

Stellungnahme
zum Entwurf eines Gesetzes zur Fortentwicklung der parlamentarischen Beteiligung
bei der Entscheidung über den Einsatz bewaffneter Streitkräfte im Ausland
im Zuge fortschreitender Bündnisintegration

Der Gesetzentwurf (BT-Drs. 18/7360) beruht im Wesentlichen auf den Vorschlägen der „Kommission zur Überprüfung und Sicherung der Parlamentsrechte bei der Mandatierung von Auslandseinsätzen der Bundeswehr“, der sog. Ruhe-Kommission (BT-Drs. 18/5000). Als Mitglied der Ruhe-Kommission trage ich diese Vorschläge der Kommission und ihre Begründungen mit. Eine besondere Autorität als Mitglied der Kommission nehme ich nicht in Anspruch. Allerdings fühle ich mich der Arbeit der Kommission verpflichtet. Deshalb äußere ich mich unbefangener und kritischer zu den Elementen des Gesetzentwurfs, die von den Vorschlägen der Ruhe-Kommission abweichen.

I. Ziel: Fortentwicklung Parlamentsbeteiligung bei fortschreitender Bündnisintegration

Die Beurteilung der einzelnen Elemente des Gesetzentwurfs muss im Licht seines übergreifenden Ziels erfolgen, nämlich der „Fortentwicklung der parlamentarischen Beteiligung bei der Entscheidung über den Einsatz bewaffneter Streitkräfte im Ausland im Zuge fortschreitender Bündnisintegration“. Grund und Anlass für den Gesetzentwurf ist also die fortschreitende Bündnisintegration. Bei der Bündnisintegration handelt es sich, ebenso wie bei der wichtigen und bewährten parlamentarischen Beteiligung an der Entscheidung über Streitkräfteeinsätze selbst, um einen grundlegenden verfassungsrechtlichen Wert. Dieser Wert ist ein Bestandteil des Bekenntnisses des Grundgesetzes zur internationalen Kooperation und zur Integration in die internationale Gemeinschaft, die der Friedenswahrung verpflichtet ist. Dementsprechend hat das Bundesverfassungsgericht betont:

„Denn 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 (vgl. bereits BVerfGE 90, 286 [345]).“¹

In seiner grundlegenden Entscheidung zu den Auslandseinsätzen im dem Jahr 1994 hat das Gericht den Rang der Bündnisfähigkeit gerade auch im Verhältnis zur Parlamentsbeteiligung bei der Entscheidung über Streitkräfteeinsätze unterstrichen:

„Die verfassungsrechtlich gebotene Mitwirkung des Bundestages bei konkreten Entscheidungen über den Einsatz bewaffneter Streitkräfte darf ... die Bündnisfähigkeit der Bundesrepublik Deutschland nicht beeinträchtigen.“²

Es ist nicht leicht zu bestimmen, unter welchen Voraussetzungen die Bündnisfähigkeit der Bundesrepublik Deutschland beeinträchtigt ist. Die Bundesregierung verfügt über umfassende Informationen und handelt in den Bündnissen (kollektiven Sicherheitssystemen) parlamentarisch kontrolliert.

¹ BVerfGE 121, 135, 156 f.

² BVerfGE 90, 286, 388.

Deshalb muss ihrer Einschätzung ein besonderes Gewicht zukommen. Auf die Einschätzung der Bundesregierung kann es allerdings nicht allein ankommen. Der Bundestag hat eine Mitverantwortung bei der Staatsleitung und dies schließt heute grundsätzlich auch die Außen- und Sicherheitspolitik ein. Auf die Einschätzung des Bundestages allein kann es allerdings auch nicht ankommen. Die Verfassung weist der Bundesregierung neben ihren allgemeinen Kompetenzen auch einen eigenen exekutiven Gestaltungs- und Kernbereich zu. Hierzu gehören insbesondere sicherheits- und geheimnisrelevante Aspekte, die besonders wichtig für die Beurteilung der Bündnisfähigkeit sind. Bei Meinungsverschiedenheiten über die Auslegung und Anwendung des Rechtsbegriffs der „Bündnisfähigkeit“ hat das Bundesverfassungsgericht das letzte Wort.

Der vorliegende Gesetzentwurf schafft allerdings keine erkennbare Meinungsverschiedenheit von Bundestag und Bundesregierung. Wenn er verabschiedet wird, enthält er eine von der Bundesregierung geteilte und im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren öffentlich debattierte und begründete Einschätzung des Bundestages, welche Formen der Mitwirkung des Bundestages unter den gegenwärtigen Verhältnissen für die Bündnisfähigkeit der Bundesrepublik Deutschland erforderlich und sinnvoll sind. Eine solche gemeinsame Einschätzung von Exekutive und Legislative hat für das Bundesverfassungsgericht mehr Gewicht als eine allein von der Bundesregierung vorgetragene Begründung bezüglich der Zustimmungsbefähigung eines einzelnen konkreten Einsatzes. Eine gemeinsame Einschätzung stellt das letzte Wort des Bundesverfassungsgerichts zwar nicht in Frage. Das Gericht dürfte aber die übereinstimmende Bewertung des Parlaments und der Regierung vor dem Hintergrund des an den Gesetzgeber erteilten Auftrags zur Ausgestaltung des Parlamentsvorbehalts³ nur zurückhaltend hinterfragen.⁴

Der Gesetzgebungsentwurf beruht, ebenso wie der Bericht der Rühle-Kommission, auf der rechtspolitischen Einschätzung, dass die fortschreitende Bündnisintegration zum gegenwärtigen Zeitpunkt nur begrenzte Änderungen der Regeln über die Parlamentsbeteiligung erfordert bzw. sinnvoll erscheinen lässt. Er basiert auf der Erwartung, dass eine gewisse Verstärkung der parlamentarischen Befassung mit Prozessen der Bündnisintegration und in Bezug auf konkrete Einsatzentscheidungen das Verständnis und die Bereitschaft des Parlaments und der Öffentlichkeit für solche Prozesse und für mögliche spätere Einsatzentscheidungen erhöht. Diese Einschätzung erscheint mir gut vertretbar zu sein, auch wenn sie sich nachträglich als unbegründet herausstellen mag. Diesem Ziel dient insbesondere der vorgeschlagene § 9 (Multilaterale militärische Verbundfähigkeiten), dessen verfassungsrechtliche Zulässigkeit nicht in Zweifel steht. Der Entwurf versucht auch, den zentralen Begriff des Einsatzes bewaffneter Streitkräfte in Bereichen zu konkretisieren, die für die Zusammenarbeit in kollektiven Sicherheitssystemen wichtig sind.

II. Einzelne Änderungsvorschläge

Auf dieser Grundlage möchte ich im Folgenden einzelne Teile des Gesetzentwurfs würdigen sowie auf die Änderungsanträge hierzu eingehen:

1. § 2a (Mitwirkung in militärischen Stäben und Hauptquartieren)

Der Änderungsvorschlag zu § 2a betrifft die Bündnisintegration und Bündnisfähigkeit der Bundesrepublik Deutschland ganz unmittelbar. Mit dieser Vorschrift soll die bisherige Praxis und Gesetzesbe-

³ S. BVerfGE 90, 286, 389; BVerfG, 2 BvE 6/11, Urteil vom 23. September 2015, Rn. 82.

⁴ Etwa wenn Anhaltspunkte dafür bestehen sollten, dass die gesetzgeberische Bewertung auf anderen Gründen beruht als angegeben sind oder zu strukturellen Verschiebungen im Gefüge der Gewaltenteilung führen kann und damit den Sinn und Zweck des Erfordernisses der Parlamentsbeteiligung bei Auslandseinsätzen untergräbt.

gründung ausdrücklich gesetzlich konkretisiert werden. Das Bundesverfassungsgericht hat den wehrverfassungsrechtlichen Parlamentsvorbehalt in seinem grundlegenden Urteil von 1994⁵ zum Bestandteil der deutschen Verfassungsordnung erklärt. Seitdem ist der Bundestag davon ausgegangen, dass eine Mandatierung der Soldatinnen und Soldaten, die in integrierten oder multinational besetzten Hauptquartieren, Dienststellen und Stäben kollektiver Sicherheitssysteme tätig sind, nicht notwendig ist. Dem entspricht die mehr als zwanzigjährige Mandatierungspraxis⁶ und die Begründung zum ParlBG in der bisher gültigen Fassung.⁷ Eine entsprechende Konkretisierung des Gesetzestexts führt zu mehr Rechtsklarheit und sendet ein sichtbares Signal an die Bündnispartner, dass Deutschland in dieser Hinsicht den Bündnisverpflichtungen und –erwartungen ohne Vorbehalte nachkommt.

Die Mitwirkung deutscher Soldatinnen und Soldaten in integrierten oder multinational besetzten Hauptquartieren, Dienststellen und Stäben kollektiver Sicherheitssysteme gehört zum Kernbereich der verfassungsrechtlich geschützten Bündnisintegration und Bündnisfähigkeit. Ohne diese Mitwirkung wäre die Bundesrepublik nicht bündnisfähig.⁸ Seit ihrem Beitritt zur NATO im Jahr 1955 entsendet die Bundesrepublik Soldaten in die ständige, integrierte Kommandostruktur.⁹ Angesichts des quantitativen und qualitativen Gewichts der Bundesrepublik in den Bündnissen wäre ohne ihre Mitwirkung die Funktionsfähigkeit von NATO und EU als kollektive Sicherheitssysteme selbst in Frage gestellt. Die Bundesrepublik würde auch die Möglichkeit verlieren, auf die militärische Planung Einfluss zu nehmen und dadurch ihre Interessen zu wahren.

Jeder Einsatz bewaffneter Streitkräfte im Sinne des ParlBG, der im Rahmen eines kollektiven Sicherheitssystems stattfindet, steht in einem engen militärischen Zusammenhang mit der Tätigkeit derjenigen „Hauptquartiere, Dienststellen und Stäbe“, von denen er geplant und geführt wird. Trotz dieses Zusammenhangs sind das bisherige Gesetzesverständnis und die Praxis davon ausgegangen, und geht der vorliegende Gesetzesentwurf davon aus, dass sich die Funktionen der „Hauptquartiere, Dienststellen und Stäbe“ von dem bewaffneten Einsatz selbst und seiner parlamentarischen Ermächtigung trennen lassen. Diese Möglichkeit der Trennung des Einsatzes von seiner zentralen Führung ist aufgrund einer Kombination von zwei Gründen gerechtfertigt: weil die Gefahr für Leib und Leben der beteiligten Soldatinnen und Soldaten sowie die Verstrickungsgefahr für die Bundesrepublik Deutschland bei der Wahrnehmung von Stabsfunktionen typischerweise gering ist und weil „[d]ie verfassungsrechtlich gebotene Mitwirkung des Bundestages bei konkreten Entscheidungen über den Einsatz bewaffneter Streitkräfte ... die Bündnisfähigkeit der Bundesrepublik Deutschland nicht beeinträchtigen [darf].“¹⁰

Die Formulierung des Gesetzesentwurfs und seine Begründung machen deutlich, dass es in diesem Zusammenhang Abgrenzungsfragen geben kann. Dies war auch schon beim ursprünglichen Erlass des Gesetzes im Jahr 2004 bekannt und ist durch inzwischen gewonnene Erfahrungen bestätigt worden.

⁵ BVerfGE 90, 286.

⁶ S. D. *Wiefelspütz*, *Der Auslandseinsatz der Bundeswehr und das Parlamentsbeteiligungsgesetz*, 2. Auflage 2012, S. 356; *ders.*, *Die Operation Unified Protector (Libyen) und die Beteiligung des Deutschen Bundestages*, *NZWehrR* 2012, S. 45, 50.

⁷ BT-Drs. 15/2742, S. 5.

⁸ In der NATO stellt die Bundesrepublik ca. 15 % der Dienstposten, so der Abschlussbericht der Rühle-Kommission, BT-Drs. 18/5000, S. 14. Ein Abzug in dieser – aber auch in kleinerer – Größenordnung könnte nicht adäquat kompensiert werden und würde daher die Funktionsfähigkeit der NATO-Kommandostruktur beeinträchtigen.

⁹ S. E. *Brose*, *Parlamentsarmee und Bündnisfähigkeit*, SWP-Studie, September 2013, S. 9.

¹⁰ BVerfGE 90, 286, 388.

Deshalb konkretisiert der Gesetzentwurf die zustimmungsfreie Mitwirkung deutscher Soldatinnen und Soldaten in Stäben usw. und schränkt sie durch die Formulierung ein „sofern sie sich dabei nicht im Gebiet eines bewaffneten Konflikts befinden oder dort eingesetzte Waffen unmittelbar bedienen.“ Im Vergleich zur bisherigen Formulierung in der Gesetzesbegründung von 2005 schafft dieser Vorschlag mehr Klarheit. Denn die bisherige Differenzierung zwischen ständigen und eigens für einen konkreten Einsatz gebildeten Stäben und Hauptquartieren hat sich als nicht praktikabel erwiesen.¹¹ Natürlich können auch die jetzt im Gesetzentwurf vorgesehenen Begriffe Auslegungs- und Abgrenzungsfragen aufwerfen. Doch ist es kaum möglich, klarere Begriffe zu finden, mit denen die einander gegenüberstehenden Funktionen definiert werden als die Ausdrücke „Gebiet eines bewaffneten Konflikts“ und „eingesetzte Waffen unmittelbar bedienen“. Diese Ausdrücke sind im Bericht der Rüge-Kommission illustriert.

2. § 2 (Begriffsbestimmung)

Ebenso wie bei § 2a (Mitwirkung in militärischen Stäben und Hauptquartieren) dienen die Vorschläge zur Änderung des § 2 (Begriffsbestimmung) der Ausgestaltung und Abgrenzung des Begriffs des ermächtigungsbedürftigen bewaffneten Einsatzes. Der darin liegende Versuch einer gesetzgeberischen Konkretisierung des verfassungsrechtlichen Begriffs „Einsatz bewaffneter Streitkräfte“ ist ein üblicher Aspekt der Gesetzgebung.¹² Die Möglichkeit der Ausgestaltung hat das Bundesverfassungsgericht dem Gesetzgeber gerade für den Begriff des „Einsatzes bewaffneter Streitkräfte“ ausdrücklich nahegelegt.¹³ Natürlich muss dabei die bisherige Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts berücksichtigt werden. Dies geschieht im Gesetzentwurf zum Beispiel durch die vorgeschlagene Einfügung des Wortes „konkret“. Dieser Vorschlag stellt eine Übernahme aus der Rechtsprechung des Gerichts dar.¹⁴

Bei den anderen Vorschlägen zu § 2 handelt es sich um Versuche des Gesetzgebers, den Randbereich des Begriffs „bewaffnete Unternehmung“ abzugrenzen und näher zu bestimmen. Auch und gerade in Randbereichen des Begriffs „Einsatz bewaffneter Streitkräfte“ spielen sich wichtige Bündnisfunktionen ab. Die Einschätzung des Gesetzesvorschlags beruht sowohl auf den in der Praxis gewonnenen Erfahrungen als auch auf den typischen Anforderungen der Bündnisintegration, dem Erfordernis, dass eine „Einbeziehung in eine bewaffnete Unternehmung konkret zu erwarten“ sein muss, sowie auf der Funktion des wehrverfassungsrechtlichen Parlamentsvorbehalts. Diese Funktion besteht darin, für einen Auslandseinsatz der Bundeswehr, bei dem die qualifizierte Erwartung der Einbeziehung in eine bewaffnete Unternehmung besteht, gemeinsam mit der Bundesregierung eine Rechtsgrundlage für eine solche Entsendung zu schaffen. Dies hat das Bundesverfassungsgericht in der *Pegasus*-Entscheidung erst jüngst noch einmal ausdrücklich und mehrfach hervorgehoben.¹⁵

Der Gesetzesvorschlag umschreibt zu diesem Zweck eine Reihe von Einsatzformen, bei denen eine „Einbeziehung in bewaffnete Unternehmungen ... nicht zu erwarten“ ist. Diese Einsatzformen sind

¹¹ S. Gesetzsbegründung zum ParlBG, BT-Drs. 15/2742, S. 5.; zu den Abgrenzungsproblemen ausführlich im Bericht der Rüge-Kommission, BT-Drs. 18/5000, S. 33 f.

¹² Vgl. im Allgemeinen *P. Badura*, Die Verfassung im Ganzen der Rechtsordnung, in: *J. Isensee/P. Kirchhof*, HbStR XII, 3. Auflage 2014, § 265 Rn. 6 und 59.

¹³ BVerfGE 121, 135, 156, wo es heißt: „Einsatz bewaffneter Streitkräfte“ ist ein verfassungsrechtlicher Begriff, ... [dessen] gesetzliche Ausgestaltung ... im Einzelfall Hinweise für seine verfassungsunmittelbare Reichweite zu geben vermag.“

¹⁴ BVerfGE 121, 135, 164.

¹⁵ BVerfG, 2 BvE 6/11, Urteil vom 23. September 2015, Rn. 78, 82, 95.

nicht ermächtigungsbedürftig, „wenn Waffen lediglich zum Zweck der Selbstverteidigung bzw. zu Ausbildungszwecken mitgeführt werden“.¹⁶ Hierbei handelt es sich um

a) Humanitäre Hilfsdienste und Hilfsleistungen der Streitkräfte

„Humanitäre Hilfsdienste und Hilfsleistungen der Streitkräfte“ sind schon bisher nach dem ParlBG, bestätigt durch das Bundesverfassungsgericht, ausdrücklich von der Notwendigkeit parlamentarischer Zustimmung ausgenommen.¹⁷

b) Logistische Unterstützung ohne Bezug zu Kampfhandlungen

Bei diesem Vorschlag handelt es sich um eine legitime grundsätzliche Einschätzung des Gesetzgebers, dass „logistische Unterstützung ohne Bezug zu Kampfhandlungen“ eine Einbeziehung von Soldatinnen und Soldaten in eine bewaffnete Unternehmung nicht konkret erwarten lassen. Der Begriff „ohne Bezug zu Kampfhandlungen“ kann sinnvollerweise nur so verstanden werden, dass die konkrete Operation zur logistischen Unterstützung kein Risiko einer Einbeziehung in eine bewaffnete Unternehmung begründet, welches das Risiko sonstiger (d.h. nicht-operativ-militärischer) Unterstützungsmaßnahmen übersteigt. Wenn Deutschland also etwa einer Konfliktpartei Geld oder andere Unterstützung (etwa polizeiliche Ausbildung oder Waffen) liefert, ohne die Bundeswehr einzusetzen (etwa durch die Beauftragung von Privaten), so kann damit zwar ein gewisses Verwicklungsrisiko begründet werden. Dieses Verwicklungsrisiko ist aber keine für das Vorliegen einer „bewaffneten Unternehmung“ maßgebliche (spezifischere) Verwicklungsgefahr. Weil „kein Bezug zu Kampfhandlungen“ bestehen darf, kann ein solcher Einsatz auch keine einsatzspezifische bzw. streitkräftespezifische Gefahr für Leib oder Leben der eingesetzten Soldatinnen und Soldaten begründen.

c) Bereitstellung medizinischer Versorgung außerhalb des Gebiets eines bewaffneten Konflikts

Für diesen Vorschlag gilt das Gleiche. Der Begriff des „Gebiets eines bewaffneten Konflikts“ ist völkerrechtlich vorgeprägt und umfasst, wie im Bericht der Ruhe-Kommission erläutert,¹⁸ einen geographisch weiteren Bereich als der des „Bereichs der aktiven Kampfhandlungen“ (zone of active hostilities). Der Ausdruck „Gebiet eines bewaffneten Konflikts“ ist so weit gezogen, dass für Soldaten keine gesteigerte, militärspezifische Gefahr für Leib oder Leben gegeben sein kann. Die Gefahr einer Verwicklung Deutschlands als Staat in einen bewaffneten Konflikt durch die „Bereitstellung medizinischer Versorgung außerhalb des Gebiets eines bewaffneten Konflikts“ ist ohnehin nicht zu erwarten.

d) Ausbildungsmissionen in sicherem Umfeld

Auch hierbei handelt es sich um eine legitime grundsätzliche Einschätzung des Gesetzgebers, dass solche „Ausbildungsmissionen“ eine Einbeziehung von Soldatinnen und Soldaten in eine bewaffnete Unternehmung nicht konkret erwarten lassen. Insofern gilt das Gleiche wie bereits oben zu der Einsatzform „logistische Unterstützung ohne Bezug zu Kampfhandlungen“ gesagt. Der Begriff des „sicheren Umfelds“ gewährleistet, dass für die Soldatinnen und Soldaten keine einsatz- bzw. streitkräftespezifische Gefahr für Leib oder Leben gegeben sein darf, also keine Gefahr, die über das normale Gefahrenniveau in einem betreffenden Gebiet hinausgeht, welchem bspw. auch Polizisten oder zivile Entwicklungshelfer ausgesetzt sind (und die durchaus höher sein kann als in Deutschland).

e) „Beobachtungsmissionen der Vereinten Nationen ...“

¹⁶ Vgl. BVerfGE 121, 135, 168.

¹⁷ BVerfGE 90, 286, 388; BVerfGE 121, 135, 155; § 2 Abs. 2 S. 2 ParlBG.

¹⁸ BT-Drs. 18/5000, S. 34.

Hierfür gilt das Gleiche. Dieser Vorschlag steht nicht im Widerspruch zur Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts wonach „bei Einsätzen bewaffneter Streitkräfte im Rahmen von Resolutionen des Sicherheitsrates die vorherige Zustimmung des Bundestages unabhängig davon erforderlich ist, ob den Streitkräften Zwangsbefugnisse nach Kapitel VII der Charta der Vereinten Nationen eingeräumt sind, weil die Grenzen zwischen den traditionellen Blauhelmeinsätzen und solchen mit der Befugnis zu bewaffneten Sicherungsmaßnahmen in der Realität fließend geworden sind ...“.¹⁹ Die Beobachtungsmissionen, auf die sich § 2 Abs. 2 Nr. 3 des Gesetzentwurfs bezieht, sind weder klassische Blauhelmissionen noch sog. „robuste“ Friedenseinsätze.

f) Einfügung der Worte „in der Regel“

Der Gesetzgebungsvorschlag zu § 2 sieht über die Formulierung der genannten Einsatzformen hinaus vor, dass bei diesen eine Einbeziehung in eine bewaffnete Unternehmung „in der Regel“ nicht zu erwarten sein darf. Die Rühle-Kommission hatte die Einfügung der Worte „in der Regel“ nicht vorgeschlagen. Ebenso wie die Rühle-Kommission halte ich die zusätzliche Aufnahme der Worte „in der Regel“ aus den folgenden Gründen nicht für empfehlenswert:

Offenkundig verfolgt die Aufnahme der Worte „in der Regel“ das Ziel, die Vorgabe des Bundesverfassungsgerichts umzusetzen, wonach die Frage, ob ein Einsatz „eine Einbeziehung in eine bewaffnete Unternehmung erwarten lässt“, eine Frage des Einzelfalls ist. Nun ist es zwar richtig, dass das Vorliegen eines „Einsatzes bewaffneter Streitkräfte“ im Sinne des § 2 Abs. 1 ParlBG in jedem einzelnen Fall zu prüfen ist. Dieses Erfordernis würde durch eine Formulierung OHNE die Worte „in der Regel“ aber nicht in Frage gestellt. Eine Fassung ohne die Worte „in der Regel“ würde nämlich keine unwiderlegliche Vermutung begründen.²⁰ Vielmehr würde sie nur die gesetzgeberische Einschätzung deutlich machen, dass bei den aufgezählten Fällen typischerweise keine „Einbeziehung in bewaffnete Unternehmungen zu erwarten ist“. Dies wird auch in der Gesetzesbegründung und im Bericht der Rühle-Kommission deutlich gemacht.²¹ Der Gesetzgeber kann für bestimmte Arten von Einsätzen gesetzlich festhalten, dass eine qualifizierte Erwartung²² der Einbeziehung in bewaffnete Unternehmungen nicht besteht.

Bei der Fallgruppe „logistische Unterstützung ohne Bezug zu Kampfhandlungen“ ist dies schon deshalb klar, weil eine logistische Unterstützung, bei der eine Einbeziehung in bewaffnete Unternehmungen zu erwarten ist, notwendigerweise einen Bezug zu Kampfhandlungen haben muss und deshalb nicht unter die Ausnahme fallen kann. Für die Fallgruppe der „Ausbildungsmissionen in sicherem Umfeld“ gilt ebenso, dass eine Ausbildungsmission, bei der eine Einbeziehung in bewaffnete Unternehmungen zu erwarten ist, nicht in einem sicheren Umfeld stattfinden kann. Natürlich kann es immer geschehen, dass sich die Voraussetzungen ändern, die bei einer Einsatzentscheidung angenommen wurden, etwa dass ein Umfeld nicht mehr „sicher“ ist. Eine Änderung der Umstände kann aber bei jeder Entsendung von Soldatinnen oder Soldaten ins Ausland geschehen. Dann muss die Mandatierung nachträglich erfolgen, was zur Not auf dem Klageweg erzwungen werden kann.

¹⁹ BVerfGE 90, 286, 387 f.

²⁰ Siehe nur § 292 ZPO: „Stellt das Gesetz für das Vorhandensein einer Tatsache eine Vermutung auf, so ist der Beweis des Gegenteils zulässig, sofern nicht das Gesetz ein anderes vorschreibt.“ Es ist nicht notwendig, dass eine gesetzliche Vermutung auch ausdrücklich als eine solche bezeichnet wird, s. *Assmann* in *Wieczorek/Schütze*, *Großkommentar ZPO und Nebengesetze*, 4. Aufl. 2012, § 292 ZPO, Rn. 6.

²¹ BT-Drs. 18/7360, S. 7; BT-Drs. 18/5000, S. 37.

²² BVerfG, 2 BvE 6/11, Urteil vom 23. September 2015, Rn. 71 ff.; siehe auch BVerfGE 108, 34, 44.

Nun könnte man versuchen, die Einfügung der Worte „in der Regel“ mit dem Argument zu rechtfertigen, dies könnte jedenfalls nichts schaden und würde klarstellen, dass der Gesetzgeber der Bestimmung des zustimmungspflichtigen Einsatzes im Einzelfall durch das Bundesverfassungsgericht nicht vorgreifen möchte. Eine doppelte Absicherung mag in anderen Zusammenhängen durchaus sinnvoll sein. Hier würde die Einfügung der Worte „in der Regel“ aber bedeuten, dass der Gesetzgeber dem Bundesverfassungsgericht damit signalisiert, dass er von seiner eigenen Typisierung nicht wirklich überzeugt ist. Falls das Bundesverfassungsgericht wider Erwarten tatsächlich Zweifel an einer Gesetzesfassung OHNE die Worte „in der Regel“ haben sollte, könnte es ohne weiteres klarstellen, dass die Vorschrift in diesem Sinn verfassungskonform ausgelegt werden musste, also dass sie nicht als unwiderlegliche Vermutung zu verstehen ist und offen für eine Einzelfallprüfung sein muss, ob „eine Einbeziehung in eine bewaffnete Unternehmung erwartet werden kann“.

Eine unnötige Einfügung der Worte „in der Regel“ dürfte demgegenüber eine Einladung an diejenigen darstellen, welche grundsätzliche Vorbehalte gegen alle oder bestimmte Auslandseinsätze der Bundeswehr haben, zu behaupten, dass es sich in dem jeweilig zur Entscheidung anstehenden Fall nicht um den Regelfall handelt. Da jeder einzelne Fall in irgendeinem Sinn als Ausnahme dargestellt werden kann, besteht die Möglichkeit, dass die Worte „in der Regel“ in der politischen Debatte eine unbeabsichtigte Wirkung erzielen und zu Zweifeln und Klagen geradezu einladen. Deshalb halte ich es für rechtspolitisch sinnvoller, wenn die Worte „in der Regel“ nicht in das Gesetz aufgenommen würden. Damit würde auch ein größeres Selbstvertrauen des Bundestages in die eigene Einschätzungsfähigkeit und ein größeres Vertrauen in die Urteilskraft des Bundesverfassungsgerichts demonstriert. Es würde auch dem ursprünglichen Vorschlag der Rüge-Kommission entsprechen.

3. § 6 (Unterrichtungspflicht)

Der Gesetzentwurf enthält folgenden Vorschlag für einen neuen § 6 Abs. 1 ParlBG:

„(1) Die Bundesregierung unterrichtet den Bundestag möglichst frühzeitig über konkrete Planungen für bewaffnete Einsätze der deutschen Streitkräfte in Systemen gegenseitiger kollektiver Sicherheit. Dem besonderen Schutzbedürfnis laufender vertraulicher Verhandlungen trägt der Bundestag durch eine Behandlung nach Maßgabe seiner Geheimschutzordnung Rechnung. Die Bundesregierung unterrichtet die zuständigen Ausschüsse mündlich.“

Dieser Vorschlag stammt nicht aus dem Bericht der Rüge-Kommission. Ausweislich der Begründung sei der Vorschlag in Reaktion auf die Pegasus-Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts entwickelt worden, die nach der Abgabe des Berichts der Rüge-Kommission ergangen ist. Aus der Formulierung des Gerichts in der Pegasus-Entscheidung, wonach dem Bundestag ein „wirksames Mitentscheidungsrecht“ gegeben sei, sei abzuleiten, dass es „möglichst zu vermeiden“ sei, „dass der Bundestag in eine Ratifikationslage gerät, die eine eigenverantwortliche Entscheidung erschwert. Eine rechtzeitige Information über im Gang befindliche Planungen über konkrete Einsätze dien[e] diesem Ziel.“²³

Dieser Vorschlag und seine Begründung überzeugen mich aus den folgenden Gründen nicht:

a) Pegasus-Entscheidung nicht einschlägig

Schon VOR der Pegasus-Entscheidung stand fest, dass der Bundestag in Bezug auf den Einsatz der Streitkräfte ein „wirksames Mitentscheidungsrecht“ hat und haben muss.²⁴ In der Pegasus-Entscheidung selbst ging es gar nicht um Unterrichtungspflichten im Vorfeld von Einsatzentscheidungen. Die

²³ BT-Drs. 18/7360, S. 10.

²⁴ BVerfGE 121, 135, 154, Rn. 58 und 161, Rn. 70.

Pegasus-Entscheidung enthält also keine Begründung für den Vorschlag oder für eine Abweichung von den Vorschlägen der Rüge-Kommission.

b) Unbedachte Übertragung von Regeln zu EU-Angelegenheiten

Der eigentliche Grund für den Vorschlag scheint mir in einer unbedachten Übertragung von Regeln zu liegen, die für Angelegenheiten der Europäischen Union gelten. Art. 23 Abs. 2 Satz 2 GG sieht vor, dass „die Bundesregierung ... den Bundestag und den Bundesrat umfassend und zum frühestmöglichen Zeitpunkt [in Angelegenheiten der Europäischen Union] zu unterrichten [hat]“. Mit dieser Vorschrift, so das Bundesverfassungsgericht in seinem ESM/Euro-Plus-Pakt-Urteil vom 19. Juni 2012, „hat der verfassungsändernde Gesetzgeber die traditionelle Aufgabenverteilung zwischen Exekutive und Legislative im Bereich der auswärtigen Gewalt ... für die Angelegenheiten der Europäischen Union dergestalt geordnet, dass er dem Deutschen Bundestag weitreichende Mitwirkungsrechte eingeräumt hat.“²⁵

Dies bedeutet: Das Grundgesetz sieht eine Pflicht zur „frühestmöglichen Unterrichtung“ des Bundestages nur für „Angelegenheiten der Europäischen Union“ vor und belässt es ansonsten bei der „traditionellen“ Aufgabenverteilung zwischen Exekutive und Legislative im Bereich der auswärtigen Gewalt. So ist „[b]ei der Gestaltung völkerrechtlicher Verträge ... der Bundestag grundsätzlich auf die nachträgliche Zustimmung gemäß Art. 59 Abs. 2 GG verwiesen („Ratifikationslage“).“²⁶

Bei Entscheidungen über den Einsatz der Streitkräfte handelt es sich in den meisten Fällen eindeutig nicht um Angelegenheiten der Europäischen Union. Und obwohl das Bundesverfassungsgericht den Begriff der „Angelegenheit der Europäischen Union“ weit, d.h. parlamentsfreundlich, ausgelegt hat, hat es in dem jüngsten ESM/Euro-Plus-Pakt-Urteil vom 19. Juni 2012 offengelassen, „[o]b und inwieweit Maßnahmen in den Bereichen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik und der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik von Art. 23 Abs. 2 GG erfasst werden ...“.²⁷

Nun mag man sich die Frage stellen, ob die verfassungsrechtlichen Regeln, die für Angelegenheiten der Europäischen Union gelten, auch für die Zustimmung des Bundestages für Einsätze der Streitkräfte gelten (sollten). Diese Auffassung wird in der Begründung des Gesetzentwurfs angedeutet, wenn auf das Ziel verwiesen wird „zu vermeiden, dass der Bundestag in eine Art Ratifikationslage gerät“²⁸. Dieser Hinweis ersetzt allerdings keine Begründung. Eine überzeugende Begründung ist für die vorgeschlagene Regelung allerdings erforderlich, denn es geht hierbei, wie das Bundesverfassungsgericht sagt, um die „Aufgabenverteilung zwischen Exekutive und Legislative im Bereich der auswärtigen Gewalt.“²⁹ Diese Aufgabenverteilung steht angesichts der deutlichen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts in dieser Frage nicht zur Disposition des Bundestages. Dies gilt auch dann, wenn sich Bundestag und Bundesregierung über eine entsprechende gesetzliche Regelung einig sein sollten, weil die Aufgabenverteilung zwischen beiden Staatsorganen verfassungsrechtlich bestimmt ist.

Ich sehe keine überzeugenden Gründe für eine Übertragung der Regeln über die Angelegenheiten der Europäischen Union auf die Zustimmung des Bundestages zu Streitkräfteeinsätzen. Gegen eine solche Übertragung spricht vielmehr:

²⁵ BVerfGE 131, 152, 194, Rn. 90.

²⁶ BVerfG, aaO, 196, Rn. 93.

²⁷ BVerfG, aaO, 202, Rn. 105.

²⁸ BT-Drs. 18/7360, S. 10.

²⁹ BVerfGE 131, 152, 194, Rn. 90.

- Angelegenheiten der Europäischen Union und Entscheidungen über den Einsatz von Streitkräften sind strukturell verschieden. Vereinfacht gesprochen geht es typischerweise um den Unterschied zwischen dem Erlass allgemeiner Regeln und Politiken einerseits und konkreten Einsatzentscheidungen andererseits.
- Eine „Ratifikationslage“ ist nicht als solche verfassungsrechtlich problematisch. Bei normalen völkerrechtlichen Verträgen ist sie gerade verfassungsrechtlich vorgesehen.³⁰ Natürlich würde dem Bundestag die Zustimmung zu einem völkerrechtlichen Vertrag leichter fallen, wenn er „zum frühestmöglichen Zeitpunkt“ über die Verhandlungsprozesse informiert würde und auf diese Prozesse Einfluss nehmen könnte. Aber das Grundgesetz sieht bewusst keine Pflicht dazu vor. Vielmehr finden die bedeutendsten Fälle von Entscheidungen über Streitkräfteeinsätze typischerweise in einer „Ratifikationslage“ statt, insbesondere diejenige über „Krieg und Frieden“. Dabei sehen sich alle Beteiligten ohnehin in einer „Ratifikationslage“, oder die Fälle stellen sich langfristig in einer Weise, dass zwar Zeit zum Handeln verbleibt, die Handlungsoptionen aber letztlich doch auf „ja“ oder „nein“ eingeschränkt sind.
- Der Sinn und Zweck, warum das Grundgesetz für Angelegenheiten der Europäischen Union in Art. 23 Abs. 2 eine Unterrichtungspflicht „zum frühestmöglichen Zeitpunkt“ vorschreibt, ist im Fall der Entscheidung über den Einsatz von Streitkräften nicht betroffen: Dies ist die Entwicklung des Systems der Europäischen Union im Ganzen. So hat das Bundesverfassungsgericht erläutert:

„Mit Art. 23 GG hat der verfassungsändernde Gesetzgeber auf mit der europäischen Integration verbundene Verschiebungen im nationalen Gewaltengefüge reagiert. Die europäische Union besitzt aufgrund der Übertragung von Hoheitsrechten (Art. 23 Abs. 1 GG) die Kompetenz, selbst Recht zu setzen, das unmittelbar gilt und in vielfältiger Weise Rechte und Pflichten für die Bürger begründet. Bei seinem Erlass agieren über den Europäischen Rat und den Rat nicht primär die nationalen Gesetzgebungsorgane, sondern die mitgliedstaatlichen Exekutiven.“

Eine „Verschiebung im nationalen Gewaltengefüge“ hat es im Bereich der Systeme gegenseitiger kollektiver Sicherheit jedoch nicht gegeben. Die NATO und die UN funktionieren weiterhin, und zwar seit mehr als einem halben Jahrhundert, ohne die Übertragung von Hoheitsrechten. Deshalb kann auch eine weitere Begründung, die das Bundesverfassungsgericht zugunsten der Unterrichtungspflicht zum frühestmöglichen Zeitpunkt gegeben hat, nicht auf die Einsatzentscheidungen in kollektiven Sicherheitssystemen übertragen werden:

„Die verglichen mit der allgemeinen Gewichtsverteilung zwischen Bundesregierung und Deutschem Bundestag im Bereich der auswärtigen Gewalt stärkere Einbindung des Parlaments in Angelegenheiten der Europäischen Union durch weitreichende Informations- und Mitwirkungsrechte (zu ähnlichen Regelungen in anderen Mitgliedstaaten vgl. etwa Art. 6 des Dänischen Gesetzes über den Beitritt zu den Europäischen Gemeinschaften; Art. 88-4 der Französischen Verfassung; Art. 23e des Österreichischen Bundes-Verfassungsgesetzes; Art. 197 <1.> lit. i der Portugiesischen Verfassung; Kap. 10 §§ 2 und 3 der Schwedischen Reichstagsordnung) ist zudem Teil einer institutionellen Architektur, die den nationalen Parlamenten in der Europäischen Union eine über die Mitgliedstaaten hinausweisende Rolle zuweist und auf diese Weise ihr demokratisches Legitimationspotential für die Europäische Union fruchtbar machen will (...). Art. 23 Abs. 2 GG korrespondiert insoweit mit Art. 12 EUV, der den nationalen Parlamenten eine stärkere Rolle im institutionellen Gefüge der Europäischen Union beimisst (vgl. auch Protokoll über die

³⁰ BVerfG, aaO, Rn. 93.

Rolle der nationalen Parlamente in der Europäischen Union; Protokoll über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit).

Der vorliegende Gesetzentwurf lässt keine Prüfung erkennen, ob in anderen Mitgliedstaaten der UN, der NATO oder der EU eine Pflicht zur Unterrichtung des Parlaments zum frühestmöglichen Zeitpunkt über konkrete Planungen für bewaffnete Einsätze besteht. Mir ist eine solche Pflicht in anderen Mitgliedstaaten nicht bekannt. Wenn es eine solche Pflicht irgendwo geben sollte, dann handelt es sich um eine vereinzelte Regelung und nicht um ein Element des institutionellen Gefüges eines Systems gegenseitiger kollektiver Sicherheit.

c) Verfassungsrechtliche Grenzen

Unabhängig von der (mich nicht überzeugenden) verfassungsrechtlichen Begründung der für einen neuen § 6 Abs. 1 ParlBG vorgeschlagenen Unterrichtungspflicht, würde eine solche Pflicht nicht nur den Vorteil begründen, dass der Bundestag frühzeitig informiert ist. Er würde vielmehr auch verfassungsrechtliche Schwierigkeiten aufwerfen. Ausgangspunkt für mögliche verfassungsrechtliche Schwierigkeiten ist die Aussage des Bundesverfassungsgerichts im grundlegenden Urteil zu Auslandseinsätzen aus dem Jahr 1994:

„d) Der Zustimmungsvorbehalt für den Einsatz bewaffneter Streitkräfte verleiht dem Bundestag keine Initiativbefugnis (vgl. BVerfGE 68, 1 [86]); der Bundestag kann lediglich einem von der Bundesregierung beabsichtigten Einsatz seine Zustimmung versagen oder ihn, wenn er ausnahmsweise ohne seine Zustimmung schon begonnen hat (oben b), unterbinden, nicht aber die Regierung zu solch einem Einsatz der Streitkräfte verpflichten. Der der Regierung von der Verfassung für außenpolitisches Handeln gewährte Eigenbereich exekutiver Handlungsbefugnis und Verantwortlichkeit wird durch den Parlamentsvorbehalt nicht berührt. Das gilt insbesondere hinsichtlich der Entscheidung über die Modalitäten, den Umfang und die Dauer der Einsätze, die notwendige Koordination in und mit Organen internationaler Organisationen.“

Durch die vorgeschlagene möglichst frühzeitige Unterrichtungspflicht über konkrete Planungen für bewaffnete Einsätze deutscher Streitkräfte wird „die notwendige Koordination in und mit Organen internationaler Organisationen“ als einem Element des „Eigenbereichs exekutiver Handlungsbefugnis“ erheblich betroffen. Dieser Eigenbereich ist nicht nur bloß formell gewährt (etwa in dem Sinn, dass nur Vertreter der Bundesregierung bei der Koordination in und mit Organen internationaler Organisationen physisch mit am Tisch sitzen dürfen). Vielmehr dient er auch dem materiellen Zweck, dass diese Koordination in dem Vertrauen aller jeweiligen (zumeist parlamentarisch verantwortlichen) Regierungsvertreter aus den Mitgliedstaaten erfolgen kann, dass die Vorbereitung von Entscheidungen über den Einsatz von Streitkräften in einer Vertraulichkeit erfolgen kann, die eine möglichst weitgehende Offenheit aller Vertreter ermöglicht.

Das „besondere Schutzbedürfnis laufender vertraulicher Verhandlungen“ erkennt der Gesetzentwurf in seinem § 6 Abs. 1 Satz 2 zwar im Prinzip an. Diesem verfassungsrechtlich gebotenen Bedürfnis scheint mir durch den Vorschlag, „durch eine Behandlung nach Maßgabe [der] Geheimschutzordnung“ jedoch nicht in ausreichender Weise Rechnung getragen zu sein. Die Mitglieder des Deutschen Bundestages mögen mit Recht davon überzeugt sein, dass diese Regelung in der Praxis funktionieren wird. Auf die gegenwärtige Erwartung der Mitglieder des Deutschen Bundestags kann es in diesem Zusammenhang allerdings nicht allein ankommen. Das Funktionieren eines Systems gegenseitiger kollektiver Sicherheit hängt von dem gegenseitigen Vertrauen aller Mitglieder des Systems ab. Jedes Mitglied des Systems muss selbst einschätzen, welchen anderen Mitgliedern des Systems es wieweit vertraut. Es gibt Staaten, in denen die rechtlich vorgesehene Vertraulichkeit von Kommunikation von

Regierung und Parlament auch faktisch mit relativ hoher Wahrscheinlichkeit gesichert ist. Doch dies dürfte nicht bei allen Staaten der Fall sein. Und selbst wo das, wie in Deutschland, sehr wahrscheinlich der Fall ist, mag nicht jeder andere Mitgliedstaat diese Einschätzung teilen.

d) Gefahr für die parlamentarische Zustimmungsfunktion

Die Mitglieder des Deutschen Bundestages mögen auch bedenken, ob es wirklich in ihrem Interesse, d.h. im Sinne ihrer verfassungsrechtlichen Aufgabe, über die „Zustimmung“ zu einem „Einsatz bewaffneter Streitkräfte“ zu entscheiden,³¹ ist, durch eine weit im Vorfeld liegende Informationspflicht in die politische Verantwortung mit einbezogen zu werden. Durch Informationen im Vorfeld können Befangenheiten begründet werden, die ein späteres unabhängiges Urteil von Abgeordneten über einen konkreten Antrag der Bundesregierung beeinträchtigen können. Die parlamentarische Zustimmungsfunktion droht durch eine frühzeitige Einbindung von Parlamentariern in Konsultations- und Planungsprozesse zu leiden und durch eine quasi-gouvernementale Mitwirkung im Vorfeld ersetzt werden. Für den einzelnen Parlamentarier mag eine frühzeitige Einbeziehung in Planungsprozesse im Rahmen der Geheimschutzordnung des Bundestages eine Aufwertung seiner Rolle bedeuten, für den Bundestag als Institution droht demgegenüber – paradoxerweise – eine Abwertung.

Dies gilt umso mehr, je weiter und unbestimmter die Informationspflicht im Vorfeld ausgestaltet ist. Der Gesetzentwurf formuliert insofern extrem weit und unbestimmt:

„Eine Unterrichtung soll auch erfolgen, wenn sich Optionen und grundlegende Parameter einer möglichen späteren Einzelentscheidung konkretisieren und damit politische Handlungsspielräume erkennbar verdichten. Da die Willensbildungsprozesse in den Systemen kollektiver Sicherheit in unterschiedlichem Maße ausgestaltet und formalisiert sind, sollte die Information über die jeweiligen Verfahrensschritte und die voraussichtlichen Zeitabläufe ebenfalls Gegenstand der Unterrichtung über den Beginn der konkreten Planungen zu einem Einsatz sein.“

Diese Formulierung ist wolkig und lädt zu unnötigen Meinungsverschiedenheiten geradezu ein.

e) Gefahr der Erschwerung der Willensbildung auf internationaler Ebene

Zu bedenken ist auch die Erschwerung der Willensbildung auf internationaler Ebene, die eine Informationspflicht zum frühestmöglichen Zeitpunkt zur Folge hätte, wenn auch andere Staaten eine solche Pflicht einführen würden. Es ist zwar richtig, dass die Entscheidung über jeden konkreten Einsatz von Streitkräften möglichst gründlich parlamentarisch vorbereitet und legitimiert sein sollte. Es ist aber ebenso richtig, dass die frühzeitige Einbindung vieler parlamentarischer Beteiligter in unterschiedlichen Staaten auch geeignet ist, Optionen zu verschließen, die sich dann später als richtig oder notwendig herausstellen.

f) Ergebnis

Aus diesen Gründen halte ich den vorgeschlagenen § 6 Abs. 1 für verfassungsrechtlich bedenklich und für rechtspolitisch nicht überzeugend. Dabei bin ich mir bewusst, dass es in den letzten zwei bis drei Jahrzehnten eine – grundsätzlich begrüßenswerte – Tendenz zu einer verstärkten Parlamentarisierung der auswärtigen Gewalt gegeben hat, die sich auch in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts niedergeschlagen hat. Wie bei vielen Tendenzen ist es aber auch bei dieser so, dass sie nicht verabsolutiert werden darf. An einem bestimmten Punkt stößt sie aber an funktionelle Grenzen. Diese scheinen mir hier erreicht zu sein. Das Bundesverfassungsgericht hat, wie gezeigt,

³¹(BVerfGE 90, 286, Rn. 339.

diese Grenze auch in jüngster Zeit nicht überschritten. Vielmehr hat es angedeutet, dass es sich dieser Grenze bewusst ist.

Selbst wenn ich meine verfassungsrechtlichen und allgemeinen rechtspolitischen Bedenken zurückstellen würde, halte ich die folgende Formulierung in der Begründung des Gesetzentwurfs in jedem Fall für zu unklar und zu weitgehend:

„Eine Unterrichtung soll auch erfolgen, wenn sich Optionen und grundlegende Parameter einer möglichen späteren Einzelentscheidung konkretisieren und damit politische Handlungsspielräume erkennbar verdichten. Da die Willensbildungsprozesse in den Systemen kollektiver Sicherheit in unterschiedlichem Maße ausgestaltet und formalisiert sind, sollte die Information über die jeweiligen Verfahrensschritte und die voraussichtlichen Zeitabläufe ebenfalls Gegenstand der Unterrichtung über den Beginn der konkreten Planungen zu einem Einsatz sein.“³²

4. Andere Vorschläge

Andere Vorschläge des Gesetzentwurfs werfen aus meiner Sicht keine verfassungsrechtlichen Probleme auf. Dies gilt insbesondere für die vorgeschlagenen allgemeinen Berichtspflichten im Anschluss an einen Einsatz (§§ 5 Abs. 4, 6 Abs. 3 und 4). Die vorgeschlagene besondere Pflicht zur „Unterrichtung zu geheimhaltungsbedürftigen Einsätzen der Spezialkräfte“ (§ 6a) betrifft einen besonders sensiblen Bereich und liegt am Rand des verfassungsrechtlich geschützten Eigenbereichs exekutiver Handlungsbefugnis und der Sicherung der Bündnisfähigkeit. Anders als beim Vorschlag des § 6 Abs. 1, aber ähnlich wie bei dem Vorschlag zu § 2a, geht es bei § 6a um eine gesetzliche Festschreibung einer bewährten Praxis. Es geht nicht um eine Beteiligung des Parlaments im Vorfeld einer Einsatzentscheidung geeignet ist, die Optionen und Bündnisfähigkeit zu beeinträchtigen.

III. EU als System gegenseitiger kollektiver Sicherheit

Der Gesetzentwurf geht zu Recht davon aus, dass die EU ein „System gegenseitiger kollektiver Sicherheit“ im Sinne des Art. 24 Abs. 2 GG ist. Das Bundesverfassungsgericht hat in der Lissabon-Entscheidung zwar eine nicht näher begründete und dort auch unnötige Bemerkung gemacht, wonach die EU zu einem solchen System erst noch „ausgebaut“ werden müsste.³³ Aus anderen Entscheidungen, in denen das Gericht mit der Frage direkt konfrontiert war und in denen es sich näher mit dem Begriff des „Systems gegenseitiger kollektiver Sicherheit“ auseinandergesetzt hat, ergibt sich jedoch, dass es sich bei der EU durchaus um ein solches System handelt:

Nach der grundlegenden Entscheidung über Auslandseinsätze aus dem Jahr 1994 ist ein System gegenseitiger kollektiver Sicherheit i.S.v. Art. 24 Abs. 2 GG „durch ein friedensicherndes Regelwerk und den Aufbau einer eigenen Organisation [gekennzeichnet, die] für jedes Mitglied einen Status völkerrechtlicher Gebundenheit [begründen], der wechselseitig zur Wahrung des Friedens verpflichtet und Sicherheit gewährt“³⁴. Das Gericht hat auf dieser Grundlage sowohl die Vereinten Nationen als auch die NATO als solche Regelwerke anerkannt. Die EU stellt ebenso wie die UN und die NATO in ihrer Gesamtheit, einschließlich ihres institutionellen Gefüges, ein friedensicherndes Regelwerk dar. Die EU-Mitgliedstaaten haben sich nach dem Vertrag von Lissabon nach Maßgabe von Art. 3 Abs. 1, Art. 4 Abs. 3 UAbs. 3 EUV völkerrechtlich zur Wahrung des Friedens verpflichtet.

³² BT-Drs. 18/7360, S. 10.

³³ BVerfGE 123, 267, 361 und 425.

³⁴ BVerfGE 90, 286, 349.

Die Ausgestaltung dieser gegenseitigen Pflicht zur Friedenswahrung erfolgt im Rahmen der EU zwar noch nicht durch eine rechtlich institutionalisierte militärische Komponente. Dies ist jedoch bei den Vereinten Nationen nicht anders. Die Charta der Vereinten Nationen sieht zwar den Aufbau einer militärischen Komponente vor (Art. 43-47). Dass dies bis heute noch nicht erfolgt ist, hat das Bundesverfassungsgericht nicht daran gehindert, die UN als System gegenseitiger kollektiver Sicherheit im Sinne des Art. 24 Abs. 2 GG anzuerkennen. Militärische Aktivitäten, die auf die UN zurückzuführen sind, bestehen entweder in zwischenstaatlich ad-hoc-durchgeführten Aktionen, die vom Sicherheitsrat ermächtigt werden (z.B. Libyen 2011), oder in Einsätzen von Friedenstruppen, bei denen das UN-Sekretariat ad-hoc Beiträge einzelner Mitgliedstaaten koordiniert, ohne selbst über eine ständige integrierte Kommandostruktur zu verfügen.³⁵ Im Rahmen der NATO ist zwar eine militärische Organisation aufgebaut worden, diese Organisation ist im NATO-Vertrag selbst aber nicht vorgesehen. Militärmisionen, die auf der Grundlage von Art. 5 des NATO-Vertrags stattfinden, müssen auch nicht zwingend von integrierten NATO-Strukturen geführt werden.

Das friedenssichernde Konzept, das der EU zugrunde liegt – Wahrung von Sicherheit und Frieden zwischen den Mitgliedstaaten durch Integration und durch Schaffung tiefgreifender, gegenseitiger Abhängigkeiten – ist viel weitergehend als in traditionellen Systemen kollektiver Sicherheit wie UN und NATO. Die EU gewährleistet Sicherheit gegenüber Angriffen von außen vertraglich noch schärfer konturiert als im Fall der NATO. Die Beistandsklausel des Art. 42 Abs. 7 EUV verpflichtet die Mitgliedstaaten im Falle eines bewaffneten Angriffs auf das Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaates zu „alle[r] in ihrer Macht stehende[n] Hilfe und Unterstützung“. Nach Art. 5 des Nordatlantikvertrags sichern sich die Mitgliedstaaten der NATO lediglich die Maßnahmen zu, die sie „für erforderlich erachten“.

Aus diesen Gründen ist die EU schon jetzt ein System gegenseitiger kollektiver Sicherheit i.S.v. Art. 24 Abs. 2 GG.³⁶ Die gegenteilige, eher beiläufig formulierte Aussage des Bundesverfassungsgerichts im Lissabon-Urteil ist kein tragender Grund des Urteils und unterliegt nicht der Bindungswirkung des § 31 Abs. 1 BVerfGG. Diese Aussage des Lissabon-Urteils muss, im Licht der gesamten Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts betrachtet, als eine wohl nicht genügend bedachte Formulierung gelesen werden.

³⁵ Bis heute ist kein Sonderabkommen mit den Vereinten Nationen nach Art. 43 Abs. 1 der UN-Charta geschlossen worden, sodass eine „UN-Armee“ weiterhin eine bloße Möglichkeit ist.

³⁶ So etwa auch *D. Thym*, Integrationsziel europäische Armee?, *EuR-Beih* 2010, 171, 186; *H. A. Wolff*, Die Wehrverfassung als Beispiel eigener Souveränitätsbeschränkung, in: *H.-C. Kraus/H. A. Wolff*, *Souveränitätsprobleme der Neuzeit*, Freundesgabe für Helmut Quaritsch, 2010, 149, 153 ff.; *T. Stein*, *Ceterum censeo*: „Die Bundeswehr ist ein Parlamentsheer“, *ZEuS* 2009, 681, 683; *W. Heintschel von Heinegg*, in: *BeckOK GG*, 27. Aufl., Stand: 01.03.2015, Art. 24 Rn. 33.3.