Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht – Extra

In Zusammenarbeit mit der Neuen Juristischen Wochenschrift

Gegründet von Rechtsanwalt Prof. Dr. Hermann Weber, Schriftleiter von 1982–2001

Herausgegeben von *Prof. Dr. Rüdiger Breuer,* Bonn – *Prof. Dr. Martin Burgi,* Bochum – *Dr. Josef Christ,* Richter am BVerwG, Leipzig – *Prof. Dr. Klaus-Peter Dolde,* Rechtsanwalt, Stuttgart – *Prof. Dr. Thomas Mayen,* Rechtsanwalt, Bonn – *Dr. Hubert Meyer,* Geschäftsf. Vorstandsmitglied des Niedersächsischen Landkreistages, Hannover – *Prof. Dr. Janbernd Oebbecke*, Münster – *Prof. Dr. Karsten-Michael Ortloff*, Vors. Richter am VG a. D., Berlin – *Dr. Stefan Paetow*, Vors. Richter am BVerwG a. D., Berlin – *Prof. Dr. Joachim Scherer,* Rechtsanwalt, LL.M., Frankfurt a. M. – *Dr. Heribert Schmitz,* Ministerialrat, Berlin – *Prof. Dr. Friedrich Schoch,* Freiburg – *Prof. Dr. Rudolf Streinz*, München

Schriftleitung: Rechtsanwalt Prof. Dr. Achim Schunder und Rechtsanwältin Dr. Christiane Prause, Beethovenstraße 7 b, 60325 Frankfurt a. M.

17 2011

Seite 1–5

30. Jahrgang

15. September 2011

Dr. Robert A. P. Glawe*

Quo vadis, Bündnispartner Deutschland?

Zur Konditionierung des konstitutiven Parlamentsvorbehaltes

Der Beitrag greift die vieldiskutierte Frage nach der Reichweite parlamentarischer Beteiligungsrechte bei Auslandseinsätzen der Bundeswehr aus Anlass der militärischen Evakuierung von Zivilisten aus dem umkämpften Libyen im Februar 2011 auf und diskutiert kritisch die latente Ausdehnung der Parlamentsrechte durch die Verfassungsrechtsprechung zu Lasten der Integrationsfähigkeit Deutschlands im transatlantischen Bündnis.

I. Einleitung

Der Kanon verfassungsgerichtlicher Judikate zur Geltung und zur Reichweite der Parlamentsrechte bei Einsätzen der Bundeswehr im Ausland wird nun abermals eine Fortschreibung erfahren[1]. Jüngster Anlass ist die *Operation Pegasus*, ein Evakuierungseinsatz deutscher und britischer Streitkräfte, im Zuge dessen vom 26. 2. 2011 bis zum 3. 3. 2011 insgesamt 262 Personen, darunter 125 Deutsche, während der Aufstände aus Libyen ausgeflogen wurden. Die Bundestagsfraktion von Bündnis 90 / Die Grünen will per Organstreit durch das Bundesverfassungsgericht feststellen lassen, dass der Schwerpunkt dieser Operation, die Rettung von 132 Menschen mit zwei *Transall*-Maschinen der Bundeswehr von einem Ölfeld nahe des ostlibyschen Wüstenortes *Nafura*, als „Einsatz bewaffneter Streitkräfte" dem Anwendungsbereich des konstitutiven Parlamentsvorbehalts unterfiel und insofern der (nachträglichen) Zustimmung des Bundestages bedurfte[2].

An Bord der Flugzeuge waren auch 20 mit Handwaffen bewaffnete Militärpolizisten und Fallschirmjäger der Bundeswehr zur Erfassung der an Bord zu nehmenden Personen sowie zur äußeren Absicherung. Es kam – anders als im Fall der *Operation Libelle* 1997 in der albanischen Hauptstadt *Tirana*[3] – zu keinem Schusswechsel während der 45-minütigen Aufnahme der Zivilpersonen. Die Bundesregierung bewertete diese Maßnahme später als „gesicherte Luftevakuierung", die kein Einsatz bewaffneter Streitkräfte gewesen sei[4].

Neben der Klärung der diesbezüglichen Rechtslage könnte ein neuerliches Organstreitverfahren aber auch einen weiteren Anlass für den *Zweiten Senat* des *BVerfG* bieten, das maßgeblich von ihm selbst entwickelte Verfahren der Parlamentsbeteiligung noch stärker als bisher zu formalisieren und den vor zwei Jahren im Lissabon-Urteil[5] deutlich zu Tage getretenen integrationskritischen Kurs auszubauen. Der Beitrag geht daher insbesondere auch auf die den Parlamentsvorbehalt konditionierenden Verfassungsinhalte ein.

II. Der Einsatz bewaffneter Streitkräfte

Maßgeblich für die Entscheidung, ob der Pegasus-Einsatz einer nachträglichen Parlamentszustimmung bedurft hätte, ist die Reichweite des Zentralbegriffs „Einsatz bewaffneter Streitkräfte". Die beiden richtungweisenden Urteile des *BVerfG*, die 1994 und 2008 aus Anlass der Auslandseinsätze deutscher Streitkräfte ergangen sind, legen in ihren übereinstimmenden Formulierungen einen umfassenden Parlamentsvorbehalt nahe, indem „*jeder* Einsatz bewaffneter Streitkräfte der konstitutiven […] Zustimmung des Deutschen Bundestages bedarf"[6]. Was kein „Einsatz bewaffneter Streitkräfte"

---

* Der Autor war Doktorand bei Professor *Dr. Jörn Ipsen* (Universität Osnabrück) und ist Referendar am *OLG Celle*.

1 Seit 1984 sind zu nennen: *BVerfGE* 68, 1 = NJW 1985, 603 (Pershing); *BVerfGE* 77, 170 = NJW 1988, 1651 (Chemiewaffen); *BVerfGE* 88, 173 = NJW 1993, 1317 = NVwZ 1993, 560 (UN–Flugverbot); *BVerfGE* 89, 38 = NJW 1993, 2038 = NVwZ 1993, 881 L (UNOSOM II); *BVerfGE* 90, 286 = NJW 1994, 2207 = NVwZ 1994, 993 L (*Streitkräfteurteil*); *BVerfGE* 100, 266 = NJW 1999, 2030 (Jugoslawien); *BVerfGE* 104, 151 = NJW 2002, 1559 = NVwZ 2002, 1103 L (Neues Strategisches Konzept); *BVerfGE* 108, 34 = NJW 2003, 2373 = NVwZ 2003, 1374 L (AWACS II, EinstwAnord); *BVerfGE* 118, 244 (*ISAF*); *BVerfGE* 121, 135 = NJW 2008, 2018 (AWACS II); *BVerfGE* 123, 267 = NJW 2009, 2257 (Lissabon); *BVerfGE* 124, 267 = NVwZ-RR 2010, 41 (BND); ferner *BVerfGE* 126, 55 = NVwZ 2010, 1091 (Heiligendamm).

2 FAZ Nr. 89 v. 15. 4. 2011, S. 5; SZ v. 13. 8. 2011, S. 5.

3 Zu deren rechtlicher Bewertung *Dau*, NZWehrR 1998, 89; *Depenheuer*, DVBl 1997, 685; *Dreist*, NZWehrR 2002, 133; *Epping*, AöR 124 (1999), 423; *Kreß*, ZaöRV 57 (1997), 329.

4 BT-Dr 17/5359.

5 *BVerfGE* 123, 267 = NJW 2009, 2267.

6 *BVerfGE* 90, 286 (387) = NJW 1994, 2207 = NVwZ 1994, 993 L; *BVerfGE* 121, 135 (154) = NJW 2008, 2018 (Hervorhebung durch den *Verf.*).

ist, zählt im Umkehrschluss nicht zu dessen zustimmungsbedürftiger Regelungsmaterie.

1. Der Tatbestand des Parlamentsbeteiligungsgesetzes

Als der Bundesgesetzgeber 2005 auf die Aufforderung des *BVerfG* von 1994[7] zur Schaffung eines einfachgesetzlichen Ausführungsgesetzes mit dem Parlamentsbeteiligungsgesetz (ParlBG)[8] reagierte, wurde diesem der „Einsatz bewaffneter Streitkräfte" als zentraler Tatbestand zu Grunde gelegt und in § 2 I ParlBG legaldefiniert. Die dringend gebotene Definition des maßgeblichen Kriteriums „Bewaffnung" blieb das Gesetz jedoch schuldig, was die Karlsruher Folgeverfahren auslöste. Die einzige Aussage, die ihm hierzu entnommen werden kann, ist die tautologisch anmutende Feststellung, dass ein Einsatz ein Einbezogensein in eine Unternehmung darstellt. Allerdings wird die Schwelle zum bewaffneten Einsatz vom einfachen Gesetzgeber ausgesprochen niedrig angesetzt, da explizit Erkundungskommandos und sogar Soldaten im Einzeldienst, die im Rahmen von Austauschprogrammen vorübergehend bei Bündnispartnern ihren Dienst verrichten (!), gem. § 4 III ParlBG zum personellen Anwendungsbereich des Gesetzes zählen. Diese Tätigkeiten werden also als Einsatz bewaffneter Streitkräfte qualifiziert.

2. Die Einbeziehung in bewaffnete Unternehmungen

Das *BVerfG*, dessen Entscheidungsgründe der Gesetzestext des ParlBG wortgetreu paraphrasiert[9], trennt in beiden Urteilsgründen zwischen der *Einbeziehung in bewaffnete Unternehmungen* und der *bewaffneten Auseinandersetzung*[10]. Für den wehrverfassungsrechtlichen Parlamentsvorbehalt kommt es dabei nicht darauf an, ob sich bewaffnete Auseinandersetzungen schon im Sinne eines Kampfgeschehens verwirklicht haben. Entscheidend ist vielmehr, ob nach dem jeweiligen Einsatzzusammenhang und den einzelnen rechtlichen und tatsächlichen Umständen die Einbeziehung deutscher Soldaten in bewaffnete Auseinandersetzungen konkret zu erwarten ist und deutsche Soldaten deshalb bereits in bewaffnete Unternehmungen einbezogen sind. Mit der tatbestandlichen Feststellung dieser *Erwartung* waren einst erhebliche und für die Anwendungspraxis höchst relevante Unsicherheiten verbunden, zu deren Klärung die AWACS-II-Entscheidung in hohem Maße beigetragen hat[11].

Das *BVerfG* verlangt für diese Prognoseentscheidung eine *spezifische Nähe* zur Anwendung militärischer Gewalt sowie die *qualifizierte Erwartung* einer Einbeziehung in bewaffnete Auseinandersetzungen auf Grund *hinreichender tatsächlicher Anhaltspunkte*[12]. Der an Stelle der *bewaffneten Auseinandersetzung* verwendete Terminus *bewaffnete Unternehmung* soll folglich herausstellen, dass es nicht tatsächlich zu Kampfhandlungen – also zu Feuergefechten nach klassischem militärischem Verständnis – kommen muss. Ist insofern der Einsatz von Waffengewalt *geplant*, ist der Einsatz auch zustimmungspflichtig.

Ausschlaggebend ist dafür das Maß an Wahrscheinlichkeit, mit der es zu bewaffneten Auseinandersetzungen kommen kann. Das Gericht benennt konkrete Kriterien, wonach ein Einsatz in die Anwendung von Waffengewalt münden kann und eine besondere Nähe der Anwendung von Waffengewalt gegeben ist, wenn deutsche Soldaten im Ausland Waffen mit sich führen und ermächtigt sind, von ihnen Gebrauch zu machen; der Einsatz ein eigentliches militärisches Gepräge hat sowie, wenn im Rahmen einer bewaffneten Auseinandersetzung etwa für den Waffeneinsatz bedeutsame Informationen geliefert werden oder eine die bewaffnete Operation unmittelbar leitende Aufklärung betrieben wird[13]. Der *Senat* lässt sich bei der Beantwortung der zentralen Frage, welche Handlungsformen als bewaffneter Einsatz zu verstehen sind, überzeugend vom militärischen Ansatz des *Einsatzes verbundener Kräfte* lenken. Für die Beurteilung dessen bei multilateralen Einsätzen ist zudem nicht allein die deutsche Beteiligung, also die Einordnung des Kräftedispositivs der Bundeswehr, entscheidend, sondern die Operation im Ganzen.

3. Parlamentsfreundliche Auslegung

Angesichts dieses nun sehr klar formulierten Kriterienkatalogs liegt es nahe, den Tatbestand des ParlBG im vorliegenden Fall als erfüllt anzusehen, zumal der *Senat* in seiner AWACS-II-Rechtsprechung auch Zweifelsfragen einer parlamentsfreundlichen Würdigung unterwarf und befand, auf Grund der Funktion und Bedeutung des wehrverfassungsrechtlichen Parlamentsvorbehalts dürfe dessen Reichweite nicht restriktiv bestimmt werden[14]. Insbesondere bietet sich demnach kein exekutiver Gestaltungsspielraum für politische oder militärische Prognosen; lediglich für den Eilfall sei der Bundesregierung eine Einschätzungsprärogative – und dann auch nur einstweilen – überlassen[15].

4. Ausnahmen für Evakuierungseinsätze

Dass der Anwendungsbereich des Eilverfahrens für Ad-hoc-Einsätze im Fall „Pegasus" eröffnet war, indiziert gewissermaßen der Umstand, dass der Bundesminister des Auswärtigen *Westerwelle* vor Beginn als auch nach Abschluss des Evakuierungseinsatzes die Vorsitzenden und Obleute aller Bundestagsfraktionen in Kenntnis setzte. Stein des Anstoßes in diesem Streitfall sind nämlich die Ausnahmeregelungen des § 5 ParlBG, die ein Abweichen vom Erfordernis der vorherigen Parlamentszustimmung ermöglichen. Dieser Voraussetzung bedarf es gem. § 5 I ParlBG nicht für Einsätze bei Gefahr im Verzug, die keinen Aufschub dulden, sowie bei Einsätzen zur Rettung von Menschen aus besonderen Gefahrenlagen, soweit die öffentliche Befassung des Bundestages die Sicherheit der zu rettenden Menschen gefährden würde. Für derartige Fälle bestimmt § 5 II ParlBG, dass der Bundestag vor Beginn und während solcher Einsätze „in geeigneter Weise" zu unterrichten ist. Der Antrag auf Zustimmung des Plenums ist gem. § 5 III ParlBG „unverzüglich" nachzuholen.

Damit wurde einer wesentlichen Feststellung des *BVerfG* aus dem grundlegenden Streitkräfteurteil vom 12. 7. 1994 direkt entsprochen: In dringenden Eilfällen darf die Bundesregierung demnach vorläufig den Einsatz der Streitkräfte beschließen, muss jedoch umgehend den Bundestag mit dem Einsatz befassen und die Streitkräfte zurückrufen, wenn der Bundestag es verlange[16].

Auch der Bundesgesetzgeber hat damit der Tatsache Rechnung getragen, dass in gewissen Situationen das Abwarten einer Befassung bzw. einer Zustimmung des Bundestags den Militäreinsatz obsolet werden ließe. Dies ist der Fall, wenn

7 *BVerfGE* 90, 286 (389) = NJW 1994, 2207 = NVwZ 1994, 993 L.
8 Gesetz über die parlamentarische Beteiligung bei der Entscheidung über den Einsatz bewaffneter Einsätze bewaffneter Streitkräfte im Ausland v. 18. 3. 2005, BGBl I, 754 (775 ff.).
9 Vgl. *BVerfGE* 90, 286 (387) = NJW 1994, 2207 = NVwZ 1994, 993 L.
10 *BVerfGE* 90, 286 (388) = NJW 1994, 2207; *BVerfGE* 121, 135 (163) = NJW 2008, 2018.
11 Vgl. hierzu auch *Gramm*, DVBl 2009, 1476.
12 *BVerfGE* 121, 135 (164 f.) = NJW 2008, 2018.
13 *BVerfGE* 121, 135 (167 f.) = NJW 2008, 2018.
14 *BVerfGE* 121, 135 = NJW 2008, 2018 Rdnr. 72.
15 Vgl. *BVerfGE* 108, 34 (44 f.) = NJW 2003, 2373 = NVwZ 2003, 1374 L; *BVerfGE* 121, 135 = NJW 2008, 2018 Rdnr. 72.
16 *BVerfGE* 90, 286 (388) = NJW 1994, 2207 = NVwZ 1994, 993 L.

die Gefährdung dadurch für alle Beteiligten über das normalerweise zu erwartende Maß hinausgehen würde oder die Erreichung des Einsatzzieles beeinträchtigt bzw. gar unmöglich werden würde. Dann liegt tatbestandlich *Gefahr im Verzug* vor. Dies kann sowohl aus der Eilbedürftigkeit als auch aus der Geheimhaltungsbedürftigkeit des jeweiligen Einsatzes resultieren[17].

Die Verfahrenspraxis sieht – wie beschrieben – in den Fällen des § 5 ParlBG eine streng vertrauliche Vorab-Unterrichtung der Fraktionsspitzen durch die Bundesregierung vor. Mit der nachträglichen Genehmigung nach Einsatzende lässt sich jedoch allenfalls eine politisch-präjudizierende Wirkung für zukünftige ähnlich gelagerte Fälle erreichen; sie ist wirkungslos, soweit vollendete Tatsachen geschaffen wurden. Dieses Verfahren macht einmal mehr das besondere Vertrauenserfordernis zwischen Regierung und Parlament im Zusammenhang mit Militäroperationen deutlich.

5. Die materielle Verfassungsgrundlage für Evakuierungseinsätze

Als materiell-rechtlicher Anknüpfungspunkt im Grundgesetz für militärische Evakuierungen kommt (nur) der Hauptauftrag der Streitkräfte, die Verteidigung gem. Art. 87 a I 1, II GG, in Betracht. Die auf der insoweit seit jeher nicht unproblematischen Verfassungsgrundlage operierende Staatspraxis sieht sich durch die Lissabon-Entscheidung nunmehr einer erheblichen Rechtsunsicherheit ausgesetzt. Im Zusammenhang mit der Integrationsfestigkeit des wehrverfassungsrechtlichen Parlamentsvorbehalts heißt es dort: „Der Auslandseinsatz der Streitkräfte ist außer im Verteidigungsfall nur in Systemen gegenseitiger kollektiver Sicherheit erlaubt (Art. 24 II GG)“[18]. Nach strenger Orientierung am Wortlaut hat das Gericht damit herausgestellt, dass neben Art. 24 II GG und dem Einsatz nach Feststellung des Verteidigungsfalles gem. Art. 115 a GG keine weiteren Verfassungsrechtsgrundlagen bestehen, die einen Auslandseinsatz deutscher Streitkräfte tragen könnten. Damit ist der mehr und mehr vertretenen Ansicht, die die verfassungsrechtliche Grundlage für Einsätze i. S. des § 5 I ParlBG in einem weiten, auch die Personalverteidigung umfassenden Verteidigungsbegriff sieht[19], der Boden entzogen. Die Staatspraxis sieht sich mit dieser quasi nebenbei in den Entscheidungsgründen getroffenen Beschränkung vor erhebliche Probleme gestellt, da nunmehr einer der wenigen Tatbestände des Parlamentsbeteiligungsgesetzes, der sich nicht unmittelbar aus dem Wortlaut des Streitkräfteurteils von 1994 ableiten lässt, der Verfassungsrechtsgrundlage entbehrt[20].

Eine Grundlage im Verfassungsrecht für diese auch in Zukunft höchst wahrscheinlichen Einsätze lässt sich nur noch bei mangelnder Bindungswirkung dieses Entscheidungsgrundes finden[21]. Es darf auch nicht übersehen werden, dass die Bundesregierung und der Bundesgesetzgeber davon ausgehen, dass Evakuierungseinsätze deutscher Soldaten im Ausland zumindest im Rahmen von § 5 I ParlBG erforderlich und zulässig sind. Das Völkerrecht billigt ebenfalls unilaterale Befreiungs- und Nothilfeoperationen[22]. Umso befremdlicher ist es daher, dass es das *BVerfG* offenbar nicht für angezeigt hält, seine rigide Beschränkung der Zulässigkeit von Auslandseinsätzen auf solche im Verteidigungsfall oder in Systemen kollektiver Sicherheit in irgendeiner Form zu begründen[23].

6. Reformbedürftigkeit der Wehrverfassung

Der *Zweite Senat* hat sich hohe Verdienste erworben, wenn es in den vergangenen zwei Jahrzehnten darum ging, mit den durch den Verfassungsgeber beharrlich nicht veränderten Verfassungsgrundlagen der vollkommen gewandelten Sicherheits- und Bedrohungslage gerecht werden zu können. Mit dem Lissabon-Urteil hat er eindringlich die Grenzen der Auslegungsfähigkeit und des Interpretationsspielraums im Wehrverfassungsrecht aufgezeigt. Das macht deutlich, dass sowohl für das bisher seitens des *Senat*s zugestandene Maß an Auslandseinsätzen der Streitkräfte als auch für den Bereich des Inneneinsatzes eine Neuformulierung der Wehrverfassung unumgänglich ist[24]. Das Signal des *Senats* ist dabei als Hinweis auf die dringende Anpassungsbedürftigkeit der Wehrverfassungsnormen de lege lata an die gegenwärtigen Herausforderungen für die nationale Sicherheit zu verstehen.

III. Der Grundsatz der Bündnisintegration

Bei der steten Betonung des parlamentarischen Entscheidungsvorbehalts unter Verweis auf ein ungeschriebenes, dem Grundgesetz immanenten Prinzip darf auch nicht übersehen werden, dass der Wehrverfassung des Grundgesetzes ein ebenso starker Grundsatz der Bündnisintegration deutscher Streitkräfte innewohnt.

Beide Prinzipien sind angemessen ins Verhältnis zu setzen. Im vergangenen Jahr führte der *Zweite Senat* in einem Beschluss betreffend den Streitkräfteeinsatz im Rahmen des G8-Gipfels 2007 in *Heiligendamm* aus, die bündnispolitische Gestaltungsfreiheit der Bundesregierung ende dort, wo es darum geht, innerstaatlich darüber zu befinden, ob sich Soldaten an einem konkreten Einsatz beteiligen, der im Bündnis beschlossen wurde[25]. Den wehrverfassungsrechtlichen Parlamentsvorbehalt betonte der *Senat* auch hier wieder als Korrektiv bezüglich der grundsätzlich weit bemessenen bündnispolitischen Gestaltungsfreiheit der Bundesregierung für die Regelung der auswärtigen Beziehungen[26]. Diese Feststellung bildet die zentralen Aussagen der Wehrverfassung jedoch nur unzureichend ab.

1. Bündnisintegration als wehrverfassungsrechtlicher Auftrag

Die Einbindung in multilaterale Arrangements ist eine Konstante in der deutschen Außen- und Sicherheitspolitik, die seit der Gründung der Bundesrepublik 1949 besteht und seither in gut sechs Jahrzehnten zur Staatsräson geworden ist. Bereits vor der Aufstellung der Bundeswehr 1955/56 und ihrer vollständigen Einbeziehung in die Nato war der Gedanke verfolgt worden, die neuen deutschen Streitkräfte vollständig in die geplante *Europäische Verteidigungsgemeinschaft* (EVG) einzubeziehen. Prägendes Kennzeichen der Bundeswehr war daher stets ihre Internationalisierung. Die konsequente Einbettung der deutschen Streitkräfte in die multinationalen Kommandostrukturen des westlichen Verteidigungsbündnisses leitet sich nun mal aus der deutschen Geschichte unmittelbar vor Gründung der Bundesrepublik und einem tiefen

17 So auch *Burkiczak*, VR 51 (2005), 289 (292); *Epping*, AöR 124 (1999), 423 (424 f.); *Lutze*, DÖV 2003, 972 (977).
18 *BVerfGE* 123, 267 (360) = NJW 2009, 2267; vgl. *Wiefelspütz*, DÖV 2010, 73.
19 Zum weiten Verteidigungsbegriff *Glawe*, NZWehrR 2009, 221 (224 f.) m. w. Nachw. (Fußn. 20).
20 Auf dieses Dilemma verweist auch *Gramm*, DVBl 2009, 1476 (1480).
21 Ausf. *Glawe*, Organkompetenzen und Handlungsinstrumente auf dem Gebiet der nationalen Sicherheit, 2011, S. 206 f.
22 *Glawe*, RuP 2009, 219; *Wiefelspütz*, NZWehr R2009, 133.
23 Krit. auch *Wiefelspütz*, DÖV 2010, 73 (76).
24 S. bzgl. des Inneneinsatzes die Änderungsvorschläge von *Ladiges/Glawe*, DÖV 2011, 621 (626 ff.).
25 *BVerfG*, NVwZ 2010, 1091 (1093) Rdnr. 58.
26 Vgl. *BVerfGE* 121, 135 (158, 160) = NJW 2008, 2018.

Misstrauen des jungen deutschen Staates gegenüber zentralisierter militärischer Macht ab.

Das Strukturmerkmal der alternativlosen multilateralen Integration ist nach dem grundlegenden Aufgabenwandel seit 1990 nicht weggefallen, sondern hat vielmehr gerade in der jüngsten Vergangenheit stark an Bedeutung gewonnen. Seit nunmehr zwei Jahrzehnten steht nicht länger die tradierte Form der Landes- und Bündnisverteidigung, sondern eine multinational organisierte Sicherheitsvorsorge – auch fernab des Bündnisgebiets – im Fokus deutscher Sicherheitspolitik. Der Umbruch in den internationalen Beziehungen und die neue Rolle Deutschlands im multilateralen Umfeld haben die Rolle der Bundesrepublik in der Staatengemeinschaft stark verändert.

Die Mitgliedschaft der Bundesrepublik in der Nato, deren ureigener Vertragszweck gerade das Konzept der kollektiven Selbstverteidigung ist, war von vornherein *conditio sine qua non* für die Wiederbewaffnung Deutschlands. Die parallel zur Aufstellung der bundesdeutschen Streitkräfte 1955/56 in das Grundgesetz aufgenommen Normen der Wehrverfassung sind dementsprechend auch unter Zugrundelegung der neuen Bündniszugehörigkeit formuliert worden. Die Schlüsselnorm der Wehrverfassung – Art. 87a GG – wurde seinerzeit zur verfassungsrechtlichen Absicherung des Nato-Vertrags ins Grundgesetz eingefügt. Der Aufbau der Bundeswehr kann daher in keinem Entstehungsmoment isoliert von der vollständigen Bündnisintegration der Bundesrepublik betrachtet werden. Das ist sogar nach der Lissabon-Rechtsprechung unverändert: Die nach dem Demokratieprinzip geforderte Souveränität Deutschlands ist nach Maßgabe des Grundgesetzes in die internationale Friedensordnung und Kooperation eingebettet[27].

Das *BVerfG* hat einst den Verfassungsrang der wirksamen militärischen Landesverteidigung anerkannt[28]. Die Streitkräfte funktionsfähig zu organisieren, ist denn auch zweifellos eine Vorgabe des Grundgesetzes. Diese wirksame Verteidigung der Bundesrepublik Deutschland ist faktisch nur innerhalb eines Militärbündnisses möglich. Maßgebliche Bedingungen dafür sind die geostrategische Lage Deutschlands und die – gerade nach der gegenwärtig diskutierten Struktur und der Aussetzung der Allgemeinen Wehrpflicht zur Jahresmitte 2011 – zahlenmäßig geringe Vorhaltung eigener Streitkräfte, die eine autarke militärische Durchhaltefähigkeit nicht erlauben.

Im AWACS-II-Urteil führt das *BVerfG* dementsprechend aus: „Die Bündniszugehörigkeit der Bundesrepublik Deutschland und der sich daraus für Deutschland ergebende Schutz sind untrennbar mit der Übernahme vertraglicher Pflichten im Rahmen des Bündniszwecks der Friedenswahrung verbunden“[29]. Im grundlegenden Streitkräfteurteil von 1994 stellt das Gericht fest, dass mit Art. 24 II GG eine verfassungsrechtliche Grundlage auch „für die Übernahme der mit der Zugehörigkeit zu einem solchen System typischerweise verbundenen Aufgaben“ besteht[30].

2. Der Stellenwert von Bündnisstrukturen

Die Bundesrepublik verfolgt Zeit ihres Bestehens eine traditionell integrationsfreundliche Politik, was im Besonderen für die Streitkräfteintegration gilt. Sie hat durch ihre historische Prägung und die wehrverfassungsrechtliche Ordnung bis dato kein anderes der Nato vergleichbares Instrument für ihre Verteidigungspolitik (eines Tages wird die *Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik* der EU einen vergleichbaren Stellenwert erreichen können). Diese Bedeutung muss man sich auch im verfassungsrechtlichen Kontext des Parlamentsvorbehalts gegenwärtig machen. Nicht nur die Wehrfähigkeit, sondern – als deren maßgebliche Bedingung – auch die Bündnisfähigkeit der Bundesrepublik darf durch die gebotene Mitwirkung des Parlamentes nicht beeinträchtigt werden. In der grundlegenden Streitkräfteentscheidung hat das *BVerfG* ein vorläufiges Entscheidungsrecht der Bundesregierung insbesondere für solche Einsätze vorgesehen, die im Rahmen von Systemen gegenseitiger Sicherheit und kollektiver Verteidigung i. S. von Art. 24 II GG vorgesehen sind und nach deren Regeln stattfinden[31].

3. Privilegierung der Bündnisfähigkeit

Weit überwiegend wird bei der Würdigung des grundlegenden Streitkräfteurteils von 1994 die Etablierung des konstitutiven Parlamentsvorbehaltes fokussiert. Das *BVerfG* bemerkte jedoch auch ausdrücklich, es bedürfe bezüglich eines konkreten Einsatzes der parlamentarischen Entscheidung „nach Maßgabe der bestehenden Bündnisverpflichtung“[32]. Daraus ergibt sich, dass mit der Bündnisfähigkeit ein eigener Grund neben den oftmals bemühten Gründen der Eilbedürftigkeit – positiviert in § 5 I ParlBG – bzw. der Vereitelungsgefahr besteht, der eine Verschiebung der parlamentarischen Mitwirkung zulässig macht, ohne den Parlamentsvorbehalt in seiner Reichweite einzuschränken[33]. Eine solche Privilegierung von Einsätzen im Rahmen bestehender Bündnisse und Organisationen hat das *BVerfG* ausdrücklich eröffnet[34].

Das *BVerfG* offenbart durch seine Interpretation der deutschen Wehrverfassung deren geringe Integrationstauglichkeit in multinationale Strukturen. Das durch dieselben wehrverfassungsrechtlichen Normen und deren historische Prägung bestehende Prinzip der Einbindung in kollektive Bündnisstrukturen erfährt jedoch weder durch das Gericht noch durch den Verfassungsgeber die nötige Würdigung. Das Gericht vertritt spätestens seit *Lissabon* eine sehr restriktive – und auf Grund dessen mitunter heftig kritisierte – Haltung zur Souveränität Deutschlands als Glied eines vereinten Europas, indem es nationale Hoheitsrechte dem Zugriff einer wachsenden Europäisierung (und gewiss umso stärker einer „Atlantisierung“) entzogen sehen will. Dadurch ist die Balance zwischen einer Öffnung für den europäischen Integrationsprozess – immerhin eine Staatszielbestimmung aus Art. 23 GG – und der Bewahrung grundgesetzlicher Substanz zu Gunsten einer sehr selbstbewussten Betonung staatlicher Souveränität ins Ungleichgewicht geraten. Mit berechtigter Sorge darf bezweifelt werden, dass dies der europäischen Integration – zweifellos einem der ganz zentralen gesellschaftlichen Anliegen – förderlich ist.

IV. Zusammenfassung und Ausblick

Mit der vom zuständigen Ressortminister des Auswärtigen betriebenen Entscheidung, den Bundestag im *Pegasus*-Fall nicht um die – sicherlich gewährte – nachträgliche Zustim-

27 *BVerfGE* 123, 267 (344, 346) = NJW 2009, 2267. Ausf. *Kottmann/Wohlfahrt*, ZaöRV 69 (2009), 443 (450).
28 *BVerfGE* 69, 1 (21 f.) = NJW 1985, 1519; *BVerfGE* 48, 127 (159 f.) = NJW 1978, 1245; s. auch *Ladiges*, RuP 2009, 30 (34); ferner *Herzog*, Allg. Staatslehre, 1971, S. 113: „Urfunktion des Staates“.
29 *BVerfGE* 121, 135 (156 f.) = NJW 2008, 2018.
30 *BVerfGE* 90, 286 (345) = NJW 1994, 2207 = NVwZ 1994, 993 L; vgl. auch *BVerfGE* 118, 244 (261 f.) = NVwZ 2007, 1039.
31 *BVerfGE* 90, 286 (381) = NJW 1994, 2207 = NVwZ 1994, 993 L; *Spies*, in: *Fischer* u. a., Krisensicherung und Humanitärer Schutz, 531 (546).
32 *BVerfGE* 90, 286 (387) = NJW 1994, 2207 = NVwZ 1994, 993 L.
33 Ebenso *Spies* (o. Fußn. 31), 531 (546).
34 Vgl. *BVerfGE* 90, 286 (389) = NJW 1994, 2207 = NVwZ 1994, 993 L.

mung zu ersuchen, hat sich die Bundesregierung fahrlässig der Gefahr einer weiteren Formalisierung des Parlamentsbeteiligungsverfahrens ausgesetzt. Bereits durch die *Lissabon*-Rechtsprechung war der Stellenwert des konstitutiven Parlamentsvorbehalts noch einmal enorm gewachsen, was zu einer Überhöhung im Vergleich zu anderen dem Verfassungsrecht immanenten Prinzipien führte. Bei der Betonung des konstitutiven Parlamentsvorbehalts darf nämlich nicht übersehen werden, dass das Grundgesetz einen ebenbürtigen Grundsatz der Bündnisintegration deutscher Streitkräfte enthält. Mit der *Bündnisfähigkeit* besteht neben den Gründen der Eilbedürftigkeit und der Vereitelungsgefahr ein eigener weiterer Grund, der eine Verschiebung der parlamentarischen Mitwirkung zulässig macht, ohne die Reichweite parlamentarischer Rechte zu beschränken. Dieses Prinzip ermöglicht der Bundesregierung, sehr kurzfristige Vorlaufzeiten für Evakuierungsoperationen als auch für den Auslandseinsatz schneller Krisenreaktionskräfte etwa im Rahmen der *EU Battle Groups* oder der *Nato Response Force* einzuhalten. Es ist daher angezeigt, das Parlamentsbeteiligungsgesetz um eine Norm zu erweitern, die den raschen, zeitlich eng begrenzten Einsatzbeschluss von indizierten Krisenreaktionskräften im internationalen kollektiven Kontext regelt[35].

Mit Spannung darf verfolgt werden, ob es in Karlsruhe oder besser in Berlin gelingen mag, dem hohen – und weiter wachsenden – Stellenwert bündnispolitischer Integration gerecht zu werden, ohne die effektive politische Teilhabe des Volkes an den wesentlichen Entscheidungen über seine Sicherheit einzuschränken.

35 S. dazu den Formulierungsvorschlag bei *Glawe* (o. Fußn. 21), S. 182.