

Die Entscheidung über den auswärtigen bewaffneten Streitkräfteeinsatz zwischen Regierung und Parlament

Von RRef. Matthias Niedzwicki

A. Einleitung

Das Bundesverfassungsgericht stellte in seinem Urteil vom 12.07.1994 fest, dass das Grundgesetz die Bundesregierung verpflichtet, für einen auswärtigen bewaffneten Einsatz der Bundeswehr die (grundsätzlich) vorherige Zustimmung des Deutschen Bundestages einzuholen.¹ In diesem Urteil machte das Bundesverfassungsgericht noch nähere Ausführungen zum Prinzip der konstitutiven Beteiligung des Parlaments:²

- Gegenstand der Parlamentsbeteiligung sind die Einsätze bewaffneter Streitkräfte
- Die Mitwirkung des Bundestages darf die militärische Wehrfähigkeit und die Bündnisfähigkeit der Bundesrepublik Deutschland nicht beeinträchtigen
- Der Bundestag trifft seinen Beschluss mit der einfachen Mehrheit des Art. 42 Abs. 2 GG
- Es ist Sache des Gesetzgebers, die Form und das Ausmaß der parlamentarischen Mitwirkung näher auszugestalten

Am 3.12.2004 verabschiedete der Deutsche Bundestag das Gesetz über die parlamentarische Beteiligung bei der Entscheidung über den Einsatz bewaffneter Streitkräfte im Ausland (Parlamentsbeteiligungsgesetz).³ Am 18.03.2005 wurde das Gesetz vom Bundespräsidenten ausgefertigt und am 23.03.2005 im Bundesgesetzblatt verkündet.⁴

B. Parlamentsbeteiligungsgesetz

Das Parlamentsbeteiligungsgesetz regelt in § 1 Abs. 1 ParlBG Form und Ausmaß der Beteiligung des Bundestages beim Einsatz bewaffneter deutscher Streitkräfte im Ausland. Artikel 115a des Grundgesetzes bleibt davon unberührt. Nach der Ansicht von Wiefelspütz ist das Parlamentsbeteiligungsgesetz vor allem ein Verfahrensgesetz; es konkretisiert den aus

¹ BVerfGE 90, 286 = NJW 1994, S. 2207.

² Vgl. BVerfG NJW 1994, S. 2207, 2218.

³ Wiefelspütz, NVwZ 2005, S. 496 ff.

⁴ BGBl I, 775.

dem Grundgesetz abgeleiteten wehrverfassungsrechtlichen Parlamentsvorbehalt.⁵ Das Parlamentsbeteiligungsgesetz umfasst insgesamt 9 Paragraphen. Die zentralen Paragraphen sind § 4, § 5 und § 8 PalBG. In § 4 ist das vereinfachte Zustimmungsverfahren und in § 5 das Verfahren der nachträglichen Zustimmung geregelt. Nach § 8 ParlBG kann der Bundestag die Zustimmung zu einem Einsatz bewaffneter Streitkräfte widerrufen.

C. Parlamentsvorbehalt kraft Grundgesetz?

Fraglich ist aber, ob das Parlamentsbeteiligungsgesetz ein einfaches Verfahrensgesetz ist, oder aber erst selbst der Bundesregierung die Pflicht auferlegt, die Zustimmung des Bundestages hinsichtlich eines bewaffneten auswärtigen Streitkräfteeinsatzes einzuholen. Die Bundeswehr ist Bestandteil der ausführenden Gewalt.⁶ So ist es denkbar, dass die Bundesregierung im Rahmen ihrer (politischen) Entscheidungskompetenz (innerhalb der Außenpolitik) selbst über den auswärtigen bewaffneten Streitkräfteeinsatz entscheiden könnte.

Das Grundgesetz enthält zahlreiche Vorschriften, ob und in welchem Umfang die Bundeswehr unter Waffen innerhalb Deutschlands eingesetzt werden darf. Diese verfassungsrechtlichen Grenzen wurden unter anderem unter der Fragestellung diskutiert, ob die Bundeswehr zur Sicherung der Fußballweltmeisterschaft 2006 in Deutschland polizeiliche Aufgaben wahrnehmen kann und darf.⁷ Der auswärtige bewaffnete Streitkräfteeinsatz ist ausdrücklich im Grundgesetz nicht geregelt. Seine Zulässigkeit und (ggf.) Modalitäten werden besonders kontrovers diskutiert.⁸ Das Grundgesetz enthält auch keine Bestimmungen, die ausdrücklich die Bundesregierung verpflichten, die Zustimmung des Bundestages hinsichtlich eines bewaffneten auswärtigen Streitkräfteeinsatzes einzuholen.

I. Art. 24 Abs. 2 GG

Nach Art. 24 Abs. 2 GG kann sich der Bund zur Wahrung des Friedens einem System gegenseitiger Sicherheit einordnen. Darin ist zugleich die Ermächtigung für den Bund enthalten, die Aufgaben zu übernehmen, die mit dieser Einordnung verbunden sind. Andernfalls wäre diese Vorschrift wenig praktikabel. Art. 24 Abs. 2 GG trifft lediglich eine Aussage zur Verbandskompetenz – der Bund wird ermächtigt, nicht die Bundesländer. Die

⁵ Wiefelspütz, NVwZ 2005, S. 496.

⁶ Drees/Niedzwicki, UBWV 2006, S. 139

⁷ Dazu Drees/Niedzwicki, UBWV 2006, S. 139 ff.; Dreist, NWehrR 2006, S. 45 ff.

⁸ Vgl. nur Fischer – Lescano, NVwZ 2003, S. 1474; Fornasier, JURA 2002, S. 520; Brenner/Hahn, JuS 2001, S. 729; Stein, JURA 1995, S. 254; Dau, NZWehrR 1994, S. 177, Epping, AÖR 1999, S. 433; Stein/Kröniger, Jura 1995, S. 254; Oeter, NZWehrR 2000, S. 89; Krings/Burkiczak, DÖV 2002, S. 501.

Frage, welches Organ des Bundes (Organkompetenz) ermächtigt wird, lässt sich dem Art. 24 Abs. 2 GG dem Wortlaut nach nicht entnehmen. Die Bundeswehr ist vielmehr Bestandteil der ausführenden Gewalt, der Exekutive.⁹ Unter Hinweis auf den Eigenbereich exekutiver Handlungsbefugnisse der Bundesregierung kann auf den ersten Blick vermutet werden, dass die Bundesregierung im Sinne des Art. 24 Abs. 2 GG ermächtigt wird. Zudem ist fraglich, ob die Bundeswehr aufgrund des Art. 24 Abs. 2 GG an NATO – Aktionen teilnehmen kann, die diese aufgrund einer Ermächtigung der Vereinten Nationen durchführt.¹⁰ Insofern kann Art. 24 Abs. 2 GG ein Parlamentsvorbehalt nicht entnommen werden.

II. Art. 59 Abs. 2 GG

Fraglich ist, ob der Bundestag aufgrund von Art. 59 Abs. 2 GG an einer Entscheidung der Bundesregierung zum Einsatz bewaffneter Streitkräfte im Ausland mitwirken muss.

1. Mitwirkungspflicht

Nach einer Auffassung ist die Mitwirkung des Bundestages an einer Entscheidung der Bundesregierung zum Einsatz bewaffneter Streitkräfte im Ausland erforderlich.¹¹ In der Entscheidung BVerfGE 90, 286 des Bundesverfassungsgerichts vertraten 4 Mitglieder des Senats die Auffassung, dass für die Entscheidung der Bundesregierung zum Einsatz bewaffneter Streitkräfte im Ausland eine Mitwirkung des Bundestages gemäß Art. 59 Abs. 2

⁹ Drees/Niedzwicki, UBWV 2006, S. 139.

¹⁰ Wie der Begriff des Systems der gegenseitigen kollektiven Sicherheit im Sinne des Art. 24 Abs. 2 GG auszulegen ist, ist umstritten.

Nach einer Meinung muss es sich dabei um ein System handeln, in das zur Wahrung des Friedens und zur Vermeidung von Angriffskriegen die jeweiligen potentiellen Gegner einbezogen werden. Innerhalb des gegenseitigen kollektiven Systems sollen dann die Auseinandersetzungen ausgetragen werden (vgl. Döring, in: Handbuch des Staatsrechts VII, § 177, Rz. 2). Die Organisation der Vereinten Nationen versucht in erster Linie Konflikte aus dem Kreis der Mitgliedstaaten zu lösen. Die NATO als Verteidigungsbündnis dient in erster Linie der gemeinsamen Abwehr von äußeren Angriffen auf ihre Verbündeten. Die NATO ist nach dieser Auffassung kein System gegenseitiger kollektiver Sicherheit. Nach einer anderen Auffassung, die den Begriff des gegenseitigen kollektiven Systems weiter auslegen will, fallen unter Art. 24 Abs. 2 GG sowohl Bündnisse zur Friedenswahrung unter den Mitgliedern als auch Sicherheitsbündnisse, die potentielle Angreifer mit Hilfe einer gegenseitigen Beistandsverpflichtung abwehren (vgl. dazu M/D/H/S, Art. 24 Abs. 2 GG, Rz. 11 bis 22 m. w. N.)

Der Wortlaut der Vorschrift des Art. 24 Abs. 2 GG ist für eine Stellungnahme offen. Nach den dargestellten Auffassungen sind die Parteien untereinander und damit gegenseitig zu einem bestimmten Verhalten verpflichtet.

Die Entstehungsgeschichte des Art. 24 GG ist auch wenig aufschlussreich. Ein eindeutiger Rückschluss auf den Begriff des gegenseitigen kollektiven Systems ist anhand der Materialien nicht möglich (vgl. dazu die Nachweise bei M/D/H/S, Art. 24 Abs. 2 GG, Rz. 17 bis 19, sowie BVerfG NJW 1994, S. 2207, 2209).

Der Sinn des Art. 24 Abs. 2 GG ist es, einen Mechanismus zur Wahrung des Friedens zu schaffen. Zu diesem Zweck soll es der Bundesrepublik möglich sein, sich in einen Verbund mit Staaten einzuordnen. Insofern ist es unerheblich, ob dieser Verbund lediglich der Friedenswahrung untereinander oder auch der kollektiven Selbstverteidigung gegen Angreifer von außen dient. Beide Arten von Systemen sind geeignet, den Frieden zu wahren (vgl. BVerfG NJW 1994, S. 2207, 2209).

¹¹ BVerfG NJW 1994, S. 2207, 2213, 2215.

GG erforderlich sei. Der Inhalt von völkerrechtlichen Verträgen (z. B. NATO – Vertrag) könne nicht nur durch eine ausdrückliche Vertragsänderung modifiziert werden, sondern auch durch rechtserhebliches Verhalten, z. B. dadurch, dass die Bundesregierung einen Vertrag im Einvernehmen mit den Parteien „authentisch auslege“ oder durch ihre Mitwirkung an der Anwendung des Vertrages eine bestimmte Übung begründe.¹²

Nach dieser Ansicht ist muss der Bundestag aufgrund Art. 59 Abs. 2 GG an einer Entscheidung der Bundesregierung zum Einsatz bewaffneter Streitkräfte im Ausland mitwirken.

2. Keine Mitwirkungspflicht

Die übrigen Senatsmitglieder des Bundesverfassungsgerichts hielten den Art. 59 Abs. 2 GG für nicht anwendbar, da dieser nur im Bereich der völkerrechtlichen Verträge eine Zustimmung des Bundestages fordere. Sofern Völkerrecht aus anderer Quelle entstehe, sei diese Vorschrift nicht einschlägig, selbst wenn es sich auf den Inhalt bestimmter Verträge auswirke.¹³

Nach dieser Ansicht ist muss der Bundestag aufgrund Art. 59 Abs. 2 GG an einer Entscheidung der Bundesregierung zum Einsatz bewaffneter Streitkräfte im Ausland nicht mitwirken.

3. Stellungnahme

Der Wortlaut des Art. 59 Abs. 2 GG spricht für die letztgenannte Auffassung, da lediglich von Verträgen die Rede ist. Auch der systematische Zusammenhang mit Art. 59 Abs. 1 S. 2 GG stützt diese Annahme, da durch diese Vorschrift lediglich völkerrechtliche Verträge im eigentlichen Sinn behandelt und sich aber nicht auf die Vertragsänderung durch sonstiges Verhalten beziehen kann.

Somit muss der Bundestag aufgrund Art. 59 Abs. 2 GG an einer Entscheidung der Bundesregierung zum Einsatz bewaffneter Streitkräfte im Ausland nicht mitwirken.

III. Art. 87a GG

Die Artikel 87a GG ff. befassen sich mit den Streitkräften, insbesondere mit dem Streitkräfteeinsatz zur Verteidigung. Der Inhalt und die Reichweite von Art. 87 a Abs. 2 GG sind im einzelnen umstritten. So ist fraglich, ob unter dem Begriff der Verteidigung im Sinne dieser Vorschrift weltweite Defensiveinsätze der Bundeswehr zu verstehen sind oder nur die

¹² BVerfG NJW 1994, S. 2207, 2213, 2215.

¹³ BVerfG NJW 1994, S. 2207, 2212.

Landesverteidigung und ggf. die Verteidigung von Bündnispartnern.¹⁴ Die Vorschrift des Art. 87a Abs. 2 GG befasst ist aber gerade nicht mit der Frage, ob der Bundestag an einer Entscheidung der Bundesregierung zum Einsatz bewaffneter Streitkräfte im Ausland mitwirken muss.

IV. Art. 115a GG

Fraglich ist, ob der Bundestag aufgrund von Art. 115a GG an einer Entscheidung der Bundesregierung zum Einsatz bewaffneter Streitkräfte im Ausland mitwirken muss. Nach Art. 115a I GG trifft der Bundestag mit Zustimmung des Bundesrates die Feststellung, dass der Verteidigungsfall eingetreten ist. Es ist jedoch umstritten, ob der Art. 115a I GG eine wehrverfassungsrechtliche Norm ist, oder ob Art. 115a I GG als notstandsrechtliche Norm nur Voraussetzung für notstandsrechtliche Gesetz- und Verwaltungskompetenzen darstellt. Zum einen kann aufgrund der sprachlichen Ähnlichkeit der Begriffe „Verteidigung“ in Art. 87a II GG und „Verteidigungsfall“ in Art. 115a I GG angenommen werden, dass die Feststellung des Verteidigungsfalles Voraussetzung für einen Streitkräfteeinsatz nach Art. 87a II GG ist.¹⁵ Jedoch sind die Begriffe „Verteidigung“ und „Verteidigungsfall“ nicht ohne Grund von verschiedener Bedeutung. Würde der Verteidigungsfall des Art. 115a I GG Voraussetzung für Art. 87a II GG sein, so wäre kraft Verfassung ein Präventivschlag zulässig; Art. 115a I GG ermöglicht die Feststellung des Verteidigungsfalles auch bei einem unmittelbar drohendem Angriff.¹⁶

Nach einer Auffassung ist der Art. 115a I GG aufgrund seiner systematischen Stellung im Grundgesetz auf den äußeren Streitkräfteeinsatz anwendbar. Die Vorschriften zur Regelung des inneren Notstandes sind über verschiedene Abschnitte des Grundgesetzes verteilt, so in Art. 35 II und III, Art. 87 IV, Art. 91 GG. Der Gesetzgeber hat im Gegensatz zu den Regelungen über den Notstand den Verteidigungsfall im Abschnitt Xa. des Grundgesetzes geregelt. Dies ist Ausdruck einer in sich geschlossenen Konzeption, die durch den detaillierten Charakter der Einzelbestimmungen der Art. 115a bis Art. 115l GG noch verstärkt wird.¹⁷ Andererseits wird vertreten, dass Art. 115a GG keine Norm der Wehrverfassung sei. Grundsatznorm für den Verteidigungsfall sei vielmehr Art. 87a II GG, der den äußeren

¹⁴ Vgl. M/D/H/S, Art. 24 Abs. 2 GG, Rz. 45 ff. m. w. N.).

¹⁵ Rieder, Die Entscheidung über Krieg und Frieden nach deutschem Verfassungsrecht – Eine verfassungshistorische und verfassungsdogmatische Untersuchung, Diss. 1984, 337; Fuchs, Die Entscheidung über Krieg und Frieden, Friedensordnung und kriegsrecht nach dem Bonner Grundgesetz – Zur Bedeutung der Stufen der Notstandsverfassung für die Notstandsgesetzgebung und den militärischen Einsatz der Streitkräfte zur Verteidigung, Diss. 1981, 267.

¹⁶ Niedzwicki, ThürVBl. 2006, S. 145 ff.

¹⁷ Grote, in: von Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), Das Bonner Grundgesetz, 4. Aufl. 2001, Art. 115a, Rdnr. 15.

Streitkräfteeinsatz innerhalb des Art. 25 und des Art. 26 GG zulässt.¹⁸ Somit kann aus Art. 115a GG ein Parlamentsvorbehalt nicht zweifelsfrei hergeleitet werden. Nach Art. 115a GG muss der Bundestag an einer Entscheidung der Bundesregierung zum Einsatz bewaffneter Streitkräfte im Ausland nicht mitwirken.

VI. Parlamentsvorbehalt

Möglicherweise muss der Bundestag an einer Entscheidung der Bundesregierung zum Einsatz bewaffneter Streitkräfte im Ausland aufgrund eines Parlamentsvorbehalts mitwirken. Grundlegende, für das Allgemeinwohl wichtige – und regelmäßige grundrechtsberührende Fragen – muss das Parlament selbst regeln. Lediglich im parlamentarischen Verfahren sind Öffentlichkeit und Einflussnahme gewährleistet.¹⁹ Ein fälschlich abgeleiteter Parlamentsvorbehalt würde aber, so auch das BVerfG, die im Grundgesetz verankerte Gewaltenteilung unterlaufen.²⁰ Das Grundgesetz normiert in den Artikeln 59 II, 87 I S. 2, 87 III, 87b II, 87c, 91a II, 104a IV, 104a V, 110 II, 115, 115I I, 115I II und 115a I Parlamentsvorbehalte. Ein verfassungsrechtlicher Parlamentsvorbehalt besteht für den bewaffneten auswärtigen Streitkräfteeinsatz aber gerade nicht.

D. Zusammenfassung

Die Bundeswehr wird oftmals als Parlamentsheer bezeichnet. Der auswärtige Streitkräfteeinsatz ist heute eine wesentliche Aufgabe der Bundeswehr geworden. Hinsichtlich der zunehmenden Auslandseinsätze kann aber gerade ein Parlamentsvorbehalt dem Grundgesetz nicht entnommen werden. Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts hat gemäß § 31 Abs. 1 BVerfGG Bindungswirkung für alle Verfassungsorgane. Jedoch wird erst durch das Parlamentsbeteiligungsgesetz, dem Verfahrensgesetz, wird ein Parlamentsvorbehalt für den auswärtigen bewaffneten Streitkräfteeinsatz einfachgesetzlich begründet.

¹⁸ Thomsen, Der Parlamentsvorbehalt für den Einsatz der Streitkräfte zur Verteidigung, Diss. 1988, S. 15.

¹⁹ BVerfGE 47, S. 46, 78 f.

²⁰ BVerfGE 49, 89 (124); 68, 1 (87, 109; Niedzwicki, ThürVBl. 2006, S. 145 ff.