

Friedens erzwingung, vorbereiten. Um in diesem umfassenden Sinn handlungsfähig zu sein, muss sich in der Bevölkerung ein neues Verständnis der Sicherheitsrisiken und der strategischen Aufgaben deutscher Sicherheitspolitik herausbilden. Insbesondere die Politik ist gefordert, unsere Bürger durch bessere Kommunikation und Information davon zu überzeugen, dass Deutschland bereit sein muss, Verantwortung für die globale Sicherheit gemeinsam mit unseren Partnern zu tragen. [...]

Wenn und solange Einheiten der Bundeswehr als fester Bestandteil eines multinationalen Eingreifverbandes zur militärischen Krisenbewältigung zur Verfügung gestellt werden, müssen diese auch kurzfristig eingesetzt werden können. Dafür ist das Parlamentsbeteiligungsgesetz entsprechend anzupassen. [...]

3. Effektive Sicherheitspolitik durch einen Nationalen Sicherheitsrat

Um ein kohärentes Zusammenwirken aller Kräfte der inneren und äußeren Sicherheit zu gewährleisten, ist ein „Nationaler Sicherheitsrat“ als politisches Analyse-, Koordinierungs- und Entscheidungszentrum einzurichten. Die Länder müssen dabei ihren Aufgaben entsprechend mitwirken können. Der Nationale Sicherheitsrat soll drei Aufgaben erfüllen:

Zum Ersten die umfassende, ressortübergreifende Analyse möglicher Bedrohungen für die innere und äußere Sicherheit. Die verschiedenen Informationen zu sicherheitsrelevanten Veränderungen aus Auslandsvertretungen, Nachrichtendiensten und Entwicklungsinstitutionen sind in präventive, zeitgerechte und zielgerichtete außen-, sicherheits- und entwicklungspolitische Maßnahmen zu überführen.

Zum Zweiten die Koordination der zivil-militärischen Krisenbewältigung und -prävention im Ausland.

Zum Dritten die Koordination der Einleitung geeigneter Abwehrmaßnahmen und Notfallplanungen sowie des Einsatzes der Heimatschutzkräfte in dem Falle, dass Katastrophen u. Ä. die Fähigkeiten einzelner Bundesländer überfordern.

Unter Berücksichtigung der föderalen Kompetenzordnung der Bundesrepublik Deutschland und der Zuständigkeiten der Ressorts der Bundesregierung und ihrer nachgeordneten Behörden soll dadurch eine einheitliche politische Leitung und ein optimales Krisenmanagement im Inland wie im Ausland sichergestellt werden. Hierzu ist der Bundessicherheitsrat unter Vorsitz der Bundeskanzlerin aufzuwerten und unter Nutzung bestehender Ressourcen mit einem handlungsfähigen Stab auszustatten, dessen Mitarbeiter interdisziplinär und ressortübergreifend arbeiten, auf der Basis einheitlicher Lagebilder Szenarien entwickeln und der Exekutive Handlungsoptionen aufbereiten. [...]

„Ohne parlamentarische Zustimmung ist ein Einsatz bewaffneter Streitkräfte grundsätzlich nicht zulässig“

Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 7. Mai 2008 (Auszüge)

C. [...] I.

1. a) Das Grundgesetz hat die Entscheidung über Krieg und Frieden dem Deutschen Bundestag als Repräsentationsorgan des Volkes anvertraut. Dies ist für die Feststellung des Verteidigungsfalls und des Spannungsfalls ausdrücklich festgelegt (Art. 115 a Abs. 1, Art. 80 a Abs. 1 GG) und gilt darüber hinaus allgemein für den Einsatz bewaffneter Streitkräfte, auch in Systemen gegenseitiger kollektiver Sicherheit im Sinne von Art. 24 Abs. 2 GG. Das Bundesverfassungsgericht hat aus dem Gesamtzusammenhang wehrverfassungsrechtlicher

Vorschriften des Grundgesetzes und vor dem Hintergrund der deutschen Verfassungstradition seit 1918 dem Grundgesetz ein allgemeines Prinzip entnommen, nach dem jeder Einsatz bewaffneter Streitkräfte der konstitutiven, grundsätzlich vorherigen Zustimmung des Deutschen Bundestags bedarf [...]. Die auf die Streitkräfte bezogenen Regelungen des Grundgesetzes sind darauf angelegt, die Bundeswehr nicht als Machtpotential allein der Exekutive zu überlassen, sondern sie als „Parlamentsheer“ in die demokratisch rechtsstaatliche Verfassungsordnung einzufügen [...].

Der wehrverfassungsrechtliche Parlamentsvorbehalt begründet ein wirksames Mitentscheidungsrecht des Deutschen Bundestags in Angelegenheiten der auswärtigen Gewalt. Ohne parlamentarische Zustimmung ist ein Einsatz bewaffneter Streitkräfte unter dem Grundgesetz grundsätzlich nicht zulässig; nur ausnahmsweise ist die Bundesregierung – bei Gefahr im Verzug – berechtigt, vorläufig den Einsatz bewaffneter Streitkräfte zu beschließen, damit die Wehr- und Bündnisfähigkeit der Bundesrepublik Deutschland durch den Parlamentsvorbehalt nicht in Frage gestellt werden. Die Bundesregierung muss in einem solchen Ausnahmefall jedoch das Parlament umgehend mit dem so beschlossenen Einsatz befassten und die Streitkräfte auf Verlangen des Bundestags zurückrufen. [...]

b) Gegenstand der Parlamentsbeteiligung sind nach der Senatsrechtsprechung „Einsätze bewaffneter Streitkräfte“ [...]. Diesen Begriff hat der Senat in seinem Urteil vom 12. Juli 1994 mit Blick auf die damals zur Entscheidung stehenden Einsätze konkretisiert, die sich teilweise im institutionellen Rahmen der NATO vollzogen, völkerrechtlich allerdings sämtlich auf Resolutionen des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen gestützt waren [...]. Der Senat hat dazu ausgeführt, dass Einsätze bewaffneter Streitkräfte im Rahmen von Sicherheitsratsresolutionen stets zustimmungsbedürftig sind, unabhängig davon, ob den Streitkräften Zwangsbefugnisse nach Kapitel VII der Charta der Vereinten Nationen [...] eingeräumt und wie die Kommandobefugnisse ausgestaltet sind. Eine unterschiedliche Behandlung solcher Einsätze verbietet sich danach, weil die Grenzen zwischen Einsätzen mit und solchen ohne Befugnis zu bewaffneten Sicherungsmaßnahmen in der Realität fließend geworden sind und weil sich die Befugnis zum Einsatz von Waffen auch ohne ein entsprechendes besonderes Mandat daraus ergeben kann, dass Selbstverteidigung erlaubt ist. [...]

Mit diesen Ausführungen der bisherigen Senatsrechtsprechung ist die Reichweite des wehrverfassungsrechtlichen Parlamentsvorbehalts nicht abschließend umrissen. [...]

2. „Einsatz bewaffneter Streitkräfte“ ist ein verfassungsrechtlicher Begriff, dessen Konkretisierung von der völkerrechtlichen Grundlage des konkreten Einsatzes nicht unmittelbar abhängt [...] und der auch nicht von einem im Rang unter der Verfassung stehenden Gesetz [...] verbindlich konkretisiert werden kann, wenn auch die gesetzliche Ausgestaltung des Instituts im Einzelfall Hinweise für seine verfassungsunmittelbare Reichweite zu geben vermag.

a) Das Grundgesetz ermächtigt den Bund in Art. 24 Abs. 2 GG, sich zur Wahrung des Friedens einem System gegenseitiger kollektiver Sicherheit einzuordnen. Neben den Vereinten Nationen stellt auch die NATO als Verteidigungsbündnis ein solches System dar [...]. Die Ermächtigung zur Einordnung in ein System gegenseitiger kollektiver Sicherheit in Art. 24 Abs. 2 GG bildet zugleich die verfassungsrechtliche Grundlage für die Beteiligung der Bundeswehr an Einsätzen außerhalb des Bundesgebiets, soweit diese im Rahmen und nach den Regeln eines solchen Systems erfolgen [...].

b) Allerdings klärt die in Art. 24 Abs. 2 GG enthaltene materielle Legitimationsgrundlage nicht die Frage, wer im innerstaatlichen Bereich von Verfassungs wegen über solche Einsätze zu entscheiden hat. Zu der damit aufgeworfenen Frage nach der Organkompetenz im Bereich der auswärtigen Gewalt [...] findet sich im Grundgesetz nur in Art. 59 Abs. 2 Satz 1 eine ausdrückliche Regelung.

Der Deutsche Bundestag muss nach Art. 59 Abs. 2 Satz 1 GG der Vertragsgrundlage eines Systems gegenseitiger kollektiver Sicherheit zustimmen. Das nach Maßgabe von Art. 59

Abs. 2 Satz 1, Art. 24 Abs. 2 GG ergangene Zustimmungsgesetz zum NATO-Vertrag legt das Integrationsprogramm eines Systems gegenseitiger kollektiver Sicherheit fest [...]. Dieses Integrationsprogramm und die damit einhergehende politische Bindung der Bundesrepublik Deutschland werden von den Gesetzgebungsorganen maßgeblich mitverantwortet. Mit der Zustimmung zu einem Vertragsgesetz bestimmen Bundestag und Bundesrat den Umfang der auf dem Vertrag beruhenden Bindungen und tragen dafür die politische Verantwortung gegenüber dem Bürger [...]. Die rechtliche und politische Verantwortung des Parlaments erschöpft sich insoweit nicht in einem einmaligen Zustimmungsakt, sondern erstreckt sich auf den weiteren Vertragsvollzug. Gleichwohl ist die Bundesregierung ermächtigt, den Vertrag in den Formen des Völkerrechts fortzuentwickeln [...].

c) Der wehrverfassungsrechtliche Parlamentsvorbehalt für den Einsatz bewaffneter Streitkräfte wahrt die Rechte des Bundestags gerade auch im Rahmen dieser bündnispolitischen Konstellation.

Die deutsche Mitwirkung an der strategischen Gesamtausrichtung und an der Willensbildung über konkrete Einsätze des Bündnisses liegt ganz überwiegend in den Händen der Bundesregierung: Dies widerspricht zwar nicht grundsätzlich den verfassungsrechtlichen Kompetenzzuweisungen, die im Bereich der auswärtigen Gewalt der Regierung besondere Freiräume öffnen, schon weil dies dem Grundsatz einer organadäquaten Funktionszuweisung entspricht [...]. Die bündnispolitische Gestaltungsfreiheit der Bundesregierung schließt aber nicht die Entscheidung ein, wer innerstaatlich darüber zu befinden hat, ob sich Soldaten der Bundeswehr an einem konkreten Einsatz beteiligen, der im Bündnis beschlossen wurde. Wegen der politischen Dynamik eines Bündnissystems ist es umso bedeutsamer, dass die größer gewordene Verantwortung für den Einsatz bewaffneter Streitkräfte in der Hand des Repräsentationsorgans des Volkes liegt.

Wie der Senat bereits hervorgehoben hat, stellt der wehrverfassungsrechtliche Parlamentsvorbehalt insoweit ein wesentliches Korrektiv für die Grenzen der parlamentarischen Verantwortungsübernahme im Bereich der auswärtigen Sicherheitspolitik dar [...]. Mit der Anwendung militärischer Gewalt endet der weit bemessene Gestaltungsspielraum der Exekutive im auswärtigen Bereich. Der Deutsche Bundestag ist bei 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. Die Bundeswehr ist insofern ein „Parlamentsheer“, ungeachtet der Kommandostruktur (vgl. Art. 65 a, Art. 115 b GG), die die militärisch-operative Führung dann wieder in die Hand der Exekutive legt. Seinen rechtserheblichen Einfluss auf die Verwendung der Streitkräfte kann der Deutsche Bundestag nur dann wahren, wenn er über ein wirksames Mitentscheidungsrecht über den Einsatz bewaffneter Streitkräfte verfügt, bevor das militärische Unternehmen beginnt und dann maßgeblich zu einer Frage militärischer Zweckmäßigkeit wird.

Der Einsatz bewaffneter Gewalt bedeutet nicht nur ein erhebliches Risiko für Leben und Gesundheit deutscher Soldaten, sondern er birgt auch ein politisches Eskalations- oder doch Verstrickungspotential: Jeder Einsatz kann von der begrenzten Einzelaktion in eine größere und länger währende militärische Auseinandersetzung münden, bis hinein in einen umfänglichen Krieg. Dem Übergang von der Diplomatie zur Gewalt korrespondiert eine Veränderung in den Proportionen der innerstaatlichen Gewaltenteilung. Der durch den Parlamentsvorbehalt solcherart hergestellte Entscheidungsverbund von Parlament und Regierung über den Einsatz bewaffneter Streitkräfte stellt den der Exekutive verfassungsrechtlich zugeordneten eigenen Handlungs- und Verantwortungsbereich für die Außenpolitik [...] dabei nicht grundsätzlich in Frage. Denn für die Entscheidung über die konkreten Modalitäten und den Umfang einzelner Einsätze verbleibt es ebenso bei der Alleinzuständigkeit der Bundesregierung wie für die Koordination der Streitkräfteintegration in und mit den Organen

internationaler Organisationen [...]. Der wehrverfassungsrechtliche Parlamentsvorbehalt sichert insoweit eine adäquate Organzuständigkeit gerade im Hinblick auf die Beteiligung der Opposition in freier parlamentarischer Debatte und macht es damit auch der öffentlichen Meinung besser möglich, über die politische Reichweite des jeweiligen Einsatzes zu urteilen. 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, während im Übrigen die nähere Ausgestaltung der Bündnispolitik als Konzeptverantwortung ebenso wie konkrete Einsatzplanungen der Bundesregierung obliegen.

d) Diese Verantwortungsverteilung zwischen Parlament und Regierung hat Auswirkungen auf die Frage, wie Grenzfälle eines möglichen Einsatzes bewaffneter Streitkräfte zu beurteilen sind. Sie kann nicht im Lichte exekutiver Gestaltungsfreiräume oder nach der Rason einer Bündnismechanik wie etwa der von der Antragsgegnerin angeführten „Bündnisroutine“ beantwortet werden. Angesichts der Funktion und Bedeutung des wehrverfassungsrechtlichen Parlamentsvorbehalts darf seine Reichweite nicht restriktiv bestimmt werden. Vielmehr ist der Parlamentsvorbehalt entgegen der im vorliegenden Verfahren vertretenen Auffassung der Antragsgegnerin vom Bundesverfassungsgericht im Zweifel parlamentsfreundlich auszulegen [...]. Insbesondere kann das Eingreifen des Parlamentsvorbehalts nicht unter Berufung auf Gestaltungsspielräume der Exekutive maßgeblich von den politischen und militärischen Bewertungen und Prognosen der Bundesregierung abhängig gemacht werden; eine Einschätzungsprärogative kann der Exekutive lediglich für den Eilfall und damit nur einstweilen überlassen sein [...].

Wenn und soweit dem Grundgesetz eine Zuständigkeit des Deutschen Bundestags in Form eines wehrverfassungsrechtlichen Mitentscheidungsrechts entnommen werden kann, besteht gerade kein eigenverantwortlicher Entscheidungsraum der Bundesregierung. Eigenverantwortliche, das heißt letztlich verfassungsgerichtlicher Überprüfung entzogene Abgrenzungen der Kompetenzräume der in Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG genannten Gewalten lassen sich nicht einem apriorischen Gewaltenteilungskonzept entnehmen [...]. Daher ist der Rekurs auf den Topos einer exekutivischen Eigenverantwortung allein ungeeignet, für eine restriktive Auslegung des Parlamentsvorbehalts oder gar dessen grundsätzliche Ablehnung zu streiten [...]. Der Parlamentsvorbehalt ist Teil des Bauprinzipis der Gewaltenteilung, nicht seine Durchbrechung.

3. Ein unter dem Grundgesetz nur auf der Grundlage einer konstitutiven Zustimmung des Deutschen Bundestags zulässiger Einsatz bewaffneter Streitkräfte liegt vor, wenn deutsche Soldaten in bewaffnete Unternehmungen einbezogen sind.

a) Die Einbeziehung in bewaffnete Unternehmungen als entscheidendes Kriterium für die parlamentarische Zustimmungsbedürftigkeit des Einsatzes bewaffneter Streitkräfte unter dem Grundgesetz wird von der Antragsgegnerin dahin verstanden, dass eine Parlamentsbeteiligung für den Streitkräfteeinsatz erst und nur dann erforderlich wird, wenn deutsche Soldaten bewaffnete Gewalt tatsächlich anwenden. Eine solche Auslegung ist dem Senatsurteil vom 12. Juli 1994 nicht zu entnehmen. Bei einem derart engen Verständnis des wehrverfassungsrechtlichen Parlamentsvorbehalts könnte der Deutsche Bundestag seinen rechts erheblichen Einfluss auf die Verwendung der Bundeswehr [...] nicht hinreichend wahrnehmen. Seine Mitentscheidung bezöge sich dann nicht mehr auf den Zeitpunkt der Einsatzentscheidung, sondern regelmäßig auf einen der Entsendung nachgelagerten Zeitpunkt, in dem der Streitkräfteeinsatz mit allen damit verbundenen faktischen Handlungsnotwendigkeiten bereits begonnen hat. Überschritte erst die Anwendung militärischer Gewalt die Grenze der Zustimmungsbedürftigkeit, könnte von einer „regelmäßig vorhergehenden“ parlamentarischen Beteiligung [...] nicht mehr gesprochen werden.

Für den wehrverfassungsrechtlichen Parlamentsvorbehalt kommt es nicht darauf an, ob bewaffnete Auseinandersetzungen sich schon im Sinne eines Kampfgeschehens verwirklicht haben, sondern darauf, 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 [...]. Diese Unterscheidung hat der Senat bereits in seinem Urteil vom 12. Juli 1994 zugrunde gelegt, indem er nicht von einer Einbeziehung in bewaffnete Auseinandersetzungen, sondern in „bewaffnete Unternehmungen“ [...] gesprochen hat, welche schon nach ihrem Wortsinn nicht implizieren, dass es tatsächlich zu Kampfhandlungen kommen muss. Vielmehr hat der Senat festgestellt, dass für die Frage der Einbeziehung in bewaffnete Unternehmungen im Einzelfall Einsatzzweck und Einsatzbefugnisse näher zu betrachten sind. So ist von einem Einsatz bewaffneter Streitkräfte schon zum Zeitpunkt der Einsatzentscheidung etwa dann auszugehen, wenn nach dem Einsatzzweck von vornherein geplant ist, dass deutsche Soldaten unabhängig von dem konkreten Einsatzverlauf militärische Gewalt anwenden. Für Einsätze auf der Basis von Resolutionen des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen hat der Senat ausgeführt, dass angesichts der fließenden Übergänge zwischen den verschiedenen Einsatzformen und der möglichen Reichweite des Selbstverteidigungsrechts eine Einbeziehung in bewaffnete Unternehmungen stets gegeben ist [...].

II.

Nach diesem Maßstab war die Beteiligung deutscher Soldaten an der Luftraumüberwachung der Türkei durch die NATO vom 26. Februar bis zum 17. April 2003 ein Einsatz bewaffneter Streitkräfte, der nach dem wehrverfassungsrechtlichen Parlamentsvorbehalt der Zustimmung des Deutschen Bundestags bedurfte. Deutsche Streitkräfte waren mit der Teilnahme an diesem Einsatz ungeachtet des Ausbleibens von Kampfhandlungen in bewaffnete Unternehmungen einbezogen.

1. Mit der Luftraumüberwachung der Türkei in AWACS-Flugzeugen der NATO haben sich deutsche Soldaten an einem Militäreinsatz beteiligt, bei dem greifbare tatsächliche Anhaltspunkte für eine drohende Verstrickung in bewaffnete Auseinandersetzungen bestanden. [...]

Wo im integrierten Verteidigungssystem die jeweilige Befehlsgewalt liegt, ist aus der Sicht des wehrverfassungsrechtlichen Parlamentsvorbehalts nicht entscheidend. Hierfür kommt es allein darauf an, dass in dem dargestellten integrierten militärischen System die AWACS-Flugzeuge durch die Weitergabe ihrer Aufklärungsinformationen und ihre Feuerleitfunktion eine wesentliche und auch notwendige Rolle bei militärischen Abwehrreaktionen gespielt hätten [...]. Damit wäre bei einem Angriff des Irak auf die Türkei auch die Bundesrepublik Deutschland in der solcherart angelegten Bündnisautomatik unmittelbar kämpfende Partei geworden. Dass es sich dabei allein um eine Verteidigung der Türkei gegen einen Angriff und nicht etwa um eine deutsche Beteiligung an einem offensiven Vorgehen gegen den Irak gehandelt hätte, wie es die Antragsgegnerin stets abgelehnt hatte, ist unerheblich. Für den wehrverfassungsrechtlichen Parlamentsvorbehalt kommt es nicht darauf an, ob der Einsatz defensiv ist [...]. Der Deutsche Bundestag muss ausnahmslos jedem Einsatz bewaffneter Streitkräfte zustimmen. [...]

Hassemer	Broß	Osterloh
Di Fabio	Mellinghoff	Lübbe-Wolff
Gerhardt	Landau	