

Prof. Dr. iur. Gerhard Robbers  
Professor für öffentliches Recht an  
der Universität Trier

Stellungnahme  
für die  
Öffentliche Anhörung des Innenausschusses des Deutschen Bundestages  
am 26. April 2004  
zu dem

a) Gesetzentwurf der Bundesregierung

*Entwurf eines Gesetzes zur Neuregelung von Luftsicherheitsaufgaben*

BT-Drs. 15/2361

b) Antrag der Abgeordneten Clemens Binniger, Wolfgang Bosbach, Hartmut Koschyk, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der CDU/CSU

*Mehr Sicherheit im Luftverkehr*

BT-Drs. 15/747

c) Gesetzentwurf der Abgeordneten Wolfgang Bosbach, Dr. Wolfgang Schäuble, Hartmut Koschyk, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der CDU/CSU

*Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Art. 35 und 87a)*

BT-Drs. 15/2649

### *Vorbemerkung*

Die Gegenstände der Anhörung besitzen verfassungsrechtliche Bedeutung besonders im Blick auf den

- Einsatz der Streitkräfte
- Waffeneinsatz gegen Luftfahrzeuge

Das Grundgesetz schafft in den Art. 35, 87a, 24, 91, 11 Abs. 2, 9 Abs. 3 ein System abgestufter Gefahrenabwehr. Dabei können die Streitkräfte auch in Friedenszeiten angemessen eingesetzt werden:

*Art. 35 Abs. 1 GG* regelt die allgemeine Amtshilfe. In ihrem Rahmen können die Streitkräfte jedoch nicht „eingesetzt“ werden, also nicht mit der Möglichkeit des Waffengebrauches verwendet werden. Zu solchem Einsatz bedarf es ausdrücklicher Zulassung gemäß Art. 87a Abs. 2 GG. Dies ist in Art. 87a Abs. 3, 4, Art. 24 und Art. 35 Abs. 2, 3 GG geschehen. Diese Normen wären weitgehend überflüssig, wäre der Einsatz der Streitkräfte bereits über die allgemeine Amtshilfepflicht möglich.

*Art. 35 Abs. 2 Satz 1 GG* fasst die Unterstützung bei einer allgemeinen Beeinträchtigung der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung ins Auge. Die Anforderung und der Einsatz der Streitkräfte sind auch in diesem allgemeinen Fall nicht zulässig.

*Art. 35 Abs. 2 Satz 2 GG* ermöglicht sodann den Einsatz der Streitkräfte in den besonderen Umständen von Naturkatastrophen und besonders schweren Un-

glücksfällen. Naturkatastrophen und besonders schwere Unglücksfälle sind Beeinträchtigungen der öffentlichen Sicherheit von besonderem Gewicht.

*Art. 35 Abs. 3 Satz 1 GG* lässt unter noch engeren Voraussetzungen die Initiativ- und Weisungsbefugnis auf die Bundesregierung übergehen

*Art. 35 GG* muss somit als Einheit gelesen werden. Die Norm trägt als systematisches Ganzes für die effektive Bekämpfung und Bewältigung außergewöhnlicher Situationen angemessene Sorge.

Der Einsatz der Streitkräfte und dabei der Abschuss eines Luftfahrzeuges kann zudem im Fall des *Art. 87a Abs. 4, 91 Abs. 2 GG* erforderlich und zulässig sein im Zuge der Bekämpfung organisierter und militärisch bewaffneter Aufständischer zur Abwehr einer drohenden Gefahr für den Bestand oder die freiheitliche demokratische Grundordnung des Bundes oder eines Landes.

Liegt ein Angriff mit einem Luftfahrzeug durch eine ausländische Macht vor, so handeln die Streitkräfte im Rahmen ihres Verteidigungsauftrages aus *Art. 87a Abs. 1, 2 GG*. Dabei kann der Verteidigungsfall gemäß *Art. 115a GG* vorliegen.

## *A. Entwurf eines Luftsicherheitsgesetzes (E-LuftSiG)*

Gemäß §§ 13, 14 Abs. 1 und 3 E-LuftSiG ist der Einsatz der Streitkräfte zur Verhinderung des Eintritts eines besonders schweren Unglücksfalles zulässig. Dabei ist auch die unmittelbare Einwirkung mit Waffengewalt vorgesehen, wenn nach den Umständen davon auszugehen ist, dass ein Luftfahrzeug gegen das Leben von Menschen eingesetzt werden soll, und dies das einzige Mittel zur Abwehr dieser gegenwärtigen Gefahr ist. Der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz (§ 14 Abs. 2 und 3, § 4 E-LuftSiG) muss dabei gewahrt bleiben.

### *I. Einsatz der Streitkräfte*

Der vorgesehene Einsatz der Streitkräfte steht in Einklang mit den verfassungsrechtlichen Vorgaben.

§ 13 Abs. 1 E-LuftSiG beschränkt den Anwendungsbereich des Streitkräfteeinsatzes gemäß §§ 13-16 E-LuftSiG auf den Fall des Art. 35 Abs. 2 Satz 2, Abs. 3 GG. Die Regelung erfasst in § 14 Abs. 3 den Fall, dass ein Luftfahrzeug außerhalb des Verteidigungsauftrages der Streitkräfte abgeschossen werden muss und auch eine bürgerkriegsähnliche Situation iSd Art. 87a Abs. 4 GG nicht vorliegt. Das kann etwa dann der Fall sein, wenn Terroristen oder aber auch andere Straftäter ein Verkehrsflugzeug in ihre Gewalt bringen und das Luftfahrzeug in ein Gebäude, ein Stadion oder ein Kernkraftwerk stürzen lassen wollen. Auch in einem solchen Fall ist der Einsatz der Streitkräfte möglich.

### *1. Besonders schwerer Unglücksfall*

Die unzulässige Verwendung eines Luftfahrzeuges kann zu einem besonders schweren Unglücksfall führen, wie ihn Art. 35 Abs. 2 Satz 2, Abs. 3 Satz 1 GG und §§ 13, 14 E-LuftSiG ins Auge fassen. Ein Unglücksfall kann auch absichtlich herbeigeführt werden. Dafür spricht schon der allgemeine Wortgebrauch. Die Bewältigung einer Notsituation kann zudem von der Frage der Fahrlässigkeit oder des Vorsatzes eines Verursachers nicht abhängen. Nicht notwendig auch werden sich solche Umstände vor einem Einsatz klären lassen.

Art. 35 GG und der E-LuftSiG stellen für den Einsatz der Streitkräfte auf objektive Gefahren- und Schadenslagen ab. Dabei kommt es auf subjektive Ziele oder Kampfaktiken nicht an: Terrorismus, Verbrechen oder ähnliche Kategorien sind keine verfassungsrechtlichen Kriterien der Gefahrenabwehr.

### *2. Verhinderung eines Unglücksfalles*

Der Einsatz der Streitkräfte gemäß Art. 35 Abs. 2 Satz 2, Abs. 3 Satz 1 GG hat nicht zur Voraussetzung, dass der besonders schwere Unglücksfall oder die Naturkatastrophe bereits eingetreten sind. Dies ist im rechtswissenschaftlichen Schrifttum zwar umstritten, folgt aber aus Wortlaut und Systematik der Norm sowie aus ihrem Sinn und Zweck, endlich auch aus der deutschen polizeirechtlichen Tradition.

Für die Zulässigkeit des Einsatzes der Streitkräfte schon zur Verhinderung einer Schadenslage spricht bereits der bloße Wortlaut der Norm:

Das „Anfordern“ von relevanten Kräften setzt eine gewisse Vorlaufzeit angesichts des konkreten Ereignisses voraus, um die Mobilisierung dieser Kräfte zu erlauben. Die Anforderung muss deshalb sinnvoller Weise auch vor dem tatsächlichen Eintritt der Naturkatastrophe oder des besonders

schweren Unglücksfalles erfolgen können, wenn die Geschehnisse absehbar sind.

„Zur“ Hilfe besitzt bereits begrifflich eine Zukunftskomponente. Der Begriff „Hilfe“ umfasst sowohl Aufrechterhaltung als auch Wiederherstellung der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung. Zur Hilfe „bei“ einer Naturkatastrophe oder einem besonders schweren Unglücksfall erfasst begrifflich auch solche Tätigkeiten, die im Zusammenhang mit dem konkreten Ereignis stehen, etwa das frühzeitige Heranführen von erforderlichem Hilfsmaterial. Der Begriff „bei“ einer Naturkatastrophe... ist nicht zeitlich, sondern funktional auf den Hilfsanlass bezogen zu verstehen.

Art. 35 Abs. 3 Satz 1 GG spricht von der „Gefährdung“ eines Landes, Art. 35 Abs. 3 Satz 2 GG von der Beseitigung der „Gefahr“. Der tatsächlich erfolgte Eintritt des Unglücksfalles oder der Naturkatastrophe ist auch danach nicht erforderlich. Es wäre nicht einsichtig, in einem Bundesland den Einsatz der Streitkräfte zuzulassen, bevor es von einem Schaden betroffen ist, während in einem anderen Bundesland der Schaden erst abgewartet werden müsste.

Auch die Systematik des Art. 35 Abs. 2 GG spricht dafür, dass die Streitkräfte bereits zur Abwehr der konkreten Gefahr eines besonders schweren Unglücksfalles eingesetzt werden dürfen. Art. 35 Abs. 2 Satz 2 GG ist ein Sonderfall zu Art. 35 Abs. 2 Satz 1 GG, wo ausdrücklich von der „Aufrechterhaltung“ der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung gesprochen wird. Satz 2 lässt dann den Einsatz der Streitkräfte in besonderen Fällen der Bedrohung der öffentlichen Sicherheit zu, im Blick auf diese konkreten Lagen also auch den Einsatz zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit.

Art. 35 Abs. 2 und 3 GG betreffen spezifische Fälle der polizeilichen Gefahrenabwehr. Es entspricht der gefestigten Tradition deutschen Polizeirechts, dass Gefahren abgewehrt werden können und nicht erst Schäden abgewartet werden müssen.

Art. 35 Abs. 2 und 3 GG sind besonders unter dem Eindruck der Hamburger Flutkatastrophe von 1962 eingeführt worden. Das ausdrückliche Ziel der Neuregelung war, die Streitkräfte verfassungsgemäß zur Abwehr von Gefahren im Zuge von Gefahrenlagen wie derjenigen eines Hochwassers einsetzen zu können, um Schäden vermeiden zu helfen.

Art. 35 GG dient der Bewältigung von Notsituationen; auch die ratio der Norm spricht deshalb dafür, dass nicht erst der Eintritt des Schadensfalles abgewartet werden muss, bevor überhaupt erst eine Anforderung zur Hilfe möglich ist.

Droht etwa bei einem Brand in einer Chemiefabrik erst der Austritt giftiger Gase und werden deshalb vorsorglich weiträumig erhebliche Bevölkerungsteile evakuiert und drohen deshalb Plünderungen und ist der Einsatz der Streitkräfte zur Vermeidung solcher zu erwartenden Plünderungen erforderlich, so ist nach der ratio des Art. 35 Abs. 2 GG dieser Einsatz zulässig, auch wenn die Gase noch nicht ausgetreten sind und der besonders schwere Unglücksfall erst droht. Im Übrigen ist bei solchen konkreten Gefährdungen auch der Schutz ziviler Objekte durch die Streitkräfte zulässig.

Ähnliches gilt im Blick auf Naturkatastrophen etwa bei einer Flut. Ein besonders hoher Wasserstand als solcher ist noch keine eingetretene Naturkatastrophe. Der Einsatz der Streitkräfte kann aber gerade zur Stabilisierung der Deiche erforderlich sein. Sind die Deiche gebrochen und die Schäden eingetreten, so können in der Regel auch zivile Unternehmen die Schäden beseitigen. Die Streitkräfte brauchen nicht von Verfassungs wegen zuzusehen, wie die Katastrophe eintritt, um dann abzuziehen, weil ihr Einsatz nicht mehr erforderlich ist. Die Streitkräfte werden nicht zum Aufräumen angefordert. Art. 35 GG hat nicht die Schadensbeseitigung im Blick, sondern die Schadensvermeidung.

### *3. Parlamentsbeschluss*

Eines besonderen Beschlusses des Bundestages bedarf es für einen Einsatz der Streitkräfte im Rahmen des Art. 35 Abs. 2, 3 GG nicht. Selbst für den weiter reichenden Fall des länderübergreifenden Einsatzes lässt Art. 35 Abs. 3 Satz 1 GG ausdrücklich die Entscheidung der Bundesregierung genügen, Art. 35 Abs. 3 Satz 2 GG beteiligt lediglich den Bundesrat – und dies erst im Nachhinein. Für den weniger weit reichenden Fall des Art. 35 Abs. 2 Satz 2 GG ist deshalb ebenfalls kein Beschluss des Bundestages erforderlich. Das trägt im übrigen dem sachlich begrenzten Einsatzziel und dem regelmäßig gegebenen Zeitdruck Rechnung.

### *4. Effektivität*

Die verfassungsrechtliche Architektur des Streitkräfteeinsatzes dient der Effektivität der Staatsaufgabenbewältigung. Die Trennung von Polizei und Streitkräften fördert dabei die Konzentration auf die jeweilige unterschiedliche Aufgabe. Ausbildung, Mannschaftsstärke, Ausrüstung und Bewaffnung, Befehls- und Weisungsstrukturen, Rechte, Pflichten und Kompetenzen können so optimal auf die jeweiligen Aufgaben abgestimmt und flexibel gestaltet werden. Die Ausgestaltung der Unterstützungspflichten zur Bewältigung außergewöhnlicher Situationen nutzt diese Strukturen.

Zugleich wahrt und stärkt die Zuordnung von Polizei und Streitkräften die bundesstaatliche Ordnung und die Eigenstaatlichkeit der Länder.

Die geltende Struktur des Art. 35 GG stärkt das Sicherheitsgefühl der Bevölkerung im Normalfall. Sie signalisiert im Ausnahmefall durch Einsatz erkennbar besonderer Kräfte und Mittel zudem den Bedarf erhöhter Bereitschaft. Dadurch kann die Effektivität der Bewältigung einer Notsituation erhöht werden.



## *II. Einsatz von Waffengewalt gegen ein Luftfahrzeug*

### *1. Verhältnismäßigkeit*

§§ 14, 15 E-LuftSiG wahren den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz. Der als extremster Ausnahmefall vorsorglich ins Auge gefasste Abschuss eines Luftfahrzeuges mit dem möglichen Verlust von Menschenleben darf nur zum Schutz von Menschenleben als letztes Mittel nach Versagen aller anderen Möglichkeiten und nach Überprüfung angeordnet werden.

### *2. Schutzpflicht*

Mit einer solchen Maßnahme nimmt der Staat seine aus den Grundrechten folgende Schutzpflicht gegenüber der gefährdeten Bevölkerung wahr (vgl. BVerfGE 46, 161 [164 f.] – Schleyer). Gleichermaßen besteht eine Schutzpflicht gegenüber möglichen Insassen des Luftfahrzeuges. Im Konflikt zweier gegenläufiger Schutzpflichten obliegt es den zuständigen Stellen, hier der Bundesregierung, in pflichtgemäßem Ermessen über konkrete Maßnahmen zu entscheiden. Der aktive Eingriff in die Grundrechte der Insassen des Luftfahrzeuges ist dabei von außerordentlichem Gewicht, kann aber nicht allgemein und ohne weiteres ein Nichterfüllen der Schutzpflicht gegenüber Dritten erzwingen.

### *3. Allgemeine Gefahrenlage*

Die Insassen des betroffenen Luftfahrzeuges sind zudem nicht gänzlich unbeteiligt. Sie sind vielmehr Teil der Waffe, als die das Luftfahrzeug benutzt wird. Angesichts der gegenwärtigen Bedrohung des Luftverkehrs muss ihnen auch die allgemeine mögliche Gefährdung bewusst sein, in die sie sich selbst begeben, wenn sie an diesem Luftverkehr teilnehmen.

Stünde dagegen von vornherein fest, dass die Anwesenheit von Insassen eines Luftfahrzeuges den Abschuss ausschließt, wäre dies eine Einladung an Straftäter, sich einer solchen Waffe zu bedienen. Die Sicherheit, auch die der unmittelbar Betroffenen, wäre damit im Allgemeinen zusätzlich beeinträchtigt.

### *4. Untermaßverbot*

Von Verfassungs wegen ist nicht erforderlich, dass die Möglichkeit unmittelbaren Waffeneinsatzes auf Fälle ausgedehnt wird, in denen die Gefahr durch Fahrlässigkeit oder durch Krankheit etwa des Flugzeugführers verursacht ist. Das verfassungsrechtliche Untermaßverbot ist durch Konzentration auf bewusste Angriffe in § 14 Abs. 3 E-LuftSiG nicht verletzt. Anders gelagerte konkrete Gefahrenfälle sind bisher soweit ersichtlich nicht bekannt geworden. Sie erscheinen auch faktisch nicht hinreichend relevant, um eine Regelung zu veranlassen.

### *5. Wesensgehaltgebot*

Das Gesetz wahrt das Wesensgehaltgebot aus Art. 19 Abs. 2 GG. Die Maßnahme würde zwar außergewöhnlich intensiv in die Grundrechte der Betroffenen eingrei-

fen. Art. 19 Abs. 2 GG steht aber in Zusammenhang mit den übrigen Normierungen des Grundgesetzes. Art. 2 Abs. 2 Satz 3 GG ermöglicht ausdrücklich einen Eingriff auch in das Recht auf Leben. Ein solcher Eingriff kann deshalb nicht allgemein und ohne weiteres ein Antasten des Wesensgehalts der Grundrechte aus Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG bedeuten.

*B. Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 35 und 87a),  
BT-Drs. 15/2649*

*I. Änderung des Art. 35 GG*

*1. Art. 1 Nr. 1 a) aa) Entwurf (Objektschutz)*

a) Art. 35 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 (neu) GG würde eine langfristige und flächendeckende Bewachung ziviler Objekte durch Einheiten der Streitkräfte ermöglichen. Der Plural in „Bedrohungen“ setzt zwar Einzellagen voraus, lässt aber allgemeine Bedrohungen ausreichen, wie sie die Bedrohungen durch den Terrorismus heute darstellen.

b) Der Begriff „terroristische“ Bedrohungen ist vage. Das geltende Recht kennt unterschiedliche Verwendungsweisen:

aa) Im Strafrecht ist der Begriff terroristische Vereinigung durch konkrete schwere Straftaten definiert (§ 129a StGB):

§ 129 a (Bildung terroristischer Vereinigungen)

(1) Wer eine Vereinigung gründet, deren Zwecke oder deren Tätigkeit darauf gerichtet sind,

1. Mord, Totschlag oder Völkermord (§§ 211, 212 oder 220a),
2. Straftaten gegen die persönliche Freiheit in den Fällen des § 239a oder des § 239b oder
3. Straftaten nach § 305a oder gemeingefährliche Straftaten in den Fällen der §§ 306 bis 306c oder 307 Abs. 1 bis 3, des § 308 Abs. 1 bis 4, des § 309 Abs. 1 bis 5, der §§ 313, 314 oder 315 Abs. 1, 3 oder 4, des § 316b Abs. 1 oder 3 oder des § 316c Abs. 1 bis 3 zu begehen, oder wer sich an einer solchen Vereinigung als Mitglied beteiligt, wird mit Freiheitsstrafe von einem Jahr bis zu zehn Jahren bestraft.

Würde der Auslegung des Entwurfes ein solcher Bezug auf einzelne Straftatbestände zugrunde gelegt, würde die Einsatzmöglichkeit der Streitkräfte außerordentlich ausgeweitet in die allgemeine Gefahrenabwehr. Sie würde sich zudem in Einzelprüfungen von möglicherweise vorliegenden Straftaten verzetteln und sich von der Bewältigung von Gesamtgefahrenlagen entfernen.

bb) Der Rahmenbeschluss des Rates vom 13. Juni 2002 zur Terrorismusbekämpfung (2002/475/JI) – Abl. EG L 164/3 vom 22.6.2002 bezeichnet als terroristische Straftaten:

#### Artikel 1

##### Terroristische Straftaten sowie Grundrechte und Rechtsgrundsätze

(1) Jeder Mitgliedstaat trifft die erforderlichen Maßnahmen, um sicherzustellen, dass die unter den Buchstaben a) bis i) aufgeführten, nach den einzelstaatlichen Rechtsvorschriften als Straftaten definierten vorsätzlichen Handlungen, die durch die Art ihrer Begehung oder den jeweiligen Kontext ein Land oder eine internationale Organisation ernsthaft schädigen können, als terroristische Straftaten eingestuft werden, wenn sie mit dem Ziel begangen werden,

- die Bevölkerung auf schwer wiegende Weise einzuschüchtern oder
- öffentliche Stellen oder eine internationale Organisation rechtswidrig zu einem Tun oder Unterlassen zu zwingen oder

- die politischen, verfassungsrechtlichen, wirtschaftlichen oder sozialen Grundstrukturen eines Landes oder einer internationalen Organisation ernsthaft zu destabilisieren oder zu zerstören:

a) Angriffe auf das Leben einer Person, die zum Tode führen können; ...

c) Der Begriff „terroristisch“ besitzt allgemein eine stark subjektive Komponente (Zweckgerichtetheit in § 129a StGB, Einschüchterung und Destabilisierung als Ziel im Rahmenbeschluss Terrorismusbekämpfung). Daneben kann Terrorismus auch als bestimmte Kampfaktik verstanden werden. Der Einsatz der Streitkräfte nach der bisherigen Verfassungsstruktur knüpft aber an objektive Gefahrenlagen an. Dies ist zum Schutz der Bevölkerung sinnvoll. Vom subjektiven Horizont etwaiger Täter oder von bestimmten Kampfaktiken sollte der Einsatz der Streitkräfte von Verfassungs wegen nicht abhängig gemacht werden.

d) Für konkrete Einzelfälle erheblicher Bedrohung können Einheiten der Streitkräfte nach Wortlaut, Systematik und ratio des Art. 35 Abs. 2 und 3 GG bereits jetzt auch zum Schutz ziviler Objekte eingesetzt werden. Demgegenüber könnte die Neuregelung in Art. 35 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 (neu) GG eine Verengung der Einsatzmöglichkeit bedeuten, weil und soweit sie den Einsatz zum Schutz von zivilen Objekten auf den Fall terroristischer Bedrohungen begrenzt.

## *2. Art. 11a) bb) Entwurf (Verhinderung und Bewältigung)*

Die Neuregelung erscheint angesichts der bereits gegenwärtig gegebenen Einsatzmöglichkeiten zur Verhinderung von Naturkatastrophen und besonders schweren Unfällen überflüssig.

Die Wendung „zur Bewältigung ihrer Folgen“ ist außerordentlich weit und müsste einschränkend ausgelegt werden. Aus dem Wortlaut der Bestimmung folgt keine zeitliche oder sachliche Begrenzung. Es droht dabei eine weithin unbegrenzte Verwendung der Streitkräfte auch für Aufräumarbeiten. Damit könnte auch eine Konkurrenz zu privatwirtschaftlichen Unternehmen verbunden sein.

### *3. Art. I 1a) cc) Entwurf (Amtshilfe)*

Die Änderung ist überflüssig. Die Verpflichtung zur Amtshilfe besteht auch gegenwärtig nach Wortlaut, Systematik und ratio des Art. 35 GG sowie nach ganz einhelliger Interpretation unbeschadet und unabhängig von Art. 35 Abs. 2 und 3 GG.

### *4. Art. I 1b) Entwurf (Katastrophe)*

Der bisherige Wortlaut in Art. 35 Abs. 2 und 3 GG „Naturkatastrophe und besonders schwerer Unglücksfall“ ist bewusst gewählt. Er schließt Ereignisse wie ökonomische oder politische Katastrophen aus. Die Neuregelung könnte diese Beschränkung überspielen und gegebenenfalls die Einsatzmöglichkeiten der Streitkräfte erheblich ausweiten.

## *II. Änderung des Art. 87a Abs. 2 GG*

### *1. Erweiterung des Einsatzes*

Die Neuregelung würde die Einsatzmöglichkeiten der Streitkräfte erheblich ausweiten. Der Entwurf sieht hier keine Begrenzung auf besondere und außergewöhnliche Gefahrenlagen vor, wie sie für den Einsatz der Streitkräfte in Art. 35 Abs. 2 und 3 GG vorausgesetzt werden. Anders als üblich benennt der Entwurf kein Rechtsgut, für das die Gefahren bestehen müssen. Solche Rechtsgüter können sein: die freiheitliche demokratische Grundordnung, der Bestand des Bundes oder eines Landes, die öffentliche Sicherheit oder Ordnung oder einzelne Rechtsgüter. Ist, was nahe liegt, die öffentliche Sicherheit gemeint, würden die Streitkräfte zu einer allgemeinen Küstenwache und Luftsicherheitstruppe. Sie wären einsetzbar etwa gegen illegale Einwanderung von See her. Dann wäre nicht mehr einsichtig, warum solche Verwendung nicht auch gegen Gefahren von Land her möglich sein sollte, wenn etwa illegale Einwanderer über die Landesgrenzen geschleust werden.

### *2. Ausbildung und Ausstattung*

Die Streitkräfte müssen für derartige Einsätze angemessen ausgebildet sein. Dies gilt für die praktischen Einsatzmodalitäten wie für die rechtlichen Maßgaben. Das fordert das Rechtsstaatsprinzip aus Art. 20 und 28 GG ebenso wie das allgemeine Effizienzgebot. Jedenfalls im Blick auf die rechtlichen Rahmenbedingungen ist zweifelhaft, ob Wehrpflichtige innerhalb der Dauer des Wehrdienstes in diesen Grundlagen angemessen ausgebildet und auch eingesetzt werden können. Ähnliches gilt für den Einsatz der Streitkräfte zu dauerhaftem Objektschutz. Daraus

würde folgen, dass in den Streitkräften dauerhafte, ausgebildete Einheiten für die ins Auge gefassten Einsätze vorgehalten werden müssten.

Entsprechendes gilt für die technische Ausrüstung und Mannschaftsstärke der Einheiten.

### *3. Verhältnis der Neuregelungen zueinander*

Zur allgemeinen Abwehr von Gefahren aus der Luft und von See her bedürfte es keiner besonderen verfassungsrechtlichen Ermächtigung mehr. Die Abwehr von Gefahren aus der Luft oder von See her kann auch den Schutz ziviler Objekte auf dem Boden oder auf See erforderlich machen. Das folgt jedenfalls aus dem Wortlaut und entspricht wohl auch dem vernünftigen Sinn einer solchen Regelung. Nur dann können solche Gefahren angemessen abgewehrt werden.

Die vorgeschlagene Neuregelung von Art. 87a Abs. 2 GG würde dabei in einem schwer auflösbaren Spannungsverhältnis zur vorgeschlagenen Neuregelung von Art. 35 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 GG stehen:

Für den Fall terroristischer Bedrohungen macht Art. 35 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 (neu) GG den Schutz ziviler Objekte durch die Streitkräfte von engeren Voraussetzungen abhängig, jedenfalls von einer Anforderung durch ein Land. Zum Schutz vor fahrlässig verursachten Unfällen oder vor allgemeinen Straftaten könnten die Streitkräfte zum Objektschutz an Land vor Gefahren aus der Luft und von See her dagegen ohne solche Anforderung durch das Land eingesetzt werden. Der Schutz vor terroristisch begründeten Gefahren könnte damit schwieriger werden als der vor anderen Gefahren. Jedenfalls wäre die Zuständigkeit undeutlich, solange unklar ist, von wo die Gefahr droht: aus der Luft, von See her oder von Land.



#### *4. Bedeutung für das föderale System*

Anders als für die Verteidigung sieht die vorgeschlagene Neuregelung keine Gesetzgebungskompetenz des Bundes für die Abwehr von Gefahren aus der Luft oder von See her durch die Streitkräfte vor. Deshalb bleibt unklar, welche Rechtsgrundlagen für solche Einsätze gelten sollen. Zur Abwehr von Gefahren aus der Luft und von See her bedürfte es nach dem jetzigen Wortlaut der Norm im Allgemeinen keiner Anforderung durch ein betroffenes Land. Dies würde auch gelten, wenn die Abwehr gegen solche Gefahren Maßnahmen auf dem Land erfordert. Das schränkt die föderale Eigenständigkeit der Länder ein.

Trier, am 19. April 2004

Prof. Dr. Gerhard Robbers