

## Auslandseinsätze deutscher Streitkräfte und der Bundestag: Ist eine Reform geboten?

Dieter Wiefelspütz

Der konstitutive Parlamentsvorbehalt hat seinen Entstehungszusammenhang im Streitkräfteurteil des Bundesverfassungsgerichts vom 12. Juli 1994.<sup>1</sup> Das Gericht bejaht in dieser überaus bedeutsamen und wirkungsmächtigen, das Grundgesetz kühn interpretierenden Entscheidung die grundgesetzliche Verpflichtung der Bundesregierung, für einen Einsatz bewaffneter Streitkräfte grundsätzlich die vorherige konstitutive Zustimmung des Deutschen Bundestages einzuholen.<sup>2</sup> Diese Zustimmung wird damit zur zwingenden Rechtmäßigkeitsvoraussetzung für den Einsatz der Streitkräfte.<sup>3</sup> 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.<sup>4</sup> 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, sondern als „Parlamentsheer“ in die demokratisch-rechtsstaatliche Verfas-

- 1 BVerfGE 90, S. 286 ff.; dazu *Ralph Alexander Lorz*, Interorganrespekt im Verfassungsrecht, Tübingen 2001, S. 366 ff.; *Torsten Stein*, in: German Yearbook of International Law, 46. Jg. (2003), S. 64 (S. 78 ff.); *Dieter Wiefelspütz*, Das Parlamentsheer, Berlin 2005, S. 186 ff.; *Heike Krieger*, Streitkräfte im demokratischen Verfassungsstaat, Habilitationsschrift, Universität Göttingen, Typoskript, Juni 2004, S. 311 ff.; *Andreas L. Paulus*, Parlament und Streitkräfteeinsatz in rechts-historischer und rechtsvergleichender Perspektive, Habilitationsschrift, Universität München, Typoskript (noch nicht veröffentlicht), März 2006, S. 225 ff.; *Christian Calliess*, in: *Josef Isensee / Paul Kirchhof* (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. IV, Aufgaben des Staates, 3. Auflage, Heidelberg 2006, § 83 Rdnr. 37, 39 f. Von besonderer Bedeutung sind die Beiträge von *Paul Kirchhof*, Der Verteidigungsauftrag der deutschen Streitkräfte, in: *Ulrich Beyerlin* u.a. (Hrsg.), Recht zwischen Umbruch und Bewahrung, Festschrift Rudolf Bernhard, Berlin u.a. 1995, S. 797 ff., und von *Hans H. Klein*, Rechtsfragen des Parlamentsvorbehalts für Einsätze der Bundeswehr, in: *Hans-Detlef Horn* (Hrsg.) in Verbindung mit *Peter Häberle*, *Herbert Schambeck*, *Klaus Stern*, Recht im Pluralismus, Festschrift für Walter Schmitt Glaeser zum 70. Geburtstag, Berlin 2003, S. 245 ff. *Paul Kirchhof* und *Hans H. Klein* wirkten als Richter am Bundesverfassungsgericht am Streitkräfteurteil vom 12. Juli 1994 mit.
- 2 BVerfGE 90, S. 286 (Leitsatz 3 a). Instrukтив zur Rechtslage in anderen Staaten: *Hans Born / Heiner Hänggi* (Hrsg.), The ‚Double Democratic Deficit‘. Parliamentary Accountability and the Use of Force Under International Auspices, London 2004; *Heike Krieger*, a.a.O. (Fn. 1).
- 3 Vgl. *Manfred Baldus*, in: *Hermann von Mangoldt / Friedrich Klein / Christian Starck* (Hrsg.), Kommentar zum Grundgesetz, Bd. 3, 5. Auflage, München 2005, Art. 87 a Rdnr. 63; *Dieter Wiefelspütz*, Der Einsatz bewaffneter deutscher Streitkräfte und der konstitutive Parlamentsvorbehalt, Baden-Baden 2003, S. 49.
- 4 BVerfGE 90, S. 286 (S. 381).

sungsordnung einzufügen, das heißt, dem Parlament einen rechtserheblichen Einfluss auf Aufbau und Verwendung der Streitkräfte zu sichern.<sup>5</sup>

Ob bewaffnete deutsche Streitkräfte eingesetzt werden sollen, ist zunächst eine Entscheidung der Bundesregierung. Ihr allein steht die Befugnis zu, die tatsächlich und rechtlich erhebliche Initiative zu solch einer Entscheidung zu ergreifen. Rechtmäßig ist der Einsatz freilich erst, wenn – regelmäßig vor dem konkreten Einsatz – auch der Bundestag zustimmt. Der Bundesregierung obliegt sodann die operative Führung des Einsatzes, wobei es ihrem Eigenbereich exekutiver Handlungsbefugnis und Verantwortlichkeit zuzurechnen ist, ob und wie sie die „Genehmigung“ des Bundestages ausschöpft.

Die „Erfindung“<sup>6</sup> des konstitutiven Parlamentsvorbehalts war ein juristischer Geniestreich des Bundesverfassungsgerichts<sup>7</sup>, wenngleich es sich weniger um die Auslegung von Verfassungsrecht als um verfassungsänderndes Richterrecht handelt. Dass der Einsatz kämpfender oder doch kampfbereiter Soldaten der doppelten Legitimation durch Entscheidungen von Bundesregierung und Bundestag bedarf, hat den Zugang der Bundesrepublik Deutschland zu solch schwierigen Entscheidungen nicht nur erleichtert, sondern wohl erst ermöglicht.<sup>8</sup> Das Prinzip des doppelten Schlüssels<sup>9</sup>, das Erfordernis der grundsätzlich vorherigen Zustimmung des Bundestages<sup>10</sup> und die von Regierung und Parlament gemeinsam zu tragende Verantwortung für den Einsatz bewaffneter Streitkräfte haben die deutsche Politik in die Lage versetzt, die nachhaltige Unsicherheit, ja Verstörung im Umgang mit der bewaffneten Macht der Streitkräfte Schritt für Schritt zu überwinden, ohne dabei die Anwendung von militärischer Gewalt zu verharmlosen oder gar zur Routine werden zu lassen.<sup>11</sup>

Die einfachgesetzliche Umsetzung und Gestaltung des konstitutiven Parlamentsvorbehalts findet sich im Parlamentsbeteiligungsgesetz (PBG) vom 18. März 2005.<sup>12</sup> Der Gesetzgeber hat sich in § 2 Abs. 1 PBG in Übereinstimmung mit der herrschenden Auffassung<sup>13</sup>

5 Ebenda, S. 286 (S. 381 f.).

6 Vgl. auch *Torsten Stein*, a.a.O. (Fn. 1), S. 64 (S. 81).

7 *Dieter Wiefelspütz*, a.a.O. (Fn. 1), S. 198; *Peter Dreist*, in: *Klaus-Jürgen Bremm / Hans Mack / Martin Rink* (Hrsg.), *Entschieden für Frieden – 50 Jahre Bundeswehr. 1955 bis 2005*, Freiburg 2005, S. 507 (S. 511); *ders.*, in: *BWV* 2005, S. 29 (S. 34), spricht von einer „verfassungsrichterlichen Neuschöpfung“, *Christof Gramm*, in: *NZWehr* 2005, S. 133 (S. 137), von einer „kreativen Verfassungsauslegung“, *Manfred Baldus*, a.a.O. (Fn. 3), Art. 87 a Rdnr. 59, von einer „verfassungsgerichtlichen Rechtsschöpfung“.

8 *Dieter Wiefelspütz*, a.a.O. (Fn. 1), S. 198; ähnlich *Christian Walter*, in: *AöR* 125 (2000), S. 517 (S. 547).

9 Vgl. auch *Ernst-Wolfgang Böckenförde*, *Die War Powers Resolution als ein mögliches Modell für ein Entsendegesetz/Parlamentsbeteiligungsgesetz*, 2004, S. 29; *Rafael Biermann*, *Der Bundestag und die Auslandseinsätze der Bundeswehr. Zur Gratwanderung zwischen exekutiver Prärogative und legislativer Mitwirkung* ZParl, 35. Jg. (2004), H. 4, S. 607 (S. 613).

10 Vgl. auch *Roman Schmidt-Radefeldt*, *Parliamentary accountability and military forces in NATO: the case of Germany*, in: *Hans Born / Heiner Hänggi*, a.a.O. (Fn. 2), S. 147 (S. 153).

11 Dies wird insbesondere von *Gerd Roellecke*, in: *Der Staat*, 34. Jg. (1995), S. 415 (S. 425 f.), verkannt.

12 BGBl. I 2005, S. 775.

13 Vgl. *Hans H. Klein*, *Deutscher Bundestag, 15. Wahlperiode, Ausschuss für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung, Protokoll G 25 vom 17. Juni 2004*, S. 13; *Völker Röben*, *Deutscher Bundestag, 15. Wahlperiode, Ausschuss für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung, Protokoll G 25 vom 17. Juni 2004*, S. 14; *Manfred Baldus*, *Deutscher Bundestag, 15. Wahlperiode, Ausschuss für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung, Ausschussdrucksache 15 –*

dafür entschieden, dass jeder bewaffnete Einsatz – unabhängig von Art, Intensität, Umfang und Bedeutung – der Zustimmung des Parlaments bedarf.

§ 4 PBG überträgt die Befugnis zur verbindlichen Entscheidung über einen Einsatz von geringer Intensität und Tragweite nicht dem viel diskutierten Entsendeausschuss<sup>14</sup>, sondern sieht für diese Einsätze ein vereinfachtes Zustimmungsverfahren vor.<sup>15</sup> Dieses ist dem Verfahren zum Erlass einer Vorentscheidung<sup>16</sup> aus dem Immunitätsrecht des Bundestages entlehnt<sup>17</sup> und fingiert die parlamentarische Zustimmung zum Einsatz bewaffneter Streitkräfte. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes 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 das Parlament jedoch umgehend mit dem bewaffneten Einsatz befasen und die Zustimmung nachträglich einholen.<sup>18</sup> Dem entspricht die Regelung des § 5 Abs. 1 PBG.

### 1. Der konstitutive wehrverfassungsrechtliche Parlamentsvorbehalt

Der Bundestag trifft seine Entscheidungen regelmäßig durch Beschluss oder, wenn er als Wahlorgan tätig wird, durch einen Kurationsakt (zum Beispiel Art. 40 Abs. 1 Satz 1, 63 Abs. 1 GG). Parlamentsbeschlüsse sind „Hoheitsakte des Parlaments“<sup>19</sup>.

Im Rahmen seiner Organkompetenz artikuliert der Bundestag die Ergebnisse seiner politischen Meinungsbildung in Gestalt von so genannten schlichten Parlamentsbeschlüssen.<sup>20</sup>

G – 32, S. 22; *Edzard Schmidt-Jortzig*, Deutscher Bundestag, 15. Wahlperiode, Ausschuss für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung, Protokoll G 25 vom 17. Juni 2004, S. 15; *Peter Dreist*, in: NZWehr 2001, S. 1 (S. 7); *ders.*, in: KritV 87 (2004), S. 79 (S. 89); *Florian Schröder*, Das parlamentarische Zustimmungsverfahren zum Auslandseinsatz der Bundeswehr in der Praxis, Köln u.a. 2005, S. 206; *Wolfgang Weiß*, in: NZWehr 2005, S. 100 (S. 104); *Andreas Gilch*, Das Parlamentsbeteiligungsgesetz. Die Auslandsentsendung der Bundeswehr und deren verfahrensrechtliche Ausgestaltung, Diss., Universität Würzburg, 2005, S. 117; *Thomas Schaefer*, Verfassungsrechtliche Grenzen des Parlamentsbeteiligungsgesetzes, Berlin 2005, S. 202 f. Der Gesetzentwurf der F.D.P.-Bundestagsfraktion (BT-Drs. 15/1985) geht ebenfalls davon aus, dass sämtliche bewaffnete Einsätze der Streitkräfte der konstitutiven Zustimmung des Bundestages bedürfen. Vgl. dazu *Dieter Wiefelspütz*, in: NZWehr 2004, S. 133 (S. 134).

14 Vgl. dazu ausführlich *Dieter Wiefelspütz*, a.a.O. (Fn. 3), S. 70 ff.; *ders.*, in: Jura 2004, S. 292 ff.

15 Dazu *Christian Koch*, Das Parlamentsbeteiligungsgesetz: Riskante Gestaltungsaufträge im Gefüge der Staatsfunktionen, Antrittsvorlesung an der Deutsche Hochschule für Verwaltungswissenschaft, 19. Juli 2004, unveröffentlichtes Typoskript, 2004, S. 1 (S. 15 f.).

16 Zur Vorentscheidung vgl. *Hermann Butzer*, Immunität im demokratischen Rechtsstaat, Berlin 1991, S. 351 ff., S. 384; *Siegfried Magiera*, in: Bonner Kommentar, Art. 46 Rdnr. 91 mit weiteren Nachweisen; *Dieter Wiefelspütz*, in: NVwZ 2003, S. 38 (S. 41).

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

18 BVerfGE 90, S. 286 (S. 388).

19 Vgl. *Norbert Achterberg*, Parlamentsrecht, Tübingen 1984, S. 705 ff.

20 Vgl. *Mathias Kühnreich*, Das Selbstorganisationsrecht des Deutschen Bundestages unter besonderer Berücksichtigung des Hauptstadtbeschlusses, Berlin 1997, S. 91 ff. mit weiteren Nachweisen.

Diese sind zwar politisch und rechtlich erheblich<sup>21</sup>, haben aber in der Regel keine rechtlich bindende Wirkung gegenüber anderen Staatsorganen oder Bürgern.<sup>22</sup> Demgegenüber werden Parlamentsbeschlüsse mit normativer Bindung für Dritte „echte“ Parlamentsbeschlüsse<sup>23</sup> genannt.<sup>24</sup> Dabei handelt es sich vor allem um Gesetzesbeschlüsse, aber auch um Entscheidungen, denen kraft Verfassung bestimmte Rechtsfolgen zukommen.<sup>25</sup>

Der für die Bundesregierung rechtsverbindliche Parlamentsbeschluss bildet die Ausnahme.<sup>26</sup> Die Beschlüsse des Bundestages sind nur dann rechtsverbindlich, wenn das Grundgesetz ihnen diese Eigenschaft ausdrücklich zuerkennt.<sup>27</sup> Im Einzelnen kann streitig sein, ob es sich um einen „echten“ oder „schlichten“ Parlamentsbeschluss handelt. Von einem „echten“ ist auszugehen, wenn der Bundestag seine Alleinentscheidungs- oder Mitwirkungsrechte an der Staatsleitung ausübt oder andere staatliche Stellen legitimiert, im Einzelfall von ihren Befugnissen Gebrauch zu machen.<sup>28</sup>

Im Bereich des Wehrverfassungsrechts gehören zu den echten Parlamentsbeschlüssen die Feststellung und die Aufhebung des Spannungsfalls (Art. 80 a Abs. 1 und 3 GG), die Feststellung und die Beendigung des Verteidigungsfalls (Art. 115 a Abs. 1, Art. 115 I Abs. 2 GG)<sup>29</sup>, das Verlangen auf Einstellung des Einsatzes der Bundeswehr im Innern (Art. 87 a Abs. 4 Satz 2 GG) und der konstitutive wehrverfassungsrechtliche Parlamentsbeschluss, durch den über den Antrag der Bundesregierung entschieden wird, dem Einsatz bewaffneter Streitkräfte zuzustimmen.<sup>30</sup> Diesem Parlamentsbeschluss kommt aufgrund des aus dem Grundgesetz abgeleiteten konstitutiven wehrverfassungsrechtlichen Parlamentsvorbehalts rechtliche Verbindlichkeit zu. Kraft Verfassungsrecht bindet die Entscheidung des Bundestages die Bundesregierung.<sup>31</sup>

21 *Siegfried Magiera*, Parlament und Staatsleitung in der Verfassungsordnung des Grundgesetzes, Berlin 1979, S. 215 ff.; *Hermann Butzer*, in: AöR 1994, S. 61 (S. 90 ff.).

22 *Siegfried Magiera*, a.a.O. (Fn. 21), S. 212 ff.; *Klaus Stern*, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Bd. I, 2. Auflage, München 1984, § 23 II 2 (S. 1036); *ders.*, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Bd. II, München 1980, § 26 II 2 c) (S. 48 f. mit weiteren Nachweisen); *Hans H. Klein*, in: *Josef Isensee / Paul Kirchhof*, Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. III, Demokratie – Bundesorgane, 3. Auflage, Heidelberg 2005, § 50 Rdnr. 13; *Ingo von Münch*, Staatsrecht I, 6. Auflage, Stuttgart u.a. 2000, Rdnr. 861; *Hartmut Maurer*, Staatsrecht I, 5. Auflage, München 2007, § 13 Rdnr. 134.

23 *Hans H. Klein*, a.a.O. (Fn. 22), § 50 Rdnr. 13; *Gerald Kretschmer*, in: *Bruno Schmidt-Bleibtreu / Franz Klein*, Grundgesetz, 10. Auflage, Neuwied 2004, Art. 40 Rdnr. 20; DVBl. 1996, S. 937 (S. 939 f.); *Klaus Stern*, Das Staatsrecht, Bd. II, a.a.O. (Fn. 22), § 26 II 2 c).

24 Die Terminologie ist nicht einheitlich. Vgl. *Gerald Kretschmer*, a.a.O. (Fn. 23), Art. 40 Rdnr. 20.

25 *Klaus Stern*, Das Staatsrecht, Bd. II, a.a.O. (Fn. 22), § 26 II 2 c).

26 Vgl. *Gerald Kretschmer*, a.a.O. (Fn. 23), Art. 40 Rdnr. 20 mit weiteren Nachweisen.

27 *Friedrich Klein*, in: JuS 1964, S. 181 (S. 185); *Norbert Achterberg*, a.a.O. (Fn. 19), S. 747; *Siegfried Magiera*, a.a.O. (Fn. 21), S. 212 (S. 216); *Heinhard Steiger*, Organisatorische Grundlagen des parlamentarischen Regierungssystems, Berlin 1973, S. 103 f.; *Hans H. Klein*, a.a.O. (Fn. 22), § 50 Rdnr. 13; *Mathias Kühnreich*, a.a.O. (Fn. 20), S. 109.

28 *Gerald Kretschmer*, a.a.O. (Fn. 23), Art. 40 Rdnr. 21.

29 Vgl. *Hans Heinrich Rupp*, in: *Alexander Blankenagel / Ingolf Pernice / Helmuth Schulze-Fielitz* (Hrsg.), Verfassung im Diskurs der Welt. Liber Amicorum für Peter Häberle zum siebzigsten Geburtstag, Tübingen 2004, S. 731 (S. 738).

30 Zum konstitutiven wehrverfassungsrechtlichen Parlamentsbeschluss vgl. ausführlich *Dieter Wiefelspütz*, Der konstitutive wehrverfassungsrechtliche Parlamentsbeschluss, in: ZParl, 38. Jg. (2007), H. 1, S. 3 ff. mit weiteren Nachweisen.

31 *Mathias Kühnreich*, a.a.O. (Fn. 20), S. 109; *Dieter Wiefelspütz*, a.a.O. (Fn. 1), S. 496.

## 2. Die Staatspraxis der Bundesregierung und die Parlamentspraxis des Bundestages

Das Rechtsstaatsprinzip gebietet, dass die Bundesregierung dem Parlament einen hinreichend bestimmten Antrag auf Zustimmung zum bewaffneten Einsatz der Streitkräfte vorlegt.<sup>32</sup> Unbestimmte Vorratsbeschlüsse des Bundestages sind nämlich nicht zulässig.<sup>33</sup>

Der Antrag auf konstitutive Zustimmung des Parlaments muss den Anlass und die Struktur des Einsatzes erkennen lassen. Diesen Vorgaben entspricht die Staatspraxis in inzwischen 66 Fällen<sup>34</sup>, in denen der Bundestag bewaffneten Einsätzen der Bundeswehr zugestimmt hat.<sup>35</sup> Die Bundesregierung führt in ihrem Antrag auf Zustimmung regelmäßig detailliert alle bedeutsamen Elemente des Einsatzes auf (§ 3 PBG).<sup>36</sup> In der Parlamentspraxis fällt auf, dass die Bundesregierung zur weiteren Präzisierung ihrer Absichten vor Erteilung der Zustimmung durch das Parlament Protokollerklärungen abgab.<sup>37</sup>

## 3. Die Optionen des Gesetzgebers

So umstritten die verfassungsrechtliche Herleitung des konstitutiven Parlamentsvorbehalts sein mag: Die Verfassungsorgane sind durch § 31 Abs. 1 BVerfGG an die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts gebunden. Das fällt Bundesregierung und Bundestag inzwischen nicht schwer, weil die „Erfindung“ des konstitutiven Parlamentsvorbehalts die jahrelange Selbstlähmung und Selbstblockade der deutschen Außen- und Sicherheitspolitik auflöste.<sup>38</sup> Der Gesetzgeber wird dabei zu beachten haben, dass das Bundesverfassungsgericht mit dem Streitkräfteurteil vom 12. Juli 1994<sup>39</sup> durch die Herleitung des konstitutiven wehr-

32 Zum Bestimmtheitsgebot als Bestandteil des Rechtsstaatsprinzips vgl. *Helmuth Schulze-Fielitz*, in: *Horst Dreier* (Hrsg.), *Grundgesetz, Kommentar*, Bd. II, 2. Auflage, Tübingen 2006, Art. 20 (Rechtsstaat) Rdnr. 129 ff. mit weiteren Nachweisen; *Hans D. Jarass*, in: *ders. / Bodo Pieroth*, *Grundgesetz*, 9. Auflage, München 2007, Art. 20 Rdnr. 60 ff.; *Karl-Peter Sommermann*, in: *Hermann von Mangoldt / Friedrich Klein / Christian Starck* (Hrsg.), *Kommentar zum Grundgesetz*, Bd. 2, 5. Auflage, München 2005, Art. 20 Rdnr. 289 ff.; BVerfGE 49, S. 168 (S. 181); 59, S. 104 (S. 114); 87, S. 234 (S. 263); 89, S. 69 (S. 84).

33 Vgl. *Dieter Wiefelspütz*, a.a.O. (Fn. 3), S. 46; anderer Ansicht *Christian Lutze*, in: DÖV 2003, S. 972 (S. 975).

34 Stand: 1. Dezember 2007.

35 Zur Staatspraxis vgl. *Martin Limpert*, *Auslandseinsatz der Bundeswehr*, Berlin 2002, S. 62 ff.; *Dieter Wiefelspütz*, a.a.O. (Fn. 3), S. 49 ff.; *ders.*, a.a.O. (Fn. 1), S. 288 ff.

36 Vgl. zum Beispiel Fortsetzung KFOR: Fortsetzung der deutschen Beteiligung an der Internationalen Sicherheitspräsenz im Kosovo; Kabinettsentscheidung vom 13. Juni 2007; BT-Drs. 16/5600; Zustimmung des Bundestages am 21. Juni 2007; Deutscher Bundestag, 16. Wahlperiode, Sten. Prot. S. 10772 D (Ergebnis der namentlichen Abstimmung). Personalobergrenze: 8500 Soldaten. Verlängerung des Einsatzes für weitere zwölf Monate; die Kräfte können eingesetzt werden, solange ein Mandat des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen und ein entsprechender Beschluss des NATO-Rates sowie die konstitutive Zustimmung des Bundestages vorliegen.

37 Vgl. dazu *Dieter Wiefelspütz*, a.a.O. (Fn. 1), S. 52 f.

38 Vgl. *Dieter Wiefelspütz*, a.a.O. (Fn. 3), S. 7; *Josef Isensee*, Deutscher Bundestag, 15. Wahlperiode, Ausschuss für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung, Ausschussdrucksache 15 – G – 17, S. 1, spricht von „einem Parlamentarismus, der sich selbst blockierte“.

39 Die Herleitung des konstitutiven Parlamentsvorbehalts durch das Bundesverfassungsgericht ist überwiegend auf Kritik gestoßen. Vgl. *Claus Arndt*, in: NJW 1994, S. 2197 ff.; *Biner Bähr*, in: MDR 1994, S. 882 ff.; *Michael Sachs*, in: JuS 1995, S. 163 ff.; *Dieter Blumenwitz*, in: BayVBl.



verfassungsrechtlichen Parlamentsvorbehalts materielles Verfassungsrecht<sup>40</sup> geschaffen hat und der Bundestag als Gesetzgeber nicht zur authentischen Verfassungsinterpretation befugt ist.<sup>41</sup> Gleichwohl ist der Inhalt des konstitutiven wehrverfassungsrechtlichen Parlamentsvorbehalts nicht festgeschrieben, und es wurden wiederholt Reformvorschläge unterbreitet.

### 3.1. Der Entsendeausschuss

Es wird immer wieder vorgeschlagen, die Beteiligungsrechte des Parlaments beim Auslandseinsatz der Streitkräfte verbindlich durch einen „Entsendeausschuss“ wahrnehmen zu lassen. Dabei stellt sich zunächst die Frage, ob die dem Bundestag zustehenden Befugnisse aus Gründen der Verfahrensbeschleunigung und Verfahrensvereinfachung auf einen Entsendeausschuss übertragen werden dürfen.

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

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

Unstreitig ist mit dem Bundestag das Plenum des Parlaments gemeint, dem grundsätzlich das Recht auf konstitutive Beteiligung zusteht. Die Ausschüsse leisten Vorarbeit<sup>43</sup>, indem

1994, S. 641 ff., 678 ff.; *Klaus Dau*, in: NZWehrr 1994, S. 177 ff.; *Werner Heun*, in: JZ 1994, S. 1073 ff.; *Torsten Stein / Holger Kröninger*, in: Jura 1995, S. 254 ff.; *Norbert Riedel*, in: DÖV 1995, S. 135 ff.; *Georg Nolte*, in: ZaöRV 1994, S. 652 ff.; *Gerd Roellecke*, a.a.O. (Fn. 11), S. 415 ff.; *Werner Schroeder*, in: JuS 1995, S. 398 ff.; *Götz Schulze*, in: JR 1995, S. 98 ff.; *Volker Epping*, in: AöR 1999, S. 423 (S. 426 ff.); *Christian Starck*, Das Bundesverfassungsgericht in der Verfassungsordnung und im politischen Prozeß, in: *Peter Badura / Horst Dreier* (Hrsg.), Festschrift 50 Jahre Bundesverfassungsgericht, Band 1, Tübingen 2001, S. 1 (S. 21); *Rupert Scholz*, Karlsruhe im Zwielicht – Anmerkungen zu den wachsenden Zweifeln am BVerfG, in: *Joachim Burmeister* (Hrsg.), Festschrift für Klaus Stern zum 65. Geburtstag, München 1997, S. 1201 (S. 1209 f.); *ders.*, Staatsleitung im parlamentarischen Regierungssystem, in: *Peter Badura / Horst Dreier* (Hrsg.), Festschrift 50 Jahre Bundesverfassungsgericht, Band 2, Tübingen 2001, S. 663 (S. 674); *Henning Schwarz*, Die verfassungsgerichtliche Kontrolle der Außen- und Sicherheitspolitik, Berlin 1995, S. 341; *Volker Epping*, in: AöR 1999, S. 423 (S. 445 ff.); *Martin Limpert*, a.a.O. (Fn. 35), S. 45 ff. mit weiteren Nachweisen; *Christian Burkiczak*, in: ZRP 2003, S. 82 (S. 84); *Ralph Alexander Lorz*, a.a.O. (Fn. 1), S. 370; *Volker Röben*, in: ZaöRV 2003, S. 585 (593).

40 Vgl. BVerfGE 90, S. 286 (S. 390); *Rupert Scholz*, Deutscher Bundestag, 15. Wahlperiode, Ausschuss für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung, Ausschussdrucksache 15 – G – 17, S. 2 f.; *Sylvia Charlotte Spies*, Parlamentsvorbehalt und Parlamentsbeteiligung bei Einsätzen der Bundeswehr im Ausland, in: *Horst Fischer / Ulrike Froissart / Wolff Heintschel von Heinegg / Christian Raap* (Hrsg.), Krisensicherung und Humanitärer Schutz – Crisis Management and Humanitarian Protection. Festschrift für Dieter Fleck, Berlin 2004, S. 531 (S. 542).

41 Vgl. *Christian Burkiczak*, a.a.O. (Fn. 39), S. 82 (S. 85 mit weiteren Nachweisen); *Michael Wild*, in: DÖV 2000, S. 622 (S. 631); *Dieter Wiefelspütz*, Das Untersuchungsausschußgesetz, Baden-Baden 2003, S. 231; *ders.*, a.a.O. (Fn. 3), S. 14; *Horst Schröder*, 57. Deutscher Juristentag, S. E 5 (121 f.); *Theodor Maunz*, in: *ders. / Günter Dürig*, Grundgesetz, Art. 44 (Erstbearbeiter) Rdnr. 28.

42 BVerfGE 90, S. 286 (S. 388).

43 *Peter Dach*, Das Ausschußverfahren nach der Geschäftsordnung und in der Praxis, in: *Hans-Peter Schneider / Wolfgang Zeh* (Hrsg.), Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik

sie dem Plenum Beschlussempfehlungen unterbreiten (§ 62 Abs. 1 Satz 2 Geschäftsordnung des Deutschen Bundestags). Diese Hauptfunktion der Ausschüsse als vorbereitende Beschlussorgane beschreibt ihren Aufgabenbereich indes nicht erschöpfend.

In der rechtswissenschaftlichen Literatur ist umstritten, ob und in welchem Umfang Befugnisse des Plenums auf Ausschüsse delegiert werden dürfen.<sup>44</sup> In der älteren Staatsrechtslehre wurde überwiegend die Auffassung vertreten, eine Delegation der Befugnisse des Plenums auf Ausschüsse sei unzulässig.<sup>45</sup> Es wird aber auch die Meinung vertreten, der Bundestag dürfe seine Kompetenzen nur aufgrund einer verfassungsrechtlichen Ermächtigung (z. B. Art. 45 Satz 2 GG) auf Ausschüsse übertragen.<sup>46</sup> Für alle staatsleitenden Befugnisse des Parlaments bestehe ein Delegationsverbot, von dem der Bundestag nur aufgrund ausdrücklicher verfassungsrechtlicher Ermächtigung abweichen dürfe.<sup>47</sup> Das betreffe den Bereich der Gesetzgebung einschließlich der Befugnisse des Parlaments im Rahmen der Haushaltsverabschiedung, den Bereich der auswärtigen Gewalt sowie der Notstands- und Planungsgewalt.<sup>48</sup>

Inzwischen wird überwiegend die Auffassung vertreten, das Grundgesetz erlaube oder verbiete nicht grundsätzlich die Übertragung von Plenarzuständigkeiten auf Ausschüsse des Bundestags.<sup>49</sup> Es sei durch Auslegung der kompetenzrechtlichen Norm zu ermitteln, ob und unter welchen Voraussetzungen eine Delegation zulässig sei.<sup>50</sup> Wenn sich aus der Ver-

Deutschland, Berlin / New York 1989, § 40 Rdnr. 32 ff.; *Hans H. Klein*, in: *Theodor Maunz / Günter Dürig*, a.a.O. (Fn. 41), Art. 40 Rdnr. 135; *Rupert Scholz*, in: *Theodor Maunz / Günter Dürig*, a.a.O. (Fn. 41), Art. 45 Rdnr. 7; *Klaus Stern*, a.a.O. (Fn. 25), S. 102 f.; *Wolfgang Zeh*, in: *Josef Isensee / Paul Kirchhof* (Hrsg.), a.a.O. (Fn. 22), § 43 Rdnr. 59.

44 Rechtsvergleichend: *Robert von Lucius*, in: AöR 1972, S. 568 ff.

45 *Johann Caspar Bluntschli*, Allgemeines Staatsrecht, Bd. I, 4. Auflage, München 1868, S. 484 ff.; *Heinrich Triepel*, Delegation und Mandat im öffentlichen Recht, Stuttgart / Berlin 1942, S. 23, S. 115 ff.; *Carl Schmitt*, Verfassungslehre, München / Leipzig 1928, S. 316 f.; *Bruno Dechamps*, Macht und Arbeit der Ausschüsse, Meisenheim am Glan 1954, S. 104; *Horst Goltz*, in: DÖV 1965, S. 605 (S. 615); *Rudolf Bernhardt*, in: 1. öff. Informationssitzung des Rechtsausschusses und des Innenausschusses am 9. November 1967, Rechtsausschuss-Prot. Nr. 55, S. 30; *Friedrich Schäfer*, in: *ders.* (Hrsg.), Finanzwissenschaft und Finanzpolitik, Tübingen 1964, S. 251 (S. 261); *Reinhard Kunz*, Die Delegation von Ausgabeermächtigungen durch das Bundestagsplenum auf den Haushaltsausschuss, Diss., Universität Frankfurt am Main 1976, S. 175 ff.

46 *Diemut Majer*, in: *Dieter Umbach / Thomas Clemens* (Hrsg.), Bundesverfassungsgerichtsgesetz, Heidelberg 1992, § 6 Rdnr. 39 ff. mit weiteren Nachweisen (S. 263 f.); *Bodo Pieroth*, in: *Hans D. Jarass / Bodo Pieroth*, a.a.O. (Fn. 32), Art. 40 Rdnr. 4; *Michael Brenner*, in: ThürVBl. 1993, S. 196 (S. 199).

47 Vgl. *Norbert Achterberg*, Die parlamentarische Verhandlung, Berlin 1979, S. 170.

48 *Rainer Pietzner*, Petitionsausschuss und Plenum, Berlin 1974, S. 88.

49 *Franz Klein*, in: *Theodor Maunz / Bruno Schmidt-Bleibtreu / Franz Klein / Herbert Bethge*, Bundesverfassungsgerichtsgesetz, § 6 Rdnr. 3 f.; *Jost Pietzcker / Dirk Pallasch*, in: JuS 1995, S. 511 (S. 513).

50 Vgl. *Norbert Achterberg*, a.a.O. (Fn. 19), S. 681; *Wilfried Berg*, in: Der Staat 1970, S. 21 (S. 33 f., S. 37 ff.); *Wilhelm Kewenig*, Staatsrechtliche Probleme parlamentarischer Mitregierung am Beispiel der Arbeit der Bundestagsausschüsse, Bad Homburg v.d.H. u.a. 1970, S. 45; *Rainer Pietzner*, a.a.O. (Fn. 48), S. 76 ff.; *Siegfried Magiera*, a.a.O. (Fn. 21), S. 136; *Hans-Hermann Kasten*, Ausschussorganisation und Ausschussrückruf, Berlin 1983, S. 21; *ders.*, in: DÖV 1985, S. 222 (S. 224 ff.); *Gerald Kretschmer*, Geschäftsordnungen deutscher Volksvertretungen, in: *Hans-Peter Schneider / Wolfgang Zeh* (Hrsg.), a.a.O. (Fn. 43), § 9 Rdnr. 102 ff. (S. 321 f.); *ders.*, Zur Organisationsgewalt des Deutschen Bundestages im parlamentarischen Bereich, in: ZParl. 17. Jg. (1986), H. 3, S. 334 (S. 343 f.); *Hermann Butzer*, a.a.O. (Fn. 16), S. 384; *Thomas Schwerin*, Der Deut-

fassung kein unmittelbares Delegationsverbot ergebe, sei das entscheidende Kriterium für die Abgrenzung von zulässiger und unzulässiger parlamentsinterner Aufgabenübertragung die sachliche Notwendigkeit beziehungsweise die Funktionsgerechtigkeit.<sup>51</sup>

Die funktionsgerechte Wahrnehmung des Parlamentsvorbehalts eröffnet aber nicht nur verschiedene Entscheidungsformen, sondern verlangt auch eine differenzierte Ausgestaltung der konstitutiven parlamentarischen Beteiligung im Rahmen der kompetenzrechtlichen Zuordnung. Die Organisationsgewalt des Bundestages für den parlamentarischen Bereich umfasst auch das Recht, Entscheidungsbefugnisse auf Teile des Bundestages zu übertragen, sei es bei der Rechtsetzung, bei Wahlen<sup>52</sup> oder bei der Wahrnehmung des konstitutiven Parlamentsvorbehalts. Dies entspricht – abgesehen vom noch relativ jungen konstitutiven Parlamentsvorbehalt – jahrzehntelanger, vom Bundesverfassungsgericht nicht beanstandeter Staatspraxis<sup>53</sup> und den Bedürfnissen innerparlamentarischer Arbeitsteilung durch Delegation von Befugnissen des Plenums. Wird dabei beachtet, dass die wesentlichen Entscheidungen, die sich durch ihr Gewicht, ihre Bedeutung und Reichweite auszeichnen, dem Plenum vorbehalten bleiben, so steht der Übertragung von Entscheidungen nachrangiger Bedeutung auf einen Entsendeausschuss nichts entgegen.

Insbesondere die Verlängerung oder andere unwesentliche Änderungen eines bereits vom Bundestag erteilten Mandats dürfen zur konstitutiven Beschlussfassung auf den Ausschuss übertragen werden.<sup>54</sup> In solchen Angelegenheiten ist die verbindliche Entscheidung durch den „Entsendeausschuss“ angemessen, aber auch ausreichend, weil das Plenum mit dieser Angelegenheit im Kern bereits konstitutiv befasst wurde. Auch die Beschlussfassung über geheimhaltungsbedürftige Einsätze könnte aus Gründen der Funktionsgerechtigkeit einem „Entsendeausschuss“ übertragen werden.<sup>55</sup> Dieser wäre also – beschränkt auf die vorstehenden Befugnisse – mit dem Grundgesetz vereinbar. Erst recht ist ein besonderer Parlamentsausschuss (oder Unterausschuss) verfassungsrechtlich unbedenklich, der vom Plenum mit der federführenden Beratung des Antrages der Bundesregierung auf Zustimmung zu einer Entsendeentscheidung beauftragt wird.

### 3.2. Vorabentscheidungen und „Vorratsbeschlüsse“ des Parlaments

Mit dem wehrverfassungsrechtlichen Parlamentsvorbehalt ist es vereinbar, „im Rahmen völkerrechtlicher Verpflichtungen die parlamentarische Beteiligung nach der Regelungsdichte abzustufen, in der die Art des möglichen Einsatzes der Streitkräfte bereits durch ein vertraglich geregeltes Programm militärischer Integration vorgezeichnet ist“<sup>56</sup>. Es wäre deshalb – unbeschadet der politischen Bewertung – verfassungsrechtlich unbedenklich, besonderen Formen der militärischen Integration wie der rasch einsetzbaren Eingreiftruppe NATO Re-

sche Bundestag als Geschäftsordnungsgeber, Berlin 1998, S. 169 ff.; *Dieter Wiefelspütz*, in: NVwZ 2003, S. 38 (S. 41).

51 *Wilhelm Kewenig*, a.a.O. (Fn. 50), S. 55.

52 *Gerald Kretschmer*, Zur Organisationsgewalt, a.a.O. (Fn. 50), S. 334 (S. 343).

53 Vgl. BVerfGE 40, S. 356 (S. 362 ff.); 70, S. 324 (S. 364).

54 Eine andere Ansicht vertritt *Jan Ryjáček* in diesem Heft der ZParl.

55 *Dieter Wiefelspütz*, a.a.O. (Fn. 3), S. 85.

56 BVerfGE 90, S. 286 (S. 389).



sponse Force (NRF<sup>57</sup>) dadurch Rechnung zu tragen, dass durch eine gesetzliche Regelung in einem Parlamentsbeteiligungsgesetz die Mitwirkung der Bundesregierung an einer einstimmigen Entscheidung des NATO-Rats (NAC) über den Einsatz der NRF mit Beteiligung deutscher Soldaten ausreicht und eine weitere Beteiligung des Parlaments nicht erforderlich ist.<sup>58</sup>

Möglich und ausreichend wäre auch, – statt einer gesetzlichen Regelung – zu Beginn einer Wahlperiode einen Beschluss des Bundestages herbeizuführen, in dem entsprechenden Entscheidungen des NAC unter Mitwirkung der Bundesregierung vorab und generell zugestimmt wird<sup>59</sup> und das Parlament auf Informationsrechte und ein Rückholrecht verwiesen wird. Letzteres wird teilweise bejaht<sup>60</sup>, teilweise verneint.<sup>61</sup>

57 Zur NRF vgl. *Norbert Eitelhuber*, NATO Response Force – Implikationen für die Parlamentsbeteiligung, in: Europäische Sicherheit, 53. Jg. (2004), H. 4, S. 18; *ders.*, NATO Response Force – Implikationen für die Parlamentsbeteiligung – Folgerungen für eine vertiefte militärische Integration in Europa, 2004 (nicht veröffentlichtes Manuskript), S. 1 ff.; *Svenja Sinjen / Johannes Varwick*, in: *Joachim Krause / Jan C. Irlenkaeuser* (Hrsg.), Bundeswehr – Die nächsten 50 Jahre, Opladen 2006, S. 95 (S. 101 ff.). Zu NRF und konstitutivem Parlamentsvorbehalt *Roman Schmidt-Radefeldt*, Parlamentarische Kontrolle der internationalen Streitkräfteintegration, Berlin 2005, S. 189 ff.

58 Einen ähnlichen Vorschlag macht *Sylvia Charlotte Spies*, a.a.O. (Fn. 40), S. 531 (S. 543 f.), für den Fall der Beteiligung Deutschlands an Einsätzen in Standby Arrangements Systems der Vereinten Nationen (UNSA).

59 Dies entspricht offenbar der Konzeption der CDU/CSU. Vgl. den entsprechenden Vorschlag des Abgeordneten *Volker Rühle* (CDU/CSU) in: Süddeutsche Zeitung vom 19. Dezember 2003; *MdB Eckart von Klaeden* (CDU/CSU), Deutscher Bundestag, 15. Wahlperiode, 100. Sitzung, 25. März 2004, Sten. Prot. S. 8981 B f.; *MdB Ronald Pofalla* (CDU/CSU), Deutscher Bundestag, 15. Wahlperiode, 100. Sitzung, 25. März 2004, Sten. Prot. S. 8989 B. Vgl. auch *Sylvia Charlotte Spies*, a.a.O. (Fn. 40), S. 531 (S. 556).

60 Das Rückholrecht im Rahmen des konstitutiven Parlamentsvorbehalts wird bejaht von: *Dieter Wiefelspütz*, a.a.O. (Fn. 3), S. 66 ff.; *Georg Nolte*, a.a.O. (Fn. 39), S. 653 (681 ff.); *Rüdiger Wolf- rum*, in: VVDStRL 1997, S. 38 (S. 53); *Marcus Schultz*, Die Auslandsentsendung von Bundeswehr und Bundesgrenzschutz zum Zwecke der Friedenswahrung und Verteidigung, Frankfurt am Main u.a. 1998, S. 442 f.; *Konrad Hummel*, in: NZWehr 2001, S. 221 (S. 226 ff.); *Michael Wild*, a.a.O. (Fn. 41), S. 622 (S. 630); *Christian Burkićzak*, a.a.O. (Fn. 39), S. 82 (S. 86); *Christian Fischer / Andreas Fischer-Lescano*, in: KritV 2002, S. 113 (S. 124 ff.); *Hans H. Klein*, laut Der Spiegel vom 12. November 2001; *Ralph Alexander Lorz*, a.a.O. (Fn. 1), S. 370; *ders.*, in: FAZ vom 24. November 2001. *Roman Schmidt-Radefeldt*, in: Jura 2003, S. 201 (S. 204), wertet das parlamentarische Verlangen nach Rückruf der Streitkräfte als nachträgliche Verweigerung der Zustimmung für die Fortsetzung des Einsatzes. Für ein Rückholrecht bei einer wesentlichen Veränderung der Umstände *Martin Limpert*, a.a.O. (Fn. 35), S. 58 f.; *Juliane Kokott*, in: *Michael Sachs* (Hrsg.), Grundgesetz, 4. Auflage, München 2007, Art. 87 a Rdnr. 40; *Volker Röben*, a.a.O. (Fn. 39), S. 585 (S. 592); *Christian Lutze*, a.a.O. (Fn. 33), S. 972 (S. 979). *Thomas Günther*, Zum Einsatz der Bundeswehr im Ausland in: *Markus Thiel* (Hrsg.), Wehrhafte Demokratie. Beiträge über die Regelungen zum Schutze der freiheitlichen demokratischen Grundordnung, Tübingen 2003, S. 329 (S. 341), hält eine neue Zustimmung des Bundestages für erforderlich, wenn der Einsatz nachträglich wesentlich von dem zunächst gebilligten Einsatzplan abweicht.

61 Das Rückholrecht wird verneint von: *Peter Dreist*, in: NZWehr 2002, S. 133 (S. 148 f.); *ders.*, in: NZWehr 2001, S. 1 (S. 11); ähnlich *Rudolph Dolzer*, in: FAZ vom 23. November 2001; *Rainer Eising / Thomas Kramer*, Wissenschaftlicher Dienst des Deutschen Bundestages, WF II – 074/02, S. 6; *MdB Friedrich Merz* (CDU/CSU), Deutscher Bundestag, 14. Wahlperiode, 202. Sitzung, 16. November 2001, Sten. Prot. S. 19859 D; *Stefan Oeter*, in: NZWehr 2000, S. 89 (S. 98); *Rupert Scholz*, a.a.O. (Fn. 40), S. 4, S. 40; *Josef Isensee*, a.a.O. (Fn. 38), S. 29; *Sylvia Charlotte Spies*, a.a.O. (Fn. 40), S. 531 (S. 550 ff.).

### 3.3 Generelle Vorabentscheidung

Gelegentlich wird vorgeschlagen, durch Gesetz vorab jedem Einsatz bewaffneter deutscher Streitkräfte zuzustimmen und das Parlament auf das Rückholrecht zu verweisen.<sup>62</sup> Dieser Vorschlag ist nicht verfassungsgemäß, weil durch einfaches Gesetz ein verfassungsrechtlich verbürgtes Recht des Parlaments nicht aufgehoben werden kann.

### 4. Die Kritik am nationalen Zustimmungsverfahren

Das nationale Zustimmungsverfahren wird inzwischen vor allem vor dem Hintergrund der NRF kritisiert.<sup>63</sup> Es könne nämlich erst eingeleitet werden, nachdem der NAC seine Entscheidung getroffen habe. Eine Befassung des Bundestages mit noch Änderungen unterliegenden Vorlagen an den NAC sei ausgeschlossen. Im günstigsten Fall könnte das Zustimmungsverfahren in wenigen Tagen abgeschlossen werden. Während der Parlamentsferien beziehungsweise bei Dissens sei eine deutliche Überschreitung dieses Zeitansatzes sehr wahrscheinlich. Das Bedürfnis nach eilbedürftigen Entscheidungen werde zunehmen. Die angestrebte rasche Einsetzbarkeit der NRF und damit ihr Hauptzweck stehe wegen des (zu langsamen) deutschen Entscheidungsprozesses infrage. Außerdem stelle das parlamentarische Zustimmungsverfahren auch nach Mitwirkung der deutschen Exekutive am einstimmigen Einsatzbeschluss des NAC die Verfügbarkeit deutscher Kräfte nicht sicher.<sup>64</sup> Selbst wenn Deutschland dem Einsatz der NRF im NAC seine Zustimmung erteile, könne es zu einer de facto-Blockade der Einsatztruppe kommen.<sup>65</sup>

Diese Bewertung sei nicht allein symptomatisch für die NRF als schnelle Eingreiftruppe. Analoge Fragen und Folgerungen ergäben sich aus der Bereitstellung von Kräften für die Europäische Eingreiftruppe und aus der fortschreitenden Integration von Streitkräften im bi- beziehungsweise multinationalen Rahmen innerhalb der EU. Die De-Nationalisierung und Vergemeinschaftung traditioneller Militäraufgaben stoße schon in ihrem heutigen frühen Stadium zunehmend an ihre Grenzen und drohe, am fehlenden Vertrauen in die Verlässlichkeit der Partner in einer Krise blockiert zu werden.<sup>66</sup>

Die Berechtigung der Bundesregierung, bei Gefahr im Verzug vorläufig den Einsatz von Streitkräften zu beschließen und an entsprechenden Beschlüssen in den Bündnissen oder internationalen Organisationen ohne vorherige Einzelermächtigung durch das Parlament mitzuwirken und diese vorläufig zu vollziehen, sei kein hinreichender Ersatz. Es wird daher empfohlen, der Bundesregierung die Möglichkeit einzuräumen, verbindlich einstimmig im NAC getroffenen Einsatzentscheidungen zuzustimmen, die sich im Rahmen des durch die

62 Vgl. Volker Röben, a.a.O. (Fn. 39), S. 585 (S. 592).

63 Vgl. Norbert Eitelhuber, NATO Response Force, in: Europäische Sicherheit, a.a.O. (Fn. 57), S. 18 ff.; ders., NATO Response Force-Folgerungen, a.a.O. (Fn. 57), S. 5 ff.; vgl. auch die Übersicht bei Rafael Biermann, a.a.O. (Fn. 9), S. 607 (S. 618 ff.); Roman Schmidt-Radefeldt, in: UBWW 2005, S. 201 (205); Christian Burkiczak, in: Verwaltungsrundschau 2005, S. 289 (S. 291).

64 Vgl. Norbert Eitelhuber, NATO Response Force, in: Europäische Sicherheit, a.a.O. (Fn. 57), S. 18 (S. 19).

65 Ebenda.

66 Ebenda.

NATO-Dokumente beschriebenen Auftrags der NRF bewegen.<sup>67</sup> Zur Wahrung der Rechte des Parlaments sei eine Pflicht zu seiner unmittelbaren Unterrichtung durch die Bundesregierung in Verbindung mit einem Rückholrecht zu verankern.<sup>68</sup> Eine (weitere) Option sei die Befassung eines Ausschusses mit der Entsendung.<sup>69</sup>

Der Abgeordnete *Eckart von Klaeden* (CDU/CSU) kritisierte im Deutschen Bundestag die Langsamkeit des nationalen Zustimmungsverfahrens und schlug vor, „am Anfang einer Legislaturperiode einen generellen Parlamentsbeschluss zu fassen und dann das Parlament über eine Verstärkung der Kontrollrechte, wozu ein allgemeines Rückholrecht gehören kann, mit einer effektiven Kontrollbefugnis auszustatten“<sup>70</sup>. *MdB Karl-Theodor zu Guttenberg* (CDU/CSU) meinte, das Parlament solle sich darauf beschränken, den äußeren Rahmen eines Einsatzes zu setzen, innerhalb dessen die Regierung das Recht zu eigenständigem Handeln habe.<sup>71</sup> Der Abgeordnete *Hans-Ulrich Klose* (SPD) schreibt, das Parlament müsse der Neigung widerstehen, im Rahmen der Parlamentsbeteiligung Teil des Regierungshandelns zu werden, anstatt zu kontrollieren. Er befürwortet für Einsätze der NATO Response Force und der EU Battle Groups aus Gründen der Bündnispolitischen Verlässlichkeit besondere Regeln für die parlamentarische Beschlussfassung: nicht in Form von Vorratsbeschlüssen zu Beginn einer Wahlperiode, aber doch in einem abgestuften Verfahren, das der Regierung die Möglichkeit eigenverantwortlichen Handelns belasse. Jedenfalls müsse sichergestellt werden, dass bei einem negativen Votum des Parlaments die deutschen Soldaten in den integrierten Stäben verblieben. Ferner schlägt *Klose* vor, die Regierung müsse nationale Vorbehalte (Caveats) bei der Mandatsausübung nur selbst festlegen und verantworten dürfen. Sie dürfe sich insoweit nicht durch das Parlament binden lassen.<sup>72</sup>

*Berthold Meyer* erwägt für die Beteiligung der Bundeswehr an Einsätzen der Schnellen Eingreiftruppe der EU, durch Gesetz eine „perspektivische Übergangsregelung“ vorzusehen, die dann in Kraft tritt, wenn das Europäische Parlament eine hinreichende sicherheitspolitische Entscheidungskompetenz erlange.<sup>73</sup> *Roman Schmidt-Radefeldt* hebt hervor, die Mitentscheidungsbefugnis des Parlaments erschöpfe sich darin, den Streitkräfteeinsatz zu ermöglichen beziehungsweise zu verhindern. Die Abgeordneten entschieden dabei zuweilen über Militäroperationen, auf deren Planung sie nur wenig Einfluss hätten und deren Risiken sie oft nicht einschätzen könnten. Insoweit sei die Gefahr nicht auszuschließen, dass sich der am konkreten Fall ausgerichtete konstitutive wehrverfassungsrechtliche Parlamentsvorbehalt auf eine bloße Akklamationsfunktion reduziere oder gar für andere Sachzusammenhänge „instrumentalisiert“ werde.<sup>74</sup>

67 Ebenda, S. 18 (S. 20); *ders.*, NATO Response Force – Folgerungen, a.a.O. (Fn. 57), S. 12.

68 Vgl. *ders.*, NATO Response Force, in: Europäische Sicherheit, a.a.O. (Fn. 57), S. 18 (S. 20).

69 Ebenda, S. 18 (S. 19).

70 *MdB Eckart von Klaeden* (CDU/CSU), Deutscher Bundestag, 15. Wahlperiode, 100. Sitzung, 25. März 2004, Sten. Prot. S. 8981 D.

71 *MdB Karl-Theodor zu Guttenberg* (CDU/CSU), in: FAZ vom 2. Februar 2007, S. 10.

72 *MdB Hans-Ulrich Klose* (SPD), Geteilte Verantwortung, in: Internationale Politik, Mai 2007, S. 22 (S. 26).

73 *Berthold Meyer*, Von der Entscheidungsmündigkeit zur Entscheidungsmüdigkeit? Nach zehn Jahren Parlamentsvorbehalt für Bundeswehreinsätze naht ein Beteiligungsgesetz, HSK-Report 4/2004, 2004, S. 37 f.

74 *Roman Schmidt-Radefeldt*, a.a.O. (Fn. 57), S. 155.

Anders setzen *Timo Noetzel* und *Benjamin Schreer* an.<sup>75</sup> Sie kritisieren „die Intransparenz der Einsätze des Kommandos Spezialstreitkräfte und die unzureichenden politischen Kontrollmöglichkeiten“<sup>76</sup>. Allerdings äußere sich das Parlamentsbeteiligungsgesetz nicht zur Verwendung von Spezialstreitkräften. Das Gesetz sollte daher um eine explizite Regelung zum Einsatz von Spezialstreitkräften ergänzt werden. Nur so könne verhindert werden, dass die Praxis der Geheimhaltung, die die Einsätze der Spezialstreitkräfte kennzeichne, fast zwangsläufig mit dem Anspruch des Parlaments auf eine umfassende Unterrichtung kollidiere. Bislang obliege die Entsendung des Kommandos Spezialstreitkräfte allein dem Ermessen der Bundeswehrführung. Die Obleute der Bundestagsfraktionen im Verteidigungsausschuss würden darüber jeweils unterrichtet – allerdings auf freiwilliger Basis.<sup>77</sup> *Noetzel* und *Schreer* schlagen zur Verbesserung der parlamentarischen Kontrolle ein neues Gremium vor, das aus den Vorsitzenden und Obleuten der Ausschüsse für Auswärtiges, Verteidigung und Haushalt bestünde und den Einsatz der Spezialstreitkräfte begleiten könnte.<sup>78</sup> Ausgestattet mit ausreichenden Haushalts- und Sanktionsmitteln wäre dieser Entsendeausschuss mit der Kontrolle geheimschutzbedürftiger und / oder verdeckter Operationen sowie bewaffneter Einsätze von Streit- und Sicherheitskräften im Ausland befasst.<sup>79</sup>

Alternativ schlagen *Noetzel* und *Schreer* einen „Einsatzausschuss“ als Unterausschuss des Auswärtigen Ausschusses vor. Dieses Modell entspräche eher einer Anpassung im Rahmen bestehender Strukturen und könnte dennoch zu einer besseren Verzahnung der an Auslandseinsätzen der Bundeswehr beteiligten Ressortausschüsse führen. Um der besonderen Geheimschutzbedürftigkeit von Einsätzen der Spezialkräfte der Bundeswehr und anderer Sicherheitskräfte gerecht zu werden, wäre zudem über die Einrichtung eines Unterausschusses für geheimschutzbedürftige Operationen von Streit- und Sicherheitskräften nachzudenken.<sup>80</sup>

Die FDP-Bundestagsfraktion plädiert dafür, einen „Ausschuss für besondere Auslandseinsätze“ einzurichten und zu ermächtigen, die Zustimmung zu einem Antrag der Bundesregierung zu erteilen, falls diese ihren Antrag (1) als Verschlussache des Geheimhaltungsgrades GEHEIM und höher eingestuft hat, (2) wegen Gefahr im Verzuge als besonders eilbedürftig bezeichnet hat, insbesondere zur Rettung von Menschen aus besonderen Gefahrenlagen, solange durch die öffentliche Beschlussfassung des Bundestages das Leben der zu rettenden Menschen gefährdet würde oder (3) wegen der Teilnahme einzelner deutscher Soldaten an bewaffneten Einsätzen der Vereinten Nationen, der Organisation für

75 *Timo Noetzel* / *Benjamin Schreer*, Spezialstreitkräfte der Bundeswehr, SWP-Aktuell 50, November 2006; *dies.*, Parlamentsvorbehalt auf dem Prüfstand, SWP-Aktuell 10, Februar 2007.

76 *Dies.*, SWP-Aktuell 50, a.a.O. (Fn. 75), S. 1.

77 Ebenda, S. 3.

78 Ebenda, S. 4. In einem weiteren Beitrag (*Timo Noetzel* / *Benjamin Schreer*, Spezialkräfte der Bundeswehr. Strukturfordernisse für den Auslandseinsatz, SWP-Studie, September 2007, S. 18 ff.) wiederholen und vertiefen sie ihren Vorschlag, und sehen für den „Entsendeausschuss“ auch Mitglieder des Innenausschusses vor.

79 *Timo Noetzel* / *Benjamin Schreer*, SWP-Aktuell 10, a.a.O. (Fn. 75); *dies.*, Vernetzte Kontrolle: Zur Zukunft des Parlamentsvorbehalts, in: *Stefan Mair* (Hrsg.), Auslandseinsätze der Bundeswehr, SWP-Studie, Berlin 2007, S. 35 ff.; *dies.*, Spezialkräfte der Bundeswehr, a.a.O. (Fn. 78), S. 18 ff.

80 *Dies.*, Vernetzte Kontrolle, a.a.O. (Fn. 79), S. 35 (S. 42); *dies.*, Spezialkräfte der Bundeswehr, a.a.O. (Fn. 78), S. 19.

Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, der North Atlantic Treaty Organization, anderer Systeme gegenseitiger kollektiver Sicherheit im Sinne von Artikel 24 Abs. 2 GG oder der Europäischen Union stellt.<sup>81</sup>

*Karl Ulrich Voss* sieht es als eine notorische Klage der Abgeordneten an, dass sie angesichts der engen Befristung und weitgehenden Geheimhaltung relevanter Fakten keine eigentlich verantwortliche Entscheidung im Sinne des Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG treffen könnten. Damit sei die Kontrollfunktion dieses Verfahrens als eher gering einzuschätzen; sein Wert liege am ehesten in der teilweisen Öffentlichkeit der parlamentarischen Befassung.<sup>82</sup>

*Sven Bernhard Gareis* hält (negative) Auswirkungen auf die Bündnisfähigkeit der Bundesrepublik Deutschland bei einem möglicherweise rasch auftretenden Einsatzerfordernis wegen des engen Zeitrahmens nicht für ausgeschlossen. Die auch in Deutschland geführten monatelangen Debatten über Interessen und Ziele im Zusammenhang mit der EU-Operation im Kongo oder der Streit über die mögliche Einbeziehung deutscher Soldaten in Afghanistan ließen zumindest vermuten, dass es der Regierung schwer fallen dürfte, einen wirklichen Kampfeinsatz innerhalb der im Bündnisrahmen angemessenen Zeit durch den Bundestag zu bringen. Damit der Parlamentsvorbehalt nicht zum bündnispolitischen Stolperstein werde, schlägt *Gareis* Modifikationen des bisherigen parlamentarischen Zustimmungsverfahrens vor. So könnte etwa mit der Bereitschaftsmeldung deutscher Verbände für NATO und EU ein Vorratsbeschluss durch den Bundestag verabschiedet werden. Dieser könnte die Bundesregierung ermächtigen, die bereitgestellten Kräfte gemäß der von ihr im NATO-Rat oder im EU-Rat mitgetragenen Entscheidungen auch tatsächlich einzusetzen. Eine exakte Informationspflicht gegenüber dem Parlament in Verbindung mit dem Rückholrecht gemäß § 8 PBG könne so hinreichende Mitwirkungs- und Kontrollmöglichkeiten des Bundestages mit den Bündnisanforderungen in Einklang bringen. Ohne jeden Verlust an Bündnisfähigkeit könnte indes die Informationspflicht der Regierung gegenüber dem Parlament verstärkt werden, insbesondere hinsichtlich der Einsätze der Spezialkräfte.<sup>83</sup>

## 5. Bewertung

Die am nationalen Zustimmungsverfahren geübte Kritik überzeugt – jedenfalls vor dem Hintergrund der bisherigen Entscheideentscheidungen – nicht.<sup>84</sup> Eine Gefahr, dass die Wahrnehmung des konstitutiven Parlamentsvorbehalts auf eine bloße Akklamation reduziert werde<sup>85</sup>, ist nicht erkennbar.<sup>86</sup> In einer seit 1994 inzwischen mehr als dreizehnjährigen Parlamentspraxis wurden die wichtigeren Auslandseinsätze im Parlament intensiv beraten.

81 Vgl. BT-Drs. 15/1985, § 6; BT-Drs. 16/3342, § 6.

82 *Karl Ulrich Voss*, in: ZRP 2007, S. 78 (S. 81).

83 *Sven Bernhard Gareis*, Bedingt bündnisfähig? – Die parlamentarische Kontrolle internationaler Bundeswehreinsätze und die deutschen Verpflichtungen in NATO und EU, in: Gesellschaft – Wirtschaft – Politik, Heft 2/2007, S. 217 (S. 226 f.).

84 Vgl. *Peter Dreist*, in: KritV 87 (2004), S. 79 (S. 98); vgl. auch die differenzierte Bewertung von *Rafael Biermann*, a.a.O. (Fn. 9), S. 607 (S. 622 ff.).

85 So aber *Roman Schmidt-Radefeldt*, a.a.O. (Fn. 57), S. 155.

86 Vgl. *Hans H. Klein*, in: AöR 130 (2005), S. 632 (S. 634).



Die Debatten in den Fachausschüssen und im Plenum, aber auch die interpretierenden Protokollerklärungen zeugen davon.<sup>87</sup>

Neben der formalisierten parlamentarischen Beratung darf die informelle Kommunikation zwischen Bundestag und Bundesregierung nicht unterschätzt werden. Die strenge Unterscheidung zwischen der ausschließlich der Regierung eingeräumten Initiativbefugnis und dem Parlamentsvorbehalt wird der dynamisch-prozesshaften, sich wechselseitig beeinflussenden Relation zwischen Parlament und Regierung kaum gerecht. Die Regierung ist gut beraten, wenn sie beizeiten die Bereitschaft und die Bedingungen des Parlaments für eine Zustimmung auslotet. Das Parlament hingegen beeinflusst die Initiativbefugnis der Regierung.

Generell ist die Kritik<sup>88</sup> am vermeintlich langwierigen parlamentarischen Beratungsvorgang unberechtigt. Sie ist von dem stereotypen Einwand geprägt, das Parlament benötige zu viel Zeit für seine Entscheidungsprozesse.<sup>89</sup> Es ist freilich ein leicht widerlegbares Vorurteil, dass Beratungen des Deutschen Bundestages mehr Zeit in Anspruch nähmen als Entscheidungen der Bundesregierung. Eine Auswertung der tatsächlichen Abläufe des bundesdeutschen parlamentarischen Zustimmungsverfahrens belegt, dass die meisten Verfahren von der Zuleitung bis zur Entscheidung des Parlaments sehr zügig erfolgten.<sup>90</sup>

Bei der Zustimmung zu den bislang 66 Einsätzen bewaffneter deutscher Streitkräfte im Ausland handelt es sich sowohl um erstmalige Zustimmungsbeschlüsse als auch um Fortsetzungsbeschlüsse des Bundestages. Eine Auswertung dieser Staatspraxis lässt erkennen, dass die Zustimmung des Plenums in aus der Sicht der Bundesregierung eilbedürftigen Fällen zeitnah eingeholt werden konnte.<sup>91</sup>

Die Installierung eines Entsendeausschusses, der konstitutiv die Beteiligungsrechte des Bundestages wahrnimmt, ist verfassungsrechtlich denkbar. Der Gesetzgeber hat sich bislang gegen ein solches Gremium ausgesprochen.<sup>92</sup> Zwingende Gründe für die Einrichtung eines solchen Ausschusses sind nicht erkennbar.

Aus nahe liegenden Gründen nahm in allen Fällen der Zeitraum der Willensbildung der Bundesregierung erheblich mehr Zeit in Anspruch als die Beratungen im Parlament. In Aussicht genommene militärische Operationen verlangen aus militärfachlichen wie vor allem aus außen- und verteidigungspolitischen Gründen einen angemessenen Zeitraum für die politische Beurteilung in der Bundesregierung selbst und für die Abstimmung im Bündnis. Bislang ist jedenfalls kein einziger Fall nachweisbar, in dem die außenpolitische Hand-

87 Vgl. *Andreas L. Paulus*, a.a.O. (Fn. 1), S. 262; *ders.*, Die Parlamentszustimmung zu Auslandseinsätzen nach dem Parlamentsbeteiligungsgesetz, in: *Dieter Weingärtner* (Hrsg.), *Einsatz der Bundeswehr im Ausland*, Baden-Baden 2006, S. 81 (S. 87 f.); MdB *Hans-Ulrich Klose*, a.a.O. (Fn. 72), S. 22 (S. 25 ff.).

88 Vgl. die Kritik von *Roman Schmidt-Radefeldt*, a.a.O. (Fn. 10), S. 147 (S. 150); *ders.*, a.a.O. (Fn. 57), S. 160.

89 Dies insinuierten auch *Roman Schmidt-Radefeldt*, a.a.O. (Fn. 10), S. 147 (S. 154), und *Sven Bernhard Gareis*, a.a.O. (Fn. 83), S. 217 (S. 226).

90 Vgl. *Dieter Wiefelspütz*, a.a.O. (Fn. 1), S. 321 ff.; Auswertung des Sekretariats des Geschäftsausschusses des Deutschen Bundestages vom 24. Februar 2004 – PD I A 1/1 –; die Auswertung berücksichtigte Zustimmungsentscheidungen bis Ende 2003. Siehe auch *Dieter Wiefelspütz*, in: *ZaöRV* 64 (2004), S. 363 (S. 381); *Peter Dreist*, a.a.O. (Fn. 84), S. 79 (S. 98); *Roman Schmidt-Radefeldt*, a.a.O. (Fn. 57), S. 190 ff.; *Andreas Gilch*, a.a.O. (Fn. 13), S. 112.

91 *Rafael Biermann*, a.a.O. (Fn. 9), S. 607 (S. 623 ff.).

92 Vgl. *Dieter Wiefelspütz*, a.a.O. (Fn. 1), S. 499 ff., S. 513 ff., S. 515 ff.

lungs- und Bündnisfähigkeit Deutschlands wegen der zeitlichen Abläufe, die mit dem konstitutiven wehrverfassungsrechtlichen Parlamentsvorbehalts verbunden sind, substantiell gemindert wurde.

Es ist allerdings einzuräumen, dass für zukünftige Einsatzentscheidungen der NRF anderes gelten könnte.<sup>93</sup> Bislang fehlen Erfahrungen mit konkreten Kampfeinsätzen der NRF. Wenn diese innerhalb von fünf bis 30 Tagen weltweit einsatzfähig sein soll, ist das jedenfalls eine Zeitspanne, in der bislang regelmäßig auch der Bundestag entscheidungsfähig war.<sup>94</sup> Sollte seine Einberufung ausnahmsweise nicht zeitgerecht erfolgen können, würden die Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts für militärische Einsätze bei Gefahr im Verzug<sup>95</sup> zunächst ausreichend, aber auch angemessen sein, um die Handlungsfähigkeit der Bundesregierung zu gewährleisten.<sup>96</sup> Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ist vom Gesetzgeber in 5 § PBG abgebildet worden. Nach § 5 Abs. 1 Satz 1 PBG bedürfen Einsätze bei Gefahr im Verzug, die keinen Aufschub dulden, keiner vorherigen Zustimmung des Bundestages. Nach § 5 Abs. 3 Satz 1 PBG ist der Antrag der Bundesregierung auf Zustimmung zum Einsatz unverzüglich nachzuholen.

Auch die Einwände von *Noetzel* und *Schreer* überzeugen nicht. Sie übersehen – ähnlich wie *Klose*<sup>97</sup> –, dass das Parlament bei Auslandseinsätzen bewaffneter deutscher Streitkräfte nicht lediglich die Bundesregierung kontrolliert, sondern konstitutiv an der Entscheideentscheidung mitwirkt. Der konstitutive wehrverfassungsrechtliche Parlamentsvorbehalt räumt dem Bundestag (ausnahmsweise) beim Auslandseinsatz der Streitkräfte unmittelbar kraft Verfassungsrecht eine besondere Befugnis zur Mitgestaltung der auswärtigen Gewalt ein. Diese Befugnis nimmt das Parlament mit großer Intensität wahr. Die sorgfältigen Beratungen und die engagierten Bundestagsdebatten belegen dies.<sup>98</sup>

Völlig abwegig ist der Vorschlag, das Kommando Spezialkräfte in das PBG aufzunehmen. Das Gesetz regelt die Wahrnehmung des konstitutiven Parlamentsvorbehalts beim Auslandseinsatz bewaffneter Streitkräfte. Der Parlamentsvorbehalt hat aber nichts mit Truppengattungen oder speziellen Kampfgruppen zu tun. Die Pflicht der Bundesregierung, das Parlament über den Verlauf der Auslandseinsätze zu unterrichten, erstreckt sich auch auf geheimhaltungsbedürftige Einsätze. Diese Pflicht steht keineswegs im Ermessen der Bundesregierung. Es ist deshalb auch verfehlt, das Kommando Spezialkräfte zum Anlass für einen „Entsendeausschuss“ zu wählen.<sup>99</sup>

93 *Christian Burkiczak*, a.a.O. (Fn. 63), S. 289 (S. 291), spricht sich für eine Vorabzustimmung des Bundestages bei Einsätzen der NRF aus. Vgl. auch *MdB Hans-Ulrich Klose* (SPD), a.a.O. (Fn. 72), S. 22 (S. 26).

94 Vgl. auch *Roman Schmidt-Radefeldt*, a.a.O. (Fn. 57), S. 190 f.

95 Vgl. BVerfGE 90, S. 286 (S. 388).

96 Vgl. *Dieter Wiefelspütz*, in: *ZaöRV* 64 (2004), S. 363 (S. 381); kritisch *MdB Ruprecht Polenz* (CDU/CSU), Deutscher Bundestag, 15. Wahlperiode, 146. Sitzung, 3. Dezember 2004, Sten. Prot. S. 13 651 B ff.; *Andreas L. Paulus*, a.a.O. (Fn. 1), S. 307.

97 *MdB Hans-Ulrich Klose* (SPD), a.a.O. (Fn. 72), S. 22 (S. 26).

98 Vgl. auch die instruktive Kritik des *MdB Hans-Ulrich Klose* (SPD), a.a.O. (Fn. 72), S. 22 (S. 24 ff.).

99 So aber jetzt der Antrag der FDP-Bundestagsfraktion auf BT-Drs. 16/3342, Seite 1 A. Problem, S. 4 A. Allgemeines. Ablehnend mit bedenkenswerten Gründen: *MdB Hans-Ulrich Klose* (SPD), a.a.O. (Fn. 72), S. 22 (S. 27). Zum Antrag der FDP-Bundestagsfraktion vgl. das Sten. Prot. des Deutschen Bundestages vom 24. Oktober 2006, S. 12 513 ff. aus Anlass der ersten Beratung des Antrags der FDP-Bundestagsfraktion.

Die vermeintlich notorische Klage der Abgeordneten, auf die *Voss* hinweist, ist nicht belegt.<sup>100</sup>

Der Vorschlag von *Berthold Meyer*, eine provisorische Übergangsregelung vorzusehen, ist bereits deshalb nicht überzeugend, weil nicht absehbar ist, ob, wann und wie das Europäische Parlament beim Einsatz von Streitkräften beteiligt sein wird.

Eine generelle Vorabgenehmigung, wie sie von *Klaeden* vorschlug<sup>101</sup>, würde den konstitutiven wehrverfassungsrechtlichen Parlamentsvorbehalt zur parlamentarischen Bedeutungslosigkeit verurteilen.<sup>102</sup>

Der konstitutive Parlamentsvorbehalt hat Verfassungsrang. Das Grundgesetz verpflichtet die Bundesregierung, für einen Einsatz bewaffneter Streitkräfte die – grundsätzlich vorherige – konstitutive Zustimmung des Bundestages einzuholen. Mit dieser normativen Vorgabe des Grundgesetzes ist eine Beschlussfassung des Parlaments zu Anfang der Wahlperiode zwecks pauschaler Genehmigung aller im Verlaufe der Wahlperiode „anfallenden“ bewaffneten Einsätze der Streitkräfte unvereinbar und deshalb verfassungswidrig. Wollte man eine solche Staatspraxis einführen, bedürfte es, so auch die Auffassung *Martin Limperts*<sup>103</sup>, einer Änderung des Grundgesetzes.

Denkbar wäre, zu Anfang der Wahlperiode durch Beschluss des Bundestages bestimmte typisierte bewaffnete Einsätze der Streitkräfte vorab zu genehmigen. Die parlamentarische Beteiligung kann danach gemindert werden, wenn dies aufgrund der vertraglich vorgegebenen militärischen Integration sachdienlich erscheint. Dies verlangt allerdings die ausdrückliche Zustimmung des Bundestages, der insoweit auf sein Beteiligungsrecht (teilweise) verzichten muss. Denkbar – und verfassungsrechtlich unproblematisch – wäre die generelle Vorabzustimmung zu Einsätzen der NATO Response Force für den Verlauf einer Wahlperiode.

Eine ganz andere, nicht staatsrechtliche, sondern ausschließlich politische Frage ist es, ob eine solche „Selbstentmachtung“ mehrheitlich gewollt ist. Es sei hier die Prognose gewagt, dass ein selbstbewusstes Parlament nicht gewillt sein wird, die Substanz des konstitutiven wehrverfassungsrechtlichen Parlamentsvorbehalts zu mindern. Das verfassungsrechtlich Zulässige dürfte kaum das politisch mehrheitlich Gewollte sein.<sup>104</sup> Die kompensatorische Einräumung eines Rückholrechts bei Erteilung einer generellen Vorabgenehmigung ist bedeutungslos, weil es dem Parlament ein Recht gibt, das es bereits hat. Das Rückholrecht ist Teil des konstitutiven wehrverfassungsrechtlichen Parlamentsvorbehalts.

## 6. Resümee: Keine Gründe für „regierungsfreundliche“ Reformen

Das PBG realisiert nicht nur parlamentarische Kontrolle – vor allem in Gestalt eines umfassenden Informationsrechts –, sondern gewährleistet die maßgebliche Beteiligung des Bundestages an zentralen Akten der Außen- und Sicherheitspolitik. Zur Kontrolle kommt staatsleitende (Mit-)Gestaltung durch das Parlament hinzu.

100 Vgl. demgegenüber ausgewogen MdB *Hans-Ulrich Klose* (SPD), a.a.O. (Fn. 72), S. 22 ff.

101 MdB *Eckart von Klaeden* (CDU/CSU), Deutscher Bundestag, 15. Wahlperiode, 100. Sitzung, 25. März 2004, Sten. Prot. S. 8981 D.

102 Ähnlich *Berthold Meyer*, a.a.O. (Fn. 73), S. 32; *Andreas L. Paulus*, a.a.O. (Fn. 1), S. 306.

103 *Martin Limpert*, a.a.O. (Fn. 35), S. 92. So auch *Steffi Menzenbach*, Wissenschaftlicher Dienst des Deutschen Bundestages, WD 3 – 037/07, S. 10 f. mit weiteren Nachweisen.

104 Vgl. auch *Steffi Menzenbach*, a.a.O. (Fn. 103), S. 9 ff. mit weiteren Nachweisen.

Durch das PBG materialisiert der Gesetzgeber den konstitutiven wehrverfassungsrechtlichen Parlamentsvorbehalt. Es schafft dadurch Rechtssicherheit und Rechtsklarheit für alle an der konstitutiven Entscheidung des Bundestages Beteiligten. Rechtliche Grauzonen werden wenn schon nicht völlig beseitigt, so doch aufgehellt. Streitfragen werden – wie das umstrittene Rückholrecht – geklärt. Das ist nicht das Geringste, was das schmale Gesetz leisten kann.

Das PBG wird – so darf vermutet werden – nicht das letzte Wort des Bundestages zur gesetzlichen Ausgestaltung seiner Beteiligungsrechte sein. Die fortschreitende Integration deutscher Streitkräfte und die in diesem Zusammenhang zu erwartende Praxis in NATO, WEU und EU werden in nicht sehr ferner Zukunft erneut die Frage aufwerfen, ob die gesetzliche Ordnung des konstitutiven wehrverfassungsrechtlichen Parlamentsvorbehalts der Wehr- und Bündnisfähigkeit der Bundesrepublik Deutschland, aber auch den Rechten des Parlaments angemessen Rechnung trägt.

Vor dem Hintergrund der fortschreitenden und sich vertiefenden Integration militärischer Strukturen wird der Gesetzgeber in Zukunft immer wieder die Frage beantworten müssen, ob die militärische Einsatzrationalität im Bündnis stärker zu gewichten ist als das vorherige konstitutive Beteiligungsrecht des Parlaments.<sup>105</sup> Eine vorschnelle Beschränkung der Beteiligungsrechte des Bundestags aus Gründen der Rücksichtnahme auf Bündnisstrukturen ist dabei nicht zu befürworten. Der konstitutive Parlamentsvorbehalt in seiner konkreten Wahrnehmung durch den Bundestag ist der Bundesrepublik Deutschland bislang gut bekommen. Zwingende Gründe für eine „regierungsfreundliche“ Reform des PBG sind gegenwärtig nicht ersichtlich.

105 Vgl. auch *Roman Schmidt-Radefeldt*, a.a.O. (Fn. 63), S. 201 (S. 206); *Andreas L. Paulus*, a.a.O. (Fn. 1), S. 307; *Markus Rau*, in: AVR 44 (2006), S. 93 (S. 112 f.); *MdB Hans-Ulrich Klose* (SPD), a.a.O. (Fn. 72), S. 22 ff.

## Der Entscheidungsprozess über den Bundeswehreinsatz zum Schutz der Wahlen im Kongo\*

Jan Ryjáček

Seit dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 12. Juli 1994<sup>1</sup> stehen die Auslandseinsätze der Bundeswehr unter einem konstitutiven Parlamentsvorbehalt und werden von einer breiten gesellschaftlichen und politischen Diskussion begleitet, so zuletzt die Einsätze in Afghanistan, im Libanon und im Kongo.<sup>2</sup> Für das Entscheidungsverfahren, das sich im

\* Dieser Beitrag ist Teil des Dissertationsvorhabens zur Rolle des Deutschen Bundestages in der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik, gefördert durch die Grantagentur der Karls-Universität zu Prag (GAUK), Projektnr. 257196.

1 BVerfGE 90, S. 286.

2 Zur Diskussion vgl. auch den Beitrag von *Dieter Wiefelspütz* in diesem Heft der ZParl.