

INSTITUT FÜR POLITIK UND ÖFFENTLICHES RECHT
DER UNIVERSITÄT MÜNCHEN

Professor Dr. Rupert Scholz

 Innenausschuss
ADrs 15(4)102E

Deutscher Bundestag
Innenausschuß
Sekretariat

Platz der Republik 1
11011 Berlin

80539 München, den 19.04.2004
Professor-Huber-Platz 2

Telefon (089) 21 80 21 13
Telefax (089) 21 80 13 515

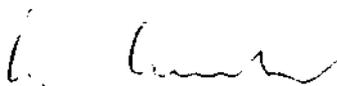
E-mail
rupert.scholz@jura.uni-muenchen.de

Betrifft: Sachverständigenanhörung am 26.4.2004

Sehr geehrte Damen und Herren,

in der Anlage darf ich Ihnen meine schriftliche Stellungnahme zur obigen
Anhörung übermitteln.

Mit freundlichen Grüßen



**INSTITUT FÜR POLITIK UND ÖFFENTLICHES RECHT DER
UNIVERSITÄT MÜNCHEN Professor Dr.
Rupert Scholz**

80539 München

Professor-Huber-Platz 2

Telefon (089) 2180-2113

Telefax (089) 2180-13515

E-mail

rupert.scholz@jura.uni-muenchen.de

Schriftliche Stellungnahme zur Sachverständigenanhörung des Innenausschusses des Deutschen Bundestages am 26.4.2002 zum Entwurf eines Gesetzes zur Neuregelung von Luftsicherheitsaufgaben (BT-Drucks. 152361), zum Antrag der CDU/CSU-Bundestagsfraktion „Mehr Sicherheit im Luftverkehr“ (BT-Drucks. 15/747) sowie zum Gesetzesantrag der CDU/CSU-Bundestagsfraktion zur Änderung der Grundgesetzes (Artikel 35 und 87 a) (BT-Drucks. 15/2649)

1) Vorbemerkung

Alle zur Sachverständigenbegutachtung anstehenden Anträge basieren vor allem auf den Erfahrungen mit den Terroranschlägen in New York und Washington vom 11.9. 2001, versuchen die aus diesen Anschlägen resultierenden Erfahrungen sicherheitspolitisch für das Gebiet der Bundesrepublik Deutschland umzusetzen bzw. die nötigen Voraussetzungen dafür zu schaffen, daß solche oder vergleichbare Terrorangriffe im Bundesgebiet oder auf das Bundesgebiet nach Möglichkeit vermieden werden können. Ist die Zielsetzung aller drei der Anträge damit im Wesentlichen identisch, so ergeben sich inhaltlich Überschneidungen schon aus den unterschiedlichen Zeitpunkten, zu denen die Anträge eingebracht wurden. Der Antrag der CDU/CSU „Mehr Sicherheit im Luftverkehr“ ist bereits vom 1.4. 2003, der Entwurf eines Luftsicherheitsaufgabengesetzes ist vom 14.1.2004 und der Antrag zu Art. 35, 87 a GG stammt vom 9.3. 2004. Dies bedeutet, daß einzelne Punkte, die von der CDU/CSU in ihrem Antrag vom 1.4. 2003 verfolgt wurden bzw. verfolgt werden, sich in den beiden Gesetzesentwürfen (bereits) aufgenommen oder auch erfüllt sehen.

Hierauf wird im einzelnen zurückzukommen sein. Aus verfassungsrechtlicher Sicht ist vor allem auf die Frage einzugehen, ob und inwieweit zur Abwehr terroristischer Gefahren vor allem aus der Luft Einsätze der Streitkräfte (Luftwaffe) statthaft sind.

2) Terrorismusbekämpfung zwischen innerer und äußerer Sicherheit

Eine wirksame Bekämpfung des Terrorismus bedingt zunächst eine ebenso in tatsächlicher wie in rechtlicher Hinsicht klare Tatbestandsanalyse. Hiernach ergibt sich zunächst und vor allem, daß der immer internationaler werdende Terrorismus nicht mehr allein unter die Kategorie der inneren Sicherheit subsumiert werden kann. Denn der internationale Terrorismus steht längst auch in der Dimension der äußeren Sicherheit. Mit Recht haben die Resolutionen 1368 (2001) und 1373 (2001) des UN-Sicherheitsrats die Anschläge vom 11.9. 2001 als militärische Aggressionsakte qualifiziert und damit den Tatbestand des Art. 51 UN-Charta, also den Tatbestand des Rechts auf individuelle und

kollektive Selbstverteidigung, als erfüllt anerkannt. Ebenso folgerichtig hat die Nato im Falle der terroristischen Anschläge vom 11.9. 2001 den Bündnisfall gemäß Art. 5 des Nato-Vertrages festgestellt. Dies dokumentiert aus völkerrechtlicher Sicht, daß der Terrorismus auch als Form des militärischen oder quasi-militärischen Angriffs auf die äußere Sicherheit zu qualifizieren ist, selbst wenn terroristische Gewaltakte in aller Regel „innergesellschaftlich“ oder „staatsintern“ ausgeübt werden. Letzteres hat dazu geführt, daß Terrorismus und Terrorismusbekämpfung auch in Deutschland bisher (nur) der klassischen Kategorie der inneren Sicherheit zugeordnet wurden. Tatbestandlich und völkerrechtlich hat sich diese Qualifikation jedoch längst als zu eng erwiesen, obwohl das klassische Kriegsvölkerrecht auf terroristische Gewaltakte vielfältig noch nicht hinlänglich paßt. Dies gilt auch für die verfassungsrechtliche Ausgangssituation in Deutschland, die zwischen innerer und äußerer Sicherheit nach wie vor strikt unterscheidet und den Einsatz der Streitkräfte nur im Verteidigungs- und Spannungsfall (Art. 80 a, 115 a GG) und in bestimmten Bereichen des inneren Notstandes (Art. 87 a IV GG) vorsieht. Die Kategorien des Verteidigungs- und Spannungsfalls orientieren sich - nach wie vor - an den klassischen Kategorien von Kriegs- und Kriegsvölkerrecht, müssen aber

im Lichte des Terrorismus, namentlich staatlich initiiertes oder geduldeter Terrorakte, mit Sicherheit überprüft werden. Von entscheidender Bedeutung ist jedoch, daß sich innere und äußere Sicherheit heute tatbestandlich nicht mehr voll voneinander unterscheiden lassen. Die Grenzen zwischen beiden Sicherheitsbereichen sind fließend geworden. Aus der Sicht des Rechtsstaatsprinzips und seiner verfassungsrechtlichen Garantie eines Höchstmaßes an effektiver Rechtssicherheit für den Bürger folgt daraus, daß die staatsorganisatorische bzw. kompetenzrechtliche Unterscheidung zwischen innerer und äußerer Sicherheit, wie sie dem GG noch zugrunde liegt, im Lichte der neuen Gefahrenpotentiale des internationalen Terrorismus überprüft und teilweise revidiert werden muß.

Auf diesem Hintergrund sind die vorliegenden Anträge zu bewerten. Die beiden ersten Anträge richten sich gegen terroristische Gefahren, die aus der Luft drohen - aufbauend wiederum auf den Erfahrungen des 11.9. 2001. Beide Anträge befassen sich damit allerdings nur mit einem Ausschnitt aus dem Bereich heute drohender terroristischer Gefahren. Denn terroristische Gefahren bestehen nicht nur in Gestalt von Angriffen aus der Luft, sondern ebenso in Gestalt

von Angriffen von der Seeseite her sowie auch am Boden (Letzteres belegen etwa die jüngsten Anschläge in Madrid vom 11.3.2004).

Sicherheitspolitisch ist weiterhin festzustellen, daß die klassischen Instrumentarien der inneren Sicherheit, also die der vor allem polizeilichen Gefahrenabwehr, zur Bekämpfung des Terrorismus nicht mehr ausreichen. Gegenüber Angriffen aus der Luft wie auch zur See und am Boden reichen die Mittel der polizeilichen Gefahrenabwehr vielfältig nicht mehr aus. Dies gilt ebenso für Luftangriffe nach der Art der Anschläge vom 11.9. 2001 wie für terroristische Angriffe auf hoher See oder auch am Boden - etwa von Boden - Boden-Raketen bishin zur durchaus akuten Gefahr des Einsatzes sogar von Massenvernichtungsmitteln. In allen diesen Bereichen ist die polizeiliche Gefahrenabwehr nicht mit den nötigen Abwehrmitteln ausgestattet. In allen diesen Bereichen können nur solche Abwehrmittel helfen, die den Streitkräften, nicht aber der Polizei zur Verfügung stehen (Luftwaffe, Marine, Abwehrmittel gegen ABC-Waffen etc.). Andererseits bedeutet dies nicht, daß die Bekämpfung des Terrorismus etwa allein den Streitkräften zu überantworten wäre. Nach wie vor steht die polizeiliche Gefahrenabwehr im

Vordergrund und bedarf der entsprechenden Effektuierung. Insgesamt bedarf es eines Sicherheitskonzepts, das die Ressourcen von Polizei, Sicherheitsdiensten und auch Streitkräften in einem effektiven und kooperativen System zusammenführt, innerhalb dessen von der Informationssammlung und vom Informationsaustausch an alle Sicherheitsressourcen in möglichst wirksamer Weise gebündelt und zum Einsatz gebracht werden können. Auf diesem Hintergrund erweisen sich die hiesigen Anträge als bloßer Ausschnitt aus einem solchen umfassenden Sicherheitskonzept und sind auch nur insoweit zu bewerten.

3) Das Gesetz zur Neuregelung von Luftsicherheitsaufgaben

a) Das LuftSiG trifft eine ganze Reihe von Maßnahmen vor allem auf dem Gebiet der inneren Sicherheit, die ebenso erforderlich wie zweckmäßig sind. Das LuftSiG baut mit Recht auf den Vorgaben der Verordnung (EG) Nr. 2320/2002 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16.12. 2002 (ABl. EG Nr. L 355 S.1) auf. Die hiesige Europäische Luftsicherheitsverordnung stellt mit Recht grundlegende Anforderungen, die vom nationalen Gesetzgeber umzusetzen sind. In zusammenfassender Würdigung ist davon

auszugehen, daß das LuftSiG diese gemeinschaftsrechtlichen Voraussetzungen im Wesentlichen erfüllt.

Dies gilt insbesondere für die kompetentielle Konzentration der einschlägigen Sicherheitsaufgaben bei der „Luftsicherheitsbehörde“ und für deren Befugnisse gemäß §§ 5 ff. Die Befugnisregelung des § 5, die datenschutzrechtliche Regelung des § 6, die Zuverlässigkeitsüberprüfungen gemäß § 7, die Regelungen zur Flugplatzbetriebsung gemäß § 8, die den Luftfahrtunternehmen aufgegebenen Sicherungsmaßnahmen gemäß § 9 ff und die Pflichten der Luftfahrzeugführer gemäß § 12 erfüllen sämtlich alle einschlägigen Voraussetzungen.

Soweit es um die Einholung und den Austausch von Daten geht, genügen die einschlägigen Bestimmungen der §§ 6, 7 II, III, IV, V, VII, VIII, IX, X, XI, auch den Voraussetzungen des verfassungsrechtlich geschützten Rechts auf informationelle Selbstbestimmung (Datenschutz). Die Regelungen sind durch den hohen Zweck der Gewährleistung der Rechtssicherheit einerseits erforderlich,

sie wahren auf der anderen Seite auch das Maß der Verhältnismäßigkeit, wobei lediglich zu fragen ist, ob die Lösungsregelungen des § 7 XI nicht möglicherweise in ihren vorgegebenen Lösungsfristen sogar zu kurz bemessen sind. Die Regelungen der §§ 13 - 16 LuftSiG regeln den Einsatz der Streitkräfte. Mit Recht geht der Gesetzgeber davon aus, daß in bestimmten Fällen der Einsatz der Luftwaffe zur Unterstützung der Polizei notwendig ist. Zutreffend wird nach § 13 I der Kontext mit der (polizeilichen) Gefahrenabwehr hergestellt und wird den Streitkräften eine lediglich „unterstützende“ Rolle neben den „Polizeikräften der Länder“ zugewiesen. Angesichts der verfassungsrechtlich vorrangigen Zuständigkeit der Polizei für Aufgaben der Gefahrenabwehr können die Streitkräfte in der Tat nur unterstützend oder subsidiär zum Einsatz gelangen.

Dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit entspricht es im weiteren, daß solche Einsätze der Streitkräfte im Luftraum auf den Tatbestand „eines erheblichen Luftzwischenfalls“ sowie eines „besonders schweren Unglücksfalls“ beschränkt werden (§ 13 I). Tatbestandlich wird dieser „besonders schwere Unglücksfall“ aber zu sehr bzw. zu einseitig auf den Fall des terroristischen Anschlags vom 11.9. 2001 bezogen,

indem es in der Amtlichen Begründung heißt, daß „die Gefahr eines besonders schweren Unglücksfalles ... sich auf die Folgen bezieht, die von einem zur Angriffswaffe umfunktionierten Flugzeug, von einem entführten Flugzeug ausgehen können“. Auch die Regelung des § 14 (Zwangsmittel) ist tatbestandlich zu eng gefaßt, obwohl sie „die unmittelbare Einwirkung mit Waffengewalt“ mit Recht zur „ultima ratio“ erklärt; auch hier wird die Eingriffsbefugnis jedoch auf den Fall beschränkt, „daß das Luftfahrzeug gegen das Leben von Menschen eingesetzt werden soll und daß das Luftfahrzeug selbst als Tatwaffe, nicht als bloßes Hilfsmittel zur Tatbegehung eingesetzt“ wird. Damit entfällt schon der Fall, daß beispielsweise aus einem (entführten) Flugzeug Bomben oder Raketen abgeschossen werden. Dieser Fall steht dem Fall, daß das Flugzeug selbst „Tatwaffe“ ist, völlig gleich, obwohl das Flugzeug in der Tat „bloßes Hilfsmittel zur Tatbegehung“ (Raketenabschuß, Bombenabwurf) ist.

Zur Frage des „Entscheidungszeitpunkts“ für einen Einsatz der Streitkräfte stellt die Amtliche Begründung fest, daß „der besonders schwere Unglücksfall nach Lage der Umstände im Entscheidungszeitpunkt bevorstehen muß. Damit wird der

Interventionspunkt auf einen Zeitpunkt vorverlagert, in dem der besonders schwere Unglücksfall noch nicht eingetreten ist. Zugleich wird dadurch deutlich gemacht, daß regelmäßig eine Prognoseentscheidung erforderlich ist, ob der Unglücksfall tatsächlich bevorsteht".

Angesichts der naturgemäß außerordentlich schwierigen Beurteilungslage für derartige Gefahren ist eine solche Prognoseentscheidung ebenso notwendig wie unabweisbar. Andererseits werden damit nur solche Gefahrenkonstellationen aufgenommen, die in der Tat eine unmittelbar bevorstehende, also akute Gefahr indizieren. Die nicht nur aktuell-abwehrende Terrorismusbekämpfung kann sich jedoch nicht allein auf solche Fallkonstellationen beschränken.

Terrorismusbekämpfung ist von ganz entscheidend präventiver Qualität, weshalb auch in den vorgelagerten Stadien möglicher terroristischer Gewaltakte wirksame Abwehrmaßnahmen getroffen bzw. möglich gemacht werden müssen. Dies gilt insbesondere für den Objektschutz, zielen doch terroristische Angriffe - zumindest potentiell - gerade auf besonders gefahrenträchtige Objekte, wie Kraftwerke, Industrieanlagen, Versorgungszentren etc. Der Schutz solcher Objekte kann nicht nur auf Konstellationen beschränkt werden, wie sie das LuftSiG vorsieht, also auf die Abwehr aktuell drohender Angriffe. Hier wird es in vielen

Fällen auch präventiver Schutzmaßnahmen, beispielsweise der vorsorgenden Bereitstellung oder Einrichtung von Luftabwehrsystemen bedürfen, die etwa bei besonders gefährdeten Anlagen zu deren Schutz zu stationieren sind. Auch solche Maßnahmen können jedoch nur von den Streitkräften geleistet oder bereitgestellt werden (Luftabwehr).

Insoweit erweisen sich die Regelungen der §§ 13 ff LuftSiG als tatbestandlich zu eng, folglich nicht hinlänglich effektiv im Sinne einer insgesamt erfolgversprechenden Abwehr terroristischer Gefahren. Vergleichend ist insoweit beispielsweise auf Sicherheitsstrategien in anderen Ländern, von den USA über Großbritannien bis zu Frankreich, aufmerksam zu machen, die etwa zum Schutz von Kernkraftwerken längst auch entsprechend objektschützende, also zeitlich und sachlich weiter vorgeifende Schutzmaßnahmen initiiert haben.

Verfassungsrechtlich ist insoweit - erneut - auf das aus dem Rechtsstaatsprinzip resultierende Gebot einer möglichst effektiven Gewähr von Rechtssicherheit hinzuweisen, das

auch solche objektschützenden bzw. präventiven Schutzmaßnahmen fordern kann. Werden solche Maßnahmen unterlassen und sollten sich solche Unterlassungen im Ernstfall negativ auswirken, die gegebene gesetzliche Regelung also zu kurz greifen, so droht ein Verstoß gegen das Verfassungsgebot einer möglichst effektiven Rechtssicherheitsgewähr.

b) § 13 LuftSiG versucht den Einsatz der Streikkräfte an den Tatbestand der Amtshilfe gemäß Art. 35 II - III GG anzuschließen, begreift entsprechende terroristische Gewaltakte also als Gefahr „eines besonders schweren Unglücksfalls“ im Sinne dieser Verfassungsnorm. Diese Qualifikation ist sicherlich richtig oder doch berechtigt, greift tatbestandlich und verfassungssystematisch jedoch zu kurz. Es ist zwar richtig, daß Art. 35 II 2 und Art. 35 III GG die Streitkräfte zur Amtshilfe in solchen „besonders schweren Unglücksfällen“ verpflichten. In diesem Sinne stellen die Regelungen des Art. 35 II, III GG verfassungssystematisch sicherlich eine Regelung im Sinne des Art. 87 a GG dar, derzufolge „die Streitkräfte außer zur Verteidigung nur eingesetzt werden dürfen, soweit dieses Grundgesetz es ausdrücklich zuläßt“. Andererseits betrifft der Grundsatz der

Amtshilfe gemäß Art. 35 GG von vornherein nur solche Fälle, in denen es um ganz individuelle Unterstützungsakte geht, in denen also der die Amtshilfe leistenden Instanz, hier die Streitkräfte, keine eigenständig-originäre Zuständigkeit eröffnet ist. Eben hiervon geht das LuftSiG aus, wenn es in der Amtlichen Begründung ausführt: „Ziel der Streitkräftemaßnahmen ist die Verhinderung des besonders schweren Unglücksfalles im Rahmen der Gefahrenabwehr. Das Vorgehen gegen den Luftzwischenfall als solches ist und bleibt alleinige Aufgabe der Luftsicherheitsbehörden“. Schon Art. 87 a GG belegt jedoch, daß eine solche Sicht auch unter den Aspekten der Gefahrenabwehr zu eng ist. Gemäß Art. 87 a III - IV GG steht den Streitkräften „im Verteidigungsfalle und im Spannungsfalle“ (Art. 87 a III GG) sowie im Falle der „Abwehr einer drohenden Gefahr für den Bestand oder die freiheitliche demokratische Grundordnung“ auch der Schutz ziviler Objekte“ zu (Art. 87 a IV GG). Mit Recht wird den Streitkräften hier auch eine ausdrückliche Kompetenz im innerstaatlich zivilen Bereich des Objektschutzes zugewiesen, da unter den genannten Gefahrentatbeständen nur die Streitkräfte für einen wirksamen Schutz ziviler Objekte hinlänglich gerüstet bzw. zu den nötigen Maßnahmen allein fähig sind. Für den Bereich der Terrorismusbekämpfung gelten hier jedoch heute absolut vergleichbare Maßstäbe.

Bereits oben wurde darauf hingewiesen, daß terroristische Gewaltakte militärische oder doch quasi-militärische Bedeutung haben können, daß die Bekämpfung des Terrorismus also durchaus mit den Gefahrentatbeständen des „Verteidigungs- und „Spannungsfalls“ vergleichbar sein können. Auch dies bedingt eine weitergehende, vor allem den Objektschutz einbeziehende Zuständigkeit der Streitkräfte, der sich das LuftSiG gerade versagt. Solche Maßnahmen des Objektschutzes fallen allerdings, und dies ist gerade auch die Ratio des Art. 87 a III, IV GG, nicht unter den Tatbestand der Amtshilfe gemäß Art. 35 GG, obwohl der Schutz ziviler Objekte vor (kriegerischer) Gewalt an sich und zunächst in die Zuständigkeit der Verantwortungsträger der inneren Sicherheit fallen sollte. Hier geht es nicht um Tatbestände der „einzelfallbezogenen (individuellen) Amtshilfe“, wie sie Art. 35 GG im Auge hat, sondern um Formen der allgemeinen oder „institutionellen“ Amtshilfe, d.h. um Tatbestände, die außerhalb des Art. 35 GG liegen und demgemäß eine auch verfassungsrechtlich-eigenständige Zuständigkeit der Streitkräfte voraussetzen oder begründen müssen.

Die Begründung einer solchen Zuständigkeit für die Streitkräfte bedarf allerdings der verfassungsrechtlichen Ermächtigung. Eine solche Zuständigkeit der Streitkräfte läßt

sich mit anderen Worten nicht im Wege des einfachen Gesetzes, also auch nicht über ein gegebenenfalls entsprechend ergänztes LuftSiG schaffen. Den richtigen Weg weisen insoweit die (inhaltsgleichen) Gesetzesanträge der CSU/CSU-Bundestagsfraktion vom 9.3. 2004 (BT-Drucks. 15/2649) und der Bundesländer Bayern, Hessen, Sachsen, Thüringen vom 5.3. 2004 (BR-Drucks. 181/04) die entsprechende Verfassungsänderungen im Bereich der Art. 35 und 87 a GG vorsehen und in diesem Zusammenhang insbesondere eine Neufassung des Art. 35 II dahingehend vorsehen, daß „ein Land ... im Falle terroristischer Bedrohungen Streitkräfte zur Unterstützung seiner Polizei beim Schütze von zivilen Objekten anfordern kann, wenn die Unterstützung durch Kräfte und Einrichtungen des Bundesgrenzschutzes ... nicht ausreicht" (Neufassung des Art. 35 II 1 GG). Eine solche Regelung ist verfassungsrechtlich systemkonform und im Lichte der gegebenen Gefahrenlage auch notwendig. Das LuftSiG vermag keine vergleichbare Rechtssicherheit bzw. Kompetenzgerechtigkeit zu vermitteln. Wenn das LuftSiG in seiner Anwendung auch vor die Frage gestellt sein sollte, gegebenenfalls einen entsprechend präventiv wirksamen Schutz ziviler Objekte zu gewährleisten, so wäre dies

verfassungsrechtlich mit der gegebenen Fassung des Art. 35 GG sowie des Art. 87 a GG nicht zu vereinbaren.

c) Aus diesen Gründen sollte das LuftSiG nicht nur tatbestandlich in die Richtung der Möglichkeit, auch zivile Objekte durch die Streitkräfte schützen zu lassen, erweitert werden, sondern es sollte darüberhinaus auch eine Verfassungsänderung in der Richtung der vorstehend genannten Gesetzesanträge vorgenommen werden. Für eine solche Verfassungsänderung spricht im übrigen auch der Umstand, daß der Tatbestand des Terrorismus bzw. terroristischer Gewaltakte nach wie vor rechtlich wenig geklärt ist, daß sich also nach wie vor auch eine Vielzahl definitiver Gefahrentatbestände aktualisieren kann, deren rechtliche Zuordnung außerordentlich schwierig werden kann. Diese Feststellung verstärkt sich noch im Lichte der weiteren und ebenso unabweisbaren Beobachtung, daß die rechtzeitige Feststellung eines konkreten Gefahren- oder Unglücksfalls vielfältige tatsächliche Schwierigkeiten aufwerfen kann - eine Beobachtung, die auch vom Gesetzgeber durchaus gesehen worden ist, wie die von ihm ausdrücklich zitierte Notwendigkeit „einer Prognoseentscheidung“ für den jeweiligen Streitkräfteeinsatz

belegt. Auch solchen Problemen würde man durch eine Verfassungsänderung der vorstehenden Art Rechnung tragen. Eine solche Verfassungsänderung hätte zumindest verfassungsrechtlich klarstellende Bedeutung; und auch solche klarstellenden Entscheidungen wären gerade in einem so besonders sensiblen Feld wie dem der Bekämpfung des Terrorismus von zumindest hohem verfassungspolitischen Wert.

4) Der Antrag „Mehr Sicherheit im Luftverkehr“

Der Antrag der CDU/CSU-Bundestagsfraktion „Mehr Sicherheit im Luftverkehr“ hat durch das LuftSiG seine weitgehende Erfüllung gefunden.

Eine Ausnahme gilt nur für Ziff. 3 des Antrags, demzufolge „zur Identitätssicherung bei den Zugangs- und Vorfeldkontrollen von Flughäfen“ auch „biometrische Daten“ sowie „biometrische Erkennungsmerkmale“ eingeführt werden sollen. Sicherheitspolitisch spricht für diesen Antrag außerordentlich viel, belegen doch gerade die Erfahrungen mit terroristischen Gewalttätern, daß die gegebenen Identifizierungsmöglichkeiten längst nicht ausreichend sind.

Gegen die Einführung biometrischer Daten oder Erkennungsmerkmale spricht auch verfassungsrechtlich nichts. Selbst wenn in der aktuellen Diskussion gelegentlich Bedenken aus der Sicht des allgemeinen Persönlichkeitsrechts (Art. 1 I/2 I GG) geltend gemacht worden sind, so können diese Bedenken jedenfalls dann und dort nicht greifen, wenn es um derart grundlegende Sicherheitsanforderungen geht, wie sie im Rahmen der heutigen Terrorismusbekämpfung aktuell geworden sind. Gerade aus der Sicht des allgemeinen Rechtsstaatsprinzips und der für alle Bürger auch grundrechtlich vorgegebenen Sicherheitsgewähr (vgl. bes. Art. 2 II 1 GG) kann auch die Einführung von biometrischen Daten oder Erkennungsmerkmalen nicht als unverhältnismäßige Einschränkung des allgemeinen Persönlichkeitsrechts qualifiziert werden.

Soweit nach Ziff. 4 des Antrages bei der Zuverlässigkeitsprüfung von Flughafenpersonal Anfragen an das Ausländerzentralregister und das Einwohnermeldeamt im Rahmen der Prüfung der Identität des Betroffenen obligatorisch werden sollen, ist auf die Regelung des § 7 III Ziff. 4 LuftSiG hinzuweisen, die zwar keine obligatorischen

Anfragen vorsieht, aber doch die Ermächtigung für solche Anfragen vermittelt. Eine solche Ermächtigung erscheint nach hiesiger Auffassung ausreichend; einer obligatorischen Regelung bedarf es nach hiesiger Auffassung nicht.

Soweit nach Ziff. 6 des Antrages „eine zentral geführte Datenbank über Entscheidungen in Visaverfahren“ geschaffen werden soll, „auf die die Länder zurückgreifen können“, spricht für eine solche Regelung nach hiesiger Auffassung außerordentlich viel. Auch verfassungsrechtlich bestehen nach hiesiger Auffassung gegen eine solche „zentral geführte Datenbank“ gerade unter den gegebenen sicherheitspolitischen Verhältnissen keine Bedenken. Andererseits ist darauf hinzuweisen, daß eine solche Regelung im Rahmen des (allgemeinen) Ausländerrechts und nicht nur im Rahmen des hiesigen, sicherheitsrechtlich beschränkten Sektors der Luftsicherheit getroffen werden sollte.

Soweit in Ziff.5 der Reformen im Bereich der Luftverkehrs-Zuverlässigkeitsüberprüfungsverordnung gefordert werden, finden sich auch insoweit alle erforderlichen Maßnahmen im LuftSiG angelegt.

5) Der Gesetzesentwurf zur Änderung des GG (Art. 35 und 87 a)

Der hiesige Gesetzesentwurf des CDU/CSU-Bundestagsfraktion zieht, wie bereits oben erwähnt, die richtigen verfassungsrechtlichen Konsequenzen aus der gegebenen Gefahrensituation.

Der Einsatz der Streitkräfte wird auf eine sichere und konstitutive Verfassungsgrundlage gestellt, wobei mit Recht solche Einsätze nur subsidiär, also nur zur Unterstützung der allgemeinen Sicherheitsbehörden, namentlich der Polizei statthaft sind. Einsätze der Streitkräfte werden gegenüber terroristischen Gefahren mit Recht auf alle Dimensionen von Luft, See und Boden erstreckt (zur Notwendigkeit derart umfassender Einsatzmöglichkeiten siehe bereits oben). Zweckmäßig ist auch die klarstellende Veränderung in Art. 35 GG, begrifflich statt von „Naturkatastrophen“ allgemeiner und im Einklang mit dem allgemeinen Katastrophenschutzrecht von „Katastrophen“ zu sprechen.

Die wichtigste und absolut konsequente Neuregelung besteht in der Möglichkeit, „im Falle terroristischer Bedrohungen Streitkräfte ... (auch) beim Schütze von zivilen Objekten" einzusetzen. Damit wird der Objektschutz durch die Streitkräfte - analog den Regelungen des Art. 87 a III - IV GG - mit in die Zuständigkeit der Streitkräfte im Zusammenhang mit terroristischen Gefahren gestellt - eine ebenso sicherheitspolitische wie verfassungsrechtliche (rechtsstaatliche) Notwendigkeit.

Damit werden zugleich die Voraussetzungen eines erweiterten bzw. „institutionellen" Amtshilfeverständnisses gewahrt, wird der bisherige Tatbestand des Art. 35 GG mit seiner Beschränkung auf aktuell gegebene oder drohende (individuelle) Amtshilfetatbestände sachgerecht erweitert. Auf die Notwendigkeit eines derart erweiterten Amtshilfeverständnisses gerade bei der Bekämpfung terroristischer Gefahren wurde bereits oben hingewiesen.

Die vorgeschlagene Änderung des Art. 35 GG ist damit sach- und zweckgerecht. Das Gleiche gilt für die vorgeschlagene Folgeregelung zu Art. 87 a II GG.
Verfassungssystematisch

hätte man allerdings auch in dem Sinne anders (und nach hiesiger Auffassung auch noch besser) in der Form vorgehen können, daß die jetzt neugeschaffenen (subsidiären) Zuständigkeiten der Streitkräfte beim Objektschutz in den Tatbestand des Art. 87 a GG, etwa in Gestalt eines neuen Absatzes V, aufgenommen worden wären. Da die objektschützenden Zuständigkeiten der Streitkräfte schon jetzt in Art. 87 a III - IV geregelt werden und da gerade bei terroristischen Gefahren oder Angriffen die Grenzen zum „Verteidigungs-“ sowie „Spannungsfair fließend geworden sind, wäre eine solche Verortung der Neuregelung im Gesamtkontext des Art. 87 a GG klarer und systematisch zweckmäßiger. Eine solche Verortung der neuen Zuständigkeiten der Streitkräften würde im übrigen auch den Tatbestand des Art. 35 GG insoweit von der geplanten Neuregelung entlasten und würde den Grundtatbestand der Amtshilfe in ihrer bisherigen Systematik belassen (Amtshilfe nur bei entsprechend individuellen bzw. aktuellen Unterstützungsnotwendigkeiten). In der Sache steht es dem Verfassungsgesetzgeber aber frei, ob er die gegebene bzw. angestrebte Neuregelung im Rahmen des Art. 35 oder im Rahmen des Art. 87 a GG verankern will. Insoweit gilt das gesetzgeberische Ermessen. Der vorstehende Hinweis bzw. die vorstehende Empfehlung, die geplante Neuregelung

stärker im Rahmen des Art. 87 a GG zu verankern, hat allein verfassungssystematische, nicht aber verfassungsrechtlich notwendige Bedeutung.