

Luftsicherheit und Terrorismus

Dürfen Menschenleben gegen Menschenleben aufgerechnet werden?

Heiner Adamski

Politische Konflikte und Gefährdungen durch Terrorismus sind Anlass zu verstärkten staatlichen Sicherheitsmaßnahmen. Dabei geht es auch um Vorkehrungen für Szenarien dieser Art: Flugzeuge mit Passagieren an Bord werden entführt und als fliegende Waffen benutzt. Sie können in Atomkraftwerke oder Hochhäuser oder – etwa zur Zeit einer Fußballweltmeisterschaft – in große Sportstadien gelenkt werden.

Darf der Bundesgesetzgeber eine gesetzliche Ermächtigung zum Abschuss solcher Flugzeuge durch Streitkräfte erlassen? In diesen Flugzeugen fliegen ja Terroristen als Selbstmordattentäter und unschuldige Passagiere – nach menschlichem Ermessen – in den sicheren Tod. Darf die Zahl „todgeweihter“ Menschenleben gegen die große Zahl der Opfer einer erkennbaren Katastrophe aufgerechnet werden? Darf es eine gesetzliche Ermächtigung zur Tötung der Passagiere in ihrer hilflosen Lage mit dem Ziel der Rettung des Lebens der vielen Opfer eines zu erwartenden Anschlags geben? Den Passagieren könnte der Abschuss oder Absturz als Grund ihres Todes gleichgültig sein. Die potentiellen Opfer von Anschlägen werden vermutlich für einen Abschuss als Abwendung der Gefährdung ihres Lebens sein. Aber: Ist eine Abschlussermächtigung mit der Garantie der Würde des Menschen (Art. 1 GG) und dem Grundrecht auf Leben (Art. 2 GG) vereinbar? Außerdem stellt sich diese Frage: Hat der Bundesgesetzgeber die Gesetzgebungskompetenz?

Das Bundesverfassungsgericht musste sich mit diesen Fragen aufgrund einer Verfassungsbeschwerde gegen eine Ermächtigung zum Abschuss terroristisch genutzter Flugzeuge durch die Bundeswehr im Luftsicherheitsgesetz (LuftSiG) befassen. Das Gericht hat die Ermächtigung für nichtig erklärt.



Heiner Adamski

Ist eine Abschlussermächtigung mit der Garantie der Würde des Menschen und dem Grundrecht auf Leben vereinbar?

I. Reaktionen auf Bedrohungen

In den Vereinigten Staaten von Amerika sind am 11. September 2001 von einer internationalen Terrororganisation Passagierflugzeuge amerikanischer Fluggesellschaften entführt und zum Absturz gebracht worden. Zwei Maschinen flogen in das World Trade Center in New York. Eine Maschine stürzte auf das Verteidigungsministerium (Pentagon) in Washington. Ein viertes Flugzeug stürzte in Pennsylvania möglicherweise nach einer von Passagieren erzwungenen Kursänderung ab. Bei den Anschlägen gab es mehr als 3.000 Tote. Die deutsche Öffentlichkeit wurde Anfang Januar 2003 durch einen vergleichsweise harmlosen Zwischenfall alarmiert: In Frankfurt am Main kreiste ein Sportflugzeug über dem Bankenviertel. Es gab die Drohung eines Absturzes in das Hochhaus der Europäischen Zentralbank und einen Großalarm mit Einsatz eines Polizeihubschraubers und Düsenjägern der Luftwaffe. Frankfurts Innenstadt wurde geräumt. Hochhäuser wurden evakuiert. Hier handelte es sich aber „nur“ um einen verwirrten Einzeläter.

Luftsicherheitsgesetz 2005 Nach den Anschlägen in den USA sowie späteren Anschlägen in anderen Ländern (London und Madrid) und Anschlagspankündigungen sind Sicherheitsmaßnahmen getroffen worden. Für Deutschland wurde in Kalkar am Niederrhein ein Nationales

Lage- und Führungszentrum Sicherheit im Luftraum (NLFZSiLuRa) eingerichtet. In ihm kontrollieren Angehörige der Bundeswehr, der Bundespolizei und der Deutschen Flugsicherung den Luftraum mit dem Ziel der Koordination des Zusammenwirkens der zuständigen Stellen von Bund und Ländern und der Gewährleistung der Sicherheit. Zu den besonderen Aufgaben des Zentrums gehört in Zusammenarbeit mit NATO-Dienststellen die Abwehr von Gefahren durch sogenannte RENEGADE-Flugzeuge. Dabei handelt es sich um zivile Luftfahrzeuge, die zu terroristischen oder anders motivierten Zwecken als Waffe für einen gezielten Absturz missbraucht werden. Nach der Klassifizierung eines Luftfahrzeugs als RENEGADE und seinem Einflug in den deutschen Luftraum liegt die Verantwortung für Abwehrmaßnahmen bei der Bundesrepublik Deutschland. Die Rechtsgrundlage für diese Maßnahmen ist im Jahre 2005 mit dem erwähnten Luftsicherheitsgesetz geschaffen worden (BGBl I S. 78). Sein Zweck ist nach § 1 der „Schutz vor Angriffen auf die Sicherheit des Luftverkehrs, insbesondere vor Flugzeugentführungen, Sabotageakten und terroristischen Anschlägen.“ Es ermächtigt die Bundeswehr in Verbindung mit Regelungen über regionalen und überregionalen Katastrophennotstand in Art. 35 Abs. 2 Satz 2 und Abs. 3 GG, ein verdächtiges Flugzeug abzuordern, zur Landung zu zwingen, Waffengewalt anzudrohen, Warnschüsse abzugeben und – als ultima ratio – *das Flugzeug samt Passagieren abzuschießen*. Die strittigen Regelungen haben folgenden Wortlaut (§§ 13 bis 15 LuftSiG):

§ 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 und 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.

(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 ...

(2) 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.

II. Positionen zum Luftsicherheitsgesetz

1. Beschwerdeführer

Gegen Bestimmungen des Luftsicherheitsgesetzes wurde eine **Verfassungsbeschwerde** vorgelegt. Die Beschwerdeführer – zu denen u.a. die FDP-Politiker Baum und Hirsch gehörten – sahen sich durch die Eingriffsmöglichkeiten des Luftsicherheitsgesetzes in ihren Grundrechten beeinträchtigt. Sie seien in dem Augenblick, in dem sie in ein Flugzeug stiegen, der Gefahr einer Maßnahme nach den §§ 13 bis 15 LuftSiG ausgesetzt – und

eben dadurch drohe ihnen eine unmittelbare Grundrechtsgefährdung. Durch die Eingriffsmöglichkeiten würden sie in ihren Grundrechten auf Menschenwürde (Art. 1 Abs. 1 GG) und Leben (Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG) verletzt. Das Luftsicherheitsgesetz mache sie zum bloßen Objekt staatlichen Handelns. Wert und Erhaltung ihres Lebens würden unter mengenmäßigen Gesichtspunkten und nach der ihnen „den Umständen nach“ vermutlich verbliebenen Lebenserwartung in das Ermessen des Bundesministers der Verteidigung gestellt. Sie würden im Ernstfall geopfert und vorsätzlich getötet werden, wenn der Verteidigungsminister auf der Grundlage der ihm zu diesem Zeitpunkt vorliegenden Informationen annehme, dass ihr Leben nur noch kurze Zeit dauern werde und daher im Vergleich zu den sonst drohenden Verlusten keinen Wert mehr habe oder jedenfalls nur noch minderwertig sei. Die in der Regelung dem Staat eröffnete Befugnis gehe über das hinaus, was dieser nach der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung zum Schutz des Lebens seiner Bürger unternehmen dürfe. Keinesfalls dürfe der Staat eine Mehrheit seiner Bürger dadurch schützen, dass er eine Minderheit vorsätzlich töte. Eine Abwägung Leben gegen Leben nach dem Maßstab, wie viele Menschen möglicherweise auf der einen und wie viele auf der anderen Seite betroffen seien, sei unzulässig. Die angegriffenen Regelungen verletzten auch den wehrverfassungsrechtlichen Vorbehalt in Art. 87 a Abs. 2 GG, nach dem die Streitkräfte außer zur Verteidigung nur eingesetzt werden dürfen, soweit das Grundgesetz es ausdrücklich zulässt. Insoweit lägen insbesondere die Voraussetzungen des Art. 35 Abs. 2 und 3 GG nicht vor, die den Einsatz der Streitkräfte zur Unterstützung der Länder im regionalen und überregionalen Katastrophenfall zulassen.

2. Bundestag und Bundesregierung

Der *Deutsche Bundestag* hielt die angegriffene Regelung für verfassungsgemäß und sah ihre verfassungsrechtliche Grundlage in Art. 35 Abs. 3 Satz 1 GG. Ein Verstoß gegen Art. 1 GG liege nicht vor. Nach seiner Ansicht beraubt nicht der Staat – der nur reagiert – die Menschen im Flugzeug ihrer Würde und mache sie zu Objekten, sondern derjenige, der ein Flugzeug in seine Gewalt bringe, um die Menschen an Bord nicht nur zu töten, sondern sie noch in ihrem Tod zur Auslöschung weiterer Menschen zu instrumentalisieren. In die Nähe eines Verstoßes gegen Art. 1 GG gerate der Staat erst, wenn er die Subjektqualität der betroffenen Menschen negiere und damit zum Ausdruck bringe, dass er den Wert verachte, der dem Menschen kraft seines Personseins zukomme. Darum gehe es dem Luftsicherheitsgesetz aber nicht. Bei ihm handele es sich um das Bemühen des Gesetzgebers, auch für eine verzweifelte Lage einen rechtlichen Rahmen vorzugeben. Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG sei ebenfalls nicht verletzt. In das Grundrecht auf Leben werde zwar in der schwerstmöglichen Weise eingegriffen. Dies sei aber verfassungsgemäß. Art. 2 Abs. 2 Satz 3 GG lasse die Tötung eines Menschen ausdrücklich zu. Wenn der Gesetzgeber mit Blick auf eine hoffentlich nie eintretende, aber doch realistische Gefahr eine Regelung treffe, die darauf hinauslaufe, zur Vermeidung einer noch größeren Zahl von Toten eine rela-

tiv kleinere Zahl von Menschen durch die Streitkräfte töten zu lassen, sei im Hinblick auf Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG in Wahrheit entscheidend, ob das Gesetz sicherstelle, dass dies nur im äußersten Notfall geschehe. Das sei hier zu bejahen. In der dicht besiedelten und relativ kleinen Bundesrepublik Deutschland sei es faktisch fast nicht denkbar, dass es zur Option des § 14 Abs. 3 LuftSiG komme. Der Gesetzgeber habe nur die Wahl gehabt, untätig zu bleiben oder eine Regelung zu treffen, die in den Grenzbereich des überhaupt Regelbaren hineinreichen müsse. Terrorismus nach dem Muster des 11. September 2001 unterscheide sich grundsätzlich von Fällen der Notwehr und des Notstands im strafrechtlichen Sinne. Das Gesetz dürfe in einem solchen Fall die verantwortlichen Personen zu ihrem Handeln legitimieren mit der Folge, dass sie durch rechtmäßiges Verhalten Unrecht anrichteten, um noch größeres Unrecht abzuwenden. § 14 Abs. 3 LuftSiG konstituiere demnach einen persönlichen, an das Amt anknüpfenden Rechtfertigungsgrund für den Bundesminister der Verteidigung und die ausführenden Soldaten.

Die *Bundesregierung* war ebenfalls der Auffassung, dass die angegriffene Regelung der Verfassung entspricht. Mit dem Luftsicherheitsgesetz – das die grundgesetzliche Kompetenzordnung beachte – erfülle der Staat seine Schutzpflicht gegenüber jedem menschlichen Leben. Träten – wie hier – das Lebensrecht des einen und das Lebensrecht des anderen zueinander in Konflikt, sei es Aufgabe des Gesetzgebers, Art und Umfang des Lebensschutzes zu bestimmen. Es bestehe keine Präferenz der Abwehrfunktion gegenüber der Schutzfunktion. In Erfüllung der Letzteren dürfe der Gesetzgeber daher vorsehen, dass ein gegenwärtiger Angriff auf das Leben von Menschen abgewehrt werde, auch wenn dabei andere Menschen zu Tode kämen oder – etwa durch herabfallende Flugzeugtrümmer – gefährdet würden. Eine Abwägung Leben gegen Leben finde insoweit nicht statt. Nach Ansicht der Bundesregierung müsse angesichts der gegenwärtigen Bedrohung des Luftverkehrs den Insassen auch die Gefährdung bewusst sein, in die sie sich selbst begäben, wenn sie am Flugverkehr teilnahmen. Das Luftsicherheitsgesetz wahre auch die Würde des Menschen. Die Insassen des von einem Abschuss betroffenen Luftfahrzeugs würden in ihrer Menschenwürde geachtet. Sie seien, wenn auch gegen ihren Willen, Teil einer Waffe, die das Leben anderer bedrohe. Nur deshalb und mangels anderer Möglichkeiten, den Angriff abzuwehren, richteten sich die staatlichen Maßnahmen auch gegen sie. Eventuell gefährdete Dritte seien ebenfalls nicht in ihrer Menschenwürde verletzt. Das Gesetz diene mit allen seinen Regelungen auch ihrem Schutz.

Mit dem Luftsicherheitsgesetz erfüllt der Staat seine Schutzpflicht gegenüber jedem menschlichen Leben.

3. Landesregierungen und Verbände

Die *Bayerische Staatsregierung* und die *Hessische Landesregierung* hielten die Verfassungsbeschwerde dagegen besonders aus kompetenzrechtlichen Erwägungen für begründet. Der *Deutsche Bundeswehrverband* äußerte Zweifel an der Verfassungsmäßigkeit der angegriffenen Regelung. Er hielt einen kriegsmäßigen Kampfeinsatz der Streitkräfte im Inland mit militärischen Mitteln von

Art. 35 Abs. 2 GG nicht für gedeckt und verwies auf haftungsrechtliche Probleme von Soldaten. Die *Vereinigung Cockpit* hielt die Verfassungsbeschwerde für begründet. Die *Unabhängige Flugbegleiter Organisation UFO* teilte ebenfalls die Bedenken. Der Abschuss eines Zivilflugzeugs sei unter keinem rechtlichen Gesichtspunkt gerechtfertigt. Das Ziel des Luftsicherheitsgesetzes – eben die Sicherheit des Luftverkehrs und den Schutz der Zivilbevölkerung vor terroristischen Angriffen zu erhöhen – wurde unterstützt. Dafür sind nach Ansicht von UFO aber noch lange nicht alle Möglichkeiten ausgeschöpft.

III. Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts

Leitsätze (1)

1. Der Bund hat unmittelbar aus Art. 35 Abs. 2 Satz 2 und Abs. 3 Satz 1 GG das Recht zur Gesetzgebung für Regelungen, die das Nähere über den Einsatz der Streitkräfte bei der Bekämpfung von Naturkatastrophen und besonders schweren Unglücksfällen nach diesen Vorschriften und über das Zusammenwirken mit den beteiligten Ländern bestimmen. Der Begriff des besonders schweren Unglücksfalls umfasst auch Vorgänge, die den Eintritt einer Katastrophe mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit erwarten lassen.
2. Art. 35 Abs. 2 Satz 2 und Abs. 3 Satz 1 GG erlaubt es dem Bund nicht, die Streitkräfte bei der Bekämpfung von Naturkatastrophen und besonders schweren Unglücksfällen mit spezifisch militärischen Waffen einzusetzen.
3. 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 nach Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG in Verbindung mit der Menschenwürdegarantie des Art. 1 Abs. 1 GG nicht vereinbar, soweit davon tatunbeteiligte Menschen an Bord des Luftfahrzeugs betroffen werden.

Der Entscheidung liegen im Wesentlichen folgende Erwägungen zu Grunde (2):

1. Dem Bund fehlt die Gesetzgebungsbefugnis zum Erlass der Regelung des § 14 Abs. 3 LuftSiG. Zwar hat er unmittelbar aus Art. 35 Abs. 2 Satz 2 und Abs. 3 Satz 1 GG das Recht zur Gesetzgebung für Regelungen, die das Nähere über den Einsatz der Streitkräfte bei der Bekämpfung von Naturkatastrophen und besonders schweren Unglücksfällen nach diesen Vorschriften und über das Zusammenwirken mit den beteiligten Ländern bestimmen. Allerdings steht die in § 14 Abs. 3 LuftSiG enthaltene Ermächtigung der Streitkräfte zur unmittelbaren Einwirkung auf ein Luftfahrzeug mit Waffengewalt mit Art. 35 Abs. 2 Satz 2 und Abs. 3 GG nicht im Einklang.
 - a) Die Unvereinbarkeit von § 14 Abs. 3 LuftSiG mit Art. 35 Abs. 2 Satz 2 GG (regionaler Katastrophennotstand) ergibt sich allerdings nicht schon daraus, dass die Einsatzmaßnahme zu einem Zeitpunkt angeordnet und durchgeführt werden soll, zu dem sich zwar bereits ein erheblicher Luftzwischenfall ereignet hat (Entführung eines Flugzeugs), der besonders

schwere Unglückfall selbst (beabsichtigter Flugzeugabsturz) aber noch nicht eingetreten ist. Denn der Begriff des besonders schweren Unglücksfalls im Sinne des Art. 35 Abs. 2 Satz 2 GG umfasst auch Vorgänge, die den Eintritt einer Katastrophe mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit erwarten lassen. Jedoch wahrt die Einsatzmaßnahme der unmittelbaren Einwirkung auf ein Luftfahrzeug mit Waffengewalt deshalb nicht den Rahmen des Art. 35 Abs. 2 Satz 2 GG, weil diese Norm einen Kampfeinsatz der Streitkräfte mit spezifisch militärischen Waffen bei der Bekämpfung von Naturkatastrophen und besonders schweren Unglücksfällen nicht erlaubt. Die „Hilfe“, von der Art. 35 Abs. 2 Satz 2 GG spricht, wird den Ländern gewährt, damit diese die ihnen im Rahmen der Gefahrenabwehr obliegende Aufgabe der Bewältigung von Naturkatastrophen und besonders schweren Unglücksfällen wirksam erfüllen können. Die Ausrichtung auf diese Aufgabe im Zuständigkeitsbereich der Gefahrenabwehrbehörden der Länder bestimmt notwendig auch die Art der Hilfsmittel, die beim Einsatz der Streitkräfte zum Zweck der Hilfeleistung verwendet werden dürfen. Sie können nicht von qualitativ anderer Art sein als diejenigen, die den Polizeikräften der Länder für die Erledigung ihrer Aufgaben originär zur Verfügung stehen.

b) § 14 Abs. 3 LuftSiG ist auch mit Art. 35 Abs. 3 Satz 1 GG nicht vereinbar. Danach ist im Fall des überregionalen Katastrophennotstands zum Einsatz der Streitkräfte ausdrücklich nur die Bundesregierung ermächtigt. Dem werden die Regelungen im Luftsicherheitsgesetz nicht in ausreichendem Maße gerecht. Sie sehen vor, dass der Verteidigungsminister im Benehmen mit dem Bundesinnenminister entscheidet, wenn eine rechtzeitige Entscheidung der Bundesregierung nicht möglich ist. Angesichts des knappen Zeitbudgets, das im vorliegenden Zusammenhang im Allgemeinen nur zur Verfügung steht, wird die Bundesregierung danach bei der Entscheidung über den Einsatz der Streitkräfte im überregionalen Katastrophenfall nicht nur ausnahmsweise, sondern regelmäßig durch einen Einzelminister ersetzt. Dies macht deutlich, dass Maßnahmen der in § 14 Abs. 3 LuftSiG normierten Art auf dem in Art. 35 Abs. 3 Satz 1 GG vorgesehenen Weg in der Regel nicht zu bewältigen sein werden. Darüber hinaus ist der wehrverfassungsrechtliche Rahmen des Art. 35 Abs. 3 Satz 1 GG vor allem deshalb überschritten, weil auch im Fall des überregionalen Katastrophennotstands ein Einsatz der Streitkräfte mit typisch militärischen Waffen von Verfassungs wegen nicht erlaubt ist.

2. § 14 Abs. 3 LuftSiG ist auch mit dem Recht auf Leben (Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG) in Verbindung mit der Menschenwürdegarantie (Art. 1 Abs. 1 GG) nicht vereinbar, soweit von dem Einsatz der Waffengewalt tatunbeteiligte Menschen an Bord des Luftfahrzeugs betroffen werden.

Die einem solchen Einsatz ausgesetzten Passagiere und Besatzungsmitglieder befinden sich in einer für sie ausweglosen Lage. Sie können ihre Lebensumstände nicht mehr unabhängig von anderen selbstbestimmt beeinflussen. Dies macht sie zum Objekt nicht nur der Täter. Auch der Staat, der in einer solchen Situation zur Abwehrmaßnahme des § 14 Abs. 3 LuftSiG greift, behan-

delt sie als bloße Objekte seiner Rettungsaktion zum Schutze anderer. Eine solche Behandlung missachtet die Betroffenen als Subjekte mit Würde und unveräußerlichen Rechten. Sie werden dadurch, dass ihre Tötung als Mittel zur Rettung anderer benutzt wird, verdinglicht und zugleich entrechtlicht; 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. Dies geschieht zudem unter Umständen, die nicht erwarten lassen, dass in dem Augenblick, in dem über die Durchführung einer Einsatzmaßnahme nach § 14 Abs. 3 LuftSiG zu entscheiden ist, die tatsächliche Lage immer voll überblickt und richtig eingeschätzt werden kann.

Unter der Geltung des Art. 1 Abs. 1 GG (Menschenwürdegarantie) ist es schlechterdings unvorstellbar, auf der Grundlage einer gesetzlichen Ermächtigung unschuldige Menschen, die sich in einer derart hilflosen Lage befinden, vorsätzlich zu töten. Die Annahme, dass derjenige, der als Besatzungsmitglied oder Passagier ein Luftfahrzeug besteigt, mutmaßlich in dessen Abschuss und damit in die eigene Tötung einwilligt, falls dieses in einen Luftzwischenfall verwickelt wird, ist eine lebensfremde Fiktion. Auch die Einschätzung, dass die Betroffenen ohnehin dem Tod geweiht seien, vermag der Tötung unschuldiger Menschen in der geschilderten Situation nicht den Charakter eines Verstoßes gegen den Würdeanspruch dieser Menschen zu nehmen. Menschliches Leben und menschliche Würde genießen ohne Rücksicht auf die Dauer der physischen Existenz des einzelnen Menschen gleichen verfassungsrechtlichen Schutz. Die teilweise vertretene Auffassung, dass die an Bord festgehaltenen Personen Teil einer Waffe geworden seien und sich als solcher behandeln lassen müssten, bringt geradezu unverhohlen zum Ausdruck, dass die Opfer eines solchen Vorgangs nicht mehr als Menschen wahrgenommen werden. Der Gedanke, der Einzelne sei im Interesse des Staatsganzen notfalls verpflichtet, sein Leben aufzuopfern, wenn es nur auf diese Weise möglich ist, das rechtlich verfasste Gemeinwesen vor Angriffen zu bewahren, die auf dessen Zusammenbruch und Zerstörung abzielen, führt ebenfalls zu keinem anderen Ergebnis. Denn im Anwendungsbereich des § 14 Abs. 3 LuftSiG geht es nicht um die Abwehr von Angriffen, die auf die Beseitigung des Gemeinwesens und die Vernichtung der staatlichen Rechts- und Freiheitsordnung gerichtet sind. Schließlich lässt sich § 14 Abs. 3 LuftSiG auch nicht mit der staatlichen Schutzpflicht zugunsten derjenigen rechtfertigen, gegen deren Leben das als Tatwaffe missbrauchte Luftfahrzeug eingesetzt werden soll. Zur Erfüllung staatlicher Schutzpflichten dürfen nur solche Mittel verwendet werden, die mit der Verfassung in Einklang stehen. Daran fehlt es im vorliegenden Fall.

3. § 14 Abs. 3 LuftSiG ist dagegen mit Art. 2 Abs. 2 Satz 1 in Verbindung mit Art. 1 Abs. 1 GG insoweit vereinbar, als sich die unmittelbare Einwirkung mit Waffengewalt gegen ein unbemanntes Luftfahrzeug oder ausschließlich gegen Personen richtet, die das Luftfahrzeug als Tatwaffe gegen das Leben von Menschen auf der Erde einsetzen wollen. Es entspricht der Subjektstellung des Angreifers, wenn ihm die Folgen seines selbstbestimmten Verhal-

tens persönlich zugerechnet werden und er für das von ihm in Gang gesetzte Geschehen in Verantwortung genommen wird. Auch der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz ist gewahrt. Das mit § 14 Abs. 3 LuftSiG verfolgte Ziel, Leben von Menschen zu retten, ist von solchem Gewicht, dass es den schwerwiegenden Eingriff in das Grundrecht auf Leben der Täter rechtfertigen kann. Die Schwere des gegen sie gerichteten Grundrechtseingriffs wird zudem dadurch gemindert, dass die Täter selbst die Notwendigkeit des staatlichen Eingreifens herbeigeführt haben und dieses Eingreifen jederzeit dadurch wieder abwenden können, dass sie von der Verwirklichung ihres verbrecherischen Plans Abstand nehmen. Gleichwohl hat die Regelung auch insoweit keinen Bestand, da es dem Bund schon an der Gesetzgebungskompetenz mangelt.

IV. Kommentar

Die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts hat die Politik in eine schwierige Lage gebracht. Der Staat muss die Freiheit der Bürger schützen. Dieser Schutz ist praktisch die Gewährleistung von Sicherheit. Dabei ist das „Sicherheitsspektrum“ groß. Es reicht von kleiner Kriminalität bis zum Terrorismus. Die Bürger erwarten von der Politik diese Sicherheit – und sie erwarten zugleich, dass alles staatliche Handeln den Grundsätzen der Rechtsstaatlichkeit entspricht. Sie erwarten, dass gem. Art. 20 Abs. 3 GG die Gesetzgebung an die verfassungsmäßige Ordnung und die vollziehende Gewalt und die Rechtsprechung an Gesetz und Recht gebunden sind. Zur Ordnung gemäß der Verfassung gehört die Trennung von Polizei und Militär mit je speziellen Aufgaben. Die Polizei untersteht den Ländern und ist in strenger Bindung an das Landespolizeirecht für die innere Sicherheit zuständig. Dem Militär obliegt die äußere Sicherheit in der Zuständigkeit des Bundes und nach den Regeln der Landesverteidigung. Diese Trennung hat aus guten bzw. schlechten historischen Gründen einen hohen Wert (Stichwort: Militärregimes).

Nun hat das Bundesverfassungsgericht *erstens* die Möglichkeit des Abschusses von Flugzeugen mit unschuldigen Passagieren für verfassungswidrig und nichtig erklärt.

Was sollen und können Politiker angesichts dieser Entscheidung tun? Wie reagieren sie darauf, dass die Anschlagsgefahren real sind und die Polizei für den Abschuss von Flugzeugen nicht ausgerüstet und der Militäreinsatz verfassungsrechtlich unzulässig ist? Eine Antwort gibt der Koalitionsvertrag CDU-CSU-SPD vom 11.11.2005. In Kapitel VIII „Sicherheit für die Bürger“ wird in Abschnitt 1 „Innenpolitik: Deutschland – ein sicheres und freies Land“ gesagt: „... die Terrorangriffe in verschiedenen Ländern dieser Welt (haben) eine neue Dimension der Bedrohung. Die Möglichkeit solcher Anschläge kann ... keineswegs ausgeschlossen werden. Deshalb bleibt die Bekämpfung des Terrorismus eine sehr wesentliche Aufgabe aller deutschen Sicherheitsbehörden. ... Wir werden ... die im Grundsatz bewährte Sicherheitsarchitektur wo es nötig ist weiterentwickeln und überprüfen, inwieweit rechtliche Regelungen ... einer ef-

Koalitionsvertrag
CDU-CSU-SPD vom
11.11.2005

fektiven Bekämpfung des Terrorismus und der Kriminalität entgegenstehen. ... In diesem Zusammenhang werden wir auch prüfen, inwieweit Änderungen des Strafrechts – etwa im Hinblick auf die Sympathiewerbung für terroristische Vereinigungen oder Aktivitäten – erforderlich sind. Die Sicherheitsbehörden von Bund und Ländern müssen die rechtlichen Befugnisse für eine effektive gemeinsame Bekämpfung des Terrorismus haben. ... Angesichts der Bedrohung durch den internationalen Terrorismus greifen äußere und innere Sicherheit immer stärker ineinander. Gleichwohl gilt die grundsätzliche Trennung zwischen polizeilichen und militärischen Aufgaben. Wir werden nach der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zum Luftsicherheitsgesetz prüfen, ob und inwieweit verfassungsrechtlicher Regelungsbedarf besteht.“

Dieser Zeitpunkt ist nun gekommen. Die große Koalition plant eine Ersatzregelung für das vom Verfassungsgericht verworfene Luftsicherheitsgesetz. Dabei geht es auch um eine Änderung des Grundgesetzes. Die Regierung muss davon ausgehen, dass es künftig die Gefahr terroristischer Angriffe aus der Luft geben wird und dass hier nur die Bundeswehr schlagkräftig ist. Für ihren Einsatz ist eine rechtliche Klarstellung notwendig. Sie würde den Artikel 35 GG (Rechts- und Amtshilfe sowie Katastrophenhilfe) und den Artikel 87a (Aufstellung und Einsatz der Streitkräfte) betreffen. Militäreinsätze zur Sicherung der inneren Sicherheit werden dann möglich. Aber wo verlaufen künftig die Grenzen? Soldaten dürfen Terror-Flugzeuge abschießen und keine Personenkontrollen vornehmen?

Nach dem Urteil ist es nicht ausgeschlossen, Flugzeuge mit Terroristen an Bord oder unbemannte Terror-Maschinen im Notfall abzuschießen. Erforderlichenfalls muss die Sicherheit im Luftraum im Wege der Notwehr gewährleistet werden. Nach dem Urteil ist dies aber nur möglich, wenn keine unbeteiligten Passagiere an Bord sind. Terroristen sind nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts gut beraten, wenn sie Flugzeug-Terroranschläge mit unbeteiligten Passagieren planen. Die als Waffe benutzten Flugzeuge dürfen dann nicht abgeschossen werden.

Zweitens sagt das Bundesverfassungsgericht, dass es schlechterdings unvorstellbar sei, auf der Grundlage einer gesetzlichen Ermächtigung unschuldige Menschen in einer hilflosen Lage vorsätzlich zu töten. Es geht hier um das verfassungsrechtlich garantierte Grundrecht auf Leben. Dieses Recht „ist da“. Ein jeder „hat es“. Der Staat darf es nicht verletzen. Aber der Deutsche Bundestag hat – pointiert gesagt – die gesetzliche Möglichkeit für das schlechterdings Unvorstellbare geschaffen: der Staat durfte unschuldige Menschen in den Terror-Anschlagssituationen gezielt und vorsätzlich und auch „massenhaft“ töten. Das Gesetz sah vor, dass einer solchen „Aktion“ eine schnelle und detaillierte Prüfung vorausgehen muss. Die Tötung hätte auch nur das „letzte Mittel“ sein können. Aber eben das ist der Punkt: Letztlich sah das Gesetz die Tötung unschuldiger Menschen vor.

Der Gesetzgeber hat einen Kernbestand von Grundrechten aufgegeben.

Der Gesetzgeber hat damit ein Tabu gebrochen und einen Kernbestand von Grundrechten aufgegeben. Zu ihm gehört das Grundrecht auf Leben. Zu ihm gehört der Ausschluss der Aufrechnungen von Leben. Dieser Ausschluss macht es unmöglich, dass jemand sein Leben zur Rettung anderer Menschen – die

ihm völlig unbekannt sind – aufgeben oder „opfern“ muss. Wenn dies aber – wie im Luftsicherheitsgesetz – vorgesehen wird, dann stellt der Staat die so betroffenen Menschen jenseits des Status der Inhaber des Grundrechts auf Leben. Der Staat stellt diese Menschen außerhalb des Rechts. Das ist der Bruch. Kann er mit irgendwelchen Erklärungen geheilt werden? Halten diese Erklärungen stand, wenn wir persönlich betroffen sind? Stellen wir uns eine Extremsituation vor: Terroristen drohen glaubhaft mit einer Katastrophe – mit der Zündung einer Atombombe und tausendfachem Tod. Sie fordern, dass ein unschuldiger Bürger öffentlich hingerichtet wird und stellen dann die Aufgabe ihres Anschlags in Aussicht. Darf der Staat diesen unschuldigen Menschen töten?

Alle Versuche einer Begründung und Rechtfertigung dieses Bruchs stürzen uns in einen Abgrund an Einsichten in die Realitäten. Ihre Dramatik können wir nur richtig erfassen, wenn wir uns gedanklich in die Situation Beteiligter versetzen. Dort die Terroristen und die unschuldigen Menschen in einem Flugzeug. Dort die Menschen, die einer Katastrophe nur entkommen können, wenn das Flugzeug abgeschossen wird. Dort der Politiker, der einen Abschuss und damit „Todesurteile“ zur Rettung von Leben anordnen muss. Dort die ausführenden Soldaten. Im Vorfeld steht der Gesetzgeber, von dem erwartet wird, dass er Rechtsgrundlagen für die Gefahrenabwehr schafft. Kann er irgendeine Legitimation dafür finden, Menschen außerhalb des Grundrechts auf Leben und damit außerhalb des Rechts zu stellen?

Die Tötung der Terroristen ist ein anderes Thema. Sie ist legitimierbar, weil Terroristen „gegenwärtig und rechtswidrig“ das Leben anderer Menschen angreifen. Sie werden damit legitimes Ziel einer Notwehr. Sie ist Dritten erlaubt und selbstverständlich auch dem Staat auf der Grundlage förmlicher Gesetze.

Für die Passagiere gilt das aber eben nicht. Sie greifen ja nicht das Leben anderer an. Sie tun nichts, was eine abzuwehrende Not begründet. Ihre Tötung ist auch nicht legitimierbar, wenn sie mit dem Abschuss – der Abwehrhandlung gegen Terroristen – verbunden ist. Die Abwehr eines Angriffs durch Zerstörung des Lebens unbeteiligter Dritter ist ja keine Verteidigung der eigenen Rechte, sondern ein Übergriff in deren rechtliche Schutzsphäre. Unbeschadet dessen sind die Menschen am Ziel eines entführten Flugzeugs objektiv in tödlicher Gefahr. Sie sind in einem existenziellen Notstand. Er kann Eingriffe in fremde Rechtssphären rechtfertigen. Für das Leben anderer kann dies aber nicht gelten. Wir können nicht rechtmäßig unbeteiligte Menschen zur Rettung des eigenen Lebens oder des Lebens anderer töten. Eine Verpflichtung zur „Aufgabe“ des eigenen Lebens für das Leben anderer kann es nicht geben. Der Staat darf eine solche Pflicht nicht auferlegen. Das ist ja ein Sinn der Grundrechte. Unterhalb dieser Ebene ist vieles vorstellbar und zu legitimieren. Zur Rettung eines Menschen kann auch gegen den Willen Dritter in deren Rechtssphäre eingegriffen werden. Hier geht es aber nie um das Verhältnis Leben gegen Leben. Auch die Relationen – hier nur *ein* unschuldiger Mensch in einer entführten Maschine und dort *einige tausend* potenzielle Opfer eines Anschlags – ändern daran nichts. Oder handelt der Staat rechtens, wenn er einen unschuldigen Menschen zur Rettung anderer tötet? Sollen Grundrechte nach Nützlichkeitsgesichtspunkten – dem Nutzen für viele – gelten? Oder sollen

Grundrechte können nur dann Grundrechte sein, wenn sie rücksichtslos dem Einzelnen Schutz garantieren.

sie ohne Rücksichten Schutz für den einzelnen Menschen sein? Grundrechte können nur dann Grundrechte sein, wenn sie „rücksichtslos“ dem einzelnen Schutz garantieren.

Der Wortlaut des Grundgesetzartikels 35 erlaubt der Bundeswehr als Amtshilfe für die Polizei zur Gefahrenabwehr keine militärischen Instrumente. Damit sind Abfangjäger und Flugabwehrraketen gegen Terrorangriffe von vornherein unzulässig. Die Gefahrenabwehr erfordert eine Änderung des Grundgesetzes in diesem Punkt. Der Abschuss eines Terrorflugzeuges mit unschuldigen Geiseln an Bord wird aber in jedem Fall rechtswidrig bleiben. Wenn ein Verteidigungsminister einen Abschussbefehl erteilen würde, dürfte der Pilot ihn nicht ausführen. Ein Befehl, der eine Straftat beinhaltet, darf nach dem Soldatengesetz nicht befolgt werden. Die Folgen der Nichtausführung wären katastrophal. Und wenn wir das Rechtswidrigkeitsverständnis doch ändern, dann müssen wir wissen, was wir tun – auch dies wäre katastrophal.

Anmerkungen

- 1 Az.: 1 BvR 357/05 vom 15. Februar 2006.
- 2 Zusammenfassung BVerfG. Pressemitteilung 11/2006.