

Das Parlamentsbeteiligungsgesetz

-

Die Auslandsentsendung der Bundeswehr und deren verfahrensrechtliche Ausgestaltung

Inaugural-Dissertation

zur Erlangung der Würde eines

doctor juris

der Juristischen Fakultät

der Bayerischen Julius-Maximilians-Universität

Würzburg

vorgelegt von

Andreas Gilch

aus Fulda

2005

Erstgutachter: Prof. Dr. Dieter Blumenwitz

Tag der mündlichen Prüfung: 13.07.2005

Vorwort

Die äußeren Umstände der vorliegenden Arbeit könnten kaum zugleich spannender als auch bedrückender sein: Zu Beginn der Arbeit im Juli 2004 war noch nicht absehbar, dass das Parlamentsbeteiligungsgesetz am 03.12.2004 tatsächlich verabschiedet werden würde. Eine schnelle Bearbeitung war dabei sowohl dem Umstand geschuldet, dass die Arbeit aktuell sein sollte, aber leider auch dem Umstand, dass mein verehrter Doktorvater Prof. Dr. Dieter Blumenwitz im Dezember 2004 schwer erkrankte und am 02. April 2005 gar verstarb. Es entsprach seinem Naturell, dass er die Arbeit noch im Februar 2005 gelesen und das Erstgutachten erstellt hat.

Ich werde Herrn Prof. Blumenwitz hierfür und auch für die schönen und lehrreichen Jahre am Lehrstuhl in Würzburg immer sehr dankbar sein.

Dank sei auch einem sehr verehrten Herrn PD Dr. Winfried Bausback (Würzburg) ausgesprochen, der spontan das begonnene Promotionsverfahren weiter begleitet hat.

Für Korrekturarbeiten darf ich an dieser Stelle den Herren Ingo Pletz (Berlin), Christoph Hämmelmann (Worms) und Martin Hinzmann (Bonn) meine Hochachtung und Dank übermitteln.

Ganz besonderer Dank gilt Herrn Alexander Pfadenhauer (Kanzlei Pfadenhauer & Kollegen, Nürnberg), der mir auch in schweren Zeiten immer hilfreich zur Seite stand und mich in seiner Kanzlei als Kollege aufnahm.

Schließlich sei meinen lieben Eltern Dres. Johanna und Wilhelm Gilch gedankt, die es immer wieder verstanden, mir einen Zugang zur Wissenschaft zu verschaffen.

Nürnberg, Juli 2005

Der Verfasser

meinen lieben Eltern

Inhaltsverzeichnis

| | |
|--|----------|
| EINLEITUNG..... | 1 |
| A. ANLASS UND ZIEL DER UNTERSUCHUNG..... | 1 |
| B. GANG UND METHODE DER UNTERSUCHUNG | 6 |
| HAUPTTEIL..... | 8 |
| 1. KAPITEL: DAS PARLAMENTSHEER..... | 8 |
| A. RECHTLICHE VORGABEN | 9 |
| I. <i>Vorgaben des Völkerrechts</i> | 10 |
| 1. Implementierung des Völkerrechts in das Grundgesetz | 10 |
| 2. Das Universelle Gewaltanwendungsverbot..... | 11 |
| a) Das universelle Gewaltanwendungsverbot als Völkergewohnheitsrecht | 11 |
| b) Ausnahmen zum Gewaltverbot..... | 12 |
| aa) Zwangsmaßnahmen und Feindstaatenklausel | 12 |
| bb) „Intervention auf Einladung“ | 12 |
| cc) Individuelle und kollektive Selbstverteidigung..... | 14 |
| dd) Militärischer Präventivschlag („präventive Selbstverteidigung“) | 17 |
| ee) Humanitäre Intervention | 20 |
| 3. Völkervertragliche Verbote von Waffeneinsatz | 27 |
| 4. Zusammenfassung..... | 28 |
| II. <i>Vorgaben des Grundgesetzes</i> | 29 |
| 1. Wehrverfassung | 29 |
| a) Zum Begriff..... | 29 |
| b) Keine konkrete Regelung im Grundgesetz | 29 |
| 2. Verfassungsgeschichte | 30 |
| a) Das Grundgesetz vom 23. Mai 1949..... | 30 |
| b) Wehrrechtsnovellen..... | 32 |
| 3. Ausgangspunkt: Art. 87 a Abs. 2 GG..... | 37 |
| a) Der Einsatzbegriff des Art. 87 a Abs. 2 GG | 38 |
| b) Der Verteidigungsbegriff des Grundgesetzes | 40 |
| 4. Einsätze im Rahmen von Systemen kollektiver Sicherheit: Art. 24 Abs. 2 GG | 44 |
| a) Das Spannungsverhältnis von Art. 24 Abs. 2 GG zu Art. 87 a Abs. 2 GG | 46 |
| b) Die Vereinten Nationen..... | 48 |
| aa) Einsatz eigener Truppen gemäß Art. 43 SVN..... | 48 |
| bb) Peace Keeping..... | 49 |
| cc) Peace Enforcement | 52 |
| dd) Kollektive Selbstverteidigung | 53 |
| ee) Schlussfolgerung | 54 |
| c) Handeln im Rahmen und nach den Regeln der NATO | 55 |
| aa) Die NATO als System gegenseitiger kollektiver Sicherheit | 55 |

II

| | |
|--|------------|
| bb) NATO-Strategiekonzepte und Osterweiterung..... | 58 |
| cc) Der Dienst in Korps..... | 61 |
| dd) Die NATO Response Force..... | 63 |
| d) Handeln im Rahmen und nach den Regeln der WEU/ Integration in die EU..... | 64 |
| aa) Die WEU als System gegenseitiger kollektiver Sicherheit..... | 64 |
| bb) Die WEU als integrierter Bestandteil der Europäischen Union..... | 65 |
| cc) Die Europäische Außen- und Sicherheitspolitik..... | 66 |
| e) Zur OSZE..... | 69 |
| 5. Geltung des Trennungsprinzips bei Auslandsentsendungen..... | 71 |
| a) Der Grundsatz..... | 71 |
| b) Sonderproblem: Einsätze auf Hoher See..... | 73 |
| 6. Zusammenfassung..... | 74 |
| <i>III. Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts.....</i> | <i>75</i> |
| 1. Das Streitkräfteurteil vom 12. Juli 1994 („AWACS I“)..... | 75 |
| 2. Der Streitkräfte-Beschluss vom 25. März 2003 („AWACS II“)..... | 79 |
| a) Deutsche Beteiligung an NATO-AWACS-Einsätzen über der Türkei..... | 79 |
| b) Die Entscheidung des Gerichts..... | 83 |
| c) Reaktionen der Politik und „AWACS III“..... | 85 |
| d) Die Regierungspolitik aus Sicht des Völkerrechts..... | 87 |
| aa) Die Gewährung von Lande- und Überflugrechten an die Koalition..... | 88 |
| bb) Die Erklärung von Liegenschaften der verbündeten Streitkräfte zu militärischen Sicherheitsbereichen..... | 91 |
| cc) Die Türkei als Kriegsbeteiligter..... | 94 |
| 3. „AWACS III“?..... | 96 |
| B. DER PARLAMENTSVORBEHALT IN DER DISKUSSION..... | 98 |
| <i>I. Die bisherige parlamentarische Praxis.....</i> | <i>99</i> |
| 1. Bundesregierung und Parlament als Protagonisten..... | 99 |
| 2. Verfahrensabläufe in der Praxis..... | 100 |
| 3. Inhaltliche Anforderungen an die Zustimmungsvorlage..... | 103 |
| 4. Vorratsbeschlüsse und Überkontingentierung..... | 106 |
| 5. Kein Initiativrecht des Parlaments..... | 108 |
| 6. Mehrheitserfordernis..... | 110 |
| 7. Informationsrecht des Parlaments..... | 111 |
| 8. Zur Notwendigkeit schneller Entscheidungen..... | 112 |
| <i>II. Der „Einsatz bewaffneter Streitkräfte“ als ausschlaggebendes Kriterium.....</i> | <i>113</i> |
| 1. Der Einsatz bewaffneter Streitkräfte nach „AWACS I“..... | 113 |
| 2. Der Einsatz bewaffneter Streitkräfte nach „AWACS II“..... | 115 |
| a) Die Einbeziehung deutscher Soldaten in bewaffnete Unternehmungen..... | 115 |
| b) Unmittelbares Angrenzen an ein kriegsbefangenes Territorium und dessen Überwachung..... | 118 |
| c) Die Frage der mittelbaren Einbeziehung..... | 122 |
| <i>III. Einsätze ohne vorherige Zustimmung des Bundestages.....</i> | <i>124</i> |
| 1. Gefahr im Verzug/ Exekutivische Notkompetenz..... | 124 |
| a) Rettung eigener Staatsbürger aus einer Gefahrenlage..... | 126 |
| b) Vorübergehende Personalverstärkung zum Eigenschutz..... | 127 |

III

| | |
|---|------------|
| 2. Vorausverlegung von Führungskräften in internationale Hauptquartiere..... | 129 |
| 3. Bewaffnete Erkundungsteams/„Fact Finding“..... | 133 |
| 4. Humanitäre Einsätze..... | 135 |
| 5. Geheimhaltungsbedürftige Einsätze..... | 138 |
| 6. Bündnisfähigkeit..... | 140 |
| <i>IV. Befristung von Einsätzen.....</i> | <i>143</i> |
| <i>V. Revokationsrecht des Parlaments.....</i> | <i>147</i> |
| 1. Meinungsstand..... | 147 |
| a) Positionen gegen ein Revokationsrecht..... | 147 |
| b) Positionen für ein Revokationsrecht..... | 151 |
| c) Grenzen eines Rückholrechts..... | 155 |
| 2. Wesentliche Änderung der Umstände kein Fall des Rückholrechts..... | 157 |
| 3. Stellungnahme..... | 158 |
| <i>VI. Zusammenfassung.....</i> | <i>163</i> |
| C. EINSATZMODALITÄTEN UND PFLICHTEN DER SOLDATEN..... | 165 |
| <i>I. Einsatzmodalitäten.....</i> | <i>165</i> |
| <i>II. Dienstpflichten der eingesetzten Soldaten.....</i> | <i>166</i> |
| D. DIE NEUE HERAUSFORDERUNG: TERRORISMUSBEKÄMPFUNG..... | 169 |
| <i>I. Einsätze im Innern.....</i> | <i>169</i> |
| <i>II. Internationale Einsätze.....</i> | <i>171</i> |
| 2. KAPITEL: DAS NEUE PARLAMENTS BETEILIGUNGSGESETZ..... | 174 |
| A. DER LANGE WEG ZU EINEM PARLAMENTS BETEILIGUNGSGESETZ..... | 174 |
| <i>I. Die Empfehlung des Bundesverfassungsgerichts.....</i> | <i>174</i> |
| <i>II. Positionen der Parteien.....</i> | <i>176</i> |
| <i>III. Meinungsstand in der Wissenschaft.....</i> | <i>180</i> |
| 1. Regelungsbedürftige Materie..... | 180 |
| a) Entbehrlichkeit eines Parlamentsbeteiligungsgesetzes..... | 180 |
| b) Regelungsdichte eines Parlamentsbeteiligungsgesetzes..... | 181 |
| c) Notwendiger Regelungsgehalt..... | 183 |
| 2. Ausgewählte Lösungsansätze..... | 184 |
| a) Vertikale Delegation der parlamentarischen Rechte auf einen entscheidungsbefugten Ausschuss..... | 184 |
| aa) Diverse Varianten aus der Wissenschaft..... | 185 |
| bb) Der FDP-Entwurf eines Auslandseinsatzmitwirkungsgesetzes: Ausschuss für besondere Auslandseinsätze..... | 186 |
| cc) Verfassungsrechtliche Zulässigkeit der Delegation..... | 189 |
| b) Verfassungsänderung..... | 193 |
| c) Regelung in der Geschäftsordnung..... | 195 |
| d) Einführung von Vorratsbeschlüssen bzw. antizipierter Zustimmung..... | 197 |
| <i>IV. Zusammenfassung.....</i> | <i>198</i> |
| B. DAS NEUE PARLAMENTS BETEILIGUNGSGESETZ..... | 202 |
| <i>I. Gesetzgebungskompetenz des Bundes.....</i> | <i>202</i> |
| <i>II. Inhalte und Stellungnahmen.....</i> | <i>202</i> |

IV

| | |
|---|------------|
| 1. Der Entwurf des Parlamentsbeteiligungsgesetzes | 202 |
| 2. Stellungnahme der Ausschüsse | 204 |
| 3. Die Position der Fraktionen im Deutschen Bundestag | 206 |
| a) Fraktionen von SPD und Bündnis 90/Die GRÜNEN | 206 |
| b) Fraktion der CDU/CSU | 207 |
| c) Fraktion der FDP | 209 |
| <i>III. Verfassungsrechtliche Würdigung</i> | <i>210</i> |
| 1. Grundsätzliche Zustimmungsbedürftigkeit | 210 |
| 2. Definition des Einsatzbegriffes | 211 |
| 3. Zum notwendigen Antragsinhalt | 213 |
| 4. Das Vereinfachte Zustimmungsverfahren | 214 |
| 5. Gefahr im Verzug | 218 |
| 6. Geheimhaltungsbedürftige Einsätze | 220 |
| 7. Informationspflichten | 221 |
| 8. Rückholrecht | 222 |
| <i>IV. Zusammenfassung</i> | <i>224</i> |
| RESÜMEE UND AUSBLICK | 226 |
| LITERATURVERZEICHNIS | 233 |

Abkürzungsverzeichnis

| | |
|-------------|--|
| a.A. | andere Ansicht |
| a.a.O. | am angegebenen Ort |
| a.F. | alte Fassung |
| ABC-Waffen | atomar, biologische und chemische Waffen |
| ABl. | Amtsblatt |
| Abs. | Absatz |
| Abschn. | Abschnitt |
| AdG | Archiv der Gegenwart |
| AHK | Alliierte Hohe Kommission |
| AJIL | American Journal of International Law |
| Alt. | Alternative |
| AltK | Kommentar zum Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland (Reihe Alternativkommentare) |
| AMRK | Amerikanische Menschenrechtskonvention |
| Anh. | Anhang |
| Anm. | Anmerkung |
| AÖR | Archiv des öffentlichen Rechts |
| ArchVR | Archiv des Völkerrechts |
| Art. | Artikel |
| Aufl. | Auflage |
| BayVBl. | Bayerische Verwaltungsblätter |
| Bd. | Band |
| BGB | Bürgerliches Gesetzbuch |
| BGBI. I, II | Bundesgesetzblatt (Teil I und II) |
| BGS | Bundesgrenzschutz |
| BGSG | Bundesgrenzschutzgesetz |
| BK | Bonner Kommentar |
| BMVg | Bundesministerium der Verteidigung |
| BR | Bundesrat |
| BR-Drs. | Bundesratdrucksache |
| BReg. | Bundesregierung |
| BSR | Bundessicherheitsrat |
| BT | Bundestag |
| BT-Drs. | Bundestagsdrucksache |
| Bull. | Bulletin der Bundesregierung |
| BVerfGE | Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts |
| BVG | Bundesverfassungsgericht |
| BWehr | Bundeswehr |
| BYIL | British Yearbook of International Law |
| bzw. | beziehungsweise |
| d.h. | das heißt |
| DDR | Deutsche Demokratische Republik |
| ders. | derselbe |
| Diss. | Dissertation |

| | |
|--------|--|
| DNP | Die neue Polizei |
| DöD | Der öffentliche Dienstag |
| DÖV | Die öffentliche Verwaltung |
| Drs. | Drucksache |
| dtv | Deutscher Taschenbuchverlag |
| DVBl. | Deutsche Verwaltungsblätter |
| DVP | Deutsche Verwaltungspraxis |
| EA | Europa Archiv |
| ebd. | ebenda |
| EG | Europäische Gemeinschaft |
| EinV | Einigungsvertrag |
| EJIL | European Journal of International Law |
| EMRK | Europäische Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten |
| EPIL | Eyclopedia of Public International Law |
| Erg. | Ergänzung |
| EU | Europäische Union |
| EVG | Europäische Verteidigungsgemeinschaft |
| f. | folgende |
| F.A.S. | Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung |
| F.A.Z. | Frankfurter Allgemeine Zeitung |
| ff. | fortfolgende |
| Fn. | Fußnote |
| GA | General Assembly (Generalversammlung) |
| GAOR | General Assembly Official Records |
| GASP | Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik |
| GATT | General Agreement of Tariffs and Trade |
| GBI. | Gesetzesblatt |
| GdP | Gewerkschaft der Polizei |
| gem. | gemäß |
| GG | Grundgesetz |
| ggf. | gegebenenfalls |
| GSG 9 | Grenzschutzgruppe 9 |
| GÜH | Genfer Übereinkommen über die Hohe See |
| GVBl. | Gesetz- und Verordnungsblatt |
| GYIL | German Yearbook of International Law |
| HILJ | Harvard International Law Journal |
| Hrsg. | Herausgeber |
| Hs. | Halbsatz |
| HStR | Handbuch des Staatsrechts |
| HuV | Humanitäres Völkerrecht - Informationsschriften |
| i.d.F. | in der Fassung |
| i.d.R. | in der Regel |
| i.d.S. | in diesem Sinne |
| i.S.v. | im Sinne von |

VII

| | |
|---------|--|
| i.V.m. | in Verbindung mit |
| ICJ | International Court of Justice |
| IFDT | Informationen für die Truppe |
| IGH | Internationaler Gerichtshof |
| int. | international |
| IPBPR | Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte |
| IStGH | Internationaler Strafgerichtshof |
| JA | Juristische Arbeitsblätter |
| JIR | Jahrbuch für Internationales Recht |
| JöR | Jahrbuch des öffentlichen Rechts |
| JR | Juristische Rundschau |
| JURA | Juristische Ausbildungszeitschrift |
| JuS | Juristische Schulung |
| JZ | Juristische Zeitung |
| Kap. | Kapitel |
| KritV | Kritische Vierteljahresschrift für Gesetzgebung und Rechtswissenschaft |
| KSZE | Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa |
| lit. | littera |
| MDR | Monatsschrift für deutsches Recht |
| mwN. | mit weiteren Nachweisen |
| MoU | Memorandum of Understanding |
| NATO | North-Atlantic Treaty Organization |
| NJW | Neue Juristische Wochenzeitschrift |
| Nr. | Nummer |
| NVwZ | Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht |
| NZWehrr | Neue Zeitschrift für Wehrrecht |
| OECD | Organization for Economic Cooperation and Development |
| OEEC | Organisation für europäische wirtschaftliche Zusammenarbeit |
| OSZE | Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa |
| PEP | Partnership Exchange Programmes (militärische Austauschprogramme) |
| RL | Richtlinie |
| Rn. | Randnummer |
| ROE | Rules of Engagement |
| S. | Seite |
| s.a. | siehe auch |

VIII

| | |
|------------|--|
| SACEUR | Supreme Allied Commander Europe |
| SC | Security Council (Sicherheitsrat) |
| Sten.Prot. | Stenographischer Bericht |
| SVN | Satzung der Vereinten Nationen |
| SZ | Süddeutsche Zeitung |
| u. | und |
| u.a. | unter anderem |
| UBWV | Unterrichtsblätter für die Bundeswehrverwaltung |
| UN | United Nations (Vereinte Nationen) |
| UN-Doc. | UN-Dokument |
| UNGA | United Nations General Assembly |
| UNHCR | United Nations High Commissioner for Refugees |
| UNO | United Nations Organization |
| UNSC | United Nations Security Council (Sicherheitsrat) |
| UNYB | Yearbook of the United Nations |
| u.U. | unter Umständen |
| UZwGBw | Gesetz über den unmittelbaren Zwang bei Ausübung durch die Bundeswehr |
| v. | von/ vom |
| Verf. | Verfasser |
| vgl. | vergleiche |
| VMBI | Ministerialblatt des BMVg |
| VN | Vereinte Nationen |
| VO | Verordnung |
| Vol. | Volume (Band) |
| VR | Völkerrecht |
| VVDStRL | Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer |
| WDK | Wiener Übereinkommen über diplomatische Beziehungen |
| WEU | Westeuropäische Union |
| WiB | Woche im Bundestag |
| WVRK | Wiener Übereinkommen über das Recht der Verträge (Wiener Vertragsrechtskonvention) |
| YBILC | Yearbook of the International Law Commission |
| z.B. | zum Beispiel |
| ZaöRV | Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht |
| ZDv | Zentrale Dienstvorschrift der Bundeswehr |
| ZfP | Zeitschrift für Politik |
| ZG | Zeitschrift für Gesetzgebung |
| Ziff. | Ziffer |
| ZRP | Zeitschrift für Rechtspolitik |

Einleitung

Anlass und Ziel sowie Gang und Methode der Untersuchung

*Pax tamen interdum, pacis fiducia nunquam est.*¹

A. Anlass und Ziel der Untersuchung

Seit Ende der Blockkonfrontation in den Jahren 1989/1990 haben sich die Bedingungen für den Einsatz deutscher Streitkräfte grundlegend geändert. Die vorherige faktische Beschränkung auf die Landes- und Bündnisverteidigung ist einer aktiven Außen- und Sicherheitspolitik gewichen. Deutsche Sicherheitspolitik ist seither umfassender angelegt und muss zugleich politische, ökonomische, ökologische, gesellschaftliche und kulturelle Bedingungen und Entwicklungen berücksichtigen. Freilich kann Sicherheit nicht vorrangig militärisch gewährleistet werden. Allerdings sind sowohl politische Bereitschaft als auch die Fähigkeit, Freiheit und Menschenrechte, Stabilität und Sicherheit notfalls mit militärischen Mitteln durchzusetzen oder wiederherzustellen, unverzichtbare Voraussetzungen für die Glaubwürdigkeit eines umfassenden Ansatzes von Sicherheitspolitik.²

Die Bundeswehr sieht sich gegenwärtig einem grundlegenden Strukturwandel gegenüber, der zum einen der finanziellen Situation zum anderen aber der veränderten globalen Sicherheitslage seit dem 11. September 2001 geschuldet ist.³ Nach den

¹ Ovid, tristia 5, 2, 71 (in der Übersetzung: „Manchmal herrscht Frieden, aber niemals gibt es eine Garantie für Frieden“).

² Zur Einführung in die politischen Dimensionen deutscher Streitkräfteeinsätze vgl. Verteidigungspolitische Richtlinien für den Geschäftsbereich des Bundesministers für Verteidigung vom 21. Mai 2003; abrufbar unter: www.bmvg.de/sicherheit/vpr/php.

³ Die Bundeswehr wird bis zum Jahr 2010 die Zahl ihrer Standorte in Deutschland von derzeit noch 572 auf 392 verringern. Verteidigungsminister *Struck* begründete diese Entscheidung mit Erfordernissen, die sich aus der Verkleinerung der Bundeswehr von 340.000 auf 285.000 Mann, vor allem aber aus ihrem Umbau zu einer für Auslandseinsätze spezialisierten Interventionsarmee ergeben. Andererseits mit dem Ziel der Kostensenkung durch Verringerung der Betriebskosten und

Anschlägen auf das World Trade Center in New York und andere Ziele in den USA, denen der erste Einsatz deutscher Streitkräfte im Rahmen der Bündnisverteidigung folgte, ist die Diskussion um eine Neuausrichtung der Bundeswehr „katalytisch“⁴ gefordert worden. Eine der vielseitigen Reaktionen war der Erlass neuer verteidigungspolitischer Richtlinien durch den Bundesverteidigungsminister am 21. Mai 2003.⁵

Das Grundgesetz ermächtigt den Bund, Streitkräfte zur Verteidigung aufzustellen und sich Systemen kollektiver Selbstverteidigung bzw. 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 ein Einsatz bewaffneter Streitkräfte grundsätzlich der vorherigen konstitutiven Zustimmung des Deutschen Bundestages.⁶

Die vorliegende Arbeit beleuchtet die Frage nach dieser (konstitutiven) Beteiligung des Deutschen Bundestages bei bewaffneten Auslandseinsätzen der Bundeswehr. Nur wenige verfassungsrechtliche Themenkomplexe wurden so umfänglich diskutiert und so durch Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts⁷ beeinflusst wie dieser. Bis dato hat der Deutsche Bundestag in mehr als 40 Fällen dem Einsatz deutscher Streitkräfte im Ausland zugestimmt.⁸ Dabei kam regelmäßig auch die

durch Konzentration von Truppenteilen und Dienststellen. Vgl. F.A.Z. vom 03. November 2004, S. 1 und 4 sowie F.A.Z. vom 30. Dezember 2004, S. 1.

⁴ Diese Umschreibung wird von *Spies* gewählt, Parlamentsvorbehalt und Parlamentsbeteiligung bei Einsätzen der Bundeswehr im Ausland, S. 531.

⁵ Verteidigungspolitische Richtlinien für den Geschäftsbereich des Bundesministers für Verteidigung vom 21. Mai 2003; abrufbar unter: www.bmvg.de/sicherheit/vpr/php. Das letzte „Weißbuch“, das das sicherheitspolitische Gesamtkonzept der Bundesregierung darstellt, war noch in der Amtszeit Verteidigungsminister *Rühes* erschienen. Dem Vernehmen nach wird trotz entsprechender Ankündigung seitens des Verteidigungsministeriums im Jahr 2005 mit einem neuen Weißbuch nicht mehr gerechnet.

⁶ So das BVerfG in der „AWACS I“-Entscheidung vom 12. Juli 1994, BVerfGE 90, 286 (381).

⁷ Etwa BVerfGE 68, 1 (Pershing 2), BVerfGE 88, 173 (UN-Flugverbot über Bosnien-Herzegowina), BVerfGE 89, 38 (UN Somalia), BVerfGE 90, 286 (AWACS I), BVerfGE 100, 266 (NATO Jugoslawien), BVerfGE 104, 151 (NATO Strategiekonzept), BVerfGE 108, 34 (AWACS II).

⁸ Stand: 15. November 2004; zuletzt: BT-Drs. 15/4032, BT-Drs. 15/4165 – Fortsetzung ENDURING FREEDOM; Antrag der Bundesregierung vom 27. Oktober 2004, Deutscher Bundestag, 15. Wahlperiode, 139. Sitzung vom 12. November 2004, Sten. Prot. 12796 (D) (Beschluss). Vgl. auch F.A.Z. vom 13. November 2004, S. 2.

gesellschaftspolitische Brisanz sowohl der Einsatzentscheidung an sich als auch der jeweiligen parlamentarischen Zustimmung klar zum Vorschein. Zu denken ist etwa an die Verknüpfung der Zustimmung des Deutschen Bundestages zur gemeinsamen Reaktion auf die terroristischen Anschläge in den USA im September 2001 (ENDURING FREEDOM) und der Stellung der Vertrauensfrage des Bundeskanzlers Gerhard Schröder vom 16. November 2001.⁹

Der parlamentarischen Praxis¹⁰, den Vorgaben und der Aufforderung des Bundesverfassungsgerichts folgend und im Bewusstsein großer Verantwortung den deutschen Soldaten gegenüber hat der Deutsche Bundestag am 03. Dezember 2004 auf eigene Initiative hin das sog. Parlamentsbeteiligungsgesetz erlassen und damit im Wesentlichen seine eigenen Rechte statuiert. Zugleich sollte hiermit die deutsche multilaterale Handlungsfähigkeit sowie die außen- und sicherheitspolitische Verlässlichkeit Deutschlands gestärkt werden.¹¹ Dass sich der deutsche Gesetzgeber über zehn Jahre hinweg scheute, dieses vom Bundesverfassungsgericht angeregte verfassungskonkretisierende Gesetz zu erlassen, verwundert bei der Vielschichtigkeit und politischen Brisanz der Problematik nicht.¹² Die Schwierigkeit bestand darin, das

⁹ Damals ging es um den Einsatz bewaffneter deutscher Streitkräfte bei der Unterstützung der gemeinsamen Reaktion im Hinblick auf die terroristischen Angriffe gegen die USA im September 2001 auf Grundlage des Art. 51 der Satzung der Vereinten Nationen (SVN) und des Art. 5 des Nordatlantikvertrags sowie der Resolutionen 1368 (2001) und 1373 (2001) des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen. Bundeskanzler Schröder führte dazu aus: „Ich wollte damit die politische Bedeutung klar machen, auf der anderen Seite aber auch deutlich machen, dass ich eine Mehrheit der Koalitionsfraktionen für mich in Anspruch nehmen möchte - weil das wichtig ist für die Stabilität, auch für das Ansehen und für die Arbeitsmöglichkeiten einer Koalition, die gut gearbeitet hat und die nach meinem Urteil auch weiterhin gut arbeiten wird.“ Vgl. <http://www.bundesregierung.de> (Stand: 30.01.2005).

¹⁰ *Wiefelspütz* sieht in der langen Vorlaufzeit für das Parlamentsbeteiligungsgesetz einen Vorteil: „Inzwischen blickt der Bundestag auf eine fast zehnjährige Staatspraxis der konstitutiven Beteiligung am Einsatz bewaffneter Streitkräfte zurück. Das Parlament weiß inzwischen, „wie es geht“.“ Der Einsatz bewaffneter deutscher Streitkräfte und der konstitutive Parlamentsvorbehalt, S. 8.

¹¹ Hierauf hat der Abgeordnete *Nachtwei* (Bündnis 90/Die GRÜNEN) im Rahmen der vor der 25. Sitzung des Ausschusses für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung am 17. Juni 2004 ausdrücklich hingewiesen. Sten. Prot. der Sitzung, S. 21. Hierzu hat sich auch das BVerfG im „AWACS II“ - Beschluss vom 23. März 2003 (BVerfGE 108, 34 (42)) geäußert: „Die ungeschmälerte außenpolitische Handlungsfähigkeit der Bundesregierung in dem ihr durch die Verfassung zugewiesenen Kompetenzbereich hat auch im gesamtstaatlichen Interesse an der außen- und sicherheitspolitischen Verlässlichkeit Deutschlands bei der Abwägung [sc. im Rahmen der Eilentscheidung des Bundesverfassungsgerichts] ein besonderes Gewicht (vgl. BVerfGE 33, 195 (197); 83, 162 (173f.)).“

¹² Dabei stand die Frage nach der Sinnhaftigkeit und Notwendigkeit eines solchen Gesetzes selbst nie in Frage. Nur vereinzelte Literaturansichten hielten die bisherige parlamentarische Praxis für völlig

zu statuieren, was das Bundesverfassungsgericht schon 1994 entwickelt hatte: Die Bundeswehr ist ein Parlamentsheer.

Im damaligen Verfassungskonflikt um den Einsatz deutscher Soldaten in Somalia und um die Beteiligung an militärischen Maßnahmen der VN-Friedensinitiative im ehemaligen Jugoslawien¹³ forderte das Bundesverfassungsgericht im sog. „AWACS I“-Urteil vom 12. Juli 1994¹⁴ den Gesetzgeber zur Operationalisierung und Effektivierung des konstitutiven Parlamentsvorbehalts auf. Das höchste deutsche Gericht entwickelte damals in nicht unumstrittener Art den grundsätzlich für jedweden bewaffneten Auslandseinsatz der Bundeswehr notwendigen konstitutiven Parlamentsvorbehalt.¹⁵ Bis zu diesem Zeitpunkt schien *out-of-area*¹⁶ sogar das Grundgesetz aufzuhören; denn die von den jeweiligen Bundesregierungen bzw. den jeweiligen Bundessicherheitsräten einhellig vertretene Verfassungsauslegung lautete, dass die Bundeswehr nur innerhalb des NATO-Gebietes, wenn nicht überhaupt nur zur Landesverteidigung, eingesetzt werden dürfte.¹⁷

Mit der Verabschiedung des Parlamentsbeteiligungsgesetzes wurde ein neues Kapitel in der wissenschaftlichen Diskussion um den Parlamentsvorbehalt und die Auslandseinsätze der Bundeswehr aufgeschlagen. Ging es bisher lediglich darum, die bundesverfassungsgerichtlichen Entscheidungen zu interpretieren, wissenschaftlich

ausreichend und zufriedenstellend, vgl. etwa *Wild*, Verfassungsrechtliche Möglichkeiten und Grenzen für Auslandseinsätze der Bundeswehr nach dem Kosovo-Krieg, DÖV 2000, S.622 f. Andererseits wurde das Vorhaben immer wieder aufgrund mangelnden politischen Interesses oder aber aufgrund von aktuellen Gegebenheiten verschoben. So Bundeskanzler *Schröder* im März 2003: „Ob man Regierungshandeln erleichtern kann, ohne Parlamentsrechte in der Substanz aufzugeben, das muss man bereden, aber, bitte schön, doch nicht während eines Krieges [sc. Irak-Krieg], da braucht man doch Zeiten danach, und dann hat man auch die Zeit.“, F.A.Z. vom 31. März 2003, S. 4.

¹³ Zum Jugoslawienkonflikt vgl. etwa *Rüb*, F.A.Z. vom 23. November 1995.

¹⁴ BVerfGE 90, 286 (388 ff.).

¹⁵ *Stein/Kröniger*, Jura 1995, S. 254 (261) sprechen insoweit von „staatsrechtlicher Innovation“.

¹⁶ Der politisch schillernde Begriff „out of area“ definiert nicht ein Gebiet, in dem Streitkräfte nicht systemkonform eingesetzt werden dürfen, sondern beschreibt lediglich den räumlichen Bereich, in dem Angriffe dritter Staaten den Bündnisfall auslösen können (vgl. Art. 5 NATO-Vertrag). Wo Streitkräfte eingesetzt werden müssen, bestimmen in erster Linie der Angreifer und die völkerrechtlichen Regeln über das Kriegsgebiet. Vgl. *Blumenwitz*, Das Parlamentsheer nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 12. Juli 1994, S. 311.

¹⁷ *Isensee*, DVParl-Forum, Protokoll vom 04. Juni 2003, S.1.

Diskurs zu halten und vor allem eine Parlamentspraxis herauszubilden, so kann heute *de lege lata* gearbeitet werden.

Bei der Untersuchung des neuen Gesetzes auf seine Verfassungsmäßigkeit hin wird es u.a um die Frage gehen, was unter einem Einsatz bewaffneter Streitkräfte zu verstehen ist und ab wann Soldaten in bewaffnete Unternehmungen einbezogen sind. Bis zu welchem Zeitpunkt die Regierung alleine über einen Einsatz entscheiden kann und ab wann das Parlament gefragt werden muss, sind hierbei weitere wichtige Problemstellungen. Der vom Bundesverfassungsgericht¹⁸ selbst aufgeworfenen Frage nach einer mittelbaren Einbeziehung in bewaffnete Unternehmungen und deren Relevanz im Hinblick auf den Parlamentsvorbehalt wird nachzugehen sein. Weiter wird am Beispiel des Irak-Krieges auf die Frage einzugehen sein, ob die Gewährung von Überflugrechten und Stationierungsrechten die Bundesrepublik zum Teil eines Einsatzes einer fremden Macht werden ließ, und ob dies eine völkerrechtliche Haftung der Bundesrepublik Deutschland nach sich gezogen hat. Weiteres zentrales Problem wird sein, ob die Zustimmung des Bundestages zu einem Auslandseinsatz seitens des Parlaments befristet, konditioniert oder gar widerrufen werden darf. All das sind nach wie vor umstrittene Fragen, die einer Lösung zugeführt werden müssen. Der politisch viel beachtete¹⁹ „AWACS II“-Beschluss²⁰ des Bundesverfassungsgerichts vom 25. März 2003 beantwortet unmittelbar keine der gestellten Fragen. Dieser Beschluss hat im Gegenteil weitere wichtige verfassungsrechtliche Fragestellungen aufgeworfen, die ebenfalls bis dato noch nicht gelöst sind.²¹

¹⁸ Vgl. BVerfGE 108, 34 (43), sog. „AWACS II“-Beschluss.

¹⁹ Vgl. F.A.Z. vom 27. März 2003; Süddeutsche Zeitung vom 27. März 2003 jeweils auf der Titelseite.

²⁰ Bei den AWACS (Airborne Warning and Control System) – Flugzeugen handelt es sich um ein luftgestütztes Warn – und Überwachungssystem zur Früherkennung von Flugzeugen oder anderen fliegenden Objekten. Das System leistet u.a. Kontroll- und Führungsfunktionen und dient der Leitung von Jagdflugzeugen. Ein AWACS-Flugzeug ist in der Lage, in einer Flughöhe von 9.500m operierend, 312.000 km² der Erdoberfläche ununterbrochen durch sein Radar und den damit verbundenen Systemen abzutasten.

²¹ *Wiefelspütz*, Der Einsatz der Streitkräfte und die konstitutive Beteiligung des Deutschen Bundestages, NZWehrr 2003, Seite 133. BVerfGE 108, 34.

B. Gang und Methode der Untersuchung

Die vorliegende Arbeit gliedert sich in zwei Kapitel auf. Das erste Kapitel befasst sich mit den verschiedenen rechtlichen Vorgaben für einen Auslandseinsatz der Bundeswehr. Dabei werden Völkerrecht, Verfassungsrecht und die entsprechenden Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts gleichermaßen von Interesse sein. Im letzteren Fall wird vor allem zu hinterfragen sein, warum das höchste deutsche Gericht im sog. „AWACS II“-Beschluss vom 25. März 2003 die Hauptsache nicht für „offensichtlich begründet“ befunden hat und damit dem Antrag auf einstweiligen Rechtsschutz ohne weiteres stattgegeben hat. In diesem Zusammenhang wird die deutsche Außenpolitik im Irak-Konflikt einer kritischen rechtlichen Überprüfung unterzogen. Bei alledem ist es nicht Ziel der Arbeit, alle bisherigen Auslandseinsätze vorzustellen und einer juristischen Bewertung zuzuführen. Freilich wird eine Vielzahl von Einsätzen an gegebener Stelle als Beispiele angeführt.

Einen breiten Raum innerhalb des ersten Kapitels wird die Darstellung und Diskussion der bisherigen verfahrensrechtlichen Entsendepraxis einnehmen. Eine verfassungsrechtliche Würdigung des Parlamentsbeteiligungsgesetzes ist ohne Kenntnis und Verständnis für die bisherige Verfahrensweise nicht möglich. Alle relevanten Problemfelder werden angeführt und einer eigenen Lösung zugeführt. Die Definition des Begriffes des „Einsatzes bewaffneter deutscher Streitkräfte“, die Darstellung und Aufschlüsselung von Einsätzen, die ohne vorherige Zustimmung des Parlaments als zulässig diskutiert werden sind hierbei ebenso von Interesse wie die Möglichkeit der Befristung von Einsätzen. Besondere Relevanz gewinnt die Fragestellung, ob dem Parlament ein eigenes Revokationsrecht für bereits laufende Einsätze zuzugestehen ist oder ob dem nicht zuletzt der Gewaltenteilungsgrundsatz des Grundgesetzes entgegensteht. Seine Abrundung findet das erste Kapitel mit der Darstellung der Einsatzmodalitäten, die bei Auslandseinsätzen für deutsche Soldaten gelten sowie der Würdigung deutscher Terrorismusbekämpfung als neue Herausforderung für die Bundeswehr.

Das zweite Kapitel leistet den Transfer der zuvor theoretisch herausgebildeten Vorgaben hin zum konkreten Parlamentsbeteiligungsgesetz. Bevor das neue Gesetz auf seine Verfassungskonformität hin überprüft wird, findet sich in einer Art Anamnese

eine Darstellung des Gesetzgebungsverlaufs. Bei der eigentlichen Prüfung wird es wesentlich sein, ob das Prinzip der Gewaltenteilung konsequent durchgehalten wurde. Schließlich wird zu beurteilen sein, ob der Gesetzgeber einer übertriebenen Juridifizierung nachgegeben hat.²² Dabei wird freilich der weite Ermessungsspielraum der Exekutive und das vom Bundesverfassungsgericht immer wieder angemahnte „gesamtstaatliche Interesse an der außen- und sicherheitspolitischen Verlässlichkeit Deutschlands“²³ der Beurteilung sowohl eine gewisse Weite geben, aber auch Grenzen setzen.

²² In Anbetracht der Vielschichtigkeit der Problematik und der sich stetig ändernden Rahmenbedingungen auch in politischer Hinsicht wurde immer wieder vor einer allzu übertriebenen Juridifizierung gewarnt. So etwa *Schmidt-Jortzig* im Rahmen der Expertenanhörung vor der 25. Sitzung des Ausschusses für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung am 17. Juni 2004, Sten. Prot. der Sitzung, S. 29: „Aber eine weitere Detaillierung [...] geht nicht; sonst würden wir die Entwicklungen und die Vielfalt der Gegenwart auch festzurren bzw. die Vielfalt der Entwicklung unterbinden, was nicht sinnvoll sein kann.“

²³ BVerfGE 108, 34 (42).

Hauptteil

1. Kapitel: Das Parlamentsheer

Der Einsatz bewaffneter deutscher Streitkräfte im Ausland bedarf der grundsätzlich vorherigen konstitutiven Zustimmung des Deutschen Bundestages.²⁴ Das Bundesverfassungsgericht hat den Parlamentsvorbehalt aus der deutschen Verfassungstradition seit 1918 und aus einer Reihe von wehrrechtlichen Vorschriften, namentlich den Art. 59 a a. F., 45 a, 45 b, 87 a Abs. 1 S. 2, 115 a GG, hergeleitet.²⁵ Dieser Parlamentsvorbehalt hat im Schrifttum ausdrückliche Zustimmung erfahren²⁶, zugleich aber im Ergebnis wie auch in der Begründung eine wohl überwiegende Ablehnung gefunden.²⁷

Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 12. Juli 1994 hat nach § 31 Abs. 1 BVerfGG bindende Wirkung für die Verfassungsorgane des Bundes und der Länder sowie für alle Gerichte und Behörden, so dass allen hieraus resultierenden Fragen, die mit diesem Parlamentsvorbehalt zusammenhängen, nachzugehen ist. Die richterrechtlich geschaffene Norm ist prinzipiell wie eine verfassungsgesetzliche Norm zu interpretieren und zu konkretisieren. Im Unterschied zum Gesetzesrecht sind im Falle von Richterrecht Norm, Normbegründung und Normfolgen textlich weniger streng geschieden; sie sind in den Entscheidungsgründen meist eng miteinander verwoben. Gleichwohl ändert dies nichts daran, dass eine richterrechtlich gewonnene Norm grundsätzlich wie eine durch Gesetz statuierte Norm zu deuten ist.²⁸

²⁴ BVerfGE 90, 286.

²⁵ BVerfGE 90, 286 (381ff.).

²⁶ Nachweise bei *Lutze*, Der Parlamentsvorbehalt beim Einsatz bewaffneter Streitkräfte, DÖV 2003, S. 973 mwN.

²⁷ Ebd. Vgl. auch die markige Kritik von *Isensee*: „Ich lasse noch einmal das Orakel von Karlsruhe hier zu Wort kommen: Zunächst einmal hat das Verfassungsgericht angesichts der Schwierigkeit, dass ein Parlamentsvorbehalt gilt und nicht etwa der Gesetzgeber Zuständigkeiten zwischen Parlament und Regierung hin und her schieben kann, eine ungeschriebene Verfassungsnorm aufgedeckt und aus einer Lückentheorie unter Bemühung der Geschichte der Grundgesetzänderungen sowie mit Griff in das verfassungshistorische Museum des 19. Jahrhundert das „Parlamentsheer“ geschaffen, ein Produkt der konstitutionellen Monarchie, das in dieser Form in der parlamentarischen Demokratie etwas fremdartig wirkt.“ DVParl-Forum, Protokoll S.10 f.

²⁸ Vgl. zum Problemkreis: *Pestalozza*, VerfassungsprozessR, § 7 II, Rn. 32 mwN.

Es ist daher für die Praxis ergiebiger, die aktuellen Fragen in den Vordergrund zu stellen und die Kritik an der Begründung des Parlamentsvorbehalts außen vor zu lassen.²⁹ Dies muss umso mehr gelten, als die parlamentarische Praxis sich im Grundsatz an diese Vorgaben gehalten hat, wenn nicht sogar über diese hinausgegangen ist³⁰ und das Bundesverfassungsgericht seinerseits in ständiger Rechtsprechung von dem konstitutiven Parlamentsvorbehalt ausgeht.³¹

Dem folgend wird es in diesem ersten Kapitel neben der Frage nach den rechtlichen Vorgaben aus Völkerrecht und Verfassung auch um den aktuellen Stand der Diskussion im „Vormärz“ des Parlamentsbeteiligungsgesetzes gehen.

A. Rechtliche Vorgaben

Die Bundesrepublik Deutschland sieht sich bei der Frage nach der Rechtmäßigkeit eines bewaffneten Einsatzes der Bundeswehr im Ausland gleich mehreren rechtlichen Schranken gegenüber, die alle beachtet und eingehalten werden müssen.

²⁹ In der laufenden Debatte war es nicht umstritten, ob dem Bundesverfassungsgericht zu folgen sei oder nicht. Im Gegenteil, man war gerade bemüht, den Vorgaben gerecht zu werden. Eine der wenige Ausnahmen hierzu stellt u.a BM a.D. *Wolfgang Schäuble* dar, der davon ausgeht, dass sich das Bundesverfassungsgericht in dieser Frage geirrt habe. Er regt an, das in den USA gültige System zu übernehmen, bei dem zunächst die Exekutive in Gestalt des Präsidenten über den Einsatz entscheidet und ihn vollzieht. Nach bestimmten Mindestfristen, z.B. nach 30 oder 60 Tagen, habe das Parlament die Möglichkeit, den Einsatz zu beenden und die Streitkräfte zurückzuholen. Vgl. Frankfurter Rundschau vom 21.08.2001, S. 2; zu dieser Problematik werden im zweiten Kapitel weitere Ausführungen gemacht.

³⁰ Vergleiche etwa *Weingärtner*, DVParl-Forum, Protokoll S. 46: „Diese Staatspraxis geht nämlich weit über das hinaus, was das Verfassungsgericht verlangt hat.[...] In jedem Fall, in dem die Gefahr bestand, dass ein Schuss fallen könnte, hat sich die Regierung veranlasst gesehen, ins Parlament zu gehen und es um Zustimmung zu bitten. Selbst für Planungen und Vorbereitungshandlungen hat man auf die Zustimmung des Deutschen Bundestages gewartet.“

³¹ Das BVerfG hat trotz der im Schrifttum geübten Kritik seine Entscheidung vom 12. Juli 1994 in späteren Judikaten bestätigt, so dass von einer gefestigten Rechtsprechung gesprochen werden muss: etwa BVerfGE 100, 266 (269); 104, 151 (208); schließlich im AWACS II Beschluss vom 25. März 2003, BVerfGE 108, 34 (42). Vgl. *Klein*, Rechtsfragen des Parlamentsvorbehalts für Einsätze der Bundeswehr, S. 246, Fn. 5.

I. Vorgaben des Völkerrechts

Jedes grenzüberschreitende Tätigwerden deutscher Staatsgewalt ist zunächst an den Normen des Völkerrechts zu messen.³² Das Völkerrecht enthält dabei jenseits des nationalen Verfassungsrechts Beschränkungen für einen internationalen Streitkräfteeinsatz.

1. Implementierung des Völkerrechts in das Grundgesetz

Das insoweit völkerrechtsfreundliche Grundgesetz implementiert das Völkerrecht über Art. 25 GG in die deutsche Rechtsordnung und teilt diesem in der Normenhierarchie einen Platz unterhalb der Verfassung zu.³³ Dennoch wird von der wohl h.M. vertreten, dass die völkerrechtliche Zulässigkeit eines Einsatzes bewaffneter Streitkräfte außerhalb des Bundesrepublik Deutschland notwendige Voraussetzung für eine Beteiligung ist. Dies ist aufgrund der verfassungsrechtlichen Einbindung der Bundeswehr und der darin beinhalteten limitierten Einsatzmöglichkeiten im Rahmen von Systemen gegenseitiger kollektiver Sicherheit i.S.v. Art. 24 Abs. 2 GG auch zwingend.³⁴ Ein pauschaler Verweis auf die grundsätzlich niederrangigere Stellung des Völkerrechts gegenüber der Verfassung³⁵ verkennt dieses Gefüge.³⁶

³² Vgl. für den Fall der auswärtigen Gewalt, *Blumenwitz*, Kontrolle der auswärtigen Gewalt, BayVBl. 1996, S. 577.

³³ Allgemein anerkannt: Vgl. nur BVerfGE 6, 309 (363); 37, 271 (279); *Jarass*, in *Jarass/Pieroth*, Art. 25 GG, Rn. 12. Diese Feststellung führt auch dazu, dass ein Verstoß gegen das Völkerrecht keinen Verstoß gegen die Verfassung darstellen kann. Etwas anderes kann aber dann gelten, wenn zugleich ein Verstoß gegen das mit Art. 2 Ziff. 4 SVN korrespondierende und in Art. 26 GG ausdrücklich normierte Verbot des Angriffskrieges vorliegt. Vgl. *Krings/Burkiczak*, Bedingt abwehrbereit?, DÖV 2002, S. 506.

³⁴ Vgl. auch BVerfGE 90, 286, Leitsatz 5 a): „Ein System gegenseitiger kollektiver Sicherheit im Sinne des Art. 24 Abs. 2 GG ist dadurch gekennzeichnet, dass es durch ein friedenssicherndes Regelwerk und den Aufbau einer eigenen Organisation für jedes Mitglied einen Status *völkerrechtlicher Gebundenheit* begründet, der wechselseitig zur Wahrung des Friedens verpflichtet und Sicherheit gewährt.“

³⁵ Abzuwarten bleibt, wie sich der Beschluss des BvG vom 14. Oktober 2004 (Az. 2 BvR 1481/04) im Zusammenhang mit der Bindungswirkung der EMRK für deutsche Gerichte auswirkt. Dort wird ausgeführt, dass sich die Völkerrechtsfreundlichkeit nur im Rahmen des demokratischen und rechtsstaatlichen Systems des Grundgesetzes entfalte. Das Grundgesetz erstrebe die Einfügung Deutschlands in die Rechtsgemeinschaft friedlicher und freiheitlicher Staaten, verzichte aber nicht auf die in dem letzten Wort der deutschen Verfassung liegende Souveränität. Sei ein Verstoß gegen tragende Grundsätze der Verfassung nicht anders abzuwenden, so widerspreche es nicht dem Ziel der Völkerrechtsfreundlichkeit, wenn der Gesetzgeber Völkerrecht ausnahmsweise nicht beachte. Die Entscheidung ist abrufbar unter www.bundesverfassungsgericht.de.

Wäre ein Einsatz bereits eindeutig völkerrechtswidrig (z.B. als verbotener Angriffskrieg³⁷), könnte er verfassungsrechtlich nicht zulässig sein und demzufolge dürfte die Bundesregierung weder eine deutsche Beteiligung beschließen noch diesen Beschluss dem Deutschen Bundestag zur konstitutiven Zustimmung vorlegen.

2. Das Universelle Gewaltanwendungsverbot

a) Das universelle Gewaltanwendungsverbot als Völkergewohnheitsrecht

Die „grundlegende Regel des heutigen Völkerrechts“³⁸ ist das in Art. 2 Ziff. 4 der Satzung der Vereinten Nationen (SVN) statuierte universelle Gewaltanwendungsverbot.³⁹ Dieses verbietet allen Mitgliedern der VN die „Androhung oder Anwendung von Gewalt“ und geht damit über ein bloßes Kriegsverbot hinaus. In voller Kenntnis der verheerenden Wirkungen moderner Massenvernichtungswaffen und um „künftige Geschlechter vor der Geißel des Krieges zu bewahren, die zwei Mal zu unseren Lebzeiten unsagbares Leid über die Menschheit gebracht“⁴⁰ hat, führte die Charta der Vereinten Nationen 1945 dieses universelle Gewaltverbot ein. Es reicht weit über die Völkerbundsatzung und den Kellogg-Pakt von 1928 hinaus. Das Gewaltverbot ist eine Norm des Völkergewohnheitsrechts⁴¹ und

³⁶ So aber *Krings/Burkiczak*, Bedingt abwehrbereit?, DÖV 2002, S. 506: „Soweit in der Literatur aus eine Völkerrechtsverstoß beim Einsatz der Bundeswehr auf einen sich daraus ergebenden Verfassungsverstoß geschlossen wird, kann dem allerdings nicht gefolgt werden. Eine solche Gleichstellung überspannt den Grundsatz der Völkerrechtsfreundlichkeit des Grundgesetzes.“; so wie hier: *Dreist*, Prüfschema: Einsatz bewaffneter deutscher Streitkräfte im Ausland, NZWehr 2003, S. 157 f. mwN.

³⁷ Vgl. Art. 2 Ziff. 4 SVN (universelles Gewaltverbot); aber auch § 80 StGB (Vorbereitung eines Angriffskrieges), § 80 a StGB (Aufstacheln zum Angriffskrieg).

³⁸ Der Formulierung stammt von *Jiménez de Aréchaga* und reiht sich in anderen Begrifflichkeiten ein, wie etwa „Mittelpunkt der neuen Völkerrechtsordnung“ (*Hobe/Kimminich*, Einführung in das Völkerrecht, 7. Aufl., 2002, S. 257), „Grundstein“ oder „Herz“ (*Henkin*, American Journal of International Law, Bd. 65 (1971), S. 544) der VN-Satzung, Nachweise bei *Krings/Burkiczak*, Bedingt abwehrbereit?, DÖV 2002, S. 506, Fn. 70.

³⁹ Art. 2 Ziff. 4 SVN: „All Members shall refrain in their international relations from the threat or use of force against territorial integrity or political independence of any state, or in any other manner inconsistent with the purposes of the United Nations.“

⁴⁰ So der erste Präambelsatz der Charta der Vereinten Nationen.

⁴¹ Vgl. Nicaragua-Urteil des IGH, ICJ-Reports 1986, S. 14 ff.

beansprucht (unabhängig von dieser Frage) jedenfalls für die Mitglieder der VN und somit auch für die Bundesrepublik Deutschland unmittelbare Geltung.⁴²

b) Ausnahmen zum Gewaltverbot

aa) Zwangsmaßnahmen und Feindstaatenklausel

Das Gewaltverbot erfährt in dem Recht auf individuelle und kollektive Selbstverteidigung (Art. 51 SVN, Beispiel: Enduring Freedom, vgl. unten) und in den Zwangsmaßnahmen des Sicherheitsrates nach Kapitel VII der Charta (Art. 42, Art. 53 SVN), die dieser in Wahrnehmung seiner Verantwortung für den Weltfrieden und die internationale Sicherheit erlässt (Beispiele: IFOR, SFOR, KFOR, INTERFET, ISAF⁴³), anerkannte Einschränkungen.⁴⁴

Die Wahrnehmung der Feindstaatenklausel gegen die Achsenmächte des II. Weltkrieges gemäß Art. 53 und Art. 107 SVN kann heute als überholt angesehen werden.⁴⁵

bb) „Intervention auf Einladung“

Weithin akzeptiert wird als weitere Ausnahme die Unterstützung der amtierenden Regierung eines Landes.⁴⁶ Bittet die Regierung eines anderen Staates um Unterstützung in ihrem inländischen Kampf etwa gegen Terrorismus und kommen Einheiten der Bundeswehr zu diesem Zweck auf dem Territorium dieses Staates zum

⁴² Zur Problematik der Terrorismusbekämpfung *Schmalenbach*, Die Beurteilung von grenzüberschreitenden Militäreinsätzen gegen den internationalen Terrorismus aus völkerrechtlicher Sicht, NZWehr 2000, S. 177 ff., *Blumenwitz*, Einsatzmöglichkeiten der Bundeswehr im Kampf gegen den Terrorismus, ZRP 2002, S.104 f., ebenso *Tietje/Nowrot*, Völkerrechtliche Aspekte militärischer Maßnahmen gegen den internationalen Terrorismus, NZWehr 2002, S. 1 ff.

⁴³ Vgl. VNSRR 1031 (IFOR), VNSRR 1088, 1174, 1247 1305, 1357, 1418, 1420, 1421, 1423 (SFOR), VNSRR 1244 (KFOR), VNSRR 1264 (INTERFET), VNSRR 1386, 1413 (ISAF).

⁴⁴ Ausführliche Darstellung bei: *Randelzhofer*, in *Simma* (Hrsg.), The Charter of the United Nations, Art. 2 Ziff. 4, Rn. 40. Im Zusammenhang mit der internationalen Terrorismusbekämpfung findet sich eine ausführliche Analyse bei *Krings/Burkiczak*, Bedingt abwehrbereit?, DÖV 2002, S. 506 ff.

⁴⁵ Vgl. *Dreist*, Prüfschema: Einsatz bewaffneter deutscher Streitkräfte im Ausland, NZWehr 2003, S. 159 mwN.

⁴⁶ Vgl. zu diesem Themenkreis ausführlich: *Nolte*, Eingreifen auf Einladung, ZaöRV 1999, Vol. 136, S. 699 ff. Ebenso *Talmon*, Die Geltung deutscher Rechtsvorschriften bei Auslandseinsätzen der Bundeswehr mit Zustimmung des Aufenthaltsstaates, NZWehr 1997, S. 221.

Einsatz⁴⁷, so stellt dies – als eine „Polizeiaktion“, die eines Rückgriffs auf das Selbstverteidigungsrecht aus Art. 51 SVN nicht bedarf – keinen Verstoß gegen Art. 2 Ziff. 4 SVN dar.⁴⁸

Umstrittenes Beispiel hierfür ist etwa der Einsatz von deutschen Soldaten in AWACS-Flugzeugen im Oktober 2001. Damals waren fünf Aufklärungsflugzeuge zum Schutz des amerikanischen Luftraumes in die USA verlegt worden. Da zuvor erstmals in der Geschichte der NATO der Bündnisfall ausgerufen wurde, konnte sich dieser Einsatz zumindest auch formal⁴⁹ auf Art. 5 NATO-Statut stützen. Indes wäre es darauf aber wohl nicht zwingend angekommen.⁵⁰

Aus der prinzipiellen Zulässigkeit der „Intervention auf Einladung“ lässt sich aber nicht die Zulässigkeit der Unterstützung von „demokratischen Befreiungsbewegungen“ oder „Freiheitskämpfern“ gegen eine unterdrückende Regierung ableiten. Diese fast schon als selbstverständlich anmutende Feststellung wurde von amerikanischer und sowjetischer Seite in Zeiten des Kalten Krieges zwar

⁴⁷ Beispiele sind hier: NATO-Operationen ESSENTIAL HARVEST auf der Grundlage des NATO-Oplans 10416 sowie zahlreicher Vereinbarungen zwischen der NATO und Mazedonien. Rechtsgrundlage für die deutsche Beteiligung: BT-Drs. 14/6830 vom 23.08.2001, Zustimmung des Deutschen Bundestages am 29.08.2001. Weiter: Operation AMBER FOX auf der Grundlage des NATO-Oplans 10417 sowie einer Reihe neuer Vereinbarungen der NATO mit Mazedonien am Ende der Operation ESSENTIAL HARVEST. Rechtsgrundlage für die deutsche Beteiligung: BT-Drs. 14/6970 vom 27.09.2001, Zustimmung des Deutschen Bundestages vom selben Tag. Vgl. *Dreist*, Die Task Force Harvest und die Task Force Fox – Beiträge zur Stabilisierung Mazedoniens, Humanitäres Völkerrecht-Informationsschriften (HuV-I) I/2002, S. 4 ff.

⁴⁸ Anders zu beurteilen ist eine solche Hilfestellung erst dann, wenn infolge eines Bürgerkrieges die Befugnis der ersuchenden oder gestattenden Regierung, für den jeweiligen Staat zu sprechen, zweifelhaft geworden ist. Vgl. *Krings/Burkiczak*, Bedingt abwehrbereit?, DÖV 2002, S. 507 mwN.

⁴⁹ In seiner Sitzung vom 12. September 2001 hatte der Nordatlantische Rat beschlossen, Art. 5 NATO-Vertrag anzuwenden, wenn die USA den Nachweis erbringen könnten, dass die Attentate "von außen gegen die USA gesteuert" gewesen waren. In der ersten Oktoberwoche 2001 erklärte US-Botschafter Frank Taylor dem Nordatlantischen Rat, dass die US-Regierung überzeugt sei, dass die Attentäter einem "weltweiten Terroristennetz" namens Al-Qaida angehörten, worauf der Rat die Anschläge als Aggression von außen ansah und Art. 5 für angebracht hielt. Vgl. NATO-Dokument POLADS (2001) 339 vom 22. Oktober 2001 (Public Information Dossier). Zum Antrag der Bundesregierung vgl. BT-Drs. 14/7296; ebenso Der Auswärtige Ausschuss und die Auslandseinsätze der Bundeswehr in der 14. Wahlperiode, Schriftenreihe Band 4, S. 136 ff.

⁵⁰ Eine andere Frage in diesem Zusammenhang ist, ob dieser Einsatz der Zustimmung des Deutschen Bundestages bedurft hätte. Die Bundesregierung stellte sich damals auf den Standpunkt, dass die präventive Luftraumkontrolle des NATO-Gebietes zu den regulären Aufgaben der NATO gehöre, weshalb eine Zustimmung des Deutschen Bundestages nicht einzuholen gewesen wäre. Vgl. *Wiefelspütz* in F.A.Z. vom 20.01.2003; klar für eine zustimmungsbedürftigen Einsatz spricht sich *Fischer-Lescano* aus, Konstitutiver Parlamentsvorbehalt: Wann ist ein AWACS-Einsatz ein „Einsatz bewaffneter Streitkräfte“?, NVwZ 2003, S. 1476.

vertreten, konnte sich aber letztendlich nicht durchsetzen.⁵¹ Ist die Regierung eines Landes selbst Urheber oder Förderer des zu bekämpfenden Terrorismus, greift für den Kampf gegen den Terror in diesem Land dem Grunde nach auch dann das universelle Gewaltanwendungsverbot, wenn die Militäraktion hauptsächlich die Unterstützung einer inländischen – militärischen oder politischen – Opposition bezweckt.

cc) Individuelle und kollektive Selbstverteidigung

Das universelle Gewaltverbot des Art. 2 Ziff. 4 SVN findet weiterhin im militärischen Selbstverteidigungsrecht des Art. 51 SVN eine naturrechtlich verankerte Ausnahme. Dieses setzt einen „bewaffneten Angriff“ (armed attack) oder eine gleichartige militärische Aktion auf einen Staat voraus⁵², was nach wohl h.M. eine Anwendung von „Gewalt größeren Umfangs“ voraussetzt.⁵³ Wegen seiner Allgemeingültigkeit zählt es als *general principal of law* zu den Rechtsquellen des Völkerrechts und ist von seiner Existenz nicht von Art. 51 SVN abhängig. Eine andere Frage in diesem Zusammenhang ist jedoch, ob das Selbstverteidigungsrecht durch die Charta der Vereinten Nationen abschließend umschrieben ist oder ob es noch Randbereiche gibt, die (auch von nicht VN-Mitgliedern) ausgeübt werden können.⁵⁴

Dabei befindet sich das Selbstverteidigungsrecht mehr und mehr im Wandel: In der traditionellen Völkerrechtslehre ging man von einem Angriff eines Staates aus. Spätestens seit den Terroranschlägen vom 11. September 2001 (betroffen waren hier New York, Washington und Pennsylvania) stellt sich aber die Frage nach der Gewaltanwendung durch Private. Die Gewaltanwendung durch Privatpersonen war bisher nur dann als auch völkerrechtlich relevant angesehen worden, wenn sie ihren

⁵¹ Nachweis bei *Krings/Burkiczak*, Bedingt abwehrbereit?, DÖV 2002, S. 507.

⁵² Vgl. die am 14.12.1974 von der UN-Generalversammlung verabschiedete „Aggressionsdefinition“ (Res. Nr. 3314), die die einschlägigen völkergewohnheitsrechtlichen Regeln zusammenfasst und der auch die maßgeblichen Kriterien der „military attack“ i.S.v. Art. 51 SVN entnommen werden können. „Aggression“ bedeutet gem. Art. 1 Abs. 1 die „Anwendung von Waffengewalt durch einen Staat gegen die Souveränität, die territoriale Unversehrtheit oder politische Unabhängigkeit eines anderen Staates“. Die Erstanwendung von Waffengewalt durch einen Staat gilt gem. Art. 2 *prima facie* als Angriffshandlung.

⁵³ Vgl. *Blumenwitz*, Das universelle Gewaltanwendungsverbot und die Bekämpfung des grenzüberschreitenden Terrorismus, BayVBl. 1986, S. 737, sowie *Randelshofer*, in *Simma* (Hrsg.), The Charter of the United Nations, Art. 51, Rn. 20; hiernach sind Grenzzwischenfälle zwar ein Verstoß gegen das Gewaltverbot des Art. 2 Ziff. 4 der SVN, nicht aber ein „armed attack“ i.S.v. Art. 51 SVN.

⁵⁴ Zum Meinungsstand: *Limpert*, Auslandseinsätze der Bundeswehr, S. 36 mwN.

Ursprung oder doch zumindest ihre Zurechenbarkeit in einem staatlichen Handeln fand. Internationale Gewalt musste staatsbezogen sein, um völkerrechtliche Reaktionen auslösen zu können.

Mit seiner Nicaragua-Entscheidung hat der Internationale Gerichtshof 1986 diese Form einer mittelbaren Gewaltanwendung anerkannt.⁵⁵ Auf der Täterseite reicht es im Rahmen von Art. 2 Ziff. 4 SVN danach schon aus, dass ein Staat auf seinem Gebiet gewaltanwendende Terroristen „duldet“ oder - wie es der IGH in seiner Entscheidung formulierte – in die Aktivitäten von Terroristen auf seinem Gebiet, die auf die Anwendung von Gewalt gerichtet sind, „einwilligt“ („acquiescing“).⁵⁶

Nicht greifbar wurden damit aber Organisationen wie etwa Al-Qaida, da ihnen nach wie vor die Völkerrechtssubjektivität⁵⁷ fehlt und deshalb auch eine Kriegserklärung an sich nicht möglich ist.⁵⁸ Dabei stellt Terrorismus zunächst nichts anderes als eine Form

⁵⁵ „The element of coercion, which defines, and indeed forms the very essence of, prohibited intervention, is particularly obvious in the case of an intervention which uses force, either in the direct form of military action, or in the indirect form of support for subversive or terrorist armed activities within another State“, ICJ Reports, 1986, S. 108, § 205.

⁵⁶ Nachweis bei *Krings/Burkiczak*, Bedingt abwehrbereit?, DÖV 2002, S. 509.

⁵⁷ Nach Art. 43 Abs. 2 ZP I (Zusatzprotokoll zu den Genfer Abkommen vom 12. August 1949 über den Schutz der Opfer internationaler bewaffneter Konflikte vom 08. Juni 1977, BGBl. 1990 II, S. 1551) sind die Angehörigen der Streitkräfte einer am Konflikt beteiligten Partei (mit Ausnahme des Sanitäts- und Seelsorgepersonals) Kombattanten, mit der Folge, dass sie berechtigt sind, unmittelbar an Feindseligkeiten teilzunehmen. Nach Art. 1 Abs. 3 ZP I findet das Zusatzprotokoll in Situationen Anwendung, die sich nach den gleich lautenden Art. 2 GA I-IV (I. Genfer Abkommen zum Schutze von Zivilpersonen in Kriegzeiten vom 12. August 1949, II. Genfer Abkommen zur Verbesserung des Loses der Verwundeten, Kranken und Schiffbrüchigen der Streitkräfte zur See vom 12. August 1949, III. Genfer Abkommen über die Behandlung der Kriegsgefangenen vom 12. August 1949, IV. Genfer Abkommen über den Schutz von Zivilpersonen in Kriegzeiten vom 12. August 1949, BGBl. 1954 II, S. 783, 813, 883, 917, ber. 1956 II, S. 1586) richten. Hiernach muss ein internationaler bewaffneter Konflikt vorliegen. Der Zusammenhang zwischen den Regelungen des Art. 43 Abs. 2 ZP I und Art. 1 Abs. 3 ZP I besteht darin, dass der Kombattantenstatus zwingend die Zugehörigkeit zu einer Streitkraft verlangt. Nur Konfliktparteien, die Völkerrechtssubjekte sind, können wiederum Streitkräfte haben. Als Völkerrechtssubjekte kommen nur Staaten und Völker, die einen sog. Befreiungskrieg führen (Art. 1 Abs. 4 ZP I), in Betracht. Selbst für den Fall, dass internationalen terroristischen Organisationen wie Al-Qaida eine partielle Rechtsfähigkeit zukommen sollte, ist das humanitäre Völkerrecht dennoch grundsätzlich auf staatliche Akteure ausgerichtet. Vgl. *Lutze*, Abwehr terroristischer Angriffe als Verteidigungsaufgabe der Bundeswehr, NZWehrr 2003, S. 109 f.

⁵⁸ Dabei ist es bedauerlich, dass man sich bei der UNO noch immer nicht auf eine allgemein gültige Terrorismusdefinition geeinigt hat. Dies gilt umso mehr, als der internationale Terrorismus quasi militärische Bedeutung besitzt, aber nicht das Kriegsvölkerrecht für sich beanspruchen kann. So auch *Scholz*, Terrorismus und Völkerrecht, DIE WELT vom 08. März 2002, S. 8. Die USA eröffneten die Feindseligkeiten gegen Afghanistan und auch gegen den Irak durch eine

schlimmster Kriminalität dar⁵⁹, deren Bekämpfung zum Bereich der von jedem Staat eigenständig zu gewährleistenden inneren Sicherheit zählt. Sobald Terrorakte aber staatenübergreifend wirksam werden, wird ihre Bekämpfung auch zur Aufgabe der äußeren Sicherheit. Beide lassen sich nicht mehr definitiv voneinander trennen.

Ungeachtet dessen war z.B. die Reaktion der NATO auf die September-Anschläge durch Wahrnehmung des kollektiven Selbstverteidigungsrechtes nach Art. 51 SVN gedeckt. Über die UNO-Resolutionen 1386, 1383 und 1378 sowie die Feststellung des NATO-Bündnisfalles war klargelegt, dass die terroristischen Akte militärischen Aggressionen gleichkamen und deshalb militärisch zu bekämpfen waren. Zwar hatte Afghanistan als Staat die Angriffe nicht selbst ausgeführt. Allerdings hat das Taliban-Regime dem Terrornetz des Usama bin Laden Unterschlupf und Unterstützung gewährt. Dabei spielte keine Rolle, dass das Taliban-Regime selbst von der internationalen Gemeinschaft niemals *de jure* als Regierung anerkannt worden war. Im Außenverhältnis von Angreifer und Opfer kommt es nicht auf die Legitimität staatlicher Herrschaft, sondern auf die Effektivität der Machtausübung an, so dass ein Land im Sinne des Selbstverteidigungsrechtes des Art. 51 SVN auch für zurechenbare Angriffe einer lediglich *de facto* amtierenden Regierung haftet.⁶⁰

Im Ergebnis täte die Völkergemeinschaft sicherlich gut daran, entweder durch Anerkennung partieller Völkerrechtssubjektivität dem organisierten Terrorismus (zumindest juristisch) Herr zu werden, oder aber durch neue Statuten neue

Benachrichtigung in Form „eines Ultimatums mit bedingter Kriegserklärung“ und genügt damit dem in Art. 1 III. Haager Abkommen über den Beginn der Feindseligkeiten vom 18.10.1907 geregelten Anforderungen des klassischen Völkerrechts.

⁵⁹ Es muss als kontraproduktiv gelten, den Schwerkriminellen mit der Aura eines – wenn auch illegalen – Kombattanten zu umgeben. Dabei scheint in dieser Hinsicht in Zeiten der Terrorismusbekämpfung, in denen Kriege gegen Verbrecher geführt werden und der Kombattantenstatus als „Ehrentitel“ verliehen oder verweigert werden kann, gerade auch in Hinblick auf die Vereinigten Staaten nichts mehr unmöglich. Vgl. *Blumenwitz*, Einsatzmöglichkeiten der Bundeswehr im Kampf gegen den Terrorismus, ZRP 2002, S. 104 f.; *Globig*, Die Lohengrin-Klausel des Grundgesetzes, ZRP 2002, S. 107. Das amerikanische Militär hat im Januar 2005 die Prüfverfahren zum Kombattantenstatus der Gefangenen im Militärgefängnis von Guantánamo abgeschlossen und den meisten der Gefangenen diesen Status zuerkannt. Vgl. F.A.Z. vom 24. Januar 2005, S. 4.

⁶⁰ So völlig zutreffend *Limpert*, Auslandseinsätze der Bundeswehr, S. 43 f.

Instrumentarien zu entwickeln, die eine angemessene und geregelte Reaktion auf Terroranschläge und Terrorismus möglich machten.⁶¹

dd) Militärischer Präventivschlag („präventive Selbstverteidigung“)

In der Völkerrechtslehre wird ferner die Zulässigkeit eines militärischen Präventivschlages gegen einen potentiellen Angreifer vor dessen unmittelbar bevorstehenden und Anlass zur Befürchtung schwerster Folgen gebenden eigenen rechtswidrigen Angriff gegen einen friedlichen Staat diskutiert. Ein Krieg, der seiner Erscheinung nach ein Angriffskrieg ist, wird in einen Verteidigungskrieg umgedeutet und so gerechtfertigt. Der Begriff der „präventiven Selbstverteidigung“ setzt dabei das Verbot des Angriffskrieges voraus und enthält zugleich die rechtliche Würdigung, dass die Erstanwendung militärischer Gewalt, die *prima facie* immer eine Angriffshandlung darstellt⁶², ausnahmsweise als Selbstverteidigung zu werten ist.⁶³

Völkerrechtliche Voraussetzungen und Modalitäten der Zulässigkeit eines solchen Einsatzes sind jedoch umstritten⁶⁴ und müssen im Einzelfall besonders genau geprüft

⁶¹ Dahingehende Ansätze sind bis dato noch wenig erfolgreich gewesen. Vgl. etwa Scholz, Terrorismus und Völkerrecht, DIE WELT vom 08. März 2002, S. 8.: „Für die Staatengemeinschaft wäre Folgendes in Gestalt einer völkerrechtlich bindenden UNO-Konvention festzulegen: - Ächtung des Terrorismus als menschenrechtswidrige Kriminalität; - Verpflichtung aller Staaten, den Terrorismus auf nationaler und internationaler Ebene wirksam zu bekämpfen; - Einschätzung des von Staaten initiierten oder unterstützten Terrorismus als militärische Aggression, die alle Länder zur solidarischen Verteidigung berechtigt und verpflichtet; - Klarstellung, dass Erscheinungsformen des legitimen bürgerlichen Widerstandes gegen staatliche Unterdrückung nicht unter den Tatbestand des Terrorismus fallen.“

⁶² Vgl. die Beweislastregelung in Art. 2 Aggressionsdefinition vom 14.12.1974, Resolution der UN-Generalversammlung Nr. 3312 (XXIX).

⁶³ Termini wie „preemptive strike“ und „preemptive self-defense“ wurden gezielt eingesetzt, um die negative Einschätzung, die mit dem Wort „präventiv“ bei rechtlicher Beurteilung verbunden sein kann, zu vermeiden. Trotz der Ableitung von unterschiedlichen Wortstämmen der lateinischen Sprache (lat. praevenire = zuvorkommen und lat. praemere = vorkaufen; das Vorkaufsrecht ausüben) wird „preemptive“ und „preventive“ im Amerikanischen synonym verwendet. Vgl. Blumenwitz, Der Präventivkrieg und das Völkerrecht, S. 21 ff. Die am 13. Dezember 2003 verabschiedete Europäische Sicherheitsstrategie ersetzte den Begriff „preemptive engagement“ durch „preventive engagement“, wodurch der vorbeugende, vor allem auf zivile Mittel aufbauende Sicherheitsansatz der EU unterstrichen werden soll.

⁶⁴ Ausgangspunkt der Rechtsentwicklung ist der oft zitierte Caroline-Fall aus dem Jahre 1837: Während eines Aufstandes der Kanadier gegen die britische Regierung im Jahre 1837 unterstützten amerikanische Freiwillige die kanadischen Rebellen. Das amerikanische Schiff „Caroline“, das auf dem Niagara, dem Grenzfluss zwischen den Vereinigten Staaten und Kanada, verkehrte, sorgte für den Nachschub von der amerikanischen auf die kanadische Seite des Flusses. Britische Soldaten griffen deshalb das Schiff an, setzten es in Brand und ließen es über die Niagarafälle treiben. Wenigstens zwei Personen wurden bei dem militärischen Angriff getötet. Washington protestierte.

werden, bevor über die völkerrechtliche Zulässigkeit entschieden werden kann. Der zur Selbstverteidigung entschlossene Staat braucht nicht auf den „ersten Schuss“ des Gegners zu warten, wenn dessen militärische Vorbereitungen sofortige Verteidigungsmaßnahmen objektiv notwendig machen, wenn also der Verteidiger (i.S. der sog. Caroline-Formel⁶⁵) „a necessity of selfdefence, instant, overwhelming, leaving no choice of means, and no moment of deliberation“ nachweisen kann.

Nach dem 2002 vorgelegten Konventions-Entwurf der International Law Commission⁶⁶, soll ein Verstoß gegen Völkerrecht ausgeschlossen sein, wenn die Handlung die einzige Möglichkeit des Staates war, ein wesentliches Interesse gegen eine schwere und unmittelbar bevorstehende Gefahr zu bewahren, und sie nicht wesentliche Interessen eines Staates oder einer Staatengemeinschaft beeinträchtigt (Art. 25 ILC-Entwurf, Rechtsfigur der „Necessity“).

Als Kriterien für die Zulässigkeit eines solchen Präventivschlages werden diskutiert:⁶⁷

- Der Grad der Wahrscheinlichkeit eines Angriffs durch den betreffenden Staat.
- Das Kriterium der zeitlichen Nähe eines Angriffes, wenn ein weiteres Abwarten nicht mehr verantwortet werden kann.⁶⁸

London berief sich auf Selbstverteidigung: Die „Caroline“ sei ein Privatschiff, und die Vereinigten Staaten hätten nichts unternommen, um die amerikanischen Gesetze durchzusetzen. Aus dem Caroline-Fall abgeleitete Rechtsregel: a) die Achtung des unverletzlichen Charakters des Gebiets unabhängiger Staaten ist die wesentlichste Grundlage der Zivilisation, b) hiervon gibt es wohl auf das Recht der Selbstverteidigung gegründete Ausnahmen, c) diese Ausnahmen werden beschränkt auf die Fälle, in denen die Notwendigkeit dieser Selbstverteidigung sofortig und überwältigend sei und keine Wahl der Mittel und keinen Augenblick der Überlegung lasse. Vgl. *Blumenwitz*, Die amerikanische Präventionsstrategie im Lichte des Völkerrechts, S. 29 mit Darstellung des weiteren Verlaufs.

⁶⁵ Vgl. Fußnote zuvor.

⁶⁶ Der Entwurf ist abrufbar unter: <http://www.un.org>.

⁶⁷ Nachweise etwa bei: *Fischer*, in *Ipsen*, Völkerrecht, § 59, Fn. 29 und 30 (S. 945).

⁶⁸ Die Zulässigkeit eines Präventivschlages wäre somit ausgeschlossen, wenn noch Raum für Verhandlungen auf diplomatischer oder politischer Ebene bestehen würde oder wenn noch Maßnahmen der friedlichen Konfliktbeilegung (*Dreist*, Prüfschema: Einsatz bewaffneter deutscher Streitkräfte im Ausland, NZWehr 2003, S. 160, Fn. 160 nennt hier: bi- oder multilaterale Verhandlungen, Einschaltung von Vermittlern, Befassung des VN-Sicherheitsrates, Tätigkeit des VN-Generalsekretärs etc.) zeitlich möglich wären.

- Die Intensität und Art des drohenden Angriffs im Hinblick auf die bevorstehende Rechtsgutverletzung und die Irreversibilität des Schadens.
- Die Möglichkeit der Begrenzung des beabsichtigten Präventivschlages.

Einig ist man sich dabei auch, dass über allem das Prinzip der Verhältnismäßigkeit stehen muss.⁶⁹

Das nach den terroristischen Angriffen auf das World Trade Center und das Pentagon entwickelte neue amerikanische Sicherheitskonzept, die „Bush-Doktrin“, gründet auf solch präventiven („preemptive“) militärischen Maßnahmen. Abschreckung („deterrence“) und Eindämmung („containment“) des Gegners müssen nach dem neuen Konzept durch die Option des Präventivkrieges erweitert werden, da sich Selbstmörder auch durch massive Vergeltung nicht abschrecken lassen und bei Bedrohung durch Massenvernichtungswaffen der Krieg zum Feind zu tragen ist.⁷⁰

Unter Zugrundelegung der vorgenannten Voraussetzungen stellt sich die massive Anwendung militärischer Gewalt gegen den Irak durch die Vereinigten Staaten und Großbritannien als völkerrechtswidrig dar.⁷¹ Dieser Einsatz, der durch die vermeintliche Bedrohung durch Massenvernichtungswaffen gerechtfertigt sein sollte, erwies sich im Ergebnis als ein Angriffskrieg gegen einen souveränen Staat. Seitens der Vereinigten Staaten von Amerika wurde nicht nur gegen das universelle Gewaltverbot des Art. 2 Ziff. 4 SVN verstoßen, sondern zugleich der Staatenbund als Institution geschwächt und in eine Krise gestürzt. So wünschenswert das Ergebnis einer Absetzung des Diktators Saddam Hussein gewesen sein mag⁷², auf eine Rechtfertigung eines Präventivkrieges ließ sich diese Militäraktion nicht stützen. Dabei

⁶⁹ Vgl. *Blumenwitz*, Die amerikanische Präventionsstrategie im Lichte des Völkerrechts, S. 29.

⁷⁰ Vgl. etwa unter www.whitehouse.gov/news/releases/2002/06/2002_0601-3.html: „Our best defense is a good offense“, „we cannot let our enemies strike first“.

⁷¹ So wie hier: *Blumenwitz*, Die amerikanische Präventionsstrategie im Lichte des Völkerrechts, S. 36.

⁷² Die Amerikanische Regierung wird dabei nicht müde, die Vorteile und die Verbesserung der Welt seit der Absetzung des Diktators darzulegen. So wurde der Irak-Krieg in Wahlkampf des Präsidenten im Sommer 2004 zum alles bestimmenden Thema; F.A.Z. vom 02.10.2004, S. 3.

wäre eine Friedenssicherung, die sich auf eine Stärkung der Vereinten Nationen stützte, sicherlich einer solchen *Pax Americana* vorzuziehen.⁷³

ee) Humanitäre Intervention

Die Durchführung eines bewaffneten Einsatzes zur Verhinderung oder Eindämmung schwerster Menschenrechtsverletzungen durch einen Staat gegen Teile der eigenen Bevölkerung, die nicht anders abwendbar sind – sog. „humanitäre Intervention“ – ist tatsächlich und rechtsdogmatisch stark umstritten.⁷⁴ In Erweiterung zur „humanitären Rettung“ eigener Staatsangehöriger dient die humanitäre Intervention auch dem Schutz fremder Personen im Ausland, und zwar unabhängig von ihrer Staatsangehörigkeit.⁷⁵ Allerdings stellt der Schutz Fremder in einem dritten Staat regelmäßig einen Annex des Schutzes eigener Staatsangehöriger dar.⁷⁶

Das klassische Völkerrecht (der Epoche bis zum Inkrafttreten der Charta der Vereinten Nationen) verfügte über ausreichende Mittel, die unmenschliche Behandlung der Bevölkerung fremder Staaten zu unterbinden. Das Recht zur humanitären Intervention – auch mit militärischer Gewalt – war völkergewohnheitsrechtlich anerkannt.⁷⁷

Heute zählt die humanitäre Intervention zu den rechtlich umstrittensten Fragen des Gewaltanwendungsverbotes.⁷⁸ Dabei dürfte unbestritten sein, dass eine vom VN-

⁷³ Vgl. auch *Glennon*, F.A.Z. vom 27. September 2004, S. 7, der die USA als „Schwarzfahrer“ innerhalb der völkerrechtlichen Systems bezeichnet.

⁷⁴ Einen Überblick über die zahlreiche Literatur hierzu vermittelt: *Dreist*, Prüfschema: Einsatz bewaffneter deutscher Streitkräfte im Ausland, NZWehrr 2003, S. 159, Fn. 30. Zur tatsächlichen Anerkennung und Notwendigkeit humanitärer Interventionen vgl. *Beck/Mathes/Schuh* (Hrsg.), Strausberger Gespräche, Beiträge zur inneren Sicherheit Band 19, S. 83 ff.

⁷⁵ Vgl. *Hailbronner*, Berichte der Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht, Band 26, S. 97, ebenso: *Randelzhofer*, in *Simma* (Hrsg.), The Charter of the United Nations, Art. 2 Ziff. 4, Rn. 49 mwN.

⁷⁶ Vgl. *Franzke*, Schutz von deutschen Staatsbürgern im Ausland durch die Bundeswehr?, NZWehrr 1996, S. 189 ff.

⁷⁷ Vgl. *Beyerlin*, Humanitarian Intervention, S. 211 ff.; gegen diese Feststellung wendet sich: *Deiseroth*, „Humanitäre Intervention“ und Völkerrecht, NJW 1999, S. 3084 mwN.

⁷⁸ Die bundesdeutsche Staatspraxis kennt mittlerweile zwei Fälle einer humanitären Intervention: Die Evakuierung von ca. 120 Zivilpersonen unterschiedlicher Nationalität aus dem vom Bürgerkrieg erfassten Albanien durch Soldaten der Bundeswehr am 14. März 1997 [sog. Operation LIBELLE]. Der Einsatz wurde von der Bundesregierung wegen „Gefahr im Verzug“ angeordnet und noch am selben Tage durchgeführt, nachträglich gebilligt vom Deutschen Bundestag am 19. März 1997 (BT-Drs. 13/ 7233 vom 18.03.1997) Vgl. *Kreß*, Die Rettungsoperation der Bundeswehr in Albanien am 14. März 1997 aus völker- und verfassungsrechtlicher Sicht, ZaöRV 1997, S. 329 ff., ebenso *Willibald*, Einsatz deutscher Streitkräfte zur Evakuierung deutscher Staatsbürger aus Albanien,

Sicherheitsrat autorisierte kollektive humanitäre Intervention bei schweren und systematischen Menschenrechtsverletzungen bis hin zum Genozid völkerrechtlich gerechtfertigt ist.⁷⁹

Von einem Teil des Völkerrechtsschrifttums⁸⁰ wird die Auffassung vertreten, die humanitär motivierte Gewaltanwendung sei auch nach dem Inkrafttreten der UN-Charta 1945 unter bestimmten Voraussetzungen zulässig. Zur Begründung wird auf folgende Gesichtspunkte hingewiesen:

- Bei der humanitären Intervention richte sich die einzelstaatliche Gewaltanwendung nicht gegen die „territoriale Unversehrtheit“ oder gegen die „politische Unabhängigkeit“ i.S.v. Art. 2 Ziff. 4 SVN und unterfalle damit nicht dessen Anwendungs- und Schutzbereich (Lösung auf der Tatbestandsebene). Auch sei bei Einhaltung des Erforderlichen regelmäßig nur eine in Ausmaß und Umfang relativ geringe Gewaltanwendung zu besorgen.⁸¹

BayVBl. 1998, S. 652 ff., *Dau*, Die militärische Evakuierungsoperation „Libelle“ – ein Paradigma der Verteidigung?, NZWehrr 1998, S. 89 ff. Zweitens die Beteiligung der Bundeswehr an der militärischen Intervention der NATO-Staaten 1998 im Kosovo-Konflikt (wobei es sich zugleich um eine Militäraktion im Rahmen eines Systems gegenseitiger kollektiver Sicherheit handelte). Vgl. *Wiefelspütz*, Der Einsatz der Streitkräfte und die konstitutive Beteiligung des Deutschen Bundestages, NZWehrr 2003, S. 142.

⁷⁹ Vgl. *Limpert*, Auslandseinsätze der Bundeswehr, S. 37. Am 07. April 2004 wurde mit einer Trauerfeier in der ruandischen Hauptstadt Kigali des Völkermordes an der Tutsi-Minderheit und gemäßigten Hutus vor zehn Jahren gedacht. 1994 war, trotz klarer Informationen über einen bereits stattfindenden Genozid, dem innerhalb von 100 Tagen mehr als 80.000 Menschen zum Opfer fielen, ein wirksames Eingreifen der internationalen Gemeinschaft unterblieben. Ende 1999 wurde ein Bericht veröffentlicht (abrufbar unter www.un.org), der die Rolle der Vereinten Nationen beim Völkermord in Ruanda untersuchte. Die von UN-Generalsekretär Kofi Annan unter dem Vorsitz des früheren schwedischen Ministerpräsidenten Ingvar Carlsson eingesetzte Kommission kam zu einem vernichtenden Urteil: Die Vereinten Nationen hätten die Möglichkeit gehabt, die Massaker zu verhindern, seien aber nicht dazu bereit gewesen. Annan, der zur Zeit des Völkermordes für die UN-Friedensmissionen zuständig war, erklärte in einer Stellungnahme zu dem Bericht, er gebe das Versagen der Vereinten Nationen zu und bereue es zutiefst. Er zog daraus die Konsequenz: „Von allen Aufgaben, die mir als Generalsekretär übertragen sind, ist keine andere für mich wichtiger als jene, dafür zu sorgen, dass die Vereinten Nationen nie mehr dabei versagen dürfen, eine Zivilbevölkerung vor Völkermord und Massengemetzel zu schützen.“ Nachweise bei *Maier*, Humanitäre Intervention, Stimmen der Zeit 2004, S. 361 f.

⁸⁰ *Deiseroth* verweist auf: *Reisman/McDougal, D'Amato, Lillich, Greenwood, Tesón, Blumenwitz, Isensee und Doehring*. Als Gegner werden angeführt: *Schachter, Dinstein, Franck/Rodley, Brownlie, Bowett, Casses, Kapoor, Bindschedler, Kunig, Kimminich, Pauer, Skubiszewski, Beyerlin, Hailbronner, Fischer, Verdross/Simma, Randelzhofer, Simma, Pape, Deiseroth, Zimmer, Baldus, Bothe, Pradetto. Deiseroth*, „Humanitäre Intervention“ und Völkerrecht, NJW 1999, S. 3085, mit den jeweiligen Fundstellennachweisen.

⁸¹ Vgl. nur *Doehring*, Völkerrecht, Rn. 1008 ff., *Blumenwitz*, Die humanitäre Intervention, S. 5.

- Die Geltung des Gewaltverbotes des Art. 2 Ziff. 4 SVN stehe unter dem Vorbehalt der Funktionsfähigkeit kollektiver Mechanismen zur Sicherung der Menschenrechte.⁸² Denn würde man die Charta so auslegen, dass schwere Menschenrechtsverletzungen dann hingenommen werden müssten, wenn die Vereinten Nationen nicht tätig werden, würde man ein Ergebnis erzielen, das selbst gegen jeden Menschenrechtsschutz verstieße.⁸³

- Der gelegentlich auftretende Zielkonflikt zwischen den in der UN-Charta anerkannten Zwecken der Konflikteindämmung und des Menschenrechtsschutzes müsse im Wege einer „Gesamtbetrachtung“ gelöst werden, was eine Rechtfertigung „humanitärer Interventionen“ im Einzelfall ermögliche.⁸⁴

- Zum Teil wird schließlich angeführt, dass sich die Rechtfertigung einer humanitären Intervention aus dem Völkergewohnheitsrecht ergebe.⁸⁵

Dabei stößt ein jeder dieser Gesichtspunkte auf Kritik.

So spreche gegen das erste Argument der „territorialen Unversehrtheit“, dass durch die Kriterien „territoriale Unversehrtheit“ und „politische Unabhängigkeit“ das Gewaltverbot des Art. 2 Ziff. 4 SVN nicht beschränkt, sondern nur besonders intensive Formen der Gewaltanwendung hervorgehoben werden sollen. Die humanitäre Intervention als vermeintlich schwächere Form der Gewaltanwendung falle deshalb sozusagen *a maiore ad minus* mit unter das Gewaltverbot.⁸⁶

⁸² Die gewachsene Tatsache, dass in den Friedensbegriff des Art. 39 SVN auch die internen Verhältnisse eines Staates, namentlich den Schutz der Menschenrechte als *matter of concern* einzubeziehen sind, wird auch als eigentliche „Überschreitung“ des Wortlautes gemeinhin akzeptiert. Vgl. *Doehring*, Völkerrecht, Rn. 1010.

⁸³ *Steinkamm*, Zur humanitären Intervention, S. 281 mwN.

⁸⁴ Vgl. nur *Doehring*, Völkerrecht, Rn. 1008 ff.

⁸⁵ Aufzählung nach *Deiseroth*, „Humanitäre Intervention“ und Völkerrecht, NJW 1999, S. 3085.

⁸⁶ *Limpert*, Auslandseinsätze der Bundeswehr, S. 37.

Auch das Versagen von Friedenssicherungsmechanismen der Vereinten Nationen könne für humanitäre Interventionen nicht herangezogen werden, da die Charta als insoweit geschlossenes System mit Art. 51 SVN lediglich einen Rückgriff auf das Selbstverteidigungsrecht zulasse. Sofern sonst nach der Charta keine rechtfertigende Ausnahme eingreife, bliebe es bei dem umfassenden Verbot der Androhung und Anwendung von Gewalt des Art. 2 Ziff. 4 SVN. Dies sei im Übrigen unabhängig davon, aus welchem Motiv heraus oder mit welchen Zielen der die Gewalt androhende oder anwendende Staat handele.⁸⁷

Gegen das Argument der humanitären Intervention als Teil des Völkergewohnheitsrechts wird schließlich angeführt, dass es hierzu ganz offensichtlich sowohl an der anerkannten Staatenpraxis als auch an einer *opinio iuris* fehle. Zwar habe es in der Geschichte an die zwanzig militärische Einsätze von Staaten gegeben, bei denen sich die Frage der einzelstaatlichen humanitären Intervention (auch) stellte. Indes seien diese aber alle kontrovers diskutiert und kritisiert worden.⁸⁸

Bemerkenswert erscheint allerdings, dass die Anwendung bewaffneter Gewalt zur Verhinderung massiver Menschenrechtsverletzungen in einem fremden Staat vom zuständigen UN-Organ, dem Sicherheitsrat, nie verurteilt wurde.⁸⁹ Es sind bislang auch keine Zwangsmaßnahmen gegen die gewaltsam intervenierenden Staaten verhängt worden, was der vermeintliche Verstoß gegen Art. 2 Ziff. 4 SVN aber erwarten lassen würde. Verwundern kann dies indes nicht. Denn zumindest das Recht

⁸⁷ Deiseroth, „Humanitäre Intervention“ und Völkerrecht, NJW 1999, S. 3086.

⁸⁸ Deiseroth zählt folgende Einsätze auf: Militäreinsatz Belgiens und der USA im Kongo in den Jahren 1960 und 1964, das US-amerikanische Eingreifen in der Dominikanischen Republik im Jahre 1965, der 1971 erfolgte Einmarsch der indischen Streitkräfte in Ost-Pakistan (Bangladesch), die Invasion Indonesiens in Ost-Timor, die Besetzung des Nordteils von Zypern durch die Türkei im Jahre 1974, die Intervention Syriens im Libanon 1975, das Eingreifen Vietnams in dem von den Roten Khmer (Pol Pot-Regime) drangsalierten Kambodscha in 1979, die Intervention Tansanias in Uganda 1979, die Militärintervention Frankreichs in dem von dem Diktator Bokassa beherrschten Staat Zentralafrika 1979, die offiziell nicht eingeräumte Mitwirkung Spaniens an dem Sturz des Diktators Nguema in Äquatorialguinea 1979, die Militärintervention der USA in Nicaragua 1981, in Grenada 1983 und in Panama 1989, das Eingreifen von Truppen der Wirtschaftsgemeinschaft westafrikanischer Staaten (ECOWAS) im Bürgerkrieg in Liberia 1990, die militärische Intervention der USA und des Vereinigten Königreichs zugunsten der Schiiten und Kurden im Irak 1991 sowie der Luftkrieg von zehn NATO-Staaten gegen Jugoslawien 1999. Humanitäre Intervention“ und Völkerrecht, NJW 1999, S. 3086 f.

⁸⁹ Steinkamm, Zur humanitären Intervention, S. 282: „Die Gleichsetzung von „Unrecht“ und Menschenrechtsverletzung mit dem Verbot, gegen sie einzuschreiten, weil das „Unrecht“ sei, führt zur Absurdität.“

auf Leben, die Freiheit von Folter und Sklaverei sowie die Freiheit von (Rassen-) Diskriminierung sind in den zentralen Menschenrechtskonventionen übereinstimmend verbürgt⁹⁰ und dürfen zu keiner Zeit außer Kraft gesetzt werden. Sie gelten unabhängig von völkerrechtlichen Verträgen, berechtigen alle Individuen und verpflichten jeden Staat.⁹¹

In der Staatenpraxis ist die Tendenz unverkennbar, die Schutzmaßnahmen zwar nicht generell zu rechtfertigen, aber doch im Einzelfall in Anbetracht der besonderen Notlage der Betroffenen, die andere wirksame Hilfe nicht erwarten lässt, zu tolerieren.⁹²

Umso bemerkenswerter ist die Feststellung, dass der Sicherheitsrat nicht noch mehr versucht, in dieser Sache die Geschäfte wieder an sich zu ziehen. Eine Möglichkeit hierfür bietet sich über Art. 39 SVN. Nachdem die Charta die Achtung und Verwirklichung der Menschenrechte und Grundfreiheiten zu ihrem wichtigsten Ziel erklärt (Art. 1 Ziff. 3 SVN) und alle Mitgliedstaaten verpflichtet, „gemeinsam und jeder für sich“ (Art. 56 SVN) dieses Grundziel anzustreben, ist der Sicherheitsrat nicht gehindert, im Falle schwerwiegender Menschenrechtsverletzungen die unbestimmten

⁹⁰ *Steinkamm* spricht hier von „mensenrechtlichen Minimumstandard“, der jedenfalls als Schutzgut der humanitären Intervention in Betracht käme. Es bestehe ein weitreichender Konsens hinsichtlich der genannten vier Grundrechte, deren massive Verletzung jedenfalls auch ein militärisches Eingreifen zu ihrer Durchsetzung in Betracht kommen lasse. *Steinkamm*, Zur humanitären Intervention, S. 274 f.

⁹¹ *Steinkamm*, Zur humanitären Intervention, S. 274 f. Die Auffassung, dass die Situation der Menschenrechte in den Staaten nicht mehr ausschließlich zu deren inneren Angelegenheiten zählt, ist auch in der KSZE-Schlussakte von Helsinki 1975 anerkannt. Am 20. April 1994 hatte sogar das Europäische Parlament die Staaten der Europäischen Union ausdrücklich aufgerufen, an dem rechtsbildenden Prozess zur Anerkennung eines Rechts auf humanitäre Intervention aktiv mitzuwirken (Entschließung zum Recht auf Intervention aus humanitären Gründen, Amtsblatt Nr. C 128 vom 09.05.1994, S. 225). Nach seiner Meinung müssten bei der humanitären Intervention doch stets die folgenden Kriterien vorliegen, um rechtmäßig zu sein: 1) Der UN-Sicherheitsrat wird im konkreten Fall seinem Gewaltmonopol nicht gerecht. 2) Der betreffende Territorialstaat ist zur Verhinderung der Menschenrechtsverletzungen oder zur Abwendung der humanitären Katastrophe nicht bereit oder in der Lage. 3) Alle anderen Lösungsversuche sind ausgeschöpft und erfolglos geblieben. 4) Unter Wahrung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes wird eine begrenzte Operation durchgeführt, die von den Vereinten Nationen nicht verurteilt wird. Nachweise auch bei: *Deiseroth*, „Humanitäre Intervention“ und Völkerrecht, NJW 1999, S. 3085.

⁹² So schon *Blumenwitz*, Die humanitäre Intervention, S. 7.

Rechtsbegriffe „Bedrohung des Friedens“ und „Bruch des Friedens“ entsprechend auszulegen und als gegeben anzusehen.⁹³

Andere Lösungsansätze versuchen über die Ausweitung bzw. die analoge Anwendung des Begriffs der Selbstverteidigung (Art. 51 SVN) eine Verortung innerhalb der Charta bereitzustellen (Lösung auf der Rechtfertigungsebene).⁹⁴ Danach wirke die Verletzung zwingender Regeln des Völkerrechts *erga omnes* mit der Folge, dass alle Mitglieder der Staatengemeinschaft durch dieses *international crime* in ihren Rechten verletzt sind.⁹⁵ Der Schutz elementarer Menschenrechte zählt unbestreitbar zum Ius-cogens-Bereich des allgemeinen Völkerrechts.⁹⁶ Alle Staaten sind daher auch berechtigt, sich gegen ihre Verletzung zur Wehr zu setzen. Zwar dürfen Rechtsverletzungen nach allgemeinem Völkerrecht nicht *ipse iure* mit einer Gewaltanwendung beantwortet werden, aber sehr wohl dann, wenn die Rechtsverletzung selbst in einer Gewaltanwendung besteht und fortbesteht.

Den Bezug zum Individuum stellt diese Ansicht über das Rechtsinstitut der Nothilfe her. Das Individuum sei zwischenzeitlich als Völkerrechtssubjekt anerkannt.⁹⁷ Kann der einzelne aber seine Notwehrrechte nicht wirksam ausüben, so sei der Staat zu Nothilfe berechtigt. Dies ergebe sich aus einer analogen Anwendung des Art. 51 SVN: „Darf ein Staat einem anderen Staat Nothilfe leisten - und das ist nach Art. 51 der Charta immer dann zulässig, wenn der Sicherheitsrat untätig bleibt - , muss er auch berechtigt sein, eine solche Hilfe dem Individuum oder einer Menschengruppe zu leisten.“⁹⁸ Hierbei ist der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit gesondert zu beachten.

⁹³ So wie der Sicherheitsrat dies bereits öfters praktiziert hat: So verlangte der Sicherheitsrat in seiner am 05. April 1991 gegen den Irak gefassten Resolution 688, „dass der Irak als Beitrag zur Beseitigung der Bedrohung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit in der Region die Unterdrückung [gemeint sind vor allem die Kurden im Norden des Iraks] sofort einstellt“.

⁹⁴ *Doehring*, Völkerrecht, Rn. 1015.

⁹⁵ *Frowein*, Ius Cogens, S. 329: „Violations of ius cogens will in most cases also be violations of obligations erga omnes.“

⁹⁶ *Limpert*, Auslandseinsätze der Bundeswehr, S. 38 verweist auf die Entscheidung des IGH im Falle Barcelona Traction, ICJ Reports 1970, S.4 ff., 32, par. 34.

⁹⁷ Stellvertretend: *Fleck*, Zur Rolle des einzelnen im Völkerrecht, S. 85.

⁹⁸ So *Doehring*, Völkerrecht, Rn. 1015.

Soviel auch für diese neuere Ansicht, die im Vordringen begriffen ist⁹⁹, spricht, so konnte sie bisher die Kritiker einer humanitären Intervention noch nicht vollends überzeugen.¹⁰⁰

In tatsächlicher Hinsicht ist die humanitäre Intervention spätestens seit dem nicht durch die UNO mandatierten Einsatz einiger NATO-Staaten im Kosovo 1999 anerkannter Rechtfertigungsgrund für Gewaltanwendung.¹⁰¹

Die humanitäre Intervention zur Rettung von Menschenleben darf nicht mit Krieg zur Durchsetzung von Menschen- und Volksgruppenrechten verwechselt werden.¹⁰² Denn „Nothilfe“ i. S. einer kollektiven Selbstverteidigung (Art. 51 SVN) kann nicht zu Gunsten einer bedrängten Minderheit, die weiterhin im vollem Umfang der territorialen und personalen Souveränität eines bestehenden Staates angehört, ausgeübt werden. Dieses Konzept scheitert bereits daran, dass eine Minderheit oder Volksgruppe, der man die potentielle Staatsfähigkeit im Rahmen des Selbstbestimmungsrechts versagt, kein Subjekt des Kriegsvölkerrechts („auctoritas principis“) und damit der militärischen Hilfe sein kann.¹⁰³

⁹⁹ *Limpert*, Auslandseinsätze der Bundeswehr, S. 38 mwN.

¹⁰⁰ Vgl. etwa *Weinzierl*, Völkerrecht: Geiselfreiung im Ausland, JuS 2004, S. 602 ff. Es werden alle denkbaren Rechtfertigungsgründe angeführt und letztlich dem Primat des Art. 2 Ziff. 4 SVN vollends unterworfen und verworfen. Vorgeschlagen wird auch die Rechtfertigung der humanitären Intervention als Repressalie. Die Repressalie als letztes Mittel zur Erzwingung völkerrechtsgemäßen Verhaltens ist die Beantwortung eines Völkerrechtsbruchs mit einer Völkerrechtsverletzung gegenüber dem Rechtsbrecher, um diesen zu völkerrechtskonformen Verhalten zu zwingen. Vgl. dazu *Ipsen*, Relativierung des „absoluten“ Gewaltverbots?, S. 118.

¹⁰¹ *Limpert*, Auslandseinsätze der Bundeswehr, S. 39 führt aus: „Mit Armin A. Steinkamm ist davon auszugehen, dass die humanitäre Intervention gewohnheitsrechtlich soweit verfestigt ist, um im Hinblick auf den „Fall Kosovo“ als völkerrechtliche Legitimation auszureichen. Jedenfalls dürfte die Kosovo-Aktion die Anerkennung der humanitären Intervention promoviert haben.“

¹⁰² Mit dem Mittel des Krieges wird die Durchsetzung der gerechten Sache (Schutz der Menschen- und Minderheitenrechte) durch Einwirkung auf die Staatsorgane des Rechtsbrechers beabsichtigt; dies ist generell nur unter Inkaufnahme neuer Eingriffe in die generell zu schützenden Rechtsgüter möglich. Vgl. *Blumenwitz*, Eine Bestandsaufnahme nach Abschluss des nicht mandatierten NATO-Einsatzes in Ex-Jugoslawien, Fn. 74.

¹⁰³ Nothilfe war wohl in erster Linie die Rechtfertigung des Bundesrepublik Deutschland für ihre militärische Beteiligung an der nicht mandatierten NATO-Aktion im Kosovo. Vgl. etwa den damaligen Bundesverteidigungsminister *Scharping* im Spiegel Heft 13/1999, S. 219: „Die UNO-Charta, die Kosovo-Resolution des Sicherheitsrates vom Herbst vorigen Jahres [gemeint ist die VNSRR Nr. 1199 vom 04. September 1998] und das Recht auf Nothilfe ergeben zusammen eine klare völkerrechtliche Grundlage.“ Gerichtlich blieb die Frage ungeklärt, da sich die Bundesrepublik auf das von Jugoslawien vor dem Internationalen Gerichtshof anhängig gemachte Verfahren nicht einließ (vgl. International Court of Justice, Legality of Use of Force – Yugoslavia v.

Der eigentlichen humanitären Intervention im Sinne eines individuellen Schutzes stehen diese Gedanken freilich nicht entgegen. Andererseits kann der nicht mandatierte Einsatz der NATO-Staaten dann auch nicht als „promovierendes“¹⁰⁴ Beispiel für die humanitäre Intervention angeführt werden.

Menschen-, Minderheiten – und Volksgruppenrechte sind dabei zwar wichtige Aspekte einer zu fordernden „Weltinnenpolitik“¹⁰⁵. Diese kann aber systemkonform nur über die Stärkung der Organe der Vereinten Nationen entwickelt werden. Die weltweit gültigen Standards des Minderheiten – und Volksgruppenschutzes können grundsätzlich nur vom Sicherheitsrat gewaltsam durchgesetzt werden. Auch auf den Sicherheitsrat und seine ständigen Mitglieder hat sich deshalb die Minderheitenschutzpolitik der westlichen Wertegemeinschaft zu konzentrieren.¹⁰⁶

3. Völkervertragliche Verbote von Waffeneinsatz

Das wiedervereinigte Deutschland ist darüber hinaus vertragliche Verpflichtungen eingegangen, die einen deutschen Waffeneinsatz untersagen.

So erklären z.B. die Bundesrepublik und die DDR in Art. 2 Zwei-plus-Vier-Vertrag, „dass das vereinte Deutschland keine seiner Waffen jemals einsetzen wird, es sei denn in Übereinstimmung mit seiner Verfassung und der Charta der Vereinten Nationen.“¹⁰⁷

Auch Art. 3 des deutsch-sowjetischen Nachbarschaftsvertrags¹⁰⁸ bestätigt das Gewaltverbot der Charta und verweist in Abs. 1 gleichzeitig auf die KSZE-Schlußakte;

Germany – Request for the indication of provisional measures, CR 9918 v. 10. Mai 1999), das Bundesverfassungsgericht die Organklage der PDS gegen die militärische Beteiligung der Bundeswehr als unzulässig verwarf (BVerfGE 100, 266) und alle Strafanzeigen gegen deutsche Funktionsträger nicht weiter verfolgt wurden.

¹⁰⁴ So aber *Limpert*, Auslandseinsätze der Bundeswehr, S. 39 f.

¹⁰⁵ So *Blumenwitz*, Eine völkerrechtliche Bestandsaufnahme nach Abschluss des nicht mandatierten NATO-Einsatzes in EX-Jugoslawien, S. 31.

¹⁰⁶ So im Ergebnis auch: *Deiseroth*, „Humanitäre Intervention“ und Völkerrecht, NJW 1999, S. 3088; ebenso: *Ipsen*, Relativierung des „absoluten“ Gewaltverbots?, S. 119.

¹⁰⁷ Vertrag über die abschließende Regelung in Bezug auf Deutschland vom 12. September 1990 (BGBl. 1991 II S. 1318).

gem. Abs. 2 wird die Bundesrepublik „niemals und unter keinen Umständen als erste Streitkräfte ... gegen dritte Staaten einsetzen“.

Als Partner des Brüsseler Vertrages über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Zusammenarbeit und über kollektive Selbstverteidigung sowie des Nordatlantik-Vertrages ist die Bundesrepublik Deutschland Mitglied von Verteidigungsbündnissen, deren Ziel es ist, den internationalen Frieden und die internationale Sicherheit aufrechtzuerhalten und Widerstand gegen jede Angriffspolitik zu leisten.¹⁰⁹

4. Zusammenfassung

Der Einsatz der Streitkräfte eines Staates ist ein klassisches Thema an der Schnittstelle von Verfassungsrecht und Völkerrecht. Seit der Wiedervereinigung und dem Ende des Ost-West-Konflikts haben sich die außenpolitischen Rahmenbedingungen für die Bundesrepublik Deutschland und ihre militärische Macht verschoben. Bosnien-Herzegovina, Kosovo, Afghanistan und die Terrorismus-Bekämpfung im Rahmen der Operation ENDURING FREEDOM sind Wegmarken auf dem Weg zu einem veränderten Verständnis von Einsätzen der Bundeswehr.

Bei den völkerrechtlichen Vorgaben steht das universelle Gewaltanwendungsverbot des Art. 2 Ziff. 4 SVN an zentraler Stelle. Nur die ausdrücklich in der Charta der Vereinten Nationen zugelassenen Ausnahmen lassen einen völkerrechtlich legitimierten bzw. gerechtfertigten Einsatz von Gewalt zu. Bei all den tatsächlichen Problemen, denen sich die Vereinten Nationen bei ihrem Streben, „den Weltfrieden und die internationale Sicherheit zu wahren und zu diesem Zweck wirksame Kollektivmaßnahmen zu treffen“ (Art. 1 SVN), ausgesetzt sehen, sollte ihr Einfluß und ihr Handlungspotential weiter ausgebaut werden. Die Überwindung nationaler

¹⁰⁸ Vertrag über gute Nachbarschaft, Partnerschaft und Zusammenarbeit zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken vom 09. September 1990 (BGBl. 1991 II S. 702). Dieser Vertrag gilt – ebenso wie der Moskauer Vertrag vom 12. August 1970 (BGBl. 1972 II S. 354) mit seinem umfassenden Gewaltverbot in Art. 2 – in Bezug auf die Nachfolgestaaten der Sowjetunion fort. Vgl. Blumenwitz, Eine völkerrechtliche Bestandsaufnahme nach Abschluss des nicht mandatierten NATO-Einsatzes in EX-Jugoslawien, S. 23.

¹⁰⁹ Vgl. die Präambeln des Brüsseler Vertrages und des Nordatlantik-Vertrages sowie Art. IV bis VI und VIII des Brüsseler Vertrages und Art. 1, 3 und 5 des Nordatlantik-Vertrages sowie BVerwGE 83, 61 (64). Hierzu wird noch im weiteren Verlauf Stellung zu nehmen sein. Lesenswert auch *Schwandt*, Einsatz der Bundeswehr „out of area“, S. 220.

Machtinteressen ist hierbei nach wie vor die schwierigste und vornehmste Aufgabe der Weltorganisation. Dabei sehen sich die Vereinten Nationen immer wieder neuen Herausforderungen gegenüber. Die Bekämpfung des internationalen Terrorismus und die Bewältigung von Naturkatastrophen sind hier die aktuellsten Themen.

II. Vorgaben des Grundgesetzes

Neben dem Völkerrecht begrenzt das Grundgesetz den Einsatz der Bundeswehr. Normen, die die Bundeswehr im weitesten Sinne betreffen, finden sich über die gesamte Verfassung verteilt.

1. Wehrverfassung

a) Zum Begriff

Der Begriff „Verfassung“ als Inbegriff aller geschriebenen und ungeschriebenen Rechtsregeln, welche die rechtliche Grundordnung eines Staatsvolkes konstituieren, lässt den Begriff „Wehrverfassung“ als eigenen Terminus technicus streng genommen nicht zu. Indes hat sich dieser Begriff zwischenzeitlich in der Staatsrechtlehre eingebürgert. Darunter wird in der Regel die Summe derjenigen wehrrechtlichen Normen verstanden, die die Organisation, den Gebrauch und die Struktur von Streitkräften, sowie deren Rechtsstellung im innerstaatlichen Bereich und im Verhältnis zum Bürger betreffen und Aufnahme in das Grundgesetz gefunden haben.¹¹⁰

b) Keine konkrete Regelung im Grundgesetz

Im Grundgesetz findet sich keine ausdrückliche Regelung für die Auslandsentsendung der Bundeswehr. Einen Hinweis darauf, dass diese nicht ausgeschlossen sein soll, enthält lediglich Art. 96 Abs. 2 GG, der die Einrichtung von Wehrstrafgerichten für ins Ausland entsandte Truppen regelt. Damit wird impliziert, dass der Verfassungsgeber zumindest die Entsendung von Streitkräften ins Ausland verfassungsrechtlich nicht ausschließen wollte. Demnach erfolgten die Entscheidungen über den weltweiten Einsatz deutscher Streitkräfte bisher ohne spezifisch gesetzliche Grundlage, obwohl das Bundesverfassungsgericht bereits 1994 in seinem grundlegenden Urteil zu

¹¹⁰ Vgl. nur *Raap*, Die Kontrolle der Streitkräfte durch das Parlament, JuS 1996, S. 980.

Auslandseinsätzen der Bundeswehr („AWACS I“) den Erlass eines solchen Gesetzes nahe gelegt hat.¹¹¹ Den rechtlichen Rahmen für die Entsendebeschlüsse des Deutschen Bundestages bildeten daher bisher „nur“ Vorschriften des Grundgesetzes sowie das genannte Bundesverfassungsgerichtsurteil.

2. Verfassungsgeschichte

a) Das Grundgesetz vom 23. Mai 1949

In der deutschen Geschichte stellte das Kriegsende vom 08. Mai 1945 einen Tiefpunkt dar, zugleich lieferte es die Chance für eine Veränderung des politischen Selbstverständnisses der Deutschen. Die bedingungslose Kapitulation der deutschen Streitkräfte (07./08. Mai 1945), die Verhaftung der letzten Reichsregierung (23. Mai 1945) und die Übernahme der obersten Regierungsgewalt in Deutschland durch die vier Siegermächte (05. Juni 1945) dokumentieren den Zusammenbruch deutscher Staatlichkeit. Nur ein kleiner Hoffnungsschimmer für eine eigene Staatlichkeit war verblieben: Die Übernahme der Regierungsgewalt und Befugnisse durch die Alliierten sollte nicht die Annektierung Deutschlands bewirken.¹¹² Wie es in Nachkriegssituationen und unter dem schockartigen Eindruck der erst an seinem Ende in ihrem Ausmaß ganz wahrgenommenen Schrecken des Krieges verständlich ist, wurde das politische Denken über die Zukunft von der Erleichterung über das Kriegsende und der Absicht bestimmt, Kriege in Zukunft endgültig zu unterbinden.

Das Ziel Deutschland zu entmilitarisieren, verfolgten die Siegermächte nach 1945 zunächst noch im Gleichschritt. Bezüglich Deutschland galten Beschlüsse, die gemeinsam auf den Konferenzen von Jalta (04.-11. Februar 1945) und Potsdam (17. Juli bis 02. August 1945) formuliert worden waren.¹¹³ Als vier Jahre später aus

¹¹¹ Vgl. BVerfGE 90, 286 (389 f.) = NJW 1994, S. 2207.

¹¹² Vgl. Abs. 5 der Präambel der Berliner Deklaration vom 05.06.1945. Aus dieser Konstellation entwickelte die deutsche Staats- und Völkerrechtslehre nach 1945 die Kontinuität Deutschlands, die vom BVerfGE nachdrücklich bestätigt wurde, BVerfGE 36, 1 (15 f.). Die Nachkriegssituation aus der Sicht deutscher Staatlichkeit beschreibt: Blumenwitz, Deutsche Souveränität im Wandel (1949-1999), S. 2.

¹¹³ Auszug aus dem Potsdamer Abkommen vom 02. August 1945: „Der deutsche Militarismus und Nazismus werden ausgerottet, und die Alliierten treffen nach gegenseitiger Vereinbarung in der Gegenwart und in der Zukunft auch andere Maßnahmen, die notwendig sind, damit Deutschland

den drei westlichen Besatzungszonen die Bundesrepublik Deutschland und aus der sowjetischen Besatzungszone die Deutsche Demokratische Republik wurde, hatte sich die Weltlage schon gründlich verändert; denn zu diesem Zeitpunkt hatte der Kalte Krieg in Europa mit der Berlin-Blockade seitens der UdSSR und den Hilfsaktionen der Westmächte für West-Berlin schon einen ersten Höhepunkt hinter sich.¹¹⁴

Damals war an eine Wehrverfassung und an eigene Streitkräfte zunächst nicht zu denken. Dennoch fehlte es nicht am Bewusstsein, dass die Gewährleistung der äußeren Sicherheit zu elementaren und unverzichtbaren Funktionen eines Staates gehört. Die Beratungen des Konvents von Herrenchiemsee und des Parlamentarischen Rates waren vom Willen geprägt, die Friedensstaatlichkeit des staatlichen Neuanfangs verfassungsrechtlich fest zu verankern. Die äußere Sicherheit des Landes sah man nicht durch den staatlich-souveränen Einsatz eigener Streitkräfte, sondern durch die Einordnung in ein System gegenseitiger kollektiver Sicherheit gewährleistet, wengleich zunächst ohne eigenen militärischen Beitrag.

Von Anfang an kam Art. 24 Abs. 2 GG eine Schlüsselfunktion zu. Dieser bringt zum Ausdruck, dass die Bundesrepublik Deutschland zum Zwecke der Wahrung des Friedens auf kollektive Systeme zum einen angewiesen ist, zum anderen aber auch auf diese vertraut.¹¹⁵

Die militärische Verteidigung gegen einen Angriff wurde vom Parlamentarischen Rat mehrheitlich für zulässig gehalten, jedenfalls nicht untersagt. So fand nicht das Verbot eines „Krieges“, sondern das Verbot eines „Angriffkrieges“ seinen Niederschlag in der Verfassung (Art. 26 GG).¹¹⁶ Die Fähigkeit militärischer Verteidigung galt als ein

niemals wieder mehr seine Nachbarn oder die Erhaltung des Friedens in der ganzen Welt bedrohen kann.“, Vgl. *von Schubert*, Sicherheitspolitik der Bundesrepublik Deutschland, S. 59.

¹¹⁴ Eine ausführliche Beleuchtung und Bewertung hierzu findet sich bei: *Bredow*, Demokratie und Streitkräfte, S. 69 ff.

¹¹⁵ Vgl. *Wiefelspütz*, Der Einsatz bewaffneter deutscher Streitkräfte und der konstitutive Parlamentsvorbehalt, S. 18.

¹¹⁶ *Wiefelspütz*, Der Einsatz bewaffneter deutscher Streitkräfte und der konstitutive Parlamentsvorbehalt zitiert den Abgeordnete *Heile* im Parlamentarischen Rat: „Wenn wir überfallen werden und uns dagegen wehren, dann ist das nicht Politik, sondern Notwehr, das wollen wir natürlich nicht ächten.“ Parlamentarischer Rat, Grundsatzausschuß, 3. Sitzung vom 06. Dezember 1948.

unverzichtbares Attribut staatlicher Existenzsicherung und zählt daher zu den staatlichen Urfunktionen.¹¹⁷

b) Wehrrechtsnovellen

Für Konrad Adenauer, der ein klares Bild der Weltlage und ebenso klares Konzept für die Bundesrepublik Deutschland im Ost-West-Konflikt hatte,¹¹⁸ war die Wiederbewaffnung ein Hebel, um für die Bundesrepublik Deutschland politische Souveränität und Gleichberechtigung zu erreichen. Die Erlangung der Souveränität, Sicherheit gegenüber der Aufrüstung der Sowjetzone (sc. DDR) durch die UdSSR sowie die Herbeiführung einer europäischen Föderation waren ehrgeizige Ziele. Mittels dieser Westbindung sollte es der Bundesrepublik Deutschland auf lange Sicht auch möglich bleiben, die beiden getrennten deutschen Staaten letztlich wieder zusammen zu führen.

Dass die Europäer aber so kurz nach dem Zweiten Weltkrieg noch nicht zu allem bereit waren, zeigt sich am Scheitern der Europäischen Verteidigungsgemeinschaft (EVG). Dieses Projekt wurde am 24. Oktober 1950 vom französischen Ministerpräsidenten Plevén vorgestellt. Der Plevén-Plan sah die Gründung einer supra-nationalen westeuropäischen Streitmacht vor.¹¹⁹ Experten aus Frankreich, der Bundesrepublik Deutschland, Italien und den Benelux-Staaten handelten in der

¹¹⁷ So ausführlich und mwN: *Schultz*, Die Auslandsentsendung von Bundeswehr und Bundesgrenzschutz zum Zwecke der Friedenswahrung und Verteidigung, S. 106.

¹¹⁸ Bundeskanzler *Adenauer* auf dem Rheinischen Parteitag der CDU am 07./08. Dezember 1949: „Nach all dem, was in den letzten Jahren geschehen ist, sind die Deutschen absolute Kriegsgegner. Wir alle hoffen, dass es zu keinem neuen Krieg kommen wird. Aber die Spannung zwischen Ost und West hat sich in letzter Zeit verschärft, und wenn auf beiden Seiten militärische Vorkehrungen getroffen werden, ist es natürlich möglich, dass etwas passiert. In einem solchen Fall stünde Deutschland entwaffnet und schutzlos dar. Man kann von den Deutschen nicht erwarten, dass sie als Söldner in fremden Heeren dienen. Aber wenn eine europäische Föderation einen westdeutschen Beitrag zur Verteidigung Europa verlangen sollte, dann könnten sich unter gewissen Umständen auch Deutsche genauso wie Engländer, Franzosen und andere Nationen beteiligen.“ Vgl. *Adenauer*, Erinnerungen, S. 344 f.

¹¹⁹ Ausschnitt aus der Regierungserklärung von *René Plevén* vom 24. Oktober 1950: „Die Aufstellung einer europäischen Armee könnte sich nicht einfach aus der Zusammenfassung nationaler Militäreinheiten ergeben, die in Wirklichkeit nur eine Koalition alten Typs verschleiern würde. Unzweifelhaft gemeinsamen Aufgaben können nur gemeinsame Organismen gerecht werden. Eine Armee des geeinten Europas, gebildet aus Männern der verschiedenen europäischen Nationen, soll, soweit dies irgend möglich ist, eine vollständige Verschmelzung der Mannschaften und der Ausrüstung herbei führen, die unter einer einheitlichen politischen und militärischen europäischen Autorität zusammengefasst werden.“ Europa-Archiv, November 1950, S. 3518.

Folgezeit in langwierigen Verhandlungen einen Vertrag über die Gründung einer Europäischen Verteidigungsgemeinschaft mit einer Vielzahl militärischer Bestimmungen aus. Der Vertrag wurde auch von den Regierungsvertretern der sechs Länder unterzeichnet (27. Mai 1952), trat aber nie in Kraft. Ausgerechnet Frankreich, der Initiator des Projekts, versagte ihm schließlich seine Zustimmung. Die Annahme scheiterte im französischen Parlament in der Nacht vom 30. auf den 31. August 1954. Der Urnengang endete in einem Tumult. Die extreme Rechte und die extreme Linke stimmten die Marseillaise an, unterbrochen durch „Moskau! Moskau!“- Rufe aus der Mitte. Die Gegner der Europa-Armee setzten sich durch, zumal eine Zustimmung zur EVG für *de Gaulle* einer „Auslöschung Frankreichs als Nation“ gleichgekommen wäre.¹²⁰

Obwohl Deutschland nach dem Ende der nationalsozialistischen Gewaltherrschaft und der völligen militärischen Niederlage zunächst auf die Aufnahme wehrrechtlicher Vorschriften verzichtet hatte, war den Alliierten jedoch schon damals bewusst, dass sich die Aufstellung von westdeutschen Streitkräften auf Dauer nicht vermeiden ließ und für das europäische Kräfteverhältnis von Bedeutung war.¹²¹

So wurde im Deutschen Bundestag zunächst darüber diskutiert, ob die ursprüngliche Fassung des Grundgesetzes aufgrund einer „immanenten Wehrhoheit“ eine Legitimation zur Aufstellung von Streitkräften beinhaltet oder ob hierzu eigene verfassungsrechtliche Regelungen nötig seien.¹²² Da das Grundgesetz zu diesem Zeitpunkt überhaupt keine Vorschriften über den Gebrauch und die Organisation von Streitkräften sowie weiterhin keine Regelungen über die innere Struktur und das

¹²⁰ Die Zusammenführung von Material, Kommandogewalt und politischer Führung muss aus heutiger Sicht als Utopie gewertet werden (vgl. F.A.Z. vom 27. August 2004, S. 10: „Moskaus großer Trumpf“). Selbst in der am 13. November 1987 vom französischen Staatspräsident *Francois Mitterand* und dem Bundeskanzler *Helmut Kohl* anlässlich des 50. Deutsch-Französischen Gipfeltreffens in Karlsruhe initiierte Deutsch-Französische Brigade wird dies nur bedingt umgesetzt. Vgl. *Passation de Commandement de la Brigade Franco-Allemande* vom 29. September 1995, Broschüre, S. 2. Zwar scheiterten die Bestrebungen zum Aufbau der Europäischen Verteidigungsgemeinschaft, doch entstanden bereits in der Zeit des Ost-West-Konflikts in der NATO integrierte Führungsstrukturen. In diese war die Bundeswehr seit ihrem Bestehen eingebunden. Vgl. hierzu weiter unten und *Millotat*, *Der Weg des deutschen Heeres in die Multinationalität*, S. 151.

¹²¹ Vgl. *Busch*, *NZWehr* 1981, S. 52 f.

¹²² *Wettig*, *Entmilitarisierung und Wiederbewaffnung in Deutschland 1945-1955*, S. 318 ff.

Verhältnis zum Bürger enthielt, obsiegte die Einsicht, dass die Verfassung zu ergänzen sei.¹²³

Mit der sog. Wehrrechtsnovelle vom 26. März 1954¹²⁴, die dem Bund durch die Neufassung des Art. 73 Nr. 1 GG die alleinige Gesetzgebungskompetenz über die Verteidigung einräumte, wurde die Ergänzung des Grundgesetzes mit wehrrechtlichen Normen eingeleitet.

Mittels umfangreicher Änderungen und Ergänzungen wurde mit dem 7. Grundgesetz-Änderungsgesetz vom 19. März 1956 die „Wehrverfassung“ in das Grundgesetz eingefügt.¹²⁵ Geändert wurden die Art. 1 Abs. 3, 12, 36, 49, 60 Abs. 1, 96 Abs. 3 und 137 Abs. 1. Neu eingefügt wurden die Art. 17 a, 45 a, 45 b, 59 a¹²⁶, 65 a, 87 a, 87 b, 96 a und 143¹²⁷. Mit dieser Zuordnung der wehrrechtlichen Vorschriften¹²⁸ in die einzelnen Sachzusammenhänge des Grundgesetzes sollte betont werden, dass dem Wehrwesen keine sich von den übrigen Staatsfunktionen abhebende Funktion zukommt.¹²⁹ Diese Wahl der „Einarbeitung“ in das Grundgesetz dient allerdings nur wenig der Übersichtlichkeit und wurde daher auch scharf kritisiert.¹³⁰

¹²³ *Schultz*, Die Auslandsentsendung von Bundeswehr und Bundesgrenzschutz zum Zwecke der Friedenswahrung und Verteidigung, S. 106.

¹²⁴ BGBl. I 1954, S. 45.

¹²⁵ BGBl. I. 1956, S. 111.

¹²⁶ Art. 59 a GG lautete: „(1) Die Feststellung, dass der Verteidigungsfall eingetreten ist, trifft der Bundestag. Sein Beschluss wird vom Bundespräsidenten verkündet. (2) Stehen dem Zusammentritt des Bundestages unüberwindliche Hindernisse entgegen, so kann bei Gefahr im Verzuge der Bundespräsident mit Gegenzeichnung des Bundeskanzlers diese Feststellung treffen und verkünden. Der Bundespräsident soll zuvor die Präsidenten des Bundestages und Bundesrates hören. (3) Der Bundespräsident darf völkerrechtliche Erklärungen über das Bestehen des Verteidigungsfalles erst nach Verkündung abgeben. (4) Über den Friedensschluss wird durch Bundesgesetz entschieden.“

¹²⁷ Der Streitkräfteeinsatz im inneren Notstand war in Art. 143 GG geregelt: „Die Voraussetzungen, unter denen es zulässig wird, die Streitkräfte im Falle eines inneren Notstandes in Anspruch zu nehmen, können nur durch ein Gesetz geregelt werden, das die Erfordernisse des Art. 79 erfüllt.“

¹²⁸ Eine ausführliche inhaltliche Umschreibung findet sich bei *Schäfer*, NJW 1956, S. 529 ff.

¹²⁹ Entsprechend der Reichsverfassung von 1871 war ursprünglich beabsichtigt gewesen, im Grundgesetz einen Abschnitt mit der Überschrift „Das Wehrwesen“ oder „Die Streitkräfte“ einzufügen. Aus genannten Gründen wurde davon abgesehen. *Schultz*, Die Auslandsentsendung von Bundeswehr und Bundesgrenzschutz zum Zwecke der Friedenswahrung und Verteidigung, S. 107.

¹³⁰ Vgl. *Schultz*, Die Auslandsentsendung von Bundeswehr und Bundesgrenzschutz zum Zwecke der Friedenswahrung und Verteidigung, S. 107, der *Tomuschat* zitiert: „Ich würde sogar sagen, die Arbeiten zur Inkorporation des Bundeswehr in das Grundgesetz sind das Cannae der Bonner Ministerialbürokratie. Man stößt auf ein einzigartiges Verwirrspiel.“ *Tomuschat*, Diskussionsbeitrag, *Frowein/Stein* (Hrsg.), S. 46.

Als Folge der neuen Wehrverfassung war der Gesetzgeber gehalten, im Bereich des Wehrwesens eine Vielzahl von weiteren Gesetzen zu erlassen.¹³¹

Art. 59 a GG und Art. 143 wurden im Rahmen der Notstandsverfassung¹³² durch das Gesetz zur Ergänzung des Grundgesetzes vom 24. Juni 1968¹³³ aufgehoben.¹³⁴ Die Streichung von Art. 59 a GG wurde in der Kabinettsvorlage des Bundesministers des Inneren vom 24. Februar 1967 mit der Ergänzung von Art. 59 um einen Absatz 3 verbunden.¹³⁵ Mit der „Notstandsverfassung“ wurden die verfassungsrechtlichen Grundlagen für eine Vorsorge für Notzeiten geschaffen und die Entwicklung der Wehrverfassung in ihren wesentlichen Zügen beendet.

Aus den dargelegten Entwicklungen und den historischen Erfahrungen mit deutschem Militär resultierten so einige kulturell-institutionelle Besonderheiten, die die Bundeswehr zu einer im internationalen Vergleich „besonderen“ Armee machen. So liegt die politische Führungsrolle beim Bundesverteidigungsminister, einem Zivilisten¹³⁶, der in Friedenszeiten den Oberbefehl über die Streitkräfte ausübt (Art. 65 a GG).¹³⁷ Im Verteidigungsfalle geht der Oberbefehl auf den Bundeskanzler

¹³¹ Vgl. Übersicht bei *Hautmann*, Die verfassungsrechtlichen Grundlagen von Wehrverfassung und Wehrordnung der Bundesrepublik Deutschland, S. 17 ff.

¹³² Zur Entstehung der Notstandsverfassung, *Fuchs*, Die Entscheidung über Krieg und Frieden, S. 15 ff.

¹³³ BGBl. 1968 I, S. 709.

¹³⁴ Die Streichung von Art. 59 a GG geht zurück auf den Gesetzentwurf der Bundesregierung zur Ergänzung des Grundgesetzes (BT-Drs. V/ 1879).

¹³⁵ Art. 59 Abs. 3 lautete: „Die Feststellung, dass ein Verteidigungsfalle eingetreten ist, der nicht zugleich den Zustand äußerer Gefahr im Sinne von Abschnitt Xa umfasst, trifft der Bundestag. Sein Beschluss wird gemäß Artikel 82 vom Bundespräsidenten verkündet. Der Bundespräsident darf völkerrechtliche Erklärungen über das Bestehen eines Verteidigungsfalles erst nach Verkündung abgeben.“

¹³⁶ Mit dem im Januar 2005 in Kraft gesetzten „Berliner Erlass“, mit dem der von Helmut Schmidt 1970 in Kraft gesetzte „Blankeneser Erlass“ ersetzt werden soll, hat Bundesverteidigungsminister Struck mit dem bisherigen Grundsatz, dass nicht ein Soldat an der Spitze der gesamten Bundeswehr stehen dürfe, gebrochen. Der Generalinspekteur der Bundeswehr wird von nun an für die Gesamtkonzeption der militärischen Verteidigung verantwortlich sein. Inhaber der obersten Befehl- und Kommandogewalt und oberster Vorgesetzter aller Soldaten bleibt aber der Minister. Vgl. F.A.Z. vom 22. Januar 2005, S. 6.

¹³⁷ Mit der Konzentration der Befehls- und Kommandogewalt bei einem Mitglied der parlamentarisch verantwortlichen Regierung hat das Grundgesetz die Entscheidung für das Primat der Politik im Wehrsystem der Bundesrepublik Deutschland und damit für die parlamentarische Verantwortung eines zivilen Ressortministers festgelegt. Dabei zwingen die verfassungsrechtlichen Kontrollmechanismen (Art. 45 a, 45 b, 87 a Abs. 1 Satz 2 GG) den Bundesminister der

über (Art. 115 b GG). Über das Haushaltsrecht unterliegen alle Ausgaben der parlamentarischen Kontrolle (Art. 87 a Abs. 1 Satz 2, Art. 110 GG)¹³⁸, die Bundeswehrverwaltung ist nicht Teil der Streitkräfte, sondern eine bundeseigene Verwaltung mit eigenem Verwaltungsunterbau (vgl. Art. 87 b GG). Der im Grundgesetz unter Art. 45 a GG vorgeschriebene Verteidigungsausschuss der Deutschen Bundestages hat weitgehende Kontrollrechte und die Institution des Wehrbeauftragten des Deutschen Bundestages verstärkt die parlamentarische

Verteidigung in eine weitaus stringenteren parlamentarische Verantwortlichkeit, als sie den „zivilen“ Ressortchef im Kabinett auferlegt ist. Vgl. *Stein*, Militärgeschichtliche, verfassungsgeschichtliche und verfassungsrechtliche Aspekte der Spitzengliederung deutscher Streitkräfte, S. 241. Diese Doppelfunktion wird auch bei der Frage nach der Stellvertretung des Verteidigungsministers virulent. Der Verteidigungsminister wird bei Verhinderung „in der Regierung“ durch einen anderen Bundesminister vertreten. Als Vertreter in der Leitung einer obersten Bundesbehörde übt der Staatssekretär des BMVg als *alter ego* des Ministers die Befehls- und Kommandogewalt aus. Er ist Vorgesetzter der Soldaten mit Befehlsbefugnis. Der parlamentarische Staatssekretär unterstützt den Minister bei der Erfüllung von Regierungsaufgaben, kann diesen aber nicht in der Befehls- und Kommandogewalt vertreten. Es bleibt dem Verteidigungsminister aber vorbehaltlich seiner parlamentarischen Verantwortung und Beibehaltung der obersten Befehls- und Kommandogewalt unbenommen, bestimmte Aufgaben aus der Befehls- und Kommandogewalt, insb. truppendienstliche Angelegenheiten, auf nachgeordnete Vorgesetzte zu delegieren, wie dies mit dem „Blankeneser Erlass“ vom 21. März 1970 und der Delegation auf die Inspektoren geschehen ist. Der Erlass ist dokumentiert bei *Jacobsen*, Friedenssicherung und Verteidigungsbereitschaft, S. 235. Vgl. zum Ganzen: *Dau*, Der Parlamentarische Staatssekretär, Stellvertreter im Oberbefehl?, S. 96 f. Im Januar 2005 hat Bundesverteidigungsminister Struck einen „Berliner Erlass“ in Kraft gesetzt. Der Erlass soll den „Blankeneser Erlass“ ersetzen. Hierin wird der Generalinspekteur gestärkt, wodurch die Einsatzfähigkeit und die Einsatzbereitschaft der Bundeswehr verbessert werden sollen. Neu geschaffen werden ein Militärischer Führungsrat, ein Einsatzrat und ein Rüstungsrat, die den Generalinspekteur unterstützen sollen. Vgl. F.A.Z. vom 22. Januar 2005, S. 6.

¹³⁸ Als wohl prominentestes Recht ist dem Bundestag mit der Haushaltshoheit ein weit unterschätztes Mittel der Kontrolle und Regulierung an die Hand gegeben. Denn sowohl bei der Aufstellung als auch innerhalb der legislativen Entwicklung könne Auslandseinsätze der Bundeswehr (lenkend) berücksichtigt werden. Sollte ein Einsatz den bisherigen Plan überschreiten, muss die Regierung einen Nachtragshaushalt aufstellen, der jedoch die Zustimmung des Parlaments finden muss (vgl. §§ 33 und 37 BHO) bzw. umgekehrt zu einer haushaltsrechtlichen Sperre führen kann (vgl. 37 BHO). Vgl. auch die Debatte im Deutschen Bundestag, 15. WP, 10. Sitzung vom 14. November 2002, S. 641 (B). Hier wird das Budgetrecht als „*Königsrecht des Parlaments*“ bezeichnet. Der Einzelplan 14 des Bundeshaushaltsplan 2005 regelt die Finanzen für den Geschäftsbereich des Bundesministeriums der Verteidigung. Der Verteidigungsetat umfasst 23,9 Milliarden Euro. Nach wie vor machen die Betriebsausgaben mit 73,1 Prozent des Plafonds den Löwenanteil aus. Größter Posten darin sind die Personalkosten, die sich auf rund 12 Milliarden Euro belaufen. Die verteidigungsinvestiven Ausgaben belaufen sich auf gut 6,1 Milliarden Euro, was einem Anteil von 25,7 Prozent entspricht. Größter Posten hier sind militärische Beschaffungen von gut 4,2 Milliarden Euro. In den nächsten Jahren soll der Etat der Bundeswehr schrittweise steigen: Für 2006 ist ohne Berücksichtigung zusätzlicher Erlöse ein Plafond von 24 Milliarden Euro vorgesehen. In 2007 und 2008 liegen die Plafonds bei jeweils 24,7 Milliarden Euro. Diese Entwicklung geht einher mit einer weiteren Reduzierung der Betriebsausgaben zu Gunsten von Investitionen. So wächst der Anteil der verteidigungsinvestiven Ausgaben am Plafond bis 2008 auf 28,9 Prozent. Umgekehrt sinkt der Anteil der Betriebskosten von derzeit 73 Prozent auf prognostizierte 69,4 Prozent in 2008. Quelle: <http://www.bmvg.de/>.

Kontrolle der Bundeswehr und sichert dem einzelnen Soldaten ein Beschwerderecht zu (vgl. Art. 45 b GG und das Gesetz über den Wehrbeauftragten des Bundestages).¹³⁹

3. Ausgangspunkt: Art. 87 a Abs. 2 GG

Ausgangspunkt aller Überlegungen zur Zulässigkeit des Auslandseinsatzes deutscher Streitkräfte ist Art. 87 a Abs. 2 GG. Dieser bestimmt, dass die Streitkräfte außer zur Verteidigung nur eingesetzt werden dürfen, soweit es das Grundgesetz ausdrücklich zulässt. Dabei ist primäre Aufgabe der Streitkräfte die Verteidigung. Dies ergibt sich aus Art. 87 a Abs. 1 GG: „Der Bund stellt Streitkräfte zur Verteidigung auf.“

Allein zu diesem Zweck erhalten die Streitkräfte ihre Existenzberechtigung im demokratischen Staatsgefüge der Bundesrepublik Deutschland.¹⁴⁰

Die Auslegung dieser Normen ist auch nach dem richtungsweisenden Streitkräfteurteil des Bundesverfassungsgerichts aus dem Jahre 1994 immer noch stark umstritten. Unterschiedliche Auffassungen werden insbesondere zu den Begriffen „Verteidigung“ und „Einsatz“ vertreten. Ungeklärt ist ferner, ob Art. 87 a Abs. 1 Satz 1 GG lediglich Aufgabennorm oder auch Befugnisnorm ist, ob Art. 87 a Abs. 2 GG ausschließlich den Einsatz der Bundeswehr im Innern Deutschlands regelt oder ob Art. 87 a Abs. 2 GG sämtliche Einsatzformen der Bundeswehr erfasst, also auch die Verwendung der Streitkräfte im Ausland. Kein Konsens besteht schließlich über das Verhältnis von Art. 24 Abs. 2 zu Art. 87 a GG.

Obwohl die Diskussion um Art. 87 a Abs. 2 GG schon lange anhält¹⁴¹, ergeben sich somit nach wie vor folgende Fragestellungen:¹⁴²

¹³⁹ Eine Einführung aus politischer Sicht liefert: *Varwick*, Die Entscheidungsstrukturen deutscher Sicherheitspolitik unter Reformdruck, in: *Gesellschaft, Wirtschaft, Politik* (2) 2003, S. 209 f.

¹⁴⁰ So *Schultz*, Die Auslandsentsendung von Bundeswehr und Bundesgrenzschutz zum Zwecke der Friedenswahrung und Verteidigung, S. 108.

¹⁴¹ Vgl. *Wiefelspütz*, Der Einsatz bewaffneter deutscher Streitkräfte und der konstitutive Parlamentsvorbehalt, S. 21.

¹⁴² Instrukтив und auf den Punkt gebracht: *Burkiczak*, Ein Entsendegesetz für die Bundeswehr?, *ZRP* 2003, S. 82.

- Wann liegt ein „Einsatz“ im Sinne von Art. 87 a Abs. 2 GG vor?
- Was bedeutet „Verteidigung“?
- Welche anderen Grundgesetzschriften lassen einen Einsatz der Streitkräfte ausdrücklich zu?
- Im welchen Verhältnis stehen Art. 87 a und Art. 24 Abs. 2 GG?

a) Der Einsatzbegriff des Art. 87 a Abs. 2 GG

Bei der Annäherung an den Einsatzbegriff des Art. 87 a Abs. 2 GG ist es notwendig, zwischen einem „Einsatz“ und einem „bewaffneten Einsatz“ der Streitkräfte zu unterscheiden.¹⁴³ Das Grundgesetz verwendet den Begriff „Einsatz“ für die Inanspruchnahme der Bundeswehr in verschiedenen verfassungsrechtlichen Vorschriften, ohne ihn aber näher zu bestimmen.¹⁴⁴

Wie der Begriff „Einsatz“ in Art. 87 a Abs. 2 GG zu definieren ist, ist im Schrifttum seit jeher umstritten. So wurde der Begriff vom Bundesverfassungsgericht in seiner „AWACS I“ - Entscheidung 1994 ausdrücklich offen gelassen.¹⁴⁵ Offen blieb damit auch die umstrittene Frage, ob Art. 87 a Abs. 2 GG nicht ohnehin nur für Einsätze im Inneren Anwendung finden kann.¹⁴⁶ Einsätze, die keine Einsätze im Sinne von

¹⁴³ So lassen etwa *Burkiczak*, Ein Entsendegesetz für die Bundeswehr?, ZRP 2003, S. 82 ff und *Wild*, Verfassungsrechtliche Möglichkeiten und Grenzen für Auslandseinsätze der Bundeswehr nach dem Kosovo-Krieg, DÖV 2000, S. 622 ff. eine klare Differenzierung vermissen.

¹⁴⁴ Zur Einführung *Schultz*, Die Auslandsentsendung von Bundeswehr und Bundesgrenzschutz zum Zwecke der Friedenswahrung und Verteidigung, S. 154 ff. Dieser beleuchtet den Einsatz-Begriff thematisch zugleich aus Sicht des Bundesgrenzschutzes.

¹⁴⁵ Vgl. BVerfGE 90, 286 (355): „Die manigfachen Meinungsverschiedenheiten darüber, wie in diesem Zusammenhang [gemeint ist das Verhältnis von Art. 87 a GG zu Art. 24 Abs. 2 GG] die Begriffe „Verteidigung“ und des „Einsatzes“ auszulegen sind, und ob Art. 87 a Abs. 2 GG als eine Vorschrift zu verstehen ist, die nur den Einsatz der Streitkräfte „nach innen“ regeln will, bedürfen in den vorliegenden Verfahren keiner Entscheidung. Denn wie immer dies zu beantworten sein mag, jedenfalls wird durch Art. 87 a GG der Einsatz bewaffneter deutscher Streitkräfte im Rahmen eines Systems gegenseitiger kollektiver Sicherheit, dem die Bundesrepublik Deutschland gemäß Art. 24 Abs. 2 GG beigetreten ist, nicht ausgeschlossen.“

¹⁴⁶ *Limpert*, Auslandseinsätze der Bundeswehr, S. 21 ff, legt dem BVerfG, dass dies ja ausdrücklich offen gelassen hat, eine Auslegung dahin gehend in den Mund, dass sich der Geltungsbereich des

Art. 87 a Abs. 2 GG sind (bzw. sein sollen), werden dabei als „Verwendungen“ bezeichnet.¹⁴⁷

Nach einer Ansicht, die sich auf die Entstehungsgeschichte der Norm stützt, meint „Einsatz“ die Verwendung der Streitkräfte als Mittel der vollziehenden Gewalt¹⁴⁸ bzw. bei jedem hoheitlichen Handeln.¹⁴⁹ Teilweise wird problematisiert, ob die Verwendung der Streitkräfte bewaffnet erfolgt¹⁵⁰, teilweise wird Einsatz als „jede funktionsgerechte Verwendung einer Einheit im Rahmen der militärischen Hierarchie“ unabhängig von der Frage der Bewaffnung bezeichnet.¹⁵¹ Zu den Einsätzen wird nicht nur die militärische Verwendung in Gestalt von Gefechts- und Kampfeinsätzen, sondern auch „ihre Verwendung als Mittel der vollziehenden Gewalt“ gezählt.¹⁵²

Einigkeit herrscht weitgehend in der Frage, was alles nicht „Einsatz“ sein soll. Nicht als Einsätze werden etwa Verwendungen im Rahmen der Kriegsgräberfürsorge, der Musik- und Traditionspflege, bei der Stellung einer Ehrenformation anlässlich eines Staatsbesuches, bei karitativem Handeln durch Bereitstellung von Krankentransportmöglichkeiten oder bei Aktionen des Umweltschutzes qualifiziert.¹⁵³

Art. 87 a Abs. 2 GG auf den Einsatz der Bundeswehr im Innern beschränke. Freilich stützt er sich dabei auf nennenswerte historische Argumentationsansätze.

¹⁴⁷ Die oftmals rein begrifflichen Unterscheidungen haben politisch-historischen Hintergrund: Vor der Entscheidung des BVerfG aus dem Jahre 1994 herrschte die Auffassung vor, dass Art. 87 a Abs. 2 GG die zentrale Befugnis für den Einsatz der Streitkräfte sei und Peace-Keeping-Einsätze der UNO nicht als Verteidigung i.S.d. Art. 87 a Abs. 2 GG ausgelegt werden könne. Weiterhin wurde Art. 24 Abs. 2 GG als Ermächtigungsnorm nicht anerkannt. Demnach waren die Bundeswehr Einsätze im Rahmen von Peace-Keeping als „Verwendungen“ verfassungsrechtlich „neutralisiert“.

¹⁴⁸ *Heun*, in: *Dreier*, GG, Bd. III, 2000, Art. 87 a, Rn. 15.

¹⁴⁹ *Baldus*, in: *v. Mangoldt/Klein/Starck*, GG, Bd. 3, 4. Aufl. (2001), Art. 87 a, Rn. 33.

¹⁵⁰ *Hernekamp*, in: *v. Münch/Kunig*, GG, Band 3, 5. Aufl. (2003), Art. 87 a, Rn. 13; ebenso *Lutze*, *Der Parlamentsvorbehalt beim Einsatz bewaffneter Streitkräfte*, DÖV 2003, S. 973.

¹⁵¹ *Kirchhof*, in: *Isensee/Kirchhof*, Hdb. des StaatsR, Bd. 3, 2. Aufl. (1996), § 78, Rn. 29.

¹⁵² So bereits BT-Drs. V/2873, S. 13; *Wiefelspütz*, *Der Einsatz bewaffneter deutscher Streitkräfte und der konstitutive Parlamentsvorbehalt*, S. 32 mwN. *Jou* hält fest: „Es ist festzustellen, dass der Einsatzbegriff in Art. 87 a Abs. 2 GG außer der militärischen auch jede andere Verwendung im Rahmen der vollziehenden Gewalt umfasst, sofern dabei hoheitliche Aufgaben unter Inanspruchnahme von Zwangs- und Eingriffbefugnissen wahrgenommen werden.“; *Einsatz von Streitkräften im Innern für den Notstandsfall nach deutschem Verfassungsrecht*, S. 49. Vgl. auch *Fischer*, *Terrorismusbekämpfung durch die Bundeswehr im Innern Deutschlands?*, JZ 2004, S. 376 ff.

¹⁵³ Vgl. Aufzählung bei *Burkiczak*, *Ein Entsendegesetz für die Bundeswehr?*, ZRP 2003, S. 83. Ebenfalls nicht als Teilnahme an einem Einsatz konzipiert soll die Entsendung eines in Zivil und unbewaffnet agierenden Krisenunterstützungsteams (KUT) zur Beratung einer Botschaft bei einer

Nicht um einen Einsatz handelt es sich also, wenn Kampfhandlungen ausgeschlossen sind und die Bundeswehr nur wegen ihrer technisch-organisatorischen Möglichkeiten herangezogen wird und die Aufgaben ebenso gut von privaten Helfern erfüllt werden könnten.¹⁵⁴ Dabei ist es sicherlich verfehlt, bereits dann einen „Einsatz“ annehmen zu wollen, wenn etwa Sanitätskräfte oder Pioniere der Gebrauch der Waffe in Ausübung des Notwehrrechts erlaubt ist.¹⁵⁵ Auf das Kriterium der Bewaffnung kann es demnach nicht entscheidend ankommen.¹⁵⁶

Letztlich kann für den hier behandelten Zusammenhang die genaue Definition des Ausdrucks „Einsatz“ dahingestellt bleiben. Auslandseinsätze der Bundeswehr werden in aller Regel – wenn nicht gerade einer der soeben aufgeführten eher atypischen Fälle vorliegt – zumindest „Einsätze“ im Sinne des Art. 87 a GG sein. Der noch auszuführende Parlamentsvorbehalt besteht ohnehin nur bei „bewaffneten Einsätzen“.

b) Der Verteidigungsbegriff des Grundgesetzes

Zulässig ist nach Art. 87 a Abs. 2 GG der Einsatz der Bundeswehr zur Verteidigung.

Auch der Begriff der „Verteidigung“ ist in der Literatur umstritten. Was zur Verteidigung gehört, lässt sich dem Grundgesetz nicht entnehmen. Eindeutig untersagt sind lediglich „Handlungen, die geeignet sind und in der Absicht vorgenommen

Eventualfallplanung sein. So *Dreist*, Der Bundestag zwischen „Vorratsbeschluss“ und Rückholrecht, KritV 2004, S. 89.

¹⁵⁴ Verwendungen der Bundeswehr außerhalb des „Einsatz“begriffs von Art. 87 a GG sind – wie im Inland so auch im Ausland – uneingeschränkt zulässig. Es handelt sich bei ihnen in aller Regel um unbewaffnete Aktionen, die deshalb auch nicht den Parlamentsvorbehalt auslösen. Zumindest bezüglich des Bewaffnungskriteriums fragwürdig: *Wild*, Verfassungsrechtliche Möglichkeiten und Grenzen für Auslandseinsätze der Bundeswehr nach dem Kosovo-Krieg, DÖV 2000, S. 624.

¹⁵⁵ So auch ausdrücklich *Klein*, Rechtsfragen des Parlamentsvorbehalts für Einsätze der Bundeswehr, S. 262. Das Recht der Selbstverteidigung generiert noch keinen „Einsatz bewaffneter Streitkräfte“.

¹⁵⁶ Die hier angestellte Differenzierung ist insofern neu, als die Differenzierung bezüglich einer Bewaffnung bisher nur bei der Frage nach einem „Einsatz“ oder einem „bewaffneten Einsatz“ gemacht wird. *Schultz* hält es für unbestritten, dass dann jedenfalls ein Einsatz vorliege, wenn Waffen benutzt werden, auch wenn dies nur der Selbstverteidigung diene; *Schultz*, Die Auslandsentsendung von Bundeswehr und Bundesgrenzschutz zum Zwecke der Friedenswahrung und Verteidigung, S. 157. Mit derselben Einschätzung *Wiefelspütz*, Der Einsatz bewaffneter deutscher Streitkräfte und der konstitutive Parlamentsvorbehalt, S. 32.

werden, das friedliche Zusammenleben der Völker zu stören, insbesondere die Führung eines Angriffskrieges vorzubereiten“ (Art. 26 Abs. 1 Satz 1 GG).¹⁵⁷

Das Bundesverfassungsgericht hat weder in der Streitkräfteentscheidung aus dem Jahre 1994 noch in einer anderen Entscheidung zur Frage der Verteidigung im Sinne des Art. 87 a GG Stellung genommen, sondern diese vielmehr bewusst offen gelassen.¹⁵⁸ Es hat allerdings judiziert, dass die Feststellung des Verteidigungsfalles nach Art. 115 a Abs. 1 GG nicht Voraussetzung für jeden Verteidigungseinsatz der Bundeswehr ist.¹⁵⁹

Als allgemeine Ansicht kann gelten, dass unter „Verteidigung“ im Sinne von Art. 87 a Abs. 2 GG zunächst die Abwehr von feindlichen, bewaffneten Angriffen einer anderen Macht auf ein völkerrechtlich geschütztes deutsches Rechtsgut mit militärischen Mitteln, also zumindest die Situation eines Verteidigungsfalles nach Art. 115 a GG, zu subsumieren ist.¹⁶⁰ Der Einschätzung, dass aufgrund der Gleichsetzung von Verteidigung im Sinne von Art. 87 a GG mit dem Verteidigungsfall im Sinne von Art. 115 a Abs. 1 GG bzw. im Hinblick auf Art. 79 Abs. 1 Satz 2 GG nur das Bundesgebiet als Objekt der Verteidigung in Betracht kommt, ist entgegen zu treten.¹⁶¹ Diese Ansicht ist aufgrund internationaler Verschmelzungen und aufgrund

¹⁵⁷ Die veränderten politischen Rahmenbedingungen in den Jahren ab 1989 trafen auf eine Wehrverfassung, die – jedenfalls in ihrer amtlichen Interpretation – auf die neue Lage nicht vorbereitet schien. Ein angebliches verfassungsrechtliches Verbot deutscher Beteiligung an out-of-area-Einsätzen diente der deutschen Politik lange Zeit international als Alibi dafür, sich an militärischen Aktionen der Vereinten Nationen nicht zu beteiligen. Im Übrigen überließ es Deutschland anderen Nationen, auch für seine Interessen militärisch einzustehen und begnügte sich mit aktiver „Scheckbuchdiplomatie“. Vgl. *Depenheuer*, Der verfassungsrechtliche Verteidigungsauftrag der Bundeswehr, DVBl. 1997, S. 685 ff.

¹⁵⁸ Vgl. BVerfGE 90, 286 (355 f.).

¹⁵⁹ Vgl. BVerfGE 90, 286 (386).

¹⁶⁰ Vgl. *Raap*, Bundeswehreinsatz und Grundgesetz, DVP 2002, S. 283.

¹⁶¹ Das mittlerweile geflügelte Wort des Bundesverteidigungsministers *Struck*, dass „Deutschland auch am Hindukusch“ verteidigt werde, stellt die Meinung der Bundesregierung plakativ dar. Diese Ansicht spiegelt sich aber auch in dem Verteidigungspolitischen Richtlinien (VPR) vom 21. Mai 2003 wieder: „Nach Art. 87 a GG stellt der Bund Streitkräfte zur Verteidigung auf. Verteidigung heute umfasst allerdings weit mehr als die herkömmliche Verteidigung der Landesgrenzen. Unsere Sicherheit wird auch an anderer Stelle dieser Erde verteidigt. In der heutigen Welt gibt es keine nationalen Friedensoasen mehr. Verteidigung lässt sich geographisch nicht mehr begrenzen. [...] Die „enge“ Auslegung des Begriffs der Verteidigung (keine Einsätze „out-of-area“) ist spätestens mit dem BVerfG-Urteil von 1994 politisch und verfassungsrechtlich überholt.“ Verteidigungspolitische Richtlinien für den Geschäftsbereich des Bundesministeriums der Verteidigung vom 21. Mai 2003, Erläuterungen X., S. 12.

veränderter sicherheitspolitischer Herausforderungen nicht (mehr) interessengerecht und das Grundgesetz geht etwa in Art. 96 Abs. 2 Satz 2 GG selbst davon aus, dass deutsche Streitkräfte auch ins Ausland entsandt werden können.¹⁶² Das Grundgesetz beinhaltet insoweit keine geographische Einschränkung der Einsatzmöglichkeiten der Bundeswehr, sondern begrenzt lediglich den Einsatzzweck.¹⁶³ Streitkräfteeinsätze in anderen Regionen der Welt sind somit grundsätzlich verfassungsrechtlich zulässig, wenn dort die Quellen einer Bedrohung der Bundesrepublik liegen und ihre Bekämpfung zur Verteidigung erforderlich wird.

Andere sehen ebenfalls die Landesverteidigung als Inhalt des Verteidigungsbegriffs, erstrecken diese aber nicht nur auf die Bundesrepublik, sondern unter Rückgriff auf das aus Art. 51 SVN folgende Recht zur individuellen und kollektiven Selbstverteidigung auch auf andere Staaten.¹⁶⁴ Innerhalb dieser Gruppe von Autoren beschränken einige die verteidigungsfähigen Drittstaaten auf die Bündnispartner der Bundesrepublik, wodurch die ansonsten nach Art. 51 SVN zulässige Nothilfe zugunsten dritter Staaten beschränkt werde.¹⁶⁵ Unklar ist dabei nur, welche Anforderungen an ein Verteidigungsbündnis gestellt werden müssen. Genügt ein spontanes bilaterales, also mit einem einzigen Partner geschlossenes Beistandsabkommen, oder ist ein auf Dauer angelegter multinationaler Pakt zu fordern?

Als gesichert können hierbei zwei Aspekte gelten: Einerseits ist die Hilfe für einen Bündnispartner im Rahmen von NATO und WEU, denen die Bundesrepublik bereits vor Einfügung des Art. 87 a GG beigetreten war, „Verteidigung“ in diesem Sinne. Eine andere Interpretation würde die Bundesrepublik Deutschland bündnisunfähig machen und konnte schon aus diesem Grund vom Grundgesetzgeber bei der Neufassung von

¹⁶² *Krings/Burkiczak*, Bedingt abwehrbereit?, DÖV 2002, S. 505.

¹⁶³ *Heun*, in *Dreier*, GG, Bd. III, 2000, Art. 87 a, Rn. 10 mwN.

¹⁶⁴ *Kokott*, in: *Sachs*, GG, Art. 87 a, Rn. 21 f.; Position der CDU/CSU-Fraktion des Deutschen Bundestages im Verfahren BVerfGE 90, 286 (335); *Ipsen*, Der Einsatz der Bundeswehr zur Verteidigung, im Spannungs – und Verteidigungsfall sowie im internen bewaffneten Konflikt, S. 619, weitere Nachweise und zur Vertiefung *Fiebig*, Der Einsatz der Bundeswehr im Innern, S. 216.

¹⁶⁵ Alle Nachweise bei *Fiebig*, Der Einsatz der Bundeswehr im Innern, S. 216. *Deppenheuer* zieht den Schutz deutscher Staatsbürger im Ausland in den Verteidigungsbegriff mit ein, Der verfassungsrechtliche Verteidigungsauftrag der Bundeswehr, DVBl. 1997, S. 688.

Art. 87 a Abs. 2 GG im Jahre 1968 nicht gewollt gewesen sein.¹⁶⁶ Ebenfalls ist davon auszugehen, dass bloße Nothilfe für einen beliebigen Drittstaat gemäß Art. 51 SVN ohne eine bestehende Bündnisverpflichtung der Bundesrepublik nicht darunter fällt.¹⁶⁷

Der Klärung der Frage, was als Bündnisverteidigung zu gelten hat, kann man sich per materiellen oder formellen Ansatz nähern. Ein materieller Ansatz setzte voraus, dass durch einen Angriff zumindest auch das Sicherheitsinteresse der Bundesrepublik unmittelbar berührt sein muss.¹⁶⁸ Alternativ kann den Begriff formell eingeschränkt werden, indem als Bündnisverteidigung nur die kollektive Verteidigung im politischen und strategischen Verbund mit mehreren festen Bündnispartnern zugelassen wird.¹⁶⁹ So wird ausgeführt, dass allein der formelle Ansatz zu überzeugen vermöge. Denn nur dieser erschiene geeignet, der Intention von Art. 87 a Abs. 2 GG zur Wirksamkeit zu verhelfen und die Gefahr eines Missbrauchs der Streitkräfte im Interesse national definierter Ziele unter dem Deckmantel der Verteidigung zu verhindern. Das materielle Kriterium der „Berührung eines deutschen Sicherheitsinteresses“ sei zu vage und eröffne zu viele (ungewollte) Spielräume.¹⁷⁰

Die neuen verteidigungspolitischen Richtlinien greifen nun alle Aspekte eines weit gefassten (materiellen) Verständnisses von Verteidigung auf, die bereits in der Diskussion eine Rolle spielten. Sie folgen damit den Stimmen in der bisherigen

¹⁶⁶ Die Bündnisfähigkeit spielt aus historischen Gründen für die Bundesrepublik Deutschland – wie bereits dargestellt – eine ganz entscheidende Rolle. Diese wird auch vom BVerfG nicht verkannt, wenn es in seinem „AWACS II“-Beschluss ausführt: „Die ungeschmälerte außenpolitische Handlungsfähigkeit der Bundesregierung in dem ihr durch die Verfassung zugewiesenen Kernbereich hat auch im gesamtstaatlichen Interesse an der außen- und sicherheitspolitischen Verlässlichkeit Deutschlands bei der Abwägung ein besonderes Gewicht (vgl. BVerfGE 33, 195 (197); 83, 162 (173 f.).“ BVerfGE 108, 34 (45).

¹⁶⁷ So auch *Wild*, Verfassungsrechtliche Möglichkeiten und Grenzen für Auslandseinsätze der Bundeswehr, DÖV 2000, S. 625.

¹⁶⁸ *Deppenheuer*, Der verfassungsrechtliche Verteidigungsauftrag der Bundeswehr, DVBl. 1997, S. 688.

¹⁶⁹ Ebd.

¹⁷⁰ So auch *Wild*, Verfassungsrechtliche Möglichkeiten und Grenzen für Auslandseinsätze der Bundeswehr, DÖV 2000, S. 625. In seiner bemerkenswerten Arbeit kommt *Fiebig* nach ausführlicher Untersuchung zu folgendem Ergebnis: „Verteidigung im Sinne von Art. 87 a Abs. 1 ist deshalb die Abwehr von außen herrührender Angriffe souveräner Staaten mittels ihrer Streitkräfte und sonstiger äußerer Gefahren, soweit letztere nicht durch Kräfte der Polizei, insbesondere durch den BGS, abgewehrt werden können. Die Abwehr von äußeren Angriffen auf das eigene Land ist somit die primäre Aufgabe der Bundeswehr i.e.S.“; Der Einsatz der Bundeswehr im Innern, S. 275.

Diskussion, die aus Sicht des Art 1 Abs. 2 GG und des Präambelsatzes 1 („Frieden in der Welt“) und des Art. 26 GG (Verbot eines Angriffskrieges) den Verteidigungsbegriff an einem weitgefassten Schutzgut orientieren.¹⁷¹ In dieser materiell-finalen Betrachtungsweise ist jeder Einsatz als „Verteidigung“ zu betrachten, der dazu dient, den übernational geschützten Frieden zu sichern und zu verteidigen.¹⁷² Geschützt werden damit auch nationale, das Gemeinwesen betreffende Interessen Deutschlands und seiner Bürger. Dies zumindest dann, wenn die Verteidigung in einem von Deutschland mitgetragenen System der gegenseitigen und kollektiven Sicherheit stattfindet.¹⁷³ Die verteidigungspolitischen Richtlinien beenden somit die Diskussion um den Verteidigungsbegriff im Sinne eines weit gefassten materiellen Verständnisses.¹⁷⁴

4. Einsätze im Rahmen von Systemen kollektiver Sicherheit: Art. 24 Abs. 2 GG

Ausdrückliche Zulassung eines Streitkräfteeinsatzes außer zu Verteidigung im Sinne des Art. 87 a Abs. 2 GG finden sich in Vorschriften, die den Einsatz im Inland betreffen: Art. 87 a Abs. 3 und Abs. 4 sowie Art. 35 Abs. 2 und Abs. 3 GG. Darüber hinaus – und das ist für den vorliegenden Zusammenhang relevant – wird durch Art. 87 a GG aber auch der Einsatz deutscher Streitkräfte im Rahmen eines Systems

¹⁷¹ Verteidigungspolitische Richtlinien für den Geschäftsbereich des Bundesministeriums der Verteidigung vom 21. Mai 2003, S. 19 (VPR): „Die Neugewichtung der Aufgaben der Bundeswehr und die daraus resultierenden konzeptionellen und strukturellen Konsequenzen entsprechen dem weiten Verständnis von Verteidigung, das sich in den letzten Jahren herausgebildet hat.“ Und in den Erläuterungen X, S. 12 heißt es: „In den VPR wird der Definition von Auftrag und Aufgaben der Bundeswehr ein bestimmtes, weites Verständnis von Verteidigung zugrunde gelegt.“

¹⁷² Aus diesem Grunde könne auch vorbereitende Maßnahmen unter den Begriff der Verteidigung fallen, wenn sie einen entsprechenden Zweck verfolgen: So diene die Verlegung von Jagdbombern in die Türkei während des 2. Golfkrieges zur Vorbereitung der eventuell erforderlich werdenden Bündnisverteidigung der Türkei und war damit selbst als Maßnahme der „Verteidigung“ einzustufen. Beispiel bei *Wild*, Verfassungsrechtliche Möglichkeiten und Grenzen für Auslandseinsätze der Bundeswehr nach dem Kosovo-Krieg, DÖV 2000, S. 626.

¹⁷³ Zustimmend *Kokott*, in *Sachs*, GG, Art. 87 a, Rn. 18 mwN; AA. *Deppenheuer*, Der Verfassungsrechtliche Verteidigungsauftrag der Bundeswehr, DVBl. 1997, S. 687 f.

¹⁷⁴ So auch *Spies*, Parlamentsvorbehalt und Parlamentsbeteiligung bei Einsätzen der Bundeswehr im Ausland, S. 531 f.

gegenseitiger kollektiver Sicherheit, dem die Bundesrepublik Deutschland gem. Art. 24 Abs. 2 GG beigetreten ist, nicht ausgeschlossen.¹⁷⁵

Das Bundesverfassungsgericht hat in seiner Streitkräfteentscheidung vom 12. Juli 1994 im fünften Leitsatz ausgeführt:

„5. a) Ein System gegenseitiger kollektiver Sicherheit im Sinne des Art. 24 Abs. 2 GG ist dadurch gekennzeichnet, daß es durch ein friedenssicherndes Regelwerk und den Aufbau einer eigenen Organisation für jedes Mitglied einen Status völkerrechtlicher Gebundenheit begründet, der wechselseitig zur Wahrung des Friedens verpflichtet und Sicherheit gewährt. Ob das System dabei ausschließlich oder vornehmlich unter den Mitgliedstaaten Frieden garantieren oder bei Angriffen von außen zum kollektiven Beistand verpflichten soll, ist unerheblich.

b) Auch Bündnisse kollektiver Selbstverteidigung können Systeme gegenseitiger kollektiver Sicherheit im Sinne von Art. 24 Abs. 2 GG sein, wenn und soweit sie strikt auf die Friedenswahrung verpflichtet sind.“¹⁷⁶

Die „AWACS I“ - Entscheidung des Bundesverfassungsgerichtes kam in ihrer Ausführlichkeit für die damalige Politik unerwartet, jedoch nicht unerhofft. Das Bundesverfassungsgericht stieß mit dieser weitgehenden und grundsätzlichen Judikatur eine neue Tür deutscher Sicherheits- und Verteidigungspolitik auf. Was das Parlament bisher nicht geschafft hatte, wurde nunmehr vom Bundesverfassungsgericht in einmaliger Art und Weise übernommen. Diese Vorreiterrolle aus dem Jahre 1994 wollte das Gericht in 2003 wohl nicht mehr übernehmen und ließ sich nicht erneut von der Politik instrumentalisieren. Ob darin eine Änderung bundesverfassungsgerichtlicher Rechtsprechung zu sehen ist, wird noch darzustellen sein.

¹⁷⁵ BVerfGE 90, 286 (355 f.). Vgl. zur grundlegenden Problematik *Bähr*, Völkerrechtliche Verpflichtungen Deutschlands im Rahmen eines kollektiven Sicherheitssystems der Vereinten Nationen, NZWehr 1994, S. 184 ff.

¹⁷⁶ Vgl. BVerfGE 90, 286 (286 f.).

a) Das Spannungsverhältnis von Art. 24 Abs. 2 GG zu Art. 87 a Abs. 2 GG

Das Bundesverfassungsgericht hatte in seinem Urteil im Jahre 1994 u.a. die Streitfrage zu klären, in welchem Verhältnis Art. 24 Abs. 2 GG und Art. 87 a Abs. 2 GG stehen. Art. 87 a Abs. 2 GG legt fest, dass die Streitkräfte außer zur Verteidigung nur eingesetzt werden dürfen, „soweit dieses Grundgesetz es ausdrücklich zuläßt“. Art. 24 Abs. 2 GG ermächtigt den Bund zwar, einem System gegenseitiger kollektiver Sicherheit beizutreten, spricht aber nicht ausdrücklich von Streitkräfteeinsätzen. So nebeneinander gestellt scheint Art. 87 a Abs. 2 GG eine Sperrwirkung für die Leistung militärischer Beiträge zu kollektiven Sicherheitssystemen zu enthalten. Das Gericht hat sich jedoch nicht bei dem Wortlaut des Art. 87 a Abs. 2 GG aufgehalten, obwohl dessen Eindeutigkeit in den vorangegangenen wissenschaftlichen Auseinandersetzungen erhebliche Suggestivwirkung entfaltet hatte.¹⁷⁷

Das Gericht zeigt, dass Art. 87 a GG, als die Vorschrift im Jahre 1968 in das Grundgesetz aufgenommen wurde, den seit 1949 in Kraft befindlichen Art. 24 Abs. 2 GG nicht einschränken sollte. Damit wendet es einen systematisch-historischen Auslegungsgrundsatz an, welcher etwa auch dem Art. 79 Abs. 1 Satz 1 GG zugrunde liegt.¹⁷⁸ Weiter führt das Gericht aus:

„Art. 24 Abs. 2 GG ermächtigt den Bund, sich zur Wahrung des Friedens einem System gegenseitiger kollektiver Sicherheit einzuordnen. Diese Ermächtigung berechtigt den Bund nicht nur zum Eintritt in ein solches System und zur Einwilligung in damit verbundene Beschränkungen seiner Hoheitsrechte. Sie bietet vielmehr auch die verfassungsrechtliche Grundlage für die Übernahme der mit der Zugehörigkeit zu einem solchen System typischerweise verbundenen Aufgaben und damit auch für eine

¹⁷⁷ Vgl. *Schulz*, Die Auslandsentsendung von Bundeswehr und Bundesgrenzschutz zum Zwecke der Friedenswahrung und Verteidigung, S. 292 ff mwN.

¹⁷⁸ Zur Bedeutung dieser Vorschrift im vorliegenden Zusammenhang schon *Frowein*, der völkerrechtliche Status von VN-Friedenstruppen und seine Bedeutung für das deutsche Recht, S. 12 und 57 f. Die Urteilsbegründung wäre sicherlich überzeugender ausgefallen, wenn das Gericht die auf den Inneneinsatz der Bundeswehr fixierte Sicht des Verfassungsgebers von 1968 noch stärker herausgestellt hätte. Doch damit hätte es sich der Position genähert, welche Außeneinsätze der Bundeswehr überhaupt nicht von Art. 87 a GG geregelt sind. Wie gesehen, wollte das Gericht diese Frage aber ausdrücklich offen lassen. Vgl. auch *Nolte*, Bundeswehreinsetze in kollektiven Sicherheitssystemen, ZaöRV Band 54 (1994), S. 655.

*Verwendung der Bundeswehr zu Einsätzen, die im Rahmen und nach den Regeln dieses Systems stattfinden.*¹⁷⁹

Diese Feststellung schließt umgekehrt aber nicht aus, dass Einsätze deutscher Streitkräfte, die aus dem Rahmen des Art. 24 Abs. 2 GG fallen, aber im Wortzusammenhang mit Verteidigung i.S.d. Art. 87 a Abs. 2 GG stehen, verfassungskonform sein können.¹⁸⁰

Zwar kann sich ein Land innerhalb eines Systems der kollektiven Sicherheit auch auf Verteidigungsbeiträge innerhalb seines eigenen Territoriums beschränken, im Sinne der Glaubwürdigkeit und Funktionalität eines solchen Systems wäre dies indes nicht.¹⁸¹ Die Bereitschaft nach dem Scheitern politischer und diplomatischer Bemühungen, notfalls auch gewaltsam gegen einen Aggressor vorzugehen, macht geradezu das Wesen eines Systems kollektiver Sicherheit aus.¹⁸²

¹⁷⁹ BVerfGE 90, 286 (345) zugleich der erste Leitsatz der Entscheidung. Bereits hier sei jedoch die Anmerkung gestattet, dass für die später zu klärende Frage der Parlamentsbeteiligung für den Einsatz bewaffneter Streitkräfte im Falle eines Angriffes auf einen Bündnispartner das Parlament der Beistandsverpflichtung zwar schon in Form des nach Art. 59 Abs. 2 GG erforderlichen Gesetzes (bei der Zustimmung zum Transformationsgesetz, das den Gründungs- oder Beitrittsvertrag zum Bestandteil der nationalen Rechtsordnung macht) zugestimmt hat. Dennoch bedarf es einer neuerlichen parlamentarischen Zustimmung für den ganz konkreten Einsatz. Vgl. *Dreist*, Der Bundestag zwischen „Vorratsbeschluss“ und Rückholrecht, KritV 2004, S. 83.

¹⁸⁰ *Blumenwitz*, Das Parlamentssheer nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 12. Juli 1994, S. 321. Verwendungen der Bundeswehr außerhalb des „Einsatz“-begriffs von Art. 87 a GG sind – wie im Inland so auch im Ausland – uneingeschränkt zulässig. Es handelt sich bei ihnen in aller Regel um unbewaffnete Aktionen, die deshalb auch nicht den Parlamentsvorbehalt auslösen. Vgl. *Wild*, Verfassungsrechtliche Möglichkeiten und Grenzen für Auslandseinsätze der Bundeswehr nach dem Kosovo-Krieg, DÖV 2000, S. 624.

¹⁸¹ Vgl. *Tomuschat*, BK, Art. 24 Abs. 2, Rn. 171.

¹⁸² *Limpert*, Außeneinsatz der Bundeswehr, S. 42. Entstehungsgeschichtlich zeigen die Beratungen im Verfassungskonvent von Herrenchiemsee und im Parlamentarischen Rat, dass die Mitgliedschaft in einem System gegenseitiger kollektiver Sicherheit nicht nur möglich sein sollte, sondern sogar gewünscht war. Angesichts der damaligen weltpolitischen Lage wurde dabei vornehmlich an die Vereinten Nationen gedacht. Der militärische Komponente war man sich damals bewusst. Dies muss umso mehr gelten, als in die ursprüngliche Fassung des Grundgesetzes das Recht auf Kriegsdienstverweigerung (Art. 4 Abs. 3) aufgenommen wurde, obwohl es überhaupt noch keine Streitkräfte gab (!). Aus diesem Grunde brauchte Art. 24 Abs. 2 GG im Zuge der Wehrverfassung von 1956 nicht geändert zu werden.

b) Die Vereinten Nationen

Auf der Grundlage von Art. 24 Abs. 2 GG ist die Bundesrepublik Deutschland am 18. September 1973 den Vereinten Nationen beigetreten und zwar ohne einen Vorbehalt zur Verwendung deutscher Streitkräfte anzumelden. Durch vorbehaltlosen Beitritt übernahm Deutschland sämtliche Verpflichtungen aus der Charta.¹⁸³ Die Vereinten Nationen sind eine internationale Organisation mit eigenen Organen und eigener Willensbildung. Es lassen sich vier Gruppen von militärischen Einsätzen mit Beteiligung der Vereinten Nationen unterscheiden, von denen allerdings nur drei „im Rahmen“ des Systems der Vereinten Nationen stattfinden.

aa) Einsatz eigener Truppen gemäß Art. 43 SVN

Ausdrücklich geregelt sind in der Charta der Vereinten Nationen nur militärische Aktionen des Sicherheitsrates mit eigenen, das heißt ihm von den Mitgliedstaaten durch Sonderabkommen nach Art. 43 SVN zur Verfügung gestellten Truppen. Diese Einsätze spielen jedoch keine Rolle, da Sonderabkommen i.S.v. Art. 43 SVN bisher nicht existieren.¹⁸⁴ Etwaige Einsätze, die in erster Linie in Art. 43 SVN gemeint sind, unterstünden dann unmittelbar dem politischen und militärischen Kommando des Sicherheitsrates, der dafür einen eigenen militärischen Stab einsetzen müsste.¹⁸⁵

¹⁸³ Zu den wichtigsten Verdiensten der Vereinten Nationen zählt die Entwicklung des Völkerrechts, das eine zentrale Rolle bei der Förderung der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung sowie dem Weltfrieden und der internationalen Sicherheit spielt. Viele der von den Vereinten Nationen ausgearbeiteten Konventionen, Verträge und Standards bilden die Basis des Rechts, das die Beziehungen zwischen den Staaten regelt. Vgl. www.uno.de.

¹⁸⁴ Nolte sieht gerade in Art. 43 SVN eine völkerrechtliche Grenze des parlamentarischen Zustimmungsvorbehalts für jede Art von bewaffneten Streitkräfteeinsätzen. Ein Sonderabkommen nach Art. 43 SVN, in dem die Bundesrepublik dem Sicherheitsrat zusichert, auf dessen Ersuchen schnell und unbedingt Truppen zur Verfügung zu stellen, wäre demnach nicht möglich. Damit würde auf Dauer die eines Tages anstehende „Verwirklichung des Herzstücks des kollektiven Sicherheitssystems der Vereinten Nationen“ verhindert. *Nolte*, Bundeswehreinätze in kollektiven Sicherheitssystemen, *ZaöRV* Band 54 (1994), S. 675 f.

¹⁸⁵ Ausführlich *Wild*, Verfassungsrechtliche Möglichkeiten und Grenzen für Auslandseinsätze der Bundeswehr nach dem Kosovo-Krieg, *DÖV* 2000, S. 626. Vgl. auch *Oeter*, Die internationalen „Protokorate“ in Bosnien-Herzegowina und im Kosovo, S. 427 ff.

bb) Peace Keeping

Der Einsatz von Soldaten¹⁸⁶ im Rahmen von „Peace-Keeping-Operations“ wird von den Vereinten Nationen seit 1956 (damals UNEF I) mit wechselndem Erfolg zum Zwecke der Friedenswahrung praktiziert.¹⁸⁷ Derzeit befinden sich die Vereinten Nationen in 16 Einsätzen dieser Art.¹⁸⁸ Bisher wurden etwa \$ 31,54 Milliarden für diese Operationen ausgegeben.¹⁸⁹

Deutschland hat bisher 24 VN-Friedensmissionen unterstützt, davon zwölf mit Beteiligung der Bundeswehr, unter anderem die Missionen in Kambodscha (UNTAC), Somalia (UNOSOM II), Georgien (UNOMIG), im Irak (UNSCOM) und im ehemaligen Jugoslawien (UNPROFOR). Die Bundeswehr ist auf der Grundlage eines

¹⁸⁶ Nehmen Beamte der Bundeswehr im zivilen Status an *peacemaking*- oder *peacekeeping*-operations der Vereinten Nationen teil, genießen sie funktionelle Immunität nach Art. 105 Abs. 2 SVN (Im Wortlaut des Art. 105 Abs. 2 SVN heißt es: „Vertreter der Mitglieder der Vereinten Nationen und Bedienstete der Organisation genießen ebenfalls die Vorrechte und Immunitäten, deren sie bedürfen, um ihre mit der Organisation zusammenhängenden Aufgaben in voller Unabhängigkeit wahrnehmen zu könne.“). Diese Bestimmung differenziert nicht zwischen Zivilpersonal und Soldaten. Bei Friedensmissionen, die von den Vereinten Nationen zwar mandatiert, jedoch nicht von ihnen geführt werden, wird die Immunität des zivilen und militärischen Personals gleichermaßen in der Regel zwischen den Entsendestaaten und dem Aufenthaltsstaat vertraglich garantiert. Für SFOR beispielsweise enthielt das Abkommen zwischen der Republik Bosnien-Herzegowina und der NATO über die Rechtsstellung der NATO und ihres Personals (SOFA) im Wesentlichen gleiche Statusbestimmungen für das zivile und das militärische Personal der NATO. Das SOFA erlaubte dem zivilen Personal der NATO das Tragen von Schusswaffen, soweit es dazu national ermächtigt ist; vgl. Anlage B zu Anhang 1-A des Dayton Abkommens.

¹⁸⁷ *Risse*, Der Einsatz militärischer Kräfte durch die Vereinten Nationen und das Kriegsvölkerrecht, S. 26 ff.

¹⁸⁸ Stand: Juni 2004. United Nations Truce Supervision Organization (UNTSO), UN Military Observer Group in India and Pakistan (UNMOGIP), UN Peacekeeping Force in Cyprus (UNFICYP), UN Disengagement Observer Force (UNDOF), UN Interim Force in Lebanon (UNIFIL), UN Mission for the Referendum in Western Sahara (MINURSO), UN Observer Mission in Georgia (UNOMIG), UN Interim Administration Mission in Kosovo (UNMIK), UN Mission in Sierra Leone (UNAMSIL), UN Organization Mission in the Democratic Republic of the Congo (MONUC), UN Mission in Ethiopia and Eritrea (UNMEE), UN Mission of Support in East Timor (UNMISSET), UN Mission in Liberia (UNMIL), UN Operation in Côte d'Ivoire (UNOCI), UN Stabilization Mission in Haiti (MINUSTAH), UN Operation in Burundi (ONUB). Quelle: UN Department of Public Information, Juni 2004.

¹⁸⁹ Die operative Abwicklung schildert *Sevecke*, Das United Nations Department of Peace-keeping Operations (DPKO) als Führung der UN-Friedenstruppen, NZWehrr 1995, S. 221 ff. Zum Problem des Rechts auf Nothilfe bei solchen Einsätzen *Sohm*, Rechtsfragen der Nothilfe bei friedensunterstützenden Einsätzen der Bundeswehr, NZWehrr 1996, S. 89 ff.

Mandats des Sicherheitsrats zudem wesentlich an den NATO-geführten Einsätzen in Bosnien-Herzegowina (SFOR)¹⁹⁰ und im Kosovo (KFOR) beteiligt.¹⁹¹

Diese „Blauhelm-Einsätze“ werden durch eine empfehlende Resolution (recommendation) des Sicherheitsrates in Gang gesetzt, die Ziel und Umfang der Maßnahme bestimmt. Anders als friedensschaffende Maßnahmen setzen sie das Einverständnis der betroffenen Staaten voraus. Die Konfliktparteien sollen durch die Anwesenheit neutraler Soldaten im Krisengebiet von Gewaltanwendung abgehalten werden.¹⁹² Die Ausführung der Blauhelmeinsätze geschieht durch Truppen der Mitgliedstaaten, die den Vereinten Nationen durch Absprache mit dem Generalsekretär im Einzelfall überlassen werden.¹⁹³ Der Sicherheitsrat überwacht die Aktionen und entscheidet über ihre Ausweitung oder Beendigung.¹⁹⁴

Als Rechtsgrundlage für friedenswahrende Maßnahmen wird Kapitel VI der Charta herangezogen, obwohl „peace-keeping“ in der Charta nicht *expressis verbis* geregelt ist. Nach bisheriger und unbestrittener Übung, sind vier Voraussetzungen zur Legitimation erforderlich:

- Vorliegen einer Resolution des UN-Sicherheitsrates oder der UN-Generalversammlung,

¹⁹⁰ Die NATO geführte Operation SFOR wurde am 02. Dezember 2004 von der Europäischen Union übernommen („Operation Althea“, EUFOR). Vgl. F.A.Z. vom 03. Dezember 2004, S. 10.

¹⁹¹ Quelle: <http://www.sicherheitspolitik.bundeswehr.de/>.

¹⁹² In der militärischen Präsenz von Drittstaaten im Krisengebiet liegt der Unterschied zu rein humanitären Aktionen, bei denen die Soldaten nicht als Repräsentanten der Staatsmacht auftreten. Vgl. *Schultz*, Die Auslandsentsendung von Bundeswehr und Bundesgrenzschutz zum Zwecke der Friedenswahrung und Verteidigung, S. 342.

¹⁹³ Wegen des steigenden Bedarfs an Friedensmissionen entwickelten die Vereinten Nationen 1993/ 94 ein so genanntes "Standby Arrangement System": Die Mitgliedstaaten melden vorab Kapazitäten, zum Beispiel Truppen, Ausrüstung und logistische Leistungen und ihre grundsätzlich "Bereitschaft, diese den Vereinten Nationen für eine Beteiligung an friedenserhaltenden Operationen nach Kapitel VI der VN-Charta zur Verfügung zu stellen. Dadurch wird die Fähigkeit der Vereinten Nationen, Friedensmissionen zu planen und schnell durchzuführen, verbessert. Die Meldung bewirkt keinen Automatismus, die nationale Entscheidung über einen konkreten Einsatz bleibt vorbehalten. Deutschland unterstützt das System, hatte zunächst jedoch nur zivile Beiträge gemeldet. 1999 sagte die Bundesregierung auch einen militärischen Beitrag zu; www.uno.de.

¹⁹⁴ Da friedenswahrende Einsätze mit der Einwilligung des Einsatzstaates erfolgen und daher an sich keiner gesonderten Ermächtigungsgrundlage bedürfen, sind entsprechende Einsätze auch als Mandate von OSZE oder NATO denkbar.

- Einwilligung des Staates, in dem die Blauhelme stationiert werden bzw. die Einwilligung aller Konfliktparteien in bürgerkriegsähnlichen Situationen,
- Verpflichtung zur Unparteilichkeit,
- Eingliederung nationaler Streitkräfte in internationale Kontingente, die unter dem Kommando der Vereinten Nationen operieren.¹⁹⁵

Blauhelm- und Kampfeinsätze gehen zunehmend ineinander über, denn der Sicherheitsrat räumt zum Teil auch Blauhelm-Soldaten ein weites Selbstverteidigungsrecht ein,¹⁹⁶ so dass auch Versuche zur Vereitelung des Einsatzauftrages gewaltsam abgewehrt werden können (sog. Robustes peace-keeping).¹⁹⁷ Inzwischen hat die Entwicklung der friedenserhaltenden Operationen nach dem Brahimi-Bericht¹⁹⁸ zu Einsatztypen dieser dritten Generation geführt, die bewusst

¹⁹⁵ Unter Berücksichtigung dieser Prämissen sind friedenserhaltende Maßnahmen als gewaltfreie, auf gewohnheitsmäßiger Übung beruhende Maßnahmen der Vereinten Nationen zu definieren, die diese durch unter ihrer Verantwortung handelnde, bewaffnete multinationale Streitkräfte im Einverständnis mit den am Konflikt beteiligten Parteien vornehmen, um die Anwendung von Gewalt bei nationalen und internationalen Konflikten zu hemmen oder zu verhindern und die Konfliktparteien zu einer friedlichen Streitbeilegung zu veranlassen. Vgl. *Zimmer*, Einsätze der Bundeswehr im Rahmen kollektiver Sicherheit, S. 9.

¹⁹⁶ Zu statusrechtlichen Sonderfragen von eingesetzten Beamten im Rahmen von Bundeswehreinätzen im Ausland vgl. *Walz*, Beamtinnen und Beamte der Bundeswehr im Auslandseinsatz, S. 663 ff.

¹⁹⁷ Siehe etwa Resolution Nr. 871 (1993): „(...) bei der Durchführung (...) des Mandats und zur Selbstverteidigung die erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen, einschließlich der Anwendung von Gewalt, um ihre Sicherheit und Bewegungsfreiheit zu gewährleisten.“; vgl. auch *Wild*, Verfassungsrechtliche Möglichkeiten und Grenzen für Auslandseinsätze der Bundeswehr nach dem Kosovo-Krieg, DÖV 2000, S. 627. Statusrechtliche Fragen beleuchtet *Hermisdörfer*, Zur Immunität der Angehörigen einer Friedenstruppe der Vereinten Nationen, NZWehr 1997, S. 100.

¹⁹⁸ Der ehemalige Außenminister von Algerien Lakhdar Brahimi (Chairman of the Panel of United Nations Peace Operations) hat am 21. August 2000 besagten Bericht erstattet: UN Doc. A/55/305, S/2000/808, <http://www.un.org/documents/ga/docs/55/a55305.pdf>. Im Annex III Summary of recommendations heißt es unter 4. (c): „Security Council resolutions should meet the requirements of peacekeeping operations when they deploy into potentially dangerous situations, especially the need for a clear chain of command and unity of effort.“. Der Brahimi-Bericht strebt eine partielle Neudefinition der VN-Friedensmissionen an, indem er diesen ein erweitertes Recht, militärisch aktiv zu werden, zuerkennt. Danach sollen nicht nur Maßnahmen zur Verteidigung der Mission, sondern auch gegenüber denjenigen Kräften zulässig sein, die der Friedensmission zugrunde liegenden Vereinbarungen brechen oder schwerwiegende Menschenrechtsverletzungen begehen. Eine generelle Billigung dieses Konzepts durch den Deutschen Bundestag ist nicht erforderlich. Diese Fortentwicklung des Konzepts der Friedensmissionen wird noch durch das seinerzeitige Gesetz zum Beitritt Deutschlands zu den Vereinten Nationen gedeckt. Vgl. *Vöneky/Wolfrum*, Die

einen teilweisen Zwangscharakter haben.¹⁹⁹ Dies bedeutet, der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen ermächtigt in eingeschränktem Maße auch „Peacekeeping“-Truppen zum Einsatz offensiver Waffengewalt unter Kapitel VII der Charta, um bestimmte Ziele des Mandats durchzusetzen.²⁰⁰

cc) Peace Enforcement

Die sanktionierte kollektive Friedenssicherung sieht nach dem VII. und VIII. Kapitel der Charta eine Vielzahl abgestufter Maßnahmen der Vereinten Nationen vor, die zu verschiedenen militärischen Einsatzvarianten führen können. Diese Stufenfolge der dem Sicherheitsrat verfügbaren reaktiven Maßnahmen nach Kapitel VII. sowie die mehrfache Qualifizierung solcher Maßnahmen als „erforderlich“ machen es möglich, aus dem System dieser Vorschriften das Gebot ableiten, dass sich reaktive Maßnahmen nach dem Proportionalitätsprinzip zu richten haben. Um das nach der Charta völkerrechtsgemäße Ziel zu erreichen, müssen die Kollektivmaßnahmen geeignet, erforderlich im Sinne des Ausschlusses anderer effektiver, aber nicht gewaltsamer Mittel und angemessen im Sinne einer Abwägung zwischen Zielerreichung und Eingriffsfolgen sein.²⁰¹

Der Sicherheitsrat kann sich mit der gemäß Art. 39 1. HS SVN zu treffenden „Feststellung“ (determination) begnügen, dass eine Bedrohung, ein Bruch des Friedens oder eine Angriffshandlung vorliegt. Diese Feststellung ist zwar nach Art. 25 SVN für alle Mitgliedstaaten verbindlich, jedoch ist sie nicht „vollstreckungsfähig“. Sie enthält

Reform der Friedensmissionen der Vereinten Nationen und ihre Umsetzung nach deutschem Verfassungsrecht, ZaöRV 2002, S. 600.

¹⁹⁹ Zu dieser Einteilung vgl. *L. Sucharipa-Behrmann*, in: *Cede/Sucharipa-Behrmann*, Die Vereinten Nationen, Recht und Praxis, S. 83 ff.

²⁰⁰ Zur Entwicklung und den Gründen des Reformbedarfs vgl. *Vöneky/Wolfrum*, Die Reform der Friedensmissionen der Vereinten Nationen und ihre Umsetzung nach deutschem Verfassungsrecht, ZaöRV 2002, S. 570 ff. Einige Beispiele für solche „robusten Mandate/ robustes peacekeeping“ sind UNOSOM, UNPROFOR und MONUC II. In seiner Entscheidung vom 12. Juli 1994 nimmt das BVG den Gedanken der autorisierten Friedenssicherung mit militärischer Gewalt ausdrücklich auf: „Nehmen die zuständigen Organe der Vereinten Nationen Aufgaben, Kompetenzen und Befugnisse wahr, die in der Satzung angelegt sind, so bildet die gemäß Art. 24 Abs. 2 GG vollzogene Einordnung die verfassungsrechtliche Grundlage auch für eine Beteiligung deutscher Streitkräfte an den durch Beschlüsse des VN-Sicherheitsrates autorisierten friedenssichernden Operationen der Vereinten Nationen.“ BVerfGE 90, 286 (352).

²⁰¹ Vgl. *Ipsen*, Relativierung des „absoluten“ Gewaltverbots?, S. 114.

die Aufforderung, das völkerrechtswidrige Tun zu unterlassen, und begründet für den das Gewaltverbot verletzenden Staat die völkerrechtliche Haftung.²⁰²

Gemäß Art. 39 Satz 2 SVN kann der Sicherheitsrat Empfehlungen („recommendations“) – im Gegensatz zu Ermächtigungen („authorizations“) – aussprechen, die auf Maßnahmen mit oder ohne Waffengewalt (Art. 42 bzw. 41 SVN) zielen können. Im Rahmen der Charta der Vereinten Nationen besitzt der Sicherheitsrat zwar das militärische Gewaltanwendungsmonopol; dieses verbietet jedoch nicht die Delegation der Durchführung von Zwangsmaßnahmen auf Mitgliedstaaten im Einzelfall. Die Empfehlung bedeutet für die Mitgliedstaaten einen völkerrechtlichen Erlaubnistatbestand. Als Maßnahme nach Kapitel VII suspendiert sie insoweit das Gebot der Nichteinmischung (Art. 2 Ziff. 2 Satz 2 SVN) und rechtfertigt damit auch das Eingreifen bei friedensbedrohenden innerstaatlichen Konflikten, wie Bürgerkriegen und ethnischen Auseinandersetzungen. Für den Friedensstörer begründet die Ermächtigung die Pflicht zur Duldung der Maßnahmen.

Gemäß Art. 39 Satz 2 SVN fasst der Sicherheitsrat schließlich auch mandatorische, d.h. die Mitgliedstaaten verpflichtende Beschlüsse.²⁰³

dd) Kollektive Selbstverteidigung

Von diesen Maßnahmen der kollektiven Sicherheit ist die vierte Gruppe zu unterscheiden, bei der es um militärische Operationen zur Verteidigung eines fremden

²⁰² Vgl. *Blumenwitz*, Der Einsatz deutscher Streitkräfte nach der Entscheidung des BVerfG vom 12. Juli 1994, BayVBl. 1994, S. 642. Gleichzeitig verbietet die vom Sicherheitsrat getroffene Feststellung den Mitgliedstaaten, den Friedensbrecher zu unterstützen, und klärt die tatbestandmäßigen Voraussetzungen des Rechts auf individuelle oder kollektive Selbstverteidigung.

²⁰³ In Betracht kommen: 1) Ein bereits beschriebener Einsatz mit eigenen Truppen gem. Art. 42 Satz 1, 43 SVN, 2) Ein Einsatz von Streitkräften durch den Sicherheitsrat einschließlich eines solchen durch die Mitgliedstaaten (Art. 42 Satz 2 SVN). 3) Die Autorisierung aller oder einzelner Mitgliedstaaten zur Durchführung der vom Sicherheitsrat beschlossenen militärischen Sanktionen (Art. 48 Abs. 1 SVN), wobei sich die autorisierten Mitgliedstaaten auch geeigneter internationaler Einrichtungen („international agencies“), deren Mitglieder sie sind, bedienen dürfen (Art. 48 Abs. 2 SVN). 4) Die Inanspruchnahme regionaler Abmachungen oder Einrichtungen („regional arrangements or agencies“) durch den Sicherheitsrat unter seiner Autorität (Art. 53 Satz 1 SVN). Vgl. *Blumenwitz*, Der Einsatz deutscher Streitkräfte nach der Entscheidung des BVerfG vom 12. Juli 1994, BayVBl. 1994, S. 642.

Staates gegen einen völkerrechtswidrigen Angriff gemäß Art. 51 SVN geht. Beispiel ist die internationale Hilfe für Kuwait im 2. Golfkrieg.²⁰⁴

Die kollektive Selbstverteidigung eines fremden Staates ist stets – auch ohne eine entsprechende Resolution des Sicherheitsrates – völkerrechtlich gerechtfertigt.²⁰⁵ Sie steht damit aber auch nicht unter Aufsicht und Verantwortung des Sicherheitsrates. Der Sicherheitsrat empfiehlt zwar gelegentlich die kollektive Hilfeleistung; dies hat aber nur klarstellende Bedeutung. Bei Maßnahmen kollektiver Selbstverteidigung hat der Sicherheitsrat weder Initiativ- noch Lenkungsmöglichkeiten. Die Verantwortung und die Definition der Ziele liegen allein bei den handelnden Mitgliedstaaten, die auch untereinander nicht zur Kooperation verpflichtet sind. Sie finden daher nicht „im Rahmen“ der Vereinten Nationen gemäß Art. 24 Abs. 2 GG statt. Insoweit deckt das Zustimmungsgesetz zum Beitritt der Bundesrepublik Deutschland zur Charta nicht einen Streitkräfteeinsatz, der zwar nach Art. 51 SVN im Einklang mit der Völkerrechtsordnung steht (Art. 2 Ziff. 4 SVN), von den Vereinten Nationen jedoch weder politisch noch militärisch verantwortet wird.²⁰⁶

ee) Schlussfolgerung

Auch bei den unterschiedlichen Formen von Einsätzen im Rahmen der Vereinten Nationen fordert das Bundesverfassungsgericht ausdrücklich die konstitutive Zustimmung des Bundestages. Es spielt keine Rolle, ob den Truppen Zwangsbefugnisse nach Kapitel VII der Charta eingeräumt werden oder ob es sich um sog. Blauhelmtuppen handelt.²⁰⁷ Denn auch schlichte Friedenstruppen haben das Recht, sich selbst zu verteidigen. Ihnen ist zudem erlaubt, gegen gewaltsame Versuche, sie an der Ausführung ihres Auftrages zu hindern, Widerstand zu leisten. Ein grundsätzliches Problem stellt bei alledem nach wie vor die sog. Yalta-Voting-

²⁰⁴ So ebenfalls *Wild*, Verfassungsrechtliche Möglichkeiten und Grenzen für Auslandseinsätze der Bundeswehr nach dem Kosovo-Krieg, DÖV 2000, S. 627, A.A. *Kokott*, in: *Sachs*, GG, Art. 87 a, Rn. 22.

²⁰⁵ *Randelzhofer*, in *Simma* (Hrsg.), The Charter of the United Nations, Art. 51, Rn. 3 und 32 f.

²⁰⁶ *Randelzhofer*, in *Simma* (Hrsg.), The Charter of the United Nations, Art. 51, Rn. 3 und 32 f.

²⁰⁷ BVerfGE 90, 286 (387). Bereits 1994 sah sich das BVerfG deshalb nicht veranlasst, zwischen den verschiedenen Einsatzformen militärischer Operationen im Rahmen der Vereinten Nationen eine Unterscheidung zu treffen, die sich am Auftrag der Mission oder an der Rechtsgrundlage in der Charta orientiert.

Rule (Art. 27 SVN) dar, nach der die Feststellung der Friedensbedrohung, wie die Androhung und Durchführung des friedensstiftenden Eingriffs, der Zustimmung sämtlicher Großmächte bedarf. So herrschte etwa im Kosovo-Konflikt Einigkeit im Sicherheitsrat hinsichtlich der Friedensbedrohung durch die Verletzung der Menschen- und Minderheitenrechte, nicht aber hinsichtlich der zu ergreifenden Zwangsmaßnahmen.²⁰⁸

Die Notwendigkeit und hervorgehobene Stellung der Vereinten Nationen im Weltgesamtgefüge ist auch nach der Düperung der Organisation im neuerlichen Golfkrieg seitens der USA unbestritten. In diesem Lichte sind auch die jüngsten Bestrebungen der vier Mächte Japan, Brasilien, Deutschland und Indien um einen ständigen Sitz im Sicherheitsrat zu sehen.²⁰⁹

c) Handeln im Rahmen und nach den Regeln der NATO

aa) Die NATO als System gegenseitiger kollektiver Sicherheit

Das Völkerrecht unterscheidet allgemein zwischen kollektiver Sicherheit und kollektiver Selbstverteidigung. Ein System gegenseitiger kollektiver Sicherheit garantiert vornehmlich, wenn nicht gar ausschließlich, den Frieden unter den Mitgliedstaaten. Bündnisse kollektiver Selbstverteidigung hingegen verpflichten zum kollektiven Beistand bei Angriffen von außen.

Der Nordatlantikvertrag (NATO-Vertrag)²¹⁰ vom 04. April 1949 ist zusammen mit dem Deutschland-Vertrag vom 26. Mai 1952 und dem Vertrag über die

²⁰⁸ Es gibt dabei keinen interpretativen Ansatz, das Veto einer Großmacht auszuräumen. Die sog. Yalta-Voting-Rule zählt zu den konstitutiven Grundsätzen der Charta und ist der Preis dafür, dass sich die Großmächte in das System der Vereinten Nationen einordnen. Vgl. *Blumenwitz*, Eine völkerrechtliche Bestandsaufnahme nach Abschluss des nicht mandatierten NATO-Einsatzes in EX-Jugoslawien, S. 28 mwN.

²⁰⁹ Vgl. F.A.Z. vom 22. September 2004, S. 1.

²¹⁰ Ende August 1954 scheiterten die Europäische Verteidigungsgemeinschaft und auch die geplante Europäische Politische Gemeinschaft in der französischen Nationalversammlung. Wenigstens eine militärische Ersatzlösung musste deshalb schnell gefunden werden. Da EVG und NATO lange Zeit parallel verhandelt wurden, konnte nach dem Scheitern der EVG rasch auf die atlantischen Pläne zurückgegriffen werden. Die Initiative übernahm Großbritanniens Außenminister Anthony Eden, der am 11. September 1954 eine Erkundungsreise durch die EVG-Hauptstädte antrat und als Alternative zur EVG jetzt eine NATO-Mitgliedschaft der Bundesrepublik anbot. Vgl. F.A.Z. vom 22. Oktober 2004, Wege aus der Besatzungsherrschaft, S. 14.

Westeuropäische Union vom 17. März 1948 am 06. Mai 1952 für die Bundesrepublik Deutschland in Kraft getreten.²¹¹

Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Streitkräfteurteil vom 12. Juli 1994 die NATO als ein System gegenseitiger kollektiver Sicherheit im Sinne des Art. 24 Abs. 2 GG anerkannt²¹², nachdem es diese Frage noch im Pershing-Urteil²¹³ offengelassen hatte. Als reines Defensivbündnis ist die NATO strikt auf die Wahrung des Friedens verpflichtet.²¹⁴

Die Zugehörigkeit Deutschlands zur NATO ist Grundlage für seine Sicherheit. Die NATO bleibt auch zu Beginn des 21. Jahrhunderts Garant für stabile Sicherheit in Europa, kollektives Verteidigungsbündnis und transatlantisches Konsultationsforum. Dadurch leistet sie einen unverzichtbaren Beitrag zur Gestaltung der gesamteuropäischen Friedensordnung und verknüpft die Sicherheit Europas mit der Sicherheit Nordamerikas.²¹⁵

Den klassischen Fall für den Einsatz bewaffneter Streitkräfte stellen die Operationen auf dem Balkan und in Afghanistan dar.²¹⁶ In SFOR und KFOR stellt die Bundeswehr

²¹¹ BGBl. 1955 II, S. 289; BGBl. 1955 II, S. 293; BGBl. 1955 II, S. 305 – sog. „Pariser Verträge“.

²¹² Vgl. BVerfGE 90, 286 (351): „Damit ist die NATO durch ein friedenssicherndes Regelwerk und den Aufbau einer Organisation gekennzeichnet, die es zulassen, sie als System gegenseitiger kollektiver Sicherheit im Sinne des Art. 24 Abs. 2 GG zu bewerten.“

²¹³ Das BVerfGE hat in diesem Urteil vom 18. Dezember 1984 das Zusammenwirken von Washingtoner Vertrag, Aufenthaltsvertrag und Deutschlandvertrag in seinen Auswirkungen auf die deutsche Gebietshoheit als Einräumung von Hoheitsrechten im Sinne des Art. 24 Abs. 1 GG qualifiziert; BVerfGE 68, 1 (80 f., 93 ff.). Über Art. 24 Abs. 2 GG musste seinerzeit nicht entschieden werden, da sich diese beiden Normen komplementär zueinander verhalten. Vgl. *Randelzhofer*, in *Maunz/Dürig*, Art. 24 Abs. 2 GG, Rn. 1, 2.

²¹⁴ Ein Angriffsbündnis verstieße gegen zwingende Normen des Völkerrechts („*ius cogens*“) und wäre nach Art. 25, 26 GG verfassungswidrig. Der Nordatlantikvertrag vom 04. April 1949 betont bereits in seiner Präambel, dass das Bündnis der Aufrechterhaltung des Friedens und der internationalen Sicherheit dienen wolle. Art. 1 NATO-Vertrag beinhaltet die Verpflichtung zur friedlichen Streitbeilegung. Die Bündnisklausel im Art. 5 NATO-Vertrag stellt unter Bezugnahme auf Art. 51 SVN klar, dass die Vertragspartner einander zur Hilfeleistung verpflichtet sind, sobald einer von ihnen – von welcher Seite auch immer – das Ziel eines bewaffneten Angriffs wird.

²¹⁵ Vgl. Verteidigungspolitische Richtlinien für den Geschäftsbereich des Bundesministeriums der Verteidigung vom 21. Mai 2003, S. 23.

²¹⁶ Zu der Sonderfrage der Rechtsverhältnisse ausländischer Streitkräfte in den Aufnahmestaaten vgl. *Burkhardt*, Die Entwicklung der Rechtsverhältnisse ausländischer Streitkräfte in den Aufnahmestaaten, S. 47 ff.

unter NATO-Führung in eine multinationale Kommandostruktur eingegliederte nationale Kontingente, die einen militärischen Auftrag durchführen und zum Einsatz von offensiver militärischer Gewalt durch Resolutionen des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen ermächtigt wurden.²¹⁷ Dabei geschieht der Einsatz deutscher Einheiten im Rahmen der Operation Enduring Freedom in Afghanistan²¹⁸ in kollektiver Wahrnehmung des Rechts auf Selbstverteidigung auf der Grundlage des Art. 51 SVN und im Rahmen von Art. 5 des NATO-Vertrages.²¹⁹ Militärische Gewalt wird nach Maßgabe der Prinzipien des humanitären Völkerrechts in erster Linie eingesetzt, um terroristische Führungs- und Ausbildungseinrichtungen auszuschalten und Terroristen zu bekämpfen.²²⁰

²¹⁷ SFOR in S/RES/1088 (1996) vom 12. Dezember 1996 und KFOR in S/RES/1244 (1999) vom 10. Juni 1999. Die NATO geführte Operation SFOR wurde am 02. Dezember 2004 von der Europäischen Union übernommen („Operation Althea“, EUFOR). Vgl. F.A.Z. vom 03. Dezember 2004, S. 10.

²¹⁸ Der Einsatz wurde per Bundestagsbeschluss vom 30. September 2004 um weitere zwölf Monate verlängert. Vgl. F.A.Z. vom 01. Oktober 2004, S. 1. Nach richtiger Auffassung sind ad-hoc-Koalitionen („coalition of the willing“) wie ENDURING FREEDOM und ISAF keine kollektiven Sicherheitssysteme im Sinne des Art. 24 Abs. 2 GG. Nach dieser Vorschrift ordnet sich der Bund einem kollektiven Sicherheitssystem ein. Das setzt bereits begrifflich eine gewisse institutionelle Verfestigung voraus. An einer engen operationellen Zusammenarbeit bestehen allerdings keine Bedenken, wenn und soweit klar ist, dass es sich dabei nicht um eine eigene Hoheitsrechtsbeschränkung handelt, sondern um eine solche zugunsten der UN-authorisierten Operation. Vgl. *Röben*, Der Einsatz der Streitkräfte nach dem Grundgesetz, ZaöRV 2003, S. 591; vgl. auch *Hulin*, Der ISAF-Einsatz, S. 12 f. Bundesverteidigungsminister Struck lehnte im Januar 2005 die Zusammenlegung von ENDURING FREEDOM und ISAF in Afghanistan ab. Er sagte, er sei sich mit den meisten europäischen Partnern einig, dass eine Zusammenlegung „politisch nicht wünschenswert“ sei. Hintergrund ist, dass beide Einsätze im Kern darauf zielen, ein stabiles Afghanistan zu schaffen, jedoch unterschiedliche Aufgaben und auch unterschiedliche völkerrechtliche Grundlagen haben. ENDURING FREEDOM beruht auf Art. 51 SVN; ISAF soll ein sicheres Umfeld für die neue afghanische Regierung schaffen und ist ein friedenserhaltende Operation nach Kapitel VII der Charta. Vgl. F.A.Z. vom 22. Januar 2005.

²¹⁹ Nach den Anschlägen vom 11. September 2001 („9/11“), wurde erstmals in der Geschichte der NATO der Bündnisfall ausgerufen. In seiner Sitzung vom 12. September 2001 hatte der Nordatlantische Rat beschlossen, Art. 5 NATO-Vertrag anzuwenden, wenn die USA den Nachweis erbringen könnten, dass die Attentate "von außen gegen die USA gesteuert" gewesen waren. In der ersten Oktoberwoche 2001 erklärte US-Botschafter Frank Taylor dem Nordatlantischen Rat, dass die US-Regierung überzeugt sei, dass die Attentäter einem "weltweiten Terroristennetz" namens Al-Qaida angehörten, worauf der Rat die Anschläge als Aggression von außen ansah und Art. 5 für angebracht hielt. Vgl. NATO-Dokument POLADS (2001) 339 vom 22. Oktober 2001 (Public Information Dossier).

²²⁰ Dabei waren die Leistungen der Bundeswehr nicht immer optimal. So hatte der Tod des Serben Dragan Nedeljković während der März-Unruhen 2004 und Pogrome im Kosovo die Bundeswehrführung in Bedrängnis gebracht. Denn Verteidigungsminister Struck (SPD) hatte lange behauptet, im deutschen Verantwortungsbereich sie „kein einziger Serbe ums Leben gekommen“. Das war falsch. Mitten im deutschen Sektor der Multinationalen Brigade Südwest hatten Albaner in Prizren ein ehemaliges Priesterseminar gestürmt und angezündet. Dabei kam ein Serbe ums Leben. Die Bundeswehr war zu keinem Zeitpunkt vor Ort. Vgl. F.A.Z. vom 29. September 2004, S. 3.

bb) NATO-Strategiekonzepte und Osterweiterung

In der über fünfzigjährigen Entwicklung des Nordatlantischen Bündnisses spielen die sog. Strategiekonzepte eine wichtige Rolle. Die jeweils gültige Strategie bezeichnet die sicherheitspolitische Lage, die Aufgaben der Allianz, das operationelle Konzept sowie die Struktur der Streitkräfte und die Planung der Allianz.²²¹ Die NATO reagierte 1999 auf die gewandelten sicherheitspolitischen Herausforderungen mit einem neuen strategischen Konzept.²²² Das grundlegende Ziel der kollektiven Verteidigungsfunktion des Bündnisses bleibt zwar unberührt, gleichzeitig wird jedoch der in der Präambel niedergelegte Sicherheits- und Friedensauftrag fortgeschrieben.²²³ Dies impliziert die im Ursprungsvertrag nicht vorgesehene Erweiterung auf Krisenreaktionseinsätze außerhalb des Bündnisgebietes. Die gegenseitigen Pflichten bei den sog. Krisenreaktionseinsätzen sind geringer als im Verteidigungsfall. Die Mitglieder koordinieren danach ihre Maßnahmen von Fall zu Fall nach Konsultationen,²²⁴ wobei eine generelle Pflicht zur Teilnahme nicht besteht.²²⁵

In einem von der PDS-Fraktion beantragten Organstreitverfahren vor dem zweiten Senat des Bundesverfassungsgerichts stellte das höchste deutsche Gericht fest, dass die damalige Bundesregierung durch ihre Zustimmung ohne ein Zustimmungsverfahren beim Bundestag einzuleiten, nicht gegen Art. 59 Abs. 2 Satz 1 GG verstoßen habe.²²⁶

²²¹ Die NATO hat Strategiekonzepte im Dezember 1949, Dezember 1952, Mai 1957 und Dezember 1967 sowie – als neues strategisches Konzept – im November 1991 und April 1999 beschlossen.

²²² Zur neuen strategischen Konzeption der NATO 1990/1991 ein Überblick bei: *Limpert*, Auslandseinsätze der Bundeswehr, S.28 ff. Vgl. auch *Theiler*, Die NATO im Umbruch, S. 244 ff.

²²³ Vgl. die Erklärung des NATO-Gipfeltreffens 1999 in Washington, wonach die Sicherheitsinteressen des Bündnisses auch von neuen globalen Zusammenhängen und Risiken berührt werden, wie z.B. Akteure des Terrorismus, Sabotage, der organisierten Kriminalität oder einer Unterbrechung der Versorgung mit lebensnotwendigen Ressourcen. Das Konzept selbst gliedert sich in fünf Teile, nämlich „Zweck und Aufgaben des Bündnisses“, „Strategische Perspektiven“, „Der Sicherheitsansatz im 21. Jahrhundert“, „Streitkräfte richtlinie“ und „Zusammenfassung“. *Blumenwitz*, Einsatzmöglichkeiten der Bundeswehr im Kampf gegen den Terrorismus, ZRP 2002, S. 103.

²²⁴ Vgl. zum Bündnisgebiet Art. 6 des NATO-Vertrages. Insbesondere ist festgelegt, dass die Mitgliedstaaten dabei jeweils auf der Grundlage ihres Vertragsrechts handeln, weshalb die Bundesregierung die deutsche Beteiligung an den Krisenreaktionseinsätzen an die vorherige Zustimmung des Parlaments binden kann.

²²⁵ Vgl. *Geiger*, Die völker- und verfassungsrechtlich wirksame Erweiterung des Aufgabenspektrums von NATO und WEU um Krisenmanagementaufgaben, NZWehr 2001, S. 133 ff.

²²⁶ Schon in seiner Entscheidung von 1994 hat das BVerfG neben dem Erfordernis der ausdrücklichen Formulierung des Rechtsbindungswillens in Abgrenzung zu einem „Nicht-Rechtsvertrag“ den

Denn die Fortentwicklung eines Systems gegenseitiger kollektiver Sicherheit im Sinne des Art. 24 Abs. 2 GG, die selbst keine Vertragsänderung darstelle, bedürfe keiner neuerlichen Zustimmung des Bundestages.²²⁷ Das neue Strategiekonzept²²⁸ finde seine Rechtsgrundlage im NATO-Vertrag, dem die für die Bundesgesetzgebung zuständigen Körperschaften nach Art. 59 Abs. 2 Satz 1, Art. 24 Abs. 2 GG zugestimmt hätten.²²⁹

Durch die Washingtoner Beschlüsse wurde der NATO-Vertrag inhaltlich nicht geändert; auch nicht konkludent. Für die Annahme einer vertraglichen Bindung waren die Vereinbarungen auch zu vage und allgemein gehalten. Das Bundesverfassungsgericht wertet das neue Konzept damit als „Konsenspapier, in dem die neuen Aufgaben und Instrumente der NATO nur in allgemeiner Form beschrieben werden und die damit durch ein hohes Maß an Flexibilität und Interpretierbarkeit gekennzeichnet sind“.²³⁰ Das NATO-Dokument stellt lediglich eine Fortentwicklung und Konkretisierung der offen formulierten Bestimmungen des NATO-Vertrages als

Begriff der „dynamischen“ Auslegung völkerrechtlicher Verträge verankert. Grundlage der Mitwirkung des Parlaments im Rahmen von Art. 59 Abs. 2 GG kann regelmäßig nur die ausdrückliche Formulierung des Willens sein, rechtlich gebunden zu sein. Dies ist bedeutsam, da der „Nicht-Rechtsvertrag“ in den zwischenstaatlichen Beziehungen eine größere Rolle als im innerstaatlichen Recht spielt und sich die Grenzen zwischen Rechtsgeschäft und Nicht-Rechtsgeschäft in einem System, das eine verbindliche Gerichtsbarkeit nicht vorsieht, leicht verwischen. Vgl. BVerfGE 90, 286 (359 f.); *Blumenwitz*, Das Parlamentsher nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 12. Juli 1994, S. 319.

²²⁷ Vgl. BVerfG, Urteil des zweiten Senats vom 22. November 2001 – 2 BvE 6/99 –, abgedruckt in DVBl. 2002, S. 116. Die Begründung deckt eine Beteiligung der Bundesrepublik Deutschland an allen Weiterentwicklungen von NATO (und WEU) und deren Aktionen, solange diese nur „strikt auf die Friedenswahrung verpflichtet sind“. Eine verfassungsrechtliche Grenze für die Weiterentwicklung von NATO (und WEU) besteht demnach nur darin, dass sich deren Aufgabenstellung und – durchführung im Rahmen des allgemeinen Völkerrechts, insbesondere also im Rahmen der Satzung der Vereinten Nationen halten müssen. Vgl. *Blumenwitz*, Bundeswehreinätze in kollektiven Sicherheitssystemen, S. 659.

²²⁸ Die Transformation der NATO nimmt zusehends Gestalt an: Am 13. Dezember 2004 unterzeichneten in einer feierlichen Zeremonie die Vertreter von 16 Nationen in Norfolk, USA, die Vereinbarungen zur Aufstellung und zum Betrieb des Joint Air Power Competence Centre (JAPCC). Das Zentrum arbeitet zukünftig mit dem NATO-Hauptquartier für Transformation in Norfolk eng zusammen. Mit der JAPCC erhält die NATO ihr erstes sog. Centre of Excellence. Diese sind multinational betriebene Einrichtungen, die in Ergänzung der NATO Kommandostruktur vorgesehen sind. Mit diesem Auftrag wird das JAPCC ab Januar 2005 in Kalkar am Niederrhein seinen Dienstbetrieb aufnehmen. Quelle: www.bmvg.de.

²²⁹ Durch seine kooperative Offenheit reagiert das Grundgesetz grundsätzlich positiv auf den internationalen Wandel; seine völkerrechtsfreundliche Grundausrichtung ermöglicht eine dynamische Vertragsauslegung völkerrechtlicher Verträge. Vgl. auch Art. 31 Abs. 3 lit. a der Wiener Vertragsrechtskonvention wonach bei der Vertragsinterpretation „jede spätere Übung bei der Anwendung des Vertrags, aus der die Übereinstimmung der Vertragsparteien über eine Auslegung hervorgeht“ zu berücksichtigen ist.

²³⁰ Vgl. 2 BvE 6/99, Rn. 137, DVBl. 2002, S. 117.

Antwort auf eine gewandelte Sicherheitslage dar und ist zugleich Ausdruck des weiten außenpolitischen Handlungsspielraums der Exekutive.²³¹

Bei alledem lassen sich vier Kategorien herausbilden, die auch in vorhersehbarer Zukunft ihre Relevanz behalten werden und die Notwendigkeit der Existenz und Tätigkeit der NATO verdeutlichen:

- Militärisches Restrisiko: Es existieren in Europa nach wie vor nicht unerhebliche militärische Kapazitäten, die für einzelne Staaten ein hypothetisches Risiko darstellen können. Für jeden Staat wäre daher, auch wenn er zur Zeit nicht bedroht ist, der Abbau von Streitkräften unter das für ein Mindestmaß an Schutz notwendige Niveau falsch, da ein Aufbau von Streitkräften in einer Krise nahezu unmöglich scheint.

- Proliferationsrisiko: Das zweite Risiko, das mehr und mehr an Bedeutung gewinnt, ist das der Proliferation von Waffen, insbesondere im Bereich der Trägertechnologie und der Massenvernichtungsmittel.²³²

- Destabilisierungsrisiko: Ein drittes Risiko ergibt sich aus den ungezählten ethnischen und religiösen Spannungen in der Welt und vor allem auch in Europa.²³³

- Globalisierungsrisiko: Die vierte Risikokategorie ist gekennzeichnet durch die zunehmende Irrelevanz nationalstaatlicher Sicherheitskonzepte durch die Bedeutungslosigkeit nationaler Grenzen in der Sicherheitspolitik. Auf globale Risiken gibt es kaum noch nationale Antworten.

²³¹ *Rupert Scholz*, der den Bundestag vor dem BVG vertrat, sagte vor Verhandlungsbeginn: „Nicht jedes neue Konzept ist ein neuer Vertrag.“ Bei den Änderungen handele es sich lediglich um ein „militärisch-sicherheitspolitisches Vollzugsdetail“. Außerdem habe sich der Bundestag damit in einer eingehenden Diskussion befasst. Nachweise unter: <http://www.deutsches-wehrrecht.de>.

²³² Selbst weniger entwickelte Länder besitzen in der Zwischenzeit Trägermittel von ca. 1.500 km Reichweite. Schätzungen gehen dahin, dass bis spätestens 2010 ganz Europa im Wirkungskreis solcher Raketen liegen wird, die außerhalb von Europa gestartet werden. Vgl. *Naumann*, Rolle und Aufgaben der NATO nach dem Gipfel 1999 und erste Erfahrungen aus dem Kosovo-Konflikt, S. 179.

²³³ Kosovo, Bosnien und Albanien sind Beispiele für solche Konfliktherde in Europa. Die Krise auf dem Balkan hat auch gezeigt, dass das bisherige internationale Rechtsverständnis einer harten Prüfung unterzogen wird, wenn es gilt Verbrechen an der Menschheit zu verhindern, die Handlungsfähigkeit des Sicherheitsrates aber blockiert wird. Vgl. *Naumann*, Rolle und Aufgaben der NATO nach dem Gipfel 1999 und erste Erfahrungen aus dem Kosovo-Konflikt, S. 180.

Die NATO-Osterweiterung markiert die neuen Wege der NATO. Mit der Hinterlegung der Ratifikationsurkunden in Washington traten am 29. März 2004, fast auf den Tag 55 Jahre nach der Gründung des Atlantischen Bündnisses, sieben neue Mitglieder – Bulgarien, Estland, Lettland, Litauen, Rumänien, Slowakei und Slowenien – der NATO bei. Statt ursprünglich 12 gehören ihr nun 26 Staaten an. Es war nicht die erste Erweiterung der NATO, wenn auch die umfangreichste und anspruchsvollste, traten doch drei ehemalige Mitglieder des Warschauer Paktes, ein Teilstaat des früheren Jugoslawien und mit den baltischen Staaten drei Länder bei, die bis 1991 zum sowjetischen Staatsverband gehört hatten.²³⁴

In jüngster Zeit wurde von der Bundesregierung eine Reform der NATO vorgeschlagen, die auf eine stärkere Rolle des Bündnisses als politisches Konsultationsforum abzielt.²³⁵

cc) Der Dienst in Korps

Multinationalität ist ein Merkmal der politischen und militärischen Strukturen, welche die NATO seit ihrer Gründung als kollektives Verteidigungsbündnis kennzeichnet. Zwar scheiterten, wie gesehen, die Bestrebungen zum Aufbau der Europäischen Verteidigungsgemeinschaft in den fünfziger Jahren, doch entstanden bereits früh in der

²³⁴ Die erste Erweiterung um Griechenland und die Türkei im Jahre 1951 diente der Absicherung der NATO-Südflanke. Auch die Aufnahme der Bundesrepublik Deutschland 1955 war strategisch motiviert. Auf dem Höhepunkt des Kalten Krieges galt es, einer als aggressiv eingeschätzten Sowjetunion den Zugriff auf Mitteleuropa zu verwehren und das westdeutsche Potential in die Atlantische Allianz einzugliedern. Mit Enthusiasmus traten Polen, Ungarn und Tschechien der NATO im Jahre 1999 als erste neue Mitglieder nach der Auflösung des Warschauer Paktes bei. Ihre Aufnahme war ein Meilenstein in der Geschichte des Bündnisses, das zum ersten Mal Staaten aufnahm, die zehn Jahre zuvor der „Gegenallianz“ angehört hatten. Weiterführend ist der Aufsatz von SWP (Stiftung Wissenschaft und Politik, Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit) SWP-Aktuell 16, Eine neue NATO?, April 2004, der unter www.swp-berlin.org abrufbar ist.

²³⁵ So ließ Bundeskanzler *Schröder* im Februar 2005 auf der Münchner Sicherheitskonferenz eine Rede verlesen mit dem Vorschlag, die Regierungen der EU und der Vereinigten Staaten sollten ein „hochrangiges Panel unabhängiger Persönlichkeiten von beiden Seiten des Atlantiks“ nach dem Vorbild einer Reformkommission der Vereinten Nationen einberufen, das den Staats- und Regierungschefs bis Anfang 2006 eine Analyse und Anregungen für institutionelle Veränderungen vorlegen sollte. Die Nato sei „nicht mehr der primäre Ort, an dem die transatlantischen Partner ihre strategischen Vorstellungen konsultieren und koordinieren“, hieß es im Redemanuskript Schröders. Diese Äußerungen stießen zum Teil auf heftige Kritik. Vgl. F.A.Z. vom 14. Februar 2005, S. 1 und F.A.Z. vom 15. Februar 2005, S. 1 und 2.

Zeit des Ost-West-Konflikts integrierte Führungsstrukturen innerhalb der NATO. In diese war die Bundeswehr seit ihrem Bestehen eingebunden.²³⁶

Truppenverbände wie das seit 1962 aufgestellte frühere deutsch-dänische Korps LANDJUT oder die 1960 geschaffene Allied Command Europe Mobile Force (Land) belegen, dass multinationale Truppenteile auf eine langjährige Tradition zurückblicken können.

Die Mitgliedstaaten der NATO beschlossen im Juli 1990 in London und bei der Gipfelkonferenz in Rom im Jahre 1991, diese Multinationalität nach dem Ende des Kalten Krieges beizubehalten und weiter zu vertiefen. Dabei wurde die Integrationsebene von der damals überwiegenden Heeresgruppenebene auf die Korpsebene hinuntergezogen.

Zwei der drei deutschen Korps sind zu multinationalen Korps geworden, das I. D/NL Korps in Münster und das II. (GE/US) Korps in Ulm. Das deutsch-dänische Korps LANDJUT in Rendsburg wurde zum deutsch-dänisch-polnischen Korps, genannt Multinationales Korps Nordost, umgegliedert. Außerdem ist das deutsche Heer am Allied Command Europe Rapid Reaction Corps, am EUROKORPS²³⁷, am V. (US/GE) Corps sowie an weiteren multinationalen Truppenteilen unterhalb der Korpsebene beteiligt.²³⁸

²³⁶ Zur Einführung in die Problematik *Fleck*, Vertragsgrundlagen für multinationale Verbände, NZWehrr 1998, S. 133 ff, *Stein*, Rechtsformen multinationaler Verbände, NZWehrr 1998, S. 143 ff. *Kirchhof*, Deutsche Verfassungsvorgaben zur Befehlsgewalt und Wehrverwaltung in multinationalen Verbänden, NZWehrr 1998, S. 152.

²³⁷ Die durch Helmut Kohl und Francois Mitterand initiierte Bildung des Eurokorps im Jahre 1991 war als Anstoß zur Entwicklung einer Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik gedacht. Die Aufstellung eines gemeinsamen Korps war die konsequente Weiterentwicklung der symbolträchtigen deutsch-französischen Brigade. Vgl. *Biehl*, Die neue Bundeswehr, S. 18. Das Eurokorps wird gebildet aus Beiträgen seiner fünf Mitgliedsstaaten: Belgien, Deutschland, Frankreich, Luxemburg und Spanien. Sein Hauptquartier, an dem - neben Soldaten aus dem Mitgliedsstaaten - auch Kanada, Finnland, Griechenland, Großbritannien, Italien, Niederlande, Österreich, Polen und Türkei beteiligt sind, befindet sich in Straßburg (Frankreich). Das Eurocorps steht außerhalb der Militärintegration des Bündnisses, kann aber im Einsatzfall der NATO unterstellt werden. Vgl. <http://www.eurocorps.org>.

²³⁸ Die Organisationsformen innerhalb der verschiedenen Verbände lassen sich in drei Grundstrukturen aufteilen: 1) „Lead Nation-Prinzip“. Das II. (GE/US) Korps in Ulm und V. (US/GE) Korps in Heidelberg sind nach diesem Prinzip strukturiert. Als Führungsnation ist die jeweilige „Lead Nation“ für alle die Führung und den Betrieb dieser Korps betreffenden Angelegenheiten verantwortlich. Beide Korpsstäbe sind national aufgebaut; lediglich Verbindungselemente sind

dd) Die NATO Response Force

Am 22. November 2002 wurde auf dem Prager NATO-Gipfel die Idee einer schnellen multinationalen Eingreiftruppe geboren. Die sog. NATO Response Force (NRF) soll mit der Fähigkeit, rasch und flexibel auf Krisen reagieren zu können, der NATO die hierfür notwendigen Kapazitäten bieten. Das Konzept für die NATO Response Force sieht vor, innerhalb von fünf Tagen erste Verbände in jedes Krisengebiet der Welt verlegen zu können.²³⁹ Diese vollständige Streitmacht soll dann in der Lage sein, rund 30 Tage autark im Operationsgebiet agieren zu können. Die Zusammensetzung der einzelnen NRF-Kontingente erfolgt in einem halbjährlichen Rotationszyklus. Der oberste Strategische Kommandeur der NATO in Europa (SACEUR) ist für Training und Zertifizierung der NRF-Kontingente verantwortlich.²⁴⁰ Im Einsatzfall wird die Befehlsgewalt über die NATO Response Force, nachdem der NATO-Rat den politischen Beschluss zum Einsatz getroffen hat, auf den SACEUR übergehen. Die NATO Response Force soll in der Lage sein, Missionen zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus zu bestehen, den Kampf gegen die Verbreitung von Massenvernichtungswaffen führen zu können sowie die Evakuierung gefährdeter Zivilisten vorzunehmen.²⁴¹ Die Aufstellung dieser multinationalen Einsatztruppe stellt ein Herzstück der „neuen NATO“ dar.²⁴²

ständig dem jeweils anderen Korpsstab zugeordnet. 2) „Framework Nation-Prinzip“. Hier ist eine Nation für Führung, Verwaltung und logistische Unterstützung des Hauptquartiers zuständig. Das Allied Command Europe Rapid Reaction Corps ist nach diesem Prinzip strukturiert. In seinem Stab stellt Großbritannien fast 70 Prozent des Personals. 3) „Integrationsprinzip“. Für das Eurokorps, das I. D/NL Korps und das deutsch-dänisch-polnische Multinationale Korps Nordost kommt dieses Prinzip zum Tragen. Ein Merkmal wirklich integrierter organisierter Korpsstäbe ist, dass den teilnehmenden Partnern in allen Angelegenheiten gleich Rechte und Pflichten eingeräumt sind. Die nach dem Integrationsprinzip organisierten Truppenteile sind für multinationale Einsätze im Rahmen der Krisenbewältigung besonders geeignet. Dies hat nicht nur der SFOR-Einsatz der Deutsch-Französischen Brigade bewiesen. Nachweise bei *Millotat*, Der Weg des deutschen Heeres in die Multinationalität, S. 151 ff. Vgl. auch *Wieland*, Ausländische Vorgesetzte deutscher Soldaten in multinationalen Verbänden, NZWehr 1999, S. 133 ff.

²³⁹ Nach Erlangung der vollständigen Einsatzbereitschaft im Oktober 2006 soll die NATO Response Force über Landstreitkräfte bis zur Brigadestärke, Seestreitkräfte bis zur Stärke einer „NATO Task Force“, einschließlich einer Flugzeugträgergruppe, sowie Luftstreitkräfte mit genügend Luftfahrzeugen und Führungseinrichtungen für 200 Einsätze pro Tag plus zusätzlicher Unterstützungsflüge verfügen. Quelle: www.bmvg.de/sicherheit/nato.

²⁴⁰ Die Ausbildung der für die Eingreiftruppe vorgesehenen Truppenteile soll sechs Monate dauern. NATO-Prüfteams werden im Anschluss ihre Qualifikation nach einheitlichen Standards prüfen und zertifizieren. Die überprüften Verbände werden abwechselnd jeweils sechs Monate in Alarmbereitschaft stehen und im Einsatzfall der NATO unterstellt.

²⁴¹ Der NATO Oberbefehlshaber in Europa, General James L. Jones hat am 13. Oktober 2004 die vorläufige Einsatzbereitschaft der NATO Response Force verkündet. Die Truppenstärke beträgt

d) Handeln im Rahmen und nach den Regeln der WEU/ Integration in die EU

aa) Die WEU als System gegenseitiger kollektiver Sicherheit

Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Out-of-Area-Urteil vom 12. Juli 1994 auch die Westeuropäische Union (WEU) als System gegenseitiger kollektiver Sicherheit im Sinne des Art. 24 Abs. 2 GG anerkannt.²⁴³

Der Grundstein für die Westeuropäische Union (WEU) wurde 1948 mit der Unterzeichnung des Brüsseler Vertrages, der am 23. Oktober 1954 modifiziert wurde, gelegt.²⁴⁴ Die Bündnisklausel im Art. V des WEU-Vertrages stellt wiederum unter Bezugnahme auf Art. 51 SVN klar, dass die Vertragspartner einander zu Hilfeleistung verpflichtet sind, sobald einer von ihnen, von welcher Seite auch immer, das Ziel eines bewaffneten Angriffs wird. Die konkrete Wahrnehmung der Aufgaben der kollektiven Verteidigung ist – durch die auf Art. IV WEU-Vertrag und die seit 1949 in Europa gegebenen sicherheitspolitischen Realitäten – allerdings gänzlich an die NATO delegiert, der alle zehn WEU-Mitglieder als Vollmitglieder angehören. Vor diesem Hintergrund ist der WEU, die auch über keine integrierten militärischen Strukturen und sehr begrenzte eigene Planungskapazitäten verfügt, durch Jahrzehnte keine nennenswerte eigenständige Rolle zugekommen.²⁴⁵

derzeit 17.000 Soldaten und soll in 2006 auf 21.000 Soldaten angewachsen sein. Vgl. <http://www.nato.int/docu/update/2004/10-october/e1013a.htm>.

²⁴² Die Frage nach einer deutschen Beteiligung innerhalb der NATO Response Force haben bei den Beratungen um das Parlamentsbeteiligungsgesetz eine nicht unwesentliche Rolle gespielt. Hierauf wird im weiteren Verlauf noch einzugehen sein.

²⁴³ Vgl. *Randelzhofer*, in *Maunz/Dürig*, Art. 24 Abs. 2, Rn. 1, 2. Vgl. auch *Geiger*, Die völker- und verfassungsrechtlich wirksame Erweiterung des Aufgabenspektrums von NATO und WEU um Krisenmanagementaufgaben, *NZWehr* 2001, S. 133 ff. *Epping*, Rechtliche Rahmenbedingungen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik der Europäischen Union, *NZWehr* 2002, S. 90 ff.

²⁴⁴ Durch Protokoll vom 23. Oktober 1954 ist die Bundesrepublik Deutschland dem Vertrag (vgl. BGBl. 1955 II, S. 283) beigetreten (vgl. BGBl. 1955 II, S. 256). Als der geänderte Vertrag der WEU über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Zusammenarbeit und über kollektive Selbstverteidigung am 06. Mai 1955 in Kraft trat, legten die 7 Unterzeichnerstaaten sich auf eine Mindestlaufzeit von 50 Jahren fest.

²⁴⁵ Mit der Petersberg-Erklärung vom 19. Juni 1992 haben sich die WEU-Mitgliedsstaaten bereit erklärt, Streitkräfte für das Krisenmanagement (einschließlich „peace-keeping“) einzusetzen. Die hierfür erforderlichen Truppen sind in der Regel NATO-assignierte Truppenteile und werden von den Mitgliedstaaten zum Einsatz durch die WEU benannt (sog. Forces Answerable to WEU = FAWEU).

bb) Die WEU als integrierter Bestandteil der Europäischen Union

In Art. 17 EU-Vertrag in der Fassung des Vertrages von Amsterdam kam es zu einer Aufwertung der WEU, als diese in den EU-Vertrag verankert wurde, und zwar als „integrierter Bestandteil der Union“. Mit der im Juni 1992 verabschiedeten Petersberg-Erklärung²⁴⁶ wurde das Krisenmanagement auch formell zum eigentlichen Schwerpunkt der WEU-Aktivitäten. Die WEU-Mitgliedstaaten erklärten, „militärische Einheiten des gesamten Spektrums ihrer konventionellen Streitkräfte“ auch für folgende Zwecke einzusetzen: „Humanitäre Aufgaben und Rettungseinsätze; friedenserhaltende Aufgaben; Kampfeinsätze bei der Krisenbewältigung, einschließlich Maßnahmen zur Herbeiführung des Friedens.“ Aufgrund des Wunsches der Europäischen Union, vermehrt Verantwortung im Bereich der europäischen Sicherheit zu übernehmen, wurden diese Aufgaben auch als Zuständigkeit der EU in den Art. 17 EU-Vertrag aufgenommen.²⁴⁷

Obwohl die operativen Funktionen des WEU-Krisenmanagements an die EU übertragen wurden, übt die WEU noch weiterhin gewisse Funktionen aus. Der WEU untersteht Art. V des Brüsseler Vertrages (Beistandspflicht) und die WEU-Versammlung, die aus Abgeordneten der 28 WEU-Ländern (Mitgliedsländer, assoziierte Mitglieder, Beobachterländer und assoziierte Partner) zusammengesetzt ist.²⁴⁸ Die WEU wird mittels der WEAG (Western European Armaments Group) ein Diskussionsforum über die Zusammenarbeit im Rüstungsbereich bleiben. Die regelmäßigen WEU-NATO-Konsultationen wurden an die EU übertragen.

²⁴⁶ Hieraus wurden die Petersberg-Aufgaben entwickelt, siehe Bulletin der Bundesregierung vom 23. Juni 1992, Nr. 68, S. 649, vgl. auch Art. 17 Abs. 2 EU.

²⁴⁷ Eine Beschreibung der WEU heute mit Strukturen, Organisation und Aufgaben findet sich in Englischer Sprache unter: www.weu.int. Zu der Frage, welches Verfahren die Unionsverfassung für die Begründung der GESVP bedurfte und welche Anforderungen das Grundgesetz an die deutsche Annahme eines gegebenenfalls „atypischen“ europarechtlichen Beschluss über die europäische Verteidigungspolitik stellt *Thym*, Die Begründung der europäischen Verteidigungspolitik, DVBl. 2000, S. 676 ff.

²⁴⁸ Am Ende bleiben nur die parlamentarische Versammlung, das Generalsekretariat und der Brüsseler Vertrag an sich übrig. Alles andere wird aufgelöst oder in die EU integriert. Hierzu gehören u.a. die Planungskapazitäten, das Forschungs- und das Satellitenzentrum. Vgl. *Brandstetter*, Die Westeuropäische Union, S. 43 ff.

cc) Die Europäische Außen- und Sicherheitspolitik

Aufgrund seines politischen und wirtschaftlichen Gewichts, seiner intensiven Verflechtung mit anderen Regionen der Welt sowie seiner globalen Interessen erscheint das vereinte Europa mehr denn je in der Lage und gefordert, seine Rolle als selbständiger Akteur in der Außen- und Sicherheitspolitik innerhalb und außerhalb Europas wahrzunehmen.²⁴⁹ Noch ist die EU kein globaler sicherheitspolitischer Akteur. Aber sie ist dabei, sich zu einem wirklichen strategischen Partner der USA und der NATO zur Stärkung der globalen Sicherheit zu entwickeln.²⁵⁰ Jüngstes Beispiel hierfür ist die am 02. Dezember 2004 vollzogene Übernahme des von der NATO seit 1995 geführten SFOR-Militäreinsatzes (Stabilization Force) in Bosnien-Herzegowina durch die Europäische Union (EUFOR).²⁵¹

Im Bewusstsein dieser Aufgabe und Herausforderung legte am 18. Juni 2003 der EU-Beauftragte für die GASP (Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik), Javier Solana, ein Papier vor, dass der Europäische Rat am 13. Dezember 2003 als eine Europäische Sicherheitsstrategie mit dem Titel „Ein sicheres Europa in einer besseren Welt“ verabschiedete.²⁵² Die wichtigsten Punkte hierbei sind:

²⁴⁹ Inwieweit die ESVP in der deutschen Bevölkerung angekommen und akzeptiert wird beleuchten *Gareis/Klein*, Europas Sicherheits- und Verteidigungspolitik, insb. S. 17 ff.

²⁵⁰ Die EU-Einsätze in Mazedonien und im Kongo („ARTEMIS“, hierzu ausführlich *Spies*, Parlamentsvorbehalt und Parlamentsbeteiligung bei Einsätzen der Bundeswehr im Ausland, S. 541) wie auch der neuerliche Einsatz in Bosnien reflektieren das neue Selbstverständnis und das veränderte Bewusstsein der EU, zur Lösung von Konflikten beitragen zu müssen. Wichtige Hinweise zur Europäischen Außen- und Sicherheitspolitik finden sich unter: http://europa.eu.int/pol/cfsp/index_de.htm. Bereits ab dem Jahr 2005 will die EU über mehrere hochmobile und schnell einsatzfähige Kampfgruppen („Battle Groups“) verfügen. Deutschland bildet eine Kampfgruppe mit den anderen im Eurokorps vertretenen Nationen und eine weitere zusammen mit den Niederlanden und Finnland. Außerdem ist es mit Lettland, Litauen und der Slowakei an einem von Polen geführten Kampfverband beteiligt. Vgl. F.A.Z. vom 23. November 2004, S. 6.

²⁵¹ Der Einsatz ist zunächst auf ein Jahr befristet. Bis zu 3.000 deutsche Soldaten können laut Bundestagsmandat (vgl. BT-Drs. 15/4245) eingesetzt werden. Für die EU ist die „Operation Althea“ der bislang größte militärische Einsatz, an dem sich über 7.000 Soldaten beteiligen sollen. Davon stellt die Bundeswehr mit derzeit 1.100 Soldaten das größte Kontingent. Das Oberkommando wird auf Basis der ständigen EU-NATO-Vereinbarungen („Berlin-Plus“), welches Doppelstrukturen verhindern soll, im militärischen NATO-Hauptquartier im südbelgischen Mons geführt. Quelle: <http://www.bmvg.de/>; vgl. auch F.A.Z. vom 03. Dezember 2004, S. 10.

²⁵² Zum Ganzen: http://www.auswaertiges-amt.de/www/de/eu_politik/gasp/ess_html.

- Der umfassende Sicherheitsbegriff wurde verstärkt durch das mehrfach hervorgehobene präventive, diplomatische, handels- und entwicklungspolitische Gesamtinstrumentarium der EU. Damit wird klargestellt, dass militärische Gewalt nur letztes Mittel und nur auf Grundlage der VN-Charta Anwendung finden kann.
- Der umstrittene Begriff „preemptive engagement“ wurde durch „preventive engagement“ ersetzt, wodurch der vorbeugende, vor allem auf zivilen Mitteln aufbauende Sicherheitsansatz der EU unterstrichen wird.²⁵³
- Ein verstärktes Bekenntnis zu Völkerrecht und Multilateralismus: „We are committed to upholding and developing International Law.“ Die primäre Verantwortung des UN-Sicherheitsrates für Frieden und Sicherheit wird herausgestellt.²⁵⁴
- Die Bedeutung der Rüstungskontrolle für Sicherheit in und außerhalb Europas wird hervorgehoben.
- Die „Strategische Partnerschaft“ zwischen EU und NATO wird erwähnt.²⁵⁵

²⁵³ Diesem Ziel dient auch das sog. European Headline Goal 2010, also die Weiterentwicklung der europäischen Streitkräfteziele unter Berücksichtigung der tatsächlichen Krisenmanagement-erfordernisse, eine adäquate Ausgestaltung des „Battle-Group“-Konzepts zur Stärkung der schnellen militärischen Reaktionsfähigkeit und die Einrichtung der Europäischen Rüstungs- und Fähigkeitsagentur. Vgl. die Rede des Bundesverteidigungsministers Struck vor der Parlamentarischen Versammlung der WEU am 03. Juni 2004 in Paris; abrufbar unter: www.bmvg.de.

²⁵⁴ Dabei wird die Zusammenarbeit zwischen EU und den Vereinten Nationen nach und nach verstärkt und intensiviert. In rechtlicher Hinsicht sind erster Linie die Bestimmungen aus Art. 19 EU relevant. Daneben sind folgende weitere Texte für das Agieren der EU-Partner im Vereinten Nationen Kontext maßgeblich: 1) Ein *policy document* „European Union Coordination in the United Nations Framework“; vom Rat Allgemeine Angelegenheiten (RAA) verabschiedet am 10.04.1995 (COREU PAR 483/95). Es handelt sich dabei um einen nicht verbindlichen *code of conduct* mit zumeist recht allgemeinen „common sense“ Anleitungen. 2) Guidelines for Enhanced Political Dialogue with Associated Countries (Beschluss des Politischen Komitees vom 31. Mai 1996; COREU SEC 660/96). Diese legen u.a. die Verfahrensweise für Assoziierte Staaten zur Teilnahme an Erklärungen, bei schriftlichen Stellungnahmen an das Sekretariat der Vereinten Nationen und Koordinationsmechanismen in multinationalen Foren fest. 3) EU-UN cooperation in Conflict Prevention and Crisis Management (Schlussfolgerungen des Rates Allgemeine Angelegenheiten vom 11.06.2001). Vertiefend *Sucharipa*, Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) der EU im Rahmen der Vereinten Nationen, S. 778 f.

²⁵⁵ Die Strategische Partnerschaft von EU und NATO ist eine wichtige Grundlage für Europas Handlungsfähigkeit im Bereich Sicherheit. Durch ein im März 2003 abgeschlossenes Rahmenabkommen hat die EU die Möglichkeit, auf NATO-Mittel und -Fähigkeiten zurückzugreifen (Stichwort "Berlin-Plus"). Ergänzend stellt sich in diesem Zusammenhang das Verhältnis zwischen dem Europäischen Parlament und der Parlamentarischen Versammlung der

Neben der Erneuerung von militärischen Strukturen setzt die Europäische Union zunehmend auf eine Harmonisierung ihrer Rüstungspläne.²⁵⁶ Die Einrichtung der Europäischen Verteidigungsagentur (EDA) zeigt auch die Richtung hin zu einer gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik auf.²⁵⁷

Sowohl der Deutsche Bundestag²⁵⁸ als auch das Europäische Parlament²⁵⁹ betonen in letzter Zeit die Notwendigkeit, die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP)²⁶⁰ in gemeinsamer Zuständigkeit, d.h. sowohl auf nationaler als auch europäischer Ebene demokratisch zu legitimieren. Und auch die Parlamentarische Versammlung der WEU fordert die nationalen Parlamente zu vernetzter, rechtsebenenübergreifender parlamentarischer Kontrolle auf, d.h. „to step up efforts to make the network of relations among parliamentarians of the different European countries more effective, with a view to a beneficial exchange of experience within a

NATO (NATO-PV) als dem inoffiziellen parlamentarischen Organ der Allianz dar. Auch wenn die NATO-PV nicht als besonderes Kontrollorgan der NATO, sondern lediglich als Forum eines transnationalen Dialogs zwischen den Parlamentariern der NATO-Staaten konzipiert wurde, trägt sie doch in besonderer Weise dem Bedürfnis nach Rückkopplung der Bündnispolitik in die nationalen Parlamente und Bevölkerung Rechnung. Vgl. *Schmidt-Radefeldt*, EU-Militäreinsätze und demokratische Kontrolle?, S. 500.

²⁵⁶ Die Entwicklung innerhalb der EVSP geht zuweilen jedoch recht langsam voran. So hat man sich nach jahrelangen Diskussion nunmehr darauf geeinigt, dass das Lagezentrum der EU, der Militärstab und die Einrichtungen für ein Operationszentrum in eine Brüsseler Vorortgemeinde namens Tervuren angesiedelt werden soll. Vgl. F.A.Z. vom 13. Dezember 2004, S. 10.

²⁵⁷ Die Ziele der EDA (European Defence Agency) bestehen darin, gemeinsame europäische Rüstungsziele übergreifend zu verwirklichen. Duplizierungen sollen künftig vermieden und Forschungs- sowie Entwicklungsaktivitäten gebündelt werden. Die EDA soll zum gemeinsamen Aufbau militärischer Fähigkeiten der EU beitragen und darauf achten, dass die Ausrüstungen nationaler Armeen künftig zur gemeinsamen vernetzten Operationsführung fähig sind. Das Konzept der EDA wird von den beteiligten Ländern zunächst als Netzwerk bereits bestehender Einrichtungen und Verfahren, wie der Beschaffungsagentur OCCAR (Organisation Conjointe de Coopération en Matière d'Armement), der Forschungszelle der WEAO (Western European Armaments Organisation) sowie der WEAG (Western European Armaments Group) realisiert. Quelle: <http://www.bmvg.de/>.

²⁵⁸ Vgl. Entschließung BT-Drs. 14/7788 vom 12. Dezember 2001. Danach erwartet der Bundestag, „dass die parlamentarische Kontrolle des ESVP durch das Zusammenwirken der nationalen Parlamente und des Europäischen Parlaments gewährleistet wird.“

²⁵⁹ Vgl. Entschließung des Europäischen Parlaments zur gegenwärtigen Situation der ESVP und zu den Beziehungen zwischen der Union und der NATO vom 10. April 2002 (EP Dok. P5_TAPROV (2002) 071), Rn. 26: Das EP verweist darauf, „dass sowohl das EP als auch die einzelstaatlichen Parlamente auf der Grundlage ihrer jeweiligen Rechte und Pflichten gemäß den einschlägigen Verträgen und Verfassungen für die parlamentarische Überwachung der ESVP zuständig sind.“

²⁶⁰ Eine genauer chronologische Aufstellung der Entwicklungen findet sich unter www.weltpolitik.net.

discussion framework based on the shared values of a common security and defence policy“.²⁶¹

Mit der Übernahme der Petersberg-Aufgaben in den Art. 17 EU kann die Europäische Union für sich in Anspruch nehmen, ebenfalls als ein „System kollektiver Sicherheit“ im Sinne von Art. 24 Abs. 2 GG zu gelten.²⁶²

e) Zur OSZE

Aus der 1975 mit der Schlussakte von Helsinki ins Leben gerufenen Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE) ist nach Ende des Kalten Krieges die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) hervorgegangen (offizielle Umbenennung zum 01. Januar 1995).²⁶³ Die OSZE beruht auf dem Grundsatz, dass alle Teilnehmerstaaten einander Rechenschaft für ihre Beziehungen untereinander und für ihren Umgang mit den eigenen Bürgern schulden. Die OSZE hat so in den letzten Jahren ihre Fähigkeiten zur präventiven Diplomatie,

²⁶¹ Vgl. Resolution der WEU-Versammlung Nr. 114 vom 04. Dezember 2002 und Nr. 116 vom 03. Juni 2003 betreffend die parlamentarische Dimension der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungsarchitektur; vgl. www.assembly-weu.org. Nach dem „AWACS II“-Beschluss des BVG hat die Regierung die ESVP für sich entdeckt und will diese in der Zukunft zu einer Europäischen Sicherheits- und Verteidigungsunion fortentwickeln. Vgl. Regierungserklärung des Bundeskanzlers *Schröder* vom 03. April 2003, Deutscher Bundestag, 15. WP, 37. Sitzung, S. 3000 (D).

²⁶² So schon *Thym*, Die Begründung einer europäischen Verteidigungspolitik, DVBl. 2000, S. 682. Zustimmend auch *Spies*, Parlamentsvorbehalt und Parlamentsbeteiligung bei Einsätzen der Bundeswehr im Ausland, S. 538. Das BVG hat in seiner Streitkräfteentscheidung aus 1994 nicht verlangt, dass zu einem System gegenseitiger kollektiver Sicherheit eine „Bündnisklausel“ (i.S.v. Art. V NATO-Vertrag) gehört. Vgl. *Röben*, Der Einsatz der Streitkräfte nach dem Grundgesetz, ZaöRV 2003, S. 591.

²⁶³ Die erste „Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa“ (KSZE) fand vor allem auf Initiative der Sowjetunion ab 03. Juli 1973 in Helsinki statt. Teilnehmer der blockübergreifenden Konferenz waren die USA, Kanada, die Sowjetunion und alle europäischen Staaten mit Ausnahme Albanien. Die Schlussakte von Helsinki vom 01. August 1975 ist in sog. Körbe gegliedert: 1) Prinzipienkatalog, u.a. Gewaltverzicht, Unverletzlichkeit der Grenzen (aber nicht Unveränderbarkeit), Achtung von Menschenrechten und Grundfreiheiten. 2) Zusammenarbeit in Wirtschaft, Wissenschaft, Technik und Umwelt, Sicherheit, Mittelmeerraum. 3) Grundsätze der Zusammenarbeit in humanitären und anderen Bereichen, Erleichterung von menschlichen Kontakten über die Blockgrenzen hinweg, Informationsaustausch. Quelle: <http://de.wikipedia.org/wiki/OSZE>.

zur Konfliktvorbeugung und zur Konfliktbearbeitung kontinuierlich ausbauen können.²⁶⁴

Die OSZE ist eine „regionale Abmachung“ im Sinne von Kapitel VIII der Charta der Vereinten Nationen. Sie hat sich auf dem Helsinki-Gipfel 1992 ein Mandat für friedenserhaltende Maßnahmen gegeben und beim Gipfeltreffen in Istanbul 1999 erneut bekräftigt, dass die OSZE friedenserhaltende Maßnahmen durchführen kann. Bisher ist es jedoch zu einer solchen OSZE-Maßnahme noch nicht gekommen.

Zwangsmaßnahmen, die von der OSZE gegen Mitgliedstaaten oder Nichtmitglieder durchgeführt werden, bedürfen nach Art. 53 Abs. 1 SVN grundsätzlich eines UN-Mandates.²⁶⁵ Sofern eine solche Ermächtigung fehlt, ist jede deutsche Beteiligung als verfassungswidrig anzusehen. Das wiederum beruht auf der Annahme, dass es sich bei der OSZE nach wie vor nicht um ein System gegenseitiger kollektiver Sicherheit handelt.²⁶⁶ Liegt dagegen eine Ermächtigung nach Art. 53 Abs. 1 SVN vor, kann die Bundesrepublik Deutschland der OSZE Streitkräfte zur Verfügung stellen. Denn in diesem Fall wird „im Rahmen und nach den Regeln“ der Vereinten Nationen gehandelt. Die Vereinten Nationen übernehmen durch eine entsprechende Ermächtigung auch die völkerrechtliche Verantwortung für das Tätigwerden der OSZE.

Für Bundeswehreinätze im Rahmen der OSZE bedarf es demnach trotz aller zu beobachtenden Tendenzen hin auf eine Verrechtlichung dieser Organisation noch eines förmlichen OSZE-Gründungsvertrages, der gemäß Art. 59 Abs. 2 Satz 1 GG zustimmungsbedürftig ist.²⁶⁷ In diesem Vertrag müsste nach der Diktion des

²⁶⁴ Umfassende Informationen zur OSZE sind über das Zentrum für OSZE-Forschung in Hamburg zu beziehen: www.core-hamburg.de. So hat die OSZE z.B. die Ukrainischen Präsidentenwahlen im Dezember 2004 überwacht, F.A.Z. vom 28. Dezember 2004, S. 1 f.

²⁶⁵ Hierzu: *Schultz*, Die Auslandsentsendung von Bundeswehr und Bundesgrenzschutz zum Zwecke der Friedenswahrung und Verteidigung, S. 417 ff.

²⁶⁶ So wie hier *Raap*, Bundeswehreinatz und Grundgesetz, DVP 7/2002, S. 284.

²⁶⁷ Der Schlussakte von Helsinki kommt diese Bedeutung nicht zu. Bei ihr handelt es sich lediglich um eine politische Absichtserklärung. So auch *Nolte*, Bundeswehreinätze in kollektiven Sicherheitssystemen, ZaöRV Band 54 (1994), S. 660.

Bundesverfassungsgerichts²⁶⁸ die Beteiligung deutscher Streitkräfte an militärischen Aktionen zumindest angelegt sein.²⁶⁹ Erst dann könnten deutsche Streitkräfte im Rahmen der OSZE militärisch eingesetzt werden, was im konkreten Fall wiederum eines konstitutiven Parlamentsbeschlusses bedürfte.²⁷⁰

5. Geltung des Trennungsprinzips bei Auslandsentsendungen

a) Der Grundsatz

Der Vergleich der verfassungsrechtlichen Regelungen zeigt, dass der Verfassungsgeber für die innerstaatliche Verwendung eine strikte Trennung zwischen Militär und Polizei vorgenommen hat.²⁷¹ Hintergründe hierfür sind negative historische Erfahrungen, die frühere deutsche Staaten durch eine zu permeable Verwendung beider Institutionen bei der Aufrechterhaltung der inneren Ordnung und der äußeren Sicherheit gemacht haben.²⁷² Nur im Falle des inneren Notstandes und auf dem Wege der Amtshilfe bei Naturkatastrophen oder Unglücksfällen können Bundeswehr und Bundesgrenzschutz nebeneinander hoheitlich eingesetzt werden. Zudem ergibt sich aus dem Wortlaut des Art. 87 a Abs. 4 GG, dass ein Einsatz der Bundeswehr selbst in den verfassungsrechtlich geregelten Ausnahmefällen nur subsidiär erfolgen darf, sofern es sich nicht um rein technische Hilfe handelt.

²⁶⁸ Vgl. BVerfGE 90, 286 (351).

²⁶⁹ Unter den acht Richtern des Zweiten Senats des BVG herrschte im Rahmen der Streitkräfteentscheidung aus dem Jahre 1994 insoweit Einigkeit, dass die Bundesregierung über Art. 59 Abs. 2 Satz 1 GG bei (nur) politisch bedeutsamen Akten nicht auf bestimmte Handlungsformen verpflichtet werden kann; sie kann insbesondere verfassungsrechtlich nicht dazu bestimmt werden, eine sich verfestigende zwischenstaatliche Praxis des Wandels miteinzubeziehen. Umstritten und bei einem Stimmverhältnis von 4:4 weitgehend offen ist dagegen die Reichweite des Zustimmungsgesetzes, das nicht nur völkerrechtliche Verpflichtung der Bundesrepublik nach außen, sondern bei Bündnisverträgen auch den systemkonformen Einsatz der Bundeswehr absegnet. Im NATO-Urteil vom 22. November 2001 hat das BVG hierzu dann klare Stellung bezogen; DVBl. 2002, S. 116. Hierzu auch schon *Blumenwitz*, Das Parlamentsheer nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 12. Juli 1994, S. 318.

²⁷⁰ Vgl. *Brenner/Hahn*, Bundeswehr und Auslandseinsätze, JuS 2001, S. 732, Fn. 41.

²⁷¹ Zur Inlandsverwendung der Bundeswehr: *Jou*, Einsatz von Streitkräften im Innern für den Notstandsfall nach deutschen Verfassungsrecht; *Schmidt-Jortzig*, Verfassungsänderung für Bundeswehreinsätze im Innern Deutschlands?, DÖV 2002, S. 773 ff.; *Beckstein*, Der Beitrag des Freistaat Bayern zum Kampf gegen den internationalen Terrorismus, S. 29 ff.; *Blumenwitz*, Einsatzmöglichkeiten der Bundeswehr im Kampf gegen den Terrorismus, ZRP 2002, S. 102 ff.

²⁷² Einen guten Eindruck über die Rechte und Befugnisse des Militärs zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung im Deutschen Reich zum Ende des 19. Jahrhunderts bietet v. *Calker*, Das Recht des Militärs zum administrativen Waffengebrauch, S. 10 ff.

Diese Wertentscheidung der Verfassung ist auch bei Auslandsentsendungen von Bundeswehr und Bundesgrenzschutz zu berücksichtigen.²⁷³ Auch hier ist eine strikte Trennung zwischen militärischen und polizeilichen Aufgaben vorzunehmen und bei der Aufgabenerfüllung darauf zu achten, dass sie von der jeweils zuständigen Institution wahrgenommen wird.²⁷⁴ Dabei nimmt die momentane Einsatzpraxis der Bundeswehr oftmals eine Zwischenstellung ein, denn häufig handelt diese mehr in Funktion einer Polizei denn in der einer Armee.²⁷⁵

Angesichts der dramatischen weltpolitischen Entwicklung im September 2001 mehren sich die Stimmen, die eine Aufhebung dieses Trennungsprinzips fordern.²⁷⁶ Eine klare Trennung von äußerer und innerer Sicherheit sei mit den neuen Herausforderungen nicht mehr vereinbar. Die klassische Unterscheidung von innerem Frieden, dessen Sicherung als eine primär polizeiliche Aufgabe verstanden wird, und äußerem Frieden, für den die militärischen Streitkräfte zur Abwehr eines Angriffs auf das Territorium der Bundesrepublik Deutschland zuständig sind, habe ausgedient. Freilich setzt dies einen entsprechenden Willen und vor allem eine Neuordnung der

²⁷³ Eine ausführliche Untersuchung zum Auslandseinsatz des Bundesgrenzschutzes liegt vor von *Schultz*, Die Auslandsentsendung von Bundeswehr und Bundesgrenzschutz zum Zwecke der Friedenswahrung und Verteidigung.

²⁷⁴ Gewisse Verschränkungen bestehen jedoch. Mit dem neuen Luftsicherheitsgesetz (BT-Drs. 15/2361) hat der Verteidigungsminister die Möglichkeit an die Hand bekommen, Flugzeuge künftig zur Abwehr von Terroranschlägen unter eng definierten Voraussetzungen abzuschießen zu lassen. Das Gesetz ist unter dem Eindruck der Terrorangriffe vom 11. September 2001 in den USA und der Entführung eines Motorseglers am 05. Januar 2003 in Frankfurt am Main entstanden. Vgl. *Süddeutsche Zeitung* vom 24. September 2004, S. 1, *Pawlik*, § 14 Luftsicherheitsgesetz – ein Tabubruch?, *JZ* 2004, S. 1045 ff; ebenso *Linke*, Zur Rolle des Art. 35 GG in dem Entwurf eines Gesetzes zur Neuregelung von Luftsicherheitsaufgaben, *NZWehr* 2004, S. 115 ff.

²⁷⁵ Dessen ist sich auch die Politik bewusst. So stellte Bundesverteidigungsminister Struck bei seinem Truppenbesuch im Kosovo am 04. Oktober 2004 fest, dass der „Einsatz mehr und mehr Polizeicharakter“ habe. *F.A.Z.* vom 05. Oktober 2004, S. 6. Die Bundesregierung unter Kanzler Schröder hält an der Trennung von polizeilichen und militärischen Aufgaben fest und denkt gegenwärtig nicht daran, Einsätze der Bundeswehr zur Abwehr terroristischer Gefahren durch eine Grundgesetzänderung zu ermöglichen: „Ein Einsatz der Streitkräfte ist deren Verwendung als Mittel der vollziehenden Gewalt, insbesondere unter Inanspruchnahme hoheitlichen Zwangs mit der Möglichkeit zur Anwendung von Waffengewalt.“ Etwas anderes sei allerdings eine anlassbezogene Unterstützung der Polizei im Rahmen der Amtshilfe, die auch bei terroristischen Angriffen zulässig sei. Vgl. *F.A.Z.* vom 14. Oktober 2004, S. 1.

²⁷⁶ Dies wurde auch in der Debatte vom 03. Dezember 2004, Deutscher Bundestag, 15. WP, 146. Sitzung, S. 13646 (B), durch den Abgeordneten *von Klaeden*, angesprochen. Vgl. zu den verschiedenen Meinungen *Limpert*, Auslandseinsatz der Bundeswehr, S. 100 f. mN.

verfassungsrechtlichen Vorgaben voraus.²⁷⁷ Ein solcher Wille ist im Moment aber noch nicht erkennbar.²⁷⁸

b) Sonderproblem: Einsätze auf Hoher See

Problematisch sind in diesem Zusammenhang auch Einsätze auf Hoher See. Die Lage auf Hoher See ist davon gekennzeichnet, dass viele Kriminelle Seewege als Transportwege oder zu sonstigen kriminellen Aktivitäten nutzen. Zu den Gefahren für die Staatengemeinschaft auf Hoher See zählen insbesondere die Piraterie und der Drogenschmuggel. Aber auch der Transport von Waffen, Nuklearmaterial und von waffenfähigen Chemikalien sowie der Menschenschmuggel gehören dazu. Systeme gegenseitiger kollektiver Sicherheit kümmern sich bisher kaum oder gar nicht um solche Aktivitäten.²⁷⁹

Die innerstaatlichen Mittel der Bundesrepublik Deutschland sind auf diese Gefahren für Sicherheit und Stabilität nicht oder nur unzureichend eingerichtet. Aus deutscher Sicht wäre grundsätzlich der Bundesgrenzschutz (BGS) auf der Grundlage des BGS-G für die Bekämpfung solcher Gefahren zuständig. Der BGS verfügt jedoch nicht über die Ausstattung, die ihm eine Beteiligung an Aktivitäten zur Bekämpfung Krimineller auf Hoher See gestattet. Die Bundesmarine verfügt grundsätzlich zwar über die Ausstattung, ist aber mangels verfassungsrechtlicher Grundlage hierzu nicht befugt. Denn die Einsätze finden nicht innerhalb eines Systems gegenseitiger kollektiver Sicherheit statt und können demnach keine Rechtsgrundlage in Art. 24 Abs. 2 GG finden.²⁸⁰

²⁷⁷ Im Zuge einer solchen verfassungsrechtlichen Änderung hin zu einer „Aufgabenvermengung“ müsste freilich auch die Polizeihöhe der Länder in Frage gestellt werden, da dann die Bundeswehr auch Befugnisse innerhalb der Länder mit übernehmen würde.

²⁷⁸ Vgl. *Limpert*, Auslandseinsatz der Bundeswehr, S. 145, dieser sieht in der Trennung von innerer und äußerer Sicherheit eine idealtypische Konstellation, die der wirklichen Bedrohungslage nicht entspricht. Nach ihm kann es nur eine Sicherheit geben, die als *Gesamtsicherheit* verstanden die bisherige Zuständigkeitsordnung des Grundgesetzes zu einer Neuordnung zwingt.

²⁷⁹ Eine Einführung gibt *Busch*, Deutschland zur See. 150 Jahre Marinegeschichte, NZWehr 2001, S. 22 ff.

²⁸⁰ Einsätze zur Bekämpfung von Drogenschmugglern, Menschenhändlern, Piraten oder anderer Kriminellen auf Hoher See erfolgen in der Praxis im Zusammenwirken von Polizei-, Coast Guard, Zoll- und Streitkräfteeinheiten solcher Staaten, bei denen eine Befugnis zu derartigen Einsätzen besteht, sowie auf Grund bi-, tri- oder multilateraler ad hoc- Abkommen.

Das rechtspolitische Argument für eine strikte funktionale Trennung von Polizei- und Streitkräfteaufgaben im Innern der Bundesrepublik Deutschland ist für die Problematik auf Hoher See ohne Funktion. Eine (verfassungs-) rechtliche Klarstellung wäre hier sicherlich ebenfalls wünschenswert.²⁸¹

6. Zusammenfassung

Der verfassungsrechtliche Verteidigungsauftrag beschränkt den einseitig von deutschen Staatsorganen angeordneten Einsatz deutscher Streitkräfte auf die Zwecke der Territorial- und Personalverteidigung. Im Rahmen kollektiver Sicherheitssysteme richtet sich ihr Einsatz dagegen nach deren sicherheitspolitischen Zweckbestimmung. Insoweit können sie auch zur Erfüllung von Aufgaben herangezogen werden, die sie einseitig verfassungsrechtlich nicht erfüllen dürften. Das kollektive Sicherheitssystem bestimmt seinen Verteidigungszweck nach Maßgabe seiner Gründungsverträge und nicht nach Maßgabe nationalen Verfassungsrechts.

Die verfassungsrechtliche Selbstdisziplinierung durch Beschränkung des nationalen Streitkräfteeinsatzes auf Territorial- und Personalverteidigung einerseits und durch Internationalisierung der möglichen Einsatzziele im Rahmen kollektiver Sicherheitssysteme andererseits spiegelt und entspricht einer Grundintention des Grundgesetzes: der deutsche Verfassungsstaat soll militärisch grundsätzlich nicht einseitig, sondern allenfalls gemeinsam mit anderen Staaten agieren.

²⁸¹ So auch *Dreist*, Offene Rechtsfragen des Einsatzes bewaffneter deutscher Streitkräfte, NZWehr 2002, S. 140, der sich mit als einziger dieser Sonderproblematik widmet. Er fordert eine Änderung des Art. 87 a GG und ein „Bundeswehraufgabengesetz“. Sein Vorschlag würde im Ergebnis die Rechtsgrundlage zum Einsatz bewaffneter Streitkräfte nach Art. 24 Abs. 2 GG in Art. 87 a GG überführen und um Einsatzoptionen nach außen (und auch innen, Stichwort: Objektschutz) erweitern, die wegen der strikten verfassungsrechtlichen Trennung zwischen militärischer und polizeilichen Aufgaben und Befugnissen den Streitkräften z.Zt. nicht oder nur begrenzt zustehen. Vgl. auch *Spies*, Parlamentsvorbehalt und Parlamentsbeteiligung bei Einsätzen der Bundeswehr im Ausland, S. 532.

III. Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts

1. Das Streitkräfteurteil vom 12. Juli 1994 („AWACS I“)

Am 12. Juli 1994 hat das Bundesverfassungsgericht in einem Aufsehen erregenden Grundsatzjudikat den Parlamentsvorbehalt entwickelt. Gegenstand des Verfassungsstreits war im Wesentlichen die Frage, ob die Bundesregierung Rechte des Deutschen Bundestages dadurch verletzt hatte, dass sie die Teilnahme deutscher Soldaten an militärischen Einsätzen zur Umsetzung bestimmter Beschlüsse des UN-Sicherheitsrates angeordnet hatte. Hierbei handelte es sich einmal um die Entsendung eines Schiffes und einiger Flugzeuge zur Teilnahme an einer Überwachungsaktion von NATO und WEU in der Adria; weiter um die Mitwirkung deutscher Soldaten in einer integrierten NATO-Einheit, welche mit AWACS-Fernaufklärern an der Durchsetzung des Flugverbots über Bosnien-Herzegowina mitwirkte, und schließlich um die Entsendung eines Truppenkontingents zur Teilnahme an der VN-Mission UNOSOM II nach Somalia. Obwohl das Organstreitverfahren streng genommen nur eine eingeschränkte Prüfung der dadurch aufgeworfenen materiellrechtlichen Fragen zulässt, nahm das Gericht eine nahezu vollständige Prüfung vor.²⁸²

Das Bundesverfassungsgericht hat den Parlamentsvorbehalt aus der deutschen Verfassungstradition seit 1918 und aus einer Reihe von wehrrechtlichen Vorschriften, namentlich den Art. 59 a a. F., 45 a, 45 b, 87 a Abs. 1 S. 2, 115 a GG, hergeleitet.²⁸³ Dieser Parlamentsvorbehalt hat im Schrifttum ausdrückliche Zustimmung erfahren²⁸⁴, hat aber zugleich im Ergebnis wie auch in der Begründung eine wohl überwiegende Ablehnung gefunden.²⁸⁵

²⁸² Eine umfassende Bewertung des Urteils findet sich bei *Nolte*, Bundeswehreinsätze in kollektiven Sicherheitssystemen, ZaöRV Band 54 (1994), S. 654 ff.

²⁸³ BVerfGE 90, 286 (381ff.). In einer Sondersitzung vom 22. Juli 1994 hat der Deutsche Bundestag auf Antrag der Bundesregierung die weitere Beteiligung deutscher Streitkräfte an den Überwachungsmaßnahmen in der Adria und in den AWACS-Flugzeugen nachträglich konstitutiv gebilligt. Damit haben Bundesregierung und Parlament zum ersten Mal die Konsequenzen aus dem Urteil des BVerfGE vom 12. Juli 1994 gezogen. Vgl. *Dau*, Parlamentsheer unter dem Mandat der Vereinten Nationen, NZWehr 1994, S. 182.

²⁸⁴ Nachweise bei *Lutze*, Der Parlamentsvorbehalt beim Einsatz bewaffneter Streitkräfte, DÖV 2003, S.973 mwN.

²⁸⁵ Ebd. Vgl. auch die markige Kritik von *Isensee*: „Ich lasse noch einmal das Orakel von Karlsruhe hier zu Wort kommen: Zunächst einmal hat das Verfassungsgericht angesichts der Schwierigkeit,

Das Bundesverfassungsgericht bejaht in seiner Entscheidung die Verpflichtung der Bundesregierung, für einen Einsatz bewaffneter deutscher Streitkräfte die grundsätzlich vorherige konstitutive Zustimmung des Deutschen Bundestages einzuholen.²⁸⁶ Während die auswärtige Gewalt von der Verfassung weitgehend dem Kompetenzbereich der Exekutive zugeordnet werde, sähen die grundgesetzlichen Regelungen über die Wehrverfassung für den Einsatz bewaffneter Streitkräfte grundsätzlich eine Beteiligung des Parlaments vor.²⁸⁷ Die auf die Streitkräfte bezogenen Regelungen des Grundgesetzes seien in den verschiedenen Stufen ihrer Ausformung stets darauf angelegt, die Bundeswehr nicht als Machtpotential allein der Exekutive zu überlassen. Die Bundeswehr sei als „Parlamentsheer“ in die demokratisch rechtsstaatliche Verfassungsordnung einzufügen. Dem Parlament müsse daher ein rechtserheblicher Einfluss auf Aufbau und Verwendung der Streitkräfte gesichert sein.²⁸⁸

Ein sogenannter „schlichter“ Parlamentsbeschluss, der keine rechtliche, sondern allenfalls politische Bindungswirkung für die Bundesregierung entfaltet, reicht nach Auffassung des Gerichts nicht aus.²⁸⁹ Selbst im Fall eines Angriffs auf einen Bündnispartner soll bei einem Einsatz nach Maßgabe der bestehenden Bündnisverpflichtungen eine – regelmäßig vorhergehende – konstitutive Mitwirkung

dass ein Verfassungsvorbehalt gilt und nicht etwa der Gesetzgeber Zuständigkeiten zwischen Parlament und Regierung hin und her schieben kann, eine ungeschriebene Verfassungsnorm aufgedeckt und aus einer Lückentheorie unter Bemühung der Geschichte der Grundgesetzänderungen sowie mit Griff in das verfassungshistorische Museum des 19. Jahrhundert das „Parlamentsheer“ geschaffen, ein Produkt der konstitutionellen Monarchie, das in dieser Form in der parlamentarischen Demokratie etwas fremdartig wirkt.“ DVParl-Forum, Protokoll S.10 f.

²⁸⁶ Vgl. Leitsatz 3 a) der Entscheidung: „Das Grundgesetz verpflichtet die Bundesregierung, für einen Einsatz bewaffneter Streitkräfte die - grundsätzlich vorherige – konstitutive Zustimmung des Deutschen Bundestages einzuholen.“; BVerfGE 90, 286.

²⁸⁷ BVerfGE 90, 286 (381 f.).

²⁸⁸ BVerfGE 90, 286 (381 f.).

²⁸⁹ Parlamentsentscheidungen sind nur dann verpflichtend, wenn das Grundgesetz ihnen diese Eigenschaft ausdrücklich zuerkennt. Für derartige „echte“ Beschlüsse ist die formale Kategorisierung der Willensbildung entscheidend. Dazu zählen vor allem die Gesetzesbeschlüsse nach Art. 77 Abs. 1 S. 1 GG, aber auch solche Entscheidungen, die nach der Verfassung eine bestimmte Rechtsfolge herbeiführen, wie Wahlprüfungs- (Art. 41 Abs. 1 GG) oder Immunitätsentscheidungen (Art. 46 Abs. 2-4 GG) sowie die Wahl des Bundeskanzlers (Art. 63 GG) und sein Sturz durch ein konstruktives Misstrauensvotum (Art. 67 GG). *Limpert*, Auslandseinsatz der Bundeswehr, S. 92 f.; *Klein*, Aufgaben des Bundestages, Rn. 11.

des Bundestages bei den konkreten Entscheidungen über den Einsatz der Bundeswehr verfassungsrechtlich geboten sein.²⁹⁰ Zwar hat der Bundestag der Beistandsverpflichtung zuvor schon in Form des nach Art. 59 Abs. 2 GG erforderlichen Gesetzes zugestimmt. Doch liegt darin nur die grundsätzliche Billigung, dass deutsche Streitkräfte bei Eintritt des Bündnisfalles zum Einsatz kommen. Die konkrete Einsatzentscheidung sei dadurch nicht abgedeckt.²⁹¹ Lediglich bei der Verwendung von Personal der Bundeswehr für Hilfsdienste und Hilfsleistungen im Ausland bedarf es keiner Zustimmung des Bundestages, es sei denn, die Soldaten werden dabei in bewaffnete Unternehmungen einbezogen.²⁹²

Bis zu diesem Urteil wurde in der staatsrechtlichen Literatur überwiegend die Auffassung vertreten, der Einsatz bewaffneter Streitkräfte sei ausschließlich von der Bundesregierung zu verantworten.²⁹³ Von einem „Parlamentsheer“ wurde damals noch nicht gesprochen. Es gab zwar auch Literaturmeinungen, die unter Berufung auf die Wesentlichkeitstheorie die zwingende Beteiligung des Bundestages als verfassungspolitisch wünschenswert proklamierten.²⁹⁴ Die Reichweite, die das Bundesverfassungsgericht mit seiner Entscheidung dann erreichte, lag bis zu diesem Zeitpunkt allerdings außerhalb jedweder „verfassungsrechtlichen Sicht“.

Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 12. Juli 1994 hat nach § 31 Abs. 1 BVerfGG bindende Wirkung für die Verfassungsorgane des Bundes und der

²⁹⁰ BVerfGE 90, 286 (387).

²⁹¹ Nur die Feststellung des Verteidigungsfalles durch den Bundestag und Bundesrat gemäß Art. 115 a GG schließt die Zustimmung des Parlaments zu einem konkreten Einsatz bewaffneter Streitkräfte ein. Das BVerfGE betont die Notwendigkeit einer vorherigen Zustimmung des Bundestages bei Einsätzen bewaffneter Streitkräfte im Rahmen von Resolutionen des UN-Sicherheitsrates unabhängig davon, ob den Streitkräften Zwangsbefugnisse nach Kapitel VII der Charta eingeräumt und wie die Kommandostrukturen im Einzelnen ausgestaltet sind. Eine unterschiedliche Behandlung der verschiedenen Einsatzformen von Friedenstruppen verbiete sich, weil die Grenzen zwischen den traditionellen Blauhelmeinsätzen und solchen mit der Befugnis zu bewaffneten Sicherungsmaßnahmen in der Realität fließend geworden sind. BVerfGE 90, 286 (387).

²⁹² BVerfGE 90, 286 (388).

²⁹³ Nachweise bei *Schultz*, Die Auslandsentsendung von Bundeswehr und Bundesgrenzschutz zum Zwecke der Friedenswahrung und Verteidigung, S. 431 f., Fn. 10 f.

²⁹⁴ So etwa *Ipsen*, Bündnisfall und Verteidigungsfall, DÖV 1971, S. 588; *Kersting*, Die Entscheidung über den Einsatz der Bundeswehr zur Verteidigung, NZWehr 1982, S. 91; *Riedel*, Entscheidungskompetenz des Bundestages bei der Feststellung des Bündnisfalls, DÖV 1991, S. 310 f.

Länder sowie für alle Gerichte und Behörden, so dass allen hieraus resultierenden Fragen, die mit diesem Parlamentsvorbehalt zusammenhängen, nachzugehen ist.²⁹⁵ Die verfassungsrichterrechtlich geschaffene Norm ist prinzipiell wie eine verfassungsgesetzliche Norm zu interpretieren und konkretisieren. Im Unterschied zum Gesetzesrecht sind im Falle von Richterrecht Norm, Normbegründung und Normfolgen textlich weniger streng geschieden; sie sind in den Entscheidungsgründen meist eng miteinander verwoben. Gleichwohl ändert dies nichts daran, dass eine richterrechtlich gewonnene Norm grundsätzlich wie eine durch Gesetz statuierte Norm zu deuten ist.

Das Gericht war sich schon damals der Tragweite seiner Entscheidung bewusst und sah die Notwendigkeit weiteren Handelns und Entscheidens nunmehr beim Parlament selbst:

*„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.“*²⁹⁶

Dennoch hat sich das Parlament aus mehreren Gründen über zehn Jahre Zeit gelassen, seine eigenen Rechte zu konkretisieren und insoweit Rechtssicherheit zu schaffen. Dass diesem Umstand zuweilen noch als positiv abgewonnen werden kann, ist

²⁹⁵ Auf die verfassungsrechtliche Herleitung geht neben vielen anderen ein: *Limpert*, Auslandseinsatz der Bundeswehr, S. 46.

²⁹⁶ BVerfGE 90, 286 (389). Damals sprachen sich SPD und Bündnis 90/Die GRÜNEN für ein derartiges Gesetz aus, während die christlich-liberale Regierung dies ablehnte. So wollte die SPD sicherstellen, dass Auslandseinsätze ohne UNO-Mandat generell ausgeschlossen werden. Die Grünen forderten, dass die Parlamentszustimmung stets an eine Zweidrittelmehrheit gebunden ist. Es ging damals im Ergebnis um eine Verschärfung der von Karlsruhe aufgestellten Grundsätze. Vgl. *Rath*, taz vom 27. März 2003, S. 6. Innerhalb dieser Vorgaben wird immer wieder diskutiert, ob Einsätze geringen Umfangs nicht komplett aus dem Zustimmungsvorbehalt heraus genommen bzw. einer abgestuften Zustimmung zugänglich gemacht werden sollten. Als soweit ersichtlich einziger vertritt *Wiefelspütz* die Ansicht, dass solche Kleinseinsätze gar nicht unter den Begriff Einsatzbegriff bewaffneter Streitkräfte fallen. Der Einsatz bewaffneter deutscher Streitkräfte und der konstitutive Parlamentsvorbehalt, S. 37 f. Aus noch darzustellenden Gründen, ist diese Ansicht jedoch abzulehnen.

angesichts der Brisanz des Themas und der eingesetzten (Leben der) Soldaten, kaum nachzuvollziehen.²⁹⁷

Es ist für die Praxis ergiebiger, die aktuellen Fragen in den Vordergrund zu stellen und die Kritik an der Begründung des Parlamentsvorbehalts außen vor zu lassen.²⁹⁸ Dies muss umso mehr gelten, als die parlamentarische Praxis sich im Grundsatz an diese Vorgaben gehalten hat, wenn nicht sogar über diese hinausgegangen ist²⁹⁹ und das Bundesverfassungsgericht seinerseits in ständiger Rechtsprechung von dem konstitutiven Parlamentsvorbehalt ausgeht.³⁰⁰

2. Der Streitkräfte-Beschluss vom 25. März 2003 („AWACS II“)

a) Deutsche Beteiligung an NATO-AWACS-Einsätzen über der Türkei

Der Beschluss betrifft die Frage, ob der Einsatz deutscher Soldaten im AWACS-Einsatz des NATO-E3-A-Verbandes in der Türkei im Frühjahr 2003 der Zustimmung des Deutschen Bundestages bedurft hätte und damit unter den konstitutiven Parlamentsvorbehalt fiel.

²⁹⁷ So schreibt *Wiefelspütz* in seiner Einleitung, dass das Parlament inzwischen wisse, „wie es geht“. *Wiefelspütz*, Der Einsatz bewaffneter deutscher Streitkräfte und der konstitutive Parlamentsvorbehalt, S. 2.

²⁹⁸ In der laufenden Debatte war es auch nie wirklich umstritten, ob dem Bundesverfassungsgericht zu folgen sei oder nicht. Im Gegenteil, man war gerade bemüht, den Vorgaben gerecht zu werden. Eine der wenige Ausnahmen hierzu stellt u.a. BM a.D. Wolfgang Schäuble dar, der davon ausgeht, dass sich das BVerfG in dieser Frage geirrt habe. Er regt an, das in den USA gültige System zu übernehmen, bei dem zunächst die Exekutive in Gestalt des Präsidenten über den Einsatz entscheidet und ihn vollzieht. Nach bestimmten Mindestfristen, z.B. nach 30 oder 60 Tagen, habe das Parlament die Möglichkeit, den Einsatz zu beenden und die Streitkräfte zurückzuholen. Vgl. Frankfurter Rundschau vom 21.08.2001, S. 2. Auf diesen Themenkreis wird an späterer Stelle nochmals vertiefter eingegangen werden.

²⁹⁹ Vergleiche etwa *Weingärtner*, DVParl-Forum, Protokoll S. 46: „Diese Staatspraxis geht nämlich weit über das hinaus, was das Verfassungsgericht verlangt hat.[...] In jedem Fall, in dem die Gefahr bestand, dass ein Schuss fallen könnte, hat sich die Regierung veranlasst gesehen, ins Parlament zu gehen und es um Zustimmung zu bitten. Selbst für Planungen und Vorbereitungshandlungen hat man auf die Zustimmung des Deutschen Bundestages gewartet.“

³⁰⁰ Das BVerfG hat trotz der im Schrifttum geübten Kritik seine Entscheidung vom 12. Juli 1994 in späteren Erkenntnissen bestätigt, so dass von einer gefestigten Rechtsprechung gesprochen werden muss; etwa BVerfGE 100, 266 (269); 104, 151 (208); schließlich im „AWACS II“ - Beschluss vom 25. März 2003, BVerfGE 108, 34 (42). Vgl. *Klein*, Rechtsfragen des Parlamentsvorbehalts für Einsätze der Bundeswehr, S. 246, Fn. 5.

Bald nach der Sicherheitsratsresolution 1441 vom 08. November 2002 zeichnete sich ab, dass es zu einem militärischen Konflikt im Irak kommen würde.³⁰¹ Angesichts dieser zunehmenden Gefahr hatte die Türkei bei der NATO am 10. Februar 2003 gemäß Art. 4 des NATO-Vertrages um Unterstützung nachgesucht. Art. 4 des NATO-Vertrages³⁰² statuiert eine Konsultationspflicht, falls nach Auffassung eines Mitgliedstaates „die Unversehrtheit des Gebietes, die politische Unabhängigkeit oder die Sicherheit einer der Parteien bedroht sind“. Die Unterstützung sollte unter anderem durch den Einsatz von AWACS-Flugzeugen über türkischem Hoheitsgebiet zum Schutz gegen mögliche irakische Luftangriffe erfolgen. Der NATO-Rat hatte dieser Anforderung am 19. Februar 2003 Folge geleistet. Vier AWACS-Flugzeuge, deren Besatzungen zu einem Drittel (38 Soldaten und 9 zivile Kräfte) aus Bundeswehrsoldaten bestanden, wurden daraufhin am 25. Februar 2003 auf den Luftwaffenstützpunkt Konya in der Türkei verlegt.³⁰³

Im Gegensatz zur Bundesregierung und zur Rot-Grünen Koalition bejahten die Fraktion von CDU/CSU und FDP die Zustimmungsbedürftigkeit dieses Einsatzes.³⁰⁴ Die nunmehr klagende FDP-Fraktion wollte mit der Klage erreichen, dass der Einsatz der deutschen Soldaten durch ein Bundestagsmandat auf eine klare Rechtsgrundlage

³⁰¹ Am 08. November 2002 erließ der Sicherheitsrat die Resolution 1441 (2002), in der er nach Kapitel VII der Charta tätig wurde und unter Bezugnahme auf die Resolutionen 660 (1990), 661 (1990), 678 (1990), 686 (1991), 687 (1991), 688 (1991), 707 (1991), 715 (1991), 986 (1995), 1284 (1999) und 1382 (2001) feststellte, dass der Irak noch immer seine Verpflichtungen aus den vorangegangenen Resolutionen erheblich verletze und ihnen nunmehr unverzüglich gegenüber der neuen Waffeninspektionskommission UNMOVIC sowie der Internationalen Atomenergiebehörde (IAEO) nachzukommen habe. Der Sicherheitsrat erinnerte daran, dass er den Irak wiederholt vor „ernsthaften Konsequenzen“ im Falle weiterer Verletzungen der Verpflichtungen gewarnt habe, und das die Resolution 678 vom 29. November 1990 die Mitgliedstaaten ermächtigte, alle erforderlichen Mittel zur Durchsetzung der Resolution 660 vom 02. August 1990 zu ergreifen, um den Weltfrieden und die internationale Sicherheit in der Region wiederherzustellen.

³⁰² Ein Einsatz im Rahmen von Art. 4 NATO-Vertrag stellt zwar keine klassische Landesverteidigung im Sinne des Grundgesetzes dar, fällt aber unter die verfassungsrechtlich zulässige Einsatzform der sog. „non-Article-5-missions“. Es handelt sich bei der Entsendung in die Türkei um eine Beistandsleistung der NATO-Mitgliedstaaten in einer konkreten Bedrohungssituation für einen NATO-Mitgliedstaat. Vgl. *Fischer-Lescano*, Konstitutiver Parlamentsvorbehalt: Wann ist ein AWACS-Einsatz ein „Einsatz bewaffneter Streitkräfte“?, NVwZ 2003, S. 1474 mwN.

³⁰³ Vgl. *Fischer-Lescano*, Konstitutiver Parlamentsvorbehalt: Wann ist ein AWACS-Einsatz ein „Einsatz bewaffneter Streitkräfte“?, NVwZ 2003, S. 1474.

³⁰⁴ Abg. *Schäuble* (CDU/CSU), Deutscher Bundestag, 15. WP, 35. Sitzung, 20. März 2003, Sten. Prot. S. 2886 (A); Abg. *Hoyer* (FDP), Deutscher Bundestag, 15. WP, 35. Sitzung, 20. März 2003, Sten. Prot. S. 2892 (C).

gestellt wird.³⁰⁵ Die Bundesregierung hielt dies nicht für notwendig, weil der Einsatz auf der Basis der Entscheidung des Verteidigungsplanungsausschusses der NATO vom 19. Februar 2003 erfolgte und damit innerhalb des NATO-Gebietes durch die Bündnisverpflichtungen gedeckt sei. Auch hielt man den Auftrag der AWACS-Flugzeuge für strikt defensiv und die Luftraumüberwachung in der Türkei für reine Routineflüge.³⁰⁶ Auch aus den „Rules of Engagement“ der NATO³⁰⁷ sei hervorgegangen, dass mit den Überwachungsfügen keinerlei Unterstützung für einen Einsatz im oder gegen den Irak geleistet wurde.

Die Bundesregierung hatte sich in der Vorzeit durch eine ablehnende Haltung gegenüber dem neuerlichen Irak-Krieg vor allem von den USA und Großbritannien distanziert. So sah es Bundeskanzler Schröder als ganz normale Konsequenz dieser Haltung an, dass sich deutsche Soldaten an Kampfhandlungen nicht beteiligen würden. Das habe sowohl für die deutschen Soldaten in den AWACS-Flugzeugen der NATO als auch für die deutschen ABC-Abwehrkräfte in Kuwait zu gelten.³⁰⁸

Die FDP-Fraktion war am 20. März 2003 mit einem Entschließungsantrag, mit dem die Bundesregierung aufgefordert werden sollte, unverzüglich die konstitutive Zustimmung des Bundestages für die Beteiligung deutscher Soldaten an AWACS-Einsätzen über der Türkei zu beantragen, gescheitert.³⁰⁹ Sie machte geltend, dass die

³⁰⁵ Prinzipiell unterstützte aber auch die FDP diesen Einsatz. Vgl. BT-Drs. 15 / 711 Entschließungsantrag der FDP. Hierzu sogleich.

³⁰⁶ Zur Historie des Einsatzes *Gramm*, Militärische Routine oder bewaffneter Einsatz?, UBWV 5/2003, S. 161.

³⁰⁷ Einsätze der hier vorliegenden Art zeichnen sich durch enge völkerrechtliche und politische Vorgaben und Beschränkungen aus, die es militärisch im Rahmen der Operationsführung einzuhalten und umzusetzen gilt. Dies geschieht in erste Linie durch sog. „Rules of Engagement“ (ROE). Dies sind standardisierte einsatzrechtliche Regeln, die für den speziellen Einsatz konzipiert werden. Sie sind ein lagebezogenes und flexibles Führungsinstrument und zugleich Ausdruck des Primats der Politik. Vgl. ausführlich *Weber*, Rules of Engagement, HuV 2001, S. 76.

³⁰⁸ So der Kanzler in seiner am 19. März 2003 vor dem Bundestag gehaltenen Rede; abrufbar unter <http://www.bundeskanzler.de> bzw. Deutscher Bundestag, 15. WP, 34. Sitzung, 19. März 2003, Sten. Prot. S. 2727 (D). Dort stellte der Kanzler klar, dass auch die Aufgaben der deutschen ABC-Abwehrkräfte in Kuwait klar begrenzt seien. Sie handelten auf der Basis des Beschlusses des deutschen Bundestages zur Operation „Enduring Freedom“. Dieses Mandat sei der einzige und ausschließliche Auftrag dieser Kräfte. Auch sie würden sich an Einsätzen gegen den Irak nicht beteiligen.

³⁰⁹ Vgl. BT-Drs. 15/ 711. Aus diesem Umstand erwuchs ein prozessuales Problem. Denn die FDP-Fraktion machte hier im Rahmen von § 64 Abs. 1 BVerfGG in Prozessstandschaft Rechte des Parlaments geltend. Die Erwägung, dass der Bundestag auf die Ausübung seiner Rechte durch den

Beteiligung deutscher Soldaten an dem AWACS-Einsatz der NATO über der Türkei keine „Routinemaßnahme“ sei. Es handele sich vielmehr um einen militärischen Einsatz, der der Zustimmung des Deutschen Bundestages bedürft hätte. Es sei unrealistisch anzunehmen, dass der Einsatz der AWACS-Fugzeuge zum Schutz der Türkei strikt von dem Einsatz anderer Flugzeuge über dem Irak zu trennen sei.³¹⁰

Die Bundesregierung warnte im Falle einer zusätzlichen Parlamentsabstimmung zu dem umstrittenen AWACS-Einsatz vor „Irritationen“, „die langwierige und fühlbare Auswirkungen auf die zukünftige Außen- und Verteidigungspolitik der Bundesrepublik Deutschland hätten“.³¹¹ Nur wenn es keine einstweilige Anordnung des Bundesverfassungsgerichts für einen Bundestagsentscheid gebe, sei es für die Bundesregierung möglich, ihre Verpflichtungen gegenüber den Verbündeten, die über Jahrzehnte hinweg die Sicherheit Deutschlands gewährleistet hätten, gerecht zu werden. Außerdem könne sie nur dann den ihr „zustehenden exekutiven Handlungsspielraum“ wahrnehmen und damit „Kontinuität und Konsistenz“ ihrer Außenpolitik gewährleisten.³¹²

Beschluss vom 20. März 2003, insbesondere auch mit Wirkung für die FDP-Fraktion als Antragsteller, verzichtet habe, war verwegen. Eine solche Ansicht begründet die Gefahr, dass politische Übergriffe der Regierung oder anderer mehrheitlich strukturierter Organe im Interesse der Erhaltung der politischen Machtstellung zu Lasten der Rechtspositionen des eigenen Organs unbeanstandet bleiben. Für diesen Fall soll aber gerade, und so hat es das BVerfGE schließlich auch gesehen (BVerfGE 108, 42), eine Minderheit innerhalb des Organs die Befugnis zur Geltendmachung der Rechte des Gesamtorgans haben. Vgl. zum Problemkreis *Pestalozza*, VerfassungsprozessR, § 7 II, Rn. 32 mwN.

³¹⁰ Vgl. *Wiefelspütz*, Der Einsatz bewaffneter deutscher Streitkräfte und der konstitutive Parlamentsvorbehalt, S. 55 ff., der erwartungsgemäß *pro domo* argumentiert und jedenfalls in den Einsätzen keine bewaffnete Einsätze der Bundeswehr sieht.

³¹¹ So die Erwiderung der Bundesregierung auf die Klage der FDP. AFP-Meldung vom 25. März 2003; auch online verfügbar: <http://www.123recht.net>.

³¹² Ebd. Von Kontinuität und Konsistenz der Außenpolitik konnte aber gerade in dieser Zeit wenig die Rede sein. Die Bundesregierung hatte gerade die außenpolitische Freundschaft zu den USA auf der „Schlachtbank der Bundestagswahl 2002“ als wohlfeiles Opfer dargebracht. In den Monaten, da der Irak-Krieg sich anbahnte, hatten Bundeskanzler *Schröder* und mit geringfügigen Abschwächungen Außenminister *Fischer* einen, gemessen an den Gepflogenheiten des internationalen Geschäfts, brutalen Kurs der Vorfestlegung eingehalten: Nein zur Teilnahme deutscher Soldaten, nein zum Krieg gegen den Irak überhaupt, nein zur deutschen Teilnahme an einer Friedenstruppe, nein zu einem Folgemandat des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen. Alle Festlegungen wurden getroffen, obwohl die Entscheidungen in den zuständigen Gremien oder zwischen den Regierungen noch längst nicht anstanden. In der Folgezeit waren die politischen Verhältnisse abgekühlt und populistische Aufrufe in den USA, z.B. keine deutschen Produkte mehr zu kaufen, fanden Gehör. Erst im Frühjahr 2004 empfing der US-Präsident Georg W. Bush Kanzler Schröder wieder im Weißen Haus. Vgl. F.A.Z. vom 02. April 2003, S. 3.

b) Die Entscheidung des Gerichts

Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem AWACS-Beschluss vom 25. März 2003 dem Antrag der FDP-Fraktion nicht stattgegeben. Das Gericht lehnte den Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung ab, ohne materiell-rechtlich zu entscheiden, ob die Beteiligung deutscher Soldaten am AWACS-Einsatz in der Türkei am Vorabend und während des Irak-Krieges der konstitutiven Zustimmung des Bundestages bedurft hätte.³¹³

War bisher nicht hinreichend geklärt, was der Begriff „Einsatz bewaffneter Streitkräfte“ im Sinne des Grundsatzjudikats vom 12. Juli 1994 wirklich bedeutet,³¹⁴ so hat der neuerliche Beschluss des Bundesverfassungsgerichts nicht zur Klärung beitragen können. Denn das Gericht hat in der Sache nicht entschieden, sondern lediglich dem Hauptsacheverfahren ausdrücklich die Klärung der Frage vorbehalten, wie weit der konstitutive Parlamentsvorbehalt im Wehrverfassungsrecht wirklich reiche. Diesem liege ein historisches Bild eines Kriegseintrittes zugrunde; tatsächlich würden heute aber Kriege nicht mehr förmlich erklärt. Eine sukzessive Verstrickung in bewaffnete Auseinandersetzungen stehe dem offiziellen Kriegseintritt gleich.³¹⁵

Nachdem das Gericht festgestellt hat, dass ein Antrag in der Hauptsache nicht offensichtlich unbegründet wäre, weil es um die Beteiligungsrechte des Bundestages an der auswärtigen Gewalt gehe, geht das Gericht nicht ohne Weiteres zur Abwägung über. Es nimmt sich die Freiheit, in ungewöhnlich ausführlicher Form zu begründen, warum die Hauptsache nicht offensichtlich unbegründet wäre.³¹⁶

³¹³ Vgl. BVerfGE 108, 34. Bei dem Beschluss des Zweiten Senats war lediglich Richter Sommer als einer der Richter beteiligt, der auch 1994 die „AWACS I“-Entscheidung geurteilt hatte.

³¹⁴ Der Frage wird im weiteren Verlauf nachzugehen sein. Für den ersten Überblick: *Dreist*, Der Bundestag zwischen „Vorratsbeschluss“ und Rückholrecht, KritV 2004, S. 90.

³¹⁵ Vgl. BVerfGE 108, 34 (43).

³¹⁶ Das rechtliche Grobraster des „Offensichtlichen“ wird auf diese Weise zum prozessualen Einfallstor für komplexe materiell-rechtliche Fragen und Überlegungen zur Reichweite des Parlamentsvorbehalts: „In der gegenwärtigen geopolitischen Lage ist nicht auszuschließen, dass die Verlegung von Teilen der NATO-AWACS-Verbandes, an dem deutsche Soldaten in größerer Zahl beteiligt sind, in die Türkei einen Einsatz darstellt, der die konstitutive Zustimmung des Bundestages erfordert.“; BVerfGE 108, 34 (42); vgl. auch *Gramm*, Militärische Routine oder bewaffneter Einsatz?, UBWV 2003, S. 162.

Im Wortlaut heißt es in der Entscheidung:³¹⁷

„In einem Hauptsacheverfahren bedarf es der Klärung, wie weit der unmittelbar kraft Verfassung geltende, konstitutive Parlamentsvorbehalt im Wehrverfassungsrecht reicht. Der konstitutive Parlamentsvorbehalt ist in der Begründung auf das historische Bild eines Kriegseintritts zugeschnitten (vgl. BVerfGE 90, 286 (383)). Unter den heutigen politischen Bedingungen, in denen Kriege nicht mehr förmlich erklärt werden, steht eine sukzessive Verstrickung in bewaffnete Auseinandersetzungen dem offiziellen Kriegseintritt gleich. Deshalb unterliegt grundsätzlich jeder Einsatz bewaffneter deutscher Streitkräfte der konstitutiven parlamentarischen Mitwirkung.

Im Hauptsacheverfahren ist deshalb der Frage nachzugehen, wann ein „Einsatz bewaffneter Streitkräfte“ anzunehmen ist, insbesondere wann deutsche Soldaten „in bewaffnete Unternehmungen einbezogen“ sind (vgl. BVerfGE 90, 286 (387 f.)). Für den konkreten Fall ist etwa zu klären, ab wann und inwieweit der Einsatz in integrierten NATO-Verbänden zu einem dem Parlamentsvorbehalt auslösenden bewaffneten Einsatz wird, wenn diese Verbände den Luftraum eines Bündnismitglieds überwachen, dessen Staatsgebiet unmittelbar an ein kriegsbefangenes Territorium angrenzt, oder wenn sich die Überwachung darüber hinaus auf das Territorium eines an dem bewaffneten Konflikt beteiligten Staates erstreckt.“

Nachdem das Gericht das Prüfungsprogramm für eine etwaige Hauptsacheentscheidung vorgestellt hat, gibt es als *eventuell* klärungsbedürftig folgende Gedankenanstöße:³¹⁸

„Ferner könnte klärungsbedürftig sein, inwieweit auch eine mittelbare Einbeziehung in bewaffnete Unternehmungen den Parlamentsvorbehalt auslöst. Dies gilt insbesondere im vorliegenden Fall, wenn Entwicklungen möglich sind, dass der Bündnispartner, dessen Gebiet zu sichern ist, selbst zu einer kriegsführenden Partei wird. Da die tatsächliche Entwicklung – nach dem derzeitigen Erkenntnisstand des

³¹⁷ Vgl. BVerfGE 108, 34 (43).

³¹⁸ Vgl. BVerfGE 108, 34 (43).

Senats, auch nach dem Vortrag der Bundesregierung – nicht bereits eine unmittelbare Einbeziehung in Kampfhandlungen erkennen lässt, ist der Antrag auch nicht offensichtlich begründet.“

Das Gericht führt in der für ein Eilverfahren nach § 32 BVerfGG anerkannten Eigenart eine doppelte Folgenabwägung durch. Die wesentlichen Passagen sind dabei:³¹⁹

„Der konstitutive Parlamentsvorbehalt hat ein hohes Gewicht, weil die Bundeswehr ein Parlamentsheer ist. Die Bundeswehr ist dadurch in die demokratisch rechtsstaatliche Verfassungsordnung eingefügt (vgl. BVerfGE 90, 286 (382)). Die Einbeziehung deutscher Soldaten in bewaffnete Unternehmungen ohne Zustimmung des Bundestages greift deshalb tief in die Rechte des Parlaments ein.

Auf der anderen Seite steht die außenpolitische Verantwortung der Exekutive mit ihrem Kernbereich eigener Entscheidungsfreiheit. Soweit der Parlamentsvorbehalt nicht eingreift, steht allein der Bundesregierung die Entscheidung zu, in welchem Umfang die Bundesrepublik Deutschland sich an der Ausführung des Beschlusses des Verteidigungsplanungsausschusses der NATO vom 19. Februar 2003 beteiligt. Die Bundesregierung müsste sich bei Erlass der begehrten einstweiligen Anordnung in einer aktuellen außenpolitischen Krisensituation entweder um eine – in Wahrheit nicht erforderliche – politische Zustimmung des Bundestages bemühen, oder aber – wenn dies vermieden werden soll – die deutschen Soldaten aus den betreffenden integrierten NATO-Verbänden abziehen. Ein solcher Zwang griffe tief in den Kernbereich der außen- und sicherheitspolitischen Verantwortung der Bundesregierung ein.“

c) Reaktionen der Politik und „AWACS III“

Die Reaktionen auf den Beschluss aus Karlsruhe waren erwartungsgemäß. Die Bundesregierung hat den Beschluss „mit Freude zur Kenntnis genommen“. Die Linie der Regierung im gegenwärtigen Krieg sei „sowohl politisch sinnvoll und richtig als auch verfassungsrechtlich legitim“.³²⁰

³¹⁹ Vgl. BVerfGE 108, 34 (44).

³²⁰ Vgl. F.A.Z. vom 27. März 2003, S. 1.

Die klagende FDP sah dies freilich anders. Es sei nunmehr an der Zeit, ein „Entsendegesetz“ für Bundeswehreinheiten im Ausland auf den Weg zu bringen. Eine Hauptsacheklage sei nur dann notwendig, wenn man bei diesem Thema „wieder auf die lange Bank geschoben“ würde.³²¹ Dem begegnete der Kanzler in seiner Regierungserklärung vom 03. April 2003 dahingehend, dass die „richtige Zeit dafür nach der Beendigung des Krieges (sc. Irak-Krieg) sein“ wird.³²² Dem Fernsehsender Phoenix sagte der Kanzler: „Ob man Regierungshandeln erleichtern kann, ohne Parlamentsrechte in der Substanz aufzugeben, das kann man bereden, aber, bitte schön, doch nicht während eines Krieges, da braucht man doch Zeiten danach, und dann hat man auch die Zeit.“³²³

Der Irak-Krieg wurde von den alliierten Truppen zwar schnell „gewonnen“, aber nicht beendet. Man tat sich schwer, die Sicherheitslage im Irak in den Griff zu bekommen. Da die Regierung ihrer Ankündigung gemäß keine gesetzgeberischen Schritte einleitete, legte die FDP noch innerhalb der vom Bundesverfassungsgericht gesetzten Frist (bis spätestens 17. August 2003) Anfang August Klage in der Hauptsache ein.³²⁴ Denn das Bundesverfassungsgericht gab mit seinen Fragen und Hinweisen große Entscheidungsfreude in Sachen Parlamentsmehrheit und Parlamentsvorbehalt in einem eventuellen Hauptsacheverfahren zu erkennen. Die FDP musste sich geradezu zu einer solchen Klage herausgefordert fühlen.³²⁵

³²¹ Ebd. Die FDP ist an außenpolitischen Themen traditionell besonders interessiert. So hatte die FDP-Fraktion schon in der 14. Wahlperiode einen Antrag zu einem Entsendegesetz in das Parlament eingebracht (Antrag vom 12. Juni 2002, BT/Dr. 14/9402), der der Diskontinuität der Wahlperioden folgend, in der 15. Wahlperiode nahezu wortgleich erneut eingebracht wurde (Antrag vom 06. November 2002, BT/Dr. 15/36).

³²² Vgl. Regierungserklärung vom 03. April 2003, Deutscher Bundestag, 15. WP, 37. Sitzung, Sten. Prot. 15/37, S. 2997 (C). Unter 2997 (D) fügt der Kanzler hinzu: „Eine solche Regelung wäre auch ein Stück Wiedereinsetzung von Politik in Bereichen, wo sonst gelegentlich Gerichte tätig werden. Wenn man es verhindern kann, muss das nicht immer sein.“

³²³ Nachweis bei F.A.Z. vom 31. März 2003, S. 4.

³²⁴ Der FDP-Parteichef Westerwelle äußerte, „es kann nicht fair sein, dass Politik sich nicht traut, zu entscheiden und Soldaten bei AWACS-Aufklärungsflügen die ganze Entscheidungslast auf den Schultern haben“. Deswegen habe sich die FDP entschieden, „dass sich das Bundesverfassungsgericht damit erneut befassen muss“. Nachweise unter: www.liberales.de/portal.

³²⁵ Hierzu *Gramm*, Militärische Routine oder bewaffneter Einsatz?, UBWV 2003, S. 163.

Schließlich war es erneut die FDP-Fraktion, die am 12. November 2003 einen Entwurf eines Auslandseinsatzmitwirkungsgesetzes in das Parlament einbrachte.³²⁶ Erst am 23. März 2004, also ein Jahr nach dem „AWACS II“ - Beschluss und zehn Jahre nach dem Grundsatzurteil aus Karlsruhe fühlte sich auch die Regierungskoalition bereit, den Entwurf eines Parlamentsbeteiligungsgesetzes in das Parlament einzubringen.³²⁷

d) Die Regierungspolitik aus Sicht des Völkerrechts

Die Haltung in der gesamten Irak-Frage musste schon aus damaliger Sicht als ambivalent angesehen werden. Aufgrund der frühzeitigen (innenpolitisch motivierten) außenpolitischen Festlegung, dass der Irak-Krieg völkerrechtswidrig sei, hatte man sich aller diplomatischen Instrumentarien begeben. Unter dem Verdikt, dass man lediglich seinen Bündnispflichten nachkomme³²⁸, wurden deutsche Soldaten zu Aufklärungsflügen in die Türkei geschickt. Durch die Zuordnung der AWACS-Flugzeuge zum Befehlsbereich des NATO-Oberbefehlshaber Europa (SACEUR) sei eine strikte Trennlinie zu den Aufgaben des Kommandeurs des US-Central Command, dem US-General Franks, gezogen.³²⁹

Zum Glück der deutschen Außenpolitik kam es nicht zu einem Angriff des Irak gegen die Türkei. Zwar hätten die grenznahen AWACS-Maschinen die gegnerischen Flugzeuge schon 160 km vor ihrem eigentlichen Einsatzgebiet in der Türkei geortet³³⁰,

³²⁶ Hierauf wird im zweiten Kapitel ausführlich einzugehen sein. FDP Entwurf vom 12. November 2003 zum AuslandseinsatzmitwirkungsG, BT-Drs. 15/1985.

³²⁷ Koalitionsentwurf von SPD und Bündnis 90/Die GRÜNEN vom 23. März 2004 zum Parlamentsbeteiligungsgesetz, BT-Drs. 15/2742.

³²⁸ Vgl. Regierungserklärung vom 03. April 2003: „Die Bundesregierung hat sich vor diesem Hintergrund schon frühzeitig und aus einer Vielzahl von Gründen erklärt: Deutschland beteiligt sich nicht an diesem Krieg. Dabei bleibt es. Das heißt, dass sich deutsche Soldaten an Kampfhandlungen im oder gegen den Irak nicht beteiligen werden. Klar ist aber auch – das ist deutlich geworden -: Deutschland steht zu seine Bündnisverpflichtungen.“ Deutscher Bundestag, 15. WP, 37. Sitzung, Sten. Prot. 15/37, S. 2997 (B).

³²⁹ So der Kanzler in seiner am 19. März 2003 vor dem Bundestag gehaltenen Rede; abrufbar unter <http://www.bundeskanzler.de> bzw. Deutscher Bundestag, 15. WP, 34. Sitzung, 19. März 2003, Sten. Prot. S. 2727 (D).

³³⁰ Ein AWACS-Flugzeug ist in der Lage, in einer Flughöhe von 9.500 m operierend, 312.000 Quadratkilometer der Erdoberfläche ununterbrochen durch sein Radar und den damit verbundenen Systemen abzutasten. Entlang einer Bündnisgrenze eingesetzt, kann ein solches Flugzeug tief fliegende gegnerische Flugzeuge in einer Entfernung von bis zu 160 km erfassen. Darüber hinaus kann ein AWACS-Flugzeug den höheren Luftraum bis weit in die Tiefe des gegnerischen Gebietes lückenlos überwachen. Laut *Koch/Buck/Goldbach*, Wissenschaftliche Dienste des Deutschen

jedoch hätte man seine Bündnispflichten durch Quittierung des Dienstes nachkommen müssen. Denn für den Fall eines Eintritts der Türkei hatte man den sofortigen Abzug des Soldaten angekündigt.

Aus vermeintlicher „Routine“ wäre dann ein handfester bewaffneter Einsatz geworden. Dabei konnte hier von Anfang an nicht von Routine gesprochen werden. Denn es war in der 53-jährigen Geschichte der NATO das erste Mal, dass sich ein Mitgliedsstaat auf Art. 4 NATO-Vertrag berief.³³¹ Der Beschlussfassung des NATO-Rates vom 19. Februar 2003 war ein ganz unroutinierter, Tage währender diplomatischer Streit über Signal und Intensität des Verteidigungsbeitrages in der Türkei vorausgegangen.³³²

aa) Die Gewährung von Lande- und Überflugrechten an die Koalition

Die Widersprüchlichkeit der Regierungshaltung wird vor dem Hintergrund der Einräumung von Lande- und Überflugrechten an die Koalition besonders deutlich.³³³

Nach allgemeinem Völkerrecht, das auch in internationalen Übereinkommen seinen Niederschlag gefunden hat,³³⁴ besitzt jeder Staat im Luftraum über seinem Hoheitsgebiet „volle und ausschließliche Lufthoheit“. Sind allerdings – wie in Deutschland – ausländische Truppen stationiert, so werden Umfang und Grenzen der Bewegungsfreiheit dieser Stationierungskräfte regelmäßig in speziellen völkerrechtlichen Abkommen geregelt. Nach Aufhebung des Besatzungsregimes erfolgte dies in Deutschland in Gestalt des sog. Zusatzabkommens zum NATO-Truppenstatut.

Bundestages WF II – 047/03, 050/03, 052/03, 055/03, 056/03 – Gesamtausarbeitung, S. 31, beträgt die Reichweite bis 400 km. Von der türkischen Grenze sind es etwas mehr als 500 km bis nach Bagdad.

³³¹ Vgl. NATO-Presseerklärung, Lord Robinson, vom 12. Februar 2003; abrufbar unter www.nato.int. Vgl. auch Häußler, Irak-Krieg und Völkerrecht, NZWehrr 2004, S. 221 ff.

³³² Nachweise bei *Fischer-Lescano*, Wann ist ein AWACS-Einsatz ein „Einsatz bewaffneter Streitkräfte“?, NVwZ 2003, S. 1475. NATO-Generalsekretär Robinson war noch am 12. Februar reichlich konsterniert; ebd.

³³³ Zur Einführung in diese Problematik *Burkhardt*, Die Rechtsgrundlagen für den Aufenthalt ausländischer Streitkräfte in der Bundesrepublik Deutschland, NZWehrr 1995, S. 133 ff.

³³⁴ Vgl. etwa Art. 1 des Chicago-Abkommens vom 1944. Zur grundsätzlichen Problematik vgl. *Maar*, Analyse des Abkommens zur Änderung des Zusatzabkommens zum NATO-Truppenstatut, NZWehrr 1995, S. 89 ff.

Mit dem Wegfall besatzungsrechtlicher und quasi-besatzungsrechtlicher Befugnisse ist der Aufenthalt ausländischer Streitkräfte auf deutschem Territorium nur mit Zustimmung der Bundesrepublik möglich. Rechtsgrundlage war bis zur Wiedervereinigung der Vertrag über den Aufenthalt ausländischer Streitkräfte in der Bundesrepublik Deutschland (Aufenthaltsvertrag), der – neben dem Deutschlandvertrag und dem Überleitungsvertrag – dritte der sog. Pariser Verträge.³³⁵ Mit den Vereinbarungen vom 25. September 1990 zum Aufenthaltsvertrag hat die Bundesregierung die Fortgeltung dieses Vertrages in seinem ursprünglich räumlichen Geltungsbereich festgelegt.³³⁶

Das aus der Niederlage Deutschlands im Zweiten Weltkrieg abgeleitete *ius praesentiae* ist spätestens 1990 mit dem Abschluss des Zwei-plus-vier-Vertrages entfallen.³³⁷

³³⁵ Das anfänglich geltende Besatzungsrecht, wie es sich aus dem Londoner „Protokoll über die Besatzungszonen in Deutschland und die Verwaltung von Groß-Berlin“ vom 12. September 1944, der Berliner Erklärung vom 05. Mai 1945 und dem Protokoll der Potsdamer Konferenz vom 17. Juni bis 02. August 1945 ergab, wurde nach Gründung der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik im Jahre 1949 durch die Zuerkennung beschränkter Souveränitätsrechte abgelöst. Art. 1 Abs. 2 des am 05. Mai 1955 in Kraft getretenen „Vertrages über die Beziehungen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und den Drei Mächten“ vom 26. Mai 1952 i.d.F. vom 23. Oktober 1954 (Deutschlandvertrag, BGBl. 1955 II, S. 305, 628) bestimmte, dass „die Bundesrepublik die volle Macht eines souveränen Staates über ihre inneren und äußeren Angelegenheiten haben“ wird, während Art. 2 vorsah, dass „die drei Mächte die bisher von ihnen ausgeübten oder innegehabten Rechte und Verantwortlichkeiten in Bezug auf Berlin und auf Deutschland als Ganzes einschließlich der Wiedervereinigung Deutschlands und einer friedensvertraglichen Regelung“ behalten. Dem Deutschlandvertrag unmittelbar nachfolgend traten am 06. Mai 1955 für die Bundesrepublik Deutschland der Nordatlantikpakt (NATO-Vertrag) vom 04. April 1949 sowie der „Vertrag über den Aufenthalt ausländischer Streitkräfte in der Bundesrepublik Deutschland“ vom 23. Oktober 1954 in Kraft (BGBl. 1955 II, S. 289, 630; S. 253, 630). Das „Abkommen zwischen den Parteien des Nordatlantikvertrages über die Rechtsstellung ihrer Truppen“ vom 19. Juni 1951 und das Zusatzabkommen vom 03. August 1959 zu diesem Abkommen (NATO-Truppenstatut, Zusatzabkommen zum NATO-Truppenstatut) traten für die Bundesrepublik Deutschland erst am 01. Juli 1963 in Kraft (BGBl. 1961 II, S. 1190, 1218, BGBl. 1963 II, S. 745).

³³⁶ *Raap*, Die Souveränität der Bundesrepublik Deutschland unter besonderer Berücksichtigung des militärischen Bereichs und der deutschen Einheit, S. 236. Nach Auffassung der Bundesregierung dienen die Vereinbarungen lediglich der Klarstellung und enthalten keine neuen innerstaatlichen oder völkerrechtlichen Verpflichtungen. Vgl. *Blumenwitz*, Deutsche Souveränität im Wandel, S. 8. Dem Vernehmen nach ist die Bundesregierung der Ansicht, dass Art. 1 Abs. 1 Aufenthaltsvertrag einschränkend dahingehend auszulegen ist, dass aufgrund der seit 1955 stark veränderten politischen Umstände jede Änderung der bestehenden Streitkräfteumfänge der deutschen Zustimmung bedarf. Entsprechend wurde auf eine Mitteilung der US-Seite über Truppenerhöhung im Rahmen des Anti-Terror-Kampfes im Januar 2002 eine förmliche Zustimmung erteilt (Quelle: BMVg).

³³⁷ Durch den „Vertrag über die abschließende Regelung in Bezug auf Deutschland“ vom 12. September 1990 („2+4-Vertrag“) wurde nicht nur die deutsche Wiedervereinigung ermöglicht,

Ausdruck dieser nach Ende des Zweiten Weltkrieges erstmals unbeschränkten Souveränität war u.a. die am 29. März 1998 in Kraft getretene Änderung des Zusatzabkommens zum Truppenstatut, nach der originär vom Zusatzabkommen erfasste Maßnahmen, wie „Manöver und andere Übungen im Luftraum der Bundesrepublik“, nunmehr der Zustimmung deutscher militärischer Behörden unterliegen (vgl. Art. 57 Abs. 1 Satz 1 des Zusatzabkommens). Zugleich wurde damit internationalen Gepflogenheiten folgend das Erfordernis der Genehmigung der Bundesregierung (sog. Military Diplomatic Clearance) für ein Überschreiten nationaler Grenzen durch ausländische Streitkräfte eingeführt. Das grundsätzliche Zustimmungserfordernis wird in Art. 57 Abs. 1 Satz 1 2. Halbsatz des Zusatzabkommens wieder eingeschränkt.³³⁸

Die Einschränkung hat zur Folge, dass es für die Genehmigungsfreiheit der Benutzung deutschen Luftraums durch US-Militärflugzeuge im Irak-Krieg von großer Bedeutung ist, welche Rolle die NATO in dem Krieg einnimmt. Nur im Rahmen eines NATO-Auftrages sind demgemäß amerikanische Streitkräfte nach Art. 57 Abs. 1 des Zusatzabkommens zum NATO-Truppenstatut berechtigt, „mit Land-, Wasser- und Luftfahrzeugen die Grenzen der Bundesrepublik zu überqueren sowie sich in und über dem Bundesgebiet zu bewegen“.³³⁹

Alle anderen militärischen Aktivitäten, die vom deutschen Staatsgebiet ausgehen, bedürfen deutscher Zustimmung, weil die Bundesrepublik für diese völkerrechtlich haftet.³⁴⁰ Gemäß Art. 3 lit. f der Aggressionsdefinition begeht auch der Staat eine

sondern auch das Besatzungsrecht, welches bezüglich Deutschland als Ganzes noch fortbestand, vollständig abgelöst und damit die deutsche Souveränität in vollem Umfang wieder hergestellt.

³³⁸ Die Vorschrift lautet: „Transporte und andere Bewegungen im Rahmen deutscher Rechtsvorschriften, einschließlich des Abkommens und anderer internationaler Übereinkünfte, denen die Bundesrepublik und einer oder mehrere der Entsendestaaten als Vertragspartei angehören, sowie damit im Zusammenhang stehender technischer Vereinbarungen und Verfahren gelten als genehmigt.“ Art. 57 Abs. 1 Satz 1 2. Halbsatz des Zusatzabkommens. Als Ausnahmevorschrift ist die Norm nach allgemeinen Auslegungsregeln eng auszulegen. Was im Sinne der Vorschrift als „Truppe“ zu verstehen ist, ist in Art. 3 des NATO-Truppenstatuts definiert: „Truppe“ ist danach das zu den Land-, See- oder Luftstreitkräften gehörende Personal einer Partei (des NATO-Truppenstatuts), „wenn es sich im Zusammenhang mit seinen Dienstobliegenheiten in dem Hoheitsgebiet einer Vertragspartei befindet“.

³³⁹ Vgl. *Blumenwitz*, Deutsche Souveränität im Wandel, S. 8.

³⁴⁰ Bundesdeutsche Regierungen sind schon früher in die Situation geraten, völkerrechtswidrige Kriegsunterstützung untersagen zu müssen. Erstmals im Zusammenhang mit dem israelischen Yom-

Angriffshandlung, der duldet, „dass sein Hoheitsgebiet, das er einem anderen Staat zu Verfügung gestellt hat, von diesem anderen Staat dazu benutzt wird, eine Angriffshandlung gegen einen dritten Staat zu begehen“.³⁴¹

Erklärte also die Bundesregierung, wohl zu Recht, den nicht mandatierten Waffengang gegen den Irak für völkerrechtswidrig, dann ist auch sie Angreifer, weil sie ihr Territorium für die völkerrechtswidrigen Operationen zur Verfügung stellt und die Militäreinrichtungen des Aggressors zudem noch militärisch schützt.³⁴² Darin eine Nichtbeteiligung am Irak-Krieg zu sehen, erscheint nicht sachgerecht.³⁴³

bb) Die Erklärung von Liegenschaften der verbündeten Streitkräfte zu militärischen Sicherheitsbereichen

Während des Aufmarsches und des Krieges gegen den Irak 2003 unterstützten Soldaten der Bundeswehr die US-Streitkräfte auch bei der Absicherung ihrer Liegenschaften in Deutschland. Allgemein wirft die Bewachung von Liegenschaften

Kippur-Krieg im Jahre 1973 wurde die Einbeziehung des deutschen Hoheitsgebietes in militärische Konflikte außerhalb des NATO-Gebietes zu einem brisanten Thema. Am Yom Kippur, dem Versöhnungsfest und höchstem jüdischen Feiertag, an dem das ganze Land Israel betet, kein Radio und kein Fernsehen, kein Autoverkehr stattfinden, griffen syrische und ägyptische Kampfseinheiten gleichzeitig auf dem Golan und am Suezkanal an. Drei israelische Frachter hatten sich auf Veranlassung der amerikanischen Regierung im Oktober 1973 an der Reede von Bremerhaven eingefunden, um Kriegsmaterial der in der Bundesrepublik stationierten US-Streitkräfte an Bord zu nehmen. Der damalige Bundeskanzler Willy Brandt entschied zusammen mit seinem Vizekanzler und Außenminister Walter Scheel, die Verladungen sollten ohne Verzug eingestellt werden und die israelischen Schiffe die deutschen Hoheitsgewässer sofort verlassen; ebd.

³⁴¹ Dies wird in Art. 3 f der von der UN-Generalversammlung am 14. Dezember 1973 beschlossenen Resolution ausdrücklich festgelegt. Wenn auch Resolutionen der UN-Generalversammlung grundsätzlich keine rechtliche Bindungswirkung erzeugen, kann jedoch nicht verkannt werden, dass der Verabschiedung dieser „Aggressionsdefinition“ langjährige Vorarbeiten im Rahmen der Vereinten Nationen vorausgegangen waren, die schließlich im Jahre 1973 zu einem allgemeinen Konsens der Staatenwelt führten. Vgl. *Deiseroth*, Frankfurter Rundschau vom 11. September 2002, S. 5.

³⁴² Vgl. *Blumenwitz*, Irakkrieg, Weltordnung und Völkerrecht, S. 14.

³⁴³ Selbst der höchste deutsche Ankläger, Generalbundesanwalt *Kay Nehm*, musste sich mit der Frage auseinandersetzen, ob es sich bei dem Irak-Krieg um einen Angriffskrieg gehandelt hat. Es lagen über 100 Strafanzeigen gegen den Bundeskanzler Schröder und andere Politiker wegen des Verdachts der Vorbereitung eines Angriffskrieges vor. Nehm stellte sämtliche Verfahren am 21. März 2003 mangels eines entsprechenden Anfangsverdachts ein; GBA: Kein Anfangsverdacht wegen Vorbereitung eines Angriffskrieges (§ 80 StGB), Karlsruhe (ots) – Nr. 10. In der Begründung wurde im Wesentlichen darauf abgestellt, dass § 80 StGB enger gefasst sei, als die entsprechende völkerrechtliche Lesart. Vgl. auch BZ vom 28. April 2003, S. 1, wo sich *Randelzhofer* gegen seine Zitierung im Einstellungsbeschluss wendet, die Entscheidung in der Sache aber mitträgt.

der Alliierten Fragen nach Art und Umfang der Einbeziehung der Verbündeten in das UZwGBw auf.³⁴⁴

Verbündete Streitkräfte sind die Armeen der NATO-Vertragspartner. Es kommt dabei nicht darauf an, dass die NATO-Partner ihre Streitkräfte ständig in der Bundesrepublik Deutschland stationiert haben.³⁴⁵ Auch der zeitweilige Aufenthalt von Angehörigen der NATO-Streitkräfte in Deutschland mit deutscher Erlaubnis, z.B. zur Durchführung von Übungen oder Bereitstellung zu Friedensoperationen, bezieht diese in das UZwGBw mit ein.³⁴⁶

Gemäß § 2 Abs. 1 S. 1 UZwGBw sind militärische Sicherheitsbereiche militärische Bereiche, die zu solchen erklärt worden sind und deren Betreten durch die zuständigen Dienststellen verboten worden ist.³⁴⁷ Auch verbündete Streitkräfte können ihre Anlagen und Einrichtungen zu militärischen Sicherheitsbereichen im Sinne von § 2 Abs. 2 UZwGBw erklären lassen.³⁴⁸ Die Liegenschaft muss sich im Besitz der Verbündeten befinden und ihnen auf Grund einer Vereinbarung mit dem Aufnahmestaat Deutschland überlassen worden sein. Auf der Grundlage von Art. 53 Abs. 4 Zusatzabkommen zum NATO-Truppenstatut ist weiter eine Vereinbarung mit den verbündeten Streitkräften zu treffen, dass die Bewachung ihrer Liegenschaften vorübergehend durch deutsche Soldaten übernommen wird. Die Erklärung der Liegenschaft zum militärischen Sicherheitsbereich erfolgt durch die

³⁴⁴ UZwGBw (Gesetz über die Anwendung unmittelbaren Zwangs und die Ausübung besonderer Befugnisse durch Soldaten der Bundeswehr und verbündeter Streitkräfte sowie Zivilpersonen vom 12.08.1965 (BGBl. 1965 I, S. 796), zuletzt geändert am 11.09.1998 (BGBl. 1998 II, S. 2405). Verbündete Streitkräfte sind die Armeen der NATO-Vertragspartner. Die Vollmitglieder der WEU sind auch NATO-Partner. Die Staaten der „Partnership for Peace“ hingegen gehören nicht dazu, da sie keine Bündnisverpflichtungen gegenüber der Bundesrepublik Deutschland eingegangen sind. Gleiches gilt für die OSZE. Vgl. *Heinen*, Der Schutz verbündeter Streitkräfte in Deutschland durch das UZwGBw, NZWehr 2004, S. 187 ff.

³⁴⁵ Eine solche Beschränkung lässt sich dem Gesetz nicht entnehmen. Vgl. *Heinen*, Der Schutz verbündeter Streitkräfte in Deutschland durch das UZwGBw, NZWehr 2004, S. 187 ff. mwN.

³⁴⁶ Neben den Truppenteilen und Dienststellen der verbündeten Streitkräfte genießen auch die internationalen militärischen Hauptquartiere der Bündnisorganisation in Deutschland, die personell und materiell von den Bündnispartnern ausgestattet werden, den Schutz des UZwGBw. Vgl. *Stauf*, Wehrrecht II, Nr. 4 UZwGBw § 3 Rn. 5. Vgl. auch *Wilk/Stauf*, Wehrrecht von A-Z, S. 148 f.

³⁴⁷ Vgl. *Heinen*, Die Internationale Militärpolizei eines internationalen militärischen Hauptquartiers, DIE POLIZEI 2001, S. 77 ff.

³⁴⁸ Vgl. *Gronimus*, NATO-Militärpolizei in Deutschland, S. 34 f.

zuständige deutsche territoriale Kommandobehörde oder ihre Vertreter.³⁴⁹ Deutsche Soldaten können dann, vorbehaltlich der Privilegien der verbündeten Streitkräfte³⁵⁰, auf deren Anforderung die Bewachung nach dem UZwGBw und den deutschen Wachvorschriften übernehmen.³⁵¹

Keine Liegenschaften im vorbenannten Sinne sind die Wohngebiete (Siedlungen) des Militär- und Zivilpersonals der verbündeten Streitkräfte und ihrer Angehörigen verstanden (sog. Housing Area).³⁵² Liegenschaften nach Art. VII Abs. 10 NATO-Truppenstatut sind die Grundstückflächen, Gebäude, Einrichtungen und Anlagen, die von den verbündeten Streitkräften militärisch genutzt werden.³⁵³ Bei den Gebäuden der Housing Area handelt es sich um Privatbesitz der Angehörigen der verbündeten Streitkräfte.³⁵⁴ Mithin fehlt diesen Gebieten die Qualität eines militärischen Bereiches im Sinne von § 2 Abs. 1 UZwGBw. Auch ein Einsatz von Feldjägern kommt hier nicht

³⁴⁹ Vgl. *Heinen*, Der Schutz verbündeter Streitkräfte in Deutschland durch das UZwGBw, NZWehrr 2004, S. 191, mit einem Verweis auf eine ältere Meinung, nach der der Sicherheitsbereich bereits mit der Sperrung durch die Verbündeten als eingerichtet angesehen wird. Der militärische Sicherheitsbereich ist als solcher zu kennzeichnen (vgl. Ausf.Best-UZwGBw Nr. 27) und die Einrichtung des militärischen Sicherheitsbereiches ist dem Standortältesten und der Ortspolizei anzuzeigen (vgl. Ausf.Best.-UZwGBw Nr. 28).

³⁵⁰ Z.B. die Ausübung der „Polizeigewalt“ nach Art. VII Abs. 10 a NATO-Truppenstatut.

³⁵¹ Mit der Übernahme der Wachaufgaben erlangen sie die Qualität von berechtigten Personen gem. § 1 UZwGBw. Die deutschen Wachsoldaten sind deutschen Wachvorgesetzten zu unterstellen, da sie Hoheitsbefugnisse nach dem UZwGBw ausüben. Die Wachvorgesetzten haben sich ihrerseits mit den Verantwortlichen der verbündeten Streitkräfte abzustimmen, um die Wahrnehmung von Befugnissen nach dem UZwGBw durch deutsche Soldaten und nach den völkerrechtlichen Abmachungen durch Angehörige der Entsendetruppe zu koordinieren. Die Eigenschutzrechte der Verbündeten aus dem NATO-Truppenstatut, dem Zusatzabkommen zum NATO-Truppenstatut (bzw. dem HQ-Protokoll und seinen Ergänzungsabkommen) sind durch die Hinzuziehung der Bundeswehr und ihrem UZwGBw nicht suspendiert worden. Mithin kann der deutsche Wachvorgesetzte nicht eine Unterstellung von zivilen oder militärischen Wachkräften der Verbündeten verlangen. Werden im militärischen Sicherheitsbereich gleichzeitig Soldaten der Bundeswehr und Zivilwachen, die von den Verbündeten vertraglich verpflichtet sind, eingesetzt, ist entsprechend den Bestimmungen über den „gemischten Wachdienst“ (ZDv 10/6 Nr. 316) zu verfahren. In den Plänen zur Absicherung und Bewachung sind dann für die einzelnen Wachen des gemischten Wachdienstes getrennte Wachaufgaben festzulegen.

³⁵² Die *Housing Area* ist keine Liegenschaft im Sinne von Art. VII Abs. 10 a NATO-Truppenstatut („camps, establishments or other premises“).

³⁵³ Entsprechendes gilt für die *accomodations* nach Art. 23 Ergänzungsabkommen zum HQ-Protokoll.

³⁵⁴ Präventive Maßnahmen gemäß Art. VII Abs. 10 a NATO-Truppenstatut können dort von den Entsendetruppen nicht durchgeführt werden. Allerdings darf die Militärpolizei der Entsendetruppe dort gemäß Art. VII Abs. 10 b NATO-Truppenstatut in Verbindung mit Art. 28 Zusatzabkommen zum NATO-Truppenstatut bzw. Art. 23 Ergänzungsabkommen zum HQ-Protokoll patrouillieren und damit „Flagge zeigen“. Vgl. *Heinen*, Der Schutz verbündeter Streitkräfte in Deutschland durch das UZwGBw, NZWehrr 2004, S. 192.

in Betracht.³⁵⁵ Unmittelbarer Zwang nach §§ 9 ff. UZwGBw kann nicht mit dem Schutz der Angehörigen der verbündeten Streitkräfte begründet werden. Der Schutz privater Rechtsgüter ist die Aufgabe der jeweiligen Landespolizei.³⁵⁶

cc) Die Türkei als Kriegsbeteiligter

Unabhängig von dem noch zu klärenden Begriff des „Einsatzes bewaffneter Streitkräfte“ ergab sich die Zustimmungspflichtigkeit des Einsatzes der deutschen Soldaten in der Türkei auch aus einem anderen Umstand. Denn von der Türkei aus erfolgten Luftangriffe auf den Irak. So hatte das Parlament in Ankara die Nutzung des türkischen Luftraumes (im Unterschied zur Nutzung türkischen Territoriums als Aufmarschgebiet für US-Truppen) genehmigt und damit die Luftangriffe gegen den Irak von Norden aus möglich gemacht. Dieser Beschluss ermöglichte den Kampfjets der USA und Großbritanniens den Aufbau einer zweiten Luftfront gegen den Irak.³⁵⁷

Der Einsatz im Irak wurde von der Türkei somit geduldet bzw. unterstützt. Wie bereits dargestellt, kann ein solches Verhalten die völkerrechtliche Verantwortlichkeit auslösen und den Aggressionsbegriff aktivieren.³⁵⁸ Die Türkei ist damit in den bewaffneten Konflikt einbezogen worden. Sie ist nicht lediglich ein NATO-Bündnismitglied, „dessen Staatsgebiet unmittelbar an ein kriegsbefangenes Territorium angrenzt“³⁵⁹. Die AWACS-Aufklärer schützten das Staatsgebiet einer „kriegsbefangenen“ Konfliktpartei.

³⁵⁵ Anders verhält es sich, wenn sich in der *Housing Area* auch vereinzelte Dienstgebäude der Stationierungstreitkräfte befinden. Hier wären Streifenfahrten der Feldjäger mit der Verbindungsaufnahme zu diesen Dienststellen zu begründen. Vgl. *Heinen*, Der Schutz verbündeter Streitkräfte in Deutschland durch das UZwGBw, NZWehrr 2004, S. 193.

³⁵⁶ Die Soldaten sowie das zivile Gefolge sind während ihres Aufenthaltes in der *Housing Area* regelmäßig außer Dienst. Ihre Angehörigen gehören nicht zum geschützten Personenkreis gemäß § 3 Abs. 2 UZwGBw. Neben den fehlenden Rechtsgrundlagen zum Schutz der *Housing Area* ist auch keine sachliche Zuständigkeit von deutschen Soldaten erkennbar.

³⁵⁷ Bericht der Zeitung DIE WELT vom 20. März 2003, S. 1.

³⁵⁸ In dieser Deutlichkeit genauso: *Fischer-Lescano*, Wann ist ein AWACS-Einsatz ein „Einsatz bewaffneter Streitkräfte“?, NVwZ 2003, S. 1476.

³⁵⁹ Vgl. „AWACS II“ - Beschluss des BVerfGE 108, 34 (43).

Versuche in der Literatur, den Einsatz der deutschen Soldaten in der Türkei chirurgisch genau von den Gesamtumständen zu trennen³⁶⁰, erscheinen wenig hilfreich. Vor allem zeigt oft schon der enorme argumentative Aufwand, dass eine Begründung für dieses zugegebenermaßen komplexe Thema nicht leicht fällt. Argumentationsansätze, nach denen die aus den Aufklärungsflügen gewonnen Erkenntnisse nicht an eine kriegsführende Partei weitergegeben worden seien, können nach dem eben Gesagten nicht verfangen.³⁶¹ Natürlich wurden gewonnene Informationen an die Türkei weitergegeben. Das war Sinn des Auftrages. Diese Schlussfolgerung ist auch nicht etwa durch den Beschluss des Bundesverfassungsgerichts versperrt.³⁶² Das Gericht hatte dem *Procedere* des § 32 BVerfGG folgend lediglich eine Folgenabwägung zu treffen und war deshalb nicht gezwungen, den Einsatzcharakter positiv festzustellen.³⁶³ Hierauf wird in der weiteren Diskussion nochmals vertieft einzugehen sein.³⁶⁴

³⁶⁰ Vgl. *Wiefelspütz*, Der Einsatz bewaffneter deutscher Streitkräfte und der Parlamentsvorbehalt, S. 55 ff.

³⁶¹ So stellt *Wiefelspütz* fest, dass der Einsatz der deutschen Soldaten in der Türkei fraglos zustimmungspflichtig gewesen wäre, „wenn er eine unterstützende Funktion für militärische Einsätze in oder gegen den Irak gehabt hätte. Wenn die bei den AWACS-Flügen gewonnenen militärisch bedeutsamen Informationen an ein kriegsführendes Land weitergegeben worden wären, wären deutsche Soldaten als Teil einer militärischen Informationskette in bewaffnete Operationen verstrickt gewesen, wobei es nicht darauf ankommt, dass die AWACS-Maschinen selbst unbewaffnet waren.“ *Wiefelspütz*, Der Einsatz bewaffneter deutscher Streitkräfte und der konstitutive Parlamentsvorbehalt, S. 55.

³⁶² Das Gericht führt aus: „Ferner könnte klärungsbedürftig sein, inwieweit auch eine mittelbare Einbeziehung in bewaffnete Unternehmungen den Parlamentsvorbehalt auslöst. Dies gilt insbesondere im vorliegenden Fall, wenn Entwicklungen möglich sind, dass der Bündnispartner, dessen Gebiet zu sichern ist, selbst zu einer kriegsführenden Partei wird.“ Vgl. BVerfGE 108, 34 (43).

³⁶³ Etwas verwundert hat es schon, dass das Gericht den Einsatzcharakter nicht ohne weiteres bejaht hat. Waren doch die AWACS-Einsätze über Ex-Jugoslawien auch aus Sicht der BVerfGE bewaffnete Einsätze deutscher Streitkräfte; vgl. BVerfGE 90, 286 (302 bzw. 309 f.). Dass das BVerfGE den Einsatzbegriff nunmehr anders definiert, mutmaßt *Dreist*, Der Bundestag zwischen „Vorratsbeschluss“ und Rückholrecht, KritV 2004, S. 90. Insbesondere die sukzessive Einbeziehung in bewaffnete Auseinandersetzungen scheint das BVerfGE als wichtiges Kriterium anzusehen. Hierzu wird im weiteren Verlauf Stellung zu nehmen sein.

³⁶⁴ Recht weitgehend ist *Fischer-Lescano*, Wann ist ein AWACS-Einsatz ein „Einsatz bewaffneter Streitkräfte“?, NVwZ 2003, S. 1476. Der Norden des Iraks sei auch durch türkische Truppen besetzt gewesen, auch wenn diese Truppen vermeintlich nur der Abwehr terroristischer Gefahren und der Betreuung von Flüchtlingen gedient haben sollte. Wer im Hinblick auf diese Anwesenheit eine Einbeziehung der Türkei in bewaffnete Auseinandersetzungen mit dem Irak ablehne, provoziere eine unterschiedliche Behandlung „bewaffneter Einsätze“ im bundesdeutschen Recht mit den Grundsätzen der Genfer Konvention. So sehe Art. 2 des IV. Genfer Abkommens zum Schutz von Zivilpersonen in Kriegszeiten vor: „Das Abkommen ist auch bei vollständiger oder teilweiser Besetzung des Gebietes einer Hohen Vertragspartei anzuwenden, selbst wenn die Besetzung auf keinen bewaffneten Widerstand stößt.“ Ob aber vorliegend von einer Besetzung gesprochen werden

Die Einsätze der AWACS-Aufklärer waren daher (zumindest) auf Grund der Einbeziehung der Türkei in einen bewaffneten Konflikt mit dem Irak zustimmungspflichtig. Sie waren Teil militärischer Operationen in einem kriegsbefangenen Territorium, zu dessen kollektiver Verteidigung die NATO sich entschlossen hatte.³⁶⁵ Ob die Einsätze auch schon aus anderen Gründen als „Einsätze bewaffneter Streitkräfte“ zu werten sind, bleibt der folgenden Darstellung vorbehalten.³⁶⁶

3. „AWACS III“?

Mit der Verabschiedung des Parlamentsbeteiligungsgesetzes am 03. Dezember 2004 hat der Deutsche Bundestag das Verfahren bezüglich des Einsatzes bewaffneter deutscher Streitkräfte im Ausland geregelt. Dem Vernehmen nach sieht man innerhalb der FDP Fraktion nach wie vor Klärungsbedarf bezüglich der Anfang 2003 durchgeführten AWACS - Einsätze in der Türkei. Die Anfang August 2003 vor dem Bundesverfassungsgericht eingelegte Hauptsacheklage habe sich nicht erledigt. Dies sei vor allem deshalb der Fall, weil die rot-grüne Regierungskoalition auch im Lichte des neuen Parlamentsbeteiligungsgesetzes nach wie vor von einem nicht zustimmungsbedürftigen Einsatz ausgehe.³⁶⁷ Das Rechtsschutzbedürfnis bestehe demnach weiter; die Sache habe sich prozessual weder erledigt noch überholt.³⁶⁸

kann, erscheint mehr als fraglich. Ablehnend *Wiefelspütz*, Der Einsatz bewaffneter deutscher Streitkräfte und der konstitutive Parlamentsvorbehalt, S. 55 f.

³⁶⁵ Die Zustimmungspflichtigkeit der Entsendung wird durch die Defensivität der Ausrichtung der AWACS-Aufklärer nicht kontraindiziert, sondern indiziert, da in Ermangelung eines UN-Mandates nur ein defensiver Einsatz verfassungsgemäß und zustimmungspflichtig sein konnte. Der Vorsitzende des Deutschen Bundeswehrverbandes, *Gertz*, zeigte sich vor dem Beschluss des BVG überzeugt, dass der Eilantrag der FDP durchaus Aussicht auf Erfolg hätte. Der Dienst der deutschen Soldaten an Board der NATO-Aufklärer befinde sich in einer Grauzone: „Anders als die Bundesregierung bisher vorgetragen hat, lassen sich defensive und offensive Einsätze nicht wirklich zuverlässig voneinander abgrenzen.“ AFP Pressemitteilung vom 25. März 2003.

³⁶⁶ Die Vereinigten Staaten und Großbritannien hatten in einem Brief an den Sicherheitsrat im Sommer 2004 gleichsam um eine Legitimierung ihres weiteren Vorgehens im Irak nachgesucht. Auch wenn andere Staaten darauf achteten, dass daraus keine nachträgliche Rechtfertigung des Kriegs herauszulesen war, so gibt die Resolution 1483 der Koalition ein Mandat für eine politische Neuordnung des Iraks. Die Sieger werden aufgefordert, Bedingungen zu schaffen, unter denen das irakische Volk frei über seine Zukunft entscheiden kann. Vgl. F.A.Z. vom 31. Januar 2005, S. 10. Ende Januar 2005 wurden im Irak die ersten demokratischen Wahlen seit langem abgehalten. Vgl. F.A.Z. vom 01. Februar 2005, S. 1 und 2.

³⁶⁷ Auf dem Umstand, dass der Einsatz der AWACS-Flugzeuge über der Türkei im Jahre 2003 unter dem neuen Gesetz jedenfalls als bewaffneter Einsatz zu definieren sein würde, hat zu Recht *Baldus* hingewiesen: „Die Beteiligung deutscher Soldaten an AWACS-Aufklärungsflügen über der Türkei

Sollte es in der Hauptsache tatsächlich zu einer erneuten Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts kommen, dann wird es sich das Gericht wohl nicht nehmen lassen, die selbst aufgeworfen und dargestellten klärungsbedürftigen Fragen umfassend zu beantworten. Mit einem „AWACS III“-Urteil hätte die Politik allerdings dem höchsten deutschen Gericht erneut die Verantwortung übertragen; ein wenig wünschenswertes Ergebnis.

im März 2003 wäre sowohl von § 2 Abs. 1 des Koalitions- wie auch von § 1 Abs. 2 des FDP-Entwurfs erfasst gewesen. In der Phase vor Beginn des Irak-Krieges wäre die Variante „eine Einbeziehung in eine bewaffnete Unternehmung zu erwarten ist“ zu bejahen gewesen, nach Beginn der Kampfhandlungen die Variante „in eine bewaffnete Unternehmung einbezogen“; Öffentliche Anhörung, Sten. Prot. der 25. Sitzung des Ausschusses für Wahlprüfung u.a. am 17. Juni 2004, Protokoll G 25, S. 66 f. (gesonderte schriftliche Stellungnahme).

³⁶⁸ Persönliche Auskunft des Abgeordneten *Jörg van Essen* vom 15. Dezember 2004. Zu diesem Zeitpunkt war eine etwaige Verhandlung vor dem BVerfG auch noch nicht terminiert. Dem Vernehmen nach hatte man beim höchsten deutschen Gericht auf den Erlass eines Gesetzes gewartet, in dessen Folge sich der Rechtsstreit erledigen sollte bzw. ob der neuen gesetzlichen Regelung eine Klagerücknahme erfolgen hätte können.

B. Der Parlamentsvorbehalt in der Diskussion

Seit dem grundlegenden Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 12. Juli 1994 steht fest, dass ein Einsatz bewaffneter Streitkräfte der grundsätzlich vorherigen Zustimmung des Bundestages bedarf. Das Gericht spricht in diesem Zusammenhang vom Prinzip der konstitutiven Beteiligung des Parlaments beim Einsatz bewaffneter Streitkräfte oder vom Parlamentsvorbehalt.³⁶⁹

Das Gericht begründet im Fall des Einsatzes bewaffneter Streitkräfte den echten Parlamentsvorbehalt unmittelbar aus der Verfassung. Zum einen entnimmt es den bestehenden Regelungen der Wehrverfassung als durchgängiges Prinzip, dass auch beim Einsatz bewaffneter Streitkräfte das Parlament zu beteiligen ist.³⁷⁰ Zum anderen wird anhand Art. 59 GG dargelegt, dass im Sinne einer Gewaltverschränkung das Parlament auch im Bereich der auswärtigen Gewalt eigene Rechte wahrzunehmen hat.³⁷¹ Alle auf die Streitkräfte bezogenen Regelungen des Grundgesetzes sind darauf angelegt, „die Bundeswehr als Machtpotenzial nicht allein der Exekutive zu überlassen, sondern als „Parlamentsheer“ in die demokratisch rechtsstaatliche Verfassungsordnung einzufügen“.³⁷²

Das Gericht nimmt in der Grundsatzentscheidung nur einen Fall ausdrücklich vom Zustimmungserfordernis aus. „Die Verwendung von Personal der Bundeswehr für

³⁶⁹ Vgl. BVerfGE 90, 286 (381). Rechtsdogmatisch lässt sich der Parlamentsvorbehalt wie folgt fassen: Die Exekutive darf nicht handeln, ohne dass die Legislative ihre Entscheidung über die ihr vorbehaltene Regelung getroffen hat. Eine solche Entscheidung der Legislative kann durch Gesetz – dann spricht man von Gesetzesvorbehalt – oder durch sonstigen Parlamentsbeschluss erfolgen. In letzterem Fall handelt es sich um einen echten Parlamentsvorbehalt. Vgl. Spies, Parlamentsvorbehalt und Parlamentsbeteiligung bei Einsätzen der Bundeswehr im Ausland, S. 535.

³⁷⁰ Vgl. BVerfGE 90, 286 (385).

³⁷¹ Vgl. BVerfGE 90, 286 (382).

³⁷² Mit Verweis auf vergleichbare Regelungen zur Beteiligung der Legislative in der Reichsverfassung von 1871 und in der Weimarer Reichsverfassung stützt das Gericht sein Postulat, die Verfassung tradiere seit 1918 in sich dieses Prinzip. Denn selbst in der Monarchie war die Legislative zur Zustimmung über die Kriegserklärung oder den Friedensschluss des Kaisers berufen. Ab dem 28. Oktober 1918 galt dies nicht nur für die Bestätigung des *jus ad bellum*, sondern auch im Verteidigungsfall bei einem Angriff auf das Bundesgebiet oder dessen Küsten. In der Republik der Weimarer Reichsverfassung erstarkt die demokratische Volksvertretung selbst zu einem Träger souveräner Entscheidungsbefugnis auf diesem Feld. Vgl. BVerfGE 90, 286 (382).

Hilfsdienste und Hilfsleistungen im Ausland, sofern die Soldaten dabei nicht in bewaffnete Unternehmungen einbezogen sind.³⁷³

Um diese Ausnahme und etwaige weitere zustimmungsfreie Unternehmungen deutscher Streitkräfte wird es im weiteren Verlauf gehen. Da eine Kenntnis der prälegislativen tatsächlichen und wissenschaftlichen Auseinandersetzung für ein Verständnis der aktuellen Probleme unverzichtbar ist, wird der aktuelle Stand der Diskussion aufgezeigt und die jeweilig präferierte Meinung erläutert werden.

I. Die bisherige parlamentarische Praxis

1. Bundesregierung und Parlament als Protagonisten

Seit dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 12. Juli 1994 hat sich in der Zusammenarbeit zwischen der Bundesregierung und dem Deutschen Bundestag bei Entscheidungen über die Einsätze der Bundeswehr eine Staatspraxis herausgebildet, die immer wieder Veränderungen unterliegt.³⁷⁴

Das Bundesverfassungsgericht geht erkennbar davon aus, dass auf Seiten der Exekutive nur die Bundesregierung als Kollegialorgan³⁷⁵ und auf Seiten der Legislative nur das Plenum des Deutschen Bundestages wirklich ermächtigt sind, an einem Beschluss über die Beteiligung deutscher Soldaten an einem Einsatz bewaffneter Streitkräfte als Entscheidungsträger mitzuwirken.³⁷⁶ Zusätzlich sollen die Fachausschüsse des Deutschen Bundestages vor einer Entscheidung im Plenum mit dem geplanten Einsatz befasst werden.³⁷⁷

³⁷³ Vgl. BVerfGE 90, 286 (388).

³⁷⁴ Zum Ganzen vgl. *Schröder*, Das parlamentarische Zustimmungsverfahren zum Auslandseinsatz der Bundeswehr in der Praxis, S. 133 ff.

³⁷⁵ Zur Frage, wer bei einem Einsatz bei „Gefahr im Verzug“ den Einsatzbefehl gibt, vgl. Deutscher Bundestag, 15. WP, 10. Sitzung vom 14. November 2002, Sten. Prot., S. 633 (B).

³⁷⁶ Vgl. BVerfGE 90, 286 (387-390). Von entscheidender Bedeutung ist in diesem Zusammenhang die Frage, ob eine Delegation einer Plenarentscheidung im Rahmen eines Auslandseinsatzes der Bundeswehr etwa auf einen Ausschuss möglich ist. Die hierzu vertretenen Meinungen sind vielfältig und reichen von einfacher Bejahung dieser Frage bis hin zur vermeintlich notwendigen Verfassungsänderung. Vgl. etwa *Burkiczak*, Ein Entsendegesetz für die Bundeswehr?, ZRP 2003, S. 86.

³⁷⁷ Nicht Gegenstand der konstitutiven Zustimmung des Deutschen Bundestages sind die Beteiligung von Beamten der Polizei, des BGS oder anderer Bundes- oder Landesbehörden oder die Beteiligung

Mit der Zeit sind in diesem Bereich bestimmte Grauzonen entstanden³⁷⁸. So hat die Bundesregierung gelegentlich in informellen Gesprächen nur die Zustimmung der Fraktionen eingeholt hat. Dies geschah in der Regel dann, wenn sich die Regierung nicht sicher war, ob sie in der jeweiligen Situation schon das Parlament fragen musste oder nicht.³⁷⁹

2. Verfahrensabläufe in der Praxis

Die Praxis des Beteiligungsverfahrens selbst ist bisher in Ermangelung anderer Regelungen dem Gesetzgebungsverfahren für Bundesgesetze angelehnt. Zur Form – d.h. zum Beratungsverfahren – hat das Bundesverfassungsgericht lediglich festgelegt: „Der deutsche Bundestag beschließt über einen Einsatz bewaffneter Streitkräfte nach Maßgabe des Art. 42 Abs. 2 GG mit der einfachen Mehrheit der abgegebenen Stimmen (einfache Mehrheit).“³⁸⁰

Bei jedem neuen geplanten Einsatz wird im BMVg zunächst der Entwurf einer Tischvorlage für das Kabinett als sog. „Doppelkopf“-Vorlage, d.h. als gemeinsame Vorlage des BMVg und des Auswärtigen Amtes für das Kabinett entwickelt. Diese enthält die Bestandteile Kabinettsbeschluss, Entwurf des Bundestagsbeschlusses sowie den Entwurf für den Sprechzettel des Regierungssprechers.³⁸¹

von Zivilpersonen an einem solchen Einsatz. Hierzu *Dreist*, Prüfschema: Einsatz bewaffneter deutscher Streitkräfte im Ausland, NZWehr 2003, S. 156.

³⁷⁸ Zuweilen wird auch von einer Art *Kondominium* zwischen der Exekutive und Legislative gesprochen. Der konstitutive Parlamentsbeschluss sei ein *quasi-exekutiver Akt* geworden und habe zu einer unbefriedigenden Staatspraxis geführt. Vgl. etwa *Pofalla*, Die Bundeswehr im Ausland, ZRP 2004, S. 222 mwN.

³⁷⁹ Es gibt auch Probleme bei dem Verhältnis von Anlass und Aufwand. Zum Beispiel ist die Bundesregierung bei der Frage, ob die Entsendung von ein oder zwei Soldaten bei einer begrenzten internationalen Mission die Parlamentarier aus der Sommerpause zurückgeholt werden sollen, bisher diesen Weg nicht gegangen. Vgl. Abgeordneter *Erlner* in der ersten Beratung zu den Gesetzesentwürfen von Koalition bzw. FDP-Fraktion am 25. März 2004, Deutscher Bundestag, 15. WP, 100. Sitzung, Sten. Prot. S. 8978 (B).

³⁸⁰ Vgl. BVerfGE 90, 286 (389); zum *Procedere* auch *Spies*, Parlamentsvorbehalt und Parlamentsbeteiligung bei Einsätzen der Bundeswehr im Ausland, S. 555.

³⁸¹ Dabei darf inzwischen als gesichert gelten, dass sog. „reine“ Verlängerungsbeschlüsse für einen bereits laufenden Einsatz kurz die wesentlichen Eckdaten zur Fortsetzung des Einsatzes darlegen und Bezug auf die bisherigen Beschlüsse zu diesem Einsatz nehmen. Als Beispiele hierfür können angeführt werden: Fortsetzung der deutschen Beteiligung an der internationalen Sicherheitspräsenz im Kosovo (KFOR) im Jahre 2000, Kabinettsentscheidung vom 24. Mai 2000, BT-Drs. 14/3454 vom 25. Mai 2000, Zustimmung des Deutschen Bundestages am 08. Juni 2000. Fortsetzung der

Seit der Beschlussfassung zur Beteiligung bewaffneter deutscher Streitkräfte an dem NATO-geführten Einsatz auf mazedonischen Territorium³⁸² zum Einsammeln und Zerstören der Waffen, die durch bewaffneten Gruppen albanischer Herkunft freiwillig abgegeben werden, gibt es ein feststehendes System von 10 bzw. 11 Ziffern für die Formulierung der Bundestagsbeschlüsse.³⁸³

Ist der Entwurf auf der Arbeitsebene mit allen Abteilungen des BMVg abgestimmt, wird er zunächst in jeder betroffenen Abteilung des BMVg dem Abteilungsleiter oder dem Inspekteur, dann dem Generalinspekteur und schließlich dem zuständigen Staatssekretär und – sobald alle diese Ebenen den Entwurf gebilligt haben – dem Minister vorgelegt. Gleichzeitig muss auf der untersten Arbeitsebene (Referatsleiter) auch die Beteiligung der anderen Ressorts gewährleistet sein. Schließlich wird in einer Konferenz mit den beteiligten Ressorts auf Arbeitsebene eine Endfassung hergestellt, die den Bundesministern des Auswärtigen und der Verteidigung zur Unterzeichnung vorgelegt werden.

Anschließend werden dem Deutschen Bundestag der Entwurf einer Beschlussvorlage und eine Beschlussempfehlung zur Herbeiführung der Zustimmung des Deutschen Bundestages zugeleitet. Hieraus fertigt die Druckerei eine Bundestagsdrucksache mit laufender Nummerierung, die den Abgeordneten für die erste Lesung im Plenum übermittelt wird. Die Ergebnisse und Empfehlungen der in der Folge beteiligten Fachausschüsse werden dem federführenden Auswärtigen Ausschuss übermittelt, der die Ergebnisse zusammenfasst und dem Plenum diese Zusammenfassung zusammen

Beteiligung bewaffneter deutscher Streitkräfte an dem NATO-geführten Einsatz auf mazedonischen Territorium zum Schutz von Beobachtern internationaler Organisationen (AMBER FOX) im Dezember 2001, BT-Drs. 14/7770 vom 10. Dezember 2001, Zustimmung des Deutschen Bundestages am 13. Dezember 2001.

³⁸² Vgl. BT-Drs. 14/6830 vom 23. August 2001, Zustimmung des Deutschen Bundestages am 29. August 2001.

³⁸³ Die Anzahl der Ziffern hängt von den Besonderheiten des jeweiligen Einsatzes ab: 1) Angabe der völkerrechtlichen Grundlagen und der politischen Rahmenbedingungen, 2) Angabe der verfassungsrechtlichen Grundlagen, 3) Auftrag, 4) besondere Voraussetzungen dieses konkreten Einsatzes (falls notwendig), 5) die Ermächtigung zum Einsatz sowie Beginn und Dauer, 6) Angaben über die einzusetzenden Kräfte, 7) Angaben zu Status und Rechten, 8) Einsatzgebiet, 9) Personaleinsatz, 10) Angaben zur besonderen Auslandsverwendung im Sinne des § 58 a Bundesbesoldungsgesetz (BBesG) und schließlich 11) Angaben zur Finanzierung. Vgl. *Dreist*, Der Bundestag zwischen „Vorratsbeschluss“ und Rückholrecht, KritV 2004, S. 87.

mit einer Mitteilung über sein eigenes Votum übergibt. Im Plenum finden dann die zweite und dritte Lesung und schließlich die namentliche Abstimmung über den konkreten Einsatz statt.³⁸⁴

Die Zustimmungsbeschlüsse des Bundestages folgen dabei durchgehend einem einheitlichen Muster: Sie nehmen Bezug auf die Beschlüsse der Bundesregierung³⁸⁵, denen zugestimmt werden soll, wodurch diese Beschlüsse in vollem Umfang Gegenstand der Zustimmung des Bundestages selbst werden.³⁸⁶

Bis auf ein einzige Ausnahme hat das Parlament bislang allen geplanten Bundeswehreinmärschen seine Zustimmung erteilt: Der erste Antrag der Bundesregierung zur deutschen Beteiligung an der internationalen Sicherheitspräsens im Kosovo fand im Plenum keine Zustimmung. Die Bundesregierung sah sich gezwungen, die Zustimmung zur deutschen Beteiligung an der KFOR-Operation im Kosovo am 11. Juni 1999 erneut zu beantragen und bekam diese noch am selben Tag.³⁸⁷

Ein vom Deutschen Bundestag gefasster Entsendeentschluss unterfällt nicht der Diskontinuität.³⁸⁸

³⁸⁴ Der Beirat der inneren Führung hat im Jahre 2001 ein Gutachten veröffentlicht, in dem festgestellt wurde, dass eines der Hauptprobleme darin besteht, die Soldaten möglichst früh und genau über Art, Zeitraum und Auftrag ihres Einsatzes zu informieren. Die Vorgesetzten der Soldaten, der Minister und schließlich auch die Hardthöhe, können erst dann präzise informieren, wenn das Parlament zuvor einen entsprechenden Beschluss gefasst hat. Vgl. Deutscher Bundestag, 15. WP, 10. Sitzung vom 14. November 2002, S. 636 (A).

³⁸⁵ Eines Beschlusses der Bundesregierung bedarf es nach § 15 Abs. 1 GOBReg, wenn der Maßnahme allgemeine außenpolitische Bedeutung zukommt. Für den Fall, dass ein Einsatz bei Gefahr im Verzug ohne vorherige Zustimmung des Bundestages erfolgen soll, verlangt das BVerfGE aus verfassungsrechtlichen Gründen ebenfalls einen Kabinettsbeschluss, vgl. BVerfGE 90, 286 (388). Vgl. *Klein*, Rechtsfragen des Parlamentsvorbehalts für Einsätze der Bundeswehr, S. 249.

³⁸⁶ Regelmäßig lautet der Beschluss des Bundestages: „Der Deutsche Bundestag stimmt dem Einsatz bewaffneter Streitkräfte entsprechend der von der Bundesregierung am ... beschlossenen deutschen Beteiligung an ... zu.“ Vielfach wird der von der Bundesregierung gefasste Beschluss im Rahmen einer „Begründung“ wiedergegeben, die Bestandteil des Beschlusses des Bundestages ist, gelegentlich auch die „Vorgeschichte“ und damit die Beweggründe des Einsatzes darstellt, dem zugestimmt wird. Vor allem werden die Rechtsgrundlagen (Beschlüsse des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen, der Organe der NATO und WEU) benannt, auf welche sich der Einsatz stützt. Vgl. *Klein*, Rechtsfragen des Parlamentsvorbehalts für Einsätze der Bundeswehr, S. 249.

³⁸⁷ Vgl. BT-Drs. 14/1111 vom 07. Juni 1999, Plenardiskussion am 08. Juni 1999; BT-Drs. 14/1133 vom 11. Juni 1999 mit Zustimmung vom selben Tag.

³⁸⁸ Vgl. BVerfGE 100, 266 (269). Hier heißt es, dass der vom 13. Deutschen Bundestag am 16. Oktober 1998 gefasste Entsendebeschluss zu Luftoperationen der NATO gegen die Bundesrepublik Jugoslawien (BT-Drs. 13/11469) die „gegenwärtigen“, d.h. die in der

3. Inhaltliche Anforderungen an die Zustimmungsvorlage

Das Bundesverfassungsgericht hat in seiner Streitkräfteentscheidung bezüglich des notwendigen Inhalts einer Zustimmungsvorlage keine direkten Angaben gemacht. Es führt aber aus:³⁸⁹

„Der der Regierung von der Verfassung für außenpolitisches Handeln gewährte Eigenbereich exekutiver Handlungsbefugnis und Verantwortlichkeit wird durch den Parlamentsvorbehalt nicht berührt. Das gilt insbesondere hinsichtlich der Entscheidung über die Modalitäten, den Umfang und die Dauer der Einsätze, die notwendige Koordination in und mit Organen internationaler Organisationen.“

Die bisherige Parlaments- und Regierungspraxis geht offenkundig über das Mindestmaß verfassungsrechtlich geschuldeter Information hinaus. Auch ohne ein Parlamentsbeteiligungsgesetz hat sich eine Staatspraxis entwickelt, mit der dem Parlament immer mehr operative Einzelheiten zur Zustimmung unterbreitet werden.³⁹⁰ Dieses Vorgehen ist der Notwendigkeit geschuldet, dass das Parlament relativ genau wissen muss, wozu es seine Zustimmung erteilt. Dennoch steht diese Problematik im Spannungsverhältnis der Gewaltenteilung.³⁹¹

14. Wahlperiode andauernden Luftangriffe deckt. Vgl. auch *Klein*, Rechtsfragen des Parlamentsvorbehalts für Einsätze der Bundeswehr, S. 255; dieser möchte freilich daraus ein Argument für ein Revokationsrecht herleiten.

³⁸⁹ Vgl. BVerfGE 90, 286 (389).

³⁹⁰ *Dreist*, Offene Rechtsfragen des Einsatzes bewaffneter deutscher Streitkräfte, NZWehrr 2002, S. 143. Vgl. auch *Weingärtner*, DVParl-Forum. Protokoll S. 46: „In jedem Fall, in dem die Gefahr bestand, dass ein Schuss fallen könnte, hat sich die Regierung veranlasst gesehen, ins Parlament zu gehen und es um Zustimmung zu bitten. Selbst für Planungen und Vorbereitungshandlungen hat man auf die Zustimmung des Deutschen Bundestages gewartet.“

³⁹¹ Die beiden Gesetzesentwürfe von Regierungskoalition bzw. FDP-Fraktion sahen folgende Regelungen vor: 1) Parlamentsbeteiligungsgesetz (SPD/ Bündnis 90/Die GRÜNEN): „§ 3 (Antrag), Abs. 2: Der Antrag der Bundesregierung enthält Angaben insbesondere über den Einsatzauftrag, das Einsatzgebiet, die rechtlichen Grundlagen des Einsatzes, die Höchstzahl der einzusetzenden Soldatinnen und Soldaten, die Fähigkeiten der einzusetzenden Streitkräfte, die geplante Dauer des Einsatzes, die voraussichtlichen Kosten und die Finanzierung.“ BT-Drs. 15/2742. In der ersten Beratung über die Gesetzesentwürfe hielt der Abgeordnete *von Klaeden* (CDU/CSU) diesen Teil für verfassungswidrig, Deutscher Bundestag, 15. Wahlperiode, 100. Sitzung vom 25. März 2004, Sten. Prot. 15/100, S. 8980 (C). 2) Auslandseinsatzmitwirkungsgesetz (FDP): „§ 3 (Antrag der Bundesregierung) Der Bundestag entscheidet auf Grund eines Antrags der Bundesregierung, der mindestens die Einsatzgrundlage, das Einsatzziel, den Einsatzauftrag, den Einsatzumfang, das Einsatzgebiet, die Einsatzdauer und die Einsatzkosten sowie deren Finanzierung bezeichnet.“ BT-Drs. 15/1985.

Soweit sich die Bundesregierung in ihrer Beschlussvorlage auf Mandate internationaler Organisationen bezieht, stimmt der Bundestag der Beteiligung deutscher Streitkräfte in deren Rahmen zu. Das gilt beispielsweise für Ort und Ziel des Einsatzes. Es ist möglich, dass sich die Bundesregierung auf der Grundlage eines solchen Mandats an den dadurch ausgelösten militärischen Operationen nur partiell beteiligen will. Stimmt der Bundestag dem zu, so wird die Bundesregierung – für den Fall, dass diese Eingrenzung Bestandteil ihrer Beschlussvorlage ist – darauf verpflichtet. Die Bezeichnung von Ort und Ziel des Einsatzes ist damit notwendiger Bestandteil der Beschlussvorlage und muss hinreichend bestimmt sein, sie darf aber andererseits der Regierung auch nicht jeglichen Handlungsspielraum nehmen. Dabei wird sich das Maß der verfassungsrechtlich gebotenen Bestimmtheit³⁹² nicht ohne Rücksicht auf die Art der Bedrohung angeben lassen, der mit dem geplanten Einsatz entgegen getreten werden soll.³⁹³

Ein tiefer Eingriff in die außenpolitische Einschätzungsprärogative der Bundesregierung seitens des Parlaments erfolgt dann, wenn der Zustimmung bezüglich der Dauer eines Einsatzes konstitutive Wirkung zukommt. Soweit die Bundesregierung im Rahmen eines von einer internationalen Organisation mandatierten Einsatzes um Zustimmung bittet, so kann die Zustimmung nicht über den Zeitrahmen dieses

³⁹² Zum Bestimmtheitsgebot als Bestandteil des Rechtsstaatsprinzips und dessen Geltung auch zwischen verschiedenen Verfassungsorganen *Sommermann*, in: *von Mangoldt/Klein/Starck*, Art. 20, Rn. 279 ff.

³⁹³ Einen Grenzfall stellte der Einsatz deutscher ISAF-Soldaten zur Hilfe nach einem Erdbeben im Mazar-il-Sharif in Nord-Afghanistan dar: Hier wurde diskutiert, ob dies einen neuen, vom Bundestagsmandat für ISAF zu Beginn des Jahres 2002 nicht gedeckten Einsatz bewaffneter Streitkräfte darstellte, weil der ISAF-Einsatz auf Kabul und Umgebung beschränkt, die Hilfstruppen aber von einer bewaffneten Sicherungskomponente begleitet und außerhalb des festgelegten Einsatzgebietes eingesetzt waren; *Hulin*, *Der ISAF-Einsatz*, S. 16. Oder: Der Beschluss des Bundestages zur Operation ENDURING FREEDOM (BT-Drs. 14/7296), der den Einsatz bewaffneter Kräfte der Bundeswehr auf der Grundlage der Resolution des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen Nr. 1368 (2001) und Nr. 1373 (2001) und des Beschlusses des NATO-Rates vom 18. September 2001 guthieß. In Nr. 7 des Beschlusses ist das Einsatzgebiet beschrieben: „... das Gebiet gemäß Art. 6 des Nordatlantikvertrages, die arabische Halbinsel, Mittel- und Zentralasien und Nord-Ost-Afrika sowie die angrenzenden Seegebiete.“ Die Bundesregierung hat im Hinblick auf hinreichende Bestimmtheit dieser Formulierung präzisiert: „Zu Ziffer 7 weist die Bundesregierung darauf hin, dass das Einsatzgebiet weit gefasst werden musste, um Transport-, Schutz- und Sicherungsmaßnahmen im Gebiet gem. Art. 6 des Nordatlantikvertrags und den Seegebieten Nord-Ost-Afrikas sowie eine flexible Stationierung der bewaffneten deutschen Streitkräfte in der Nähe des Konfliktherdes zu ermöglichen [...]. Es ist nicht beabsichtigt, in Ländern außerhalb Afghanistans, in denen es derzeit keine Regierung gibt, deutsche bewaffnete Streitkräfte ohne Befassung des Deutschen Bundestages einzusetzen.“ Vgl. *Klein*, *Rechtsfragen des Parlamentsvorbehalts für Einsätze der Bundeswehr*, S. 252.

Mandats hinausgehen. Dies gilt aber nur dann, wenn das Mandat seinerseits einer zeitlichen Beschränkung unterliegt.³⁹⁴ Zwar ist es der Bundesregierung in solcher Lage unbenommen, deutsche Streitkräfte nur für einen begrenzten Zeitraum zur Verfügung zu stellen, da sie es ist, die über die Dauer des Einsatzes zu entscheiden hat. Daraus folgt jedoch nicht, dass die Zustimmung des Deutschen Bundestages zu dieser Entscheidung der Bundesregierung ihrerseits konstitutiven, d.h. rechtlich bindenden Charakter hat.³⁹⁵ Die Bestimmung der maximalen Dauer des Einsatzes ist kein verfassungsrechtlich zulässiger Bestandteil der Beschlussfassung des Bundestages, soweit sie konstitutiven Charakter hat.

So wenig es dem Bundestag zukommt, von sich aus verbindlich eine Höchstdauer des Einsatzes bewaffneter Streitkräfte festzulegen, so wenig ist er befugt, über Art und Umfang der zum Einsatz kommenden Streitkräfte zu entscheiden. Die Zustimmung des Bundestages hat in diesem Bereich rein deklaratorische Bedeutung.³⁹⁶

Im Ergebnis lässt sich somit festhalten, dass es dem Bundestag zukommt, über das „Ob“ und „Wo“ eines bewaffneten Einsatzes der Bundeswehr zu entscheiden, während es der Bundesregierung obliegt, das „Wie“ näher auszugestalten. Dabei ist der Bundestag bei seiner Beschlussfassung an die mit seiner Zustimmung zustande gekommenen rechtlichen Festlegungen über den Einsatz bewaffneter Streitkräfte

³⁹⁴ So war etwa die deutsche Beteiligung an der Absicherung des Friedensvertrages von Dayton (Bosnien-Herzegowina) „entsprechend dem Vertragszweck von Dayton und der Beschlusslage des NATO-Rats“ auf maximal zwölf Monate befristet; BT-Drs. 13/3122. Ein Gegenbeispiel stellt die Operation ENDURING FREEDOM dar. Die Dauer dieser Operation „richtet sich nach den Erfordernissen der vielfältigen internationalen Bemühungen als Reaktion auf terroristische Angriffe gegen die USA“, BT-Drs. 14/7296. Der Bundestag hat am 30. September 2004 den Einsatz in Afghanistan um weitere zwölf Monate verlängert, vgl. F.A.Z. vom 01. Oktober 2004; der Einsatz im Rahmen von ENDURING FREEDOM wurde vom Bundestag am 12. November 2004 um ein weiteres Jahr verlängert (BT-Drs. 15/4032 Antrag, 15/4165 Beschlussempfehlung), vgl. F.A.Z. vom 13. November 2004.

³⁹⁵ Die Praxis der Bundesregierung ging bisher in diesem Punkt nicht auf Konfrontation mit dem Parlament. War ein Einsatz zeitlich befristet, so wurde das Parlament für den Fall einer Verlängerung erneut gefragt. Vgl. *Klein*, Rechtsfragen des Parlamentsvorbehalts für Einsätze der Bundeswehr, S. 253.

³⁹⁶ Die Entscheidung über Art und Umfang steht ohne Zweifel der Bundesregierung zu, vgl. BVerfGE 90, 286 (389). Inzwischen entspricht es der gängigen Praxis, dass keine unbefristeten Anträge mehr gestellt werden. Üblich ist inzwischen der Einsatzzeitraum von einem Jahr. Vgl. *Wiefelspütz*, Der Einsatz bewaffneter deutscher Streitkräfte und der konstitutive Parlamentsvorbehalt, S. 52.

gebunden.³⁹⁷ Unbestritten bleibt, dass für die Regierung aus einer einmal erteilten parlamentarischen Zustimmung keinesfalls die Pflicht zu einem Einsatz abgeleitet werden kann. Die vielfach zitierte außenpolitische Handlungsfähigkeit und Verlässlichkeit der Regierung in Bündnisfragen wäre andernfalls in zu großem Maße „legislativ überdeckt“.³⁹⁸

Der bisherigen Praxis ist zu Gute zu halten, dass sie für mehr Transparenz und zu großen Abstimmungsmehrheiten geführt hat.³⁹⁹ Dies war und ist jeweils ein wichtiges Signal für die Soldaten, die aufgrund der gefassten Beschlüssen ihren Dienstpflichten außerhalb der Grenzen Deutschlands nachkommen.⁴⁰⁰

4. Vorratsbeschlüsse und Überkontingentierung

Direkt im Zusammenhang mit dem Bestimmtheiterfordernis der Einsatzentscheidungen steht die Problematik sog. „Vorratsbeschlüsse“. Gerade im Zusammenhang mit den jeweiligen Verlängerungsbeschlüssen zur ENDURING FREEDOM⁴⁰¹ ist regelmäßig die Kritik geäußert worden, die Beschlüsse enthielten ein zu weit gefasstes Einsatzgebiet und das Parlament solle den Einsatz eines so großen

³⁹⁷ So ausdrücklich BVerfGE 90, 286 (388).

³⁹⁸ Statt vieler *Klein*, Rechtsfragen des Parlamentsvorbehalts für Einsätze der Bundeswehr, S. 251 mwN. Vgl. auch BVerfGE 90, 286 (389): „[...] der Bundestag kann lediglich einem von der Bundesregierung beabsichtigten Einsatz seine Zustimmung versagen oder ihn, wenn er ausnahmsweise ohne seine Zustimmung schon begonnen hat, unterbinden, nicht aber die Regierung zu solch einem Einsatz der Streitkräfte verpflichten.“

³⁹⁹ Regelungsbedürftig bleibt, unter welchen Bedingungen der Bundestag einen neuen Beschluss über den Einsatz zu fassen hätte, wenn der militärische Konflikt eskalieren sollte. Offen ist weiter, inwieweit der Bundestag eine Ermächtigung vorab für verschiedene Einsatzkonstellationen erteilen könnte (Frage der Bestimmtheit der Beschlussfassung, Vorratsbeschluss; hierzu *Wiefelspütz*, Der Einsatz bewaffneter deutscher Streitkräfte und der konstitutive Parlamentsvorbehalt, S. 46), inwieweit sich der Gesetzgeber an die Beschlussfassung in internationalen Organisationen binden kann (Frage der Delegation von Befugnissen). Hierzu wird im Laufe der vorliegenden Arbeit noch Stellung zu beziehen sein. Vgl. *Blumenwitz*, Der Einsatz deutscher Streitkräfte nach der Entscheidung des BVerfG vom 12. Juli 1994, BayVBl. 1994, S. 681.

⁴⁰⁰ So auch *Hömig*, in: *Seifert/Hömig*, Art. 87 a GG, Rn. 5. Ebenso *Wiefelspütz*, Der Einsatz bewaffneter deutscher Streitkräfte und der konstitutive Parlamentsvorbehalt, S. 44 ff.

⁴⁰¹ Entscheidung zum Einsatz bewaffneter deutscher Streitkräfte bei der Unterstützung der gemeinsamen Reaktion auf terroristische Angriffe gegen die USA auf der Grundlage des Art. 51 SVN und des Art. 5 NATO-Vertrag sowie der Resolution 1368 (2001) und 1373 (2001) des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen (Feststellung des NATO-Bündnisfalles am 04. Oktober 2001 – Operation ENDURING FREEDOM), begonnen mit BT-Drs. 14/7296 vom 07. November 2001, Zustimmung des Bundestages am 16. November 2001; verlängert am 06. November 2002 und am 14. November 2003; wiederum verlängert am 12. November 2004.

Kontingentes billigen, obwohl nur mit dem Einsatz eines Bruchteils der genehmigten Soldaten zu rechnen sei.⁴⁰² Hierbei rügten einzelne Abgeordneten immer wieder Details des von der Bundesregierung vorgelegten Zustimmungsantrages, weil sie nicht genau genug seien oder der Bundesregierung zu viele Spielräume bei der Einsatzdurchführung einräumten, ohne dass dies sachlich geboten sei.⁴⁰³ Eine enge Kontrolle über den jeweiligen Einsatz sei so jedenfalls nicht mehr möglich gewesen.

Mit dem oben festgestellten Ergebnis zu den inhaltlichen Anforderungen an einen Zustimmungsbeschluss ist eine differenzierte Betrachtungsweise notwendig. Vorratsbeschlüsse sind geeignet, die parlamentarische Kontrolle auszuhebeln und diese im Ergebnis unmöglich zu machen. Indes hängt die Frage, ob es sich in der Tat um einen „Vorrat an Beschluss“ handelt, von den konkreten Gegebenheiten ab: Soll etwa gegen ein Regime oder einen Staat vorgegangen werden, so können die Angaben sicherlich konkreter gefasst werden, als dies beim Kampf gegen den internationalen Terrorismus möglich wäre. Dieser ist nicht auf ein konkretes Gebiet begrenzt⁴⁰⁴ und stellt eine andauernde Bedrohung dar.⁴⁰⁵

Im Zusammenhang mit den Gesetzgebungsinitiativen zu einem Parlamentsbeteiligungsgesetz wurden verschiedene Vorschläge für Vorratsbeschlüsse gemacht: So wurde z.B. vorgeschlagen, dem Einsatz deutscher Streitkräfte im Rahmen von Systemen gegenseitiger kollektiver Sicherheit, insbesondere im Rahmen des NATO-Bündnisses, gegebenenfalls mit der Möglichkeit eines Rückrufs der

⁴⁰² Die Bundeswehr darf nach der neuerlichen Verlängerung vom 12. November 2004 insgesamt 3.100 Soldaten in den internationalen Antiterrorkampf schicken. Im November 2004 befanden sich aber nur etwa 500 Soldaten auf Schiffen und Seeaufklärern am Horn von Afrika, im östlichen Mittelmeer und vor Gibraltar (ACTIVE ENDEAVOUR) im Einsatz. F.A.Z. vom 13. November 2004.

⁴⁰³ Vgl. Dreist, Der Bundestag zwischen „Vorratsbeschluss“ und Rückholrecht, KritV 2004, S. 95. Die Abgeordnete *Tritz* (Bündnis 90/Die GRÜNEN) hat in der Sitzung vom 12. November 2004 für den Beschluss den Ausdruck „Bereitstellungsmandat“ geprägt. Es handele sich weniger um ein Einsatzmandat, Deutscher Bundestag, 15. WP, 139. Sitzung vom 12. November 2004, S. 12787 (C).

⁴⁰⁴ Man denke nur an die Anschläge in Madrid vom 11. März 2004, bei dem fast 200 Menschen ihr Leben verloren haben, oder den hundertfachen Mord an Kindern in Beslan/Nordossetien Anfang September 2004.

⁴⁰⁵ Die konkrete Befassung des Deutschen Bundestages hat regelmäßig zu Klarstellungen und Protokollerklärungen der Bundesregierung geführt, die in aller Regel auch den Interessen der Soldaten gedient haben. Vgl. Abgeordneter *van Essen*, Deutscher Bundestag, 15. WP, 100. Sitzung vom 25. März 2004, S. 8984 (C).

Streitkräfte, auf Vorrat zuzustimmen.⁴⁰⁶ Genannt wurden auch Einsätze im Standby Arrangements System der Vereinten Nationen (UNSAS)⁴⁰⁷ mit entsprechenden Bereitschaftskräften.⁴⁰⁸

5. Kein Initiativrecht des Parlaments

Der Zustimmungsvorbehalt für den Einsatz bewaffneter Streitkräfte bedeutet keine Initiativbefugnis des Bundestages.⁴⁰⁹ Damit bleibt der Vorrang der Exekutive für außenpolitisches Handeln in ihrem Bereich gewahrt und wird durch den Parlamentsvorbehalt nicht berührt. Wie bereits dargestellt betrifft dies insbesondere die Entscheidung über Modalitäten, den Umfang und die Dauer der Einsätze, die notwendige Koordination in und mit Organen internationaler Organisationen.⁴¹⁰ Dem Bundestag bleibt mithin nur die Wahl zwischen einer vollständigen Zustimmung oder Ablehnung.⁴¹¹

Bestehen die Entscheidungsmöglichkeiten des Bundestages nur in der Erteilung oder Verweigerung einer Zustimmung, so ist es konsequent, wenn nur die Bundesregierung

⁴⁰⁶ So etwa *Burkiczak*, Ein Entsendegesetz für die Bundeswehr?, ZRP 2003, S. 85. Vgl. auch *Blumenwitz*, Der Einsatz deutscher Streitkräfte nach der Entscheidung des BVerfG vom 12. Juli 1994, BayVBl. 1994, S. 682.

⁴⁰⁷ Das System besteht aus einer Datenbank mit militärischen, polizeilichen und zivilen Ressourcen, die von den Regierungen als grundsätzlich verfügbar für VN-Peacekeeping-Operationen in 7, 15, 30, 60 und 90 Tagen benannt werden. Zum aktuellen Stand der UNSAS: <http://www.un.org/Depts/dpko/rapid/anb7.html>. Siehe auch *Spies*, Parlamentsvorbehalt und Parlamentsbeteiligung bei Einsätzen der Bundeswehr im Ausland, S. 543 f.

⁴⁰⁸ Der Abgeordnete *von Klaeden* machte den Vorschlag, dass beim Einsatz der Bundeswehr in integrierten Stäben (d.h. NATO Response Force bzw. EU-Eingreiftruppe), ein Verfahren gewählt werde, das jenem Verfahren entspricht, welches in Immunitätsangelegenheiten angewandt wird. Danach würde am Anfang einer Legislaturperiode ein genereller Parlamentsbeschluss gefasst und im Gegenzug das Parlament über eine Verstärkung der Kontrollrechte, wozu ein allgemeines Rückholrecht gehören könne, mit einer effektiven Kontrollbefugnis ausgestattet werden. Vgl. Deutscher Bundestag, 15. WP, 100. Sitzung vom 25. März 2004, S. 8981 (D). Dieser Themenkreis wird im weiteren Verlauf nochmals aufgegriffen werden (vgl. unten).

⁴⁰⁹ Vgl. BVerfGE 68, 1 (86); 90, 286 (389): „Der Zustimmungsvorbehalt für den Einsatz bewaffneter Streitkräfte verleiht dem Bundestag keine Initiativbefugnis[...]“.

⁴¹⁰ Vgl. BVerfGE 90, 286 (389).

⁴¹¹ Hierzu werden vereinzelt andere Meinungen vertreten: So führt *Wieland* aus: „Gerade weil ich Bedenken gegen ein Rückholrecht habe, bin ich der Auffassung, dass das Parlament noch kein Initiativrecht in Anspruch nimmt, wenn es „Ja, aber“ sagt. Bevor ein Unternehmen losgeht, hat das Parlament meiner Meinung nach relativ weit reichende Befugnisse. Es ist gewissermaßen nicht die Ratifikationslage, zu dem, was die Bundesregierung vorgibt, entweder Ja oder Nein zu sagen. Vielmehr gibt es auch hier Gestaltungsmöglichkeiten.“ Öffentliche Anhörung, Sten. Prot. der 25. Sitzung des Ausschusses für Wahlprüfung u.a. am 17. Juni 2004, Protokoll G 25, S. 34. Wie hier schon *Raap*, Die Kontrolle der Streitkräfte durch das Parlament, JuS 1996, S. 983.

im Bundestag einen Antrag auf Zustimmung stellen darf. Aus der fehlenden Initiativbefugnis des Bundestages für den Einsatz folgt das alleinige Initiativrecht der Bundesregierung im Bundestag.⁴¹²

Ansichten, die dem Bundestag ein Recht geben wollen, die Zustimmung etwa zeitlich zu begrenzen und dies mit einem vermeintlich bestehenden Revokationsrecht begründen,⁴¹³ ist entgegen zu treten. Nach der hier vertretenen Ansicht besteht schon kein Rückholrecht des Parlaments, so dass eine argumentative Rückbindung hieran keine Stütze finden kann.⁴¹⁴

Bei den bisherigen Einsatzentscheidungen fand sich in aller Regel eine große parlamentarische Zustimmung. Auslandseinsätze der Bundeswehr wurden interfraktionell diskutiert und die Regierung kannte in der Regel die allgemeine Stimmung im Parlament. Nicht zuletzt durch Protokollerklärungen konnte die Regierung dabei viele Unklarheiten beseitigen und Wünschen des Parlaments informell nachkommen. Dabei handelt es sich dem Grundsatz zwar nicht um ein Initiativrecht des Parlaments; es bringt aber das „sensible Miteinander“ der Entscheidungsorgane bei dieser wichtigen Fragestellung zum Ausdruck.⁴¹⁵ Die

⁴¹² Vgl. *Hummel*, Rückrufrecht des Bundestages bei Auslandseinsätzen der Streitkräfte, NZWehrr 2001, S. 224.

⁴¹³ Diese Ansicht vertritt u.a. *Hummel*, Rückrufrecht des Bundestages bei Auslandseinsätzen der Streitkräfte, NZWehrr 2001, S. 225. Es erschiene hinsichtlich einer Befristung unnötig formalistisch, wenn man davon ausgehe, dass der Bundestag seine einmal erteilte Zustimmung für die Zukunft zurücknehmen dürfte.

⁴¹⁴ Nicht bestritten wird die Möglichkeit des Deutschen Bundestages, mittels eines schlichten Parlamentsbeschlusses die Regierung aufzufordern, eine Initiative für einen bestimmten Einsatz bewaffneter Streitkräfte zu ergreifen, einen dahingehenden Kabinettsbeschluss zu fassen und diesen dann wiederum dem Parlament zur Abstimmung vorzulegen. Allerdings besteht auch bei dieser Vorgehensweise keine Bindungswirkung der Regierung an den Bundestagsbeschluss. Vgl. hierzu etwa *Limpert*, Auslandseinsatz der Bundeswehr, S. 59.

⁴¹⁵ So gab die Bundesregierung bevor der Deutsche Bundestag am 16. November 2001 dem Einsatz bewaffneter Streitkräfte für die Operation ENDURING FREEDOM zustimmte zu Protokoll: „1) Zusicherung der kontinuierlichen Unterrichtung des Bundestages. Spätestens nach 6 Monaten bilanzierender Bericht. 2) Ziel der Operation: Nur Al Qaida-Netzwerk und Bin Laden und diejenigen, die es beherbergen und unterstützen. 3) Bei wesentlichen Abweichungen von der zahlenmäßigen Aufgliederung der eingesetzten Kräfte vorherige Konsultation der Fraktionen des Bundestages oder in Sitzungswochen der Fachausschüsse des Bundestages. 4) Keine Absicht der Bundesregierung, in Ländern außerhalb Afghanistans, in denen es derzeit keine Regierung gibt, deutsche Streitkräfte ohne Befassung des Deutschen Bundestages einzusetzen. 5) Einsatz bewaffneter deutscher Soldaten außer im Falle von Soldaten in Austauschprogrammen nur unter deutschem Kommando.“ BT-Drs. 14/7296. Vgl. auch *Dreist*, Rechtliche Aspekte des KFOR-Einsätze, NZWehrr 2001, S. 10 f.

Möglichkeit von Protokollerklärungen der Bundesregierung mit der Zusicherung einer erneuten konstitutiven Zustimmung alle zwölf Monate hat sich zwischenzeitlich etabliert.⁴¹⁶

6. Mehrheitserfordernis

Kontrovers diskutiert wird auch die Frage, ob die konstitutive Zustimmung des Deutschen Bundestages zu einem Einsatz bewaffneter Streitkräfte die sog. Kanzlermehrheit, also die absolute Mehrheit der Zahl der im Bundestag vertretenen Abgeordneten, erfordert oder ob die Mehrheit der abgegebenen Stimmen ausreicht (einfache Mehrheit).⁴¹⁷ Die Diskussion ist umso verwunderlicher, als das Bundesverfassungsgericht diese Frage bereits entschieden hat:⁴¹⁸

„Der Bundestag hat über Einsätze bewaffneter Streitkräfte nach Maßgabe des Art. 42 Abs. 2 GG zu beschließen.“

Nach Art. 42 Abs. 2 Satz 1 GG ist zu einem Beschluss des Bundestages „die Mehrheit der abgegebenen Stimmen erforderlich, soweit dieses Grundgesetz nichts anderes bestimmt“. Da weder die für Auslandseinsätze der Bundeswehr hauptsächlich als Rechtsgrundlage dienenden Bestimmungen des Art. 24 Abs. 2 GG noch das Urteil vom 12. Juli 1994 als Verfassungsgerichtsrecht abweichende Bestimmungen enthalten und dem Grundgesetz auch sonst zu dieser Frage nichts zu entnehmen ist, reicht die Mehrheit der abgegebenen Stimmen aus. Dieser Proporz ist darüber hinaus als geltendes Recht vorgegeben.⁴¹⁹

⁴¹⁶ So *Dreist*, Der Bundestag zwischen „Vorratsbeschluss“ und Rückholrecht, KritV 2004, S. 94.

⁴¹⁷ Zwischenzeitlich wurde sogar die Einführung einer Zwei-Drittel-Mehrheit für Einsatzbeschlüsse vorgeschlagen. Vgl. DIE WELT, SPD und Grüne uneins über Hürden für Auslandseinsätze, vom 10. April 2002, S. 4; ebenso Berliner Zeitung vom 09. April 2002, S. 5.

⁴¹⁸ Vgl. BVerfGE 90, 286 (388).

⁴¹⁹ Regelungen für eine qualifizierte Mehrheit erforderten somit eine entsprechende Änderung des Grundgesetzes. Vgl. *Dreist*, Der Bundestag zwischen „Vorratsbeschluss“ und Rückholrecht, KritV 2004, S. 97; *Blumenwitz*, Das Parlamentsheer nach dem Urteil des BVerfG vom 12. Juli 1994, S. 316.

7. Informationsrecht des Parlaments

Der Bundestag und seine Ausschüsse, hier im Besonderen der Auswärtige und der Verteidigungsausschuss, können, gestützt auf Art. 43 Abs. 1 GG, von der Regierung jederzeit verlangen, dass sie ihnen Rede und Antwort steht, etwa über vorsorgliche Planungen von der Bereitstellung von Transportraum bis zur Quartiersuche am Einsatzort, von der Entsendung sog. *fact finding teams* bis zur Verlegung von Streitkräften in Bereitstellungsräume. In der gegenwärtigen parlamentarischen Praxis findet dieser Informationstransfer bereits statt.⁴²⁰

Aus Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG ergeben sich die grundsätzlichen Regelungen zum verfassungsrechtlichen Status des Abgeordneten.⁴²¹ Zu den statusrechtlich verbürgten Teilhaberechten des Abgeordneten gehört sein Informationsanspruch.⁴²² Der Abgeordnete kann seinen Aufgaben, insbesondere der sachgerechten Beratung und Abstimmung nur nachkommen, wenn er über deren Gegenstände umfassende Informationen erhält. Dem Informationsanspruch entspricht die Verpflichtung der Bundesregierung, „auf Fragen Rede und Antwort zu stehen“ und „den Abgeordneten die zur Ausübung ihres Mandats erforderlichen Informationen zu verschaffen“.⁴²³ Die allgemeine, die Wirksamkeit parlamentarischer Kontrolle erst ermöglichende Auskunftspflicht der Regierung gegenüber dem Parlament ist allerdings nicht näher definiert. In der Regel ergibt sich diese aus dem politischen Kräftespiel.⁴²⁴

Eine näher (verfassungsrechtlich) ausgestaltete Informationspflicht der Bundesregierung besteht in dem hier interessierenden Bereich nicht. Sollte eine solche

⁴²⁰ Vgl. *Bartels*, DVParl-Forum, Protokoll S. 14.

⁴²¹ Vgl. *Roth*, in: *Umbach/Clemens*, GG, Bd. II, Art. 38, Rn. 106.

⁴²² Vgl. BVerfGE 70, 324 (355); 80, 188 (218); *Roth*, in *Umbach/Clemens*, GG, Bd. II, Art. 38, Rn. 106.

⁴²³ Vgl. BVerfGE 13, 123 (125) bzw. 57, 1 (5); 67, 100 (129); 70, 324 (355). *Magiera*, in: *Schneider/Zeh*, Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland, § 52, Rn. 55 ff. Zum Ganzen auch *Wiefelspütz*, Der Einsatz bewaffneter deutscher Streitkräfte und der konstitutive Parlamentsvorbehalt, S. 59 f.

⁴²⁴ Aus diesem Grunde ist das Informationsrecht z.B. des Petitionsausschusses auf der Grundlage der in Art. 43 c Abs. 2 GG enthaltenen Ermächtigung gesetzlich spezifiziert. Vgl. § 1 des Gesetzes über die Befugnisse des Petitionsausschusses des Deutschen Bundestages. Auch die Beweiserhebungsbefugnisse der Untersuchungsausschüsse haben in § 8 UAG, wiederum gestützt auf eine verfassungsgesetzliche Ermächtigungsnorm (Art. 44 Abs. 1 S. 1 GG) eine gesetzliche Regelung erfahren.

eingeführt werden, stellt sich die Frage nach einer verfassungsrechtlichen Grundlage und deren Notwendigkeit hierfür (vgl. Art. 43 c Abs. 2 GG, Art. 44 Abs. 1 S. 1 GG).⁴²⁵

8. Zur Notwendigkeit schneller Entscheidungen

In der wissenschaftlichen und politischen Diskussion wird des Öfteren der Standpunkt vertreten, dass vereinzelt eine Eilbedürftigkeit für militärische Entscheidungen bestehe, der das bisherige Zustimmungsverfahren nicht gerecht werde.⁴²⁶

Bei näherer Betrachtung zeigt sich jedoch, dass der Bundestag bei seinen Einsatzbeschlüssen in der Regel sehr schnell war. Der Zeitraum zwischen einem Antrag der Bundesregierung und dem Beschluss des Bundestages lag zwischen einem und vier Tagen.⁴²⁷ Der Einsatz bewaffneter Streitkräfte verlangt regelmäßig aus militärischen, vor allem aber aus bündnispolitischen und allgemeinpolitischen Gründen einen langen Vorbereitungszeitraum. Dabei fällt die Zeitspanne, die das Parlament für eine sachgerechte Beratung und Entscheidung benötigt, nach den bisherigen Erfahrungen mit der parlamentarischen Beteiligung an Entscheidungen über Einsätze bewaffneter Streitkräfte kaum ins Gewicht.⁴²⁸

⁴²⁵ Diese Notwendigkeit scheinen auch die Protagonisten im Rahmen der Gesetzesvorschläge für ein Entsendegesetz gesehen zu haben. Besonders bei dem Entwurf der Regierungskoalition zu einem Parlamentsbeteiligungsgesetz (BT-Drs. 15/2742) findet sich im Gesetzestext selbst eine allgemeine Formulierung (regelmäßige Unterrichtung), während in der Gesetzesbegründung ganz konkrete Vorgaben gemacht werden (schriftliche Stellungnahmen, jährlicher bilanzierender Gesamtbericht, Regelung für geheimhaltungsbedürftige Informationen). Hierauf wird im weiteren Verlauf noch einzugehen sein. Eine Notwendigkeit einer verfassungsgesetzlichen Grundlage sieht *Klein*, Rechtsfragen des Parlamentsvorbehalts für Einsätze der Bundeswehr, S. 264.

⁴²⁶ Vgl. z.B. Verteidigungsminister *Struck*, Deutscher Bundestag, 15. WP, Ausschuss für Wahlprüfung u.a., 9. Sitzung vom 05. Juni 2003, Protokoll G 9, S. 14; vgl. *ders.* am Rande einer Tagung der NATO-Verteidigungsminister im amerikanischen Colorado Springs, Süddeutsche Zeitung vom 09. Oktober 2003, S. 2. *Struck* forderte damals die Schaffung eines Sonderausschusses für eilbedürftige Entscheidungen und stieß damit in den eigenen Reihen auf Kritik. Abgeordneter *Polenz*, Deutscher Bundestag, 15. WP, 146. Sitzung vom 03. Dezember 2004, S. 13650 (D).

⁴²⁷ Vgl. Abgeordneter *Bartels*, Öffentliche Anhörung, Sten. Prot. der 25. Sitzung des Ausschusses für Wahlprüfung u.a. am 17. Juni 2004, Protokoll G 25, S. 11. Dieser sieht das Problem denn auch weniger in der zügigen Beschlussfassung des Bundestages als vielmehr in der Zeit, die die Regierung mehrfach benötigte, um einen Antrag zu stellen. In acht Fällen sei der Beschluss des Parlaments noch am Tag des Kabinettsbeschlusses selbst oder am darauf folgenden Tag ergangen. In zwei Dritteln der Fälle werde die Bundestagszustimmung innerhalb von vier Tagen erteilt. Vgl. *Bartels*, Deutscher Bundestag, 15. WP, 100. Sitzung vom 25. März 2004, S. 8987 (B). Wenn für einzelne Entscheidungen Sondersitzungen des Parlaments notwendig waren, so sei dies gerade Ausdruck der Verantwortung des Parlaments gewesen.

⁴²⁸ So auch *Wiefelspütz*, Der Einsatz bewaffneter deutscher Streitkräfte und der Parlamentsvorbehalt, S. 62: „Das „Problem“ hat kaum die Dringlichkeit, die ihm von Seiten der Exekutive gelegentlich beigemessen wird.“

Das Konzept für die bereits angesprochene NATO Response Force sieht vor, innerhalb von fünf Tagen erste Verbände in jedes Krisengebiet der Welt verlegen zu können.⁴²⁹ Hier bleibt mit dem neu geschaffenen Parlamentsbeteiligungsgesetz und der tatsächlichen Entwicklungen der Eingreiftruppe sowie der weltpolitischen Lage abzuwarten, ob der Bundestag ausreichend zügige Entscheidungen wird treffen können.⁴³⁰

II. Der „Einsatz bewaffneter Streitkräfte“ als ausschlaggebendes Kriterium

Für das weitere Verständnis der vorliegenden Problematik kommt es entscheidend darauf an, was unter einem „Einsatz bewaffneter Streitkräfte“ zu verstehen ist bzw. wann ein solcher tatsächlich anzunehmen ist.

1. Der Einsatz bewaffneter Streitkräfte nach „AWACS I“

Gegenstand einer Parlamentsbeteiligung sind die „Einsätze bewaffneter Streitkräfte“.⁴³¹ Auch wenn das Parlament mit seinem Zustimmungsgesetz zu einem Bündnisvertrag den Einsatz deutscher Streitkräfte in einem Bündnisfall (Angriff auf einen Bündnispartner) bereits grundsätzlich gebilligt hat, bedarf es im konkreten Bündnisfall der – regelmäßig vorherigen – parlamentarischen Entscheidung über den

⁴²⁹ Nach Erlangung der vollständigen Einsatzbereitschaft im Oktober 2006 soll die NATO Response Force über Landstreitkräfte bis zur Brigadestärke, Seestreitkräfte bis zur Stärke einer „NATO Task Force“, einschließlich einer Flugzeugträgergruppe, sowie Luftstreitkräfte mit genügend Luftfahrzeugen und Führungseinrichtungen für 200 Einsätze pro Tag plus zusätzlicher Unterstützungsflüge verfügen. Quelle: www.bmvg.de.

⁴³⁰ Der Abgeordnete *Polenz* zeichnet bezüglich der weiteren Entwicklung des deutschen Beitrags zur NATO Response Force ein düsteres Bild, wenn er ausführt, dass für den Fall, dass deutsche Kräfte nicht in hinreichender Verlässlichkeit bereitstünden, dann die Gefahr bestehe, dass man, weil die NATO Response Force insgesamt nicht einsetzbar sei, in eine *Koalition der Willigen* ausweichen würde. Ein regelmäßiger Rückzug auf die Regeln der „Gefahr im Verzug“ als absolute Ausnahmenvorschrift sei systemwidrig und werde schon bald dazu führen, dass man das neue Parlamentsbeteiligungsgesetz wieder ändern und an diese neuen Herausforderungen anpassen müssen. Deutscher Bundestag, 15. WP, 146. Sitzung vom 03. Dezember 2004, S. 13651 (B).

⁴³¹ Bereits festgestellt wurde, dass nicht jede Verwendung der Bundeswehr, aber auch nicht nur die militärische Verwendung in Gestalt von Gefechts- und Kampfeinsätzen, sondern ihre Verwendung als Mittel der vollziehenden Gewalt, Einsätze im Sinne des Art. 87 a Abs. 2 GG sind.

konkreten Einsatz nach Maßgabe der bestehenden Bündnisverpflichtungen gemäß Art. 59 Abs. 2 GG.⁴³²

Der Begriff des Einsatzes bewaffneter Streitkräfte wird im „AWACS I“ - Urteil des Bundesverfassungsgerichts nicht näher erläutert oder definiert, sondern vorausgesetzt. Auch der „AWACS II“ - Beschluss lässt diese Frage ausdrücklich offen:

„Im Hauptsacheverfahren ist deshalb der Frage nachzugehen, wann ein „Einsatz bewaffneter Streitkräfte“ anzunehmen ist, insbesondere wann deutsche Soldaten „in bewaffnete Unternehmungen einbezogen“ sind (vgl. BVerfGE 90, 286 (387 f.)).“⁴³³

Die Feststellung, ob ein geplanter Einsatz als Einsatz bewaffneter Streitkräfte im Rechtssinne zu qualifizieren ist, ergibt sich nach Aus- und Bewertung von Fakten, die von militärischer Seite zu ermitteln und der Bundesregierung vorzulegen sind.

Auf der Grundlage des Judikats vom 12. Juli 1994 ist ein Einsatz jedenfalls dann als Einsatz bewaffneter Streitkräfte anzusehen, wenn er

- als bewaffneter Einsatz, d.h. durch bewaffnete Truppenkontingente durchgeführt wird
- als Bundeswehr-Einsatz im Zusammenhang mit der Feststellung des Verteidigungsfalles (Art. 115 a GG) durchgeführt wird⁴³⁴

⁴³² Vgl. BVerfGE 90, 286 (387). Bereits benanntes Beispiel ist die deutsche Beteiligung an der Operation ENDURING FREEDOM nach Feststellung des NATO-Bündnisfalles am 04. Oktober 2004; vgl. auch Kabinettsentscheidung vom 07. November 2001, BT-Drs. 14/7296; Empfehlung Auswärtiger Ausschuss, BT-Drs. 14/7447; Vertrauensfrage des Bundeskanzlers vom 13. November 2001, BT-Drs. 14/7400.

⁴³³ Vgl. BVerfGE 108, 34 (43).

⁴³⁴ Für den Fall, dass Bundestag und Bundesrat gemäß Art. 115 a GG den Verteidigungsfall festgestellt haben, schließt diese Entscheidung nach dem BVG die Zustimmung des Parlaments zu einem Einsatz bewaffneter Streitkräfte ein. Der Verteidigungsfall liegt laut Legaldefinition des Art. 115 a Abs. 1 GG dann vor, wenn das Bundesgebiet mit Waffengewalt angegriffen wird oder ein solcher Angriff unmittelbar droht. Ein Angriff auf einen Verbündeten reicht für die Feststellung des Verteidigungsfalles deshalb nicht aus. Daran ändert sich auch dann nichts, wenn die NATO gemäß Art. 5 NATO-Vertrag feststellt, dass der Angriff auf einen Mitgliedsstaat als Angriff auf alle Mitgliedsländer anzusehen ist. Grote, in: von Mangoldt/Klein/Starck, Art. 115 a, Rn. 36. Vgl. auch Krings/Burkiczak, Bedingt abwehrbereit?, DÖV 2002, S. 502.

- als Einsatz bewaffneter Streitkräfte im Rahmen von Resolutionen des UN-Sicherheitsrates durchgeführt wird, unabhängig davon, ob den Streitkräften Zwangsbefugnisse nach Kapitel VII der Charta eingeräumt und wie die Kommandostrukturen ausgestaltet sind⁴³⁵

- zwar als Hilfsdienst oder Hilfeleistung im Ausland konzipiert ist, aber die Gefahr der Einbeziehung in bewaffnete Unternehmungen besteht.⁴³⁶

2. Der Einsatz bewaffneter Streitkräfte nach „AWACS II“

a) Die Einbeziehung deutscher Soldaten in bewaffnete Unternehmungen

Diese Aussagen wurden durch den „AWACS II“-Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 25. März 2003 nicht in Frage gestellt. Allerdings hat das Gericht ein entscheidendes Kriterium ergänzt: Die Gefahr einer sukzessiven Verstrickung. Das Gericht führt aus:⁴³⁷

„Der konstitutive Parlamentsvorbehalt ist in der Begründung auf das historische Bild eines Kriegseintritts zugeschnitten (vgl. BVerfGE 90, 286 (383)). Unter den heutigen politischen Bedingungen, in denen Kriege nicht mehr förmlich erklärt werden, steht eine sukzessive Verstrickung in bewaffnete Auseinandersetzungen dem offiziellen

⁴³⁵ Eine unterschiedliche Behandlung der verschiedenen Einsatzformen von Friedenstruppen verbietet sich, weil die Grenzen zwischen den traditionellen Blauhelmeinsätzen und solchen mit der Befugnis zu bewaffneten Sicherungsmaßnahmen in der Realität fließend geworden sind. Auch wird der Begriff der Selbstverteidigung, die schlichten Friedenstruppen erlaubt ist, bereits in einem aktiven Sinne dahin definiert, dass sich auch den Widerstand gegen gewaltsame Versuche einschließt, die Truppen an der Ausführung des Auftrages zu hindern. Vgl. BVerfGE 90, 286 (387 f.) sowie *Dreist*, Prüfschema: Einsatz bewaffneter deutscher Streitkräfte im Ausland, NZWehrr 2003, S. 157.

⁴³⁶ Dies ergibt sich aus einem Umkehrschluss, denn das BVerfGE weist darauf hin, dass die Verwendung von Personal der Bundeswehr für Hilfsdienste und Hilfeleistungen im Ausland nicht der Zustimmung des Bundestages bedarf, sofern die Soldaten dabei nicht in bewaffnete Unternehmungen mit einbezogen werden. Die Bundesregierung muss daher vor einem solchen Einsatz in einer Prognose prüfen, ob die Gefahr der Einbeziehung in bewaffnete Unternehmungen besteht. Dabei wird sie sich aller zumutbaren Informationsquellen bedienen müssen. Ist eine solche Gefahr zu besorgen, ist der Bundestag um seine konstitutive Zustimmung zu ersuchen. *Dreist*, Prüfschema: Einsatz bewaffneter deutscher Streitkräfte im Ausland, NZWehrr 2003, S. 157.

⁴³⁷ Vgl. BVerfGE 108, 34 (43).

Kriegseintritt gleich. Deshalb unterliegt grundsätzlich jeder Einsatz bewaffneter deutscher Streitkräfte der konstitutiven parlamentarischen Mitwirkung.“

Das entscheidende allgemeine Kriterium ist demnach der Grad der Gefahr der Einbeziehung deutscher Soldaten in bewaffnete Unternehmungen in eine bewaffnete Auseinandersetzung, in der sich ein militärisches und damit staatsrechtlich relevantes Kriegsrisiko oder – im Falle von Friedensmissionen – das Risiko bewaffneter Auseinandersetzungen von einigem Gewicht verwirklicht.⁴³⁸ Dabei ist es Aufgabe der Regierung, dieses Risiko einerseits möglichst gering zu halten und andererseits alle Informationen zusammen zu tragen, die eine fundierte Entscheidung und Prognose möglich machen. Wie in anderen Feldern der Politik auch, ist der Exekutive der späteren Verantwortlichkeit folgend eine Einschätzungsprärogative zuzugestehen, die auch nur bedingt justiziabel ist.⁴³⁹ Hierin ist eines der Hauptprobleme bei der Schaffung eines Parlamentsbeteiligungsgesetzes zu sehen. Denn letztlich geht es um das Kräfteverhältnis zwischen Exekutive und Legislative. Ein Stück kodifizierter Gewaltenteilungsgrundsatz ist indes bei dem vorliegenden Thema, dass ohnehin schon die Beachtung einer Vielzahl tatsächlicher, rechtlicher und politischer Umstände fordert, ein schwieriges Unterfangen.⁴⁴⁰

⁴³⁸ So *Dreist*, Der Bundestag zwischen „Vorratsbeschluss“ und Rückholrecht, KritV 2004, S. 91. In den Gesetzesentwürfen wurde der Begriff des „Einsatzes bewaffneter Streitkräfte“ jeweils legaldefiniert. Im Regierungsentwurf zu einem „Parlamentsbeteiligungsgesetz“ hieß es in § 2 (Begriffsbestimmung): „(1) Ein Einsatz bewaffneter Streitkräfte liegt vor, wenn Soldatinnen und Soldaten der Bundeswehr in bewaffnete Unternehmungen einbezogen sind oder eine Einbeziehung in eine bewaffnete Unternehmung zu erwarten ist. (2) Vorbereitende Maßnahmen sind kein Einsatz im Sinne dieses Gesetzes. Sie bedürfen keiner Zustimmung des Bundestages. Gleiches gilt für humanitäre Hilfsdienste und Hilfeleistungen der Streitkräfte, 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.“ BT-Drs. 15/2742. Im FDP-Gesetzesentwurf zu einem „Auslandseinsatzmitwirkungsgesetz“ hieß es in § 1 (Parlamentsvorbehalt) unter (2): „Ein Einsatz bewaffneter Streitkräfte liegt vor, wenn Soldaten der Bundeswehr in eine bewaffnete Unternehmung einbezogen sind oder die Einbeziehung in eine bewaffnete Unternehmung zu erwarten ist.“ BT-Drs. 15/1985.

⁴³⁹ So *Wiefelspütz*, Der Einsatz bewaffneter deutscher Streitkräfte und der konstitutive Parlamentsvorbehalt, S. 40. Freilich spricht sich dieser mehr für ein formales Kriterium aus. Allein ein erhöhte Gefahr oder eine erhöhte Wahrscheinlichkeit, in Kampfhandlungen einbezogen zu werden, verlange noch nicht, das Parlament um seine Zustimmung zu beten. Dies gelte jedenfalls so lange die Soldaten (noch) keinen Kampfbefehl hätten, S. 39 f. *Klein* etwa hält eine genaue Definition für nicht notwendig; Öffentliche Anhörung, Sten. Prot. der 25. Sitzung des Ausschusses für Wahlprüfung u.a. am 17. Juni 2004, Protokoll G 25, S. 95 (gesonderte schriftliche Stellungnahme). Vgl. *Röben*, ebd., S. 103.

⁴⁴⁰ *Baldus* definiert wie folgt: „Der Parlamentsvorbehalt wird immer dann aktuell, wenn im konkreten Fall auf der Grundlage benennbarer und begründeter Indizien damit zu rechnen ist, dass die Verwendung von Soldaten im Ausland im zeitlichen oder örtlichen Kontext eines bewaffneten

Zustimmungsbedürftig ist ein Einsatz grundsätzlich dann, wenn bei verständiger Würdigung der Geschehensabläufe selbst bei einer strikt defensiven Ausrichtung der aktuell eingesetzten Streitkräfte die Verstrickung deutscher Soldaten in Kampfhandlungen unausweichlich ist.

Entgegen vereinzelt vertretener Ansicht in der Literatur⁴⁴¹ kommt es bei dem Grad der Gefahr nicht auf quantitative Elemente an. Kommt *ein* eingesetzter Soldat in diese Gefahr, so muss dies zunächst reichen. Die Rückbindung der Exekutive an eine parlamentarische Kontrolle kann und darf nicht von der Anzahl der riskierten Leben abhängen. Hinzu kommt, dass sich auch ein einzelner Soldat im Funktionsdienst auf einem Kriegsschiff oder als Pilot in effektiver und damit die Bundesrepublik auch in einen konkreten Konflikt verstrickender Weise an einer bewaffneten Unternehmung beteiligen kann.⁴⁴² Das Bundesverfassungsgericht hat mit seiner Aussage, dass „grundsätzlich“ jeder bewaffnete Einsatz deutscher Streitkräfte den Zustimmungsvorbehalt aktiviert, insofern eine klare Aussage getroffen. Die Ausnahme hierzu hat das Gericht etwa mit einer Entscheidung bei „Gefahr im Verzuge“ gleich mitgeliefert.⁴⁴³ Es geht demnach um die Grundsätzlichkeit der Vorherigkeit des parlamentarischen Plazets und nicht um die Zustimmung an sich. Dass das Gericht bei der Frage von Einsätzen geringer Bedeutung die Möglichkeit einer abgeschwächten Kontrollbefugnis des Parlaments im Auge hatte, wird indessen auch von dieser Meinung wieder mitgetragen.⁴⁴⁴

Konflikts mit einer Gefährdung ihrer existentiellen Rechtsgüter einhergeht.“ Öffentliche Anhörung, Sten. Prot. der 25. Sitzung des Ausschusses für Wahlprüfung u.a. am 17. Juni 2004, Protokoll G 25, S. 61 (gesonderte schriftliche Stellungnahme).

⁴⁴¹ *Wiefelspütz* in fast jedem seiner Diskussionsbeiträge. Zuletzt in NZWehrr 2004, Die Fraktions-Entwürfe eines Parlamentsbeteiligungsgesetzes, S. 134.

⁴⁴² *Dreist*, Der Bundestag zwischen „Vorratsbeschluss“ und Rückholrecht, KritV 2004, S. 91.

⁴⁴³ Vgl. BVerfGE 108, 34 (43); 90, 286 (388).

⁴⁴⁴ *Wiefelspütz* umschreibt das Problemfeld bei gleichzeitiger Vermengung verschiedener Einzel- und Folgeproblemen. So ist die Problematik von sog. Fact-Finding-Missionen oder sog. PEP-Austauschprogramme nicht unmittelbar verknüpft mit der hier interessierenden und entscheidenden Frage nach der Gefahr einer Einbeziehung in bewaffnete Unternehmungen. Es wird noch zu untersuchen sein, ob genannte Beispiele eine Zustimmungspflicht auslösen. Dass sich *Wiefelspütz* mit seiner Ansicht auch nicht innerhalb seiner Fraktion durchsetzen konnte, sieht er selbst: Bei Entscheidungen über bewaffnete Einsätze sieht der Koalitionsentwurf ein „vereinfachtes Verfahren“ vor (§ 4 Abs. 2 des Parlamentsbeteiligungsentwurfes); *Wiefelspütz*, Der Einsatz bewaffneter deutscher Streitkräfte und der konstitutive Parlamentsvorbehalt, S. 38.

Im Einzelfall gestaltet sich die Abgrenzung zwischen Aktivitäten, die noch allein der Exekutive unterliegen und solchen, die bereits als bewaffneter Einsatz gelten, als äußerst schwierig.⁴⁴⁵

b) Unmittelbares Angrenzen an ein kriegsbefangenes Territorium und dessen Überwachung

Das Bundesverfassungsgericht sah in seinem „AWACS II“- Beschluss vom 25. März 2003 weitere Punkte als klärungsbedürftig an. So sei im konkreten Fall zu klären, ab wann und inwieweit der Einsatz in integrierten NATO-Verbänden zu einem den Parlamentsvorbehalt auslösenden bewaffneten Einsatz wird, wenn diese Verbände den Luftraum eines Bündnismitglieds überwachen, dessen Staatsgebiet unmittelbar an ein kriegsbefangenes Territorium angrenzt, oder wenn sich die Überwachung darüber hinaus auf das Territorium eines an dem bewaffneten Konflikt beteiligten Staates erstreckt.⁴⁴⁶

Das Gericht hat diese zwei Problemfelder zwar als fraglich dargestellt, dennoch lässt sich allein aus diesem Umstand für die vorliegende Diskussion eine Erkenntnis gewinnen: Es ist nicht von vornherein auszuschließen, dass es sich um zustimmungspflichtige Einsätze handeln kann. Dabei kann sicherlich nicht der Umstand allein, dass Soldaten an der Grenze zu einem kriegsbefangenen Soldaten eingesetzt werden, zu einer Zustimmungspflicht führen. Es bedarf zumindest eines logisch-militärischen Zusammenhangs.⁴⁴⁷

⁴⁴⁵ Diese Feststellung führt vereinzelt zu der Ansicht, dass eine Kodifizierung aufgrund der Nichtfassbarkeit der Szenarien und vermeintlich klarer verfassungsrechtlicher Vorgaben nicht nötig ist. Vgl. *Wild*, Verfassungsrechtliche Möglichkeiten und Grenzen für Auslandseinsätze der Bundeswehr, DÖV 2000, S. 631.

⁴⁴⁶ Vgl. BVerfGE 108, 34 (43).

⁴⁴⁷ So auch der Abgeordnete *Nachtwei*, Öffentliche Anhörung, Sten. Prot. der 25. Sitzung des Ausschusses für Wahlprüfung u.a. am 17. Juni 2004, Protokoll G 25, S. 21. Er verweist zu Recht darauf, dass die zeitliche und örtliche Nähe zu bewaffneten Konflikten nicht das Ausschlaggebende sein könne. Allerdings möchte er auch das Risiko für Soldaten als Kriterium nicht ausreichen lassen. *Schmidt-Jortzig* hebt auf die entsprechende militärische Planung ab. Eine spezifische Planung lasse eher den Schluss zu, dass man sich bereits als Teil einer militärischen Unternehmung versteht; ebd., S. 29.

Eine Herausnahme von Operationen auf nicht „kriegsbefangenen Territorium“ aus den zustimmungspflichtigen Maßnahmen erscheint dabei zunächst im Grundsatz plausibel, da aus der Tatsache, dass auf einem benachbarten Territorium ein bewaffneter Konflikt stattfindet, noch keine Verbindung bzw. Einbeziehung des Nachbarstaates in den Konflikt folgen muss. Durch eine solche rechtliche Fiktion würden andernfalls auch befriedete Territorien zum Ort bewaffneter Konflikte.⁴⁴⁸

In grundsätzlicher Hinsicht ist dem Bundesverfassungsgericht damit wenig hinzuzufügen. Allerdings bedürfte die Frage der „unmittelbaren Einbeziehung“ der AWACS-Aufklärer in bewaffnete Unternehmungen aus völkerrechtlichen Kohärenzerwägungen und verfassungsrechtlich gebotenen systematischen Gründen einer detaillierten Betrachtung, die über eine territoriale Dimension hinaus zu einer operationalen Betrachtungsform führen muss. Das Kriterium der bewaffneten Unternehmung ist im Gesamtzusammenhang mit der jeweiligen Inanspruchnahme zu verstehen.⁴⁴⁹

Auch auf den ersten Blick gewaltneutrales Tätigwerden stellt einen zustimmungspflichtigen Einsatz dar, wenn dadurch eine andere Institution bei der hoheitlichen Machtentfaltung unterstützt wird bzw. deren hoheitliches Handeln durch das schlichthoheitliche Handeln der Bundeswehr erst ermöglicht wird.⁴⁵⁰

Es bleibt die Frage, ob der Einsatz deutscher Soldaten in den NATO-AWACS-Fliegern über der Türkei 2003 ein Einsatz bewaffneter Streitkräfte war und damit das parlamentarische Zustimmungserfordernis aktivierte. Dagegen könnte sprechen, dass die AWACS-Flugzeuge in einem frühen Stadium vorbeugend eingesetzt werden. Diese sind nicht bewaffnet. Sie sind erst in Operationen bewaffneter Streitkräfte eingebunden, wenn sie Kampfflugzeuge dirigieren, die Flugzeuge abschießen, die den

⁴⁴⁸ *Fischer-Lescano*, Wann ist ein AWACS-Einsatz ein „Einsatz bewaffneter Streitkräfte“?, NVwZ 2003, S. 1474.

⁴⁴⁹ So schon *Schultz*, Die Auslandsentsendung von Bundeswehr und Bundesgrenzschutz zum Zwecke der Friedenswahrung und Verteidigung, S. 178 f.

⁴⁵⁰ So richtig *Fischer-Lescano*, Wann ist ein AWACS-Einsatz ein „Einsatz bewaffneter Streitkräfte“?, NVwZ 2003, S. 1474. Dass die Türkei im streitgegenständlichen Verfahren vor dem Bundesverfassungsgericht als kriegsbeteiligt zu gelten hatte und eine Unterstützung der Türkei durch deutsche Soldaten eine kriegsfördernde Handlung darstellte, wurde bereits dargelegt.

Bündnispartner angreifen. Zudem sollten sie eine bewaffnete Auseinandersetzung „durch Beobachtung, Abschreckung und Vorbereitung“ verhindern.⁴⁵¹ In der äußeren Erscheinungsform gehen sie bei ihrer präventiven Verwendungsweise über gewöhnliche Aufklärungs-, Übungs- und Patrouillenaktivitäten zu Friedenszeiten dennoch nicht hinaus.⁴⁵² Bedenklich ist an diesem Maßstab, dass mit ihm nicht die sicherheitspolitische Situation berücksichtigt wird. Die AWACS-Flugzeuge überwachen den Luftraum des Bündnispartners, weil eine abstrakte Gefährdung des Bündnispartners vorliegt. Im Fall eines Angriffs würden die AWACS-Flieger als Feuerleitsysteme eingesetzt werden, und eine Zustimmung hierzu seitens des Deutschen Bundestages wäre unzweifelhaft erforderlich, weil ein Einsatz bewaffneter Streitkräfte vorläge.⁴⁵³ In dieser Situation wäre die Bundesregierung wegen der Bündnisfähigkeit Deutschlands berechtigt gewesen, den Einsatz einstweilen ohne Zustimmung des Bundestages durchzuführen (Gefahr im Verzug).⁴⁵⁴

Mit der Funktion des Parlamentsvorbehalts ist die Verwendung von Bundeswehrsoldaten im Vorfeld eines möglichen Bündnisfalls ohne Zustimmung des Bundestages indes schwer zu vereinbaren. Hier wird eine erst nachträgliche Befassung des Parlaments billigend in Kauf genommen.⁴⁵⁵ Das gilt jedenfalls dann, wenn eine sicherheitspolitische Situation vorliegt, die eine Beteiligung an Kampfhandlungen möglich erscheinen lässt.⁴⁵⁶ Der Verweis darauf, dass die Aufgaben der Soldaten in

⁴⁵¹ Stellungnahme der Bundesregierung zum Antrag der FDP-Fraktion im Eilverfahren, F.A.Z. vom 26. März 2003, S. 2.

⁴⁵² Vgl. etwa *Nolte*, Bundeswehreinsätze in kollektiven Sicherheitssystemen, ZaöRV Band 54 (1994), S. 679.

⁴⁵³ Die Verwendung von AWACS-Flugzeugen in ihrer Funktion als Feuerleitsysteme stellt sicher einen Einsatz bewaffneter Streitkräfte dar, da sie im Rahmen von Kriegshandlungen genutzt werden. Sie dirigieren in dieser Funktion Kampfflugzeuge, die Gegenmaßnahmen – also insbesondere den Abschuss eines in den Luftraum des Bündnispartners eindringenden Flugzeuges – vornehmen. Vgl. *Lutze*, Der Parlamentsvorbehalt beim Einsatz bewaffneter Streitkräfte, DÖV 2003, S. 974.

⁴⁵⁴ Die Bündnisfähigkeit wird vom Bundesverfassungsgericht immer wieder angeführt. Vgl. BVerfGE 90, 286 (387 f.) bzw. 108, 34 (43). Zur „Gefahr im Verzug“ siehe unten.

⁴⁵⁵ Vgl. auch hierzu *Scholz*, der klarstellt, dass Vorherigkeit der parlamentarischen Befassung nicht nur die vorherige Vermittlung einer materiell-rechtlichen Legitimation bedeute, sondern auch die vorherige Beteiligung des Parlaments, DVParl-Forum, Protokoll S. 9.

⁴⁵⁶ Zudem sei erwähnt, dass die Überwachungsflüge der AWACS-Flugzeuge nur Sinn ergeben, wenn sie im Ernstfall, d.h. bei einem Angriff auf den Bündnispartner (Türkei), als Feuerleitsysteme Verwendung finden. Insofern haben sie unter der Bedingung des Angriffs den Auftrag, ihre Fähigkeit als Feuerleitsystem zu aktivieren. Das spricht ebenfalls für den Einsatz bewaffneter

den AWACS-Flugzeugen defensiv ausgerichtet sind, kann nicht gegen die Qualifizierung als Einsatz bewaffneter Streitkräfte geltend gemacht werden. Denn nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ist sogar die Verwendung von Personal der Bundeswehr für Hilfsdienste und Hilfeleistungen im Ausland zustimmungspflichtig, sofern die Soldaten in bewaffnete Unternehmungen einbezogen werden.⁴⁵⁷

Der Standpunkt der Bundesregierung im Irak-Krieg, sich in an dieser Auseinandersetzung nicht aktiv beteiligen zu wollen, ist in diesem Zusammenhang im Ergebnis nicht relevant. Denn ein Angriff auf die Türkei hätte einen Angriff auf einen Bündnispartner dargestellt, der nicht zwangsläufig mit dem viel beschworenen und ungewünschten Eintritt der Türkei in den Irak-Krieg gleich zu setzen gewesen wäre. Maßgeblich ist das durch die zeitliche und örtliche Nähe zu einem bewaffneten Konflikt bedingte Maß an besonderer Gefährdung, dem die deutschen Soldaten bei diesem Einsatz ausgesetzt waren. Das Gefahrenpotential für die deutsche Besatzung der AWACS-Flugzeuge war gegeben, und das Parlament hätte im Zweifel nur noch *postum* befragt werden können.⁴⁵⁸ Da es sich hierbei nicht um einen reinen „Routineeinsatz“ gehandelt hat, war der Einsatz auch gemäß dem Kriterium der Angrenzung an ein kriegsbefangenes Territorium zustimmungspflichtig.⁴⁵⁹

Streitkräfte, weil die Aktivierung nur noch von einer *von außen* auszulösenden Handlung abhängt. So auch *Lutze*, Der Parlamentsvorbehalt beim Einsatz bewaffneter Streitkräfte, DÖV 2003, S. 975.

⁴⁵⁷ Vgl. BVerfGE 90, 286 (388). Defensive Verwendungsmöglichkeiten für Soldaten sind kaum denkbar. Der Befund, dass es Aufgabe der Soldaten sei, eine bewaffnete Auseinandersetzung zu verhindern, ist nicht weiterführend, weil der Eintritt der bewaffneten Auseinandersetzung von dem potentiellen Angreifer abhängt.

⁴⁵⁸ Das von *Wiefelspütz* angeführte Argument, dass die Soldaten noch keinen Kampfbefehl hatten und erst mit der konkreten Entscheidung, die Kampfhandlungen aufzunehmen, die Zustimmung des Parlaments notwendig werde, geht fehl. Wäre anhand der Befehlslage auszumachen, ob ein Einsatz bewaffneter Streitkräfte vorliegt, dann wäre die gesamte Diskussion müßig. Ganz so einfach macht es sich auch das BVG hier nicht. Vgl. *Wiefelspütz*, Der Einsatz bewaffneter deutscher Streitkräfte und der konstitutive Parlamentsvorbehalt, S. 39 f. Später erkennt aber auch dieser, dass Gefahr im Verzug im Rechtssinne nicht dadurch entstehen kann, „dass die Bundesregierung ihrer tatsächlichen Voraussetzungen selbst herbeiführt“; ebd., S. 62 unter Verweis auf BVerfGE 103, 142 (155).

⁴⁵⁹ So im Ergebnis auch *Baldus*, Öffentliche Anhörung, Sten. Prot. der 25. Sitzung des Ausschusses für Wahlprüfung u.a. am 17. Juni 2004, Protokoll G 25, S. 67 (gesonderte schriftliche Stellungnahme). Er verweist zugleich darauf, dass sowohl nach § 2 Abs. 1 des Koalitionsentwurfes eines Parlamentsbeteiligungsgesetzes (BT-Drs. 15/2742, § 2 Abs. 1 lautet: „Ein Einsatz bewaffneter Streitkräfte liegt vor, wenn Soldatinnen und Soldaten der Bundeswehr in bewaffnete Unternehmungen einbezogen sind oder ein Einbeziehung in eine bewaffnete Unternehmung zu erwarten ist.“), als auch nach § 1 Abs. 2 des FDP-Entwurfs (Auslandseinsatzmitwirkungsgesetz, BT-Drs. 15/1985, § 1 Abs. 2 lautet: „Ein Einsatz bewaffneter Streitkräfte liegt vor, wenn Soldaten

c) Die Frage der mittelbaren Einbeziehung

In seinem AWACS II-Beschluss hat das höchste deutsche Gericht der Diskussion um den Begriff eines bewaffneten Einsatzes einen weiteren Gedanken hinzugefügt:⁴⁶⁰

„Ferner könnte klärungsbedürftig sein, inwieweit auch eine mittelbare Einbeziehung in bewaffnete Unternehmungen den Parlamentsvorbehalt auslöst. Dies gilt insbesondere im vorliegenden Fall, wenn Entwicklungen möglich sind, dass der Bündnispartner, dessen Gebiet zu sichern ist, selbst zu einer kriegsführenden Partei wird.“

Nach dem bisher Gesagten, kann das Kriterium einer „mittelbaren Einbeziehung“ für sich genommen nicht ausschlaggebend sein. Denn eine mittelbare Einbeziehung in bewaffnete Unternehmungen kommt bei einer unüberschaubaren Vielfalt von soldatischen Handlungen in Betracht, insbesondere immer dann, wenn zwischen einer konkreten Maßnahme und der eigentlichen Kampfhandlung ein Kausalzusammenhang nachgewiesen werden kann.⁴⁶¹ Insbesondere auch einsatzunabhängige Planungen, die an sich nicht das Erfordernis der parlamentarischen Zustimmung auslösen, könnten hierunter subsumiert werden. Entscheidendes Kriterium kann auch hier wiederum nur der Gefährdungsgedanke und die Integration des Einsatzes in die Gesamtstrategie der militärischen Unternehmung sein.⁴⁶²

Ist demnach auch hier wieder nur auf den Gefährdungsgedanken zurückzugreifen, so stellt sich eine „mittelbare Einbeziehung“ nicht mehr als möglich eigenständige

der Bundeswehr in eine bewaffnete Unternehmung einbezogen sind oder eine Einbeziehung in eine bewaffnete Unternehmung zu erwarten ist.“) dieser Einsatz in der Türkei zustimmungspflichtig gewesen wäre.

⁴⁶⁰ Vgl. BVerfGE 108, 34 (43).

⁴⁶¹ Für nicht aussage- und klärungsfähig hält *Scholz* die verfassungsgerichtliche Unterscheidung zwischen „mittelbare Einbeziehung in bewaffnete Unternehmungen“ und „unmittelbare Einbeziehung in Kampfhandlungen“; Öffentliche Anhörung, Sten. Prot. der 25. Sitzung des Ausschusses für Wahlprüfung u.a. am 17. Juni 2004, Protokoll G 25, S. 119 (gesonderte schriftliche Stellungnahme).

⁴⁶² So auch *Baldus*, der zugleich einen Formulierungsvorschlag unterbreitet: „Ein Einsatz bewaffneter Streitkräfte liegt auch bei einer mittelbaren Einbeziehung in bewaffnete Unternehmungen vor, sofern bei einer solchen Einbeziehung eine Gefährdung von Leib und Leben der verwendeten Soldaten zu besorgen ist.“, Öffentliche Anhörung, Sten. Prot. der 25. Sitzung des Ausschusses für Wahlprüfung u.a. am 17. Juni 2004, Protokoll G 25, S. 68 (gesonderte schriftliche Stellungnahme).

Gruppe dar, sondern liefert lediglich ein weiteren Anwendungsfall parlamentarischer Mitwirkung an Entscheideentscheidungen.⁴⁶³ Mit dieser Feststellung soll jedoch nicht die Relevanz dieser „neuen“ Kategorie abgewertet werden. Das Bundesverfassungsgericht selbst hat mit der Feststellung, dass eine sukzessive Verstrickung in bewaffnete Auseinandersetzungen dem offiziellen Kriegseintritt gleich stehe, die jüngeren Erscheinungsformen von Kriegen nachgezeichnet.⁴⁶⁴ Auch in diesen Fällen muss die konstitutive parlamentarische Mitwirkung sichergestellt sein.⁴⁶⁵

Dass das Bundesverfassungsgericht diese Frage im streitgegenständlichen Verfahren als lediglich *eventuell klärungsbedürftig* in die „zweite Reihe“ der ausstehenden Hauptsacheentscheidung gestellt hat, lässt den Schluss zu, dass das Gericht bei dem AWACS-Einsatz in der Türkei wohl eher von einer „Einbeziehung in ein bewaffnetes Unternehmen“ ausgeht. Umgekehrt scheint Karlsruhe das Szenario einer lediglich mittelbaren Einbeziehung als eigene Kategorie anzusehen, da andernfalls eine Klärung bereits innerhalb des „normalen“ Einsatzbegriffes erfolgen könnte.

Bei der Vielzahl der dargestellten multinationalen Verflechtungen und Verpflichtungen Deutschlands und dem aktuellen Kampf gegen den internationalen Terrorismus⁴⁶⁶ werden solche Formen von Beteiligung und bewaffneten Einsatz vermutlich und bedauerlicherweise zunehmen.

⁴⁶³ Vgl. *Baldus*, Öffentliche Anhörung, Sten. Prot. der 25. Sitzung des Ausschusses für Wahlprüfung u.a. am 17. Juni 2004, Protokoll G 25, S. 68 (gesonderte schriftliche Stellungnahme); ebenso auch *Scholz*, ebd., S. 5.

⁴⁶⁴ Vgl. BVerfGE 108, 34 (42).

⁴⁶⁵ So ausdrücklich *Schmidt-Jortzig*, Öffentliche Anhörung, Sten. Prot. der 25. Sitzung des Ausschusses für Wahlprüfung u.a. am 17. Juni 2004, Protokoll G 25, S. 109 (gesonderte schriftliche Stellungnahme). Auch dieser liefert einen Formulierungsvorschlag: „Von einer Einbeziehung ist auszugehen, wenn der Handlungsbeitrag des deutschen Kontingents bzw. der Soldatinnen oder Soldaten der Bundeswehr in die Gesamtstrategie der betreffenden militärischen Unternehmung integriert ist.“

⁴⁶⁶ Zu diesem Thema instruktiv *Blumenwitz*, Einsatzmöglichkeiten der Bundeswehr im Kampf gegen den Terrorismus, ZRP 2002, S. 102 ff.

III. Einsätze ohne vorherige Zustimmung des Bundestages

In der wissenschaftlichen Diskussion werden Einsatzarten diskutiert, für die eine (vorherige) Zustimmung des Parlaments nicht für erforderlich gehalten wird. Auch das Bundesverfassungsgericht hat im Streitkräfteurteil vom 12. Juli 1994 im Zusammenhang mit „Gefahr im Verzug“ einen Teil zu dieser Diskussion beigetragen.

1. Gefahr im Verzug/ Exekutivische Notkompetenz

Bei Gefahr im Verzug ist die Bundesregierung berechtigt, 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. Das Bundesverfassungsgericht urteilte 1994 wie folgt:⁴⁶⁷

„Die verfassungsrechtlich gebotene Mitwirkung des Bundestages bei konkreten Entscheidungen über den Einsatz bewaffneter Streitkräfte darf die militärische Wehrfähigkeit und die Bündnisfähigkeit der Bundesrepublik Deutschland nicht beeinträchtigen. Deshalb ist die Bundesregierung bei Gefahr im Verzug berechtigt, 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. Die Bundesregierung muss jedoch in jedem Fall das Parlament umgehend mit dem so beschlossenen Einsatz befassen. Die Streitkräfte sind zurückzurufen, wenn es der Bundestag verlangt. Dem Gesetzgeber bleibt es unbenommen, die Voraussetzungen eines solchen Notfalls und das dabei zu beobachtende Verfahren näher zu regeln.“

⁴⁶⁷ Vgl. BVerfGE 90, 286 (388). Vgl. auch Schröder, Das parlamentarische Zustimmungsverfahren zum Auslandseinsatz der Bundeswehr in der Praxis, S. 278 ff.

Der Tatbestand „Gefahr im Verzuge“ als exekutivische Notkompetenz⁴⁶⁸ ist wegen seines Ausnahmecharakters eng auszulegen, zumal aufgrund der besonderen Bedeutung des Parlamentsvorbehaltes Einschränkungen dieses Mitwirkungsrechts des Parlaments auf unabweisbare Notwendigkeiten beschränkt bleiben müssen.⁴⁶⁹ Das Bundesverfassungsgericht hat in seiner Auslandseinsatzentscheidung weder die Rechtsgüter benannt, die in einer Gefahrensituation betroffen sein müssen, noch den Grad der Wahrscheinlichkeit bestimmt, der die Ausnahmebefugnis der Bundesregierung zu vorläufiger Alleinentscheidung aktuell werden lässt. Da es um Maßnahmen militärischer Gewalt geht, muss eine Gefahr für solche Rechtsgüter gegeben sein, für deren Schutz die Rechtsordnung auch den Einsatz militärischer Mittel vorgesehen und erlaubt hat, also etwa Leib und Leben von Menschen im Ausland, die in eine akute Gefährdungslage geraten sind.⁴⁷⁰

Im jeweils konkret zu bewertenden Fall sind reine Spekulationen oder hypothetische Erwägungen als Grundlage exekutiven Handelns nicht ausreichend.⁴⁷¹ Als selbstverständlich dürfte gelten, dass Gefahr im Verzug im Rechtssinne auch dann nicht angenommen werden kann, wenn sie selbst verschuldet ist, etwa weil man von Seiten der Regierung zu spät auf eine drohende Situation reagiert hat. So gesehen wäre der Rückgriff auf das Recht auf eine vorläufige Regelung rechtsmissbräuchlich.

⁴⁶⁸ Die Begrifflichkeit geht zurück auf *Blumenwitz*, Der Einsatz deutscher Streitkräfte nach der Entscheidung des BVerfG vom 12. Juli 1994, BayVBl. 1994, S. 682. Dieser forderte schon kurz nach der Entscheidung des BVerfG eine gesetzliche Definition des Begriffs „Gefahr im Verzug“, die allgemeine Regelung der „Notkompetenzen der Exekutive“ sowie die verfahrensrechtliche Ausgestaltung des Informationsrechts des Parlaments und seines Rückrufsrechts.

⁴⁶⁹ So zu Recht *Wiefelspütz*, Der Einsatz bewaffneter deutscher Streitkräfte und der konstitutive Parlamentsvorbehalt, S. 62. Dieser verweist auch darauf, dass die Relevanz der „Gefahr im Verzuge“ allgemein zu hoch eingeschätzt werde. Der Einsatz bewaffneter Streitkräfte verlange regelmäßig aus militärischen, vor allem aber aus bündnispolitischen und allgemeinpolitischen Gründen einen langen Vorbereitungs- und Planungszeitraum.

⁴⁷⁰ Vgl. *Dau*, Die militärische Evakuierungsoperation „Libelle“ – ein Paradigma der Verteidigung, NZWehr 1998, S. 99. Dagegen kann nicht auf Leib und Leben der Soldaten abgestellt werden, die in einen Rettungseinsatz geschickt werden, da der Einsatz dieser Soldaten gerade das Mittel ist, um die Gefahr im Verzug abzuwehren. So aber *van Essen*, Deutscher Bundestag, 100. Sitzung am 25. März 2004, Sten. Prot., S. 8985 (B).

⁴⁷¹ So urteilt das BVerfG in BVerfGE 103, 142 (155): „Gefahr im Verzug muss mit Tatsachen begründet werden, die auf den Einzelfall bezogen sind.“ Allerdings betrifft dieses Urteil Art. 13 Abs. 2 GG und es kann im Verfassungsrecht bei gleich lautenden Termini und Formeln nicht immer auch von einer Bedeutungsidentität ausgegangen werden. Insoweit ist die Gleichsetzung von *Wiefelspütz*, Der Einsatz bewaffneter deutscher Streitkräfte und der konstitutive Parlamentsvorbehalt, S. 62 Bedenken ausgesetzt.

In Anlehnung an den polizeirechtlichen Gefahrbegriff wird man festhalten können, dass eine „Gefahr im Verzug“ immer dann anzunehmen ist, wenn aufgrund gewichtiger, auf einen konkreten Fall bezogener Tatsachen davon auszugehen ist, dass die Schädigung eines Rechtsgutes bereits begonnen hat oder unmittelbar bevorsteht und ein Zuwarten auf eine parlamentarische Zustimmung die Abwehr der Gefahr oder die Beendigung der Schädigung vereiteln würde.⁴⁷²

Im Falle eines zwischenzeitlich schon beendeten Einsatzes ist das Rückholrecht des Parlaments gegenstandslos. Das Parlament hat dann nur noch die Möglichkeit, durch einen Beschluss den Einsatz nachträglich zu missbilligen oder zu befürworten.⁴⁷³ Die Rechtmäßigkeit des abgeschlossenen Einsatzes hängt in einem solchen Fall allein davon ab, ob die Gefahrenlage tatsächlich als „Gefahr im Verzug“-Situation eingestuft werden konnte.⁴⁷⁴

a) Rettung eigener Staatsbürger aus einer Gefahrenlage

Weitgehend Einigkeit besteht darin, dass es bisher lediglich zwei Einsätze deutscher Streitkräfte gegeben hat, bei den die Regierung nicht zuvor die Zustimmung des Parlaments eingeholt hat bzw. einholen konnte: Prominentestes und unbestrittenes Beispiel ist die Evakuierung deutscher Staatsbürger aus unmittelbarer Gefahr für Leib und Leben aus Tirana (Albanien) durch Soldaten der Bundeswehr am 14. März 1997.⁴⁷⁵

⁴⁷² Ähnlich *Klein*, Rechtsfragen des Parlamentsvorbehalts für Einsätze der Bundeswehr, S. 263.

⁴⁷³ Vgl. *Kreß*, Die Rettungsoperation der Bundeswehr in Albanien am 14. März 1997 aus völker- und verfassungsrechtlicher Sicht, *ZaöRV* 1997, S. 356, hält eine solche nachträgliche Befassung für entbehrlich. Anders zu Recht: *Klein*, Rechtsfragen des Parlamentsvorbehalts für Einsätze der Bundeswehr, S. 263. Auch eine nachträglich Überprüfung muss im demokratischen Rechtsstaat möglich sein.

⁴⁷⁴ So auch *Baldus*, Öffentliche Anhörung, Sten. Prot. der 25. Sitzung des Ausschusses für Wahlprüfung u.a. am 17. Juni 2004, Protokoll G 25, S. 78 (gesonderte schriftliche Stellungnahme).

⁴⁷⁵ Die politische und die Sicherheitslage in Albanien hatten sich seit Anfang März 1997 zunehmend verschlechtert. Ausgelöst von Unruhen im Süden, die innerhalb kürzester Zeit das gesamte Land erfassten, war am 13. März 1997 die gesamte staatliche Organisation zusammengebrochen. Die Plünderungen im Land hatten auch die Hauptstadt Tirana erfasst. Die albanischen Sicherheitskräfte befanden sich in Auflösung. Im Hinblick auf diese ungeordneten Zustände, die das Leben deutscher und anderer ausländischer Staatsbürger akut bedrohten, ordnete die Bundesregierung am 14. März 1997 um 11.35 Uhr an, mittels des Einsatzes deutscher Streitkräfte Deutsche sowie in konsularischer Obhut befindliche Staatsangehörige anderer Nationen auf dem Luftwege zu evakuieren. Eine Evakuierung auf dem Landwege war wegen der verschärften Sicherheitslage nicht möglich. Die Evakuierungsoperation wurde unmittelbar danach erfolgreich durchgeführt. Vgl. Problembeschreibung in der Beschlussempfehlung und dem Bericht des Auswärtigen Ausschusses

Bundesregierung und Bundestag sahen danach Gefahr im Verzug, als das Leben deutscher Staatsbürger und unter deutscher konsularischer Obhut befindlicher Staatsangehöriger anderer Nationen⁴⁷⁶ akut gefährdet war und nur durch den *sofortigen* Einsatz der Bundeswehr eine Rettungsmöglichkeit bestand.⁴⁷⁷

b) Vorübergehende Personalverstärkung zum Eigenschutz

Als weiteres Beispiel lässt sich die vorübergehende Aufstockung des deutschen ISAF-Kontingents wegen der sich verschärfenden Sicherheitslage in Afghanistan anführen: Auf der Grundlage eines Beschlusses der Bundesregierung vom 05. Juni 2002 wurde das deutsche ISAF-Kontingent von seinerzeit 1.200 Soldaten kurzfristig um weitere 80 Soldaten aufgestockt.⁴⁷⁸ Der Deutsche Bundestag billigte diese Maßnahme am

vom 19. März 1997, BT-Drs. 13/7265 zum Antrag der Bundesregierung, BT-Drs. 13/7233. Der Deutsche Bundestag billigte den Einsatz der Bundeswehrsoldaten wenige Tage später am 20. März 1997 (Deutscher Bundestag, Plenarprotokoll 13/166 vom 20. März 1997, S. 14989 D). Vgl. auch *Dau*, Die militärische Evakuierungsaktion „Libelle“, NZWehr 1998, S. 89 ff.; *Kreß*, Die Rettungsoperation der Bundeswehr in Albanien am 14. März 1997 aus völker- und verfassungsrechtlicher Sicht, ZaöRV 1997, S. 329 ff.; *Lersner*, Der Einsatz von Bundeswehrsoldaten zur Rettung deutscher Staatsangehöriger, HuV 1999, S. 156 ff.

⁴⁷⁶ Siehe zu den Schutzbefohlenen: § 6 Abs. 3 Konsulargesetz („(3) Um in den in Absatz 1 genannten Fällen [Naturkatastrophen, kriegerische oder revolutionäre Verwicklungen oder vergleichbare Ereignisse, die der Bevölkerung oder Teilen von ihnen Schaden zufügen, eintreten oder eintreten drohen] sofort wirksam helfen zu können, sollen die Konsularbeamten eine Liste der in ihrem Konsularbezirk ansässigen Deutschen und anderer Schutzbefohlener sowie ihrer Familienangehörigen erstellen und auf dem laufenden halten.“); vgl. Art. 46 EU Grundrechtscharta, die den Unionsbürgern denselben diplomatischen und konsularischen Schutz garantiert.

⁴⁷⁷ Im juristischen Schrifttum ist die Rettungsaktion nicht nur zustimmend aufgenommen worden. Zur verfassungsrechtlichen Untermauerung dient das Argument, dass der Staatsauftrag zur Verteidigung nach Art. 87 a GG auch den Schutz und die Rettung deutscher Staatsangehöriger im Ausland, wenn diese in Lebensgefahr geraten sind und anderweitige Hilfe nicht möglich ist, umfasst. Vgl. *Kokott*, in: *Sachs*, Art. 87 a Abs. 2, Rn. 18a. Ebenso *Hermsdörfer*, Einsatz bewaffneter Streitkräfte vor Zustimmung des Deutschen Bundestages, UBWV 2003, S. 405 mwN.

⁴⁷⁸ Der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen hatte mit der Resolution 1383 vom 06. Dezember 2001 die auch auf deutsche Initiative hin von afghanischen Gruppen auf dem Petersberg bei Bonn am 05. Dezember 2001 geschlossene Vereinbarung zur Wiederherstellung dauerhafter staatlicher Strukturen nach mehr als 20 Jahren des Kriegs und Bürgerkriegs in Afghanistan bekräftigt. Mit der Resolution 1386 vom 20. Dezember 2001 erteilte er den Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen das Mandat zur Aufstellung einer Streitmacht mit dem Auftrag „to assist the Afghan Interim Authority in the maintenance of security in Kabul and its surrounding areas, so that the Afghan Interim Authority as well as the personnel of the United Nations can operate in a secure environment“. Daraufhin gründete sich ISAF (International Security Assistance Force) zu deren Beteiligung der Deutsche Bundestag am 22. Dezember 2001 seine Zustimmung gab.

14. Juni 2002 und ermöglichte eine weitere vorübergehende Personalverstärkung um bis zu 200 Soldaten.⁴⁷⁹

Eine ausdrückliche Bezugnahme auf den verfassungsrechtlichen Ausnahmetatbestand der Gefahr im Verzug gibt es in dem Bundestagsbeschluss nicht. Nach dem zu den notwendigen Inhalten eines Zustimmungsbeschlusses Gesagten, ist sehr zweifelhaft, ob es sich bei diesem Fall tatsächlich um einen Fall der Gefahr im Verzuge gehandelt hat. Denn die Kontingentstärke ist ein Teil des Umfangs des Einsatzes bewaffneter Streitkräfte und die Zustimmung des Parlaments ist in diesem Bereich lediglich deklaratorisch.⁴⁸⁰ Insofern handelt es sich mehr um ein nicht zwingend notwendiges Zugeständnis an das Parlament, denn um eine verfassungsrechtlich gebotene Handlung. Die überaus detailliert erfolgende Aufzählung der einzusetzenden Kräfte in dem dem Bundestag zur Zustimmung vorgelegten Kabinettsbeschluss mochte hier vorgenommen werden können, die Zustimmung des Deutschen Bundestages hatte jedoch keine konstitutive Wirkung. Gewinnt die Bundesregierung im Zuge der Durchführung einer Aktion den Eindruck, dass andere oder mehr als die ursprünglich vorgesehenen Kräfte gebraucht werden, fallen die erforderlichen Entscheidungen in ihre Zuständigkeit. Sie bedarf in Wahrheit hier keiner gesonderten Ermächtigung durch das Parlament.⁴⁸¹ Dieser Befund steht nicht im Widerspruch zum Bundesverfassungsgericht, das die Ausnahme der Gefahr im Verzug offensichtlich nur im Zusammenhang mit einem Einsatz bewaffneter Streitkräfte an sich gesehen hat und

⁴⁷⁹ Aus militärischer Sicht war es damals ratsam, das deutsche Kontingent vorübergehend um bis zu 200 Soldaten über die vom Deutschen Bundestag genehmigte Kontingentgrößen von 1.200 Soldaten hinaus zu verstärken. Das Bundeskabinett wählte ein gestuftes Vorgehen, indem lediglich 80 zusätzliche Soldaten sofort eingesetzt wurden. Die weitere Aufstockung lies sich die Bundesregierung hingegen direkt vom Bundestag genehmigen. Vgl. *Hermsdörfer*, Einsatz bewaffneter Streitkräfte vor Zustimmung des Deutschen Bundestages, UBWV 2003, S. 404 f.

⁴⁸⁰ Die Entscheidung über Art und Umfang steht ohne Zweifel der Bundesregierung zu, vgl. BVerfGE 90, 286 (389). Die parlamentarische Praxis geht freilich auch an dieser Stelle über das erforderliche Maß hinaus. Vgl. *Wiefelspütz*, Der Einsatz bewaffneter deutscher Streitkräfte und der konstitutive Parlamentsvorbehalt, S. 52.

⁴⁸¹ So auch *Klein*, Rechtsfragen des Parlamentsvorbehalts für Einsätze der Bundeswehr, S. 254. Dieser hält fest, dass es bei Zustimmungsbedürftigkeit zu irreversiblen Schäden kommen könnte. Zwar ließe sich mit dem Gedanken der „Gefahr im Verzug“ ein Ausweg aus dem Dilemma konstruieren. Dieses sei aber ersichtlich auf die Entscheidung über den Einsatz als solchen gemünzt und nicht auf notwendige Dispositionen im Zuge seiner Durchführung. Anders beurteilt dies *Hermsdörfer*, Einsatz bewaffneter Streitkräfte vor Zustimmung des Deutschen Bundestages, UBWV 2003, S. 406, der die Möglichkeit sieht, dass die Staatspraxis hier einen weiteren Ausnahmefall der grundsätzlich vorherigen Zustimmung des Parlaments begründet hat.

nicht im Zusammenhang mit dessen Durchführung.⁴⁸² Zumindest solange sich hierdurch keine wesentlichen Veränderungen des eigentlichen Einsatzes ergeben,⁴⁸³ kann die Bundesregierung selbst entscheiden.

2. Vorausverlegung von Führungskräften in internationale Hauptquartiere

Der Deutsche Bundestag stimmte am 06. Dezember 1995 der deutschen Beteiligung an dem NATO-geführten Einsatz IFOR (Implementation Force) zur Absicherung des Friedensvertrages für Bosnien-Herzegowina zu.⁴⁸⁴ Er genehmigte auch die von der Bundesregierung am 28. November 1995 beschlossene „Vorausverlegung von Führungskräften“ für internationale Hauptquartiere im früheren Jugoslawien.⁴⁸⁵ Das erleichterte es, unmittelbar nach Unterzeichnung des Friedensvertrages deutsche Hauptkräfte in die Region zu entsenden.⁴⁸⁶

Weitgehend Einigkeit besteht darin, dass es sich auch beim Dienst deutscher Soldaten innerhalb von integrierten Stäben und Hauptquartieren internationaler Organisationen um bewaffnete Einsätze handeln kann, die das Zustimmungserfordernis aktivieren.⁴⁸⁷

⁴⁸² So ähnlich auch *Klein*, Rechtsfragen des Parlamentsvorbehalts für Einsätze der Bundeswehr, S. 254.

⁴⁸³ Auf die Problematik der wesentlich veränderten Einsatzumstände und dem Erfordernis erneuter parlamentarischer Zustimmung wird noch einzugehen sein. Zur Einführung vgl. *Wild*, Verfassungsrechtliche Möglichkeiten und Grenzen für Auslandseinsätze der Bundeswehr nach dem Kosovo-Krieg, DÖV 2000, S. 624.

⁴⁸⁴ Vgl. den Antrag der Bundesregierung zur deutschen Beteiligung an den militärischen Maßnahmen zur Absicherung des Friedensvertrages für Bosnien-Herzegowina, BT-Drs. 13/3122 vom 28. November 1995; Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Auswärtige Angelegenheiten, BT-Drs. 13/3183 vom 04. Dezember 1995, Deutscher Bundestag Plenarprotokoll 13/76 vom 06. Dezember 1995, S. 6673 (B) (Beschluss).

⁴⁸⁵ Dadurch musste der *German Military Representative* beim HQ UNPF in Zagreb (United Nations Peace Forces), das das Dach der drei Operationen UNPROFOR in Bosnien-Herzegowina, UNCRO in Kroatien und UNPREDEP in Mazedonien bildete, nach Ende des Mandats für UNPF und Fortsetzung durch IFOR (Transfer of Authority erfolgte am 20. Dezember 1995) nicht zurückgerufen werden, sondern konnte nun seine Tätigkeit beim HQ ISAF in Zagreb fortsetzen.

⁴⁸⁶ Auch aus diesen Beschlüssen von Bundesregierung und Bundestag ist nicht zu entnehmen, dass man sich damals auf Gefahr im Verzug berief. Die Problematik ist in der Wissenschaft weitgehend unbeantwortet geblieben. Umso mehr wurde diese Problematik bei der Öffentliche Anhörung in der 25. Sitzung des Ausschusses für Wahlprüfung u.a. am 17. Juni 2004 erörtert, vgl. Protokoll G 25, S. 11 (*Baldus*), S. 14 (*Röben*), S. 17 (*Wieland*), S. 20 (*Klein*), S. 21 (*Nachtwei*), S. 29 (*Röben*).

⁴⁸⁷ Vgl. *Wiefelspütz*, Die Fraktions-Entwürfe eines Parlamentsbeteiligungsgesetzes, NZWehrr 2004, S. 134. Zu diesem Themenkreis zählt auch das Themenfeld vorsorglicher Operationsplanungen (sog. *Contingency Plans*) für eventuell bewaffnete Einsätze. Vgl. Antrag der FDP-Bundestagsfraktion vom 12. Juni 2002, BT-Drs. 14/9402, Seite 2.

Eine recht weit verbreitete Ansicht geht davon aus, dass die Arbeit in integrierten Stäben nicht unter den Parlamentsvorbehalt fällt.⁴⁸⁸ Dies stelle im Ergebnis nichts anderes dar, als ein Teil einer völkerrechtlich ratifizierten Vereinbarung und finde seine Rechtfertigung damit letztlich in Art. 24 und Art. 59 Abs. 2 GG. Die Frage der Hauptquartiere scheine durch die Zustimmung des Parlaments zu den entsprechenden völkerrechtlichen Verträgen geregelt zu sein. Die Hauptquartiere seien gewissermaßen die institutionelle Manifestation, die institutionelle Verfestigung der Bündnisse und fielen nicht unter das, was das Bundesverfassungsgericht in seinem „AWACS I“-Urteil gemeint habe.⁴⁸⁹

Die außenpolitische Handlungs- und Bündnisfähigkeit der Bundesrepublik Deutschland steht hierbei inmitten.⁴⁹⁰ 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 Erkenntnis führt zu einer differenzierten Sichtweise: So ist die Beteiligung von Soldaten der Bundeswehr an ständig integrierten sowie multinational besetzten Stäben und Hauptquartieren der NATO und anderer Organisationen kollektiver Sicherheit nicht als Einsatz bewaffneter Streitkräfte anzusehen.⁴⁹¹

⁴⁸⁸ So *Scholz*, Öffentliche Anhörung, Sten. Prot. der 25. Sitzung des Ausschusses für Wahlprüfung u.a. am 17. Juni 2004, Protokoll G 25, S. 17, vgl. auch *Wiefelspütz*, ebd., S. 11.

⁴⁸⁹ So *Wieland*, ebd., S. 11.

⁴⁹⁰ *Scholz* hat hierzu eine praktische Sichtweise, wenn er ausführt: „Wenn der NATO-Vertrag ratifiziert ist und irgendwann ein neuer NATO-Stab gebildet wird, zu dem ein deutscher Soldat gehören soll, würden wir uns lächerlich machen, wenn wir sagen würden: Wir müssen erst einmal prüfen, ob zum Beispiel Herr General Dieter [General Dieter wurde als Beispiel gewählt, da dieser bei der Anhörung zugegen war] dorthin versetzt werden darf.“ Öffentliche Anhörung, Sten. Prot. der 25. Sitzung des Ausschusses für Wahlprüfung u.a. am 17. Juni 2004, Protokoll G 25, S. 17.

⁴⁹¹ So auch der Abgeordnete *Bartels* während der ersten Beratungen zu den Gesetzesentwürfen von FDP bzw. Regierungskoalition: „Kein Einsatz ist – das hat in der Vergangenheit bisweilen zu Unsicherheit gesorgt – die Arbeit von Bundeswehrangehörigen in ständig integrierten sowie multinational besetzten Stäben und Hauptquartieren der NATO und anderen Organisationen kollektiver Sicherheit. Jede andere Regelung würde unsere Bündnisfähigkeit in Frage stellen.“ Deutscher Bundestag, 15. WP, 100. Sitzung am 25. März 2004, Sten. Prot. S. 8986 (C).

Im FDP-Entwurf eines Auslandseinsatzmitwirkungsgesetzes (BT-Drs. 15/1985) hingegen wurde in diesem Punkt keine Differenzierung vorgenommen.⁴⁹² Allenfalls in der Begründung zu diesem Gesetzentwurf lässt sich eine Differenzierung erahnen, wenn als Beispiel für einen genehmigungsbedürftigen Einsatz „die Beteiligung deutscher Soldaten in bi- und multinationalen militärischen Stäben oder Truppenkörpern, die nicht unter nationalem Kommando stehen, *an militärischen Einsätzen*“ genannt wird.⁴⁹³

Der Koalitions-Entwurf eines Parlamentsbeteiligungsgesetzes (BT-Drs. 15/2742) beinhaltet im Wortlaut ebenfalls keine Differenzierung. In der Begründung findet sich jedoch eine differenzierte Ansicht: „Der Gesetzgeber geht davon aus, dass die Bundeswehr im Rahmen ihrer Zugehörigkeit zu militärischen Bündnissen an Planungen beteiligt ist, die gegebenenfalls Auswirkungen auf bewaffnete Unternehmungen haben können. Doch liegt dies ausschließlich in der Verantwortung der Bundesregierung. Erst der konkrete militärische Einsatz bedarf der parlamentarischen Zustimmung.“⁴⁹⁴

Es erscheint sachgerecht, die Beteiligung von Soldaten der Bundeswehr an ständig integrierten sowie multinational besetzten Stäben und Hauptquartieren der NATO und anderen Organisationen kollektiver Sicherheit nicht als Einsatz bewaffneter Streitkräfte anzusehen. Dies ist anders zu beurteilen, wenn es sich um eine Verwendung für eigens für konkrete bewaffnete Einsätze gebildete Stäbe handelt.⁴⁹⁵

Aus diesem Grund gehen jene Vorschläge zu weit, bei denen jedweder Einsatz in integrierten Stäben und in integrierten Verbänden wie der NATO Response Force oder

⁴⁹² Im Verlaufe der parlamentarischen Diskussion wurde immer wieder hervorgehoben, wie wünschenswert eine gemeinsame Gesetzesvorlage sei. Obwohl es im Ergebnis mehr Gemeinsamkeiten als Unterschiede gab, konnte man sich schlussendlich nicht verständigen. Das galt insbesondere für die Fragen, ob es zum einen einen besonderen Entsendeausschuss und zum anderen eine Vorabzustimmung zu integrierten Einsätzen von NATO und EU, die in Zukunft bevorzugen werden, geben sollte. Vgl. Abgeordneter *Erlner* während der ersten Beratungen zu den Gesetzesentwürfen von Koalition bzw. FDP-Fraktion am 25. März 2004, Sten. Prot. S. 8978 (D).

⁴⁹³ Vgl. S. 8 f der Begründung zu BT-Drs. 15/1985.

⁴⁹⁴ Vgl. BT-Drs. 15/2742, Begründung zu § 2 (Begriffsbestimmung), S. 5.

⁴⁹⁵ So auch *Wiefelspütz*, Die Fraktions-Entwürfe eines Parlamentsbeteiligungsgesetzes, NZWehr 2004, S. 134 f.

der EU-Eingreiftruppe aus dem Zustimmungserfordernis herausgenommen werden sollen.⁴⁹⁶ Denn die Herausnahme zum Beispiel der NATO Response Force als Trägerin riskantester und härtester Einsätze aus dem Parlamentsvorbehalt würde diesen im Kern treffen.⁴⁹⁷ Es darf an dieser Stelle nicht zu einer undifferenzierten Vermischung der Notwendigkeit einer schnellen Entscheidung auf der einen Seite und der dennoch erforderlichen (ggf. nachträglichen) parlamentarischen Zustimmung auf der anderen Seite kommen. Dies muss umso mehr gelten, als die Diskussion um schnelle Einsatzfähigkeit übertrieben wird. Eine Schnelleinsatzfähigkeit ist notwendig bei Gefahr im Verzug (Geiselnbefreiungen usw.). Ansonsten besteht jedoch bei allen Szenarien immer ein gewisser zeitlicher Vorlauf für die politische Einigung auf UN-Ebene, auf NATO-Ebene und auf EU-Ebene.

Schließlich ist noch eine weitere Differenzierung vorzunehmen: Für den Fall, dass ein ständiges Hauptquartier (mit deutscher Beteiligung) *zusätzlich* die Funktion eines Hauptquartiers für ein bewaffnetes Unternehmen erhält, ist für diese Verwendung nicht die Zustimmung des Bundestages erforderlich – schließlich werden bestehende Strukturen verwandt und nicht eigens eine neue Führungsstelle begründet.⁴⁹⁸ Andernfalls würden diese ständig integrierten Stäbe und Hauptquartiere unter einen Dauervorbehalt gestellt werden. Eine widerspruchsfreie juristische Erklärung, weshalb nun diese Einsätze keiner gesonderten Zustimmung bedürfen, im Falle eigens gebildeter Führungsstelle jedoch eine solche Zustimmung notwendig wird, bleibt auch das Bundesverfassungsgericht schuldig.⁴⁹⁹ Denn die Aussage des Gerichts, das es für möglich hält, „im Rahmen völkerrechtlicher Verpflichtungen die parlamentarische

⁴⁹⁶ So etwa der Abgeordnete *von Klaeden* während der ersten Beratungen zu den Gesetzesentwürfen von FDP bzw. Koalition, Deutscher Bundestag, 15. WP, 100. Sitzung am 25. März 2004, Sten. Prot. S. 8981 (B).

⁴⁹⁷ In diesem Sinne die Antwort der Abgeordneten *Nachtwei* auf *von Klaeden*, Deutscher Bundestag, 15. WP, 100. Sitzung am 25. März 2004, Sten. Prot. S. 8983 (C).

⁴⁹⁸ Als Beispiel hierfür kann die Bestimmung des (ständigen) NATO-Hauptquartiers Mitte zum ISAF-Headquarter benannt werden. Beispiel bei *Wiefelspütz*, Die Fraktions-Entwürfe eines Parlamentsbeteiligungsgesetzes, NZWehr 2004, S. 135.

⁴⁹⁹ Das BVerfG hat in seinem Streitkräfteurteil eine integrationsfreundliche Linie verfolgt: „Der Eingliederung deutscher Streitkräfte in integrierte Verbände der NATO hat der deutsche Gesetzgeber durch den Beitritt zum Nordatlantikvertrag zugestimmt (vgl. 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.“ Vgl. BVerfGE 90, 286 (355).

Beteiligung nach der Regelungsdichte abzustufen, in der die Art des möglichen Einsatzes der Streitkräfte bereits durch ein vertraglich geregeltes Programm militärischer Integration vorgezeichnet ist,⁵⁰⁰ ist sehr wage gehalten. Letztlich ist diese Argumentation der viel beschriebenen Bündnisfähigkeit der Bundesrepublik Deutschland geschuldet.⁵⁰¹ Andererseits beinhaltet diese Ansicht auch eine Art von Bestandsschutz bezüglich der bereits bestehenden integrierten Stäbe und deren zukünftigen Missionen. Einige Autoren versuchen dem Problem durch die Einräumung eines Rückholrechts beizukommen.⁵⁰² Auf dieses Problem wird später nochmals einzugehen sein.

3. Bewaffnete Erkundungsteams/„Fact Finding“

Das Judikat des Bundesverfassungsgericht aus dem Jahr 1994 („AWACS I“) hat die Maxime aufgestellt, dass jeder Einsatz bewaffneter deutscher Streitkräfte der grundsätzlich vorherigen konstitutiven Zustimmung des Deutschen Bundestages bedarf.⁵⁰³ Aufgrund des Gefährdungskriteriums erfasst der Parlamentsvorbehalt nicht nur Einsätze *nach* Beginn militärischer Kampfhandlungen. Zustimmungsbedürftig sind auch Verwendungen im Vorfeld militärischer Kampfhandlungen, sofern aufgrund benennbarer und begründeter Indizien eine Gefährdung der Soldaten zu bejahen ist.⁵⁰⁴

⁵⁰⁰ Vgl. BVerfGE 90, 286 (389).

⁵⁰¹ *Nachtwei* sieht diese Problematik ebenfalls: „[...] Wenn wir nämlich bei diesen ständigen Hauptquartieren, bei den High Readiness Headquarters, wovon die NATO dann sechs haben wird, den Parlamentsvorbehalt, wie es eigentlich wünschenswert wäre, weiterhin hätten, hieße das, dass die Bundesrepublik neben einem Nichtbeteiligungsrecht ein *Blockaderecht* hätte, was dem Integrationsanspruch tatsächlich zuwider läuft.“ Öffentliche Anhörung, Sten. Prot. der 25. Sitzung des Ausschusses für Wahlprüfung u.a. am 17. Juni 2004, Protokoll G 25, S. 21.

⁵⁰² Die Lösungsansätze für dieses Dilemma sind vielfältig: So wird beispielsweise vorgeschlagen, in einer Art Vorratsbeschluss diesen Missionen zuzustimmen und das Parlamentsrecht durch ein eigenes Rückholrecht zu sichern. So der Abgeordnete *Pofalla*, Öffentliche Anhörung, Sten. Prot. der 25. Sitzung des Ausschusses für Wahlprüfung u.a. am 17. Juni 2004, Protokoll G 25, S. 22. Allerdings stellt sich sogleich das Problem, ob es ein Rückholrecht überhaupt geben kann. Vgl. *Dreist*, Offene Rechtsfragen des Einsatzes bewaffneter deutscher Streitkräfte, NZWehr 2002, S. 147.

⁵⁰³ Vgl. BVerfGE 90, 286.

⁵⁰⁴ Diese Ansicht wird durch das Bundesverfassungsgerichts selbst vorgegeben, wenn es ausführt: „Unter heutigen politischen Bedingungen, in denen Kriege nicht mehr förmlich erklärt werden, steht eine sukzessive Verstrickung in bewaffnete Auseinandersetzungen dem offiziellen Kriegseintritt gleich. Deshalb unterliegt grundsätzlich jeder Einsatz bewaffneter deutscher Streitkräfte der konstitutiven parlamentarischen Mitwirkung.“ BVerfGE 108, 34 (43).

Hiervon wird auch die Entsendung eines bewaffneten Erkundungsteams zur Lagefeststellung erfasst. Die Entsendung solchen Personals kann jedoch – gerade *vor* einem konstitutiven Beschluss des Deutschen Bundestages – aus politischer, militärisch-operativer Sicht nicht nur wünschenswert, sondern unabdingbar für den Erfolg der militärischen Operation sein, an der sich die Bundesrepublik beteiligen soll und will.⁵⁰⁵

So entsandte die Bundesregierung vor der INTERFET-Operation in Ost-Timor zwar ein Fact Finding Team. Dieses durfte sich jedoch nur in Australien mit der Auflage aufhalten, vor dem Bundestagsbeschluss nicht nach Ost-Timor zu reisen.⁵⁰⁶ Ein weiteres Beispiel ist die Entsendung eines Erkundungsteams nach Kabul/Afghanistan am 31. Dezember 2001.⁵⁰⁷ Die Zahl der Einsätze, die aufgrund des Zustimmungserfordernisses im Ergebnis unterblieben sind, ist dabei sicherlich nicht gering.⁵⁰⁸ In anderen Fällen fanden vertrauliche Konsultationen des Bundesministers der Verteidigung mit den Fraktionsvorsitzenden und mit Obleuten eines oder mehrerer

⁵⁰⁵ Dieses Problem betrifft alle Formen von „Vorauspersonal“, wie z.B. Fact Finding Teams, Vorkommandos, Hauptquartierpersonal oder unterstützende Fernmelde-, Stabs-, Unterstützungs- oder Sicherungskräfte. Vgl. *Dreist*, Offene Rechtsfragen des Einsatzes bewaffneter deutscher Streitkräfte, NZWehrr 2002, S. 145.

⁵⁰⁶ INTERFET-Operation in Ost-Timor, Kabinettsentscheidung vom 06. Oktober 1999, BT-Drs. 14/1719 vom selben Tag, Zustimmung des Deutschen Bundestages am 07. Oktober 1999. Hierzu auch *Lutze*, Der Parlamentsvorbehalt beim Einsatz bewaffneter Streitkräfte, DÖV 2003, S. 975.

⁵⁰⁷ Afghanistan und die internationale Staatengemeinschaft hofften auf eine zügige Umsetzung der Petersberg-Vereinbarung vom 05. Dezember 2001, die der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen durch seine Resolution 1383 vom 06. Dezember 2001 bekräftigte. Die Bundesregierung beabsichtigte vor der endgültigen politischen Entscheidung über einen deutschen Beitrag zu einer UN-mandatierten Streitmacht ein bewaffnetes Erkundungsteam nach Afghanistan zu senden. Der Deutsche Bundestag hätte dazu noch vor der Resolution 1386 vom 20. Dezember 2001, mit der die ISAF (International Security Assistance Force) gebildet worden ist, um Zustimmung zur Erkundung ersucht werden müssen. Zu einer solch frühen politischen wie auch rechtlichen Festlegung war der Deutsche Bundestag nach dem Ergebnis von Sondierungsgesprächen jedoch nicht bereit. Aus militärischer Sicht war allerdings eine frühzeitige Erkundung der Lage vor Ort in Afghanistan angeraten, um das politische Ziel einer frühen und zeitgleichen Präsenz zusammen mit anderen Streitkräften zu erreichen. Der Deutsche Bundestag stimmte einer Beteiligung deutscher Streitkräfte schließlich am 22. Dezember 2001 zu (Deutscher Bundestag, Plenarprotokoll 14/210 vom 22. Dezember 2001, S. 20849 (D)). Ein Erkundungsteam der Bundeswehr konnte deshalb erst am 31. Dezember 2001 nach Kabul verlegt werden.

⁵⁰⁸ Vgl. *Bartels*, DVParl-Forum Protokoll, S. 13. Es sei eine Tendenz festzustellen, dass kleinere Missionen in der Vergangenheit eher unterblieben, bevor man „den großen Apparat in Gang“ setzt. Auf ganz konkrete Nachteile für die deutschen Soldaten aufgrund zeitlicher Verzögerungen weist *van Essen* hin: So werde beispielsweise unzerstörte Infrastruktur durch Vorauskommandos anderer Nationen in Beschlag genommen und stünde dann der Bundeswehr nicht mehr zur Verfügung. Ebd., S. 17.

Ausschüsse statt, um „Verabredungen“ über bestimmte Einzeldetails zu treffen. Ein solches Verfahren ist freilich im Grundsatzurteil des Bundesverfassungsgerichts vom 12. Juli 1994 nicht vorgesehen.⁵⁰⁹

Eine grundsätzliche Herausnahme solcher Erkundungsteams vom Erfordernis parlamentarischer Zustimmung scheint indes nicht möglich: Dem Kriterium der Gefährdung folgend, können solche Einsätze sehr wohl zustimmungspflichtig sein und den Parlamentsvorbehalt aktivieren.⁵¹⁰

4. Humanitäre Einsätze

Laut Bundesverfassungsgericht bedarf die Verwendung von Personal der Bundeswehr für Hilfsdienste und Hilfeleistungen im Ausland nicht der Zustimmung des Deutschen Bundestages, sofern die Soldaten dabei nicht in bewaffnete Unternehmungen einbezogen sind.⁵¹¹ Die Bundesregierung kann diese Vorgabe des Judikats nicht ohne weiteres umsetzen, sondern muss vor einem solchen Einsatz in einer Prognose prüfen, ob die Gefahr der Einbeziehung in bewaffnete Unternehmungen besteht. Ist diese Gefahr zu besorgen, ist der Bundestag um seine – grundsätzlich vorherige – Zustimmung zu ersuchen.⁵¹²

Art. 32 Abs. 1 GG bildet die verfassungsrechtliche Grundlage für die humanitäre Hilfe der Streitkräfte im Ausland. Federführend im Bereich humanitärer Hilfe ist innerhalb

⁵⁰⁹ Vgl. *Dreist*, Offene Rechtsfragen des Einsatzes bewaffneter deutscher Streitkräfte, NZWehr 2002, S. 145. Obwohl diese Frage in der Politik viel diskutiert wurde, fand bisher eine vertiefte Auseinandersetzung in der Wissenschaft nicht statt. Auch neuere Arbeiten, wie *Limpert*, Auslandseinsatz der Bundeswehr (2002), oder *Wiefelspütz*, Der Einsatz bewaffneter deutscher Streitkräfte und der konstitutive Parlamentsvorbehalt (2003), gehen hierauf nicht gesondert ein.

⁵¹⁰ Der Entwurf der FDP-Fraktion für ein Auslandseinsatzmitwirkungsgesetz (BT-Drs. 15/1985) sah das aber in § 2 Abs. 1 (Grenzen des Parlamentsvorbehalts) vor: „Maßnahmen, die zur Aufklärung der Notwendigkeit von Einsätzen bewaffneter Streitkräfte, für deren Planung und für die ausbildungsbedingte wie logistische Vorbereitung unabdingbar sind, bedürfen nicht der Zustimmung des Bundestages.“ Der Entwurf der Regierungskoalition für ein Parlamentsbeteiligungsgesetz (BT-Drs. 15/2742) sah die Handhabung innerhalb eines vereinfachten Verfahrens vor (vgl. § 4 Abs. 1 und Abs. 3, 1. Spiegelstrich). Hierauf wird noch einzugehen sein.

⁵¹¹ Vgl. BVerfGE 90, 286 (388). Zum Ganzen auch *Spies*, Parlamentsvorbehalt und Parlamentsbeteiligung bei Einsätzen der Bundeswehr im Ausland, S. 539 f. Ebenso *Hermsdörfer*, Humanitäre Hilfe durch die Bundeswehr bei Katastrophen im Ausland, NZWehr 1996, S. 226 ff.

⁵¹² Vgl. *Dreist*, Der Bundestag zwischen „Vorratsbeschluss“ und Rückholrecht, KritV 2004, S. 84.

der Bundesregierung das Auswärtige Amt.⁵¹³ Der betroffene Staat muss der Einbeziehung der Bundeswehr in die Hilfeleistung zustimmen. Als humanitäre Hilfe gilt u.a. die technische Hilfe bei Erdbeben⁵¹⁴, die Unterstützung bei Waldbrandkatastrophen, die Hilfe bei der Versorgung von Hungergebieten, die medizinische Versorgung von Flüchtlingen und das Räumen von Minen. Humanitäre Hilfe beruht weder auf Art. 87 a Abs. 1 Satz 1 GG noch auf Art. 24 Abs. 2 GG, da es sich bei den Handlungen, die unter den Begriff der humanitären Hilfe subsumiert werden, weder um Verteidigungsaufgaben noch um vertragliche Pflichten im Rahmen eines kollektiven Sicherheitssystems handelt.⁵¹⁵

Humanitäre Einsätze der Bundeswehr, bei denen die Bewaffnung ausschließlich zur Selbstverteidigung⁵¹⁶ dient, bedürfen somit nicht der Zustimmung des Bundestages, wenn eine Verstrickung in eine bewaffnete Unternehmung nicht zu besorgen ist. Bei solchen Einsätzen handelt es sich nicht um Verwendungen, die mit kriegsähnlichen Einsätzen oder mit der Verstrickung in einen Krieg vergleichbar wären.⁵¹⁷ Die

⁵¹³ Sofern der betreffenden Hilfe allgemeine außenpolitische Bedeutung zukommt, bedarf es eines förmlichen Beschlusses des Kabinetts gem. § 15 Abs. 1 GOBReg. Vgl. *Brenner/Hahn*, Bundeswehr und Auslandseinsätze, JuS 2001, S. 730.

⁵¹⁴ Einen Grenzfall stellt der Einsatz deutscher ISAF-Soldaten zur Hilfe nach einem Erdbeben im Mazar-il-Sharif in Nord-Afghanistan zu Beginn des Jahres 2002 dar: Hier wurde diskutiert, ob dies einen neuen, vom Bundestagsmandat für ISAF zu Beginn des Jahres 2002 nicht gedeckten Einsatz bewaffneter Streitkräfte darstellte, da der ISAF-Einsatz auf Kabul und Umgebung beschränkt, die Hilfstruppen jedoch von einer bewaffneten Sicherungskomponente begleitet und außerhalb des festgelegten Einsatzgebietes eingesetzt waren. Vgl. *Klein*, Rechtsfragen des Parlamentsvorbehalts für Einsätze der Bundeswehr, S. 252. Zu diesem Beispiel auch *van Essen*, der den Schwerpunkt in der humanitären Komponente sieht, DVParl-Forum, Protokoll S. 19. Der Einsatz der „Schnellen Einsatzkräfte Sanitätsdienst“ in der Provinz Aceh im Januar 2005 zur Hilfe nach dem schweren Seebeben in der Region, stellt einen Paradefall für einen humanitären Einsatz dar; vgl. F.A.Z. vom 10. Januar 2005, S. 9.

⁵¹⁵ Vgl. *Raap*, Bundeswehreinsatz und Grundgesetz, DVP 2002, S. 285.

⁵¹⁶ Widerstände gegen die Ausführung des Hilfsauftrages dürfen nicht mit Waffengewalt durchgesetzt werden. Unberührt bleibt aber das Recht auf Selbstschutz der Soldaten (Waffeneinsatz im Rahmen der Notwehr), vgl. *Brenner/Hahn*, Bundeswehr und Auslandseinsätze, JuS 2001, S. 730. Ein Beispiel aus neuerer Zeit ist der Einsatz von 120 Soldaten vom 01. bis 31. März 2000 in Mosambik. Aufgrund einer Flutkatastrophe wurden Rettungs- und Versorgungsflüge im Gebiet Beira notwendig. Die Soldaten führten im Katastrophengebiet, in dem *de facto* keine hoheitliche Gewalt mehr wirkte, vorsorglich auch Handfeuerwaffen unter Verschluss mit, um sich ggf. gegen kriminelle Übergriffe zur Wehr setzen zu können. Vgl. *Gries*, Der aktuelle Fall: Mosambik, HuV 2000, S. 163 ff.

⁵¹⁷ Vgl. *Wiefelspütz*, Der Einsatz bewaffneter deutscher Streitkräfte und der konstitutive Parlamentsvorbehalt, S. 43.

Bundeswehr hat seit 1994 in vielen Fällen humanitäre Hilfsaktionen durchgeführt, die auch ohne die Zustimmung des Bundestages zulässig waren.⁵¹⁸

Dagegen sind Bundeswehreinsätze mit einer sog. *Selbstschutzkomponente* zustimmungspflichtig, weil die Bewaffnung nicht nur ausschließlich der Selbstverteidigung zu dienen bestimmt ist. Gegebenenfalls erforderliche Selbstschutzmaßnahmen können durchaus die Qualität von Kampfhandlungen erreichen.⁵¹⁹ Es fragt sich, ob sich bei einer solchen Hilfsaktion ein militärisches (kriegerisches) Risiko konkretisiert oder ob die Vorsorge für eine effektive Selbstverteidigung bereits als Einsatz bewaffneter Streitkräfte im Rechtssinne anzusehen ist. Dies umso mehr, als der Einsatz einer bewaffneten Selbstschutzkomponente in solchen Fällen dem Prinzip der Fürsorge sowie kluger militärischer Vorsorge entspricht.⁵²⁰ Nach der hier vertretenen Einsatzdefinition bestimmt sich dies wiederum allein nach dem Grad der Wahrscheinlichkeit der Einbeziehung in bewaffnete Unternehmungen. Die Erforderlichkeit eines Einsatzes einer bewaffneten Sicherungskomponente spricht insoweit aber für sich.⁵²¹

⁵¹⁸ Beispiele: Einsätze unbewaffneter Militärbeobachter und Sanitätskräfte bei UNOMIG in Georgien (1994), Luftbrücke nach Sarajewo für den UNHCR vom 04. Juli 1992 bis 09. Januar 1996, Lufttransport zur Flüchtlingshilfe in Ruanda für UNHCR/UNAMIR vom 18. Juli bis 31. Dezember 1994, technische Hilfe bei Kampfmittelbeseitigung nach Explosion der Munitionsfabrik Kirikkale/Türkei vom 03. bis 09. Juli 1997, Teilnahme von 75 Soldaten der Bundeswehr – die zu Auswärtigen Amt abgeordnet und in Zivil eingesetzt wurden – an der OSZE Kosovo Verification Mission im Kosovo vom November 1998 bis zum 20. März 1999.

⁵¹⁹ *Lutze* nennt als Beispiel die Verteidigungshandlungen, die erforderlich werden können, um einem Hinterhalt entkommen zu können. *Lutze*, Der Parlamentsvorbehalt beim Einsatz bewaffneter Streitkräfte, DÖV 2003, S. 975.

⁵²⁰ Ähnlich *Dreist*, Der Bundestag zwischen „Vorratsbeschluss“ und Rückholrecht, KritV 2004, S. 100. Dieser behandelt die Problematik anhand des Einsatzes deutscher ISAF-Soldaten zur Hilfe nach einem Erdbeben in Mazar-il-Shairf in Nord-Afghanistan. Die Beteiligung einer bewaffneten Sicherungskomponente war angesichts der schwierigen Sicherheitslage außerhalb Kabuls offenbar erforderlich, da Überfälle auf die medizinischen Hilfskräfte befürchtet werden mussten.

⁵²¹ Bei solchen Konstellationen fragt sich, ob Definitionsversuche nicht an natürliche Grenzen stoßen oder durch neue Regelungen aufgelöst werden könnten, die das Mitführen von Waffen zum Eigen- und Materialschutz nicht als „Einsatz bewaffneter Streitkräfte“ im technischen Sinne einstufen. So sah der Koalitionsentwurf eines Parlamentsbeteiligungsgesetzes (BT-Drs. 15/2742) in § 2 Abs. 2 (Begriffsbestimmung) vor: „Vorbereitende Maßnahmen und Planungen sind kein Einsatz im Sinne des Gesetzes. Sie bedürfen keiner Zustimmung des Deutschen Bundestages. Gleiches gilt für humanitäre Hilfsdienste und Hilfsleistungen der Streitkräfte, bei denen Waffen lediglich zum Zweck der Selbstverteidigung mitgeführt werden, wenn nicht zu erwarten ist, dass die Soldatinnen und Soldaten in bewaffnete Unternehmungen einbezogen werden.“ Undifferenzierter dagegen § 2 Abs. 2 des Entwurfs der FDP-Fraktion für ein Auslandseinsatzmitwirkungsgesetz (BT-Drs. 15/1985): „Humanitäre Hilfsmaßnahmen und Katastrophenhilfe sind kein Einsatz bewaffneter Streitkräfte im Sinne dieses Gesetzes.“

5. Geheimhaltungsbedürftige Einsätze

In den Problemkreis von Einsätzen ohne die vorherige Zustimmung des Parlaments fallen auch die Einsätze, bei denen Geheimhaltung erforderlich ist. Geheime (Spezial-) Operationen gehören spätestens seit dem 11. September 2001 zum notwendigen Repertoire der Krisenbewältigung bzw. Terrorismusbekämpfung und sind Ausdruck der Wehr- und Bündnisfähigkeit der Bundesrepublik Deutschland.⁵²²

Um Einzelheiten einer militärischen Operation in einem gefährlichen Umfeld nicht vorzeitig öffentlich zu diskutieren und um damit die am Einsatz beteiligten Kräfte nicht extrem zu gefährden, muss die Bundesregierung zum Zwecke der Geheimhaltung zunächst allein entscheiden und den Einsatz durchführen lassen. Eine Lesung im Plenum ist in diesen Fällen nicht möglich.⁵²³

In der gegenwärtigen Praxis wird das Parlament in besonderen Sitzungen der Obleute des Verteidigungsausschusses durch die Bundesregierung über Einsätze der Spezialkräfte (KSK) unter Wahrung der Grundsätze zur Geheimhaltung unterrichtet.⁵²⁴ Ist der Überraschungseffekt für das Gelingen des Einsatzes oder den Schutz der Soldaten wesentlich, dürfte jedenfalls auch durch die vorherige Befassung des auch sonst vielfach sog. VS-Sachen beratenden Verteidigungsausschusses (vgl. § 69 Abs. 7 GOBT i.V.m. Anlage 3 zur GO) dem Parlamentsvorbehalt Rechnung getragen sein, wenn das Plenum unmittelbar nach Beginn des Einsatzes um seine Zustimmung ersucht wird.⁵²⁵ Im Vergleich zum Plenum sind die Beratungen im Ausschuss ausnahmslos nicht-öffentlich und die Ausschussmitglieder zu entsprechender

⁵²² Vgl. etwa BVerfGE 108, 34 (43) zu der immer wieder hervorgehobene Wehr- und Bündnisfähigkeit der Bundesrepublik Deutschland. Vgl. auch *Schröder*, Das parlamentarische Zustimmungsverfahren zum Auslandseinsatz der Bundeswehr in der Praxis, S. 284 ff.

⁵²³ Vgl. zum Themenkreis *Dreist*, Offene Rechtsfragen des Einsatzes bewaffneter deutscher Streitkräfte, NZWehr 2002, S. 146.

⁵²⁴ Dieses Verfahren erfährt weitgehend Zustimmung. Die so erlangten Informationen werden als ausreichend für eine angemessene Kontrollmöglichkeit angesehen. Gewarnt wird aber zugleich vor einer Übertreibung der Geheimhaltung von Einsätzen, die als exekutive „Geheimniskrämerie“ schnell zu Verunsicherung in Parlament und Öffentlichkeit führen könnten. So der Abgeordnete *Nachtwei*, DVParl-Forum, Protokoll, S. 22 f.

⁵²⁵ So auch *Klein*, Rechtsfragen des Parlamentsvorbehalts für Einsätze der Bundeswehr, S. 259. Dieser hält deshalb eine Delegation an ein neu zu schaffendes Gremium nicht für notwendig. Für die Übertragung auf einen „Entsendeausschuss“ spricht sich hingegen *Wiefelspütz* aus, Der Einsatz bewaffneter deutscher Streitkräfte und der konstitutive Parlamentsvorbehalt, S. 63.

Verschwiegenheit verpflichtet (Art. 44 GG findet keine Anwendung).⁵²⁶ Dabei wird der Exekutive auch bezüglich des Zeitpunktes der Befassung des Parlaments ein Beurteilungsspielraum einzuräumen sein.⁵²⁷

Da das Bundesverfassungsgericht zu dieser Frage nicht ausdrücklich Stellung genommen hat, sind in der Literatur die Ansätze hierzu recht wage: Es wird die Frage aufgeworfen, ob auch geheime Spezialoperationen eine „Gefahr im Verzug-Situation“ im Sinne einer (typischen) Dringlichkeitssituation darstellen. Dies hänge davon ab, wie extensiv oder restriktiv diese Ausnahmeregelung („Gefahr im Verzug“) zu handhaben sei.⁵²⁸ Weiterhin wird eine dreifache Unterscheidung getroffen: Die erste Ebene seien Einsätze bei Gefahr im Verzug, bei der eine nachträgliche Zustimmung unumstritten notwendig sei. Eine zweite Ebene seien Geheimeinsätze innerhalb von genehmigten Einsätzen⁵²⁹, bei denen eine vorherige Zustimmung erforderlich sei. Eine dritte Ebene bildeten dauerhafte Geheimeinsätze, bei denen das Parlament zuvor nicht gefragt werde.⁵³⁰

Im Ergebnis wird man nicht umhin kommen, festzustellen, dass diese Frage schlicht nicht Streitgegenstand der Entscheidung(en) des Bundesverfassungsgerichts war. Diese (offene) Frage ist damit in größerem Maße einer Regelung durch das Parlament selbst fähig als dies für ausdrücklich entschiedene Teilbereiche der hier diskutierten Problematik der Fall ist. Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts lässt

⁵²⁶ Die Problematik der vorherigen Befassung des Verteidigungsausschusses wird bei von *Schmidt-Radefeldt* mit der Frage vermennt, ob dieser Ausschuss konstitutiv zustimmen kann. Mit Einschränkungen ist das jedoch hier nicht die Frage. *Schmidt-Radefeldt*, Einsatz und Rückruf von Streitkräften aus dem Ausland, JURA 2003, S. 204, Fn. 26.

⁵²⁷ Dies kann dazu führen, dass ein Einsatz für seine gesamte Dauer als geheimhaltungsbedürftig eingestuft wird und eine parlamentarische Befassung erst nach dessen Beendigung möglich wird. Vgl. *Schmidt-Radefeldt*, Einsatz und Rückruf von Streitkräften aus dem Ausland, JURA 2003, S. 204.

⁵²⁸ *Schmidt-Radefeldt*, Einsatz und Rückruf von Streitkräften aus dem Ausland, JURA 2003, S. 203.

⁵²⁹ Beispielhaft benannt werden können hier Operationen im Rahmen von ENDURING FREEDOM, wo die Geheimhaltung explizit benannt ist, oder im Rahmen von KFOR, SFOR, bei denen es um das Auffinden von Kriegsverbrecher ging. Vgl. *Nachtwei*, Öffentliche Anhörung, Sten. Prot. der 25. Sitzung des Ausschusses für Wahlprüfung u.a. am 17. Juni 2004, Protokoll G 25, S. 21 f.

⁵³⁰ Diese Unterscheidung trifft *Nachtwei*, ebd., und zeichnet das Bild eines „Geheimkrieges“. Diese Befürchtung ist jedoch unbegründet, da die vorgelegten Gesetzesentwürfe recht strenge Informationspflichten begründen, die für die notwendige Transparenz sorgen. Vgl. *Scholz*, ebd., S. 27; ebenso *Schmidt-Jortzig*, ebd., S. 29.

hierzu Raum, wenn das Gericht ausführt, dass „je nach Anlass und den Rahmenbedingungen des Einsatzes [...] unterschiedliche Formen der Mitwirkung denkbar“⁵³¹ seien.⁵³² Auf die konkrete Umsetzung dieser Regelungsoption wird noch einzugehen sein.

6. Bündnisfähigkeit

In der neueren Literatur bilden Einsätze innerhalb des NATO-Bündnisses eine eigenständige Gruppe von Einsatzentscheidungen, die mit Blick auf die Bündnisfähigkeit der Bundesrepublik Deutschland auch ohne vorherige Zustimmung des Parlaments zulässig sind.⁵³³

Das Bundesverfassungsgericht hat die Bündnisfähigkeit immer wieder als besonderes Kriterium herausgestellt.⁵³⁴ Diese besondere Rücksicht auf die Bündnisfähigkeit gebietet die Eigenart der Einsätze außerhalb des Verteidigungsfalles und der Landesverteidigung, für die das Gericht das vorläufige Entscheidungsrecht der Regierung insbesondere gedacht hat: Einsätze im Rahmen von Systemen kollektiver Verteidigung und gegenseitiger Sicherheit, denen der Bund – Art. 24 Abs. 2 GG folgend – beigetreten ist. Der Teilnahme am „Routinebetrieb“ eines solchen Systems

⁵³¹ Vgl. BVerfGE 108, 34 (43).

⁵³² Der Entwurf der FDP-Fraktion zu einem Auslandseinsatzmitwirkungsgesetz (BT-Drs. 15/1985) sah in § 6 Abs. 1 folgende Regelung vor: „1. Der Ausschuss für besondere Auslandseinsätze ist ermächtigt, die Zustimmung zu einem Antrag der Bundesregierung zu erteilen, falls die Bundesregierung ihren Antrag a) als Verschlussache des Geheimhaltungsgrades GEHEIM und höher eingestuft hat, [...]“. Der Koalitionsentwurf zu einem Parlamentsbeteiligungsgesetz (BT-Drs. 15/2742) sah hierfür keine ausdrückliche Bestimmung vor, beinhaltet jedoch in der Begründung zu § 6 (Unterrichtungspflicht) ein *Procedere*, dass sich im Gesetz nicht widerspiegelt. Auf S. 6 der Begründung heißt es: „In den Berichten der Bundesregierung müssen allerdings geheimhaltungsbedürftige Tatsachen nicht enthalten sein. Über diese Tatsachen sollen die Obleute des Auswärtigen Ausschusses und des Verteidigungsausschusses in geeigneter Weise informiert werden.“ Auf diese Problematik verweist *Dieter*, wenn er speziell für KSK-Einsätze eine ausdrückliche Benennung fordert, Öffentliche Anhörung, Sten. Prot. der 25. Sitzung des Ausschusses für Wahlprüfung u.a. am 17. Juni 2004, Protokoll G 25, S. 19.

⁵³³ In ausdrücklicher Hervorhebung und überzeugender Darstellung vor allem *Spies*, Parlamentsvorbehalt und Parlamentsbeteiligung bei Einsätzen der Bundeswehr im Ausland, S. 546 ff.

⁵³⁴ BVerfGE 90, 286 (381): „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.“ Vgl. BVerfGE 108, 34 (43 f.).

außerhalb eines Einsatzes bewaffneter deutscher Streitkräfte hat der Bundestag bereits in Form des Art. 59 Abs. 2 GG erforderlichen Gesetzes zugestimmt.⁵³⁵ Zu welchem Zeitpunkt dabei genau die Schwelle zwischen „Routinebetrieb“ und dem Beginn eines Einsatzes bewaffneter Streitkräfte rechtlich überschritten wird, lässt sich im voraus schwer bestimmen.⁵³⁶

Das Bundesverfassungsgericht führt aus:⁵³⁷

„Die verfassungsrechtlich gebotene Mitwirkung des Bundestages bei konkreten Entscheidungen über den Einsatz bewaffneter Streitkräfte darf die militärische Wehrfähigkeit und die Bündnisfähigkeit der Bundesrepublik nicht beeinträchtigen.“

Das Gericht hat hieraus den Schluss gezogen, dass die Regierung folglich bei „Gefahr im Verzug“ eine Entscheidung auch *ohne* vorherige Zustimmung des Parlaments treffen darf. Auf der anderen Seite wird die Regierung durch diese Vorgabe auch in die Lage versetzt, präjudizielle Entscheidungen zu treffen. So zieht z.B. die Feststellung des Bündnisfalles im Konsens der NATO-Ratsvertreter zwar nicht unmittelbar eine rechtliche Verpflichtung zum Einsatz bewaffneter Streitkräfte nach sich.⁵³⁸ Die Weigerung, bei einem Angriff auf das Bündnisgebiet im Rahmen der eigenen Möglichkeiten einen erforderlichen und angemessenen Beistand zu leisten, wäre jedoch gegenüber dem im Konsens festgestellten „Bündnisfall“ als *venire contra factum proprium* zu werten.⁵³⁹ Die Beistandspflicht stellt den Kernbereich des Bündnisses dar. Deshalb ist die Zustimmung der Bundesregierung bei der Feststellung des Bündnisfalles zumindest ein Präjudiz für eine Entscheidung der Regierung, im

⁵³⁵ Vgl. BVerfGE 90, 286 (381).

⁵³⁶ Die Eigenart dieser Einsätze wird dadurch bestimmt, dass ihre Vorbereitung und die gestufte Entscheidung über ihre Durchführung international maßgeblich in den Stäben und in den Gremien des Bündnisses oder des Systems gegenseitiger kollektiver Sicherheit getroffen werden.

⁵³⁷ Vgl. BVerfGE 90, 286 (388).

⁵³⁸ Der Wortlaut des Art. 5 NATO-Vertrag lässt die Art und Intensität der von jedem Bündnispartner zu ergreifenden Maßnahmen offen. Er bestimmt, dass jeder Bündnispartner Beistand leistet, indem er „unverzüglich für sich und im Zusammenwirken mit den anderen Partnern Maßnahmen, einschließlich der Anwendung von Waffengewalt, trifft, die er für erforderlich achtet, um die Sicherheit des Nordatlantischen Gebietes wiederherzustellen und zu erhalten.“

⁵³⁹ So auch *Spies*, Parlamentsvorbehalt und Parlamentsbeteiligung bei Einsätzen der Bundeswehr im Ausland, S. 547. Ebenso *Klein*, Rechtsfragen des Parlamentsvorbehalts für Einsätze der Bundeswehr, S. 260. *Heinegg*, in: *Ipsen*, Völkerrecht, § 18, Rn. 7.

weiteren Verlauf auch Streitkräfte zur Verfügung zu stellen. Der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts folgend, darf die Regierung auch ohne vorherige Einzelermächtigung durch das Parlament im NATO-Rat dem Bündnisfall zustimmen.⁵⁴⁰

Die Bündnisfreundlichkeit der verfassungsgerichtlichen Judikate zeigt sich auch im „AWACS II“ - Beschluss. Dort heißt es im Rahmen der abschließenden (Doppel-) Abwägung im Rahmen von § 32 BVerfGG:⁵⁴¹

„Die ungeschmälerete außenpolitische Handlungsfähigkeit der Bundesregierung in dem ihr durch die Verfassung zugewiesenen Kompetenzbereich hat auch im gesamtstaatlichen Interesse an der außen- und sicherheitspolitischen Verlässlichkeit Deutschlands bei der Abwägung ein besonderes Gewicht.“

Das gefundene Ergebnis steht der Intention des Verfassungsgerichts bezüglich einer wirksamen Kontrolle der Exekutive nicht entgegen. Es steht zu vermuten, dass die Regierung innerhalb international gefasster Beschlüsse⁵⁴² keinen „Kabinettskrieg“ führen wird. Die internationale Eingebundenheit der Bundesrepublik Deutschland schwächt an dieser Stelle letztlich die Rechte des Parlaments. Diese Rechte bestehen jedoch nicht um ihrer selbst Willen, sondern sollen die Funktion einer adäquaten parlamentarischen Kontrolle erfüllen. Wird diese zum Teil schon aus institutionellen Gründen gewährleistet, so rechtfertigt dies Abstriche bei der nationalen Kontrolle. Nur so kann dem Umstand Rechnung getragen werden, dass es sich zum Großteil auch um

⁵⁴⁰ Eine andere Ansicht würde die parlamentarische Zustimmung zu weit in die Vorbereitungsphase verlagern und die Mechanik des NATO-Bündnisses gefährden. Vgl. Kurzprotokoll der 78. Sitzung des Rechtsausschusses, 5. Wahlperiode, vom 28. März 1968, S. 10.

⁵⁴¹ Vgl. BVerfGE 108, 34 (45).

⁵⁴² Dabei kommt nicht jedem international gefassten Beschluss die hier in Frage stehende Präjudizwirkung zu. Bei anderen Beschlüssen des NATO-Rates als dem Bündnisfall ist eine vergleichbare Präjudizwirkung nur ausnahmsweise denkbar. Sollte ein Mitgliedstaat bei der militärischen Planung für einen konkreten Einsatz bereits signalisieren, bestimmte militärische Fähigkeiten in jedem Fall zur Verfügung zu stellen, ergäbe sich hieraus eine vergleichbare Festlegung. Allerdings wird eine solche Festlegung von der NATO nicht verlangt und ist bisher auch nicht üblich. Bei der Meldung in das sog. „Statement of Requirement“ steht der Beitrag noch unter dem Vorbehalt einer endgültigen nationalen Entscheidung. Vgl. *Heinegg*, Das Verhältnis der Organisation der Vereinten Nationen zur EU in der Sicherheitspolitik, S. 93 ff., der darstellt, dass das Entscheidungs- und Beratungsverfahren über EU-geführte Einsätze im Rahmen der Petersberg-Aufgaben in den Grundzügen dem Verfahren der NATO nachgebildet ist.

politische Entscheidungen handelt, die zweifelsohne der Exekutive zustehen und zugeordnet sind.⁵⁴³

IV. Befristung von Einsätzen

Die Frage nach der Befristung von Einsätzen stellt einen weiteren Streitpunkt innerhalb der wissenschaftlichen Diskussion dar. Diese Problematik hängt eng mit der Frage nach einem Initiativrecht des Parlaments zusammen.

Die parlamentarische Zustimmung stellt nur eine Ermächtigung zum bewaffneten Einsatz der Streitkräfte dar, keine Verpflichtung. Die Bundesregierung kann ungeachtet einer einmal erteilten Zustimmung von einem Einsatz auch ganz absehen. Sie kann ferner einen einmal begonnenen Einsatz jederzeit beenden.⁵⁴⁴ Das Bundesverfassungsgericht ordnet diese „Entscheidung über die Modalitäten, den Umfang und die Dauer der Einsätze“ dem Eigenbereich exekutiver Handlungsbefugnis der Bundesregierung zu.⁵⁴⁵

Es ist davon auszugehen, dass die Zustimmung des Bundestages zu einem von einer internationalen Organisation mandatierten Einsatz nicht weiter reichen kann als das Mandat selbst, auf welches sich die Zustimmung bezieht. Ist dieses befristet, so ist es auch die Zustimmung des Bundestages zu einem Einsatz in diesem Rahmen. Wird das Mandat verlängert, so bedarf es folglich auch einer erneuten Zustimmung des Parlaments.⁵⁴⁶

⁵⁴³ Im Ergebnis ebenso *Spies*, Parlamentsvorbehalt und Parlamentsbeteiligung bei Einsätzen der Bundeswehr im Ausland, S. 547.

⁵⁴⁴ Vgl. *Wild*, Verfassungsrechtliche Möglichkeiten und Grenzen für Auslandseinsätze der Bundeswehr nach dem Kosovo-Krieg, DÖV 2000, S. 630.

⁵⁴⁵ Vgl. BVerfGE 90, 286 (389).

⁵⁴⁶ So war die deutsche Beteiligung an der Absicherung des Friedensvertrags von Dayton „entsprechend dem Vertragswerk von Dayton und der Beschlusslage des NATO-Rats“ auf längstens zwölf Monate befristet, vgl. BT-Drs. 13/3122, Nr. 5. Als sich diese Frist als zu kurz erwies, mussten Verlängerungsbeschlüsse gefasst werden. Nachweise bei *Klein*, Rechtsfragen des Parlamentsvorbehalts für Einsätze der Bundeswehr, S.248, Fn. 15.

Anders liegt es jedoch dann, wenn keine internationalrechtliche Vorgaben hinsichtlich der Dauer des Einsatzes bestehen.⁵⁴⁷ Zwar ist es der Bundesregierung in solcher Lage unbenommen, deutsche Streitkräfte nur für einen begrenzten Zeitraum zur Verfügung zu stellen, da sie es ist, die über die Dauer des Einsatzes zu entscheiden hat. Daraus folgt jedoch nicht, dass die Zustimmung des Bundestages zu dieser Entscheidung der Bundesregierung ihrerseits konstitutiven, d.h. rechtlich bindenden Charakter hat. Die Bestimmung der maximalen Dauer des Einsatzes ist kein verfassungsrechtlich zulässiger Bestandteil der Beschlussfassung des Bundestages, soweit sie konstitutiven Charakter hat.⁵⁴⁸ Die Bundesregierung in dieser Frage rechtlich zu binden, würde ihre außenpolitische Entscheidungsprärogative über Gebühr einengen.

Dessen ungeachtet scheint die Bundesregierung selbst von einer bindenden Wirkung auszugehen. So hat sich im Zusammenhang mit den KFOR-Beschlüssen die Praxis einer „wiederholten Befassung“ herausgebildet. Die dem Bundestag im Jahre 1999 zur Zustimmung vorgelegte Entscheidung der Bundesregierung zum KFOR-Einsatz⁵⁴⁹ enthielt die Klausel: „Nach Ablauf von 12 Monaten wird die Bundesregierung den Deutschen Bundestag mit der Frage der Fortdauer der Operation befassen.“⁵⁵⁰

Als die Bundesregierung kurz vor Ablauf der 12 Monate⁵⁵¹ einen Antrag auf Fortsetzung des KFOR-Einsatzes einbrachte, rückte die Frage einer Befristung des

⁵⁴⁷ Die Dauer der Operation ENDURING FREEDOM „richtet sich nach den Erfordernissen der vielfältigen internationalen Bemühungen als Reaktion auf terroristische Angriffe gegen die USA“, BT-Drs. 14/7296 unter Nr. 4; zuletzt so verlängert am 12. November 2004 Deutscher Bundestag, 15. WP, 139. Sitzung vom 12. November 2004, S. 12796 (D).

⁵⁴⁸ So überzeugend auch *Klein*, Rechtsfragen des Parlamentsvorbehalts für Einsätze der Bundeswehr, S. 253.

⁵⁴⁹ Am 11. Juni 1999 stimmte der Bundestag gemäß dem Antrag der Bundesregierung vom selben Tag (BT-Drs. 14/1133) einer deutschen Beteiligung an einer internationalen Sicherheitspräsenz zur Gewährleistung eines sicheren Umfeldes für die Flüchtlingsrückkehr und zur militärischen Absicherung einer Friedensregelung für das Kosovo auf der Grundlage der Resolution 1244 (1999) des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen vom 10. Juni 1999 zu.

⁵⁵⁰ Vgl. BT-Drs. 14/1133 vom 11. Juni 1999, S. 4. Diese Klausel stand im Zusammenhang mit Aussagen zur Überprüfung der Präsenzdauer durch die NATO und nahm ferner eine Bestimmung im Beschluss des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen auf, wonach die internationale Präsenz im Kosovo zunächst 12 Monate dauern sollte, mit anschließender automatischer Verlängerung; Beschluss des Sicherheitsrates vom 10. Juni 1999, Ziff. 19, abgedruckt in BT-Drs. 14/1133, S. 9.

⁵⁵¹ Im Frühsommer 2000 war die Lage im Kosovo weiterhin durch ein hohes Maß an Unsicherheit und Instabilität geprägt. Gewaltsame, teilweise mit Waffengewalt geführte Auseinandersetzungen zwischen den ethnischen Gruppen und Brandstiftungen dauerten mit unverminderter Intensität an. Deshalb beschloss die Bundesregierung am 24. Mai 2000, die deutsche Beteiligung an der

Einsatzes weiter in den Mittelpunkt der parlamentarischen Debatte.⁵⁵² Da seitens der Regierung die politische Absicht bestand, inhaltlich nichts am bisherigen Beschluss zu ändern, wurde dieser wörtlich übernommen. Zusätzlich wurde eine Klausel aufgenommen, nach der die Streitkräfte eingesetzt werden können, „solange ein Mandat des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen und ein entsprechender Beschluss des NATO-Rates sowie die konstitutive Zustimmung des Deutschen Bundestages vorliegen“.⁵⁵³ Ferner sagten zwei Bundesminister in den Ausschüssen zu, dass die Bundesregierung den Bundestag alle 12 Monate „für die Fortdauer des Mandats“ befassen werde, und dass dies als „eine konstitutive Befassung erfolge“, falls eine Fraktion dies wünsche.⁵⁵⁴

Der folgende Antrag der Bundesregierung zur Fortsetzung des KFOR-Einsatzes im Mai 2001 verwies auf den Beschluss der Bundesregierung von 2000 und damit auch auf dessen Klausel zur wiederholten Befassung des Bundestages. Ferner erwähnte dieser nunmehr eine „konstitutive Zustimmung“⁵⁵⁵ des Bundestages als Voraussetzung für den Einsatz.⁵⁵⁶ Am 01. Juni 2001 stimmte der Bundestag der Beschlussempfehlung des Auswärtigen Ausschusses zum Antrag der Bundesregierung zu.⁵⁵⁷

internationalen Sicherheitspräsenz im Kosovo fortzusetzen. Vgl. *Limpert*, Auslandseinsatz der Bundeswehr, S. 72.

⁵⁵² BT-Drs. 14/3454 vom 25. Mai 2000.

⁵⁵³ BT-Drs. 14/3453. Eine solche Klausel war bereits in dem Beschluss zur SFOR-Folgeoperation verwendet worden, BT-Drs. 13/10977 vom 17. Juni 1998, S. 4.

⁵⁵⁴ Es waren der Bundesminister des Auswärtigen und der Bundesminister der Verteidigung. Nachweise bei *Limpert*, Auslandseinsatz der Bundeswehr, S. 73. Vgl. auch BT-Drs. 14/3550, S. 4. Die Oppositionsfraktion CDU/CSU, die eine Befristung des Mandats auf 1 Jahr angestrebt hatte, stimmte unter Bezugnahme auf diese Zusagen mehrheitlich dem Antrag zu. Die allgemeine Auffassung war offensichtlich, dass der beschlossene Text keine Befristung enthalte; nicht nur auf Seiten der Regierung (vgl. Minister *Fischer*, Deutscher Bundestag, Plenarprotokoll 14/108, S. 10154), sondern auch bei einzelnen Abgeordneten der Opposition, die das Fehlen einer Befristung deutlich kritisierten (etwa Abg. *Otto*, Abg. *Dörflinger*, Abg. *Börnßen*, Deutscher Bundestag, Plenarprotokoll 14/108, S. 10234-10235).

⁵⁵⁵ Der Originaltext spricht von einer „konsumtiven [sic!] Zustimmung“, wobei es sich wohl nur um ein redaktionelles Versehen handeln kann; BT-Drs. 14/5972, S. 1.

⁵⁵⁶ Die Aussicht auf eine künftige Wiederholung der Befassung erschien als Routine: Einem Abgeordneten der Opposition, der ankündigte, nach einem Jahr wiederum eine konstitutive Befassung fordern zu wollen, antworteten Abgeordnete der Koalition mit „Das machen wir sowieso!“ und „Selbstverständlich!“; Deutscher Bundestag, Plenarprotokoll 14/174, S. 17069. Die parlamentarische Diskussion ist dargestellt bei *Limpert*, Auslandseinsatz der Bundeswehr, S. 74 ff.

⁵⁵⁷ Vgl. BT-Drs. 14/6189 vom 31. Mai 2001, BT-Drs. 14/5972 vom 09. Mai 2001, Plenarprotokoll 14/174, S. 17085 (A).

Den Zusagen der Minister im Jahr 2000 ist zu entnehmen, dass sie zwischen einfacher und „konstitutiver“ Befassung unterscheiden möchten: Die einfache Befassung wäre eine bloße Unterrichtung des Bundestages⁵⁵⁸, die konstitutive Befassung ein Antrag der Bundesregierung über die Fortdauer des Einsatzes.⁵⁵⁹ Dabei scheint die Bundesregierung davon auszugehen, ein Wahlrecht zwischen beiden Arten der Befassung zu haben. Anders ist die politische Zusage, eine konstitutive Befassung auf Wunsch einer Fraktion vorzunehmen, nicht zu erklären.⁵⁶⁰ Bei Annahme dieses Wahlrechts, kann dann aber nur noch von einer unbefristeten Zustimmung ausgegangen werden, da eine bloße Unterrichtung die Verlängerung einer Befristung nicht herbeizuführen vermag.⁵⁶¹

Die Bundesregierung hat mit der bisherigen Praxis politisch motivierte Zugeständnisse gemacht, die aus rein verfassungsrechtlicher Sicht nicht geschuldet waren und sich in einer juristischen „Grauzone“ bewegen. Nach der hier vertretenen Auffassung steht dem Parlament kein Recht zur Befristung von Einsätzen zu. Die Entscheidung über die Dauer eines Einsatzes ist originäres Recht der Regierung. Dies entspricht der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts.⁵⁶² Der verfassungsrechtliche Parlamentsvorbehalt erfasst lediglich das „Ob“ eines Einsatzes. Vorgaben für die inhaltliche Ausgestaltung eines Antrags der Bundesregierung auf Zustimmung zu einem konkreten Einsatz gibt es nur in einer Hinsicht: Es muss sich um einen bestimmten Einsatz handeln. Ein eigenes Initiativrecht bezüglich einer im

⁵⁵⁸ Vgl. § 75 Abs. 1 e GOBT.

⁵⁵⁹ BVerfGE 90, 286 (388) gebraucht „befassen“ im Sinne einer konstitutiven Befassung des Bundestages für einen durch die Bundesregierung wegen Gefahr im Verzug vorläufig angeordneten Einsatz.

⁵⁶⁰ Auch die Opposition war offensichtlich dieser Auffassung, da sie die Zusage dankbar angenommen hat. Zum Ganzen vgl. *Hummel*, Rückrufrecht des Bundestages bei Auslandseinsätzen der Streitkräfte, NZWehrr 2001, S. 223.

⁵⁶¹ So auch *Hummel*, Rückrufrecht des Bundestages bei Auslandseinsätzen der Streitkräfte, NZWehrr 2001, S. 223. Dieser zieht hieraus freilich andere Schlüsse, da er im Ergebnis ein Initiativrecht des Bundestages bejaht und hieraus mit juristische verkürzten Argumenten („unnötiger Formalismus“) ein Recht zur Befristung ableiten möchte. Wie hier *Klein*, Rechtsfragen des Parlamentsvorbehalts für Einsätze der Bundeswehr, S. 253.

⁵⁶² Vgl. BVerfGE 90, 286 (389). Dabei handelt es sich wegen § 31 Abs. 1 BVerfGG um eine sowohl für die Verfassungsorgane des Bundes und der Länder als auch für alle Gerichte und Behörden bindende Feststellung. Vgl. *Dreist*, Der Bundestag zwischen „Vorratsbeschluss“ und Rückholrecht, KritV 2004, S. 95.

Beschlussantrag nicht vorgesehenen Befristung eines Einsatzes steht dem Parlament nicht zu.⁵⁶³

V. Revokationsrecht des Parlaments

Die praktisch wohl selten relevant werdende Frage⁵⁶⁴ nach einem Rückholrecht des Bundestages, also nach der Kompetenz des Bundestages, die Bundesregierung zu verpflichten, im Ausland eingesetzte Soldaten wieder zurückzuholen, wird unterschiedlich beantwortet.⁵⁶⁵

Das Bundesverfassungsgericht hat ein solches Recht ausdrücklich für den Fall anerkannt, dass der Einsatz in einer „Gefahr im Verzug“-Situation nach alleiniger Entscheidung der Bundesregierung begonnen wurde. Befasst sich der Bundestag nach Einsatzbeginn mit der militärischen Operation, so gilt: „Die Streitkräfte sind zurückzurufen, wenn es der Bundestag verlangt“.⁵⁶⁶ Weniger eindeutig lässt sich die Frage beantworten, ob dem Bundestag auch in allen anderen Fällen ein solches Rückholrecht zusteht.

1. Meinungsstand

a) Positionen gegen ein Revokationsrecht

⁵⁶³ So beinhalteten weder der Koalitionsentwurf eines Parlamentsbeteiligungsgesetzes (BT-Drs. 15/2742) noch der Entwurf der FDP-Fraktion eines Auslandseinsatzmitwirkungsgesetzes (BT-Drs. 15/1985) die Möglichkeit einer Befristung. Allerdings sahen beide Entwürfe ein Rückholrecht vor.

⁵⁶⁴ Vgl. *Fischer*, Deutscher Bundestag, 15. WP, Ausschuss für Wahlprüfung u.a., Kurzprotokoll der 11. Sitzung vom 27. Juni 2003, S. 13. *Pofalla*, Deutscher Bundestag, 15. WP, Ausschuss für Wahlprüfung u.a., 27. Juni 2003, Ausschussdrucksache Geschäftsordnung 15 – G – 17, S. 28.

⁵⁶⁵ Einen ersten Überblick über den Meinungsstand liefert *Dreist*, Der Bundestag zwischen „Vorratsbeschluss“ und Rückholrecht, *KritV* 2004, S. 92 ff. Ebenso *Wiefelspütz*, Der Einsatz bewaffneter deutscher Streitkräfte und der konstitutive Parlamentsvorbehalt, S. 64 ff. Vgl. auch *Schröder*, Das parlamentarische Zustimmungsverfahren zum Auslandseinsatz der Bundeswehr in der Praxis, S. 286 ff.

⁵⁶⁶ Vgl. BVerfGE 90, 286 (388).

Ein beachtlicher Teil in der Literatur verneint ein Revokationsrecht des Parlaments.⁵⁶⁷ Im Wesentlichen wird hierbei auf einen Passus des Bundesverfassungsgerichts in seiner Streitkräfteentscheidung aus 1994 verwiesen:⁵⁶⁸

„Freilich ist der Bundestag bei seiner Beschlussfassung an die mit seiner Zustimmung zustande gekommenen rechtlichen Festlegungen über den Einsatz bewaffneter Streitkräfte gebunden.“

Hiergegen wird angeführt, dass die Lesart, das Bundesverfassungsgericht habe mit diesem Passus einen kategorischen Ausschluss eines parlamentarischen Widerrufs- und Rückholrechts zum Ausdruck bringen wollen, keinesfalls zwingend sei.⁵⁶⁹ Sinnvoll sei diese Aussage auch dann, wenn sie auf völkerrechtliche Verträge bezogen würde, die eine militärische Beteiligung deutscher Soldaten vorsehen und denen der Bundestag zu einem früheren Zeitpunkt per Gesetz zugestimmt habe.⁵⁷⁰ Ferner sei eine Lesart möglich, nach der sich die Bindung des Bundestages allein auf die durch den konstitutiven Parlamentsbeschluss festgelegten Rahmenbedingungen wie Einsatzort, -ziel, -art oder -umfang beschränke; soweit der Bundestag diese Rahmenbedingungen konstitutiv beschlossen habe, sei es ihm verwehrt, durch einen neuen Beschluss der Bundesregierung andere Rahmenbedingungen oder sonstige operative Details vorzugeben. Nicht aber sei dadurch ausgeschlossen, den laufenden Einsatz als ganzes zu widerrufen und die Bundesregierung zu verpflichten, die Truppen zurückzuholen.⁵⁷¹

⁵⁶⁷ Etwa *Oeter*, Einsatzarten der Streitkräfte außer zur Verteidigung, NZWehr 2000, S. 98; *Dreist*, Der Bundestag zwischen „Vorratsbeschluss“ und Rückholrecht, KritV 2004, S. 92; *Limpert*, Auslandseinsatz der Bundeswehr, S. 58; *Scholz*, Öffentliche Anhörung, Sten. Prot. der 25. Sitzung des Ausschusses für Wahlprüfung u.a. am 17. Juni 2004, Protokoll G 25, S. 127 ff. (gesonderte schriftliche Stellungnahme); *Lutze*, Der Parlamentsvorbehalt beim Einsatz bewaffneter Streitkräfte, DÖV 2003, S. 978; Wissenschaftlicher Dienst des Deutschen Bundestages (*Eising/Kramer*), WF II – 074/02, S. 6. Vgl. auch *Pofalla*, Die Bundeswehr im Ausland, ZRP 2004, S. 224.

⁵⁶⁸ Vgl. BVerfGE 90, 286 (388). So etwa *Isensee*, DVParl-Forum, Protokoll S. 30.

⁵⁶⁹ Vgl. *Nolte*, Bundeswehreinsätze in kollektiven Sicherheitssystemen, ZaöRV Band 54 (1994), S. 681: der Wortlaut der Urteilsbegründung ergebe „keine eindeutige Aussage gegen eine Rücknahmebefugnis“.

⁵⁷⁰ *Hummel*, Rückrufrecht des Bundestages bei Auslandseinsätzen der Streitkräfte, NZWehr 2001, S. 226; *Burkiczak*, Ein Entsendegesetz für die Bundeswehr, ZRP 2003, S. 128.

⁵⁷¹ Für diese Lesart spreche auch der unmittelbare textliche Zusammenhang mit den Ausführungen des Gerichts zur Initiativbefugnis, die allein der Regierung zustehe, aus dem möglichen Grund, weil nur sie hinsichtlich der Frage der militärischen Ressourcen über das nötige Wissen verfüge. Vgl. *Baldus*, Öffentliche Anhörung, Sten. Prot. der 25. Sitzung des Ausschusses für Wahlprüfung u.a. am 17. Juni 2004, Protokoll G 25, S. 87 ff. (gesonderte schriftliche Stellungnahme) mwN.

Als weiteres Argument gegen ein Rückholrecht wird die klare Aussage des Bundesverfassungsgerichts herangezogen, dass der Zustimmungsvorbehalt für den Einsatz bewaffneter Streitkräfte dem Bundestag keine Initiativbefugnis verleihe.⁵⁷² Das Gericht führt weiter aus:⁵⁷³

„Der der Regierung von der Verfassung für außenpolitisches Handeln gewährte Eigenbereich exekutiver Handlungsbefugnis und Verantwortlichkeit wird durch den Parlamentsvorbehalt nicht berührt. Das gilt insbesondere hinsichtlich der Entscheidung über die Modalitäten, den Umfang und die Dauer des Einsatzes, die notwendige Koordination in und mit Organen internationaler Organisationen.“

Von besonderer Bedeutung sei hier das Merkmal der Dauer des Einsatzes. Es sei für die Regierung im Hinblick auf Planungssicherheit unverzichtbar, selbst über die Dauer und damit auch über das Ende eines Einsatzes zu entscheiden. Wenn bezüglich der Dauer ein Dissens zwischen Bundestag und Bundesregierung bestehe, so hätte das Parlament mit der Möglichkeit einer eigenen Revokation im Grunde das letzte Wort.⁵⁷⁴ Hiergegen wird eingewandt, dass mit dem Begriff der Dauer der „Zeitraumen“ gemeint sei, den das Parlament bei der Erteilung der Zustimmung sinnvollerweise nur verantworten könne.⁵⁷⁵ Es wird ferner dargelegt, dass ein Rückholrecht den eigenen Verantwortungsbereich der Exekutive nicht übermäßig einschränke; die Regierung könne den Einsatz jederzeit beenden.⁵⁷⁶

Gegen ein Revokationsrecht spreche auch die vom Bundesverfassungsgericht immer wieder hervorgehobene Bündnisfähigkeit der Bundesrepublik Deutschland. Der Bundestag dürfe die Bundesregierung in der Einhaltung ihrer außenpolitischen

⁵⁷² Vgl. BVerfGE 90, 286 (389).

⁵⁷³ Ebd.

⁵⁷⁴ Vgl. Lutze, Der Parlamentsvorbehalt beim Einsatz bewaffneter Streitkräfte, DÖV 2003, S. 978.

⁵⁷⁵ So Nolte, Bundeswehreinätze in kollektiven Sicherheitssystemen, ZaöRV Band 54 (1994), S. 680.

⁵⁷⁶ So Wild, Verfassungsrechtliche Möglichkeiten und Grenzen für Auslandseinsätze der Bundeswehr nach dem Kosovo-Krieg, DÖV 2000, S. 630.

Verpflichtungen nicht „desavouieren“⁵⁷⁷, zumal dann nicht, wenn sie auf einer völkerrechtlichen Grundlage beruhen.⁵⁷⁸ Hinzu käme auch eine rein praktische Komponente, denn selbst wenn das Parlament einen Einsatz widerriefe, wäre ein Abzug der deutschen Kontingente nicht umgehend durchführbar. Hierin zeigten sich die Grenzen des parlamentarischen Einflusses bei Einsätzen bewaffneter Streitkräfte, zumal ein unverzüglicher Abzug sowohl bei den Vereinten Nationen als auch bei den NATO-Partnern und weiteren an einem konkreten Einsatz beteiligten Nationen für erhebliche politische Diskussion sorgen und die internationale Zuverlässigkeit der Bundesrepublik Deutschland in Frage stellen würde.⁵⁷⁹

Die Entscheidung über den Einsatz der Bundeswehr bleibe weiterhin eine grundsätzlich exekutive Angelegenheit.⁵⁸⁰ Vor diesem Hintergrund sei die Streitkräfteentscheidung aus 1994 zu interpretieren. Der Bundestag habe bei der Frage des Einsatzes bewaffneter Streitkräfte zwar eine kontrollierende, jedoch keine aktive, gestaltende Funktion. Vor allem habe das Parlament auch keine „begleitende Verantwortung“.⁵⁸¹ Deswegen sei es bedenklich, für eine Rückholbefugnis das Argument der „Entscheidung für eine umfassende parlamentarische Kontrolle der Streitkräfte“⁵⁸² heranzuziehen.⁵⁸³ Es sei zu befürchten, dass eine Rückholbefugnis das

⁵⁷⁷ Der Begriff stammt von *Limpert*, *Auslandseinsatz der Bundeswehr*, S. 58, und wird von mehreren Autoren stillschweigend übernommen.

⁵⁷⁸ Nachweise bei *Wiefelspütz*, *Der Einsatz bewaffneter deutscher Streitkräfte und der konstitutive Parlamentsvorbehalt*, S. 64 f. Die völkerrechtliche Lage ändere sich nur dann, wenn wegen einer grundlegenden Änderung der tatsächlichen Verhältnisse für die Bundesregierung die Möglichkeit bestehe, die *clausula rebus sic stantibus* anzurufen. In einer solchen Situation sei auch für den Bundestag die Geschäftsgrundlage für die Zustimmung entfallen. So vor allem *Limpert*, *Auslandseinsatz der Bundeswehr*, S. 58 f. Kritisch hierzu *Spies*, *Parlamentsvorbehalt und Parlamentsbeteiligung bei Einsätzen der Bundeswehr im Ausland*, S. 551 f. Die politisch angemessene Entscheidung für den Fall, dass sich die Regierung in dieser Situation nicht um eine neue Zustimmung bemühe, wäre, dem Parlament die Vertrauensfrage zu stellen. Umgekehrt: Würde sich im Bundestag eine Mehrheit gegen essentielle Entscheidungen der Regierung formieren, dann läge es auch nahe, dass sich diese Mehrheit des konstruktiven Misstrauensvotums bediente. Zu diesem Ansatz wiederum kritisch *Dreist*, *Offene Rechtsfragen des Einsatzes bewaffneter deutscher Streitkräfte*, *NZWehr* 2002, S. 213.

⁵⁷⁹ So *Dreist*, *Rechtliche Aspekte des KFOR-Einsatzes*, *NZWehr* 2001, S. 16. *Hefty*, *DVParl-Forum*, Protokoll S. 43 f., verweist darauf, dass ein Rückruf nicht etwa darauf begründet werden könne, dass übermäßig viele deutsche Soldaten ihr Leben gelassen hätten. Dies sei vor der Zustimmung zu einem Einsatz abzuwägen. Es gäbe keine Militäreinsätze „auf Probe“.

⁵⁸⁰ Vgl. *Scholz* (damaliger Vorsitzender des Bundestags-Rechtsausschusses), *Deutscher Bundestag*, *Stenographische Berichte*, Bd. 209, *Plenarprotokoll* 14/202, S. 19865.

⁵⁸¹ Vgl. *Scholz*, *DVParl-Forum*, Protokoll S. 7.

⁵⁸² Vgl. *BVerfGE* 90, 286 (387).

Parlament dazu veranlassen könnte, bereits durch die Drohung mit ihrer Ausübung einen faktisch unangemessen starken Einfluss auf den der Exekutive vorbehaltenen Bereich der Führung der laufenden außenpolitischen Geschäfte zu nehmen.⁵⁸⁴ Eine solche Drohung sei angesichts der Bedeutung einer solchen Angelegenheit in einem parlamentarischen System aber erst dann glaubwürdig, wenn die Abgeordneten gleichzeitig auch bereit seien, sich den mit einer Vertrauensfrage verbundenen Risiken zu stellen.⁵⁸⁵

b) Positionen für ein Revokationsrecht

Die Befürworter eines Revokationsrechts stützen sich im Wesentlichen auf das Fundament, auf dem die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zur Anerkennung eines konstitutiven Parlamentsvorbehalts bei Auslandseinsätzen aus dem Jahre 1994 stehe. Es ginge um das Konzept einer Bundeswehr, die als „Machtpotential“ nicht „allein der Exekutive“ überlassen, sondern als „Parlamentsheer“ in die demokratisch rechtsstaatliche Verfassungsordnung eingefügt sei.⁵⁸⁶ Die Bildung einer „Regierungs- oder Kanzlerarmee“, die „Kabinettskriege“ führe, sei zu verhindern.⁵⁸⁷ Die vom Bundesverfassungsgericht „den Vorschriften des

⁵⁸³ *Lutze* führt aus, dass die parlamentarische Kontrolle auch ohne Revokationsrecht ausreichend ausgeübt werden könne. Dem Bundestag stehe es frei, in Gesprächen mit der Bundesregierung, die diese aus politischer Klugheit führen wird, seine Vorstellungen z.B. bezüglich einer eventuellen Befristung kundzutun; Der Parlamentsvorbehalt beim Einsatz bewaffneter Streitkräfte, DÖV 2003, S. 978.

⁵⁸⁴ Hierauf weist *Nolte* hin, Bundeswehreinsätze in kollektiven Sicherheitssystemen, ZaöRV Band 54 (1994), S. 682.

⁵⁸⁵ Eine solche Vertrauensfrage wurde in dem hier interessierenden Zusammenhang erst ein einziges Mal gestellt. Allerdings ging es dabei nicht etwa um die Beendigung eines Einsatzes. Damals ging es um den Einsatz (!) bewaffneter deutscher Streitkräfte bei der Unterstützung der gemeinsamen Reaktion auf die terroristischen Angriffe gegen die USA auf Grundlage des Art. 51 der Satzung der Vereinten Nationen (SVN) und des Art. 5 des Nordatlantikvertrags sowie der Resolutionen 1368 (2001) und 1373 (2001) des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen. Bundeskanzler *Schröder* führte dazu aus: „Ich wollte damit die politische Bedeutung klar machen, auf der anderen Seite aber auch deutlich machen, dass ich eine Mehrheit der Koalitionsfraktionen für mich in Anspruch nehmen möchte - weil das wichtig ist für die Stabilität, auch für das Ansehen und für die Arbeitsmöglichkeiten einer Koalition, die gut gearbeitet hat und die nach meinem Urteil auch weiterhin gut arbeiten wird.“, vgl. <http://www.bundesregierung.de>.

⁵⁸⁶ Unter Verweis auf BVerfGE 90, 286 (382) *Baldus*, Öffentliche Anhörung, Sten. Prot. der 25. Sitzung des Ausschusses für Wahlprüfung u.a. am 17. Juni 2004, Protokoll G 25, S. 87 ff. (gesonderte schriftliche Stellungnahme) mwN. Vgl. auch *Pofalla*, Die Bundeswehr im Ausland, ZRP 2004, S. 224.

⁵⁸⁷ Kritisch zu diesen Formulierungen *Hummel*, Rückrufrecht des Bundestages bei Auslandseinsätzen der Streitkräfte, NZWehr 2001, S. 227. Das Gegenteil des „Kabinettskrieges“ sei der in seiner

Grundgesetzes auf dem Hintergrund der deutschen Verfassungstradition seit 1918⁵⁸⁸ entnommene „Entscheidung für eine umfassende parlamentarische Kontrolle der Streitkräfte“, mithin das „der Wehrverfassung zugrunde liegende Prinzip [...], nach dem der Einsatz bewaffneter Streitkräfte der konstitutiven, grundsätzlich vorherigen Zustimmung des Bundestages unterliegt“, ⁵⁸⁹ sähe sich ihrer Bedeutung zu einem guten Teil beraubt, wenn der Bundestag darauf beschränkt wäre, nur das Startzeichen für einen militärischen Einsatz zu geben, sein weiterer Verlauf jedoch der Exekutive überlassen bliebe.⁵⁹⁰ Zwar verblieben dem Bundestag die parlamentarischen Kontrollrechte bis hin zum konstruktiven Misstrauensvotum, aber auch ein neu gewählter Bundeskanzler könne rechtlich nicht zur Beendigung des Einsatzes verpflichtet werden.⁵⁹¹

Der Vorbehalt des Initiativrechts zugunsten der Bundesregierung beziehe sich erkennbar nur auf den Beginn eines Einsatzes, da nur diese Frage streitgegenständlich gewesen sei.⁵⁹² Dem Bundestag könne daher eine Initiativbefugnis zur Beendigung von bewaffneten Einsätzen der deutschen Streitkräfte zuerkannt werden. Diese Befugnis ergebe sich unter anderem aus einer Analogie zu den grundgesetzlichen Regelungen des Verteidigungsfalls.⁵⁹³ Auch der Verteidigungsfall werde durch

Wirkung regelmäßig noch schrecklichere „Volkskrieg“, und man müsse davon ausgehen, dass das Grundgesetz keinen dieser Kriege fördern, sondern vielmehr „dem Frieden der Welt“ (Präambel GG, S. 1) dienen wolle. Im Ergebnis ist der Wert solcher Wortspiele wohl eher gering.

⁵⁸⁸ *Isensee* spricht vom „Orakel von Karlsruhe“ und führt aus: „Zunächst einmal hat das Verfassungsgericht angesichts der Schwierigkeit, dass ein Verfassungsvorbehalt gilt und nicht etwa der Gesetzgeber Zuständigkeiten zwischen Parlament und Regierung hin und her schieben kann, eine ungeschriebene Verfassungsnorm aufgedeckt und aus einer Lückentheorie unter Bemühung der Geschichte der Grundgesetzänderungen sowie mit Griff in das verfassungshistorische Museum des 19. Jahrhundert das „Parlamentsheer“ geschaffen, ein Produkt der konstitutionellen Monarchie, das in dieser Form in der parlamentarischen Demokratie etwas fremdartig wirkt.“ DVParl-Forum, Protokoll S. 10 f.

⁵⁸⁹ Vgl. BVerfGE 90, 286 (387).

⁵⁹⁰ So *Klein*, Rechtsfragen des Parlamentsvorbehalts für Einsätze der Bundeswehr, S. 255.

⁵⁹¹ Selbst eine Auflösung und Neuwahl des Bundestages vermag daran nichts zu ändern, da der Entsendebeschluss nicht der Diskontinuität unterfällt. Darauf weist auch *Spies*, Parlamentsvorbehalt und Parlamentsbeteiligung bei Einsätzen der Bundeswehr im Ausland, S. 552, hin.

⁵⁹² Vgl. BVerfGE 90, 286 (389). *Klein*, Rechtsfragen des Parlamentsvorbehalts für Einsätze der Bundeswehr, S. 255.

⁵⁹³ *Schmidt-Radefeldt*, Einsatz und Rückruf von Streitkräften aus dem Ausland, JURA 2003, S. 204, zieht daraus den Schluss, dass ein Rückrufrecht bereits bestehe und nicht erst durch ein Parlamentsbeteiligungsgesetz geschaffen werden müsse. Angesichts dessen, dass es sich vorliegend ohnehin um Verfassungsrecht handelt und ein einfaches Gesetz ohnehin nicht neue Rechte schaffen kann, ist diese Erkenntnis ohne weiteren Belang.

Beschluss des Bundestages festgestellt (Art. 115 a Abs. 1 S. 1 GG), wofür die Bundesregierung ein ausschließliches Initiativrecht besitze (Art. 115 a Abs. 1 S. 2 GG). Beendet werde der Verteidigungsfall wiederum durch Beschluss des Bundestages (Art. 115 I Abs. 2 S. 1 GG), wobei für diesen Beschluss ein ausschließliches Initiativrecht oder auch nur eine Beteiligung der Bundesregierung nicht vorgesehen sei; das Grundgesetz sehe sogar vor, dass der Bundestag den Beschluss „jederzeit“ fassen könne.⁵⁹⁴ Gegen diese Ansicht wird vorgebracht, dass Art. 115 I Abs. 2 GG zur Herleitung einer Analogie nicht geeignet sei, da das Parlament dort bereits bei Zustandekommen der „doppelten“ Entscheidung nach Art. 115 a GG eine umfassendere Kompetenz wahrnehme, als nur der Regierung zuzustimmen.⁵⁹⁵ Auch sei in Art. 115 I Abs. 2 GG sowie im Art. 87 a Abs. 4 S. 2 GG ein Rückholrecht ausdrücklich vorgesehen, während das Urteil des Bundesverfassungsgerichts für Auslandseinsätze ein Rückrufrecht nur für den Ausnahmefall vorsehe, dass ein Einsatz wegen Gefahr im Verzuge von der Bundesregierung ausnahmsweise ohne vorherige Zustimmung des Bundestages beschlossen wurde.⁵⁹⁶

Ein weiteres Argument für ein Rückholrecht des Parlaments sei auch die Tatsache, dass der Bundestag befugt sei, frühere Gesetze wieder aufzuheben. Dann müsse auch eine Befugnis gegeben sein, die frühere Zustimmung zu einem bewaffneten Einsatz zurückzunehmen.⁵⁹⁷ Entgegnet wird dieser Meinung mit der Feststellung, dass es sich beim Parlamentsvorbehalt nicht um Gesetzgebung, sondern um einen schlichten,

⁵⁹⁴ Verwiesen wird auch darauf, dass das Bundesverfassungsgericht zwar nicht im Rahmen einer Analogie, aber doch auch aus Art. 115 a Abs. 1 GG ein höheres allgemeines „Prinzip der konstitutiven Beteiligung des Parlaments beim Einsatz bewaffneter Streitkräfte“ (vgl. BVerfGE 90, 286 (387)) gewonnen habe. *Hummel*, Rückrufrecht des Bundestages bei Auslandseinsätzen der Streitkräfte, NZWehr 2001, S. 226. Auch *Klein*, Rechtsfragen des Parlamentsvorbehalts für Einsätze der Bundeswehr, S. 256. Hiernach handele es sich bei dieser Diskussion nicht um „juristische Glasperlenspiele“. Sowohl die Handlungsfähigkeit der Bundesregierung als auch außenpolitische Verlässlichkeit der Bundesrepublik Deutschland würden dadurch gestärkt.

⁵⁹⁵ So *Spies*, Parlamentsvorbehalt und Parlamentsbeteiligung bei Einsätzen der Bundeswehr im Ausland, S. 550.

⁵⁹⁶ Vgl. BVerfGE 90, 286 (388). *Dreist*, Offene Rechtsfragen des Einsatzes bewaffneter deutscher Streitkräfte, NZWehr 2002, S. 148.

⁵⁹⁷ Vgl. *Wiefelspütz*, Der Einsatz bewaffneter deutscher Streitkräfte und der konstitutive Parlamentsvorbehalt, S. 67.

freilich bindenden Parlamentsbeschluss handele.⁵⁹⁸ Es gehe um rechtliches Neuland, und daher könne dieser Grundsatz nicht ohne weiteres angewandt werden. Es handele sich um eine Konstellation, bei der dem Parlament im Gegensatz zur Gesetzgebung keine Initiativbefugnis zustehe.⁵⁹⁹

Schließlich gelte das Rückholrecht sowohl für unbefristete wie auch befristete Einsätze. Bei einem befristeten, vom Bundestag beschlossenen Einsatz könne das Parlament zwar der Bundesregierung nicht nachträglich eine neue Frist des Einsatzes und damit ein neues operatives Detail vorgeben. Wohl aber könne sich der Bundestag sich nachträglich gegen den Einsatz als Ganzes wenden und ihn widerrufen, so dass die Bundesregierung zur Einleitung der Rückholung verpflichtet sei.⁶⁰⁰

Schließlich wird vereinzelt der Standpunkt vertreten, die es für überzeugender hält, die grundgesetzliche Kompetenz für Bundeswehreinätze liege als auswärtige Angelegenheit bei der Exekutive, d.h. der Bundesregierung, so dass dem Bundestag hierbei lediglich ein Rückholrecht einzuräumen sei.⁶⁰¹

⁵⁹⁸ So ausführlich *Lutze*, Der Parlamentsvorbehalt beim Einsatz bewaffneter Streitkräfte, DÖV 2003, S. 979.

⁵⁹⁹ Vgl. *Kokott*, in: *Sachs*, GG, Art. 87 a Rn. 31, die darauf hinweist, dass die Lehre bisher davon ausging, dass das Parlament außer in den Fällen, die das Grundgesetz ausdrücklich vorsieht, keine rechtsverbindlichen Beschlüsse fassen kann.

⁶⁰⁰ So *Baldus*, Öffentliche Anhörung, Sten. Prot. der 25. Sitzung des Ausschusses für Wahlprüfung u.a. am 17. Juni 2004, Protokoll G 25, S. 88 (gesonderte schriftliche Stellungnahme).

⁶⁰¹ So *Burkiczak*, Ein Entsendegesetz für die Bundeswehr?, ZRP 2003, S. 84. Zu einer solchen Lösung kann man allerdings nur dann gelangen, wenn man die mittlerweile als gefestigt geltende Voraussetzung einer vorherigen konstitutiven parlamentarischen Zustimmung negiert. Aus diesem Grunde ist dieser Lösungsansatz allenfalls per Verfassungsänderung zu bewerkstelligen und im Übrigen abzulehnen.

c) Grenzen eines Rückholrechts

Innerhalb der Gruppe der Verfechter eines Rückholrechts gibt es eine breite Meinung dahin gehend, dass das Revokationsrecht in seiner Ausübung Schranken unterliegt und nicht gänzlich unkonditioniert und unlimitiert ist.

Es wird vertreten, dass der Bundestag bei der Ausübung des Rückholrechts rechtlichen Schranken unterliege, die sich gemäß Art. 20 Abs. 3 GG aus der Verfassung ergeben.⁶⁰²

Als eine solche Schranke komme insbesondere die gemäß Art. 25 GG geltende allgemeine Regel des Völkerrechts in Betracht, nach der es einem Staat aus Gründen des Vertrauensschutzes untersagt sei, zum Schaden eines anderen Staates einen gegenteiligen Standpunkt einzunehmen, nachdem er durch sein Verhalten eine bestimmte Rechtsansicht zum Ausdruck gebracht habe.⁶⁰³ Daraus folge, dass der Bundestag bei einer Entscheidung über den Widerruf einer Zustimmung zu einem Einsatz bewaffneter Streitkräfte zu beachten habe, inwieweit diese Entscheidung mit völkerrechtlichen Vereinbarungen in Einklang steht, an die die Bundesrepublik gebunden sei.⁶⁰⁴ Das bedeutet beispielsweise bei einem bewaffneten Angriff auf einen Mitgliedstaat der Westeuropäischen Union in Europa, dass ihm die anderen Mitgliedsstaaten im Einklang mit Art. 51 SVN ohne weiteres auch militärische Hilfe zu leisten haben (vgl. Art. V des Brüsseler Vertrages); ein Ermessensspielraum besteht nicht. Die auch in diesem Fall notwendige Zustimmung des Bundestages darf nicht verweigert werden.⁶⁰⁵ Anders ist die nach Art. 5 NATO-Vertrag bestehende

⁶⁰² Vgl. etwa *Pofalla*, Die Bundeswehr im Ausland, ZRP 2004, S. 224 mwN.

⁶⁰³ Vgl. *König*, in: *von Mangoldt/Klein/Starck*, GG, Bd. 2, Art. 25, Rn. 65.

⁶⁰⁴ Verstieße ein Beschluss des Bundestages, den bewaffneten Einsatz deutscher Streitkräfte zu beenden, gegen Verfassungsrecht, so wäre dieser deshalb nicht rechtlich unwirksam. Die Bundesregierung müsste die Verletzung ihrer Kompetenz im verfassungsgerichtlichen Organstreit geltend machen und ggf. im Verfahren der einstweiligen Anordnung die Außervollzugsetzung des Beschlusses erreichen. Würde sie diesen Weg nicht gehen, so wären der Bundestagsbeschluss zu befolgen und der Rückzug der eingesetzten Truppen aus dem Einsatzgebiet unverzüglich einzuleiten. Vgl. *Klein*, Rechtsfragen des Parlamentsvorbehalts für Einsätze der Bundeswehr, S. 257.

⁶⁰⁵ Vgl. BVerfGE 90, 286 (387). Wird keine Zustimmung erreicht, kann auch kein Einsatz erfolgen. Allerdings macht sich die Bundesrepublik Deutschland für diesen Fall eines Vertragsbruches schuldig, der eine entsprechende völkerrechtliche Haftung nach sich ziehen kann. Vgl. *Klein*, Rechtsfragen des Parlamentsvorbehalts für Einsätze der Bundeswehr, S. 256.

Rechtslage: Hier hat jeder Mitgliedsstaat zwar einen gewissen Entscheidungsspielraum hinsichtlich der zu ergreifenden Maßnahmen, er kann sich aber der Beistandsleistung auch nicht gänzlich entziehen, sondern muss diejenigen Maßnahmen ergreifen, die er nach seinem am Vertragszweck orientierten Ermessen für erforderlich hält.

Relevant werde in diesem Zusammenhang auch die Verpflichtung der Verfassungsorgane zu wechselseitiger Rücksichtnahme bei Ausübung ihrer Kompetenz. Allerdings gebiete diese „Verfassungsorgantreue“⁶⁰⁶ dem Parlament gerade nicht, den Kompetenzbereich der Exekutive⁶⁰⁷ als des primären Trägers der auswärtigen Gewalt zu respektieren.⁶⁰⁸ Denn durch die Auslandseinsatzentscheidung habe das Bundesverfassungsgericht für den Teilbereich der Auswärtigen Gewalt eine Sonderregelung geschaffen, die den Einsatz bewaffneter Streitkräfte zum Gegenstand habe. Im Hinblick auf diesen speziellen Bereich sei die Regierung keinesfalls der primäre Träger der auswärtigen Gewalt. Dieser Bereich sei Regierung und Parlament zur gemeinsamen und gleichberechtigten Ausübung anvertraut. Der Grundsatz der Organtreue verpflichte indes das Parlament, die Regierung nicht in prekäre Lagen zu bringen.⁶⁰⁹ Dabei genieße die Verfassungsposition der Regierung keinesfalls Priorität.

⁶⁰⁶ *Schmidt-Radefeldt*, Einsatz und Rückruf von Streitkräften aus dem Ausland, JURA 2003, S. 204, führt aus, dass ein Beharren des Bundestages auf vorzeitiger Beendigung einer Operation durch Rückruf von Bundeswehreinheiten gegen das aus dem Gewaltenteilungsgrundsatz fließende Verfassungsstrukturprinzip der Organtreue verstoßen kann. In ständiger Rechtsprechung wird für die Organtreue gefordert, dass die einzelnen Verfassungsorgane bei der Wahrnehmung ihrer Kompetenzen auf die Befugnisse und Interessen der anderen Organe Rücksicht zu nehmen haben; vgl. BVerfGE 35, 193 (199); 36, 1 (15); 45, 1 (39); 90, 286 (337); 97, 350 (375).

⁶⁰⁷ Die Aufteilung der auswärtigen Gewalt auf die einzelnen Verfassungsorgane ist umstritten. Das BVerfGE ist entschieden einer Ansicht entgegen getreten, dass die Organisation der Demokratie des Grundgesetzes auf einem umfassenden Parlamentsvorbehalt für alle weitreichenden Entscheidungen beruhe und dass der Exekutive wegen einer etwaigen minderen demokratischen Legitimation solche Entscheidungen nicht ohne unmittelbare parlamentarische Kontrolle übertragen werden dürften. Das grundgesetzliche System der Gewaltenteilung dürfe nicht durch einen aus dem Demokratieprinzip abgeleiteten *Gewaltenmonismus* im Form eines allumfassenden Parlamentsvorbehalt unterlaufen werden; vgl. BVerfGE 49, 89 (124 ff.); 68, 1 (87). Zur Kritik an dieser Rechtsprechung vgl. *Warg*, Außenkompetenz des Bundes und Mitwirkungsrechte des Parlaments, JURA 2002, S. 806.

⁶⁰⁸ So *Baldus*, Öffentliche Anhörung, Sten. Prot. der 25. Sitzung des Ausschusses für Wahlprüfung u.a. am 17. Juni 2004, Protokoll G 25, S. 89 (gesonderte schriftliche Stellungnahme). A.A. *Klein*, Rechtsfragen des Parlamentsvorbehalts für Einsätze der Bundeswehr, S. 257; der Grundlinie der Rechtsprechung des BVerfGE entspreche es, den Kompetenzbereich der Exekutive als primären Träger der auswärtigen Gewalt zu respektieren (Verweis auf *Kempfen*, in: *von Mangoldt/Klein/Starck*, GG, 2. Bd., Art. 59, Rn. 31 ff.).

⁶⁰⁹ Vgl. *Kokott*, in: *Sachs*, GG, Art. 87 a, Rn. 30 b.

Zwischen dieser und der des Parlaments sei vielmehr ein an Verhältnismäßigkeitskriterien ausgerichteter Ausgleich herbeizuführen.⁶¹⁰

2. Wesentliche Änderung der Umstände kein Fall des Rückholrechts

Gelegentlich wird die Ansicht vertreten, dass der Bundestag grundsätzlich nur bei Vorliegen eines triftigen Grundes ein Rückholrecht ausüben könne. Das könne dann der Fall sein, wenn der Einsatz aufgrund von Entscheidungen der dafür zuständigen Bundesregierung einen Umfang annehme, der den mit Blick auf andere Staatsaufgaben vertretbaren Kostenrahmen sprengt oder die Bundeswehr bei der Wahrnehmung ihrer sonstigen Aufgaben in nicht hinnehmbarer Weise behindere. Änderten sich die Umstände, in deren Kenntnis und auf deren Grundlage der Bundestag einem Einsatz zugestimmt hat, fundamental, so könne der Bundestag seine Zustimmung zurücknehmen.⁶¹¹

Bei genauerer Betrachtung handelt es sich jedoch bei diesen Fällen des „Wegfalls der Entscheidungsgrundlage“ nicht um Fälle eines etwaigen Rückrufrechts. Denn ändern sich die ursprünglichen Umstände so gravierend, dann stellt der weitere Einsatz der deutschen Streitkräfte in Wahrheit einen neuen Einsatz dar. Dieser ist dann nicht mehr durch den ursprünglichen konstitutiven Parlamentsbeschluss gedeckt.⁶¹² Für die

⁶¹⁰ Baldus, Öffentliche Anhörung, Sten. Prot. der 25. Sitzung des Ausschusses für Wahlprüfung u.a. am 17. Juni 2004, Protokoll G 25, S. 91 (gesonderte schriftliche Stellungnahme). Auch wenn man die parlamentarischen Mitentscheidungsrechte – ungeachtet einer verfassungsgerichtlich zu konstatierenden „Tendenz zur verstärkten Parlamentarisierung der Willensbildung in diesem Bereich“ (vgl. BVerfGE 68, 1(85); 90, 286 (357)) – noch immer als Ausnahme vom Grundsatz der ausschließlichen Kompetenz der Bundesregierung als Trägerin der auswärtigen Gewalt versteht und Art. 59 Abs. 2 GG dementsprechend als Ausnahmetatbestand deutet, verleiht diese Bestimmung dem Parlament doch eine eigene politische Mitwirkungsbefugnis. Für die vorliegende Diskussion könne allerdings keine unmittelbaren Rückschlüsse aus Art. 59 Abs. 2 GG gewonnen werden. Vgl. Warg, Außenkompetenzen des Bundes und Mitwirkungsrechte des Parlaments, JURA 2002, S. 809.

⁶¹¹ Dies wird oft als eine der Figur des „Wegfalls der Geschäftsgrundlage“ ähnliche Situation beschrieben. Nicht sauber getrennt wird hiervon die etwaige Möglichkeit der Bundesregierung, sich innerhalb internationaler Einsätze auf die *clausula rebus sic stantibus* zu berufen. Zwar mag dies gelegentlich zusammen fallen, da sich die Umstände insgesamt geändert haben. Doch geht es bei ersterem um ein Rückrufrecht und bei letzterem um die völkerrechtliche Bindung und Verpflichtung der Bundesrepublik Deutschland. Vgl. Spies, Parlamentsvorbehalt und Parlamentsbeteiligung bei Einsätzen der Bundeswehr im Ausland, S. 550 f.

⁶¹² So auch Wild, Verfassungsrechtliche Möglichkeiten und Grenzen für Auslandseinsätze der Bundeswehr, DÖV 2000, S. 629. Als Beispiele werden hier wesentliche Abweichungen vom bisherigen Einsatzplan, Aufstockung des Truppenkontingents oder eine Änderung oder Erweiterung des Einsatzzieles genannt. Wild führt aber auch aus, dass eine Änderung der weltpolitischen Lage

Bundesregierung entsteht automatisch die Pflicht, die Soldaten zurückzuholen. Hier kann auch die bereits angeführte Planungssicherheit der Bundesregierung nicht mehr geltend gemacht werden.⁶¹³ Die wesentlich veränderte Lage wird von dem vorherigen konstitutiven Parlamentsbeschluss nicht erfasst. Eine Rückholung kann nur dann unterbleiben, wenn die Bundesregierung das Parlament erneut mit dem Einsatz befasst und dessen Zustimmung zu einem Einsatz unter den veränderten Umständen einholt. Einem Rückhol-Beschluss des Parlaments käme in dieser Situation allenfalls Appellcharakter zu. Eine konstitutive Wirkung hätte dieser indes nicht.⁶¹⁴

3. Stellungnahme

Nach wohl richtiger Ansicht steht dem Bundestag kein Revokationsrecht zu.

Am wenigsten zu überzeugen vermag die angeführte Argumentation anhand von Art. 115 I Abs. 2 Satz 1 GG. Denn das Grundgesetz zeichnet hier ein differenziertes Bild: Die Aufhebung bestimmter Maßnahmen einschließlich des Streitkräfteeinsatzes ist dem Deutschen Bundestages lediglich in den Fällen des Art. 80 a Abs. 2 und Abs. 2 GG, 87 a Abs. 4 GG sowie 115 I Abs. 2 Satz 1 GG übertragen. Für den Fall des Art. 35 Abs. 3 GG hat allein der Bundesrat die Befugnis, die Einstellung der Maßnahmen einschließlich des Streitkräfteeinsatzes zu verlangen. Zudem kann der Bundesrat alternativ zum Bundestag im Fall des Art. 87 a Abs. 4 GG oder zusätzlich im Fall des Art. 115 I Abs. 2 Satz 2 GG die Beendigung des Streitkräfteeinsatzes im Verteidigungsfall verlangen.

In den Fällen des Art. 87 a Abs. 2 GG (Einsatz zur Verteidigung), 87 a Abs. 3 GG (zum Objektschutz und zur Verkehrsregelung) und Art. 35 Abs. 2 und 3 GG und außerdem im Fall des Einsatzes der Streitkräfte im Ausland nach Art. 24 Abs. 2 GG fehlt jedoch eine Regelung, die dem Deutschen Bundestag entweder auf der Basis des

oder des innenpolitischen Klimas zu einer entgegengesetzten Bewertung des Einsatzes führen kann. A.A. zu recht *Lutze*, Der Parlamentsvorbehalt beim Einsatz bewaffneter Streitkräfte, DÖV 2003, S. 980.

⁶¹³ Vgl. *Lutze*, Der Parlamentsvorbehalt beim Einsatz bewaffneter Streitkräfte, DÖV 2003, S. 979 f.

⁶¹⁴ Wie hier *Baldus*, Öffentliche Anhörung, Sten. Prot. der 25. Sitzung des Ausschusses für Wahlprüfung u.a. am 17. Juni 2004, Protokoll G 25, S. 90 (gesonderte schriftliche Stellungnahme).

Grundgesetzes oder nach Verfassungsrichterrecht ein Revokationsrecht für einen einmal beschlossenen Einsatz zubilligt. Damit sieht deutsches Verfassungsrecht die Entscheidung über die Beendigung eines konkreten Streitkräfteeinsatzes nur ausnahmsweise als Befugnis des Parlaments, in der Mehrzahl der Fälle aber als Handlungsprerogative der Exekutive an.⁶¹⁵ Ausnahmen sind grundsätzlich nicht analogiefähig.

Entscheidendes Argument gegen ein Rückholrecht dürfte die verfassungsrechtlich vorgegebene Kompetenzverteilung sein. Die Exekutive ist primäre Trägerin der auswärtigen Gewalt. Keinesfalls kann davon gesprochen werden, dass der Streitkräfteeinsatz ein Bereich sei, der Regierung und Parlament zur „gemeinsamen und gleichberechtigten Ausübung anvertraut“⁶¹⁶ sei: Dem Bundestag steht zweifelsohne kein Initiativrecht für Einsätze zur Seite.⁶¹⁷ Auch kann der Bundestag die Bundesregierung nicht verpflichten, einen konkreten Einsatz durchzuführen. Der Regierung steht sogar eine exekutive Notkompetenz in der Figur der „Gefahr im Verzug“ zu. All dies sind erkennbare Abstufungen, die einer Gleichberechtigung der beiden Protagonisten diametral entgegenstehen.

Die grundsätzlich vorherige, konstitutive Zustimmung des Parlaments ist notwendige Voraussetzung und Legitimation für die Regierung, um deutsche Soldaten in einen Einsatz zu schicken. Sie ist aber auch zugleich hinreichend. Die Zustimmung muss nicht turnusmäßig „aufgefrischt“ werden oder neu beantragt werden.⁶¹⁸ Schlagendes Argument muss hier sein, dass im Falle eines Rückrufrechts nicht mehr die politisch verantwortliche Exekutive über das Ende eines Einsatzes entscheidet, sondern das

⁶¹⁵ So auch ausdrücklich *Dreist*, Der Bundestag zwischen „Vorratsbeschluss“ und Rückholrecht, KritV 2004, S. 93.

⁶¹⁶ So aber ausdrücklich *Baldus*, Öffentliche Anhörung, Sten. Prot. der 25. Sitzung des Ausschusses für Wahlprüfung u.a. am 17. Juni 2004, Protokoll G 25, S. 89 (gesonderte schriftliche Stellungnahme).

⁶¹⁷ Vgl. BVerfGE 68, 1 (86); 90, 286 (389): „Der Zustimmungsvorbehalt für den Einsatz bewaffneter Streitkräfte verleiht dem Bundestag keine Initiativbefugnis [...]“.

⁶¹⁸ Dass eine Zustimmung konstitutiven Charakter hat, innerhalb des Gesamtbeschlusses aufgeht und nicht mehr individualisiert besteht, ist dem deutschen einfachen Recht nicht fremd. Zu denken wäre etwa an die Zustimmung einer Gemeinde im Rahmen von § 36 BauGB. Ist diese Zustimmung erst einmal erteilt worden, so kann sie nicht mehr nachträglich zurückgenommen werden, da sie als rechtlich eigenständige Willensäußerung nicht mehr besteht. Umgekehrt ist die Baubehörde durch die Zustimmung selbst nicht verpflichtet, eine Baugenehmigung zu erteilen. Diese Verpflichtung erfolgt vielmehr aus den entsprechenden Baugesetzen.

Parlament.⁶¹⁹ Warum das Parlament aber mit diesem Recht verantwortlicher umgehen würde als die in der Regel durch die Mehrheit des Bundestages getragene Regierung, ist nicht ersichtlich. Das grundgesetzliche System der Gewaltenteilung darf nicht durch einen aus dem Demokratieprinzip fälschlich abgeleiteten *Gewaltmonismus* in Form eines allumfassenden Parlamentsvorbehalts unterlaufen werden.⁶²⁰ Die Bundesregierung ist dabei in gleicher Weise demokratisch legitimiert wie die Legislative.⁶²¹

Die intendierte Kontrolle durch das Parlament wird nicht durch eine „Total-Parlamentarisierung“⁶²² erreicht. Das bestehende Spannungsverhältnis zwischen dem Parlamentsvorbehalt auf der einen Seite und der Befehls- und Kommandogewalt auf der anderen Seite hat das Bundesverfassungsgericht bei seinem „AWACS II“-Beschluss erneut in Erinnerung gerufen: Es kommt darauf an, die Gewaltenteilung letztlich so auszugestalten, dass nicht das Parlament über alles entscheidet, sondern auch die Exekutive den Gestaltungsraum bekommt, der funktionsgerecht und für sie angemessen ist.⁶²³ Art. 65 a und Art. 115 b GG – beide weisen die Befehls- und

⁶¹⁹ Vgl. *Lutze*, Der Parlamentsvorbehalt beim Einsatz bewaffneter Streitkräfte, DÖV 2003, S. 978.

⁶²⁰ So BVerfGE 49, 89 (124 ff.); 68, 1 (87); 90, 286 (398). Das BVerfG spricht auch nicht von „Mitentscheidung“, sondern lediglich von „Kontrolle“ durch das Parlament.

⁶²¹ Während von den Befürwortern einer absoluten Vorrangstellung der Exekutive mit Hinweis auf die Tradition der europäischen Staatstheorie und Verfassungsentwicklung teilweise gar von einem „Regierungsmonopol“ bei der auswärtigen Gewalt gesprochen wird, sehen mehr differenzierte Auffassungen das Verhältnis zwischen Regierung und Parlament auf dem Gebiet der auswärtigen Gewalt als „gestaffelte Zuständigkeit“ in verschiedenen Phasen des Entscheidungsprozesses oder als „kombinierte“ bzw. „gemischte Gewalt“, die der Exekutive und Legislative „zur gesamten Hand“ zugewiesen sei. Einer „allgemeinen Tendenz zur zunehmenden Demokratisierung des Staatslebens“ entspreche der Vorrang des Parlaments bei politischen Leitentscheidungen. Nachweise bei *Warg*, Außenkompetenz des Bundes und Mitwirkungsrechte des Parlaments, JURA 2002, S. 808.

⁶²² Der Begriff wird von *Baldus* gewählt. Öffentliche Anhörung, Sten. Prot. der 25. Sitzung des Ausschusses für Wahlprüfung u.a. am 17. Juni 2004, Protokoll G 25, S. 2.

⁶²³ Vgl. BVerfGE 108, 34 (44): „Auf der anderen Seite steht die außenpolitische Verantwortung der Exekutive mit ihrem Kernbereich eigener Entscheidungsfreiheit. Soweit der Parlamentsvorbehalt nicht eingreift, steht allein der Bundesregierung die Entscheidung zu, in welchem Umfang die Bundesrepublik Deutschland sich an der Ausführung des Beschlusses des Verteidigungsplanungsausschusses der NATO vom 19. Februar 2003 beteiligt. Die Bundesregierung müsste sich bei Erlass der begehrten einstweiligen Anordnung in einer aktuellen außenpolitischen Krisensituation entweder um eine - in Wahrheit nicht erforderliche - politische Zustimmung des Bundestages bemühen, oder aber - wenn dies vermieden werden soll - die deutschen Soldaten aus den betreffenden integrierten NATO-Verbänden abziehen. Ein solcher Zwang griffe tief in den Kernbereich der außen- und sicherheitspolitischen Verantwortung der Bundesregierung ein.“

Kommandogewalt für den Normalzustand dem Bundesminister der Verteidigung und für den Verteidigungsfall dem Bundeskanzler zu – sind immerhin geschriebenes Verfassungsrecht.⁶²⁴

Das Bundesverfassungsgericht hat an früherer Stelle schon einmal darauf hingewiesen, dass Gewaltenteilung, richtig verstanden, bedeute, dass die Organe tätig werden, die nach ihrer Organisation, ihrer Vorbildung und ihrer Zusammensetzung geeignet sind, die entsprechende Aufgaben zu bewältigen.⁶²⁵ Jedem Organ ist die Teilnahme an der Erledigung der staatlichen Aufgaben zugewiesen, wie es dem Anteil seiner darstellbaren Leistungen an der verfassungsrechtlich aufgegebenen Qualität der Aufgabenerfüllung entspricht („funktionsgerechte Organstruktur“). Dabei muss berücksichtigt werden, dass es um eine – den materiellen Maßstäben der Aufgabenerfüllung entsprechende – Aufgabenverteilung auf die diese Maßstäbe institutionell-funktionell repräsentierenden Organe geht. Das Prinzip der Gewaltenteilung entfaltet seinen normativen, die Staatspraxis dirigierenden Gehalt nicht selbsttätig, sondern erst im Verbund mit der materiellen Verfassung, auf deren Sicherung und Verwirklichung es bezogen ist.⁶²⁶

Die Verfassung gesteht aber die Befehls- und Kommandogewalt der Exekutive zu. Vor allem die Entscheidung über die Dauer eines Einsatzes steht ausdrücklich der Regierung zu.⁶²⁷ Ebenso wenig, wie der Bundestag den Einsatz an sich beschließen kann, kann er dessen Ende beschließen. Der Bundestag als Legislative ist hierbei auch nicht das „funktionsgerechte“ Organ, wenn es um die „Wie-Frage“ geht, ob der Einsatz nunmehr zu beenden sei oder nicht.

Insoweit handelt es sich bei einer Rückholentscheidung auch nicht etwa um einen *actus contrarius*. Denn die konstitutive Einsatzentscheidung stellt nur eine Art

⁶²⁴ Vgl. *Wieland*, Öffentliche Anhörung, Sten. Prot. der 25. Sitzung des Ausschusses für Wahlprüfung u.a. am 17. Juni 2004, Protokoll G 25, S. 6 f. Dieser weist auch darauf hin, dass eine Kontrolle später umso schwerer sei, je weitreichender das Parlament zuvor an der Entscheidung mitgewirkt habe.

⁶²⁵ Vgl. BVerfGE 68, 1 (86). *Horn*, Gewaltenteilige Demokratie, demokratische Gewaltenteilung, AöR 127 (2002), S. 447.

⁶²⁶ Vgl. *Horn*, Gewaltenteilige Demokratie, demokratische Gewaltenteilung, AöR 127 (2002), S. 457.

⁶²⁷ Vgl. BVerfGE 90, 286 (387).

Genehmigung für einen geplanten Einsatz dar, beinhaltet aber keine rechtsverbindliche Entscheidung dafür, dass der Einsatz auch tatsächlich geführt wird.⁶²⁸ Andererseits ließe eine Rückholentscheidung der Exekutive keine Entscheidungsmöglichkeit mehr. Man würde so dem Deutschen Bundestag für die wichtigere Entscheidung, ob ein Einsatz überhaupt begonnen werden soll, d.h. weniger Recht einräumen als an dessen möglichen Ende. Das kann nicht der vom Bundesverfassungsgericht angedachten Systematik des Grundgesetzes entsprechen und würde die Exekutive gerade in ihrem Kernbereich außenpolitischer Handlungsfähigkeit treffen.⁶²⁹

Doch auch ohne ein Rückholrecht wird der Bundestag nicht rechtlos gestellt. Wenn eine Regierung offenkundig gegen eine Mehrheit des Parlaments an einem Einsatz bewaffneter Streitkräfte festhalten will, so stellt sich die Frage, ob diese Regierung in wesentlichen Fragen überhaupt noch auf eine sie tragende Mehrheit im Parlament vertrauen darf. Die politisch angemessene Entscheidung wäre, dem Parlament die Vertrauensfrage (vgl. Art. 68 GG bzw. § 98 GOBT) zu stellen.⁶³⁰ Aus Sicht des Parlaments käme ein Misstrauensantrag gegen den Bundeskanzler in Betracht (vgl. Art. 67 GG bzw. § 97 GOBT). Zwar bewirken diese Möglichkeiten nicht die unmittelbare Beendigung eines Einsatzes. Im parlamentarischen Raum würden diese ihre Wirkung jedoch nicht verfehlen.

⁶²⁸ So scheint es auch *Wieland* zu sehen, Öffentliche Anhörung, Sten. Prot. der 25. Sitzung des Ausschusses für Wahlprüfung u.a. am 17. Juni 2004, Protokoll G 25, S. 26.

⁶²⁹ Vgl. BVerfGE 90, 286 (389): „Der der Regierung von der Verfassung für außenpolitisches Handeln gewährte Eigenbereich exekutiver Handlungsbefugnis und Verantwortlichkeit wird durch den Parlamentsvorbehalt nicht berührt. Das gilt insbesondere hinsichtlich der Entscheidung über die Modalitäten, den Umfang und die Dauer des Einsatzes, die notwendige Koordination in und mit Organen internationaler Organisationen.“ An sich ist diese Passage in ihrer Eindeutigkeit bestechend.

⁶³⁰ Eine solche Vertrauensfrage wurde in dem hier interessierenden Zusammenhang erst ein einziges Mal gestellt. Allerdings ging es dabei nicht etwa um die Beendigung eines Einsatzes. Damals ging es um den Einsatz (!) bewaffneter deutscher Streitkräfte bei der Unterstützung der gemeinsamen Reaktion auf die terroristischen Angriffe gegen die USA auf Grundlage des Art. 51 der Satzung der Vereinten Nationen (SVN) und des Art. 5 des Nordatlantikvertrags sowie der Resolutionen 1368 (2001) und 1373 (2001) des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen. Der Bundeskanzler führte dazu aus: „Ich wollte damit die politische Bedeutung klar machen, auf der anderen Seite aber auch deutlich machen, dass ich eine Mehrheit der Koalitionsfraktionen für mich in Anspruch nehmen möchte - weil das wichtig ist für die Stabilität, auch für das Ansehen und für die Arbeitsmöglichkeiten einer Koalition, die gut gearbeitet hat und die nach meinem Urteil auch weiterhin gut arbeiten wird.“, vgl. <http://www.bundesregierung.de>.

Im Ergebnis ist ein Rückholrecht mit der momentanen Verfassungslage nicht vereinbar. Einer Verfassungsänderung mit der Einräumung eines solchen Rechtes ständen indes keine grundsätzlichen Bedenken entgegen.⁶³¹

VI. Zusammenfassung

Die bisherigen parlamentarischen Erfahrungen mit dem vom Bundesverfassungsgericht vorgegebenen Parlamentsvorbehalt können als positiv bewertet werden. Das Parlament hat in den letzten zehn Jahren ein dem Gesetzgebungsverfahren nachgebildetes Procedere gepflegt, welches in seiner konkreten Ausformung sicherlich über die verfassungsrechtlich geforderte Mindestanforderung hinausgeht.

Grob umschrieben ist die Exekutive in Form der Bundesregierung bei geplanten Einsätzen der Bundeswehr für das „Wie“ zuständig. Dem Bundestag obliegt die Entscheidung, ob er den avisierten Entsendungen zustimmt und damit letztlich konstitutiv über das „Ob“ eines Einsatzes entscheidet. Dabei steht diesem kein Initiativrecht zu, was zugleich dazu führt, dass ihm lediglich die komplette Zustimmung bzw. Versagung derselben zusteht. Auch eine Befristung von Einsätzen steht diesem aus eigener Machtkompetenz nicht zu.

Der Parlamentsvorbehalt wird immer dann aktiviert, wenn für die eingesetzten Truppen die Gefahr einer Einbeziehung in bewaffnete Unternehmungen droht. Die Bewaffnung spielt hingegen keine Rolle und kann allenfalls als Indiz dienen. In diesem Lichte sind auch die vom Bundesverfassungsgericht in seinem „AWACS II“-Beschuß eingeführten Kategorien von „unmittelbar Angrenzen an ein kriegsbefangenes Territorium und dessen Überwachung“ und von lediglich mittelbarer Einbeziehung zu bewerten.⁶³²

⁶³¹ Freilich kann die Klärung der (verfassungs-) politischen Frage, ob ein solches Rückholrecht wünschenswert oder praktikabel wäre, hier nicht geleistet werden. Sowohl der Koalitionsentwurf eines Parlamentsbeteiligungsgesetzes (BT-Drs. 15/2742; dort § 8: „Der Bundestag kann die Zustimmung zu einem Einsatz bewaffneter Streitkräfte widerrufen.“) als auch der Entwurf der FDP-Fraktion eines Auslandseinsatzemittlungsgesetzes (BT-Drs. 15/1985, dort § 4: „1. Der Bundestag kann die Zustimmung zu einem Einsatz bewaffneter Streitkräfte im Ausland widerrufen...“) sahen ein Rückholrecht vor.

⁶³² Vgl. BVerfGE 108, 34 (43).

Der Regierung stehen als Trägerin der auswärtigen Gewalt der jeweiligen Situation angepasste Möglichkeiten zur Verfügung, spontane und notwendige Entscheidungen allein zu treffen.

Die in diesem Zusammenhang wohl umstrittenste Frage nach einem etwaigen Revokationsrecht des Parlaments ist dahin gehend zu beantworten, dass dem Bundestag ein solches Recht nicht zusteht. Die Exekutive muss hier einen eigenen Verantwortungsbereich behalten.

C. Einsatzmodalitäten und Pflichten der Soldaten

Hat die Bundesregierung einmal einen Einsatz beschlossen und wird diese Entscheidung vom Parlament mitgetragen, so stellt sich die Frage nach der ganz konkreten militärischen Umsetzung.

I. Einsatzmodalitäten

Die Bestimmung der Modalitäten eines konkreten Einsatzes deutscher Streitkräfte im Ausland weist das Bundesverfassungsgericht ausdrücklich dem Bereich der Regierung zu.⁶³³ Art. 65 a GG stellt klar, dass die Befehls- und Kommandogewalt als militärischer Zweig der Ressortleitung Teil des allgemeinen Weisungsrechts des Bundesministers der Verteidigung ist, das ihm wie jedem anderen Minister im Rahmen seines Geschäftsbereichs zusteht. Dabei wird der Bundesminister der Verteidigung bei Verhinderung „in der Regierung“ durch einen anderen Bundesminister vertreten. Als Vertreter in der Leitung einer obersten Bundesbehörde übt der Staatssekretär des Bundesministeriums der Verteidigung als *alter ego* des Ministers die Befehls- und Kommandogewalt aus. Er ist Vorgesetzter der Soldaten mit Befehlsbefugnis.⁶³⁴

Zu den Einsatzmodalitäten gehört auch die Frage, welche Soldaten in einen Einsatz geschickt werden. Zu der Problematik, ob eine Verpflichtung zur Dienstleistung *out of area* ohne Gesetzesänderung auch für Wehrpflichtige gilt⁶³⁵, hat der Bundesminister

⁶³³ Die FDP-Fraktion hatte im Verfahren 1994 auch gegen den Bundesminister der Verteidigung einen Antrag gestellt. Diesen hatte das Gericht als unzulässig zurückgewiesen. Die Antragsteller hätten nicht darlegen können, dass auch dieser Rechte des Bundestages verletzt habe. Der Bundesminister der Verteidigung habe kraft seiner Befehls- und Kommandogewalt (Art. 65 a GG) die zur Umsetzung der Einsatzentscheidung der Bundesregierung erforderlichen Befehle gegeben; er habe damit nicht über das „Ob“, sondern lediglich über die Modalitäten des Streitkräfteeinsatzes entschieden. Ein Mitentscheidungsrecht über die Einsatzmodalitäten stehe dem Bundestag indes unter keinen verfassungsrechtlichen Gesichtspunkt zu. Vgl. BVerfGE 90, 286 (292). Hierzu auch *Spies*, Parlamentsvorbehalt und Parlamentsbeteiligung bei Einsätzen der Bundeswehr im Ausland, S. 553.

⁶³⁴ Der Parlamentarische Staatssekretär unterstützt den Bundesminister der Verteidigung bei der Erfüllung von Regierungsaufgaben. Hierzu kann ihm der Minister ein Weisungsrecht gegenüber den Angehörigen des BMVg einräumen. Der Parlamentarische Staatssekretär kann den Bundesminister der Verteidigung nicht in der Befehls- und Kommandogewalt vertreten. Dies ist auch dann nicht der Fall, wenn er den Minister ausnahmsweise in der Leitung des Verteidigungsressorts vertreten sollte. Zu diesem Fragenkomplex *Dau*, Der Parlamentarische Staatssekretär – Stellvertreter im Oberbefehl?, S. 81 ff.

⁶³⁵ *Knoche*, „Zwangsweise“ Diensterfüllung bei Auslandseinsätzen, NZWehr 1996, S. 30, kommt im Rahmen einer Beschreibung der allgemeinen Rechtslage zu dem Ergebnis: „Der Einsatz (auch unfreiwilliger) Wehrpflichtiger zur Erfüllung ihrer Dienstpflicht bei verfassungsrechtlich zulässigen

der Verteidigung die wirksame Erklärung abgegeben, auf Wehrpflichtige gegenwärtig nur mit ihrer Zustimmung zurückgreifen zu wollen.⁶³⁶

II. Dienstpflichten der eingesetzten Soldaten

Die für das Dienstverhältnis aller Soldaten grundlegende Verpflichtung zum treuen Dienst (§ 7 SG)⁶³⁷ gebietet jedem Wehrpflichtigen, Zeit- oder Berufssoldaten, im und außer Dienst zur Erhaltung der Funktionsfähigkeit der Bundeswehr als eines militärischen Verbandes beizutragen und alles zu vermeiden, was deren Leistungsfähigkeit und -bereitschaft in Frage stellen oder schwächen könnte.⁶³⁸ Als wesentlicher Inhalt der Treuepflicht ergibt sich, neben den Pflichten zur Anwesenheit und gewissenhaften Dienstleistung sowie den Pflichten, dienstlich anvertraute Sachgüter sorgsam zu behandeln und den Dienstherrn vor Schaden zu bewahren, vor

Auslandseinsätzen der Bundeswehr ist nicht zu beanstanden.“ Die Einberufungspraxis der Bundeswehr wurde am 19. Januar 2005 vom Bundesverwaltungsgericht (Az. 6 C 9.04) als rechtmäßig befunden. Das Gericht hob damit ein Urteil des Kölner Verwaltungsgerichts auf, das die Einberufung eines Wehrpflichtigen als willkürlich angesehen hatte. Vgl. F.A.Z. vom 20. Januar 2005, S. 1 und F.A.Z. vom 21. Januar 2005, S. 4.

⁶³⁶ Vgl. Weisung des BMVg – InSpH – FÜH I 2 – Az 24-09-01 – vom 15. März 1994, S. 2. Die darauf beruhende Verwaltungspraxis des BMVg im Sinne einer unterschiedlichen Heranziehung von Berufs- und Zeitsoldaten einerseits sowie Wehrpflichtigen andererseits verstößt dabei nicht gegen den Grundsatz der Gleichbehandlung gemäß Art. 3 Abs. 1 GG. Denn der Gleichheitssatz gebietet lediglich, wesentlich Gleiches nicht unterschiedlich und wesentlich Ungleiches seiner Eigenart entsprechend verschieden zu behandeln (vgl. BVerfGE 3, 58 (135)). Dabei ist es grundsätzlich Sache des BMVg, diejenigen Sachverhalte auszuwählen, an die er dieselben Rechtsfolgen knüpft, soweit er die Auswahl sachgerecht trifft. Was dabei in Ansehung des Gleichheitssatzes sachlich vertretbar oder sachfremd und deshalb willkürlich ist, muss stets in Bezug auf die Eigenart des konkret geregelten Sachverhalts festgestellt werden (vgl. BVerfGE 75, 108 (157)), vgl. *Lingens*, Ungleichbehandlung von Wehrpflichtigen, NZWehrr 1995, S. 110 ff. Aus der Tatsache, dass nur freiwillige Wehrpflichtige „out of area“ eingesetzt werden, kann ein Zeit- oder Berufssoldat jedenfalls keine Anspruch auf Gleichbehandlung des Inhalts herleiten, dass er nur mit seiner Zustimmung zum „out of area“-Einsatz herangezogen werden darf. Vgl. *Schwandt*, Einsatz der Bundeswehr „out of area“, S. 223. Zur Geltung des deutschen Strafrechts im Auslandseinsatz schreibt *Wentzek*, NZWehrr 1997, S. 25 ff. Das deutsche Strafrecht gilt, unabhängig vom Recht des Tatorts, auch für Taten, die ein Soldat während eines dienstlichen Aufenthalts oder in Beziehung auf den Dienst im Ausland begeht (§ 1 a Abs. 2 Wehrstrafgesetzbuch in der Fassung vom 20. Dezember 2001). Die unterlassene Mitwirkung bei Strafverfahren, als eine Pflicht des Vorgesetzten, wird ebenfalls bestraft (§ 40 Wehrstrafgesetzbuch). Im Völkerstrafgesetzbuch findet sich unter § 14 Abs. 1 eine ähnliche Regelung. Vgl. *Heinz/Arend*, Internationale Terrorismusbekämpfung und Menschenrechte, S. 90.

⁶³⁷ Im Wortlaut bestimmt § 7 SG: „Der Soldat hat die Pflicht, der Bundesrepublik Deutschland treu zu dienen und das Recht und die Freiheit des deutschen Volkes tapfer zu verteidigen.“

⁶³⁸ Ständige Rechtsprechung des 2. Wehrdienstsenats des Bundesverwaltungsgerichts: BVerwGE 83, 60 (63); 86, 188 (199); 86, 321 (326); 93, 323 (328). Vgl. auch *Knoche*, „Zwangsweise“ Dienstleistung bei Auslandseinsätzen?, NZWehrr 1996, S. 21 ff.

allem die Pflicht zur Loyalität gegenüber dem Staat, seinen Organen und seiner Rechtsordnung.⁶³⁹

Der Inhalt der Pflichten aus § 7 SG hat sich an den Normen des Grundgesetzes zu orientieren. Das gegenseitige Treueverhältnis von Soldat und Dienstherrn ist nicht statisch, so als wären Rechte und Pflichten von Beginn an unabänderlich festgelegt. Die Natur des Treueverhältnisses ist vielmehr dynamisch angelegt und für eine Ergänzung und Klarstellung im Rahmen der geltenden Rechtsordnung offen.⁶⁴⁰ Der Vertrauensschutz des Soldaten bei seinem Eintritt in den Wehrdienst misst sich rechtlich nicht am verteidigungspolitischen *status quo*, sondern an den rechtlichen Möglichkeiten, die das Grundgesetz eröffnet und denen er sich qua Befehl seines Vorgesetzten zu beugen hat.⁶⁴¹ Aus diesem Grunde kann sich ein Soldat bei vorsorglicher Verweigerung eines „out of area“-Einsatzes nicht darauf berufen, dass bei seiner Einstellung in die Bundeswehr jedenfalls nicht mit einer verfassungsrechtlichen Neuorientierung des soldatischen Pflichtenverhältnisses zu rechnen gewesen sei.⁶⁴² Dabei können und müssen an Berufssoldaten höhere Anforderungen bei der Erfüllung der Dienstpflichten als an Grundwehrdienstleistende gestellt werden.⁶⁴³

Gibt ein Soldat in einem an den Bundesminister der Verteidigung gerichteten Schreiben die eindeutige Erklärung ab, er schließe für seine Person jegliche Mitwirkung an militärischen Einsätzen aus, die nicht ausschließlich der Verteidigung der Bundesrepublik Deutschland oder eines NATO-Staates als Reaktion auf eine

⁶³⁹ Vgl. BVerwGE 86, 321 (326).

⁶⁴⁰ *Schlegtendal*, Die „Geschäftsgrundlage“ für den Soldaten oder Inhalt und Reichweite seiner Treuepflicht, NZWehrr 1992, S. 179.

⁶⁴¹ Das BVerwG hat in ständiger Rechtsprechung die Vereinbarkeit der allgemeinen Wehrpflicht mit dem Grundgesetz bejaht und betont, dass der Verfassungsgeber daran keine weiteren Voraussetzungen geknüpft hat, insbesondere nicht das Vorliegen einer bestimmten sicherheitspolitischen Lage. Vgl. BVerfGE 12, 45 (49); 12, 311 (316); 28, 243 (261); 38, 154 (167); 48, 127 (159); 69, 1 (21); 105, 61.

⁶⁴² Vgl. *Schwandt*, Einsatz der Bundeswehr „out of area“, S. 223.

⁶⁴³ Wie der 2. Wehrdienstsenat des BVerwG dargelegt hat, können und müssen an Berufssoldaten höhere Anforderungen bei der Erfüllung der Dienstpflichten als an Grundwehrdienstleistende gestellt werden, daher kann und muss von ihnen mehr Loyalität gegenüber dem Dienstherrn erwartet werden als von Soldaten, die als Wehrpflichtige Dienst leisten; Urteil vom 06. März 1991 – BVerwG 2 WD 37.90 – mwN.; ferner BVerwGE 59, 361 (365).

Aggression dienten, und lehne eine zahnärztliche Behandlung von gegen ihren Willen zu einem solchen Einsatz herangezogenen Zeit- und Berufssoldaten zur Herstellung ihrer körperlichen Tauglichkeit ab, so verstößt er gegen die Treuepflicht nach § 7 SG.⁶⁴⁴ Wenn er eine solche Erklärung in Kenntnis und unter ausdrücklicher Hervorhebung der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 12. Juli 1994 („AWACS I“) formuliert, interpretiert er vorbehaltlos und damit verbindlich seine Dienstleistungspflicht einseitig einschränkend.⁶⁴⁵

⁶⁴⁴ Im konkreten Fall ging es um einen Oberstabsarzt als Leiter einer Zahnarztgruppe; vgl. BVerwGE 103, 361 (368).

⁶⁴⁵ Dem BVerwG nach gibt der Soldat damit unmissverständlich zu erkennen, dass er der Treuepflicht im Sinne des verfassungsrechtlich erweiterten Pflichtenverständnisses unter den von ihm beschriebenen Voraussetzungen nicht mehr gerecht werden kann und will, sondern sich insoweit für seine Person und hinsichtlich der zahnärztlichen Betreuung behandlungsbedürftiger Kameraden den dienstlichen Anforderungen entziehen wird. Des weiteren ziehe er damit die Konsequenz in Betracht, insoweit partiell nicht zur Erhaltung der Funktionsfähigkeit der Bundeswehr beizutragen, sondern die ihm mögliche und im Einzelfall zugewiesene Dienstleistung bewusst zu verweigern. Darin liege zugleich ein Verstoß gegen § 17 Abs. 2 S. 1 SG, da das beschriebene Verhalten geeignet sei, das Ansehen der Bundeswehr zu beeinträchtigen. Vgl. BVerwGE 103, 361 (368). Zu den Rechtfertigungsmöglichkeiten *Schwandt*, Einsatz der Bundeswehr „out of area“, S. 225.

D. Die neue Herausforderung: Terrorismusbekämpfung

Nach den Terroranschlägen gegen die USA am 11. September 2001 wird in der Bundesrepublik Deutschland eine intensive Diskussion zum Einsatz der Bundeswehr im Innern geführt. Wie bereits dargestellt, ist das Grundgesetz geprägt von dem Grundsatz strikter funktionaler Trennung von Polizeiaufgaben, die grundsätzlich in die Zuständigkeit der Länder fallen, und Streitkräfteaufgaben, die in ausschließlicher Bundeszuständigkeit zu entscheiden sind. Der Einsatz der Bundeswehr zu polizeilichen Zwecken ist, jedenfalls im Frieden, im Innern der Bundesrepublik Deutschland vom Grundgesetz nicht vorgesehen.⁶⁴⁶

I. Einsätze im Innern

Das Grundgesetz lässt den Einsatz von Streitkräften im Innern nur unter engen Voraussetzungen zu.⁶⁴⁷ Der Schutz ziviler Objekte durch die Bundeswehr im Innern⁶⁴⁸ ist nach Art. 87 a Abs. 3 GG im Spannungs- und Verteidigungsfall zur Erfüllung des Verteidigungsauftrages und, soweit der Verteidigungsauftrag dies zulässt, zur Unterstützung der Polizei möglich.⁶⁴⁹

⁶⁴⁶ Vor dem Hintergrund der historischen Erfahrungen lässt das Grundgesetz den, wegen des großen Machtpotentials der Streitkräfte innenpolitisch hochsensiblen, Einsatz der Streitkräfte im Innern nur unter engen Voraussetzungen zu. Vgl. *Fiebig*, Der Einsatz der Bundeswehr im Innern, S. 30 ff, 315 ff; *Jou*, Einsatz von Streitkräften im Innern für den Notstandsfall nach deutschem Verfassungsrecht, S. 55 ff.

⁶⁴⁷ Mit dem neuen Luftsicherheitsgesetz (BT-Drs. 15/2361) hat der Verteidigungsminister die Möglichkeit an die Hand bekommen, Flugzeuge künftig zur Abwehr von Terroranschlägen unter eng definierten Voraussetzungen abzuschießen. Das Gesetz ist unter dem Eindruck der Terrorangriffe vom 11. September 2001 in den USA und der Entführung eines Motorseglers am 05. Januar 2003 in Frankfurt am Main entstanden. Vgl. *Süddeutsche Zeitung* vom 24. September 2004, S. 1, *Pawlik*, § 14 Luftsicherheitsgesetz – ein Tabubruch?, *JZ* 2004, S. 1045 ff; ebenso *Linke*, Zur Rolle des Art. 35 GG in dem Entwurf eines Gesetzes zur Neuregelung von Luftsicherheitsaufgaben, *NZWehrr* 2004, S. 115 ff.

⁶⁴⁸ Die Bundeswehr wurde in der Vergangenheit bereits häufiger zur Luftraumüberwachung (sog. air policing) eingesetzt. Tornado-Flugzeuge der Bundeswehr wurden in der Vergangenheit wiederholt zur Überwachung von Bahnlinien bei Castortransporten und bei der Suche nach entführten Personen mit ihren Wärmebildkameras eingesetzt. Zur verfassungsrechtlichen Problematik, die sich aus diesen *polizeilichen* Einsätzen ergibt, vgl. *Dreist*, Offene Rechtsfragen des Einsatzes bewaffneter deutscher Streitkräfte, *NZWehrr* 2002, S. 139.

⁶⁴⁹ Weder der Spannungsfall noch der Verteidigungsfall sind bisher festgestellt worden. *Dreist*, Offene Rechtsfragen des Einsatzes bewaffneter deutscher Streitkräfte, *NZWehrr* 2002, S. 137. *Fiebig*, Der Einsatz der Bundeswehr im Innern, S. 315 ff.

Auch im sog. „inneren Notstand“ gemäß Art. 87 a Abs. 4 GG i.V.m. Art. 91 Abs. 2 GG ist der Schutz ziviler Objekte durch die Bundeswehr möglich.⁶⁵⁰ Die Bundeswehr darf zudem bei Naturkatastrophen und besonders schweren Unglücksfällen zur Unterstützung von Polizei und Bundesgrenzschutz herangezogen werden. Rechtsgrundlage hierfür ist Art. 35 Abs. 2 GG, wenn ein Bundesland beeinträchtigt ist, sowie Art. 35 Abs. 3 GG, wenn mehrere Bundesländer betroffen sind.⁶⁵¹ Diese Regelungen enthalten keine Rechtsgrundlage für präventive Einsätze der Bundeswehr im Innern, da sie allein die Reaktion auf bereits eingetretene Naturkatastrophen und Unglücksfälle ermöglichen. Ein Einsatz der Bundeswehr zum Objektschutz im Innern wäre ein solch präventiver Einsatz gegen mögliche Terroranschläge; hierfür enthält das Grundgesetz keine Rechtsgrundlage.⁶⁵²

Mit dem neuen Luftsicherheitsgesetz (BT-Drs. 15/2361)⁶⁵³ ist der Verteidigungsminister mit der Befugnis ausgestattet, Flugzeuge künftig zur Abwehr von Terroranschlägen unter eng definierten Voraussetzungen abschießen zu lassen.⁶⁵⁴

⁶⁵⁰ Als innerer Notstand gelten bürgerkriegsähnliche Szenarien, die ebenfalls nicht vorliegen. Ein Einsatz der Bundeswehr kann damit derzeit weder auf Art. 87 a Abs. 3 GG noch auf Art. 87 a Abs. 4 GG gestützt werden.

⁶⁵¹ Weitgehend ungeklärt ist nach wie vor, welche Befugnisse die Bundeswehr in diesen Fällen wahrnehmen darf, welche Rechtsgrundlagen zur Anwendung kommen. Möglich wären insoweit das Polizeirecht des/der betroffenen Bundesländer, das BGS-Gesetz, das UZwGBw (Gesetz über die Anwendung unmittelbaren Zwangs und die Ausübung besonderer Befugnisse durch Soldaten der Bundeswehr und verbündeter Streitkräfte sowie Zivilpersonen vom 12.08.1965 (BGBl. 1965 I, S. 796), zuletzt geändert am 11.09.1998 (BGBl. 1998 II S. 2405) sowie die sog. Jedermannrechte. *Dreist*, Offene Rechtsfragen des Einsatzes bewaffneter deutscher Streitkräfte, NZWehr 2002, S. 137 f. Unklar ist auch, bis zu welchem Zeitpunkt ein Land auf dem Einsatz der Bundeswehr „bestehen“ kann und ob hierbei ein Einsatz zum Schutz ziviler Objekte überhaupt statthaft ist. Gegen einen solchen Ansatz könnte man ausführen, dass eine Ermächtigung zum Objektschutz in Art. 35 GG nicht enthalten ist, während Art. 87 a Abs. 3 und 4 GG einen solchen Einsatz ausdrücklich vorsieht. Zudem ist bei einer Naturkatastrophe und einem besonders schweren Unglücksfall eher die Beseitigung der Notlage als der Objektschutz die vordringlichste Aufgabe staatlicher Kräfte. Der Einsatz der Bundeswehr in diesem Rahmen ist jedoch nicht vorgesehen, solange ein Unglücksfall oder eine Naturkatastrophe nicht vorliegt. Damit ist ein präventiver Einsatz der Bundeswehr im Innern unzulässig. Zum Einsatz bei Großveranstaltungen und Abwehr sonstiger terroristischer Bedrohungen *Fiebig*, Der Einsatz der Bundeswehr im Innern, S. 379 ff.

⁶⁵² Nach dem 11. September 2001 wurden Überlegungen angestellt, den inneren Notstand auszurufen, um die Bundeswehr zum Objektschutz im Innern einsetzen zu können. Mangels der verfassungsrechtlichen Voraussetzungen hierzu, war dies jedoch nicht möglich. Die Freistaaten Bayern und Sachsen brachten im November 2001 einen Antrag zur Änderung des Art. 35 GG im Bundesrat ein, der künftig die Heranziehung der Bundeswehr zum Objektschutz ermöglicht hätte, ohne dass die Voraussetzungen des inneren Notstandes oder des Spannungs- oder Verteidigungsfalles vorgelegen hätten; BR-Drs. 993/01. Der Bundesrat beschloss jedoch am 20. Dezember 2001, den Gesetzentwurf nicht beim Deutschen Bundestag einzubringen.

⁶⁵³ Bundespräsident Köhler hat das Luftsicherheitsgesetz unterzeichnet, obwohl er „erhebliche Bedenken“ zur Verfassungskonformität einzelner Vorschriften des Gesetzes hegt. Der § 14 des

Angesichts der dramatischen weltpolitischen Entwicklung im September 2001 mehren sich die Stimmen, die eine Aufhebung dieses Trennungsprinzips fordern: Eine klare Trennung von äußerer und innerer Sicherheit sei mit den neuen Herausforderungen nicht mehr vereinbar. Die klassische Unterscheidung von innerem Frieden, dessen Sicherung als eine primär polizeiliche Aufgabe verstanden wird, und äußerem Frieden, für den die militärischen Streitkräfte zur Abwehr eines Angriffs auf das Territorium der Bundesrepublik Deutschland zuständig sind, habe ausgedient. Freilich setzte dies einen entsprechenden Willen und vor allem eine Neuordnung der verfassungsrechtlichen Vorgaben voraus.⁶⁵⁵ Ein solcher Wille ist im Moment aber noch nicht erkennbar.⁶⁵⁶

II. Internationale Einsätze

Die Anschläge vom 11. September 2001 haben der Völkergemeinschaft und insbesondere den hochentwickelten westlichen Industriestaaten das

Gesetzes mache es möglich, so Köhler in Schreiben an Bundestagspräsident, Bundesratspräsident und Bundeskanzler, dass im Fall eines Angriffs mit einem Passagierflugzeug „Leben zugunsten anderen Lebens geopfert wird“. Das sei nach dem Grundgesetz „unzulässig“. Köhler lud dazu ein, vor das BVerfG zu gehen, um diese Frage zu klären. Vgl. F.A.Z. vom 13. Januar 2005, S. 1 und 3. Seither wird über eine Verfassungsänderung in diesem Bereich diskutiert. Vgl. auch F.A.Z. vom 24. Januar 2005, S. 7 und vom 29. Januar 2005, S. 4.

⁶⁵⁴ Dabei spielt es keine Rolle (mehr), ob das Flugzeug in Deutschland gestartet ist oder außerhalb des Territoriums der Bundesrepublik Deutschland. Für extraterritorial begonnene Luftangriffe bestand bisher schon Einigkeit darüber, dass ein Einsatz der Alarmrotte der Luftwaffe nach Art. 87 a Abs. 2 GG statthaft wäre. In § 13 des Luftsicherheitsgesetzes heißt es: „§ 13 (Entscheidung der Bundesregierung) (1) Liegen auf Grund eines erheblichen Luftzwischenfalls Tatsachen vor, die im Rahmen der Gefahrenabwehr die Annahme begründen, dass ein besonders schwerer Unglücksfall nach Artikel 35 Abs. 2 Satz 2 oder Abs. 3 des Grundgesetzes bevorsteht, könne die Streitkräfte, soweit es zur wirksamen Bekämpfung erforderlich ist, zur Unterstützung der Polizeikräfte der Länder im Luftraum zur Verhinderung dieses Unglücksfalles eingesetzt werden.“; BT-Drs. 15/2361.

⁶⁵⁵ Im Zuge einer solchen verfassungsrechtlichen Änderung hin zu einer „Aufgabenvermischung“ müsste freilich auch die Polizeihochheit der Länder in Frage gestellt werden, da dann die Bundeswehr auch Befugnisse innerhalb der Länder mit übernehmen würde.

⁶⁵⁶ Vgl. *Limpert*, Auslandseinsatz der Bundeswehr, S. 145, sieht in der Trennung von innerer und äußerer Sicherheit eine idealtypische Konstellation, die der wirklichen Bedrohungslage nicht entspricht. Seiner Meinung nach kann es nur *eine Sicherheit* geben, die als *Gesamtsicherheit* verstanden die bisherige Zuständigkeitsordnung des Grundgesetzes zu einer Neuordnung zwingt. Sozusagen in die umgekehrte Richtung gehen angebliche Überlegungen, nach denen der BGS Aufgaben von Stabilisierungskräften im Ausland übernehmen soll. Für BGS-Einsätze im Ausland ist keine Zustimmung des Deutschen Bundestages erforderlich, so dass hier eine Umgehung des Parlamentsvorbehalts befürchtet wird; vgl. Abgeordneter *von Klaeden*, Deutscher Bundestag, 15. WP, 146. Sitzung vom 03. Dezember 2004, S. 13646 (D).

Bedrohungspotential des internationalen Terrorismus⁶⁵⁷ in menschenverachtender Weise vor Augen geführt.⁶⁵⁸ Die Terroranschläge von Madrid am 11. März 2004 haben gezeigt, dass selbst in Europa keine Sicherheit herrscht. Dabei hat sich auch erwiesen, dass sich der Terrorismus zu einem transnationalen Phänomen entwickelt hat, dem mit der herkömmlichen völkerrechtlichen Dogmatik nur unzureichend beizukommen ist, weil diese noch immer in den Zurechenbarkeitskategorien des staatlich initiierten, geförderten oder geduldeten Terrorismus denkt. Die Gewalt Einzelner wurde bisher immer nur dann als auch völkerrechtlich relevant wahrgenommen, wenn sie in einer zurechenbaren Affinität zu staatlichem Handeln stand. Konnte das Angriffsverhalten einzelner Gruppen einem Staat zugerechnet werden, legitimierte Art. 51 SVN die Verteidigungsreaktion. Internationale Gewalt musste staatsbezogen sein, um völkerrechtlich in Erscheinung zu treten.⁶⁵⁹ Ein Terrorakt, an dem kein Staat beteiligt ist, unterfällt nicht Art. 2 Ziff. 4 SVN⁶⁶⁰ und ist zunächst einmal nach strafrechtlichen Regeln zu behandeln.⁶⁶¹

⁶⁵⁷ Im Völkerrecht gibt es keine konkrete allgemeinverbindliche Definition des Begriffs „internationaler Terrorismus“. Dennoch ist man sich soweit einig, dass Terrorismus durch Handlungen qualifiziert wird, die schwere Körperverletzungen oder den Tod von Zivilpersonen oder anderer unbeteiligter Menschen zur Folge haben, um eine Bevölkerungsgruppe, eine Regierung oder eine internationale Organisation zu einem Tun oder Unterlassen durch Einschüchterung oder Zwangsausübung zu nötigen. Vgl. *Pieper*, Völkerrechtliche Aspekte der internationalen Terrorismusbekämpfung, S. 35 f.

⁶⁵⁸ Die Völkergemeinschaft hat zur Bekämpfung des Terrorismus mehrere Abkommen abgeschlossen, z.B. für den Schutz des Luftverkehrs: Tokioter Abkommen vom 14.09.1963, Haager Übereinkommen vom 16.12.1970, Montrealer Übereinkommen vom 23.09.1971, Abkommen zwischen USA und Kuba vom 15.02.1973; zum Schutz der Schifffahrt: Genfer Übereinkommen vom 29.04.1958, Übereinkommen von Rom vom 10.03.1988; Diplomatschutzkonvention vom 14.12.1973; Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen Geiselnahme vom 18.12.1979; Übereinkommen zur Bekämpfung terroristischer Bombenanschläge vom 15.12.1997; Internationales Übereinkommen zur Bekämpfung der Finanzierung des Terrorismus vom 09.12.1999; Europäisches Übereinkommen zur Bekämpfung des Terrorismus vom 27.01.1977; Dubliner Anwendungsübereinkommen vom 04.12.1979, Statut von Rom vom 17.07.1998. Nachweise jeweils bei *Pieper*, Völkerrechtliche Aspekte der internationalen Terrorismusbekämpfung, S. 44 ff.; vgl. auch *Heintze*, Ächtung des Terrorismus durch das Völkerrecht, S. 72 f.

⁶⁵⁹ Adressat des Gewaltverbots ist der Staat, wobei es unerheblich ist, ob sich die Staaten gegenseitig anerkennen. Auch befriedete *de facto*-Regime werden von Art. 2 Ziff. 4 SVN geschützt und durch diese Norm verpflichtet; *Randelzhofer*, in: *Simma*, Charta der Vereinten Nationen, Art. 2 Ziff. 4, Rn. 28.

⁶⁶⁰ Private, nichtstaatliche Terrorgruppen gelten unabhängig von ihrem Organisationsgrad nicht als Völkerrechtssubjekte und unterliegen damit auch nicht dem völkerrechtlichen Gewaltverbot; vgl. *Blumenwitz*, Einsatzmöglichkeiten der Bundeswehr im Kampf gegen den Terrorismus, ZRP 2002, S. 104. Al-Qaida wird gemeinhin die Völkerrechtssubjektivität und damit auch der Kombattantenstatus verweigert. Es ist im Grundsatz unbestritten, dass Art. 2 Ziff. 4 SVN nicht nur die direkte militärische Gewalt, sondern auch die indirekte Gewalt erfasst. In seiner Nicaragua-Entscheidung hat der Internationale Gerichtshof beide Formen der Gewaltanwendung auf eine Stufe

Ungeachtet aller rechtlichen wie systematischen Probleme herrscht dennoch Einigkeit bezüglich der drei Grundvoraussetzungen des Einsatzes bewaffneter deutscher Streitkräfte im Ausland: Der nach außen gerichtete Einsatz muss erstens verfassungsrechtlich zulässig sein, hat zweitens im Einklang mit dem Völkerrecht zu stehen, darf also insbesondere nicht gegen das weltweit geltende Gewaltverbot des Art. 2 Ziff. 4 SVN verstoßen, und bedarf drittens der grundsätzlich vorherigen konstitutiven Zustimmung des Bundestages.⁶⁶²

Die Völkergemeinschaft⁶⁶³ täte sicherlich gut daran, entweder durch Anerkennung partieller Völkerrechtssubjektivität dem organisierten Terrorismus Herr zu werden, oder aber durch neue Statuten neue Instrumentarien zu entwickeln, die eine angemessene und geregelte Reaktion auf Terroranschläge und Terrorismus möglich machen.⁶⁶⁴

gestellt: „The element of coercion, which defines, and indeed forms the very essence of, prohibited intervention, is particularly obvious in the case of an intervention which uses force, either in the direct form of military action, or in the indirect form of support for subversive or terrorist armed activities within another State.“; ICJ Reports 1986, S. 108, § 205.

⁶⁶¹ Vgl. hierzu auch schon die obige Darstellung zur individuellen und kollektiven Selbstverteidigung.

⁶⁶² Vgl. *Blumenwitz*, Einsatzmöglichkeiten der Bundeswehr im Kampf gegen den Terrorismus, ZRP 2002, S. 102.

⁶⁶³ Der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen, der in den Resolutionen 1368 (2001) und 1373 (2001) aufgefordert hat, die durch terroristische Handlungen verursachten Bedrohungen mit allen Mitteln im Einklang mit der Satzung der Vereinten Nationen zu bekämpfen, hat am 08. Oktober 2004 durch die einstimmig verabschiedete Resolution 1566 (2004) die internationale Staatengemeinschaft erneut aufgefordert, dringend zusammenzuarbeiten, um terroristische Handlungen zu verhindern und zu bekämpfen. In seiner 139. Sitzung vom 12. November 2004 hat der Deutsche Bundestag der Verlängerung von ENDURING FREEDOM zugestimmt und ist damit dem Antrag der Bundesregierung gefolgt; BT-Drs. 15/4165.

⁶⁶⁴ Dahingehende Ansätze sind bis dato noch wenig erfolgreich gewesen. Vgl. etwa *Scholz*, Terrorismus und Völkerrecht, DIE WELT vom 08. März 2002, S.8.: „Für die Staatengemeinschaft wäre Folgendes in Gestalt einer völkerrechtlich bindenden UNO-Konvention festzulegen: - Ächtung des Terrorismus als menschenrechtswidrige Kriminalität; - Verpflichtung aller Staaten, den Terrorismus auf nationaler und internationaler Ebene wirksam zu bekämpfen; - Einschätzung des von Staaten initiierten oder unterstützten Terrorismus als militärische Aggression, die alle Länder zur solidarischen Verteidigung berechtigt und verpflichtet; - Klarstellung, dass Erscheinungsformen des legitimen bürgerlichen Widerstandes gegen staatliche Unterdrückung nicht unter den Tatbestand des Terrorismus fallen.“ Vgl. auch *Schröder*, Das parlamentarische Zustimmungsverfahren zum Auslandseinsatz der Bundeswehr in der Praxis, S. 265 ff.

2. Kapitel: Das neue Parlamentsbeteiligungsgesetz

A. Der lange Weg zu einem Parlamentsbeteiligungsgesetz

Seit dem Grundsatzurteil des Bundesverfassungsgerichts vom 12. Juli 1994 („AWACS I“) zu Einsätzen bewaffneter Streitkräfte hat sich in der Zusammenarbeit von Bundesregierung und Bundestag bei Einsatzentscheidungen eine bisher nicht näher geregelte Staatspraxis entwickelt. Die bisherigen Darstellungen zeigen, dass sich die Frage nach der Angemessenheit dieses Beteiligungsverfahrens, aber auch nach den materiellen Voraussetzungen eines Einsatzes bewaffneter Streitkräfte oder eines Einsatzes von „geringer Bedeutung“, nach einem parlamentarischen Verfahren in Fällen von Eilbedürftigkeit oder nach einem parlamentarischen Rückrufrecht stellt.

Obwohl die Diskussion um ein Parlamentsbeteiligungsgesetz⁶⁶⁵ zur näheren Regelung der Zusammenarbeit von Bundestag und Bundesregierung bei Entscheidungen über die deutsche Beteiligung an Einsätzen bewaffneter Streitkräfte im Ausland nach dem Grundsatzurteil aus Karlsruhe unvermindert angehalten hat, hat man sich erst nach über zehn Jahren zu einem Parlamentsbeteiligungsgesetz durchringen können.

I. Die Empfehlung des Bundesverfassungsgerichts

Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Judikat vom 12. Juli 1994 bereits den Erlass eines Gesetzes empfohlen. Dabei handelt es sich nicht um eine Appellentscheidung, die den Gesetzgeber zum Tätigwerden verpflichtet.⁶⁶⁶ Das Gericht führte aus:⁶⁶⁷

⁶⁶⁵ Dieser Begriff wird in der Diskussion mittlerweile dem früher öfters benutzten Begriff eines „Entsendegesetzes“ vorgezogen. Die Gründe liegen unter anderem darin, dass der Bundestag – wie bereits gesehen – selbst nicht Soldaten entsenden kann, sodass die Bezeichnung zumindest missverständlich ist. Im Übrigen ist der Begriff mit dem (Arbeitnehmer-) EntsendeG schon anderweit belegt.

⁶⁶⁶ Vgl. hierzu *Blumenwitz*, Der Einsatz deutscher Streitkräfte nach der Entscheidung des BVerfG vom 12. Juli 1994, BayVBl. 1994, S. 681. Es hätte rechtlich auch bei der durch das Urteil des BVerfG getroffenen Zuordnung von Regierung und Parlament beim nach außen gerichteten Einsatz deutscher Streitkräfte bleiben können, denn der verfassungsgerichtlich geforderte Parlamentsvorbehalt „gilt ungeachtet näherer gesetzlicher Ausgestaltung unmittelbar kraft Verfassung“. BVerfGE 90, 286 (389).

⁶⁶⁷ Vgl. BVerfGE 90, 286 (389). Der „AWACS II“-Beschluss spricht ein etwaiges Parlamentsbeteiligungsgesetz mit keiner Silbe an; BVerfGE 108, 34.

„Jenseits dieser [im Urteil zuvor dargelegten] Mindestanforderungen und Grenzen des Parlamentsvorbehalts sind das Verfahren und die Intensität der Beteiligung des Bundestages [bei Entscheidungen über Auslandseinsätze]⁶⁶⁸ 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. Andererseits hat sie auch den von der Verfassung für außenpolitisches Handeln gewollten Eigenbereich exekutiver Handlungsbefugnis und Verantwortlichkeit zu beachten.“

Da Bundesregierung und Deutscher Bundestag nach dem Judikat zwar ebenso wie die Rechtswissenschaft⁶⁶⁹ erste Überlegungen anstellten, wie diese Vorgaben des höchsten deutschen Gerichts umzusetzen sein könnten, diese Initiativen dann aber erlahmten, blieb es zunächst einer – bereits dargestellten – allmählich wachsenden und zunehmend ausgefeilten Staatspraxis überlassen, die Einzelheiten des Verfahrens einzelfallbezogen zu regeln.⁶⁷⁰ Die bisherigen parlamentarischen Entscheidungen waren politisch weitgehend unstrittig und wurden in der Regel von einer breiten parlamentarischen Mehrheit getragen. Die bisherigen parlamentarischen

⁶⁶⁸ Zusätze im Urteil nicht enthalten.

⁶⁶⁹ Vgl. *Dau*, Parlamentsheer unter dem Mandat der Vereinten Nationen, NZWehrr 1994, S. 182 f.

⁶⁷⁰ Vgl. *Dreist*, Ein Gesetz gewinnt Konturen: Zum notwendigen Regelungsgehalt eines künftigen Parlamentsbeteiligungsgesetzes, ZG 2004, S. 40 mwN.

Entscheidungen über die Entsendung deutscher Streitkräfte ins Ausland machen überdeutlich, dass es der gemeinsame Wille der im Deutschen Bundestag vertretenen Parteien ist, die internationalen Verpflichtungen der Bundesrepublik Deutschland im Interesse des Friedens und der Wahrung der Menschenrechte zu erfüllen.⁶⁷¹

Trotz wiederholter Hinweise auf die Notwendigkeit eines Parlamentsbeteiligungsgesetzes durch Rechtswissenschaft⁶⁷² und Politik⁶⁷³ hat sich der Bundestag reichlich Zeit gelassen.

II. Positionen der Parteien

Der politische Willensbildungsprozess hin zum heutigen Parlamentsbeteiligungsprozess ist gekennzeichnet durch viele Hürden und Aufschiebungen. In den Folgejahren des Grundsatzurteils aus dem Jahre 1994 gab es vor allem in der Wissenschaft⁶⁷⁴ ernsthafte Ansätze zur Regelung der Materie.⁶⁷⁵

⁶⁷¹ So heißt es in der Begründung der Regierungskoalition zum Entwurf eines Parlamentsbeteiligungsgesetzes, BT-Drs. 15/2742 unter „I. Allgemeiner Teil, A“.

⁶⁷² Vgl. nur *Wild*, Verfassungsrechtliche Möglichkeiten und Grenzen für Auslandseinsätze der Bundeswehr nach dem Kosovo-Krieg, DÖV 2000, S. 622 ff.; *Brenner/Hahn*, Bundeswehr und Auslandseinsätze, JuS 2001, S. 729 ff.; *Burkiczak*, Ein Entsendegesetz für die Bundeswehr?, ZRP 2003, S. 82.

⁶⁷³ BT-Drs. 14/9402 vom 12. Juni 2002, Antrag der Abgeordneten *Jörg van Essen*, *Günther Friedrich Nolting*, *Dr. Edzard Schmidt-Jortzig* u.a. und der Fraktion der FDP „Rechtssicherheit für die bewaffneten Einsätze deutscher Streitkräfte schaffen – ein Gesetz zur Mitwirkung des Deutschen Bundestages bei Auslandseinsätzen der Bundeswehr einbringen.“ BT-Drs. 15/36 vom 06. November 2002, Antrag der Abgeordneten *Dr. Werner Hoyer*, *Jörg van Essen*, *Günther Friedrich Nolting* u.a. und der Fraktion der FDP mit demselben Titel wie in der 14. WP. Undatierter Gesetzentwurf (Arbeitspapier) der Abgeordneten und der Fraktion der CDU/CSU aus dem Frühjahr 2003 (ca. 27. März 2003) „Entwurf eines Entsendegesetzes“. Positionspapier der Bundestagsfraktion Bündnis 90/Die GRÜNEN – Parlamentsbeteiligungsgesetz – vom 07. Oktober 2003. Entwurf der SPD-Bundestagsfraktion für ein Parlamentsbeteiligungsgesetz vom 20. Oktober 2003. BT-Drs. 15/1985 Gesetzentwurf der Abgeordneten und der Fraktion der FDP zum „Entwurf eines Gesetzes zur Mitwirkung des Deutschen Bundestages bei Auslandseinsätzen der Bundeswehr“ vorgestellt am 11. November 2003. BT-Drs. 15/2742 „Entwurf eines Gesetzes über die parlamentarische Beteiligung bei der Entscheidung über den Einsatz bewaffneter Streitkräfte im Ausland (Parlamentsbeteiligungsgesetz)“ der SPD-Bundestagsfraktion vom 25. März 2004.

⁶⁷⁴ Selbst die ehemalige Präsidentin des BVG *Jutta Limbach* hat den Erlass eines solchen Gesetzes empfohlen; dpa-Meldung vom 17. März 2002 über ein Interview der scheidenden Präsidentin des BVGs mit dem Südwestrundfunk „*Limbach empfiehlt Entsendegesetz für Soldateneinsätze*“. Danach solle der Gesetzgeber in einem Entsendegesetz die Einsätze deutscher Soldaten bei Friedenseinsätzen sowie die Informationsrechte und -pflichten von Parlament und Regierung regeln. Zur Position der Parteien aus der Sicht des Jahres 2002 *Dreist*, Offene Rechtsfragen des Einsatzes bewaffneter deutscher Streitkräfte, NZWehr 2002, S. 134 ff.

Die traditionell außenpolitisch und sicherheitspolitisch engagierte FDP-Fraktion im Deutschen Bundestag hatte am 12. Juni 2002⁶⁷⁶ einen Antrag eingebracht, mit dem die Bundesregierung aufgefordert wurde, ein „Gesetz zur Mitwirkung des Deutschen Bundestages bei Auslandseinsätzen der Bundeswehr“ zu erarbeiten, mit dem „Rechtssicherheit für die bewaffneten Einsätze der deutschen Streitkräfte“ geschaffen werden sollte.⁶⁷⁷

Die Schaffung eines Entsendegesetzes war nicht Gegenstand der Koalitionsverhandlungen von SPD und Bündnis 90/Die GRÜNEN.⁶⁷⁸

Nach dem „AWACS II“-Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 25. März 2003 zum Bundeswehreinsatz in AWACS-Flugzeugen über der Türkei waren erneut Forderungen nach einem Entsendegesetz für deutsche Soldaten im Ausland laut geworden. Diesen Beschluss aus Karlsruhe hatte die Bundesregierung „mit Freude zur

⁶⁷⁵ Vgl. *Blumenwitz*, Der Einsatz deutscher Streitkräfte nach der Entscheidung des BVerfG vom 12. Juli 1994, BayVBl. 1994, S. 641 ff.; ganz konkret auch schon *Nolte*, Bundeswehreinsätze in kollektiven Sicherheitssystemen, ZaöRV 1994, S. 652 ff. Im Februar 2002 unterbreitete der Abgeordnete *Bartels*, Mitglied des Verteidigungsausschusses, den Vorschlag, Art. 45 a GG zu ändern, um die Grundlage dafür zu schaffen, dass dem Verteidigungsausschuss des Bundestages nach dem Vorbild des Art. 45 S. 2 GG „Kontroll- und Entscheidungsrechte über den Fortgang von Auslandseinsätzen“ übertragen werden können. Eine solche Delegation sollte jeweils (widerruflich) mit dem Zustimmungsbeschluss des Bundestages verbunden werden können. Hinter diesem Vorschlag stand die Sorge, die Notwendigkeit einer konstitutiven Zustimmung des Parlaments auch für jede Verlängerung oder Veränderung lang andauernder Einsätze könne „unpraktisch“ werden; Nachweis bei *Klein*, Rechtsfragen des Parlamentsvorbehalts für Einsätze der Bundeswehr, S. 247 f.

⁶⁷⁶ Vgl. BT-Drs. 14/9402. Aufgrund des Endes der 14. WP fiel dieser Antrag dem Diskontinuitätsgrundsatz anheim, so dass die FDP-Fraktion einen nahezu wortgleichen Antrag am 06. November 2002 erneut in den Bundestag einbrachte; vgl. BT-Drs. 15/36.

⁶⁷⁷ Vgl. BT-Drs. 15/36, S. 2. Bereits damals favorisierte die FDP die Lösung, über einen Ausschuss („Gremium“) das Parlament zu entlasten und Entscheidungsprozesse flexibler zu gestalten. Der Bundestag hat in seiner 246. Sitzung am 28. Juni 2002, BT-Prot., S. 24935 (D) ff., über den Antrag der FDP-Fraktion ohne großen Enthusiasmus verhandelt und seine Überweisung an die Ausschüsse beschlossen.

⁶⁷⁸ Der zwischen SPD und Bündnis 90/Die GRÜNEN über das Arbeitsprogramm der Bundesregierung in der 15. WP geschlossene Koalitionsvertrag enthält in Abschnitt IX unter der Überschrift „Bundeswehr und internationale Einsätze“ lediglich die Bemerkung: „Die parlamentarische Kontrolle von Spezialeinsätzen wird gewährleistet“. *Klein*, Rechtsfragen des Parlamentsvorbehalts für Einsätze der Bundeswehr, S. 247, Fn. 9, kann sich zu Recht einer kleinen Spitze nicht erwehren, wenn er schreibt, dass es „tief blicken“ lasse, wenn eine verfassungsrechtliche Selbstverständlichkeit ausdrücklich zum Gegenstand einer politischen Selbstverpflichtung der Regierungsparteien gemacht werde. Vgl. auch *Bartels*, DVParl-Forum, Protokoll S. 11 ff.; *Pofalla*, ebd., S. 25.

Kenntnis genommen“. Die Linie der Regierung im gegenwärtigen Krieg sei „sowohl politisch sinnvoll und richtig als auch verfassungsrechtlich legitim“. ⁶⁷⁹

Die klagende FDP sah dies erwartungsgemäß anders. Es sei nunmehr an der Zeit, ein „Entsendegesetz“ für Bundeswehreinätze im Ausland auf den Weg zu bringen. Eine Hauptsacheklage sei nur dann notwendig, wenn dieses Thema „wieder auf die lange Bank geschoben“ würde. ⁶⁸⁰ Dem begegnete der Kanzler in seiner Regierungserklärung vom 03. April 2003 dahingehend, dass die „richtige Zeit dafür nach der Beendigung des Krieges (sc. Irak-Krieg) sein“ würde. ⁶⁸¹

Auf Antrag der FDP-Fraktion beschloss der Geschäftsordnungsausschuss am 10. April 2003 in Berlin die Durchführung einer Expertenanhörung zu dem geplanten Entsendegesetz. ⁶⁸² Am 03. November 2003 gab die Bundestagsfraktion Bündnis 90/Die GRÜNEN ein Positionspapier zum Parlamentsbeteiligungsgesetz heraus, das sowohl ein vereinfachtes Verfahren als auch einen Ausschuss als praktikabel proklamierte. ⁶⁸³ Am 12. November 2003 legte die FDP-Fraktion ihren Entwurf eines Auslandseinsatzmitwirkungsgesetzes (BT-Drs. 15/1985) vor. ⁶⁸⁴ Am 23. März 2004

⁶⁷⁹ Vgl. F.A.Z. vom 27. März 2003, S. 1.

⁶⁸⁰ Vgl. F.A.Z. vom 27. März 2003, S. 1.

⁶⁸¹ Vgl. Regierungserklärung vom 03. April 2003, Deutscher Bundestag, 15. WP, 37. Sitzung, Sten. Prot. 15/37, S. 2997 (C). Unter 2997 (D) fügt der Kanzler hinzu: „Eine solche Regelung wäre auch ein Stück Wiedereinsetzung von Politik in Bereichen, wo sonst gelegentlich Gerichte tätig werden. Wenn man es verhindern kann, muss das nicht immer sein.“ Dem Fernsehsender Phoenix sagte der Kanzler: „Ob man Regierungshandeln erleichtern kann, ohne Parlamentsrechte in der Substanz aufzugeben, das kann man bereden, aber, bitte schön, doch nicht während eines Krieges, da braucht man doch Zeiten danach, und dann hat man auch die Zeit.“ Nachweis bei F.A.Z. vom 31. März 2003, S. 4.

⁶⁸² Vgl. zum Inhalt dieser Expertenanhörung Deutscher Bundestag, 15. WP, Ausschuss für Wahlprüfung u.a., Kurzprotokoll der 11. Sitzung vom 27. Juni 2003.

⁶⁸³ Das Positionspapier ist unter www.gruene.de abrufbar. Noch vor nicht allzu langer Zeit wäre zumindest von den Grünen ein Satz wie „Zugleich ist Militär im Rahmen des Völkerrechts ein legitimes Organ staatlicher und globaler Sicherheitspolitik“ aus ideologischen Gründen nicht zu vernehmen gewesen; vgl. Bündnis 90/Die GRÜNEN, Grundsatzprogramm vom 17. März 2002, S. 161. Der Geist, der stets verneint, weht dafür jetzt in der PDS (vgl. Wahlprogramm der PDS zur Bundestagswahl 2002, S. 44, „Ein Deutschland ohne Bundeswehr sowie eine Welt ohne Krieg sind und bleiben Ziel [sic!] der Politik der PDS“).

⁶⁸⁴ Der damalige Bundesverteidigungsminister *Struck* setzte sich ebenfalls frühzeitig für ein Parlamentsbeteiligungsgesetz ein. Er plädierte für eine Grundsatzentscheidung, um nicht bei jeder Mandatsverlängerung für Auslandseinsätze der Bundeswehr einen neuen Bundestagsbeschluss herbeiführen zu müssen (so schon in FTD vom 12. März 2003, „Struck fordert mehr Freiheit bei Auslandseinsätzen“). Sein Vorschlag vom 08. Oktober 2003, bei einer sich rasch verändernden Krisensituation künftig ein Bundestagsgremium anstelle des Plenums entscheiden zu lassen, wurde

legte schließlich auch die Regierungskoalition einen eigenen Gesetzentwurf für ein Parlamentsbeteiligungsgesetz (BT-Drs. 15/2742) vor, der mit einer kleineren Änderung nunmehr geltendes Recht geworden ist.⁶⁸⁵ Ein eigener Gesetzentwurf der CDU/CSU-Fraktion im Deutschen Bundestag lag nicht vor.⁶⁸⁶

Es bestand Übereinstimmung zwischen SPD, FDP und Bündnis 90/Die GRÜNEN, dass es den Entwurf eines Parlamentsbeteiligungsgesetzes zur näheren Regelung des Zustimmungsverfahrens des Deutschen Bundestages auf Anträge der Bundesregierung zu einem Einsatz bewaffneter Streitkräfte möglichst aus der Mitte des Parlaments geben sollte⁶⁸⁷, dass ein Antrag der Bundesregierung zur Einholung dieser Zustimmung notwendig sein sollte und dass man sich im Wesentlichen an die Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts halten wolle.⁶⁸⁸ Einig war man sich auch insoweit, als mit dem neuen Parlamentsbeteiligungsgesetz das bisherige materielle Recht nicht geändert werden sollte. Die Rechte des Deutschen Bundestages, die durch die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts verbindlich konkretisiert sind, sollten weder ausgeweitet noch eingeschränkt werden.⁶⁸⁹

zwar vom Bundeswehrverband und Teilen der Union begrüßt, nach Bedenken in der SPD aber nicht weiter verfolgt. *Struck* forderte damals am Rande eines Treffens der NATO-Verteidigungsminister im amerikanischen Colorado Springs im Zusammenhang mit der damals noch geplanten NATO Response Force, die Entscheidungsprozesse in Deutschland zu beschleunigen. Zur Kritik auch aus den eigenen Reihen vgl. DIE WELT vom 10. Oktober 2003, S.1 und 4.

⁶⁸⁵ Vgl. Deutscher Bundestag, 15. WP, Plenarprotokoll der 146. Sitzung vom 03. Dezember 2004, S. 13652. Am 17. Juni 2004 fand im Rahmen der 25. Sitzung des Ausschusses für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung – Geschäftsordnungsangelegenheiten – eine öffentliche Anhörung zu beiden Gesetzesentwürfen statt, die in dieser Arbeit schon mehrfach zitiert wurde.

⁶⁸⁶ Der Unionspolitiker *van Klaeden* führte in der 146. Sitzung des Deutschen Bundestages, 15. WP, vom 03. Dezember 2004, hierzu aus: „Wenn Sie fragen, warum wir keinen Gesetzentwurf vorlegen, antworte ich: Auf Blumen, wie Sie sie am Grab des Entwurfs der FDP abgelegt haben, können wir wirklich herzlich gern verzichten.“ Inhaltlich hat sich die Union freilich rege beteiligt. Aber auch das „Regierungsprogramm 2002-2006“ der Union beinhaltet in den entscheidenden Passagen nicht den Willen, ein Parlamentsbeteiligungsgesetz zu erlassen, S. 59 ff.

⁶⁸⁷ Dies wurde immer wieder betont. Da es sich um (originäres) Parlamentsrecht handelt, sollten die Vorschläge hierzu auch aus der Mitte des Bundestages kommen. Vgl. *Scholz*, Öffentliche Anhörung, Sten. Prot. der 25. Sitzung des Ausschusses für Wahlprüfung u.a. am 17. Juni 2004, Protokoll G 25, S. 3.

⁶⁸⁸ Vgl. *Dreist*, Der Bundestag zwischen „Vorratsbeschluss“ und Rückholrecht, KritV 2004, S. 103. Das Grundsatzjudikat des BVerfG vom 12. Juli 1994 wird als verbindliches Verfassungsrecht hingenommen. Vgl. *van Essen*, DVParl-Forum, Protokoll S. 16.

⁶⁸⁹ Vgl. etwa die Begründung des Koalitionsentwurfes (BT-Drs. 15/2742) unter „I. Allgemeiner Teil, B“.

III. Meinungsstand in der Wissenschaft

1. Regelungsbedürftige Materie

In der Wissenschaft wurde die Diskussion um die Notwendigkeit eines Entsendegesetzes und dessen (notwendigen) Inhalt vielschichtig und teilweise kontrovers geführt. Die Flut an Literatur ist dabei kaum zu überblicken.⁶⁹⁰

a) Entbehrlichkeit eines Parlamentsbeteiligungsgesetzes

Nur wenige Stimmen in der Literatur vertraten den Standpunkt, dass der Erlass eines Parlamentsbeteiligungsgesetzes an sich schon entbehrlich sei.⁶⁹¹ Die Bindungswirkung dieses Gesetzes wäre ohnehin nur begrenzt, denn die ausschließlich durch das Bundesverfassungsgericht verbindlich festzustellenden Aussagen des Grundgesetzes hätten uneingeschränkt Vorrang. Auch wäre in einem etwaigen Organstreitverfahren zwischen Bundestag und Bundesregierung ein solches Gesetz gar nicht Prüfungsmaßstab, denn die Kompetenzen von Verfassungsorganen ergäben sich ausschließlich aus der Verfassung. So hätte das Gesetz nur die Funktion einer „gemeinsamen Geschäftsordnung“ von Regierung und Parlament und könnte allenfalls eine gewisse Vermutung für die Richtigkeit der von ihm angenommenen Auslegung begründen.⁶⁹² Etwaige Definitionen könnten ihrerseits auch nicht allzu präzise sein, denn im gegenwärtigen Stadium der Entwicklung sei kaum abzusehen, welche Situationen in der Praxis typischerweise zu bewältigen wären.⁶⁹³

⁶⁹⁰ Nachweise bei *Dreist*, Ein Gesetz gewinnt Konturen: Zum notwendigen Regelungsgehalt eines künftigen Parlamentsbeteiligungsgesetzes, ZG 2004, S. 39. Eine komplette Erfassung aller vorgebrachten Ansichten und Vorschläge ist hier nicht leistbar. Es können lediglich extreme bzw. weitgehend konsensgetragene Ansichten dargestellt werden.

⁶⁹¹ Etwa *Wild*, Verfassungsrechtliche Möglichkeiten und Grenzen für Auslandseinsätze der Bundeswehr, DÖV 2000, S. 630 f.

⁶⁹² *Wild*, Verfassungsrechtliche Möglichkeiten und Grenzen für Auslandseinsätze der Bundeswehr, DÖV 2000, S. 631. Dieser räumt allerdings ein, dass Legaldefinitionen von „Gefahr im Verzug“, der „Geringfügigkeit“, der „wesentlichen Änderung des Einsatzes“ und des notwendigen Antragsinhaltes seitens der Regierung helfen könnten, Missverständnisse und Reibungsverluste zu verhindern.

⁶⁹³ *Wild*, Verfassungsrechtliche Möglichkeiten und Grenzen für Auslandseinsätze der Bundeswehr, DÖV 2000, S. 631, führt weiter aus, dass das Gesetz, solle es nicht schnell wieder veralten, aus genannten Gründen sehr unbestimmt bleiben müsse.

Diese Ansicht ist in der Literatur zu Recht auf Kritik gestoßen.⁶⁹⁴ Es steht dabei außer Frage, dass ein Parlamentsbeteiligungsgesetz selbst nicht die verfassungsrechtlichen Vorgaben modifizieren oder gar in ihr Gegenteil verkehren kann.⁶⁹⁵ Dennoch ließen es die Vielzahl und die Bedeutung der in den vergangenen Jahren notwendig gewordenen parlamentarischen Entscheidungen über die Entsendung deutscher Streitkräfte notwendig erscheinen, ein Gesetz zu schaffen, das das Verfahren eindeutig und transparent regelt.⁶⁹⁶ Intention der Gesetzesinitiativen war es, den „von der Verfassung für außenpolitisches Handeln gewährten Eigenbereich exekutivischer Handlungsbefugnis und Verantwortlichkeit“⁶⁹⁷ unberührt zu lassen. Gleichzeitig sollte aber sowohl für die eingesetzten Soldaten als auch für die daheim gebliebene (zivile) Bevölkerung Rechtssicherheit geschaffen werden.

Diese Rechtssicherheit⁶⁹⁸ ist ganz entscheidender Baustein in der viel zitierten außenpolitischen Verlässlichkeit der Bundesregierung und damit der Bundesrepublik Deutschland insgesamt. Die Vertragspartner können sich anhand eines solchen Gesetzes über die Rechtslage zum Einsatz bewaffneter Streitkräfte im Ausland informieren. Ein „Nicht-Gesetz“ vermag all dies jedoch nicht zu leisten.⁶⁹⁹

b) Regelungsdichte eines Parlamentsbeteiligungsgesetzes

Die Einhaltung der Vorgaben des Völkerrechts und des Verfassungsrechts können in einem Parlamentsbeteiligungsgesetz nicht geregelt werden.⁷⁰⁰ Ob ein Einsatz verfassungsgemäß ist, richtet sich nach den Vorgaben des Grundgesetzes und des

⁶⁹⁴ Vgl. nur *Klein*, Rechtsfragen des Parlamentsvorbehalts für Einsätze der Bundeswehr, S. 264.

⁶⁹⁵ Vgl. *Klein*, Rechtsfragen des Parlamentsvorbehalts für Einsätze der Bundeswehr, S. 265.

⁶⁹⁶ So auch die Begründung der Regierungskoalition zum Entwurf eines Parlamentsbeteiligungsgesetzes, BT-Drs. 15/2742 unter „I. Allgemeiner Teil, A“. Klare Verfahrensregeln, die selbst nie die Verfassung modifizieren können oder gar über dieser stehen, haben in der Regel die Wirkung, Streitigkeiten zu vermeiden. Vgl. *Zintl*, Verfahrensregeln in ihrer mediatisierenden Funktion, S. 23 f.

⁶⁹⁷ Vgl. BVerfGE 90, 286 (389).

⁶⁹⁸ Vgl. *Blumenwitz*, Der Einsatz deutscher Streitkräfte nach der Entscheidung des BVerfG vom 12. Juli 1994, BayVBl. 1994, S. 681.

⁶⁹⁹ Vgl. BT-Drs. 15/1985 Begründung des FDP-Gesetzentwurfes eines Auslandseinsätze-mitwirkungsgesetzes, „A. Allgemeines“.

⁷⁰⁰ Ein Einsatz muss nach der hier vertretenen Meinung völkerrechtlich erlaubt sein, um verfassungsrechtlich überhaupt statthaft sein zu können. Vgl. *Dreist*, Der Bundestag zwischen „Vorratsbeschluss“ und Rückholrecht, KritV 2004, S. 109.

insoweit ergangenen Verfassungsrichterrechts. Der (einfache) Gesetzgeber kann insbesondere nicht regeln, wann ein verfassungsrechtlich zustimmungsbedürftiger Einsatz vorliegt. Ein Einsatz bewaffneter Streitkräfte im Ausland kann nur auf der Grundlage des Grundgesetzes und des Völkerrechts und speziell der Charta der Vereinten Nationen beschlossen werden.⁷⁰¹

Vor allem die Handlungsinstrumente der Friedenssicherung und -wiederherstellung im Rahmen der Vereinten Nationen haben in den letzten Jahren eine rapide Entwicklung in Richtung auf mehr Flexibilität und Effizienz durchlaufen. Dabei erscheinen immer wieder neue Problemkonstellationen, die eine schnelle Reaktion erfordern. Daher werden nahezu ständig neue Formen der Krisenreaktion auf politisch-diplomatischem und militärischem Gebiet konzipiert (vgl. nur die bereits aufgeführte NATO Response Force), um ein stabiles Friedens- und Sicherheitssystem in regionaler und globaler Hinsicht aufzubauen und zu erhalten.⁷⁰²

Die Dynamik dieser Entwicklung wird auch von einer Vielzahl der wissenschaftlichen Autoren gesehen.⁷⁰³ Das Gesetz durfte nicht zu konkret im dem Sinne werden, dass das Parlament „mehr oder minder in quasi-exekutive Verantwortlichkeiten hineinrückt, die es gar nicht einlösen kann“.⁷⁰⁴ Einerseits bestand demnach das Bedürfnis nach einer gewissen gesetzlichen Klärung und Sicherheit, um eine „allgemeine Entscheidungsrichtlinie“ zu haben, wenn die schwierige Entscheidung im Einzelfall ansteht, andererseits mussten die Unabsehbarkeit der Lage, die Geheimhaltungsbedürftigkeit und die notwendige Flexibilität Beachtung finden.⁷⁰⁵

⁷⁰¹ Vgl. Positionspapier der Bundestagsfraktion Bündnis 90/Die GRÜNEN, 1. Ziel eines Parlamentsbeteiligungsgesetzes, „Was wir nicht regeln können“.

⁷⁰² *Limpert*, Auslandseinsatz der Bundeswehr, S. 91, der plakativ feststellt: „Sinn der Parlamentsbeteiligung kann nicht sein, dass sich die Abgeordneten des 14. Deutschen Bundestages quasi als 666 Neben-Außenminister gerieren und damit die Balance zwischen Parlament und Regierung im Bereich des Auswärtigen ins Rutschen bringen.“

⁷⁰³ Vgl. nur den kompletten Verlauf bei DVParl-Forum, Protokoll.

⁷⁰⁴ So *Scholz*, DVParl-Forum, Protokoll S. 8. Demgemäß musste ein solches Gesetz, so *Scholz*, ein „erhebliches Maß an inhaltlicher Offenheit im Hinblick auf künftige Entwicklungen enthalten“. Einen begrenzten Regelungsbedarf sieht auch *Klein*, Rechtsfragen des Parlamentsvorbehalts für Einsätze der Bundeswehr, S. 264 f., aus. So solle der Gesetzgeber insbesondere darauf verzichten, einen Katalog zulässiger Auslandseinsätze der Bundeswehr zu erstellen.

⁷⁰⁵ So führt etwa *Wieland* aus: „Zudem sollte das Parlament sich in seinem Zustimmungsbeschluss auf grundsätzliche Fragen beschränken und Einzelheiten dem Inhaber der Befehls- und Kommandogewalt überlassen. Gerade eine wirksame parlamentarische Kontrolle exekutivischen

Gesehen wurde dabei auch die Problematik, dass, wenn etwas in einer schwierigen Lage parlamentarisch beraten wird, die Situation künstlich aufgeheizt werden und eine gewisse „Mobilmachungsstimmung“ erzeugt werden kann.⁷⁰⁶

c) Notwendiger Regelungsgehalt

Ungeachtet der im Detail bestehenden Unterschiede in der wissenschaftlichen Diskussion bestand Einigkeit darüber, dass ein Parlamentsbeteiligungsgesetz als notwendigen Regelungsgehalt den Einsatzbegriff definieren sollte.⁷⁰⁷ Ein solches Gesetz sei ohne entsprechende Begriffsbestimmung kaum denkbar. Freilich stehe es nicht in der Kompetenz des einfachen Gesetzgebers, die Formel „Einsatz bewaffneter Streitkräfte“ verfassungsverbindlich zu definieren. Durch eine Legaldefinition könne deshalb nicht verhindert werden, dass etwa unter Berufung auf Formulierungen des Bundesverfassungsgerichts ein bestimmter Einsatz dennoch als zustimmungsbedürftig deklariert werde.⁷⁰⁸ Indem aber einfach-gesetzlich die Formel „Einsatz bewaffneter Streitkräfte“ definatorisch zu bestimmen versucht werde, könne der Bundestag zumindest eine Verständigung darüber herbeiführen, für welche Fälle er ein Recht auf Beteiligung an Entsendeentscheidungen beansprucht.⁷⁰⁹ Eine Reihe von Zweifelsfragen würden so außer Streit gestellt und zudem ein verlässlicher Handlungsrahmen geschaffen.⁷¹⁰

Handeln ist leichter möglich, wenn das Parlament nicht durch eine zu detaillierte Zustimmung so in das Geschehen eingebunden ist, das die für eine Kontrolle *notwendige Distanz* zu den Trägern der militärischen Befehlsgewalt fehlt. Entsprechend der allgemeinen verfassungsrechtlichen Dogmatik muss das Parlament nur die wesentlichen Fragen eines Streitkräfteeinsatzes entscheiden. Einzelheiten fallen in die Zuständigkeit der Exekutive.“ Öffentliche Anhörung, Sten. Prot. der 25. Sitzung des Ausschusses für Wahlprüfung u.a. am 17. Juni 2004, Protokoll G 25, S. 136 (gesonderte schriftliche Stellungnahme).

⁷⁰⁶ Vgl. *Isensee*, DVParl-Forum, Protokoll S. 10. Er übt in diesem Zusammenhang markige Kritik am BVG und spricht vom „Orakel von Karlsruhe“. Weiter: „Je mehr die Bundeswehr weltpolizeiliche Aufgaben wahrnimmt, desto beweglicher muss sie sein und desto heikler kann die Publizität sein, die schon im Verhältnis von Regierung und Parlament auftritt.“ Ebd., S. 20.

⁷⁰⁷ Vgl. etwa *Klein*, Öffentliche Anhörung, Sten. Prot. der 25. Sitzung des Ausschusses für Wahlprüfung u.a. am 17. Juni 2004, Protokoll G 25, S. 93 (gesonderte schriftliche Stellungnahme).

⁷⁰⁸ So *Baldus*, Öffentliche Anhörung, Sten. Prot. der 25. Sitzung des Ausschusses für Wahlprüfung u.a. am 17. Juni 2004, Protokoll G 25, S. 65 (gesonderte schriftliche Stellungnahme).

⁷⁰⁹ Diese Gesichtspunkte lassen einige Autoren zu dem Schluss kommen, dass lediglich eine Verfassungsänderung der Relevanz der Thematik gerecht werden könne. Aufgrund der bestehenden breiten überfraktionellen Einigkeit sei dieser „große Wurf“ auch möglich. Mit Verfassungsänderungen tut man sich in der Bundesrepublik Deutschland mit guten Gründen aber seit jeher eher schwer. Vgl. *Burkiczak*, Ein Entsendegesetz für die Bundeswehr?, ZRP 2003, S. 86.

⁷¹⁰ *Baldus*, Öffentliche Anhörung, Sten. Prot. der 25. Sitzung des Ausschusses für Wahlprüfung u.a. am 17. Juni 2004, Protokoll G 25, S. 66 (gesonderte schriftliche Stellungnahme).

Schließlich wurde die Notwendigkeit der Verfahrensregelung mit seinen Auswirkungen für „Gefahr im Verzug“-Situationen, Geheimaktionen und geringfügige Einsätze gesehen. Als regelungsbedürftig wurden ebenfalls Einsätze in integrierten Verbänden, das Informationsrecht des Parlaments und (von den Befürwortern) ein Rückholrecht mit entsprechenden Verfahrensregeln angesehen.⁷¹¹

2. Ausgewählte Lösungsansätze

Im Folgenden sollen einige ausgewählte Lösungsansätze dargestellt und gewürdigt werden. Bei der Vielzahl der oftmals nur im Detail abweichenden Lösungsvorschläge ist eine allumfassende Darstellung an dieser Stelle nicht zu leisten.

a) Vertikale Delegation der parlamentarischen Rechte auf einen entscheidungsbefugten Ausschuss

Prominentester Ansatz der jüngsten Diskussion ist die Variante einer vertikalen Delegation⁷¹² der parlamentarischen Zustimmungsrechte auf ein kleineres Gremium, einen entscheidungsbefugten Ausschuss.⁷¹³

⁷¹¹ Vgl. etwa *Brenner/Hahn*, Bundeswehr und Auslandseinsätze, JuS 2001, S. 735. Allerdings sehen diese (als einzige) im Hinblick auf humanitäre Interventionen einen erhöhten Handlungsbedarf: Angesichts der Gefahr, dass solche Operationen durch regionale Organisationen oder einzelne Staaten im Dienst fragwürdiger Ziele und unter dem Deckmantel der Moral unter Umgehung der Vereinten Nationen missbraucht würden, sei eine Kodifizierung mit klaren Prämissen für humanitäre Interventionen anzustreben. *Blumenwitz*, Der Einsatz deutscher Streitkräfte nach der Entscheidung des BVerfG vom 12. Juli 1994, BayVBl. 1994, S. 682, gibt zu bedenken, dass humanitäre Interventionen und die damit verbundene Verwendung militärischen Personals wegen ihrer unkalkulierbaren Situationsbedingtheit, aber auch wegen der völkerrechtlichen Grauzone (vgl. oben), als kaum regelbar erscheinen. Ein Parlamentsbeteiligungsgesetz, so *Blumenwitz* weiter, sollte aber alles vermeiden, Auslegungen zu stützen, die einem gesetzlichen oder verfassungsrechtlichen Verbot derartiger Hilfsaktionen zugunsten eigener oder fremder Staatsangehöriger das Wort reden. *Dreist*, Der Bundestag zwischen „Vorratsbeschluss“ und Rückholrecht, KritV 2004, S. 109, stellt zu Recht fest, dass der Wunsch, offene Fragen zu regeln, dabei aber ein erhebliches Maß an inhaltlicher Offenheit durch allgemeine Formulierungen und unbestimmte Rechtsbegriffe zu erreichen, seine Grenzen bei der Formulierung notwendiger neuer Regelungen (Stichwort: Rückholrecht), bei Legaldefinitionen oder dem sog. „Einsatz von geringer Bedeutung“ finden muss.

⁷¹² 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 GOBT). Diese Hauptfunktion der Ausschüsse beschreibt ihren Aufgabenbereich indes nicht erschöpfend. Darüber hinaus haben einzelne Ausschüsse die Befugnis, stellvertretend für den Bundestag zu entscheiden (vgl. unten). Die *horizontale Delegation* von Befugnissen zwischen Verfassungsorganen gilt vorbehaltlich der in der Verfassung bestimmten Ausnahmen allgemein als unzulässig. Der horizontalen Delegation steht das Prinzip der Funktionstrennung (Gewaltenteilung) entgegen. Der Bundestag könnte deshalb Gesetzgebungsbefugnisse nicht auf die Bundesregierung, die Bundesregierung exekutivische Befugnisse nicht auf den Bundestag übertragen. Der Einwand

aa) Diverse Varianten aus der Wissenschaft

In der wissenschaftlichen Diskussion haben sich verschiedene Konzepte für einen solchen Ausschuss herausgebildet. Vorgeschlagen wurde die Zuweisung der Entscheidung für bestimmte Einsätze bewaffneter Streitkräfte an ein wesentlich kleineres Gremium⁷¹⁴ als das Plenum, z.B. für die Zustimmung zur Entsendung von Vorauskräften⁷¹⁵ oder für die Zustimmung in Fällen von Geheimhaltungsbedürftigkeit. Dasselbe könne gelten für die Zustimmung in Fällen der Gefährdung der militärischen Wehrfähigkeit der Bundesrepublik Deutschland⁷¹⁶ sowie ihrer Bündnisfähigkeit⁷¹⁷, die Zustimmung zur Teilnahmen an sog. PEP-Programmen⁷¹⁸ im Rahmen von Systemen

der Funktionstrennung trägt indes nicht bei der *vertikalen Delegation*, weil die Kompetenzen grundsätzlich bei dem zuständigen Organ bleiben. Vgl. Ipsen, Staatsrecht I, Rn. 261.

⁷¹³ Zur Einführung in diese Problematik *Dreist*, Offene Rechtsfragen des Einsatzes bewaffneter deutscher Streitkräfte, NZWehr 2002, S. 151. Die Bezeichnungen für ein solches Gremium reichen von „Einsatzausschuss“ (vgl. *Dreist*, Der Bundestag zwischen „Vorratsbeschluss“ und Rückholrecht, KritV 2004, S. 102), „Entsendeausschuss“ (vgl. *Wiefelspütz*, Der Einsatz bewaffneter deutscher Streitkräfte und der konstitutive Parlamentsvorbehalt, S. 70 ff.) bis „Ausschuss für besondere Auslandseinsätze“ (vgl. den Entwurf der FDP-Fraktion zu einem Auslandseinsatzmitwirkungsgesetz, BT-Drs. 15/1985, § 5). Im Folgenden wird lediglich der Begriff „Ausschuss“ verwandt.

⁷¹⁴ Diskutiert wurde auch die Übertragung von Rechten des Parlaments an einen der ohnehin beteiligten Ausschüsse, also den Verteidigungsausschuss oder den Auswärtigen Ausschuss. Etwa *Bartels*, DVParl-Forum, Protokoll S. 15.

⁷¹⁵ Hierunter fallen: Fact Finding Teams, Erkundungskommandos, Vorkommandos, Hauptquartierpersonal, unterstützende Fernmelde-, Stabs-, Unterstützungs- und Sicherungskräfte. *Dreist*, Offene Rechtsfragen des Einsatzes bewaffneter deutscher Streitkräfte, NZWehr 2002, S. 151, schlägt vor, dass nur Einsätze für einen Zeitraum von einem Monat und bis zu 200 Soldaten von dem Ausschuss beschlossen werden können.

⁷¹⁶ Als entscheidendes Argument für einen Ausschuss wird immer wieder angeführt, dass Entscheidungen über eine Sondersitzungen des Ausschusses sehr viel schneller erfolgen könnten als die Entscheidung über eine Sondersitzung des gesamten Parlaments. Vgl. nur *van Essen*, DVParl-Forum, Protokoll S. 33.

⁷¹⁷ Auch wenn es sich nicht gleichzeitig um einen Fall von Geheimhaltungsbedürftigkeit handelt, *Dreist*, Offene Rechtsfragen des Einsatzes bewaffneter deutscher Streitkräfte, NZWehr 2002, S. 151.

⁷¹⁸ Zahlreiche deutsche Soldaten aller Teilstreitkräfte nehmen an Austauschprogrammen (Partnership Exchange Programmes – PEP) mit Einheiten befreundeter Nationen teil, in denen sie auf Grund eines „Memorandum of Understanding“ (MoU) Dienst leisten. Die MoU sehen vor, dass ein Austauschsoldat nicht an kriegerischen oder sonstigen Einsätze seiner Partnereinheit teilnehmen darf, die der entsendende Staat nicht ausdrücklich erlaubt (gemeint sind auch friedenssichernde Einsätze im Rahmen von Vereinten Nationen, NATO, WEU/EU oder Einsätze politischer Natur) und die den Interessen des entsendenden Staates zuwiderlaufen könnten. Anfragen befreundeter Nationen zur Beteiligung eines deutschen PEP-Austauschsoldaten an einem Einsatz, der sich als Einsatz bewaffneter Streitkräfte darstellt, müssen immer dann abschlägig beschieden werden, wenn sich die Bundesrepublik Deutschland nicht selbst bereits ebenfalls an diesem Einsatz beteiligt. Erlaubt werden kann die Beteiligung eines deutschen PEP-Austauschsoldaten aber ferner nur dann, wenn der konkrete Einsatz gleichzeitig auch im Rahmen und nach den Regeln eines Systems gegenseitiger kollektiver Sicherheit stattfindet. Findet der Einsatz als nationaler Einsatz einer befreundeten Nation statt, ist eine deutsche Beteiligung daran verfassungsrechtlich nicht legitimiert,

gegenseitiger kollektiver Sicherheit sowie bei nationalen friedenssichernden Einsätzen unterhalb der Schwelle eines bewaffneten Konflikts.⁷¹⁹ Und schließlich könne die Zustimmung zu Einsätzen, die, ohne von den Vereinten Nationen mandatiert zu sein, auf Einladung eines Staates auf dessen Territorium und im Übrigen im Rahmen und nach den Regeln eines Systems gegenseitiger kollektiver Sicherheit (NATO, WEU/EU) stattfinden⁷²⁰, von einem kleineren Gremium erteilt werden.

Gelegentlich wurde auch vorgeschlagen, neben der Gründung eines Ausschusses zugleich auch einen „Einsatzrat“ als Kabinettsausschuss zu bilden, der grundsätzlich vom Bundeskanzler geleitet würde und dem die Bundesminister der Justiz und der Verteidigung sowie der Außenminister angehören. Für eil- oder geheimhaltungsbedürftige Einsätze sollte dieser Einsatzrat auch Entscheidungen treffen können. Der Einsatzrat wäre dann, so der Vorschlag, direkter Ansprechpartner für den Ausschuss gewesen.⁷²¹

bb) Der FDP-Entwurf eines Auslandseinsatzmitwirkungsgesetzes: Ausschuss für besondere Auslandseinsätze

Die Politik hat die Vorschläge aus der Wissenschaft aufgegriffen. Der von der Fraktion der FDP am 12. November 2002 vorgelegte Gesetzentwurf zu einem

weil eine entsprechende Rechtsgrundlage fehlt. Vgl. *Dreist*, Offene Rechtsfragen des Einsatzes bewaffneter deutscher Streitkräfte, NZWehr 2002, S. 146 f.

⁷¹⁹ Auch hier schlägt *Dreist*, Offene Rechtsfragen des Einsatzes bewaffneter deutscher Streitkräfte, NZWehr 2002, S. 151, eine zahlenmäßige Beschränkung auf bis zu 300 Soldaten vor.

⁷²⁰ Nach *Dreist*, Offene Rechtsfragen des Einsatzes bewaffneter deutscher Streitkräfte, NZWehr 2002, S. 151, sollte die Einsatzdauer hier maximal sechs Monate betragen, allerdings unabhängig von der Zahl der eingesetzten Soldaten. Er schlägt weiter vor, dass dieses kleine Gremium zur Verschwiegenheit verpflichtet sein sollte. Es könne z.B. aus den Fraktionsvorsitzenden oder den Obleuten des Verteidigungs- oder des Auswärtigen Ausschusses oder aus einem neu aufzustellenden „Einsatzausschuss“ mit wenigen Mitgliedern bestehen und sollte nicht mehr als 6 - 8 Personen umfassen, um schnell und flexibel handlungsfähig zu sein. Das Procedere solle nach einem Kabinettsbeschluss aus einer Sitzung der Bundesregierung mit dem neuen Gremium bestehen, in dem die endgültige Zustimmung zum Einsatz erteilt werde. Das Plenum könne später zu einem Zeitpunkt, der fallweise von der Bundesregierung zu bestimmen sei, unterrichtet werden. Entscheide das Gremium, dass wegen bestehender Besonderheiten eines dieser Einsätze das Plenum und die Ausschüsse zu unterrichten sind, werde diese Unterrichtung in schriftlicher Form durchgeführt. Treffe das Gremium die Entscheidung, wegen der Besonderheiten das vollständige Beteiligungsverfahren durchzuführen sei, werde dieses Verfahren durchgeführt.

⁷²¹ Dieser „Einsatzrat“ wäre allerdings nicht in einem Parlamentsbeteiligungsgesetz, sondern in der Geschäftsordnung der Bundesregierung zu regeln. Vgl. *Dreist*, Der Bundestag zwischen „Vorratsbeschluss“ und Rückholrecht, KritV 2004, S. 102.

Auslandseinsätze mitwirkungs-gesetz⁷²² sah in § 5 die Schaffung eines „Ausschusses für besondere Auslandseinsätze“ vor.⁷²³ Vorgeschlagen wurde die folgende Regelung:

„§ 5 Ausschuss für besondere Auslandseinsätze

- 1. Der Bundestag wählt aus seiner Mitte einen Ausschuss für besondere Auslandseinsätze. Er besteht aus höchstens elf Mitgliedern.*
- 2. Jede Fraktion ist durch wenigstens ein Mitglied im Ausschuss für besondere Auslandseinsätze vertreten.*
- 3. Der Ausschuss für besondere Auslandseinsätze übt seine Tätigkeit auch über das Ende einer Wahlperiode des Bundestages so lange aus,⁷²⁴ bis der Bundestag gemäß Abs. 1 und 2 entschieden hat.“*

⁷²² Der Gesetzentwurf der Fraktion der FDP legte bei der Definition des Anwendungsbereichs fest, dass Maßnahmen, die zur Abklärung der Notwendigkeit von Einsätzen bewaffneter Streitkräfte, für deren Planung und für die ausbildungsbedingte wie logistische Vorbereitung unabdingbar sind, keiner Zustimmung des Deutschen Bundestages bedürft hätten. Zudem wurden humanitäre Hilfsmaßnahmen und Maßnahmen der Katastrophenhilfe nicht als Einsätze bewaffneter Streitkräfte qualifiziert. Weiterhin umschrieb der Gesetzesentwurf die an den Antrag der Bundesregierung zu stellenden Mindestanforderungen und das Verfahren, das bei der Ausübung des dem Deutschen Bundestag zustehenden Rückholrechts einzuhalten wäre. Diesbezüglich wurde klargestellt, dass die Bundesregierung einen Einsatz unverzüglich zu beenden hätte, wenn der Deutsche Bundestag seine Zustimmung widerrief. Der Entwurf enthielt die gesetzliche Grundlage für ein parlamentarisches Sondergremium, den Ausschuss für besondere Auslandseinsätze, und definierte dessen Zusammensetzung, den Einsetzungszeitraum, seine Zuständigkeit, die Einzelheiten des im Rahmen der Ausschussbefassung einzuhaltenden Verfahrens sowie seine Berichtspflichten. Danach wäre der Ausschuss insbesondere ermächtigt gewesen, die Zustimmung zu einem Antrag zu erteilen, falls die Bundesregierung ihren Antrag entweder als Verschlussache des Geheimhaltungsgrades GEHEIM und höher eingestuft oder wegen Gefahr im Verzug als besonders eilbedürftig bezeichnet hätte, oder es sich schließlich um die Teilnahme einzelner Soldaten an bewaffneten Einsätzen der Vereinten Nationen, der OSZE, der NATO und anderer Systeme gegenseitiger kollektiver Sicherheit im Sinne von Art. 24 GG oder der Europäischen Union gehandelt hätte. Darüber hinaus hätte der Deutsche Bundestag den Ausschuss ermächtigen können, auch in anderen Fällen die Zustimmung zu erteilen. In diesen Fällen und in Fällen, in denen eine Ermächtigung wegen Gefahr im Verzug erteilt worden wäre, hätte der Deutsche Bundestag den Antrag zur eigenen Beratung und Beschlussfassung an sich ziehen können. Mit Ausnahme dieser Fälle hätte der Ausschuss abschließend beraten. Der Ausschuss hätte dem Deutschen Bundestag jährlich einen Bericht erstatten müssen. Weiterhin wäre die Bundesregierung verpflichtet worden, den Ausschuss laufend über die genehmigten Einsätze zu unterrichten und ihm unter bestimmten Voraussetzungen Akten und Dateien herauszugeben sowie Anhörungen von Mitarbeitern zu ermöglichen. Die Regierung hätte nach Beendigung des Einsatzes einen abschließenden Bericht vorlegen müssen. Schließlich wäre nach der Geheimschutzordnung des Deutschen Bundestages zu verfahren gewesen, wenn die Bundesregierung den Antrag als Verschlussache des Geheimhaltungsgrades GEHEIM und höher eingestuft hätte. Der Ausschuss für besondere Auslandseinsätze hätte dem Deutschen Bundestag über diese Einsätze erst nach Aufhebung der Geheimhaltungsbedürftigkeit Bericht zu erstatten gehabt.

⁷²³ Vgl. BT-Drs. 15/1985. Vgl. auch zu den vorgeschlagenen Regelungen die nahezu wortgleichen Anträge BT-Drs. 14/9402 und BT-Drs. 15/36.

⁷²⁴ Nach dem Vorbild des Parlamentarischen Kontrollgremiums sollte § 5 Abs. 3 des Entwurfes sicherstellen, dass der Bundestag auch in der kurzen Zeit zwischen der Konstituierung des neu gewählten Bundestages und der Wahl der Mitglieder des Ausschusses für besondere

Die Aufgaben des Ausschusses sollten in § 6 des Entwurfes wie folgt definiert werden:

„§ 6 Zustimmungsermächtigungen

1. Der Ausschuss für besondere Auslandseinsätze ist ermächtigt, die Zustimmung zu einem Antrag der Bundesregierung zu erteilen, falls die Bundesregierung ihren Antrag

- a) als Verschlussache des Geheimhaltungsgrades GEHEIM und höher eingestuft hat,*
- b) wegen Gefahr im Verzuge als besonders eilbedürftig bezeichnet oder*
- c) wegen der Teilnahme einzelner deutscher Soldaten an bewaffneten Einsätzen der Vereinten Nationen, der OSZE, der NATO, anderer Systeme gegenseitiger kollektiver Sicherheit im Sinne von Art. 24 Abs. 2 GG oder der Europäischen Union stellt.*

2. Der Bundestag kann den Ausschuss für besondere Auslandseinsätze ermächtigen, die Zustimmung zu einem Antrag der Bundesregierung zu erteilen.

3. Der Bundestag kann Anträge der Bundesregierung, zu denen die Ermächtigung gemäß Abs. 1 Buchst. b) oder Abs. 2 erteilt ist, zur eigenen Beratung und Beschlussfassung an sich ziehen.“⁷²⁵

Im Regelfall wäre es bei der Beratung eines Antrages der Bundesregierung im Plenum des Bundestages, seiner Überweisung an die zuständigen Fachausschüsse und der anschließenden Beschlussfassung im Plenum geblieben. Der Bundestag wäre lediglich dann nicht beteiligt worden, wenn ein Antrag auf Grund der gesetzlichen Ermächtigung dem Ausschuss für besondere Auslandseinsätze zur abschließenden Entscheidung zugeleitet hätte werden müssen (vgl. § 6 des Entwurfes). Aber auch

Auslandseinsätze bei Einsätzen der Bundeswehr im Ausland voll handlungsfähig bleibt. Vgl. Begründung zu § 5 des Entwurfs der FDP zu einem Auslandseinsatzemittwirkungsgesetzes, BT-Drs. 15/1985.

⁷²⁵ In § 7 des Entwurfes zum Auslandseinsatzemittwirkungsgesetz (BT-Drs. 15/1985) sollte das Verfahren geregelt werden: „§ 7 Verfahren des Ausschusses für besondere Auslandseinsätze, 1. Anträge der Bundesregierung gemäß § 6 Abs. 1 leitet der Präsident des Bundestages unmittelbar an den Ausschuss für besondere Auslandseinsätze weiter. Der Ausschuss für besondere Auslandseinsätze berät abschließend, soweit der Bundestag nicht von seinem Recht gemäß § 6 Abs. 3 Gebrauch macht. 2. Jedes Mitglied kann die Einberufung und Unterrichtung des Ausschusses für besondere Auslandseinsätze beantragen. 3. Der Ausschuss für besondere Auslandseinsätze erstattet dem Bundestag jährlich einen Bericht. Er hat unter Beachtung der Geheimhaltung jeden von ihm genehmigten Einsatz bekannt zu geben und nach Beendigung des Einsatzes einen Bericht vorzulegen.“

diese Regelung hätte dergestalt eine Ausnahme erfahren, als dass dem Plenum die Befugnis eingeräumt worden wäre, eine erteilte Ermächtigung an den Ausschuss für besondere Auslandseinsätze rückgängig zu machen (§ 6 Abs. 3 des Entwurfes).

Beim Ausschuss für besondere Auslandseinsätze hätte es sich um einen Parlamentsausschuss für eine Sonderaufgabe gehandelt, die von den beteiligten Fachausschüssen nur unter erschwerten Bedingungen für den Bundestag wahrgenommen werden hätte können. Dabei wäre der Ausschuss nur mit solchen Anträgen befasst worden, die zweckmäßiger Weise in einem kleinen Gremium ausgewählter Vertreter der Fraktionen behandelt werden.⁷²⁶

cc) Verfassungsrechtliche Zulässigkeit der Delegation

In der staatsrechtlichen Literatur existieren stark divergierende Auffassungen zur Frage, ob der Bundestag seine Zuständigkeit ohne verfassungsrechtliche Ermächtigung auf bestehende oder noch einzurichtende Parlamentsausschüsse übertragen darf.⁷²⁷ Dabei zeigen die unterschiedlichen Positionen durchaus gleich starke Argumentationsansätze.⁷²⁸

Demgegenüber besteht in der Literatur weitgehend Konsens darüber, dass im besonderen Fall des konstitutiven Parlamentsvorbehalts bei Auslandseinsätzen bewaffneter Streitkräfte eine Delegation der parlamentarischen Mitwirkungsbefugnis auf ein Gremium des Parlaments verfassungsrechtlich prinzipiell zulässig ist.⁷²⁹

⁷²⁶ Hierzu auch *Schröder*, Das parlamentarische Zustimmungsverfahren zum Auslandseinsatz der Bundeswehr in der Praxis, S. 213 ff.

⁷²⁷ Der FDP-Entwurf eines Auslandseinsatzmitwirkungsgesetzes (BT-Drs. 15/1985) wird hier nur bezüglich der Delegation von Parlamentsrechten auf einen Ausschuss hin untersucht. Die sonstigen Regelungen waren dabei freilich auch der Kritik ausgesetzt. Eine komplette Würdigung des Entwurfes erscheint jedoch angesichts dessen, dass die Regierungskoalition am 03. Dezember 2004 „Blumen an das Grab des Entwurfes“ (so die Formulierung des Abgeordneten *von Klaeden* in der 146. Sitzung des Deutschen Bundestages vom 03. Dezember 2004, S. 13644 (D)) gelegt hat, nicht weiterführend. Verfassungsrechtliche Bedenken konkret zum Gesetzentwurf der FDP äußert u.a. *Pofalla*, Die Bundeswehr im Ausland, ZRP 2004, S. 223.

⁷²⁸ Vgl. *Wiefelspütz*, Der Einsatz bewaffneter deutscher Streitkräfte und der konstitutive Parlamentsvorbehalt, S. 69 ff.

⁷²⁹ Vgl. *Nolte*, Bundeswehreinätze in kollektiven Sicherheitssystemen, ZaöRV 1994, S. 679 f.; *Kreß*, Die Rettungsaktion der Bundeswehr in Albanien, ZaöRV 1997, S. 356; *Epping*, Die Evakuierung deutscher Staatsbürger im Ausland als neues Kapitel der Bundeswehrgeschichte ohne rechtliche Grundlage?, AöR 1999, S. 457; *Dreist*, Offene Rechtsfragen des bewaffneten Einsatzes der

Die Staatspraxis kennt mehrere Fälle, in denen Plenarzuständigkeiten zur nicht nur vorbereitenden, sondern abschließenden und rechtlich verbindlichen Entscheidung auf Ausschüsse des Bundestages übertragen werden.⁷³⁰ Dazu zählen die Wahl von Verfassungsrichtern im dafür eingerichteten Richterwahlausschuss⁷³¹, die Entscheidungskompetenz des Haushaltsausschusses bei der Entsperrung von im Haushaltsgesetz eingesetzten Haushaltsmitteln⁷³², die Übertragung eines Teils der Immunitätsentscheidung des Bundestages auf den Geschäftsordnungsausschuss (Vorbescheid)⁷³³ und die Wahrnehmung der Rechte des Bundestages gegenüber der Bundesregierung durch den Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union⁷³⁴.

Bundeswehr, NZWehrr 2002, S. 151; *Burkiczak*, Ein Entsendegesetz für die Bundeswehr?, ZRP 2003, S. 85; *Klein*, Rechtsfragen des Parlamentsvorbehalts für Einsätze der Bundeswehr, S. 252; ausführlich *Wiefelspütz*, Der Einsatz bewaffneter deutscher Streitkräfte und der konstitutive Parlamentsvorbehalt, S. 69 ff.

⁷³⁰ Vgl. *Schwerin*, Der Deutsche Bundestag als Geschäftsordnungsgeber, S. 164 ff.

⁷³¹ Vgl. Art. 94 Abs. 1 Satz 2 GG i.V.m. § 6 Abs. 2 BVerfGG. Zur verfassungsrechtlichen Zulässigkeit dieser vertikalen Delegation vgl. nur *Benda*, in: *Benda/Klein*, Verfassungsprozessrecht, Rn. 122. Dieser hält es nach jahrzehntelanger Staatspraxis nicht mehr für sinnvoll, der verfassungsrechtlichen Frage nachzugehen. Gegen die Tauglichkeit dieses Ausschusses als Beispiel spricht sich *Pofalla*, Deutscher Bundestag, 15. WP, 100. Sitzung vom 25. März 2004, S. 8988 (D) aus. Dabei handele es sich um einen Ausschuss *sui generis*, weil es kein reiner Bundestagsausschuss sei, sondern ein Ausschuss, in dem auch Vertreter der einzelnen Bundesländer säßen.

⁷³² Vgl. zur Verfassungsmäßigkeit dieser Regelung nur *Gröpl*, Haushaltsrecht und Reform, S. 129 f. Zahlreiche Nachweise bei *Wiefelspütz*, Der Einsatz bewaffneter deutscher Streitkräfte und der konstitutive Parlamentsvorbehalt, S. 70, Fn. 395.

⁷³³ Hierzu *Schwerin*, Der Deutsche Bundestag als Geschäftsordnungsgeber, S. 177 ff.; *Wiefelspütz*, Die Immunität und Zwangsmaßnahmen gegen den Abgeordneten, NVwZ 2003, S. 41.

⁷³⁴ Vgl. Art. 45 GG; hierzu *Kamann*, Die Mitwirkung der Parlamente der Mitgliedstaaten an der europäischen Gesetzgebung, S. 81 ff; *Diehr*, Die Bewahrung der demokratischen und föderativen Struktur der Bundesrepublik Deutschland im europäischen Integrationsprozess, S. 127 ff. Besonders hervorgehoben wird in diesem Zusammenhang das parlamentarische Untersuchungsrecht, das dem Plenum zusteht, aber vom Untersuchungsausschuss ausgeübt wird, vgl. Art. 44 GG und UntersuchungsausschussG. Der Bundestag ist selbst Träger des Untersuchungsrechts und übt dieses im eigenen Namen durch den Untersuchungsausschuss aus. *Wiefelspütz*, Der Einsatz bewaffneter deutscher Streitkräfte und der konstitutive Parlamentsvorbehalt, S. 71. Die Delegation auf den Ausschuss für Angelegenheiten der Europäischen Union erfolgt nicht durch die Verfassung, sondern der Bundestag entscheidet kraft Ermächtigung durch die Verfassung, ob und in welchem Umfang die Rechte des Plenums auf den Unionsausschuss übertragen werden. Dies bedeutet, dass der Unionsausschuss für den Bereich der ihm zugewiesenen Befugnisse die Funktion eines „Hauptausschusses“ erlangen kann, der anstelle des Bundestages verbindliche Entscheidungen treffen kann. Die Delegation steht jedoch unter dem Vorbehalt eines Rückholrechts des Bundestages, der jederzeit einen Vorgang zur verbindlichen Beschlussfassung zurückholen kann. Vgl. *Möller/Limpert*, Informations- und Mitwirkungsrechte des Bundestages in Angelegenheiten der Europäischen Union, ZParl 1993, S. 31.

Vor dem Hintergrund einer inzwischen jahrzehntelangen, auch vom Bundesverfassungsgericht nicht beanstandeten Staatspraxis wird inzwischen überwiegend zu Recht die Auffassung vertreten, das Grundgesetz erlaube oder verbiete nicht grundsätzlich die Delegation von Plenarzuständigkeiten auf Ausschüsse des Bundestages.⁷³⁵ Meinungen⁷³⁶, dass die Verfassung eine solche Delegation im hier relevanten Kontext anders als in Art. 45 GG für den Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union nicht explizit vorsehe, wird hier ausdrücklich entgegen getreten. Die Organisationshoheit des Parlaments für die Einrichtung von Ausschüssen und deren Zuständigkeitsbestimmung sei schon auf dem Boden der geltenden Verfassung einfachgesetzlich zulässig. Die insoweit zu fordernde Legitimationskette der demokratischen Rückbindung werde hierbei nicht durchbrochen.⁷³⁷

Zu beachten ist dabei jedoch die Tatsache, dass die Delegation von Plenarbefugnissen auf einen Ausschuss nicht unbegrenzt zulässig ist. So ist den Ansätzen zuzustimmen, wonach die Beteiligung des Deutschen Bundestages am Einsatz bewaffneter

⁷³⁵ So *Wiefelspütz*, Der Einsatz bewaffneter deutscher Streitkräfte und der konstitutive Parlamentsvorbehalt, S. 74. Es sei durch Auslegung der kompetenzrechtlichen Normen zu ermitteln, ob und unter welchen Voraussetzungen eine Delegation zulässig sei. Vgl. *Vetter*, Die Parlamentsausschüsse im Verfassungssystem der Bundesrepublik Deutschland, S. 131 ff. Diverse Äußerungen des BVerfG (BVerfGE 90, 286, (388 f.)) lassen den Schluss zu, dass es eine Übertragung der Entscheidungs- und Informationszuständigkeit auf ein Gremium nicht als verfassungswidrig rügen würde, wenn es sich handeln sollte um besonders dringliche und innerhalb kürzester Frist zu organisierende Einsätze, um geheimhaltungsbedürftige Einsätze oder um Einsätze von erkennbar geringer Bedeutung. Durch eine solche Delegation von Entscheidungs- und Informationszuständigkeiten könnte Flexibilität bei besonders dringlichen Einsätzen erreicht, besonderen Geheimhaltungsbedürfnissen Rechnung getragen, die Anzahl der „Gefahr im Verzug“-Fälle, die eine vorläufige Alleinentcheidung der Bundesregierung erlaubt, reduziert sowie die Arbeitsbelastung bei Einsätzen verringert werden, die erkennbar von geringer Bedeutung sind. Vgl. *Baldus*, Öffentliche Anhörung, Sten. Prot. der 25. Sitzung des Ausschusses für Wahlprüfung u.a. am 17. Juni 2004, Protokoll G 25, S. 75 f. (gesonderte schriftliche Stellungnahme).

⁷³⁶ Für alle staatsleitenden Befugnisse des Parlaments bestehe ein Delegationsverbot, von dem das Parlament nur aufgrund ausdrücklicher verfassungsrechtlicher Ermächtigung abweichen dürfe. Vgl. den Abgeordneten *Pofalla*, Deutscher Bundestag, 15. WP, 100. Sitzung vom 25. März 2004, S. 8988 (D); *Pieroth*, in: *Jarass/Pieroth*, GG, Art. 40, Rn. 4; *Kabel*, Die Mitwirkung des Deutschen Bundestages in Angelegenheiten der Europäischen Union, S. 247; *Hauck*, Mitwirkungsrechte des Bundestages in Angelegenheiten der Europäischen Union, S. 54; *Diehr*, die Bewahrung der demokratischen und föderativen Struktur, S. 130. Weitere Nachweise bei *Wiefelspütz*, Der Einsatz bewaffneter deutscher Streitkräfte und der konstitutive Parlamentsvorbehalt, S. 74, Fn. 415.

⁷³⁷ Regelmäßig wird jedoch eine entsprechende Verfassungsergänzung angeregt, um rechtliche Zweifel auszuräumen. Etwa *Schmidt-Jortzig*, Öffentliche Anhörung, Sten. Prot. der 25. Sitzung des Ausschusses für Wahlprüfung u.a. am 17. Juni 2004, Protokoll G 25, S. 110 (gesonderte schriftliche Stellungnahme). Ein *verfassungsrechtliches Risiko* sieht auch *Klein*, ebd., S. 99; vgl. auch *Scholz*, in: *Maunz/Dürig*, GG, Art. 40, Rn. 5.

Streitkräfte auch im Lichte des Gesetzesvorbehalts und der Wesentlichkeitstheorie zu würdigen ist.⁷³⁸ An der Entwicklung und Herausarbeitung der Wesentlichkeitstheorie durch das Bundesverfassungsgericht⁷³⁹ kann eine Tendenz zur Parlamentarisierung der politischen Willensbildung festgemacht werden. Die Wesentlichkeitstheorie wird aus dem Grundsatz des Vorbehalts des Gesetzes abgeleitet, der zwar in der Verfassung nicht ausdrücklich erwähnt ist, dessen Geltung sich jedoch aus Art. 20 Abs. 3 GG ergibt.⁷⁴⁰ Die Wesentlichkeitstheorie wird damit zum einem aus dem Rechtsstaatsprinzip des Grundgesetzes gespeist, zum anderen aus dem Prinzip der parlamentarischen Demokratie mit der Zuweisung der Leit- und Lenkungscompetenz bei der Ausübung der öffentlichen Gewalt an das Parlament.⁷⁴¹

Wendet man dies auf die vorliegende Problematik an, so ergibt sich, dass zumindest der Delegation von Entscheidungen nachrangiger Bedeutung auf einen Ausschuss nichts entgegensteht. Wesentliche Entscheidungen, die sich durch ihr Gewicht, ihre Bedeutung und Reichweite auszeichnen, müssen dem Plenum vorbehalten bleiben.⁷⁴²

Der Entwurf der FDP-Fraktion für ein Auslandseinsatzmitwirkungsgesetz⁷⁴³ hielt sich im Rahmen der verfassungsrechtlich relevanten Vorgaben. Insbesondere die Möglichkeit des Plenums, einzelne Entscheidungen (wieder) an sich zu ziehen⁷⁴⁴ und damit dem Parlamentsvorbehalt zur maximalen Geltung zu bringen, ließen den Entwurf als ausgewogen und sachgerecht erscheinen.⁷⁴⁵

⁷³⁸ Vgl. *Kokott*, Kontrolle der auswärtigen Gewalt, DVBl. 1996, S. 937 f.; *Wolfrum*, Auswärtige Beziehungen und Verteidigungspolitik, S. 698. A.A. *Kadelbach/ Guntermann*, Vertragsgewalt und Parlamentsvorbehalt, AöR 2001 (Bd. 126), S. 573.

⁷³⁹ Vgl. „Kalkar“: BVerfGE 49, 89 (126 f.); „Numerus clausus“: BVerfGE 33, 303 (377); „Hessische Förderstufe“: BVerfGE 34, 165 (192 f.); BVerfGE 40, 237 (249); BVerfGE 41, 251 (259); „Hessische Oberstufe“: BVerfGE 45, 400 (417 f.); BVerfGE 47, 46 ff.; BVerfGE 58, 257 (268).

⁷⁴⁰ Eine ausführliche, allerdings vom konkreten Problem der Einsetzung eines Ausschusses losgelöste Darstellung findet sich bei *Limpert*, Auslandseinsatz der Bundeswehr, S. 100 ff.

⁷⁴¹ So *Limpert*, Auslandseinsatz der Bundeswehr, S. 101.

⁷⁴² So auch *Nowrot*, Verfassungsrechtliche Vorgaben für die Mitwirkung des Deutschen Bundestages bei Auslandseinsätzen der Bundeswehr gegen den internationalen Terrorismus, NZWehr 2003, S. 72 f.

⁷⁴³ Vgl. BT-Drs. 15/1985.

⁷⁴⁴ Vgl. § 6 Abs. 3 des Entwurfes für ein Auslandseinsatzmitwirkungsgesetzes, BT-Drs. 15/1985.

⁷⁴⁵ Im Gesetzgebungsverfahren war man sich diesbezüglich über die Fraktionen hinaus auch einig, vgl. Abgeordneter *Bartels*, Deutscher Bundestag, 15. WP, 146. Sitzung vom 03. Dezember 2004, S. 13659 (C).

b) Verfassungsänderung

In der wissenschaftlichen Diskussion wird immer wieder eine Änderung bzw. Ergänzung der Verfassung gefordert. Die vielen verfassungsrechtlichen Fragen und Unwägbarkeiten im Zusammenhang der parlamentarischen Beteiligung bei der Entsendung von bewaffneten Streitkräften werden als der Brisanz der Thematik nicht angemessen angesehen.⁷⁴⁶

Die einzelnen Vorschläge reichen von kleineren klarstellenden Ergänzungen⁷⁴⁷ über die konstitutionelle Verankerung des Parlamentsvorbehalts an sich⁷⁴⁸ bis hin zur völligen Neuordnung der Wehrverfassung.⁷⁴⁹ Letztere könnte zu einer Überleitung der bisherigen Art. 35 Abs. 2 und 3 GG sowie der Art. 87 a Abs. 3 und 4 GG und Art. 91 Abs. 2 GG in ein „Bundeswehraufgabengesetz“ führen, in dem auch die einfachgesetzliche Ermächtigung zur Wahrnehmung der anderen verfassungsrechtlich zulässigen Streitkräfteaufgaben im Innern der Bundesrepublik geregelt werden könnten.⁷⁵⁰ So könnte hier die Wahrnehmung von Befugnissen durch die Bundeswehr bei Einsätzen im Innern, also auch die Frage des Streitkräfteeinsatzes zum Schutz ziviler Objekte sowie bei Naturkatastrophen, besonders schweren Unglücksfällen

⁷⁴⁶ *Burkiczak*, Ein Entsendegesetz für die Bundeswehr?, ZRP 2003, S. 86, sah ob der breiten interfraktionellen Zustimmung die Chance für den „den großen Wurf“ einer Verfassungsänderung. Traditionell tut man sich mit guten Gründen allerdings mit Verfassungsänderungen in der Bundesrepublik Deutschland schwer.

⁷⁴⁷ Vgl. etwa *Schmidt-Jortzig*, Öffentliche Anhörung, Sten. Prot. der 25. Sitzung des Ausschusses für Wahlprüfung u.a. am 17. Juni 2004, Protokoll G 25, S. 110 (gesonderte schriftliche Stellungnahme) und auch *Klein*, ebd., S. 98 (gesonderte schriftliche Stellungnahme) jeweils zur Thematik, ob für eine etwaige Einführung eines Ausschusses für einzelne Zustimmungsfälle eine Änderung der Verfassung notwendig gewesen wäre.

⁷⁴⁸ Vgl. *Scholz*, Deutscher Bundestag, 15. WP, Ausschuss für Wahlprüfung u.a., Ausschussdrucksache G 17, S. 40 f., zur Frage der konstitutionellen Verankerung eines Revokationsrechts. Vgl. auch *Wiefelspütz*, Der Einsatz bewaffneter deutscher Streitkräfte und der konstitutive Parlamentsvorbehalt, S. 87 mwN.

⁷⁴⁹ Hierbei wird im Wesentlichen darauf abgehoben, dass das bereits geschilderte Trennungsprinzip bei Polizei- bzw. Bundeswehreinsetzungen im Innern aufgrund der neuartigen Gefahren insbesondere durch den internationalen Terrorismus überholt sei. Eine komplette Neustrukturierung und ein Umdenken seien hier nötig. Vgl. *Limpert*, Auslandseinsatz der Bundeswehr, S. 145. Vgl. auch *Fiebig*, Der Einsatz der Bundeswehr im Innern, S. 203, 379 ff.

⁷⁵⁰ So etwa *Dreist*, Offene Rechtsfragen des Einsatzes bewaffneter deutscher Streitkräfte, NZWerr 2002, S. 149. Um gleichzeitig die verfassungsrechtliche Ermächtigung für alle Einsatzoptionen festzuschreiben, schlug dieser damals eine Änderung des Art. 87 a Abs. 2 GG folgender Art vor: „(2) Außer zur Verteidigung dürfen die Streitkräfte im Rahmen und nach den Regeln von Systemen gegenseitiger kollektiver Sicherheit, zur Durchsetzung internationaler Vereinbarungen, zur Beseitigung von Notlagen und Katastrophen sowie zur Bekämpfung weltweit handelnder Krimineller eingesetzt werden. Das Nähere regelt ein Gesetz.“

sowie allgemein zu bestimmten polizeilichen Zwecken, bei denen die Streitkräfte immer dann Unterstützung leisten könnten, wenn sie ohnehin über die Fachexpertise und besonders ausgebildetes Personal für solche Zwecke verfügen, geregelt werden.⁷⁵¹

Im Zusammenhang mit einer völligen Neuordnung der Wehrverfassung taucht dabei immer wieder ein Vorschlag auf⁷⁵², der sich am amerikanischen System⁷⁵³ anlehnt. Auf Deutschland übertragen würde danach der Bundesregierung das Recht zugebilligt, die Entscheidung über einen Einsatz zunächst allein zu treffen.⁷⁵⁴ Dem Bundestag käme dann das Recht zu, die Einsatzentscheidung zu widerrufen. Freilich bedürfte es für einen solchen Vorstoß einer Änderung des Grundgesetzes, da das Bundesverfassungsgericht aus dem Grundgesetz die Notwendigkeit einer grundsätzlich vorherigen Zustimmung des Bundestages ableitet.⁷⁵⁵

⁷⁵¹ Als Beispiel nennt *Dreist*, Offene Rechtsfragen des Einsatzes bewaffneter deutscher Streitkräfte, NZWehr 2002, S. 150, etwa ABC-Abwehrkräfte, air policing, Suche nach verschleppten Personen und Umweltsündern in den Territorialgewässern und auf Hoher See sowie die Überwachung von Bahnlinien bei Castor-Transporten mit Tornado-Flugzeugen der Bundeswehr.

⁷⁵² Vgl. etwa *Limpert*, Auslandseinsatz der Bundeswehr, S. 92. Vgl. auch *Blumenwitz*, Das Parlamentsheer nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 12. Juli 1994, S. 316.

⁷⁵³ Die umfangreiche Machtfülle des amerikanischen Präsidenten kann über die Gesetzgebung kontrolliert und er kann in seiner Macht eingeschränkt werden. Dies war auch das Ziel des sog. *War Powers Act* aus dem Jahre 1973. Nach der Verfassung ist der Präsident zwar Oberbefehlshaber der Streitkräfte, aber nur der Kongress hat das Recht, Krieg zu erklären. Dieses Recht des Kongresses ist im 20. Jahrhundert zunehmend ausgehöhlt worden. Der Präsident hat Militär in den Kampf geschickt, ohne dass es eine Kriegserklärung gegeben hätte (vgl. Vietnam). Um derartige nicht-erklärte Kriege zu verhindern, sieht der *War Powers Act* vor, dass für den Fall eines Angriffs auf die Vereinigten Staaten, auf amerikanisches Eigentum oder auf amerikanische Streitkräfte der Präsident ohne ausdrückliche Zustimmung des Kongresses für 60 Tage (unter besonderen Bedingungen auch für 90 Tage) Truppen zu entsenden vermag. Dann muss der Präsident jedoch den Kongress konsultieren und ihn über weitere Entwicklungen informieren. Präsidenten umgehen den *War Powers Act*, indem sie sich durch eine zustimmende Resolution des Kongresses anstatt durch formelle Kriegserklärung das Recht verschaffen, Truppen einzusetzen. So hat es auch Präsident G. W. Bush beim Krieg gegen den Irak gehalten. Vgl. *Joint Resolution to Authorize the Use of United States Armed Forces Against Iraq*, White House, Office of the Press Secretary, 02. Oktober 2002, abrufbar unter www.whitehouse.gov.

⁷⁵⁴ Nach einem Vorschlag von *Wolfgang Schäuble* sollte die Bundeswehr bei internationalen Einsätzen dadurch handlungsfähiger werden, dass die Bundesregierung ermächtigt wird, deutsche Truppen auch ohne Ermächtigung des Parlaments zu internationalen Einsätzen zu entsenden; vgl. *Knapp*, Wenn Volksvertreter schwer an ihren Rechten tragen, Frankfurter Rundschau vom 21. August 2001, S. 4. Vgl. auch *Dreist*, Offene Rechtsfragen des Einsatzes bewaffneter deutscher Streitkräfte, NZWehr 2002, S. 134; *Scholz*, DVParl-Forum, Protokoll S. 8, bezeichnet im Zusammenhang mit einem Revokationsrecht für das Parlament diese Lösung als die „verfassungspolitisch, sicherheitspolitisch und verfassungsrechtlich allerbeste, sauberste Lösung“. Er sieht freilich auch den Konflikt mit den Vorgaben aus Karlsruhe.

⁷⁵⁵ Vgl. BVerfGE 90, 286.

Ein politischer Wille für eine Verfassungsänderung in diese Richtung hat sich jedoch zu Recht nicht herausgebildet. Das vom Bundesverfassungsgericht vorgegebene Konstrukt einer Parlamentsarmee hat sich bereits bewährt und fügt sich passgenau in die demokratische Grundordnung der Bundesrepublik Deutschland ein. Sowohl die Verfassungshüter in Karlsruhe als auch die Parlamentarier des Deutschen Bundestages sind sich der deutschen Geschichte viel zu gewahr, als dass der Einsatz von bewaffneten deutschen Streitkräften im Ausland allein in die Hand der Exekutive gelegt werden könnte.⁷⁵⁶

c) Regelung in der Geschäftsordnung

Jenseits der verfassungsrechtlichen Mindestanforderungen und Grenzen sind das Verfahren und die Intensität der Beteiligung des Bundestages in der Verfassung nicht im Einzelnen vorgegeben. Laut Bundesverfassungsgericht ist es deshalb Sache des Gesetzgebers, Form und Ausmaß der parlamentarischen Mitwirkung näher auszugestalten.⁷⁵⁷

In diesem Zusammenhang wurde diskutiert, ob eine Ausgestaltung des Beteiligungsverfahrens nicht auch eine Regelung in der Geschäftsordnung des Bundestages (GOBT) hätte finden können.⁷⁵⁸ Da es sich um Parlamentsrecht bzw. um eine Selbstbindung des Parlaments handelte, sei die Geschäftsordnung hierfür an sich der übliche Ort.⁷⁵⁹ So wurde angedacht, die Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages dergestalt zu ergänzen, dass den dortigen Regelungen über Vorlagen und

⁷⁵⁶ Vgl. hierzu auch *Wiefelspütz*, Der Einsatz bewaffneter deutscher Streitkräfte und der konstitutive Parlamentsvorbehalt, S. 87. Dieser verweist auf die Verteidigungspolitischen Richtlinien vom 21. Mai 2003 und sieht darin vor allem das Problem des unbestimmten Verteidigungsbegriffes des Art. 87 a GG als gelöst an. Damit habe sich die Bundesregierung von einer Verfassungsänderung verabschiedet. Freilich sind weder Bundesregierung noch der Bundesverteidigungsminister legitime Interpreten der Verfassung. Vgl. ebenfalls *Dreist*, Offene Rechtsfragen des Einsatzes bewaffneter deutscher Streitkräfte, NZWehr 2002, S. 148, der zu Recht darauf verweist, dass auch ohne eine Verfassungsänderung ein System möglich ist, dass schnelle und abgestufte Entscheidungen zuließe.

⁷⁵⁷ Vgl. BVerfGE 90, 286 (388).

⁷⁵⁸ Vgl. *Dreist*, Offene Rechtsfragen des Einsatzes bewaffneter deutscher Streitkräfte, NZWehr 2002, S. 143.

⁷⁵⁹ Vgl. *Isensee*, DVParl-Forum, Protokoll S. 42.

ihre Behandlung eine neue Vorlagenart (vgl. Art. 75 GOBT) hinzugefügt würde.⁷⁶⁰ Die Vorschläge gingen so weit, dass mittels einer Regelung in der Geschäftsordnung in vorsichtiger Form auf einem schwierigen Gelände mit normativen Festlegungen erst einmal geübt werden sollte, bevor man dann später die „große“ und „riskante“ Lösung (sc. Gesetz) hätte wählen können.⁷⁶¹

Diese Vorschläge haben sich im Ergebnis nicht durchgesetzt. Schon das Bundesverfassungsgericht ist in seinem „AWACS I“-Urteil davon ausgegangen, dass es für die Regelung des Zustimmungsverfahrens eines Gesetzes bedarf.⁷⁶² Insbesondere soweit in diesem Gesetz Informationspflichten der Regierung und damit eines anderen Verfassungsorgans begründet hätten werden sollen, stößt dies auf rechtliche Bedenken. Denn es wird überwiegend vertreten, dass das Geschäftsordnungsrecht als Intraorganrecht Rechte und Pflichten anderer Verfassungsorgane, anderer staatlicher Einrichtungen oder Dritter nicht begründen kann.⁷⁶³ Bundestag und Bundesregierung können jeweils nur ihren eigenen Geschäftsordnungsbereich regeln, aber nicht zugleich den des anderen.⁷⁶⁴

⁷⁶⁰ So etwa der Vorschlag von *Spies*, Parlamentsvorbehalt und Parlamentsbeteiligung bei Einsätzen der Bundeswehr im Ausland, S. 555. Angedacht wird dort auch ein etwaiger neuer Abschnitt in der Geschäftsordnung, der ein einfaches Beschlussverfahren vorsieht: nur noch Vorbereitung im Ausschuss und Abstimmung im Plenum. Eine kritische Beleuchtung dieser Vorschläge erfolgt jedoch nicht. Eine ergänzend, klarstellende Regelung zum Verfahren in der GOBT wird allgemein für sinnvoll gehalten, vgl. *Baldus*, Deutscher Bundestag, 15. WP, Ausschuss für Wahlprüfung u.a., Ausschussdrucksache G 17, S. 91 (gesonderte schriftliche Stellungnahme).

⁷⁶¹ Vgl. *Isensee*, DVParl-Forum, Protokoll S. 42, der freilich auch erkennt, dass die Geschäftsordnung auch nicht die Stringenz eines Gesetzes hat. Dortige Regelungen können notfalls mit entsprechend qualifizierter Mehrheit durchbrochen werden. Dieser Vorschlag steht der Aussage von *Wiefelspütz* diametral entgegen, dass das Parlament nach jahrelanger Übung nun wisse, „wie es geht“, Der Einsatz bewaffneter deutscher Streitkräfte und der konstitutive Parlamentsvorbehalt, S. 2.

⁷⁶² Vgl. BVerfGE 90, 286 (389): „Es ist Sache des Gesetzgebers, die Form und das Ausmaß der parlamentarischen Mitwirkung näher auszugestalten.“

⁷⁶³ Vgl. BVerfGE 1, 144 (149); *Jarass*, in *Jarass/Pieroth*, GG, Art. 40, Rn. 7; *Ritzel/Bücker/Schreiner*, Handbuch für die parlamentarische Praxis, Vorb. zu §§ 36 bis 41; *Bollmann*, Gerhard, Verfassungsrechtliche Grundlagen und allgemeine verfassungsrechtliche Grenzen des Selbstorganisationsrechts des Bundestages, S. 120. A.A. *Schwerin*, Der Deutsche Bundestag als Geschäftsordnungsgeber, S. 75 ff.; *Kretschmer*, Zur Organisationsgewalt des Deutschen Bundestages im parlamentarischen Bereich, ZParl 1986, S. 341 f.

⁷⁶⁴ So auch *Dreist*, Offene Rechtsfragen des Einsatzes bewaffneter deutscher Streitkräfte, NZWehr 2002, S. 143.

d) Einführung von Vorratsbeschlüssen bzw. antizipierter Zustimmung

Schließlich sei hier noch die ebenfalls oft vertretene Möglichkeit von Vorratsbeschlüssen bzw. antizipierter Zustimmung des Parlaments genannt.⁷⁶⁵ In dem Bewusstsein, dass die Bundesrepublik Deutschland durch die bereits dargestellten völkerrechtlichen Vorgaben in ihrer Entscheidungsfreiheit nicht mehr völlig frei ist, wird insbesondere bei bestehenden Bündnispflichten und deren prozesshafte Fortsetzung in Stäben, Headquarters usw. eine pauschale Vorabzustimmung diskutiert.⁷⁶⁶ Eine abstrakt-generelle Regelung sei auch dergestalt möglich, dass für kleinere Einsätze von Soldaten (z.B. bei Vorauskommandos) mittels einer zahlenmäßigen Beschränkung die Bundesregierung ermächtigt wird, diese Einsätze durchzuführen.⁷⁶⁷ Schließlich sei eine solche Regelung auch für die Frage der Mandatsverlängerungen praktikabel, solange und soweit die Grundsatzentscheidung vom Parlament gefasst wurde und sich keine grundlegenden Veränderungen ergeben haben.⁷⁶⁸

Diese Vorstöße haben sich im Ergebnis nicht durchgesetzt. Weder der Entwurf der FDP-Fraktion für ein Auslandseinsatzmitwirkungsgesetz (BT-Drs. 15/1985)⁷⁶⁹ noch

⁷⁶⁵ Vgl. etwa *Klein*, Rechtsfragen des Parlamentsvorbehalts für Einsätze der Bundeswehr, S. 264. Er hält eine Vorabermächtigung der Regierung, dem Einsatz deutscher Soldaten im Rahmen einer multinationalen, auf der Grundlage internationaler Organisationen, denen die Bundesrepublik Deutschland angehört, errichteten Eingreiftruppe zuzustimmen für möglich. Freilich unter dem Vorbehalt eines Rückholrechts des Parlaments. Abg. Wolfgang *Schäuble*, Interview vom 11. Dezember 2002 in www.bundeswehrforum.de: „Aber man kann sich vorstellen, dass es für bestimmte integrierte Strukturen eine generelle Zustimmung gibt.“

⁷⁶⁶ So insbesondere *Scholz*, DVParl-Forum, Protokoll S. 8, *ders.*, Deutscher Bundestag, 15. WP, Ausschuss für Wahlprüfung u.a., Ausschussdrucksache G 17, S. 27. Dieser vertritt die Meinung, dass das BVG mit seiner Vorgabe, dass die Ausgestaltung von Form und Ausmaß der parlamentarischen Mitwirkung Sache des Parlaments sei. Vgl. auch BVerfGE 90, 286 (388).

⁷⁶⁷ Vgl. Abgeordneter *Pofalla*, DVParl-Forum, Protokoll S. 28.

⁷⁶⁸ Vgl. Abgeordneter *Pofalla*, DVParl-Forum, Protokoll S. 28. Er schlägt allerdings zugleich eine Beschränkung dieser Ermächtigung für die Bundesregierung vor: Eine Mandatsverlängerung seitens der Regierung sei zeitlich zu begrenzen. Bezug genommen wird hier etwa auf den Einsatz von Spürpanzern („Fuchs“) in Kuwait, der vor dem neuerlichen Irak-Krieg relativ unproblematisch gewesen sei, mit den rasanten Veränderungen am Golf aber militärische und politische Brisanz erlangt habe. Eine Zeitspanne, nach der das Parlament wieder zu befragen sei, sei insoweit unverzichtbar. Bei dem genannten Beispiel stellt sich allerdings zugleich die Frage, ob aufgrund wesentlich veränderter Umstände nicht ohnehin ein neuer Parlamentsbeschluss erforderlich gewesen wäre (hierzu schon oben).

⁷⁶⁹ Dieser sah in § 6, wie bereits aufgeführt, die Übertragung dieser Fragestellungen auf den neu zu gründenden Ausschuss für besondere Auslandseinsätze vor. Für die Frage von Einsatzverlängerungen wurde keine eigenen Regelung geschaffen, allerdings hätte sich für das

der mittlerweile Gesetz gewordene Vorschlag der Regierungskoalition zum Parlamentsbeteiligungsgesetz (BT-Drs. 15/2742)⁷⁷⁰ sind diesen Weg gegangen. Das mag daran liegen, dass die Vorschläge nicht im Einklang mit den Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts stehen. Zwar wird dem Parlament das Recht zuerkannt, Form und Ausmaß der parlamentarischen Zustimmung näher gesetzlich auszugestalten.⁷⁷¹ Allerdings ist damit nicht die Aufweichung der grundsätzlich *vorherigen* Zustimmung des Parlaments eingeräumt. Es ist nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts nicht möglich, durch eine Art legislative Generaleinwilligung in bestimmte Einsatzformen oder -szenarien zustimmungsfreie Einsätze herbeizuführen.⁷⁷²

IV. Zusammenfassung

Mit seiner Aufsehen erregenden Entscheidung aus dem Jahre 1994 hat das Bundesverfassungsgericht mit der Einführung des Parlamentsvorbehaltes in der Form einer grundsätzlich vorherigen konstitutiven Zustimmung des Deutschen Bundestages neue Erkenntnisse aus der Verfassung gewonnen. Die verfahrensrechtliche Aufarbeitung hat es dabei dem Rechtsträger, dem Parlament überlassen. Die wissenschaftliche Diskussion⁷⁷³ gepaart mit der praktischen Erfahrung aus über vierzig

Parlament nach § 6 Abs. 2 des Entwurfes die Option eröffnet, diese Frage einzelfallbezogen auf den Ausschuss zu übertragen und ggf. auch wieder (§ 6 Abs. 3) auf das Tableau des Plenums zurück zu holen.

⁷⁷⁰ Der mittlerweile in Gesetzesform vorliegende Entwurf eines Parlamentsbeteiligungsgesetzes sieht in § 4 ein vereinfachtes Verfahren vor, das mit einer Zustimmungsfiktion nach Ablauf von sieben Tagen operiert. Dieses Verfahren gilt auch für die Verlängerung von Einsätzen, soweit sich keine inhaltlichen Änderungen ergeben haben (§ 7). Über den erst aufgrund der Empfehlung des Ausschusses für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung (vgl. BT-Drs. 15/4264) ergänzten § 7 Abs. 2 Parlamentsbeteiligungsgesetz wird hier mit zwei Fiktionen gearbeitet. Das Parlament muss tätig werden, wenn die Verlängerung eines Einsatzes nicht via Fiktion als genehmigt gelten soll.

⁷⁷¹ Vgl. BVerfGE 90, 286 (388).

⁷⁷² So völlig zu Recht *Baldus*, Deutscher Bundestag, 15. WP, Ausschuss für Wahlprüfung u.a., Ausschussdrucksache G 17, S. 32.

⁷⁷³ Soweit ersichtlich hat als einziger *Dreist* einen eigenen kompletten Gesetzesvorschlag unterbreitet, der nicht unerwähnt bleiben sollte. *Dreist* hat folgende Regelung vorgeschlagen: „§ 1 (*Grundsatz*) Der Einsatz bewaffneter deutscher Streitkräfte außerhalb des Geltungsbereichs des Grundgesetzes (Einsatz) bedarf der – grundsätzlich vorherigen – konstitutiven Zustimmung (Zustimmung) des Deutschen Bundestages, die von der Bundesregierung beantragt wird. § 2 (*Einsatz*) (1) Ein Einsatz liegt vor, wenn Soldaten der Bundesrepublik Deutschland an einem internationalen bewaffneten Konflikt beteiligt sind oder eine Verstrickung – auch einzelner Soldaten in Austauschprogrammen oder unbewaffneter AWACS-Besatzungen – in bewaffnete Auseinandersetzungen während eines solchen Konflikts zu besorgen ist. (2) Als Einsatz bewaffneter Streitkräfte gilt ferner die Beteiligung an Friedensmissionen im Rahmen von Systemen kollektiver Selbstverteidigung, insbesondere zum

Schutz eines Bündnispartners, oder gegenseitiger kollektiver Sicherheit im Sinne des Artikels 24 Absatz 2 des Grundgesetzes. (3) Folgende Verwendungen gelten nicht als Einsatz: a) Die Beteiligung deutscher Streitkräfte an Hilfsdiensten und Hilfeleistungen im Ausland, auch wenn diese Handfeuerwaffen zum Eigen- und Materialschutz mit sich führen; b) die Beteiligung einzelner Soldaten in Austauschprogrammen verbündeter Streitkräfte; c) die Entsendung von jeweils bis zu 20 Soldaten mit Handfeuerwaffen zum Eigen- und Materialschutz für die Dauer von höchstens einem Monat zu Beginn oder während eines Einsatzes als aa) Fact Finding Team, bb) Vorkommando, cc) Erkundungskommando, dd) Führungs-, Sicherungs-, Stabs-, Fernmelde- oder sonstiges Unterstützungspersonal für internationale Hauptquartiere in einem Einsatzgebiet oder ee) bewaffnete Selbstschutzkomponente für einen kurzfristigen Hilfeinsatz. (4) Im Zweifel gilt eine Verwendung deutscher Soldaten im Ausland als Einsatz. Äußert eine Fraktion oder mindestens ein Viertel der gesetzlichen Mitglieder des Bundestages, eine Verwendung im Sinne des Absatzes 3 a) bis c) sei in Wirklichkeit ein Einsatz, leitet die Bundesregierung dem Deutschen Bundestag einen Antrag gemäß § 3 zu. Das Verfahren im Plenum regelt § 6. § 3 (*Antrag der Bundesregierung*) (1) Die Bundesregierung übersendet dem Deutschen Bundestag den Antrag auf Zustimmung zu Einsätzen rechtzeitig vor Beginn des Einsatzes. (2) Der Antrag der Bundesregierung enthält insbesondere Angaben über a) die rechtlichen Grundlagen des Einsatzes, b) den Einsatzauftrag, c) die Ermächtigung für den Bundesminister der Verteidigung, die einzusetzenden Kräfte im Einvernehmen mit dem Bundesminister des Auswärtigen einem System gegenseitiger kollektiver Sicherheit oder kollektiver Selbstverteidigung, falls der Einsatz in dessen Rahmen stattfinden soll, anzuzeigen sowie nach Zustimmung des Deutschen Bundestages einzusetzen, d) Beginn und geplante Dauer des Einsatzes, e) die für den Einsatz geplanten militärischen Fähigkeiten, f) Status und Rechte der eingesetzten Soldaten, g) das Einsatzgebiet, h) Art und Höchstzahl der einzusetzenden Soldaten sowie i) die voraussichtlichen Kosten des Einsatzes. (3) Änderungen des Antrages durch den Deutschen Bundestag sind unzulässig. (4) Für den Antrag im Falle des § 2 Absatz 4 ist Absatz 1 bis 3 entsprechend anzuwenden. § 4 (*Einsatzausschuss*) (1) Der Deutsche Bundestag wählt zu Beginn einer Legislaturperiode die Mitglieder eines Ausschusses für die verbindliche Abgabe der Zustimmung zu Einsätzen (Einsatzausschuss) einschließlich der Ersatzmitglieder. Den Vorsitz übernimmt der Präsident des Deutschen Bundestages. Der Einsatzausschuss besteht insgesamt aus höchstens neun ordentlichen und ebenso vielen Ersatzmitgliedern. Jede Fraktion ist durch wenigstens ein Mitglied im Einsatzausschuss vertreten; Mitglieder des Deutschen Bundestages ohne Fraktionsstatus sind nicht wählbar. (2) Der Einsatzausschuss wird erstmals am Tage des Inkrafttretens dieses Gesetzes gewählt; er übt seine Tätigkeit auch über das Ende einer Wahlperiode hinaus solange aus, bis der Bundestag gemäß Absatz 1 erneut entschieden hat. § 5 (*Aufgaben des Einsatzausschusses*) (1) Der Einsatzausschuss wird ermächtigt, einem Antrag der Bundesregierung zu einem Einsatz nach Aussprache in einer Ausschusssitzung die Zustimmung zu erteilen (vereinfachtes Verfahren), falls die Bundesregierung a) ihren Antrag als Verschlussache des Geheimhaltungsgrades GEHEIM und höher eingestuft hat, b) ihren Antrag als besonders eilbedürftig bezeichnet hat, ohne dass Geheimhaltungsgründe bestehen oder eine Gefährdung der Wehr- oder Bündnisfähigkeit der Bundesrepublik Deutschland zu besorgen ist, c) die erstmalige parlamentarische Zustimmung zu aa) einem isolierten Einsatz von bis zu 100 Soldaten für einen Zeitraum von bis zu einem Jahr, bb) einem Einsatz einzelner Soldaten im Rahmen einer Operation der Vereinten Nationen, der NATO, der EU oder eines anderen Systems gegenseitiger kollektiver Sicherheit oder Verteidigung, dessen Mitglied die Bundesrepublik Deutschland ist oder wird, cc) einem Einsatz von bis zu 50 Soldaten in den Fällen des § 2 Absatz 3 a bis c, dd) einem Einsatz in den Fällen des § 2 Absatz 3 a bis c, der länger als einen Monat bis zu zwei Monaten dauert, oder d) einer Verlängerung eines bereits gebilligten Einsatzes unter Beibehaltung aller bisherigen Regelungen beantragt und dies entsprechend begründet. (2) Der Einsatzausschuss trifft seine Entscheidungen mit der Mehrheit der abgegebenen Stimmen. (3) Äußert mindestens ein Viertel der Mitglieder des Ausschusses begründete Zweifel an der Zulässigkeit der Zustimmung im vereinfachten Verfahren, wird der Antrag der Bundesregierung dem Plenum zur Zustimmung im üblichen Verfahren zugeleitet. § 6 (*Entscheidung durch das Plenum*) (1) Die Entscheidung des Deutschen Bundestages über den Antrag der Bundesregierung zu einem Einsatz wird durch das Plenum nach vorheriger Befassung der Fachausschüsse und anschließender Lesung mit der Möglichkeit einer Aussprache durch namentliche Abstimmung (übliches Verfahren) getroffen. Die Zustimmung wird mit der Mehrheit der abgegebenen Stimmen erteilt; wird diese Mehrheit verfehlt, ist der Antrag abgelehnt. (2) Federführend ist der Auswärtige Ausschuss; beteiligt sind immer der Verteidigungs- und der Rechtsausschuss sowie der Ausschuss

Einsatzentscheidungen haben über zehn Jahre in Anspruch genommen, um letztlich zu einem Parlamentsbeteiligungsgesetz zu führen. Vielschichtigkeit, mangelnder politischer Wille und verfassungsrechtliche Grundprobleme haben den Prozess verzögert. Die Mannigfaltigkeit der Vorschläge zu einem Parlamentsbeteiligungsgesetz lassen zugleich die Brisanz des Themas als auch das

für Menschenrechte und humanitäre Hilfe und der Ausschuss für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung. Die Beteiligung weiterer Ausschüsse wird durch den federführenden Ausschuss fallweise festgelegt. (3) Jeder Ausschuss votiert nach Aussprache gesondert; er kann das Votum mit besonderen Empfehlungen verbinden. Das Ergebnis leitet er dem federführenden Ausschuss zu. (4) Der Haushaltsausschuss prüft nach der Geschäftsordnung des Bundestages, ob der Antrag der Bundesregierung mit der Haushaltslage des Bundes vereinbar ist und votiert gesondert. (5) Die Absätze 1 bis 4 werden in den Fällen § 2 Absatz 4 und § 5 Absatz 4 entsprechend angewandt.

§ 7 (Gefahr im Verzug) (1) Liegt Gefahr im Verzug für a) die Wehrfähigkeit oder b) die Bündnisfähigkeit der Bundesrepublik Deutschland oder c) für die Sicherheit und das Leben deutscher Staatsbürger auf dem Territorium eines anderen Staates vor, und ist dieser Staat nicht bereit oder in der Lage, diese Menschen ausreichend zu schützen, ist die Bundesregierung berechtigt, vorläufig den Einsatz zu beschließen und an entsprechenden Beschlüssen in den Bündnissen oder internationalen Organisationen ohne Einhaltung der Vorgaben der §§ 1 bis 6 mitzuwirken und diese vorläufig zu vollziehen. (2) Der Einsatzausschuss ist sobald wie möglich in geeigneter Form zu unterrichten. (3) Die Zustimmung des Deutschen Bundestages ist innerhalb eines angemessenen Zeitrahmens, spätestens nach zwei Wochen nach ihrer Entscheidung, nachzuholen. (4) Wird die Zustimmung nicht erteilt, muss die Bundesregierung die Beendigung des Einsatzes unverzüglich veranlassen.

§ 8 (Unterrichtung) (1) Die Bundesregierung unterrichtet den Einsatzausschuss fortlaufend über die durch den Ausschuss genehmigten Einsätze. (2) Nach Beendigung eines solchen Einsatzes legt die Bundesregierung dem Einsatzausschuss einen abschließenden Bericht vor. Dieser entscheidet über die Weiterleitung des Berichts an Fachausschüsse. (3) Die Bundesregierung gewährt dem Einsatzausschuss auf seinen Antrag Einsicht in die Akten, die in unmittelbarem Zusammenhang mit vom Einsatzausschuss genehmigten Einsätzen stehen. Sie ermöglicht auf weiteren Antrag auch die Anhörung einzelner Mitarbeiter der beteiligten Ministerien. (4) Die Bundesregierung unterrichtet den Deutschen Bundestag fortlaufend, mindestens jedoch einmal im Monat, über die aktuelle Lage in den Einsatzgebieten, für die der Deutsche Bundestag einem Einsatz zugestimmt hat. Dies gilt auch in den Fällen des § 2 Absatz 4 und § 5 Absatz 4. Bei vom Deutschen Bundestag genehmigten Einsätzen sind nach Beendigung des Einsatzes Abschlussberichte an das Plenum zu erstatten.

§ 9 (Geheimhaltung) (1) In den Fällen des § 5 Absatz 1 a und b wird nach der Geheimschutzordnung des Bundestages verfahren. (2) Der Einsatzausschuss erstattet dem Deutschen Bundestag in den Fällen des Absatzes 1 erst Bericht, nachdem die Einstufung der Unterlagen für diesen Einsatz als GEHEIM von der Bundesregierung aufgehoben worden ist.

§ 10 (Rückholrecht) (1) Hat der Deutsche Bundestag einem unbefristeten Antrag der Bundesregierung zugestimmt, ist er an diese Zustimmung grundsätzlich gebunden. (2) In Fällen des § 7 Absatz 4 sind die Streitkräfte von der Bundesregierung unverzüglich zurückzurufen (unechtes Rückholrecht). (3) Ist der Antrag der Bundesregierung auf Zustimmung zu einem konkreten Einsatz befristet, ist die erneute Zustimmung des Deutschen Bundestages zur Fortsetzung des Einsatzes rechtzeitig vor Ablauf der Frist einzuholen. Die Befristung kann sich aus dem Antrag oder einer Protokollerklärung ergeben. Wird die Zustimmung versagt, hat die Bundesregierung die Streitkräfte nach Ablauf der Frist aus dem Einsatzgebiet abzuziehen und den Einsatz zu beenden. (4) Absatz 3 ist entsprechend anzuwenden, falls a) sich die Voraussetzungen für einen konkreten Einsatz grundlegend ändern und b) deshalb eine Fraktion oder mindestens ein Viertel der gesetzlichen Mitglieder des Bundestages nach Aussprache im Plenum die unverzügliche Beendigung des Einsatzes beantragen und c) falls der Deutsche Bundestag die Beendigung dieses Einsatzes mit der Mehrheit seiner gesetzlichen Mitglieder beschließt (echtes Rückholrecht).

§ 11 (Inkrafttreten) Dieses Gesetz tritt am Tage nach seiner Verkündigung in Kraft.“ Der Vorschlag mit Erläuterungen und Alternativlösungen findet sich bei Dreist, Der Bundestag zwischen „Vorratsbeschluss“ und Rückholrecht, KritV 2004, S. 111 ff.

wissenschaftliche Interesse an der Materie erkennen. Von nun an wird die Diskussion *de lege lata* fortzuführen sein.

B. Das neue Parlamentsbeteiligungsgesetz

In seiner Sitzung vom 03. Dezember 2004 hat der Deutsche Bundestag mit den Stimmen der rot-grünen Regierungskoalition das Parlamentsbeteiligungsgesetz erlassen. Das Gesetz entspricht im Wesentlichen dem gemeinsamen Gesetzesentwurf der Fraktionen von Bündnis 90/Die GRÜNEN und SPD für ein Parlamentsbeteiligungsgesetz (BT-Drs. 15/ 2742).

I. Gesetzgebungskompetenz des Bundes

Die Gesetzgebungskompetenz zum Erlass eines Parlamentsbeteiligungsgesetzes steht dem Bund zu. Das ergibt sich aus dem im Grundgesetz verankerten Prinzip eines konstitutiven Parlamentsvorbehaltes für militärische Einsätze von Streitkräften.⁷⁷⁴

Da das Grundgesetz keine ausdrückliche Zustimmung des Bundesrates für diesen Bereich vorsieht, handelt es sich grundsätzlich um ein sog. Einspruchsgesetz (vgl. die Regelungen in Art. 77 GG).⁷⁷⁵

II. Inhalte und Stellungnahmen

1. Der Entwurf des Parlamentsbeteiligungsgesetzes

Der Gesetzesentwurf der Fraktionen SPD und Bündnis 90/Die GRÜNEN legt in § 2 Abs. 1 den Anwendungsbereich des Gesetzes durch eine Legaldefinition des Einsatzes bewaffneter Streitkräfte fest und präzisiert, dass vorbereitende Maßnahmen und Planungen nicht in den Anwendungsbereich des Gesetzes fallen, § 2 Abs. 2 des Entwurfes. Keiner Zustimmung des Deutschen Bundestages bedürfen humanitäre Hilfsdienste und Hilfeleistungen der Streitkräfte, bei denen Waffen lediglich zum

⁷⁷⁴ Vgl. BVerfGE 90, 286 (383 und 388 f.); da es sich bei den Gesetzesentwürfen nicht um ein „Bundeswehr-Aufgabengesetz“ handelt, kommt ein Rückgriff auf Art. 73 Nr. 1 und 8 GG als Gegenstand der ausschließlichen Gesetzgebungskompetenz des Bundes nur bedingt in Betracht. Vgl. auch Begründung des FDP-Gesetzesentwurfes eines Auslandseinsatzmitwirkungsgesetzes (BT-Drs. 15/1985), „A. Allgemeines“. Vgl. auch *Zimmer*, Einsätze der Bundeswehr im Rahmen kollektiver Sicherheit, S. 184.

⁷⁷⁵ Eine pauschale Antwort ist nicht möglich; allerdings betraf keiner der gemachten Gesetzesentwürfe (aus Politik und Wissenschaft) etwa eine ein Zustimmungserfordernis auslösende Regelung zu Art. 87 b Abs. 1, S. 3 u. 4, Abs. 2, S. 1 u. 2 GG.

Zweck der Selbstverteidigung mitgeführt werden, wenn nicht zu erwarten ist, dass die Soldaten in Kampfhandlungen einbezogen werden.

Die Bundesregierung hat den Zustimmungsantrag, dessen für eine hinreichende Konkretisierung und Bestimmtheit erforderlichen Inhalt in Form einer nicht abschließenden Aufzählung (§ 3 des Entwurfes) aufgeführt wird, dem Deutschen Bundestag rechtzeitig vor Einsatzbeginn zu übersenden. Der Deutsche Bundestag, dem keine Änderungsbefugnis zukommt, kann dem Antrag nur zustimmen oder ihn ablehnen.

Für Einsätze von geringer Intensität und Tragweite hält der Gesetzentwurf, gestützt auf eine Legaldefinition und eine Aufzählung von Regelbeispielen, in § 4 ein besonderes, vereinfachtes Zustimmungsverfahren bereit. In diesen Fällen hat die Bundesregierung begründet darzulegen, aus welchen Gründen der bevorstehende Einsatz von geringer Intensität und Tragweite ist. Der Präsident des Deutschen Bundestages übermittelt den Antrag an die Vorsitzenden der Fraktionen sowie an die Vorsitzenden des Auswärtigen Ausschusses und des Verteidigungsausschusses und je an einen von jeder in diesen Ausschüssen vertretenen Fraktionen benannten Vertreter (Obleute) und lässt den Antrag als Bundestagsdrucksache an alle Mitglieder des Deutschen Bundestages verteilen. Die Zustimmung gilt als erteilt, wenn nicht innerhalb von sieben Tagen nach der Verteilung der Drucksache von einer Fraktion oder fünf vom Hundert der Mitglieder des Deutschen Bundestages eine Befassung des Deutschen Bundestages verlangt wird. Wird die Befassung des Deutschen Bundestages verlangt, entscheidet dieser.

Im Hinblick auf Einsätze bei Gefahr im Verzug und Rettungseinsätze bestimmt § 5 des Koalitionsentwurfs, dass eine nachträgliche Zustimmung ausreichend ist, wobei die Bundesregierung den Deutschen Bundestag vor und während des Einsatzes in geeigneter Weise zu unterrichten hat. Lehnt der Deutsche Bundestag den unverzüglich nachzuholenden Antrag ab, ist der Einsatz zu beenden.

Die Bundesregierung ist nach § 6 des Gesetzesentwurfes verpflichtet, den Deutschen Bundestag regelmäßig über den Verlauf der Einsätze und über die Entwicklung im

Einsatzgebiet zu unterrichten, wobei sie in den Fällen des vereinfachten Zustimmungsverfahrens die zuständigen Ausschüsse und Obleute unverzüglich zu unterrichten hat.

Für die in der Staatspraxis zahlreichen Fälle der Verlängerung von Zustimmungsbeschlüssen kann auch das vereinfachte Zustimmungsverfahren Anwendung finden, § 7 des Entwurfes. Der Einsatz gilt mit Beantragung der Verlängerung als bis zur nächsten Sitzung des Deutschen Bundestages genehmigt. Stellt die Bundesregierung den Verlängerungsantrag im vereinfachten Zustimmungsverfahren, so gilt diese Zustimmungsfiktion bis zum Ablauf der für das vereinfachte Zustimmungsverfahren maßgeblichen siebentägigen Frist.

Schließlich kann der Deutsche Bundestag gemäß § 8 des Entwurfes die Zustimmung zu einem Einsatz bewaffneter Streitkräfte auch widerrufen.

2. Stellungnahme der Ausschüsse

Der von den Fraktionen SPD und Bündnis 90/Die GRÜNEN eingebrachte Entwurf eines Gesetzes über die parlamentarische Beteiligung bei der Entscheidung über den Einsatz bewaffneter Streitkräfte im Ausland (Parlamentsbeteiligungsgesetz; BT-Drs. 15/2742) sowie der von der Fraktion der FDP eingebrachte Entwurf eines Gesetzes zur Mitwirkung des Deutschen Bundestages bei Auslandseinsätzen der Bundeswehr (Auslandseinsatzmitwirkungsgesetz, BT-Drs. 15/1985) sind vom Deutschen Bundestag in seiner 100. Sitzung am 25. März 2004 in erster Beratung dem Ausschuss für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung (1. Ausschuss) zur Federführung und dem Auswärtigen Ausschuss, dem Innenausschuss, dem Rechtsausschuss, dem Verteidigungsausschuss, dem Ausschuss für Menschenrechte und Humanitäre Hilfe, dem Ausschuss für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung sowie dem Haushaltsausschuss zur Mitberatung überwiesen worden.

In seiner 25. Sitzung am 17. Juni 2004 hat der Ausschuss für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung (1. Ausschuss) eine öffentliche Anhörung zu den beiden Gesetzesentwürfen durchgeführt.⁷⁷⁶

Der Auswärtige Ausschuss, der Innenausschuss, der Rechtsausschuss, der Verteidigungsausschuss, der Haushaltsausschuss sowie der Ausschuss für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung haben auf ihren jeweiligen Sitzungen mit den Stimmen der Fraktionen SPD und Bündnis 90/Die GRÜNEN gegen die Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und FDP empfohlen, dem von den Fraktionen SPD und Bündnis 90/Die GRÜNEN eingebrachten Gesetzentwurf in unveränderter Fassung zuzustimmen⁷⁷⁷ und den von der Fraktion der FDP eingebrachten Gesetzentwurf abzulehnen.

⁷⁷⁶ Die Anhörung orientierte sich an einem einvernehmlich im Ausschuss beschlossenen Fragekatalog und widmete sich den durch das BVG und bisherige Staatspraxis vorgegebenen Maßgaben für eine gesetzliche Regelung, den an eine Legaldefinition des „Einsatzes bewaffneter Streitkräfte“ zu stellenden Anforderungen, dem notwendigen Inhalt des von der Bundesregierung zu stellenden Zustimmungsantrages, der Frage, inwieweit der Deutsche Bundestag den Antrag im parlamentarischen Beratungsverfahren modifizieren kann, für welche Fälle ein vereinfachtes Zustimmungsverfahren vorgesehen werden kann und welchen Anforderungen dieses zu entsprechen hat. Des weiteren wurde erörtert, ob die Delegation von Entscheidungs- bzw. Informationszuständigkeiten an ein spezifisches Gremium verfassungsrechtlich zulässig und sinnvoll ist bzw. ob Sonderregelungen für bestimmte Sachlagen, insbesondere Einsätze bei Gefahr im Verzug sowie geheimhaltungsbedürftige Einsätze, getroffen werden können und wie sie auszugestaltet sind. Hinsichtlich der Einbindung deutscher Streitkräfte in die NATO und andere internationale Verteidigungsbündnisse oder Systeme gegenseitiger kollektiver Sicherheit – insbesondere NATO Response Force oder EU-Eingreiftruppe – wurde erörtert, ob für in diesem Rahmen durchzuführende Einsätze gesonderte Folgerungen zu ziehen sind. Schließlich widmete sich die Anhörung der Frage, in welcher Weise die Unterrichtung des Deutschen Bundestages durch die Bundesregierung über geplante, laufende oder abgeschlossene Einsätze, einschließlich derjenigen in Sonderfällen, auszugestaltet ist, wie der Widerruf einer erteilten Zustimmung bzw. das Rückholrecht geregelt werden kann und ob es sinnvoll wäre, das innerparlamentarische Verfahren – z.B. im Hinblick auf den Beratungsverlauf sowie die Ausgestaltung der Unterrichtung und die Regelung des Geheimschutzes – zu spezifizieren. Vgl. zum Fragenkatalog Öffentliche Anhörung, Sten. Prot. der 25. Sitzung des Ausschusses für Wahlprüfung u.a. am 17. Juni 2004, Protokoll G 25, S. XVII ff.

⁷⁷⁷ Der Ausschuss für Menschenrechte und Humanitäre Hilfe hat die Gesetzentwürfe in seiner Sitzung am 27. Oktober 2004 beraten und in seinem Votum einstimmig eine Änderung des § 4 Abs. 1 Satz 3 des von den Fraktionen SPD und Bündnis 90/Die GRÜNEN eingebrachten Gesetzentwurfes empfohlen. Danach sollte der in § 4 Abs. 1 Satz 3 genannte Kreis derjenigen, denen der Präsident des Deutschen Bundestages den Antrag der Bundesregierung im vereinfachten Zustimmungsverfahren übermittelt, um die Vorsitzenden und Obleute des Ausschusses für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung und des Ausschusses für Menschenrechte und Humanitäre Hilfe erweitert werden. Diesem Änderungsvorschlag ist der 1. Ausschuss einmütig nicht gefolgt, da die vorgeschlagene Erweiterung zum einen im Hinblick auf andere, ebenfalls nicht erwähnte Ausschüsse, insbesondere den Haushaltsausschuss, den Innenausschuss und den Rechtsausschuss, willkürlich erscheine, und zum anderen, weil mit der vorgeschlagenen Änderung auch der Kreis der nach § 6 Abs. 2 des Koalitionsentwurfes zu unterrichtenden Ausschüsse erweitert

Der 1. Ausschuss sprach sich mit der Maßgabe, dass § 7 Abs. 2 des Koalitionsentwurfes in der schließlich Gesetz gewordenen Form ergänzt werde, im gleichen Sinne aus.⁷⁷⁸

3. Die Position der Fraktionen im Deutschen Bundestag

a) *Fraktionen von SPD und Bündnis 90/Die GRÜNEN*

Die Fraktionen von SPD und Bündnis 90/Die GRÜNEN haben die herausragende Bedeutung des konstitutiven Parlamentsvorbehalts betont und darauf verwiesen, dass derselbe in Übereinstimmung mit den Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts und der bisherigen Staatspraxis durch die vorgeschlagenen gesetzlichen Regelungen inhaltlich präzisiert und normativ abgesichert werde. Die damit verbundene Rechtssicherheit sei für das gewaltenteilige Zusammenwirken von Bundesregierung und Deutschem Bundestag im Sinne einer gemeinsamen Verantwortlichkeit sowie für die von den Einsatzentscheidungen betroffenen Soldaten von großer Bedeutung.⁷⁷⁹

würde. Nachweise in der Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung (1. Ausschuss) vom 24. November 2004, BT-Drs. 15/4264.

⁷⁷⁸ Gemäß dem ursprünglichen Entwurf (BT-Drs. 15/2742) lautete § 7 Abs. 2 wie folgt: „Beantragt die Bundesregierung die Verlängerung eines Einsatzes, so gilt der Einsatz bis zur nächsten Sitzung des Bundestages als genehmigt. Wird der Antrag im vereinfachten Verfahren nach § 4 gestellt, so gilt er bis zum Ablauf der in § 4 Abs. 1 Satz 4 bestimmten Frist als genehmigt.“ Die vorgeschlagene Ergänzung entspricht der heutigen Fassung des Parlamentsbeteiligungsgesetzes. Durch die zu § 7 Abs. 2 beschlossene Änderung soll verhindert werden, dass bei Anträgen auf Verlängerung einer Genehmigung, die erst kurz vor Ablauf der ursprünglichen Genehmigung eingereicht werden, unter Umständen ein genehmigungsloser Zustand eintritt. Satz 1 stellt sicher, dass ein Einsatz, dessen Verlängerung z.B. am Mittwoch einer Sitzungswoche beantragt und als Drucksache verteilt wird, jedenfalls bis einschließlich Freitag dieser Sitzungswoche als genehmigt gilt. Dadurch wird eine reguläre Behandlung in den Ausschüssen und im Plenum gewährleistet. Die Ergänzung in Satz 2 stellt sicher, dass bei Anwendung des vereinfachten Verfahrens auch dann ausreichend Zeit für eine parlamentarische Behandlung bleibt, wenn das Verlangen auf Befassung erst gegen Ende der 7-Tage-Frist des § 4 geltend gemacht wird. Wird keine Befassung verlangt, tritt nach Ablauf der 7-Tage-Frist die Wirkung des § 4 ein, d.h. die Verlängerung gilt wie beantragt als erteilt. Satz 3 stellt klar, dass die vorgenannten Regelungen einen etwaigen länger dauernden Gültigkeitszeitraum der ursprünglichen Genehmigung nicht abkürzen, falls die Bundesregierung bereits gewisse Zeit vor Genehmigungsablauf die Verlängerung beantragt. Vgl. Bericht des Ausschusses für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung (1. Ausschuss) vom 24. November 2004, BT-Drs. 15/4264, unter II.

⁷⁷⁹ Vgl. etwa Abgeordneter *Erlers*, Deutscher Bundestag, 15. WP, 146. Sitzung vom 03. Dezember 2004, S. 13636 (B) ff.; *ders.* Deutscher Bundestag, 15. WP, 100. Sitzung vom 25. März 2004, S. 8978 (A).

Das Gesetz stelle einerseits sicher, dass der Deutsche Bundestag als Plenum grundsätzlich im Voraus und auf der Grundlage eines inhaltlich bestimmten Antrags der Bundesregierung über einen Einsatz bewaffneter Streitkräfte entscheide. Das Instrument eines vereinfachten Zustimmungsverfahrens stelle andererseits in Fällen von Einsätzen von geringer Bedeutung und der Verlängerung von Zustimmungsbeschlüssen eine wirkungsvolle fakultative Verfahrenserleichterung dar. Mit der jeder Fraktion oder einem Quorum von 5 vom Hundert der Mitgliederzahl⁷⁸⁰ eingeräumten Möglichkeit, innerhalb der vorgegebenen Frist die Befassung des Deutschen Bundestages zu verlangen, werde sichergestellt, dass das Plenum in allen Fällen die Zuständigkeit zur Erörterung und Entscheidung behalte.

Auch für Einsätze bei Gefahr im Verzug und Rettungseinsätze enthalte der Koalitionsentwurf in Übereinstimmung mit der Judikatur des Bundesverfassungsgerichts eine praktikable Regelung, die einen Ausgleich zwischen den in diesen Fällen miteinander konkurrierenden Rechtsgütern und Interessen ermögliche. Darüber werde in diesen Fällen die Verpflichtung der Bundesregierung gesetzlich statuiert, den Deutschen Bundestag vor und während des Einsatzes in geeigneter Weise zu unterrichten.

Schließlich würden erstmals die Verpflichtung der Bundesregierung zur regelmäßigen Unterrichtung über den Verlauf der Einsätze und über die Entwicklung im Einsatzgebiet sowie das Rückholrecht des Deutschen Bundestages einfachgesetzlich normiert. Im Übrigen seien die von den Koalitionsfraktionen vertretenen Ansichten und die im Gesetzentwurf enthaltenen Regelungen durch die bei der öffentlichen Anhörung aufgetretenen Sachverständigen im Wesentlichen bestätigt worden.⁷⁸¹

b) Fraktion der CDU/CSU

Die Fraktion der CDU/CSU hat in den Beratungen unterstrichen, dass Auslandseinsätze auch in Zukunft dem Erfordernis einer grundsätzlich vorherigen

⁷⁸⁰ An dieser Regelung stieß sich freilich die Gruppe der PDS. Mit derzeit lediglich zwei Abgeordneten fühlt sich diese noch weiter ausgegrenzt; vgl. Abgeordnete *Löttsch*, Deutscher Bundestag, 15. WP, 100. Sitzung vom 25. März 2004, S. 8990 (A).

⁷⁸¹ Vgl. Bericht des Ausschusses für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung (1. Ausschuss) vom 24. November 2004, BT-Drs. 15/4264.

Zustimmung des Deutschen Bundestages unterliegen müssten.⁷⁸² Dem entsprächen die eingebrachten Gesetzesentwürfe zwar prinzipiell. Den vielseitigen Erfordernissen einer gesetzlichen Ausprägung des Parlamentsvorbehalts würden sie aber in vielen Punkten nicht gerecht. Zum einen sei nicht von der durch das Bundesverfassungsgericht aufgezeigten Möglichkeit Gebrauch gemacht worden, das Zustimmungsverfahren nach der Bedeutung und im Rahmen einer „Einbettung“ des Einsatzes in multinationale Strukturen abzustufen. Das Bundesverfassungsgericht habe insofern klar den Weg aufgezeigt, als es festgestellt habe, dass es dabei angezeigt sein könne, 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 sei.⁷⁸³

Wie auch die öffentliche Anhörung gezeigt habe, werde insbesondere der von den Fraktionen von SPD und Bündnis 90/Die GRÜNEN vorgelegte Gesetzentwurf nicht den Erfordernissen gerecht, die aus Einsätzen integrierter Verbände (z.B. der NATO Response Force und der EU Battle Group) resultierten.⁷⁸⁴ Der von der Fraktion der FDP eingebrachte Gesetzesentwurf hätte durch die Schaffung eines Ausschusses für besondere Auslandseinsätze eine praktikablere Art der Zustimmungserteilung geboten.⁷⁸⁵ Andererseits sei es für bestimmte, innerhalb der NATO oder der Europäischen Union getroffene Einsatzentscheidungen denkbar und sinnvoll, der Bundesregierung die Möglichkeit einzuräumen, einem Einsatz auf internationaler

⁷⁸² Vgl. etwa den Abgeordneten *von Klaeden*, Deutscher Bundestag. 15. WP, 100. Sitzung vom 25. März 2004, S. 8979 (D) ff.

⁷⁸³ In Bezug genommen wird hier BVerfGE 90, 286 (388).

⁷⁸⁴ Im Hinblick auf die entsprechende Regelung im neuen Parlamentsbeteiligungsgesetz führt etwa der Abgeordnete *Polenz* aus, dass für den Fall, dass deutsche Kräfte nicht mit hinreichender Verlässlichkeit bereitstünden, die Gefahr bestehe, dass man, weil die NATO Response Force insgesamt nicht einsetzbar ist, in eine *Koalition der Willigen* ausweiche, was keiner wollen könne; Deutscher Bundestag, 15. WP, 146. Sitzung vom 03. Dezember 2004, S. 13651 (C). Ferner legt er dar, dass mit der steten Anwendung der „Gefahr im Verzug“-Regelung dieser Ausnahmetatbestand systemwidrig zur Regel gemacht werde und damit letztlich der Parlamentsvorbehalt untergraben werde. Spätestens im Jahre 2006 werde man ob der Lösung dieser Fragen wieder zusammentreten müssen, um das Parlamentsbeteiligungsgesetz in dieser Hinsicht nachzubessern.

⁷⁸⁵ Dem Vernehmen nach bestand innerhalb des Bundestages große Sympathie für den Gesetzentwurf der Fraktion der FDP. Auch Politiker der Fraktionen von SPD und Bündnis 90/Die GRÜNEN hätten die Lösung über einen speziellen Ausschuss gerne ihrem eigenen Vorschlag vorgezogen. Die Machtverhältnisse im Deutschen Bundestag haben dies freilich nicht zugelassen.

Ebene ohne vorherigen Parlamentsbeschluss zuzustimmen. Die Beteiligung des Deutschen Bundestages müsste in diesen Fällen nachgeholt werden. Weiterhin hätten auch die zahlreichen Fälle von Einsätzen einer erkennbar geringen Bedeutung ein abgestuftes Zustimmungsverfahren erfordert. Gleiches gelte für die Verlängerungsbeschlüsse, wenn das zu verlängernde Mandat keine grundlegende Erweiterung erfahre. Das im Gesetzentwurf der Koalition und nunmehr im Parlamentsbeteiligungsgesetz enthaltene vereinfachte Zustimmungsverfahren sei als zu wenig weitgehend und kompliziert nicht überzeugend.⁷⁸⁶

c) Fraktion der FDP

Die Fraktion der FDP hielt den von ihr vorgelegten Gesetzentwurf aus mehreren Gründen dem Gesetzentwurf der Koalition für überlegen. Während der Koalitionsentwurf lediglich vorbereitende Maßnahmen, Planungen und unter bestimmten Voraussetzungen humanitäre Hilfsdienste von dem Zustimmungsverfahren ausnehme, entspreche es in höherem Maße dem Bedürfnis, eine Einsatzentscheidung sorgfältig vorzubereiten, wenn die Bundesregierung allein über Maßnahmen entscheiden könne, die zur Abklärung der Notwendigkeit von Einsätzen bewaffneter Streitkräfte, für deren Planung und für die ausbildungsbedingte wie logistische Vorbereitung unabdingbar seien.

Wie die öffentliche Anhörung gezeigt habe, könne nur durch Schaffung eines Ausschusses für besondere Auslandseinsätze gewährleistet werden, geheimhaltungsbedürftige Einsätze in geeigneter Weise zu beraten. Gleiches gelte für eine substanzielle Unterrichtung sowie die Beratung von Einsätzen bei Gefahr im Verzug und in Fällen der Teilnahme einzelner Soldaten an bewaffneten Einsätzen der Vereinten Nationen, der OSZE, der NATO und anderer Systeme gegenseitiger kollektiver Sicherheit oder der Europäischen Union. Ein weiterer Vorteil wäre gewesen, dass der Ausschuss im Falle einer Ermächtigung die Zustimmung auch in anderen Fällen hätte erteilen können. Insgesamt hätte die Einführung eines Ausschusses für besondere Auslandseinsätze zu einer Stärkung des Parlamentsvorbehaltes geführt, weil er eine formalisierte parlamentarische Beratung

⁷⁸⁶ Vgl. Bericht des Ausschusses für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung (1. Ausschuss) vom 24. November 2004, BT-Drs. 15/4264.

und Unterrichtung in Fällen ermöglicht hätte, in denen der Deutsche Bundestag bisher nur in informeller Weise beteiligt wurde.⁷⁸⁷

III. Verfassungsrechtliche Würdigung

Bei der abschließenden verfassungsrechtlichen Würdigung gilt es, das neue Parlamentsbeteiligungsgesetz (zukünftig: PBG) anhand der im ersten Kapitel erarbeiteten Ergebnisse auf seine Verfassungskonformität hin zu überprüfen. Nicht gefordert sein kann eine Stellungnahme zur Praktikabilität oder wie das eine oder andere hätte besser gelöst werden können. Denn dabei handelt es sich nicht um verfassungsrechtliche, sondern um politische Fragen, deren Beantwortung hier nicht geleistet werden kann und soll. Das Parlament als Ausübungsberechtigter des Zustimmungsvorbehaltes kann zwar seine eigenen Rechte ohne entsprechende (verfassungsmäßige) Verfassungsänderung nicht konstitutiv begründen, jedoch die durch die Verfassung bereits gegebenen Rechte verfahrensrechtlich einer vielseitigen und differenzierten Ausformung zuführen. Solange sich diese Kodifizierung im verfassungsrechtlichen Rahmen bewegt, bestehen keine Bedenken.

1. Grundsätzliche Zustimmungsbedürftigkeit

Das Parlamentsbeteiligungsgesetz geht davon aus, dass sämtliche bewaffneten Einsätze der Streitkräfte der konstitutiven Zustimmung des Bundestages bedürfen, vgl. § 2 PBG. Der Gesetzgeber ist damit zu Recht auf der Linie des Bundesverfassungsgerichts geblieben, das ebenfalls davon ausgeht, dass jedweder bewaffneter Einsatz des „Parlamentsheeres“ der grundsätzlich vorherigen Zustimmung des Parlaments bedarf.⁷⁸⁸

Die Klarstellung in § 1 PBG erscheint überflüssig, da es bezüglich dieser Aussage wohl keine abweichenden Ansichten geben dürfte.⁷⁸⁹

⁷⁸⁷ Vgl. Bericht des Ausschusses für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung (1. Ausschuss) vom 24. November 2004, BT-Drs. 15/4264.

⁷⁸⁸ Vgl. BVerfGE 90, 286; 108, 34 (42). Wie dargestellt vertritt hauptsächlich *Wiefelspütz* die Ansicht, dass bewaffnete Einsätze von geringer Intensität und Bedeutung (noch) nicht den wehrverfassungsrechtlichen Parlamentsvorbehalt auslösen; etwa *Wiefelspütz*, Die Fraktions-Entwürfe eines Parlamentsbeteiligungsgesetzes, NZWehr 2004, S. 134 mwN.

⁷⁸⁹ Dass das PBG als einfaches Gesetz kein Verfassungsrecht abändern kann, ist der bundesrepublikanischen Normenhierarchie immanent. *Klein*, Rechtsfragen des Parlamentsvorbehalts für Einsätze der Bundeswehr, S. 247, Fn. 9, kann sich zu Recht einer kleinen

Mit § 3 Abs. 3 PBG wurde richtigerweise den Meinungen eine Absage erteilt, die dem Parlament eine Einflussnahme auf die Beschlussfassung zubilligen wollen. Dem Bundestag bleibt mithin nur die Wahl zwischen einer vollständigen Zustimmung oder Ablehnung.⁷⁹⁰

2. Definition des Einsatzbegriffes

Das Parlamentsbeteiligungsgesetz definiert in § 2 PBG den Einsatz bewaffneter Streitkräfte als eine Situation, bei der Soldaten der Bundeswehr in bewaffnete Unternehmungen einbezogen sind oder eine Einbeziehung in eine bewaffnete Unternehmung zu erwarten ist.

Damit greift das Gesetz die überzeugende Formulierung des Bundesverfassungsgerichts aus dem „AWACS I“-Urteil auf.⁷⁹¹

Wie bereits festgestellt, muss das entscheidende allgemeine Kriterium der Grad der Gefahr der Einbeziehung deutscher Soldaten in eine bewaffnete Auseinandersetzung sein, in der ein militärtypisches und damit staatsrechtlich relevantes Kriegsrisiko oder – im Falle von Friedensmissionen – das Risiko bewaffneter Auseinandersetzungen von einigem Gewicht besteht. Die Bewaffnung für sich genommen ist keine hinreichende Voraussetzung für die Zustimmungsbedürftigkeit eines Einsatzes.⁷⁹²

Spitze nicht enthalten, wenn er schreibt, dass es „tief blicken“ lasse, wenn eine verfassungsrechtliche Selbstverständlichkeit ausdrücklich zum Gegenstand einer politischen Selbstverpflichtung der Regierungsparteien gemacht werde. Vgl. auch *Bartels*, DVParl-Forum, Protokoll S. 11 ff.; *Pofalla*, ebd., S. 25.

⁷⁹⁰ Vereinzelt wird dies auch anders gesehen. So führt *Wieland* aus: „Gerade weil ich Bedenken gegen ein Rückholrecht habe, bin ich der Auffassung, dass das Parlament noch kein Initiativrecht in Anspruch nimmt, wenn es „Ja, aber“ sagt. Bevor ein Unternehmen losgeht, hat das Parlament meiner Meinung nach relativ weit reichende Befugnisse. Es ist gewissermaßen nicht die Ratifikationslage, zu dem, was die Bundesregierung vorgibt, entweder Ja oder Nein zu sagen. Vielmehr gibt es auch hier Gestaltungsmöglichkeiten.“ Öffentliche Anhörung, Sten. Prot. der 25. Sitzung des Ausschusses für Wahlprüfung u.a. am 17. Juni 2004, Protokoll G 25, S. 34. Ähnlich neuerdings auch *Wiefelspütz*, Die Fraktions-Entwürfe eines Parlamentsbeteiligungsgesetzes, NZWehr 2004, S. 136. Wie hier schon *Raap*, Die Kontrolle der Streitkräfte durch das Parlament, JuS 1996, S. 983.

⁷⁹¹ Vgl. BVerfGE 90, 286 (388).

⁷⁹² Soldaten tragen auch in Friedenszeiten Waffen, sie üben mit Waffen, beteiligen sich bewaffnet an Manövern. Alle diese Einsätze bedürfen nicht der Zustimmung des Parlaments, weil keine Einbeziehung in militärische Kampfhandlungen, in ein kriegsähnliches Unternehmen oder in einen Krieg vorliegt. *Schultz* hält es für unbestritten, dass dann jedenfalls ein Einsatz vorliege, wenn

Im Sinne einer negativen Enumeration sind Planungs- und Vorbereitungsmaßnahmen sowie Hilfsdienste und Hilfsleistungen von der Zustimmungspflicht als Nicht-Einsätze ausgenommen, § 2 PBG. Dies dient zunächst der Abgrenzung, da es in der Praxis nahezu unmöglich ist, bei Vorbereitungshandlungen und Planungen gerade in international besetzten militärischen Organisationen wie der NATO abstrakte und konkrete Planungen voneinander zu trennen bzw. die spätere Verwendung von erarbeiteten Unterlagen abzusehen. Der Gesetzgeber geht dabei zu Recht davon aus, dass die Bundeswehr im Rahmen ihrer Zugehörigkeit zu militärischen Bündnissen an Planungen beteiligt ist, die gegebenenfalls Auswirkungen auf bewaffnete Unternehmungen haben können. Doch liegt dies ausschließlich in der Verantwortung der Bundesregierung. Erst der konkrete militärische Einsatz bedarf der parlamentarischen Zustimmung.

In § 2 Abs. 2 PBG bleibt unberücksichtigt, dass es auch bloß vorbereitende Maßnahmen geben kann, bei denen eine erhöhte Gefährdung der eingesetzten Soldaten gegeben ist und die daher der Zustimmung des Parlaments unterliegen. Gleiches muss für humanitäre Einsätze gelten, z.B. für solche Einsätze, die in einem Gebiet, in dem ein bewaffneter Konflikt ausgetragen wird, durchgeführt werden, ohne dass dabei die eingesetzten Soldaten selbst einen Auftrag zur Friedenswahrung oder -sicherung zu erfüllen hätten.⁷⁹³

Das Gesetz beantwortet im Wortlaut nicht die Frage, ob und gegebenenfalls wann die in den Hauptquartieren und Stäben der NATO eingesetzten deutschen Soldaten den Parlamentsvorbehalt auslösen. Ein handwerklich unliebsamer Blick in die Gesetzesbegründung lässt jedoch erkennen, dass der Gesetzgeber der bisherigen Praxis

Waffen benutzt werden, auch wenn dies nur der Selbstverteidigung diene; Die Auslandsentsendung von Bundeswehr und Bundesgrenzschutz zum Zwecke der Friedenswahrung und Verteidigung, S. 157. Mit derselben Einschätzung *Wiefelspütz*, Der Einsatz bewaffneter deutscher Streitkräfte und der konstitutive Parlamentsvorbehalt, S. 32.

⁷⁹³ Ähnlich auch *Baldus*, Öffentliche Anhörung, Sten. Prot. der 25. Sitzung des Ausschusses für Wahlprüfung u.a. am 17. Juni 2004, Protokoll G 25, S. 65 (gesonderte schriftliche Stellungnahme). Dieser hat folgenden Wortlaut vorgeschlagen: „Zustimmungsfrei sind Maßnahmen, bei denen eine Gefährdung von Leib und Leben der Soldaten durch eine zeitliche oder örtliche Nähe zu einem bewaffneten Konflikt nicht zu besorgen sind.“ Zur sog. bewaffneten Selbstschutzkomponente wurden bereits entsprechende Ausführungen gemacht.

entsprechend 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 Soldaten im Sinne des Gesetzes ansieht.⁷⁹⁴ Für die Verwendung in eigens für konkrete bewaffnete Einsätze gebildete Stäbe und Hauptquartiere der NATO und anderer Organisationen kollektiver Sicherheit wird das Bestehen des Parlamentsvorbehaltes richtigerweise angenommen. Eine Nennung im Gesetzeswortlaut selbst hätte hier sicherlich mehr Klarheit geschafft.

Schließlich wirft noch die Nennung von Erkundungskommandos im Rahmen des Vereinfachten Verfahrens (§ 4 PBG Abs. 3, 1. Spiegelstrich) Fragen auf. Es könnte der Eindruck gewonnen werden, dass es sich beim Einsatz von Erkundungskommandos, auch wenn diese Waffen lediglich zum Zwecke der Selbstverteidigung bei sich führen, immer um einen bewaffneten Einsatz handelt.⁷⁹⁵ Nach der in § 2 Abs. 1 PBG gewählten Definition liegt ein Einsatz nur vor, wenn die Einbeziehung in eine bewaffnete Unternehmung droht oder zu erwarten ist. Ein tatsächlicher Automatismus dergestalt, dass ein Erkundungskommando immer dieser Gefahr unterliegt und damit dessen Einsatz im Rahmen des vereinfachten Verfahrens schließlich als genehmigt fingiert wird, besteht jedoch nicht. An dieser Stelle ist das Gesetz zumindest missverständlich.

3. Zum notwendigen Antragsinhalt

Das neue Gesetz regelt in § 3 PBG den notwendigen Inhalt des Antrages der Bundesregierung. Dabei handelt es sich, wie das Wort „insbesondere“ ausdrückt, um eine Mindestanforderung. Die Bundesregierung ist frei, weitere Einzelheiten in ihren Antrag aufzunehmen. Die aufgeführten Angaben sollen eine umfassende Informationsbasis für die parlamentarische Entscheidung sicherstellen.

Nach der hier bereits vertretenen Ansicht ist es dem Parlament ebenso verwehrt, von sich aus verbindlich eine Höchstdauer des Einsatzes bewaffneter Streitkräfte

⁷⁹⁴ Vgl. Begründung zum Entwurf der Regierungskoalition für ein Parlamentsbeteiligungsgesetz, BT-Drs. 15/2742, S. 5.

⁷⁹⁵ Dies kritisiert auch zu Recht *Pofalla*, Die Bundeswehr im Ausland, ZRP 2004, S. 222.

festzulegen, wie es befugt ist, über Art und Umfang der zum Einsatz kommenden Streitkräfte zu entscheiden. Die Zustimmung des Bundestages hat in diesem Bereich rein deklaratorische Bedeutung und dient allein seiner Information.⁷⁹⁶ Bei dieser Form der Betrachtung bestehen bezüglich der Regelung des § 3 PBG keine verfassungsrechtlichen Bedenken.⁷⁹⁷

4. Das Vereinfachte Zustimmungungsverfahren

Das neu eingeführte vereinfachte Zustimmungungsverfahren spezifiziert die vom Bundesverfassungsgericht eingeräumte Möglichkeit, Form und Ausmaß der parlamentarischen Mitwirkung je nach Art der Einsätze zu differenzieren. In Fällen, in denen die Bundesregierung der Auffassung ist, dass ein beabsichtigter Einsatz von geringer Intensität und Tragweite ist, hat sie die Möglichkeit, das vereinfachte Zustimmungungsverfahren zu beantragen. Das Gleiche gilt für die Verlängerung von bereits erteilten Zustimmungsbeschlüssen (§ 7 Abs. 2 PBG). Den Fraktionen des Deutschen Bundestages bzw. fünf Prozent der Abgeordneten steht es frei, binnen sieben Tagen eine ordentliche Befassung des Bundestages zu verlangen.

Das Verfahren dient zwei Zielen: Einerseits soll sich das Plenum des Deutschen Bundestages nur mit inhaltlich bedeutenden oder politisch umstrittenen Entscheidungen befassen. So soll der Bedeutung der Plenardebatte Rechnung getragen werden. Andererseits soll aber auch dem Bedürfnis der Praxis entsprochen werden, Plenarsitzungen und aufwändige Sondersitzungen des Deutschen Bundestages insbesondere in sitzungsfreien Perioden bei unstrittigen Auslandseinsätzen von geringer Intensität und Tragweite zu vermeiden. Um abzugrenzen, wann ein solcher Fall anzunehmen ist, sieht das Gesetz Regelbeispiele vor, bei denen typischerweise zwar der Parlamentsvorbehalt gegeben ist, die jedoch eine Befassung des Parlaments

⁷⁹⁶ Die Entscheidung über Art und Umfang steht ohne Zweifel der Bundesregierung zu, vgl. BVerfGE 90, 286 (389). Inzwischen entspricht es der gängigen Praxis, dass keine unbefristeten Anträge mehr gestellt werden. Üblich ist inzwischen der Einsatzzeitraum von einem Jahr. Vgl. *Wiefelspütz*, Der Einsatz bewaffneter deutscher Streitkräfte und der konstitutive Parlamentsvorbehalt, S. 52.

⁷⁹⁷ Der Abgeordnete *von Klæden* hat § 3 PBG ausdrücklich als verfassungswidrig bezeichnet; Deutscher Bundestag, 15. WP, 100. Sitzung vom 25. März 2004, S. 8980 (C). Später äußerte er diese Bedenken jedoch nicht mehr. Der Abgeordnete *Bartels* ging direkt in dem hier vertretenen Sinne auf diese Äußerung ein. Es entspreche der bisherigen Übung und lege lediglich fest, welchen Inhalt der Antrag haben müsse; ebd., S. 8986 (C).

nicht rechtfertigen würden. In diesen Fällen reicht regelmäßig eine fundierte Information aus.

Die Aufzählung in § 4 Abs. 3 PBG ist weder abschließend, noch ist eine ausführliche parlamentarische Beratung bei Vorlage eines der aufgeführten Fälle ausgeschlossen.⁷⁹⁸ Die kurze Frist von sieben Tagen für die fingierte Zustimmung (§ 4 Abs. 1 Satz 4 PBG) soll die Praxisnähe des Gesetzes unterstreichen.⁷⁹⁹

Das vereinfachte Zustimmungsverfahren ist dem Verfahren zum Erlass einer Vorentscheidung aus dem Immunitätsrecht des Bundestages entlehnt und fingiert die Zustimmung des Bundestages, wenn nicht rechtzeitig Widerspruch erhoben wird.⁸⁰⁰ Gemäß dem Judikat des Bundesverfassungsgerichts obliegt es dem Parlament, Verfahren und Intensität, Form und Ausmaß sowie Zeitpunkt der parlamentarischen Mitwirkung auszugestalten.⁸⁰¹ Eine Differenzierung der Verfahren kann insbesondere erfolgen je nach „Anlass und Rahmenbedingungen des Einsatzes“, nach Art der Einsätze, insbesondere in Bezug auf solche, „die keinen Aufschub dulden oder erkennbar von geringer Bedeutung sind“, sowie nach „der Regeldichte [...], in der die Art des möglichen Einsatzes der Streitkräfte bereits durch ein vertraglich geregeltes Programm militärischer Integration vorgezeichnet ist“.⁸⁰² Diese Vorgaben

⁷⁹⁸ In § 4 Abs. 2 PBG wird klargestellt, dass es neben der Zahl der eingesetzten Soldaten immer auch auf die übrigen Begleitumstände des Einsatzes ankommt. Eine „schicksalhafte politische Entscheidung über Krieg und Frieden“ (vgl. BVerfGE 90, 286 (384)) kann damit nicht im Wege des vereinfachten Zustimmungsverfahrens getroffen werden. Vgl. Begründung des Koalitionsentwurfes zum Parlamentsbeteiligungsgesetz, BT-Drs. 15/2742, S. 5.

⁷⁹⁹ Zur Sicherstellung der umfassenden Information der Abgeordneten und der Eindeutigkeit der Fristbestimmungen wird auf die Verteilung der Bundestagsdrucksache durch die Verwaltung des Deutschen Bundestages und die entsprechende Regelung der Geschäftsordnung Bezug genommen, § 3 Abs. 1 Satz 4 PBG. Zum Begriff der „Obleute“ ist anzumerken, dass es sich hierbei um die von den Fraktionen benannten Ausschussmitglieder, die zusammen mit dem Vorsitzenden die Ausschussarbeit koordinieren, handelt. Der Terminus findet sich in Aussagen des Ausschusses für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung sowie neuerdings in § 10 Abs. 2 PUAG.

⁸⁰⁰ Nachweise hierzu finden sich bei *Wiefelspütz*, Die Fraktions-Entwürfe eines Parlamentsbeteiligungsgesetzes, NZWehrr 2004, S. 137.

⁸⁰¹ Vgl. BVerfGE 90, 286 (388 f.).

⁸⁰² Vgl. BVerfGE 90, 286 (399).

des Bundesverfassungsgerichts gestatten es, ein vereinfachtes Zustimmungsverfahren einzurichten, das von dem für Gesetzesbeschlüsse geltenden Verfahren abweicht.⁸⁰³

Das vereinfachte Zustimmungsverfahren ist in der öffentlichen Diskussion weitgehend auf Wohlwollen gestoßen.⁸⁰⁴ Soweit Bedenken bestehen wird vorgetragen, dass durch die Regelung des § 4 PBG allein sichergestellt werde, dass die Mitglieder des Deutschen Bundestages über bestimmte Einsätze informiert werden. Nicht aber werde damit gewährleistet, dass das Plenum jeden Einsatz bewaffneter Streitkräfte im Ausland sorgfältig prüfen und beraten wird, bevor er seine Zustimmung gibt.⁸⁰⁵ Für das Parlament bestehe nicht nur ein Recht auf Erörterung, sondern eine vom Bundesverfassungsgericht aufgebene Erörterungspflicht.⁸⁰⁶ So habe das Gericht als Mindestanforderung an die Fassung des entsprechenden Beschlusses herausgestellt, dass er „so es die Lage irgend erlaubt“, „in den zuständigen Ausschüssen vorbereitet und im Plenum des Bundestages erörtert wird“.⁸⁰⁷ Weiter wird ausgeführt, dass die Erörterungspflicht allenfalls in Lagen besonderer zeitlicher Bedrängnis einschränkbar sei, so dass beispielsweise ein zeitlich verkürztes Zustimmungsverfahren zulässig wäre. Keinesfalls könne jedoch auf eine Erörterung, in welchem zeitlichen oder personellen Rahmen auch immer, gänzlich verzichtet werden. Der Erörterungszweck erkläre sich gerade aus dem fundamentalen Zweck, auf den der Parlamentsvorbehalt

⁸⁰³ Soweit noch zustimmend *Baldus*, Öffentliche Anhörung, Sten. Prot. der 25. Sitzung des Ausschusses für Wahlprüfung u.a. am 17. Juni 2004, Protokoll G 25, S. 72 f (gesonderte schriftliche Stellungnahme).

⁸⁰⁴ Vgl. *Scholz*, Öffentliche Anhörung, Sten. Prot. der 25. Sitzung des Ausschusses für Wahlprüfung u.a. am 17. Juni 2004, Protokoll G 25, S. 124 (gesonderte schriftliche Stellungnahme); *Schmidt-Jortzig*, ebd., S. 110. *Wiefelspütz*, Die Fraktions-Entwürfe eines Parlamentsbeteiligungsgesetzes, NZWehr 2004, S. 137. *Pofalla*, Die Bundeswehr im Ausland, ZRP 2004, S. 221 ff., geht hierauf gar nicht ein.

⁸⁰⁵ Vgl. Abgeordneter *Erler*, Deutscher Bundestag, 15. WP, 100. Sitzung vom 25. März 2004, S. 8979: „Nach wie vor wird der Deutsche Bundestag jeden Einsatz bewaffneter Kräfte im Ausland sorgfältig prüfen und beraten, bevor er eine Zustimmung gibt. Wir tun das vor dem Hintergrund, dass für uns der Einsatz bewaffneter Kräfte im Ausland kein normales Mittel von Politik ist, sondern immer ein besonders zu prüfendes und eine besonders zu beratende Ausnahme bleiben wird. [...] Schließlich wollen wir, dass jede Soldatin und jeder Soldat, die bzw. der für Deutschland einen Auftrag im Ausland erfüllt, weiß, dass sowohl die Bundesregierung als auch das Parlament, zumindest in seiner Mehrheit, hinter diesem Auftrag steht [sic!].“ Kritik äußert *Baldus*, Öffentliche Anhörung, Sten. Prot. der 25. Sitzung des Ausschusses für Wahlprüfung u.a. am 17. Juni 2004, Protokoll G 25, S. 73 f. (gesonderte schriftliche Stellungnahme).

⁸⁰⁶ So ausdrücklich *Baldus*, Öffentliche Anhörung, Sten. Prot. der 25. Sitzung des Ausschusses für Wahlprüfung u.a. am 17. Juni 2004, Protokoll G 25, S. 73 f. (gesonderte schriftliche Stellungnahme).

⁸⁰⁷ Vgl. BVerfGE 90, 286 (388).

ausgerichtet sei, nämlich, den Legitimationsgehalt der Entsendeentscheidung deshalb zu erhöhen, weil Soldaten durch die zeitliche und örtliche Nähe zu bewaffneten Konflikten einer besonderen Gefährdung ihrer Rechtsgüter Leib und Leben ausgesetzt werden, wobei das Parlament gegenüber jedem einzelnen Soldaten zu einer gewissenhaften und verantwortlichen Entscheidung verpflichtet sei. Die entsandten Soldaten sollten unabhängig von der Personenstärke des jeweiligen Einsatzes wissen, dass die Mehrheit des Bundestages dem Einsatz zustimmt. Eine bloße Zustimmungsvermutung genüge deshalb nicht.⁸⁰⁸

Die vorgetragenen Bedenken lassen sich sicherlich nicht ohne weiteres auf die Seite schieben. Dem Vernehmen nach ist auch im parlamentarischen Raum dem FDP-Entwurf eines Auslandseinsatzmitwirkungsgesetzes (BT-Drs. 15/1985) in diesem Bereich viel Sympathie entgegengebracht worden. Denn ein entscheidungsbefugter Ausschuss hätte jeweils, also bei Kleinstinsätzen und Einsätzen geringer Intensität und Bedeutung, eine positive Entscheidung getroffen. Insoweit hätte es faktisch keine Einsatzentscheidungen gegeben, die die Regierung via Zustimmungsfiktion vermeintlich alleine treffen kann.⁸⁰⁹ Der Intention des Gesetzgebers, ein schlankes und vereinfachtes Procedere für den Parlamentsvorbehalt zu schaffen, wäre man dabei aber sicher nicht gerecht geworden, wenn für jeden Einsatz nach wie vor das Plenum als Ganzes zu entscheiden hätte.

Auch wird man dem Parlament nicht unterstellen können, dass aufgrund des einer Zustimmungsfiktion immanenten Automatismus einer Entscheidung die jeweiligen Einsätze nicht mehr wahrgenommen oder gar ignoriert werden. Die Regelung des § 4 Abs. 1 Satz 4 PBG, wonach auf Antrag einer Fraktion oder eines Quorums von fünf vom Hundert der Mitglieder des Bundestages eine Befassung des Bundestages verlangt werden kann, stellt eine geringe Hürde dar.⁸¹⁰ Vorgenannte „Heimfallklausel“ lässt das

⁸⁰⁸ So *Baldus*, Öffentliche Anhörung, Sten. Prot. der 25. Sitzung des Ausschusses für Wahlprüfung u.a. am 17. Juni 2004, Protokoll G 25, S. 74 (gesonderte schriftliche Stellungnahme).

⁸⁰⁹ Mit nämlicher Argumentation sprach sich *Baldus*, Öffentliche Anhörung, Sten. Prot. der 25. Sitzung des Ausschusses für Wahlprüfung u.a. am 17. Juni 2004, Protokoll G 25, S. 74 f. (gesonderte schriftliche Stellungnahme) für die Ausschusslösung des FDP-Entwurfes aus.

⁸¹⁰ Diese geringe Hürde stößt umgekehrt auch auf Kritik. An dieser Regelung sei problematisch, dass bereits fünf vom Hundert der Mitglieder des Bundestages eine Plenarentscheidung erzwingen können, auch wenn der Einsatz mehrheitlich als Einsatz von geringer Bedeutung qualifiziert wird.

Verdikt einer Verfassungswidrigkeit der getroffenen Regelung ausgeschlossen erscheinen. Ob eine andere Lösung praktikabler oder sachgerechter gewesen wäre, ist in diesem Kontext nicht zu beantworten.⁸¹¹

5. Gefahr im Verzug

Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ist die Bundesregierung bei Gefahr im Verzuge berechtigt, 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.⁸¹² Das Gericht hat in seinem Out-of-Area-Urteil vom 12. Juli 1994 den Auslandseinsatz bewaffneter Streitkräfte damit nur „grundsätzlich der vorherigen konstitutiven Zustimmung des Bundestages“ unterworfen⁸¹³, und zwar mit der Maßgabe, dass die verfassungsrechtlich gebotene Mitwirkung des Bundestages die militärische Wehrfähigkeit und die Bündnisfähigkeit der Bundesrepublik Deutschland nicht beeinträchtigen dürfen.⁸¹⁴

Es hätte hier näher gelegen, wie bei der Vorentscheidung im Immunitätsrecht die Plenarentscheidung an eine Mehrheitsentscheidung des Bundestages zu knüpfen. Vgl. *Wiefelspütz*, Die Fraktions-Entwürfe eines Parlamentsbeteiligungsgesetzes, NZWehrr 2004, S. 137.

⁸¹¹ So könnte man das Verfahren der vereinfachten Zustimmung des § 4 PBG auch deshalb für misslungen halten, weil diese Regelung für die Bundesregierung keine Erleichterung bringt. Es bleibt der in § 4 Abs. 1 Satz 2 PBG statuierte Begründungszwang. Für das Parlament bringt diese Regelung nur dann eine Erleichterung, wenn eine Befassung des Bundestages nicht zustande kommt. Vgl. *Dreist*, Ein Gesetz gewinnt Konturen: Zum notwendigen Regelungsinhalt eines künftigen Parlamentsbeteiligungsgesetzes, ZG 2004, S. 49. Andere Stimmen in der Literatur hielten die Einführung des vereinfachten Verfahrens nicht nur für Einsätze von geringer Intensität und Tragweite für möglich, sondern forderten dies auch für geheimhaltungsbedürftige bzw. eilbedürftige Einsätze. Vgl. *Schmidt-Jortzig*, Öffentliche Anhörung, Sten. Prot. der 25. Sitzung des Ausschusses für Wahlprüfung u.a. am 17. Juni 2004, Protokoll G 25, S. 110 (gesonderte schriftliche Stellungnahme).

⁸¹² Vgl. *Wiefelspütz*, Konturen eines Parlamentsbeteiligungsgesetzes, BayVBl. 2003, S. 612; BVerfGE 90, 286 (388).

⁸¹³ Vgl. BVerfGE 90, 286 (381).

⁸¹⁴ Ohne selbst eine Definition des Begriffs „Gefahr im Verzug“ zu liefern, knüpft das BVG offenkundig an den polizeilichen Gefahrenbegriff an. Es muss sich um eine gegenwärtige und erhebliche Gefahr handeln, wobei die Einwirkung des schädigenden Ereignisses bereits begonnen hat oder unmittelbar bevorsteht. Da es um Maßnahmen militärischer Gewalt geht, muss eine Gefahr für solche Rechtsgüter bestehen, für deren Schutz die Rechtsordnung auch den Einsatz militärischer Mittel vorgesehen und erlaubt hat, also etwa Leib und Leben von Menschen im Ausland, die in eine akute Gefährdungslage geraten sind. Vgl. *Dau*, Die militärische Evakuierungsoperation „Libelle“ – ein Paradigma der Verteidigung, NZWehrr 1998, S. 99. Nicht dagegen kann auf Leib und Leben der Soldaten abgestellt werden, die in einen Rettungseinsatz geschickt werden, da der Einsatz dieser Soldaten gerade das Mittel ist, um die Gefahr im Verzug abzuwehren. So aber *van Essen*, Deutscher Bundestag, 100. Sitzung am 25. März 2004, Sten. Prot., S. 8985. Vgl. auch *Pofalla*, Die Bundeswehr im Ausland, ZRP 2004, S. 223 f.

Um die militärische Wehrfähigkeit und die Bündnisfähigkeit Deutschlands zu sichern, sieht das Gesetz in § 5 PBG bei Gefahr im Verzug ein besonderes Verfahren für Einsätze vor. Gefahr im Verzug ist danach zum einen dann gegeben, wenn angesichts einer konkreten Gefahr unmittelbar gehandelt werden muss und die Entscheidung des Deutschen Bundestages nicht rechtzeitig herbeigeführt werden kann. Zum anderen kann dies auch bei Einsätzen zur Rettung aus besonderen Gefahrenlagen gegeben sein, solange durch die öffentliche Befassung des Deutschen Bundestages das Leben der zu rettenden Menschen gefährdet würde. Bei der Bestimmung der „Gefahr im Verzug“ ist von vornherein ein gewisses Maß an exekutivischem Beurteilungs- bzw. Prognosespielraum anzuerkennen, weshalb es zweckmäßig ist, im Gesetz hierzu keine allzu detaillierte Definition dieses Tatbestandes vorzunehmen. Der Begriff „Gefahr im Verzuge“ sollte prinzipiell als unbestimmter Rechtsbegriff verstanden und beibehalten werden.⁸¹⁵

Das vom Grundgesetz abschließend festgelegte Verhältnis der Verfassungsorgane Bundesregierung und Bundestag zueinander macht es notwendig, den Parlamentsvorbehalt in diesem Fall gegenüber der Entscheidungsbefugnis der Bundesregierung zurücktreten zu lassen. Dies wird durch eine unverzügliche Informationspflicht und die zwingende Nachholung der Beteiligung des Parlaments ausgeglichen. Dabei hat die Bundesregierung die Gründe für das von ihr gewählte Verfahren darzulegen.⁸¹⁶

Die Norm des § 5 Abs. 1 Satz 1 PBG sieht sich keinen grundlegenden verfassungsrechtlichen Bedenken ausgesetzt. Sicherlich kann aber auch hier eingewandt werden, dass bei Einsätzen bei Gefahr im Verzuge ein etwaig entscheidungsbefugter Ausschuss dem Parlamentsvorbehalt zu mehr Geltung

⁸¹⁵ So auch *Scholz*, Öffentliche Anhörung, Sten. Prot. der 25. Sitzung des Ausschusses für Wahlprüfung u.a. am 17. Juni 2004, Protokoll G 25, S. 126 (gesonderte schriftliche Stellungnahme).

⁸¹⁶ Der von der FDP-Fraktion des Deutschen Bundestages vorgelegte Entwurf eines Auslandseinsatzmitwirkungsgesetzes sah in § 6 Abs. 1, lit. b) für den Fall der Gefahr im Verzuge eine Zustimmungsermächtigung für den neu zu gründenden Ausschuss für besondere Auslandseinsätze vor. In lit. b) desselben Paragraphen war dieselbe Regelung für Verschlussachen des Geheimhaltungsgrades GEHEIM vorgesehen. Über § 6 Abs. 3 des Entwurfes wäre dem Bundestag für die Fälle von Gefahr im Verzuge ein Recht zur eigenen Beratung zugestanden worden. Vgl. BT-Drs. 15/ 1985.

verholfen hätte. Denn ein entscheidungsbefugter Ausschuss hätte auch bei diesen Fällen eine positive Entscheidung treffen können.⁸¹⁷ Gerade die Fälle der Gefahr im Verzug wurden aber auch vom Bundesverfassungsgericht als Ausnahme von der Zustimmungspflicht anerkannt.⁸¹⁸

6. Geheimhaltungsbedürftige Einsätze

Anders als im von der FDP-Fraktion des Deutschen Bundestages eingebrachten Entwurf eines Auslandseinsatzemitzwirkungsgesetzes (BT-Drs. 15/ 1985) findet sich im neuen Gesetz keine ausdrückliche Regelung für geheimhaltungsbedürftige Einsätze. Als einzigen Fall der Geheimhaltungsbedürftigkeit wird die „Rettung von Menschen aus besonderen Gefahrenlagen“ in § 5 Abs. 1 PBG festgeschrieben. Das führt gegenüber einer allgemeineren Regelung für geheime Einsätze zu einer tatbestandlichen Einengung. Angesichts der Tatsache, dass hier kaum andere Fälle als die Evakuierung von gefährdeten Menschen denkbar sind und dass es sich um einen grundsätzlich eng zu gestaltenden Ausnahmetatbestand des Parlamentsvorbehalts handelt, erscheint diese Regelung sachgerecht.⁸¹⁹

Bedenken gegen diese Regelung, die sich im Wesentlichen darauf stützen, dass die Notwendigkeit der Geheimhaltung nicht immer der „Wehr- und Bündnisfähigkeit der Bundesrepublik Deutschland“⁸²⁰ geschuldet sei und es deshalb unverhältnismäßig sein kann, in diesen Fällen das Parlament allenfalls nachträglich zu beteiligen⁸²¹, ist eine

⁸¹⁷ Mit nämlicher Argumentation sprach sich *Baldus*, Öffentliche Anhörung, Sten. Prot. der 25. Sitzung des Ausschusses für Wahlprüfung u.a. am 17. Juni 2004, Protokoll G 25, S. 80 f. (gesonderte schriftliche Stellungnahme) für die Ausschusslösung des FDP-Entwurfes aus.

⁸¹⁸ Vgl. BVerfGE 90, 286 (388).

⁸¹⁹ So auch *Pofalla*, Die Bundeswehr im Ausland, ZRP 2004, S. 223. Der Abgeordnete *Bartels* hat sowohl dem Entwurf der FDP-Fraktion (BT-Drs. 15/1985) als auch dem neuen Parlamentsbeteiligungsgesetz Verfassungskonformität bescheinigt („verfassungsrechtlich absolut unbedenklich“), Deutscher Bundestag, 15. WP, 146. Sitzung vom 03. Dezember 2004, S. 13649 (C). Vgl. auch *Dreist*, Ein Gesetz gewinnt Konturen: Zum notwendigen Regelungsgehalt eines künftigen Parlamentsbeteiligungsgesetzes, ZG 2004, S. 44 f.

⁸²⁰ Vgl. BVerfGE 90, 286 (388).

⁸²¹ So *Baldus*, Öffentliche Anhörung, Sten. Prot. der 25. Sitzung des Ausschusses für Wahlprüfung u.a. am 17. Juni 2004, Protokoll G 25, S. 78 f. (gesonderte schriftliche Stellungnahme). Das Prinzip der grundsätzlich vorherigen parlamentarischen Zustimmung sei nur durch gleichwertige andere Prinzipien zu überwinden. Dabei sei der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu berücksichtigen: „Daraus [sc. Kriterien des BVG zur Gefahr im Verzug] folgt allerdings, dass eine Geheimhaltungsbedürftigkeit des Einsatzes nicht immer und zwangsläufig zum völligen Ausschluss des parlamentarischen Rechts auf vorherige Zustimmung führt. Ein gänzlicher Ausschluss dieses Rechts darf nämlich dann nicht erfolgen, wenn ein Mittel oder ein Verfahren ersichtlich ist, durch

Absage zu erteilen. Wie bereits festgestellt kommt man nicht umhin, anzuerkennen, dass diese Frage nicht Streitgegenstand der Entscheidung(en) des Bundesverfassungsgerichts war. Diese (offene) Frage ist damit in größerem Maße einer Regelung durch das Parlament selbst fähig als dies für ausdrücklich entschiedene Teilbereiche der hier diskutierten Problematik der Fall ist. Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts lässt hierzu Raum, sind danach doch „je nach Anlass und den Rahmenbedingungen des Einsatzes [...] unterschiedliche Formen der Mitwirkung denkbar“.⁸²²

7. Informationspflichten

Die regelmäßige Unterrichtung des Deutschen Bundestages durch die Bundesregierung soll durch die Vorschrift des § 6 PBG sichergestellt werden. Die Bundesregierung soll mit Blick auf bevorstehende Einsätze insbesondere über vorbereitende Maßnahmen und Planungen zum Einsatz bewaffneter Streitkräfte unterrichten.

Das Parlament und der einzelne Abgeordnete können den konstitutiven Parlamentsvorbehalt nur dann sachgerecht wahrnehmen, wenn sie von der Regierung angemessen über den beabsichtigten Einsatz bewaffneter Streitkräfte informiert werden. Die Informationspflicht ist insbesondere im Bereich des wehrverfassungsrechtlichen Parlamentsvorbehalts eine „Bringschuld“ der Bundesregierung.⁸²³ Diese Pflicht umfasst alle wesentlichen Umstände vom Beginn bis zum Ende des Einsatzes.

Die in § 6 PBG selbst statuierten Unterrichtungspflichten der Bundesregierung sind als gesetzliche Konkretisierung ihrer sich aus Art. 43 Abs. 1 GG und dem Parlamentsvorbehalt an sich ergebenden Auskunftspflichten verfassungsrechtlichen

das einerseits die gebotene Geheimhaltung gewährleistet werden kann, durch das andererseits und zugleich das Recht auf vorherige Zustimmung weniger stark beschränkt wird als durch dessen völligen Ausschluss. Ein solches Mittel, das das Recht des Parlaments auf vorherige konstitutive Zustimmung stärker schont, stellt etwa die Einrichtung eines auf Geheimhaltung verpflichteten parlamentarischen Gremiums dar.“ *Baldus* vertritt hierbei offensichtlich die Meinung, dass das Judikat des BVerfG insoweit abschließend ist. Dem wird vorliegend ausdrücklich nicht gefolgt.

⁸²² Vgl. BVerfGE 90, 286 (388).

⁸²³ Vgl. *Wiefelspütz*, Konturen eines Parlamentsbeteiligungsgesetzes, BayVBl. 2003, S. 613.

Bedenken nicht ausgesetzt.⁸²⁴ Ob dies auch für die allein in der Gesetzesbegründung auferlegten Informationspflichten gelten kann, ist fraglich.⁸²⁵ Zum Teil entsprechen diese jedoch ohnehin der gängigen Parlamentspraxis und sind als Teil der Begründung weder zwingend noch justiziabel. Als verfahrensrechtliche „Soll-Vorschriften“ dienen sie aber sicherlich als Hilfestellung und Konkretisierung der in § 6 PBG statuierten Informationspflicht.

8. Rückholrecht

Das neue Parlamentsbeteiligungsgesetz billigt in § 8 PBG dem Deutschen Bundestag ein Widerrufsrecht zu. Eine verfahrensrechtliche Ausgestaltung dieses Rechts bieten weder der Gesetzeswortlaut an sich noch die entsprechende Gesetzesbegründung. Im parlamentarischen Verfahren und auch bei der Verabschiedung des Gesetzes war man sich fraktionsübergreifend einig, dass dem Bundestag ein solches Rückholrecht zustehen müsse.⁸²⁶ Wie bereits dargestellt verfolgt auch ein großer Teil der Literatur mit guten Argumenten diesen Ansatz.⁸²⁷

⁸²⁴ Die in § 8 Abs. 2 des Entwurfes der FDP-Fraktion des Deutschen Bundestages zu einem Auslandseinsatzmitwirkungsgesetz vorgesehene Regelung ging über die verfassungsrechtlichen Voraussetzungen sicherlich hinaus, indem dieser der Regierung die Verpflichtung auferlegt hätte, dem zu gründenden Ausschuss für besondere Auslandseinsätze auf Verlangen Einsicht in einsatzbezogene Unterlagen zu gewähren und die Anhörung von „Mitarbeitern“ zu ermöglichen. Für eine solche Regelung fehlt die verfassungsrechtliche Grundlage, wie sie etwa für den Petitionsausschuss (Art. 45c Abs. 2 GG) und für Untersuchungsausschüsse (Art. 44 Abs. 1 Satz 1 GG) besteht. Vgl. *Klein*, Öffentliche Anhörung, Sten. Prot. der 25. Sitzung des Ausschusses für Wahlprüfung u.a. am 17. Juni 2004, Protokoll G 25, S. 101 (gesonderte schriftliche Stellungnahme).

⁸²⁵ Die Gesetzesbegründung (BT-Drs. 15/2742) führt auf Seite 6 zu § 6 PBG aus: „Über den Verlauf der Einsätze und die Entwicklung im Einsatzgebiet unterrichtet die Bundesregierung den Deutschen Bundestag schriftlich. Sie soll darüber hinaus dem Deutschen Bundestag jährlich einen bilanzierenden Gesamtbericht über den jeweiligen Einsatz bewaffneter Streitkräfte und die politische Gesamtentwicklung im Einsatzgebiet vorlegen. In den Berichten der Bundesregierung müssen allerdings geheimhaltungsbedürftige Tatsachen nicht enthalten sein. Über diese Tatsachen sollen die Obleute des Auswärtigen Ausschusses und des Verteidigungsausschusses in geeigneter Weise informiert werden. Findet innerhalb der Frist des § 4 Abs. 1 Satz 4 eine Ausschusssitzung des Auswärtigen Ausschusses oder des Verteidigungsausschusses nicht statt, so sollen ebenfalls die Obleute dieser Ausschüsse unterrichtet werden. Die Bundesregierung soll nach Beendigung des Einsatzes einen Evaluierungsbericht erstellen, der sowohl die militärischen als auch die politischen Aspekte des Einsatzes darstellt und bewertet.“

⁸²⁶ Vgl. Deutscher Bundestag, 15. WP, 146. Sitzung vom 03. Dezember 2004, Abgeordneter *Schmidt* (CDU/CSU), S. 13637 (D); Abgeordneter *Beck* (Bündnis 90/Die GRÜNEN), S. 13640 (D); Abgeordneter *Wiefelspütz* (SPD), S. 13644 (B); Abgeordneter *Bartels* (SPD), S. 13649 (D).

⁸²⁷ Vgl. insoweit die obigen Ausführungen.

Nach der hier vertretenen Ansicht steht dem Bundestag allerdings ein solches Recht nicht zu. Nach dem Dargestellten ist die grundsätzlich vorherige, konstitutive Zustimmung des Parlaments notwendige Voraussetzung und Legitimation für die Regierung, um deutsche Soldaten in einen Einsatz zu schicken. Sie ist aber auch zugleich hinreichend. Die verfassungsrechtliche Kompetenzverteilung weist die Exekutive als primäre Trägerin der Auswärtigen Gewalt aus. Das grundgesetzliche System der Gewaltenteilung darf nicht durch einen aus dem Demokratieprinzip fälschlich abgeleiteten *Gewaltenmonismus* in Form eines allumfassenden Parlamentsvorbehalts unterlaufen werden.⁸²⁸ Die Bundesregierung ist dabei gleichermaßen legitimiert wie die Legislative.

Das Bundesverfassungsgericht hat an früherer Stelle schon einmal darauf hingewiesen, dass Gewaltenteilung, richtig verstanden, bedeute, dass die Organe tätig werden, die nach ihrer Organisation, ihrer Vorbildung und ihrer Zusammensetzung geeignet sind, die entsprechende Aufgaben zu bewältigen.⁸²⁹ Jedem Organ ist die Teilnahme an der Erledigung der staatlichen Aufgaben zugewiesen, wie es dem Anteil seiner darstellbaren Leistungen an der verfassungsrechtlich aufgegebenen Qualität der Aufgabenerfüllung entspricht („funktionsgerechte Organstruktur“). Dabei muss im Auge behalten werden, dass es um eine den materiellen Maßstäben der Aufgabenerfüllung entsprechende Aufgabenverteilung auf die diese Maßstäbe institutionell-funktionell repräsentierenden Organe geht. Das Prinzip der Gewaltenteilung entfaltet seinen normativen, die Staatspraxis dirigierenden Gehalt nicht selbsttätig, sondern erst im Verbund mit der materiellen Verfassung, auf deren Sicherung und Verwirklichung es bezogen ist.⁸³⁰

Die Verfassung gesteht aber die Befehls- und Kommandogewalt der Exekutive zu. Vor allem die Entscheidung über die Dauer eines Einsatzes steht dabei ausdrücklich der Regierung zu.⁸³¹ Ebenso wenig wie der Bundestag den Einsatz an sich beschließen

⁸²⁸ So BVerfGE 49, 89 (124 ff.); 68, 1 (87); 90, 286 (398). Das BVG spricht auch nicht von „Mitentscheidung“, sondern lediglich von „Kontrolle“ durch das Parlament.

⁸²⁹ Vgl. BVerfGE 68, 1 (86). *Horn*, Gewaltenteilige Demokratie, demokratische Gewaltenteilung, AöR 127 (2002), S. 447.

⁸³⁰ Vgl. *Horn*, Gewaltenteilige Demokratie, demokratische Gewaltenteilung, AöR 127 (2002), S. 457.

⁸³¹ Vgl. BVerfGE 90, 286 (387).

kann, kann er dessen Ende beschließen. Der Bundestag als Legislative ist hierbei auch nicht das „funktionsgerechte“ Organ, wenn es um die Frage geht, ob der Einsatz nunmehr zu beenden sei oder nicht.

Der Bundestag wird auch ohne ein Rückholrecht nicht rechtlos gestellt. Dies gilt umso mehr, als der Fall wesentlich veränderter Umstände nach der hier vertretenen Ansicht den Parlamentsvorbehalt erneut auslöst.

Da es sich bei der gesamten Problematik um (ungeschriebenes) Verfassungsrecht handelt, kann dieses durch eine einfach-gesetzliche Regelung nicht geändert werden. Insoweit geht auch die Einschätzung fehl, dass mittels § 8 PBG die bisher bestehenden Unsicherheiten beseitigt werden (können).⁸³² Eine insoweit eindeutige Entscheidung wäre eine entsprechende Verfassungsänderung gewesen.

Folgt man der hier vertretenen Ansicht, so stellt sich § 8 PBG als verfassungswidrig, mithin als nichtig dar. Da der Rest des Gesetzes auch ohne § 8 PBG eine sinnvolle und verfassungsrechtlich unbedenkliche Regelung beinhaltet, führt dies zu einer Teilnichtigkeit bezüglich dieses Paragraphen.⁸³³

IV. Zusammenfassung

Mit den Stimmen der rot-grünen Regierungskoalition hat der fünfzehnte Deutsche Bundestag am 03. Dezember 2004 das neue Parlamentsbeteiligungsgesetz geschaffen. Dieses soll das bisherige Verfahren gesetzlich festschreiben und inhaltlich keine Veränderungen mit sich bringen. Abgesehen von einzelnen eventuell aus praktischer Sicht unglücklichen Regelungen, hält sich das Gesetz in der Tat im Wesentlichen an

⁸³² Vgl. die Begründung zu § 8 PBG (BT-Drs. 15/2742), S. 6: „Die Vorschrift beendet die bisher bestehende Unsicherheit, ob der Deutsche Bundestag die einmal getroffene Entsendeentscheidung aus eigenem Recht wieder rückgängig machen kann oder nicht.“

⁸³³ Es wurde schon angeführt, dass das Revokationsrecht, unabhängig davon, ob dieses nun tatsächlich besteht oder nicht, keine große Relevanz erlangen wird. Auch sind nur schwer Situationen denkbar, in denen etwa das BVG einmal über ein ausgeübtes Rückholrecht zu entscheiden hätte. Denn sowohl in der Situation, dass das Parlament mit seiner Mehrheit das Rückholrecht ausübt und die Regierung dieses aber ignoriert oder nicht für existent hält, als auch in der umgekehrten Situation, dass sich die Regierung daran gebunden fühlt, sich aber hierdurch in eigenen Rechten verletzt sieht, sind Umstände gegeben, in denen ohnehin eine Krise, wenn nicht sogar die viel beschworene Verfassungskrise, vorliegt. Zu dieser Problematik *Dreist*, Der Bundestag zwischen „Vorratsbeschluss“ und Rückholrecht, KritV 2004, S. 90.

die Vorgaben von Verfassungsgericht und Grundgesetz. Nach der hier vertretenen Ansicht besteht jedoch insoweit eine Teilnichtigkeit, als das in § 8 PBG vorgesehene Revokationsrecht in Wahrheit nicht besteht und einfachgesetzlich auch nicht geschaffen werden kann.

Resümee und Ausblick

- Mit seiner Erklärung, dass auch Kampfeinsätze der Bundeswehr außerhalb des Bündnisgebietes verfassungskonform sein können, ebnete das Bundesverfassungsgericht 1994 einer neuen Epoche deutscher Außen- und Sicherheitspolitik rechtlich den Weg und hat zugleich „einem Parlamentarismus, der sich selbst blockierte, und einer sterilen Sackgasse der Verfassungsinterpretation abgeholfen“.⁸³⁴ Das Parlament seinerseits erhielt mit der Vorgabe eines konstitutiven Parlamentsvorbehalts neben den bisherigen Möglichkeiten der Gesetzgebung und schlichter Parlamentsbeschlüsse ein weiteres Instrument parlamentarischer Willensäußerung an die Hand. Die früher von den Parteien geforderte Verfassungsänderung war nunmehr nicht mehr nötig.⁸³⁵

- Sicherheitspolitik ist die Vorsorge gegen Bedrohungen der territorialen Integrität Deutschlands. Dabei gefährden Frieden und Freiheit nichts mehr als Isolierung und nationale Alleingänge. Die zentrale Bedrohung unserer Sicherheit in der Zukunft liegt jedoch in den neuen Formen asymmetrischer Bedrohungen und in der unheilvollen Verbindung von internationalem Terrorismus und Massenvernichtungswaffen sowie im Zerfall staatlicher Autorität in vielen Krisenregionen. Terrorismus, zumeist mit einem religiös-fanatischen Hintergrund, richtet sich im Kern gegen die universalen Menschenrechte und die Werte unserer freien und offenen Gesellschaft.

- Seit der Wiedervereinigung und dem Ende des Ost-West-Konflikts haben sich die außenpolitischen Rahmenbedingungen für die Bundesrepublik Deutschland und ihre militärische Macht verschoben. Bosnien-Herzegowina, Kosovo, Afghanistan und die Terrorismus-Bekämpfung im Rahmen der Operation ENDURING FREEDOM sind Wegmarken auf dem Weg zu einem veränderten Verständnis von Einsätzen der

⁸³⁴ So *Isensee*, Deutscher Bundestag, 15. Wahlperiode, Ausschuss für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung, Ausschussdrucksache 15-G-17, S. 1.

⁸³⁵ Vgl. *Wiefelspütz*, Der Einsatz bewaffneter deutscher Streitkräfte und der konstitutive Parlamentsvorbehalt, S.11: „Zu Recht sind dies Vorschläge fast vergessen, denn die Entwürfe waren – mit unterschiedlicher Intensität – geprägt von Wirklichkeitsverdrängung, Sonderwegträumen und Unpraktikabilität.“; vgl. *Blumenwitz*, Der Einsatz deutscher Streitkräfte nach der Entscheidung des BVerfG vom 12. Juli 1994, BayVBl. 1994, S. 641 mwN.

Bundeswehr. Die Bundeswehr soll konsequent auf die wahrscheinlichsten Einsätze ausgerichtet werden: globale Konfliktverhütung und Krisenbewältigung, einschließlich des Kampfes gegen den internationalen Terrorismus. Dafür sind nach Einsatzbereitschaft und Fähigkeiten differenzierte Streitkräfte erforderlich, die schnell, wirksam und gemeinsam mit Streitkräften anderer Nationen eingesetzt werden können.⁸³⁶ Zur Erreichung dieses Zieles wird sich die Bundeswehr künftig in drei Kategorien aufgliedern: Eingreifkräfte⁸³⁷, Stabilisierungskräfte⁸³⁸ und Unterstützungskräfte⁸³⁹.

- Der vom Bundesverfassungsgericht 1994 entwickelte konstitutive Parlamentsvorbehalt ist in der verfassungsgerichtlichen Begründung auf ein historisches Bild des Kriegseintritts zugeschnitten. Unter den heutigen politischen Bedingungen, in denen Kriege nicht mehr förmlich erklärt werden, steht eine sukzessive Verstrickung in bewaffnete Auseinandersetzungen dem offiziellen Kriegseintritt gleich. Deshalb unterliegt grundsätzlich jeder Einsatz bewaffneter deutscher Streitkräfte der konstitutiven parlamentarischen Mitwirkung.

- Es hat sich gezeigt, dass der Einsatz von Streitkräften ein klassisches Thema an der Schnittstelle von Verfassungsrecht und Völkerrecht ist. Zentrale verfassungsrechtliche

⁸³⁶ Um dieses Ziel zu erreichen, wurden sämtliche relevanten Parameter auf den Prüfstand gestellt: Operative Vorgaben, Strukturen, Organisation, Kräfte, Ausrüstung und vor allem auch Standorte. Vgl. Rede des Bundesverteidigungsministers vor der Parlamentarischen Versammlung der WEU am 03. Juni 2004 in Paris; abrufbar unter: www.bmvg.de/archiv. Bei der Frage der Standortpolitik richtet sich der Bundesverteidigungsminister zunächst allein nach wirtschaftlichen Aspekten und nicht nach strategischen. Deutlich wird dies in der Aussage des Ministers, dass er kein „Infrastrukturminister“ sei. Vgl. F.A.S. vom 31. Oktober 2004, S. 1 und 6.

⁸³⁷ „Eingreifkräfte“ sind vorgesehen für multinationale, streitkräftegemeinsame und vernetzte Operationen hoher Intensität und kürzerer Dauer, vor allem im Rahmen der Friedenserzwingung. Ihr Einsatz wird im Wesentlichen im Rahmen der schnellen NATO-Eingreiftruppe (NATO Response Force) oder der Europäischen Eingreifkräfte erfolgen (Umfang: 35.000 Soldaten). Vgl. Verteidigungspolitische Richtlinien für den Geschäftsbereich des Bundesministers für Verteidigung vom 21. Mai 2003, S. 30 f.

⁸³⁸ „Stabilisierungskräfte“ sind vorgesehen für Operationen mittlerer oder niedriger Intensität und längerer Dauer im breiten Spektrum friedensstabilisierender Maßnahmen (Umfang: 70.000 Soldaten). Vgl. Verteidigungspolitische Richtlinien für den Geschäftsbereich des Bundesministers für Verteidigung vom 21. Mai 2003, S. 30 f.

⁸³⁹ „Unterstützungskräfte“ sind vorgesehen für die umfassende, streitkräftegemeinsame und durchhaltefähige Unterstützung von Eingreif- und Stabilisierungskräfte sowie für den Grundbetrieb der Bundeswehr, einschließlich Führungs- und Ausbildungsorganisation (Umfang: 145.000 Dienstposten). Vgl. Verteidigungspolitische Richtlinien für den Geschäftsbereich des Bundesministers für Verteidigung vom 21. Mai 2003, S. 30 f.

Ermächtigungsgrundlage für Einsätze der Streitkräfte ist Art. 24 Abs. 2 GG. Im Sinne von Auftrags- und Befugnisnorm findet sich hier eine kombinierte Grundlage: Zwar stellt der Bund nach Art. 87 a Abs. 1 GG Streitkräfte zur Verteidigung auf. Einsetzen darf er sie aber nur nach Art. 24 Abs. 2 GG. Zusammen mit den auf ihn bezogenen Verfassungsnormen bestimmt Art. 24 Abs. 2 GG als Ziel des vom Grundgesetz verfassten Staates, sich „zur Wahrung des Friedens“ internationalen Organisationen mit der Funktion eines Sicherheitssystems einzuordnen, also ihnen beizutreten, am Prozess ihrer Fortentwicklung mitzuwirken und ggf. in ihrem Rahmen zu handeln. Die Vorschrift will die verfassungsrechtlichen Voraussetzungen dafür regeln, dass der Verband Bundesrepublik Deutschland militärisch tätig wird. Die Staatsaufgabe „äußere Sicherheit“ soll dabei durch Integration verfolgt werden. Die verfassungsrechtliche Selbstdisziplinierung durch Beschränkung des nationalen Streitkräfteeinsatzes auf Territorial- und Personalverteidigung einerseits und durch Internationalisierung der möglichen Einsatzziele im Rahmen kollektiver Sicherheitssysteme andererseits spiegeln und entsprechen dabei einer Grundintention des Grundgesetzes: Der deutsche Verfassungsstaat soll militärisch grundsätzlich nicht einseitig, sondern allenfalls gemeinsam mit anderen Staaten agieren.

- Der verfassungsrechtliche Verteidigungsauftrag des Art. 87 a Abs. 1 GG beschränkt den einseitig von deutschen Staatsorganen angeordneten Einsatz deutscher Streitkräfte auf die Zwecke der Territorial- und Personalverteidigung. Im Rahmen kollektiver Sicherheitssysteme richtet sich ihr Einsatz dagegen nach deren sicherheitspolitischen Zweckbestimmung. Insoweit können die Streitkräfte auch zur Erfüllung von Aufgaben herangezogen werden, die sie einseitig verfassungsrechtlich nicht erfüllen dürften. Denn kollektive Sicherheitssysteme bestimmen ihren Verteidigungszweck nach Maßgabe ihrer Gründungsverträge und nicht nach Maßgabe nationalen Verfassungsrechts.

- Bei den völkerrechtlichen Vorgaben steht das universelle Gewaltanwendungsverbot des Art. 2 Ziff. 4 SVN im Mittelpunkt. Nur die ausdrücklich in der Charta der Vereinten Nationen zugelassenen Ausnahmen lassen einen völkerrechtlich legitimierten bzw. gerechtfertigten Einsatz von Gewalt zu. Bei all den tatsächlichen Problemen, denen die Vereinten Nationen bei ihrem Streben „den Weltfrieden und die

internationale Sicherheit zu wahren und zu diesem Zweck wirksame Kollektivmaßnahmen zu treffen“ (Art. 1 SVN) ausgesetzt sind, sollte ihr Einfluss und ihr Handlungspotential weiter ausgebaut werden. Die Überwindung nationaler Machtinteressen ist hierbei nach wie vor die schwierigste und vornehmste Aufgabe der Weltorganisation.

- Mit regionaler Sicherheit und Verteidigung ist die NATO beauftragt. Dies ist unbestritten für ihre kollektive Verteidigungsfunktion und ihre Einstufung als ein kollektives Sicherheitssystem. Die regionale, euro-atlantische Ausrichtung bleibt aber grundsätzlich auch bei sog. Nicht-Art. 5-Einsätzen der NATO erhalten. Die NATO ist angesichts militärischen Restrisikos, Proliferationsrisikos, Stabilitätsrisikos und Globalisierungsrisiken ein wichtiger Bestandteil internationaler Sicherheitspolitik sowie deutscher Sicherheitsinteressen.

- Die Europäische Union schickt sich ebenfalls an, Sicherheitsaufgaben auch militärischer Art wahrzunehmen. Mit der Übernahme der Petersberg-Aufgaben in den Art. 17 EU kann diese für sich in Anspruch nehmen, ebenfalls als ein „System kollektiver Sicherheit“ im Sinne von Art. 24 Abs. 2 GG zu gelten. Die von der Europäischen Union in diesem Feld in Zukunft wahrzunehmenden Operationen werden an Größe und Bedeutung sicherlich zunehmen. Ob die EU dabei zum sicherheitspolitischen Gegenspieler für die USA werden kann, wird sich weisen.

- Es wurde gezeigt, dass die Regierungspolitik des „Nicht-mit-Machen-Wollens“ im Irak-Krieg ambivalent und inkonsequent war. Mit der Gewährung von Lande- und Überflugsrechten an die Koalition hat die Bundesregierung aktiv Kriegshandlungen unterstützt. Die angeführten „Bündnispflichten“ waren bei diesem Nicht-NATO-Einsatz gerade nicht relevant. Überdies stellte sich die Verwendung von deutschen Soldaten in den AWACS-Flugzeugen der NATO über der Türkei als Einsatz bewaffneter deutscher Streitkräfte dar, der der Zustimmung des deutschen Bundestages bedurft hätte. Dieser Erkenntnis hat sich das Bundesverfassungsgericht in seinem „AWACS II“-Beschluss verschlossen. Es wird abzuwarten sein, wie das Gericht in der Hauptsache („AWACS III“?) entscheiden wird.

- Nach vorliegender Ansicht war der zweite Irak-Krieg völkerrechtswidrig. Keiner der nach der Charta der Vereinten Nationen noch des NATO-Vertrages bestehenden Ausnahmen vom universellen Gewaltanwendungsverbot hat sich als einschlägig erwiesen. Eine Beteiligung der Bundesrepublik Deutschland löst deshalb eine völkerrechtliche Haftung aus.

- Die bisherigen parlamentarischen Erfahrungen mit dem vom Bundesverfassungsgericht vorgegebenen Parlamentsvorbehalt können als positiv bewertet werden. Das Parlament hat in den letzten zehn Jahren ein dem Gesetzgebungsverfahren nachgebildetes Procedere gepflegt, welches in seiner konkreten Ausformung über die verfassungsrechtlich geforderte Mindestanforderung hinausgeht.

- Vereinfacht gesprochen ist die Exekutive in Form der Bundesregierung bei geplanten Einsätzen der Bundeswehr für das „Wie“ zuständig. Dem Bundestag obliegt die Entscheidung über das „Ob“ des Einsatzes. Er entscheidet konstitutiv darüber, ob die avisierte Entsendung von Soldaten stattfinden kann. Dabei steht diesem kein Initiativrecht zu. Dies hat zugleich zur Konsequenz, dass nur die Möglichkeit kompletter Annahme bzw. Ablehnung eines Entsendeantrags der Bundesregierung seitens des Parlaments besteht. Auch eine Befristung von Einsätzen steht dem Bundestag aus eigener Machtkompetenz ausdrücklich nicht zu.

- Der Parlamentsvorbehalt ist immer dann zu beachten, wenn für die eingesetzten Soldaten die *Gefahr einer Einbeziehung in bewaffnete Unternehmungen* droht. Die eigene Bewaffnung spielt hingegen keine Rolle und kann allenfalls ein Indiz sein. In diesem Lichte sind auch die vom Bundesverfassungsgericht in seinem „AWACS II“-Beschluss eingeführten Kategorien von „unmittelbar Angrenzen an ein kriegsbefangenes Territorium und dessen Überwachung“ und von lediglich mittelbarer Einbeziehung zu bewerten. Wann immer die Gefahr einer unmittelbaren oder auch mittelbaren Einbeziehung in bewaffnete Unternehmungen drohend bevorsteht, ist das Parlament um seine Zustimmung zu ersuchen.

- Der Regierung stehen als Trägerin der auswärtigen Gewalt der jeweiligen Situation angepasste Möglichkeiten zur Verfügung, spontane und notwendige Entscheidungen allein zu treffen. Namentlich Einsätze bei „Gefahr im Verzug“ oder aus humanitären Gründen können von dieser zunächst in eigener Verantwortung beschlossen und durchgeführt werden.

- Die in diesem Zusammenhang wohl umstrittenste Frage nach einem etwaigen Revokationsrecht des Parlaments ist dahin gehend zu lösen, dass dem Bundestag ein solches Recht nicht zusteht. Die Exekutive muss hier – dem Gewaltenteilungsgrundsatz des Grundgesetzes folgend – einen eigenen Verantwortungsbereich behalten, der nicht der Mitentscheidung des Parlaments unterliegen darf.

- Mit der Einführung des Parlamentsvorbehalts hat das Bundesverfassungsgericht 1994 neue Erkenntnisse aus der Verfassung gewonnen. Die verfahrensrechtliche Aufarbeitung hat es dabei dem Rechtsträger, dem Parlament überlassen. Wissenschaftliche Diskussion gepaart mit praktischer Erfahrung aus über vierzig Einsatzentscheidungen haben nach über zehn Jahren zum heutigen Parlamentsbeteiligungsgesetz geführt. Vielschichtigkeit, mangelnder politischer Wille und verfassungsrechtliche Grundprobleme haben diesen Prozess verzögert. Die Mannigfaltigkeit der dargestellten Vorschläge zu einem Parlamentsbeteiligungsgesetz lassen zugleich die Brisanz des Themas als auch das wissenschaftliche Interesse an der Materie erkennen.

- Das neue Parlamentsbeteiligungsgesetz stellt das vorläufige Ende eines langwierigen Gesetzgebungsprozesses dar. Dabei wird die Zukunft weisen, ob sich das Parlament ein praktikables Recht geschaffen hat. Vor allem wird sich das sog. vereinfachte Verfahren bewähren müssen. Für die konkrete Ausgestaltung des Gesetzes waren weder durch die Verfassung noch durch das Bundesverfassungsgericht allzu strenge Vorgaben gemacht worden. Die Untersuchung hat gezeigt, dass das neue Gesetz auf keine wesentlichen verfassungsrechtliche Bedenken stößt. Nach der hier vertretenen Ansicht steht dem Parlament jedoch kein Revokationsrecht für Bundeswehreinätze zu. In diesem Teil (§ 8 PBG) stellt sich das Gesetz mithin als verfassungswidrig dar.

- Deutsche Soldaten sind heute international präsent und „mehren mit ihrer hervorragenden Arbeit in Auslandseinsätzen das Ansehen Deutschlands“⁸⁴⁰. Wo deutsche Soldaten Dienst tun, mehren sie das Ansehen der Bundesrepublik Deutschland. Sie haben sich mit Umsicht und Einfühlungsvermögen auch auf historisch belastetem Terrain zurechtgefunden (z.B. die Rückkehr in jene Schluchten des Balkans, wo sechzig Jahre zuvor Wehrmacht und jugoslawische Partisanen einander bekriegt hatten). Deutsche erfüllen und erfüllen gemeinsam mit Soldaten aus anderen Nationen ihren Friedensauftrag. Darüber hinaus beteiligen sie sich am Wiederaufbau und werden so zu Botschaftern des guten Willens. Unabhängig des hier gefundenen Ergebnisses und mit der wachsenden internationalen Verantwortung Deutschlands werden sich Umfang und Frequenz von Bundeswehreinsätzen im Ausland erhöhen. Dabei wird die Bundeswehr innerhalb der einzelnen Organisationen gute Dienste leisten und so ihren Beitrag zum Frieden in der Welt leisten.

⁸⁴⁰ So Bundesverteidigungsminister *Struck* in der Generaldebatte des Deutschen Bundestages zur Zukunft der Bundeswehr am 23. September 2004. Damals ging es u.a. um die politische Aufklärung und Nachlese der März-Unruhen im Kosovo (Mitten im Deutschen Sektor der Multinationalen Brigade Südwest hatten Albaner in Prizren ein ehemaliges Priesterseminar gestürmt und angezündet. Ein Mann kam dabei ums Leben) sowie um Unruhen am 07. September 2004 in Faizabad (Afghanistan), vgl. F.A.Z. vom 08. September 2004, S.1, sowie F.A.Z. vom 29. September 2004, S. 4.

Literaturverzeichnis

- Adenauer Adenauer, Konrad, Erinnerungen 1945-1953, Stuttgart (Deutsche Verlags-Anstalt) 1965.
- Albin Albin, Silke, Rechtsschutzlücken bei der Terrorbekämpfung im Völkerrecht, ZRP 2004, S. 71 ff.
- Bähr Bähr, Biner, Völkerrechtliche Verpflichtungen Deutschlands im Rahmen eines kollektiven Sicherheitssystems der Vereinten Nationen, NZWehr 1994, S. 184 ff.
- Baldus Baldus, Manfred, in v. Mangoldt/Klein/Starck, Grundgesetzkomentar, Band 3, 4. Auflage (2001), Kommentierung zu Art. 87 a GG.
- Ders. Baldus, Manfred, schriftliche Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung im Ausschuss für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung – Geschäftsordnungsangelegenheiten – am 17. Juni 2004, Sten. Prot. G 25, S. 39 ff.
- Bartels Bartels, Hans-Peter, Deutsche Vereinigung für Parlamentsfragen e.V., Auslandseinsätze der Bundeswehr zwischen Parlaments- und Regierungsinteresse – Probleme eines Entsendegesetzes –, Protokoll vom 04. Juni 2003 in Berlin, deutsche Parlamentarische Gesellschaft, Kaisersaal.
- Beck Beck, Thomas/ Mathes, Guido/ Schuh, Horst (Hrsg.), Strausberger Gespräche, Ein Tagungsbericht, Beiträge zur inneren Sicherheit, Band 19, Brühl 2003.
- Beckstein Beckstein, Günther, Der Beitrag des Freistaats Bayern zum Kampf gegen den internationalen Terrorismus, Terrorismus und Recht – Der wehrhafte Rechtsstaat, Bernd Rill (Hrsg.), Argument und Materialien zum Zeitgeschehen, Band 40 (Hrsg. Hanns-Seidel-Stiftung, Akademie für Politik und Zeitgeschehen), München 2003, S. 29 ff.
- Benda Benda, Ernst, in: Benda/Klein, Verfassungsprozessrecht, 2. Auflage, Heidelberg 2001.

- Beyerlin, Ulrich, Humanitarian Intervention, Encyclopedia of Public International Law, 1982 Max Planck Society, Vol. 3, S. 211ff.
- Biehl, Heiko, Die neue Bundeswehr – Wege und Probleme der Anpassung der deutschen Streitkräfte an die außen- und sicherheitspolitischen Herausforderungen nach dem Ende des Kalten Krieges, Sozialwissenschaftliches Institut der Bundeswehr, Arbeitspapier Nr. 112, Strausberg 1998.
- Blumenwitz, Dieter, Der Einsatz deutscher Streitkräfte nach der Entscheidung des BVerfG vom 12. Juli 1994, BayVBl. 1994, S. 641 ff.
- Ders., Blumenwitz, Dieter, Kontrolle der auswärtigen Gewalt, BayVBl. 1996, S. 577 ff.
- Ders., Blumenwitz, Dieter, Souveränität – Gewaltverbot – Menschenrecht, Eine völkerrechtliche Bestandsaufnahme nach Abschluss des nicht mandatierten NATO-Einsatzes in Ex-Jugoslawien, Politische Studien (Hrsg. Hanns-Seidel-Stiftung) 50. Jahrgang, Sonderheft 4/ 1999, S. 19 ff.
- Ders., Blumenwitz, Dieter, Der Präventivkrieg und das Völkerrecht, Politische Studien (Hrsg. Hanns-Seidel-Stiftung) 54. Jahrgang, Heft 391, September/ Oktober 2003, S. 21ff.
- Ders., Blumenwitz, Dieter, Die amerikanische Präventionsstrategie im Lichte des Völkerrechts, Festschrift für Dieter Fleck, Krisensicherung und Humanitärer Schutz – Crisis Management and Humanitarian Protection, Berlin 2004, S. 23 ff.
- Ders., Blumenwitz, Dieter, Einsatzmöglichkeiten der Bundeswehr im Kampf gegen den Terrorismus, ZRP 2002, S. 102 ff.
- Ders., Blumenwitz, Dieter, Die humanitäre Intervention, Aus Politik und Zeitgeschehen, Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament, B47/1994, 25. November 1994, S. 3 ff.
- Ders., Blumenwitz, Dieter, Souveränität – Gewaltverbot – Menschenrechte, Eine völkerrechtliche Bestandsaufnahme nach Abschluß des nicht mandatierten NATO-Einsatzes in Ex-Jugoslawien, Politische Studien (Hrsg. Hanns-Seidel-Stiftung), 50. Jahrgang, Sonderheft 4/99, Dezember 1999, S. 19 ff.

- Ders. Blumenwitz, Dieter, Das Parlamentsheer nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 12. Juli 1994, Festschrift für Gerhard Ritter zum 80. Geburtstag, Politik – Geschichte, Recht und Sicherheit, Mayoros, Steinkamm, Krack (Hrsg.) Berlin u.a. 1995.
- Ders. Blumenwitz, Dieter, Deutsche Souveränität im Wandel (1949-1999), Festschrift für Klaus Dau zum 65. Geburtstag, Wehrrecht und Friedenssicherung, Knut Ipsen u.a. (Hrsg.), Neuwied u.a. 1999, S. 1 ff.
- Ders. Blumenwitz, Dieter, Irakkrieg, Weltordnung und Völkerrecht – Das Politische Studien-Zeitgespräch, Politische Studien (Hrsg. Hanns-Seidel-Stiftung) 54. Jahrgang, Heft 390, Juli/August 2003, S. 12 ff.
- Bollmann Bollmann, Gerhard, Verfassungsrechtliche Grundlagen und allgemeine verfassungsrechtliche Grenzen des Selbstorganisationsrechts des Bundestages, Berlin 1992.
- Brandstetter Brandstetter, Gerfried, Die Westeuropäische Union, Wien 1999.
- Bredow Bredow, Wilfried von, Demokratie und Streitkräfte, Militär, Staat und Gesellschaft in der Bundesrepublik Deutschland, 1. Auflage, Wiesbaden 2000.
- Brenner Brenner, Michael/ Hahn, Daniel, Bundeswehr und Auslandseinsätze, JuS 2001, S. 729 ff.
- Brohm Winfried, Die Funktion des BVerfG – Oligarchie in der Demokratie?, NJW 2001, S. 1 ff.
- Burkhardt Burkhardt, Frank, Die Entwicklung der Rechtsverhältnisse ausländischer Streitkräfte in den Aufnahmestaaten, insbesondere außerhalb der Nato, Festschrift für Dieter Fleck, Krisensicherung und Humanitärer Schutz – Crisis Management and Humanitarian Protection, Berlin 2004, S. 47 ff.
- Ders. Burkhardt, Frank, Die Rechtsgrundlagen für den Aufenthalt ausländischer Streitkräfte in der Bundesrepublik Deutschland, NZWehr 1995, S. 133 ff.
- Burkiczak Burkiczak, Christian/ Krings, Günter, Bedingt abwehrbereit? – Verfassungs- und völkerrechtliche Aspekte des Einsatzes der Bundeswehr zur Bekämpfung neuer terroristischer Gefahren in In- und Ausland. DÖV 2002, S. 501 ff.

- Ders. Burkiczak, Christian, Ein Entsendegesetz für die Bundeswehr?, ZRP 2003, S. 82 ff.
- Busch Busch, Eckart, Die Wehrverfassung in der Staatsverfassung, NZWehrr 1981, S. 52.
- Ders. Busch, Eckart, Deutschland zur See. 150 Jahre Marinegeschichte, NZWehrr 2001, S. 22 ff.
- Calker Calker, Fritz van, Das Recht des Militärs zum administrativen Waffengebrauch, München 1888.
- Clement Clement, Rolf, Die neue Bundeswehr als Instrument deutscher Außenpolitik, Aus Politik und Zeitgeschichte, 08.03.2004, S. 40 ff.
- Dau Dau, Klaus, Der Parlamentarische Staatssekretär – Stellvertreter im Oberbefehl? – Zugleich ein Beitrag zur Ressortkompetenz des Bundesministers der Verteidigung, Festschrift für Dieter Fleck, Krisensicherung und Humanitärer Schutz – Crisis Managment and Humanitarian Protection, Berlin 2004, S. 81 ff.
- Ders. Dau, Klaus, Die militärische Evakuierungsoperation „Libelle“ – ein Paradigma der Verteidigung?, NZWehrr 1998, S. 89 ff.
- Ders. Dau, Klaus, Parlamentsheer unter dem Mandat der Vereinten Nationen – Anmerkungen zu dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 12. Juli 1994 zu den Auslandsverwendungen deutscher Streitkräfte, NZWehrr 1994, S. 177 ff.
- Dederer Dederer, Hans-Georg, Krieg gegen Terror, JZ 2004, S. 421 ff.
- Deiseroth Deiseroth, Dieter, „Humanitäre Intervention“ und Völkerrecht, NJW 1999, S. 3084 ff.
- Depenheuer Depenheuer, Otto, Der verfassungsrechtliche Verteidigungsauftrag der Bundeswehr, DVBl. 1997, S. 665 ff.
- Diehr Diehr, Christian, Die Bewahrung der demokratischen und föderativen Struktur der Bundesrepublik Deutschland im europäischen Integrationsprozess, München 1998.

- Dieter Dieter, Hans-Heinrich, Stellungnahme während der öffentlichen Anhörung im Ausschuss für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung – Geschäftsordnungsangelegenheiten – am 17. Juni 2004, Sten. Prot. G 25, S. 18 ff.
- Doehring Doehring, Karl, Völkerrecht, Heidelberg 1999.
- Dreist Dreist, Peter, Prüfschema: Einsatz bewaffneter deutscher Streitkräfte im Ausland, NZWehrr 2003, S. 152 ff.
- Ders. Dreist, Peter, Die Task Force Harvest und die Task Force Fox – Beiträge zur Stabilisierung Makedoniens, Humanitäres Völkerrecht-Informatinsschriften (HuV-I) I/2002 S. 4 ff.
- Ders. Dreist, Peter, Der Bundestag zwischen „Vorratsbeschluss“ und Rückholrecht: Plädoyer für ein wirkungsvolles Parlamentsbeteiligungsgesetz, in: Kritische Vierteljahresschrift für Gesetzgebung und Rechtswissenschaft (KritV), 2004, S. 79 ff.
- Ders. Dreist, Peter, Offene Rechtsfragen des Einsatzes bewaffneter deutscher Streitkräfte – Zwischenbilanz und Problemaufriss, NZWehrr 2002, S. 133; auch erschienen in UBWV 6/2003, S. 201 ff.
- Ders. Dreist, Peter, Rechtliche Aspekte des KFOR-Einsatzes, NZWehrr 2001, S. 1 ff.
- Ders. Dreist, Peter, Ein Gesetz gewinnt Konturen: Zum notwendigen Regelungsgehalt eines künftigen Parlamentsbeteiligungsgesetzes, ZG 2004, S. 39 ff.
- Ders. Dreist, Peter, Terrorismusbekämpfung als Streitkräfteauftrag – zu den verfassungsrechtlichen Grenzen polizeilichen Handelns der Bundeswehr im Innern, NZWehrr 2004, S. 89 ff.
- Epping Epping, Volker, Rechtliche Rahmenbedingungen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik der Europäischen Union, NZWehrr 2002, S. 90 ff.
- Ders. Epping, Volker, Die Evakuierung deutscher Staatsbürger im Ausland als neues Kapitel der Bundeswehrgeschichte ohne rechtliche Grundlage?, AöR 1999, S. 423 ff.

- Fehn Fehn, Karsten/ Fehn, Bernd Josef, Die verfassungsrechtliche Zulässigkeit von Blauhelmeinsätzen der Bundeswehr, JURA 1997, S. 621 ff.
- Fiebig Fiebig, Jan-Peter, Der Einsatz der Bundeswehr im Innern, Verfassungsrechtliche Zulässigkeit von innerstaatlichen Verwendungen der Streitkräfte bei Großveranstaltungen und terroristischen Bedrohungen, Berlin 2004.
- Fischer Fischer, Horst, in: Knut Ipsen, Völkerrecht, 5. Auflage, München 2004, § 59 „Gewaltverbot, Selbstverteidigungsrecht und Intervention“.
- Fischer Fischer, Mattias, Terrorismusbekämpfung durch die Bundeswehr im Innern Deutschlands?, JZ 2004, S. 376 ff.
- Fischer-Lescano Fischer-Lescano, Andreas, Konstitutiver Parlamentsvorbehalt: Wann ist ein AWACS-Einsatz ein „Einsatz bewaffneter Streitkräfte“?, NVwZ 2003, S. 1474 ff.
- Ders. Fischer-Lescano, Andreas, Soldaten sind Polizisten sind Soldaten, Paradoxien deutscher Sicherheitspolitik, KJ 2004, S. 67 ff.
- Fleck Fleck, Dieter, Zur Rolle des einzelnen im Völkerrecht, Festschrift für Klaus Dau zum 65. Geburtstag, Wehrrecht und Friedenssicherung, Knut Ipsen u.a. (Hrsg.), Neuwied u.a. 1999, S. 73 ff.
- Ders. Fleck, Dieter, Vertragsgrundlagen für multinationale Verbände, NZWehrr 1998, S. 133 ff.
- Franzke Franzke, Hans-Georg, Schutz von deutschen Staatsbürgern im Ausland durch die Bundeswehr?, NZWehrr 1996, S. 189 ff.
- Frowein Frowein, Jochen A., Ius Cogens, Encyclopedia of Public International Law (EPIL), Max Planck Society, Vol. 7, S. 327 ff.
- Ders. Frowein, Jochen A., Der völkerrechtliche Status von VN-Friedenstruppen und seine Bedeutung für das deutsche Recht, in: Frowein/ Stein (Hrsg.), Rechtliche Aspekte einer Beteiligung der Bundesrepublik Deutschland an Friedenstruppen der Vereinten Nationen

(Beiträge zum ausländischen öffentlichen Recht und Völkerrecht, Band 101), Berlin u.a. 1990.

- Fuchs Fuchs, Rainer, Die Entscheidung über Krieg und Frieden, Bonn 1981.
- Gareis Gareis, Sven Bernhard/ Klein, Paul, Europas Sicherheits- und Verteidigungspolitik, Sozialwissenschaftliches Institut der Bundeswehr, SOWI-Arbeitspapier Nr. 135, Strausberg 2003.
- Geiger Geiger, Gunnar, Die völker- und verfassungsrechtlich wirksame Erweiterung des Aufgabenspektrums von NATO und WEU um Krisenmanagementaufgaben, NZWehr 2001, S. 133 ff.
- Glennon Glennon, Michael, Welche Rolle spielt das Völkerrecht wirklich?, FAZ vom 27. September 2004, S. 7.
- Globig Globig, Klaus, Die Lohengrin-Klausel des Grundgesetzes, ZRP 2002, S. 107 ff.
- Gramm Gramm, Christof, Militärische Routine oder bewaffneter Einsatz? – Anmerkungen zum Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 25. März 2004 („AWACS II“), UBWV 5/2003, S. 161 ff.
- Gries Gries, Tobias, Der aktuelle Fall: Mosambik – Rechtliche Aspekte internationaler humanitärer Hilfsaktionen von Bundeswehr und Bundesgrenzschutz, HuV 3/2000, S. 163 ff.
- Gröpl Gröpl, Christoph, Haushaltsrecht und Reform, Tübingen 2001.
- Gronimus Gronimus, Andreas, NATO-Militärpolizei in Deutschland: Sachfragen und Überreste des Besatzungsstatuts, Aachen 1995.
- Grote Grote, Rainer, in: von Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), Grundgesetzkommentar, Band 3, 3. Auflage, Vahlen 1996, Kommentierung zu Art. 115 a GG.
- Guntermann Guntermann, Ute/ Kadelbach, Stefan, Vertragsgewalt und Parlamentsvorbehalt, AöR Bd. 126 (2001), S. 563 ff.
- Hahn Hahn, Daniel/ Brenner, Michael, Bundeswehr und Auslandseinsatz, JuS 2001, S. 729 ff.

- Hailbronner Hailbronner, Kay, Berichte der Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht, Band 26 (1986), S. 49 ff.
- Hauck Hauck, Felix, Mitwirkungsrechte des Bundestages in Angelegenheiten der Europäischen Union, Berlin 1999.
- Häußler Häußler, Ulf, Irak-Krieg und Völkerrecht, NZWehrr 2004, S. 221 ff.
- Hautmann Hautmann, Gerhard, Die verfassungsrechtlichen Grundlagen von Wehrverfassung und Wehrordnung der Bundesrepublik Deutschland, Würzburg 1975.
- Heinegg Heintschel von Heinegg, Wolf, Das Verhältnis der Organisation der Vereinten Nationen zur EU in der Sicherheitspolitik, in: Kooperation oder Konkurrenz internationaler Organisationen, Hobe (Hrsg.), Baden-Baden 2000, S. 89 ff.
- Ders. Heintschel von Heinegg, in: Ipsen: Völkerrecht, 5. Auflage, München 2004.
- Heinen Heinen, Johannes, Der Schutz verbündeter Streitkräfte in Deutschland durch das UZwGBw, NZWehrr 2004, S. 187 ff.
- Ders. Heinen, Johannes, Die Internationale Militärpolizei eines internationalen militärischen Hauptquartiers, DIE POLIZEI 2001, S. 77 ff.
- Heintze Heintze, Hans-Joachim, Ächtung des Terrorismus durch das Völkerrecht, in Frank/Hirschmann (Hrsg.), Die weltweite Gefahr. Terrorismus als internationale Herausforderung, Berlin 2002, S. 67 ff.
- Heinz Heinz, Wolfgang/ Arend, Jan-Michael (Hrsg), Internationale Terrorismusbekämpfung und Menschenrechte, Entwicklungen 2003/2004, Deutsches Institut für Menschenrechte, Berlin 2004.
- Herdegen Herdegen, Matthias, Völkerrecht, 3. Aufl., München 2004.
- Hermsdörfer Hermsdörfer, Willibald, Einsatz deutscher Streitkräfte zur Evakuierung deutscher Staatsbürger aus Albanien, BayVBl. 1998, S. 652 ff.

- Ders. Hermsdörfer, Willibald, Einsatz bewaffneter Streitkräfte vor Zustimmung des Deutschen Bundestages, UBWV 2003 (Heft 11), S. 404 ff.
- Ders. Hermsdörfer, Willibald, Humanitäre Hilfe durch die Bundeswehr bei Katastrophen im Ausland, NZWehrr 1996, S. 226 ff.
- Hermsdörfer Hermsdörfer, Willibald, Zur Immunität der Angehörigen einer Friedenstruppe der Vereinten Nationen, NZWehrr 1997, S. 100 ff.
- Hernekamp Hernekamp, Karl-Andreas, in: v. Münch/ Kunig, Grundgesetzkommentar, Band 3, 5. Auflage, 2003, Kommentierung zu Art. 87 a GG.
- Heun Heun, Werner, in Horst Dreier, Grundgesetzkommentar, Band III., 2000, Kommentierung zu Art. 87 a GG.
- Hömig Hömig, Dieter/ Siefert, Karl-Heinz, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Taschenkommentar, 7. Auflage, Baden-Baden 2003, Kommentierung zu Art. 87 a GG.
- Horn Horn, Hans-Detlef, Gewaltenteilige Demokratie, demokratische Gewaltenteilung, AöR 127 (2002), S. 427 ff.
- Hulin Hulin, Rüdiger, (Hrsg.) Der ISAF-Einsatz, Die Bundeswehr in Afghanistan, Bonn 2004.
- Hummel Hummel, Konrad, Rückrufrecht des Bundestages bei Auslandseinsätzen der Streitkräfte, NZWehrr 2001, S. 221 ff.
- Ipsen Ipsen, Knut, Völkerrecht, 5. Auflage, München 2004.
- Ders. Ipsen, Knut, Der Einsatz der Bundeswehr zur Verteidigung im Spannungs- und Verteidigungsfall sowie im internen bewaffneten Konflikt, in: Schwarz: Sicherheitspolitik, 3. Auflage, Bad Honnef 1987, S. 615 ff.
- Ders. Ipsen, Knut, Relativierung des „absoluten“ Gewaltverbots? – Zur Problematik der Erstanwendung zwischenstaatlicher Waffengewalt; Festschrift für Klaus Dau zum 65. Geburtstag, Wehrrecht und Friedenssicherung, Knut Ipsen u.a. (Hrsg.), Neuwied u.a. 1999, S. 103 ff.

- Ders. Ipsen, Knut, Bündnisfall und Verteidigungsfall, DÖV 1971, S. 583 ff.
- Ipsen Ipsen, Jörn, Staatsrecht I, 14. Auflage, Neuwied u.a. 2002.
- Isensee Isensee, Josef, Deutsche Vereinigung für Parlamentsfragen e.V., Auslandseinsätze der Bundeswehr zwischen Parlaments- und Regierungsinteresse – Probleme eines Entsendegesetzes, Protokoll vom 04. Juni 2003 in Berlin, deutsche Parlamentarische Gesellschaft, Kaisersaal.
- Jacobsen Jacobsen, Hans-Jörg, Friedenssicherung durch Verteidigungsbereitschaft – Deutsche Sicherheitspolitik 1949 - 1989, Mainz 1990.
- Jarass Jarass, Hans D./ Pieroth, Bodo, Grundgesetz, 6. Aufl., München 2002.
- Jou Jou, Yuan-jeh, Einsatz von Streitkräften im Innern für den Notstandsfall nach deutschem Verfassungsrecht, München 2000.
- Kabel Kabel, Rudolf, Die Mitwirkung des Deutschen Bundestages in Angelegenheiten der Europäischen Union, in: Gedächtnisschrift für Eberhard Grabitz, München 1995.
- Kadelbach Kadelbach, Stefan/ Guntermann, Ute, Vertragsgewalt und Parlamentsvorbehalt, AöR Bd. 126 (2001), S. 563 ff.
- Kamann Kamann, Hans-Georg, Die Mitwirkung der Parlamente der Mitgliedstaaten an der europäischen Gesetzgebung, Frankfurt am Main 1997.
- Kersting Kersting, Klaus, Die Entscheidung über den Einsatz der Bundeswehr zur Verteidigung, NZWehrr 1982, S. 84 ff.
- Kirchhof Kirchhof, Paul, in Isensee/ Kirchhof, Handbuch des Staatsrecht, Band III, 2. Auflage, Heidelberg 1996.
- Kirchhof Kirchhof, Ferdinand, Deutsche Verfassungsvorgaben zur Befehlsgewalt und Wehrverwaltung in multinationalen Verbänden, NZWehrr 1998, S. 152 ff.

- Klein Klein, Hans Hugo, Rechtsfragen des Parlamentsvorbehalts für Einsätze der Bundeswehr, Festschrift für Walter Schmitt Glaeser zum 70. Geburtstag, Schriften zum Öffentlichen Recht, Band 932, Berlin 2003, S. 245 ff.
- Ders. Klein, Hans Hugo, schriftliche Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung im Ausschuss für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung – Geschäftsordnungsangelegenheiten – am 17. Juni 2004, Sten. Prot. G 25, S. 93 ff.
- Ders. Klein, Hans Hugo, Aufgaben des Bundestages, in: Josef Isensee/ Paul Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Band II, Heidelberg 1987, § 40, S. 341 ff.
- Klein Klein, Paul/ Gareis, Sven Bernhard, Europas Sicherheits- und Verteidigungspolitik, Sozialwissenschaftliches Institut der Bundeswehr, SOWI-Arbeitspapier Nr. 135, Strausberg 2003.
- Knoche Knoche, Sebastian, „Zwangsweise“ Diensterfüllung bei Auslandseinsätzen?, NZWehrr 1996, S. 21 ff.
- König König, Christian, in: von Mangoldt/Klein/Starck, Das Bonner Grundgesetz, Band 2, 4. Auflage, München, Vahlen 2000, Kommentierung zu Art. 25 GG.
- Kokott Kokott, Juliane, in: Sachs, Grundgesetzkommentar, 3. Auflage, München 2003, Kommentierung zu Art. 87 a GG.
- Dies. Kokott, Juliane, Kontrolle der auswärtigen Gewalt, DVBl. 1996, S. 937 ff.
- Kreß Kreß, Claus, Die Rettungsoperation der Bundeswehr in Albanien am 14. März 1997 aus völker- und verfassungsrechtlicher Sicht, ZaöRV 1997, S. 329 ff.
- Kretschmer Kretschmer, Gerald, Zur Organisationsgewalt des Deutschen Bundestages im parlamentarischen Bereich, ZParl 1986, S. 334 ff.
- Krings Krings, Günter/ Burkiczak, Christian, Bedingt abwehrbereit? – Verfassungs- und völkerrechtliche Aspekte des Einsatzes der Bundeswehr zur Bekämpfung neuer terroristischer Gefahren in In – und Ausland - . DÖV 2002, S. 501 ff.

- Kröninger Stein, Torsten / Kröninger, Holger, Bundeswehreinätze im Rahmen von NATO-, WEU bzw. VN-Militäraktionen, JURA 1995, S. 254 ff.
- Lersner Lersner, York Frhr. von, Der Einsatz von Bundeswehrsoldaten in Albanien zur Rettung deutscher Staatsangehöriger, Humanitäres Völkerrecht – Informationsschriften 1999, S. 156 ff.
- Limpert Limpert, Martin, Auslandseinsätze der Bundeswehr, Berlin 2002.
- Ders. Limpert, Martin, Außeneinsatz der Bundeswehr, in Häberle/ Graf Vitzthum/ Schwarze (Hrsg.), Der Staat als Teil und als Ganzes. Seminar zum Gedenken an Werner von Simon am 21. Februar 1998 in Freiburg, Baden-Baden 1998, S. 41 ff.
- Ders. Limpert, Martin/ Möller, Franz, Informations- und Mitwirkungsrechte des Bundestages in Angelegenheiten der Europäischen Union, ZParl 1993, S. 21 ff.
- Lingens Lingens, Eric, Ungleichbehandlung von Wehrpflichtigen, NZWehrr 1995, S. 110 ff.
- Linke Linke, Tobias, Zur Rolle des Art. 35 GG in dem Entwurf eines Gesetzes zur Neuregelung von Luftsicherheitsaufgaben, NZWehrr 2004, S. 115 ff.
- Lorse Lorse, Jürgen, Die Befehls- und Kommandogewalt des Art. 65a GG im Lichte terroristischer Herausforderungen, DÖV 2004, S. 329 ff.
- Lutze Lutze, Christian, Der Parlamentsvorbehalt beim Einsatz bewaffneter Streitkräfte, DÖV 2003, S. 972 ff.
- Ders. Lutze, Christian, Abwehr terroristischer Angriffe als Verteidigungsaufgabe der Bundeswehr, NZWehrr 2003, S. 101 ff.
- Maar Maar, Ernst-Dieter, Analyse des Abkommens zur Änderung des Zusatzabkommens zum NATO-Truppenstatut, NZWehrr 1995, S. 89 ff.
- Magiera Magiera, Siegfried, in: Schneider/ Zeh (Hrsg.), Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik, Berlin 1989.

- Maier
Maier, Martin, Humanitäre Intervention, Stimmen der Zeit 2004, S. 361 f.
- Martinez
Martinez Soria, José, Polizeiliche Verwendung der Streitkräfte, Möglichkeiten und Grenzen eines Einsatzes des Bundeswehr im Innern, DVBL. 2004, S. 597 ff.
- Millotat
Millotat, Christian, Der Weg des deutschen Heeres in die Multinationalität, Festschrift für Klaus Dau zum 65. Geburtstag, Wehrrecht und Friedenssicherung, Knut Ipsen u.a. (Hrsg.), Neuwied u.a. 1999, S. 151 ff.
- Möller
Möller, Franz/ Limpert, Martin, Informations- und Mitwirkungsrechte des Bundestages in Angelegenheiten der Europäischen Union, ZParl 1993, S. 21 ff.
- Nachtwei
Nachtwei, Winfried, Stellungnahme während der öffentlichen Anhörung im Ausschuss für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung – Geschäftsordnungsangelegenheiten – am 17. Juni 2004, Sten. Prot. G 25.
- Naumann
Naumann, Klaus, Rolle und Aufgaben der NATO nach dem Gipfel 1999 und erste Erfahrungen aus dem Kosovo-Konflikt, Festschrift für Klaus Dau zum 65. Geburtstag, Wehrrecht und Friedenssicherung, Knut Ipsen u.a. (Hrsg.), Neuwied u.a. 1999, S. 175 ff.
- Nolte
Nolte, Georg, Bundeswehreinsätze in kollektiven Sicherheitssystemen – Zum Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 12. Juli 1994, Zeitschrift für Ausländisches Öffentliches Recht und Völkerrecht (ZaöRV), Band 54, 1994, S. 652 ff.
- Ders.
Nolte, Georg, Eingreifen auf Einladung/ Intervention upon Invitation – Zur völkerrechtlichen Zulässigkeit des Einsatzes fremder Truppen im internen Konflikt auf Einladung der Regierung, ZaöRV 1999, Vol. 136, S. 699 ff.
- Nowrot
Nowrot, Karsten/ Tietje, Christian, Völkerrechtliche Aspekte militärischer Maßnahmen gegen den internationalen Terrorismus, NZWehrr 2002, S. 1 ff.
- Ders.
Nowrot, Karsten, Verfassungsrechtliche Vorgaben für die Mitwirkung des Deutschen Bundestages bei Auslandseinsätzen der Bundeswehr gegen den internationalen Terrorismus, NZWehrr 2003, S. 65 ff.

- Ders. Riedel, Norbert, Die Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts zum Bundeswehreinsatz im Rahmen von NATO-, WEU- bzw. UN-Militäraktionen, DÖV 1995, S. 135 ff.
- Risse Risse, Horst, Der Einsatz militärischer Kräfte durch die Vereinten Nationen und das Kriegsvölkerrecht, Frankfurt 1988.
- Ritzel Ritzel, Heinrich G./ Bückler, Joseph/ Schreiner, Hermann, Handbuch für die parlamentarische Praxis mit Kommentar zur Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages, Stand: August 2001, Neuwied u.a.
- Röben Röben, Volker, Der Einsatz der Streitkräfte nach dem Grundgesetz, ZaöRV 63 (2003), S. 585 ff.
- Ders. Röben, Volker, schriftliche Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung im Ausschuss für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung – Geschäftsordnungsangelegenheiten – am 17. Juni 2004, Sten. Prot. G 25, S. 103 ff.
- Roth Roth, Wolfgang, in: Umbach/ Clemens, Grundgesetz, Band II, Heidelberg 2002, Kommentierung zu Art. 38 GG.
- Schäfer Schäfer, Hans, Grundgesetz und Bundeswehr, NJW 1956, S. 529 ff.
- Schlegtendal Schlegtendal, Axel, Die „Geschäftsgrundlage“ für den Soldaten oder Inhalt und Reichweite seiner Treuepflicht, NZWehr 1992, S. 177 ff.
- Schmalenbach Schmalenbach, Kirsten, Die Beurteilung von grenzüberschreitenden Militäreinsätzen gegen den internationalen Terrorismus aus völkerrechtlicher Sicht, NZWehr 2000, S. 177 ff.
- Schmidt-Jortzig Schmidt-Jortzig, Edzard, Verfassungsänderung für Bundeswehreinsätze im Innern Deutschlands?, DÖV 2002, S. 773 ff.
- Ders. Schmidt-Jortzig, Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung im Ausschuss für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung – Geschäftsordnungsangelegenheiten – am 17. Juni 2004, Sten. Prot. G 25, zugleich gesonderte schriftliche Stellungnahme S. 107 ff.

- Schmidt-Radefeldt Schmidt-Radefeldt, Roman, EU-Militäreinsätze unter demokratischer Kontrolle? – Überlegungen zur parlamentarischen Dimension der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungsarchitektur, Festschrift für Dieter Fleck, Krisensicherung und Humanitärer Schutz – Crisis Management and Humanitarian Protection, Berlin 2004, S. 489 ff.
- Ders. Schmidt-Radefeldt, Roman, Einsatz und Rückruf von Streitkräften aus dem Ausland (Fall mit Lösungsvorschlag), JURA 3/2003, S. 201 ff.
- Scholz Scholz, Rupert, Gastkommentar in der Zeitung DIE WELT vom 08.03.2002, Terrorismus und Völkerrecht, S. 8.
- Ders. Scholz, Rupert, schriftliche Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung im Ausschuss für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung – Geschäftsordnungsangelegenheiten – am 17. Juni 2004, Sten. Prot. G 25, S. 115 ff.
- Ders. Scholz, Rupert, Deutsche Vereinigung für Parlamentsfragen e.V., Auslandseinsätze der Bundeswehr zwischen Parlaments- und Regierungsinteresse – Probleme eines Entsendegesetzes - , Protokoll vom 04. Juni 2003 in Berlin, deutsche Parlamentarische Gesellschaft, Kaisersaal.
- Schröder Schröder, Florian, Das parlamentarische Zustimmungsverfahren zum Auslandseinsatz der Bundeswehr in der Praxis, Göttinger Studien zum Völker- und Europarecht, Köln u.a. 2005.
- Schubert Schubert, Klaus von, Sicherheitspolitik der Bundesrepublik Deutschland, Dokumentationen 1945-1977, Teil 1 Köln 1978.
- Schultz Schultz, Marcus, Die Auslandsentsendung von Bundeswehr und Bundesgrenzschutz zum Zwecke der Friedenswahrung und Verteidigung, Schriften zum Staats- und Völkerrecht (Hrsg. Blumenwitz), Band 77, Frankfurt a.M. u.a. 1998.
- Schwandt Schwandt, Eberhard Ulrich, Einsatz der Bundeswehr „out of area“, Festschrift für Klaus Dau zum 65. Geburtstag, Wehrrecht und Friedenssicherung, Knut Ipsen u.a. (Hrsg.), Neuwied u.a. 1999, S. 219 ff.

- Schwerin
Schwerin, Thomas, Der Deutsche Bundestag als Geschäftsordnungsgeber, Beiträge zum Parlamentsrecht, Band 44, Berlin 1998.
- Sevecke
Sevecke, Torsten, Das United Nations Department of Peace-keeping Operations (DPKO) als Führung der UN-Friedenstruppen, NZWehrr 1995, S. 221 ff.
- Simma
Simma, Bruno (Hrsg.), Charta der Vereinten Nationen, München 1991.
- Sohm
Sohm, Stefan, Rechtsfragen der Nothilfe bei friedensunterstützenden Einsätzen der Bundeswehr, NZWehrr 1996, S. 89 ff.
- Sommermann
Sommermann, Karl-Peter, in: von Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), Grundgesetzkommentar, Band 2, 4. Auflage, Vahlen 2000, Kommentierung zu Art. 20 GG.
- Spies
Spies, Sylva Charlotte, Parlamentsvorbehalt und Parlamentsbeteiligung bei Einsätzen der Bundeswehr im Ausland – Ein Beitrag zur Diskussion um ein Parlamentsbeteiligungsgesetz, Festschrift für Dieter Fleck, Krisensicherung und Humanitärer Schutz – Crisis Managment and Humanitarian Protection, Berlin 2004, S. 531 ff.
- Stauf
Stauf, Wolfgang, Wehrrecht II, Kommentar, Baden-Baden 2002.
- Ders.
Stauf, Wolfgang/ Wilk, Manfred, Wehrrecht von A-Z: Begriffe und Disziplinarrecht, Dienstrecht, Auslandsverwendung, Wehrpflicht, Wehrstrafrecht, 4. Auflage, München 2003.
- Stein
Stein, Torsten / Kröninger, Holger, Bundeswehreinätze im Rahmen von NATO-, WEU bzw. VN-Militäraktionen, JURA 1995, S. 254 ff.
- Ders.
Stein, Torsten, Rechtsformen multinationaler Verbände, NZWehrr 1998, S. 143 ff.
- Stein
Stein, Horst, Militärgeschichtliche, verfassungsgeschichtliche und verfassungsrechtliche Aspekte der Spitzengliederung deutscher Streitkräfte, Festschrift für Klaus Dau zum 65. Geburtstag, Wehrrecht und Friedenssicherung, Knut Ipsen u.a. (Hrsg.), Neuwied u.a. 1999, S. 229 ff.

- Steinkamm Armin A., Zur humanitären Intervention – völker- und wehrrechtliche Aspekte des Kosovo-Konflikts 1999, Festschrift für Klaus Dau zum 65. Geburtstag, Wehrrecht und Friedenssicherung, Knut Ipsen u.a. (Hrsg.), Neuwied u.a. 1999, S. 261 ff.
- Sucharipa Ernst, Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) der Europäischen Union im Rahmen der Vereinten Nationen, Verhandeln für den Frieden – Negotiating for Peace: Liber Americorum Tono Eitel, Jochen Frowein (Hrsg.), Berlin, Heidelberg u.a. 2003, S. 773 ff.
- Sucharipa-Behrmann Lilly, Die friedenserhaltenden Operationen der Vereinten Nationen, in: Cede/Sucharipa-Behrmann (Hrsg.), Die Vereinten Nationen, Recht und Praxis, Wien 1999, S. 83 ff.
- Talmon Stefan, Die Geltung deutscher Rechtsvorschriften bei Auslandseinsätzen der Bundeswehr mit Zustimmung des Aufenthaltsstaates, NZWehrr 1997, S. 221 ff.
- Theiler Olaf, Die NATO im Umbruch, Bündnisreform im Spannungsfeld konkurrierender Nationalinteressen, Schriften der Akademie der Bundeswehr für Information und Kommunikation, Band 26, Baden-Baden 2003.
- Thym Daniel, Die Begründung einer europäischen Verteidigungspolitik: Anforderungen des europäischen und des deutschen Verfassungsrechts, DVBl. 2000, S. 676 ff.
- Tietje Christian/ Nowrot, Karsten, Völkerrechtliche Aspekte militärischer Maßnahmen gegen den internationalen Terrorismus, NZWehrr 2002, S. 1 ff.
- Tomuschat Christian, Diskussionsbeitrag, Frowein/ Stein (Hrsg.), Rechtliche Aspekte einer Beteiligung der Bundesrepublik Deutschland an Friedenstruppen der Vereinten Nationen, Heidelberg 1990.
- Ders. Tomuschat Christian, in: Kommentar zum Bonner Grundgesetz (BK), Heidelberg, Stand 2001.
- Varwick Johannes, Die Entscheidungsstrukturen deutscher Sicherheitspolitik unter Reformdruck, in: Gesellschaft, Wirtschaft, Politik (2) 2003, S. 209 ff.

- Vetter Joachim, Die Parlamentsausschüsse im Verfassungssystem der Bundesrepublik Deutschland, Frankfurt am Main 1986.
- Vöneky Silja/ Wolfrum, Rüdiger, Die Reform der Friedensmissionen der Vereinten Nationen und ihre Umsetzung nach deutschem Verfassungsrecht, in: ZaöRV 2002, S. 570 ff.
- Wallgrabenstein Astrid, Wer entscheidet über „Blauhelm“-Einsätze der Bundeswehr?, JA 1998, S. 863 ff.
- Walz Dieter, Beamtinnen und Beamte der Bundeswehr im Auslandseinsatz – Statusrechtliche Problemstellungen, Festschrift für Dieter Fleck, Krisensicherung und Humanitärer Schutz – Crisis Managment and Humanitarian Protection, Berlin 2004, S. 663 ff.
- Warg Gunter, Außenkompetenzen des Bundes und Mitwirkungsrechte des Parlaments, JURA 2002, S. 806 ff.
- Weber Stephan, Rules of Engagement: Ein Paradigmenwechsel für Einsatz und Ausbildung?, HuV 2001, S. 76 ff.
- Weingärtner Dieter, Deutsche Vereinigung für Parlamentsfragen e.V., Auslandseinsätze der Bundeswehr zwischen Parlaments- und Regierungsinteresse – Probleme eines Entsendegesetzes - , Protokoll vom 04. Juni 2003 in Berlin, deutsche Parlamentarische Gesellschaft, Kaisersaal.
- Weinzierl Sebastian, Vorlesungs-Abschlussklausur – Völkerrecht: Geiselnbefreiung im Ausland, JuS 2004, S. 602 ff.
- Welsh Jennifer, Humanitarian Intervention and International Relations, 1. Aufl., Oxford 2004.
- Wentzek Boris, Zur Geltung des deutschen Strafrechts im Auslandseinsatz, NZWehr 1997, S. 25 ff.
- Wettig Gerhard, Entmilitarisierung und Wiederbewaffnung in Deutschland 1945-1955, München 1967.

- Wiefelspütz Wiefelspütz, Dieter, Der Einsatz bewaffneter deutscher Streitkräfte und der konstitutive Parlamentsvorbehalt, Baden-Baden 2003.
- Ders. Wiefelspütz, Dieter, Der Einsatz der Streitkräfte und die konstitutive Beteiligung des Deutschen Bundestages, NZWehrr 2003, Heft 4, S. 133 ff.
- Ders. Wiefelspütz, Dieter, Die Fraktions-Entwürfe eines Parlamentsbeteiligungsgesetzes, NZWehrr 2004, S. 133 ff.
- Ders. Wiefelspütz, Dieter, Stellungnahme während der öffentlichen Anhörung im Ausschuss für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung – Geschäftsordnungsangelegenheiten – am 17. Juni 2004, Sten. Prot. G 25.
- Ders. Wiefelspütz, Dieter, Sicherheit vor den Gefahren des internationalen Terrorismus durch den Einsatz der Streitkräfte, NZWehrr 2003, S. 45 ff.
- Ders. Wiefelspütz, Dieter, Die Immunität und Zwangsmaßnahmen gegen Abgeordnete, NVwZ 2003, S. 38 ff.
- Ders. Wiefelspütz, Dieter, Konturen eines Parlamentsbeteiligungsgesetzes, BayVBl. 2003, S. 609 ff.
- Wieland Wieland, Joachim, Stellungnahme während der öffentlichen Anhörung im Ausschuss für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung – Geschäftsordnungsangelegenheiten – am 17. Juni 2004, Sten. Prot. G 25 und gesonderte schriftliche Stellungnahme, S. 133 ff.
- Ders. Wieland, Joachim, Ausländische Vorgesetzte deutscher Soldaten in multinationalen Verbänden, NZWehrr 1999, S. 142 ff.
- Wild Wild, Michael, Verfassungsrechtliche Möglichkeiten und Grenzen für Auslandseinsätze der Bundeswehr nach dem Kosovo-Krieg, DÖV 2002, S. 622 ff.
- Wilk Wilk, Manfred/ Stauf, Wolfgang Wehrrecht von A-Z: Begriffe und Disziplinarrecht, Dienstrecht, Auslandsverwendung, Wehrpflicht, Wehrstrafrecht, 4. Auflage, München 2003.

- Wolfrum Wolfrum, Rüdiger/ Vöneky, Silja, Die Reform der Friedensmissionen der Vereinten Nationen und ihre Umsetzung nach deutschem Verfassungsrecht, in: ZaöRV 2002, S. 570 ff.
- Ders. Wolfrum, Rüdiger, Auswärtige Beziehungen und Verteidigungspolitik, in: Dreier, Horst/ Badura, Peter (Hrsg.), Festschrift 50 Jahre Bundesverfassungsgericht, Zweiter Band, Berlin 2001, S. 693 ff.
- Zimmer Zimmer, Mark, Einsätze der Bundeswehr im Rahmen kollektiver Sicherheit, Schriften zum Staats- und Völkerrecht, Band 58, Blumenwitz (Hrsg.), Frankfurt u.a. 1994.

Vita

Andreas Gilch wurde am 03.04.1976 als zweites Kind des Ärzteehepaares Dr. Johanna und Dr. Wilhelm Gilch in Fulda geboren. Römisch-katholisch getauft wuchs er zusammen mit seiner drei Jahre älteren Schwester Dr. Katharina Wömpner in Fulda auf und besuchte dort mit „St. Bonifatius“ und „Winfriedschule“ Grundschule und Gymnasium. Das Abitur legte er im Jahre 1995 ab.

Seinen Wehrdienst leistete Herr Gilch von 1995 bis 1996 bei der Deutsch-Französischen Brigade in Müllheim (Baden) ab. 1996 immatrikulierte er sich an der Julius-Maximilians-Universität zu Würzburg im Fachbereich Rechtswissenschaften. Im Rahmen eines ERASMUS-Stipendiums verbrachte er ein akademisches Studienjahr am Trinity College (Dublin).

Mit dem Termin 2001/II legte Herr Gilch sein Erstes Juristisches Staatsexamen im Freiversuch ab. Seine Referendariatszeit verbrachte er am Landgericht Würzburg. Das Zweite Juristische Staatsexamen wurde im Termin 2003/II abgelegt. Die Wahlstation absolvierte er an der Deutschen Botschaft in Washington D/C.

Seit Juni 2004 ist Herr Gilch zugelassener Rechtsanwalt in Nürnberg.