

Universitätsrepetitorium Öffentliches Recht

Dienstag, den 10. Januar 2006

Übungsfall

Der Bundestag beschließt ein „Gesetz zur Regelung der Auslandseinsätze der Bundeswehr“. Darin heißt es in § 1: „Auslandseinsätze der Bundeswehr werden durch die Bundesregierung angeordnet. Sie bedürfen der vorherigen Zustimmung des Bundestages.“

Verteidigungsminister M hält das neue Gesetz für verfassungswidrig. Es gebe weder eine Regelung für eine Einsatzkompetenz der Bundesregierung noch eine eindeutige verfassungsrechtliche Grundlage für einen derartigen Parlamentsvorbehalt. Die Befehls- und Kommandogewalt über die Streitkräfte stünde ihm zu. Das Erfordernis einer Zustimmung des Bundestages widerspreche der grundgesetzlichen Gewaltenteilung, weil der Einsatz der Streitkräfte zur „auswärtigen Gewalt“ gehöre, für deren Wahrnehmung die Exekutive zuständig sei.

M erhebt beim Bundesverfassungsgericht form- und fristgerecht den Antrag festzustellen, dass er durch das Gesetz in seinen verfassungsrechtlichen Rechten verletzt werde.

Hat der Antrag Aussicht auf Erfolg?

Lösung

(Die Lösung folgt dem Fall von *Schmidt-Radefeldt* in JURA 2003, 201)

Der Antrag des M hat Erfolg, wenn er zulässig und begründet ist.

A. Zulässigkeit

I. Zuständigkeit des Bundesverfassungsgerichts

Vorliegend kommt ein Organstreitverfahren vor dem Bundesverfassungsgericht nach Art. 93 I Nr. 1 GG, §§ 13 Nr. 5, 63 ff. BVerfGG in Betracht.

II. Beteiligtenfähigkeit

Antragsteller können nach § 63 BVerfGG die Bundesregierung oder die im Grundgesetz mit eigenen Rechten ausgestatteten Teile dieser Organe sein. Hierzu gehören auch Mitglieder der Bundesregierung.¹ Der Verteidigungsminister ist nach Art. 65a GG mit eigenen Rechten ausgestattet, so dass er Antragsteller im Organstreitverfahren sein kann.

Der Bundestag ist nach § 63 BVerfGG tauglicher Antragsgegner.

III. Antragsgegenstand

Erforderlich ist eine rechtserhebliche Maßnahme iSv. § 64 BVerfGG. Rechtserheblich ist die Maßnahme, wenn sie geeignet ist, in den Rechtskreis des Antragstellers einzugreifen. Eine rechtserhebliche Maßnahme kann auch der Erlass eines Gesetzes sein, sofern es den verfassungsrechtlichen Status des Antragstellers berührt. Das Organstreitverfahren führt dann zu einer Normenkontrolle. Vorliegend ist das Gesetz geeignet, in den verfassungsrechtlichen Status des M aus Art. 65a GG einzugreifen, so dass ein tauglicher Antragsgegenstand gegeben ist.

IV. Antragsbefugnis

Nach § 64 BVerfGG muss der Antragsteller geltend machen, dass er durch die Maßnahme in den ihm durch das Grundgesetz übertragenen Rechten und Pflichten verletzt oder unmittelbar gefährdet zu sein. Das vorliegend streitige Gesetz betrifft den verfassungsrechtlichen Status des M aus Art. 65a GG. Damit kann M geltend machen, durch das Gesetz in seinen verfassungsrechtlichen Rechten und Pflichten verletzt zu sein.

¹ Vgl. BVerfGE 67, 100, 126 f.

V. Form und Frist

Der Antrag des M ist form- (§ 23 I BVerfGG) und fristgerecht (§ 64 III BVerfGG) beim Bundesverfassungsgericht eingereicht worden.

Ergebnis zu A.

Der Antrag des M im Organstreitverfahren ist zulässig.

B. Begründetheit

Der Antrag ist begründet, wenn das Gesetz als Maßnahme des Bundestages gegen eine Bestimmung des Grundgesetz verstößt (§ 67 S. 1 BVerfGG).

I. Verstoß gegen Art. 65a GG

Das Gesetz könnte die verfassungsrechtlichen Rechte des M aus Art. 65a GG verletzen, weil es festlegt, dass nicht der Bundesverteidigungsminister, sondern die Bundesregierung über eine Bundeswehreinsatz entscheidet.

Art. 65a GG regelt die Befehls- und Kommandogewalt über die Streitkräfte. Art. 65a GG regelt allerdings nicht, dass der Verteidigungsminister als Oberbefehlshaber allein über den Einsatz der Streitkräfte entscheiden darf. Der Oberbefehl bezieht sich vielmehr nur auf die Umsetzung eines Einsatzes. Von der Befehls- und Kommandogewalt ist die sog. Einsatzkompetenz zu unterscheiden. Diese ist im Grundgesetz nicht ausdrücklich geregelt, liegt aber traditionell bei der Bundesregierung. Dies ergibt sich insbesondere aus den Art. 35 III, 87a IV und 91 II GG sowie aus § 15 I GeschOBReg.²

Weiterhin spricht die Richtlinienkompetenz des Bundeskanzlers nach Art. 65 S. 1 GG gegen eine Entscheidungskompetenz des Bundesverteidigungsministers. Schließlich spricht gegen eine Alleinentscheidungskompetenz des Bundesverteidigungsministers, dass gerade Entscheidungen mit außerordentlicher, ressortübergreifender Bedeutung von der Bundesregierung als Kollegialorgan getroffen werden müssen.³

Soweit dem Bundesverteidigungsminister nicht die Entscheidung über den Einsatz der Streitkräfte zusteht, verletzt das Gesetz den M nicht in seinen Rechten nach Art. 65a GG.

² Vgl. hierzu BVerfGE 90, 286, 388; Ipsen DÖV 1971, 588, 626; Dau NZWehrR 1998, 89, 96.

³ Vgl. Schmidt-Radefeldt JURA 2003, 201, 202.

II. Verstoß gegen die grundgesetzliche Kompetenzordnung

Das Gesetz könnte dadurch, dass es Auslandseinsätze der Bundeswehr von einer vorherigen Zustimmung des Bundestages abhängig macht, die grundgesetzliche Kompetenzordnung und damit auch Rechte der Exekutive, dessen Teil der M ist, verletzen. Dies wäre dann der Fall, wenn die Einsatzentscheidung als Teil der „auswärtigen Gewalt“ allein der Exekutive zustehen würde.

Der Begriff der „auswärtigen Gewalt“ als Entscheidungsmacht über die auswärtigen Angelegenheiten des Staates ist im Grundgesetz nicht geregelt. Aus Art. 24 I, 59 I, 115a I, 115l III GG, die dem Bundestag Mitwirkungsrechte bezüglich auswärtiger Gewalt nur in bestimmten Fällen einräumen, lässt sich e contrario der Schluss ziehen, dass die „auswärtige Gewalt“ in den Arbeitsbereich der Regierung fällt.

Die Zuordnung der „auswärtigen Gewalt“ zur Exekutive lässt sich außerdem auf den Grundsatz der Gewaltenteilung nach Art. 20 II 2 GG stützen. Das Gewaltenteilungsprinzip dient der Verteilung politischer Macht und Verantwortung sowie der Kontrolle der Machträger und zielt darauf, dass staatliche Entscheidungen jeweils von kompetenten Organen getroffen werden. Die grundsätzliche Zuordnung von Akten der „auswärtigen Gewalt“ zum Kompetenzbereich der Exekutive beruht auf der Annahme, dass nur die Regierung über die erforderlichen personellen und sachlichen Möglichkeiten verfügt, um auf wechselnde äußere Lagen zügig und sachgerecht zu reagieren.⁴

Zwar hat der Bundestag nach Art. 59 II GG Mitwirkungsrechte im Bereich der „auswärtigen Gewalt“. Nach dem Gewaltenteilungsgrundsatz sind dies jedoch Ausnahmen, die eng auszulegen sind. Eine darüber hinausgehende Parlamentarisierung würde einen Eingriff in zentrale Gestaltungsbereiche der Regierung darstellen und in weitem Umfang politische Macht zu Lasten der Exekutive in einen Handlungsbereich verlagern, der funktionell betrachtet nicht Gesetzgebung iSv. Art. 20 II 2 GG darstellt.⁵

Hieraus ist jedoch nicht der Schluss zu ziehen, dass Auslandseinsätze der Bundeswehr keiner Zustimmung des Bundestages bedürfen, so dass der Bundestag einen derartigen Parlamentsvorbehalt nicht schaffen dürfte. Gegen einen derartigen Schluss spricht eine Gesamtschau der grundgesetzlichen Vorschriften über die Wehrverfassung (Art. 45a, 45b, 87a

⁴ Vgl. BVerfGE 68, 1, 85 f.

⁵ Vgl. BVerfGE 68, 1, 86.

I, II, IV 2 und Art. 115a I GG), die eine Beteiligung des Parlaments in militärischen Angelegenheiten vorsehen.⁶ Dieser Befund entspricht auch der deutschen Verfassungstradition seit 1918, die das Militär als „Staat im Staat“ zu verhindern sucht und die Entscheidung über die Streitkräfte parlamentarisieren möchte.

Dem entspricht, dass nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts für Auslandseinsätze der Bundeswehr ein konstitutiver Parlamentsvorbehalt zwar nicht ausdrücklich normiert ist, sondern als ungeschriebenes Verfassungsrecht gilt.⁷ Auch das Demokratieprinzip fordert, dass wesentliche Entscheidungen nicht „am Parlament vorbei“ getroffen werden.⁸ Daher normiert das neue Gesetz nur, das kraft Verfassung bereits geltendes Recht ist.⁹ Der in dem neuen Gesetz festgeschriebene Parlamentsvorbehalt ist nicht nur verfassungsgemäß, sondern verfassungsrechtlich geboten.

Ergebnis zu B.

Der Antrag des M ist unbegründet.

Gesamtergebnis

Der Antrag des M im Organstreitverfahren ist zulässig, aber unbegründet.

⁶ Näher *Schmidt-Radefeldt* JURA 2003, 201, 202 f.

⁷ Vgl. BVerfGE 90, 286, 381 ff.

⁸ Vgl. BVerfGE 68, 1, 109; auch *Degenhart*, Staatsrecht I, 20. Auflage 2004, RdNr. 68.

⁹ Vgl. *Schmidt-Radefeldt* JURA 2003, 201, 203.