

Grundrechte der Bürger – Rechtliche Vorgaben für den Übungsbetrieb der Bundeswehr

von Dr. Peter Becker, IALANA*

Meine sehr geehrten Damen und Herren,

ich habe mir einen optimistischen Vortrag vorgenommen: Bei dessen Vorbereitung hat sich nämlich gezeigt, dass die Bürgerinitiativen und die Gemeinden bei ihrem Kampf gegen das „Bombodrom“ vor den Verwaltungsgerichten bis hin zum Bundesverwaltungsgericht beträchtliche Erfolge erzielen konnten. So hat das Bundesverwaltungsgericht in seinem Urteil vom 14. Dezember 2000¹ entschieden, dass die Nutzung des Truppenübungs- und Luft-Boden-Schießplatzes Wittstock zwar nicht eines Verfahrens nach dem Landbeschaffungsgesetz (LBG) bedurfte. Es war aber formal fehlerhaft, wenn die betroffenen Gemeinden, auf deren Gebiet der Platz liegt, wegen der möglichen Eingriffe in ihre Planungshoheit bei der Aufstellung eines Nutzungskonzepts nicht gehört wurden. Seit Bekanntgabe dieses Urteils ist die Nutzung des Platzes als Luft-Boden-Schießplatz und Truppenübungsplatz ausgesetzt.

Das Bundesministerium der Verteidigung hat dann unter dem 09. Juli 2003 „nach Anhörung der betroffenen Gemeinden“ eine „Verwaltungsentscheidung“² erlassen, in der vorgesehen ist, dass der Platz weiterhin als Luft-Boden-Schießplatz für ca. 1700 Einsätze pro Jahr genutzt werden soll. Die sofortige Vollziehung dieser Entscheidung wurde angeordnet.

Gegen diese Entscheidung haben sowohl eine Gemeinde als auch ein Putenzuchtbetrieb geklagt und vor dem Verwaltungsgericht Potsdam die Aussetzung des Sofortvollzugs verlangt. Beide hatten Erfolg³. Das Verwaltungsgericht hat seine Beschlüsse letztlich mit formalen Erwägungen begründet, nämlich mit Anhörungsmängeln. Im Beschluss betreffend das private Unternehmen findet sich aber auch eine sehr interessante inhaltliche Abwägung, die im Rahmen meines Themas sehr wichtig ist:

Der Staat muss nämlich bei der Inanspruchnahme von Land für Zwecke der Landesverteidigung auch die Grundrechte der Bürger beachten. Als einschlägige Grundrechte kommen grundsätzlich in Betracht Art. 2 Abs. 2 des Grundgesetzes (GG), nämlich das Grundrecht auf Leben und körperliche Unversehrtheit, Art. 12 Abs. 1 GG, die Freiheiten der Berufswahl und der Berufsausübung, sowie der Schutz des bürgerlichen Eigentums nach Art. 14 Abs. 1 GG. Für den Gesundheitsschutz gibt es auch Spezialgesetze wie das Bundesemissionsschutzgesetz und das Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPG). Das Verwaltungsgericht hat abgestellt auf Art. 12 mit dem daraus gefolgerten Recht am eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb⁴. Beeinträchtigungen des Betriebs seien durch die An- und Abflüge zum Truppenübungsplatz möglich.

Auf der anderen Seite ist in die Abwägung einzustellen die Rechtsposition der Bundesrepublik Deutschland, insbesondere der in Art. 73 Nr. 1, 87a Abs. 1 GG geregelte Verteidigungsauftrag. Bei der Umsetzung dieses Auftrags, insbesondere auch für den Übungsauftrag der Bundeswehr, muss der Bund schon die einschlägigen materiell-

* Rechtsanwalt und Notar, Vorsitzender der International Association of Lawyers Against Nuclear Arms, dt. Sektion, Geschäftsstelle in Marburg: Wilhelm-Roser-Straße 25, 35037 Marburg, Tel. 06421/16896-0, eMail: peter.becker@bbh-marburg.de

¹ NVwZ 2001, 1030.

² WV III 8 – Az. 45/10-20, im Internet.

³ Gemeinde: B. v. 24.09.2003, 3 L 871/03, Unternehmen: B. v. 06.02.2004, 3 L 917/03, beide bestätigt durch Brandenburgisches OVG, B. v. 27.12.2004, 3 B 337/03, bzw. OVG Berlin-Brandenburg, B. v. 20.09.2005, 2 S 99/05.

⁴ Umdruck, Seite 9; vgl. hierzu BVerfGE 50, 92, 363; BVerfG, B. v. 29.07.1991, NJW 1992, 36 f.

rechtlichen Anforderungen beachten, insbesondere das Emissionsschutzrecht. Wenn ein Bürger oder ein Unternehmen insoweit Beeinträchtigungen geltend mache, müsse sich der Bund in seiner Verwaltungsentscheidung⁵ mit diesen Einwendungen auseinandersetzen. Er hat bei seiner „überörtlichen Planungsentscheidung ... einen Interessenausgleich im Wege der praktischen Konkordanz zwischen den verfassungsrechtlich geregelten Schutzgütern, Rechten und Zielen herzustellen“⁶. Dabei komme dem Bund zwar ein weiter, gerichtlich nicht überprüfbarer Beurteilungsspielraum zu. Allerdings müsse die Abwägung „gerecht“ sein. So möge aus den gesetzlichen Freistellungen der Bundeswehr, z. B. in § 60 BImSchG, folgen, dass „ein privater Abwägungsbelang gegenüber den der Sonderstellung zugrunde liegenden öffentlichen Belangen grundsätzlich zurückzustehen habe.“ Andererseits:

„Die weitere Nutzung des Truppenübungsplatzes sei nicht mehr eine „Pflichtfortsetzung der zu einem früheren Zeitpunkt aufgenommenen Nutzung für Verteidigungszwecke“. Vielmehr habe der Bund „eine Entscheidung getroffen, die planerische Elemente einschließt und eine anders ausgeprägte Nutzung vorsieht als es früher der Fall war.“

Jetzt wird es interessant. Vordergründig kann man hier zunächst auf die Einzelheiten der geplanten Nutzung (Flugbewegungszahl, Flughöhe, Art der zum Einsatz gelangenden Flugzeuge, Besiedlungsstruktur) abstellen. Die Flugzeuge müssen die allgemeinen Tiefflugregeln beachten (§ 30 LuftVG und § 6 LuftVO7). Ferner sind m. E. aber auch die Aufgaben der Bundeswehr im geänderten verteidigungspolitischen Umfeld zu beachten. Sollte festzustellen sein, dass es der – im Grundgesetz allein geregelten – Verteidigung im herkömmlichen Sinne nicht mehr bedarf, sondern dass „Deutschland auch am Hindukusch verteidigt wird“⁸, so werden damit auch der neue Auftrag der Bundeswehr und die Übungen hierfür maßgeblich. Es ist nicht ausgeschlossen, dass das Verwaltungsgericht zwar einerseits den weiten Beurteilungsspielraum des Bundes beachtet, andererseits aber zu dem Ergebnis kommt, dass diese neuen Aufgaben mit den Übungen, wie sie in Wittstock durchgeführt werden sollen, nicht harmonieren.

In diesem Zusammenhang ist insbesondere diejenige Rolle Deutschlands zu betrachten, die im Grundgesetz nicht unmittelbar geregelt ist, nämlich die im Rahmen völkervertraglicher Verträge über die Vereinten Nationen, die OSZE, die Europäische Union, die über Art. 25 GG verbindlich sind wie innerstaatliches Recht. Ferner darf sich der Bund nach Art. 24 Abs. 2 GG „zur Wahrung des Friedens am System gegenseitiger kollektiver Sicherheit einordnen“. Auf dieser Basis hat es beispielsweise im Rahmen der Vereinten Nationen bereits 54 Missionen gegeben, an denen die Bundeswehr zum geringeren Teil beteiligt war. Im Rahmen der NATO gab es die Kosovo-Mission, im Rahmen der EU die Mazedonien-Mission. Für die Zukunft besonders wichtig ist die Rolle der Mitgliedstaaten gemäß Art. 41 Abs. 1 des Entwurfs der Europäischen Verfassung im Rahmen der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP), für die es auf „zivile Mittel“ ankommt, die die Mitgliedstaaten der EU zur Verfügung stellen müssen.

Seit dem Ende des Ost-West-Konflikts mit dem unmittelbar darauf basierenden Verteidigungsdiskurs treten jetzt die bündnispolitischen Aufgaben in den Vordergrund. Der Einstieg war die „Out of Area-Entscheidung“ des Bundesverfassungsgerichts⁹. Mochte der Beschluss auch insoweit fehlerhaft sein, als er die NATO als System gegenseitiger kollektiver Sicherheit im Sinne des Art. 24 Abs. 2 GG einordnete¹⁰, so wurden dennoch grundsätzlich weltweite Einsätze der Bundeswehr im Rahmen der Bündnisverpflichtungen zugelassen, insbesondere im Rahmen der Vereinten Nationen. Dort ist eine Verpflichtung zur friedlichen Streitlerdigung (Art. 33) geregelt, in deren Rahmen der Sicherheitsrat Untersuchungsrechte hat (Art. 34) und Empfehlungen zur Bereinigung von Streitigkeiten geben kann (Art. 37); alles geregelt im VI. Kapitel. Das VII. Kapitel befasst sich dann mit Maßnahmen bei Bedrohung oder Bruch des Friedens und bei Angriffshandlungen, in deren

⁵ die das VG Potsdam als Verwaltungsakt einordnet, Umdruck Seite 13.

⁶ Umdruck, Seite 14, Verweis auf B. v. 24.09.2003, 3 L 871/03.

⁷ Vgl. dazu BVerwG, U. v. 14.12.1994, 11 C 18.93; BVerwGE 97, 203, 207.

⁸ So Bundesverteidigungsminister Struck.

⁹ Vom 12.07.1994, BVerfGE 90, 286.

¹⁰ Vgl. dazu Deiseroth, in: AK GG zu Art. 24 II GG; ders., in: Friedenswarte 75 (2000), 101.

Rahmen friedliche (Art. 41) und militärische (Art. 42) Sanktionsmaßnahmen zulässig sind. Dieses sogenannte Peacekeeping hatte zwar teilweise Erfolg, so dass die RAND Cooperation in zwei umfangreichen Studien zu dem Ergebnis kam, dass die Vereinten Nationen mit ihren Friedenseinsätzen in acht untersuchten Fällen eindeutig erfolgreicher gewesen seien als die USA in einer vergleichbaren Zahl¹¹. Immer mehr wird aber auch erkannt, dass diese Form der Konfliktbearbeitung nicht nur effektiver, sondern auch weitaus billiger ist: Die „Carnegie-Kommission“ kam mit Blick auf die sieben größten militärischen Interventionen in den 90er Jahren zu dem Ergebnis, dass bei einer erfolgreichen präventiven Diplomatie Kosten in Höhe von 130 Mrd. US-\$ nicht entstanden wären.

Damit wird deutlich, dass neben den militärischen auch zivile Mittel gebraucht werden, die etwa die OSZE im Rahmen der Kosovo-Mission oder die Europäische Union im Rahmen der ESVP einsetzen. Auf die Mitgliedstaaten kommen insoweit beträchtliche Anforderungen zu: Es geht nicht nur um Geld, sondern auch um konzeptionelle und logistische Vorkehrungen bis hin zur Beschaffung und zum Einsatz von zivilem Personal (Polizisten, Verwaltungsfachleute, Juristen etc.), sowie ferner die Förderung von Nichtregierungsorganisationen (NRO's) im Rahmen der Entwicklungshilfe. Die „Rot-Grüne“ Bundesregierung hatte dazu einen „Aktionsplan zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung“ aufgelegt und mit 150 Mio. € p. a. ausgestattet. Sie fördert darüber hinaus die Deutsche Stiftung Friedensforschung mit 150 Mio. €. Die Bundesländer finanzieren zum Teil Einrichtungen für Friedens- und Konfliktforschung und haben an den Universitäten entsprechende Studiengänge eröffnet. Winnie Nachtwei kommt in seinem sehr instruktiven Überblick „Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung aktuell“¹² zu dem Ergebnis, dass die zuständigen Ministerien (AA, BMZ, BMW) immerhin ca. 2,35 Mrd. € für 2005 bereit gestellt hatten, worin allerdings 627 Mio. € VN-Beiträge enthalten sind. Die Militärausgaben sind mit ca. 29 Mrd. € demgegenüber viel höher.

In diesen Missionen kommt es, häufig, wie die Erfahrung zeigt, auf eine intensive Zusammenarbeit Militär/ziviles Personal an. Es liegt auf der Hand, dass sich dadurch der Auftrag der Bundeswehr ändert: peacekeeping, nation-building, Aufbau rechtsstaatlicher Strukturen stellen andere Anforderungen als die überkommenen Verteidigungsstrukturen mit Luftgeschwadern und Panzerverbänden.

Die Frage wird sein, ob die Bundeswehr im Rahmen dieser neuen Aufgaben in der Tat das Abwerfen von Bomben üben muss. Der Standortkommandant hat das in dieser Konferenz behauptet. Ist das plausibel? Wenn man berücksichtigt, dass der Bundeswehr bei der Beschreibung ihrer Aufgaben und des dafür erforderlichen Übungsbetriebs auch nach der verwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung ein Beurteilungsspielraum zukommt, wird es entscheidend darauf ankommen, zu untersuchen, welche Rolle die Bundeswehr in Missionen der letzten Zeit gespielt hat – und welche realistischerweise auf sie zukommen.

¹¹ Vgl. dazu Kühne, ZIF Mai 2005, 2 m. w. N.

¹² www.nachtwei.de, Stand September 2006.