



Ausarbeitung

Vereinbarkeit der Unterstützung der Ukraine mit der Präambel des Grundgesetzes und Erklärungspflicht der Bundesregierung

Vereinbarkeit der Unterstützung der Ukraine mit der Präambel des Grundgesetzes und Erklärungsspflicht der Bundesregierung

Aktenzeichen: WD 3 - 3000 - 010/23
Abschluss der Arbeit: 03.02.2023
Fachbereich: WD 3: Verfassung und Verwaltung

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

Inhaltsverzeichnis

1.	Einleitung	4
2.	Vereinbarkeit der Unterstützung mit der Präambel des Grundgesetzes	4
2.1.	Rechtlicher Gehalt der Präambel	4
2.2.	Beurteilungsspielraums bei der Verwirklichung von Staatszielen aus der Präambel	6
3.	Erklärungspflicht der Bundesregierung	7
3.1.	Verpflichtung aus dem parlamentarischen Frage- und Informationsrecht	8
3.2.	Verpflichtung aus der Verantwortung des Bundeskanzlers und der Bundesminister	9
3.3.	Ergebnis	9

1. Einleitung

Diese Ausarbeitung behandelt die Vereinbarkeit der deutschen Unterstützung der Ukraine, insbesondere durch Waffenlieferungen und die Ausbildung ukrainischer Soldaten, mit dem in der Präambel des Grundgesetzes (GG)¹ niedergelegten Friedensgebot. Anschließend wird erörtert, ob eine Pflicht der Bundesregierung besteht, der deutschen Öffentlichkeit gegenüber eine gemeinsame Erklärung abzugeben, mit welchem Ziel und innerhalb welcher Grenzen diese Unterstützung erfolgt.

2. Vereinbarkeit der Unterstützung mit der Präambel des Grundgesetzes

Der erste Satz der Präambel des Grundgesetzes enthält das sog. „Friedensgebot“ und lautet:

Im Bewußtsein seiner Verantwortung vor Gott und den Menschen, von dem Willen beseelt, als gleichberechtigtes Glied in einem vereinten Europa dem Frieden der Welt zu dienen, hat sich das Deutsche Volk kraft seiner verfassungsgebenden Gewalt dieses Grundgesetz gegeben.

Im Folgenden werden der rechtliche Gehalt der Präambel (2.1.), der bestehende Beurteilungsspielraum bei der Verwirklichung von aus der Präambel ableitbaren Staatszielen (2.2.) sowie die Grenzen dieses Beurteilungsspielraums (2.3.) erläutert.

2.1. Rechtlicher Gehalt der Präambel

Die Präambel unterscheidet sich in ihrer Rechtsnatur nicht von den übrigen Artikeln des Grundgesetzes.² Sie ist Bestandteil des Grundgesetzes und nicht lediglich ihr Vorspruch. Dies ergibt sich insbesondere aus ihrem Wortlaut, der von „diesem Grundgesetz“ spricht³, sowie aus ihrer Entstehungsgeschichte.⁴ Subjektiv-öffentliche Rechte enthält sie nach allgemeiner Meinung nicht.⁵

Die in der Präambel niedergelegten Verfassungsgrundsätze und Staatszielbestimmungen sind nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts bei der Auslegung aller Verfassungsbestimmungen und des einfachen Rechts zu berücksichtigen, sie stellen den äußersten Rahmen politischen Handelns dar.⁶

1 Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949 (BGBl. S. 1), zuletzt geändert durch Art. 1 ÄndG (Art. 82) vom 19. Dezember 2022 (BGBl. I S. 2478).

2 Herdegen, in: Dürig/Herzog/Scholz, 99. EL September 2022, GG Präambel Rn. 11; vgl. zum Gebot der Wiedervereinigung BVerfGE 5, 85 (127 f.).

3 Dreier, in: Dreier, Grundgesetz, 3. Auflage, 2013, Präambel Rn. 25; Hopfauf, in: Schmidt-Bleibtreu, Grundgesetz, 14. Auflage, 2018, Präambel Rn. 7.

4 Vgl. Huber, in: Sachs, Grundgesetz, 9. Auflage, 2018, Präambel Rn. 8.

5 Vgl. statt vieler Dreier, in: Dreier, Grundgesetz, 3. Auflage, 2013, Präambel Rn. 27.

6 Vgl. nur BVerfGE 4, 157 (174).

Der Passus der Präambel, „dem Frieden der Welt zu dienen“, statuiert das Hinwirken auf internationalen Frieden als Staatsziel.⁷ Vereinzelt wird in der Literatur eine eigenständige normative Bedeutung des Friedensgebots in Abrede gestellt, da dieses neben den spezielleren Vorschriften der Art. 25 und 26 GG keine eigenständige rechtliche Bedeutung besitzen könne.⁸ Die Mehrheit der Literatur verweist jedoch darauf, dass die Präambel eine positive Friedensförderungspflicht begründe, die über Art. 25 GG hinausgehe.⁹

Für das Verständnis der herrschenden Meinung spricht schon der Wortlaut der Präambel: „Dienen“ ist in diesem Kontext als „sich einer Sache freiwillig unterordnen“ und „für sie wirken“ zu verstehen. Dies geht über das bloße Unterlassen schädigenden Verhaltens und insbesondere das in Art. 26 Abs. 1 GG enthaltene Verbot der Friedensstörung hinaus. Das Friedensgebot der Präambel dürfte sich auch nicht darin erschöpfen, das allgemeine Völkerrecht einzuhalten, wie von Art. 25 GG geboten.¹⁰

Es verfängt zudem der Einwand nicht, aus der Präambel könne keine Verpflichtung zu aktiver Friedenspolitik abgeleitet werden, da sich nicht sagen lasse, welche Politik dem Frieden dient und welche nicht¹¹. Zwar benennt das Grundgesetz selbst keine konkreten Maßnahmen zur Erreichung dieses Ziels. Ob die Präambel eine solche positive Pflicht zur Förderung des Friedens enthält, ist aber von der Frage ihrer konkreten Umsetzung zu trennen. Diese obliegt – wie auch bei vielen anderen verfassungsrechtlichen Pflichten und Zielen – den jeweiligen Staatsorganen. Das Bundesverfassungsgericht hat im hier relevanten Bereich der auswärtigen Politik einen weit bemessenen Spielraum der Bundesregierung zur eigenverantwortlichen Aufgabenwahrnehmung anerkannt.¹² Zudem ist es nicht per se völlig unmöglich zu bestimmen, ob eine bestimmte Maßnahme dem Frieden dient. Auch wenn es sich dabei um eine Prognose handelt, die in tatsächlicher Hinsicht oft mit großer Unsicherheit behaftet ist.

Das Friedensgebot der Präambel ist danach als Pflicht zur aktiven Friedenspolitik mit normativem Gehalt zu verstehen.

7 Murswiek, in: Bonner Kommentar, Grundgesetz, Bd. 1, Aktualisierung Juli 2021, Präambel Rn. 311; Huber, in: Sachs, Grundgesetz, 9. Auflage, 2018, Präambel Rn. 46.

8 Vgl. Doehering, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts, Band VII, 3. Auflage, 2008, § 178 Rn. 16 ff.

9 Kunig/Kotzur, in: v. Münch/Kunig., Grundgesetz, Bd. 1, 7. Auflage 2021, Präambel Rn. 26; Starck, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Grundgesetz, Bd. 1, 7. Auflage 2018, Präambel Rn. 44; Dreier, in: Dreier, Grundgesetz, 3. Auflage, 2013, Präambel Rn. 51 f.

10 Dreier, in: Dreier, Grundgesetz, 3. Auflage, 2013, Präambel Rn. 51.

11 So Murswiek, in: Bonner Kommentar, Grundgesetz, Bd. 1, Aktualisierung Juli 2021, Präambel Rn. 313, der freilich die normative Bedeutung damit begründet, dass die Präambel im Gegensatz zu Art. 25, 26 GG nicht der Verfassungsänderung zugänglich sei (Rn. 312).

12 BVerfGE 104, 151 (207); 131, 152 (195).

2.2. Beurteilungsspielraum bei der Verwirklichung von Staatszielen aus der Präambel

Der Staatsgewalt steht bei der Einschätzung, ob eine Maßnahme dem Frieden dient, grundsätzlich ein Beurteilungsspielraum zu, der dort endet, wo ersichtlich ist, dass diese offensichtlich und zweifellos kontraproduktiv im Hinblick auf das zu erreichende Ziel ist.¹³

Als Staatszielbestimmung ist das Friedensgebot genau wie die Maßnahmen zu ihrer Erreichung einer Evidenzkontrolle zu unterwerfen. Den Staatsorganen steht grundsätzlich ein großes politisches Ermessen bei der Auswahl der Mittel zur Erreichung der von der Präambel gesetzten und vorgegebenen Ziele zu; die Präambel verpflichtet nicht von vornherein zur Vornahme bestimmter Handlungen mit Blick auf diese Ziele.¹⁴ Sie verbietet allerdings eine grundsätzliche Abweichung von diesen Zielen, deren Vorliegen jedenfalls einer „verfassungsgerichtlichen Evidenzkontrolle“ unterliegt.¹⁵ Danach liegt ein Verstoß gegen die Präambel nur vor, wenn die Staatsgewalt die Grenzen ihres Ermessens eindeutig überschreitet, wenn die gewählte Maßnahme also rechtlich oder tatsächlich dem betroffenen Staatsziel offensichtlich entgegensteht.¹⁶

Der Beurteilungsspielraum ist zudem durch die weiteren Bestimmungen des Grundgesetzes, insbesondere durch Art. 25 und 26 GG begrenzt.

Die vorliegend bezüglich ihrer friedensdienenden Eigenschaft zu beurteilenden Maßnahmen der Bundesregierung bestehen in den Genehmigungen zur Herstellung, Beförderung und Inverkehrbringen von Kriegswaffen sowie der Ausbildung ukrainischer Soldaten.

Art. 26 Abs. 2 GG konkretisiert und verstärkt die Pflicht zur aktiven Friedenspolitik aus der Präambel wie folgt:¹⁷

Zur Kriegführung bestimmte Waffen dürfen nur mit Genehmigung der Bundesregierung hergestellt, befördert und in Verkehr gebracht werden. Das Nähere regelt ein Bundesgesetz.

Die für Kriegswaffen relevanten Regelungen finden sich in § 11 Abs. 2 Nr. 4 i.V.m. §§ 2, 3 Abs. 1 und 2 und § 4a des Kriegswaffenkontrollgesetzes (KrWaffKontrG) i.V.m. § 1 der Erste Kriegswaffenkontrollverordnung. Danach kann die Bundesregierung durch Rechtsverordnung die Befugnis zur Erteilung und Widerruf einer Genehmigung für Herstellung, Transport oder den Verkauf einer sich außerhalb Deutschlands befindlichen Kriegswaffe auf das Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (BMWK) übertragen. Während das BMWK formal für die Erteilung und Widerruf von Genehmigungen zuständig ist, folgt es inhaltlich regelmäßig der Entscheidung des Bundessicherheitsrats, einem Kabinettausschuss zur ressortübergreifenden Koordinierung von Aspekten

13 Starck, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, 7. Auflage 2018, GG Überschrift, Verkündungsformel und Präambel - Rn. 35.

14 BVerfGE 5, 85, 127f.

15 Huber, in: Sachs, Grundgesetz, 9. Auflage 2021, Präambel Rn. 12; vgl. BVerfGE 59, 290 (332 f.).

16 Vgl. zur Wiedervereinigung BVerfGE 36, 1, 17.

17 Vgl. Heintschel von Heinegg, in: Epping/Hillgruber, BeckOK Grundgesetz, 53. Edition, Art. 26 GG, Vorbemerkung (Stand: 15.11.2022).

der Verteidigungs- und Außenpolitik sowie von Gesichtspunkten des Außenwirtschaftsrechts.¹⁸ Rüstungsgüter, die keine Kriegswaffen sind, werden auch als "sonstige Rüstungsgüter" bezeichnet und werden durch die Vorschriften des Außenwirtschaftsgesetzes (AWG) und der auf dessen Grundlage erlassenen Rechtsverordnungen geregelt. Die Genehmigung wird grundsätzlich durch das Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle (BAFA) erteilt (§ 13 AWG).

Die Ausbildung ukrainischer Soldaten in Deutschland findet im Rahmen der vom Europäischen Rat eingesetzten „European Union Military Assistance Mission in Support of Ukraine (EUMAM Ukraine)“ statt, die auf einem Beschluss des Rates der Europäischen Union vom 17. Oktober 2022¹⁹ beruht.²⁰ Offizielle Zielsetzung dieser Mission ist es, der Ukraine die Verteidigung ihrer territorialen Integrität und Souveränität innerhalb ihrer international anerkannten Grenzen sowie die Verteidigung ihrer Zivilbevölkerung zu ermöglichen.²¹

Der russische Angriffskrieg auf die Ukraine ist ein evidenter Bruch des Völkerrechts. Vor diesem Hintergrund hat die Bundesrepublik Deutschland der Ukraine als Hilfe zur individuellen Selbstverteidigung militärische Unterstützungsleistungen in Form von Waffenlieferungen und der Ausbildung ukrainischer Soldaten gewährt, die in der Zukunft auch fortgesetzt werden sollen.²² Ziel ist dabei, der Ukraine die Verteidigung gegen weitere Angriffe durch Russland zu ermöglichen und letztendlich ein Ende des Krieges zu bewirken.²³ Dies geschieht mit der langfristigen Absicht, den Frieden auf dem Gebiet der Ukraine wiederherzustellen. Die militärische Unterstützung der Ukraine durch die Bundesrepublik Deutschland erfolgt zu dem Zweck, dem Friedensgebot gerade gerecht zu werden. Im Rahmen des beschränkten Prüfungsrahmens einer Evidenzkontrolle ist damit nicht von einem offensichtlichen Verstoß gegen das Friedensgebot der Präambel des Grundgesetzes auszugehen. Es ist danach davon auszugehen, dass eine Waffenlieferung oder Ausbildung ukrainischer Soldaten dem Friedensgebot der Präambel des Grundgesetzes nicht offensichtlich entgegensteht und damit mit diesem vereinbar ist.

3. Erklärungspflicht der Bundesregierung

Das Grundgesetz beinhaltet keine ausdrückliche Pflicht der Bundesregierung, in einer gemeinsam getragenen Erklärung Grenzen und Ziele einer von ihr getragenen Unterstützung von Staaten, die

18 Vgl. Ausführungen des BVerfG zur Staatspraxis, BVerfGE 137, 185 (249 Rn. 165).

19 Beschluss (GASP) 2022/1968 des Rates vom 17. Oktober 2022 über eine militärische Unterstützungsmission der Europäischen Union zur Unterstützung der Ukraine (EUMAM Ukraine), abrufbar unter: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32022D1968>.

20 Weitere mögliche rechtliche Grundlagen oder bilaterale Absprachen, etwa in Form von Memoranda of Understanding, sind nicht bekannt.

21 Rat der Europäischen Union, Pressemitteilung vom 15. November 2022, Ukraine: EU startet militärische Unterstützungsmission, abrufbar unter: <https://www.consilium.europa.eu/de/press/press-releases/2022/11/15/ukraine-eu-launches-military-assistance-mission/>.

22 Vgl. Auswärtiges Amt, Pressemitteilung, Erklärung der G7-Außenministerinnen und Außenminister zum Treffen vom 4. März 2022, abrufbar unter: <https://www.auswaertiges-amt.de/de/newsroom/-/2515522>.

23 Vgl. Erklärung der Staats- und Regierungschefs der G7 vom 12. Dezember 2022, Arbeitsübersetzung, abrufbar unter: <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/975226/2153264/4a2a4058d33f02787586687fbced6e64/2022-12-12-g7leadersstatement-deu-data.pdf?download=1>.

einem völkerrechtswidrigen Angriffskrieg ausgesetzt sind, der Bevölkerung gegenüber darzulegen. Im Folgenden wird darauf eingegangen, ob sich eine solche Pflicht aus dem parlamentarischen Frage- und Informationsrecht (3.1.) oder der Verantwortung des Bundeskanzlers und der Bundesminister (3.2.) ergibt.

3.1. Verpflichtung aus dem parlamentarischen Frage- und Informationsrecht

Das parlamentarische Frage- und Informationsrecht ist im Grundgesetz nicht ausdrücklich normiert. Das Bundesverfassungsgericht²⁴ wie auch die Literatur²⁵ leiten es aus dem Status des Abgeordneten nach Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG und dem Demokratieprinzip des Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG ab. Die Ausgestaltung des Fragerechts erfolgt in der Geschäftsordnung des Bundestages (§§ 100 ff. GO-BT). Die GO-BT sieht insbesondere die Instrumente der Kleinen und Großen Anfragen sowie die Fragen einzelner Mitglieder des Bundestages vor.²⁶

Mit dem Fragerecht der Abgeordneten korrespondiert grundsätzlich eine Antwortpflicht der Bundesregierung.²⁷ Diese Antwortpflicht ist aus Sicht des Bundesverfassungsgerichts Voraussetzung für eine sachgerechte Verwirklichung der parlamentarischen Kontrolle.²⁸ Dabei gebietet der Grundsatz der Gewaltenteilung Grenzen des parlamentarischen Informationsanspruchs, wenn die Beantwortung einer Frage im Konflikt mit dem Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung, dem Staatswohl oder Grundrechten Dritter steht. Bei Rüstungsexporten hat das Bundesverfassungsgericht diese Grenzen dahingehend konkretisiert, dass die Bundesregierung lediglich verpflichtet ist, auf eine entsprechende Anfrage mitzuteilen, ob sie ein bestimmtes Exportgeschäft genehmigt hat.²⁹

[Die] Bundesregierung [ist] verpflichtet, Abgeordneten des Deutschen Bundestages auf entsprechende Anfragen hin mitzuteilen, dass der Bundessicherheitsrat ein bestimmtes, das heißt hinsichtlich des Rüstungsguts, des Auftragsvolumens und des Empfängerlandes konkretisiertes Kriegswaffenexportgeschäft genehmigt hat oder dass eine Genehmigung für ein wie in der Anfrage beschriebenes Geschäft nicht erteilt worden ist. Darüber hinaus gehende Angaben sind verfassungsrechtlich nicht geboten.³⁰

Die Bundesregierung ist danach zur Beantwortung konkreter Fragen der Abgeordneten verpflichtet, deren Umfang erstreckt sich jedoch nicht auf darüber hinausgehende Erklärungen allgemeinerer

24 Vgl. BVerfGE 124, 161 (188); 137, 185 (230 f.).

25 Vgl. Klein/Schwarz, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, 99. EL September 2022, Art. 43 Rn. 82 ff. (November 2021); Schröder, in: Bonner Kommentar zum Grundgesetz, 208. EL November 2020, Art. 43 Rn. 25.

26 Vgl. dazu Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Sachstand vom 15. Juni 2022, Auskunftsrecht von Abgeordneten gegenüber Ministerien, WD3 - 3000 - 085/22.

27 BVerfGE 124, 161 (188).

28 BVerfGE 137, 185 (231 ff.).

29 Müller, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, 7. Auflage 2018, GG Art. 38 Rn. 88.

30 BVerfGE 137, 185 (244 f. Rn. 157).

Natur. Keine Antwortpflicht besteht zudem bei Fragen zu den Gründen einer getroffenen Entscheidung und zum Inhalt und Verlauf der Beratungen im Bundessicherheitsrat.³¹

Die mit dem parlamentarischen Frage- und Informationsrecht korrespondierende Antwortpflicht besteht dabei gegenüber dem Deutschen Bundestag, nicht gegenüber dem Staatsvolk und setzt eine vorherige entsprechende Ausübung des parlamentarischen Frage- und Informationsrechts voraus.

3.2. Verpflichtung aus der Verantwortung des Bundeskanzlers und der Bundesminister

Eine Verpflichtung zur Abgabe einer gemeinsamen Erklärung der Bundesregierung zu Zielen und Umfang der militärischen Unterstützung der Ukraine ergibt sich auch nicht aus der Verantwortung des Bundeskanzlers nach Art. 65 Satz 1 GG.

Nach Art. 65 Satz 1 GG kommt dem Bundeskanzler die Richtlinienkompetenz zu. Aus dieser ergibt sich auch eine über das Innenrecht des Kabinetts hinausgehende Verantwortlichkeit dem Parlament gegenüber.³² Bei der Aufstellung der Richtlinien kommt dem Bundeskanzler ein Beurteilungsspielraum zu, wobei er rechtlich nicht an den Koalitionsvertrag gebunden ist. Erfolgt eine Verkündung oder Bekanntmachung von Richtlinien der Politik der Bundesregierung, unterliegt diese keiner besonderen Form.

Eine rechtliche Verantwortung für die Richtlinien sowie für deren Verlautbarung und Erläuterung trägt der Bundeskanzler gegenüber dem Volk nicht. Eine solche besteht lediglich im politischen Sinne.³³

3.3. Ergebnis

Dem Grundgesetz ist weder ausdrücklich noch im Wege der Auslegung eine Verpflichtung der Bundesregierung zur Abgabe einer Erklärung gegenüber der deutschen Öffentlichkeit zu entnehmen, mit welchem Ziel und innerhalb welcher Grenzen die Unterstützung von Staaten erfolgt, die einem völkerrechtswidrigen Angriffskrieg ausgesetzt sind. Weitere mögliche Rechtsgrundlagen für eine Verpflichtung zu einer Erklärung über Ziel und Umfang einer solchen militärischen Unterstützung anderer Staaten in Form von Waffenlieferungen und Ausbildung von Soldaten kommen nicht in Betracht. Eine solche Pflicht besteht damit verfassungsrechtlich weder für den Bundeskanzler noch für die Bundesregierung als Ganzes.

31 BVerfGE 137, 185 (245 Rn. 158).

32 Epping, in: BeckOK, 53. Ed. 15.11.2022, GG Art. 65 Rn. 15.

33 Mager/Holzner, in: v. Münch/Kunig, Grundgesetz-Kommentar, 7. Auflage 2021, Rn. 26.