

Normenkontrollantrag Bayerns und Hessens zum Luftsicherheitsgesetz teilweise erfolgreich

Normenkontrollantrag Bayerns und Hessens zum Luftsicherheitsgesetz teilweise erfolgreich
 Der Zweite Senat des Bundesverfassungsgerichts hat im Verfahren der abstrakten Normenkontrolle über einen Antrag der Bayerischen Staatsregierung und der Hessischen Landesregierung zu Vorschriften des Luftsicherheitsgesetzes entschieden. Der Antrag betraf zum einen die Vorschriften des Luftsicherheitsgesetzes zur Verwendung der Streitkräfte bei einem besonders schweren Unglücksfall, der von einem Luftfahrzeug ausgeht (13 bis 15 LuftSiG). Zum anderen waren die gesetzlichen Bestimmungen zur Prüfung gestellt, die es dem Bund erlauben, Luftsicherheitsaufgaben, die den Ländern zur Ausführung in Auftragsverwaltung übertragen sind, durch Entscheidung des Bundesministeriums des Innern wieder an sich zu ziehen (16 Abs. 3 Satz 2 und 3 i. V. m. 16 Abs. 2 LuftSiG sowie Art. 2 Nr. 10 des Gesetzes zur Neuordnung von Luftsicherheitsaufgaben vom 11. Januar 2005).
 Hinsichtlich des 14 Abs. 3 LuftSiG, der die unmittelbare Einwirkung gegen Luftfahrzeuge mit Waffengewalt regelt, wurde der Antrag für erledigt erklärt, nachdem der Erste Senat die Entscheidung des Plenums des Bundesverfassungsgerichts voraussetzte. Das Plenum hat mit Beschluss vom 3. Juli 2012 - 2 PBvU 1/11 - (vgl. Pressemitteilung Nr. 63/2012 vom 17. August 2012) über drei Verfassungsfragen entschieden, die der Zweite Senat abweichend von dem Urteil des Ersten Senats aus dem Jahr 2006 beantworten wollte. Der Entscheidung im vorliegenden Verfahren war die Rechtsauffassung des Plenums zu diesen Fragen zugrunde zu legen.
 Der Entscheidung liegen im Wesentlichen die folgenden Erwägungen zugrunde:
 1. Im Zeitraum seit der ersten Beratung am 24. November 2009 sind vier Richter aus dem Senat ausgeschieden. Die Beratung musste gemäß 15 Abs. 3 Satz 2 BVerfGG neu begonnen werden, da die neu hinzugekommenen Richter Huber, Hermanns, Müller und Kessal-Wulf nicht zur Fortsetzung der bereits begonnenen Beratung hinzutreten können und der Senat mit den aus der früheren Besetzung verbliebenen vier Richtern nicht beschlussfähig ist. Eine erneute mündliche Verhandlung war nicht erforderlich, weil die Antragstellerinnen auf sie verzichtet haben.
 2. 13 Abs. 3 Satz 2 und 3 LuftSiG sind mit Art. 35 Abs. 3 Satz 1 GG unvereinbar und nichtig. Die Regelungen zum Eilzuständigkeit des Bundesministers der Verteidigung sind unvereinbar mit Art. 35 Abs. 3 Satz 1 GG, der einen Einsatz der Streitkräfte auch in Eilfällen allein aufgrund eines Beschlusses der Bundesregierung als Kollegialorgan zulässt. Dies ergibt sich aus dem Beschluss des Plenums vom 3. Juli 2012 (vgl. Nr. 3 des Tenors sowie Rn. 52 ff.).
 3. Im Übrigen sind die zu prüfenden Vorschriften mit dem Grundgesetz vereinbar.
 a) Die Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes ergibt sich aus Art. 73 Nr. 6 GG a. F. (heute Art. 73 Abs. 1 Nr. 6 GG), der dem Bund die ausschließliche Gesetzgebung über den Luftverkehr zuweist (vgl. Plenumsbeschluss, Nr. 1 des Tenors sowie Rn. 14 ff.), sowie, für die Vorschriften zur Rückverlagerung von Verwaltungsaufgaben auf den Bund, jedenfalls aus Art. 87d Abs. 2 GG. Eine Zustimmung des Bundesrates war, wie das Bundesverfassungsgericht zwischenzeitlich in einem anderen Verfahren entschieden hat, nicht erforderlich (vgl. BVerfGE 126, 77).
 b) Die 13 und 14 LuftSiG sind materiell verfassungsgemäß.
 aa) Nach 14 Abs. 1 i. V. m. 13 LuftSiG dürfen die Streitkräfte unter näher bezeichneten Voraussetzungen im Luftraum Luftfahrzeuge abdrängen, zur Landung zwingen, den Einsatz von Waffengewalt androhen oder Warnschüsse abgeben. Damit wird ein Einsatz der Streitkräfte mit spezifisch militärischen Mitteln zugelassen. Die Sperrwirkung des Art. 87a Abs. 4 GG, der den Einsatz der Streitkräfte im Fall des inneren Notstandes regelt, steht dem nicht entgegen. In Ausnahmesituationen, die nicht von der in Art. 87a Abs. 4 GG geregelten Art sind, kann ein Einsatz der Streitkräfte auf der Grundlage des Art. 35 Abs. 2 und 3 GG auch zur Bekämpfung eines Angreifers zulässig sein (vgl. Plenumsbeschluss, Rn. 46). Um solche Ausnahmesituationen handelt es sich bei der Abwehr von Gefahren nach 13, 14 LuftSiG.
 bb) Der Annahme eines besonders schweren Unglücksfalls steht bei einem Ereignis von katastrophischem Ausmaß nicht entgegen, dass es absichtlich herbeigeführt ist (vgl. Plenumsbeschluss, Rn. 46).
 cc) Ein Verfassungsverstoß liegt auch nicht darin, dass ein Einsatz nach dem Wortlaut der zu prüfenden Vorschriften nicht erst dann zulässig sein soll, wenn ein besonders schwerer Unglücksfall eingetreten ist, sondern - unter näher bezeichneten Voraussetzungen - bereits dann, wenn er "bevorsteht" (13 Abs. 1 LuftSiG) und Einsatzmaßnahmen "zur Verhinderung des Eintritts" des besonders schweren Unglücksfalles (14 Abs. 1 LuftSiG) erforderlich sind. Die Wortwahl der Regelungen entspricht derjenigen des Ersten Senats in seinem Urteil aus dem Jahr 2006. Eine inhaltliche Abweichung von der Auslegung der verfassungsrechtlichen Einsatzvoraussetzungen durch den Plenumsbeschluss vom 3. Juli 2012 liegt darin nicht. Von einem Unglücksfall kann nach dem Plenumsbeschluss auch dann gesprochen werden, wenn zwar die zu erwartenden Schäden noch nicht eingetreten sind, der Unglücksverlauf aber bereits begonnen hat und der Eintritt katastrophaler Schäden unmittelbar droht. Ist die Katastrophe bereits in Gang gesetzt und kann sie nur noch durch den Einsatz der Streitkräfte unterbrochen werden, muss nicht abgewartet werden, bis der Schaden sich realisiert hat (Rn. 47). In der Frage, ob und inwieweit bereits vor Schadensverwirklichung eingeschritten werden darf, grenzt demnach der Plenumsbeschluss die Einsatzvoraussetzungen der Sache nach nicht anders ein als das Urteil des Ersten Senats aus dem Jahr 2006.
 dd) Mit der Anknüpfung an das - Art. 35 GG entnommene - Tatbestandsmerkmal des besonders schweren Unglücksfalles nehmen 13 Abs. 1 und 14 Abs. 1 LuftSiG alle darin liegenden Beschränkungen (vgl. Plenumsbeschluss, Rn. 26, 43, 46, 51) auf. Die Regelungen genügen insoweit auch dem Bestimmtheitsgrundsatz. Es ist nicht ersichtlich, dass Präzisierungen geeignet sein könnten, die Orientierungsfunktion der gesetzlichen Vorgaben in sachangemessener Weise deutlich zu verbessern.
 ee) Ebenfalls gewahrt ist die strenge verfassungsrechtliche Beschränkung des Streitkräfteeinsatzes auf das Erforderliche, die sowohl das "Ob" als auch das "Wie" des Einsatzes, einschließlich der konkreten Einsatzmittel, betrifft (vgl. Plenumsbeschluss, Rn. 48).
 c) Bei verfassungskonformer Auslegung ist auch 15 LuftSiG mit dem Grundgesetz vereinbar. Nach 15 Abs. 1 Satz 2 LuftSiG können die Streitkräfte auf Ersuchen der für die Flugsicherung zuständigen Stelle im Luftraum Luftfahrzeuge überprüfen, umleiten oder warnen. Der Gesetzgeber hat diese Maßnahmen als bloße Amtshilfe (Art. 35 Abs. 1 GG) konzipiert. Dies entspricht der verfassungsrechtlichen Abgrenzung. Art. 87a Abs. 2 GG bindet nicht jede Nutzung personeller und sächlicher Ressourcen der Streitkräfte an eine ausdrückliche grundgesetzliche Zulassung, sondern nur ihre Verwendung als Mittel der vollziehenden Gewalt in einem Eingriffszusammenhang. Die Reaktion auf Luftzwischenfälle in rein technisch-unterstützender Funktion verbleibt im Rahmen des Art. 35 Abs. 1 GG und ist daher von den Beschränkungen, die für einen Einsatz der Streitkräfte nach Art. 35 Abs. 2 und 3 GG gelten, nicht betroffen (vgl. Plenumsbeschluss, Rn. 50).
 Allerdings liegt eine Verwendung in einem Eingriffszusammenhang nicht erst bei einem konkreten Vorgehen mit Zwang, sondern bereits dann vor, wenn personelle oder sachliche Mittel der Streitkräfte in ihrem Droh- oder Einschüchterungspotential genutzt werden (vgl. Plenumsbeschluss, Rn. 50). Ergibt die Überprüfung, dass eine Nutzung des überprüften Flugzeugs als Angriffsmittel beabsichtigt ist, scheidet daher eine weitere Deutung als bloße Unterstützung aus; die Aktion kann dann nur noch als Entfaltung des Droh- und Einschüchterungspotentials der eingesetzten militärischen Mittel verstanden werden. Ihre Fortsetzung ist folglich nicht mehr auf der Grundlage des 15 LuftSiG, sondern nur noch, sobald die hierfür erforderliche Einsatzentscheidung getroffen ist, als Einsatz nach 13, 14 LuftSiG zulässig.
 d) 16 Abs. 3 Satz 2 und 3 i. V. m. 16 Abs. 2 LuftSiG sowie Art. 2 Nr. 10 des Gesetzes zur Neuordnung von Luftsicherheitsaufgaben sind ebenfalls mit dem Grundgesetz vereinbar. Dass die materiellrechtlichen Voraussetzungen für eine Rückübertragung von Aufgaben auf den Bund hier nur generalklauselartig geregelt sind, verstößt nicht gegen den rechtsstaatlichen Bestimmtheitsgrundsatz. Der Gesetzgeber ist nach diesem Grundsatz nur gehalten, Normen so bestimmt zu fassen, wie dies nach der Eigenart des zu ordnenden Lebenssachverhalts mit Rücksicht auf den Normzweck möglich ist.
 Es verstößt auch nicht gegen die Pflicht zu bundesfreundlichem Verhalten, dass der Gesetzgeber die Rückübertragungsmöglichkeit, anders als früher, nicht mehr an einen Antrag des betroffenen Landes knüpft. Der Bund verstößt gegen diese Pflicht nicht schon dadurch, dass er von einer ihm durch das Grundgesetz eingeräumten Kompetenz Gebrauch macht; vielmehr muss deren Inanspruchnahme missbräuchlich sein. In der bloßen gesetzlichen Eröffnung der Möglichkeit der Rückübertragung kann eine missbräuchliche Inanspruchnahme von Kompetenzen oder ein Verstoß gegen Verfahrensbedingungen, die sich aus dem Grundsatz bundesfreundlichen Verhaltens ergeben, nicht gesehen werden.
 Bundesverfassungsgericht - Schloßbezirk 3 - 76131 Karlsruhe
 Telefon: 0721/91010
 Telefax: 0721/9101-382
 Mail: bverfg@bundesverfassungsgericht.de
 URL: <http://www.bundesverfassungsgericht.de>

bundesverfassungsgericht.de

Pressekontakt

Bundesverfassungsgericht

76131 Karlsruhe

bundesverfassungsgericht.de
bverfg@bundesverfassungsgericht.de

Firmenkontakt

Bundesverfassungsgericht

76131 Karlsruhe

bundesverfassungsgericht.de
bverfg@bundesverfassungsgericht.de

Das Bundesverfassungsgericht in Karlsruhe wacht über die Einhaltung des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland. Seit seiner Gründung im Jahr 1951 hat das Gericht dazu beigetragen, der freiheitlich-demokratischen Grundordnung Ansehen und Wirkung zu verschaffen. Das gilt vor allem für die Durchsetzung der Grundrechte. Zur Beachtung des Grundgesetzes sind alle staatlichen Stellen verpflichtet. Kommt es dabei zum Streit, kann das Bundesverfassungsgericht angerufen werden. Seine Entscheidung ist unanfechtbar. An seine Rechtsprechung sind alle übrigen Staatsorgane gebunden. Die Arbeit des Bundesverfassungsgerichts hat auch politische Wirkung. Das wird besonders deutlich, wenn das Gericht ein Gesetz für verfassungswidrig erklärt. Das Gericht ist aber kein politisches Organ. Sein Maßstab ist allein das Grundgesetz. Fragen der politischen Zweckmäßigkeit dürfen für das Gericht keine Rolle spielen. Es bestimmt nur den verfassungsrechtlichen Rahmen des politischen Entscheidungsspielraums. Die Begrenzung staatlicher Macht ist ein Kennzeichen des Rechtsstaats.