



Aktueller Begriff

Deutscher Bundestag ■ Wissenschaftliche Dienste

Parlamentsheer unter exekutivem Befehl

Das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) hat am 7. Mai 2008 sein Urteil zum Einsatz deutscher Soldaten in AWACS-Flugzeugen über der Türkei im Frühjahr 2003 verkündet. Das Gericht hat entschieden, dass die Bundesregierung für diesen Einsatz die Zustimmung des Bundestages hätte einholen müssen. Das Urteil markiert eine weitere Etappe auf dem Weg zunehmender Parlamentarisierung der Exekutiventscheidungen im Bereich der Außen- und Sicherheitspolitik der Bundesrepublik Deutschland.

Hatte das BVerfG noch in seiner Pershing-Entscheidung vom 18. Dezember 1984 und in seiner Chemiewaffen-Entscheidung vom 29. Oktober 1987 den parlamentsfreien außenpolitischen Vorrang der Exekutive betont, änderte es seine Rechtsprechung im Somalia-Eilurteil vom 23. Juni 1993. Dort verlangte das BVerfG erstmals die konstitutive Zustimmung des Bundestages zu konkreten militärischen Einsätzen im Ausland und ließ die generelle Zustimmung des Bundestages zum NATO-Vertrag nach Art. 59 Abs. 2 des Grundgesetzes nicht mehr ausreichen. Die Begründung nahm das BVerfG dann in der Hauptsacheentscheidung vor, dem grundlegenden Out-of-Area-Urteil vom 12. Juli 1994. Es leitet die **Notwendigkeit eines konstitutiven Parlamentsbeschlusses** beim **Auslandseinsatz der Bundeswehr** aus der deutschen Verfassungstradition seit 1918 und einem der Wehrverfassung zugrundeliegenden Prinzip ab, nach dem der Einsatz bewaffneter Streitkräfte der konstitutiven, grundsätzlich vorherigen Zustimmung des Bundestages unterliegt. Nur bei Gefahr im Verzug ist die Bundesregierung berechtigt, vorläufig den Einsatz von Streitkräften zu beschließen und an entsprechenden Beschlüssen in den Bündnissen und internationalen Organisationen mitzuwirken und diese zu vollziehen. Die Bundesregierung muss jedoch in jedem Fall das Parlament umgehend mit dem so beschlossenen Einsatz befassen. Die Streitkräfte sind zurückzurufen, wenn es der Bundestag verlangt. Der Zustimmungsvorbehalt für den Einsatz bewaffneter Streitkräfte bedeutet keine Initiativbefugnis des Bundestages. Er kann zu einem von der Bundesregierung beabsichtigten Einsatz lediglich Ja oder Nein sagen, nicht aber die Bundesregierung zu einem derartigen Einsatz verpflichten. Damit bleibt der Vorrang der Exekutive bei außenpolitischem Handeln in ihrem Bereich gewahrt und wird durch den Parlamentsvorbehalt nicht berührt. Dies betrifft insbesondere die Modalitäten, den Umfang und die Dauer der Einsätze, die notwendige Koordination in und mit Organen internationaler Organisationen. Nicht der Zustimmung des Bundestages bedarf die Verwendung von Personal der Bundeswehr für bloße Hilfsdienste und Hilfeleistungen im Ausland, bei denen Soldaten nicht in bewaffnete Unternehmungen einbezogen sind.

Das BVerfG hatte auch ausgeführt, dass die auf die Streitkräfte bezogenen Regelungen des Grundgesetzes stets darauf angelegt seien, die **Bundeswehr** nicht als Machtpotenzial allein der Exekutive zu überlassen, sondern als „**Parlamentsheer**“ in die demokratisch-rechtsstaatliche Verfassungsordnung einzufügen. Diese Vorschriften sollten dem Parlament einen rechtserheblichen Einfluss auf Aufbau und Verwendung der Streitkräfte sichern. In seinem Urteil vom 7. Mai 2008 nimmt das **BVerfG** nun eine Präzisierung und bemerkenswerte Fortentwicklung seiner Rechtsprechung in Form einer funktionalen und wehrverfassungsrechtlichen Konturierung des Begriffs „**Parlamentsheer**“ vor, die das gewaltenteilige **Verhältnis** von **Bundestag** und **Bundesregierung** im Bereich der **auswärtigen Gewalt** in **Teilen neu akzentuiert**:

Danach endet mit der Anwendung militärischer Gewalt der ansonsten weit bemessene Gestaltungsspielraum der Exekutive im auswärtigen Bereich. Der wehrverfassungsrechtliche Parlamentsvorbehalt stellt ein wesentliches Korrektiv für die Grenzen der parlamentarischen Verantwortungsübernahme auf dem Gebiet der auswärtigen Sicherheitspolitik dar. Der Bundestag befindet sich beim Einsatz bewaffneter Streitkräfte nicht lediglich in der Rolle eines nachvollziehenden, nur mittelbar lenkenden und kontrollierenden Organs, sondern er ist zur grundlegenden, konstitutiven Entscheidung berufen. Ihm obliegt die Verantwortung für den bewaffneten Außeneinsatz der Bundeswehr. Insofern ist die Bundeswehr ein „Parlamentssheer“, ungeachtet der Kommandostruktur, welche die militärisch-operative Führung in die Hand der Exekutive legt. Dem Übergang von der Diplomatie zur Gewalt korrespondiert eine Veränderung in den Proportionen der innerstaatlichen Gewaltenteilung. Die funktionsgerechte Teilung der Staatsgewalt im Bereich der auswärtigen Angelegenheiten gestaltet sich im Hinblick auf Systeme gegenseitiger kollektiver Sicherheit damit so, dass das Parlament durch seine Mitentscheidung grundlegende Verantwortung für die vertragliche Grundlage des Systems einerseits und für die Entscheidung über den konkreten bewaffneten Streitkräfteeinsatz andererseits übernimmt. Demgegenüber obliegt der Bundesregierung die nähere Ausgestaltung der Bündnispolitik als Konzeptverantwortung ebenso wie konkrete Einsatzplannungen. Der Parlamentsvorbehalt ist Teil des Bauprinzips der Gewaltenteilung und stellt nicht seine Durchbrechung dar. Da das Grundgesetz dem Bundestag, soweit der wehrverfassungsrechtliche Parlamentsvorbehalt reicht, ein originäres Mitentscheidungsrecht im Bereich der auswärtigen Gewalt zuweist, besteht in diesem Bereich jenseits der Eilkompetenz bei Gefahr im Verzug kein eigener Entscheidungsraum der Exekutive.

Angesichts der Funktion und Bedeutung des wehrverfassungsrechtlichen Parlamentsvorbehalts darf seine Reichweite nicht restriktiv bestimmt werden. Vielmehr will ihn das BVerfG in Zweifelsfällen parlamentsfreundlich ausgelegt wissen. Insbesondere kann das Eingreifen des Parlamentsvorbehalts nicht unter Berufung auf Gestaltungsspielräume maßgeblich von den politischen Bewertungen und Prognosen der Exekutive abhängig gemacht werden. Insoweit billigt das BVerfG der Bundesregierung keinen eigenverantwortlichen Entscheidungsraum zu. Den alleinigen Bezug auf eine exekutivische Eigenverantwortung hält es für ungeeignet, für eine restriktive Auslegung des Parlamentsvorbehalts oder gar für dessen grundsätzliche Ablehnung zu streiten.

Die Einbeziehung in bewaffnete Unternehmungen sieht das BVerfG als das entscheidende Kriterium für die parlamentarische Zustimmungsbedürftigkeit des Einsatzes bewaffneter Streitkräfte an. Für den wehrverfassungsrechtlichen Parlamentsvorbehalt kommt es dabei nicht darauf an, ob bewaffnete Auseinandersetzungen sich 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. Das BVerfG verlangt dafür eine „spezifische Nähe“ zur Anwendung militärischer Gewalt und die „qualifizierte Erwartung“ einer Einbeziehung in bewaffnete Auseinandersetzungen aufgrund „hinreichender tatsächlicher Anhaltspunkte“.

Nach diesem Maßstab sieht das BVerfG die Beteiligung deutscher Soldaten an der Luftraumüberwachung der Türkei durch die NATO als Einsatz bewaffneter Streitkräfte an, der nach dem wehrverfassungsrechtlichen Parlamentsvorbehalt der Zustimmung des Bundestages bedurft hätte. Deutsche Streitkräfte waren demzufolge mit der Teilnahme an diesem Einsatz ungeachtet des Ausbleibens von Kampfhandlungen in bewaffnete Unternehmungen einbezogen.

Das Urteil des BVerfG dürfte die künftige Staatspraxis nachhaltig prägen und stellt eine authentische Interpretation des Parlamentsbeteiligungsgesetzes dar.

Quellen:

Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts (<http://www.bverfg.de/entscheidungen/es20080507>; 68, 1; 77, 170; 89, 38; 90, 286).