

Verfassungsbeschwerde gegen § 14 Abs. 3 des Luftsicherheitsgesetzes (LuftSiG) – Bundesverfassungsgericht (BVerfG), 1 BvR 357/05, Urteil vom 15. Februar 2006*

I. Amtliche Leitsätze¹

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.

II. Sachverhalt

Die Verfassungsbeschwerde richtete sich gegen die Ermächtigung der Streitkräfte durch § 14 Abs. 3 LuftSiG, Luftfahrzeuge, die als Tatwaffe gegen das Leben von Menschen eingesetzt werden sollen, durch unmittelbare Einwirkung mit Waffengewalt abzuschießen. Nach den Anschlägen vom 11. September 2001 und den Folgeereignissen wurden in verschiedenen Ländern und auf verschiedenen Ebenen Gesetze verabschiedet, die die Sicherheit des Luftverkehrs und dem Schutz vor Angriffen auf diesen Verkehr dienen sollen. So wurden nicht nur in den USA ganze Sicherheitspakete verabschiedet sondern auch auf europäischer² sowie auf nationaler Ebene durch das (Artikel-)Gesetz zur Regelung von Luftsicherheitsaufgaben³ vom 11. Januar 2005, wozu auch das LuftSiG gehört.

Der für nichtig erklärte § 14 Abs. 3 LuftSiG lautet:

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.

* Aufbereitet von Holger A. Kastler.

¹ Abrufbar unter www.bverfg.de/entscheidungen/rs20060215_1bvr035705.html (zuletzt besucht am: 21. Februar 2006).

² VO (EG) 849/2004 vom 29. April 2004 (ABLEG Nr. L 158 vom 30. April 2004, S. 1) sowie geänderte VO (EG) 2320/2002 zur Festlegung gemeinsamer Vorschriften für die Sicherheit in der Zivilluftfahrt (ABLEG Nr. L 355 vom 30. Dezember 2002, S. 1).

³ BGBl. I 2005 S. 78.

Trotz der nicht ganz deutlichen Sprache des Gesetzes war es hierdurch dem Verteidigungsminister nach § 14 Abs. 3 und 4 LuftSiG möglich, den Streitkräften den Befehl zum Abschluß eines zivil besetzten Flugzeugs zu geben.

Hiergegen wandte sich die Verfassungsbeschwerde von Dr. Burkhard Hirsch und drei weiteren Rechtsanwälten, einem Patentanwalt und einem Flugkapitän.

III. Stellungnahmen

1. *Deutscher Bundestag*

Der Deutsche Bundestag hat die später für nichtig erklärte Norm für verfassungsgemäß gehalten.⁴ Einen Verstoß gegen Art. 1 Abs. 1 GG verneinte er. Der Staat gerate erst in die Nähe eines Verstoßes gegen Art. 1 Abs. 1 GG, 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 würde es dem LuftSiG aber nicht gehen, es handle sich bei ihm um ein Bemühen des Gesetzgebers, auch für eine verzweifelte Lage einen rechtlichen Rahmen vorzugeben.

Einen Verstoß gegen Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG sah der Bundestag ebensowenig. Zwar werde durch § 14 Abs. 3 LuftSiG in das Grundrecht auf Leben in der schwerstmöglichen Weise eingegriffen, dies sei jedoch verfassungsgemäß, da Art. 2 Abs. 2 S. 3 GG die Tötung eines Menschen ausdrücklich zulasse.

Obwohl ein Teil der Abgeordneten der Ansicht war, § 14 Abs. 3 LuftSiG sehe keine quantitative oder qualitative Abwägung von Menschenleben vor, rechtfertigte er seine Zustimmung in gewisser Weise damit, daß das Gesetz letztlich nur für eine hoffentlich nie eintretende, aber doch realistische Gefahr eine Regelung treffen sollte, die darauf hinauslaufe, zur Vermeidung einer noch größeren Zahl von Toten eine relativ kleine Zahl von Menschen durch die Streitkräfte töten zu lassen. Ferner sei es in der dicht besiedelten und relativ kleinen Bundesrepublik faktisch fast nicht denkbar, daß es zur Option des § 14 Abs. 3 LuftSiG komme.

2. *Bundesregierung*

Die Bundesregierung war ebenso der Ansicht, daß § 14 Abs. 3 LuftSiG verfassungsgemäß sei.⁵ Mit dem LuftSiG erfülle der Staat seine Schutzpflicht gegenüber jedem menschlichen Wesen. Zwar sah sie den außerordentlich hohen Eingriff in die Grundrechte der Flugzeuginsassen, stellte die Schutzpflicht gegenüber Dritten jedoch über die Schutzpflicht der Flugzeuginsassen, und war trotzdem noch der Ansicht, eine Abwägung Leben gegen Leben finde nicht statt. In gewisser Weise rechtfertigte sie diese Abwägung durch die These, daß die Flugzeuginsassen im Fall des § 14 Abs. 3 LuftSiG gleichsam Teil der Waffe seien, als die das Flugzeug benutzt werde, wobei sich angesichts der gegenwärtigen Bedrohung des Luftverkehrs die Insassen, die ohnehin nicht mehr zu retten seien, der Gefährdung bewußt sein müßten, in die sie sich selbst begäben, wenn sie am Flugverkehr teilnehmen.

3. *Bayerische Staatsregierung und Hessische Landesregierung*

Die bayerische Staats- und die hessische Landesregierung waren der Ansicht, die Verfassungsbeschwerde sei begründet, da die angegriffene Regelung gegen Art. 87 a Abs. 2 GG

⁴ BVerfG, 1 BvR 357/05, A.III.1 (im Internet: Rn. 45-52).

⁵ Ebd., A.III.2 (Rn. 53-61).

i.V.m. Art. 35 Abs. 2 S. 2 GG und Art. 35 Abs. 3 GG verstoße.⁶ Allerdings betonten sie, daß die Anwendung von Waffengewalt gegen ein entführtes Passagierflugzeug zur Verhinderung des Eintritts eines besonders schweren Unglücksfalls nicht per se durch Art. 2, Abs. 2, S. 1 GG i.V.m. Art. 1, Abs. 1 GG ausgeschlossen sei.

4. *Deutscher Bundeswehrverband*

Von Seiten der Streitkräfte selbst wurden Zweifel an der Verfassungsmäßigkeit geäußert, da die Aufgaben der §§ 13ff. LuftSiG die polizeiliche Gefahrenabwehr betreffen und der kriegsgerichtliche Kampfeinsatz der Streitkräfte im Inland mit militärischen Mitteln von Art. 35 Abs. 2 GG nicht gedeckt sei, so daß die Bundeswehr keine Ermächtigungsgrundlage hierfür besitzen würde.⁷ Daneben sah der Verband einen Verstoß gegen den Bestimmtheitsgrundsatz, da die angegriffene Norm keine Kriterien für die darin enthaltene Abwägung Leben gegen Leben enthalte, was dazu führen würde, daß Soldaten sich in einem schweren Konflikt zwischen der Pflicht zum Gehorsam und der von ihnen zu treffenden höchstpersönlichen Gewissensentscheidung befänden.

5. *Pilotenvereinigung Cockpit/Unabhängige Flugbegleiter Organisation UFO*⁸

Die Pilotenvereinigung Cockpit hielt die Verfassungsbeschwerde für begründet. Die Konzeption der §§ 13 ff. LuftSiG funktioniere nur, wenn von vornherein im Übermaß reagiert würde, weil aus diversen Gründen eine auf gesicherte Tatsachen gestützte Entscheidung über einen Einsatz nach § 14 Abs. 3 LuftSiG nicht möglich sei. Die UFO teilte die mit der Verfassungsbeschwerde vorgebrachten Bedenken.

IV. Zulässigkeit

Bei der Zulässigkeit der Verfassungsbeschwerde ergaben sich keine besonderen Probleme. Lediglich die Rüge, wonach die Verfassungsbeschwerde schon deshalb verfassungswidrig sei, weil das LuftSiG der Zustimmung des Bundesrates nach Art. 87 d Abs. 2 GG bedürft hätte, ist mangels begründetem Beschwerdevorbringen nach § 92 Bundesverfassungsgerichtsgesetz (BVerfGG) i.V.m. § 23 Abs. 1 S. 2 1. HS BVerfGG nicht zulässig.⁹

V. Begründetheit

Das Bundesverfassungsgericht stellt in dem vorliegenden Urteil einmal mehr klar, daß Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG das Recht auf Leben als Freiheitsrecht gewährleistet. Mit diesem Recht werde die biologisch-physische Existenz jedes Menschen vom Zeitpunkt ihres Entstehens an bis zum Eintritt des Todes unabhängig von den Lebensumständen des einzelnen, seiner körperlichen und seelischen Befindlichkeit, gegen staatliche Eingriffe geschützt. Jedes menschliche Leben sei als solches gleich wertvoll, unterstreicht das Bundesverfassungsgericht gleich eingangs des Urteils.

Obwohl es innerhalb der grundgesetzlichen Ordnung einen Höchstwert darstellt, steht allerdings auch das Recht auf Leben nach Art. 2 Abs. 2 Satz 3 GG unter Gesetzesvorbehalt.

⁶ Ebd., A.III.3 (Rn. 62-65).

⁷ Ebd., A.III.4 (Rn. 66f.).

⁸ Ebd., A.III.5 und 6 (Rn. 68-70).

⁹ Ebd., B.I (Rn. 73f.).

Deshalb kann auf der Grundlage eines förmlichen Parlamentsgesetzes hierin eingegriffen werden.

Voraussetzung dafür sei aber, so führt das Bundesverfassungsgericht zutreffend aus, daß das betreffende Gesetz in jeder Hinsicht den Anforderungen des Grundgesetzes entspricht. Es müsse kompetenzgemäß erlassen worden sein, nach Art. 19 Abs. 2 GG den Wesensgehalt des Grundrechts unangetastet lassen und dürfe auch sonst den Grundentscheidungen der Verfassung nicht widersprechen.

Für den in der Inanspruchnahme der Ermächtigung des Luftsicherheitsgesetzes (Abschußbefehl) liegenden Eingriff in das Recht auf Leben lasse sich eine verfassungsrechtliche Rechtfertigung nicht anführen. § 14 Abs. 3 LuftSiG könne, so führt das Bundesverfassungsgericht im einzelnen aus, in formeller Hinsicht schon nicht auf eine Gesetzgebungskompetenz des Bundes gestützt werden.

Die Vorschrift verstoße darüber hinaus, soweit von ihr nicht nur diejenigen, die das Luftfahrzeug als Waffe mißbrauchen wollen, sondern außerdem Personen betroffen werden, welche die Herbeiführung des in § 14 Abs. 3 LuftSiG vorausgesetzten erheblichen Luftzwischenfalls nicht zu verantworten haben, auch materiell gegen Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG.

1. Formelle Verfassungsmäßigkeit

Der Bund besaß für § 14 Abs. 3 LuftSiG keine Gesetzgebungskompetenz.¹⁰

a) Ermächtigung nach Art. 73 Nr. 1 GG

Die Hilfe, von der der 3. Abschnitt des LuftSiG (§§ 13ff.) spricht, meint die Unterstützung der Polizeikräfte der Länder (vgl. § 13 Abs. 1 LuftSiG), befindet sich mithin im Rahmen der Gefahrenabwehr und handelt nicht von einer eigenständigen Aufgabe des Bundes.¹¹ Diese Hilfe vollzieht sich nach § 13 Abs. 1 bis 3 LuftSiG in den Bahnen der Art. 35 Abs. 2 S. 2 GG und Art. 35 Abs. 3 S. 1 GG, welche unstreitig zu Regelungen des GG gehören, die den Einsatz der Streitkräfte *außerhalb* der Verteidigung i. S. des Art. 87 a Abs. 2 GG ausdrücklich zulassen. Art. 73 Nr. 1 GG handelt jedoch von einer Gesetzgebungskompetenz für die Verteidigung sowie einen von ihr eingeschlossenen Teilbereich zum Schutze der Zivilbevölkerung und ist somit nicht einschlägig.

b) Ermächtigung nach Art. 73 Nr. 6 GG

Eine Gesetzgebungskompetenz ist auch nicht in Art. 73 Nr. 6 GG zu finden. Die §§ 13ff. LuftSiG behandeln die Unterstützung bei der Gefahrenabwehr durch die Länder, es handelt sich also um Ausführungsregelungen zum Streitkräfteeinsatz in den Konstellationen der Art. 35 Abs. 2 S. 2 GG und Art. 35 Abs. 3 S. 1 GG, so daß sich die Kompetenzen des Bundes ausschließlich aus diesen Normen ergeben.¹²

¹⁰ Ebd., C.II.2.a (Rn. 89ff.).

¹¹ Ebd., C.II.2.a.aa (Rn. 90).

¹² Ebd., C.II.2.a.aa (Rn. 91, m.w.N.).

c) Ermächtigung nach Art. 35 Abs. 2 S. 2 GG

Ereignisse, die § 14 Abs. 3 LuftSiG zum Gegenstand hat, lassen sich grundsätzlich unter den Begriff „besonders schwerer Unglücksfall“ subsumieren,¹³ selbst wenn das Schadensereignis vorsätzlich von Dritten herbeigeführt wird¹⁴ oder lediglich eine gegenwärtige Gefahr im polizeirechtlichen Sinn vorliegt¹⁵. Einsatzmaßnahmen, wie sie § 14 Abs. 3 LuftSiG vorsieht, wahren jedoch nicht den Rahmen des Art. 35 Abs. 2 S. 2 GG weil diese Vorschrift den Kampfeinsatz der Streitkräfte mit spezifisch militärischen Waffen bei der Bekämpfung von Naturkatastrophen und besonders schweren Unglücksfällen nicht erlaubt.¹⁶

d) Ermächtigung nach Art. 35 Abs. 3 S. 1 GG

Zwar genügt auch hier eine Gefährdung, und es ist ebenso unschädlich, wenn diese vorsätzlich herbeigeführt wurde,¹⁷ jedoch ist auch hier der wehrverfassungsrechtliche Rahmen des Art. 35 Abs. 3 S. 1 GG überschritten, wenn im Fall des überregionalen Katastrophennotstandes der Einsatz der Streitkräfte mit typisch militärischen Mitteln erfolgt.¹⁸ Daneben verstößt aber auch § 14 Abs. 3 LuftSiG i.V.m. § 13 Abs. 3 LuftSiG gegen die Vorgaben aus Art. 35 Abs. 3 S. 1 GG, denn § 13 Abs. 3 LuftSiG setzt nicht durchweg eine vorherige Einsatzentscheidung der Bundesregierung als Kollegialorgan, wie sie von Art. 35 Abs. 3 S. 1 GG gefordert wird, voraus.¹⁹ Die Ersetzung der Bundesregierung durch Einzelminister, wie sie die Sätze 2 und 3 des § 13 Abs. 3 LuftSiG vorsehen, läßt sich auch nicht mit einer besonderen Eilbedürftigkeit rechtfertigen, da das knappe Zeitbudget, das im Anwendungsbereich des § 13 Abs. 3 LuftSiG zur Verfügung steht, gerade deutlich macht, daß Maßnahmen nach § 14 Abs. 3 LuftSiG auf dem in Art. 35 Abs. 3 S. 1 GG vorgesehenen Weg in der Regel nicht zu bewältigen sind.

2. Materielle Verfassungsmäßigkeit

An dieser Stelle kann inhaltlich festgehalten werden, daß das Recht auf Leben einen Höchstwert innerhalb der grundgesetzlichen Ordnung darstellt, aber eben nicht „den“ Höchstwert. Der Staat darf unter den vorgenannten Voraussetzungen in das Recht auf Leben eingreifen, mit anderen Worten Menschen töten. Fraglich war im vorliegenden Fall, ob das LuftSiG geeignet ist, einen solchen Eingriff zu rechtfertigen; das Bundesverfassungsgericht hat diese Frage hinsichtlich der tatunbeteiligten Flugzeuginsassen verneint.

a) Eingriff

Maßnahmen nach Art. 14 Abs. 3 LuftSiG stellen einen schwerwiegenden Eingriff in das Recht auf Leben nach Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG, der vitalen Basis der Menschenwürde nach Art. 1 Abs. 1 GG als tragendem Konstitutionsprinzip und oberstem Verfassungswert,²⁰ dar.

¹³ Ebd., C.II.2.a.bb.ccc. (1) (a) (aa) (Rn. 98).

¹⁴ Ebd., C.II.2.a.bb.ccc. (1) (a) (bb) (Rn. 100).

¹⁵ Ebd., C.II.2.a.bb.ccc. (1) (a) (cc) (Rn. 101ff.).

¹⁶ Ebd., C.II.2.a.bb.ccc. (1) (b) (Rn. 105ff.).

¹⁷ Ebd., C.II.2.a.bb.ccc. (2) (a) (Rn. 111).

¹⁸ Ebd., C.II.2.a.bb.ccc. (2) (c) (Rn. 115ff.).

¹⁹ Ebd., C.II.2.a.bb.ccc. (2) (b) (Rn. 112ff.).

²⁰ Ebd., C.II.2.b.aa (Rn. 119).

b) Rechtfertigung

aa) Abschluß von Luftfahrzeugen mit Tatunbeteiligten

Im Falle des LuftSiG verneint das Bundesverfassungsgericht auch die materielle Rechtfertigung des Eingriffs in das Lebensrecht der tatunbeteiligten Flugzeuginsassen. Es eröffnet die bis hierhin lehrbuchmäßig nach dem oben entfalteten Schema durchgeführte Prüfung der Verfassungsbeschwerde zu diesem Punkt mit den folgenden Ausführungen:

„§ 14 Abs. 3 LuftSiG steht darüber hinaus im Hinblick auf die Menschenwürdegarantie des Art. 1 Abs. 1 GG (aa) auch materiell mit Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG nicht in Einklang, soweit er es den Streitkräften gestattet, Luftfahrzeuge abzuschießen, in denen sich Menschen als Opfer eines Angriffs auf die Sicherheit des Luftverkehrs im Sinne des § 1 LuftSiG befinden (bb). Nur soweit sich die Einsatzmaßnahme des § 14 Abs. 3 LuftSiG gegen ein unbemanntes Luftfahrzeug oder gegen den- oder diejenigen richtet, denen ein solcher Angriff zuzurechnen ist, begegnet die Vorschrift keinen materiellverfassungsrechtlichen Bedenken (cc).“²¹

Das Bundesverfassungsgericht wiederholt, daß das durch Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG gewährleistete Grundrecht auf Leben gemäß Art. 2 Abs. 2 Satz 3 GG unter dem Vorbehalt des Gesetzes stehe, das einschränkende Gesetz aber seinerseits im Lichte dieses Grundrechts und der damit eng verknüpften Menschenwürdegarantie des Art. 1 Abs. 1 GG gesehen werden müsse. Das menschliche Leben sei die vitale Basis der Menschenwürde als tragendem Konstitutionsprinzip und oberstem Verfassungswert. Jeder Mensch besitze als Person diese Würde, ohne Rücksicht auf seine Eigenschaften, seinen körperlichen oder geistigen Zustand, seine Leistungen und seinen sozialen Status. Zwar könne die Menschenwürde keinem Menschen genommen werden, verletzbar sei aber der Achtungsanspruch, der sich aus ihr ergebe. Auf dieser Grundlage entfaltet das Bundesverfassungsgericht seinen Prüfungsmaßstab:

„Dem Staat ist es im Hinblick auf dieses Verhältnis von Lebensrecht und Menschenwürde einerseits untersagt, durch eigene Maßnahmen unter Verstoß gegen das Verbot der Missachtung der menschlichen Würde in das Grundrecht auf Leben einzugreifen. Andererseits ist er auch gehalten, jedes menschliche Leben zu schützen. Diese Schutzpflicht gebietet es dem Staat und seinen Organen, sich schützend und fördernd vor das Leben jedes Einzelnen zu stellen; das heißt vor allem, es auch vor rechtswidrigen An- und Eingriffen von Seiten Dritter zu bewahren (vgl. BVerfGE 39, 1 <42>; 46, 160 <164>; 56, 54 <73>). Ihren Grund hat auch diese Schutzpflicht in Art. 1 Abs. 1 Satz 2 GG, der den Staat ausdrücklich zur Achtung und zum Schutz der Menschenwürde verpflichtet (vgl. BVerfGE 46, 160 <164>; 49, 89 <142>; 88, 203 <251>).“²²

„Was diese Verpflichtung für das staatliche Handeln konkret bedeutet, lässt sich nicht ein für allemal abschließend bestimmen (vgl. BVerfGE 45, 187 <229>; 96, 375 <399 f.>). Art. 1 Abs. 1 GG schützt den einzelnen Menschen nicht nur vor Erniedrigung, Brandmarkung, Verfolgung, Ächtung und ähnlichen Handlungen durch Dritte oder durch den Staat selbst (vgl. BVerfGE 1, 97 <104>; 107, 275 <284>; 109, 279 <312>). Ausgehend von der Vorstellung des Grundgesetzgebers, dass es zum Wesen des Menschen gehört, in Freiheit sich selbst zu bestimmen und sich frei zu entfalten, und dass der Einzelne verlangen kann, in der Gemeinschaft grundsätzlich als gleichberechtigtes Glied mit Eigenwert anerkannt zu werden (vgl. BVerfGE 45, 187 <227 f.>), schließt es die Verpflichtung zur Achtung und zum Schutz der Menschenwürde vielmehr generell aus, den Menschen zum bloßen Objekt des Staates zu machen (vgl. BVerfGE 27, 1 <6>; 45, 187 <228>; 96, 375 <399>). Schlechthin verboten ist damit jede Behandlung des Menschen durch die öffentliche Gewalt, die dessen Subjektqualität, seinen Status als Rechtssubjekt, grundsätzlich in Frage stellt (vgl. BVerfGE 30, 1 <26>; 87, 209 <228>; 96, 375 <399>), indem sie die Achtung des Wertes vermissen lässt, der jedem Menschen um seiner selbst willen, kraft seines Personseins, zukommt (vgl. BVerfGE 30, 1 <26>; 109, 279 <312 f.>). Wann eine solche Behand-

²¹ Ebd., C.II.2.b (Rn. 118).

²² Ebd., C.II.2.b.aa (Rn. 120).

lung vorliegt, ist im Einzelfall mit Blick auf die spezifische Situation zu konkretisieren, in der es zum Konfliktfall kommen kann (vgl. BVerfGE 30, 1 <25>; 109, 279 <311>).“²³

Auf diese Weise ist Art. 1 Abs. 1 GG in das Zentrum der bundesverfassungsgerichtlichen Argumentation gelangt und zur tragenden Begründung für die Verfassungswidrigkeit des LuftSiG geworden. Das Bundesverfassungsgericht legt ausführlich dar, daß die tatunbeteiligten Flugzeuginsassen im Rahmen einer – trotz des Einsatzes militärischer Mittel – polizeilichen Rettungsaktion nicht als bloße Objekte zum Schutz anderer behandelt werden dürfen. Diese Menschen würden durch den Abschuß

„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.“²⁴

Hierin liegt eben der fundamentale Unterschied zum in der Diskussion über das Luftsicherheitsgesetz mitunter bemühten „finalen Rettungsschuß“, der ja dem Geiselnnehmer gilt. Das Bundesverfassungsgericht weist auch andere Argumentationsfiguren zurück, so die Annahme, daß eine Person, die als Besatzungsmitglied oder als Passagier ein Luftfahrzeug besteigt, bei einem Luftzwischenfall nach § 13 Abs. 1 LuftSiG mutmaßlich in den Abschuß und damit in ihre Tötung einwillige. Zu Recht bezeichnet das Bundesverfassungsgericht dies als eine lebensfremde Fiktion.²⁵

Auch die Ansicht, daß die betroffenen Personen ohnehin dem Tode geweiht seien, rechtfertige nicht die Tötung unschuldiger Menschen in einer für sie ausweglosen Situation. Das menschliche Leben sowie die Menschenwürde genossen ohne Rücksicht auf die Dauer der physischen Existenz des einzelnen gleichen verfassungsrechtlichen Schutz.²⁶ Der Opfergedanke, der den Einzelnen im Notfall verpflichten würde, im Interesse des Staatsganzen sein Leben aufzuopfern, führe ebenfalls zu keinem anderen Ergebnis. Dies folge schon daraus, daß nicht in jedem (Unglücks-)Fall von einem Vorgang auszugehen sei, der den Staat selbst in seinem Fortbestand bedrohe, so daß für eine Einstandspflicht unter diesen Umständen kein Raum bestehe.²⁷

Der Senat prüft auch die Frage, ob sich eine Maßnahme nach § 14 Abs. 3 LuftSiG mit der staatlichen Schutzpflicht gegenüber denjenigen rechtfertigen lasse, gegen deren Leben das Luftfahrzeug eingesetzt werden soll. Der Senat erklärt, der Staat habe entsprechende Schutzpflichten und müsse ihnen eigenverantwortlich nachkommen, wobei sich die Auswahl der Mittel zwar verengen, aber stets nur auf solche Mittel fallen könne, deren Einsatz mit der Verfassung im Einklang stehe. Dies sei aber gerade nicht der Fall, da bei § 14 Abs. 3 LuftSiG den im Luftfahrzeug festgehaltenen Opfern nicht nur der – auch ihnen gebührende – staatliche Schutz verwehrt werde, der Staat greife vielmehr selbst in das Leben dieser Schutzlosen ein. Jedes Vorgehen nach § 14 Abs. 3 LuftSiG mißachte damit die Subjektstellung dieser Menschen in einer mit Art. 1, Abs. 1 GG nicht zu vereinbarenden Weise und das sich daraus für den Staat ergebende Tötungsverbot.²⁸

²³ Ebd., C.II.2.b.aa (Rn. 121).

²⁴ Ebd., C.II.2.b.bb.aaa (Rn. 124).

²⁵ Ebd., C.II.2.b.bb (ccc) (1) (Rn. 131).

²⁶ Ebd., C.II.2.b.bb (ccc) (2) (Rn. 132f.).

²⁷ Ebd., C.II.2.b.bb (ccc) (4) (Rn. 135f.).

²⁸ Ebd., C.II.2.b.bb (ccc) (5) (Rn. 137ff.).

bb) Abschluß von unbemannten Luftfahrzeugen oder solchen, in denen sich nur die Täter befinden

Gegenüber den Tätern hingegen entfällt der durch die Menschenwürdegarantie errichtete Schutzwall:

„Wer, wie diejenigen, die ein Luftfahrzeug als Waffe zur Vernichtung menschlichen Lebens missbrauchen wollen, Rechtsgüter anderer rechtswidrig angreift, wird nicht als bloßes Objekt staatlichen Handelns in seiner Subjektqualität grundsätzlich in Frage gestellt [...], wenn der Staat sich gegen den rechtswidrigen Angriff zur Wehr setzt und ihn in Erfüllung seiner Schutzpflicht gegenüber denen, deren Leben ausgelöscht werden soll, abzuwehren versucht. Es entspricht im Gegenteil gerade der Subjektstellung des Angreifers, wenn ihm die Folgen seines selbstbestimmten Verhaltens persönlich zugerechnet werden und er für das von ihm in Gang gesetzte Geschehen in Verantwortung genommen wird. Er wird daher in seinem Recht auf Achtung der auch ihm eigenen menschlichen Würde nicht beeinträchtigt.“²⁹

Das LuftSiG als einschränkendes Gesetz im Sinne von Art. 2 Abs. 1 Satz 3 GG wäre gegenüber den Tätern verhältnismäßig. Denn die Vorschrift diene dem Ziel, Leben von Menschen zu retten. Im Hinblick auf den Höchstwert, den das menschliche Leben in der Verfassungsordnung des Grundgesetzes einnimmt, sei dies ein Regelungszweck von solchem Gewicht, daß er den schwerwiegenden Eingriff in das Grundrecht auf Leben der Täter an Bord des Luftfahrzeugs rechtfertigen könne. Sie sei nicht generell ungeeignet, dieses Ziel zu erreichen, und sie sei erforderlich, weil ein gleich geeignetes, weniger einschneidendes Mittel nicht ersichtlich sei. Die Maßnahmen, die das LuftSiG vorsieht, seien auch

„verhältnismäßig im engeren Sinne. Der Abschuss eines solchen Luftfahrzeugs stellt nach dem Ergebnis der Gesamtabwägung zwischen der Schwere des damit verbundenen Grundrechtseingriffs und dem Gewicht der zu schützenden Rechtsgüter (vgl. dazu BVerfGE 90, 145 <173>; 104, 337 <349>; 110, 141 <165>) eine angemessene, den Betroffenen zumutbare Abwehrmaßnahme dar, wenn Gewissheit über die tatbestandlichen Voraussetzungen besteht.“³⁰

Auf die mit dem letzten Punkt verbundenen Schwierigkeiten braucht das Bundesverfassungsgericht aber ebensowenig einzugehen, wie auf eventuelle Nebenfolgen eines abgeschossenen Flugzeugs, da das LuftSiG, auch dort, wo es materiellrechtlich Bestand hätte, wegen fehlender Gesetzgebungskompetenz keinen verfassungsrechtlichen Bestand hat.

Somit ist § 14 Abs. 3 LuftSiG in vollem Umfang verfassungswidrig und nichtig.³¹

VI. Anmerkung

Das wegen der innenpolitischen Diskussion über den von vielen Politikern geforderten Einsatz der Bundeswehr im Innern mit Spannung erwartete Urteil bringt folgendes klar zum Ausdruck:

Der Bund hat zwar 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. Dabei umfaßt der Begriff des besonders schweren Unglücksfalls auch Vorgänge, die den Eintritt einer Katastrophe mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit erwarten lassen.

²⁹ Ebd., C.II.2.b.cc.aaa (Rn. 141).

³⁰ Ebd., C.II.2.b.cc.bbb (4) (Rn. 149).

³¹ Ebd., C.III (Rn. 155).

Hingegen erlaubt es das Grundgesetz in seiner jetzigen Fassung dem Bund nicht, die Streitkräfte bei der Bekämpfung von Naturkatastrophen und besonders schweren Unglücksfällen mit spezifisch militärischen Waffen einzusetzen.

Angesichts der Argumentation des Bundesverfassungsgerichts dürften auch Pläne, die Bundeswehr zur Entlastung der Polizei – etwa während Sportgroßereignissen – fernab des Geschehens polizeiliche Routineaufgaben erledigen zu lassen, vom Tisch sein (kein besonders schwerer Unglücksfall).

Das Urteil wirkt hier wohltuend unaufgeregt; die emotionalen Wellen und weltanschaulichen Grundsatzstandpunkte der verschiedenen Diskussionen, die um die Themen „Krieg gegen den Terror“ und „Folter als Verhörtechnik“ geführt werden, haben die Argumentation des Senats nicht beeinträchtigt.

Mit Blick auf das Recht auf Leben ist an die Ausgangskonstellation zu erinnern: Ein staatliches Gesetz ermächtigte zur Anordnung der vorsätzlichen Tötung von Personen, die an der Entstehung der Gefahr – das LuftSiG wurde durch den Gesetzgeber ausdrücklich in den Kontext der polizeilichen Gefahrenabwehr gestellt – unbeteiligt sind. Diese systemwidrige Lösung hat das Bundesverfassungsgericht zurückgewiesen.

Das Urteil äußert sich nicht dazu, ob der Einsatz der Bundeswehr zur Bewahrung der Luftsicherheit auch als Verteidigungsaufgabe hätte formuliert werden können. Dann wäre auch die Frage nach der Zulässigkeit der Tötung unbeteiligter Zivilisten im Rahmen von Kampfhandlungen nicht von vorneherein zu verneinen.

Literaturhinweise (Auswahl):

Manfred Baldus, Streitkräfteeinsatz zur Gefahrenabwehr im Luftraum, in: NVwZ 2004, S. 1278-1285.

Peter Dreist, Einsatz der Bundeswehr im Innern, Das Luftsicherheitsgesetz als Anlaß zum verfassungsrechtlichen Nachdenken, in: Ulrich Blaschke u.a. (Hrsg.), Sicherheit statt Freiheit, Staatliche Handlungsspielräume in extremen Gefährdungslagen, 2005, S. 77-105.

Michael Droege, Die Zweifel des Bundespräsidenten: Das Luftsicherheitsgesetz und die überforderte Verfassung, in: Neue Zeitschrift für Wehrrecht 2005, S. 199-211.

Elmar Giemulla, Das Luftsicherheitsgesetz, in: Jahrbuch öffentliche Sicherheit 2004/2005, S. 261-275.

Eckart Klein, Die vorsätzliche Tötung unbeteiligter Personen durch den Staat, in: Festschrift für Reinhard Mußgnug, 2005, S. 71-83.

Günter Krings, Sicherer Himmel per Gesetz?, Zum Regierungsentwurf für ein Luftsicherheitsgesetz, in: NRW-VBl. 2004, S. 249-253.

Anton Meyer, Wirksamer Schutz des Luftverkehrs durch ein Luftsicherheitsgesetz?, in: ZRP 2004, S. 203-207.

Wolfgang Mitsch, „Luftsicherheitsgesetz“: die Antwort des Rechts auf den „11. September 2001“, in: JR 2005, S. 274-279.

Kerstin Odendahl, Der Umgang mit Unbeteiligten im Recht der Gefahrenabwehr: das Luftsicherheitsgesetz als verfassungsgemäßer Paradigmenwechsel?, in: Die Verwaltung 2005, S. 425-452.

Arndt Sinn, Tötung Unschuldiger auf Grund § 14 III Luftsicherheitsgesetz – rechtmäßig?, in: NSTZ 2004, S. 585-593.