



Ausschussdrucksache 21(4)122 F
vom 26. Januar 2026

Schriftliche Stellungnahme

Simon Gauseweg, Europa-Universität Viadrina Frankfurt/Oder vom
26.01.2026

Öffentliche Anhörung

zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung

Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des Luftsicherheitsgesetzes

BT-Drucksachen 21/3252, 21/3506



Europa-Universität Viadrina – Juristische Fakultät
Große Scharrnstraße 59, 15230 Frankfurt (Oder)

Deutscher Bundestag
– Innenausschuss –
Platz der Republik 1
11011 Berlin

Simon Gauseweg
Akademischer Mitarbeiter
Juristische Fakultät

gauseweg@europa-uni.de
www.europa-uni.de

Frankfurt (Oder), 26.01.2026

Schriftliche Stellungnahme
für die öffentliche Anhörung des Innenausschusses des Deutschen Bundestages
am 26. Januar 2026

**Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des Luftsicherheitsgesetzes
BT-Drucksachen 21/3252, 21/3506**

Simon Gauseweg
Europa-Universität Viadrina Frankfurt (Oder)

I. Gesetzgebungsvorhaben und Umfang der Stellungnahme

Der Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des Luftsicherheitsgesetzes (BT-Drs. 21/3252) – folgend: LuftSiG-E – vereint verschiedene, unterschiedlich begrüßenswerte Anliegen.

Die Änderungen der §§ 8, 17, 17a LuftSiG-E sollen laut Entwurfsbegründung diverse gesetzgeberische Versehen hinsichtlich der Durchführung von luftsicherheitsrechtlicher Zuverlässigkeitsüberprüfungen (§§ 8, 18) sowie der Gebührenerhebung (§§ 17, 17a) korrigieren und entfallene Rechtsgrundlagen wieder einführen. Hierzu wird sich näherer Stellungnahme enthalten.

Die Einfügung des § 15a LuftSiG-E sowie flankierend die Änderung von § 13 LuftSiG adressieren die Gefahrenabwehr gegen unbemannte Luftfahrzeuge („Drohnen“). Zudem soll das luftsicherheitsrechtliche Nebenstrafrecht (§ 19 LuftSiG) verschärft werden.

Die Beurteilung der gefahrenabwehrrechtlichen Kompetenzerweiterung für die Streitkräfte bedarf zunächst einer verfassungsrechtlichen Einordnung und Rahmung (II.). Sodann folgen nähere Ausführungen zur Gefahrenabwehr durch die Streitkräfte (III.) sowie zu den Entscheidungsstrukturen (IV.). Kritik verlangt schließlich die geplante Strafrechtsverschärfung (V.). Abschließend werden mögliche Alternativen (VI.) thematisiert.

II. Verfassungsrechtlicher Rahmen

Eingangs benötigen die Begrifflichkeiten der Verteidigung (1.), in Abgrenzung von sonstigen Einsätzen und Amtshilfe (2.) näherer Erläuterung.

1. Begriff der Verteidigung

Kernauftrag der Streitkräfte ist die Verteidigung (Art. 87a Abs. 1 S. 1 GG). Dieser verfassungsrechtlich autonome Begriff beschränkt sich nicht lediglich auf eine Bekräftigung des Friedlichkeitsgebots des Grundgesetzes (vgl. insb. auch Art. 26 Abs. 1 GG),¹ sondern fungiert auch zur Kompetenzabgrenzung. So gehört die Verteidigung zweifellos strukturell zur Staatsaufgabe der Gewährung von Sicherheit² durch Gefahrenabwehr.³ Sie ist aber nicht mit ihr gleichzusetzen bzw. geht nicht konturlos in ihr auf, da Verteidigung die Antwort auf Angriffe, nicht auf (alle möglichen Arten der) Gefahr ist und auch der Kreis der Rechtsgüter, vor die das Schild der Verteidigung gestellt wird, nicht unbegrenzt ist.

Ein Angriff muss nach überkommener Ansicht einen militärischen Charakter aufweisen.⁴ Schon bei Einführung der Notstandsverfassung wurde klargestellt: „Mit „Verteidigung“ ist hier nur die militärische Verteidigung [...] gemeint.“⁵ Im Fokus steht hier die Dimension der Bedrohung, nicht deren Urheber. Häufig in Anlehnung an den völkerrechtlichen Begriff der Selbstverteidigung (Art. 51 UN-Charta), der auch durch hinreichend erhebliche Handlungen nichtstaatlicher Akteure ausgelöst werden kann, wird – zu Recht – überwiegend⁶ vertreten, dass ein Angriff, gegen den Verteidigung i.S.d. Art. 87a GG zulässig ist, zwingend von einem staatlichen Akteur ausgehen müsste.⁷ Entscheidend ist vielmehr, dass die Qualität der Bedrohung die Grenzen polizeilicher Handhabbarkeit von Lagen überschreitet.⁸

„Verteidigt gegen einen Angriff wird der Staat“.⁹ Schutzobjekt der Verteidigung ist mithin zunächst die territoriale Souveränität und die politische Unabhängigkeit der Bundesrepublik Deutschland, daneben die Bündnispartner Deutschlands (insb. in EU und NATO).¹⁰ Wohl unumstritten ist, dass der Staat in seiner Gesamtheit, aber auch die drei Elemente der Staatlichkeit (Staatsgebiet, Staatsvolk, Staatsgewalt) jeweils für sich verteidigt werden können.¹¹ Umstritten ist hingegen, ob auch die „Per-

1 Aust in: von Münch/Kunig (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, München, 8. Aufl. 2025, Art. 87a Rn. 32.

2 Mit der Kategorisierung als „primäres Staatsziel“: Isensee in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts Bd. IV, Heidelberg 3. Aufl. 2006, § 73 Rn. 26; ebenso Aust (Fn. 1), Art. 87a Rn. 29.

3 Depenheuer in: Dürig/Herzog/Scholz (Hrsg.), Grundgesetz. Kommentar, München, 108. EL August 2025, Art. 87a Rn. 15.

4 Müller-Franken in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), Grundgesetz, München, 8. Aufl. 2024, Art. 87a Rn. 51 unter Verweis auf BVerwG, Urt. v. 21.6.2005, Az. 2 WD 12/04 (vgl. insb. juris-Rn. 107);

5 BT-Drs. V/2873, 13.

6 Dagegen jedoch wohl z.B. Orthmann, Landesverteidigung, Berlin, 2023, S. 58 ff; vgl. hierzu auch Salomon in: von Kielmannsegg/Terhechte/Weingärtner (Hrsg.), Handbuch Recht der Streitkräfte, München 2025, Fn. 38 zu § 4 Rn. 12. Insg. zur h.M. vgl. ders., ebd. m.w.N.

7 Statt aller: Heun in: Dreier (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, Bd. 3, Tübingen, 3. Aufl. 2018, Art. 87a Rn. 11 sowie Müller-Franken (Fn. 4), Art. 87a Rn. 52 ff.

8 Depenheuer (Fn. 3), Art. 87a Rn. 20 ff. spricht insoweit von „Ausnahmelagen“ und „Ausnahmesituationen“, die er von der „Normallage“, in denen „Polizei, Staatsanwaltschaften und Gerichte [die] Organe des rechtsstaatlich umfassend gesetzlich determinierten Sicherheitsstaates“ sind. Ebenso Müller-Franken (Fn. 4), Art. 87a Rn. 51, der darauf hinweist, „[d]ie enormen Kosten, vor allem in finanzieller, aber auch in personeller Hinsicht, die dem Staat mit der Aufstellung und Unterhaltung von Streitkräften auferlegt sind, ließen sich nicht rechtfertigen, um Angriffe abzuwehren, denen auch mit herkömmlichen polizeilichen Instrumenten begegnet werden könnte.“

9 Depenheuer (Fn. 3), Art. 87a Rn. 35.

10 Müller-Franken (Fn. 4), Art. 87a Rn. 46; wohl auch (ggf. jedoch einschränkend, da jeweils unter Verweis auf Art. 51 UN-Charta – der allerdings wiederum systematisch mit dem völkerrechtlichen Gewaltverbot nach Art. 2 Nr. 4 UN-Charta in Verbindung steht, welches als gerade auch die politische Unabhängigkeit schützt) Heun (Fn. 7), Art. 87a Rn. 11 sowie Aust (Fn. 1), Art. 87a Rn. 35 f.; nachdrücklich Depenheuer (Fn. 3), Art. 87a Rn. 36.

11 Salomon (Fn. 6), § 4 Rn. 19.

sonal- oder Bürgerverteidigung“¹² unter den Begriff der Verteidigung fällt. Proponenten dieser Auffassung argumentieren für gewöhnlich mit Evakuierungsoperationen deutscher (und verbündeter) Staatsangehöriger aus Kriegs- und Krisengebieten (wie sie die Bundeswehr etwa 1997 aus Albanien – Operation Libelle – und 2011 aus Libyen – Operation Pegasus – durchführte) oder Geiselnbefreiungs-Szenarien. Auch, wer Individuen unter den Schutz des Begriffs militärischer Verteidigung stellt, stellt an Angriffe, denen militärisch begegnet werden muss, hohe Anforderungen.

Unabhängig ist der Begriff der Verteidigung vom Verteidigungs- (Art. 115a ff. GG) oder Spannungsfall (Art. 80a GG). Bereits Art. 87a Abs. 1 S. 1 GG beinhaltet für sich eine Kompetenz zur Anwendung militärischer Gewalt gegen einen (militärischen, s.o.) Angriff gegen das Territorium oder die Unabhängigkeit der Bundesrepublik Deutschland.

2. Andere Einsätze und Amtshilfe

Außer zur Verteidigung dürfen die Streitkräfte nur eingesetzt werden, soweit das Grundgesetz es ausdrücklich zulässt, Art. 87a Abs. 2 GG.

a) Abgrenzung von Einsatz und Verwendung

Nicht jedes Tätigwerden der Streitkräfte erreicht jedoch die Schwelle des Einsatzes, „d.h. ihre Verwendung als Mittel der vollziehenden Gewalt“¹³ bzw. „in einem Eingriffszusammenhang“.¹⁴ Ein „Einsatz“ liegt dann vor, „wenn Soldaten unter Nutzung ihrer spezifischen, anderen Teilen der Staatsgewalt gerade nicht zur Verfügung stehenden militärischen Mittel und Organisationsstrukturen hoheitlich tätig werden und zur Verfolgung ihrer Ziele auch militärische Gewalt anwenden (dürfen).“¹⁵

Hieraus wird auch ersichtlich, warum das Grundgesetz den Streitkräfteeinsatz unter Verfassungsvorbehalt stellt: Militärisches und polizeiliches Vorgehen unterscheidet sich grundlegend. Während Letzteres an strengen Grundsätzen der Verhältnismäßigkeit gemessen wird, den Einsatz von Gewalt an hohe rechtliche Voraussetzungen knüpft und tödliche Gewalt – wenn überhaupt – als letztes Mittel ansieht,¹⁶ ist Ersteres durch die Fähigkeit zur Anwendung tödlicher Gewalt geprägt,¹⁷ die lediglich durch militärische Notwendigkeit und ein Exzessverbot begrenzt werden.¹⁸ Mit anderen Worten: Insbesondere die Anwendung tödlicher Gewalt mittels Schusswaffe ist in einer polizeilichen Lage der Ausnahmefall, für im eigentlichen Sinne militärisches Vorgehen aber die Regel. Damit soll nicht gesagt sein, die Streitkräfte seien zur deeskalativen und ggf. sogar gewaltlosen Lagebewältigung nicht fähig. Insbesondere mit der Feldjägertruppe unterhält die Bundeswehr (auch) nach polizeilichen Grundsätzen arbeitende Einheiten und entsprechende Fähigkeiten waren auch in Stabilisierungseinsätzen wie etwa KFOR flächendeckend notwendig. Das darf jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, dass sich die jeweiligen Normalfälle polizeilichen und militärischen Vorgehens deutlich voneinander unterscheiden.

12 So griffig *Depenheuer* (Fn. 3), Art. 87a Rn. 39 f. Ausführlich zum Streitstand m.w.N. *Salomon* (Fn. 6), § 4 Rn. 21.

13 BT-Drs. V/2873, 13.

14 BVerfG, Beschl. v. 3.7.2012, Az. 2 PbvU 1/11, BVerfGE 132, 1 (20) = openJur 2012, 70555 (Rn. 57); vgl. auch *Aust* (Fn. 1), Art. 87a Rn. 45 m.w.N.

15 *Schmidt-Radefeldt* in: *Kielmansegg/Terhechte/Weingärtner* (Hrsg.), *Handbuch Recht der Streitkräfte*, München 2025, § 17 Rn. 10 m.w.N.

16 Vgl. insb. zum sog. „finalen Rettungsschuss“ statt aller: *Fink* in: *Merten/Papier* (Hrsg.), *Handbuch der Grundrechte*, Bd. IV, Heidelberg 2011, § 88 Rn. 43 f. m.w.N.

17 Am Beispiel der Abgrenzung polizeilicher von militärischer Waffen: *Schmidt-Radefeldt* (Fn. 15), § 20 Rn. 38.

18 Zu den im bewaffneten Konflikt anwendbaren Regeln des humanitären Völkerrecht im Überblick etwa *Heintschel von Heinegg* in: *Epping/Heintschel von Heinegg* (Hrsg.), *Ipsen. Völkerrecht*, München, 8. Aufl. 2025, §§ 60–67; ebenso *Frau* in: *Kielmansegg/Terhechte/Weingärtner*, *Handbuch Recht der Streitkräfte*, München 2025, § 20 Rn. 51 ff.

Aufgrund dieses strukturellen Unterschieds zwischen polizeilicher und militärischer Einsatzgrundlagen sieht das Grundgesetz jedes grundrechtsrelevante, hoheitliche Auftreten der Bundeswehr als verfassungsrechtlich rechtfertigungsbedürftig an.¹⁹ Bloße technische Hilfeleistungen – auch mit schwerem (Pionier-)Gerät – oder logistische oder medizinische Unterstützung sind verfassungsrechtlich unproblematisch zulässig; soweit konkretes Handeln der Bundeswehr sich hierauf beschränkt, wird hierzu in Art. 35 Abs. 1 GG nicht lediglich eine Erlaubnis begründet, sondern vielmehr eine Pflicht.

b) Voraussetzungen von (Inlands-)Einsätzen der Streitkräfte

„Die Verfassung begrenzt einen Streitkräfteeinsatz im Inneren in bewusster Entscheidung auf äußerste Ausnahmefälle“,²⁰ so hat es der 2. Senat des BVerfG 2012 festgestellt. Ein (bewaffneter) Streitkräfteeinsatz im Innern kann verfassungsrechtlich gerechtfertigt werden durch einen inneren Notstand (aa) oder einen Katastrophennotstand (bb).

(aa) Innerer Notstand

Die Zentralnorm des inneren Notstands war ursprünglich Art. 91 GG, der im Zuge der Notstandsgesetzgebung 1968 durch Art. 87a Abs. 4 GG um die Komponente „Streitkräfte“ erweitert wurde.²¹ Der innere Notstand umfasst die „Bekämpfung bewaffneter Aufständischer in bürgerkriegsähnlichen Auseinandersetzungen“²² und ähnlich gelagerte Ausnahmefälle. Voraussetzung ist „eine systemische Bedrohung von Staat und Verfassungsordnung“,²³ die sich durch drei Merkmale auszeichnet: „Ers- tens ist ein Streitkräfteeinsatz nur zur Abwehr von Gefahren für den Bestand oder die freiheitlich-demokratische Grundordnung des Bundes oder eines Landes zulässig [...]“,²⁴ wobei Extremsituationen wie ein Militärputsch, bewaffnete Versuche bürgerkriegsähnlicher Separation oder ähnliche Extremfälle gemeint sind.²⁵ Zweitens muss das betroffene Land entweder subjektiv (nicht willens) oder objektiv (nicht in der Lage) unfähig sein, der Gefahr selbst zu begegnen.²⁶ „Drittens ist es erforderlich, dass auch die Landes- und Bundespolizeikräfte nach Ausschöpfung aller Möglichkeiten – insbesondere der Bündelung aller Kräfte unter Weisung der Bundesregierung [...] – zur Gefahrenabwehr außerstande sind.“²⁷

Mit anderen Worten: Streitkräfteeinsatz zur Behebung eines inneren Notstandes ist nach dem Grundgesetz erst dann zulässig, wenn die verfassungsmäßige Ordnung selbst und damit die Existenz der Bundesrepublik auf dem Spiel steht. Der innere Notstand wird daher nicht umsonst von der Literatur²⁸ als Spiegelbild des äußeren Notstandes eines Verteidigungsfalles, also eines (nach überkommener Vorstellung territorial geprägt) Verteidigungskrieges begriffen.

(bb) Katastrophennotstand

Der Katastrophennotstand knüpft – anders als der innere Notstand – „tatbestandlich nicht an ein zu schützendes Rechtsgut (Bestand des Staates und freiheitlich-demokratische Grundordnung) [an], sondern an eine bestimmte Situation (Naturkatastrophe bzw. Unglücksfall).“²⁹ Ob diese Situation bundeslandübergreifend auftritt (Art. 35 Abs. 2 S. 2 GG), oder nicht (Art. 35 Abs. 3 GG), ist lediglich

19 Schmidt-Radefeldt (Fn. 15), § 17 Rn. 10 ff.

20 BVerfG, Beschl. v. 3.7.2012, Az. 2 PBvU 1/11 – BVerfGE 132, 1 = openJur 2012, 70555 Rn. 33.

21 Schmidt-Radefeldt (Fn. 15), § 17 Rn. 30.

22 Ebd.

23 Schmidt-Radefeldt (Fn. 15), § 17 Rn. 35.

24 Ebd.

25 Heun (Fn. 7), Art. 87a Rn. 32.

26 Schmidt-Radefeldt (Fn. 15), § 17 Rn. 35.

27 Ebd.

28 Vgl. nur den Aufbau der Kommentierung des Art. 87a durch Aust (Fn. 1), Heun (Fn. 7) und Müller-Franken (Fn. 4).

29 Schmidt-Radefeldt (Fn. 15), § 17 Rn. 40.

für das Verfahren zur Hilfeleistung relevant. Die tatsächlichen Voraussetzungen des Katastrophennotstandes sind einheitlich die „Naturkatastrophe“ oder der „besonders schwere Unglücksfall“.³⁰

„Naturkatastrophen [sind] unmittelbar drohende Gefahrenzustände oder Schädigungen von erheblichem Ausmaß, die durch Naturereignisse wie Erdbeben, Hochwasser, Eisgang, Unwetter, Wald- und Großbrände durch Selbstentzündung oder Blitze, Dürre oder Massenerkrankung ausgelöst werden“,³¹ auch Lawinengefahr wird benannt.³²

„Besonders schwere Unglücksfälle“ sind „Schadensereignisse von großem Ausmaß und von Bedeutung für die Öffentlichkeit, die durch Unfälle, technisches oder menschliches Versagen ausgelöst oder von Dritten absichtlich herbeigeführt werden.“³³ Das Bundesverfassungsgericht spricht von „ungewöhnlichen Ausnahmesituationen“³⁴ und sieht einen besonders schweren Unglücksfall i.S.d. Art. 35 Abs. 2 S. 2, Abs. 3 S. 1 GG nur „in äußersten Ausnahmefällen, bei Ereignissen von katastrophischen Dimensionen“.³⁵

Die tatsächlichen Voraussetzungen der Bedingungen, in denen ein Einsatz der Streitkräfte im Inneren zulässig sind, ähneln sich damit stark. Insbesondere müssen die „katastrophischen Dimensionen“ eines ein Einsatzrecht auslösenden, besonders schweren Unglücksfalles letztlich wiederum in ihren Konsequenzen bürgerkriegsähnliche Ausmaße erreichen.

III. Einfügung des § 15a – Gefahrenabwehr gegen unbemannte Luftfahrzeuge

Im neu einzufügenden § 15a LuftSiG-E soll in drei Absätzen die Beteiligung der Streitkräfte an der „Gefahrenabwehr gegen unbemannte Luftfahrzeuge“ geregelt werden.

Der Vollständigkeit halber werden eingangs die Fähigkeits- und Befugnislücken von Polizei und Streitkräften dargestellt (1.). Sodann erfolgt eine nähere Stellungnahme zu den einzelnen Absätzen, namentlich also der Amtshilfe durch Technik-Bereitstellung (2.), dem Streitkräfteeinsatz (3.) und der Unterrichtung der Bundeswehr über (mögliche) militärische Angriffe durch die Bundespolizei (4.).

1. Problemstellung der Gefahrenabwehr gegen unbemannte Luftfahrzeuge

In der Drohnenabwehr gelten zusammengefasst die folgenden Zuständigkeiten: Die Bundeswehr verteidigt (Art. 87a Abs. 1 S. 1 GG) gegen militärische Angriffe. Sind diese Angriffe als äußere Bedrohung zu fassen (z.B. weil sie von einer fremden Macht gesteuert werden, unabhängig vom Startpunkt der individuellen Drohne), so gilt die völkerrechtlich auszulegende Schwelle des bewaffneten Angriffs. Bei rein inneren Angelegenheiten (also etwa Angriffe bewaffneter Drohnen, die von rein inländischen kriminellen oder terroristischen Organisationen ausgehen) ist die Bundeswehr erst ab der Schwelle eines Bürgerkriegs-Zustandes zur Verteidigung berufen.

Die Polizei hat eine Allgemeinzuständigkeit auf dem Gebiet der Gefahrenabwehr. Für sämtliche Sachverhalte, die die Schwelle des Angriffs, gegen den verteidigt werden kann, nicht überschreiten, fehlt eine Zuständigkeit der Bundeswehr.³⁶ Bei Gefahren, die aus dem Luftverkehr resultieren, liegt

30 Dederer in: Dürig/Herzog/Scholz (Hrsg.), Grundgesetz. Kommentar, München, 108. EL August 2025, Art. 35 Rn. 127.

31 Bauer in: Dreier (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, Tübingen, 3. Aufl. 2015, Art. 35 Rn. 29.

32 Goldhammer in: von Münch/Kunig (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, München, 8. Aufl. 2025, Art. 35 Rn. 56.

33 Ebd., Rn. 57.

34 BVerfG, Beschl. v. 3.7.2012 – 2 PbvU 1/11 = BVerfGE 132, 1 (17).

35 BVerfG, Beschl. v. 20.3.2013 – 2 BvF 1/05 = BVerfGE 133, 241 (265).

36 Umgekehrt gilt dies nicht; die Befugnis der Streitkräfte zum Einsatz gleich welcher Art schließt jedenfalls verfassungsrechtlich die Gefahrenabwehr durch die Polizei nicht aus, Salomon (Fn. 6), § 4 Rn. 39. Restriktionen können sich jedoch insbesondere im internationalen bewaffneten Konflikt durch das humanitäre Völkerrecht ergeben.

die Zuständigkeit zur Gefahrenabwehr sachlich bei der Bundespolizei, §§ 4, 14 BPolG. Das Gesetz über den unmittelbaren Zwang bei Ausübung öffentlicher Gewalt durch Vollzugsbeamte des Bundes (UZwG) berechtigt diese auch zum Einsatz von Gewalt bis hin zum Waffeneinsatz.

Im Katastrophennotstand, der strukturell eine gefahrenabwehrrechtliche und keine militärische Lage ist, ist die Bundeswehr gleichwohl zu Hilfeleistungen berechtigt (Art. 35 Abs. 2 S. 2, Abs. 3 S. 1 GG), auch in Form eines Einsatzes im Sinne von Art. 87a Abs. 2 GG. Eine Berechtigung zum Einsatz von Waffengewalt im Katastrophennotstand ist nach Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts nicht ausgeschlossen (s.o.). Die Bundeswehr ist hierzu aber nur „in äußersten Ausnahmefällen, bei Ereignissen von katastrophischen Dimensionen“³⁷ berechtigt.

Originäre gefahrenabwehrrechtliche Befugnisse kommen der Bundeswehr im Friedensbetrieb ausschließlich zum Eigenschutz nach dem Gesetz über die Anwendung unmittelbaren Zwanges und die Ausübung besonderer Befugnisse durch Soldatinnen und Soldaten der Bundeswehr und verbündeter Streitkräfte sowie durch zivile Wachpersonen (UZwGBw) zu.

Angesichts der von Polizei und Streitkräften jeweils vorgehaltenen Fähigkeiten und Ausrüstung ergibt sich damit in der Drohnenabwehr das folgende Problem: In der Regel ist die Polizei zur Abwehr befugt, hat hierfür aber nicht die Mittel. Demgegenüber verfügt die Bundeswehr zur Drohnenabwehr regelmäßig über die Mittel, aber nicht die Berechtigung.

Dem scheint der Gesetzesentwurf mit dem vorgeschlagenen § 15a LuftSiG-E begegnen zu wollen.

2. Amtshilfe durch Technik-Bereitstellung (Abs. 1)

§ 15a Abs. 1 S. 1 LuftSiG-E hält die Pflicht der Streitkräfte zur Leistung von Amtshilfe nach Art. 35 Abs. 1 GG fest. Hierzu ist die Bundeswehr jedoch bereits unmittelbar kraft Verfassung verpflichtet. In Bezug auf die einzelne Amtshilfeleistung ist der Satz mithin deklaratorisch und schafft keine eigene Befugnis oder besondere Verpflichtung.

a) Aufgabennorm für die Streitkräfte?

Allerdings lässt sich aus der Wiederholung einer bestehenden, verfassungsrechtlichen Amtshilfeverpflichtung im einfachen Gesetz eine herausgehobene Stellung dieser ja gerade (noch einmal) einfachgesetzlich geregelten Amtshilfeverpflichtung ableiten. Eine denkbare Folge hiervon wäre, dem Satz eine einfachgesetzliche Verpflichtung der Bundeswehr zu entnehmen, solche Detektions- und Interventionstechnik, an denen insbesondere die Bundespolizei aber ggf. auch (insb. in Bezug auf Detektionstechnik) Beliehene Private einen Regelbedarf zu haben scheinen, tatsächlich dauerhaft vorzuhalten. Zwar handelt es sich hier um Sach- und nicht um Personalmittel – nur auf Letztere ist der haushaltsrechtliche Parlamentsvorbehalt aus Art. 87a Abs. 1 S. 2 GG („zahlenmäßige Stärke“) bezogen.³⁸ Eine solche „Aufgabenzuweisung“ in einem ansonsten streitkräftefernen Einzelgesetz erscheint jedoch mindestens unsystematisch.

b) Nutzung von Militärtechnik durch die Polizei

Soweit die Amtshilfe „insbesondere“ in Gestalt der „Bereitstellung“ von Technik erfolgen soll, so liest sich die Vorschrift, als solle militärisches Gerät der Polizei zur Nutzung übergeben werden. Dem

37 BVerfG, Beschl. v. 20.3.2013 – 2 BvF 1/05 = BVerfGE 133, 241 (265).

38 Waldhoff in: von Kielmansegg/Terhechte/Weingärtner (Hrsg.), Handbuch Recht der Streitkräfte, München 2025, § 6 Rn. 31; Holterhus in: von Kielmannsegg/Terhechte/Weingärtner (Hrsg.), Handbuch Recht der Streitkräfte, München 2025, § 7 Rn. 11.

Wortlaut nach soll Technik gerade (der Amtshilfe ersuchenden Stelle) bereitgestellt und nicht etwa (von der Amtshilfe leistenden Stelle) verwendet werden.

Das erscheint als bloße Amtshilfeleistung nicht von vorn herein unzulässig, solange die Polizei das bereitgestellte Gerät nach dem für sie weiterhin geltenden Polizeirecht rechtmäßig einsetzen kann. Amtshilfe ist dem Umfang nach durch das Verbot missbräuchlicher Rechtsausübung begrenzt.³⁹ Insbesondere die von der Bundeswehr bereitgestellte Interventionstechnik darf daher in ihrer Wirkung polizeiliche Mittel nicht übertreffen, sondern allenfalls eine gleichwertige Alternative sein. Eine Übergabe originär militärischer Mittel von der Bundeswehr an die Polizei, deren Verwendung durch die Bundeswehr selbst die Schwelle zum Einsatz überschritte, wäre missbräuchlich, da es die Beschränkung der Anwendung militärischer Mittel im Inland umginge.

c) Stellungnahme

§ 15a Abs. 1 LuftSiG-E erscheint deklaratorisch, weshalb in Frage steht, ob es, mangels eigener Regelungswirkung, seiner Aufnahme in den Entwurf überhaupt bedarf.

Die Verpflichtung zur Amtshilfeleistung ergibt sich unmittelbar aus der Verfassung. Art. 35 Abs. 1 GG enthält selbst keine Konkretisierung des geschuldeten Umfangs. Dieser kann einfachgesetzlich lediglich begrenzt, nicht jedoch erweitert werden. Auch die nach § 15a Abs. 1 S. 2 LuftSiG-E bereitzustellende Detektions- und Interventionstechnik kann daher nur solche sein, die die Polizei auch ohne ausdrückliche gesetzliche Regelung unmittelbar kraft Verfassung anfordern darf. Der Zugriff auf das „spezifische Droh- oder Einschüchterungspotential“⁴⁰ der Bundeswehr im Wege der Amtshilfe ist ihr von Verfassungs wegen verschlossen.

Die eingangs beschriebenen Fähigkeits- und Befugnislücken ändert die Vorschrift daher nicht.

Soweit man der Norm eine Verpflichtung der Bundeswehr zum Vorhalten von Detektions- und Interventionstechnik für eine durch einfaches Gesetz hervorgehobene Amtshilfepflicht entnehmen wollte, so erscheint dies aufgrund der systematischen Stellung in einem ansonsten streitkräftefernen Gesetz sowie der prinzipiellen Subsidiarität der Amtshilfe gegenüber dem Kernauftrag der Verteidigung (die auch der Entwurf anerkennt) fragwürdig.

3. Einsatz der Bundeswehr (Abs. 2)

Erst in der Gesamtschau mit § 14 LuftSiG erscheint § 15a Abs. 2 LuftSiG-E nicht als lediglich deklaratorische Wiederholung der in Art. 35 Abs. 2 S. 2, Abs. 3 S. 1 GG verfassungsunmittelbar eröffneten Möglichkeit zum Waffeneinsatz in Katastrophen- und besonders schweren Unglücksfällen.

Grundsätzlich gestattet die Verfassung in Katastrophenlagen unmittelbar Hilfeleistungen, auch im Wege des Streitkräfteeinsatzes, einschließlich des Einsatzes von Gewalt.⁴¹ Sie sind jedoch an hohe Hürden geknüpft.

Zunächst „stellt nicht jede Gefahrensituation, die ein Land mittels seiner Polizei nicht zu beherrschen imstande ist, allein schon aus diesem Grund einen besonders schweren Unglücksfall im Sinne

39 *Bauer* (Fn. 31), Art. 35 Rn. 21.

40 BVerfG, Beschl. v. 3.7.2012, Az. 2 PBvU 1/11 – BVerfGE 132, 1 = openJur 2012, 70555 (Rn. 57). Vgl. auch BVerfG, Urt. v. 23.9.2015, Az. 2 BvE 6/11 – BVerfGE 140, 160 (206).

41 BVerfG, Beschl. v. 3.7.2012, Az. 2 PBvU 1/11 – BVerfGE 132, 1 = openJur 2012, 70555 (Rn. 38, 47 ff.). Dagegen jedoch: *Buchberger* in: *Lisken/Denninger* (Hrsg.), *Handbuch des Polizeirechts*, München, 7. Aufl. 2021, I. Rn. 325 unter Verweis auf die abweichende Meinung des Richter *Gaier*.

des Art. 35 Abs. 2 Satz 2, Abs. 3 Satz 1 GG dar, der den Streitkräfteeinsatz erlaubte“.⁴² Bereits der Katastrophennotstand, selbst schon per Definition ein Ausnahmefall, berechtigt die Bundeswehr lediglich dazu, überhaupt in einem Eingriffszusammenhang tätig zu werden. „Der Einsatz spezifisch militärischer Abwehrmittel ist zudem auch in einer solchen Gefahrenlage nur als ultima ratio zulässig.“⁴³

Art. 35 Abs. 2 S. 2, Abs. 3 S. 1 GG umschreibt die Grenzen der erforderlichen Hilfe selbst nicht weiter. Vor diesem Hintergrund dürfte § 14 LuftSiG die Funktion einer Begrenzung zukommen. Legt man die (in der Literatur nicht unumstrittene⁴⁴) Auffassung des zweiten Senats des BVerfG zum Inlandseinsatz zu Grunde, eröffnet das Grundgesetz die Möglichkeit zur „erforderlichen Hilfeleistung“. Einer einfachgesetzlichen Erlaubnis zu einzelnen Maßnahmen bedarf es innerhalb dieses Rahmens wohl nicht – zumal Art. 35 Abs. 2 und 3 GG gerade „keine ausdrückliche Kompetenzgrundlage“⁴⁵ beinhalten. Eine Erweiterung des Rahmens ist aufgrund des Vorrangs der Verfassung unzulässig. Werden in einem einfachen Gesetz also die zulässigen Maßnahmen aufgezählt, ergibt sich daraus im Umkehrschluss, dass die nicht aufgezählten, intensiveren Maßnahmen unzulässig sind. Für den beschränkenden Charakter der Norm spricht weiterhin, dass in § 14 Abs. 2 LuftSiG der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz besonders⁴⁶ betont wird.

Der neu einzuführende § 15a LuftSiG-E nimmt vor diesem Hintergrund die in § 14 vorgenommene Beschränkung unter Beibehaltung der (sonstigen) tatbestandlichen Voraussetzungen zurück, soweit es unbemannte Luftfahrzeuge betrifft.

Unter dem Gesichtspunkt effektiver Gefahrenabwehr erscheint das prinzipiell sachgerecht, aber auch nur begrenzt praxisrelevant. Wie viele der in der Entwurfsbegründung genannten, gesichteten illegalen Drohnenflügen über KRITIS-Einrichtungen der Schwelle zum besonders schweren Unglücksfall, also einer Lage katastrophischen Ausmaßes, die von der Polizei schlicht unbeherrschbar ist, hätten überschreiten können, geht daraus nicht hervor. Denn selbst der (lokal und zeitlich begrenzte) Ausfall kritischer Infrastrukturen führt noch nicht notwendigerweise zum Vorliegen eines besonders schweren Unglücksfalles.

Soweit laut der Entwurfsbegründung die Anwendung von „Waffengewalt oder sonstigen Wirkmitteln [...] möglich werden [soll], wenn nach den Umständen davon auszugehen ist, dass ein unbemanntes Luftfahrzeug gegen das Leben von Menschen oder gegen eine kritische Anlage eingesetzt werden soll“, begegnet dies jedenfalls in dieser weit gefassten Formulierung verfassungsrechtlichen Bedenken. Derlei Lagen können jedenfalls prinzipiell von der Polizei (oder im Fall kritischer Infrastrukturen ggf. auch dem THW, jeweils auch mit Unterstützung anderer Rettungs- und Hilfsorganisationen) bewältigt werden und bedürfen nicht notwendigerweise militärischen Einschreitens. Dasselbe gilt auch für Anschläge auf Großveranstaltungen. Zu Recht wurde bei den verschiedenen Anschlägen – auch auf Menschenmengen – die in den vergangenen Jahren in Deutschland verübt wurden, nicht nach den Streitkräften gerufen. Hätte man von den Tätern gewusst, hätten sie von der Polizei gestoppt werden können – was eindrücklich daran ersichtlich wird, dass Polizei, Staatsanwaltschaft und auch Nachrichtendienste regelmäßig die Verhinderung von Anschlägen vermelden.

42 BVerfG, Beschl. v. 3.7.2012, Az. 2 PBvU 1/11 – BVerfGE 132, 1 = openJur 2012, 70555 (Rn. 50).

43 BVerfG, Beschl. v. 3.7.2012, Az. 2 PBvU 1/11 – BVerfGE 132, 1 = openJur 2012, 70555 (Rn. 56).

44 Vgl. die abweichende Meinung des Richters *Gaier* zu BVerfG, Beschl. v. 3.7.2012, Az. 2 PBvU 1/11 – BVerfGE 132, 1 = openJur 2012, 70555; ebenso *Buchberger* (Fn. 41), I. Rn. 235; *ders.* in: Schenke/Graulich/Ruthig, Sicherheitsrecht des Bundes, München, 2. Aufl. 2019, LuftSiG § 14 Rn. 2 m.w.N.

45 BVerfG, Beschl. v. 3.7.2012, Az. 2 PBvU 1/11 – BVerfGE 132, 1 = openJur 2012, 70555 (Rn. 22). Dabei kann aufgrund der vom BVerfG gesehenen Annexkompetenz aus Art. 73 Nr. 6 GG für die Gefahrenabwehr im Luftverkehr dahinstehen, ob Art. 73 Abs. 1 Nr. 1 GG dem einfachen Gesetzgeber eine Kompetenz zur einfachgesetzlichen Beschränkung der Rechte der Streitkräfte eröffnet, sich diese aus der Natur der Sache der vom Bund kontrollierten (Art. 87a Abs. 1 S. 1 GG) Streitkräfte ergibt oder die Verfassung sich möglicherweise die Beschränkung der Handlungen der Streitkräfte im äußersten Notfall mit Art. 35 Abs. 2 S. 2, Abs. 3 S. 1 GG selbst vorbehält und dem einfachen Gesetzgeber entzieht.

46 *Buchberger* (Fn. 44), LuftSiG § 14 Rn. 4.

Wenn die Änderung daher aufgrund des absoluten Ausnahmecharakters des Katastrophennotstandes kaum praktisch angewandt werden dürfte, kommt sie Symbolpolitik mindestens nahe.

Soll die Norm stattdessen den Abschuss von Drohnen über KRITIS-Einrichtungen oder aber über Großveranstaltungen zum Standard erheben, wie es in jüngerer Vergangenheit teilweise öffentlich gefordert wurde, so wird damit die Unterscheidung zwischen polizeilichen und militärischen Lagen bedenklich aufgeweicht.

4. Unterrichtung über militärische Angriffe (Abs. 3)

Mit den in § 15a Abs. 3 LuftSiG-E aufgeführten Verweisen auf §§ 4, 14 BPolG sind letztlich die Befugnisse der Bundespolizei innerhalb ihrer Zuständigkeit für die Gefahrenabwehr im Luftverkehr⁴⁷ gemeint. Wann immer also die Bundespolizei in ihrer Gefahrenabwehr im Luftverkehr tatsächliche Anhaltspunkte dafür hat, dass die Bundesrepublik Deutschland militärisch angegriffen wird, soll sie nun mit § 15a Abs. 3 LuftSiG-E eine einfachgesetzliche Pflicht haben, dies der Bundeswehr zu melden.

Zunächst liegt nahe, dass mögliche Verteidigungslagen, also mit militärischen Mitteln und Methoden geführte Angriffe gegen die Bundesrepublik Deutschland, der Bundeswehr auch ohne einfachgesetzliche Befugnisnorm zuständigkeitshalber mitgeteilt werden dürfen. Es erscheint auch wenig wahrscheinlich, dass die Bundespolizei solche Verteidigungslagen systematisch „unter den Tisch fallen“ ließe, sodass für eine gesetzliche Verpflichtung zur Kommunikation eine Notwendigkeit bestünde. Soweit die Vorschrift aber dazu dienen soll, das Ermessen der Bundespolizei in der Entscheidung über die Weiterleitung von Erkenntnissen dahingehend zu leiten, im Zweifel auch nur gering ausgeprägte Verdachtsmomente der Bundeswehr zu melden, schadet sie letztendlich wohl nicht.

Wenig durchdacht scheint demgegenüber, diese Mitteilungspflicht spezifisch auf unbemannte Luftfahrzeuge zu begrenzen; ergibt sich doch durch den Umkehrschluss dieser Regel, dass die Bundespolizei bei tatsächlichen Anhaltspunkten für einen militärischen Angriff durch bemannte Luftfahrzeuge keiner Mitteilungspflicht unterliegt.

IV. Änderung des § 13 Abs. 2 – Entscheidung der Bundesregierung

Mit Änderung des § 13 Abs. 2 LuftSiG wird die Entscheidungskompetenz über einen Einsatz (nicht die Amtshilfe) der Streitkräfte vom Bundesminister der Verteidigung auf sein Ministerium „heruntergezont“. Damit dürfte eine Entscheidung im Einzelfall schneller zu erreichen sein, da sie nicht mehr von einer Einzelperson abhängt; zudem soll sie nun einsatznäher getroffen werden.

Das Bundesministerium der Verteidigung muss sich auch nicht mit dem Bundesministerium des Innern ins Benehmen setzen. Damit wird strukturell das Verfahren im bisherigen Eilfall zum neuen Normalfall.

Als Inhaber der Befehls- und Kommandogewalt (Art. 65a Abs. 1 GG) hat der Bundesminister der Verteidigung weiterhin die Hoheit über den Streitkräfteeinsatz. Er kann die Entscheidung seines Ministeriums jederzeit revidieren und sowohl einen vom Land angeforderten, aber vom Ministerium abgelehnten Einsatz gleichwohl anordnen als auch einen vom Ministerium genehmigten Einsatz untersagen oder abbrechen. Vor diesem Hintergrund begegnet die Straffung eines Verfahrens, das gerade im (seltenen) Ausnahmefall katastrophischen Ausmaßes (s.o.) zur Anwendung kommen soll, keinen Bedenken. Insbesondere ist anzunehmen, dass die politische Leitung des Hauses insbesondere in besonders brisanten Fällen schnellstmöglich in das Verfahren mit einbezogen werden dürfte.

⁴⁷ Vgl. auch BVerfG, Beschl. v. 28.1.1998, Az. 2 BvF 3/92, BVerfGE 97, 198 = openJur 2010, 3088.

V. Änderung des § 19 – Strafvorschriften

Ausdrücklich in Reaktion auf Protestaktionen von Klimaaktivisten ist die Verschärfung der Strafvorschriften im Luftsicherheitsgesetz geplant.

So soll mit § 19 Abs. 1 Nr. 2 LuftSiG-E das bereits bußgeldbedrohte widerrechtliche Zugangverschaffen zur Luftseite eines Flughafens (§ 18 Abs. 1 Nr. 8 LuftSiG bzw. § 18 Abs. 1 Nr. 5 LuftSiG-E) eine Straftat verwirklichen, wenn die Tat vorsätzlich begangen wurde und dadurch die Sicherheit des zivilen Luftverkehrs beeinträchtigt wird. Für sich betrachtet handelt es sich bei dieser Strafnorm um ein Sonderdelikt zum § 123 Abs. 1 StGB (Hausfriedensbruch) mit im Höchstmaß doppelt so hoher Strafandrohung (ein Jahr Freiheitsstrafe bei § 123 Abs. 1 StGB), das zudem kein Antragsdelikt ist, sondern als Officialdelikt stets zu verfolgen ist. Angesichts der erwarteten Fallzahlen darf bereits hier die Notwendigkeit der Hochstufung zur Straftat in Frage gestellt werden.

Diese verwaltungsakzessorisch ausgestaltete Tat des Nebenstrafrechts wird – wie auch die bereits bestehende Strafnorm bezüglich verbotener Gegenstände in Flugzeugen bzw. Flughafensicherheitsbereichen, in Abs. 2 strafscharfend qualifiziert.

1. Qualifikation nach Abs. 1 Nr. 1 – bei sich führen verbotener Gegenstände

Nach Nr. 1 führt das bei sich führen eines verbotenen Gegenstandes zur Strafschärfung.

Dabei begegnet zunächst die Blankettverweisung auf Anlage 4-C zu Kapitel 4 des Anhangs der Durchführungsverordnung (EU) 2015/1998 über § 11 Abs. 1 Nr. 4 LuftSiG bereits in der aktuellen Form (vgl. auch § 19 Abs. 1 LuftSiG) Bedenken. Zur Normenklarheit als Teil des Bestimmtheitsgebotes des Strafrechts (Art. 103 Abs. 2 GG, § 1 StGB) gehört auch, dass für den Normunterworfenen klar ist, welches Verhalten mit Strafe bedroht ist, und welches nicht. Die Liste der Gegenstände ist zwar weitgehend redundant zu den in § 11 Abs. 1 S. 1 Nr. 1–3 LuftSiG aufgeführten Gegenständen. Gerade dies und der doppelte Normverweis lässt jedoch an der Allgemeinverständlichkeit der Norm erheblich zweifeln.

Doch auch die im Gesetz selbst aufgeführte Liste begegnet unter strafrechtlichen Gesichtspunkten Bedenken. So gehören zu den verbotenen Gegenständen nach § 11 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 auch „brennbare Flüssigkeiten“ (dazu gehören auch frei verkäufliche, hochprozentige Alkoholika oder aber Desinfektionsmittel, die spätestens seit der COVID-19 Pandemie häufig in Taschen mitgeführt werden) oder (insbesondere: entflammbar) „Gasen in Behältern“ (also etwa Sprühdeodorants).

Schließlich fällt auf, dass zwischen „bei sich führen“ in Abs. 2 Nr. 1 und „mit sich führen“ bzw. „an sich tragen“ in Abs. 1 Nr. 1 abzugrenzen ist. Auch dies führt nicht zu besserer Verständlichkeit der Norm.

2. Qualifikation nach Abs. 2 Nr. 2 – Begehung in Ermöglichungs- oder Verdeckungsabsicht

Nach Abs. 2 Nr. 2 soll schließlich eine Tatbegehung einer Tat nach Abs. 1 (d.h. das mit sich führen verbotener Gegenstände im Luftfahrzeug oder Sicherheitsbereich sowie das unbefugte Betreten) dann zur Strafschärfung führen, wenn sie in der Absicht begangen wird, eine andere Straftat zu ermöglichen oder zu verdecken. Hier wird die Qualifikation des § 315 Abs. 3 Nr. 1 lit. b) StGB vorverlagert. Dort wird eine tatsächliche Beeinträchtigung u.a. des Luftverkehrs bei konkreter Gefährdung von Leib oder Leben eines anderen Menschen oder fremde Sachen von bedeutendem Wert in Ermöglichungs- oder Verdeckungsabsicht zum Verbrechen erklärt. § 19 Abs. 2 Nr. 2 LuftSiG-E verlagert die Strafbarkeit, wenn auch mit deutlich geringerer Strafandrohung, nun so weit ins Vorfeld, dass es weder zu einer tatsächlichen Sicherheitsbeeinträchtigung noch zu einer konkreten Gefährdung kommen muss, um die Strafe zu verwirken. Neben dem bloßen bei sich führen eines verbotenen Gegen-

standes in der benannten, bösen Absicht, reicht insbesondere auch aus, dass ein verbotener Bereich in böser Absicht betreten wird.

Welche Tat ermöglicht oder verdeckt werden soll, tut dabei nichts zur Sache; bereits eine Sachbeschädigung durch Veränderung des bloßen Erscheinungsbildes einer Sache führt dazu, dass die Qualifikation einschlägig ist. Diese Vorverlagerung der Strafbarkeit nebst nicht geringer Strafandrohung (von bis zu fünf Jahren Freiheitsstrafe) schießt insbesondere angesichts der erwarteten, äußerst geringen Fallzahlen, über ihr Ziel hinaus.

3. Strafandrohung der Qualifikation

In beiden Qualifikationsfällen wird die Tat bei einer Strafandrohung von Freiheitsstrafe bis zu fünf Jahren oder mit Geldstrafe der mittleren Kriminalität gleichgestellt: Etwa die Grundtatbestände der Körperverletzung nach § 223 Abs. 1 StGB, der Freiheitsberaubung nach § 239 Abs. 1 StGB, des Diebstahls nach § 242 Abs. 1 StGB, der Erpressung nach § 253 Abs. 1 StGB, des Betrugs nach § 263 Abs. 1 StGB und der Urkundenfälschung nach § 267 Abs. 1 StGB sehen diese Strafandrohung vor. Eine Strafe aus demselben Strafraum hat zu erwarten, wer Bauwerke (§ 305 StGB) oder wichtige Arbeitsmittel (z.B. Einsatzfahrzeuge von Polizei, Feuerwehr oder Rettungsdienst, § 305a StGB) zerstört. Das nach Abs. 2 qualifiziert begangene Delikt wird damit ebenso hart bestraft wie auch z.B. das unerlaubte Betreiben einer kerntechnischen Anlage (§ 327 Abs. 1 StGB).

Das erscheint schon für sich genommen äußerst hart angesichts der tatsächlich eher geringen Beeinträchtigungen für die Sicherheit des Luftverkehrs, die durch die fraglichen Taten verwirklicht werden.

4. Vorverlagerung der Strafbarkeit ins Versuchsstadium

Die Vorverlagerung der Strafbarkeit ins Versuchsstadium, § 19 Abs. 3 LuftSiG-E erscheint insbesondere bei der bereits deutlich vorverlagerten Strafbarkeit nach der Absichts-Qualifikation des § 19 Abs. 2 Nr. 2 LuftSiG-E problematisch. Hier wird der Versuch einer abstrakten Gefährdung mit überschießender Innentendenz unter Strafe gestellt, was in der Praxis insbesondere zu Beweisproblemen führen dürfte.

Im Zusammenhang mit den anderen Normen betrachtet, ergibt sich insgesamt ein Bild einer äußerst bedenklichen Vorverlagerung der Strafbarkeit eines eigentlich durch tatsächliche Gefährdung gekennzeichneten⁴⁸ konkreten Gefährdungsdelikts⁴⁹ (§ 315 StGB) hin zu einem abstrakten Gefährdungsdelikt in der Form des Entwurfs.

5. Verschärfung der Fahrlässigkeitsstrafbarkeit

Auch die Strafandrohung für fahrlässige Taten wird im Höchstmaß der Geld- wie Freiheitsstrafe verdoppelt, § 19 Abs. 4 LuftSiG-E.

VI. Alternativen

Die vorgeschlagene Befugnis der Bundeswehr, jedenfalls im absoluten Ausnahmefall „katastrophischen Ausmaßes“ (s.o.) gegen unbemannte Luftfahrzeuge wirken zu dürfen, löst das durch die vermehrt auftretenden Drohnen nahe oder über kritischen Infrastrukturen nicht.

⁴⁸ Vgl. Fischer in: ders. (Hrsg.), Strafgesetzbuch, München, 72. Aufl. 2025, § 315 Rn. 13.

⁴⁹ Ebd., Rn. 2.

Der gefahrenabwehrrechtliche Rechtsrahmen für die Bundespolizei ermöglicht derartiges Wirken jedoch bereits, sodass gesetzgeberischer Handlungsbedarf bereits durch adäquate Ausrüstung der Polizeikräfte durch die Regierung – die sowohl den vorliegenden Entwurf eingebracht hat, als auch (durch den Bundesminister des Innern) das Budget der Bundespolizei verwaltet – weitgehend entfällt.

Rechtsklarheit über die allgemeinen Befugnisse der Streitkräfte bei Hilfeleistungen im Innern auch unabhängig von der Luftsicherheit nach Art. 35 Abs. 2 S. 2, Abs. 3 S. 1 GG könnte zudem ein Streitkräfteeinsatzgesetz oder Streitkräftebefugnisgesetz schaffen. In diesem Gesetz könnten insbesondere allgemeine Maßstäbe zur Verhältnismäßigkeit des Einsatzes von Waffen und Wirkmitteln im Katastrophennotstand getroffen werden.

Eine weitergehende Befugnis der Bundeswehr mit originären Kompetenzen in der Gefahrenabwehr zur Sicherung des deutschen Luftraumes bedürfte hingegen einer Verfassungsänderung.

Soweit es bei der vorgeschlagenen Änderung um die Vorverlagerung der Strafbarkeit der (Luft-)Verkehrsgefährdung (§ 315 StGB) geht, sollte die bereits erwogene Alternative einer Anpassung des Kernstrafrechts noch einmal geprüft werden. Deren Vorteile könnten in einer verständlicheren und in der Praxis besser handhabbaren Norm liegen.

VII. Fazit

Insgesamt stoßen die benannten Vorhaben jeweils auf insbesondere gesetzessystematische Bedenken; die Gefahrenabwehr durch die Bundeswehr zudem auf verfassungsrechtliche bzw. praktische Schwierigkeiten.

Der Streitkräfteeinsatz ist im System des Grundgesetzes die ultima ratio.

Vor den niedrigsten Hürden steht der Einsatz der Bundeswehr zur Verteidigung, d.h. zum Schutz des Bestands und der Unabhängigkeit der Bundesrepublik Deutschland und ihrer Länder gegen Bedrohung von außen. Aufgrund der Völkerrechtsfreundlichkeit des Grundgesetzes⁵⁰ ist die Vorschrift „im Einklang mit dem jeweiligen Entwicklungsstand des Völkerrechts auszulegen“,⁵¹ weshalb als Erheblichkeitsschwelle die (vergleichsweise niedrig liegende Schwelle) des bewaffneten Angriffs nach Art. 51 UN-Charta gelten dürfte. Dabei ist auch ein Inlandseinsatz zulässig, solange nicht „der Angriff in jeder Hinsicht innerhalb des Gebietes der Bundesrepublik Deutschland zu verorten ist“.⁵²

Ein Einsatz im Innern, der nicht gegen einen eindeutig militärisch auftretenden Feind gerichtet ist, steht vor deutlich höheren Hürden: Gefordert sind Ausnahmesituationen, die regelmäßig mit dem (mindestens regional) vollständigen Zusammenbrechen des bürgerlichen Alltags einhergehen. Der „innere Notstand“, der zum Einsatz der Bundeswehr berechtigte, muss daher mindestens die Qualität eines Bürgerkrieges erreichen. „Naturkatastrophen“ rechtfertigen einen Einsatz der Bundeswehr dann, wenn die Lage für nichtmilitärische Kräfte unbeherrschbar geworden ist.⁵³ Besonders schwere Unglücksfälle, die mit militärischen Mitteln verhindert oder beherrscht werden dürfen, müssen (ebenfalls) katastrophische Ausmaße erreichen und daher letztlich eine vergleichbare Intensität und Bedrohung wie ein Bürgerkrieg oder eine Naturkatastrophe aufweisen.

50 Grundlegend *Vogel*, Die Verfassungsentscheidung des Grundgesetzes für eine internationale Zusammenarbeit, Tübingen 1964; *Knop*, Völker- und Europarechtsfreundlichkeit als Verfassungsgrundsätze, Tübingen 2013; *Paulus*, Völkerrechtsfreundlichkeit in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, ZaöRV 2023, 869–892.

51 *Aust* (Fn. 1), Art. 87a Rn. 35 m.w.N.; vgl. auch *Müller-Franken* (Fn. 4), Art. 87a Rn. 43.

52 *Müller-Franken* (Fn. 4), Art. 87a Rn. 56.

53 Vgl. hierzu auch Fn. 112 bei *Schmidt-Radefeldt* (Fn. 15), § 17 Rn. 41.

Zur Amtshilfe ist die Bundeswehr verfassungsunmittelbar verpflichtet; § 15a Abs. 1 LuftSiG-E ist damit deklaratorisch und letztlich entbehrlich.

§ 15a Abs. 2 LuftSiG-E nimmt das in § 14 LuftSiG enthaltene Verbot zum Waffen- und Wirkmitteleinsatz im Einsatzfall des Art. 87a Abs. 2, 35 Abs. 2 S. 2 und Abs. 3 S. 1 GG zurück, soweit der Einsatz der fraglichen Waffen bzw. Wirkmittel gegen unbemannte Luftfahrzeuge gerichtet ist. Dies ist rechtlich wenig bedenklich, praktisch aber wohl kaum relevant. Denn Art. 35 Abs. 2 S. 2 und Abs. 3 S. 1 GG adressieren keine üblichen Situationen der Gefahrenabwehr, sondern lediglich Ausnahmefälle katastrophischen Ausmaßes.

Mit den Worten des Bundesverfassungsgerichts: „De constitutione lata ist der Einsatz der Streitkräfte nur bei besonders gravierenden Luftzwischenfällen zulässig, die den qualifizierten Anforderungen des Art. 35 Abs. 2 und 3 GG genügen.“⁵⁴ Diesen erheblichen Anforderungen dürften insbesondere einige der in der Entwurfsbegründung aufgeführten Szenarien noch nicht genügen.

Schließlich verwundert, dass nach § 15a Abs. 3 LuftSiG-E die Bundespolizei Anhaltspunkte für potentielle militärische Angriffe gegen die Bundesrepublik Deutschland der Bundeswehr nur dann melden muss, wenn sie von unbemannten Luftfahrzeugen ausgehen, nicht aber, wenn ein Urheber mit im Luftfahrzeug sitzt.

Die geplante (Neben-)Strafrechtsverschärfung ist insgesamt bedenklich. So führt die verwaltungsakzessorisch ausgestaltete Systematik der Norm zu einem für die Normunterworfenen nur schwer verständlichen Verbot, das, wie gezeigt, auch zu absurden Ergebnissen wie Strafschärfung durch Mitführen von Alltagsgegenständen wie z.B. Sprühdesinfektionsmitteln führen kann.

Auch die Strafandrohung erscheint unverhältnismäßig.

Insgesamt wird die in § 315 StGB geregelte Strafbarkeit der Beeinträchtigung der Sicherheit des Luftverkehrs in Bezug auf den zivilen Luftverkehr äußerst weit ins Vorfeld verlagert, sodass nicht mehr lediglich eine erfolgte Beeinträchtigung mit konkreter Gefährdung, sondern schon der Versuch unbefugten Betretens in der Absicht der Vornahme einer strafbaren Handlung strafbar sein soll.

Simon Gauseweg

54 BVerfG, Beschl. v. 3.7.2012, Az. 2 PbvU 1/11, BVerfGE 132, 1 (20) = openJur 2012, 70555 (Rn. 58).