Parlamentsvorbehalt für Angriffskriege

Ramstein als Testfall für Art. 26 GG

Michael Riegner

29.04.2026 doi: 10.59704/58409be1bde8a17d

Ramstein Air Base ist nicht nur ein logistisches Drehkreuz der US Air Force. Der Stützpunkt ist auch das Epizentrum einer schleichenden Erosion des grundgesetzlichen Friedensgebots im Zuge des Iran-Krieges. Die Bundeswehr legt das Bundesverfassungsgericht als „Parlamentsheer" an eine kurze Leine. Für die Unterstützung alliierter Militäroperationen von deutschem Boden aus gilt dagegen exekutives Faustrecht – bislang. Doch wenn die Bundesregierung Überflugrechte erteilt und Infrastruktur für Militäroperationen bereitstellt, die – wie im Falle völkerrechtswidriger Drohneneinsätze oder Angriffskriege – Art. 26 Abs. 1 GG berühren, stellt sich die verfassungsrechtliche Frage: Darf das Parlament dazu schweigen? Die Antwort darauf, so die These dieses Beitrags, lautet „nein": Der Bundestag muss der Bundesregierung ins Wort fallen – und sogar in den Arm, wenn diese Art. 26 GG verletzt.

Die demokratische Kontrolllücke im Schatten des NATO-Truppenstatuts

Die gängige Regierungspraxis stützt sich auf eine strikte Trennung: Hier der Einsatz bewaffneter deutscher Streitkräfte (Parlamentsvorbehalt), dort die bloße Duldung und Unterstützung alliierter Kräfte im Rahmen des NATO-Truppenstatuts (Regierungsprärogative). Doch diese Trennung ist verfassungsrechtlich nicht haltbar. Art. 26 Abs. 1 GG verbietet nicht nur den aktiven deutschen Angriffskrieg, sondern auch Handlungen, die geeignet sind, das friedliche Zusammenleben der Völker zu stören. Wer die logistische und technische Infrastruktur für eine völkerrechtswidrige Aggression bereitstellt, leistet – völkerrechtlich gesprochen – Beihilfe (Art. 16 ILC-Entwurf). Die Gewährung von Überflugrechten und logistischer Unterstützung erfüllt *prima facie* den objektiven Tatbestand der völkerrechtlichen Beihilfe.

Allerdings ist rechtsdogmatisch umstritten, ob Art. 26 Abs. 1 GG als umfassende objektive Wertentscheidung zu verstehen ist. Eine verbreitete Meinung beschränkt die Norm oft auf die *eigene* Vorbereitung eines Angriffskrieges. Doch eine völkerrechtsfreundliche Auslegung im Einklang mit dem Gewaltverbot der UN-Charta (vgl. BVerfGE 111, 307 – Görgülü) muss Art. 26 GG als umfassendes Verbot der Beteiligung an Friedensstörungen begreifen. Wenn die Bundesregierung eine Basis zur Verfügung stellt, von der aus Angriffe koordiniert werden, die gegen das Gewaltverbot des Art. 2 Abs. 4 UN-Charta verstoßen, so ist dies eine Handlung, die objektiv „geeignet ist, das friedliche Zusammenleben der Völker zu stören". Die von der Rechtsprechung oft geforderte „Absicht" (der sog. Angriffskriegsvorsatz) darf dabei nicht so eng geführt werden, dass die strategische Duldung evidenter Völkerrechtsbrüche durch Bündnispartner immunisiert wird. Vielmehr besteht eine geteilte Verantwortung, sobald die Grenze zur Beihilfe überschritten ist.

Die rechtliche Bewertung dieser Beihilfe ist keine rein innerstaatliche oder innenpolitische Frage. Denn über Art. 25 GG sind die allgemeinen Regeln des Völkerrechts integraler Bestandteil des Bundesrechts und gehen den Gesetzen vor. Nach Art. 16 der ILC-Artikel zur Staatenverantwortlichkeit (*Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts*), eine völkergewohnheitsrechtlich anerkannte Norm, leistet ein Staat Beihilfe, wenn er ein Handeln eines anderen Staates unterstützt, das völkerrechtswidrig ist, sofern er dies in Kenntnis der Umstände tut.

Die genauen tatsächlichen Umstände und Unterstützungsleistungen bedürfen weiterer Sachaufklärung im Rahmen parlamentarischer Aufklärungsarbeit, etwa

bzgl. konkreten Zuständigkeiten zur Gewährung von Überflugrechten, etwaige hoheitliche Involvierung bei Belieferung mit Flugbenzin und Strom für Drohnen-Leitzentralen o.ä. Insgesamt ist die Bereitstellung der Air Base Ramstein als Relaisstation für Drohneneinsätze oder als Logistikdrehkreuz für völkerrechtswidrige Angriffe auf den Iran aber keine neutrale Infrastrukturleistung.

Die kausale Unterstützung bei gleichzeitigem Wissen um den völkerrechtswidrigen Charakter der Haupttat begründet eine völkerrechtliche Mitverantwortung. Die Bundesregierung kann sich hier nicht auf selbstverschuldete institutionelle Blindheit berufen; die Kenntnis über die Nutzung der Basis ist durch parlamentarische Anfragen und Medienberichte offenkundig. Angesichts dessen ist die Trennung zwischen parlamentsbeteiligungspflichtigem Bundeswehreinsatz und exekutiver Beihilfegewährung schwer aufrecht zu erhalten.

Wesentlichkeitstheorie: Der blinde Fleck der Außenpolitik

In der Verfassungsrechtslehre und in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ist insbesondere seit der *Lissabon*-Entscheidung anerkannt, dass „wesentliche“ Entscheidungen auch im Rahmen der Außenpolitik dem Parlament vorbehalten sind. Der klassische Parlamentsvorbehalt für die Bundeswehr (vgl. das AWACS-Urteil, BVerfGE 90, 286), greift im vorliegenden Fall zu kurz, da er formal an die Entsendung *eigener* bewaffneter Streitkräfte anknüpft. Dies führt zu einer Kontroll- und Legitimationslücke: Über die Entsendung weniger Sanitätssoldaten entscheidet das Parlamentsplenum, über das Zulassen oder die Unterstützung von Angriffskriegen Dritter von deutschem Boden die Exekutive allein.

Hier muss der Sinn und Zweck der Wesentlichkeitstheorie (vgl. BVerfGE 49, 89 – Kalkar I) als Korrektiv wirken. Eine Entscheidung ist „wesentlich“, wenn sie fundamentale Grundrechtsfragen oder Staatszielbestimmungen berührt. Es gibt kaum eine Entscheidung von größerer Tragweite für die verfassungsrechtliche Identität der Bundesrepublik als die Verwicklung in einen völkerrechtswidrigen Angriffskrieg. Jede Aufgabe der friedensstaatlichen Neutralität bedarf zumindest einer direkten parlamentarischen Legitimation – und einer parlamentarischen Kontrolle, ob die Bundesregierung nicht Art. 26 GG verletzt. Das Parlament darf seine Kontrollfunktion nicht durch pauschale Verweise auf das NATO-Truppenstatut verlieren oder sich ihrer begeben.

Ein Parlamentsvorbehalt drängt sich hier geradezu auf. Die Wesentlichkeitstheorie gebietet es daher, dass der Bundestag jedenfalls immer dann konstitutiv einbezogen wird, wenn:

1. ein kausaler deutscher Beitrag erkennbar ist, d.h. die deutsche Unterstützung (Überflugrechte, Datenrelais etc.) für die Durchführung des konkreten alliierten Einsatzes (Bomben- oder Drohnenangriff auf den Iran o.ä.) notwendig ist, und (kumulativ)
2. Völkerrechtswidrigkeit im Raum steht, d.h. eine Verletzung des Gewaltverbots (Art. 2 Abs. 4 UN-Charta) durch die Alliierten droht, plausibel behauptet wird, oder von relevanter Stelle sogar schon festgestellt wurde, wie vom Bundespräsidenten im Falle des Irankriegs (siehe auch das Gutachten des Wissenschaftlichen Dienstes des Bundestages), und
3. die Bundesregierung nicht schon von sich aus die nötigen Maßnahmen ergreift, um völkerrechtswidrige Beihilfehandlungen deutscher Staatsorgane zu unterbinden.

Unter welchen Voraussetzungen darüber hinaus ein Parlamentsvorbehalt möglicherweise auch dann eingreift, wenn alliierte Operationen *völkerrechtsmäßig* sind, kann hier dahinstehen: Die Völkerrechtswidrigkeit des US-Angriffs auf den Iran ist vergleichsweise eindeutig (s. auch hier, hier und hier).

Die „Völkerrechtsverantwortung“ des Bundestages als Korrektiv

Die Bundesregierung zieht sich nun oft auf die „Bündnisfähigkeit” und die Vorentscheidungen der NATO-Verträge zurück. Doch kein völkerrechtlicher Vertrag kann der Exekutive einen Blankoscheck zur Umgehung des Grundgesetzes ausstellen. In Anlehnung an die

Rechtsprechung zur Integrationsverantwortung muss gelten: Wenn das Handeln der Alliierten den Rahmen des völkerrechtlich Zulässigen verlässt, endet die Bindung durch und an das NATO-Truppenstatut.

In diesem Moment lebt die originäre Entscheidungspflicht des Bundestages auf, seine „Völkerrechtsverantwortung" wahrzunehmen: Das Parlament kann seine Verantwortung für Krieg und Frieden nicht delegieren – erst recht nicht an eine fremde Macht auf eigenem Staatsgebiet. In Anlehnung an die Lissabon-Dogmatik des BVerfG zur Integrationsverantwortung (BVerfGE 123, 267) muss der Bundestag eine eigenständige Prüfungspflicht wahrnehmen, wenn Bündnisfragen mit dem Friedensgebot kollidieren.

Diese Völkerrechtsverantwortung des Bundestages folgt aus dem Demokratieprinzip, dem Rechtsstaatsprinzip und dem Grundsatz der Völkerrechtsfreundlichkeit des Grundgesetzes.

Hinzu kommt möglicherweise ein grundrechtlicher Wesentlichkeits- und ggf. sogar Gesetzesvorbehalt, sofern Anwohner*innen der US-Basis Risiken für Leib und Leben ausgesetzt werden, weil Ramstein durch den US-Einsatz zum Ziel iranischer Angriffe oder Anschläge wird. Dieser Argumentation ist die verwaltungsgerichtliche Rechtsprechung im Fall von US-Drohnenoperationen, die von Ramstein aus gesteuert wurden, im Ansatz zumindest ein Stück weit gefolgt. Allerdings billigen das Bundesverwaltungsgericht (Urt. v. 25.11.2020 – 6 C 7.19) und in der Folge das Bundesverfassungsgericht (15.6.2022, Az. 2 BvR 931/21) der Bundesregierung in Bezug auf Ramstein einen (zu) weiten außenpolitischen Einschätzungsspielraum zu. Doch der Ermessensspielraum der Exekutive endet jedenfalls dort, wo eine Bindung an Recht und Gesetz – hier die Verfassung selbst via Art. 26 GG und Art. 25 GG – beginnt. Der bloße Verweis auf die Versicherung der US-Seite, deutsches Recht zu achten, erfüllt die aus Art. 26 GG und Art. 2 Abs. 2 GG erwachsenen (Schutz-)Pflichten jedenfalls dann nicht, wenn substantielle Hinweise auf Völkerrechtsverstöße vorliegen.

Prozessuale Durchsetzung: Rechtsschutzlücken bei Organstreit und Individualschutz schließen

Die verfassungsrechtliche Forderung nach dem Parlamentsvorbehalt bleibt ein theoretisches Postulat, wenn die prozessualen Hürden für seine Durchsetzung so hoch liegen, wie es teilweise vertreten wird. Auf verfassungsprozessualer Ebene ist der Organstreit (Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG) grundsätzlich das geeignete Instrument. Eine Oppositionsfraktion im Bundestag könnte geltend machen, dass der Bundestag durch das einseitige Handeln der Exekutive – die Erteilung von Überflugrechten und logistischer Unterstützung (z.B. Versorgung des Stützpunktes mit Flugbenzin) ohne parlamentarische Beteiligung – in seinen Rechten aus Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG verletzt wurde. In Anlehnung an die AWACS- und Libyen-Entscheidungen (vgl. BVerfGE 90, 286) lässt sich argumentieren, dass das Übergehen des Parlaments bei der Unterstützung völkerrechtswidriger Operationen die verfassungsrechtliche Kontrollverantwortung (und ggf. auch das Budgetrecht) des Bundestages aushöhlt. Ein entsprechender Antrag im Organstreitverfahren dürfte daher zulässig sein, sodass das BVerfG die materiellrechtliche Frage nach dem Parlamentsvorbehalt prüfen und beantworten kann – denn diese ist eine (nicht offensichtlich geklärte) Frage der Begründetheit.

Auf der Ebene des Individualrechtsschutzes vor den Verwaltungsgerichten zeigt sich die Problematik der staatlichen Schutzpflicht. Anwohner der Air Base oder Betroffene im Ausland (sofern sie deutscher Hoheitsgewalt unterliegen) versuchen regelmäßig, über Art. 2 Abs. 2 GG ein Einschreiten der Bundesregierung gegen die Nutzung von Ramstein zu erzwingen. Das BVerwG (aaO) hat jedoch die Hürde für die Klagebefugnis mit dem weiten behördlichen Ermessen (zu) hoch angesetzt. Eine Wende in der Rechtsprechung ist im vorliegenden Fall aber denkbar und auch angezeigt, wenn das Gericht – richtigerweise – die völkerrechtswidrige Beihilfe nicht mehr als bloßen außenpolitischen Akt, sondern als unmittelbare Gefährdung der grundrechtlichen Schutzgüter einstuft, die den Ermessensspielraum der Regierung auf Null reduziert.

Fazit: Demokratisierung der Völkerrechtspolitik

Ramstein darf kein faktisches Exterritorium sein. Ausländische Militärliegenschaften in Deutschland sind kein extraterritoriales Gebiet des Entsendestaates. Die Militärbasis Ramstein liegt auf deutschem Hoheitsgebiet; nach dem Territorialitätsprinzip ist deutsches Recht anwendbar. Wenn Deutschland durch Überflugrechte und logistische Unterstützung zum Gehilfen völkerrechtswidriger Gewalt wird, ist dies keine Frage diplomatischer Zweckmäßigkeit, sondern eine Verfassungsfrage.

Ein Parlamentsvorbehalt für die Unterstützung alliierter Operationen von deutschem Boden wäre kein Akt des Misstrauens gegenüber Partnern, sondern die notwendige Konsequenz aus dem Friedensgebot des Art. 26 GG. Realpolitisch mag es sogar im Sinne der Bundesregierung sein, wenn Verfassungsrecht und -gericht ihr die Hände binden: Art. 26 GG kann der Mast sein, an den der Kanzler gebunden sein *will*, um den Sirenenklängen der Trump-Regierung zu widerstehen – und um in diplomatischen Verhandlungen ein zusätzliches Argument in der Hand zu haben: „Mir sind die Hände gebunden“ – verfassungsrechtlich, und am besten auch verfassungsgerichtlich.

Dass eine Versagung von Überflugrechten für die US Air Force auch realpolitisch machbar ist, zeigt das Beispiel Spanien: Dort hat die Versagung nicht zur sicherheits- und bündnispolitischen Apokalypse geführt, sondern zu neuen Flugrouten für US-amerikanische Bombenangriffe auf den Iran. Das verhindert den völkerrechtswidrigen Angriffskrieg nicht, erschwert und verteuert ihn aber. Mehr verlangen Grundgesetz und Völkerrecht auch von der Bundesregierung nicht – aber auch nicht weniger. Für den Bundestag ist es an der Zeit, aus dem Schatten der exekutiven Außen- und Völkerrechtspolitik zu treten. Bündnistreue endet dort, wo die Mitschuld am Verfassungs- und Völkerrechtsbruch beginnt: §13 VStGB i. V. m. § 27 StGB.

AUTOR*IN
Michael Riegner
Michael Riegner ist Professor für Öffentliches Recht, Völkerrecht und Rechtsvergleichung und Direktor der Global Justice Clinic an der Universität Erfurt.

EMPFOHLENE ZITATION
Riegner, Michael: Parlamentsvorbehalt für Angriffskriege: Ramstein als Testfall für Art. 26 GG, Verfassungsblog, 29.04.2026, doi: 10.59704/58409be1bde8a17d.

Lizensiert unter CC BY-SA 4.0.

Langzeitarchiviert bei IntRechtDok unter: doi.org/10.17176/20260429-173431-0.