

Krieg, Frieden und außenpolitische Parlamentskompetenz

John Lockes »föderative Gewalt« im Staats- verständnis des Bundesverfassungsgerichts

ROBERT CHR. VAN OOYEN

Im Mai 2008 fällt das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) eine weitere Entscheidung im Rahmen seiner Rechtsprechung zu »Out-of-Area«-Einsätzen der Bundeswehr. Im Ergebnis hielt es fest, dass die rot-grüne Bundesregierung »(...) den Deutschen Bundestag in seinem wehrverfassungsrechtlichen Beteiligungsrecht in Form des konstitutiven Parlamentsvorbehalts für den Einsatz bewaffneter Streitkräfte verletzt [hat], indem sie es unterlassen hat, seine Zustimmung zur Beteiligung deutscher Soldaten an Maßnahmen der NATO zur Luftüberwachung der Türkei vom 26. Februar bis zum 17. April 2003 einzuholen.« Denn: »Der wehrverfassungsrechtliche Parlamentsvorbehalt greift ein, wenn nach dem jeweiligen Einsatzzusammenhang und den einzelnen rechtlichen und tatsächlichen Umständen die Einbeziehung deutscher Soldaten in bewaffnete Auseinandersetzungen konkret zu erwarten ist.«¹

Damit war der AWACS-Einsatz im Vorfeld und während des Irakkriegs verfassungswidrig und das BVerfG hat – so auch die Wahrnehmung in der öffentlichen Meinung – das Konzept der »Parlamentsarmee« gestärkt (vgl. Wiefelspütz 2005 und 2006/2007): im Zweifel für die Parlamentskompetenz. Die Bundeswehr ist, so schon in der ersten Entscheidung von 1994 (s. u.), eben ein »Parlaments«- und nicht ein »Regierungsheer«. Denn nach dem Demokratieprinzip müssen alle wesentlichen Entscheidungen vom Bundestag beschlossen werden,² erst recht also die – altmodisch formuliert – über »Krieg und Frieden«; dies erstreckt sich nun auch auf Einsätze im »Graubereich«, den die seinerzeitige Bundesregierung einfach als NATO-Routine herunterspielen wollte (s. u.).

1. Urteil des Zweiten Senats vom 7. Mai 2008 – 2 BvE 1/03, online: www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen.

2. Inwieweit sich das BVerfG in der »Out-of-Area«-Rechtsprechung hierbei überhaupt auf seine »Wesentlichkeitstheorie« stützt, bleibt strittig (vgl. Wiefelspütz 2005: 204).

Diese parlamentsfreundliche Sicht ergibt sich aber nur, soweit man die Entscheidung für sich isoliert betrachtet. Häufig wird dabei völlig übersehen, welche rechtspolitischen Weichenstellungen das BVerfG insgesamt in seiner Rechtsprechung zur Außenpolitik vorgenommen hat. Denn das Gericht ist nicht einfach ein unpolitisches Verfassungsorgan, das in einem neutralen Raum »reiner« Rechtswissenschaft als Subsumtionsmaschine bloß das »richtige Recht« aus der Verfassung judiziert. Dieser von der Rechtswissenschaft verbreitete und alte Mythos – man denke etwa an die Sprachrohrfunktion der Judikative schon bei Montesquieu – wird auch in der Politikwissenschaft unkritisch und in »partieller Selbstentmündigung« rezipiert (Seibel 2003: 221).³ Die Entgegensetzung von dynamischer Politik und statischem Recht jedoch ist ein von der konservativen Staatslehre geprägter Dualismus (vgl. Gusy 1985: 43). Gerade neuere politikwissenschaftliche Arbeiten haben dagegen die politische Rolle des Bundesverfassungsgerichts herausgearbeitet (Vorländer 2006; van Ooyen/Möllers 2006). An dieser Stelle soll aber nicht die machtpolitische Dimension im Vordergrund stehen. Es soll vielmehr das politisch-theoretische – oder in der konservativen Diktion das »staats-theoretische« – Vorverständnis (vgl. van Ooyen 2005 und 2008) von Außenpolitik offengelegt werden, das vom BVerfG in seinen »Out-of-Area«-Entscheidungen zugrunde gelegt wird und von dem aus sich die Entscheidungen erst als »juristische Subsumtionen« ergeben. Dann zeigt sich, dass die aktuelle »AWACS-Entscheidung« des Zweiten Senats zu einer Entscheidungsreihe in Kontinuität steht, die sich vom NATO-Doppelbeschluss der 1980er Jahre bis zu der jüngsten über den »Tornado-Einsatz« in Afghanistan erstreckt und die zugleich verfassungspolitisches »Unbehagen« auslöst: zum einen, weil das BVerfG die verfassungsrechtlichen Schranken für Auslandseinsätze überhaupt »flexibilisiert« hat; zum anderen, weil eine stärkere parlamentarische Kontrolle – und damit Demokratisierung – der auswärtigen Gewalt ausdrücklich und prinzipiell abgelehnt wird (vgl. Wolfrum 2007: 159; Geiger 2003; Zivier 2003). Dieses Verständnis geht auf das Konzept der »föderativen Gewalt« von John Locke zurück. Nun scheint der demokratische Liberale Locke – »Leben, Freiheit, Eigentum« – für einen verfassungstheoretischen Rückgriff auf den ersten Blick ja keine schlechte Adresse. Aber das gilt für

3. Selbst in aktuellen Kompendien findet sich kaum etwas über die außenpolitische Rolle des Bundesverfassungsgerichts (vgl. z. B. Wolfrum 2007). Im »Vorgängerband« (vgl. Billing 1975) wurde das Thema indes ausführlicher behandelt.

seine »föderative Gewalt« eben nicht, denn hier ist Locke ein »Hobbesianer«.

Rückblick: Die Politische Grundentscheidung – der »Parlamentsvorbehalt« (1994) und die Entscheidung zum NATO-Doppelbeschluss (1984)

Die Zeitenwende von 1989/90 brachte eine grundlegende Zäsur. Politisch wurde der Weg frei für eine Deblockierung der UN, auch wenn die zunächst aufkommende Euphorie einer »Neuen Weltordnung« schnell einer skeptischeren Sicht der Dinge weichen musste. Gleichwohl drückte sich mit der Praxis der »humanitären Intervention« in den Entscheidungen der UN jetzt auch ein »neues internationales Werteverständnis aus« bei dem es »nicht mehr allein um die Sicherheit von Staaten, sondern auch um die Sicherheit der in diesen Staaten lebenden Bevölkerungsgruppen« geht (Kühne 1995: 379; vgl. van Ooyen 2002). Die »humanitäre Intervention« zum Schutz von Menschenrechten zählte daher »in den vergangenen Jahren zu den rechtlich umstrittensten Fragen des Gewaltanwendungsverbots«. Dabei interpretierte man die in Artikel 39 der UN-Charta vorgegebene Mindestvoraussetzung »Bedrohung des Friedens« durchaus weit im Sinne eines positiven Friedensbegriffs, der sich nicht in der Abwesenheit von Krieg oder militärischer Gewalt erschöpft, sondern in Anlehnung an vorklassische »Bellum-iustum-Lehren« als »gute Ordnung verstanden wird« (Blumenwitz 1994: 4 bzw. 8). Insbesondere seit den Schutzmaßnahmen zugunsten der Kurden im Irak und dem Eingreifen in Somalia subsumierte man die »humanitäre Intervention« als »Frieden schaffende Maßnahme« unter Kapitel VII der UN-Charta,⁴ das ja das strenge Interventionsverbot des Artikel 2 Ziffer 7 ausdrücklich durchbricht. Aus deutscher Sicht war damit bald die Frage nach einer Beteiligung an UN- bzw. an vom Sicherheitsrat ermächtigten Maßnahmen aufgeworfen, insbesondere bei schwersten Menschenrechtsverstößen. Die frühere Praxis und offiziell vertretende verfassungsrechtliche Auslegung sah das jedoch überhaupt nicht vor: Alle Bundesregierungen hatten bis in die 1990er Jahre die Auffassung vertreten, der Bundeswehr seien solche Einsätze »out-of-area« des NATO-Verteidigungsauftrags schon verfassungsrechtlich verwehrt (vgl. Isensee 1996: 383). Vor dem Hintergrund

4. Vgl. Res. Sicherheitsrat 688 (1991) und 794 (1992).

des jahrzehntelangen Grundkonsenses offenbarte die durch die neue Herausforderung losgetretene verfassungspolitische Diskussion und politische Praxis zunächst einmal ein gewisses Maß an Verwirrung und Hilflosigkeit. Aus »realistischer« Sicht schien die Entscheidungsschwäche von Regierung und Opposition gleichermaßen beklagenswert, weil die »Opposition vor dem Bundesverfassungsgericht Klage dagegen führt, dass ein paar deutsche Luftwaffensoldaten in AWACS-Maschinen über der Adria patrouillieren!« Dabei wurde deren »Schrulligkeit (...) noch übertroffen von einer Bundesregierung, die ähnlich wie die SPD-Führung sehnlichst darauf gewartet hat, dass ihr Karlsruhe Entscheidungen abnehmen möge, die eigentlich sie selbst hätte treffen müssen und treffen können« (Schwarz 1994: 168). Die konservativ-liberale Bundesregierung unter Helmut Kohl war gleichwohl seit 1991 nach der »Salami-Taktik« vorgegangen und hatte scheinbarweise den Einsatz der Bundeswehr »out-of-area« vorgenommen: Durch die Entsendung u. a. von Minensuchbooten im Persischen Golf am Rande des zweiten Golf-Kriegs, die Teilnahme an den UN-Blauhelmen zur Entwaffnung und Verwaltung Kambodschas, die Beteiligung 1992/93 an den vom UN-Sicherheitsrat beschlossenen und von der NATO/WEU durchgeführten Embargo-Maßnahmen gegen Serbien,⁵ schließlich 1993 die Entsendung eines Nachschub- und Transportbataillons der Bundeswehr zur Unterstützung der UN-Intervention in Somalia.

Das Machtvakuum einer grundsätzlichen verfassungspolitischen Klärung des Einsatzes der Bundeswehr – und seiner Schranken – unter den nunmehr geänderten weltpolitischen Bedingungen füllte nun das Gericht anlässlich der von der SPD-Fraktion und auch von der FDP-Fraktion als Teil der Regierungskoalition eingereichten Klagen. Denn es spielte nicht einfach diesen politisch hochbrisanten Ball an den parlamentarischen Raum zurück, indem es die neue politische Praxis als unzulässig kassierte und damit den politischen Entscheidungsdruck zur Verfassungsänderung erhöht hätte – was das Gericht jederzeit hätte tun können und angesichts des von ihm selbst hoch gehaltenen Mythos »politischer Zurückhaltung« hätte tun müssen. Das BVerfG legte vielmehr diese Grenzen einfach selber fest. Und dabei verblüffte seinerzeit, dass es entgegen dem bisherigen Verfassungskonsens auf solche Grenzen des Einsatzes der Bundeswehr fast völlig verzichtete. So ergab sich – bei iden-

5. AWACS-Radarüberwachung des verhängten Flugverbots und Einsatz eines Kriegsschiffs zur Durchsetzung der Seeblockade in der Adria.

tischem Wortlaut der Verfassung – nun fast das genaue Gegenteil.⁶ Denn:

1. »Out-of-Area«-Einsätze sind ohne weiteres möglich, solange sie unter dem Dach eines Systems kollektiver Sicherheit völkerrechtskonform zum Zwecke von Frieden und Sicherheit stattfinden.
2. Dabei wird »kollektive Sicherheit« weit verstanden, so dass hierunter nicht allein die UN, sondern auch »Bündnisse kollektiver Selbstverteidigung« fallen⁷ – also auch NATO und WEU.⁸
3. Schließlich steckte das Gericht noch den politischen Entscheidungsspielraum der Exekutive relativ weit ab, da es nur bei *wesentlicher* Änderung bestehender völkerrechtlicher Vereinbarungen einer weiteren parlamentarischen Zustimmung in der Form des Gesetzgebungsverfahrens bedarf.

Das überraschte auch, weil es im Gegensatz zu der erst kurz zuvor gefällten zentralen Europa-Entscheidung stand. Denn im »Vergleich zum Maastricht-Urteil gab das Gericht der Exekutive deutlich mehr Gestaltungsspielraum bei der Fortentwicklung von NATO, WEU und Vereinten Nationen als bei der Integration in die EU« (Harnisch 2006: 284). Zugleich reduzierte sich damit das gesamte Problem des Bundeswehreinsetzes auf die bloße Kompetenzfrage. Und so lag der vom Gericht seinerzeit monierte verfassungsrechtliche Mangel der bisher erfolgten Bundeswehr-Einsätze auch »nur« in der fehlenden parlamentarischen Zustimmung, die grundsätzlich *vor* einem Einsatz zu erfolgen habe (»Parlamentsvorbehalt«).⁹ Keine Parlamentszustimmung ist jedoch notwendig, wenn die Bundeswehr eingesetzt wird für bloße »Hilfsdienste und Hilfsleistungen im Ausland, sofern die Soldaten dabei nicht in bewaffnete Unternehmungen einbezogen sind«. Demgegenüber fand das BVerfG beim Einsatz bewaffneter Streitkräfte eine einzige Ausnahme:

-
6. Zwar wurde Art. 24 GG in der staatsrechtlichen Debatte schon immer unterschiedlich diskutiert, aber das ist ja bei fast allen solch grundlegenden Fragen der Fall; zur Staatspraxis und zu den weit offeneren wissenschaftlichen Kontroversen vgl. Harnisch 2006: 217 ff.
 7. Vgl. BVerfGE 90, 286 – Bundeswehreinsetzung, Leitsätze.
 8. Dies erfolgte über den Sachverhalt und die Argumentation der Bundesregierung hinaus, da »alle in Frage stehenden Einsätze (...) von Beschlüssen des Sicherheitsrats« gedeckt waren (Harnisch 2006: 279).
 9. Vgl. BVerfGE 90, 286, 322 und 339; vgl. auch Leitsätze 3a) und b). Den Einsatz bewaffneter Streitkräfte hat der Bundestag »nach Maßgabe des Art. 42 Abs. 2 GG zu beschließen« (ebd.: 346), d. h. mit einfacher Mehrheit.

Um die »militärische Wehrfähigkeit und die Bündnisfähigkeit der Bundesrepublik Deutschland nicht [zu] beeinträchtigen«, ist bei »Gefahr im Verzuge« die »Bundesregierung berechtigt, vorläufig den Einsatz von Streitkräften zu beschließen und an entsprechenden Beschlüssen in den Bündnissen oder internationalen Organisationen ohne vorherige Einzelmächtigung 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« und die »Streitkräfte sind zurückzurufen, wenn es der Bundestag verlangt.«¹⁰

In einer Gesamtbetrachtung der Begründung fällt zweierlei auf:

- I. Der Parlamentsvorbehalt wird »aus einer Gesamtschau der Wehrverfassung [entwickelt] [...] Damit charakterisiert das Bundesverfassungsgericht den Einsatz der Streitkräfte als einen nicht unter den Gesichtspunkt der auswärtigen Gewalt zu subsumierenden Fall, so dass die bisherige Rechtsprechung zur Verteilung der auswärtigen Gewalt zwischen Regierung und Bundestag aufrechterhalten werden konnte« (Wolfrum 2007: 163).

So wird der »Parlamentsvorbehalt« aus dem *innerstaatlichen* Gewaltenteilungsschema konstruiert. Andernfalls hätte das Gericht entweder in der Spur seiner bisherigen Rechtsprechung – insbesondere zum »NATO-Doppelbeschluss« aus dem Jahr 1984 – die Parlamentskompetenz über »Krieg und Frieden« sogar verneinen müssen; so weit wollte und konnte man dann angesichts des Demokratieprinzips der Verfassung wohl nicht gehen. Oder aber man hätte gegenüber dieser bisherigen Sicht die grundsätzliche Parlamentshoheit im Bereich der auswärtigen Gewalt zugestehen müssen. Das wäre dann aber der Anfang einer umfassenden Parlamentarisierung der auswärtigen Gewalt gewesen. Eine solche hatte das Gericht aber seinerzeit bei der Frage der Entscheidungskompetenz zur Stationierung von Pershing-Raketen ausdrücklich zugunsten der Kompetenzen der Bundesregierung zurückgewiesen.¹¹ Dies im Übrigen ohne die Mühe differenzierter Begründung, sondern lediglich durch Verweise auf die verfassungsg-

10. Ebd.: 344 bzw. 345.

11. Die »konkrete Ordnung der Verteilung und des Ausgleichs staatlicher Macht (...) darf nicht durch einen aus dem Demokratieprinzip fälschlich abgeleiteten Gewaltenteilmonismus in Form eines allumfassenden Parlamentsvorbehalts unterlaufen werden«; BVerfGE 68, 1 (87) – NATO-Doppelbeschluss. In seinem Sondervotum kritisierte Richter Mahrenholz die »Gewichtsverschiebung (...) zu Gunsten der Exekutive« (378); (vgl. Müller-Terpitz 2000: 364 ff).

schichtliche Tradition und allgemein auf die »Gewaltenteilung«. So ging es einfach von der bloßen »Annahme [aus], dass institutionell und auf Dauer typischerweise allein die Regierung in hinreichendem Maße über die personellen, sachlichen und organisatorischen Möglichkeiten verfügt.«¹²

2. Es ist hervorzuheben, dass das aus dem Verständnis der Bundeswehr als »Parlamentsheer« abgeleitete Zustimmungserfordernis eben nicht explizit in der Verfassung geregelt ist, sondern »von dem Senat mit Hilfe einer umfassenden systematischen und historischen Auslegung aller auf die Streitkräfte bezogenen Regelungen entwickelt« wurde (Richter/Schuppert 1996: 518).

Dies lässt jedoch auch einfach als Grenzüberschreitung der Verfassungsauslegung in Richtung Verfassungsschöpfung begreifen, da das Gericht das Grundgesetz hier »geändert [hat]« (Epping 1999: 449) – sozusagen ein »kühner Schritt«, mit »dem es die größtenteils theoretische verfassungsrechtliche Diskussion der Zeit vor 1990 hinter sich lässt« (Wild 2000: 549 f).

Tirana-Einsatz (1997) und Kosovo-Konflikt (1999)

Welche Schleusen das BVerfG rechtspolitisch hiermit öffnete, zeigte sich schon wenige Jahre später bei dem in der Öffentlichkeit wenig beachteten, weil faktisch relativ harmlosen, aber bis an die Grenzen des Verfassungsbruchs reichenden »Tirana-Einsatz« (vgl. Epping 1999): In Albanien war es im März 1997 zur Implosion staatlicher Ordnung gekommen, die die Sicherheit der sich in Tirana aufhaltenden Ausländer infolge marodierender bewaffneter Banden und Plünderungen gefährdete. Weil eine Evakuierung deutscher Staatsangehöriger anders nicht möglich schien, beschlossen Bundeskanzler, Verteidigungsminister und Außenminister am 14. März 1997 die Evakuierung durch Einsatz der Bundeswehr, der noch am selben Tag mittels Transall-Maschinen und Hubschrauber erfolgte. Parallel beorderte man zur weiteren Sicherung des Einsatzes eine Fregatte vor die Küste Albaniens. Vorab wurden vom Einsatz informiert: die Fraktionsvorsitzenden der im Bundestag vertretenen Parteien, die Vorsitzenden von Verteidigungs- und Auswärtigem Ausschuss sowie die jeweiligen Obleute der Fraktionen. Sie stimmten dem

12. BVerfGE 68, 1 (88); vgl. auch 84 ff.

Einsatz zu. Die »Aktion« wurde erfolgreich durchgeführt; es kam aber zu einer »kleinen« Schießerei zwischen Soldaten der Bundeswehr und Albanern. Diese Evakuierung von Staatsangehörigen durch bewaffneten Einsatz der Bundeswehr kann jedoch weder unter den Begriff der »Verteidigung« noch unter die »kollektive Sicherheit« gefasst werden. Auch eine Argumentation über die Figur des »Staatsnotstands« erweist sich als höchst problematisch, weil ja gerade die Idee und Funktion der Positivierung von Regeln in einer schriftlich fixierten Verfassung dem entgegensteht. Sonst könnte jeder beliebige Verfassungsbruch mit dem lapidaren Hinweis auf »ungeschriebenes« Verfassungsrecht legalisiert werden und das Verfassungsgericht hätte sich seinerzeit überhaupt eine Begründung sparen können. Denn »Notstand« in irgendeiner Form wird wohl jedem bewaffneten Kampfeinsatz der Bundeswehr zugrunde liegen. Im Hinblick auf den Parlamentsvorbehalt war der »Tirana-Einsatz« zwar genau der Fall, den das Gericht als Ausnahme mit der Formel »Gefahr im Verzuge« beschrieben hatte. Dann aber hätte die Bundesregierung zumindest als Kabinett den Einsatz beschließen müssen. Dies geschah jedoch erst nach Abschluss des Einsatzes. Auch die nachträgliche Befassung und Zustimmung des Bundestags erfolgte mit dem 18./20. März 1997 nicht umgehend und schon gar nicht in der Weise, dass dieser auf den Einsatz noch irgendwie hätte Einfluss nehmen können. Im Ergebnis kam dies selbst bei der nachträglich erfolgten Zustimmung einer Aushebelung des Parlamentsvorbehalts durch Faktizität gleich, obwohl auch ein solcher Fall – etwa hilfsweise über das »Notparlament« des Artikels 53a GG – verfassungsrechtlich regelbar wäre.

In praktischer Hinsicht mögen die bis zum »Tirana-Einsatz« vorgenommenen Auslandseinsätze – einschließlich des in zeitlicher und personeller Hinsicht umfangreichen und 1996 erstmalig beschlossenen SFOR-Einsatzes in Bosnien – eher von »geringer« Bedeutung gewesen sein. Erst der völker- und verfassungsrechtlich höchst umstrittene Fall der Beteiligung am »Kosovo-Krieg« zur Abwendung einer humanitären Katastrophe erwies sich als die entscheidende Zäsur. Dabei ging es um die Beteiligung der Bundeswehr an den Luftangriffen der NATO gegen Jugoslawien (Serbien und Montenegro). Im Unterschied zu »Tirana« war diesmal zwar die Zustimmung des Bundestags vorher erfolgt. Das Problem aber war, dass weder eine ausdrückliche Ermächtigung des UN-Sicherheitsrats nach Kapitel VII UN-Charta vorlag, noch konnte der Kampf-Einsatz unter das durch Artikel 51 UN-Charta gedeckte Recht der individuellen/ kollektiven Selbstverteidigung eingeordnet werden (vgl. Simma 2000).

Da diese beiden Möglichkeiten aber die einzigen zulässigen Ausnahmen vom völkerrechtlichen Gewaltverbot darstellen, ist es kaum möglich, die militärischen Aktionen nach der »klassischen« Lesart von »Krieg« und »Frieden« nicht als einen »Angriffskrieg« zu qualifizieren. Das aber wäre selbst beim Zweck zum Schutz von Menschenrechten nicht nur völkerrechts-, sondern nach Artikel 26 GG auch noch verfassungswidrig – ganz abgesehen von der verheerenden politischen Signalwirkung auf andere regionale Interventionsmächte. Ohne an dieser Stelle in den politikwissenschaftlichen und juristischen Streit einzutreten, wird aus der hier interessierenden Sicht am Fall »Kosovo« eines deutlich: Es war ein weiterer »Präzedenzfall« aufgetreten, in dem ein Verfassungsorgan – diesmal der Bundestag – mit Hilfe der heute völlig unscharf gewordenen Formulierungen von »Krieg« und »Frieden« im Grundgesetz die Grenze zur Verfassungsschöpfung abermals überschritten hatte. Nach der von der PDS-Fraktion eingereichten Klage wäre daher hierfür – soweit überhaupt zulässig – nicht bloß die Zustimmung des Bundestags im Rahmen des »Parlamentsvorbehalts«, sondern eine Verfassungsänderung notwendig gewesen. Das Bundesverfassungsgericht stieg jedoch unter explizitem Verweis auf seine Entscheidung von 1994 hierauf erst gar nicht mehr ein, weil »die verfassungsrechtliche Ermächtigung des Bundes, Streitkräfte in einem System kollektiver Sicherheit einzusetzen, grundsätzlich geklärt ist«¹³ – und war vielleicht auch ganz froh darüber, dieses »heikle Eisen« nicht anfassen zu müssen.

Die Entscheidung zum NATO-Strategiekonzept (2001)

Erweiterte Sicherheit als Domäne der Regierung

Mit dem neuen, auf dem Washingtoner Gipfel 1999 beschlossenen Strategischen Konzept erweiterte die NATO nach dem Ende des Ost-West-Konflikts angesichts allgemeiner neuer Konfliktlagen und des »Kosovo-Kriegs« im Besonderen ihre Konzeption eines klassischen Verteidigungsbündnisses um den sogenannten »erweiterten Sicherheitsbegriff«. Dieser überschreitet selbst einen militärisch weit gefassten Begriff von Sicherheit in erheblicher Weise: »Any armed attack on the territory of the Allies, from whatever direction, would be covered by Articles 5 and

13. BVerfGE 100, 266 – Kosovo, Randnr. 20, online: www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen.

6 of the Washington Treaty. However, Alliance security must also take account of the global context. Alliance security interests can be affected by other risks of a wider nature, including acts of terrorism, sabotage and organized crime, and by the disruption of the flow of vital resources. The uncontrolled movement of large of people, particularly as a consequence of armed conflicts, can also pose problems for security and stability affecting the Alliance.«¹⁴

Im Rahmen dieses sicherheitspolitischen Paradigmenwechsels sind auch besondere, militärische »Krisenreaktionseinsätze« außerhalb von Artikel 5 des NATO-Vertrags vorgesehen,¹⁵ so dass dies als eine Änderung des NATO-Vertrags begriffen werden kann, die aus verfassungsrechtlicher Sicht dann einer besonderen parlamentarischen Zustimmung im Wege formeller Gesetzgebung (Artikel 59 Absatz 2 GG) bedarf (vgl. Zivier 1999; Klein/Schmahl 1999).

Ein seinerzeit von der PDS-Bundestagsfraktion gegen die rot-grüne Bundesregierung angestrebtes Organstreitverfahren wurde 2001 abgewiesen. Das BVerfG kam zu dem Schluss, dass in formaler Hinsicht gar keine »objektive Änderung des NATO-Vertrags« vorliegen würde, sondern nur eine bloße »Fortentwicklung und Konkretisierung der offen formulierten Bestimmungen des NATO-Vertrags«. In seiner Begründung verwies es zwar zu Recht darauf, dass die Krisenreaktion im Unterschied zum Bündnisfall keine automatische Beistandspflicht auslöse. Auch sei eine parlamentarische Kontrolle gegeben, da bei solchen Streitkräfteeinsätzen der Bundestag wegen des Parlamentsvorbehalts ja zustimmen müsse.

Gleichwohl spielte es die Bedeutung des neuen NATO-Sicherheitskonzepts einfach herunter, da die »Krisenreaktionseinsätze (...) keine grundlegende neue Einsatzart« darstellten. So konnte das Gericht an seiner bisherigen Linie festhalten: »Das Grundgesetz hat in Anknüpfung an die traditionelle Staatsauffassung der Regierung im Bereich auswärtiger Politik einen weit bemessenen Spielraum zu eigenverantwortlicher Aufgabenwahrnehmung überlassen. Sowohl die Rolle des Parlaments als Ge-

14. Punkt 24, »The Alliance's Strategic Concept. Approved by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Washington D.C. on 23rd and 24th April 1999«, online: www.nato.int/docu/pr/1999/p99-065c.htm.

15. Art. 5 des NATO-Vertrags regelt den klassischen Bündnisfall des Angriffs auf einen der Vertragspartner mit Beistandspflicht und Art. 6 beschreibt das Bündnisgebiet.

setzgebungsorgan als auch diejenige der rechtsprechenden Gewalt sind schon aus Gründen der Funktionsgerechtigkeit in diesem Bereich beschränkt. Die der Bundesregierung insoweit anvertraute auswärtige Gewalt steht zwar nicht außerhalb parlamentarischer Kontrolle (...). Jedoch würde eine erweiternde Auslegung von Artikel 59 Absatz 2 Satz 1 GG (...) die außen- und sicherheitspolitische Handlungsfähigkeit der Bundesregierung ungerechtfertigt beschneiden und auf eine nicht funktionsgerechte Teilung der Staatsgewalt hinauslaufen.«¹⁶

Vor diesem Hintergrund einer inhaltlich fast gar nicht eingrenzbaren Domäne der Regierung im Bereich der Außen- und Sicherheitspolitik erweisen sich dann auch die in den Leitsätzen der Entscheidung explizit noch einmal hervorgehobenen parlamentarischen Schranken eher als demokratisches Alibi.¹⁷ Denn wann sollte die an die Regierung im Rahmen des Zustimmungsgesetzes übertragene Ermächtigung im Bereich der kollektiven Sicherheit überhaupt noch überschritten sein, so dass die Rechte des Bundestags verletzt würden, wenn nicht hier? Umgekehrt kann also die Regierung den wohl seit der NATO-Gründung grundlegendsten sicherheitspolitischen Paradigmenwechsel einfach vollziehen, solange man peinlichst darauf achtet, in formal-völkerrechtlicher Hinsicht die Grenze einer Vertragsänderung nicht zu überschreiten (vgl. schon Zivier 2003: 23). Das aber führt den Zweck einer Erfordernis parlamentarischer Zustimmung nach Artikel 59 Absatz 2 GG selbst ad absurdum, da diese sich dann faktisch auf eine einmal – im Falle des NATO-Vertrags vor über fünfzig Jahren – gegebene Blankovollmacht reduziert.

Politisch-theoretischer Fixpunkt: Die »föderative Gewalt« von John Locke

In den juristisch völlig unscharfen Begriffen wie »traditionelle Staatsauffassung«, »Funktionsgerechtigkeit«, »außen- und sicherheitspolitische Handlungsfähigkeit« offenbart sich darüber hinaus auch ein altmodisch-fragwürdiges, weil aus heutiger Sicht holzschnittartiges Verständnis der internationalen Beziehungen. Dieses hat wohl in der »föderativen Gewalt« von John Locke seinen ideengeschichtlichen Ursprung im 17. Jahrhundert (vgl. Cremer 2003: 23 ff.). Locke unterschied im innerstaatlichen Verhältnis die Legislative von der Exekutiven; beiden fügte er im Außen-

16. BVerfGE 104, 151 – NATO-Konzept, online: www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen, Randnr. 145; 146; 150; 156 bzw. 149.

17. Vgl. ebd., Leitsätze 1, 3 und 4.

verhältnis noch eine eigenständige, hiervon unterschiedene, »föderative Gewalt« hinzu, die sich jedoch einer Regelung mehr oder weniger entzog. Und so findet sich bei Locke schon genau diese Sicht des BVerfG, nur die exekutive Gewalt als überhaupt innerstaatliche Gewalt unter die Aufsicht der Legislative zu stellen, während die die außenwärtige Gewalt zugleich ausübende Regierung im »nichtstaatlichen« Raum frei schalten können muss. Vor diesem Hintergrund erschließt sich, warum das BVerfG den Parlamentsvorbehalt bei Auslandseinsätzen der Bundeswehr dann aus der innerstaatlichen Wehrverfassung postulieren muss (s. o.) – und aus einer parlamentarischen Kontrolle der auswärtigen Gewalt dies gar nicht kann.

Voraussetzung bildete bei Locke allerdings hierbei die Annahme, dass die internationalen Beziehungen ohne »Gesellschaftsvertrag« und damit in dem – von ihm in seiner Vertragstheorie ja auch noch konstruierten – vorstaatlichen Naturzustand verharrten: »Es gibt in jedem Staat noch eine andere Gewalt, die man eine natürliche nennen könnte, weil sie in etwa der Gewalt entspricht, die jeder Mensch von Natur aus hatte, bevor er in die Gesellschaft eintrat. Denn obwohl in einem Staate die Glieder in ihrem Verhältnis zueinander immer einzelne Personen bleiben (...), so bilden sie hinsichtlich der übrigen Menschheit doch nur einen Körper, der sich (...) der übrigen Menschheit gegenüber weiterhin im Naturzustand befindet (...). Dies enthält deshalb die Gewalt über Krieg und Frieden (...) und man kann (...) von einer föderativen Gewalt sprechen. Obwohl diese beiden Gewalten, die exekutive und die föderative, in Wirklichkeit voneinander verschieden sind – da die eine die Vollziehung der Gesetze innerhalb der Gesellschaft (...) beinhaltet und die andere für die Sicherheit und die Interessen des Volkes nach außen (...) sorgen muss –, so sind sie doch fast immer vereinigt. Und obwohl es für den Staat von großer Bedeutung ist, ob diese föderative Gewalt gut oder schlecht gehandhabt wird, so ist sie doch weitaus schwerer durch vorher gefasste, stehende, positive Gesetze zu leiten als die Exekutive. Es muss deshalb notwendigerweise der Klugheit und Weisheit derjenigen überlassen bleiben, in deren Händen sie liegt, sie zum öffentlichen Wohl zu gebrauchen.« (Locke 1977: 292 f, 2. Abhandlung, § 145–147)

So steuert der »Kapitän« das »Staatschiff« durch den anarchischen Naturzustand der zwischenstaatlichen Politik – insoweit war ja auch der Liberale Locke zunächst einmal noch »Hobbesianer« (vgl. van der Pijl 1996: 53 ff). Doch das vermeintlich »realistische« Bild einer internationalen Regellosigkeit, die sich einer parlamentarischen Zählung der exeku-

tiven Gewalt entzieht, ist nicht nur schief, da »Gesetzgebung in einer globalisierten Welt zum Teil internationalisiert ist« (Fastenrath 2003: 35). Ihm liegt vor allem die politisch-anthropologische Prämisse des »Realismus« von Machiavelli über Hobbes bis zu Nietzsche, Max Weber und Carl Schmitt zugrunde, der den Begriff des Politischen auf Macht, Kampf, Trieb bzw. »Freund-Feind-Krieg« reduziert. Nirgends wird das deutlicher als am Hobbes'schen Kriegs-Universum des »bellum omnium contra omnes«¹⁸, der Wolfsgesellschaft des »homo homini lupus«, der Welt vom permanenten Mord und Totschlag – den es im Übrigen unter Wölfen gar nicht gibt. Man muss kein »Gutmenschen-Rousseauist« sein, um hier von einer Verzerrung der Realität durch den »Realismus« zu sprechen (vgl. van Ooyen 2003; Rhode 2004).

In normativer Hinsicht wäre überdies ein solches »Raubtier-Menschenbild« zudem nicht hinnehmbar, weil verfassungswidrig: unvereinbar nämlich mit dem gerade vom BVerfG selbst postulierten »Menschenbild des Grundgesetzes« (vgl. Becker 1996). Schließlich: Eine separate »föderative Gewalt« im Bereich der Außenpolitik, in der die Regierung von ganz wenigen Erfordernissen parlamentarischer Zustimmung freischalten und walten kann, ist dem Grundgesetz unbekannt. In der zentralen Bestimmung des Artikels 20, in dem *alle* Gewalten an die Legitimation durch die Bürger/innen rückgebunden werden, finden sich eben nur die drei »klassischen« Formen »horizontaler Gewaltenteilung«. Und auch die Rangordnung – im Verfassungsrecht als »Vorrang« bezeichnet – ist hiernach eindeutig:

»Die Gesetzgebung ist an die verfassungsmäßige Ordnung, die vollziehende Gewalt und die Rechtsprechung sind an Recht und Gesetz gebunden.«

In verfassungsrechtlicher Sicht handelt es sich daher – um ein Wort von Helmut Ridder zu gebrauchen – um »law fiction«.

Nationales Interesse als »Friedenssicherung«?

Auch die vom Gericht angeführte weitere verfassungsrechtliche Schranke des »Friedensgebots« in Artikel 26 erweist sich als wenig wirksam. Dies nicht nur, weil der Begriff des Friedens selbst nach Meinung des Gerichts keine genaue Definition enthält.¹⁹ Sogar die früher einigermaßen klaren

18. Krieg aller gegen alle.

19. Vgl. BVerfGE 104, 151 – NATO-Konzept, Randnr. 160.

Begriffe des »Verbots des Angriffskrieges« in Artikel 26 GG einschließlich seines Komplementärs, des zulässigen »Verteidigungskrieges«, sind im Zeitalter des Menschenrechtsschutzes durch »humanitäre Interventionen« sowie der Erosion der Trennung von innerer und äußerer Sicherheit – Stichwort »neue Kriege« – in ihrem völker- und verfassungsrechtlichen Gehalt erheblich ins Rutschen gekommen. Was ließe sich demnach heute unter friedlichem Zusammenleben der Völker im Sinne des Artikels 26 GG nicht alles subsumieren. Und so akzeptierte das Gericht nicht nur ohne weitere Problematisierung, dass der dem NATO-Konzept zugrunde liegende »erweiterte Sicherheitsbegriff« elastisch auf alles ausgedehnt und damit als friedensrelevant erklärt werden kann – von der Terrorismusbekämpfung über die organisierte Kriminalität und Sabotage bis hin zur unkontrollierten Migration. Es zauberte aber auch noch die in diesem Punkt 24 des NATO-Konzepts (s. o.) aufgeführte sicherheitspolitische Bedrohung einer »disruption of the flow of vital resources« einfach weg. Das Gericht kam so gar nicht auf die Idee, dass hier ein ganz klassisches Machtmotiv der »Geopolitik« auftauchte, das als Konsequenz den Einsatz der Bundeswehr etwa in Drogenanbaugebieten der »Dritten Welt«, gegen Flüchtlinge – und vor allem zum Schutz der nationalen/westlichen Rohstoffversorgung beinhalten könnte. Lapidar hielt es fest, dass die »Konkretisierung (...) der (...) nicht unter Artikel 5 fallenden Einsätze (Krisenreaktionseinsätze) (...) keine machtpolitisch oder gar aggressiv motivierte Friedensstörungsabsicht erkennen (lässt). Es geht im Gegenteil um die Erhaltung des Friedens (...).«²⁰

Entscheidung zum Tornado-Einsatz in Afghanistan (2007)

Bei der »Tornado-Entscheidung« ging es um die Erweiterung des deutschen Einsatzes in Afghanistan in der Form der Luftaufklärung durch Tornado-Maschinen im Rahmen des durch den UN-Sicherheitsrat legitimierten ISAF-Mandats, das unter NATO-Führung firmiert. Der Bundestag stimmte dem Einsatz am 9. März 2007 zu. Infolge dieser Ausweitung von ISAF überschneidet sich nun aber das ISAF-Einsatzgebiet mit der »Operation Enduring Freedom« (OEF), die die USA mit Verbündeten in Reaktion auf die Terroranschläge des »11. Septembers« seit 2001 im Kampf gegen die Taliban und den Terrorismus von Al Qaida durchfüh-

20. Ebd., Randnr. 163.

ren. Die Fraktion der PDS/Die Linke sah hierin u. a. eine Verletzung der Parlamentsrechte aus Artikel 59 Absatz 2 GG und eine unzulässige Verstrickung in die ihrer Meinung zufolge völkerrechtswidrige OEF.²¹ Schon der ISAF-Einsatz an sich sei nicht durch die Parlamentsermächtigung des Zustimmungsgesetzes zum NATO-Vertrag gedeckt, da es hier gar nicht mehr um den Zweck des Schutzes euro-atlantischer, sondern lediglich der afghanischen Sicherheit gehe.

In seiner Begründung führte das Gericht zunächst einmal wieder aus, dass für die Regierung im Bereich der Außenpolitik ein »weit bemessene[r] Spielraum« bestehe, der der »außen- und sicherheitspolitische[n] Handlungsfähigkeit Deutschlands« diene, so dass die »Rolle des Parlaments als Gesetzgebungsorgan als auch diejenige der rechtsprechenden Gewalt (...) beschränkt [sind].«²² Die Grenze dieses – überspitzt formuliert – gesetzes- und justizfreien Hoheitsbereichs werde nur dann überschritten, wenn die Handlungen der Regierung im Rahmen der NATO wesentlich aus der Ermächtigung des ursprünglichen parlamentarischen Zustimmungsgesetzes zum NATO-Vertrag ausbrechen würden. Nun verschiebt das Gericht die Schranke aber noch ein bisschen weiter, indem es wiederum eine neue Qualität des Falles, nämlich die Lösung vom euro-atlantischen Bezug, ohne weitere Problematisierung herunterspielt. Denn eine »Lösung der NATO von ihrem regionalen Bezugsrahmen kann in dem ISAF-Einsatz in Afghanistan nicht gesehen werden«, da »dieser Einsatz (...) ersichtlich darauf ausgerichtet [ist] (...) auch und gerade der Sicherheit des euro-atlantischen Raums auch vor künftigen Angriffen zu dienen.«²³

Das kann man politisch natürlich so beurteilen, denn in einer »globalisierten« Welt ist Sicherheit eben nicht mehr geografisch isolierbar. Nur, der vom Gericht in seiner Entscheidung 2001 noch selbst hervorgehobene Bezug zur euro-atlantischen Sicherheit wird damit auch hinfällig, weil vollständig globalisiert. War mit dem Stand der Entscheidung von 2001 der außenpolitische Freiraum der Bundesregierung im Rahmen des neuen NATO-Strategiekonzepts von 1999 inhaltlich schon kaum noch eingrenzbar, so ist er es mit der Tornado-Entscheidung nun auch in räumlicher Sicht nicht mehr.

21. Vgl. BVerfGE 118, 244 – ISAF-Einsatz vom 3.7.2007, Randnr. 13 ff, online: www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen.

22. Ebd., Randnr. 43. bzw. vgl. 44 ff.

23. Ebd., Randnr. 59.

Die Schlussfolgerung musste das Gericht überdies selbst ziehen.²⁴ Diese großräumige Sichtweise steht aber wiederum in einem merkwürdigen Spannungsverhältnis zu der in der Entscheidung zugleich vertretenen kleinteiligen Auffassung, die ISAF-Operation strikt vom OEF-Kampfeinsatz zu trennen und dann doch wieder auf die alleinige Sicherheit in Afghanistan zu reduzieren: »Während die Operation Enduring Freedom vornehmlich der unmittelbaren Terrorismusbekämpfung gilt, dient ISAF der Aufrechterhaltung der Sicherheit in Afghanistan, um eine Grundlage für den zivilen staatlichen Aufbau zu schaffen. Dass sich diese Aufgaben in der praktischen Ausführung überschneiden können, ändert an den getrennten Zwecksetzungen nichts. Beide Operationen sind auch in rechtlicher Hinsicht klar getrennt (...).«²⁵ Fast gewinnt man den Eindruck, das Gericht verwende zwei verschiedene Sichtweisen von Realität, um hier das jeweils passende Ergebnis zu postulieren.

Entscheidung zum AWACS-Einsatz Türkei (2008)

Ihren vorläufigen Abschluss findet diese Entwicklung nun in der jüngsten Entscheidung. Strittig war hierbei, ob der Einsatz deutscher Soldaten an Bord von AWACS-Aufklärern der NATO in der Türkei am Vorabend und während des Irak-Kriegs (Februar-April 2003) die Zustimmung des Bundestags erforderte. Die FDP-Fraktion klagte daher gegen die rot-grüne Bundesregierung, die im Parlament den Einsatz als bloße »Routineflüge« des NATO-Bündnisalltags herunterspielte. Letztendlich ging es also um die Frage, wie Einsätze in einem »Graubereich«, im Vor- und Umfeld von »eigentlichen« militärischen Kampfeinsätzen, parlamentarisch zu behandeln sind. Oder anders formuliert: Wann genau liegt ein *bewaffneter* Einsatz der Bundeswehr im Sinne des Parlamentsvorbehalts vor? Auch das Parlamentsbeteiligungsgesetz, das das BVerfG schon in seiner ersten Entscheidung von 1994 gefordert hatte und im Jahre 2005 nun endlich beschlossen worden war, klärte »gerade nicht die exakte Reichweite des Parlamentsvorbehalts«. ²⁶

Nachdem das BVerfG zunächst 2003 einen Antrag auf eine einstweilige Anordnung abgelehnt hatte,²⁷ stellte es jetzt bei der Entscheidung in

24. Vgl. ebd., Randnr. 67.

25. Ebd., Randnr. 79.

26. So BVerfGE 2 BvE 1/03 vom 7.5.2008, Randnr. 53.

27. Vgl. BVerfGE 108, 34 – AWACS.

der Hauptsache einen Verfassungsverstoß wegen Verletzung des Parlamentsvorbehalts im Sinne der Klägerin fest. Für solche Grenzfälle ergibt sich nun als Richtschnur, dass »im Zweifel parlamentsfreundlich auszu-legen« ist. Denn andernfalls würde der Bundestag mehr oder weniger vor vollendete Tatsachen gestellt sein, so dass die »normative Kraft des Parlamentsbeschlusses (...) durch die »normative Kraft« bereits geschaffener oder doch vorentschiedener Fakten ersetzt« würde.²⁸ Dies käme im Ergebnis einer nur noch nachträglichen Zustimmungskompetenz gleich, die ja nur ausnahmsweise bei »Gefahr im Verzuge« (s. o.) gilt. Das Gericht differenzierte dies noch, indem es zwei Kriterien benannte: So reiche die bloße Möglichkeit, dass es zu bewaffneten Auseinandersetzungen kommen könne, nicht aus, sondern es müsse vielmehr eine konkrete militärische Gefahrenlage gegeben sein, bei der eine Einbeziehung deutscher Soldaten auch unmittelbar zu erwarten sei. Und genau das sei beim Einsatz deutscher Soldaten in den AWACS-Maschinen der Fall gewesen – zumal der Irak mit Angriffen auf die Türkei gedroht hätte und man vor dem Hintergrund des wochenlangen Vorlaufs des Krieges auch kaum von »Gefahr im Verzuge« sprechen könne. Zugleich wies das BVerfG hier einen »Prognosespielraum« der Regierung zurück und betonte die Informationspflicht gegenüber dem Bundestag.²⁹ Denn sonst würde das wiederum auf dieselbe faktische Aushebelung des Parlamentsvorbehalts hinauslaufen; es betonte daher aus seiner Sicht folgerichtig zudem die volle richterliche Nachprüfbarkeit solcher Entscheidungen. So gesehen hat diese Entscheidung also gar nichts Neues gebracht, sondern nur sichergestellt, dass der 1994 grundlegende Parlamentsvorbehalt nicht einfach in der Realität ausgehebelt wird. Auch im Hinblick auf die grundsätzliche Kompetenzverteilung von Parlament und Regierung im Bereich der auswärtigen Gewalt bleibt das BVerfG in der Spur seiner bisherigen Rechtsprechung, in der »Innen-« und »Außenpolitik« grundsätzlich strikt getrennt sind: Die Parlamentskompetenz wird daher mit Rückgriff auf die früheren Entscheidungen wiederum aus dem *innerstaatlichen*, wehrverfassungsrechtlichen Parlamentsvorbehalt abgeleitet und der Regierung nach wie vor ein »weit bemessene[r] Spielraum« zugestanden, der »im Bereich der auswärtigen Gewalt (...) besondere Freiräume« öffne, schon allein aufgrund der »organadäquaten Funktionszuweisung«. Nur eben im Fall der »Anwendung militärischer Gewalt endet« dieser

28. BVerfGE 2 BvE 1/03 vom 7.5.2008, Randnr. 72 bzw. 80, vgl. auch 92.

29. Vgl. ebd., Randnr. 77 ff; 82.

»weit bemessene Gestaltungsspielraum der Exekutive im auswärtigen Bereich« – sozusagen ausnahmsweise! Und insoweit stellt der Parlamentsvorbehalt bloß »ein wesentliches Korrektiv für die Grenzen der parlamentarischen Verantwortungsübernahme im Bereich der auswärtigen Sicherheitspolitik dar«. ³⁰

Es bleibt als Ergebnis festzuhalten:

1. Seit seiner ersten »Out-of-Area«-Entscheidung aus dem Jahre 1994 gibt das BVerfG der Regierung bei Auslandseinsätzen der Bundeswehr so weit wie möglich »carte blanche«, indem es die Verfassung durch dynamische Grenzverschiebungen Stück für Stück flexibilisiert hat: vom verfassungspolitischen Grundkonsens einer Ablehnung zur Grundentscheidung der Zulässigkeit der »Out-of-Area«-Einsätze, von der engen, klassischen »kollektiven Sicherheit« (UN) zum weiten Begriff unter Einschluss insbesondere der NATO, vom bloßen Auftrag kollektiver Selbstverteidigung der NATO zum erweiterten Sicherheitsbegriff des neuen Strategiekonzepts, schließlich vom räumlich begrenzten euro-atlantischen Bezug der Sicherheit zur globalisierten Sicherheit. Damit sind Auslandseinsätze der Bundeswehr in räumlicher und inhaltlicher Hinsicht (»Frieden«!) mit einfacher Parlamentszustimmung nahezu unbegrenzt möglich. Das mag politisch betrachtet akzeptabel oder notwendig sein. Nur: Dieses Stück Verfassungspolitik im Bereich der auswärtigen Gewalt hat das Gericht nahezu im Alleingang – und in juristisch fragwürdiger Weise – vollzogen.
2. Dabei lugt ein Politikverständnis hervor, das ich als »(liberal-)konservativen Etatismus« bezeichnen möchte (van Ooyen 2007). Mit John Lockes »föderativer Gewalt« werden die internationalen Beziehungen als anarchischer Naturzustand »hobbesianisch« begriffen. Daher will das BVerfG die Außenpolitik weitestgehend von parlamentarischen Kontrollen freihalten. Nur vor diesem vorausgesetzten Hintergrund kann es sein Staatsverständnis einer »Regierungsdomäne« einfach postulieren. Zwar wird in dieser Hinsicht regelmäßig auf die Entscheidung zum »Nato-Doppelbeschluss« rekurriert, aber schon dort finden sich lediglich allgemeine Verweise und Annahmen. Bis heute steht daher eine Begründung, warum der Parlamentsvorbehalt in einer Demokratie nicht auch für die Außenpolitik zu gelten habe, noch aus.

30. Ebd., Randnr. 65, 69 bzw. 70 (vgl. Wiefelspütz 2007: 3).

3. Die eingeschlagene Linie passt im Übrigen gar nicht zur sonstigen Verfassungsstruktur und Rechtskultur: Nicht nur ist das Grundgesetz – etwa im Unterschied zur US-Verfassung – keine »flexible«, sondern eine eher »starre Verfassung«, bei der man sich eben regelmäßig der Mühe von Verfassungsänderungen unterziehen muss.³¹ Auch angesichts der gerade in Deutschland tradierten Rechtskultur, die ansonsten alles einem bis in das Detail gehenden »Regelungswahn« unterwirft, verblüfft es, dass die Außenpolitik einfach einer »schöpferischen« Staatsräson überlassen bleibt – oder aber auch nicht, wenn man sich an das obrigkeitsstaatliche Verständnis von »hoher Politik« als »Staatskunst« des 19. Jahrhunderts erinnert.

Literatur:

- Becker, Ulrich (1996): *Das ›Menschenbild des Grundgesetzes‹ in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts*. Berlin: Duncker & Humblot.
- Billing, Werner (1975): »Bundesverfassungsgericht und Außenpolitik«, in: Schwarz, Hans-Peter (Hrsg.): *Handbuch der deutschen Außenpolitik*. München: Piper: 157–174.
- Blumenwitz, Dieter (1994): »Die humanitäre Intervention«, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, Nr. 47: 3–10.
- Cremer, Hans-Joachim (2003): »Das Verhältnis von Gesetzgeber und Regierung im Bereich der auswärtigen Gewalt in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts: eine kritische Bestandsaufnahme«, in: Geiger, Rudolf: *Neuere Probleme der parlamentarischen Legitimation im Bereich der auswärtigen Gewalt*: 11–32.
- Epping, Volker (1999): »Die Evakuierung deutscher Staatsbürger im Ausland als neues Kapitel der Bundeswehrgeschichte ohne rechtliche Grundlage?«, in: *AöR*, Nr. 3: 423–469.
- Fastenrath, Ulrich (2003): »Diskussionsbeitrag«, in: Geiger, Rudolf: *Neuere Probleme der parlamentarischen Legitimation im Bereich der auswärtigen Gewalt*: 35–36.
- Geiger, Rudolf (Hrsg.) (2003): *Neuere Probleme der parlamentarischen Legitimation im Bereich der auswärtigen Gewalt*. Baden-Baden: Nomos.
- Gusy, Christoph (1985): *Parlamentarischer Gesetzgeber und Bundesverfassungsgericht*. Berlin: Duncker & Humblot.
- Harnisch, Sebastian (2006): *Internationale Politik und Verfassung: Die Domestizierung der deutschen Sicherheits- und Europapolitik*. Baden-Baden: Nomos.

31. Dieser Befund nimmt ja sogar eher noch zu, vergegenwärtigt man sich die Änderungen des GG seit 1990, die – man denke etwa an Art. 16a, Art. 23, Art. 13 oder auch die Föderalismusreform – immer detaillierter ausfallen.

- Isensee, Josef (1996): »Anhörung der Gemeinsamen Verfassungskommission am 11.02.1993«, in: Deutscher Bundestag (Hrsg.): *Materialien zur Verfassungsdiskussion und zur Grundgesetzänderung in der Folge der deutschen Einigung*, Bd. 2. Bonn: 383–385.
- Klein, Eckart und Stefanie Schmahl (1999): »Die neue NATO-Strategie und ihre völkerrechtlichen und verfassungsrechtlichen Implikationen«, in: *RuP*, Nr. 4: 198–209.
- Kühne, Winrich (1995): »Die neuen Vereinten Nationen«, in: Karl Kaiser und Hans-Peter Schwarz (Hrsg.): *Die neue Weltpolitik*. Baden-Baden: Nomos: 372–383.
- Locke, John (1977): *Zwei Abhandlungen über die Regierung*. Frankfurt/M.: Suhrkamp.
- Menzel, Jörg (Hrsg.) (2000): *Verfassungsrechtsprechung: Hundert Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts in Retrospektive*. Tübingen: Mohr Siebeck.
- Möllers, Martin und Robert Christian van Ooyen (Hrsg.) (2006/2007): *JBÖS – Jahrbuch Öffentliche Sicherheit*. Frankfurt/M.: Verlag für Polizeiwissenschaft
- Müller-Terpitz, Ralf (2000): »BVerfGE 68, 1 – Pershing«, in: Menzel, Jörg: *Verfassungsrechtsprechung*: 364–371.
- van Ooyen, Robert Christian (2002): »Die neue Welt des Krieges und das Recht«, in: *IPG*, Nr. 1, 90–110.
- van Ooyen, Robert Christian (2003): »Moderner Realismus – auch ein Fall von politischer Theologie«, in: *IPG*, Nr. 1, 112–122.
- van Ooyen, Robert Christian (2005): *Der Begriff des Politischen des Bundesverfassungsgerichts*. Berlin: Duncker & Humblot.
- van Ooyen, Robert Christian (2007): »»Volksdemokratie« und »Präsidialisierung«: Schmitt-Rezeption im liberal-konservativen Etatismus«, in: Voigt, Rüdiger (Hrsg.): *Der Staat des Dezisionismus*. Baden-Baden: Nomos: 39–59.
- van Ooyen, Robert Christian (2008): *Die Staatstheorie des Bundesverfassungsgerichts und Europa*. Baden-Baden: Nomos.
- van Ooyen, Robert Christian und Martin Möllers (Hrsg.) (2006): *Das Bundesverfassungsgericht im politischen System*. Wiesbaden: Vs Verlag.
- van der Pijl, Kees (1996): *Vordenker der Weltpolitik*. Opladen: Leske + Budrich Verlag.
- Richter, Ingo und Gunnar F. Schuppert (1996): *Casebook Verfassungsrecht*. München: C. H. Beck.
- Rohde, Christoph (2004): *Hans J. Morgenthau: Die Grundlegung einer realistischen Theorie der internationalen Politik*. Wiesbaden: Vs Verlag.
- Schwarz, Hans-Peter (1994): *Die Zentralmacht Europas*. Berlin: Siedler Verlag.
- Seibel, Wolfgang (2003): »Suchen wir immer an der richtigen Stelle?«, in: *PVS*, Nr. 2: 217–228.
- Simma, Bruno (2000): »Die NATO, die UN und militärische Gewaltanwendung: Rechtliche Aspekte«, in: Merkel, Reinhard (Hrsg.): *Der Kosovo-Krieg und das Völkerrecht*. Frankfurt/M.: Suhrkamp: 9–50.
- Vorländer, Hans (Hrsg.) (2006): *Die Deutungsmacht der Verfassungsgerichtsbarkeit*. Wiesbaden: Vs Verlag.
- Wiefelspütz, Dieter (2005): *Das Parlamentsbeer*. Berlin: Berliner Wissenschafts-Verlag.

- Wiefelspütz, Dieter (2006/2007): »Auslandseinsätze der Bundeswehr und die konstitutive Beteiligung des Deutschen Bundestags«, in: Möllers/van Ooyen: *JBÖS*: 509–518.
- Wiefelspütz, Dieter (2007): »Der konstitutive wehrverfassungsrechtliche Parlamentsbeschluss«, in: *ZParl*, Nr. 1: 3–16.
- Wild, Michael (2000): »BVerfGE 90, 286 – AWACS/Somalia«, in: Menzel, Jörg: *Verfassungsrechtsprechung*: 547–550.
- Wolfrum, Rüdiger (2007): »Grundgesetz und Außenpolitik«, in: Schmidt, Siegmund; Gunther Hellmann; Reinhard Wolf (Hrsg.): *Handbuch zur deutschen Außenpolitik*. Wiesbaden: Vs Verlag: 157–168.
- Zivier, Ernst R. (1999): »Der Kosovo-Einsatz als Präzedenzfall?«, in: *RuP*, Nr. 4: 210–216.
- Zivier, Ernst R. (2003): »Demontage einer Verfassungsvorschrift?«, in: *RuP*, Nr. 1: 20–25.