Vorrat für den Ernstfall

Der Parlamentsvorbehalt in der Zeitenwende

Fabian Peltzer

16.03.2026 doi: 10.59704/fb171cd30dc66540

Zum Ende der Dekade, schon vor 2029, oder der letzte Sommer in Frieden? Spätestens seit dem russischen Großangriff auf die Ukraine gilt ein militärischer Angriff Russlands auf NATO-Staaten als ernstzunehmende Gefahr. Auch die Münchner Sicherheitskonferenz war Ort eindringlicher Warnungen vor weiterer russischer Aggression – und des Bekenntnisses von Bundeskanzler und Verteidigungsminister zur Stärkung der NATO. Zentral dafür ist die dauerhafte Stationierung einer deutschen Panzerbrigade in Litauen, mit den Worten des Kanzlers in München: „Das erste Mal in der Geschichte der Bundeswehr, dass ein ganzer Großverband außerhalb unseres eigenen Territoriums aufgestellt wird." Sollte die deutsche Brigade das Baltikum im Ernstfall tatsächlich verteidigen müssen, kommt der Parlamentsvorbehalt ins Spiel. Diese Vorgabe geht auf die wehrverfassungsrechtliche Grundsatzentscheidung des Bundesverfassungsgerichts von 1994 zurück. In der aktuellen sicherheitspolitischen Lage ist jedoch fraglich, ob der Parlamentsvorbehalt in seiner jetzigen Form noch zweckdienlich ist: Zum einen weckt er Zweifel unserer Partner an der Verlässlichkeit des deutschen Verteidigungsbeitrags. Zum anderen würde unter den derzeitigen Umständen selbst sein eigentliches Ziel – wirksame Beteiligung des Parlaments an der Einsatzentscheidung – nicht erreicht, da der Bundestag nicht mehr rechtzeitig über die Frage „Krieg und Frieden" entscheiden könnte. Eine Vorverlagerung der Parlamentsentscheidung durch einen „Vorratsbeschluss" bietet einen Ausweg für beide Probleme.

Mehr als out of area

Ausgangspunkt der Grundsatzentscheidung von 1994 (BVerfG, U. v. 12.7.1994 – 2 BvE 3/92) war Art. 87a Abs. 2 GG: Er stellt den Streitkräfteeinsatz unter Verfassungsvorbehalt; das Grundgesetz muss jede Art von militärischem Einsatz ausdrücklich zulassen. Die Befugnis zum naheliegendsten Einsatzzweck, dem Streitkräfteeinsatz „zur Verteidigung", gibt die Norm gleich selbst. „Verteidigung" meint dabei nicht nur die territoriale Verteidigung deutschen Staatsgebiets, sondern auch die Bündnisverteidigung, also etwa den Einsatz zur Abwehr eines bewaffneten Angriffs (auch) auf das Staatsgebiet von NATO-Verbündeten im Rahmen der kollektiven Selbstverteidigung. Angesichts der heraufziehenden Blockkonfrontation ließ sich die militärische Verteidigung der Bundesrepublik von Anfang an nur als Verteidigung im Bündnisrahmen der NATO denken (vgl. etwa Depenheuer in Dürig/Herzog/Scholz, GG, 108. EL August 2025, Art. 87a Rn. 78).

In der Entscheidung von 1994 ging es um *out-of area*-Einsätze zur Durchsetzung von UN-Resolutionen. Sie sind nach überwiegender Auffassung keine Verteidigung im Sinne des Art. 87a GG. Stattdessen schuf das Bundesverfassungsgericht für solche Einsätze einen anderen rechtlichen Rahmen: Hat sich die Bundesrepublik gem. Art. 24 Abs. 2 GG in Systeme gegenseitiger kollektiver Sicherheit eingeordnet – UN, NATO und mittlerweile wohl auch die EU –, ermächtigt Art. 24 Abs. 2 GG die Bundeswehr dann auch, sich an Militäreinsätzen im Rahmen und nach den Regeln dieser Systeme zu beteiligen. Der Verfassungsvorbehalt in Art. 87a Abs. 2 GG als verfassungsgeschichtlich jüngere Vorschrift steht dem nicht entgegen. Zugleich hat das Bundesverfassungsgericht den sogenannten Parlamentsvorbehalt aus der Taufe gehoben – für den Einsatz bewaffneter Streitkräfte muss die Bundesregierung die konstitutive Zustimmung des Bundestages einholen.

Wesentlich dabei: Obwohl die Entscheidung unmittelbar nur Einsätze auf Grundlage von Art. 24 Abs. 2 GG zum Gegenstand hatte, beschränkt sie den Parlamentsvorbehalt nicht auf jene – explizit soll er auch für Verteidigungseinsätze nach Art. 87a GG gelten. Lediglich reine Inlandseinsätze unterliegen dem Vorbehalt nicht (BVerfG, B. v. 4.5.2010 – 2 BvE 5/07 – Rn. 50 ff.). Auslandseinsätze bedürfen hingegen auch dann der Zustimmung des Bundestages, wenn sie im Rahmen der Bündnisverteidigung nach Art. 87a GG stattfinden (BVerfG, U.v. 12.7.1994 – 2 BvE 3/92 – juris Rn. 340; U.v. 23.9.2015 – 2 BvE 6/11 – Rn. 69). Und: „Verteidigung" im Sinn des Art. 87a Abs. 1, 2 GG ist nicht deckungsgleich mit dem „Verteidigungsfall" nach Art. 115a GG. Jener gestaltet als Rechtsfolge die Staatsorganisation und das Bürger-Staats-Verhältnis angesichts eines äußeren Notstands erheblich um und muss grundsätzlich im Bundestag mit Zweidrittelmehrheit der abgegebenen Stimmen, mindestens der Mehrheit der Mitglieder, und Zustimmung des Bundesrates beschlossen werden. Voraussetzung für einen bewaffneten Verteidigungseinsatz der Bundeswehr ist er nicht; umgekehrt ermächtigt die Feststellung des Verteidigungsfalls aber auch die Bundeswehr zum Kampf – der Bundestag muss dem Verteidigungseinsatz dann nicht mehr gesondert zustimmen (BVerfG, U. v. 12.7.1994 – 2 BvE 3/92 – juris Rn. 335). Es ist also auch möglich, dass die Bundeswehr zur Verteidigung kämpft, ohne dass der Bundestag den Verteidigungsfall feststellt – etwa, weil die Voraussetzungen eines Angriffs auf das Bundesgebiet nicht vorliegen oder sich im Bundestag keine Zweidrittelmehrheit für die Feststellung findet. Für die Bündnisverteidigung im Ausland wäre dann lediglich der Parlamentsvorbehalt nötig: Mit einfacher Mehrheit könnte der Bundestag die Bundeswehr für diesen „isolierten Bündnisfall" ermächtigen.

Parlamentsvorbehalt in der Praxis

Dass das Bundesverfassungsgericht den Parlamentsvorbehalt damals auch auf den Verteidigungseinsatz im Ausland erstreckt hat, könnte auch damit zusammenhängen, dass diese Konstellation im zeitlichen Kontext der Entscheidung kaum praktische Relevanz hatte. Zwar haben der historische Verfassungsgeber und das Bundesverfassungsgericht 1994 durchaus die theoretische Möglichkeit des „isolierten Bündnisfalls" ohne Feststellung des nationalen Verteidigungsfalls gesehen (BVerfG, U. v. 12.7.1994 – 2 BvE 3/92 – juris Rn. 17, 323, 340). Praktisch wäre bei einer großangelegten militärischen Auseinandersetzung zwischen Warschauer Pakt und NATO die Bundesrepublik aber nahezu zwangsläufig selbst Frontstaat und damit existenziell bedroht gewesen. Wenn der Bundestag dann den Verteidigungsfall festgestellt hätte, hätte er damit auch gleichzeitig die Bundeswehr zur Bündnisverteidigung im Ausland ermächtigt. Nach Ende der Blockkonfrontation schienen klassische Verteidigungseinsätze dann kaum mehr sicherheitspolitische Relevanz zu haben.

Durch die Osterweiterung der NATO und die Bedrohung durch Russland hat sich die Lage verändert: Bündnisverteidigung ist wieder ein realistisches Szenario und würde sich vorrangig an der neuen Ostflanke der NATO abspielen. Sicherheitspolitische Experten halten vor allem einen örtlich begrenzten, blitzartigen Angriff Russlands auf das Baltikum für eine ernstzunehmende Gefahr – etwa durch die Besetzung eines kleinen, schwer zu verteidigenden Teils des Bündnisgebiets („Narwa-Szenario" bei Masala, Wenn Russland gewinnt, 2025; „Vilnius-Szenario" bei Gady, Die Rückkehr des Krieges, 2024). Die Voraussetzungen des Verteidigungsfalls – ein drohender oder gegenwärtiger Angriff auf das Bundesgebiet mit Waffengewalt – wären in diesem Fall aber sehr wahrscheinlich nicht erfüllt und im Übrigen auch die Feststellung angesichts der Mehrheitsverhältnisse im Bundestag nicht selbstverständlich (vgl. dazu von Rochow). Ohne Verteidigungsfall müsste der Bundestag dem Kampfeinsatz zur Bündnisverteidigung im Baltikum durch Beschluss mit der einfachen Mehrheit des Parlamentsvorbehalts zustimmen (vgl. dazu auch eine Ausarbeitung der Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages zu Rechtsfragen zur Stationierung und zum potenziellen Einsatz der neu aufgestellten Panzerbrigade 45 „Litauen", S. 13).

An der Schwelle von Krieg und Frieden

Aber passen die Legitimationsgründe des Parlamentsvorbehalts – der sich dem Text des Grundgesetzes nicht explizit entnehmen lässt – überhaupt zu diesem Szenario? Das Bundesverfassungsgericht hat 1994 eine verfassungshistorische Argumentation angetreten und eine deutsche Verfassungstradition ausgemacht, der zufolge die „schicksalhafte politische Entscheidung über Krieg und Frieden“ (Schwarzhaupt, Protokoll 132. Sitzung des Bundestags vom 6.3.1956, S. 6820) vom Parlament getroffen werden müsse. Später hat es eine an der Wesentlichkeitstheorie angelehnte Begründung aufgegriffen (BVerfG, U.v. 7.5.2008 – 2 BvE 1/03 – Rn. 70 f.): Bewaffnete Einsätze der Bundeswehr haben erhebliches außenpolitisches Eskalations- und Verstrickungspotential „bis hinein in einen umfänglichen Krieg“. Sie bergen gravierende Rechtsgutgefahren für Bundeswehrangehörige und Dritte. Eine Entscheidung solcher Tragweite soll nicht ohne den Bundestag als unmittelbar legitimierte Volksvertretung getroffen werden.

Auch in den oben genannten Szenarien könnte der Bundestag seine Zustimmung zu einem Waffengang natürlich verweigern. Die Bundeswehr müsste dann die Beteiligung an Kampfhandlungen zur Bündnisverteidigung unterlassen und, soweit wegen Gefahr im Verzug schon aufgenommen (§ 5 ParlBG), einstellen. Das wäre aber keine Entscheidung gegen eine sicherheitspolitische Verstrickung Deutschlands und gegen eine Gefährdung der deutschen Soldatinnen und Soldaten, wie es der Parlamentsvorbehalt idealtypisch vorsieht. Die russische Planung könnte etwa im Fall des „Vilnius-Szenarios“ das Ziel vorsehen, die in Litauen stationierten NATO-Kräfte, darunter die deutsche Brigade, in kürzester Zeit anzugreifen sowie die Suwalki-Lücke abzuriegeln, um einen Gegenangriff der NATO zu unterbinden (Gady, Die Rückkehr des Krieges, 2024, S. 319 f.). Damit würde auch ein Rückzug der deutschen Brigade aus dem Baltikum unmöglich. Unabhängig vom Ausgang der Bundestagsentscheidung wäre die Bundesrepublik unweigerlich in eine kriegerische Auseinandersetzung verstrickt und die Soldatinnen und Soldaten im Baltikum von Tod und Kriegsgefangenschaft bedroht. Der Parlamentsvorbehalt ist damit sichtlich zugeschnitten auf *out-of-area*-Einsätze, in denen militärisches Nichthandeln militärische und sicherheitspolitische Verstrickungen tatsächlich (weitgehend) vermeiden kann.

Doppelte Parlamentsbeteiligung

Wie der verteidigungspolitische Journalist Thomas Wiegold berichtet, hat der Parlamentsvorbehalt für die Bündnisverteidigung zugleich im Baltikum Zweifel an der Verlässlichkeit der deutschen Bündniszusagen geweckt. Gerade angesichts des Schocks eines solchen Angriffs und angesichts zunehmend knapper Mehrheiten im Bundestag wäre eine parlamentarische Zustimmung auch praktisch keineswegs sicher. Militärische Abschreckung lebt aber von der Glaubhaftigkeit der Abwehrbereitschaft, Zweifel an ihr machen den Angriff wahrscheinlicher. Nun ist es im demokratischen Verfassungsstaat kein überzeugender Einwand gegen parlamentarische Entscheidungserfordernisse, dass das Ergebnis der Entscheidung anders ausfallen könnte, als man selbst es für richtig hält. Doch im Fall der Bündnisverteidigung besteht die Besonderheit, dass der Bundestag der Bündnispflicht vorab zugestimmt hat – durch Entscheidung nach Art. 59 Abs. 2 GG über den Beitritt der Bundesrepublik zum Nordatlantikvertrag (BGBl. 1955 II S. 256) und über die NATO-Osterweiterung u.a. um das Baltikum (BGBl. 2003 II S. 1386).

Das Bundesverfassungsgericht will diese Zustimmung für den Parlamentsvorbehalt nicht genügen lassen (BVerfG, U.v. 12.7.1994 – 2 BvE 3/92 – juris Rn. 340). Für *out-of-area*-Einsätze ist das nachvollziehbar: Auch sie müssen zwar im Rahmen und nach den Regeln des Bündnissystems stattfinden. Bündnisse wie die NATO unterliegen aber einer politischen Dynamik, in der sich die Verträge fortentwickeln, ohne dass die Verträge tatsächlich geändert werden müssen – und damit auch ohne Zustimmung des Bundestags nach Art. 59 Abs. 2 GG (BVerfG, U. v. 12.7.1994 – 2 BvE 3/92 – juris Rn. 270 ff.). Die erhebliche Ausweitung von Einsatzmöglichkeiten durch Anerkennung von Art. 24 Abs. 2 GG als Einsatzgrundlage bedurfte daher des Parlamentsvorbehalts als Korrektiv (BVerfG, U. v.

7.5.2008, 2 BvE 1/03, Rn. 64 ff., 70). Bei der Bündnisverteidigung nach Art. 87a GG handelt es sich demgegenüber um eine deutlich klarer umrissene und weniger entwicklungsoffene Einsatzbefugnis. Indem er dem Bündnisvertrag zustimmte, signalisierte der Bundestag bereits in ausreichendem Maße, dass er die absehbaren und vorgezeichneten Pflichten zur Bündnisverteidigung einhalten will. Von dieser verbindlichen Zusage kann sich der Bundestag aber dank des Parlamentsvorbehalts jederzeit distanzieren, indem er Einsätzen im Rahmen der Bündnisverteidigung mit einfacher Mehrheit die Zustimmung verweigert.

Konsequent wäre es daher gewesen, den Parlamentsvorbehalt auf Einsätze nach Art. 24 Abs. 2 GG zu beschränken und Bündnisverteidigungseinsätze nach Art. 87a GG, wie die reine Landesverteidigung, auszunehmen. Es ist jedoch recht unwahrscheinlich, dass das BVerfG seine Rechtsprechung ändert. Im Gegenteil hat das BVerfG in seiner Lissabon-Entscheidung (BVerfG, U.v. 30.6.2009 – 2 BvE 2/08 – Rn. 254 f., 384 ff.) den Parlamentsvorbehalt auch im Kontext der EU-Beistandsklausel als integrationsfesten Teil des Demokratieprinzips gesehen.

Ein Schritt voraus

Die verfassungsgerichtliche Rechtsprechung deutet aber einen Ausweg an: Das BVerfG hat explizit davon gesprochen, dass der Bundestag bei der näheren Ausgestaltung des Parlamentsvorbehalts berücksichtigen darf, welche völkerrechtlichen Verpflichtungen Deutschland eingegangen ist und wie durch die militärische Integration der Bundeswehr gewisse Einsatzarten vorgezeichnet sind (BVerfG, U.v. 12.7.1994 – 2 BvE 3/92 – juris Rn. 347) – diese „Abstufung“ des Parlamentsvorbehalts hat im ParlBG jedoch keinen Niederschlag gefunden. Die Deutung dieser Aussage ist umstritten, daher ist auch unklar, ob damit auch „Vorratsbeschlüsse“ zulässig wären, also eine Zustimmung des Bundestags zu einem Einsatz, die im Voraus und für den Fall erteilt wird, dass bestimmte Bedingungen eintreten. Die benannten Besonderheiten der territorialen Bündnisverteidigung sprechen dafür, dass in diesem Fall ein vorgelagerter Beschluss den Zweck des Parlamentsvorbehalts hinreichend gewährleisten könnte: Der Bundestag könnte die Bundeswehr bereits vorsorglich zum Bündnisverteidigungseinsatz im Rahmen von Art. 5 NATO-Vertrag für den Fall mandatieren, dass Russland das Baltikum angreifen sollte. Für eine hinreichend gewichtige parlamentarische Mitentscheidung müsste die Bundesregierung die Einsatzparameter konkret definieren – etwa müsste sie Einsatzauftrag und -gebiet benennen und hinreichend spezifisch zum Ausdruck bringen, wann die Bedingungen für den Verteidigungseinsatz ausgelöst würden. Zudem wäre es sicherlich herausfordernd, die politischen Mehrheiten dafür zu finden. Doch in der Sache wäre ein dahingehender Vorratsbeschluss nichts anderes als eine Bekräftigung der ohnehin bestehenden Bündnispflichten – und er würde eine kurzfristige Entscheidung unter massiver russischer Informationskriegsführung und nuklearen Drohungen vermeiden, wie sie bei einem russischen Angriff drohen würde. Der Bundestag könnte den Vorratsbeschluss jederzeit per Mehrheit zurücknehmen, aber der Default-Zustand wäre zugunsten des Verteidigungseinsatzes verschoben. Zugleich würde dem verfassungsgerichtlichen Legitimationsgedanken des Parlamentsvorbehalts so bestmöglich Rechnung getragen: Der Bundestag würde die Entscheidung über einen hoffentlich nie nötig werdenden Einsatz zur Bündnisverteidigung zu einem Zeitpunkt treffen, zu dem er sie tatsächlich und informiert treffen kann – nämlich jetzt.

AUTOR*IN

Fabian Peltzer
Fabian Peltzer ist Richter am Verwaltungsgericht Augsburg. Die hier geäußerte Auffassung ist seine private.

EMPFOHLENE ZITATION

Peltzer, Fabian: Vorrat für den Ernstfall: Der Parlamentsvorbehalt in der Zeitenwende, Verfassungsblog, 16.03.2026, doi: 10.59704/fb171cd30dc66540.

Lizensiert unter CC BY-SA 4.0.

Langzeitarchiviert bei IntRechtDok unter: doi.org/10.17176/20260316-145516-0.