

Parlamentsvorbehalt für Sekundäreinsätze der Streitkräfte im Innern?

Von Dr. Manuel Ladiges, Edinburgh

I. Einleitung

Das Bundesverfassungsgericht hat bekanntlich in seinem grundlegenden Urteil vom 12. Juli 1994 zur Zulässigkeit von Auslandseinsätzen der Bundeswehr das Erfordernis einer vorherigen parlamentarischen Zustimmung für den »Einsatz bewaffneter Streitkräfte« aufgestellt.¹ Wörtlich heißt es:

»Die hiernach in den Vorschriften des Grundgesetzes auf dem Hintergrund der deutschen Verfassungstradition seit 1918 zum Ausdruck kommende Entscheidung für eine umfassende parlamentarische Kontrolle der Streitkräfte läßt ein der Wehrverfassung zugrundeliegendes Prinzip erkennen, nach dem der Einsatz bewaffneter Streitkräfte der konstitutiven, grundsätzlich vorherigen Zustimmung des Bundestages unterliegt.«²

Das Bundesverfassungsgericht differenziert demnach nicht danach, auf welcher verfassungsrechtlichen Grundlage der Einsatz vollzogen wird oder wo der Einsatz stattfindet. In der Literatur wird daher teilweise vertreten, das Gericht habe »jeden« Einsatz bewaffneter Streitkräfte einem konstitutiven Parlamentsvorbehalt unterworfen.³

Die Reichweite des konstitutiven Parlamentsvorbehalts wird durch das Parlamentsbeteiligungsgesetz⁴ vom 18. März 2005 näher bestimmt, und auch die rechtswissenschaftliche Literatur hat sich ausführlich mit der Thematik des konstitutiven Parlamentsvorbehalts auseinandergesetzt,⁵ wobei der Schwerpunkt der Betrachtungen auf Auslandseinsätzen der Bundeswehr lag. Offen und streitig ist jedoch weiterhin die Frage, ob der konstitutive Parlamentsvorbehalt auch für bewaffnete Sekundäreinsätze der Streitkräfte⁶ gemäß Art. 35 Abs. 2 Satz 2, Abs. 3 GG oder Art. 87a Abs. 3, 4 GG gilt. Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts zu § 14 Abs. 3 LuftSiG vom 15. Februar 2006⁷ hat zwar einige Grundfragen des Einsatzes im Katastrophennotstand geklärt, die Problematik des Parlamentsvorbehalts wurde allerdings nicht angesprochen.

Festzuhalten ist, dass der Begriff »Einsatz bewaffneter Streitkräfte« noch nicht endgültig geklärt ist,⁸ da die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts im Hauptsacheverfahren des Streites um den AWACS-Einsatz zum Schutz der Türkei im Jahr 2003 (immer) noch aussteht. Eine Begriffsbestimmung wird in diesem Beitrag daher nicht vorgenommen.⁹ Vielmehr wird erörtert, ob auch für bewaffnete Sekundäreinsätze im Innern der Bundesrepublik eine vorherige parlamentarische Zustimmung erforderlich ist. Dazu wird zunächst der Meinungsstand dargestellt und anschließend einer Bewertung unterzogen.

II. Meinungsstand

1. Pro Parlamentsvorbehalt

Teilweise wurde bereits vor dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 12. Juni 1994 eine Zustimmung des Bundestages für Einsätze nach Art. 87a Abs. 4 Satz 1 GG für erforderlich gehalten, da ansonsten ein substanzieller Verlust an freiheitlicher Demokratie entstehen würde.¹⁰ Diesen Gedanken haben einige Stimmen nach 1994 aufgegriffen und meinen, das Erfordernis eines konstitutiven Parlamentsvorbehalts sei jedenfalls auf Einsätze nach Art. 87a Abs. 4 Satz 1 GG zu übertragen.¹¹ Weiterhin meint zum Beispiel Dreist ausdrücklich, das Erfordernis der parlamentarischen Zustimmung bestehe auch in Bezug auf Einsätze im Katastrophennotstand.¹²

Lutze stellt in erster Linie auf die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ab, um einen konstitutiven Parlamentsvorbehalt auch für bewaffnete Einsätze im

¹ BVerfGE 90, 286 (381 ff.); bestätigt in BVerfGE 108, 34 (42).

² BVerfGE 90, 286 (387).

³ Nolte, ZaöRV 54 (1994), 652 (673); ähnlich auch Röben, ZaöRV 63 (2003), 585 (592).

⁴ Gesetz über die parlamentarische Beteiligung bei der Entscheidung über den Einsatz bewaffneter Streitkräfte im Ausland (ParlBG), BGBl. I, 775.

⁵ Siehe zum Beispiel Wiefelspütz, Das Parlamentsheer, 2006; Schröder, Das parlamentarische Zustimmungsverfahren zum Auslandseinsatz der Bundeswehr in der Praxis, 2005; Schaefer, Verfassungsrechtliche Grenzen des Parlamentsbeteiligungsgesetzes, 2005; Arndt, DÖV 2005, 908 ff.; Dreist, ZG 2004, 39 ff.; Fischer-Lescano, NVwZ 2003, 1474 ff.; Lutze, DÖV 2003, 972 ff.; kritisch zum Erfordernis der parlamentarischen Zustimmung Epping, AöR 124 (1999), 423, (445 ff.); Roellecke, Der Staat 34 (1995), 415 (423 ff.).

⁶ Der Begriff Sekundäreinsatz bezeichnet im Folgenden einen Einsatz der Streitkräfte im Innern außerhalb des Verteidigungsauftrages.

⁷ BVerfG, NJW 2006, 751 ff.

⁸ Vgl. BVerfGE 108, 34 (43).

⁹ Siehe zur Frage, ob die Luftüberwachung durch AWACS-Maschinen einen »Einsatz« im Sinne des Art. 87a Abs. 2 GG darstellt: Wiefelspütz, NVwZ 2005, 496 (497); Lutze, DÖV 2003, 972 (974); Fischer-Lescano, NVwZ 2003, 1474 (1476); Ladiges, Die Bekämpfung nicht-staatlicher Angreifer im Luftraum unter besonderer Berücksichtigung des § 14 Abs. 3 LuftSiG und der strafrechtlichen Beurteilung der Tötung von Unbeteiligten (im Erscheinen), 2. Teil. A.II.2.b).

¹⁰ Hall, JZ 1970, 353 (355 f.); eine Zusammenstellung der verschiedenen Argumente findet sich bei Parche, Der Einsatz der Streitkräfte im inneren Notstand, 175 ff.

¹¹ Oldiges, in: Achterberg/Püttner (Hrsg.), Besonderes Verwaltungsrecht, Band 2, § 23 Rdn. 34, 50; vorsichtiger Sachs-Kokott, Art. 87a Rdn. 48, wobei auch Kokott anerkennt, dass das Bundesverfassungsgericht den konstitutiven Parlamentsvorbehalt nur für Auslandseinsätze aufgestellt hat.

¹² Dreist, ZaöRV 64 (2004), 1001 (1034).

Innern zu begründen: Das Bundesverfassungsgericht habe seine Äußerungen, dass die Wehrverfassung für den Einsatz bewaffneter Streitkräfte grundsätzlich eine Beteiligung des Bundestages vorsehe, nicht geographisch eingegrenzt.¹³ Zudem würden sich die Verfassungsbestimmungen, welche das Gericht zur Begründung seiner Auffassung anführt, auf sämtliche Aufgaben der Bundeswehr beziehen.¹⁴

Weiterhin wird argumentiert, dass Einsätze, die sich gegen einen Teil der eigenen Bevölkerung richten, hinsichtlich der parlamentarischen Kontrolle nicht schlechter behandelt werden dürften als ein Einsatz im Ausland.¹⁵ Dafür spreche vor allem die aus Art. 20 Abs. 3 GG abgeleitete Wesentlichkeitstheorie,¹⁶ nach der der Gesetzgeber verpflichtet ist, in grundlegenden Bereichen alle wesentlichen Entscheidungen selbst zu treffen, anstatt sie der Exekutive zu überlassen.¹⁷

2. Kontra Parlamentsvorbehalt

Andere sind dagegen der Meinung, eine Zustimmung des Bundestages sei lediglich für den Einsatz bewaffneter Streitkräfte im Ausland erforderlich,¹⁸ denn das Bundesverfassungsgericht habe das Erfordernis der parlamentarischen Zustimmung nur für Einsätze bewaffneter Streitkräfte im Rahmen eines Systems

¹³ Lutze, DÖV 2003, 972 (977); zweifelnd Jahn, Das Strafrecht des Staatsnotstandes, 164, der allerdings seine »Sympathie« für Lutzes Auffassung bekundet.

¹⁴ Lutze, DÖV 2003, 972 (977).

¹⁵ Esklony, Das Recht des inneren Notstandes, 233 f.

¹⁶ Esklony, Das Recht des inneren Notstandes, 233; vgl. Oldiges, in: Achterberg/Püttner (Hrsg.), Besonderes Verwaltungsrecht, Band 2, § 23 Rdn. 34, der die »enorme politische Tragweite« des Einsatzes betont.

¹⁷ Vgl. zur Wesentlichkeitstheorie BVerfGE 20, 150 (157 f.); 34, 165 (192 f.); 40, 237 (249).

¹⁸ Nowrot, NZWehr 2004, 65 (66); Riedel, DÖV 1995, 135 (136); Schreiber, NVwZ 1995, 521 (524).

¹⁹ Vgl. Zimmer, Einsätze der Bundeswehr im Rahmen kollektiver Sicherheit, 215 ff.; Rupp, JZ 2003, 899; Epping, AöR 124 (1999), 423 (426).

²⁰ Oeter, NZWehr 2000, 89 (96).

²¹ Pannkoke, Der Einsatz des Militärs im Landesinnern in der neueren deutschen Verfassungsgeschichte, 249; Linke, AöR 129 (2004), 489 (536); Wiefelspütz, NZWehr 2003, 45 (63).

²² BT-Prot. 14/226, 22437 (Anlage 5); vgl. auch Fischer/Fischer-Lescano, KritV 2002, 113 (118 f.).

²³ Es ist anzumerken, dass im Katastrophennotstand nur ein Einsatz mit polizeilichen Waffen zulässig ist, vgl. BVerfG, NJW 2006, 751 (755 Abs. 106). Rein technische Hilfeleistungen, die nicht mit der Ausübung von Eingriffsbefugnissen verbunden sind, sind dagegen kein »Einsatz« im Sinne des Art. 87a Abs. 2 GG.

²⁴ BVerfGE 90, 286 (382).

²⁵ So auch Schulze, JR 1995, 98: »Das Bundesverfassungsgericht [hat] mit diesem Ausspruch den seit den fünfziger Jahren bis heute andauernden Streit über die Verfassungsmäßigkeit von Auslandseinsätzen [Hervorhebung des Verf.] beendet.«

²⁶ Vgl. Art. 115I Abs. 3 Satz 1 des Entwurfes, BT-Drucks. IV/891: »Sollen die Streitkräfte gemäß Absatz 1 Buchstabe c im Innern mit der Waffe eingesetzt werden, so bedarf es hierzu der vorherigen Zustimmung des Bundestages, in den Fällen des Absatz 2 Satz 1 des Ausschusses nach Artikel 115a Abs. 2.«

²⁷ So MdB Haase (SPD), 175. Sitzung des Bundestages vom 16. Mai 1968, Stenographische Berichte, Band 67, 9439.

kollektiver Sicherheit aufgestellt.¹⁹ Oeter meint ausdrücklich unter Berücksichtigung der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung, dass alle Streitkräfteeinsätze »nach außen [Hervorhebung des Verf.] die vorherige Zustimmung des Bundestages erfordern«.²⁰ Dagegen unterliege der bewaffnete Sekundäreinsatz der Streitkräfte innerhalb der Bundesrepublik keinem Parlamentsvorbehalt.²¹

Die Bundesregierung hat im Zusammenhang mit der Entsendung von AWACS-Flugzeugen zur Unterstützung der Vereinigten Staaten nach dem 11. September 2001 im Wesentlichen die gleiche Auffassung vertreten. Die Bundesregierung sei dazu berechtigt, Einsätze bewaffneter Streitkräfte innerhalb des NATO-Gebietes, also auch innerhalb der Bundesrepublik, ohne die Zustimmung des Bundestages zu beschließen.²²

III. Bewertung

Zunächst ist festzuhalten, dass jedenfalls nur der »Einsatz bewaffneter Streitkräfte« den Parlamentsvorbehalt auslöst. Ein solcher Einsatz würde insbesondere bei der Bekämpfung »organisierter und militärisch bewaffneter Aufständischer« gemäß Art. 87a Abs. 4 GG vorliegen. Ein unbewaffneter Einsatz, der insbesondere im Rahmen des Katastrophennotstandes denkbar ist, bedürfte dagegen keiner parlamentarischen Zustimmung.²³

Der ersten Auffassung ist anzuerkennen, dass das Bundesverfassungsgericht allgemein von einem »Parlamentsheer«²⁴ spricht und nicht zwischen verschiedenen Einsatzarten differenziert. Eine isolierte Auslegung des oben angeführten Zitats aus der Urteilsbegründung stützt daher die erste Auffassung. Allerdings sprechen die besseren Argumente gegen das Erfordernis einer parlamentarischen Zustimmung für bewaffnete Sekundäreinsätze der Streitkräfte:

Erstens ist es höchst zweifelhaft, ob das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil zur Zulässigkeit von Auslandseinsätzen der Bundeswehr überhaupt Aussagen in Bezug auf Sekundäreinsätze treffen wollte, da es sich lediglich mit der Zulässigkeit militärischer Einsätze im Rahmen von Operationen der Vereinten Nationen, der NATO beziehungsweise der WEU beschäftigt hat.²⁵

Auch die Entstehungsgeschichte spricht gegen einen konstitutiven Parlamentsvorbehalt für bewaffnete Sekundäreinsätze: Ursprünglich war im so genannten »Höcherl-Entwurf« ein Parlamentsvorbehalt für Einsätze im Innern vorgesehen.²⁶ Diese Regelung wurde jedoch bewusst nicht in das Grundgesetz übernommen. In der parlamentarischen Debatte wurde zu Recht ausdrücklich darauf hingewiesen, dass ein Parlamentsvorbehalt – insbesondere bei einem Einsatz nach Art. 87a Abs. 4 Satz 1 GG – wenig praktikabel ist.²⁷

In systematischer Hinsicht sprechen Art. 87a Abs. 4 Satz 2 GG und Art. 35 Abs. 3 Satz 2 GG gegen einen

Parlamentsvorbehalt. Durch Art. 87a Abs. 4 Satz 2 GG wird deutlich, dass dem Bundestag selbst im Falle des inneren Notstandes lediglich ein *nachträgliches* Kontrollrecht²⁸ zukommt.²⁹ Dieses Kontrollrecht des Bundestages fehlt in den Regelungen des Katastrophennotstandes. Vielmehr weist Art. 35 Abs. 3 Satz 2 GG ausschließlich dem *Bundesrat* das Recht zu, von der Bundesregierung eine Beendigung des Streitkräfteeinsatzes zu verlangen. Dieses Aufhebungsrecht soll den betroffenen Ländern über ihre Vertretung im Bundesrat die Möglichkeit geben, Verschiebungen der föderalen Kompetenzordnung und einem möglichen Missbrauch des Streitkräfteeinsatzes gemäß Art. 35 Abs. 3 Satz 1 GG entgegen zu wirken.³⁰ Es wäre erstaunlich, wenn dem Bundestag durch die Bejahung eines konstitutiven Parlamentsvorbehalts weitaus mehr Rechte zustehen würden als dem Bundesrat, obwohl gerade die Rechte der Länder durch einen Einsatz nach Art. 35 Abs. 3 Satz 1 GG betroffen sind. Gleiches gilt für Art. 35 Abs. 2 Satz 2 GG. Für diesen weniger weit reichenden Fall ist gleichfalls im Umkehrschluss keine Zustimmung des Bundestages erforderlich.³¹

In Bezug auf den Einsatz nach Art. 35 Abs. 2 Satz 2 GG ist weiterhin zu beachten, dass es bei der Gefahrenabwehr mit Hilfe des Einsatzes der Streitkräfte im regionalen Katastrophennotstand um ein Tätigwerden im Verantwortungsbereich des betroffenen Landes geht. Das Erfordernis einer Zustimmung des Bundestages würde diese Landesentscheidung zu einer Entscheidung auf Bundesebene aufwerten. Es ist jedoch Sache des anfordernden Landes, ob es auf die Hilfe der Streitkräfte zurückgreifen will oder die Gefahrenabwehr mit eigenen Kräften durchführt.

Diese systematischen Bedenken lassen sich nicht durch die Aussage widerlegen, das Bundesverfassungsgericht habe die wehrverfassungsrechtlichen Differenzierungen in Bezug auf die parlamentarische Mitwirkung zu großen Teilen eingegeben.³² Das Gericht hat vielmehr ausgeführt, das Prinzip des konstitutiven Parlamentsvorbehalts gelte lediglich »unbeschadet der im Grundgesetz ausdrücklich geregelten Fälle«. ³³ Mit anderen Worten: Die Zuweisung der Entscheidungsbefugnis über den Sekundäreinsatz der Streitkräfte an die Bundesregierung³⁴ bzw. das Anforderungsrecht eines Landes im Falle des Art. 35 Abs. 2 Satz 2 GG verdrängen als Spezialregelungen den allgemeinen Parlamentsvorbehalt.

Letztlich bildet auch die inhaltliche Ausgestaltung des Parlamentsbeteiligungsgesetzes einen Anhaltspunkt dafür, dass kein konstitutiver Parlamentsvorbehalt bei bewaffneten Sekundäreinsätzen besteht: Das Bundesverfassungsgericht hatte angeregt, die näheren Modalitäten der parlamentarischen Zustimmung gesetzlich zu regeln.³⁵ Das in der Umsetzung dieser Anregung erlassene Parlamentsbeteiligungsgesetz enthält aber durchgehend nur solche Regelungen, die einen *Außereinsatz* der Streitkräfte betreffen.³⁶ Im Laufe des Gesetzgebungsverfahrens wurde von keiner Seite

die Auffassung vertreten, dass auch bewaffnete Sekundäreinsätze im Innern eine parlamentarische Zustimmung erfordern.³⁷ Vielmehr wurde in den Begründungen zu allen Gesetzesentwürfen und auch in der parlamentarischen Debatte am 3. Dezember 2004 betont, der konstitutive Parlamentsvorbehalt beziehe sich nur auf bewaffnete Einsätze im Ausland.³⁸ Der Gesetzgeber ist dabei der Meinung, die Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts umgesetzt und die durch das Bundesverfassungsgericht konkretisierten Rechte des Bundestages weder eingeschränkt noch ausgeweitet zu haben.³⁹

IV. Ergebnis

Wie die Entscheidung über den Einsatz der Streitkräfte nach Art. 87a Abs. 4 Satz 1 GG ist auch die Entscheidung einer Landesregierung oder der Bundesregierung nach Art. 35 Abs. 2 Satz 2, Abs. 3 Satz 1 GG eine Exekutiventscheidung. Die Bejahung eines konstitutiven Parlamentsvorbehalts würde daher eine nicht hinnehmbare Verschiebung der grundgesetzlichen Kompetenzordnung bewirken. Daher besteht für bewaffnete Sekundäreinsätze kein konstitutiver Parlamentsvorbehalt. Ein politische Kontrolle der Exekutiventscheidung ist lediglich über die nachträglichen Rechte des Bundestages bzw. des Bundesrates gemäß Art. 35 Abs. 3 Satz 2 und Art. 87a Abs. 4 Satz 2 GG möglich.

²⁸ Dieses nachträgliche Kontrollrecht ist der Ausgleich für das Nichterfordernis einer vorherigen Zustimmung des Bundestages, vgl. *Jahn*, Das Strafrecht des Staatsnotstandes, 165.

²⁹ Ebenso *Linke*, AöR 129 (2004), 489 (536); vgl. *Thomsen*, Der Parlamentsvorbehalt für den Einsatz der Streitkräfte zur Verteidigung, 70.

³⁰ *Stern*, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Band II, 1466.

³¹ *Robbers*, Stellungnahme, 8.

³² So aber *Lutze*, DÖV 2003, 972 (977).

³³ BVerfGE 90, 286 (387).

³⁴ Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Urteil vom 15. Februar 2006 entschieden (NJW 2006, 751 [756 Abs. 113]), dass der Einsatz stets durch die Bundesregierung als Kollegialorgan beschlossen werden muss; eine alleinige Entscheidung des Bundesministers der Verteidigung sei dagegen auch in einem Einfall nicht ausreichend. Diese Auffassung kann jedoch mit guten Gründen angezweifelt werden, siehe ausführlich *Ladiges*, Die Bekämpfung nicht-staatlicher Angreifer im Luftraum unter besonderer Berücksichtigung des § 14 Abs. 3 LuftSiG und der strafrechtlichen Beurteilung der Tötung von Unbeteiligten (im Erscheinen), 3. Teil C. II. 1. d) aa).

³⁵ BVerfGE 90, 286 (389f.). Von Anfang an war in diesem Zusammenhang von einem »Entsendegesetz« die Rede, vgl. *Blumenwitz*, FS Ritter, 1995, 311. Bereits die Formulierung »Entsendegesetz«, die auch in späteren Gesetzesentwürfen aufgenommen worden ist, weist deutlich darauf hin, dass der Einsatz der Bundeswehr außerhalb der Bundesrepublik geregelt werden sollte.

³⁶ § 1 Abs. 2 ParlBG lautet: »Der Einsatz bewaffneter deutscher Streitkräfte außerhalb des Geltungsbereiches des Grundgesetzes bedarf der Zustimmung des Bundestages.«

³⁷ Vgl. die unterschiedlichen Entwürfe der Fraktionen: FDP, BT-Drucks. 15/1985; SPD/BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, BT-Drucks. 15/2742.

³⁸ Vgl. BT-Drucks. 15/1985, 4; BT-Drucks. 15/36, 1; BT-Drucks. 15/2742, 4; BT-Prot. 15/146, 13635-13652.

³⁹ BT-Drucks. 15/2742, 4.