

Prof. Dr. Manfred Baldus

Universität Erfurt
Lehrstuhl für Öffentliches Recht und Neuere Rechtsgeschichte
Nordhäuser Straße 63
99089 Erfurt
manfred.baldus@uni-erfurt.de
Tel. 0361 – 737 4711

**Öffentliche Anhörung des Innenausschusses
des Deutschen Bundestages
am 26. April 2004**

Schriftliche Stellungnahme

- zum Gesetzentwurf der Bundesregierung „Entwurf eines Gesetzes zur Neuregelung von Luftsicherheitsaufgaben“ (BT-Drs. 15/2361),
- dem Antrag der Abgeordneten Clemens Binninger, Wolfgang Bosbach, Hartmut Koschyk und weiterer Abgeordneter und der Fraktion der CDU/CSU „Mehr Sicherheit im Luftverkehr“ (BT-Drs. 15/747) und
- zum Gesetzentwurf der Abgeordneten Wolfgang Bosbach, Dr. Wolfgang Schäuble, Hartmut Koschyk, weiterer Abgeordneter und der Fraktion CDU/CSU „Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Art. 35 und 87a GG) (BT-Drs. 15/2649).

Gliederung

A. Thesen

B. Begründungen

I. Regelungen des Entwurfs eines Gesetzes zur Neuregelung von Luftsicherheitsaufgaben (E-LuftSiG)

II. Problemträchtige Fragestellungen

III. Gesetzgebungs- und verwaltungskompetenzrechtliche Grundlagen

1. Gesetzgebungskompetenz des Bundes
2. Verwaltungskompetenz des Bundes

IV. Wehrverfassungsrechtliche Zulässigkeit gefahrenabwehrender Maßnahmen der Streitkräfte im Luftraum

1. Gefahrenabwehrende Maßnahmen der Streitkräfte im Luftraum als „Einsatz der Streitkräfte“ im Sinne von Art. 87a Abs. 2 GG
2. Gefahrenabwehrende Maßnahmen im Luftraum als Einsatz „zur Verteidigung“
3. Gefahrenabwehrende Maßnahme im Luftraum als ein durch das Grundgesetz ausdrücklich zugelassener Einsatz
 - a. Erfordernis der ausdrücklichen Zulassung eines Einsatzes der Streitkräfte als Interpretationsregel
 - b. Unzulässigkeit eines Rückgriffs auf ungeschriebene Notrechte des Staates
 - c. Amtshilferegelung des Art. 35 Abs. 1 GG kein Fall einer ausdrücklichen Zulassung
 - d. Gefahrenabwehrende Maßnahmen der Streitkräfte im Luftraum als Einsatz der Streitkräfte bei einem besonders schweren Unglücksfall nach Art. 35 Abs. 2 und 3 GG
 - e. Einfach-gesetzliche Rechtsgrundlagen, zeitliche Modalitäten und Bewaffnung bei gefahrenabwehrenden Maßnahmen im Luftraum auf der Grundlage von Art. 35 Abs. 2 und 3 GG

V. Vereinbarkeit gefahrenabwehrender Maßnahmen der Streitkräfte im Luftraum mit grundrechtlichen Vorgaben

1. Tötung der Gefahrverantwortlichen
2. Tötung nichtverantwortlicher Dritter

A. Thesen

I. Kompetenzrechtliche Grundlagen

1. Der Bund besitzt die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz für den Erlass von Regelungen zur Gefahrenabwehr im Luftraum.
2. Der Bund verfügt ebenfalls über die Kompetenz, solche Bundesregelungen zur Gefahrenabwehr im Luftraum zu vollziehen.

II. Verfassungsrechtliche Ermächtigung zum Einsatz der Streitkräfte

1. Gefahrenabwehrende Maßnahmen der Streitkräfte im Luftraum können zunächst als „Einsatz zur Verteidigung“ durch Art. 87a Abs. 2 GG verfassungsrechtlich gerechtfertigt sein. Eine solche Rechtfertigung kommt etwa dann in Betracht, wenn es sich um einen Angriff einer terroristischen Gruppierung handelt, die eine militärähnliche Organisationsstruktur mit Befehlsgrundsätzen aufweist, international aktionsfähig ist und über ein Zerstörungspotential verfügt, das den Waffenpotentialen einer existierenden staatlichen Armee entspricht.
2. Für gefahrenabwehrende Maßnahmen der Streitkräfte im Luftraum, die nicht als „Einsatz zur Verteidigung“ durch Art. 87a Abs. 2 GG verfassungsrechtlich gedeckt sind, kommen Art. 35 Abs. 2 und Abs. 3 GG als Rechtfertigungsgrundlage in Betracht. Art. 35 Abs. 2 und Abs. 3 GG sichern nicht nur den Einsatz der Streitkräfte bei einem bereits eingetretenen Unglücksfall ab. Sie erlauben den Einsatz auch dann, wenn ein Unglücksfall unmittelbar bevorsteht. Eine Änderung des Grundgesetzes ist insoweit nicht erforderlich.

3. Bei einem Einsatz nach Art. 35 Abs. 2 und 3 GG sind die Streitkräfte keinesfalls auf die Anwendung von Landespolizeirecht beschränkt. Zudem gebieten Art. 35 Abs. 2 und 3 GG nicht, die Streitkräfte nur punktuell und zeitlich befristet einzusetzen. Bei einem Einsatz auf der Grundlage dieser Vorschriften ist es den Streitkräften außerdem nicht verwehrt, militärische Waffen zu verwenden.

III. Vereinbarkeit gefahrenabwehrender Maßnahmen der Streitkräfte im Luftraum mit grundrechtlichen Vorgaben

1. Sollte ein gefahrenabwehrender Einsatz der Streitkräfte im Luftraum zur Tötung von Personen führen, die für die Gefahrenlage selbst verantwortlich sind, so wird ihre Menschenwürde (Art. 1 Abs. 1 GG) nicht angetastet. Der Eingriff in ihr Recht auf Leben (Art. 2 Abs. 2 GG) kann verfassungsrechtlich gerechtfertigt werden.

2. Kommen bei einem solchen Einsatz auch Personen zu Tode, die nicht für die Gefahrenlage verantwortlich sind, so wird deren Menschenwürde (Art. 1 Abs. 1 GG) ebenfalls nicht angetastet. Der Eingriff in das Recht auf Leben dieser Personen (Art. 2 Abs. 2 GG) lässt sich verfassungsrechtlich rechtfertigen, sofern bei der Prüfung der Angemessenheit eines Grundrechtseingriffs utilitaristische Nützlichkeitsabwägungen für zulässig erachtet werden. Dabei ist zudem zu berücksichtigen, dass es sich um Sachverhalte handelt, in denen diese Personen auch ohne staatliche Einwirkung mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit den Tod finden würden; durch die staatliche Maßnahme wird in einen Kausalverlauf eingegriffen, an dessen Ende auch bei einem staatlichen Unterlassen der Tod der Betroffenen stehen würde.

B. Begründungen

I. Regelungen des Entwurfs eines Gesetzes zur Neuregelung von Luftsicherheitsaufgaben (E-LuftSiG)

Der E-LuftSiG sieht vor, dass dann, wenn auf Grund eines erheblichen Luftzwischenfalls die Annahme eines besonders schweren Unglücksfalls begründet ist, die Streitkräfte zur Unterstützung der Polizeikräfte der Länder im Luftraum zur Verhinderung dieses Unglücksfalles eingesetzt werden können, gleichgültig, ob sich dieser Unglücksfall auf ein einziges Land bezieht oder das Gebiet mehr als eines Landes gefährdet ist (§ 13 Abs. 1 E-LuftSiG).

Bei einem auf ein einziges Land begrenzten Unglücksfall trifft die Einsatzentscheidung der Bundesminister der Verteidigung auf Anforderung des betroffenen Landes im Benehmen mit dem Bundesminister des Innern, bei überregionalen Fällen die Bundesregierung (§ 13 Abs. 2 und 3 E-LuftSiG).

Das Gesetz ermächtigt die Streitkräfte zunächst, zur Verhinderung eines Unglücksfalles Luftfahrzeuge im Luftraum abzudrängen, zur Landung zu zwingen, den Einsatz von Waffengewalt anzudrohen oder Warnschüsse abzugeben (§ 14 Abs. 1 E-LuftSiG). Darüber hinaus erlaubt das Gesetz aber auch, mit unmittelbarer Waffengewalt einzuwirken, also auch den Abschuss eines Luftfahrzeuges, wenn davon auszugehen ist, dass es gegen das Leben von Menschen eingesetzt werden soll und die unmittelbare Einwirkung das einzige Mittel zur Abwehr der Gefahr ist (§ 14 Abs. 3 E-LuftSiG). Sämtliche dieser Maßnahmen dürfen erst nach erfolglosen Versuchen zur Warnung und Umleitung getroffen werden (§ 15 Abs. 1 E-LuftSiG).

Das äußerste Mittel, die Einwirkung mit Waffengewalt, darf allein der Bundesminister der Verteidigung oder das zur Vertretung berechnigte Mitglied der Bundesregierung anordnen; die übrigen Maßnahmen können auch vom Inspekteur der Luftwaffe an-

geordnet werden, sofern dieser vom Bundesminister der Verteidigung ermächtigt wurde (§ 14 Abs. 4 E-LuftSiG).

Die Durchführung der genannten Maßnahmen setzt voraus, dass eine Überprüfung vorgenommen und erfolglose Versuche zur Warnung und Umleitung getroffen wurden (§ 15 Abs. 1 Satz 1 E-LuftSiG). Diese Überprüfung, Umleitung und Warnung kann durch die Streitkräfte erfolgen, sofern die für die Flugsicherung zuständige Stelle die Streitkräfte darum ersucht (§ 15 Abs. 1 Satz 2 E-LuftSiG). Geschieht dies, so kann der Bundesminister der Verteidigung den Inspekteur der Luftwaffe ermächtigen, solche Maßnahmen anzuordnen (§ 15 Abs. 2 E-LuftSiG).

II. Problemträchtige Fragestellungen

Die vorstehend skizzierten Regelungen werfen vor allem die folgenden problemträchtigen Fragestellungen auf:

- Darf der Bund überhaupt die im E-LuftSiG vorgesehenen Regelungen erlassen und durch eigene Organe vollziehen? (Dazu unten III.)
- Dürfen die vorgesehenen Maßnahmen durch die Streitkräfte durchgeführt werden? (Dazu unten IV.)
- Gehen die vorgesehenen Maßnahmen mit Grundrechtseingriffen einher und, falls ja, können solche Eingriffe verfassungsrechtlich gerechtfertigt werden? (Dazu unten V.)

III. Gesetzgebungs- und verwaltungskompetenzrechtliche Grundlagen

1. Gesetzgebungskompetenz des Bundes

Der Bund besitzt die Kompetenz, den Luftraum betreffende gefahrenabwehrende Aufgaben zu bestimmen und zu deren Erfüllung entsprechende gesetzliche Regelungen zu treffen. Es handelt sich um einen weit verbreiteten Irrtum zu glauben, dass Polizei als Gefahrenabwehr alleinige Sache der Länder sei, so wie dies etwa die immer wieder zu hörende Rede von der „Polizeihoheit der Länder“ suggeriert.¹ Es existiert keine dem Grundgesetz voraus liegende Polizeigewalt der Gliedstaaten, aus dem sich der Bund im Grunde rechtswidrigerweise Stücke heraus bricht.² Vielmehr verteilt das Grundgesetz die Polizeihoheit zwischen Ländern *und* Bund. „Polizei“, Polizeigesetze und deren Vollzug ist Sache der Länder nur dann, wenn das Grundgesetz dem Bund keine Gesetz- und Gesetzesvollzugskompetenzen zugewiesen hat.³ Aber genau dies ist im Bereich der luftraumbezogenen Gefahrenabwehr geschehen.

Das Grundgesetz hat dem Bund die ausschließliche Gesetzgebung zwar nur über den „Luftverkehr“ zugewiesen (Art. 73 Nr. 6 GG). Wenn dem Bund allerdings die Zuständigkeit zur Gesetzgebung in einem Sachbereich zugewiesen ist, so umfasst dies nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts auch die Kompetenz, entsprechende Regelungen zur Polizeigewalt zu erlassen. Mit anderen Worten: Soweit der Bund ein Recht zur Gesetzgebung in einem Sachbereich hat, so hat er auch das

¹ Dieser Irrtum liegt auch der Stellungnahme des Bundesrates zum E-LuftSiG zugrunde; vgl. dazu BR-Drs. 827/03, S. 3, wo es heißt, es liege im Rahmen der umfassenden Zuständigkeiten der Länderpolizeien, auch Gefahren für die Luftsicherheit abzuwehren.

² Anders etwa Merten, Missachtungen der Polizeihoheit der Länder durch den Bund, DVBl 1987, S. 395/396: Die Polizeihoheit der Länder sei aus dem Begriff des Bundesstaates zu verstehen als „eigene, ursprüngliche Staatsgewalt der Gliedstaaten“. Doch weder die Kompetenzordnung des Grundgesetzes zwingt zur Annahme einer solchen „ursprünglichen Staatsgewalt der Gliedstaaten“, noch ist eine solche Annahme theoretisch unausweichlich. Dies zeigen etwa die Bundesstaatstheorie Kelsens (ders., Allgemeine Staatslehre, 1925, S. 207ff.) oder Bundesstaatsmodelle aus der Zeit des Kaiserreichs (vgl. Laband, Staatsrecht des Deutschen Reichs, 1876, S. 55ff., Zorn, Lehrbuch des deutschen Reichsstaatsrechts, 1880, S. 71f.). Schließlich ist es nur wenig schlüssig, bei konkreten verfassungsrechtsdogmatischen Fragen aus einem wie auch immer gefüllten „Begriff des Bundesstaates“ zu deduzieren; dazu insbesondere Wiederin, Bundesrecht und Landesrecht, 1995, S. 30.

³ Dazu sehr deutlich BVerfG 2 BvR 834/02 vom 10.2.2004, Rz. 96: „Nur solche Regelungen, bei denen die Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung nicht als Teil einer bundesgesetzlich geregelten Sachmaterie gesetzlich bestimmt ist, können einen selbständigen Sachbereich zugeordnet werden, der als allgemeines Polizeirecht bezeichnet wird und in die Zuständigkeit der Landesgesetzgebung fällt“.

Recht, die diesen Bereich betreffenden spezial-polizeilichen Vorschriften zu erlassen, sofern nur diese Vorschriften mit jenem Bereich in einem notwendigen Sachzusammenhang stehen.⁴

Dass ein solcher Zusammenhang bei Regelungen besteht, die sich auf die Gefahrenabwehr im Luftraum beziehen, ist indessen vom Bundesverwaltungsgericht damit begründet worden, dass Luftverkehr ohne Luftsicherheit von der Verfassung nicht gewollt sein könne. Sicherheit ist nach der zutreffenden Argumentation des Gerichts die immanente Voraussetzung dafür, dass Luftverkehr überhaupt wirkungsvoll stattfinden kann, Sicherheit aber wiederum die „Abwehr möglicher Gefahren“ erfordert.⁵

2. Verwaltungskompetenz des Bundes

Der Bund verfügt auch über die Kompetenz, mit eigenen Organen die luftraumbezogenen gefahrenabwehrenden Bundesregelungen zu vollziehen. Das Grundgesetz hat dem Bund nämlich nicht nur die Gesetzgebungskompetenz über den Luftverkehr zugewiesen. Auch ist bestimmt, dass die Luftverkehrsverwaltung „in bundeseigener Verwaltung“ geführt wird (Art. 87d Abs. 1 Satz 1 GG). Wenn Luftverkehr Luftsicherheit voraussetzt und diese die Abwehr von Gefahren bedingt, so umfasst die bundeseigene Luftverkehrsverwaltung damit auch die Kompetenz, selbst, durch eigene Organe für die Sicherheit des Luftverkehrs zu sorgen und dabei Gefahren abzuwehren. So hat denn auch das Bundesverfassungsgericht schon explizit hervorgehoben, dass die durch Art. 87d dem Bund verliehene Verwaltungskompetenz für den Luftverkehr auch die polizeiliche Aufgabe des Schutzes vor Angriffen auf die Sicherheit des Luftverkehrs etwa in Gestalt von Flugzeugentführungen und Sabotageakten einschließt.⁶ Mithin besteht keinerlei Klärungsbedarf angesichts der Frage, wer für die Abwehr von Gefahren aus der Luft zuständig ist.⁷

⁴ BVerfGE 3, 407/433; 8, 143/149; 78, 374/387.

⁵ BVerwGE 95, 188/191.

⁶ BVerfGE 97, 198/225f.

⁷ Dies wird verkannt von den Verfassern des „Entwurfs eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Art. 35 und 87a GG)“, BT-Drs. 15/2649, S. 1. Eine andere Frage ist, ob der Bund seine Zuständigkeit durch die Streitkräfte wahrnehmen kann; dazu unten unter IV.

Demzufolge bestünde für den Bund etwa die Möglichkeit, den Bundesgrenzschutz mit den Befugnissen auszustatten, die der E-LuftSiG für die Gefahrenabwehr bei terroristischen Aktionen im Luftraum vorsieht. Der Bundesgrenzschutz würde durch eine so spezifische und konkrete Befugnis „das Gepräge als Sonderpolizei des Bundes“⁸ nicht verlieren, so dass die vom Bundesverfassungsgericht entwickelte Grenze für Aufgaben- und Befugnisweiterungen des Bundesgrenzschutzes nicht überschritten würde. Zudem besteht kein Verbot, den Bundesgrenzschutz mit militärischen Waffen auszurüsten. In Art. 87a Abs. 4 erwähnt das GG explizit die Verwendung des Bundesgrenzschutzes im Zusammenhang mit der „Bekämpfung organisierter und militärisch bewaffneter Aufständischer“. Es wäre sinnwidrig anzunehmen, der Bundesgrenzschutz dürfe und solle zwar militärisch Bewaffnete bekämpfen, müsse dabei aber selbst auf militärische Waffen verzichten.⁹

IV. Wehrverfassungsrechtliche Zulässigkeit gefahrenabwehrender Maßnahmen der Streitkräfte im Luftraum

Das Grundgesetz stellt es grundsätzlich in das Ermessen der zuständigen Organe des Bundes, wie er seine Verwaltungskompetenzen organisatorisch ausgestaltet.¹⁰ Soweit es jedoch um die Verwendung der Streitkräfte geht, begrenzt das Grundgesetz selbst dieses Organisationsermessen des Bundes. Denn Streitkräfte dürfen „außer zur Verteidigung“ gemäß Art. 87a Abs. 2 GG nur eingesetzt werden, soweit das Grundgesetz „es ausdrücklich zulässt“.

1. Gefahrenabwehrende Maßnahmen der Streitkräfte im Luftraum als „Einsatz der Streitkräfte“ im Sinne von Art. 87a Abs. 2 GG

⁸ BVerfGE 97, 198/218.

⁹ Anders dagegen Spranger, Verfassungsrechtliche Implikationen der Kriminalitätsbekämpfung mit Aufklärungsjets, ZFIS 1999, S. 201/205 und Rachor, in: Denninger/Lisken, Handbuch des Polizeirechts, 3. Aufl., 2001, S. 535, Rz. 800 – beide aber ohne nähere Begründung. Zu bedenken ist zudem, dass der Musterentwurf eines einheitlichen Polizeigesetzes in § 44 Maschinengewehre und Handgranaten als prinzipiell zulässige Polizeiwaffen betrachtet; vgl. zur zulässigen Nutzung militärischer Waffen durch die Polizei auch etwa Drews/Wacke/Vogel/Martens, Gefahrenabwehr, 9. Aufl., 1986, S. 545f.

¹⁰ BVerfGE 63, 1/34.

Bei der Wahrnehmung der im E-LuftSiG vorgesehenen gefahrenabwehrenden Befugnisse handelt es sich um einen Einsatz im Sinne von Art. 87a Abs. 2 GG, der Vorschrift des Grundgesetzes, die zum einen eine konstitutive Ermächtigung für Verteidigungseinsätze der Streitkräfte beinhaltet¹¹ und sodann Einsätze, die nicht zur Verteidigung erfolgen, unter Verfassungsvorbehalt stellt. Wo die Grenzlinien des Einsatzbegriffs genau verlaufen, ist zwar noch ungeklärt. Weitgehender Konsens besteht aber insoweit, als die militärische Bewaffnung kein ausschlaggebendes Merkmal sein soll; ein Einsatz der Streitkräfte soll vielmehr immer schon dann zu bejahen sein, wenn hoheitliches, mithin regelndes und eingreifendes Handeln vorliegt, bei dem die besondere militärische Organisationsstruktur der Streitkräfte zur Geltung kommt.¹² Dass dies aber gerade dann der Fall ist, wenn Flugzeuge abgedrängt, zur Landung gezwungen, mit Waffengewalt bedroht oder nötigenfalls sogar abgeschossen werden, steht außer Zweifel.¹³

2. Gefahrenabwehrende Maßnahmen im Luftraum als Einsatz „zur Verteidigung“

Die im E-LuftSiG geregelten gefahrenabwehrenden Maßnahmen der Streitkräfte im Luftraum sind als „Verteidigung“ im Sinne von Art. 87a Abs. 2 GG verfassungsrechtlich gedeckt, sofern sie sich gegen einen Angriff richten, der von einer terroristischen Gruppierung ausgeht, die militärähnlich nach Befehlsgrundsätzen organisiert ist, über eine internationale Aktionsfähigkeit verfügt und ein Zerstörungspotential besitzt, das den Waffen existierender staatlicher Armeen entspricht.

¹¹ Argumente gegen die Auffassung, schon Art. 87a Abs. 1 GG enthalte eine Ermächtigung zu Verteidigungseinsätzen, bei Baldus, in: von Mangoldt/Klein/Starck, GG, Bd. 3, 2001, Art. 87a, Rz. 27; Lutze, Abwehr terroristischer Angriffe als Verteidigungsaufgabe der Bundeswehr, NZWehrR 2003, S. 101/107.

¹² Zahlreiche Nachweise dazu etwa bei Baldus, (Fn. 11), Rz. 32f.

¹³ Im Ergebnis ebenso: Dreist, Offene Rechtsfragen des Einsatzes bewaffneter Streitkräfte, NZWehrR, 2002, S. 133/138f.; Hochhuth, Militärische Bundesintervention bei inländischem Terrorakt, NZWehrR 2002, S. 154/155; Schmidt-Jortzig, Verfassungsänderung für Bundeswehreinätze im Innern Deutschlands, DÖV 2002, S. 773/776 (implizit); Wilkesmann, Terroristische Angriffe auf die Sicherheit des Luftverkehrs, NVwZ 2002, S. 1316/1320 (implizit); Fehn/Brauns, Bundeswehr und innere Sicherheit, 2003, S. 58f.; Gramm, Bundeswehr als Luftpolizei: Aufgabenzuwachs ohne Verfassungsänderung?, NZWehrR 2003, S. 89/91; Linke, Verfassungswidrige Wahrnehmung luftpolizeilicher Maßnahmen durch die Bundeswehr?, DÖV 2003, S. 890/891f.; Wolff, Der verfassungsrechtliche Rahmen für den Einsatz der Bundeswehr im Innern zur Terrorismusbekämpfung und zum Schutz ziviler Objekte, ThürVBI 2003, S. 176/176f.

a. Der Verteidigungsbegriff ist ein offener Verfassungsbegriff. Mit Hilfe des allgemeinen Sprachgebrauchs kann „Verteidigung“ allenfalls als „Abwehr eines Angriffs“ bestimmt werden. Nicht näher präzisieren lässt sich auf diesem Weg hingegen

- das Objekt der Verteidigung,
- die Art und Mittel der Verteidigungshandlung,
- die Modalitäten der Angriffshandlung (Art, Ort und Folgen) sowie
- die Art und der Status des Angreifers.¹⁴

Um diese Fragen zu beantworten, sind nicht nur die tradierten Auslegungsregeln heranzuziehen. Auch das Gebot völkerrechtskonformer Auslegung ist zu beachten.¹⁵ Die Heranziehung dieses Gebots kann mit der Vermutung begründet werden, dass der Verfassungsgesetzgeber keine völkerrechtswidrigen Verfassungsnormen in Kraft setzen und verfassungsrechtliche Begriffe nicht in Widerspruch oder Abweichung von völkerrechtlichen Begriffen und Definitionen verstanden wissen wollte.

Dagegen verbietet sich eine Auslegung des Verteidigungsbegriffs mit Hilfe des Arguments von der Schutzpflicht des Staates gegenüber seinen Angehörigen.¹⁶ Andernfalls würde die kompetenzrechtlich-begrenzende Vorschrift des Art. 87a Abs. 2 GG durch eine grundrechtliche Normenfunktion aufgeweicht, die nur durch mehrfache Vermittlungen gewonnen wird und sich lediglich in äußerst seltenen Fällen zu einer konkreten Rechtsfolge verdichtet.¹⁷

¹⁴ Dies erklärt auch die stark voneinander abweichenden Definitionsversuche in der Literatur, vgl. etwa Ipsen, Bonner Kommentar, 22. Lieferung, Januar 1969, Art. 87a, Rz. 29 („Abwehr eines von außen mit Waffengewalt gegen die Bundesrepublik geführten Angriffs“); Dürig, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Lieferung 1971, Art. 87a, Rz. 22 („Abwehr eines Gegners, der die Bundesrepublik von außen her mit Waffengewalt angreift, mit militärischen Mitteln“); Klein, in: von Mangoldt/Klein, Grundgesetz, Bd. 3, 2. Aufl., 1974, Art. 87a, S. 2308 („Verteidigung gegen mit Waffengewalt geführte Angriffe (Angriffe militärischer Art), die von außen auf die BRD geführt werden“); Kirchhof, Bundeswehr, in: Handbuch des Deutschen Staatsrechts, Bd. 3, 1988, § 78, Rz. 24 („Abwehr eines von außen kommenden Angreifers mit Kombattantenstatus“).

¹⁵ Ausführlicher dazu etwa Baldus (Fn. 11), Rz. 35.

¹⁶ So aber Franzke, Schutz von deutschen Staatsbürgern im Ausland durch die Bundeswehr, NZWehrR 1996, S. 189/192; Depenheuer, Der verfassungsrechtliche Verteidigungsauftrag der Bundeswehr, DVBl 1997, S. 685/687f.; Schultz, Die Auslandsentsendung von Bundeswehr und Bundesgrenzschutz zum Zwecke der Friedenswahrung und Verteidigung, 1995, S. 280f.

¹⁷ Dazu Baldus, Extraterritoriale Interventionen der Bundeswehr zur Rettung von fremden und deutschen Staatsangehörigen, in: Erberich u.a. (Hrsg.), Frieden und Recht, 1998, S. 259/282f.; ebenso Epping, Die Evakuierung deutscher Staatsbürger im Ausland als neues Kapitel der Bundeswehrgeschichte ohne rechtliche Grundlage?, AöR 124 (1999), S. 423/440f.; Oldiges, Wehrrecht und Zivilverteilungsrecht, in: Achterberg/Püttner/Würtenberger (Hrsg.), Besonderes Verwaltungsrecht, 2. Aufl., 2000, § 23, Rz. 19 bei Fn. 51.

b. Unter Berücksichtigung dieser Auslegungsdirektiven ist zunächst „Verteidigung“ im Sinne von Art. 87a Abs. 2 GG immer dann gegeben, wenn sie sich gegen einen militärischen Angriff bzw. gegen einen bewaffneten Angriff durch Streitkräfte eines souveränen Staates richtet.¹⁸ Denn der mit der Aufstellung von Streitkräften verbundene Aufwand an personellen, sachlichen und finanziellen Mitteln dürfte kaum zur Abwehr von Angriffen betrieben werden, für die Polizeiorgane (im organisationsrechtlichen Sinne) oder andere Sicherheitsbehörden ausreichen würden.

c. „Verteidigung“ im Sinne von Art. 87a Abs. 2 GG ist jedoch nicht auf die Abwehr militärischer Angriffe bzw. von Angriffen durch Teile einer regulären staatlichen Armee beschränkt.¹⁹ Weder Wortlaut, noch Genese von Art. 87a Abs. 2 GG zwingen zu einer solchen restriktiven Auslegung des Verteidigungsbegriffs. In den Materialien heißt es nur, mit „Verteidigung“ sei „militärische Verteidigung“ gemeint;²⁰ die Art des Angriffs oder die Gestalt des Angreifers wird nicht angesprochen. Bezüglich der Befugnis der Streitkräfte, zivile Objekte zu schützen oder Aufgaben der Verkehrsregelung wahrzunehmen, ist zwar häufig von „gegnerischen Streitkräften“ die Rede.²¹ Dabei ist aber an keiner Stelle ein Hinweis auszumachen, wonach Verteidigung allein auf Angriffe fremder staatlicher Armeen bezogen sein soll.

Sofern bei einer Organisation zumindest militärähnliche Strukturen vorhanden sind, kann – unter Berücksichtigung des Gebots völkerrechtskonformer Auslegung – „Verteidigung“ im Sinne von Art. 87a Abs. 2 GG immer auch dann bejaht werden, wenn der Anwendungsbereich von Art. 51 Charta der VN eröffnet ist, also ein Fall individueller oder kollektiver Selbstverteidigung vorliegt, weil ein bewaffneter Angriff gegen ein Mitglied der Vereinten Nationen erfolgt.²²

¹⁸ Zur Ausrichtung des Verteidigungsbegriffs auf die Abwehr militärischer Angriffe vgl. auch BVerfGE 28, 243/261; 48, 127/160; 69, 1/21f.

¹⁹ Wie hier Hernekamp, in: von Münch (Hrsg.), GG, Band 3, 2003, Art. 87a, Rz. 4; Oldiges, (Fn. 17), Rz. 18; Krings/Burkiczak, Bedingt abwehrbereit? – Verfassungs- und völkerrechtliche Aspekte des Einsatzes der Bundeswehr zur Bekämpfung neuer terroristischer Gefahren im In- und Ausland, DÖV 2002, S. 501/505; Wiefelspütz, Sicherheit vor den Gefahren des internationalen Terrorismus durch den Einsatz der Streitkräfte?, NZWehrR 2003, S. 45/56f. Ausführliche Nachweise zur Gegenauffassung (Beschränkung des Verteidigungsbegriffs auf Angriffe durch Streitkräfte souveräner Staaten) bei Fiebig, Der Einsatz der Bundeswehr im Innern, 2004, S. 276.

²⁰ BT-Drs. V/2873, S. 13.

²¹ BT-Drs. V/2873, S. 13.

²² Zum Rückgriff auf Art. 51 Charta der VN vgl. etwa Baldus (Fn. 11), Rz. 38.

d. Infolgedessen rechtfertigt der Angriff einer terroristischen Gruppierung für sich genommen noch nicht, eine Abwehrmaßnahme der Streitkräfte als „Verteidigung“ im Sinne von Art. 87a Abs. 2 GG zu qualifizieren.²³ Erforderlich ist vielmehr, dass eine terroristische Attacke das Recht auf individuelle und kollektive Selbstverteidigung im Sinne der Charta der VN entstehen lässt, so wie dies im September 2001 in den Vereinigten Staaten von Amerika geschehen ist, als eine international agierende terroristische Gruppierung Flugzeuge in ihre Gewalt brachte und als Tatmittel verwendete. Der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen hat die Geschehnisse von September 2001 einhellig als Angriff im Sinne von Art. 51 Charta der VN gewertet.²⁴ Eine solche Bewertung wurde ebenfalls von der NATO vorgenommen, die aufgrund jenes terroristischen Angriffs den Bündnisfall feststellte, der gemäß Art. 5 NATO-Vertrag wiederum das Recht auf individuelle und kollektive Selbstverteidigung gemäß der Charta der VN voraussetzt.

e. Die mit Hilfe des Gebotes völkerrechtskonformer Auslegung vorgenommene Interpretation des Verteidigungsbegriffs führt daher im Hinblick auf terroristische Handlungen dazu, „Verteidigung“ im Sinne von Art. 87a Abs. 2 GG auch als Abwehr von Angriffen terroristischer Gruppierungen zu verstehen, sofern diese Gruppierungen

- eine militärähnliche Organisationsstruktur aufweisen,
- wie eine staatliche Armee international aktionsfähig sind und
- Zerstörungspotentiale zu aktualisieren vermögen, die den Waffen solcher Armeen entsprechen.²⁵

²³ Baldus, (Fn. 11), Rz. 13. Diesem Ansatz folgend: Lutze (Fn. 11), S. 112; Wiefelspütz, (Fn. 19), S. 55.

²⁴ Vgl. Sicherheitsrat der VN, Resolution 1373 (2001); präzise Erläuterungen dazu bei Tomuschat, Der 11. September 2001 und seine rechtlichen Konsequenzen, EuGRZ 2001, S. 535/543f.

²⁵ Dagegen für eine noch stärkere Loslösung vom „Kriterium des Militärischen“ bzw. „Militärähnlichen“ als Merkmal eines Angriffs und für ein Abstellen allein auf seine Wirkungen und Folgen – wobei regelmäßig noch hervorgehoben wird, dass es sich um einen „Angriff von außen“ handeln muss, wenn gleich dieses „Außen“ nicht näher spezifiziert wird: Hernekamp, in: von Münch (Hrsg.), GG, Band 3, 2003, Art. 87a, Rz. 4 (den Verteidigungsbegriff „von der Opferseite her“ erschließen „mit Blick auf die die objektiv empirisch qualitativ wie quantitativ kriegsanaloge Verheerungsausmaße tragenden Folgen“); Oldiges, (Fn. 17), Rz. 18 (Verteidigung bei allen Bedrohungen, die sich „territorial oder personell auf die Bundesrepublik beziehen, ein existentiell relevantes Gewicht besitzen und auch völkerrechtlich den Einsatz militärischer Gewalt rechtfertigen“); Krings/Burkiczak, (Fn. 19), S. 505 (Verteidigung bei Angriffen, die „die Dimension eines militärischen Konflikts“ erreichen); Wiefelspütz (Fn. 19), S. 56f. (Verteidigung, wenn wegen Ausmaß, Tragweite und Intensität des Angriffs allein die Streitkräfte in der Lage sind, ihm wirksam zu begegnen); ähnlich Schultz, (Fn. 16) S. 237; ebenso wohl Fischer, Terrorismusbekämpfung durch die Bundeswehr im Innern Deutschlands?, JZ 2004 (im Erscheinen), S. 12 des Typoskripts. Dabei dürfte der Außenbezug bei Angriffen international aktionsfähiger Gruppierungen immer gewahrt sein – also unabhängig von den territorialen Modalitäten der jeweiligen Angriffshandlung. *Einschränkend* dagegen Dreist (Fn. 13), S. 138f. und Fiebig (Fn. 19), S. 289f.: „Verteidi-

Die Streitkräfte werden daher zur Verteidigung eingesetzt, wenn sie verwendet werden zur Abwehr eines Angriffs, der von einer solchen terroristischen Gruppierung etwa auch dadurch ausgeht, dass sie ein gekidnapptes Flugzeug als Tatwaffe einsetzt und damit eine Zerstörungswirkung erzeugt, die der Wirkung von Waffen einer staatlichen Armee entspricht.

3. Gefahrenabwehrende Maßnahme im Luftraum als ein durch das Grundgesetz ausdrücklich zugelassener Einsatz

a. Erfordernis der ausdrücklichen Zulassung eines Einsatzes der Streitkräfte als Interpretationsregel

Der Formulierung des Art. 87a Abs. 2 GG nach sollen Einsätze der Streitkräfte, die nicht zur Verteidigung erfolgen, offenbar die Ausnahme sein. Eine Auslegungsregel, wonach Ausnahmevorschriften generell restriktiv zu interpretieren sind, ist zwar nicht begründungsfähig.²⁶ Das Gebot einschränkender Auslegung des Art. 87a Abs. 2 GG ergibt sich aber aus der Entstehungsgeschichte dieser Verfassungsnorm. Dem Bericht des Rechtsausschusses des 5. Deutschen Bundestages zufolge sollte die Klausel verhindern, dass „ungeschriebene Zuständigkeiten aus der Natur der Sache“ begründet werden. Nicht ausgeschlossen sollten dagegen Befugnisse sein, „die sich aus einem Wortzusammenhang mit der Verteidigungskompetenz ergeben“.²⁷ Das Bundesverfassungsgericht hat daraus geschlossen, dass die Möglichkeiten für einen Einsatz der Bundeswehr im Innern durch das „Gebot strikter Texttreue“ begrenzt

„ung“ geschehe nur dann, wenn der Angriff nicht auf dem Territorium der Bundesrepublik gestartet worden sei; abgesehen von den praktischen Schwierigkeiten, die eine solche Auslegung nach sich zöge, lässt sich eine solche Einschränkung auch Art. 51 Charta der VN nicht entnehmen, da das Recht auf individuelle und kollektive Selbstverteidigung auch bei Angriffen vom Territorium des Angegriffenen gegeben ist. Gänzlich *ablehnend* dagegen Wilkesmann, (Fn. 13), S. 1320 und Wieland, Verfassungsrechtliche Grundlagen polizeiähnlicher Einsätze der Bundeswehr, in: Fleck (Hrsg.), Rechtsfragen der Terrorismusbekämpfung durch Streitkräfte, 2004 (im Erscheinen), S. 5 des Typoskripts, die beide für eine Beibehaltung der staatlichen Qualität des Angriffs auch bei Attacken durch Flugzeuge plädieren, die als Tatmittel eingesetzt werden – wobei allerdings Wieland bei der Auslegung des Verteidigungsbegriffs den Rückgriff auf das Völkerrecht für zulässig erachtet (dort bei Fn. 39).

²⁶ Larenz, Methodenlehre der Rechtswissenschaft, 1992, S. 243; Müller/Christensen, Juristische Methodik, Band 1, 8. Aufl., 2002, Rz. 370ff.

²⁷ BT-Drs. V/2873, S. 13.

werden sollten.²⁸ Dies legt die Folgerung nahe, dass dem Wortsinnargument im Falle einer Kollision mit anderen Auslegungsregeln vorrangige Bedeutung zukommt.

b. Unzulässigkeit eines Rückgriffs auf ungeschriebene Notrechte des Staates

Angesichts der vorstehenden Auslegungsdirektiven verbietet es sich, Einsätze der Streitkräfte unter Rückgriff auf ungeschriebene allgemeine Notrechte des Staates für verfassungsrechtlich legitimierbar zu halten. Es war gerade das Anliegen des verfassungsändernden Gesetzgebers²⁹, dem einfachen Gesetzgeber bei der Schaffung von Einsatzbefugnissen der Streitkräfte einschränkungslos die Möglichkeit zu nehmen, sich auf ungeschriebene Notrechte des Staates zu berufen.³⁰ Sonach ist für eine Rechtfertigung von Streitkräfteeinsätzen durch allgemeine Notrechte des Staates auch dann kein Raum, wenn in einem konkreten Fall allein die Bundeswehr über die nötigen Mittel zur Gefahrenabwehr verfügen sollte.³¹

c. Amtshilferegelung des Art. 35 Abs. 1 GG kein Fall einer ausdrücklichen Zulassung

Wegen der genannten Auslegungsdirektiven ist es auch ausgeschlossen, die Vorschrift des Art. 35 Abs. 1 GG, wonach alle Behörden von Bund und Ländern sich gegenseitig Rechts- und Amtshilfe leisten, als Regelung zu verstehen, die einen Einsatz der Streitkräfte ausdrücklich zulässt.³² Denn nicht zuletzt wegen des Adjektivs „ausdrücklich“ in Art. 87a Abs. 2 GG ist erforderlich, dass in der zulassenden Vorschrift

²⁸ BVerfGE 90, 286/357.

²⁹ BT-Drs. V/2872, S. 2 („Die möglichen Verwendungsarten der Bundeswehr im Innern sind im Grundgesetz abschließend aufgezählt.“)

³⁰ Wie hier Epping, Der Fall „Godewind“, NZWehrR 1993, S. 103/112f; a.A. Bernhardt, Verfassungsrecht und internationale Lagen, DÖV 1977, S. 457/458 (ungeschriebene Notstandsbefugnisse bei Einwirkungen des internationalen Terrorismus); Stern, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Bd. II, 1980, S. 1335.

³¹ So aber Blumenwitz, Der nach außen wirkende Einsatz deutscher Streitkräfte nach Staats- und Völkerrecht, NZWehrR 1988, S. 33/44.

³² Anders Scholz, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Art. 12a (38. Lieferung, März 2001), Rz. 10 (Art. 35 Abs. 1 GG als Regelung im Sinne von Art. 87a Abs. 2 GG). Ebenso die Humanistische Union, Bundeswehrraketen gegen Passagiermaschinen, www.humanistische-union.de (Eintrag vom 16.12.2003).

das Handeln der Streitkräfte näher spezifiziert wird.³³ Davon kann im Fall des Art. 35 Abs. 1 GG jedoch keine Rede sein.

d. Gefahrenabwehrende Maßnahmen im Luftraum als Einsatz der Streitkräfte bei einem besonders schweren Unglücksfall nach Art. 35 Abs. 2 und 3 GG

aa. Unter „besonders schwerer Unglücksfall“ (Art. 35 Abs. 2 GG) können Schadensereignisse von großem Ausmaß und von großer Bedeutung für die Öffentlichkeit subsumiert werden, beispielsweise besonders schwere Verkehrsunfälle, schwere Flugzeug- oder Eisenbahnunglücke, ein Stromausfall mit Auswirkungen für lebenswichtige Einrichtungen, Großbrände durch Brandstiftung, Unfälle in Kernenergieanlagen und andere Unfälle mit Strahlenrisiko.³⁴ Dies lässt sich damit begründen, dass der verfassungsändernde Gesetzgeber bei der Einfügung von Art. 35 Abs. 2 und 3 in das Grundgesetz³⁵ die Erfahrungen der norddeutschen Flutkatastrophe vor Augen hatte.³⁶ Während dieser Katastrophe reichte der technische Einsatz der Soldaten und das Gerät der Bundeswehr nicht mehr aus; die damals eingesetzten Polizeikräfte waren gänzlich überlastet, so dass der Senat der Freien und Hansestadt Hamburg Feldjäger-Kommandos mit Polizeigewalt ausstattete und beauftragte, Plünderungen notfalls mit Waffengewalt zu verhindern.³⁷

bb. Ein solcher Unglücksfall liegt auch dann vor, wenn er absichtlich herbeigeführt wird oder, wie im Falle eines terroristischen Anschlages, politisch motiviert sein sollte. Art. 35 Abs. 2 und Abs. 3 GG wurden zwar deshalb neben die Amtshilfenvorschrift des Art. 35 Abs 1 GG und nicht neben die anderen Notstandskompetenzen in Art. 87a Abs. 4 und 91 GG platziert, um diese Ermächtigung für einen Katastropheneinsatz nach außen hin deutlich zu entpolitisieren.³⁸ Man wollte dem Verdacht entgegenzutreten, dass unter dem Deckmantel des Katastrophennotstandes auch noch möglich sein sollte, andere (politische) Notstände zu bekämpfen.³⁹ Daraus ist jedoch

³³ Zu weiteren entstehungsgeschichtlichen Argumenten: Bähr, Verfassungsmäßigkeit des Einsatzes der Bundeswehr im Rahmen der Vereinten Nationen, ZRP 1994, S. 97/102f.

³⁴ Vgl. Ministerialblatt des Bundesministers der Verteidigung (VMBl.) 1978, S. 87.

³⁵ Siebzehntes Gesetz zur Ergänzung des Grundgesetzes vom 24. Juni 1968.

³⁶ BRat-Drs. 162/67, S. 23.

³⁷ Dürig, (Fn. 14), Rz. 35, Fn. 5; Keidel, Polizei und Polizeigewalt im Notstandsfall, 1973, S. 77.

³⁸ Arndt, Bundeswehr und Polizei im Notstand, DVBl 1968, S. 729.

³⁹ Lenz, Notstandsverfassung des Grundgesetzes, 1971, Art. 35, Rz. 2.

keinesfalls zu folgern, der Anwendungsbereich der Art. 35 Abs. 2 und 3 GG beschränke sich allein auf gänzlich unpolitische Lagen. Der Wortsinn liefert dafür nämlich keinerlei Anhaltspunkte. Außerdem existierte bei Einfügung von Art. 35 Abs. 2 und 3 GG schon eine lange Tradition des strafrechtlichen Verständnisses von „Unglücksfall“. Danach stand außer Zweifel, dass auch Unglücke umfasst waren, die in verbrecherischer Absicht herbeigeführt wurden.⁴⁰ Der Entstehungsgeschichte des Art. 35 Abs. 2 und 3 GG sind keinerlei Indizien für die Annahme zu entnehmen, der Verfassungsgesetzgeber habe sich in den Jahren 1967 und 1968 bei der Einfügung der Regelungen über den Katastrophennotstand von diesem tradierten Wortverständnis absetzen und absichtsvoll herbeigeführte Unglücksfälle ausschließen wollen.

cc. Art. 35 Abs. 2 und 3 GG erfassen zweifelsohne den geschehenen und eingetretenen Unglücksfall, also den Einsatz der Streitkräfte nach dem Absturz eines Flugzeugs auf ein Hochhaus, einen Atomreaktor, eine Chemiefabrik oder eine Staumauer. Erfasst ist aber ebenfalls der Einsatz der Streitkräfte *vor* dem Eintritt eines Unglücksfalles, also auch dann, wenn der Einsatz gerade mit dem Ziel durchgeführt wird, den Unglücksfall zu verhindern.⁴¹

Gegen die Auffassung, das Anwendungsfeld des Art. 35 Abs. 2 und 3 GG beschränke sich lediglich auf den Einsatz der Streitkräfte *nach* einem eingetretenen Unglücksfall,⁴² sind mehrere Argumente anzuführen.

Zunächst: Die These, das Grundgesetz erlaube allein den Einsatz der Streitkräfte *nach* einem Unglücksfall, führt zu einer lebensfremden, ja absurden Konsequenz:⁴³

⁴⁰ RGSt 71, 189; BGHSt 3, 66.

⁴¹ Ebenso: Großmann, Bundeswehrsicherheitsrecht, 1981, Rz. 347 (die Katastrophe „braucht nicht bereits eingetreten zu sein; vielmehr wäre es wünschenswert, wenn die Maßnahmen die drohende Katastrophe noch abwenden können“; Wiefelspütz, (Fn. 19), S. 62; Hochhuth, (Fn. 13), S. 154/157; Ladiges, Einsatz von Streitkräften im Innern, Speyerer Arbeitshefte, Nr. 158, 2004, S. 14 des Typoskripts; Spranger, Einsatz der Streitkräfte zur Abwehr terroristischer Bedrohungen im Luftraum, in: Fleck (Hrsg.), Rechtsfragen der Terrorismusbekämpfung durch Streitkräfte, 2004 (im Erscheinen), S. 9f. des Typoskripts (allerdings im Widerspruch zu einer früher in: (Fn. 9), S. 203 vertretenen Auffassung).

⁴² Dreist, (Fn. 13), S. 138; Knödler, Terror, Schutz – und Einsatz der Streitkräfte im Innern?, BayVBl 2002, S. 107/110, Fn. 27; Krings/Burkiczak, (Fn. 19), S. 512; Wilkesmann (Fn. 13), S. 1321; Fehn/Brauns, (Fn. 13), S. 61; Lutze (Fn. 11), S. 105; Wolff, (Fn. 13), S. 117; Fiebig, (Fn. 19), S. 325. Unentschieden: Klein, Einsatz der Bundeswehr in inneren Krisen, ZRP 2003, S. 140; Fischer (Fn. 25), S. 18ff.

⁴³ So zutreffend: Wiefelspütz, (Fn. 19), S. 62.

Die Streitkräfte dürften sofort nach dem Zusammenbruch des Hochhauses, dem Bersten des Reaktors, der Explosion der Chemiefabrik oder dem Zerschlagen der Stauwand eingesetzt werden, nicht aber wenige Sekunden davor, nicht in den Momenten, in denen das Schlimmste durch den Einsatz militärischer Mittel noch verhindert werden kann. Eine solche Konsequenz kann das Grundgesetz nicht wollen.

Sodann: Die Lektüre der genannten Bestimmungen des Grundgesetzes mag auf den ersten Blick durchaus nahe legen, dass präventive Einsätze der Streitkräfte nicht erfasst sind. Doch gegenüber jedem weiteren Rasonnieren immun ist eine solche Lesart nur dann, wenn im Text des Grundgesetzes explizit von einem „eingetretenen“ Unglücksfall die Rede wäre. Doch dies ist nicht der Fall. Wenn also vor dem Wort „Unglücksfall“ das ungeschriebene Partizip „eingetretener“ gesetzt wird, kann es nicht unzulässig sein, auch das Partizip „bevorstehender“ mitzulesen.

Ferner: Der Verfassungsgesetzgeber, der 1968 festlegte, dass ein Einsatz der Streitkräfte im Grundgesetz ausdrücklich zugelassen sein muss, wollte damit verhindern, dass ungeschriebene Zuständigkeiten der Streitkräfte aus einer wie auch immer bestimmten „Natur der Sache“ begründet werden.⁴⁴ Das Bundesverfassungsgericht hat daraus gefolgert, dass die Möglichkeiten zumindest für einen Einsatz der Bundeswehr im Innern durch das „Gebot strikter Texttreue“ begrenzt werden sollten.⁴⁵ Aber dies bedeutet nicht, dass jede Art eines Streitkräfteeinsatzes buchstabenidentisch im Grundgesetz enthalten sein muss. Das „Gebot strikter Texttreue“ beinhaltet kein Auslegungsverbot.

Und schließlich: Der Verfassungsgesetzgeber wollte mit dem Gebot der ausdrücklichen Festlegung eines Streitkräfteeinsatzes nicht nur einen Riegel vor ungeschriebene Kompetenzen aus der Natur der Sache schieben. Er verfolgte ein ganz konkretes Ziel: Die innenpolitische Neutralität der Streitkräfte trotz ihrer Inneneinsätze in speziellen Fällen. Die Ende der sechziger Jahre des vergangenen Jahrhunderts geschaffenen Optionen, die Bundeswehr im Innern einzusetzen, sollten niemals dazu führen, dass sich die Streitkräfte zu einem innenpolitischen Ordnungs- und Macht-

⁴⁴ Vgl. oben Abschnitt B. IV. 3. a.

⁴⁵ BVerfGE 90, 286/357.

faktor entwickeln können.⁴⁶ Die Einsätze der Bundeswehr im Innern waren gewollt, aber nur unter strikter Beachtung ihrer politischen Neutralität. Nur bei einem einzigen Tatbestand sollte dieser Grundsatz eingeschränkt sein, nämlich dann, wenn organisierte und militärisch bewaffnete Aufständische eine drohende Gefahr für den Bestand oder die freiheitliche demokratische Grundordnung des Bundes oder eines Landes hervorrufen (Art. 87a Abs. 4 GG). Diese Funktion der prinzipiellen innenpolitischen Neutralität der Streitkräfte bleibt angesichts der gefahrenabwehrenden Befugnisse, die der E-LuftSiG vorsieht, unversehrt. Der Entwurf ermöglicht konkrete und spezifizierte Maßnahmen der Gefahrenabwehr im Luftraum, keinesfalls aber flächendeckende Militäreinsätze. Die geplanten Präventivmaßnahmen im Luftraum sind nicht nur zeitlich, sondern auch substantiell Ewigkeiten entfernt von Einsätzen des Militärs, um etwa legitimes Aufbegehren hungernder Handwerker mit Bajonetten zu unterdrücken (Schlesien 1844), politische Freiheiten einfordernde Demonstrationen mit Waffengewalt aufzulösen (Berlin 1848) oder in Revolutionswirren Ordnung durch scheinbar notwendige standrechtliche Erschießungen herzustellen (Berlin 1919).⁴⁷

Als Fazit bleibt daher: Eine Änderung des Grundgesetzes, etwa in Form einer klarstellenden Ergänzung, wonach Art. 35 Abs. 2 und 3 GG auch die Verhinderung eines unmittelbar drohenden Unglücksfalles erfasst⁴⁸, ist nicht erforderlich.

e. Einfach-gesetzliche Rechtsgrundlagen, zeitliche Modalitäten und Bewaffnung bei gefahrenabwehrenden Maßnahmen im Luftraum auf der Grundlage von Art. 35 Abs. 2 und 3 GG

⁴⁶ Dies lässt sich entstehungsgeschichtlich absichern (vgl. oben bei Fn. 38ff) und beruht keinesfalls auf militärpolitischem Ressentiment (so aber Wiefelspütz, Fn. 19, S. 58). Wie hier: Dürig, (Fn. 14), Rz. 32; ihm folgend Mössner, Bundeswehr in blauen Helmen, FS-Schlochauer, 1981, S. 96/107; Speth, Rechtsfragen des Einsatzes der Bundeswehr unter besonderer Berücksichtigung sekundärer Verwendungen, 1985, S. 53; Jahn/Riedel, Streitkräfteeinsatz im Wege der Amtshilfe, DÖV 1988, S. 957/959; Oldiges, (Fn. 17), Rz. 29.

⁴⁷ Dazu die Darstellungen von Klückmann, Requisition und Einsatz bewaffneter Macht in der deutschen Verfassungs- und Militärgeschichte, Militärgeschichtliche Mitteilungen, 1978, S. 7ff.; für die Zeit des Kaiserreichs und der Weimarer Republik siehe auch Grubert, Verteidigungsfremde Verwendungen der Streitkräfte in Deutschland seit dem Kaiserreich außerhalb des inneren Notstandes, 1997, S. 73ff., 143ff.; Pankoke, Der Einsatz des Militärs im Landesinneren in der neueren deutschen Verfassungsgeschichte, 1998, S. 23ff., 35, 65, 115ff., 157ff.

⁴⁸ So der Vorschlag im „Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Art. 35 und 87a GG), BT-Drs. 15/2649, S. 3.

Die hier vertretene Auffassung, Art. 35 Abs. 2 und 3 GG lieferten eine ausreichende verfassungsrechtliche Legitimation für die im E-LuftSiG geregelten Maßnahmen der Streitkräfte, sieht sich mit drei Einwänden konfrontiert. Diese Einwände beruhen auf der Annahme, Art. 35 Abs. 2 und 3 GG stellten spezielle Anforderungen hinsichtlich des Streitkräfteeinsatzes auf: Die Streitkräfte dürften

- erstens: lediglich Landespolizeirecht anwenden – als Ausnahme vom Grundsatz „Keine Ausführung von Landesrecht durch Organe des Bundes“,⁴⁹
- zweitens: nur punktuell und zeitlich befristet eingesetzt werden⁵⁰
- und drittens: darüber hinaus allein mit nicht-militärischen Waffen agieren⁵¹.

Diese Anforderungen würden durch die Regelungen des E-LuftSiG unterlaufen: Bei der Ausführung des E-LuftSiG sei die Anwendung von Bundesrecht und nicht von Landesrecht vorgesehen,⁵² es werde ferner eine dauerhafte und exklusive Aufgabe der Streitkräfte geschaffen,⁵³ zu deren Erfüllung überdies eine militärische Bewaffnung vorgesehen sei⁵⁴.

Doch sämtliche Einwände lassen sich entkräften und sind daher zurückzuweisen.

aa. Die These, die Streitkräfte dürften bei einem Einsatz nach Art. 35 Abs. 2 und 3 GG nur Landesrecht anwenden, ist keinesfalls unbestritten.⁵⁵ Die Gegenauffassung,

⁴⁹ Maunz, in: Maunz/Dürig, GG, Kommentar, (Lieferung 1973), Art. 35, Rz. 18; Kleiner, Aufgabe(n) und Befugnisse der Streitkräfte, 1977, S. 399; Stern, (Fn. 30), S. 1465; Schlink, Die Amtshilfe, 1982, S. 163; Klein, Der innere Notstand, in: HStR, Bd. 7, 1992, § 169, Rz. 32f.; von Danwitz, in: von Mangoldt/Klein/Starck, GG Kommentar, Bd. 2, 2001, Art. 35, Rz. 82; Gubelt, in: von Münch (Hrsg.), GG Kommentar, Bd. 2, 5. Aufl., 2001, Art. 35, Rz. 28; Oldiges, (Fn. 17), Rz. 110f.; Spranger, (Fn. 9), S. 205; Hirsch, Einsatz der Bundeswehr in inneren Krisen, ZRP 2003, S. 378. Unklar Arndt, (Fn. 38), S. 729 (im Falle eines Einsatzes nach Art. 35 Abs. 2 hätten sich die Organe des Bundes nach dem Recht des anfordernden Landes „zu richten“)

⁵⁰ Gramm, (Fn. 13), S. 95.

⁵¹ Arndt, (Fn. 38), S. 730; Hoffmann, Innerer Notstand, Naturkatastrophen und Einsatz der Bundeswehr, in: Sterzel (Hrsg.), Kritik der Notstandsgesetze, 1968, S. 86/115; Robbers, Die Befugnisse der Bundeswehr im Katastrophenfall, 1989, S. 928; Pankoke, Der Einsatz des Militärs im Landesinneren in der neueren deutschen Verfassungsgeschichte, 1998, S. 250f.; Spranger, Innere Sicherheit durch Streitkräfteeinsatz, NJW 1999, S. 1003/1004; offenbar auch Wieland, (Fn. 25), S. 10 (Beschränkung auf Schusswaffengebrauch).

⁵² Empfehlungen der Bundesratsausschüsse Innere Angelegenheiten, Verteidigung und Verkehr zum Entwurf eines Gesetzes zur Neuregelung von Luftsicherheitsaufgaben, BR-Drs. 827/1/03, S. 2; ähnlich Wieland, (Fn. 25), S. 10.

⁵³ Gramm, (Fn. 13), S. 95f.

⁵⁴ Vgl. Wiefelspütz, (Fn. 19), S. 61.

⁵⁵ Vgl. Lehnguth, Die Verwaltungakte der Streitkräfte gegenüber dem Bürger, 1973, S. 130ff.; Karpinski, Öffentlich-rechtliche Grundsätze für den Einsatz der Streitkräfte im Staatsnotstand, 1974, S. 86f.; Mußgnug, Notstandsverfassung in Ost und West. Die Rechtslage im Geltungsbereich des Grundgesetzes, in: Sonderausgabe der Zeitschrift „Recht in Ost und West“, 1983, S. 26/32; Speth, (Fn. 46), S.

als unmittelbare Eingriffsgrundlage sei Bundesrecht heranzuziehen, stützt sich insbesondere auf das Argument, dass die Streitkräfte bei einem Einsatz nach Art. 35 Abs. 2 und 3 GG als Bundesorgane tätig werden und ihnen daher die Ausführung von Landesrecht versagt ist; der Grundsatz „Keine Ausführung von Landesrecht durch Organe des Bundes“ gelte einschränkungslos.⁵⁶

Diese Frage kann hier aber dahinstehen. Denn die These, die Streitkräfte dürften nur Landesrecht anwenden, ist jedenfalls dann nicht vertretbar, wenn die Länder in einem bestimmten Bereich der Gefahrenabwehr gar nicht regelnd tätig werden können, weil – wie hier im Bereich der Luftsicherheit – dem Bund die ausschließliche Gesetzgebungszuständigkeit zusteht.⁵⁷ Bei einer solchen Konstellation sind die Länder, abgesehen von dem Fall einer hier nicht erfolgten Ermächtigung zur Gesetzgebung nach Art. 71 GG, gar nicht imstande, eigene Normen zu schaffen, die dann im Falle eines Unglücksfalles von Bundesorganen vollzogen werden könnten.⁵⁸

bb. Die Auffassung, Art 35 Abs. 2 und 3 GG erlaubten nur ein punktuell und zeitlich befristetes Tätigwerden der Streitkräfte und verböten die Übertragung einer dauerhaften und exklusiven Aufgabe, beruht auf einem gesetzessystematischen Argument: Die Regelungen des Art. 35 Abs. 2 und 3 GG stünden im engen Kontext mit Art. 35 Abs. 1 GG, der alle Behörden des Bundes und der Länder zur gegenseitigen Rechts- und Amtshilfe verpflichtet und dabei ebenfalls keine Daueraufgabe begründet.⁵⁹

Doch dabei wird der tatsächliche Grund für die Einfügung der Katastrophenbefugnisse der Streitkräfte in unmittelbarer textlicher Nähe zur grundgesetzlichen Amtshilfeverpflichtung verkannt. Es war keinesfalls beabsichtigt, den Streitkräfteeinsatz dem Regime des Amtshilferechts zu unterstellen. Zunächst sollten diese Befugnisse an

138f.; Busch, Zu den sekundären Verwendungen der Bundeswehr, NZWehrR 1986, S. 111/115; Erbguth, in: Sachs (Hrsg.), GG, Kommentar, 2. Aufl., 1999, Art. 35, Rz. 41; vgl. dazu auch Klein, (Fn. 41), S. 140.

⁵⁶ Karpinski, (Fn. 55), S. 86f, 91; Keidel, (Fn. 37), S. 167 (hinsichtlich eines Einsatzes nach Art. 35 Abs. 3 GG).

⁵⁷ Vgl. dazu oben unter Abschnitt B., III., 1.

⁵⁸ Insofern kann das Argument, das Polizeirecht der deutschen Länder kenne keine Befugnis zum Abschuss eines Flugzeugs, nicht gegen einen gefahrenabwehrenden Einsatz der Streitkräfte im Luftraum angeführt werden (so aber Wieland, (Fn. 25), S. 10 bei Fn. 71).

das Ende des achten Abschnitts des Grundgesetzes („Die Ausführung der Bundesgesetze und die Bundesverwaltung“) platziert werden – als Teil einer Gesamtregelung der Befugnisse der Sicherheitsbehörden im inneren Notstand.⁶⁰ Sie wurden aus diesem Abschnitt allein aus dem Grund herausgenommen, um diese Befugnisse zu entpolitisieren,⁶¹ nicht aber, um eine inhaltliche Verbindung zum Amtshilferecht herzustellen. Ganz zu Recht wird daher die Stellung der Art. 35 Abs. 2 und 3 GG als systematische Irreführung kritisiert.⁶² Die Stellung der Art 35 Abs. 2 und 3 ist mithin ohne norminhaltliche Relevanz, so dass diese Vorschriften einen Einsatz der Streitkräfte auch nicht auf ein nur punktuell und befristetes Tätigwerden beschränken.⁶³

cc. Gegen die These, bei Katastropheneinsätzen nach Art. 35 Abs. 2 und 3 GG sei eine Verwendung militärischer Waffen unzulässig, ist zu allererst zu erinnern, dass diese Vorschriften lediglich einen speziellen Anwendungsfall der Vorbehaltsregelung des Art. 87a Abs. 2 GG darstellen. Diese Regelung spricht von „Einsatz“ – und dies umfasst die Verwendung der Streitkräfte auch unter Nutzung ihrer militärischen Waffen.⁶⁴ Zudem spricht Art. 35 Abs. 3 Satz 1 selbst von „einsetzen“. Außerdem wollen die Regelungen des Art. 35 Abs. 2 und 3 GG doch die Option, Streitkräfte bei einer Katastrophe einzusetzen, gerade dann eröffnen, wenn die Mittel der Länderpolizeien nicht mehr genügen, um auf einen Unglücksfall zu reagieren. Würden die Mittel der Streitkräfte auf nicht-militärische Waffen beschränkt, so ließen die Art. 35 Abs. 2 und 3 GG eine empfindliche und nicht beabsichtigte Lücke, nämlich dann, wenn es militärischer Bewaffnung bedarf, um einer Gefahrensituation wirkungsvoll zu begegnen. Es sind keinerlei Indizien dafür auszumachen, dass der verfassungsändernde Gesetzgeber eine solche Lücke offen lassen wollte.

⁵⁹ Gramm, (Fn. 13), S. 95, Fn. 30.

⁶⁰ Siehe BT-Drs. V/1879, S. 23f.

⁶¹ Vgl. oben bei Fn. 39.

⁶² Stern, (Fn. 30), S. 1462; Gubelt, (Fn. 49), Rz. 34.

⁶³ Mit anderer Begründung, im Ergebnis aber ebenso: Wiefelspütz, Bundeswehr und innere Sicherheit – Der Einsatz der Streitkräfte im Innern, in: Möllers/van Oyen, Jahrbuch Öffentliche Sicherheit, 2002/2003, 2003, S. 283/295f.

⁶⁴ Darüber besteht Konsens: vgl. dazu Jahn/Riedel, (Fn. 46), S. 959 (mit zutreffenden genetischen Argumenten) und Hochhuth (Fn. 41), S. 161, Fn. 27 mit zahlreichen weiteren Nachweisen.

V. Vereinbarkeit gefahrenabwehrender Maßnahmen der Streitkräfte im Luftraum mit grundrechtlichen Vorgaben

Der im E-LuftSiG vorgesehene Einsatz des letzten Mittels, die Einwirkung mit Waffengewalt, hat zwangsläufig den Tod der Gefahrverantwortlichen zur Folge, also den Tod der Personen, die das Flugzeug als Waffe und Tatmittel verwenden, im Falle einer entführten Maschine aber auch den Tod der Passagiere, die für die Gefahrenlage keine Verantwortung tragen. Die damit einhergehenden Grundrechtseingriffe können verfassungsrechtlich gerechtfertigt werden.

1. Tötung der Gefahrverantwortlichen

Die im E-LuftSiG vorgesehene Befugnis, als letztes Mittel auch Waffengewalt einzusetzen, impliziert die Tötung der Gefahrverantwortlichen. Der damit erfolgende Eingriff in das Grundrecht auf Leben (Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG) gleicht dem gezielten Töderschuss, den die Polizei einsetzt, um eine Geisel aus der Gewalt eines Entführers zu befreien. Eine solche gezielte Tötung ist als äußerstes und letztes Mittel zur Rettung einer Geisel zulässig.⁶⁵ Der Staat ist grundrechtlich zum Schutz des Opfers verpflichtet. Dessen Leben ist in einer solchen Konstellation höher zu bewerten als das Leben des Täters, der das Opfer mit dem Tode bedroht. Dies gilt natürlich auch bei einem als Tatwaffe eingesetzten Flugzeug. Das Leben der Menschen, die am Absturzort gefährdet sind, genießt Vorrang vor dem Leben des Täters, der die Maschine zum Absturz bringen will.

Die Menschenwürde der Täter wird durch den Abschuss des Flugzeuges nicht verletzt. Denn nicht jede Tötung führt zu einer Würdeverletzung.⁶⁶ Eine solche Verlet-

⁶⁵ Lorenz, Recht auf Leben, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd. VI, 1986, § 128, Rz. 38; Schöne/Klaes, Die hoheitliche Befugnis zur Tötung eines Angreifers, DÖV 1996, S. 992/996f.; Kunig, in: von Münch/Kunig (Hrsg.), GG, Kommentar, Band 1, 5. Aufl., 2000, Art. 2, Rz. 85; Corell, in: AK-GG, Bd. 1, 3. Aufl., 2001, Art. 2 Abs. 2, Rz. 62; Pieroth/Schlink, Grundrechte, 19. Aufl., 2003, Rz. 405.

⁶⁶ Lorenz, (Fn. 65), Rz. 40; Schöne/Klaes, (Fn. 65), S. 997; Rachor, (Fn. 9), S. 555, Rz. 875; Herdogen, in: Maunz/Dürig, GG, Kommentar, Art. 1 Abs. 1 (Lieferung 2003), Rz. 90; Pieroth/Schlink, (Fn. 65), Rz. 362. Anders Starck, in: Mangoldt/Klein/Starck, GG, Kommentar, 4. Aufl., Art. 1, Rz. 84 (Recht

zung liegt nur dann vor, wenn die Tötung einhergeht mit Verhaltensweisen, durch die dem Betroffenen der Achtungsanspruch als Mensch abgesprochen wird, etwa bei Erniedrigung, Brandmarkung, Verfolgung oder Ächtung.⁶⁷ Solche Umstände sind jedoch beim Abschuss eines Flugzeugs nicht gegeben. Eine solche Maßnahme dient allein dazu, das Leben der Menschen zu schützen, die von dem zu erwartenden Absturz der Maschine betroffen sind.

2. Tötung nicht-verantwortlicher Dritter

Wesentlich schwieriger ist hingegen die Frage zu beantworten, ob es im Falle eines nicht nur mit Tätern besetzten Flugzeuges auch rechtmäßig sein kann, den Tod der Passagiere in Kauf zu nehmen.

Die Menschenwürde der Passagiere (Art. 1 Abs. 1 GG) bleibt indessen wie im Falle der gefahrverantwortlichen Täter unangetastet. Die in Kauf genommene Tötung der Passagiere geht nicht mit Verhaltensweisen und Motivationen einher, durch die den Betroffenen der Achtungsanspruch als Mensch abgesprochen wird. Eine solche, zum Tod der Passagiere führende Maßnahme zielt alleine darauf, das Leben der Menschen zu retten, die am Zielort des Absturzes bedroht sind.

Weniger eindeutig zu klären ist hingegen, ob der Eingriff in das Recht auf Leben der Passagiere (Art. 2 Abs. 2 GG) mit dem Schutz jener Menschen gerechtfertigt werden kann, die mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit an dem Ort zu Tode kommen werden, zu dem die Täter die besetzte Maschine hinsteuern. Dieser Frage haftet etwas Beklemmendes, ja Ungeheuerliches an und sie scheint sich gegen eine nüchterne juristische Analyse zu sperren.

auf Leben vom Würdeschutz umfasst); allerdings hält Starck die Menschenwürde für abwägungsfähig, mit der Folge, dass bei der Tötung eines Angreifers die Abwägung zugunsten des Opfers ausfällt (a.a.O., Rz. 84).

⁶⁷ Vgl. dazu BVerfG, 1 BvR 426/02, NJW 2003, S. 1303/1304: „Art. 1 Abs. 1 GG verpflichtet die staatliche Gewalt, alle Menschen gegen Angriffe auf die Menschenwürde zu schützen. Solche Angriffe können in Erniedrigung, Brandmarkung, Verfolgung, Ächtung und anderen Verhaltensweisen bestehen, die dem Betroffenen seinen Achtungsanspruch als Mensch absprechen“.

Aber fest steht: Durch einen rechtzeitigen Abschuss der Flugzeuge, die am 11. September 2001 auf das World Trade Center oder das US-amerikanische Verteidigungsministerium zurasten, hätten Tausende Menschenleben gerettet werden können. Und zudem: Der eingebrachte Gesetzentwurf verlangt nach einer Antwort. Dabei kann die Pflicht des Staates, die Menschen am Zielort des Absturzes zu schützen, allein nicht ausschlaggebend sein. Denn auch gegenüber den Flugzeuginsassen ist der Staat verpflichtet.

Zur Lösung dieses Problems wurden utilitaristische Nützlichkeitsabwägungen angestellt. Auch wenn das für manchen ausgesprochen zynisch klingen mag: Danach wäre ein Abschuss dann gerechtfertigt, wenn er zu einem höheren kollektiven Nutzen führte als das Untätigbleiben der Sicherheitsorgane. Im konkreten Fall wäre also zu ermitteln, bei welcher Entscheidungsmöglichkeit am Ende mehr Menschenleben gerettet werden könnten.

Dieser Ansatz, der nach dem sozialen Gesamtergebnis fragt, ist natürlich nicht unumstritten. Gegen ihn wird vorgebracht, er laufe auf eine mathematische Quantifizierung von Leben hinaus und damit auf eine unzulässige Objektivierung und Verachtung des einzelnen Menschen. Vielmehr dürfe das, was das Schicksal verlange, niemandem zugerechnet werden, auch nicht dem Staat.⁶⁸

Diese Position ist zwar frei von utilitaristischen Erwägungen. Gegen sie spricht aber wiederum, dass sie zu einer fatalistisch begründeten Vermehrung der Opfer führt: Die staatlichen Entscheidungsträger müssten zusehen, wenn sich eine gekaperte und mit Passagieren besetzte Maschine auf ein Hochhaus, eine Staumauer oder eine Chemiefabrik stürzt und beim Einschlag der Maschine und der bewirkten Folgen insgesamt mehr Menschen zu Tode kommen als beim Abschuss der Maschine.

Es handelt sich um die klassische Situation eines moralischen Dilemmas. Jede der möglichen Handlungen führt zu Folgen, die man für sich genommen nicht wollen

⁶⁸ Fehn/Brauns, (Fn. 13), S. 66ff., in Kritik an Hochhuth (Fn. 13), S. 165f. und unter Berufung auf Roxin, Strafrecht, Allgemeiner Teil, Band 1, 1994, Rz. 152ff., dabei aber verkennend, dass Roxin Fälle erörtert, in denen zur Rettung von Menschenleben Personen getötet werden, die in keiner Weise an der Gefahrensituation beteiligt sind. Hier dagegen geht es um Fälle, in denen Menschen dergestalt in die Gefahrensituation involviert sind, dass ihr Leben auch bei staatlicher Untätigkeit nicht mehr gerettet werden könnte.

kann. Aber wenn eine solche Situation eintreten sollte, dürfte dann nicht doch entscheidend sein, dass die im Flugzeug befindlichen Passagiere auch ohne staatliche Einwirkung – und nur um solche Fälle kann es überhaupt gehen – den sicheren Tod finden werden? Der als letztes Mittel angeordnete Abschuss eines als Tatwaffe genutzten Flugzeuges greift in einen Geschehensablauf ein, an dessen Ende der Tod der Betroffenen auch dann stehen würde, wenn ein staatlicher Eingriff unterbliebe.

Erfurt, den 21. April 2004

Univ.-Prof. Dr. Manfred Baldus