

Vorlesung Bezüge des Staatsrechts zum Völker- und Europarecht

Donnerstag, den 6. Dezember 2001

Thema: Die Wehr- und Notstandsverfassung**1. Spannungsfall – Bündnisfall – Verteidigungsfall**

Unter äußerem Notstand versteht man Gefährdungen der Bundesrepublik Deutschland durch gewaltsame Einwirkungen von außen. Das Grundgesetz reagiert auf eine Lagen mit besonderen Regelungen, die unter dem Begriff der "Notstandsverfassung" zusammengefasst werden. Im Einzelnen werden unterschieden: der Spannungsfall, der Bündnisfall und der Verteidigungsfall. In dieser Reihung kommt eine Stufung der militärischen Bedrohung zum Ausdruck. Alle einschlägigen Regelungen dienen dem Zweck, die Exekutive des Bundes (zu Lasten der anderen Staatsgewalten des Bundes und der Länder) zu stärken und den Gesamtstaat damit handlungsfähiger zu machen; die Verwirklichung dieses Zieles geht zu Lasten demokratischer, grundrechtlich-rechtsstaatlicher und bundesstaatlicher Verfassungselemente, die für die Dauer des Notstandsfalls ausdrücklich und grundsätzlich abschließend im Grundgesetz geregelte Einschränkungen erleiden.

Der Spannungsfall ist eine Vorstufe des Verteidigungsfalles. Der Begriff wird in der einschlägigen Vorschrift, Art. 80a I GG, nicht definiert. Es handelt sich um internationale Krisen, welche die Besorgnis begründen, dass der Verteidigungsfall in naher Zukunft eintreten wird, dass also das Bundesgebiet mit Waffengewalt angegriffen wird. Die Feststellung, dass ein Spannungsfall besteht, wird vom Bundestag mit einer Mehrheit von zwei Dritteln der abgegebenen Stimmen festgestellt. Diese Feststellung hat zur Folge, dass Regelungen, die das Grundgesetz und Bundesgesetze, gewissermaßen auf Vorrat, für den Spannungsfall getroffen haben, in Kraft treten. Solche Regelungen sind: Art. 12a III-VI GG über die zwangsweise Heranziehung zu zivilen Dienstleistungen und Art. 17a II GG über die Einschränkung bestimmter Grundrechten, weiterhin das Katastrophenschutzgesetz und die sog. Sicherstellungsgesetze.

Art. 80a I 1 (am Ende) GG ermöglicht dem Bundestag auch die Zustimmung zur Anwendung der für den Spannungsfall geschaffenen Regelungen, ohne den Spannungsfall zu erklären. An dieser in den beiden "wenn"-Sätzen zu Ende des Satzes 1 von Art. 80a I enthaltenen Alternative wird exemplarisch ein Grundzug der geltenden Notstandsverfassung deutlich. Die Notstandsverfassung ist juristisch so kompliziert, dass Zweifel erlaubt sind, ob sie, sollte es so weit kommen, praktikabel sein wird. Zur Begründung für die Differenzierung zwischen dem Spannungs- und dem Zustimmungsfalle in Art. 80a I 1 GG wird angeführt, dass es zweckmäßig sein könne, die Feststellung des Spannungsfall zu vermeiden, weil diese zu innenpolitischer Erregung und einer Verschärfung der außenpolitischen Situation führen könne.

Der Bündnisfall ist in Art. 80a III GG geregelt. Er tritt ein, wenn von einem internationalen Organ im Rahmen eines Bündnisvertrages, insbesondere dem NATO-Rat, mit Zustimmung der Bundesregierung ein Beschluss gefasst wird, der die Grundlage für Notstandsmaßnahmen sein soll. Welche Maßnahmen dies sind, bestimmt, wie beim Spannungsfall, das innerstaatliche Recht. Der Bündnisfall ist in seinen Rechtswirkungen deswegen dem Spannungsfall vergleichbar.

Der Verteidigungsfall ist in den Art. 115a bis 115l GG ausführlich geregelt. Nach der Legaldefinition in Art. 115a I 1 handelt es sich um den Fall, dass das Bundesgebiet mit Waffengewalt angegriffen wird oder ein solcher Angriff unmittelbar droht. Für diesen Fall sehen die Art. 115a ff. GG eine Reihe einschneidender Änderungen des Verfassungsgefüges vor. Insbesondere werden Bundestag und Bundesrat durch einen Gemeinsamen Ausschuss ersetzt, also eine Art Rumpfparlament (Art.

115e i.V.m. Art. 53a GG). Weiter gehen Zuständigkeiten der Bundesländer auf den Bund über (Art. 115c GG) oder verlängern sich Wahlperioden und Amtszeiten (Art. 115h GG).

2. Die Feststellung des Verteidigungsfalles

Der Übergang von der verfassungsrechtlichen Normallage in dieses Sonderregime mit abgesenkten demokratischen, grundrechtlich-rechtsstaatlichen und bundesstaatlichen Standards ist besonders geregelt. Art. 115a GG sieht hierzu eine dreifache Stufung vor: Grundsätzlich bedarf die Feststellung des Verteidigungsfalles der Zustimmung des Bundestages und des Bundesrates, wobei der Bundestag nur auf Antrag der Bundesregierung tätig werden darf und seine Entscheidung mit einer Mehrheit von zwei Dritteln der abgegebenen Stimmen, mindestens der Mehrheit der Mitglieder des Bundestages treffen muss (Art. 115a I 2 GG). Diese Regelung gilt nicht, wenn einem rechtzeitigen Zusammentreten des Bundestages unüberwindliche Hindernisse entgegenstehen oder wenn der Bundestag nicht beschlussfähig ist und, dies muss bei beiden Alternativen hinzukommen, die Lage unabweisbar ein sofortiges Handeln erfordert. Dann trifft der Gemeinsame Ausschuss die Feststellung des Vorliegens des Verteidigungsfalles mit einer Mehrheit von zwei Dritteln der abgegebenen Stimmen, mindestens mit der Mehrheit seiner Mitglieder (Art. 115a II GG); über die Zusammensetzung und das Verfahren dieses Gemeinsamen Ausschusses ist Näheres in Art. 53a GG zu erfahren. In beiden Fällen - Feststellung durch den Bundestag oder Feststellung durch den Gemeinsamen Ausschuss - hängt die Wirksamkeit des Beschlusses und damit das Inkrafttreten der Notstandsverfassung von der Verkündung des Beschlusses im Bundesgesetzblatt durch den Bundespräsidenten ab; nur wenn dies nicht rechtzeitig möglich ist, kann die Verkündung auch auf andere Weise erfolgen (Art. 115a III GG). Schließlich trifft das Grundgesetz Vorsorge für den Fall, dass weder der Bundestag noch der Gemeinsame Ausschuss in der Lage sind, die Feststellung des Vorliegens des Verteidigungsfalles zu treffen (Art. 115a IV GG): Dann gilt kraft verfassungsrechtlicher Fiktion diese Feststellung als getroffen und als zu dem Zeitpunkt verkündet, in dem der bewaffnete Angriff begonnen hat.

Diese komplizierte Regelung ist von dem dem Grunde nach verständlichen Bestreben getragen, den Übergang von der verfassungsrechtlichen Normallage in die Notstandsverfassung an besondere Sicherungen zu knüpfen. Gleichwohl wird man bezweifeln müssen, ob die dreifache juristische Verschachtelung dem Ernst der Lage gerecht wird. An Art. 115a zeigt sich, was schon bei Art. 80a I 1 GG deutlich geworden ist: die Notstandsverfassung der Bundesrepublik Deutschland ist wohl juristisch überzüchtet. Der Zweck der eingehenden rechtlichen Regelung könnte in sein Gegenteil umschlagen. Wenn sich nämlich herausstellen sollte, dass die Notstandsverfassung tatsächlich nicht praktikabel ist, werden die zuständigen Staatsorgane sich im Zweifel über sie hinwegsetzen. Dass diese Befürchtung nicht unbegründet ist, hat man Ende der 70er Jahre beobachten können. Damals haben sich die zuständigen Staatsorgane bei der Bekämpfung des Terrorismus in vielfältiger Weise über Zuständigkeits- und Verfahrensregelungen und zum Teil auch über das Fehlen von Eingriffsermächtigungen hinweggesetzt, indem anstelle der zuständigen Organe sog. "Krisenstäbe" gehandelt und § 34 StGB als Eingriffsermächtigung zweckentfremdet worden ist.

3. Der Einsatz von Streitkräften

a) Unergiebigkeit der Notstandsverfassung

Entgegen einem weit verbreiteten Missverständnis sagen die Art. 115a ff. GG nichts über die Zulässigkeit des Einsatzes von Streitkräften aus. Der Zweck der Feststellung des Verteidigungsfalles ist nicht die Ermächtigung zum Einsatz von Streitkräften, sondern der Übergang von der verfassungsrechtlichen Normallage zu einem Notstandsregime von geminderter demokratischer, grundrechtlich-rechtsstaatlicher und bundesstaatlicher Qualität. Die Feststellung des

Verteidigungsfalles bewirkt eine – vorübergehende – Verfassungsänderung; sie ermächtigt nicht zum Einsatz von Streitkräften. In den Art. 115a ff. GG findet man über den Einsatz von Streitkräften nur eine Regelung: Die Befehls- und Kommandogewalt über die Streitkräfte geht gemäß Art. 115b GG auf den Bundeskanzler über; zuvor war sie gemäß Art. 65a GG beim Bundesminister der Verteidigung. Die Regelung des Art. 115b GG hat keine allzu große praktische Bedeutung. Das hat zwei Gründe. Erstens würde der Bundeskanzler mit diesem plötzlichen Aufgabenzuwachs überlastet. Infolgedessen wird Art. 115b GG so verstanden, dass es zulässig ist, wenn der Bundeskanzler dem Bundesminister der Verteidigung die Befehls- und Kommandogewalt zur Ausübung überlässt und sich auf die Letztentscheidung grundsätzlicher Fragen beschränkt. Zweitens kann der NATO-Rat – mit Zustimmung der Bundesregierung – beschließen, dass die operative Führung (operational command) über die deutschen Streitkräfte, soweit diese der NATO assigniert sind, auf den Obersten Alliierten Befehlshaber Europa (SACEUR) übergeht. "Operational command" bedeutet, dass der Oberste Alliierte Befehlshaber Europa unmittelbare Befehls- und Kommandogewalt über die deutschen Streitkräfte erhält und dass deren Kommandeure Befehle, die von dort an sie gerichtet werden, befolgen müssen. Verfassungsrechtliche Grundlage hierfür ist Art. 24 GG, der in seinen Absätzen 1 und 2 die Übertragung von Hoheitsrechten, hier der Befehls- und Kommandogewalt, auf zwischenstaatliche Einrichtungen und Systeme gegenseitiger kollektiver Sicherheit erlaubt. Von dieser Ermächtigung hat der Bundesgesetzgeber mit der Zustimmung zum NATO-Vertrag Gebrauch gemacht.

Kehren wir zurück zu Art. 115b und den sonstigen Regelungen über den Verteidigungsfall. In diesen Regelungen ist keine Aussage über die Zulässigkeit des Einsatzes von Streitkräften zu finden. Insbesondere ist es falsch zu sagen, dass die Feststellung des Verteidigungsfalles Bedingung für den Einsatz der Streitkräfte nach außen sei. Die Zulässigkeit des Streitkräfteeinsatzes ist vielmehr in anderen Vorschriften des Grundgesetzes geregelt: in Art. 24 II und 87a II GG.

b) Art. 24 II, 87a II GG; BVerfGE 90, 286

Nach Art. 87a II GG dürfen, außer zur Verteidigung, die Streitkräfte nur eingesetzt werden, soweit das Grundgesetz es ausdrücklich zulässt. Was in Art. 115a GG vermisst worden ist, steht in Art. 87a II GG: die Erlaubnis des Einsatzes von Streitkräften zur Verteidigung. Dabei ist unklar, ob mit "Verteidigung" in Art. 87a II GG etwas anderes gemeint ist als mit "Verteidigungsfall" in Art. 115a I. Streitig ist dagegen nach wie vor, ob die Streitkräfte auch zu anderen Zwecken als der Verteidigung, etwa zu Auslandseinsätzen im Rahmen von UNO oder NATO, eingesetzt werden dürfen. Die Regelungen, in denen das Grundgesetz den Streitkräfteeinsatz ausdrücklich zulässt, betreffen – neben dem Fall der Verteidigung – nur den Einsatz im Innern, nicht den Einsatz nach außen. Genannt sei Art. 87a IV GG – Bekämpfung organisierter und militärisch bewaffneter Aufständischer – und Art. 35 II / III GG – Katastrophenhilfe durch die Streitkräfte. Da das Grundgesetz ausdrückliche Zulassungen nur hinsichtlich der Verteidigung und des Streitkräfteeinsatzes im Innern ausspricht, war der Streitkräfteeinsatz nach außen zu anderen Zwecken als der (Landes-) Verteidigung über Jahre hinweg Gegenstand eines zunächst rechtswissenschaftlichen und zuletzt politischen Streites. Dieser Streit ist von Bundesverfassungsgericht in seiner Entscheidung zum Auslandseinsatz der Bundeswehr am 12. Juli 1994 entschieden worden. Die Entscheidung ist abgedruckt in BVerfGE 90, 286; die rechtlichen Ausführungen des Gerichts beginnen auf S. 336 ff.

Die verfassungsrechtlichen Vorgaben für einen Auslandseinsatz der Bundeswehr, der nicht der Abwehr eines bewaffneten Angriffs auf das Bundesgebiet dient, etwa einen aktuell diskutierten Afghanistan-Einsatz, werden jetzt auf der Grundlage dieser Entscheidung dargestellt. Ich verzichte darauf, den Meinungsstreit, der bis zu dieser Entscheidung geführt worden ist, wiederzugeben, denn dieser Streit hat sich mit der Entscheidung weitgehend erledigt.

Das BVerfG sieht die Grundlage für Auslandseinsätze der Bundeswehr, die nicht der Landesverteidigung dienen, in Art. 24 II GG. Dieser ermächtigt den Bund nicht nur zum Eintritt in ein solches System und zur Einwilligung in die damit verbundenen Beschränkungen seiner Hoheitsrechte. Er biete vielmehr auch die verfassungsrechtliche Grundlage für die Übernahme der mit der Zugehörigkeit zu einem solchen System typischerweise verbundenen Aufgaben und damit auch für eine Verwendung der Bundeswehr zu Einsätzen, die im Rahmen und nach den Regeln dieses Systems stattfinden.

Damit stellt sich für das BVerfG die Frage, wie der Verfassungsbegriff "System gegenseitiger kollektiver Sicherheit" zu interpretieren ist. Nur auf dieser Grundlage sind nämlich Aussagen über die typischen Aufgaben eines solchen Systems möglich. Als Modell eines Systems gegenseitiger kollektiver Sicherheit sind die 1945 gegründeten Vereinten Nationen anzusehen. An die UNO hat der Verfassungsgeber in erster Linie gedacht, als er 1949 den Art. 24 II GG schuf. Die UN-Charta enthält in Kapitel VI, den Art. 33 ff., Regelungen über die friedliche Beilegung von Streitigkeiten und in Kapitel VII, den Art. 39 ff., Regelungen über Maßnahmen bei Bedrohung oder Bruch des Friedens und bei Angriffshandlungen. Art. 42 ermächtigt den Sicherheitsrat zu militärischen Sanktionsmaßnahmen, und zwar sowohl friedenserhaltenden als auch friedensschaffenden Maßnahmen. Zu diesen Maßnahmen haben die Mitgliedstaaten nach Maßgabe von Sonderabkommen dem Sicherheitsrat Beistand zu leisten (Art. 43); anstelle des Sicherheitsrates können solche Maßnahmen unter Beachtung von Art. 106 UN-Charta auch von den Mitgliedstaaten selbst getroffen werden. Letzteres war der Fall im Golfkrieg. Die Beteiligung an militärischen Maßnahmen der Vereinten Nationen nach den Art. 42, 43 und 106 UN-Charta sei darum von Art. 24 II GG verfassungsrechtlich abgedeckt.

Gleiches gelte für die NATO. Auch die NATO sei ein System gegenseitiger kollektiver Sicherheit. Das wird zwar bestritten mit dem Argument, System gegenseitiger kollektiver Sicherheit sei nur ein System, das, wie die UNO, den Frieden unter seinen Mitgliedern wahren wolle, nicht aber ein Bündnis, das, wie die NATO, Schutz gegen Drittstaaten gewähre. Es wird also behauptet, von gegenseitiger und kollektiver Sicherheit könne nur bei einem System gesprochen werden, das Frieden ausschließlich innerhalb des Kreises seiner Mitglieder stiften wolle, nicht aber bei einem System, das, wie die NATO, die Mitglieder in erster Linie gegen Angriffe von außen schützen wolle. Das BVerfG lehnt diese Engfassung des Begriffes ab. Auch die NATO sei durch ein friedenssicherndes Regelwerk und den Aufbau einer Organisation gekennzeichnet, die es zulassen, sie als System gegenseitiger kollektiver Sicherheit im Sinne des Art. 24 II GG zu bewerten (so ausdrücklich S. 351).

Infolgedessen seien Auslandseinsätze der Bundeswehr, die im Rahmen und nach den Regeln von NATO und UNO erfolgen, verfassungsrechtlich durch Art. 24 II GG gedeckt. Der Gesetzgeber müsse der Einordnung Deutschlands in diese beiden Systeme gegenseitiger kollektiver Sicherheit zustimmen. Dies ergibt sich daraus, dass Systeme gegenseitiger kollektiver Sicherheit auf völkerrechtlichen Verträgen beruhen, die im Sinne von Art. 59 II 1 GG politische Verträge sind. Diese Zustimmung des Gesetzgebers ergreift auch die Eingliederung deutscher Streitkräfte in integrierte Verbände des Systems oder eine Beteiligung von Soldaten an militärischen Aktionen, soweit Eingliederung oder Beteiligung in dem Gründungsvertrag des Systems bereits angelegt sind, die der Zustimmung unterlegen haben.

Art. 87a II GG ändert hieran nach Auffassung des BVerfG nichts. Die Vorschrift ist nachträglich in das Grundgesetz eingefügt worden, nämlich im Rahmen der sog. Notstandsnovelle vom Juni 1968, und lasse den seit 1949 im Grundgesetz stehenden Art. 24 II unberührt. Aus diesem Grund lässt das

BVerfG offen, ob das Tatbestandsmerkmal "Verteidigung" in Art. 87a II mit dem Begriff des Verteidigungsfalles identisch sei oder im Gegenteil davon unterschieden werden müsse, ob Art. 87a II nur den Einsatz der Streitkräfte im Innern regele und ob Art. 24 II eine ausdrückliche grundgesetzliche Zulassung im Sinne des Art. 87a II darstelle. Darauf kommt es bei der von ihm gewählten Lösung in der Tat nicht mehr an.

Gegen die vom BVerfG gefundene Lösung haben vier Mitglieder des für die Entscheidung zuständigen 2. Senates eingewandt, die Einsätze der Bundeswehr in Jugoslawien und Somalia würden vom NATO-Vertrag und damit von dem Zustimmungsgesetz der gesetzgebenden Körperschaften des Bundes zu diesem Vertrag nicht mehr gedeckt. Weil dieser Einsatz den Bündisauftrag der NATO überschreite, könne er in Art. 24 II GG keine Grundlage finden. Vielmehr bedürfe es erst eines Gesetzes, durch welches einer Erweiterung des Auftrages der NATO zugestimmt werde. Dieser Einwand ist insoweit berechtigt, als die NATO ein Verteidigungsbündnis ist und sie in Jugoslawien und erst recht in Somalia nicht zur Verteidigung ihrer Mitglieder tätig wurde.

Die Senatsmehrheit hält dem entgegen, zwar habe der Inhalt des NATO-Vertrages sich gewandelt. Diese Wandlungen hielten sich jedoch im Rahmen einer erweiternden Auslegung, wie sie im Völkerrecht im Konsens der Vertragsstaaten möglich sei. Der Gesetzgeber, der einem völkerrechtlichen Vertrag zustimme, tue dies in Kenntnis dieser Möglichkeit dynamischer Auslegung im Rahmen von Präambel und Zielen des Vertrages. Eine interpretative Fortbildung des Vertragsrechts durch authentische Interpretation und eine sich auf dieser Grundlage entfaltende oder jene Rechtsfortbildung allererst bewirkende Vertragspraxis stütze sich mithin auf den bestehenden Vertrag und sei deshalb von dem Zustimmungsgesetz nach Art. 59 II 1 GG gedeckt (S. 362). Es sei weder möglich noch sinnvoll, jedes Verhalten der Bundesrepublik Deutschland, das im Rahmen der völkerrechtlichen Regeln über die Auslegung von Verträgen zu einer Erweiterung des ursprünglichen Konzepts der NATO führe, von einer zuvorigen Zustimmung der gesetzgebenden Körperschaften des Bundes abhängig zu machen. Insoweit verbleibe es bei dem Grundsatz, dass die auswärtige Gewalt eine Domäne der Bundesregierung sei und dass das Parlament nur im Rahmen von Art. 59 II 1 GG an deren Ausübung zu beteiligen sei. Akte der auswärtigen Gewalt, die vom Tatbestand des Art. 59 II 1 GG nicht erfasst sind, sind damit dem Kompetenzbereich der Bundesregierung zuzuordnen. Eine analoge Anwendung dieser Vorschrift auf Maßnahmen der Bundesregierung, die politisch bedeutsam sind, die aber nicht im Abschluss von Verträgen bestehen, kommt nicht in Betracht. Das BVerfG bekräftigt damit seine bisherige Linie, die auch in der Entscheidung zur NATO-Nachrüstung (E 68, 1) und zur Stationierung von Chemiewaffen (E 77, 170) zum Ausdruck gekommen ist.

c) Parlamentsvorbehalt

Dem Grundsatz nach erhalten die Jugoslawien- und der Somalia-Einsatz der Bundeswehr damit die Billigung des Gerichts. Damit ist aber noch nicht gesagt, in welchem Verfahren und von wem über einen solchen Einsatz zu entscheiden ist. Insoweit wartet das BVerfG mit einer Überraschung auf. Der Einsatz im Einzelfall, das BVerfG spricht von dem konkreten Einsatz (S. 387), bedürfe jeweils der Zustimmung des Bundestages, nicht des Bundesrates. Das BVerfG spricht von einem Prinzip eines konstitutiven Parlamentsvorbehalts. Die Zustimmung zu dem dem Einsatz zugrunde liegenden völkerrechtlichen Vertrag genüge nicht. Die Zustimmung habe regelmäßig vor dem Einsatz zu erfolgen. Die Feststellung des Verteidigungsfalles schließe die Zustimmung als weiteren Rechtsakt ein. Über die Zustimmung sei nach Maßgabe von Art. 42 II GG zu beschließen; es genüge also die Mehrheit der abgegebenen Stimmen. Bei Gefahr im Verzug sei die Bundesregierung ermächtigt, den Einsatz von Streitkräften vorläufig zu beschließen; die Zustimmung des Bundestages sei dann

nachträglich einzuholen.

Der Parlamentsvorbehalt ist eine nicht unproblematische "Erfindung" des BVerfG, für die eine ausdrückliche Grundlage im GG nicht zu finden ist. Während die auswärtige Gewalt von der Verfassung weitgehend dem Kompetenzbereich der Exekutive zugeordnet werde, sehen die grundgesetzlichen Regelungen über die Wehrverfassung für den Einsatz bewaffneter Streitkräfte grundsätzlich eine Beteiligung des Parlamentes vor. Diese Aussage wird sodann verfassungsgeschichtlich und -systematisch untermauert. Das BVerfG entnimmt ihm im Wege der Gesamtanalogie aus zahlreichen Regelungen, die den Einsatz der Streitkräfte in anderen Fällen vom Votum des Bundestages abhängig machen. Ein Beispiel ist Art. 87a IV 2 GG: Danach ist der Einsatz der Streitkräfte einzustellen, wenn der Bundestag oder der Bundesrat es verlangen. Diesen Regelungen entnimmt das BVerfG ein Prinzip der grundsätzlichen Beteiligung des Parlaments beim Einsatz von Streitkräften. Dass es für die nunmehr anstehenden Auslandseinsätze der Bundeswehr keinen ausdrücklichen Parlamentsvorbehalt gebe, liege daran, dass bei Schaffung des Grundgesetzes angesichts der damaligen Weltlage ein solcher Einsatz nur von theoretischer Bedeutung und deshalb nicht regelungsbedürftig war. Das Ergebnis dieser Überlegungen ist, dass das Grundgesetz das Prinzip eines konstitutiven Parlamentsvorbehaltes für den militärischen Einsatz von Streitkräften enthalte. Dieser Parlamentsvorbehalt erfasse auch die insoweit nicht ausdrücklich geregelten Fälle eines Auslandseinsatzes der Bundeswehr auf der Grundlage von Art. 24 II GG.

Politisch ist es kaum vorstellbar, dass eine Bundesregierung ohne Rückhalt im Bundestag einen Auslandseinsatz von Streitkräften anordnet. Man hat den Parlamentsvorbehalt darum insoweit als überflüssig angesehen und im Übrigen als schädlich, weil er einer Minderheit im Bundestag im Wege der Prozessstandschaft die Möglichkeit zu juristischem Widerstand gegen Militäreinsätze gibt, nachdem sie politisch unterlegen war. Allerdings zeigt die neueste Entscheidung des BVerfG zu Auslandseinsätzen der Bundeswehr, auch wenn diese Entscheidung nicht den Parlamentsvorbehalt für einen konkreten Einsatz betrifft, dass diese Gefahr als nicht zu hoch angesetzt werden sollte und der Parlamentsvorbehalt nicht zu einer Fortsetzung des verfassungsrechtlichen Tauziehens um Auslandseinsätze der Bundeswehr führt (zu dessen "Peinlichkeiten" vgl. die Ausführungen des Sondervotums zum Verhalten der F.D.P.-Fraktion im Bundestag in BVerfGE 90, 286 [392 - 394]).

d) Die Entscheidung des BVerfG vom 22. November 2001

Der Entscheidung liegt ein Organstreitverfahren zugrunde, in dem die PDS-Fraktion des Bundestags in Prozessstandschaft geltend macht, die Bundesregierung habe Rechte des Bundestags verletzt. Dies soll durch die Zustimmung der Bundesregierung zu dem neuen Strategischen Konzept der NATO geschehen sein, das der Nordatlantikrat auf der Ebene der Staats- und Regierungschefs im April 1999 beschlossen hat. Dieses Konzept befasst sich u.a. mit den Voraussetzungen, unter denen Militäreinsätze der NATO möglich sind, wenn es sich nicht um einen Fall kollektiver Verteidigung im Sinne des Art. 5 des NATO-Vertrags handelt. Hierbei handele es sich um eine Fortentwicklung eines Systems gegenseitiger kollektiver Sicherheit, die den NATO-Vertrag ändere und selbst Vertragsqualität habe. Deshalb sei gemäß Art. 24 II i.V.m. Art. 59 II 1 GG die Zustimmung des Bundestags erforderlich.

Die Prämisse dieser Argumentation ist unstrittig. Es kommt darauf an, ob die Fortentwicklung des NATO-Systems sich noch im Rahmen der Auslegung des vorhandenen NATO-Vertrags hält und damit von der Zustimmung gedeckt ist, die der Bundestag diesem Vertrag gegeben hat. Das BVerfG bejaht dies. Die Zustimmung des Bundestags zum NATO-Vertrag ermächtigte die Regierung auch, in den Organen und Institutionen der NATO an einer Fortentwicklung auch ohne förmliche Vertragsänderung mitzuwirken, dies insbesondere, weil der Vertrag auf Integration angelegt sei.

Vollzugsschritte innerhalb des Organ- und Institutionssystems müssten aber schon in dem Vertrag hinreichend bestimmbar angelegt sein. Wesentliche Überschreitungen oder Änderungen des im Vertrag angelegten Integrationsprogramms seien von dem ursprünglichen Zustimmungsgesetz nicht mehr gedeckt. In dieser Grenze sei die Konkretisierung eines Vertrags, die Ausfüllung des mit ihm niedergelegten Integrationsprogramms Aufgabe der Bundesregierung.

Dem entspreche das neue Strategische Konzept 1999. Es beruhe auf dem entwicklungsorientierten formulierten Auftrag an die NATO, im Vertragsgebiet eine umfassende Friedenssicherung zu gewährleisten. Erweiterungen des Vertragsgebietes durch die Aufnahme neuer Mitglieder in die NATO bedürften einer Vertragsänderung und damit der Zustimmung des Bundestags. Wie der Friedensauftrag für das vorhandene Vertragsgebiet in einem sich wandelnden internationalen Umfeld wahrgenommen werde, müsse aber den durch ihre Exekutiven vertretenen Vertragsparteien überlassen sein.