

**Gesetzentwurf
der Bundesregierung**

Stand: 2.10.2008

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 35)

A. Problem und Ziel

I. Nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum Luftsicherheitsgesetz vom 15. Februar 2006 (BVerfGE 115, 118) ist den Streitkräften im Rahmen der besonderen Amtshilfe nach Artikel 35 GG der Einsatz mit spezifisch militärischen Mitteln verwehrt. Zudem steht nur der Bundesregierung die Entscheidung hierüber zu; Artikel 35 GG verleiht dem Bundesminister der Verteidigung keine Eilkompetenz.

II. Ziel der Grundgesetzänderung ist die Schaffung der verfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen zur Sicherstellung der Handlungsfähigkeit bei zielgerichteten Aggressionen gegen den Staat und seine Bevölkerung durch die Möglichkeit, in engen Grenzen die Streitkräfte mit spezifisch militärischen Mitteln im Rahmen von Artikel 35 GG einzusetzen.

B. Lösung

Zulassung von militärischen Mitteln im Rahmen der besonderen Amtshilfe nach Artikel 35 GG und Schaffung einer Entscheidungsbefugnis der Bundesregierung einschließlich einer ausdrücklichen Eilentscheidungskompetenz.

C. Alternativen

Keine.

D. Finanzielle Auswirkungen auf die öffentlichen Haushalte

Keine.

E. Sonstige Kosten

Keine.

F. Bürokratiekosten

Durch das Gesetz werden keine Informationspflichten eingeführt oder abgeschafft.

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 35)

Vom ...

Der Bundestag hat mit Zustimmung des Bundesrates das folgende Gesetz beschlossen; Artikel 79 Abs. 2 des Grundgesetzes ist eingehalten:

Artikel 1 Änderung des Grundgesetzes

Artikel 35 des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland in der im Bundesgesetzblatt III, Gliederungsnummer 100-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, das zuletzt durch das Gesetz vom 28. August 2006 (BGBl. I S. 2034) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

Nach Absatz 3 werden folgende Absätze 4 und 5 angefügt:

„(4) Reichen zur Abwehr eines besonders schweren Unglücksfalles polizeiliche Mittel nicht aus, kann die Bundesregierung den Einsatz der Streitkräfte mit militärischen Mitteln anordnen. Soweit es dabei zur wirksamen Bekämpfung erforderlich ist, kann die Bundesregierung den Landesregierungen Weisungen erteilen. Maßnahmen der Bundesregierung nach den Sätzen 1 und 2 sind jederzeit auf Verlangen des Bundesrates, im Übrigen unverzüglich nach Beseitigung der Gefahr aufzuheben.

(5) Bei Gefahr im Verzug entscheidet der zuständige Bundesminister. Die Entscheidung der Bundesregierung ist unverzüglich nachzuholen.“

Artikel 2 Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am Tag nach der Verkündung in Kraft.

Begründung

A. Allgemeiner Teil

1. Der Gesetzgeber verfolgte mit dem Anfang 2005 in Kraft getretenen Luftsicherheitsgesetz das Ziel der Unterstützung der Polizeien durch die Streitkräfte bei der Abwehr von Gefahren aus der Luft. Er sah Artikel 35 GG als Ermächtigungsgrundlage für einen Streitkräfteeinsatz auch mit militärischen Mitteln an und regelte unter engen Voraussetzungen die Einwirkung auf Flugzeuge, die gegen das Leben von Menschen eingesetzt werden. Vor dem Hintergrund zeitlich knapper Geschehensabläufe enthielt das Luftsicherheitsgesetz zusätzlich eine Eilentscheidungskompetenz für den Bundesminister der Verteidigung.
2. Das Bundesverfassungsgericht hat diese Regelungen für nichtig erklärt (BVerfGE 115, 118). Im Rahmen der besonderen Amtshilfe bei polizeilichen Gefahrenabwehrmaßnahmen nach Artikel 35 GG hielt es einen Streitkräfteeinsatz mit spezifisch militärischen Mitteln für unzulässig (a.a.O., S. 146 ff. und 150 f.). Außerdem beanstandete es die vorgesehene Eilkompetenz des Bundesministers der Verteidigung (a.a.O., S. 149 f.).
3. Der neue Absatz 4 des Artikels 35 trägt dem ersten Einwand des Bundesverfassungsgerichts Rechnung. Er regelt, dass die Bundesregierung im besonders schweren Unglücksfall den Einsatz der Streitkräfte mit militärischen Mitteln anordnen kann, wenn polizeiliche Mittel nicht ausreichen, und schafft damit eine ausdrückliche Grundlage für den Einsatz militärischer Mittel.
4. Der neue Absatz 5 des Artikels 35 trägt dem zweiten Einwand des Bundesverfassungsgerichts Rechnung. Er schafft die ausdrückliche Grundlage für eine Eilkompetenz des zuständigen Bundesministers. Das ist im Falle des Einsatzes der Streitkräfte der Bundesminister für Verteidigung. Die Regelung ist aber allgemein formuliert und erfasst deshalb auch die – in der Sache unveränderten – Regelungen des Artikels 35 Abs. 2 und 3. Die dort der Bundesregierung vorbehaltenen Maßnahmen (Weisung, anderen Ländern Polizeikräfte zur Verfügung zu stellen; Einsatz von Einheiten der Bundespolizei und der Streitkräfte) kann künftig der Bundesminister des Innern bzw. der Bundesminister der Verteidigung im Eilfall allein anordnen.
5. Mit der Änderung des Artikels 35 GG wird lediglich die verfassungsrechtliche Grundlage eines Streitkräfteeinsatzes mit militärischen Mitteln im Wege der Amtshilfe bei polizeilichen Gefahrenlagen, also in einem nichtkriegerischen Kontext (vgl. BVerfGE 115, 118, 157), geschaffen.

6. Hiervon unberührt bleibt die Zulässigkeit des Streitkräfteeinsatzes auf anderer rechtlicher Grundlage, zu der der Entwurf – der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts folgend – keine Regelung trifft. Das Bundesverfassungsgericht hat als Fallkonstellationen, die neben der besonderen Amtshilfe nach Artikel 35 GG oder den Schutzmechanismen der Notstandsverfassung stehen und einer anderen rechtlichen Bewertung unterliegen können, solche genannt, die die Abwehr von Angriffen betreffen, die auf die Beseitigung des Gemeinwesens und die Vernichtung der staatlichen Rechts- und Freiheitsordnung gerichtet sind (a.a.O., S. 159). Im Rahmen der vom Bundesverfassungsgericht im Urteil zum Luftsicherheitsgesetz offen gelassenen Fallkonstellationen ist es denkbar, dass Einwirkungen, die auch Dritte betreffen, vor der Rechtsordnung in der Gesamtheit der geschriebenen und ungeschriebenen Normen Bestand haben.

B. Besonderer Teil

Zu Artikel 1 (Artikel 35 Abs. 4, 5)

Absatz 4

Die Regelung ist wegen des in Artikel 87a Abs. 2 GG verankerten Gebots strikter Texttreue notwendig. Artikel 87a Abs. 2 GG knüpft an die Einsatzermächtigung von Artikel 87a Abs. 1 Satz 1 GG an, wonach die „Verteidigung“ zur Grundfunktion der Streitkräfte bestimmt wird. Ein anderweitiger „Einsatz“ der Streitkräfte im Innern erfordert wegen dieses Verfassungsvorbehalts eine ausdrückliche grundgesetzliche Ermächtigung.

Satz 1 gibt der Bundesregierung die Anordnungsbefugnis zum Einsatz der Streitkräfte mit militärischen Mitteln unter der Voraussetzung, dass zur Abwehr eines besonders schweren Unglücksfalles polizeiliche Mittel nicht ausreichen. Ziel des Streitkräfteeinsatzes ist die Verhinderung einer Katastrophe oder eines besonders schweren Unglücksfalles.

Die Anordnungsbefugnis steht der Bundesregierung unabhängig davon zu, ob es sich um eine Gefahrenlage in einem (Absatz 2 Satz 2) oder mehreren Ländern (Absatz 3 Satz 1) handelt. Sie betrifft neben dem Einsatz militärischer Mittel auch den Bundeswehreinsatz als solchen. Betrifft die Gefahr nur ein Land, bedarf es deshalb der in Absatz 2 Satz 2 vorausgesetzten Anforderung der Bundeswehr durch das Land nicht, wenn die Gefahrenabwehr den Einsatz militärischer Mittel erfordert. Dessen Anordnung durch die Bundesregierung schließt vielmehr die Anordnung des Bundeswehreinsatzes ein.

Die Anordnungsbefugnis schließt auch die Steuerung des Einsatzes militärischer Mittel und die Anordnung der insoweit konkret zu treffenden Maßnahmen ein. Welche das sind, hängt unter Berücksichtigung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes jeweils vom Einzelfall ab. Soweit die Maßnahme sich ausschließlich gegen Täter richtet, kann sie nach der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zu § 14 Abs. 3 des Luftsicherheitsgesetzes (BVerfGE 115, 118) in besonders gelagerten Fällen auch deren Tötung umfassen, ohne gegen das Recht auf Leben nach Artikel 2 Abs. 2 Satz 1 in Verbindung mit der Menschenwürdegarantie des Artikels 1 Abs. 1 GG zu verstoßen.

Satz 2 räumt der Bundesregierung gegenüber den Ländern ergänzend ein Weisungsrecht ein, soweit dies nach ihrer Einschätzung flankierend zur wirksamen Bekämpfung erforderlich ist. Das Weisungsrecht ist angelehnt an Artikel 35 Abs. 3 Satz 2, aber nicht auf überregionale Katastrophenfälle beschränkt.

Satz 3 ist angelehnt an Artikel 35 Abs. 3 Satz 2 und sieht vor, dass die Anordnung der Bundesregierung nach Satz 1 sowie die Weisung nach Satz 2 auf Verlangen des Bundesrates aufzuheben sind. Einem Aufhebungsbeschluss des Bundesrates ist auch dann nachzukommen, wenn die Gefahr noch nicht beseitigt sein sollte. Verschärft sich nach einem Aufhebungsbeschluss des Bundesrates die Gefahrensituation, so kann die Bundesregierung erneut eine Anordnung nach Satz 1 oder Weisungen nach Satz 2 treffen. Liegt ein Aufhebungsbeschluss des Bundesrates nicht vor, so sind die von der Bundesregierung getroffenen Maßnahmen unverzüglich nach Beseitigung der Gefahr aufzuheben.

Absatz 5

Satz 1 stellt eine nach dem Luftsicherheitsurteil des Bundesverfassungsgerichts (BVerfGE 115, 118, 149 f.) erforderliche Eilfallregelung zu der Anordnungsbefugnis und dem Weisungsrecht der Bundesregierung als Kollegialorgan nach Absatz 3 Satz 1 und Absatz 4 bei Gefahr im Verzuge dar. Insbesondere bei Gefahren aus der Luft oder von See her dürfte nicht sichergestellt sein, dass die jeweilige Entscheidung der Bundesregierung als Kollegialorgan rechtzeitig einzuholen ist. Eine wirksame Gefahrenabwehr und Schadensbekämpfung könnte durch die Notwendigkeit einer Kollegialentscheidung unmöglich werden. Die Regelung berücksichtigt deshalb, dass häufig in besonderen Gefahrensituationen ein enger Zeitrahmen für notwendige Entscheidungen besteht, und sieht ausdrücklich eine Abweichung von dem Erfordernis einer Kollegialentscheidung in den Fällen des Absatzes 3 Satz 1 und des Absatzes 4 Satz 1 und 2 vor.

Im Einzelnen bedeutet dies, dass der Bundesminister des Innern im Eilfall unter den Voraussetzungen des Absatzes 3 Satz 1 befugt ist, den Ländern Weisung zu ertei-

len, Polizeikräfte anderen Ländern zur Verfügung zu stellen, und Einheiten der Bundespolizei zur Unterstützung der Länder einzusetzen. Der Bundesminister der Verteidigung kann bei Gefahr im Verzuge unter den Voraussetzungen des Absatzes 3 Satz 1 die Streitkräfte zur Unterstützung der Länder einsetzen, den Einsatz militärischer Mittel durch die Streitkräfte unter den Voraussetzungen des Absatzes 4 Satz 1 anordnen sowie unter den Voraussetzungen des Absatzes 4 Satz 2 den Ländern Weisungen erteilen.

Satz 2 sieht vor, dass die Entscheidung der Bundesregierung als Kollegialorgan (Artikel 62 GG) unverzüglich nachgeholt werden muss.

Artikel 2

Die Vorschrift regelt das Inkrafttreten.

C. Gesetzesfolgen

Für die Haushalte von Bund, Ländern und Kommunen und für die sonstigen Kosten haben die Grundgesetzänderungen keine unmittelbaren Folgen.