

Einsatz bewaffneter Streitkräfte vor Zustimmung des Deutschen Bundestags

Von Dr. Willibald Hermsdörfer J. C. B. (Leuven), Bonn

1. Gefahr im Verzug als ein verfassungsrechtlicher Ausnahmetatbestand

Vor einem Einsatz bewaffneter Streitkräfte hat die Bundesregierung die Zustimmung des Deutschen Bundestags einzuholen. Das hat das Bundesverfassungsgericht in seinem grundlegenden Urteil vom 12. Juli 1994¹ angeordnet und jüngst in seinem Beschluss vom 25. März 2003² bestätigt.

Nur für Ausnahmefälle lassen die Verfassungsrichter es ausreichen, dass die Regierung erst nach Beginn des Einsatzes oder sogar nach Abschluss des Einsatzes um die parlamentarische Genehmigung nachsucht. Das Gericht hat hierzu ansatzweise Kriterien entwickelt. Im Urteil heißt es dazu:

»Die verfassungsrechtlich gebotene Mitwirkung des Bundestages bei konkreten Entscheidungen über den Einsatz bewaffneter Streitkräfte darf die militärische Wehrfähigkeit und die Bündnisfähigkeit der Bundesrepublik Deutschland nicht beeinträchtigen. Deshalb ist die Bundesregierung bei Gefahr im Verzug berechtigt, vorläufig den Einsatz von Streitkräften zu beschließen und an entsprechenden Be-

schlüssen in den Bündnissen oder internationalen Organisationen ohne vorherige Einzelermächtigung durch das Parlament mitzuwirken und diese vorläufig 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. Dem Gesetzgeber bleibt es unbenommen, die Voraussetzungen eines solchen Notfalls und das dabei zu beobachtende Verfahren näher zu regeln.«³

Das Gericht geht also von einer Gefahr im Verzug dann aus, wenn das Zuwarten auf die Mitwirkung des Deutschen Bundestags die militärische Wehrfähigkeit oder die Bündnisfähigkeit Deutschlands beeinträchtigen würde. Das Urteil lässt nicht erkennen, dass der Senat andere Situationen nicht als Ausnahmetatbestände ansehen würde.

Seit der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts von 1994 ist es dreimal vorgekommen, dass die Bundesregierung deutsche Soldaten ohne vorherige Zustimmung des Deutschen Bundestags, aber mit nachträglicher Billigung in einen bewaffneten Einsatz geschickt hat.

2. Vorausverlegung von Führungskräften zu internationalen Hauptquartieren

Der Deutsche Bundestag stimmte am 6. Dezember 1995 der deutschen Beteiligung an dem NATOgeführten Einsatz IFOR (Implementation Force) zur Absicherung des Friedensvertrags für Bosnien-Herzegowina zu⁴. Er genehmigte auch die von der Bundesregierung am 28. November 1995 beschlossene »Vorausverlegung von Führungskräften« für internationale Hauptquartiere im früheren Jugoslawien. Dadurch

¹ BVerfGE 90, 286–390 = NZWehrr 1994, 202–210 = DÖV 1994, 824–829 = DVBl. 1994, 999–1012.

² http://www.bverfg.de/entscheidungen/qs20030325_2bvq001803.html.

³ BVerfGE 90, 286, 388.

⁴ Antrag der Bundesregierung zur deutschen Beteiligung an den militärischen Maßnahmen zur Absicherung des Friedensvertrages für Bosnien-Herzegowina, Deutscher Bundestag, Drucksache 13/3122 vom 28. 11. 1995; Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Auswärtige Angelegenheiten, Deutscher Bundestag, Drucksache 13/3183 vom 4. 12. 1995; Deutscher Bundestag, Plenarprotokoll 13/76 vom 6. 12. 1995, S. 6673B (Beschluss).

brauchte der German Military Representative beim HQ UNPF (United Nations Peace Forces)⁵ in Zagreb nach Ende des Mandats für UNPF und Fortsetzung durch IFOR⁶ nicht zurückgerufen zu werden, sondern konnte nun seine Tätigkeit beim HQ ISAF in Zagreb fortsetzen. Das erleichterte es, unmittelbar nach Unterzeichnung des Friedensvertrags deutsche Hauptkräfte in die Region zu entsenden. Aus den Beschlüssen von Bundesregierung und Bundestag ist nicht zu entnehmen, dass sie sich damals auf Gefahr im Verzug beriefen. Angenommen werden könnte deshalb, dass Regierung und Parlament geneigt sind, einem weiter gefassten Ausnahmetatbestand Raum zu geben.

3. Rettung eigener Staatsbürger aus einer Gefahrenlage

Die Evakuierung deutscher Staatsbürger aus unmittelbarer Gefahr für Leib und Leben aus Tirana in Albanien durch Soldaten der Bundeswehr am 14. März 1997 fand zustimmenden Widerhall in den Medien und im juristischen Schrifttum⁷. Der Deutsche Bundestag billigte den Einsatz der Bundeswehrsoldaten wenige Tage später am 20. März⁸. Er bestätigte die von der Bundesregierung in dem Antrag gegebene Begründung: »Das Leben der im Land verbliebenen ausländischen Staatsbürger war jetzt akut gefährdet ... Angesichts der anarchischen Zustände im Land war nunmehr Gefahr im Verzuge. Der Einsatz deutscher Streitkräfte war mithin die einzige verbliebene Möglichkeit.« Bundesregierung und Bundestag sehen somit Gefahr im Verzug, wenn das Leben deutscher Staatsbürger oder unter deutscher konsularischer Obhut befindlicher Staatsangehöriger anderer Nationen⁹ akut gefährdet ist und nur durch den Einsatz der Bundeswehr eine Rettungsmöglichkeit besteht.

Im juristischen Schrifttum ist die Rettungsaktion nicht nur zustimmend aufgenommen worden¹⁰. Zur verfassungsrechtlichen Untermauerung dient das Argument, dass der Staatsauftrag zur Verteidigung nach Artikel 87a GG auch den Schutz und die Rettung deutscher Staatsangehöriger im Ausland, wenn sie in Lebensgefahr geraten sind und anderweitige Hilfe nicht möglich ist, umfasst¹¹.

4. Vorübergehende Personalverstärkung zum Eigenschutz

Der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen bekräftigte mit der Resolution 1383 vom 6. Dezember 2001 die auch auf deutsche Initiative hin von afghanischen Gruppen auf dem Petersberg bei Bonn am 5. Dezember 2001 geschlossene Vereinbarung zur Wiederherstellung dauerhafter staatlicher Strukturen nach mehr als 20 Jahren des Kriegs und Bürgerkriegs in Afghanistan. Mit der Resolution 1386 vom 20. Dezember 2001 erteilte er den Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen das Mandat zur Aufstellung einer Streitmacht mit dem

Auftrag »to assist the Afghan Interim Authority in the maintenance of security in Kabul and its surrounding areas, so that the Afghan Interim Authority as well as the personnel of the United Nations can operate in a secure environment«. Angesichts der seit alters her guten politischen Beziehungen zu Afghanistan und der herausragenden Rolle der Bundesregierung beim Zustandekommen der Bonner Vereinbarung stimmte der Deutsche Bundestag auf Antrag der Bundesregierung am 22. Dezember 2001 der Beteiligung deutscher bewaffneter Streitkräfte an ISAF (International Security Assistance Force) als Beitrag zum nationalen Versöhnungsprozess in Afghanistan und zum Neuaufbau des Landes zu.

Die Sicherheitslage in Afghanistan verschlechterte sich im Mai 2002. Der Eigenschutz des deutschen Anteils von ISAF war dringend anzupassen. Aus militärischer Sicht war geraten, das deutsche Kontingent um bis zu 200 Soldaten über die vom Deutschen Bundestag genehmigte Kontingentgröße von 1200 Soldaten hinaus vorübergehend zu verstärken. Das Bundeskabinett wählte ein gestuftes Vorgehen. Es beschloss am 5. Juni 2002, das deutsche Kontingent ab dem 6. Juni 2002 um 80 Soldaten zu verstärken. Die Presse nahm davon nur kurz Notiz¹². Der Deutsche Bundestag

⁵ Die VN-geführte Operation UNPF bildete das Dach der drei Operationen UNPROFOR in Bosnien-Herzegowina, UNCRO in Kroatien und UNPREDEP in Mazedonien.

⁶ Am 20. 12. 1995 fand der Transfer of Authority von UNPF zu IFOR statt.

⁷ Siehe zu den mit der Operation verbundenen verfassungs- und völkerrechtlichen Fragen: Klaus Dau: Die militärische Evakuierungsoperation »Libelle« – ein Paradigma der Verteidigung?, in: NZWehr 1998, S. 89–100; Willibald Hermsdörfer: Einsatz deutscher Streitkräfte zur Evakuierung deutscher Staatsbürger aus Albanien, in: BayVBl. 1998, S. 652–654; Claus Kreß: Die Rettungsoperation der Bundeswehr in Albanien am 14. März 1997 aus völker- und verfassungsrechtlicher Sicht, in: ZaöRV 1997, S. 329–358; York Frhr. von Lersner: Der Einsatz von Bundeswehrsoldaten in Albanien zur Rettung deutscher Staatsangehöriger, in: Humanitäres Völkerrecht – Informationsschriften 1999, S. 156–166.

⁸ Antrag der Bundesregierung zum Einsatz deutscher Streitkräfte zur Evakuierung deutscher Staatsbürger und unter konsularischer Obhut befindlicher Staatsangehöriger anderer Nationen aus Albanien, Deutscher Bundestag, Drucksache 13/7233 vom 18. 3. 1997; Beschlussempfehlung und Bericht des Auswärtigen Ausschusses, Deutscher Bundestag, Drucksache 13/7265 vom 19. 3. 1997; Deutscher Bundestag, Plenarprotokoll 13/166 vom 20. 3. 1997, S. 14989D (Beschluss).

⁹ Siehe zu den Schutzbefehlen § 6 Abs. 3 Konsulargesetz, Artikel 8c EG-Vertrag und Artikel J.6 Absatz 2 EU-Vertrag. Kritisch Manfred Baldus, in: Bonner Grundgesetz, Kommentar, begr. v. H. v. Mangoldt, fortgef. v. F. Klein, hrsg. v. C. Starck, Band 3, 4. Auflage, München 2001 (Verlag Vahlen), Art. 87a Abs. 2 Rdnr. 40.

¹⁰ Werner Heun, in: Grundgesetz, Kommentar, hrsg. v. H. Dreier, Band III, Tübingen 2000 (Verlag Mohr Siebeck), Art. 87a Rdnr. 17; Juliane Kokott, in: Grundgesetz, Kommentar, hrsg. v. M. Sachs, 2. Auflage, München 1999 (Verlag Beck), Art. 87a Rdnr. 18a.

¹² Z. B. Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 6. Juni 2002, S. 4 (Kabinett beschließt Verlängerung des ISAF-Einsatzes).

stimmte dem am 14. Juni 2002¹³ zu und billigte eine weitere vorübergehende Personalverstärkung um bis zu 200 Soldaten; zugleich verlängerte er den Einsatz der deutschen Soldaten um weitere sechs Monate. In diesem Zusammenhang heißt es im Beschluss:

»Aufgrund der sich im Vorfeld der Emergency Loya Jirga nicht vorhersehbar verschärfenden Sicherheitslage hat die Bundesregierung am 5. Juni 2002 zudem vorläufig beschlossen, zur Stärkung des Eigenschutzes und zur Unterstützung der Absicherung der Emergency Loya Jirga, im Vorgriff auf diese Regelung bereits ab dem 6. Juni 2002 das deutsche ISAF-Kontingent von 1200 Soldaten vorübergehend mit 80 Soldaten zu verstärken. Der Deutsche Bundestag stimmt dieser vorübergehenden Erhöhung des Personalamfangs nachträglich zu.«

Eine ausdrückliche Bezugnahme auf den verfassungsrechtlichen Ausnahmetatbestand der Gefahr im Verzug gibt es in dem Bundestagsbeschluss nicht. Möglicherweise hat die Staatspraxis einen ergänzenden Ausnahmetatbestand begründet.

5. Entsendung eines bewaffneten Erkundungsteams zur Lagefeststellung

Afghanistan und die internationale Staatengemeinschaft hofften auf die zügige Umsetzung der Peters-

¹³ Antrag der Bundesregierung zur Fortsetzung der Beteiligung bewaffneter deutscher Streitkräfte an dem Einsatz einer internationalen Sicherheitsunterstützungstruppe in Afghanistan auf Grundlage der Resolutionen 1386 (2001) vom 20. Dezember 2001 und 1413 (2002) vom 23. Mai 2002 des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen. Deutscher Bundestag, Drucksache 14/9246 vom 5. 6. 2002, Beschlussempfehlung und Bericht des Auswärtigen Ausschusses, Deutscher Bundestag, Drucksache 14/9437 vom 12. 6. 2002; Deutscher Bundestag, Plenarprotokoll 14/243 vom 14. 6. 2002, S. 24479B (Beschluss).

¹⁴ Antrag der Bundesregierung zur Beteiligung bewaffneter deutscher Streitkräfte an dem Einsatz einer Internationalen Sicherheitsunterstützungstruppe in Afghanistan auf Grundlage der Resolutionen 1386 (2001), 1383 (2001) und 1378 (2001) des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen. Deutscher Bundestag, Drucksache 14/7930 vom 21. 12. 2001; Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Auswärtige Angelegenheiten, Deutscher Bundestag, Drucksache 14/7936 vom 22. 12. 2001, Deutscher Bundestag, Plenarprotokoll 14/210 vom 22. 12. 2001, S. 20849D (Beschluss).

¹⁵ Antrag der Abgeordneten Dr. Wemer Hoyer u. a. und der Fraktion der F.D.P.: Rechtssicherheit für die bewaffneten Einsätze deutscher Streitkräfte schaffen – ein Gesetz zur Mitwirkung des Deutschen Bundestags bei Auslandseinsätzen der Bundeswehr einbringen, Deutscher Bundestag, Drucksache 15/36 vom 5. November 2002 (inhaltsgleich mit der Drucksache 14/9402 vom 11. Juni 2002 aus der 14. Wahlperiode).

¹⁶ Peter Dreist: Offene Rechtsfragen des Einsatzes bewaffneter deutscher Streitkräfte – Zwischenbilanz und Problemaufriss, in: NZWehrr 2002, S. 133–154 (144f.).

berg-Vereinbarung vom 5. Dezember 2001, die der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen durch seine Resolution 1383 vom 6. Dezember 2001 bekräftigte. Sie erwarteten, dass möglichst zeitnah zur Errichtung der Übergangsregierung in Afghanistan am 22. Dezember 2001 eine VN-mandatierte Streitmacht in Afghanistan für Sicherheit sorgt. Die Bundesregierung beabsichtigte, vor der endgültigen politischen Entscheidung über einen deutschen Beitrag zu einer solchen Streitmacht zunächst ein bewaffnetes Erkundungsteam nach Afghanistan zu senden. Der Deutsche Bundestag hätte dazu noch vor der Resolution 1386 vom 20. Dezember 2001 des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen, mit der die *International Security Assistance Force* (ISAF) gebildet worden ist, um Zustimmung zur Erkundung ersucht werden müssen. Zu einer solchen frühen politischen wie auch rechtlichen Festlegung war der Deutsche Bundestag nach dem Ergebnis von Sondierungsgesprächen jedoch nicht bereit. In dieser Situation hätte das Bundeskabinett erwägen können, ob sofortiges militärisches Handeln geboten ist und der Deutsche Bundestag um nachträgliche Zustimmung ersucht wird. Aus militärischer Sicht war jedenfalls eine frühzeitige Erkundung der Lage vor Ort in Afghanistan geraten, um das politische Ziel einer frühen und zeitgleichen deutschen Präsenz zusammen mit anderen Streitkräften zu erreichen. Der Deutsche Bundestag stimmte einer Beteiligung deutscher Streitkräfte schließlich am 22. Dezember 2001 zu¹⁴. Ein Erkundungskommando der Bundeswehr konnte deshalb erst am 31. Dezember 2001 nach Kabul verlegen. Das von der Bundesregierung geplante »Parlamentsbeteiligungsgesetz« sollte deshalb eine Regelung enthalten, die den Einsatz eines bewaffneten Erkundungskommandos im Ausland ohne ein zeitaufwendiges parlamentarisches Zustimmungsverfahren erlaubt. Hierfür tritt die F.D.P.-Fraktion im Deutschen Bundestag ein¹⁵. Auch im juristischen Schrifttum gibt es Zustimmung¹⁶.

6. Ergebnis

Vor allem in einer Gefahrenlage darf die Bundesregierung den Einsatz der Bundeswehr anordnen, ohne zuvor die Zustimmung des Deutschen Bundestags einholen zu müssen. Nach der Rechtsprechung und Staatspraxis liegt eine Gefahrenlage vor, wenn das Zuwarten auf die Zustimmung des Deutschen Bundestags die Wehr- oder Bündnisfähigkeit Deutschlands beeinträchtigen oder das Leben deutscher Soldaten, deutscher Staatsbürger oder Schutzbefohlener gefährden würde. Die Bundesregierung muss allerdings den Deutschen Bundestag um nachträgliche Zustimmung ersuchen.