

„Eisbrecher“ Luftsicherheitsgesetz

Bundeswehreinsätze im Inland

von Michael Haid

Am 24. September 2004 hat die damalige rot-grüne Bundesregierung das sog. Luftsicherheitsgesetz¹ (LuftSiG) im Bundestag verabschiedet, das den Einsatz militärischer Waffengewalt gegen Zivilpersonen im inländischen Luftraum (der Abschuss von Zivilflugzeugen mit ihren Passagieren) erlaubt. Das Gesetz war bis zur Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) vom 15. Februar 2006 verfassungsrechtlich höchst umstritten.² Die Strittigkeit des Gesetzes führte zu einer Kampagne von Sicherheitspolitikern, die das Thema Bundeswehr im Innern aus Gründen der sog. „Terrorabwehr“ thematisieren und die Öffentlichkeit desensibilisieren wollen und letztlich eine Grundgesetzneuauslegung (wie bis dato von den Sozialdemokraten befürwortet) oder eine Grundgesetzänderung (wie von den Konservativen bevorzugt) anstreben.

Das Bundesverfassungsgericht gab der Verfassungsbeschwerde der Altliberalen um Burkhard Hirsch statt und erklärte das LuftSiG für unvereinbar mit dem Grundgesetz und daher für nichtig.³ In den Leitsätzen des Urteils heißt es: „Die Ermächtigung der Streitkräfte, gemäß § 14 Abs. 3 des Luftsicherheitsgesetzes durch unmittelbare Einwirkung mit Waffengewalt ein Luftfahrzeug abzuschießen, das gegen das Leben von Menschen eingesetzt werden soll, ist mit dem Recht auf Leben (...) nicht vereinbar, soweit davon tatunbeteiligte Menschen an Bord des Luftfahrzeugs betroffen werden.“

Diese Entscheidung ist zu begrüßen. Allerdings steht dort auch, dass Flugzeuge abgeschossen werden dürfen, wenn Tatunbeteiligte nicht betroffen sind. Der Richterspruch untersagt damit generell den Bundeswehreinsatz im Innern keineswegs, nur unter eben diesen Voraussetzungen bei dieser Verfassungs- und Gesetzeslage. Darauf stellen auch die Befürworter einer Grundgesetzänderung zum Einsatz der Bundeswehr im Innern ab, die in diesem Urteil durch das BVerfG ihrer Forderung Nachdruck verliehen sehen. Die weitere Vorgehensweise der Regierung liegt bis jetzt noch in der Schwebe. Zu befürchten ist allerdings,

dass sich innerhalb der Regierungskoalition die Auffassung durchsetzen wird, die eine Grundgesetzänderung herbeiführen möchte. In diesem wahrscheinlichen Fall würde dann das LuftSiG unverändert sofort wieder auf der Tagesordnung stehen.

Eine tatsächliche öffentliche Debatte zu diesem Thema findet bis heute kaum statt, da es nie um die Frage des Ob (soll die Bundeswehr überhaupt im Inneren zu diesem Zweck eingesetzt werden dürfen), sondern lediglich um das Wie ging - auf Grundlage der geltenden Verfassungsvorschriften (was nach dem BVerfG-Urteil kaum mehr möglich sein wird) oder durch eine Grundgesetzänderung. Die Brisanz des LuftSiG liegt nicht so sehr in dessen inhaltlichen Bestimmungen, sondern in seiner Instrumentalisierung, denn es dient als „Eisbrecher“ für weitere Gesetze zur Legalisierung und Vorbereitung von militärischen Einsätzen im Inland, worin die Hauptgefahr dieses Gesetzes zu sehen ist.

Ein sog. Seesicherheitsgesetz ist derzeit entlang der Linie des LuftSiG innerhalb der Bundesregierung in Planung. Dieses Gesetz soll alle Modalitäten des LuftSiG, nur auf die See angewandt, beinhalten und fungiert quasi als Schwester- oder Parallelgesetz.⁴

Auch der Präsident des Bundesverfassungsgerichtes, Hans-Jürgen Papier, befürwortet eine Grundgesetzänderung für den Einsatz der Bundeswehr im Innern im Rahmen der „Terrorbekämpfung“. Gegenüber einer Tageszeitung äußerte er, dass man „durchaus zweifeln (könne), ob die Bundeswehr zum Beispiel ein Flugzeug abschießen dürfte, von dem eine terroristische Gefahr ausgeht.“ Deshalb solle man „aus Gründen der Rechtsklarheit und Rechtssicherheit die Verfassung in diesem Punkt ergänzen“⁵, so sein Vorschlag, was eine Grundgesetzänderung, wie von der CDU/CSU angestrebt, in nächster Zeit wahrscheinlich macht. Die Parteiführungen der Konservativen und Sozialdemokraten haben in ihrem Koalitionsvertrag dafür schon vorsorglich folgendes formuliert: „Angesichts der Bedrohung durch den internationalen Terrorismus greifen äußere und innere Sicherheit immer stär-

ker ineinander. (...) Wir werden nach der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zum Luftsicherheitsgesetz prüfen, ob und inwieweit verfassungsrechtlicher Regelungsbedarf besteht. In diesem Zusammenhang werden wir auch die Initiative für ein Seesicherheitsgesetz ergreifen.“⁶

Mit dieser Absichtserklärung wird der bisherige grundgesetzliche Schutz vor einer Ausweitung von Kompetenzen der Bundeswehr im Innern angegriffen. Ebenfalls droht die Trennung des nach außen geltenden militärischen und des sich nach innen richtenden polizeilichen Gewaltmonopols aufgehoben zu werden.

Historisch zwingende Gründe für ein Verbot des Militäreinsatzes im Innern

Die Bestimmungen zum weitgehenden Verbot des Bundeswehreinsatzes im Inland entstanden nicht aus abstrakten Prinzipien, sondern aus einer tiefgreifenden historischen Erfahrung heraus, die sich die Befürworter dringend noch einmal vor Augen führen sollten, bevor sie darangehen, das Grundgesetz an solch einem entscheidenden Punkt verändern zu wollen. Die Armee im Inneren des eigenen Landes zur „Lösung“ von politischen und sozialen Problemen einzusetzen, hat in Deutschland eine lange und bittere Tradition.⁷

Eine Erfahrung war die fatale Rolle, die das preußisch-deutsche Militär von der Mitte des 19. Jahrhunderts bis 1945 gespielt hat. Den amerikanischen Historiker Gordon A. Craig veranlasste diese Rolle zu der Feststellung, das Militär in Deutschland sei „ein Staat im Staate“, der „den sozialen Fortschritt und die Entwicklung liberaler demokratischer Institutionen verhinderte.“ Der Grund für diese Fehlentwicklung lag vor allem in der Tatsache, dass eine klare Trennung zwischen polizeilichen und militärischen Aufgaben fehlte. In der Revolution von 1848/49 spielte die preußische Armee einen verheerenden Part in der Gegenrevolution. Der monarchische Militärstaat wurde durch den Einsatz militärischer Gewalt restauriert. General Karl Gustav von Griesheim propagierte die Devise: „Gegen Demokraten helfen nur Soldaten!“

Der Anspruch des Militärs, in innenpolitischen Angelegenheiten entscheidend mitzureden, sollte in den folgenden Jahrzehnten das Handeln des Offizierskorps bestimmen. So machte die preußisch-deutsche Armee auch nach der Reichsgründung 1871 ihren Einfluss in der Innenpolitik geltend. Ziel war es, den

Obrigkeitsstaat zu stabilisieren und die sozialrevolutionären und demokratischen Bestrebungen abzuwehren. Im Visier der Armee befanden sich Sozialdemokraten, Linksliberale, Katholiken, Juden, Gewerkschafter und Pazifisten. Dadurch wurde aber auch ein entscheidender Konflikt der Kaiserzeit in das Militär getragen, denn diese Personengruppen bzw. deren Söhne mussten auch Militärdienst leisten. Welche Konsequenzen sich daraus ergeben konnten, machte Kaiser Wilhelm II. anlässlich einer Rekrutenvereidigung im November 1891 deutlich: „Bei den jetzigen sozialistischen Umtrieben kann es vorkommen, dass Ich Euch befehle, Eure eigenen Verwandten, Brüder, ja Eltern niederzuschießen.“ Obwohl im Kaiserreich mehrfach Truppen gegen das Volk aufmarschierten, wie zum Beispiel 1912 beim Bergarbeiterstreik an der Ruhr, kam es nie zu größerem Blutvergießen.

Bei Kriegsbeginn 1914, als der Belagerungszustand verhängt wurde, ging ein wesentlicher Teil der Macht im Innern auf das Preußische Kriegsministerium über. Auf dieser Basis entfaltete die Armeeführung in den Jahren des Ersten Weltkrieges eine bedeutende innenpolitische Rolle. Die militärische Behördenstruktur wurde schließlich auch die Grundlage für die Herrschaft der 3. Obersten Heeresleitung (OHL) unter von Hindenburg und von Ludendorff in der zweiten Hälfte des Krieges, die nicht zu Unrecht als eine Art Militärdiktatur bezeichnet worden ist. Die OHL entwickelte sich zur maßgebenden Instanz der Innenpolitik. Wie nach außen, so mobilisierte sie für den Krieg nach innen, indem sie sich gegen alle Reformbestrebungen der demokratischen Parteien stemmte.



Grafik: Martina Harder

In der Zeit von 1918 bis 1924 setzte die Reichsregierung der Weimarer Republik unter dem SPD-Politiker Gustav Noske die sog. Freikorps im Innern ein, die mit einer seit 1848/49 nicht mehr gekannten Brutalität die Arbeiter- und Bauernräte sowie auch andere als „Reichsfeinde“ Verdächtige zusammenschossen. Diese Massaker können höchstens in der Perspektive des zu Ende gegangenen Weltkrieges erklärt werden: Militärische Gewalt war alltäglich strukturbestimmend geworden. In diesem Kontext sind auch die Ermordungen Rosa Luxemburgs und Karl Liebknechts, des bayerischen Ministerpräsidenten Kurt Eisner (USPD), des Zentrumspolitikers und Reichsfinanzministers Matthias Erzberger oder des Reichsaußenministers Walther Rathenau durch Angehörige der ehemaligen kaiserlichen Armee zu sehen.

Diese Aufzählung könnte noch beliebig fortgeführt werden, jedoch müsste klar geworden sein, welche verheerende reaktionäre Rolle das deutsche Militär im Inland gespielt hat. Aus diesen Erfahrungen heraus, war die Konsequenz zwingend, dass bei der offiziellen Gründung der Bundeswehr 1956 in das Grundgesetz der Artikel 87a eingefügt wurde, der eine strikte Aufgabentrennung zwischen Militär und Polizei vorsah. Die Bundeswehr wurde nur für die äußere Sicherheit für zuständig erklärt. Trotzdem gab es erhebliche Ausnahmen, die weiter unten noch behandelt werden.

Diese Begrenzung der Bundeswehr wurde in der jüngsten Vergangenheit mit dem LuftSiG durchbrochen. Obwohl es für verfassungswidrig erklärt wurde, ist



das Thema keinesfalls vom Tisch. Im Gegenteil muss die obige Aussage des BverfG-Präsidenten Papier dahingehend verstanden werden, als dass Bundeswehreinsätze im Innern von der Politik nur auf eine verfassungsfestere Grundlage gestellt werden sollen. Die Trennung der Zuständigkeiten droht in der nahen Zukunft praktisch aufgelöst zu werden.

Auslöser dieser Entwicklung war der damalige und heutige Innenminister Wolfgang Schäuble, der schon 1993 die Bundeswehr zur Unterstützung der Polizei eingesetzt sehen wollte, um „illegale Einwanderer“ an den Landesgrenzen aufzuhalten. Im Übrigen würden sich im Zeitalter „weltweiter Wanderungsbewegungen und internationalen Terrorismus“ die Grenzen zwischen „innerer und äußerer Sicherheit verwischen.“ Es sei daher an der Zeit, die „besonders strengen Einschränkungen“, welche die Verfassung dem Militär „aus historischen Gründen“ auferlege, auf ein Maß zu bringen, das in „anderen Demokratien ganz normal“ sei. Vor dieser Normalität kann angesichts der Blutspur, die von der deutschen Armee im Inland allein in der neueren Geschichte gezogen wurde, nur gewarnt werden.

Besonders, wenn Politikerstimmen laut werden, die die Bundeswehr zur „Migrationsabwehr“, zum „Schutz von Atomkraftwerken und Castor-Transporten“ oder zum „Schutz der Fußball-Weltmeisterschaft“ eingesetzt sehen wollen. Der Vorsitzende des Deutschen Bundeswehrverbandes, Bernhard Gertz, sowie der Vorsitzende der Polizeigewerkschaft, Konrad Freiberg, haben wiederholt öffentlich ihrem Missfallen über solche Forderungen Ausdruck verliehen. Dabei wurde betont, dass der Soldateneinsatz im Inland in der Öffentlichkeit schwer vermittelbar und die Bundeswehr für diese Einsätze weder ausgerüstet noch ausgebildet sei, weshalb folgenschwere Ereignisse angesichts der unterschiedlichen Vorgaben beispielsweise beim Schusswaffengebrauch



voraussehbar seien, wenn Wehrdienstleistende auf gewaltbereite Hooligans stießen.⁸ Deshalb kann es verheerende Auswirkungen haben, die Bundeswehr für polizeiliche Aufgaben, aber mit militärischen Einsatzbestimmungen und Waffengewalt ausgestattet, einzusetzen.

Das Luftsicherheitsgesetz

Das Luftsicherheitsgesetz diene nach § 1⁹ „dem Schutz vor Angriffen auf die Sicherheit des Luftverkehrs, insbesondere vor Flugzeugentführungen, Sabotageakten

und terroristischen Anschlägen.“ Deshalb habe die Luftsicherheitsbehörde laut § 2 „die Aufgabe, Angriffe auf die Sicherheit des Luftverkehrs im Sinne des § 1 abzuwehren.“ Diese „Abwehraufgabe“ ist in den §§ 13 und 14 näher ausgeführt. Dort heißt es in § 13 Abs. 1: „Liegen aufgrund 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.“ Nach diesem Gesetz ist § 13 Abs. 1 die Ermächtigungsgrundlage für einen Kampfeinsatz der Bundeswehr im Inland, was bis zu diesem Zeitpunkt völlig unmöglich war und nun vom BVerfG für nichtig erklärt wurde (bis eine Mehrheit für eine Grundgesetzänderung steht).

Die Funktion der eingesetzten Kampfflugzeuge verrät § 14 Abs. 3 genau, in dem die „unmittelbare Einwirkung mit Waffengewalt“ auf das betreffende Flugzeug angeordnet werden kann. Das heißt, dass durch den Abschuss der Maschine möglicherweise Menschen am Boden vor dem Tod bewahrt werden können. Dafür sterben aber die Passagiere an Bord des getroffenen Flugzeugs mit Sicherheit und, quasi als „Kollateralschäden“, unter Umständen andere Menschen durch herabfallende Wrackteile, was über dichtbe-



siedelten Gebieten nicht unwahrscheinlich ist. Damit wird gleichzeitig zum ersten Mal die Bundesregierung ermächtigt, unschuldige Menschen durch ihre Vollzugsorgane töten zu lassen.

Das Gericht erteilte dieser Bestimmung eine klare Absage. „Eine solche Behandlung [der Abschuss des Flugzeugs] missachtet die Betroffenen als Subjekte mit Würde und unveräußerlichen Rechten. (...) indem über ihr Leben von Staats wegen einseitig verfügt wird, wird den als Opfern selbst schutzbedürftigen Flugzeuginsassen der Wert abgesprochen, der dem Menschen um seiner selbst Willen zukommt.“¹⁰

Das Gesetz selbst führt noch in § 21 die Grundrechtseinschränkungen auf, denen die involvierten Personen unterliegen. „Die Grundrechte auf Leben, körperliche Unversehrtheit und Freiheit der Person (Artikel 2 Abs.2 Satz 1 und 2 des Grundgesetzes), (...) und das Grundrecht auf Unverletzlichkeit der Wohnung (Artikel 13 Abs. 1 des Grundgesetzes) werden nach Maßgabe dieses Gesetzes eingeschränkt.“

Den Abschuss befahlen nach § 14 Abs. 4 der Verteidigungsminister oder im Vertretungsfall das zu seiner Vertretung berechnete Mitglied der Bundesregierung. Die taktische Einsatzleitung unterliegt dem am 20. Oktober 2003 in Dienst genommenen „Nationalen Lage- und Führungszentrum-Sicherheit im Luftraum“ im nordrhein-westfälischen Kalkar. „Es soll als zentraler Informationsknotenpunkt zur Gewährleistung der Sicherheit im deutschen Luftraum ein koordiniertes, rasches Zusammenwirken aller mit Fragen der Luftsicherheit befassten Stellen von Bund und Ländern sicherstellen. In ihm kontrollieren Angehörige der Bundeswehr, der Bundespolizei und der Deutschen Flugsicherung den Luftraum. Aufgabe des Zentrums ist es vor allem Gefahren abzuwehren, die von so genannten Renegade- Flugzeugen drohen.“¹¹

Die vom LuftSiG geforderten Erkenntnisse durch Aufklärungs- und Überprüfungsmaßnahmen von diesem Zentrum, nach denen dann der Abschuss erst befohlen werden dürfte, können von dieser Stelle gar nicht verlässlich erbracht werden. Die Vereinigung Cockpit wies in der Befragung durch das Bundesverfassungsgericht darauf hin, es sei „für diejenigen, die auf der Erde unter extremem Zeitdruck entscheiden müssten, praktisch unmöglich, verlässlich zu beurteilen, ob die Voraussetzungen des § 14 Abs. 3 LuftSiG vorliegen. Die Entscheidung könne im Regelfall deshalb nur auf Verdacht, nicht aber auf der Grundlage gesicherter Erkenntnisse getroffen werden.“¹² Da die Verantwortlichen für dieses Gesetz sicherlich über diese Einwendungen unterrichtet waren, liegt es nahe, dass das LuftSiG weniger zum „Schutz des Luftraums vor Terroristen“ bestimmt war (für den es offensichtlich ungeeignet ist), sondern viel eher als Ansatz dienen sollte, die Bundeswehreinsetze im Innern beschränkende Gesetzeslandschaft zu verändern.

Die derzeitige Verfassungslage zum Bundeswehreininsatz im Inland

Die derzeitige Verfassungslage lässt den Einsatz der Bundeswehr nur in ganz

bestimmten Ausnahmefällen zu. Zentrale Norm hierfür ist Artikel 87a Abs. 2 GG, in dem steht: „Außer zur Verteidigung dürfen die Streitkräfte nur eingesetzt werden, soweit dieses Grundgesetz es ausdrücklich zulässt.“ Das heißt, ein Bundeswehreininsatz ist nur dann verfassungskonform und folglich erlaubt, wenn dies in einem anderen Grundgesetzartikel explizit benannt wird (im Juristendeutsch als Texttreue bezeichnet).

Die Möglichkeit des Militäreinsatzes geben abschließend nur der Artikel 35 Abs. 1, 2 und 3 GG sowie der Artikel 87 Abs. 3 und 4 GG her.¹³ Der noch am ehesten außerhalb des Grundgesetzes in Frage kommende Legitimierungsansatz des sog. rechtfertigenden Notstands nach § 34 StGB scheidet deshalb aus, weil eine Saldierung von Menschenleben und die Annahme, dass das Leben vieler das Leben weniger wesentlich überwiegen könne (wie oft in den Medien von verschiedenen Seiten kommuniziert wurde), im deutschen Recht nicht zulässig ist.¹⁴

Die Artikel 35 und 87 GG werden im Folgenden vor dem Hintergrund beleuchtet, das LuftSiG unter diese Vorschriften subsumieren zu können, um die Verfassungsmäßigkeit des Gesetzes festzustellen. Dabei wird jedoch ersichtlich werden, dass das LuftSiG mit dem Grundgesetz unvereinbar ist.

Nach Artikel 87a Abs. 3 GG ist Voraussetzung für die Zulässigkeit des Bundeswehreininsatzes zu Zwecken des Objektschutzes und der Verkehrsregelung die Feststellung des Spannungs- oder Verteidigungsfalles. Da diese beiden Fälle, auch bei einer akuten Drohung der Verwendung eines Zivilflugzeugs als „fliegende Bombe“, nicht vorliegen, scheidet Artikel 87a Abs. 3 GG als Rechtsgrundlage aus.

Dasselbe gilt für Artikel 87a Abs. 4 GG, der in Verbindung mit Artikel 91 Abs. 2 GG („Innerer Notstand“) den Militäreinsatz bei einer Gefahr für den Bestand oder für die freiheitliche demokratische Grundordnung des Bundes oder eines Landes mit dem Ziel des Objektschutzes und der Bekämpfung organisierter und militärisch bewaffneter Aufständischer gestattet. Es lässt sich nicht ernsthaft begründen, weshalb wegen einer „fliegenden Bombe“ die freiheitliche demokratische Grundordnung der Bundesrepublik gefährdet sein sollte. Die Flugzeugentführer sind keine militärisch bewaffneten Aufständischen im eigenen Land, sondern begehen schwere kriminelle Handlungen mit normalerweise minimalistischer Bewaffnung. Damit entfällt auch Artikel 87a

Abs. 4 GG als taugliche Rechtsgrundlage des LuftSiG.¹⁵

In Artikel 35 Abs. 1 GG ist die behördliche Rechts- und Amtshilfe festgehalten, die Verwendungen der Bundeswehr in rein technischer Natur, nicht den Einsatz von militärischen Gewaltmitteln, wie die Hilfe bei Umweltschutzmaßnahmen Dritter, bei der Erntenothilfe, auf karitativem und sozialem Gebiet sowie im zivilen Rettungswesen vorsieht.¹⁶ Darunter fallen die Bestimmungen des LuftSiG keinesfalls.

Als einschlägige Rechtsgrundlagen für den Streitkräfteeinsatz in den Fällen des LuftSiG sah die rot-grüne Bundesregierung die Normen des Artikels 35 Abs. 2 S. 2 und Abs. 3 S. 1 GG an.¹⁷ Diese Normen enthalten gemäß dem Gebot des Artikel 87a Abs. 2 GG die erforderlichen Sonderregeln, die den Einsatz der Bundeswehr im Innern unter bestimmten Voraussetzungen erlauben. In Artikel 35 Abs. 2 S. 2 GG heißt es: „Zur Hilfe bei einer Naturkatastrophe oder bei einem besonders schweren Unglücksfall kann ein Land Polizeikräfte anderer Länder, Kräfte und Einrichtungen anderer Verwaltungen sowie des Bundesgrenzschutzes und der Streitkräfte anfordern.“

Artikel 35 Abs. 3 S. 1 GG unterscheidet sich von Art. 35 Abs. 2 S. 2 GG dadurch, dass nicht die betroffene Landesregierung, sondern die Bundesregierung die Bundeswehr anfordern kann, aber nur, wenn mehr als ein Bundesland betroffen sei: „Gefährdet die Naturkatastrophe oder der Unglücksfall das Gebiet mehr als eines Landes, so kann die Bundesregierung, soweit es zur wirksamen Bekämpfung erforderlich ist, den Landesregierungen die Weisung erteilen, Polizeikräfte anderen Ländern zur Verfügung zu stellen, sowie Einheiten des Bundesgrenzschutzes und der Streitkräfte zur Unterstützung der Polizeikräfte einsetzen.“¹⁸

Naturkatastrophen sind unmittelbar drohende Gefahrenzustände oder Schädigungen in erheblichem Ausmaß, die durch Naturereignisse ausgelöst werden und aufgrund dieser Definition als Grundlage für das LuftSiG nicht in Betracht kommen. Ein besonders schwerer Unglücksfall liegt bei Schadensereignissen von großem Ausmaß und von Bedeutung für die Öffentlichkeit vor, die durch Unfälle, technisches oder menschliches Versagen ausgelöst oder von Dritten absichtlich her-

beigeführt wurden. Nicht erfasst werden sog. „Demonstrationsexzesse“,¹⁹ was für den von gewissen politischen Richtungen geforderten Einsatz der Bundeswehr bei Demonstrationen (Castor-Transporte, Werkstorsperrungen), gegen Hooligans bei Fußballspielen u.ä. von Bedeutung ist.

Eben diese Formulierung: ein besonders schwerer Unglücksfall, der absichtlich von Dritten herbeigeführt wurde, reichte nach Ansicht der rot-grünen Bundesregierung als Rechtsgrundlage aus. Dieser Interpretation widerspricht die große Mehrheit der Verfassungsrechtler, seit neuestem bestätigt durch das BverfG, mit folgender Argumentation: ein von den Entführern herbeigeführter Absturz eines Flugzeugs führt sicherlich zu einem schweren Unglücksfall, insofern treffen die Voraussetzungen der Artikels 35 Abs. 2 S. 2, Abs. 3 S. 1 GG zu. Jedoch müssen nach dem Gebot der Texttreue des Artikels 87a Abs. 2 GG die Bestimmungen der Artikels 35 Abs. 2 S. 2, Abs. 3 S. 1 GG den geplanten tödlichen Waffeneinsatz der Bundeswehr ausdrücklich benennen und genau dies steht dort nicht.

Der Artikel spricht davon, Kräfte und Einrichtungen der Streitkräfte zur Unterstützung der Polizei einzusetzen. Mit dieser Formulierung werden die Streitkräfte in Maßnahmen des zivilen Katastrophenschutzes als personelle und technische Verstärkung eingebunden, da in Artikel 35 Abs. 2 S. 2 GG nicht von der Anforderung von Streitkräften an sich, sondern von deren Kräften und Einrichtungen, also von ausgliederbaren sachlichen und personellen Mitteln die Rede ist. Diese Ansicht wird auch durch die entstehungsgeschichtliche Konzeption des Artikels 35 Abs. 2 S. 2 GG unterstrichen, der aufgrund der Hilfe der Bundeswehr für die zivilen Kräfte in der Hamburger Flutkatastrophe von 1962 entstand. Von einem Einsatz in militärfachlichem Sinne ist in Artikel 35 Abs. 2 S. 2, Abs. 3 S. 1 nicht im Entferntesten die Rede. In diesem gesetzlichen Rahmen ist die Hilfe, die ein Bundesland im Katastrophenfall anfordern kann, offenkundig auf Maßnahmen beschränkt, die es selbst vornehmen dürfte. Militärische Kampfmaßnahmen gehören nicht hierher.

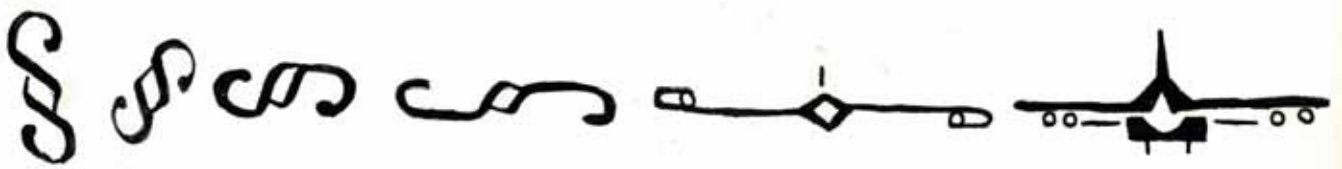
Zudem ist ein militärischer Inlandseinsatz nach dem Willen von Landesstellen, die eingesetzten Bundeswehreinheiten

wären der anfordernden Landesregierung unterstellt, dem Grundgesetz absolut fremd.²⁰ Aus diesen Gründen können Artikel 35 Abs. 2 S. 2 und Abs. 3 S. 1 GG als Rechtsgrundlage für das LuftSiG nicht dienen, da hiergegen der Wortlaut und der Zweck des Gesetzes sowie entstehungsgeschichtliche Gründe sprechen. Die ehemalige Bundesregierung führte das Gesetz auf dieser Grundlage ein, obwohl es offensichtlich keine grundgesetzliche Absicherung hatte. Dies hat das BverfG nun durch sein Urteil aufgehoben.

Die rechtlichen Folgen für Soldaten durch gesetzliche Bestimmungen für den Inlandseinsatz

Bezüglich der Rechtmäßigkeit von Auslandseinsätzen der Bundeswehr und der Verantwortlichkeit der bei diesem Einsatz involvierten Soldaten kann die Bundesregierung auf die erste Eilentscheidung im sog. AWACS-Verfahren von 1993 verweisen, in der es heißt: „Der Soldat trägt auch dann kein rechtliches Risiko, wenn sich später die Verfassungswidrigkeit des Einsatzes ergeben sollte. (...) Die Verantwortung für die verfassungsrechtliche Zulässigkeit dieser Anordnung tragen nicht die an dem Einsatz beteiligten Soldaten, sondern die Bundesregierung.“²¹ Deshalb spricht § 11 des Soldatengesetzes (SG)²² die betreffenden Soldaten von jeglichem rechtlichem Risiko frei und weist die Verantwortlichkeit der Bundesregierung zu. Diese rechtliche Lage in Auslandseinsätzen sollte nun auch durch das LuftSiG für den Einsatz im Innern fruchtbar gemacht werden.

Bei Kaperung einer Verkehrsmaschine durch Terroristen und deren Abschuss durch die Luftwaffe auf Befehl des Verteidigungsministers wäre, rein rechtlich gesehen, vor dem Inkrafttreten des LuftSiG die Rechtsfigur des sog. übergesetzlichen (entschuldigenden) Notstandes eingetreten. Das hätte zu dem Ergebnis geführt, dass weder der den Einsatzgebende Minister noch die den Befehl ausführenden Soldaten mit strafrechtlichen Konsequenzen zu rechnen gehabt hätten, da ihr Verhalten entschuldigt wäre, aber trotzdem rechtswidrig bliebe und somit eine Straftat darstellte.²³ Deshalb bemängelte der Deutsche Bundeswehrverband vor dem BverfG, dass eine Regelung fehle, welche die Soldaten zuverlässig



von strafrechtlichen Ermittlungsverfahren und zivilrechtlichen Haftungsklagen - auch vor ausländischen Gerichten - freistelle.²⁴

Diese Rechtslage hatte zur Folge, dass die an einer solchen Aktion beteiligten Bundeswehrangehörigen sich auf § 11 Abs. 2 SG hätten berufen können, in dem steht: „Ein Befehl darf nicht befolgt werden, wenn dadurch eine Straftat begangen würde.“ Das Begehen einer Straftat im Sinne des § 11 Abs. 2 SG liegt vor, wenn es sich um eine tatbestandsmäßige und rechtswidrige Tat handelt. Das heißt, diese Soldaten hätten bei einem Abschuss bzw. bei einer Beteiligung daran, diesen Befehl verweigern können, wenn nicht gar müssen.

Mit dem Inkrafttreten des LuftSiG änderte sich die Rechtssituation entscheidend: das Handeln der Soldaten ist auf der Grundlage des § 14 Abs. 3 LuftSiG gerechtfertigt und damit nicht mehr rechtswidrig. Ein entsprechender Einsatzbefehl des Verteidigungsministers muss als rechtmäßig angesehen werden und ist demnach für die Soldaten rechtlich verbindlich und zu befolgen. Würde ein Pilot die Befolgung eines rechtmäßigen Abschussbefehls trotzdem verweigern, beginge er ein Dienstvergehen, das disziplinarrechtlich geahndet werden würde.²⁵

Trotzdem veröffentlichte der „Verband der Besatzungen strahlgetriebener Kampfflugzeuge der Deutschen Bundeswehr e. V.“ eine Erklärung, in dem er äußerte, ihre Mitglieder würden sich einem Befehl verweigern, ein entführtes Passagierflugzeug mitsamt den Passagieren, abzuschießen und dabei zu töten.²⁶

Entscheidend und fatal ist auf jeden Fall, dass, wenn Gesetze durch den Bundestag verabschiedet werden, die, für welche Situationen auch immer (sei es in der Luft, zur See, zum Objektschutz usw.), den Einsatz der Bundeswehr im Inland zum Gegenstand haben, die Soldaten zum vorgegebenen Handeln, nämlich dem Töten, verpflichtet und bei einer Verweigerung kriminalisiert werden.

Anmerkungen

¹ Vgl. Gesetz zur Regelung von Luftsicherheitsaufgaben, Bundesgesetzblatt I 2005, 78 vom 11. Januar 2005. Das Gesetz wurde geändert durch Art.49 des Gesetzes zur „Umbenennung des Bundesgrenzschutzes in Bundespolizei“ vom 21. Juni 2005 I 1818, in: <http://www.juris.de>. Eine Übersicht mit Informationen und Dokumenten zum LuftSiG findet sich unter <http://www.deutsches-wehrrecht.de/WR-LuftSiG.html>

² Einen Überblick bietet der Informationsservice des Deutschen Bundestages zur Expertenanhörung im Innenausschuss des Bundestages

am 26. April 2004: Notwendigkeit einer Grundgesetzänderung unter Experten kontrovers diskutiert, hib-Meldung, 107/ 2004, http://www.bundestag.de/bic/hib/2004/2004_107/03.html

³ Vgl. BVerfG, 1 BvR 357/05 vom 15.2.2006, Absatz- Nr. 84, in: http://www.bverfg.de/entscheidungen/rs20060215_1bvr035705.html

⁴ Vgl. Deutscher Bundestag: Antwort der Bundesregierung bezüglich einer kleinen Anfrage der Fraktion Die Linke zum Bundeswehreinsatz im Inland, Drucksache 16/143 vom 6. Dezember 2005, S. 4

⁵ „Die Welt“ vom 10. April 2004

⁶ Vgl. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD: Gemeinsam für Deutschland-Mit Mut und Menschlichkeit, 11. November 2005, in: <http://www.bundesregierung.de/Anlage920135/Koalitionsvertrag.pdf>, S. 117

⁷ Die folgenden Ausführungen in diesem Abschnitt sind diesem Artikel entnommen: Wette, Wolfram: Der Feind im Innern, in: Die Zeit vom 5. Juni 2003

⁸ Vgl. bspw. Bundeswehr-Verband gegen Einsatz von Soldaten im Innern, in: Die Welt vom 12. Juli 2005, <http://www.welt.de/data/2005/07/12/744590.html>; Freiberg, Konrad: GdP- Chef lehnt Bundeswehr- Einsatz zur Sicherung der Fußball-WM ab, Gespräch mit der Nachrichtenagentur „ddp“ am 31. Januar 2006 unter <http://www.gdp.de/gdp/gdpcms.nsf/id/C8B9A61FB0BA0D86C1257107002F07F4>

⁹ Die nachfolgenden Paragraphen beziehen sich auf das Gesetz zur Regelung von Luftsicherheitsaufgaben, Bundesgesetzblatt I 2005, 78 vom 11. Januar 2005.

¹⁰ Vgl. BVerfG, 1 BvR 357/ 05, Abs.- Nr. 124

¹¹ Vgl. BVerfG, aaO., Abs.-Nr. 7

¹² Vgl. BVerfG, aaO., Abs.-Nr. 128

¹³ Vgl. Lutze, Christian: Abwehr terroristischer Angriffe als Verteidigungsaufgabe der Bundeswehr, in: http://www.deutsches-wehrrecht.de/Aufsaeetze/NZWehrr_2003_101.pdf

¹⁴ Vgl. Hilgendorf, Eric: Tragische Fälle. Extremsituationen und strafrechtlicher Notstand, S. 107-132, in: Blaschke, Ulrich u.a.

(Hrsg.): Sicherheit statt Freiheit? Staatliche Handlungsspielräume in extremen Gefährdungslagen, Schriftenreihe zum Öffentlichen Recht, Band 1002, Berlin 2005, S. 129

¹⁵ Vgl. Dreist, Peter: Einsatz der Bundeswehr im Innern- Das Luftsicherheitsgesetz als Anlass zum verfassungsrechtlichen Nachdenken, in: Blaschke 2005, S. 77-105, S. 96

¹⁶ Vgl. Sannwald, Rüdiger, in: Schmidt-Bleibtreu, Bruno/Klein, Franz (Hrsg.): Kommentar zum Grundgesetz, München 2004, Art.35 Rn. 20f.

¹⁷ Vgl. Deutscher Bundestag: Antwort der Bundesregierung bezüglich einer kleinen Anfrage der Fraktion Die Linke zum Bundeswehreinsatz im Inland, Drucksache 16/143 vom 6. Dezember 2005, S. 2 ff..

¹⁸ Die Unterstreichungen in den Gesetzestexten stammen vom Autor.

¹⁹ Vgl. Sannwald 2004, Art.35 Rn. 37 f., 49.

²⁰ Vgl. Gramm, Christof: Bundeswehr als Luftpolizei: Aufgabenzuwachs ohne Verfassungsänderung, in: http://www.deutsches-wehrrecht.de/Aufsaeetze/NZWehrr_2003_089.pdf und Linke, Tobias: Zur Rolle des Art. 35 GG in dem Entwurf eines Gesetzes zur Neuregelungen von Luftsicherheitsaufgaben, in: http://www.deutsches-wehrrecht.de/Aufsaeetze/NZWehrr_2004_115.pdf mit weiteren Argumenten

²¹ Vgl. Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts 88. Band, ab S. 173 (183, 184)

²² Vgl. das Gesetz über die Rechtstellung der Soldaten (Soldatengesetz- SG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 14.1.2001 (BGBl. I 2001, S. 232, 438), zuletzt geändert durch Art. 65 des Dritten Gesetzes zur Änderung verwaltungsverfahrenrechtlicher Bestimmungen vom 21.8.2002 (BGBl. I 2002, S. 3322)

²³ Vgl. Hilgendorf, S. 107 ff., 114

²⁴ Vgl. BVerfG, aaO., Abs.- Nr. 67

²⁵ Vgl. Dreist, S. 90 f.

²⁶ Vgl. Hirsch, Burkhard: Presseerklärung zum neuen Luftsicherheitsgesetz vom 22. Juni 2004, in: http://www.vbsk.net/images/luftsicherheit/hirsch_presse.GIF

EU-USA-Abkommen kündigen

In der Sitzung des CIA-Untersuchungsausschusses des Europäischen Parlaments vom 23.02.2006 haben Vertreter/innen von Human Rights Watch, amnesty international und Statewatch schwere Vorwürde gegen einzelne EU-Mitgliedstaaten und insbesondere auch gegen die EU erhoben. Bei den CIA-Folterflügen in Europa werde von den einzelnen Regierungen und der EU einfach weggeschaut. Besonders brisant die Aussage des Direktors von Statewatch, Tony Bunyan, bezogen auf das EU-USA-Kooperationsabkommen von 2003, welches den Transfer von Gefangenen als auch den gegenseitigen Informationsaustausch beinhaltet. Hier werde den USA geradezu carte blanche erteilt. Ich kann mich Tony Bunyans Auffassung

nur anschließen, dass bei der bisherigen CIA-Flugaffäre ein stärkeres Augenmerk auf die Rolle der EU-Institutionen gelegt werden muss. Dass die verantwortlichen EU-Gremien ohne Rechtsgrundlage eingerichtet und zudem parlamentarisch nicht kontrolliert werden, befördert die Praxis von Folterflügen innerhalb der EU. Die hier dringend gebotene Aufklärung wird aber von EU - Innenkommissar Frattini und den Verantwortlichen im EU-Rat weiter hintertrieben. Um Folterflüge und den Transfer von Gefangenen über EU-Gebiet künftig unterbinden zu können, müssen daher die entsprechenden Kooperationsabkommen zwischen der EU und den USA gekündigt werden.

Tobias Pflüger