

Die Diskussion über das neue Weißbuch: Verteidigungsfall auch bei Terroranschlägen?

Ein Beitrag von Rainer Arnold, Sicherheitspolitischer Sprecher der SPD-Bundestagsfraktion, für die Zeitschrift Recht und Politik 03/ 2006

Konsequenzen aus dem Urteil zum Luftsicherheitsgesetz

Mit seinem bedeutsamen Urteil vom 15. Februar 2006 hat das Bundesverfassungsgericht den Paragraphen 14 Abs. 3 des Luftsicherheitsgesetzes für nicht mit der Verfassung vereinbar erklärt. Dies gilt insbesondere für den Abschuss eines Verkehrsflugzeuges im Extremfall, wenn die Maschine - wie etwa bei den Anschlägen vom 11. September 2001 in den USA - als Waffe eingesetzt werden soll.

Das Luftsicherheitsgesetz entstand in der Zeit, die stark geprägt war von den furchtbaren Eindrücken des 11. September 2001. Dem Gesetz direkt vorausgegangen war der Irrflug eines geistig verwirrten Piloten eines Kleinflugzeuges, der gedroht hatte, sein Flugzeug in die Hochhäuser des Frankfurter Bankenviertels zu lenken. Der damalige Verteidigungsminister stand unmittelbar vor der Entscheidung, das Kleinflugzeug durch Bordkanonen der Luftwaffe abschießen zu lassen, um möglicherweise Schlimmeres zu verhüten. Da unser Grundgesetz solch einen Abschuss nicht vorsieht, beschloss der Gesetzgeber, die rechtliche Grundlage für einen solchen Fall zu schaffen. Rückblickend zeigt die Entscheidung des obersten Gerichts, dass die Politik hier mit ruhigerem Kopf und größerer Distanz hätte vorgehen müssen.

Das Urteil hat jedoch nicht nur eine Fehlentscheidung der Legislative korrigiert, sondern auch entscheidende Weichen für zukünftige Aufgaben der Bundeswehr gestellt.

Die Ausführungen des Bundesverfassungsgerichts zur Verfassungswidrigkeit von Paraph 14 Abs. 3 LuftSiG haben grundsätzliche Bedeutung weit über den konkreten Fall hinaus. Sie gelten in ähnlicher Weise für Unterstützungsleistungen der Streitkräfte bei besonders schweren Unglücksfällen auf dem Land und auf See.

Wichtig dabei ist, dass der Parapgraph 14 Abs. 1 LuftSiG auch weiter anwendbar ist: Zur Verhinderung eines besonders schweren Unglücksfalles darf die Bundeswehr auf dieser Grundlage alle terrorverdächtigen Luftfahrzeuge im Luftraum abdrängen und zur Landung zwingen. Auch die Maßnahmen zur Androhung von Waffengewalt und Warnschüsse sind grundsätzlich erlaubt, allerdings nur bei Luftfahrzeugen, die ausschließlich mit Tätern besetzt sind. (Da terrorverdächtige Luftfahrzeuge, bei denen unschuldige Menschen an Bord sind, grundsätzlich nicht abgeschossen werden dürfen, sind in diesen Fällen auch die Androhung von Waffengewalt und Warnschüsse nicht statthaft, weil im Rechtsstaat keine Maßnahme angedroht werden darf, deren Ausführung verfassungswidrig wäre).

Das BVerfG hat zwar ausdrücklich festgestellt, dass der Abschuss eines nur mit Tätern besetzten Luftfahrzeuges materiell verfassungsgemäß wäre. Allerdings fehlt es zur Zeit noch an der formellen Voraussetzung einer ausreichenden Gesetzgebungskompetenz des Bundes, die der Gesetzgeber so schnell wie möglich schaffen sollte. Hierzu werden bis Ende des Jahres konkrete Vorschläge vorliegen.

Verfassungsrechtlich unzulässig sind derzeit auch Streitkräfteeinsätze auf hoher See zur Bekämpfung der Proliferation von Massenvernichtungswaffen, von Piraten oder Menschenhändlern. Eine Besonderheit bei einer Reihe von Maßnahmen auf hoher See ist, dass Deutschland völkerrechtlich z. B. zur Piratenbekämpfung verpflichtet ist, dies aber nach dem Grundgesetz nur sehr eingeschränkt machen kann. Auch hier schlagen wir deshalb eine Verfassungsergänzung für Streitkräfteeinsätze bei Einsätzen auf Hoher See vor.

In Gänze hat das Gericht die Auffassung, dass ein bewaffneter Einsatz der Bundeswehr im Inneren verboten ist, bekräftigt. Dem Bund ist folglich ein Kampfeinsatz der Streitkräfte mit spezifisch militärischen Waffen weder bei der Bekämpfung „besonders schwerer Unglücksfälle“ noch bei einem „überregionalen Katastrophennotstand“ erlaubt. Die Hilfe, welche die Streitkräfte den Bundesländern in solchen Fällen sowie bei Naturkatastrophen leisten dürften, dürfen nicht von qualitativ anderer Art sein als diejenigen der Polizeikräfte der Länder (AZ: 1 BvR 357/05).

Das bedeutet, dass auch in Zukunft die Bundeswehr **nur** zur Landesverteidigung oder im Rahmen der Amtshilfe eingesetzt werden kann. Alle darüber hinaus gehenden Forderungen, die Bundeswehr auch zu polizeilichen Aufgaben einzusetzen, sind von den Richtern ausgeschlossen worden.

Neu haben die Richter hingegen den „schweren Unglücks- oder Katastrophenfall“ definiert: Darunter fallen zukünftig auch terroristische Anschläge.

„Der Begriff des besonders schweren Unglücksfalls im Sinne des Art. 35 Abs. 2 Satz 2 GG umfasst auch Vorgänge, die den Eintritt einer Katastrophe mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit erwarten lassen. Die Staatspraxis geht zu Recht seit langem davon aus, dass als besonders schwere Unglücksfälle auch Schadensereignisse anzusehen sind, die von Dritten absichtlich herbeigeführt werden.“ (aus dem Urteil).

Diese breite Auslegung des Artikels 35 GG hat die Politik überrascht. In der politischen Diskussion um den Einsatz der Bundeswehr im Inneren war bislang ein präventiver Einsatz der Streitkräfte bei Unglücks- oder Katastrophenfällen immer hoch strittig. Mit dem Urteil ergeben sich nun für die politisch Verantwortlichen neue Handlungsoptionen. Diese fußen insbesondere auf der Feststellung des Gerichts, dass die Streitkräfte nach Art. 35 Abs. 2 und 3 GG "als Polizeikräfte" mit polizeilich zugelassenen Waffen zur Abwehr von Gefahren im Inneren eingesetzt werden dürfen. Die Streitkräfte dürfen nach Art. 35 Abs. 2 und 3 GG zur Unterstützung der Polizeien der Bundesländer genau die Waffen benutzen, die das betreffende Land für seine Polizeikräfte vorsieht. Politische Forderungen nach einer Änderung des Grundgesetzes für diesen Fall sind damit gegenstandslos. Das betrifft auch Diskussionen, den im Grundgesetz klar festgelegten Verteidigungsfall neu zu definieren, um sog. asymmetrischen Bedrohungen besser begegnen zu können.

Neudefinition des Verteidigungsfalls?

In Artikel 87 a Abs. 2 des Grundgesetzes ist ausdrücklich festgelegt, dass die Verwendung der Bundeswehr für andere Aufgaben als die der „Verteidigung“ (im Sinne der Abwehr eines Gegners, der die Bundesrepublik von außen her mit

Waffengewalt angreift) nur zulässig ist, wenn das Grundgesetz dazu eine ausdrückliche Ermächtigung erteilt.

Das Grundgesetz benennt drei Bereiche, in denen die Bundeswehr im Inland eingesetzt werden kann:

- Amtshilfe und technische Unterstützung bei Unglücksfällen und Naturkatastrophen,
- Fälle äußere Bedrohung (Verteidigungsfall, Spannungsfall),
- Fälle des inneren Notstands.

Der Bundesminister der Verteidigung hat nach dem Karlsruher Urteil angeregt, auf von Terroristen entführte Flugzeuge und andere asymmetrische Bedrohungen mit der Ausrufung des Verteidigungsfalls zu reagieren, um dann die Bundeswehr einsetzen zu können. Dies geht auch aus dem Entwurf des neuen Weißbuchs hervor, das in diesem Jahr vom Kabinett beschlossen werden soll.

In dem Entwurf heißt es: „Infolge der neuartigen Qualität des internationalen Terrorismus sind heute Anschläge Realität geworden, die sich nach Art, Zielsetzung und Intensität mit dem herkömmlichen Begriff des Verteidigungsfalls gleichsetzen lassen.“ Ohne derartige Extremsituationen in die Betrachtung mit einzubeziehen, "ist weder ein angemessenes Verständnis geltenden Verfassungsrechts zu entwickeln, noch lässt sich bewerten, ob und inwieweit die gewandelte Sicherheits- und Bedrohungslage verfassungsrechtlichen Änderungsbedarf nach sich zieht".

Die grundsätzliche Trennung von Polizei und Streitkräften wird in dem Papier nicht in Frage gestellt. Die Bundeswehr müsse aber immer dann eingesetzt werden können, wenn nur sie über die erforderlichen Fähigkeiten verfügt, um den Schutz der Bevölkerung oder kritischer Infrastruktur zu gewährleisten. "Maßnahmen der Streitkräfte kategorisch auszuschließen, würde der staatlichen Schutzpflicht zu Gunsten der Bürgerinnen und Bürger nicht gerecht."

Zurecht verweist das Weißbuch darauf, dass innere und äußere Sicherheit nicht mehr trennscharf zu unterscheiden sind. Dies bedeutet einerseits, dass die Lage in entfernten Regionen Einfluss auf die innere Sicherheit in Deutschland haben kann,

andererseits im Inland Situationen entstehen können, in denen der Einsatz von Fähigkeiten notwendig wird, die nur die Bundeswehr hat. Diese Fälle sind aber auf enge Bereiche der Luft- und Seesicherheit sowie der ABC-Abwehr zu begrenzen. Nur hierbei hat das Bundesverfassungsgericht dem Gesetzgeber Spielraum gelassen.

Auf diese speziellen Fälle ist die Bundeswehr vorbereitet und hält Kräfte vor. Artikel 35 GG Abs. 2 und 3 bietet weitreichende und bewährte Möglichkeiten der Unterstützung der zuständigen Behörden durch die Bundeswehr im Rahmen der Amtshilfe bei jeder Art von Katastrophe oder Schadenslage.

Die vom Bundesminister der Verteidigung angeregte Diskussion zur rechtlichen Neufassung des Verteidigungsbegriffs wird von der SPD kritisiert. Das Grundgesetz sieht für besonders schwere Bedrohungs- und Krisensituationen die Möglichkeit vor, die Bundeswehr nach Artikel 91 und 87 a Grundgesetz im Zuge der Notstandsgesetzgebung im Inneren einzusetzen. Ein Terroranschlag kann im schlimmsten Fall sogar die Grundordnung der Bundesrepublik Deutschland gefährden, er ist aber kein Kriegsfall! Ihm kann meiner Meinung nach mit der Notstandsgesetzgebung begegnet werden. Die Verfassung hat auch für diese Fälle Vorsorge getroffen.

Zur Verdeutlichung die Festlegungen des Grundgesetzes zum Verteidigungsfall:

Artikel 115a

(1) Die Feststellung, daß das Bundesgebiet mit Waffengewalt angegriffen wird oder ein solcher Angriff unmittelbar droht (Verteidigungsfall), trifft der Bundestag mit Zustimmung des Bundesrates. Die Feststellung erfolgt auf Antrag der Bundesregierung und bedarf einer Mehrheit von zwei Dritteln der abgegebenen Stimmen, mindestens der Mehrheit der Mitglieder des Bundestages.

(2) Erfordert die Lage unabweisbar ein sofortiges Handeln und stehen einem rechtzeitigen Zusammentritt des Bundestages unüberwindliche Hindernisse entgegen oder ist er nicht beschlußfähig, so trifft der Gemeinsame Ausschuß diese Feststellung mit einer Mehrheit von zwei Dritteln der abgegebenen Stimmen, mindestens der Mehrheit seiner Mitglieder.

(3) Die Feststellung wird vom Bundespräsidenten gemäß Artikel 82 im Bundesgesetzblatte verkündet. Ist dies nicht rechtzeitig möglich, so erfolgt die Verkündung in anderer Weise; sie ist im Bundesgesetzblatte nachzuholen, sobald die Umstände es zulassen.

(4) Wird das Bundesgebiet mit Waffengewalt angegriffen und sind die zuständigen Bundesorgane außerstande, sofort die Feststellung nach Absatz 1 Satz 1 zu treffen, so gilt diese Feststellung als getroffen und als zu dem Zeitpunkt verkündet, in dem der Angriff begonnen hat. Der Bundespräsident gibt diesen Zeitpunkt bekannt, sobald die Umstände es zulassen.

(5) Ist die Feststellung des Verteidigungsfalles verkündet und wird das Bundesgebiet mit Waffengewalt angegriffen, so kann der Bundespräsident völkerrechtliche Erklärungen über das Bestehen des Verteidigungsfalles mit Zustimmung des Bundestages abgeben. Unter den Voraussetzungen des Absatzes 2 tritt an die Stelle des Bundestages der Gemeinsame Ausschuß.

Artikel 115b

Mit der Verkündung des Verteidigungsfalles geht die Befehls- und Kommandogewalt über die Streitkräfte auf den Bundeskanzler über.

Artikel 115c

(1) Der Bund hat für den Verteidigungsfall das Recht der konkurrierenden Gesetzgebung auch auf den Sachgebieten, die zur Gesetzgebungszuständigkeit der Länder gehören. Diese Gesetze bedürfen der Zustimmung des Bundesrates.

(2) Soweit es die Verhältnisse während des Verteidigungsfalles erfordern, kann durch Bundesgesetz für den Verteidigungsfall

1. bei Enteignungen abweichend von Artikel 14 Abs. 3 Satz 2 die Entschädigung vorläufig geregelt werden,

2. für Freiheitsentziehungen eine von Artikel 104 Abs. 2 Satz 3 und Abs. 3 Satz 1 abweichende Frist, höchstens jedoch eine solche von vier Tagen, für den Fall festgesetzt werden, daß ein Richter nicht innerhalb der für Normalzeiten geltenden Frist tätig werden konnte.

(3) Soweit es zur Abwehr eines gegenwärtigen oder unmittelbar drohenden Angriffs erforderlich ist, kann für den Verteidigungsfall durch Bundesgesetz mit Zustimmung des Bundesrates die Verwaltung und das Finanzwesen des Bundes und der Länder

abweichend von den Abschnitten VIII, VIIIa und X geregelt werden, wobei die Lebensfähigkeit der Länder, Gemeinden und Gemeindeverbände, insbesondere auch in finanzieller Hinsicht, zu wahren ist.

(4) Bundesgesetze nach den Absätzen 1 und 2 Nr. 1 dürfen zur Vorbereitung ihres Vollzuges schon vor Eintritt des Verteidigungsfalles angewandt werden.

Artikel 115d

(1) Für die Gesetzgebung des Bundes gilt im Verteidigungsfalle abweichend von Artikel 76 Abs. 2, Artikel 77 Abs. 1 Satz 2 und Abs. 2 bis 4, Artikel 78 und Artikel 82 Abs. 1 die Regelung der Absätze 2 und 3.

(2) Gesetzesvorlagen der Bundesregierung, die sie als dringlich bezeichnet, sind gleichzeitig mit der Einbringung beim Bundestage dem Bundesrate zuzuleiten.

Bundestag und Bundesrat beraten diese Vorlagen unverzüglich gemeinsam. Soweit zu einem Gesetze die Zustimmung des Bundesrates erforderlich ist, bedarf es zum Zustandekommen des Gesetzes der Zustimmung der Mehrheit seiner Stimmen. Das Nähere regelt eine Geschäftsordnung 1), die vom Bundestage beschlossen wird und der Zustimmung des Bundesrates bedarf.

(3) Für die Verkündung der Gesetze gilt Artikel 115a Abs. 3 Satz 2 entsprechend.

Der Verteidigungsfall nach Artikel 115 a GG betrifft den Schutz des Staates gegen eine militärische Bedrohung oder den Angriff eines anderen Staates. Auf dieser Definition fußen alle völkerrechtlichen Abkommen, die auch von der Bundesrepublik Deutschland ratifiziert worden sind. Jeder Verteidigungsminister muss wissen, dass er an dieses Recht gebunden ist.

Bislang gibt es noch keine konkreten Vorschläge wie eine Neudefinition des Verteidigungsfalls aussehen könnte. Jedem, der sich für eine solche Möglichkeit ausspricht, muss aber klar sein, dass mit der Ausrufung des Verteidigungsfalls die bewährten Regelungsinstrumente unserer demokratischen Staatsform außer Kraft gesetzt werden. Ob dies die angemessene Reaktion auf einen Anschlag von Terroristen ist, mag bezweifelt werden. Eine wehrhafte Demokratie sollte sich dadurch nicht beeindruckt zeigen, jedenfalls nicht so, dass sie ihre Spielregeln gleich über Bord wirft und den Ausnahmezustand feststellt. Damit hätten Terroristen ihr Ziel erreicht.

Die Möglichkeiten, die das Bundesverfassungsgericht mit seinem Urteil zum Luftsicherheitsgesetz der Politik gelassen haben, sind sehr klein. Wer versucht, das Urteil mit der Neudefinition des Verteidigungsfalls zu umgehen, verlässt den sicheren Boden unserer Verfassung.