Art. 35 III 1

- die Verlagerung des Initiativrechts auf den Bund in Fällen von länderübergreifenden Unglücksfällen sieht zudem vor, dass die grundsätzliche Entscheidungsbefugnis bei der *Bundesregierung* als Kollegialorgan verbleibt. § 13 LuftSiG ist jedoch so gestaltet, dass angesichts der schnell erforderlichen Maßnahmen im Regelfall lediglich ein Einzelminister die Entscheidungskompetenz für Maßnahmen nach § 14 LuftSiG besitzt.

##### II. Ergebnis:

Es fehlt dem Bund die Gesetzgebungskompetenz für den Erlass der §§ 13 und 14 LuftSiG.

## B. Materielle Verfassungsgemäßheit des § 14 III LuftSiG

### I. Bezüglich einer Maßnahme gegen unbeteiligte Flugzeuginsassen

#### 1. Art. 2 II 1 GG iVm Art. 1 I GG - Recht auf Leben, verstärkt durch die Menschenwürdegarantie

a) Schutzbereich des Art. 2 II 1

b) Eingriff

- „unmittelbare Einwirkung“ auf das Flugzeug ist im Zusammenhang mit § 14 I und II LuftSiG so verstehen, dass bei Vorliegen der Voraussetzungen das Flugzeug zum Absturz gebracht werden kann, und damit die im Flugzeug befindlichen Personen vorsätzlich getötet werden dürfen.

c) Rechtfertigung

aa) Gesetzesvorbehalt des Art. 2 II 3 GG

bb) verfassungsrechtliche Schranken, insb. Verhältnismäßigkeitsgrundsatz

(1) legitimes Ziel

- das LuftSiG verfolgt den Zweck, in Erfüllung des *staatlichen Schutzauftrages* aus Art. 2 II 1 GG und Art. 1 I GG die am Boden befindliche Bevölkerung vor den Lebensgefahren eines Luftzwischenfalls im Sinne der §§ 13, 14 LuftSiG zu bewahren. Der Staat ist dabei grundsätzlich in der Wahl der Mittel zur Erfüllung der Schutzpflicht frei. Aber die *Mittel müssen in Einklang mit der Verfassung* stehen. Fraglich ist, ob die Menschenwürde der Betroffenen bei einer Ermächtigung zum Abschuss eines bedrohenden Flugzeugs gewahrt bleibt: Das Recht auf Leben ist als vitale Basis der Menschenwürde mit diesem obersten Verfassungswert eng verknüpft.

(a) Argumente gegen eine Betroffenheit der Menschenwürde

- indem sie von den Angreifern quasi als Waffe benutzt werden, werden die unbeteiligten Insassen von *diesen* zum Objekt gemacht, nicht vom lediglich reagierenden Staat; als Teil dieser Waffe müssen sie sich die Abwehrmaßnahme gefallen lassen

- in Fällen von Angriffen auf den Gesamtstaat besteht eine Verpflichtung der Bürger, sich zum Wohle der Gesamtheit aufzuopfern, wenn nur so das Gemeinwesen vor Zusammenbruch und Zerstörung zu bewahren ist

- die Insassen sind so oder so dem Tode geweiht

(b) Argumente für eine Betroffenheit der Menschenwürde

- Nicht nur die Täter, auch der Staat behandelt die Insassen, die schließlich in ihrer ausweglosen Lage seinem Handeln hilf- und wehrlos ausgeliefert sind, als bloße Objekte seiner Rettungsaktion zum Schutze anderer und spricht ihnen den Wert ab, der dem Menschen um seiner selbst willen zukommt

- die Auffassung, die Insassen würden „Teil einer Waffe“, bringt unverhohlen zum Ausdruck, dass sie nicht mehr als Menschen wahrgenommen werden

- zudem lässt sich der Ausgang des Geschehens nie mit völliger Sicherheit vorhersagen, es können Ereignisse eintreten, die die Maßnahme nicht mehr erforderlich sein lassen, aber nicht rechtzeitig zur Erde kommuniziert werden können – Gefahr vorschneller, übermäßiger Entscheidungen ist vorprogrammiert

- von einem Luftzwischenfall iSd § 14 wird nicht der Staat als solcher und sein Fortbestand infrage gestellt

- der Menschenwürdeschutz besteht unabhängig von der noch zu erwartenden Lebensdauer

(2) Zwischenergebnis: Die Menschenwürde der unbeteiligten Insassen ist betroffen.

**2. Ergebnis:** Eingriff in Recht auf Leben kann daher nicht gerechtfertigt werden.

### II. Bezüglich einer Maßnahme gegen lediglich mit den Tätern besetzten Flugzeugen

#### 1. Art. 2 II 1 iVm Art. 1 I GG

a) Eingriff in den Schutzbereich

b) Rechtfertigung

aa) Gesetzesvorbehalt

bb) Verfassungsrechtliche Schranken

(1) Verhältnismäßigkeitsgrundsatz

(a) legitimer Zweck

- Art. 1 I GG steht hier nicht entgegen, Reaktion des Staates ist keine Objektivierung des menschlichen Lebens: es entspricht der Subjektstellung der Angreifer, wenn sie für das von herbeigeführte Geschehen in Verantwortung genommen werden.

(b) geeignet

(c) erforderlich

(d) zumutbar

- sie haben die Situation vorsätzlich und eigenverantwortlich herbeigeführt und können sie jederzeit abwenden

(2) Wesensgehaltsgarantie des Art. 19 II GG

- der Wesensgehalt des Rechts auf Leben bleibt unangetastet, wenn gewichtige Schutzinteressen Dritter den Eingriff legitimieren und der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit gewahrt bleibt.

**2. Ergebnis:** Eingriff in Recht auf Leben ist daher gerechtfertigt.

### III. Gesamtergebnis

§ 14 III LuftSiG verletzt unabhängig von seiner formellen Verfassungswidrigkeit auch das Grundrecht aus Art. 2 II 1 GG auf Leben iVm der in Art. 1 I GG garantierte Menschenwürde, soweit von der Abschussermächtigung *unbeteiligte* Insassen und Besatzungsmitglieder betroffen sind.

#### Weiterführende Hinweise:

Das zugrunde liegende Urteil des BVerfG vom 15. Februar 2006, 1 BvR 357/05, BGBl I 2006, 466; NJW 2006, 751.

Kritisch zum Urteil: *Schenke*, Die Verfassungswidrigkeit des § 14 III LuftSiG, NJW 2006, 736 und *Gramm*, Der wehrlose Verfassungsstaat?, DVBl 2006, 653

Die Verfassungswidrigkeit bejahend: *Hartleb*, Der neue § 14 Abs. 3 LuftSiG und das Grundrecht auf Leben, NJW 2005, 1397; *Höfling/Augsberg*, Luftsicherheit, Grundrechtsregime und Ausnahmezustand, JZ 2005, 1080.

Aus der jüngeren Verfassungsrechtsprechung zur Menschenwürde siehe

BVerfGE 107, 275 - Bennetton II; BVerfGE 109, 133 - Sicherungsverwahrung

Vertiefend zur Menschenwürde siehe auch

*Otto*, Diskurs über Gerechtigkeit, Menschenwürde und Menschenrechte, JZ 2005, 473;

*Hassemer*, Über den argumentativen Umgang mit der Würde des Menschen, EuGRZ 2005, 300.

#### Themen zur Vertiefung anhand des Falles:

- Gesetzgebungskompetenzen außerhalb der Kataloge der Art. 73 ff. GG

- Zustimmungsbedürftigkeit von Gesetzen (§ 16 III LuftSiG ermächtigt zur *Herausnahme* einiger Aufgaben aus der Auftragsverwaltung der Länder; der Bundesrat war deshalb entgegen dem Bundestag wegen Art. 87 d II GG von der Zustimmungsbedürftigkeit ausgegangen, hatte die Zustimmung verweigert und vorsorglich Einspruch eingelegt, der überstimmt wurde)

- Gegensatz zwischen uneinschränkbar und schrankenlosen Grundrechten

- „Objektformel“ des BVerfG

- Wesensgehaltsgarantie des Art. 19 II GG

- Prüfungsrecht des Bundespräsidenten (der das Gesetz *trotz* seiner erheblichen Zweifel an der Verfassungsgemäßheit ausgefertigt hatte, Pressemitteilung des Bundespräsidialamtes vom 12.01.2005)