

# Die militärische Integration der Bundeswehr und der konstitutive Parlamentsvorbehalt

Dieter Wiefelspütz\*

## 1. Einführung

Das Bundesverfassungsgericht bejaht im denkwürdigen *Streitkräfte*-Urteil vom 12. Juli 1994<sup>1</sup> die grundgesetzliche Verpflichtung der Bundesregierung, für einen Einsatz bewaffneter Streitkräfte die grundsätzlich vorherige konstitutive Zustimmung des Deutschen Bundestages einzuholen<sup>2</sup>. Das Bundesverfassungsgericht hat diese Rechtsprechung weitergeführt<sup>3</sup> und im *AWACS*-Beschluss vom 25. März 2003 vertieft<sup>4</sup> und damit bestätigt.<sup>5</sup> Das Gericht legte dem Bundestag außerdem nahe, die Einzelheiten der parlamentarischen Beteiligung gesetzlich zu regeln. In dem *Streitkräfte*-Urteil heißt es dazu:

“Jenseits dieser Mindestanforderungen und Grenzen des Parlamentsvorbehalts sind das Verfahren und die Intensität der Beteiligung des Bundestages in der Verfassung nicht im einzelnen vorgegeben. Es ist Sache des Gesetzgebers, die Form und das Ausmaß der parlamentarischen Mitwirkung näher auszugestalten. Je nach dem Anlaß und den Rahmenbedingungen des Einsatzes bewaffneter Streitkräfte sind unterschiedliche Formen der Mitwirkung denkbar. Insbesondere im Hinblick auf unterschiedliche Arten der Einsätze, vor allem bei solchen, die keinen Aufschub dulden oder erkennbar von geringer Bedeutung sind, empfiehlt es sich, den Zeitpunkt und die Intensität der Kontrolle des Parlaments näher zu umgrenzen. Dabei kann es angezeigt sein, im Rahmen völkerrechtlicher Verpflichtungen die parlamentarische Beteiligung nach der Regelungsdichte abzustufen, in der die Art des möglichen Einsatzes der Streitkräfte bereits durch ein vertraglich geregeltes Programm militärischer Integration vorgezeichnet ist. Ungeachtet der Gestaltungsfreiheit im einzelnen muß die gesetzliche Regelung das Prinzip förmlicher parlamentarischer Beteiligung hinreichend zur Geltung bringen.”<sup>6</sup>

---

\* Dr. iur., MdB, Lünen/Berlin.

<sup>1</sup> BVerfGE 90, 286 ff.; dazu Arndt, NJW 1994, 2197 ff.; Bähr, MDR 1994, 882 ff.; Sachs, JuS 1995, 163 ff.; Blumenwitz, BayVbl. 1994, 641 ff., 678 ff.; Dau, NZWehrr 1994, 177 ff.; Heun, JZ 1994, 1073 ff.; Stein/Kröniger, Jura 1995, 254 ff.; Riedel, DÖV 1995, 135 ff.; Nolte, ZaöRV 54 (1994), 652 ff.; Roellecke, Der Staat 1995, 415 ff.; Schroeder, JuS 1995, 398 ff.; Schulze, JR 1995, 98 ff.; Epping, AöR 1999, 423 (426 ff.).

<sup>2</sup> BVerfGE 90, 286 (Leitsatz 3 a); 104, 151 (208); BVerfG, NJW 2003, 2373 ff.

<sup>3</sup> BVerfGE 100, 266 (269); 104, 151 (208).

<sup>4</sup> BVerfG, NJW 2003, 2373 ff. = JZ 2003, 897 ff.; dazu Wiefelspütz, NZWehrr 2003, 133 ff.; ders., Der Einsatz bewaffneter deutscher Streitkräfte und der konstitutive Parlamentsvorbehalt, 2003, 29 ff.; Rupp, JZ 2003, 899 f.; Nolte, NJW 2003, 2359 ff.; Krajewski, AVR 2003, 419 ff.; Fischer-Lescano, NVwZ 2003, 1474 ff.; Lutze, DÖV 2003, 972 ff.; Gramm, UBWV 2003, 161 ff.

<sup>5</sup> Es gibt nicht den geringsten Anhaltspunkt und ist deshalb nicht nachvollziehbar, wenn Rupp (Anm. 4), 899, die Auffassung vertritt, das Bundesverfassungsgericht scheine von der Notwendigkeit einer konstitutiven parlamentarischen Zustimmung wieder abzugehen.

Der Anregung des Gerichts, durch ein Gesetz die Form und das Ausmaß der parlamentarischen Mitwirkung näher auszugestalten, schickt sich der Gesetzgeber jetzt an nachzukommen.<sup>7</sup>

Vor dem Hintergrund der zunehmenden Integration der Streitkräfte der Mitgliedsstaaten der NATO stellt sich die Frage, ob und in welchem Umfang der wehrverfassungsrechtliche konstitutive Parlamentsvorbehalt mit der fortschreitenden Integration deutscher Streitkräfte korreliert. Dabei ist zu beachten, dass das Bundesverfassungsgericht ausdrücklich auf eine zulässige gesetzlich regelbare Abstufung der Beteiligung des Deutschen Bundestages hinweist, wenn der Einsatz der Streitkräfte "durch ein vertraglich geregeltes Programm militärischer Integration vorgezeichnet ist"<sup>8</sup>.

Es ist deshalb in diesem Zusammenhang die gegenständliche Reichweite des konstitutiven Parlamentsvorbehalts auszumessen und die Möglichkeiten des Gesetzgebers zur integrationsbedingten Differenzierung der parlamentarischen Beteiligung zu erörtern.

## 2. Beispiele für die Problematik der Verwendung deutscher Soldaten in integrierten NATO-Strukturen

### a) Die deutsche Beteiligung am ISAF-Headquarter

Auf Beschluss des NATO-Rats bestimmte SACEUR das Gemeinsame NATO-Headquarter Mitte (JFCCENT) zum ISAF<sup>9</sup>-Headquarter in Afghanistan und seinen seinerzeitigen Kommandeur, den deutschen Generalleutnant G., zum Oberkommandierenden der NATO in Afghanistan (COMISAF). Generalleutnant G. untersteht in integrierter Verwendung einem NATO-Befehlsstrang und ist an die Bestimmungen des von der NATO gebilligten Operationsplans gebunden.

Die aus Deutschland auf der Grundlage des Bundestags-Mandats entsandten und an die Zustimmung des Bundestages gebundenen Bundeswehrsoldaten unterstehen unmittelbar dem deutschen Kommandeur des deutschen Einsatzkontingents ISAF, der gleichzeitig stellvertretender Kommandeur der multinationalen Brigade Kabul ist.

<sup>6</sup> BVerfGE 90, 286 (389).

<sup>7</sup> Vgl. die Gesetzentwürfe der FDP-Fraktion, BT-Drs. 15/1985, und der Fraktionen der SPD und des Bündnis 90/Die Grünen, BT-Drs. 15/2742.

<sup>8</sup> BVerfGE 90, 286 (389).

<sup>9</sup> ISAF = International Security Assistance Force. Zu ISAF vgl. Limpert, *Auslandseinsatz der Bundeswehr*, 2002, 88 ff.

## b) Deutsche Soldaten in den Fernmeldeeinheiten der NATO

In Friedenszeiten (sog. *Peace-time establishment*) verfügt die NATO über Fernmeldeeinheiten (FM-Module), die entweder für Einsätze, Übungen oder andere Aufgaben innerhalb der NATO eingesetzt werden können. Das Material wurde aus NATO-Mitteln angeschafft (*common-funded*). Deutschland stellt in diesem "peace-time establishment" einen erheblichen Teil Soldaten der FM-Module. Bei einer Herauslösung der deutschen Kräfte wäre fraglich, ob die NATO deutsche Fähigkeiten voll ersetzen könnte.

## c) Deutsche Soldaten in den AWACS-Flugzeugen der NATO

Die NATO verfügt über 17 AWACS-Flugzeuge<sup>10</sup> der NATO Airborne Early Warning and Control Force. Bei den AWACS-Flugzeugen handelt es sich um ein luftgestütztes Warn- und Überwachungssystem zur Früherkennung von Flugzeugen oder anderen fliegenden Objekten. Das System leistet Aufklärungs-, Kontroll- und Führungsfunktionen und kann der Leitung von Jagdflugzeugen dienen. Die Besatzungen bestehen aus Angehörigen der Streitkräfte von mehreren NATO-Mitgliedern. Bei etwa einem Drittel der Besatzungsmitglieder handelt es sich um Soldaten der Bundeswehr. Für den Fall des Abzugs der deutschen Soldaten ist das AWACS-System nur beschränkt einsatzfähig.

## 3. Deutsche Beteiligung an integrierten Stäben und Hauptquartieren

Derzeit finden über 2.000 Soldaten der Bundeswehr in der integrierten NATO-Struktur und ca. 20 Soldaten der Bundeswehr in der integrierten Struktur der Europäischen Union Verwendung.

Bei der NATO entsprechen die 2.200 deutschen Soldaten in integrierter Verwendung ca. 18% des Gesamtumfangs von rd. 12.000 Soldaten. Über 11.000 Soldaten sind z. Z. in beiden alliierten Kommandobereichen (Allied Command Transformation – ACT – bzw. rd. 1.000 Soldaten; Allied Command Operation – ACO – rd. 10.000 Soldaten) eingesetzt. Deutschland stellt bei ACT in Norfolk, Virginia/USA, nur einen kleinen Teil, hat hingegen bei ACO einen erheblichen Anteil an den Kräften.

Bei SHAPE in Mons/Belgien stellt Deutschland 16% der Soldaten. Deutschland ist außer in SHAPE im Regional HQ Allied Forces North (Brunssum/ Niederlande), im Joint HQ Central (Heidelberg) im HQ Air North (Ramstein) mit erheblichen Anteilen an den Kräften der Hauptquartiere vertreten.

---

<sup>10</sup> AWACS = Airborne Warning and Control System.

#### 4. Grundlagen der militärischen Integration

Deutschland hat sich als Mitgliedsland der NATO bewusst für die militärische Integration entschieden und unterstützt auch weiterhin den Integrationsprozess des Bündnisses. Einer Renationalisierung der Verteidigungspolitik soll dadurch vorgebeugt werden. Deutschland hat nach dem Beitritt zur NATO<sup>11</sup>, dem der Deutsche Bundestag durch Gesetz vom 24. März 1955<sup>12</sup> zustimmte, und durch die Zustimmung zu den Vertragswerken der EU auf breiter parlamentarischer Ebene diese Integration gefordert und gefördert.

Folge der Integration ist es, dass deutsche Soldaten wie auch Soldaten anderer Mitgliedstaaten der NATO in integrierten Stäben und Hauptquartieren Dienst tun, wobei sie teilweise Schlüsselpositionen innehaben, die bei einer Herauslösung der Kräfte die Handlungsfähigkeit der Organisation spürbar behindern können.

Die politische Entscheidung, sich an integrierten Stäben und Hauptquartieren zu beteiligen, schafft auf Seiten der Allianzpartner die Erwartung, dass jedes Mitgliedsland zur Arbeitsfähigkeit der integrierten Teile des Bündnisses beiträgt und ihre Arbeitsfähigkeit grundsätzlich gewährleistet. Die Erwartungssicherheit, dass das Bündnis handlungsfähig ist und jeder Partner hierzu im Rahmen seiner Möglichkeiten beiträgt, ist ein zentraler Aspekt der Bündnissolidarität.

Um kollektiv den neuen sicherheitspolitischen Herausforderungen begegnen zu können, hat die Nordatlantische Allianz den Aufbau der NATO Response Force (NRF) beschlossen.<sup>13</sup> Ihr Auftrag wird Missionen zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus, zum Kampf gegen die Verbreitung von Massenvernichtungswaffen sowie zur Evakuierung gefährdeter Zivilisten beinhalten. Die NRF soll ab Herbst 2004 bedingt einsatzbereit sein. Die volle Einsatzbereitschaft mit etwa 21.000 Soldaten wird bis spätestens Oktober 2006 angestrebt.<sup>14</sup>

Das Gesamtkonzept betont die Schaffung eines Kräftedispositivs sehr hoher Verfügbarkeit ohne Redundanzen.<sup>15</sup> Bei der Eingreiftruppe handelt es sich nicht um eine stehende Streitmacht, sondern um nach einem Rotationsmodell bereitgestellte Verbände. Einheiten der Bundeswehr sollen in jedem Zyklus eingebunden sein.

---

<sup>11</sup> Die völkerrechtliche Einbeziehung der Bundesrepublik Deutschland in das nordatlantische Verteidigungssystem erfolgte mit dem Nordatlantikvertrag vom 4. April 1949 (in der Fassung vom 17. Oktober 1951 – BGBl. 1955 II, 289 –) und dem Vertrag über die Westeuropäische Union. Vgl. dazu Kirchhof, in: Isensee/Kirchhof, Hrsg., Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. III, 2. Aufl., 1996, § 78 Rdnr. 21 ff.; Wolfrum, in: Isensee/Kirchhof, Hrsg., Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. VII, 1992, § 176 Rdnr. 4 f.

<sup>12</sup> Der Beitritt erfolgte durch Gesetz vom 24. März 1955 – BGBl. II, 256 – mit Wirkung vom 6. Mai 1955, Bekanntmachung am 9. Mai 1955 – BGBl. 1955 II, 630 –.

<sup>13</sup> Der Aufbau der NRF wurde auf dem informellen Treffen der Verteidigungsminister der NATO-Mitgliedsstaaten im Jahre 2002 beschlossen.

<sup>14</sup> <[www.bmvg.de/sicherheit/buendnisse/nato/](http://www.bmvg.de/sicherheit/buendnisse/nato/)>

<sup>15</sup> Eitelhuber, Stiftung Wissenschaft und Politik, Forschungsgruppe Sicherheitspolitik, Manuskript NATO Response Force – Implikationen für die Parlamentsbeteiligung – Folgerungen für eine vertiefte militärische Integration in Europa (noch nicht veröffentlicht), 1.

Nach Beschluss des Nordatlantikrats (NAC) ist vorgesehen, dass die NRF weltweit innerhalb von 5 – 30 Tagen für 30 Tage autark eingesetzt werden kann.<sup>16</sup>

Für die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik der Europäischen Union (EU) gilt: Die EU selbst verfügt nicht über eine der NATO vergleichbare integrierte militärische Kommandostruktur. Es existieren lediglich ein EU-Militärstab und ein EU-Militärausschuss. Allerdings setzt sich die Bundesregierung nachdrücklich dafür ein, dass auch kollektive Planungs- und Führungsfähigkeiten der EU geschaffen werden.

Dabei spielen für die Planung und Führung autonomer Operationen der EU nationale Hauptquartiere eine zentrale Rolle. Das Einsatzführungskommando in Potsdam ist der EU von der Bundesregierung als mögliches strategisches Headquarter der EU gemeldet worden (Fachbegriff "EU Operation Headquarters"). Das EU Operation Headquarter bestünde in diesem Fall in erster Linie aus Angehörigen des Einsatzführungskommandos, das um entsprechendes Personal anderer EU-Mitgliedstaaten verstärkt würde. Die Bundesregierung hat ein großes politisches Interesse daran, dass Potsdam im Bedarfsfall auch für entsprechende Operationen der EU herangezogen wird.

## 5. Unterstellungsverhältnisse von Bundeswehr-Soldaten in integrierten Verwendungen der NATO

Der Vorgang, mit dem die Befehlsgewalt über ein Kontingent vom Entsendestaat auf die NATO übergeht, wird als "*Transfer of Authority*" (ToA) bezeichnet. Normalerweise geschieht dies nach Verlegung der Truppe in das Einsatzgebiet. Mit ToA erhält der NATO-Befehlshaber die Befugnis, "*Operational Command*" / "*Operational Control*" auszuüben.

"*Operational Command*" und "*Operational Control*" sind Teilbefugnisse aus dem sogenannten "*Full Command*"<sup>17</sup>. Diese aus dem Sprachgebrauch der NATO stammende Begriffe werden in der Zentralen Dienstvorschrift 1/50 der Bundeswehr wie folgt definiert: "*Full Command* ist die nur nationalen militärischen Führern zustehende, alle Gebiete des militärischen Bereichs umfassende Befehlsgewalt. ... Ein NATO-Befehlshaber hat niemals *Full Command* über Streitkräfte, die ihm assigniert sind; denn mit der Assignierung von Streitkräften für die NATO übertragen die Staaten nur *Operational Command* oder *Operational Control*."

*Operational Command* ist die einem Befehlshaber/Kommandeur übertragene Befugnis, nachgeordneten Befehlshabern bzw. Kommandeuren Aufgaben zuzuweisen oder Aufträge zu erteilen, Truppenteile zu dislozieren, die Unterstellung von Kräften neu zu regeln sowie *Operational Control* und/oder *Tactical Control* je nach Notwendigkeit selbst auszuüben oder zu übertragen. Die truppendienstliche

<sup>16</sup> <[www.bmvg.de/sicherheit/buendnisse/nato/](http://www.bmvg.de/sicherheit/buendnisse/nato/)>; Eitelhuber (Anm. 15), 1.

<sup>17</sup> Vgl. Kirchhof (Anm. 11), § 78 Rdnr. 22; Ipsen, Rechtsgrundlagen und Institutionalisierung der atlantisch-westeuropäischen Verteidigung, 1967, 176 ff.

Befehlsbefugnis oder die logistische Verantwortlichkeit ist im allgemeinen nicht darin eingeschlossen.

*Operational Control* ist die einem Befehlshaber/Kommandeur übertragene Befugnis, assignierte Kräfte so zu führen, daß er bestimmte Aufgaben oder Aufträge durchführen kann, die im allgemeinen nach Art, Zeit und Raum begrenzt sind; ferner die betreffenden Truppenteile zu dislozieren und die *Tactical Control* über diese Truppenteile selbst auszuüben oder zu übertragen. Der Begriff umfaßt weder die Befugnis, den gesonderten Einsatz von Teilen dieser Truppenteile anzuordnen, noch sind im allgemeinen truppendienstliche oder logistische Führungsaufgaben mit eingeschlossen.”<sup>18</sup>

Im Unterschied dazu erhält der einzelne Soldat der Bundeswehr im Falle einer integrierten NATO-Verwendung (z.B. Stabsverwendung) einen “Befehl zur Zusammenarbeit” bei der Versetzung, das heißt den Befehl, den Weisungen der NATO Folge zu leisten. Er wird damit in den NATO-Befehlsstrang integriert. Truppendienstlich bleibt der Soldat auch in diesem Fall der Bundeswehr unterstellt. Die Bundeswehr kann den deutschen Soldaten insbesondere zurückbeordern.

## 6. Die Gesetzentwürfe der Fraktionen der SPD und des Bündnisses 90/Die Grünen sowie der FDP

### a) Der Gesetzentwurf der Koalition

Die Koalitionsfraktionen der SPD und des Bündnisses 90/Die Grünen legten am 23. März 2004 einen Entwurf eines Parlamentsbeteiligungsgesetzes<sup>19</sup> vor, der aus einem Entwurf der SPD-Fraktion vom 20. Oktober 2003<sup>20</sup> entwickelt worden war. Die FDP-Bundestagsfraktion brachte am 12. November 2003 einen Entwurf eines Gesetzes zur Mitwirkung des Bundestages bei Auslandseinsätzen der Bundeswehr (Auslandseinsatzmitwirkungsgesetz)<sup>21</sup> in den Deutschen Bundestag ein.

In beiden Gesetzentwürfen regeln die §§ 1 und 2 den Anwendungsbereich des Gesetzes.

In dem Entwurf der Koalitionsfraktionen der SPD und des Bündnisses 90/Die Grünen (BT-Drs. 15/2742) heißt es:

<sup>18</sup> Vgl. auch BVerfGE 90, 286 (308).

<sup>19</sup> BT-Drs. 15/2742. Zu den Problemen eines Parlamentsbeteiligungsgesetzes vgl. Wiefelspütz, Der Einsatz bewaffneter deutscher Streitkräfte und der konstitutive Parlamentsvorbehalt, 2003; ders., BayVBl. 2003, 609 ff.; ders., Bundeswehrverwaltung 2003, 193 ff.

<sup>20</sup> Vgl. dazu Wiefelspütz, Frankfurter Rundschau vom 31. Oktober 2003; ders., RuP 2004, 58 ff.

<sup>21</sup> BT-Drs. 15/1985.

## § 1 Grundsatz

1. Dieses Gesetz regelt Form und Ausmaß der Beteiligung des Deutschen Bundestages beim Einsatz bewaffneter deutscher Streitkräfte im Ausland. Art. 115a des Grundgesetzes bleibt davon unberührt.
2. Der Einsatz bewaffneter deutscher Streitkräfte außerhalb des Geltungsbereichs des Grundgesetzes bedarf der Zustimmung des Deutschen Bundestages.

## § 2 Begriffsbestimmung

1. Ein Einsatz bewaffneter Streitkräfte liegt vor, wenn Soldatinnen oder Soldaten der Bundeswehr in bewaffnete Unternehmungen einbezogen sind oder eine Einbeziehung in eine bewaffnete Unternehmung zu erwarten ist.
2. Vorbereitende Maßnahmen und Planungen sind kein Einsatz im Sinne dieses Gesetzes. Sie bedürfen keiner Zustimmung des Deutschen Bundestages. Gleiches gilt für humanitäre Hilfsdienste und Hilfsleistungen, bei denen Waffen lediglich zum Zweck der Selbstverteidigung mitgeführt werden, wenn nicht zu erwarten ist, daß die Soldatinnen oder Soldaten in bewaffnete Unternehmungen einbezogen werden.

Nach § 1 des Entwurfs gilt das Gesetz für bewaffnete Einsätze der Bundeswehr im Ausland. Es darf indes nicht übersehen werden, dass bewaffnete Einsätze der Bundeswehr auch im Inland der Zustimmung des Bundestages unterliegen können. Das ist beispielsweise dann der Fall, wenn die Bundeswehr im Geltungsbereich des Grundgesetzes einen militärischen Angriff abwehren würde, ohne dass der Verteidigungsfall festgestellt worden wäre.<sup>22</sup>

§ 2 definiert den zentralen Begriff des wehrverfassungsrechtlichen Parlamentsvorbehalts. Danach liegt der Einsatz bewaffneter Streitkräfte vor, wenn Soldaten der Bundeswehr in bewaffnete Unternehmungen einbezogen sind oder eine Einbeziehung in eine bewaffnete Unternehmung zu erwarten ist.<sup>23</sup> Der Entwurf greift damit überzeugende Formulierungen des *Streitkräfte*-Urteils auf.<sup>24</sup>

In der allgemeinen Begründung des Koalitionsentwurfs heißt es<sup>25</sup>:

“Nicht als Einsatz bewaffneter deutscher Streitkräfte im Sinne des Gesetzes angesehen wird, auch der bisherigen Praxis entsprechend, die Beteiligung von Soldaten der Bundeswehr an ständigen integrierten sowie multinational besetzten Stäben und Hauptquartieren der NATO und anderer Organisationen kollektiver Sicherheit, während bei einer Verwendung in eigens für konkrete bewaffnete Einsätze gebildeten Stäben und Hauptquartieren

---

<sup>22</sup> Wiefelspütz (Anm. 4, 2.), 23; Kirchhof (Anm. 11), 1996, § 78 Rdnr. 25; Kokott, in: Sachs, (Hrsg.), Grundgesetz, 3. Aufl., 2003, Art. 87 a Rdnr. 18; Spies, Festschrift Fleck, 2004, 531 (537); Lutze, DÖV 2003, 972 (976 f.) meint irrtümlich, dieser Frage sei noch nicht nachgegangen worden.

<sup>23</sup> Wiefelspütz (Anm. 4, 2.), 31 ff.

<sup>24</sup> BVerfGE 90, 286 (388).

<sup>25</sup> BT-Drs. 15/2742, Begründung, Allgemeiner Teil, B., S. 4; der Begründungstext wird nahezu wortgleich in der Begründung zu § 2 des Koalitionsentwurfs wiederholt, BT-Drs. 15/2742, 5.

der NATO und anderer Organisationen kollektiver Sicherheit der Vorbehalt der konstitutiven Zustimmung des Deutschen Bundestages besteht.”

## b) Der Gesetzentwurf der FDP-Fraktion

In dem Entwurf eines Gesetzes zur Mitwirkung des Deutschen Bundestages bei Auslandseinsätzen der Bundeswehr (Auslandseinsatzmitwirkungsgesetz) der FDP-Fraktion heißt es ähnlich<sup>26</sup>:

### § 1

#### Parlamentsvorbehalt

1. Jeder Einsatz bewaffneter Streitkräfte im Ausland bedarf der Zustimmung des Bundestages, soweit dieses Gesetz nichts anderes bestimmt oder zulässt
2. Ein Einsatz bewaffneter Streitkräfte liegt vor, wenn Soldaten der Bundeswehr in eine bewaffnete Unternehmung einbezogen sind oder eine Einbeziehung in eine bewaffnete Unternehmung zu erwarten ist.

### § 2

#### Grenzen des Parlamentsvorbehaltes

1. Maßnahmen, die zur Abklärung der Notwendigkeit von Einsätzen bewaffneter Streitkräfte, für deren Planung und für die ausbildungsbedingte wie logistische Vorbereitung unabdingbar sind, bedürfen nicht der Zustimmung des Bundestages.
2. Humanitäre Hilfsmaßnahmen und Katastrophenhilfe sind kein Einsatz bewaffneter Streitkräfte im Sinne dieses Gesetzes.

## c) Bewertung

Beide Gesetzentwürfe beantworten im Wortlaut des Gesetzes nicht die Frage, ob und gegebenenfalls wann die in den Hauptquartieren und Stäben eingesetzten deutschen Soldaten den Parlamentsvorbehalt auslösen. Immerhin enthält der Entwurf der Koalition in der Begründung einen eindeutigen Hinweis, dass die Beteiligung von Soldaten der Bundeswehr an ständigen integrierten sowie multinational besetzten Stäben und Hauptquartieren der NATO und anderer Organisationen kollektiver Sicherheit nicht als Einsatz bewaffneter deutscher Streitkräfte anzusehen ist. Anderes gilt jedoch für “eigens für konkrete bewaffnete Einsätze gebildeten Stäben und Hauptquartieren der NATO und anderer Organisationen kollektiver Sicherheit”<sup>27</sup>. Die Verwendung deutscher Soldaten in diesen Hauptquartieren und Stäben gilt als den konstitutiven Parlamentsvorbehalt auslösender Einsatz bewaff-

<sup>26</sup> BT-Drs. 15/1985.

<sup>27</sup> BT-Drs. 15/2742, 5, Begründung zu § 2.

netter Streitkräfte. Die Gesetzesbegründung hat freilich keine konstitutive rechtliche Bedeutung.

In dem FDP-Entwurf findet sich kein Hinweis auf die Problematik der Hauptquartiere und Stäbe. Freilich hat die Fragestellung auch in der Literatur bislang kaum Aufmerksamkeit gefunden.<sup>28</sup> Das Bundesverfassungsgericht griff die Problematik bislang ebenfalls nicht auf.

## 7. Die Staatspraxis der Bundesregierung und die Parlamentspraxis des Deutschen Bundestages

Das Rechtsstaatsprinzip gebietet, dass die Bundesregierung dem Parlament einen hinreichend bestimmten Antrag auf Zustimmung zum bewaffneten Einsatz der Streitkräfte vorlegt<sup>29</sup>. Unbestimmte Vorratsbeschlüsse des Bundestages sind nämlich nicht zulässig.<sup>30</sup>

Die Entscheidung über den bewaffneten Einsatz der Streitkräfte ist für alle Beteiligten von besonderer Tragweite. Der Bundestag ist nur dann in der Lage, eine verantwortliche Entscheidung zu treffen, wenn er von Anfang an alle wesentlichen Elemente des konkreten Einsatzes überblicken kann<sup>31</sup>. Der Antrag auf konstitutive Zustimmung des Parlaments muss deshalb den Anlass und die Struktur des Einsatzes erkennen lassen. Dazu gehören das Einsatzgebiet, die Anzahl der eingesetzten Soldaten, die Bewaffnung, die voraussichtliche Dauer und die Kosten des Einsatzes<sup>32</sup>.

Diesen Vorgaben entspricht die Staatspraxis in inzwischen 32 Fällen<sup>33</sup> der konstitutiven Zustimmung des Bundestages zu bewaffneten Einsätzen der Bundeswehr<sup>34</sup>. Die Bundesregierung führt in ihrem Antrag auf Zustimmung regelmäßig detailliert alle bedeutsamen Elemente des Einsatzes auf<sup>35</sup>.

<sup>28</sup> Vgl. aber Donner, *Humanitäres Völkerrecht – Informationsschriften* 1997, 63 (69, 72); Hermsdörfer, *UBWV* 2003, 404 f.; Spies (Anm. 22), 531 (547 ff.).

<sup>29</sup> Zum Bestimmtheitsgebot als Bestandteil des Rechtsstaatsprinzips vgl. Schulze-Fielitz, in: Dreier (Hrsg.), *Grundgesetz, Kommentar*, Bd. II, 1998, Art. 20 (Rechtsstaat) Rdnr. 117 ff. m. w. N.; Jarass, in: Jarass/Pieroth, *Grundgesetz*, 6. Aufl., 2002, Art. 20 Rdnr. 60 ff.; Sommermann, in: von Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), *Das Bonner Grundgesetz*, Bd. 2, 4. Aufl., 2000, Art. 20 Rdnr. 279 ff.; *BVerfGE* 49, 168 (181); 59, 104 (114); 87, 234 (263); 89, 69 (84).

<sup>30</sup> Vgl. Wiefelspütz (Anm. 4, 2.), 46; a. A. Lutze (Anm. 4), 972 (975).

<sup>31</sup> Wiefelspütz (Anm. 4, 2.), 44; Hömig, in: Seifert/Hömig, *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland*, 7. Aufl., 2003, Art. 87 a Rdnr. 5; vgl. auch Lutze (Anm. 4), 972 (976).

<sup>32</sup> So auch Hömig (Anm. 31), Art. 87 a Rdnr. 5.

<sup>33</sup> Stand: 1. März 2004.

<sup>34</sup> Zur Staatspraxis vgl. Limpert (Anm. 9), 62 ff.; Wiefelspütz (Anm. 4, 2.), 49 ff.

<sup>35</sup> Vgl. zuletzt: *BT-Drs.* 15/1880, *BT-Drs.* 15/2004 – Fortsetzung *Enduring Freedom*; Zustimmung des Deutschen Bundestages am 7. November 2003, *Deutscher Bundestag*, 15. Wahlperiode, 76. Sitzung, 14. November 2003, *Sten. Prot.* S. 6577 C; *BT-Drs.* 15/1700 – Fortsetzung und Erweiterung der Beteiligung bewaffneter deutscher Streitkräfte an dem Einsatz einer internationalen Sicherheitsunterstützungstruppe in Afghanistan; *BT-Drs.* 15/1806; Zustimmung des Deutschen Bundestages am 24. Oktober 2003, *Deutscher Bundestag*, 15. Wahlperiode, 70. Sitzung, 24. Oktober 2003, *Sten. Prot.* S. 6009 D.

In der jüngeren Parlamentspraxis fällt auf, dass die Bundesregierung zur weiteren Präzisierung ihrer Absichten vor Erteilung der Zustimmung durch das Parlament Protokollerklärungen abgab<sup>36</sup>.

Die Anträge der Bundesregierung und die Zustimmungsentscheidungen des Deutschen Bundestages belegen, dass der Einsatz deutscher Stabssoldaten bislang ausnahmslos nur dann dem Parlament zur Zustimmung vorgelegt wurde, wenn zusätzlich die Soldaten im Einsatzgebiet bewaffneter Unternehmungen Verwendung fanden.

Der Deutsche Bundestag stimmte am 6. Dezember 1995 der deutschen Beteiligung an dem NATO-mandatierten Einsatz IFOR zur Absicherung des Friedensvertrages für Bosnien-Herzegowina<sup>37</sup>. Er genehmigte dabei auch die von der Bundesregierung beschlossene Vorausverlegung von Führungskräften für internationale Hauptquartiere im früheren Jugoslawien.

Bundesregierung und Bundestag gingen stets davon aus, dass der Einsatz deutscher Soldaten in integrierten Verbänden, die – wie seinerzeit die AWACS-Flugzeuge mit zum Teil deutscher Besatzung zur Überwachung des Flugverbots über Bosnien-Herzegowina – im Einsatzgebiet einer bewaffneten Unternehmung operieren, der Zustimmung des Parlaments bedürfen<sup>38</sup>.

Dem entspricht, dass auch in der Auseinandersetzung um den umstrittenen Einsatz der AWACS-Flugzeuge im Luftraum der Türkei im Vorfeld und während des Irak-Krieges im Jahre 2003, stets unstrittig war, dass der Einsatz deutscher Soldaten jedenfalls dann der Zustimmung des Deutschen Bundestages bedarf, wenn die AWACS-Flugzeuge in eine bewaffnete Unternehmung verstrickt werden.<sup>39</sup>

Die Beteiligung deutscher Soldaten an ständigen NATO-Hauptquartieren oder Stäben außerhalb des konkreten, räumlich umgrenzten Operations- und Einsatzgebietes einer bewaffneten Unternehmung war bislang weder Bestandteil eines Antrages der Bundesregierung auf Zustimmung des Deutschen Bundestages noch Teil einer Protokollerklärung der Bundesregierung. Andererseits nehmen deutsche Soldaten über ihre Mitwirkung in den ständigen Hauptquartieren und Stäben regelmäßig an allen NATO-gestützten bewaffneten Unternehmungen teil.

Daraus kann nur der Schluss gezogen werden, dass Bundesregierung und Deutscher Bundestag bislang davon ausgehen, dass die Mitwirkung deutscher Soldaten in ständigen NATO-Hauptquartieren oder Stäben auch dann nicht der Zustim-

<sup>36</sup> Vgl. dazu Wiefelspütz (Anm. 4, 2.), 52 f.

<sup>37</sup> Vgl. BT-Drs. 13/3122; Deutscher Bundestag, 13. Wahlperiode, 76. Sitzung, 6. Dezember 1995, Sten. Prot. S. 6673 B (Beschluß); dazu Hermsdörfer, UBWV 2003, 404 f.

<sup>38</sup> Vgl. Antrag der Bundesregierung vom 19. Juli 1994 auf BT-Drs. 12/8303: Deutsche Beteiligung an Maßnahmen der NATO und WEU zur Durchsetzung von Beschlüssen des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen zum Adria-Embargo und Flugverbot über Bosnien-Herzegowina (AWACS); (nachträgliche) Zustimmung des Deutschen Bundestages am 22. Juli 1994, Deutscher Bundestag, 12. Wahlperiode, 240. Sitzung, 22. Juli 1994, Sten. Prot. S. 21165 C ff.

<sup>39</sup> Vgl. den AWACS-Beschluß des Bundesverfassungsgerichts vom 25. März 2003, NJW 2003, 2373 ff. = JZ 2003, 897 ff.; dazu Wiefelspütz (Anm. 4, 1.), 133 ff.; ders. (Anm. 4, 2.), 29 ff.; Rupp (Anm. 4), 899 f.; Nolte (Anm. 4), 2359 ff.; Krajewski (Anm. 4), 419 ff.; Fischer-Lescano (Anm. 4), 1474 ff.; Lutze (Anm. 4), 972 ff.; Gramm (Anm. 4), 161 ff.

mung des Deutschen Bundestages bedarf, wenn diese Einheiten bewaffnete NATO-Operationen führen.

Bundesregierung und Bundestag hatten bislang noch keine Veranlassung, über die deutsche Beteiligung an eigens für konkrete bewaffnete Einsätze gebildeten Stäben und Hauptquartieren der NATO und anderer Organisationen kollektiver Sicherheit zu entscheiden.

## 8. Der konstitutive Parlamentsvorbehalt

### a) Der konstitutive Parlamentsbeschluss

Die Streitkräfteentscheidung hat dem deutschen Parlamentsrecht mit dem wehrverfassungsrechtlichen Parlamentsvorbehalt auch den konstitutiven Parlamentsbeschluss<sup>40</sup> beschert. Der konstitutive Parlamentsbeschluss hat freilich bislang kaum das Interesse der Rechtswissenschaft gefunden.<sup>41</sup> Durch die Neuschöpfung des konstitutiven Parlamentsbeschlusses hat das Bundesverfassungsgericht die parlamentarischen Handlungs- und Legitimationsmöglichkeiten erweitert.<sup>42</sup> Neben dem schlichten Parlamentsbeschluss und dem Gesetz verfügt der Bundestag nunmehr über den konstitutiven Parlamentsbeschluss.

Der Bundestag trifft seine Entscheidungen regelmäßig durch Beschluss oder, wenn er als Wahlorgan tätig wird, durch einen Kurationsakt (z. B. Art. 40 Abs. 1 Satz 1, 63 Abs. 1 GG). Die Beschlüsse des Bundestages sind nur dann rechtsverbindlich, wenn das Grundgesetz ihnen diese Eigenschaft ausdrücklich zuerkennt.<sup>43</sup>

Im Rahmen seiner Organkompetenz artikuliert der Bundestag die Ergebnisse seiner politischen Meinungsbildung in Gestalt von schlichten Parlamentsbeschlüssen<sup>44</sup>. Diese Beschlüsse sind zwar rechtlich erheblich<sup>45</sup>, sie haben aber in der Regel keine rechtlich bindende Wirkung für andere Staatsorgane oder Bürger.<sup>46</sup>

<sup>40</sup> Vgl. Limpert (Anm. 9), 41; Kokott, DVBl. 1996, 937 (939 f.), wählt den weniger prägnanten Begriff "bindender schlichter Parlamentsbeschluss".

<sup>41</sup> Ein erster Versuch findet sich bei Limpert (Anm. 9), 92 ff.

<sup>42</sup> Vgl. Limpert (Anm. 9), 41 (52); ders., in: Häberle/Schwarze/Vitzthum (Hrsg.), Der Staat als Teil und als Ganzes, 1998, 92.

<sup>43</sup> F. Klein, JuS 1964, 181 (185); Achterberg, Parlamentsrecht, 1984, 747; Magiera, Parlament und Staatsleitung in der Verfassungsordnung des Grundgesetzes, 1979, 212, 216; Steiger, Organisatorische Grundlagen des parlamentarischen Regierungssystems, 1973, 103 f.; Hans H. Klein, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. II, 2. Aufl., 1998, § 40 Rdnr. 11 (348); Kühnreich, Das Selbstorganisationsrecht des Deutschen Bundestages unter besonderer Berücksichtigung des Hauptstadtbeschlusses, 1997, 109.

<sup>44</sup> Vgl. Kühnreich (Anm. 43), 91 ff. m. w. N.

<sup>45</sup> Magiera (Anm. 43), 215 ff.; Butzer, AÖR 1994, 61 (90 ff.).

<sup>46</sup> Magiera (Anm. 43), 212 ff.; Stern, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Bd. I, 2. Aufl., 1984, § 23 II 2 (1036); ders., Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Bd. II, 1980, § 26 II 2 c) (48 f. m. w. N.); Klein (Anm. 43), § 40 Rdnr. 11 (348); Ipsen, Staatsrecht I, 14. Aufl., 2002, Rdnr. 213 ff.; von Münch, Staatsrecht I, 6. Aufl., 2000, Rdnr. 861; Maurer, Staatsrecht I, 3. Aufl., 2003, Rdnr. 134; a. A. Stein/Frank, Staatsrecht, 18. Aufl., 2002, 119.

Dem für einen Einsatz von bewaffneten Streitkräften notwendigen Parlamentsbeschluss kommt aufgrund des aus dem Grundgesetz abgeleiteten konstitutiven Parlamentsvorbehalts rechtliche Verbindlichkeit zu. Kraft Verfassungsrecht bindet die Entscheidung des Bundestages über den Antrag auf Zustimmung zum Einsatz bewaffneter Streitkräfte die Bundesregierung.<sup>47</sup>

Herkömmlich wird unter Parlamentsvorbehalt die Verpflichtung des Parlaments verstanden, eine gesetzliche Grundlage für ein Handeln der Exekutive zu schaffen und hierbei die wesentlichen Fragen selbst zu entscheiden.<sup>48</sup> Parlamentsvorbehalt kann aber auch die Wahrnehmung parlamentarischer Verantwortung außerhalb des Gesetzgebungsverfahrens bedeuten.<sup>49</sup>

## b) Die Wahrnehmung der auswärtigen Gewalt und der Deutsche Bundestag

Bis zum *Streitkräfte*-Urteil des Bundesverfassungsgerichts war die Auffassung vorherrschend, dass die Wahrnehmung der auswärtigen Gewalt grundsätzlich zum Bereich der Regierung und Verwaltung gehört.<sup>50</sup> Nach der Gegenauffassung ist die auswärtige Gewalt als eine kombinierte Gewalt zu verstehen, die Regierung und Parlament gesamthänderisch übertragen ist.<sup>51</sup>

Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ordnet grundsätzlich<sup>52</sup> die Gestaltung der auswärtigen Beziehungen der Bundesregierung zu.<sup>53</sup> Seit dem *Streitkräfte*-Urteil fordert das Gericht für die Gestaltung der auswärtigen Beziehungen – dazu gehören auch die Entscheidungen über den Einsatz bewaffneter Streitkräfte – eine verstärkte parlamentarische Mitwirkung.<sup>54</sup>

Es kann offen bleiben, ob es sich hierbei um eine Durchbrechung der Zuordnung der Gestaltung der Auswärtigen Beziehungen zur Bundesregierung handelt<sup>55</sup> oder ob die gewandelte Auffassung des Bundesverfassungsgerichts ein Beleg dafür ist, dass die auswärtige Gewalt von Regierung und Parlament gemeinsam ausgeübt wird.<sup>56</sup> Der konstitutive Parlamentsvorbehalt fundiert jedenfalls die Mitwirkung des Bundestages an der politischen Leitungsgewalt des Staates<sup>57</sup>. Der konstitutive

<sup>47</sup> Kühnreich (Anm. 43), 109.

<sup>48</sup> Degenhart, Staatsrecht I, 18. Aufl., 2002, Rdnr. 68; von Münch (Anm. 46), Rdnr. 352.

<sup>49</sup> Vgl. Ossenhühl, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. III, 2. Aufl., 1996, § 62 Rdnr. 39; Degenhart (Anm. 48), Rdnr. 68.

<sup>50</sup> So vor allem Grewe, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. III, 2. Aufl., 1996, § 77 Rdnr. 41 ff.; Eitel, in: Festschrift Günther Jaenicke zum 85. Geburtstag, 1998, 947 (962); vgl. auch Kokott (Anm. 40), 937 ff.

<sup>51</sup> Friesenhahn, VVDStRL 16 (1958), 9 (37 f., 70); Wolfrum, VVDStRL 56 (1996), 38 (40). Zum Meinungsstand vgl. Wolfrum, in: Dreier/Badura, (Hrsg.), Festschrift 50 Jahre Bundesverfassungsgericht, Zweiter Band, 2001, 693 (696 ff.).

<sup>52</sup> Bis zum Nachrüstungsurteil uneingeschränkt, vgl. BVerfGE 68, 1 (Ls. 4).

<sup>53</sup> BVerfGE 1, 351 (369); 1, 372 (395); 68, 1 (Ls. 4); 90, 286 (357).

<sup>54</sup> Vgl. Wolfrum (Anm. 51, 2.), 693 (696 ff.).

<sup>55</sup> Vgl. Vöneky/Wolfrum, ZaöRV 62 (2002), 569 (599).

<sup>56</sup> Wolfrum (Anm. 51, 1.), 38 (40).

Parlamentsbeschluss ist eine Handlungsform, in der das Parlament seinen Willen mit verbindlicher Wirkung gegenüber der Bundesregierung ausdrückt.

Allerdings handelt es sich letztlich nicht um eine gleichberechtigte Mitwirkung des Bundestages an der Gestaltung der auswärtigen Beziehungen, denn dem Bundestag steht beim Einsatz der bewaffneten Streitkräfte keine Initiativbefugnis zu.<sup>58</sup> Die Zustimmung des Bundestages ist zwar konstitutiv für die Rechtmäßigkeit des Einsatzes der Streitkräfte. Die Verantwortung für die operativen Einzelheiten einer militärischen Unternehmung liegen jedoch ausschließlich bei der Bundesregierung. Der Bundestag kann die Bundesregierung nicht zum Einsatz bewaffneter Streitkräfte verpflichten.<sup>59</sup> Wegen des ungleichen Anteils von Bundesregierung und Bundestag bei der Entscheidung über den Einsatz bewaffneter Streitkräfte ist es deshalb überzogen, von einem Kondominium zu sprechen.<sup>60</sup>

### c) Konstitutiver Parlamentsvorbehalt und militärische Integration

Das Bundesverfassungsgericht deutet den wehrverfassungsrechtlichen Parlamentsvorbehalt grundsätzlich "integrationsfreundlich". Im *Streitkräfte-Urteil* heißt es<sup>61</sup>:

"Die Einordnung Deutschlands in ein System gegenseitiger kollektiver Sicherheit bedarf nach Art. 24 Abs. 2 in Verbindung mit Art. 59 Abs. 2 Satz 1 GG der Zustimmung des Gesetzgebers. Dieser Gesetzesvorbehalt überträgt dem Bundestag als Gesetzgebungsorgan ein Mitentscheidungsrecht im Bereich der auswärtigen Angelegenheiten (vgl. BVerfGE 68, 1 [84 f.]) und begründet insoweit ein Recht des Bundestages im Sinne von § 64 Abs. 1 BVerfGG.

Hat der Gesetzgeber der Einordnung in ein System gegenseitiger kollektiver Sicherheit zugestimmt, so ergreift diese Zustimmung auch die Eingliederung von Streitkräften in integrierte Verbände des Systems oder eine Beteiligung von Soldaten an militärischen Aktionen des Systems unter dessen militärischem Kommando, soweit Eingliederung oder Beteiligung in Gründungsvertrag oder Satzung, die der Zustimmung unterlegen haben, bereits angelegt sind. Die darin liegende Einwilligung in die Beschränkung von Hoheitsrechten umfaßt auch die Beteiligung deutscher Soldaten an militärischen Unternehmungen auf der Grundlage des Zusammenwirkens von Sicherheitssystemen in deren jeweiligem Rahmen, wenn sich Deutschland mit gesetzlicher Zustimmung diesen Systemen eingeordnet hat.

...

Der Eingliederung deutscher Streitkräfte in integrierte Verbände der NATO hat der deutsche Gesetzgeber durch den Beitritt zum Nordatlantikvertrag zugestimmt (vgl.

---

<sup>57</sup> Wolfrum (Anm. 51, 2.), 693 (698). Ähnlich Wild, DÖV 2000, 622 (630). Vgl. auch Hesse, Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Neudruck der 20. Aufl., 1999, § 15 Rdnr. 588 ff. (252 f.); nach Maurer (Anm. 46), Rdnr. 121, handelt es sich bei dem konstitutiven Parlamentsbeschluss um die Zustimmung zu einem wichtigen politischen Akt.

<sup>58</sup> Vgl. BVerfGE 90, 286 (389).

<sup>59</sup> BVerfGE 90, 286 (389).

<sup>60</sup> So aber Scholz, Deutscher Bundestag, 15. Wahlperiode, Ausschuß für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung, Ausschußdrucksache 15 – G – 17, 3.

<sup>61</sup> BVerfGE 90, 286 (351, 355).

BVerfGE 68, 1 [99 ff.]). Diese Zustimmung umfaßt auch den Fall, daß integrierte Verbände im Rahmen einer Aktion der Vereinten Nationen, deren Mitglied die Bundesrepublik Deutschland ist, eingesetzt werden.“

Die Zustimmung des Gesetzgebers zur Einordnung Deutschlands in Systeme kollektiver Sicherheit wie UNO und NATO erschöpft freilich nicht die Beteiligungsrechte des Parlaments.

Hervorzuheben ist, dass der konkrete Einsatz deutscher Soldaten der gesonderten Zustimmung des Bundestages bedarf<sup>62</sup>. Im *Streitkräfte*-Urteil des Bundesverfassungsgerichts heißt es dazu<sup>63</sup>:

“Das Grundgesetz ermächtigt den Bund, Streitkräfte zur Verteidigung aufzustellen und sich Systemen kollektiver Selbstverteidigung und gegenseitiger kollektiver Sicherheit anzuschließen; darin ist auch die Befugnis eingeschlossen, sich mit eigenen Streitkräften an Einsätzen zu beteiligen, die im Rahmen solcher Systeme vorgesehen sind und nach ihren Regeln stattfinden. Davon unabhängig bedarf jedoch der Einsatz bewaffneter Streitkräfte grundsätzlich der vorherigen konstitutiven Zustimmung des Bundestages.“

Unverkennbar besteht zwischen der gesetzlichen Zustimmung zum Beitritt zu einem System der kollektiven Sicherheit und der Beteiligung des Bundestages beim Einsatz bewaffneter deutscher Streitkräfte ein enger Zusammenhang, aber auch ein Spannungsverhältnis. Die Zustimmung zum Beitritt macht die Zustimmung zum konkreten militärischen Einsatz nicht entbehrlich.

Andererseits ist zu beachten, dass die verfassungsrechtlich gebotene Mitwirkung des Bundestages bei konkreten Entscheidungen über den Einsatz bewaffneter Streitkräfte die militärische Wehrfähigkeit und die Bündnisfähigkeit der Bundesrepublik Deutschland nicht beeinträchtigen darf.<sup>64</sup> Es ist deshalb zu klären, wie weit die konstitutive Wirkung des Zustimmungsgesetzes nach Art. 59 Abs. 2 GG reicht und ab wann der wehrverfassungsrechtliche Parlamentsvorbehalt einsetzt.

Aus der Zusammenschau des Vorbehalts der Zustimmung des Deutschen Bundestages zur militärischen Integration und der Zustimmung zum konkreten militärischen Einsatz ergibt sich eine gestufte konstitutive Beteiligung des Parlaments.

Die Zustimmung des Deutschen Bundestages zum Beitritt zu einem System gegenseitiger kollektiver Sicherheit schließt die Befugnis ein, deutsche Soldaten in den in solchen Systemen typischerweise vorgesehenen integrierten militärischen Führungsstrukturen wie ständigen Hauptquartieren und Stäben einzusetzen. Diese Zustimmung muss nicht im Falle der Einbeziehung dieser ständigen Führungseinheiten in eine konkrete bewaffnete Unternehmung “erneuert” werden.

Wenn ein ständiges Hauptquartier zusätzlich die Funktion eines Hauptquartiers für eine bewaffnete Unternehmung wie die Bestimmung des (ständigen) NATO-Headquarter Mitte zum ISAF-Headquarter und ein deutscher NATO-Kommandeur im Rahmen seiner ständigen Funktion eine weitere Funktion in einem Haupt-

<sup>62</sup> BVerfGE 90, 286 (387); Wiefelspütz (Anm. 4, 1.), 133 (139); ders. (Anm. 4, 2.), 40; ders., BayVBl. 2003, 609 (611); Spies (Anm. 22), 531 (537).

<sup>63</sup> BVerfGE 90, 286 (381).

<sup>64</sup> BVerfGE 90, 286 (388).

quartier einer bewaffneten Unternehmung erhält, dann muss diese Verwendung wie im Falle des Generalleutnants G. nicht dem Bundestag zur Zustimmung vorgelegt werden.

Für integrierte Hauptquartiere und Stäbe – beispielsweise im Rahmen der NRF – gilt: Dem Einsatz deutscher Soldaten in Hauptquartieren und Stäben der NRF hat der deutsche Gesetzgeber durch den Beitritt zum Nordatlantikvertrag zugestimmt. Es ist dabei ohne Bedeutung, dass diese Einheiten nach Maßgabe eines Rotationsmodells bereitgestellt werden sollen. Einer weiteren konstitutiven Beteiligung des Deutschen Bundestages bedarf es selbst dann nicht, wenn diese Hauptquartiere und Stäbe der NRF in das Einsatzgebiet einer bewaffneten Unternehmung verlegt würden.

Die gesetzliche Zustimmung des Bundestages umfasst jedoch nicht die Zustimmung zu einer konkreten bewaffneten Unternehmung mit deutscher Beteiligung. Es ist deshalb folgerichtig, die konstitutive Zustimmung des Parlaments zu verlangen, wenn es sich um "eigens für konkrete bewaffnete Einsätze gebildete Stäbe und Hauptquartiere der NATO und anderer Organisationen kollektiver Sicherheit"<sup>65</sup> handelt.

Eine weitere konstitutive Beteiligung des Parlaments wird erst durch den konkreten militärischen Einsatz erforderlich und bezieht sich lediglich auf die militärischen Einsatzkräfte, die bei einer vorgegebenen Führungsstruktur unmittelbar operativ eingesetzt werden. Eine erneute Beteiligung des Bundestages für den Einsatz deutscher Soldaten in ständigen Hauptquartieren und Stäben ist verfassungsrechtlich auch dann nicht geboten, wenn diese ständigen Hauptquartiere und Stäbe eine konkrete bewaffnete Unternehmung führen.

#### d) Der konkrete Einsatz und die Beteiligung des Parlaments

Da nur der konkrete Einsatz bewaffneter deutscher Streitkräfte die konstitutive Beteiligung des Parlaments gebietet, unterliegen Maßnahmen im Vorfeld einer militärischen Operation, die lediglich einen für möglich gehaltenen konkreten Einsatz vorbereiten sollen, nicht dem Zustimmungsvorbehalt<sup>66</sup>. Insbesondere sind nicht zustimmungspflichtig<sup>67</sup>: Strategische Studien und Überlegungen, vorsorgliche Operationsplanungen, die Durchführung spezieller Ausbildungsprogramme zur Vorbereitung auf eventuelle Einsätze und die vorsorgliche Bereitstellung von Transportraum. Gleiches gilt für unbewaffnete Erkundungsmaßnahmen, wenn noch gar nicht feststeht, ob es zu einer Einsatzentscheidung kommt.<sup>68</sup> Auch die

<sup>65</sup> BT-Drs. 15/2742, 5, Begründung zu § 2.

<sup>66</sup> Ähnlich Blumenwitz, in: Festschrift Ritter, 1995, 311 (316). Anderes gilt, wenn vorbereitende Maßnahmen selbst Teil von Kampfhandlungen sind. Das ist z. B. der Fall, wenn sie auf einem kriegsbefangenen Territorium stattfinden.

<sup>67</sup> Vgl. den Antrag der FDP-Fraktion auf BT-Drs. 15/36, 2 Ziff. 3; ähnlich Bundesverteidigungsminister Dr. Struck, Deutscher Bundestag, 15. Wahlperiode, Ausschuß für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung, Protokoll G 9, 15.

<sup>68</sup> A. A. Lutze (Anm. 4), 972 (973).

vorsorgliche Bereitstellung von militärischen Kräften außerhalb eines kriegsbefangenen Territoriums löst (noch) nicht den Parlamentsvorbehalt aus, solange nicht die Entscheidung über den Beginn einer militärischen Operation unter Einbeziehung von Kampfhandlungen getroffen wurde. Bei militärischen Aktionen zur Befreiung von Geiseln<sup>69</sup> ist die Heranführung und Bereitstellung von Kampfeinheiten nicht zustimmungspflichtig, wenn die Entscheidung, die Kräfte in einer bewaffneten Unternehmung einzusetzen, noch nicht getroffen worden ist und es somit letztlich offen ist, ob es zu einem militärischen Einsatz kommt.

Es überzeugt deshalb nicht, wenn Fischer-Lescano auf das Vorhandensein eines potentiell militärischen Einsatzes zur Auslösung des konstitutiven Parlamentsvorbehalts abhebt<sup>70</sup>. Ein lediglich abstrakt möglicher militärischer Einsatz ist noch kein konkreter Einsatz. Wenn ein Einsatz deutscher Streitkräfte im Bündnis lediglich der bewaffneten Prävention dient, ohne dass es bereits zu Kampfhandlungen kommt oder unausweichlich kommen wird, ist die Zustimmung des Parlaments (noch) nicht erforderlich.

Ebenso wenig erfordert "die konkrete Gefahr einer Verwicklung in Kampfhandlungen" die konstitutive Beteiligung des Parlaments<sup>71</sup>. Krieg oder ein kriegsähnliches Geschehen – nur dies ist der gegenständliche Bereich des wehrverfassungsrechtlichen Parlamentsvorbehalts<sup>72</sup> – ist nicht mit der Gefahr gleichzusetzen, als Soldat in solch eine Begebenheit einbezogen zu werden. Die bloße Gefahr, dass deutsche Soldaten in Kampfhandlungen verstrickt werden, zwingt noch nicht zur konstitutiven Beteiligung des Parlaments<sup>73</sup>. Denn prinzipiell kann jeder Soldat Ziel und Opfer eines militärischen Überraschungsangriffs werden.

Auch eine erhöhte Gefahr oder ein erhöhter Grad von Wahrscheinlichkeit, in Kampfhandlungen einbezogen zu werden, verlangt noch nicht von der Bundesregierung die Entscheidung, die Soldaten aus der Gefahrenzone abziehen oder um die Zustimmung des Parlaments zum Verbleiben (Einsatz) der betreffenden Soldaten nachzusuchen<sup>74</sup>.

<sup>69</sup> Vgl. Wiefelspütz (Anm. 4, 2.), 42; Schultz, Die Auslandsentsendung von Bundeswehr und Bundesgrenzschutz zum Zwecke der Friedenswahrung und Verteidigung, 1998, 95 f.; Kress, ZaöRV 57 (1997), 229 ff.; Limpert (Anm. 9), 60, 62; Fastenrath, FAZ vom 19. März 1997; Dau, NZWehr 1998, 89 ff.; Hermsdörfer, BayVBl. 1998, 652 ff.; Epping (Anm. 1), 423 ff.; von Lersner, Humanitäres Völkerrecht – Informationsschriften –, 1999, 156 ff.; Wild (Anm. 57), 622 (625); Dreist, NZWehr 2002, 133 (141 ff.).

<sup>70</sup> Fischer-Lescano (Anm. 4), 1474 (1475).

<sup>71</sup> So aber Röben, ZaöRV 63 (2003), 585 (592).

<sup>72</sup> Vgl. Wiefelspütz (Anm. 4, 2.), 35 ff.

<sup>73</sup> Wiefelspütz (Anm. 4, 1.), 133 (139); wohl auch Spies (Anm. 22), 531 (543). Offengelassen von Blumenwitz (Anm. 66), 311 (315).

<sup>74</sup> So aber Rath, taz vom 4. April 2003. Auch Bundesverteidigungsminister Dr. Struck vertrat im Gespräch mit Mitgliedern des Ausschusses für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung am 5. Juni 2003 – wohl aber eher unter politischen als staatsrechtlichen Gesichtspunkten – die Auffassung, wegen der Gefährlichkeit der Auslandseinsätze sei die Zustimmungspflicht des Bundestages wichtig. Vgl. Deutscher Bundestag, 15. Wahlperiode, Ausschuss für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung, Protokoll G 9, 8.

Insbesondere ist die erhöhte Wachsamkeit, die Anordnung der Alarmbereitschaft von Soldaten in Zeiten größerer politischer Spannungen noch nicht als konkreter Einsatz bewaffneter Streitkräfte zu werten. Gleiches gilt für das Auffüllen von militärischen Einheiten mit Reservisten. Die Umgruppierung von militärischen Einheiten in Deutschland oder im Bündnisgebiet ist für sich genommen noch kein zustimmungspflichtiger Vorgang. Das gilt auch dann, wenn in angrenzenden Gebieten militärische Kampfhandlungen stattfinden. Der präventive Schutz des Territoriums der Bundesrepublik Deutschland sowie des Bündnisgebietes von NATO und WEU ist der Friedensauftrag der Bundeswehr und verlangt deshalb nicht die einsatzorientierte Zustimmung des Bundestages. Das gilt auch für lageabhängig gesteigerte militärische Schutzvorkehrungen, die sich auf das Bündnisgebiet beschränken und strikt präventiv-defensiven Charakter haben.<sup>75</sup>

Zustimmungspflichtig wird ein Einsatz allerdings dann, wenn bei verständiger Würdigung der Geschehensabläufe selbst bei einer strikt defensiven Ausrichtung der Streitkräfte die Verstrickung deutscher Soldaten in Kampfhandlungen unausweichlich erscheint. In einer solchen Lage wird die Einbeziehung deutscher Soldaten in militärische Kampfhandlungen nicht mehr zu vermeiden sein. Der Bundesregierung wird in solchen Situationen für die Beurteilung der Lage und ihrer voraussichtlichen Entwicklung allerdings eine Einschätzungsprärogative einzuräumen sein.<sup>76</sup>

Die Grenze zum zustimmungspflichtigen Einsatz wird auch überschritten, wenn deutsche Soldaten auf einem "kriegsbefangenen Territorium"<sup>77</sup> eingesetzt werden. Auf einem solchen Gebiet sind die Soldaten in einem Maße in ein Kriegsgeschehen einbezogen, dass sie untrennbar Teil eines bewaffneten Konflikts sind.<sup>78</sup>

#### e) Der räumliche Bezug des konstitutiven Parlamentsvorbehalts

Das aus dem Rechtsstaatsprinzip abgeleitete Bestimmtheitsgebot verlangt die hinreichend exakte Bestimmung des Einsatzgebietes der bewaffneten Streitkräfte. Allerdings sollten dabei die Anforderungen nicht überspannt werden. Militärische Operationen lassen sich nur in den Grundzügen mit angemessener Genauigkeit vorausplanen.

Jedenfalls bezieht sich der konstitutive Parlamentsvorbehalt auf den Einsatz bewaffneter Streitkräfte. Der Einsatz zielt jedoch immer auf einen konkreten Raum und auf ein geografisch bestimmtes Einsatzgebiet. Eingesetzt werden indes nur Soldaten, die im Einsatzgebiet mit militärischen Aufgaben im Rahmen einer bewaffneten Unternehmung betraut sind. Das schließt eigens für bewaffnete Unternehmungen gebildete Hauptquartiere und Stäbe ein, die im Einsatzge-

<sup>75</sup> Wiefelspütz (Anm. 4, 2.), 39 f.; ders., BWV 2003, 193 (196 f.); ders. (Anm. 62), 609 (611).

<sup>76</sup> Wiefelspütz (Anm. 4, 2.), 40.

<sup>77</sup> BVerfG, 2 BvQ 18/03 vom 25. März 2003, NJW 2003, 2373 (2375).

<sup>78</sup> Wiefelspütz (Anm. 4, 2.), 40.

biet die militärischen Operationen führen. Deutsche Soldaten in solchen Hauptquartieren und Stäben dürfen nur mit Zustimmung des Deutschen Bundestages eingesetzt werden.

Dieses Verständnis über die Reichweite des konstitutiven Parlamentsvorbehalts entspricht wie dargelegt auch der Regierungs- und Parlamentspraxis.

Ohne dass dies im Wortlaut der Gesetzentwürfe oder ihrer Begründungen ausdrücklich angesprochen wird, ist die Beteiligung deutscher Soldaten in integrierten Einheiten, sofern sie im Einsatzgebiet einer bewaffneten Unternehmung operieren wie AWACS-Flugzeuge mit zum Teil deutscher Besatzung oder FM-Module zustimmungsbedürftig<sup>79</sup>.

## 10. Die Kritik am nationalen Zustimmungsverfahren

### a) Die Kritik

Das nationale Zustimmungsverfahren wird inzwischen vor dem Hintergrund der rasch einsetzbaren Eingreiftruppe NRF der NATO kritisiert<sup>80</sup>. Das nationale Zustimmungsverfahren könne erst eingeleitet werden, nachdem der NAC seine Entscheidung getroffen habe. Eine Befassung des Bundestages mit noch Änderungen unterliegenden Vorlagen an den NAC sei ausgeschlossen. Im günstigsten Fall könnte das Zustimmungsverfahren in wenigen Tagen abgeschlossen werden. Während der Parlamentsferien bzw. bei Dissens sei eine deutliche Überschreitung dieses Zeitansatzes sehr wahrscheinlich. Das Bedürfnis nach eilbedürftigen Entscheidungen werde zunehmen. Die angestrebte rasche Einsetzbarkeit der NRF und damit der Hauptzweck der NRF stehe wegen des (zu langsamen) deutschen Entscheidungsprozesses infrage. Außerdem stelle das parlamentarische Zustimmungsverfahren auch nach Mitwirkung der deutschen Exekutive am einstimmigen Einsatzbeschluss des NAC die Verfügbarkeit deutscher Kräfte nicht sicher. Die Berechtigung der Bundesregierung, bei Gefahr im Verzug vorläufig den Einsatz von Streitkräften zu beschließen und an entsprechenden Beschlüssen in den Bündnissen oder internationalen Organisationen ohne vorherige Einzelermächtigung durch das Parlament mitzuwirken und diese vorläufig zu vollziehen, sei kein hinreichender Ersatz. Es werde daher empfohlen, der Bundesregierung die Möglichkeit einzuräumen, verbindlich einstimmig im NAC getroffenen Einsatzentscheidungen zuzustimmen, die sich im Rahmen des durch die NATO-Dokumente beschriebenen Auftrags der NRF bewegen.<sup>81</sup>

---

<sup>79</sup> Vgl. den AWACS-Beschluß des Bundesverfassungsgerichts vom 25. März 2003, NJW 2003, 2373 ff. = JZ 2003, 897 ff.

<sup>80</sup> Eitelhuber (Anm. 15), 5 ff.

<sup>81</sup> Eitelhuber (Anm. 15), 12.

## b) Bewertung

Die am nationalen Zustimmungsverfahren geübte Kritik überzeugt – jedenfalls vor dem Hintergrund der bisherigen Entsendeentscheidungen – nicht. Eine Auswertung der tatsächlichen Abläufe des bundesdeutschen parlamentarischen Zustimmungsverfahrens belegt, dass die meisten Verfahren von der Zuleitung bis zur Entscheidung des Parlaments sehr zügig erfolgten.<sup>82</sup>

Bei den bislang 32 Fällen des Einsatzes bewaffneter deutscher Streitkräfte im Ausland handelt es sich sowohl um erstmalige Zustimmungsbeschlüsse als auch um Fortsetzungsbeschlüsse des Deutschen Bundestages. Eine Auswertung dieser Staatspraxis lässt erkennen, dass die Zustimmung des Plenums in eilbedürftigen Fällen zeitnah eingeholt werden konnte. In acht eilbedürftigen Fällen wurde der Beschluss noch am Tage der Zuleitung oder am folgenden Tag erteilt. In 12 Fällen wurde die Schlussabstimmung am Tage der 1. Beratung oder am folgenden Tag durchgeführt. In 19 von 32 Fällen wurde die Zustimmung innerhalb von vier Tagen erteilt. In 20 Fällen fand die Schlussabstimmung innerhalb von vier Tagen nach der 1. Beratung statt. Die Zustimmungen, die erst nach Ablauf einer Woche erteilt wurden, betrafen überwiegend nicht eilbedürftige Mandatsverlängerungen.

Aus naheliegenden Gründen nahm in allen Fällen der Zeitraum der Willensbildung der Bundesregierung erheblich mehr Zeit in Anspruch. In Aussicht genommene militärische Operationen verlangen sowohl aus militär-fachlichen wie außen- und verteidigungspolitischen Gründen einen angemessenen Zeitraum für die politische Beurteilung in der Bundesregierung selbst und für die Abstimmung im Bündnis.

Bislang ist jedenfalls kein einziger Fall nachweisbar, in dem die außenpolitische Handlungs- und die Bündnisfähigkeit Deutschlands wegen des wehrverfassungsrechtlichen Parlamentsvorbehalts substantiell gemindert wurde.

Es ist einzuräumen, dass für Einsatzentscheidungen der NRF anderes gelten könnte. Andererseits existiert die NRF noch nicht. Es fehlen deshalb praktische Erfahrungen. Wenn die NRF innerhalb von 5 – 30 Tagen weltweit einsatzfähig sein soll, ist das jedenfalls ein Zeitraum, während dessen bislang regelmäßig auch der Deutsche Bundestag entscheidungsfähig war. Sollte die Einberufung des Bundestages ausnahmsweise nicht zeitgerecht erfolgen können, würden die Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts für militärische Einsätze bei Gefahr im Verzug<sup>83</sup> ausreichend aber auch angemessen sein, um die Handlungsfähigkeit der Bundesregierung zu gewährleisten.

---

<sup>82</sup> Auswertung des Sekretariats des Geschäftsordnungsausschusses des Deutschen Bundestages vom 24. Februar 2004 – PD I A 1/1.

<sup>83</sup> Vgl. BVerfGE 90, 286 (388).

## 11. Die Optionen des Gesetzgebers

### a) Die Ausgangslage

So umstritten die verfassungsrechtliche Herleitung des konstitutiven Parlamentsvorbehalts sein mag, die Verfassungsorgane sind durch § 31 Abs. 1 BVerfGG an die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts gebunden. Das fällt der Bundesregierung und dem Deutschen Bundestag inzwischen nicht schwer, weil die "Erfindung" des konstitutiven Parlamentsvorbehalts die jahrelange Selbstlähmung und Selbstblockade der deutschen Außen- und Sicherheitspolitik auflöste.<sup>84</sup>

Der Gesetzgeber wird zu beachten haben, dass das Bundesverfassungsgericht mit dem *Streitkräfte*-Urteil vom 12. Juli 1994 und dem *AWACS*-Beschluss vom 25. März 2003 – so umstritten die Entscheidungen sein mögen<sup>85</sup> – durch die Herleitung des wehrverfassungsrechtlichen Parlamentsvorbehalts materielles Verfassungsrecht<sup>86</sup> geschaffen hat und der Bundestag als Gesetzgeber nicht zur authentischen Verfassungsinterpretation befugt ist.<sup>87</sup>

Gleichwohl ist der Inhalt des wehrverfassungsrechtlichen Parlamentsvorbehalts nicht festgeschrieben. Der Gesetzgeber hat im Rahmen der Parlamentsautonomie, aber auch – so ausdrücklich durch das Bundesverfassungsgericht vorgegeben – Gestaltungsmöglichkeiten für eine differenzierte Regelung der Parlamentsbeteiligung, soweit dies "durch ein vertraglich geregeltes Programm militärischer Integration vorgezeichnet ist"<sup>88</sup>.

Die Einzelheiten der innerparlamentarischen Wahrnehmung des konstitutiven Parlamentsvorbehalts regelt der Bundestag im Rahmen seiner Parlamentsautonomie<sup>89</sup>. Im *Pofalla*-Urteil des Bundesverfassungsgerichts heißt es zur Parlamentsautonomie<sup>90</sup>:

<sup>84</sup> Vgl. Wiefelspütz (Anm. 4, 2.), 7; Isensee, Deutscher Bundestag, 15. Wahlperiode, Ausschuß für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung, Ausschußdrucksache 15 – G – 17, 1, spricht von "einem Parlamentarismus, der sich selbst blockierte".

<sup>85</sup> Die Herleitung des konstitutiven Parlamentsvorbehalts durch das Bundesverfassungsgericht ist überwiegend auf Kritik gestoßen. Vgl. die Nachweise oben Anm. 1 und Starck, in: Badura/Dreier (Hrsg.), Festschrift 50 Jahre Bundesverfassungsgericht, Erster Band, 2001, 1 (21); Scholz, in: Festschrift für Klaus Stern zum 65. Geburtstag, 1997, 1201 (1209 f.); ders., in: Dreier/Badura (Hrsg.), Festschrift 50 Jahre Bundesverfassungsgericht, Zweiter Band, 2001, 663 (674); Schwarz, Die verfassungsgerichtliche Kontrolle der Außen- und Sicherheitspolitik, 1995, 341; Epping (Anm. 1), 423 (445 ff.); Limpert (Anm. 9), 45 ff. m. w. N.; Burkiczak, ZRP 2003, 82 (84); Lorz, Interorganrespekt im Verfassungsrecht, 2001, 370; Röben (Anm. 71), 585 (593).

<sup>86</sup> Vgl. BVerfGE 90, 286 (390); Scholz, in: Deutscher Bundestag, 15. Wahlperiode, Ausschuß für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung, Ausschußdrucksache 15 – G – 17, 2 f.; Spies (Anm. 22), 531 (542).

<sup>87</sup> Vgl. Burkiczak (Anm. 85), 82 (85 m. w. N.); Wild (Anm. 57), 622 (631); Wiefelspütz, Das Untersuchungsausschußgesetz, 2003, 231; ders. (Anm. 4, 2.), 14; Schröder, 57. DJT, S. E 5 (121 f.); Maunz, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Art. 44 (Erstbearbeiter) Rdnr. 28.

<sup>88</sup> BVerfGE 90, 286 (389).

<sup>89</sup> BVerfG, NJW 2002, 1111 (1114); zur Parlamentsautonomie vgl. auch Morlok, in: Dreier, (Hrsg.), Grundgesetz, Bd. II, 1998, Art. 40 Rdnr. 5; Schneider, in: Denninger/Hoffmann-Riem/

“Die dem Parlament zustehende Autonomie erstreckt sich nicht nur auf Angelegenheiten der Geschäftsordnung. Autonomie bezeichnet die allgemeine Befugnis des Parlaments, seine eigenen Angelegenheiten selbst zu regeln BVerfGE 102, 224, 235).”

Im Rahmen seiner Geschäftsordnungsautonomie ist der Bundestag danach frei, die bislang am Gesetzgebungsverfahren orientierte Behandlung der Anträge auf Zustimmung zum Einsatz bewaffneter Streitkräfte – erste Beratung des Antrags der Bundesregierung im Plenum, Überweisung in die Ausschüsse, abschließende Beratung im Plenum – beizubehalten oder ein eigenständiges Verfahren einzuführen.<sup>91</sup>

## b) Der Entsendeausschuss

Es stellt sich zunächst die Frage, ob aus Gründen der Verfahrensbeschleunigung und Verfahrensvereinfachung die dem Parlament zustehenden Befugnisse auf einen Entsendeausschuss übertragen werden dürfen.

Das Grundgesetz weist dem Bundestag ein konstitutives Mitwirkungsrecht bei konkreten Entscheidungen über den Einsatz bewaffneter Streitkräfte zu. In der Streitkräfteentscheidung heißt es dazu:

“Der Bundestag hat über Einsätze bewaffneter Streitkräfte nach Maßgabe des Art. 42 Abs. 2 GG zu beschließen. Der Bedeutung des zu fassenden Beschlusses wird es, so es die Lage irgend erlaubt, entsprechen, daß er in den zuständigen Ausschüssen vorbereitet und im Plenum des Bundestages erörtert wird (vgl. BVerfGE 89, 38 (47)).”<sup>92</sup>

Unstreitig ist mit dem Bundestag das Plenum des Parlaments gemeint. Es ist grundsätzlich Sache des Plenums – vorbereitet durch die Ausschüsse<sup>93</sup> – das Recht auf konstitutive Beteiligung wahrzunehmen.

Die Aufgabe der Ausschüsse des Bundestages besteht vor allem darin, als vorbereitende Beschlussorgane Beschlussempfehlungen für das Plenum des Bundestages zu erarbeiten (§ 62 Abs. 1 Satz 2 GO-BT)<sup>94</sup>. Diese Hauptfunktion der Ausschüsse beschreibt ihren Aufgabenbereich indes nicht erschöpfend.

In der rechtswissenschaftlichen Literatur ist umstritten, ob und in welchem Umfang Befugnisse des Plenums auf Ausschüsse delegiert werden dürfen<sup>95</sup>. In der älte-

---

Schneider/Stein, (Hrsg.), Kommentar zum Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Reihe Alternativkommentare, 3. Aufl., 2001 ff., Art. 40 Rdnr. 2.

<sup>90</sup> BVerfG, NJW 2002, 1111 (1114).

<sup>91</sup> Vgl. Deutscher Bundestag, 15. Wahlperiode, Ausschuß für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung, Ausschußdrucksache 15 – G – 15, 6.

<sup>92</sup> BVerfGE 90, 286 (388).

<sup>93</sup> D a c h, in: Schneider/Zeh, (Hrsg.), Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland, 1989, § 40 Rdnr. 32 ff. (1114 ff.); K l e i n, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Art. 40 Rdnr. 135; S t e r n, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Bd. II, 1980, 102 f.; Z e h, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd. II, 2. Aufl., 1998, § 43 Rdnr. 59; S c h o l z, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Art. 45 Rdnr. 7.

<sup>94</sup> Vgl. die Nachw. in Anm. 93.

<sup>95</sup> Rechtsvergleichend von L u c i u s, AÖR 1972, 568 ff.

ren Staatsrechtslehre wurde überwiegend die Auffassung vertreten, eine Delegation der Befugnisse des Plenums auf Ausschüsse sei unzulässig.<sup>96</sup>

Es wird auch die Meinung vertreten, der Bundestag dürfe seine Kompetenzen nur aufgrund einer verfassungsrechtlichen Ermächtigung (z. B. Art. 45 Satz 2 GG) auf Ausschüsse übertragen.<sup>97</sup> Für alle staatsleitenden Befugnisse des Parlaments bestehe ein Delegationsverbot<sup>98</sup>, von dem das Parlament nur aufgrund ausdrücklicher verfassungsrechtlicher Ermächtigung abweichen dürfe. Das betreffe den Bereich der Gesetzgebung einschließlich der Befugnisse des Parlaments im Rahmen der Haushaltsverabschiedung, den Bereich der auswärtigen Gewalt sowie der Notstands- und Planungsgewalt.<sup>99</sup>

Vor dem Hintergrund einer inzwischen jahrzehntelangen, auch vom Bundesverfassungsgericht nicht beanstandeten Staatspraxis<sup>100</sup> wird inzwischen überwiegend die Auffassung vertreten, das Grundgesetz erlaube oder verbiete nicht grundsätzlich die Delegation von Plenarzuständigkeiten auf Ausschüsse des Bundestages<sup>101</sup>. Es sei durch Auslegung der kompetenzrechtlichen Norm zu ermitteln, ob und unter welchen Voraussetzungen eine Delegation zulässig sei.<sup>102</sup> Wenn sich aus der Verfassung kein unmittelbares Delegationsverbot ergebe, sei das entscheidende Kriterium für die Abgrenzung von zulässiger und unzulässiger parlamentsinterner Aufgabenübertragung die sachliche Notwendigkeit bzw. die Funktionsgerechtigkeit.<sup>103</sup>

Das Parlament kann seinerseits Entscheidungen in mehreren Formen treffen: als förmliche Gesetze, als schlichten Parlamentsbeschluss<sup>104</sup> und – seit der *Streitkräf-*

<sup>96</sup> Bluntschli, Allgemeines Staatsrecht, Bd. I, 4. Aufl., 1868, 484 ff.; Triepel, Delegation und Mandat im öffentlichen Recht, 1942, 23, 115 ff.; Carl Schmitt, Verfassungslehre, 1928, 316 f.; Dechamps, Macht und Arbeit der Ausschüsse, 1954, 104; Goltz, DÖV 1965, 605 (615); Bernhardt, in: 1. öff. Informationssitzung des Rechtsausschusses und des Innenausschusses am 9. November 1967, Rechtsausschuß-Prot. Nr. 55, S. 20; Schäfer, in: Schäfer, (Hrsg.), Finanzwissenschaft und Finanzpolitik, 1964, 251 (261); Kunz, Die Delegation von Ausgabeermächtigungen durch das Bundestagsplenum auf den Haushaltsausschuß, Diss., Frankfurt, 1976, 175 ff.

<sup>97</sup> Majer, in: Umbach/Clemens, (Hrsg.), Bundesverfassungsgerichtsgesetz, 1992, § 6 Rdnr. 39 ff. m. w. N. (263 f.); Pieroth, in: Jarass/Pieroth, GG, 6. Aufl., 2002, Art. 40 Rdnr. 4; Brenner, ThürVBl. 1993, 196 (199).

<sup>98</sup> Vgl. Achterberg, Die parlamentarische Verhandlung, 1979, 170.

<sup>99</sup> Pietzner, Petitionsausschuß und Plenum, 1974, 88.

<sup>100</sup> Vgl. BVerfGE 40, 356 (362 ff.); 70, 324 (364).

<sup>101</sup> F. Klein, in: Maunz/Schmidt-Bleibtreu/Klein/Bethge, BVerfGG, Stand: Juli 2002, § 6 Rdnr. 3; Pietzcker/Pallasch, JuS 1995, 511 (513)

<sup>102</sup> Vgl. Achterberg (Anm. 48), 681; Berg, Der Staat 1970, 21 (33 f., 37 ff.); Kewenig, Staatsrechtliche Probleme parlamentarischer Mitregierung am Beispiel der Arbeit der Bundestagsausschüsse, 1970, 45; Pietzner (Anm. 99), 76 ff.; Magiera (Anm. 43), 136; Kasten, Ausschußorganisation und Ausschußrückruf, 1983, 21; ders., DÖV 1985, 222 (224 ff.); Kretschmer, in: Schneider/Zeh (Hrsg.), Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland, 1989, § 9 Rdnr. 102 ff. (321 f.); ders., ZParl 1986, 334 (343 f.); Butzer, Immunität im demokratischen Rechtsstaat, 1991, 384; Schwerin, Der Deutsche Bundestag als Geschäftsordnungsgeber, 1998, 169 ff.; Wiefelspütz, NVwZ 2003, 38 (41).

<sup>103</sup> Kewenig (Anm. 102), 55.

<sup>104</sup> Ossenbühl (Anm. 49), § 62 Rdnr. 39.

teentscheidung – als konstitutiven Parlamentsbeschluss<sup>105</sup>. Die funktionsgerechte Wahrnehmung des Parlamentsvorbehalts eröffnet aber nicht nur verschiedene Entscheidungsformen<sup>106</sup>, sondern verlangt auch eine differenzierte Ausgestaltung der konstitutiven parlamentarischen Beteiligung im Rahmen der kompetenzrechtlichen Zuordnung. Die Organisationsgewalt des Bundestages für den parlamentarischen Bereich umfasst auch die Befugnis, Entscheidungsbefugnisse auf Teile des Bundestages zu übertragen, sei es bei der Rechtsetzung, sei es bei Wahlen<sup>107</sup> oder bei der Wahrnehmung des konstitutiven Parlamentsvorbehalts. Dies entspricht – abgesehen vom noch relativ jungen konstitutiven Parlamentsvorbehalt – jahrzehntelanger, vom Bundesverfassungsgericht nicht beanstandeter Staatspraxis und den Bedürfnissen innerparlamentarischer Arbeitsteilung durch Delegation von Befugnissen des Plenums. Wird dabei beachtet, dass die wesentlichen Entscheidungen, die sich durch ihr Gewicht, ihre Bedeutung und Reichweite auszeichnen, dem Plenum vorbehalten bleiben, so steht der Delegation von Entscheidungen nachrangiger Bedeutung auf einen Entsendeausschuss nichts entgegen.

Insbesondere die Verlängerung eines Mandats oder andere wesentliche Änderungen eines bereits vom Bundestag erteilten Mandats dürfen zur konstitutiven Beschlussfassung auf den Ausschuss übertragen werden. In solchen Angelegenheiten ist die verbindliche Entscheidung durch den “Entsendeausschuss” angemessen, aber auch ausreichend, weil das Plenum mit dieser Angelegenheit im Kern bereits konstitutiv befasst wurde. Auch die Beschlussfassung über geheimhaltungsbedürftige Einsätze könnte aus Gründen der Funktionsgerechtigkeit dem “Entsendeausschuss” übertragen werden.<sup>108</sup>

### c) Vorabentscheidungen und “Vorratsbeschlüsse” des Parlaments

Mit dem wehrverfassungsrechtlichen Parlamentsvorbehalt ist vereinbar, “im Rahmen völkerrechtlicher Verpflichtungen die parlamentarische Beteiligung nach der Regelungsdichte abzustufen, in der die Art des möglichen Einsatzes der Streitkräfte bereits durch ein vertraglich geregeltes Programm militärischer Integration vorgezeichnet ist.”<sup>109</sup>

Es wäre deshalb – unbeschadet der politischen Bewertung – verfassungsrechtlich unbedenklich, besonderen Formen der militärischen Integration wie der NRF dadurch Rechnung zu tragen, dass durch eine gesetzliche Regelung in einem Parlamentsbeteiligungsgesetz die Mitwirkung der Bundesregierung an einer einstimmigen

---

<sup>105</sup> Vgl. Detterbeck, Jura 2002, 235 (237); Ossenbühl (Anm. 49), § 62 Rdnr. 39, weist zu Recht auf modernen Bedürfnissen entsprechende Regelungsmechanismen wie der Zustimmungsverordnung hin.

<sup>106</sup> Vgl. Degenhart (Anm. 48), 18. Aufl., 2002, Rdnr. 68.

<sup>107</sup> Kretschmer, ZParl 1986, 334 (343).

<sup>108</sup> Wiefelspütz (Anm. 4, 2.), 85.

<sup>109</sup> BVerfGE 90, 286 (389).

gen Entscheidung des NAC über den Einsatz der NRF mit Beteiligung deutscher Soldaten ausreicht und eine weitere Beteiligung des Parlaments nicht erforderlich ist.<sup>110</sup>

Möglich und ausreichend wäre auch – statt einer gesetzlichen Regelung – zu Beginn einer Wahlperiode einen Beschluss des Bundestages herbeizuführen, in dem entsprechenden Entscheidungen des NAC unter Mitwirkung der Bundesregierung vorab und generell zugestimmt wird<sup>111</sup> und das Parlament auf Informationsrechte und ein Rückholrecht verwiesen wird<sup>112</sup>.

#### d) Generelle Vorabentscheidung

Gelegentlich wird vorgeschlagen, durch Gesetz vorab jedem Einsatz bewaffneter deutscher Streitkräfte zuzustimmen und das Parlament auf das Rückholrecht zu verweisen<sup>113</sup>. Dieser Vorschlag ist nicht verfassungsgemäß, weil durch einfaches Gesetz ein verfassungsrechtlich verbürgtes Recht des Parlaments nicht aufgehoben werden kann.

<sup>110</sup> Einen ähnlichen Vorschlag macht Spies (Anm. 22), 531 (543 f.), für den Fall der Beteiligung Deutschlands an Einsätzen in den Standby Arrangements Systems der Vereinten Nationen (UNSAS).

<sup>111</sup> Dies entspricht offenbar der Konzeption der CDU/CSU. Vgl. den entsprechenden Vorschlag des Abg. Volker Rühle (CDU/CSU) in: *Süddeutsche Zeitung* vom 19. Dezember 2003; Abg. Eckart von Klæden (CDU/CSU), Deutscher Bundestag, 15. Wahlperiode, 100. Sitzung, 25. März 2004, Sten. Prot. S. 8981 B f.; Abg. Ronald Pofalla (CDU/CSU), Deutscher Bundestag, 15. Wahlperiode, 100. Sitzung, 25. März 2004, Sten. Prot. S. 8989 B. Vgl. auch Spies (Anm. 22), 531 (556).

<sup>112</sup> Das Rückholrecht im Rahmen des konstitutiven Parlamentsvorbehalts wird bejaht von: Wiefelspütz (Anm. 4, 2.), 66 ff.; Nolte (Anm. 4), 653 (681 ff.); Wolfrum, *VVDStRL* 1997, 38 (53); Schultz (Anm. 69), 442 f.; Hummel, *NZWehr* 2001, 221 (226 ff.); Wild (Anm. 57), 622 (630); Burkiczak (Anm. 85), 82 (86); Fischer/Fischer-Lescano, *KritV* 2002, 113 (124 ff.); Hans H. Klein, *lt. Der Spiegel* vom 12. November 2001; Lorz (Anm. 82), 370; ders., *FAZ* vom 24. November 2001. Schmidt-Radefeld, *Jura* 2003, 201 (204) wertet das parlamentarische Verlangen nach Rückruf der Streitkräfte als nachträgliche Verweigerung der Zustimmung für die Fortsetzung des Einsatzes. Das Rückholrecht wird verneint von: Dreist, *NZWehr* 2002, 133 (148 f.); ders., *NZWehr* 2001, 1 (11); ähnlich Dolzer, *FAZ* vom 23. November 2001; Eising/Kramer, *Wissenschaftlicher Dienst des Deutschen Bundestages*, WF II – 074/02, 6; Abg. Merz (CDU/CSU), Deutscher Bundestag, 14. Wahlperiode, 202. Sitzung, 16. November 2001, Sten. Prot. S. 19859 D; Oeter, *NZWehr* 2000, 89 (98); Scholz, Deutscher Bundestag, 15. Wahlperiode, Ausschuß für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung, Ausschußdrucksache 15 – G – 17, 4, 40; Isensee, Deutscher Bundestag, 15. Wahlperiode, Ausschuß für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung, Ausschußdrucksache 15 – G – 17, 29; Spies (Anm. 22), 531 (550 ff.). Für ein Rückholrecht bei einer wesentlichen Veränderung der Umstände Limpert (Anm. 9), 58 f.; Kokott (Anm. 22), Art. 87 a Rdnr. 30 b; Röben (Anm. 71), 585 (592); Lutze (Anm. 4), 972 (979). Günther, in: *Wehrhafte Demokratie*, Markus Thiel (Hrsg.), 2003, 329 (341) hält eine neue Zustimmung des Bundestages für erforderlich, wenn der Einsatz nachträglich wesentlich von dem zunächst gebilligten Einsatzplan abweicht.

<sup>113</sup> Vgl. Röben (Anm. 71), 585 (592).

### e) Das vereinfachte Zustimmungsverfahren

Es kommt ferner in Betracht, ein vereinfachtes Zustimmungsverfahren zu etablieren. Ein solches Verfahren sieht der Entwurf eines Parlamentsbeteiligungsgesetzes vor, den die Fraktionen der SPD und des Bündnisses 90/Die Grünen<sup>114</sup> vorgelegt haben.

Der Entwurf überträgt die Befugnis zur verbindlichen Entscheidung über einen Einsatz von geringer Bedeutung nicht dem vieldiskutierten Entsendeausschuss, sondern sieht für diese Einsätze ein vereinfachtes Zustimmungsverfahren vor (§ 4 des Entwurfs). Dieses Verfahren ist dem Verfahren zum Erlass einer Vorentscheidung<sup>115</sup> aus dem Immunitätsrecht des Bundestages entlehnt<sup>116</sup> und fingiert die Zustimmung des Bundestages zum Einsatz bewaffneter Streitkräfte, wenn nicht innerhalb von sieben Tagen nach der Verteilung des Antrags an die Mitglieder des Bundestages von einer Fraktion oder fünf vom Hundert der Mitglieder des Bundestages Widerspruch erhoben wird (§ 4 Abs. 1 Satz 3 des Entwurfs). Wird Widerspruch erhoben, entscheidet der Bundestag (§ 4 Abs. 1 Satz 4 des Entwurfs).<sup>117</sup>

### f) Die Beibehaltung des bisherigen Verfahrens

Unbedenklich ist aber auch die Beibehaltung des bisherigen Verfahrens, das eine umfassende und ungeschmälerete Beteiligung des Parlaments vorsieht, das dem Gesetzgebungsverfahren nachgebildet ist. Danach wird der Antrag der Bundesregierung auf Zustimmung zum Einsatz bewaffneter Streitkräfte nach einer 1. Beratung im Plenum des Bundestages zur weiteren Beratung in die Fachausschüsse überwiesen. Sodann kommt es zu einer abschließenden 2. Beratung und Abstimmung des Antrags im Plenum des Bundestages.

---

<sup>114</sup> Vgl. BT-Drs. 15/2742, § 4.

<sup>115</sup> Zur Vorentscheidung vgl. Kreuzer, *Der Staat* 1968, 183 (201 ff.); Berg, *Der Staat* 1970, 21 (34ff.); Butzer (Anm. 102), 351 ff., 384; Steiger (Anm. 43), 139 f.; Klein, in: Schneider/Zeh, (Hrsg.), *Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland*, 1989, § 17 Rdnr. 54 (584 f.); Magiera, in: *Bonner Kommentar*, Art. 46 Rdnr. 91 m. w. N.; Maunz, in: *Maunz/Dürig, Grundgesetz*, Art. 46 Rdnr. 61; Schwerin (Anm. 102), 177 f.; Wiefelspütz (Anm. 102), 38 (41); vgl. auch Roll, *NJW* 1981, 23 (24).

<sup>116</sup> Bei Immunitätssachen, die vom Immunitätsausschuß des Bundestages als Bagatellsachen gewertet werden, sehen die Grundsätze in Immunitätsangelegenheiten (Nr. 12 und 13 der Anlage 6 der GO-BT) ein vereinfachtes Verfahren (Vorentscheidung) vor. Die Vorentscheidung des Immunitätsausschusses gilt als Entscheidung des Bundestages, wenn nicht innerhalb von sieben Tagen nach Mitteilung Widerspruch (vom Bundestag) erhoben wird.

<sup>117</sup> Kritisch dazu Wiefelspütz, *RuP* 2004, 58 (61 f.).

## 12. Ausblick

Der Deutsche Bundestag wird im Rahmen der Beratungen der Entwürfe eines Parlamentsbeteiligungsgesetzes zu entscheiden haben, ob er das bisherige Verfahren der umfassenden Beteiligung des Parlaments im Rahmen des konstitutiven Parlamentsvorbehalts beibehält oder nach Maßgabe der bevorstehenden weiteren Integration der deutschen Streitkräfte ein differenziertes Beteiligungsverfahren gesetzlich regelt. Dem Gesetzgeber stehen dabei verschiedene verfassungskonforme Regelungsoptionen zu Gebote.

### Summary<sup>118</sup>

## The Military Integration of the German Armed Forces and the Requirement of Constitutive Parliamentary Approval

The increasing integration of NATO member states' armed forces raises the question of whether and to what extent the *Bundestag's* constitutive approval, as required under the constitution, the Basic Law, correlates to the progressive integration of German armed forces. In this context, it must be borne in mind that the Federal Constitutional Court explicitly states that it is legally acceptable for different levels of the German *Bundestag's* participation to be provided for if the involvement of armed forces in operations "is predetermined by a programme of military integration regulated by a treaty" (*BVerfGE* (Rulings of the Federal Constitutional Court) vol. 90, p. 286 (389)).

As a member of NATO, Germany has taken a considered decision in favour of military integration and continues to support the Alliance's integration process. This is intended to prevent the renationalisation of defence policy.

One consequence of integration is that German soldiers serve with soldiers from other NATO member states in integrated staffs, operational units and headquarters, in some cases holding key positions, which means that recalling them could substantially hinder the organisation's ability to act.

The Federal Constitutional Court interprets the requirement of parliamentary approval set out in the constitution as being, in principle, "favourable to integration". Parliamentary approval for Germany's entry into collective security systems such as the UN and NATO does not, however, imply that the *Bundestag* has no further say in related issues. In particular, it should be noted that the *Bundestag* must separately authorise the involvement of German soldiers in specific operations. The requirement of the German *Bundestag's* approval of military integration and the need for its consent to specific military operations, taken together, result in different levels of constitutive parliamentary participation.

The German *Bundestag's* approval of entry to a system of mutual collective security includes authorisation to deploy German soldiers within the integrated military command structures typically provided for by such systems, such as headquarters and staffs. This ap-

---

<sup>118</sup> Summary by the author.

proval need not be “renewed” if these permanent command units become involved in a specific armed operation.

As regards integrated headquarters and staffs, for example within the framework of the NATO Response Force (NRF), the deployment of German soldiers to the headquarters and staffs of the NRF was approved by the German *Bundestag* when it ratified accession to the North Atlantic Treaty. In this context, it is irrelevant that these units are to be deployed in rotation. Further constitutive approval by the German *Bundestag* would not be necessary even if the NRF headquarters and staffs were relocated to the theatre of an armed operation.

However, the *Bundestag*'s legal consent does not include approval of a specific armed operation involving German forces. It is therefore consistent that parliament's constitutive approval be required in cases where staffs and headquarters are formed by NATO and other collective security organisations solely for specific armed operations.

As part of parliament's right to conduct its own affairs, the *Bundestag* regulates the details of how its right of prior approval is exercised within parliament. Within the framework of deliberations on bills on parliament's role in decisions on military operations, the German *Bundestag* will have to decide whether to retain the current procedure where parliament is extensively involved through its right of prior approval, or to enshrine in law a differentiated procedure for the *Bundestag*'s participation, in accordance with the further integration of German forces which will take place in future. Legislators thus have various regulatory options available to them which reflect the principles set out in the constitution.

