

DOKUMENTATION UND ANALYSEN

Der konstitutive wehrverfassungsrechtliche Parlamentsbeschluss

Dieter Wiefelspütz

Das wirkungsmächtige Streitkräfteurteil des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) vom 12. Juli 1994¹ klärte weitgehend die seinerzeit politisch und verfassungsrechtlich hoch umstrittene Frage der Zulässigkeit der Auslandseinsätze bewaffneter deutscher Streitkräfte.² Nach der Entscheidung des Gerichts berechtigt die Ermächtigung des Art. 24 Abs. 2 GG den Bund nicht nur zum Eintritt in ein System gegenseitiger kollektiver Sicherheit 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 Verwendung der Bundeswehr zu Einsätzen, die im Rahmen und nach den Regeln dieses Systems stattfinden.³

Nahezu als Kompensation⁴ für die weitgehenden Befugnisse der Bundesregierung, deutsche Streitkräfte international einzusetzen, verpflichtet das Grundgesetz nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts die Bundesregierung, für einen Einsatz bewaffneter Streitkräfte die – grundsätzlich vorherige – *konstitutive* Zustimmung des Bundestages einzuholen.⁵ Das Streitkräfteurteil bescherte dem deutschen Parlamentsrecht mit dem konstitutiven wehrverfassungsrechtlichen Parlamentsvorbehalt auch den konstitutiven wehrverfassungsrechtlichen Parlamentsbeschluss.⁶ Diese Handlungsform des Parlaments hat bislang kaum Interesse in der Rechtswissenschaft gefunden.⁷ Mit dem konstitutiven

1 BVerfGE 90, S. 286 ff.

2 Zum Streitkräfteurteil vgl. *Dieter Wiefelspütz*, Das Parlamentsrecht, Berlin 2005, S. 186 mit weiteren Nachweisen.

3 BVerfGE 90, S. 286 Ls. 1; *Andreas L. Paulus*, Wirkung parlamentarischer Beschlüsse im Bereich der auswärtigen Politik, Vortrag auf der Tagung der Deutschen Gesellschaft für Wehrrecht und Humanitäres Völkerrecht am 17. November 2005 in Bonn, Typoskript (noch nicht veröffentlicht), S. 17, meint, Streitkräfteeinsätze der Bundeswehr im Ausland fänden nicht zur klassischen Kriegführung statt. Ein Verbot der „klassischen Kriegführung“ ist der Rechtsprechung des BVerfG zum Einsatz deutscher Streitkräfte freilich nicht zu entnehmen.

4 Ähnlich *Andreas L. Paulus*, a.a.O. (Fn. 3), S. 16.

5 BVerfGE 90, S. 286 Ls. 3 a.

6 Vgl. *Martin Limpert*, Auslandseinsatz der Bundeswehr, Berlin 2002, S. 41; *Roman Schmidt-Radefeldt*, Parlamentarische Kontrolle der internationalen Streitkräfteintegration, Berlin 2005, S. 139 f.; *Juliane Kokott*, in: DVBl. 1996, S. 937 (S. 939 f.), wählt den weniger prägnanten Begriff „bindender schlichter Parlamentsbeschluss“.

7 Ein erster Versuch der dogmatischen Einordnung findet sich bei *Martin Limpert*, a.a.O. (Fn. 6), S. 92 ff.; vgl. auch *Dieter Wiefelspütz*, Der Einsatz bewaffneter deutscher Streitkräfte

wehrverfassungsrechtlichen Parlamentsvorbehalt hat sich grundsätzlich *Andreas L. Paulus* auseinandergesetzt.⁸

Die nähere gesetzliche Ausgestaltung der parlamentarischen Mitwirkungsrechte beim Einsatz der Streitkräfte stand lange aus. Am 3. Dezember 2004 verabschiedete der Bundestag das Gesetz über die parlamentarische Beteiligung bei der Entscheidung über den Einsatz bewaffneter Streitkräfte im Ausland (PBG).⁹ Am 24. März 2005 trat das Gesetz in Kraft.¹⁰

1. Die Formen der Willensbildung des Deutschen Bundestages

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“¹¹. Im Rahmen seiner Organkompetenz artikuliert der Bundestag die Ergebnisse seiner politischen Meinungsbildung in Gestalt von so genannten schlichten Parlamentsbeschlüssen.¹² Diese sind zwar politisch und rechtlich erheblich¹³, haben aber in der Regel keine rechtlich bindende Wirkung gegenüber anderen Staatsorganen oder Bürgern.¹⁴ Demgegenüber werden Parlamentsbeschlüsse mit normativer Bindung für Dritte „echte“ Parlamentsbeschlüsse¹⁵ genannt.¹⁶ Dies sind vor allem Gesetzesbeschlüsse, aber auch Entscheidungen,

und der konstitutive Parlamentsvorbehalt, Baden-Baden 2003, S. 46 ff.; *ders.*, a.a.O. (Fn. 2), S. 494 ff.; instruktiv *Gerald Kretschmer*, in: *Bruno Schmidt-Bleibtreu / Franz Klein* (Hrsg.), Grundgesetz, 10. Auflage, Neuwied 2005, Art. 40 Rdnr. 20; oberflächlich *Florian Schröder*, Das parlamentarische Zustimmungsverfahren zum Auslandseinsatz der Bundeswehr in der Praxis, Köln u.a. 2005, S. 208 ff.

8 *Andreas L. Paulus*, a.a.O. (Fn. 3), S. 1 – 41; *ders.*, Parlament und Streitkräfteeinsatz in rechts-historischer und rechtsvergleichender Perspektive, Habilitationsschrift, Universität München, Typskript (noch nicht veröffentlicht), März 2006, S. 283 ff., S. 327 ff.

9 Vgl. Deutscher Bundestag, 15. Wahlperiode, 3. Dezember 2004, Sten. Prot. S. 13 635 D ff.
10 BGBl. I S. 775.

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

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

13 *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.).

14 *Siegfried Magiera*, a.a.O. (Fn. 13), 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 Hugo Klein*, in: *Josef Isensee / Paul Kirchhof* (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. III, Demokratie – Bundesorgane, 3. Auflage, Heidelberg 2005, § 50 Rdnr. 13; *Jörn Ipsen*, Staatsrecht I, 16. Auflage, München u.a. 2004, Rdnr. 213 ff.; *Ingo von Münch*, Staatsrecht I, 6. Auflage, Stuttgart u.a. 2000, Rdnr. 861; *Hartmut Maurer*, Staatsrecht I, 4. Auflage, München 2005, § 13 Rdnr. 134; anderer Ansicht *Ekkehart Stein / Götz Frank*, Staatsrecht, 19. Auflage, Tübingen 2004, § 14 V (S. 124).

15 *Hans Hugo Klein*, a.a.O. (Fn. 14), § 50 Rdnr. 13; *Gerald Kretschmer*, a.a.O. (Fn. 7), Art. 40 Rdnr. 20; *Juliane Kokott*, a.a.O. (Fn. 6), S. 937 (939 f.); *Klaus Stern*, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Bd. II, München 1980, § 26 II 2 c); *Andreas L. Paulus*, a.a.O. (Fn. 3), S. 4.

16 Die Terminologie ist nicht einheitlich. Vgl. *Gerald Kretschmer*, a.a.O. (Fn. 7), Art. 40 Rdnr. 20.

denen kraft Verfassung bestimmte Rechtsfolgen zukommen.¹⁷ Der für die Bundesregierung rechtsverbindliche Parlamentsbeschluss bildet die Ausnahme.¹⁸ Die Beschlüsse des Bundestages sind nur dann rechtsverbindlich, wenn das Grundgesetz ihnen diese Eigenschaft ausdrücklich zuerkennt.¹⁹

Im Einzelnen kann streitig sein, ob es sich um einen „echten“ oder „schlichten“ Parlamentsbeschluss handelt. Von ersterem 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.²⁰ 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 l Abs. 2 GG)²¹, 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 auf Zustimmung zum Einsatz bewaffneter Streitkräfte entschieden wird.

Dem für einen rechtmäßigen Einsatz von bewaffneten Streitkräften erforderlichen Parlamentsbeschluss kommt aufgrund des aus dem Grundgesetz abgeleiteten konstitutiven wehrverfassungsrechtlichen Parlamentsvorbehalts rechtliche Verbindlichkeit zu. Kraft Verfassung bindet die Entscheidung des Bundestages über den Antrag auf Zustimmung zum Einsatz bewaffneter Streitkräfte die Bundesregierung.²²

2. Der konstitutive Parlamentsvorbehalt und die auswärtige Gewalt

Die Rechtsprechung des BVerfG weist die auswärtige Gewalt grundsätzlich der Exekutive zu.²³ Die Kompetenz der Bundesregierung in auswärtigen Angelegenheiten ist der Regelfall, die Mitwirkungs- und Gestaltungsrechte des Bundestages sind eher die stets zu begründende Ausnahme.²⁴ Die parlamentarische Mitwirkung an auswärtigen Angelegenheiten beschränkt sich auf wenige, allerdings zentrale Entscheidungsvollmachten – insbe-

17 Klaus Stern, a.a.O. (Fn. 14), § 26 II 2 c).

18 Vgl. Gerald Kretschmer, a.a.O. (Fn. 7), Art. 40 Rdnr. 20 mit weiteren Nachweisen.

19 Friedrich Klein, in: JuS 1964, S. 181 (S. 185); Norbert Achterberg, a.a.O. (Fn. 11), S. 747; Siegfried Magiera, a.a.O. (Fn. 13), S. 212, S. 216; Heinhard Steiger, Organisatorische Grundlagen des parlamentarischen Regierungssystems, Berlin 1973, S. 103 f.; Hans Hugo Klein, a.a.O. (Fn. 14), § 50 Rdnr. 13; Matthias Kühnreich, a.a.O. (Fn. 12), S. 109.

20 Gerald Kretschmer, a.a.O. (Fn. 7), Art. 40 Rdnr. 21.

21 Vgl. Hans Heinrich Rupp, Neuere Probleme um den Gesetzes- und Parlamentsvorbehalt nach deutschem Verfassungsrecht, in: Alexander Blankenagel / Ingolf Pernice / Helmut Schulze-Fielitz (Hrsg.), Verfassung im Diskurs der Welt, Liber Amicorum für Peter Häberle zum siebzigsten Geburtstag, Tübingen 2004, S. 731 (S. 738).

22 Matthias Kühnreich, a.a.O. (Fn. 12), S. 109; Dieter Wiefelspütz, a.a.O. (Fn. 2), S. 496.

23 Vgl. BVerfGE 1, S. 372 (S. 394); 68, S. 1 (S. 85 ff.); 90, S. 286 (S. 381 f.); Stefan Kadelbach, Die parlamentarische Kontrolle des Regierungshandelns bei der Beschlussfassung in internationalen Organisationen, in: Rudolf Geiger / Hans-Joachim Cremer (Hrsg.), Neuere Probleme der parlamentarischen Legitimation im Bereich der auswärtigen Gewalt, Baden-Baden 2003, S. 41 (S. 44).

24 Stefan Kadelbach, a.a.O. (Fn. 23), S. 41 (S. 44).

sondere, wenn die Voraussetzungen des Art. 59 Abs. 2 Satz 1 GG vorliegen oder Entscheidungen über Krieg und Frieden zu treffen sind (Art. 115 a, 115 I GG).²⁵ Eine bemerkenswerte neue terminologische Kategorisierung führte *Hans Hugo Klein* ein, indem er die „Wehrgewalt“ teils als Vertrags- und teils als Einsatzgewalt definiert.²⁶

Ein wichtiges *weiteres* Beteiligungsrecht des Parlaments besteht jedoch immer dann, wenn zu den von der Regierung für erforderlich gehaltenen Maßnahmen im Rahmen der Außenpolitik der Auslandseinsatz von Streitkräften gehört.²⁷ Bei verfassungsunmittelbaren Rechten des Bundestages an der Staatsleitung wie beim konstitutiven wehrverfassungsrechtlichen Parlamentsvorbehalt ist es aber nicht gerechtfertigt, von einer Ausweitung der parlamentarischen Mitwirkung bei der Ausübung von Exekutivfunktion zu reden.²⁸

Andreas L. Paulus vertritt die Meinung, die Einführung des konstitutiven Parlamentsvorbehalts habe das Verhältnis zwischen Exekutive und Legislative im Bereich der Kommandogewalt, darüber hinaus auch in Bezug auf die auswärtige Gewalt insgesamt verändert.²⁹ Die auswärtige Gewalt verliere ihren unitarisch-exekutivischen Charakter.³⁰ Diese Betrachtungsweise überzeugt nicht. Der konstitutive wehrverfassungsrechtliche Parlamentsvorbehalt ist nicht „eingeführt“ worden. Er konnte auch nicht das Verhältnis zwischen Exekutive und Parlament verändern, weil praktisch erst nach der Streitkräfteentscheidung des BVerfG vom 12. Juli 1994 Auslandseinsätze bewaffneter deutscher Streitkräfte ein wichtiger Bestandteil der deutschen Außenpolitik wurden.³¹

Deshalb ist auch die Kritik realitätsfern, die meint, die immer stärker werdende Einbindung der Bundesrepublik Deutschland in internationale Entscheidungsprozesse verenge trotz des Parlamentsvorbehalts die parlamentarischen Spielräume in der Verfassungswirklichkeit.³² Der Gesetzgeber des Parlamentsbeteiligungsgesetzes entschied sich in Kenntnis der internationalen Entscheidungsprozesse und in Auseinandersetzung mit anderen (exekutivfreundlicheren) Optionen für eine ungeschmälerte gesetzliche Regelung des Beteiligungsrechts des Bundestages.³³

25 Vgl. *Peter Badura*, Staatsrecht, 3. Auflage, München 2004, D 116 (S. 380); *Rafael Biermann*, Der Bundestag und die Auslandseinsätze der Bundeswehr. Zur Gratwanderung zwischen exekutiver Prärogative und legislativer Mitwirkung, in: ZParl, 35. Jg. (2004), H. 4, S. 607 ff. (S. 611 ff.).

26 *Hans Hugo Klein*, in: AöR, 130 (2005), S. 632 (S. 634).

27 *Ernst Benda*, Deutsche Außenpolitik vor Gericht. Bundesverfassungsgericht und auswärtige Gewalt, in: Internationale Politik, 50. Jg. (1995), S. 39 (S. 43); *Stefan Kadelbach*, a.a.O. (Fn. 23), S. 41 (S. 44).

28 So aber *Andreas L. Paulus*, a.a.O. (Fn. 3), S. 4.

29 Ebenda, S. 24.

30 Ebenda, S. 41.

31 Zur Staatspraxis vgl. *Dieter Wiefelspütz*, a.a.O. (Fn. 2), S. 288 ff.

32 *Andreas L. Paulus*, a.a.O. (Fn. 3), S. 26.

33 Vgl. die exekutivorientierte Position der CDU/CSU, die sich im Gesetzgebungsverfahren nicht durchgesetzt hat: *Dieter Wiefelspütz*, a.a.O. (Fn. 2), S. 374, S. 404. Zur Reichweite des wehrverfassungsrechtlichen Parlamentsvorbehalts vgl. ebenda, S. 44 ff.

3. Die deutschen Streitkräfte als „Parlamentsheer“

Das Bundesverfassungsgericht qualifiziert die deutschen Streitkräfte als „Parlamentsheer“³⁴. Den Begriff „Parlamentsheer“ prägte in Abgrenzung zum „Königsheer“ oder „autonomen Präsidialheer“ *Ernst-Wolfgang Böckenförde*, der als Verfassungsrichter am Streitkräfteurteil beteiligt war.³⁵

Nach Auffassung des Gerichts sind die auf die Streitkräfte bezogenen Regelungen des Grundgesetzes – in den verschiedenen Stufen ihrer Ausformung – stets darauf angelegt, die Bundeswehr als Machtpotential nicht allein der Exekutive zu überlassen, sondern als „Parlamentsheer“ in die demokratisch rechtsstaatliche Verfassungsordnung einzufügen, das heißt dem Parlament einen rechtserheblichen Einfluss auf Aufbau und Verwendung der Streitkräfte zu sichern.³⁶ Freilich wird das „Parlamentsheer“ nicht vom Parlament geführt. Das BVerfG betonte: „Der Zustimmungsvorbehalt für den Einsatz bewaffneter Streitkräfte verleiht dem Bundestag keine Initiativbefugnis (vgl. BVerfGE 68, 1 [86]); 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.“³⁷

Ob bewaffnete 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 erst dann, wenn – regelmäßig vor der konkreten Aktion – 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. Der Staatspraxis der Bundesregierung und des Bundestages kommt die Analyse von *Rafael Biermann* nahe: „Das Verfassungsgericht setzte 1994 ein deutliches Zeichen im Sinne des Parlaments. Die Prerogative der Bundesregierung ist beschnitten, die Gewichte wurden in Richtung Bundestag, vor allem Parlamentsmehrheit, verlagert. ... Deshalb von einem ‚Parlamentsheer‘ zu sprechen, mag politisch angezeigt sein; am Übergewicht der Exekutive auch in diesem Politikfeld ändert es nichts.“³⁸

34 BVerfGE 90, S. 286 (S. 382).

35 Vgl. *Ernst-Wolfgang Böckenförde*, Die Eingliederung der Streitkräfte in die demokratisch-parlamentarische Verfassungsordnung und die Vertretung des Bundesverteidigungsministers in der militärischen Befehlsgewalt (Befehls- und Kommandogewalt), in: Stellvertretung im Oberbefehl, Veröffentlichungen der Hochschule für politische Wissenschaften München, 1966, S. 43 (S. 48, S. 58); *ders.*, Die Organisationsgewalt im Bereich der Regierung, Berlin 1964, S. 153 ff. Kritisch zur Verwendung des Begriffs „Parlamentsheer“: *Josef Isensee*, Veranstaltung der Deutschen Vereinigung für Parlamentsfragen vom 4. Juni 2003, sten. Prot., Deutscher Bundestag, 15. Wahlperiode, Ausschuß für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung, Ausschußdrucksache 15 – G – 17, S. 10 f.

36 BVerfGE 90, S. 286 (S. 381 f.).

37 BVerfGE 90, S. 286 (S. 389); kritisch *Gerald Kretschmer*, a.a.O. (Fn. 7), Art. 45 a Rdnr. 16.

38 *Rafael Biermann*, a.a.O. (Fn. 25), S. 607 (S. 619 f.); ähnlich *Peter Dreist*, in: ZRP 2005, S. 35 (S. 36), der hervorhebt, das Recht des Parlaments sei von vornherein auf einen Zustimmungsvorbehalt zu einem bestimmten exekutivischen Handeln beschränkt, stelle also kein volles Beihiligungsrecht dar.

Man kann sehr wohl in Frage stellen, ob der Begriff „Parlamentsheer“ in Zusammenhang mit der Bundeswehr besonders glücklich gewählt wurde. Dass die Streitkräfte als staatliche Einrichtung der Bundesrepublik Deutschland uneingeschränkt Teil des Rechts- und Verfassungsstaates sind und den Bindungen des Grundgesetzes unterworfen sind, ist staatsrechtlich unter der Herrschaft des Grundgesetzes eine pure Selbstverständlichkeit. Der Begriff „Parlamentsheer“ konnotiert eine zentrale Debatte des preußischen und reichsdeutschen Staatsrechts in der 2. Hälfte des 19. Jahrhunderts³⁹ mit Fernwirkungen bis in die Wehrverfassung der Weimarer Republik.⁴⁰ Diese Auseinandersetzung hat vor dem Hintergrund der vollständigen verfassungsrechtlichen Einhegung der Bundeswehr nur noch einen Platz im Museum der deutschen Verfassungsgeschichte.⁴¹ Aus dieser umfassenden Einbindung der Streitkräfte in das Gefüge des Grundgesetzes ist indes – anders, als das BVerfG meint – nicht abzuleiten, in welchem Umfang der Bundestag an der Entscheidung über ihren Einsatz beteiligt ist. Anders gewendet: Die Streitkräfte blieben auch dann ein „Parlamentsheer“, wenn es hierzulande – wie in nahezu allen anderen souveränen Staaten – keinen konstitutiven wehrverfassungsrechtlichen Parlamentsvorbehalt gäbe.

Im Ergebnis wird es wohl eher eine Übertreibung sein, die Bundeswehr als „Parlamentsheer“ zu qualifizieren. Sie kann allerdings seit dem Streitkräfteurteil auch nicht mehr als „Regierungsheer“ verstanden werden. Der Einsatz bewaffneter deutscher Streitkräfte im Ausland ist von den Verfassungsorganen Bundesregierung und Bundestag gemeinsam zu verantworten. Das deutliche Übergewicht der operativen Verantwortung liegt unverändert bei der Bundesregierung.⁴²

4. Der Geltungsgrund des konstitutiven wehrverfassungsrechtlichen Parlamentsvorbehalts

Es ist nicht zu übersehen, dass sich das BVerfG bei der Herleitung des Parlamentsvorbehalts *nicht* auf das „Wesentlichkeits-Kriterium“ beruft⁴³, sondern durch seinen Rückgriff auf eine vermeintliche deutsche wehrverfassungsrechtliche Tradition das klassische Kriegsvölkerrecht mit dem Kriegseintritt, mit der hergebrachten Form der Kriegserklä-

39 Vgl. den Überblick bei *Ernst Rudolf Huber*, Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789, Bd. III, 3. Auflage, Stuttgart u.a. 1988, S. 988 – 1006; *ders.*, Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789, Bd. IV, 2. Auflage, Stuttgart u.a. 1982, S. 515 – 603.

40 Vgl. *Ernst Rudolf Huber*, Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789, Bd. VI, Stuttgart u.a. 1981, S. 610 – 630; *Hans Hugo Klein*, a.a.O. (Fn. 26).

41 *Hans Hugo Klein*, a.a.O. (Fn. 26), S. 632 (S. 633): „demokratische Konstitutionalisierung von Streitkräften“.

42 *Dieter Wiefelspütz*, a.a.O. (Fn. 2), S. 197 f.

43 *Hans Heinrich Rupp*, a.a.O. (Fn. 21), S. 731 (S. 738); *Andreas L. Paulus*, a.a.O. (Fn. 3), „vermisst“ die Wesentlichkeitstheorie. Ein Teil des Schrifttums begründet den konstitutiven wehrverfassungsrechtlichen Parlamentsvorbehalt mit der Wesentlichkeitstheorie: *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. 40; *Klaus Stern*, Diskussionsbeitrag in: VVDStRL 56 (1997), S. 97 (S. 99): „wehrverfassungsrechtliche Wesentlichkeitstheorie“; *Rudolf Streinz*, in: *Michael Sachs* (Hrsg.), Grundgesetz, 3. Auflage, München 2003, Art. 59 Rdnr. 27; *Juliane Kokott*, a.a.O. (Fn. 6), S. 937 (S. 939); *Werner Heun*, in: JZ 1994, S. 1073 (S. 1074); *Volker Epping*, in: AöR 124 (1999), S. 423 (S. 448); *Georg*

rung und der Zustimmung des Parlaments zur Kriegserklärung anklängen lässt.⁴⁴ Im AWACS II-Beschluss wiederholte das Gericht diese Argumentationslinie.⁴⁵ Letztlich wird dadurch auf die besondere Bedeutung der Entscheidung über Krieg und Frieden abgehoben, die wegen ihrer existentiellen Bedeutung für Staat und Volk nicht allein von der Regierung, sondern auch vom Parlament (mit)getragen werden soll.⁴⁶

Andreas L. Paulus hält den konstitutiven Parlamentsvorbehalt für Verfassungsgewohnheitsrecht beziehungsweise eine Selbstbindung der beteiligten Verfassungsorgane.⁴⁷ Sein Geltungsgrund ist indes nicht die ständige Praxis der Verfassungsorgane oder deren Rechtsüberzeugung, sondern der das Grundgesetz interpretierende Richterspruch des BVerfG, an den sich Bundestag und Bundesregierung halten.

Es überzeugt nicht, wenn immer wieder als tragender Grund für den konstitutiven wehrverfassungsrechtlichen Parlamentsvorbehalt die erhöhte Gefährdung soldatischer Rechtsgüter bei Auslandseinsätzen angeführt wird.⁴⁸ Das BVerfG argumentiert in seinem Streitkräfteurteil ausschließlich teleologisch und mit Gründen der Verfassungstradition.⁴⁹

Auslandseinsätze deutscher Soldaten mögen gefährlich sein. Aber dies trifft im Einzelfall auch auf Auslandseinsätze von deutschen Polizeibeamten, Diplomaten, Rettungskräften etc. zu. Gleiches gilt für Inlandseinsätze von Soldaten, Polizeibeamten und anderen

Nolte, Germany: Ensuring Political Legitimacy for the Use of Military Forces by Requiring Constitutional Accountability, in: *Charlotte Ku / Harold K. Jacobson* (Hrsg.), *Democratic Accountability and the Use of Force in International Law*, Cambridge u.a. 2003, S. 231 (S. 243 f.); *Heike Krieger*, *Streitkräfte im demokratischen Verfassungsstaat*, Habilitationsschrift, Universität Göttingen, Typoskript, Juni 2004, S. 316 ff.; *Andreas L. Paulus*, a.a.O. (Fn. 8), S. 239 ff.; ähnlich *Michael Wild*, in: *Jörg Menzel* (Hrsg.), *Verfassungsrechtsprechung*, Tübingen 2000, S. 547 (S. 549).

⁴⁴ Vgl. BVerfGE 90, S. 286 (S. 383 f.).

⁴⁵ BVerfGE 108, S. 34 (S. 42 f.).

⁴⁶ Vgl. *Dieter Wiefelspütz*, Deutscher Bundestag, Ausschuss für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung, Ausschussdrucksache 15 – G – 17, S. 38; *Hans Hugo Klein*, Deutscher Bundestag, 15. Wahlperiode, Ausschuss für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung, Protokoll G 25 vom 17. Juni 2004, S. 3; *Werner Heun*, a.a.O. (Fn. 43); *Volker Epping*, a.a.O. (Fn. 43); *Juliane Kokott*, in: *Michael Sachs* (Hrsg.), *Grundgesetz*, 3. Auflage, München 2003, Art. 87 a Rdnr. 30; kritisch *Manfred Baldus*, Deutscher Bundestag, 15. Wahlperiode, Ausschuss für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung, Ausschussdrucksache 15 – G – 32, S. 13.

⁴⁷ *Andreas L. Paulus*, a.a.O. (Fn. 3), S. 19.

⁴⁸ So aber *Manfred Baldus*, a.a.O. (Fn. 46), S. 13; *Roman Schmidt-Radefeldt*, a.a.O. (Fn. 6), S. 157 f.; *Manfred Baldus*, in: *Hermann von Mangoldt / Friedrich Klein / Christian Starck* (Hrsg.), *Grundgesetz*, Bd. 3, 5. Auflage, München 2006, Art. 87 a Rdnr. 66; ähnlich Bundesminister *Peter Struck* (SPD), Deutscher Bundestag, 15. Wahlperiode, Ausschuss für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung, Protokoll G 9 vom 5. Juni 2003, S. 8; anderer Ansicht *Dieter Wiefelspütz*, Deutscher Bundestag, 15. Wahlperiode, Ausschuss für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung, Protokoll G 25 vom 17. Juni 2004, S. 10; *ders.*, a.a.O. (Fn. 2), S. 204 ff.; *Silja Vöneky / Rüdiger Wolfrum*, in: *ZaöRV*, 63 (2003), S. 569 (S. 599); *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. 344); *Michael Wild*, a.a.O. (Fn. 43), S. 547 (S. 548); *Andreas L. Paulus*, a.a.O. (Fn. 3), S. 17 ff.; kritisch auch *Hans Hugo Klein*, Deutscher Bundestag, 15. Wahlperiode, Ausschuss für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung, Protokoll G 25 vom 17. Juni 2004, S. 3.

⁴⁹ *Michael Wild*, in: *DÖV* 2000, S. 622 (S. 624).

Kräften. Gleichwohl gilt der konstitutive Parlamentsvorbehalt ausschließlich für den Auslandseinsatz bewaffneter deutscher Streitkräfte. Besonders weit hergeholt ist die Argumentation von *Andreas L. Paulus*: Die Soldaten stünden im Zeitalter des Völkerstrafrechts unter der Belastung, ihr Handeln rechtfertigen zu müssen, insbesondere in Bezug auf den Vorwurf, an einem Angriffskrieg mitzuwirken. Es stünde den gewählten Vertretern (den Parlamentariern) gut an, diese Verantwortung im Grenzbereich von Recht und Politik nicht den Soldaten zu überlassen.⁵⁰ Diese Argumentation mag Bestandteil eines Leitartikels sein, rechtswissenschaftlich haltbar ist sie nicht.

5. Parlamentsvorbehalt und konstitutiver Parlamentsbeschluss

Herkömmlich wird unter Parlamentsvorbehalt die Verpflichtung des Parlaments verstanden, eine gesetzliche Grundlage für ein Handeln der Exekutive zu schaffen und hierbei die wesentlichen Fragen selbst zu entscheiden.⁵¹ Parlamentsvorbehalt kann aber auch die Wahrnehmung parlamentarischer Verantwortung außerhalb des Gesetzgebungsverfahrens bedeuten.⁵²

Der konstitutive wehrverfassungsrechtliche Parlamentsvorbehalt fundiert die Mitwirkung des Bundestages an der politischen Leitungsgewalt des Staates.⁵³ Der konstitutive Parlamentsbeschluss ist eine Handlungsform, in der das Parlament seinen Willen mit verbindlicher Wirkung für die Bundesregierung ausdrückt. Zutreffend weist *Hans Hugo Klein* darauf hin, dass der konstitutive Parlamentsbeschluss ein im Grundgesetz nicht ausdrücklich geregelter Fall eines verbindlichen Parlamentsbeschlusses ist.⁵⁴

Allerdings handelt es sich letztlich nicht um eine gleichberechtigte Mitwirkung des Bundestages an der Gestaltung der auswärtigen Beziehungen, denn ihm steht beim Einsatz der bewaffneten Streitkräfte keine Initiativbefugnis zu.⁵⁵ Die parlamentarische Zustimmung ist zwar konstitutiv für die Rechtmäßigkeit des Einsatzes der Streitkräfte. Die Verantwortung für die operativen Einzelheiten einer militärischen Unternehmung liegt jedoch ausschließlich bei der Bundesregierung. Diese kann den vom Parlament genehmigten Einsatz jederzeit beenden und die Streitkräfte zurückbeordern.⁵⁶ Der Bundestag

50 *Andreas L. Paulus*, a.a.O. (Fn. 3), S. 18.

51 *Christoph Degenhart*, Staatsrecht I, 18. Auflage, Heidelberg 2002, Rdnr. 68; *Ingo von Münch*, a.a.O. (Fn. 14), Rdnr. 352.

52 Vgl. *Fritz Ossenbühl*, in: *Josef Isensee / Paul Kirchhof* (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. III, Das Handeln des Staates, 2. Auflage, Heidelberg 1996, § 62 Rdnr. 39; *Christoph Degenhart*, a.a.O. (Fn. 51), Rdnr. 68.

53 *Rüdiger Wolfrum*, in: *Horst Dreier / Peter Badura* (Hrsg.), Festschrift 50 Jahre Bundesverfassungsgericht, Zweiter Band, Tübingen 2001, S. 693 (S. 698). Ähnlich *Michael Wild*, a.a.O. (Fn. 49), S. 622 (S. 630). Vgl. auch *Konrad Hesse*, Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Neudruck der 20. Auflage, Heidelberg 1999, § 15 Rdnr. 588 ff. (S. 252 f.); nach *Hartmut Maurer*, a.a.O. (Fn. 14), Rdnr. 121, handelt es sich bei dem konstitutiven Parlamentsbeschluss um die Zustimmung zu einem wichtigen politischen Akt.

54 *Hans Hugo Klein*, a.a.O. (Fn. 14), § 50 Rdnr. 13.

55 Vgl. BVerfGE 90, S. 286 (S. 389).

56 *Roman Schmidt-Radefeldt*, a.a.O. (Fn. 6), S. 155; *Daniel Sigloch*, Auslandseinsätze der deutschen Bundeswehr, Hamburg 2006, S. 317 f.

kann die Bundesregierung nicht zum Einsatz bewaffneter Streitkräfte verpflichten.⁵⁷ Wegen des ungleichen Anteils von Bundesregierung und Bundestag bei der Entscheidung über den Einsatz bewaffneter Streitkräfte⁵⁸ ist es deshalb überzogen, von einem Kondominium zu sprechen.⁵⁹

Andreas L. Paulus bemühte sich als einer der Ersten um eine grundlegende dogmatische Einordnung des konstitutiven wehrverfassungsrechtlichen Parlamentsbeschlusses.⁶⁰ Er versucht unter anderem, wenngleich mit eher marginalem Ertrag, diese Art Beschluss von den herkömmlichen hoheitlichen Handlungsformen abzugrenzen⁶¹:

Mit dem Verwaltungsakt verbinde die Parlamentszustimmung der Einzelfallbezug, mit der „konkret generellen“ Allgemeinverfügung der konkrete Bezug auf einen Einsatz und auf einen generellen Personenkreis. Gleichzeitig fehle der Parlamentszustimmung die für Verwaltungsakte und den Spezialfall der Allgemeinverfügung erforderliche Außenwirkung, weil sie den Status (das Grundverhältnis) des Soldaten nicht verändere. Von der Rechtsverordnung, die die Exekutive in Ausführung von Gesetzen erlasse, unterscheide sich die Parlamentszustimmung formell durch die Beteiligung des Parlaments an der Beschlussfassung und materiell durch die Konkretisierung des (einen) Anwendungsfalls. Während bei der Rechtsverordnung die Bundesregierung Legislativaufgaben wahrnehme, beteilige sich beim Streitkräfteeinsatz die Legislative an exekutiven Aufgaben, zumindest, wenn man die Rechtsprechung des BVerfG zugrunde lege. Mit dem (Einzelfall-)Gesetz verbinde den Parlamentsbeschluss das parlamentarische Verfahren. Allerdings handle es sich eben nicht um ein Gesetzgebungsverfahren, also nicht um ein Gesetz, sondern um einen – wenn auch „echten“ – Parlamentsbeschluss. Ein materielles Gesetz im Sinne der überkommenen Unterscheidung zwischen formellem und materiellem Gesetz, das Sachverhalte abstrakt-generell regle, sei der Parlamentsbeschluss nicht, insoweit er einen spezifischen Einsatz betreffe. Dennoch sei der Parlamentsbeschluss selbst keine konkret-individuelle Anordnung, sondern enthalte die – auf den jeweiligen Einsatz zugeschnittene – Rechtsgrundlage des jeweiligen Einsatzes. Materiell kommt er, so *Paulus*, einem Einzelfallgesetz am nächsten.⁶²

Es fragt sich indes, welchen Erkenntnisgewinn diese Ableitungen haben. Dass der konstitutive wehrverfassungsrechtliche Parlamentsbeschluss weder ein Verwaltungsakt noch eine Allgemeinverfügung noch eine Rechtsverordnung und schon gar kein Gesetz ist, ist so originell nicht. Dass es sich um einen „echten“, Rechtswirkungen erzeugenden Parlamentsbeschluss handelt, liegt auf der Hand und wurde sehr bald festgestellt.⁶³ Für *Paulus* besteht kaum ein Zweifel, dass das BVerfG den Zustimmungsakt für eine Regierungsinitiative gleichsam als einen isolierten Punkt angesehen habe, demgegenüber die

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

58 Vgl. auch *Dieter Wiefelspütz*, a.a.O. (Fn. 2), S. 197 f., S. 496 f.; *Andreas Gilch*, Das Parlamentsbeteiligungsgesetz. Die Auslandsentsendung der Bundeswehr und deren verfahrensrechtliche Ausgestaltung, Dissertation, Würzburg 2005, S. 108.

59 So aber *Rupert Scholz*, Deutscher Bundestag, 15. Wahlperiode, Ausschuß für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung, Ausschußdrucksache 15 – G – 17, S. 3.

60 *Andreas L. Paulus*, a.a.O. (Fn. 3), S. 1 – 41; *ders.*, a.a.O. (Fn. 8), S. 327 ff.

61 Vgl. *Andreas L. Paulus*, a.a.O. (Fn. 8), S. 332 ff.

62 Ebenda, S. 334.

63 Vgl. *Martin Limpert*, a.a.O. (Fn. 6), S. 41; *Dieter Wiefelspütz*, a.a.O. (Fn. 7), S. 46 ff.; *ders.*, a.a.O. (Fn. 2), S. 494.

exekutive Verantwortung der Regierung in vollem Umfang erhalten geblieben sei. Das PBG scheine von der Zustimmung zum Antrag der Bundesregierung als eine Rechtsgrundlage der Entsendung selbst auszugehen. Mit den klassischen Kriterien sei der Rechtscharakter der Parlamentszustimmung nicht zu fassen. Den Gesamtakt aus Regierungsantrag und Parlamentszustimmung könne man als einen „quasi-gesetzlichen Akt“ bezeichnen, „der die jeweilige Rechtsgrundlage für den Befehl gem. Artikel 65 a GG für einen Auslandseinsatz darstellt und der durch das PBG und die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts ausreichend typisiert ist, um nicht dem Willkürverbot oder auch dem Verbot der Grundrechtseinschränkung durch Einzelfallgesetze gem. Artikel 19 I GG ausgesetzt zu sein“⁶⁴.

Diese Überlegungen überzeugen nur begrenzt. In der Tat berührt der konstitutive Parlamentsbeschluss nicht den Status der Soldaten. Das schließt aber die rechtliche Außenwirkung des Beschlusses nicht aus. Der konstitutive wehrverfassungsrechtliche Parlamentsbeschluss des Verfassungsorgans Deutscher Bundestag bindet kraft Verfassung das Verfassungsorgan Bundesregierung und hat damit evident Außenwirkung. Er erzeugt im Verhältnis von Bundestag und Bundesregierung Interorganrecht.

Die herkömmlichen Kategorien des Parlamentsrechts reichen zur Einordnung des konstitutiven Parlamentsbeschlusses völlig aus.⁶⁵ Seine Etikettierung als „quasi-gesetzlicher Akt“ verkennt die Funktion der Beteiligung des Parlaments bei der Entscheidung über den Auslandseinsatz der Streitkräfte. Dem Parlament steht kein Initiativrecht zu. Es wird nicht „Feldherr“, auch nicht „Chef des Generalstabs“. Der Bundestag muss freilich wissen, worüber er beschließt, und ist deshalb von der Bundesregierung in Gestalt des Antrages auf Zustimmung über die wesentlichen Elemente des militärischen Einsatzes in Kenntnis zu setzen. Schließlich kann der Bundestag seine Zustimmung begrenzen⁶⁶, niemals aber mit verbindlicher Wirkung einen anderen als den von der Bundesregierung gewollten Einsatz regeln oder ausweiten. Dies wäre aber der Fall, wenn der konstitutive Parlamentsbeschluss eine „quasi-gesetzliche“ Bedeutung hätte.

6. Parlamentsautonomie und Parlamentsbeteiligungsgesetz

Es stellt sich die Frage, ob die Kompetenz des Bundesgesetzgebers, ein Parlamentsbeteiligungsgesetz zu beschließen, durch die Geschäftsordnungsautonomie des Bundestages nach Art. 40 Abs. 1 Satz 2 GG beschränkt wird.⁶⁷ Die Geschäftsordnungsautonomie gewährleistet, dass der Bundestag seine Arbeitsformen und Verfahren eigenverantwortlich gestalten kann.⁶⁸ Der Regelungsbereich der Geschäftsordnung bestimmt sich weitgehend aus den Aufgaben, die traditionell als autonome Parlamentsangelegenheiten gelten und

⁶⁴ Andreas L. Paulus, a.a.O. (Fn. 8), S. 337.

⁶⁵ Auch Andreas L. Paulus, a.a.O. (Fn. 3), S. 41, kommt schließlich zu dem Ergebnis, dass der konstitutive Parlamentsbeschluss ein „echter“ Parlamentsbeschluss ist.

⁶⁶ Streitig; vgl. Dieter Wiefelspütz, a.a.O. (Fn. 2), S. 461 f. mit weiteren Nachweisen.

⁶⁷ Vgl. Gerald Kretschmer, in: DVBl. 1988, S. 811 (S. 820)

⁶⁸ Martin Morlok, in: Horst Dreier (Hrsg.), Grundgesetz, Bd. II, 2. Auflage, Tübingen 2006, Art. 40 Rdnr. 6.

prinzipiell auch vom Grundgesetz diesem Bereich zugewiesen werden.⁶⁹ Umstritten ist indes, ob und in welchem Umfang der Gesetzgeber berechtigt ist, Gegenstände der Geschäftsordnung durch Gesetz zu regeln und damit dem Parlament als Geschäftsordnungsgeber zu entziehen.⁷⁰ Von einem Teil des Schrifttums wird die Auffassung vertreten, dass eine gesetzliche Regelung der Organisation und des Verfahrens des Parlaments stets der verfassungsrechtlichen Ermächtigung bedarf.⁷¹ Es wird aber auch geltend gemacht, der Bundestag entscheide frei über die Regelungsebene Gesetz oder Geschäftsordnung.⁷² Schließlich wird die Meinung geäußert, dem Bundestag stehe ein begrenztes Wahlrecht zu.⁷³

Das BVerfG hat dazu ausgeführt, die Geschäftsordnungsautonomie des Bundestages werde jedenfalls dann nicht in verfassungsrechtlich relevanter Weise eingeschränkt, „wenn das Gesetz – auch seine Aufhebung – nicht der Zustimmung des Bundesrates bedarf, der Kern der Geschäftsordnungsautonomie des Bundestages nicht berührt wird und überdies gewichtige sachliche Gründe dafür sprechen, die Form des Gesetzes zu wählen“⁷⁴. Dieser Auffassung, der die Praxis des Bundestages entspricht, ist der Vorzug zu geben. Die Parlamentspraxis verlangt jedenfalls für wichtige Teilbereiche der Intraorganbeziehungen des Bundestages nach dauerhaften, nicht dem Diskontinuitätsprinzip und nicht der jederzeitigen Verfügbarkeit⁷⁵ unterfallenden Regelungen.⁷⁶ Verfahrensregelun-

69 BVerfGE 1, S. 144 (S. 148); 80, S. 188 (S. 219); so auch *Hans Hugo Klein*, in: *Theodor Maunz / Günter Dürig*, Grundgesetz, Art. 40 Rdnr. 79 f.

70 Vgl. zum Meinungsstreit anschaulich *Hans Hugo Klein*, in: *Theodor Maunz / Günter Dürig*, Grundgesetz, Art. 40 Rdnr. 77 ff.; *Jost Pietzcker*, Schichten des Parlamentsrechts: Verfassung, Gesetze und Geschäftsordnung, in: *Hans-Peter Schneider / Wolfgang Zeh* (Hrsg.), Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland, Berlin / New York 1989, § 10 Rdnr. 13 ff.

71 *Norbert Achterberg / Martin Schulte*, in: *Hermann von Mangoldt / Friedrich Klein / Christian Starck* (Hrsg.), Grundgesetz, Bd. 2, 5. Auflage, München 2005, Art. 40 Rdnr. 43 ff.; *Gerhard Bollmann*, Verfassungsrechtliche und allgemeine verfassungsrechtliche Grenzen des Selbstorganisationsrechts des Bundestages, Berlin 1992, S. 139 ff., S. 167 ff.; *Siegfried Magiera*, in: *Michael Sachs* (Hrsg.), Grundgesetz, 3. Auflage, München 2003, Art. 40 Rdnr. 24; *Bodo Pieroth*, in: *Hans D. Jarass / Bodo Pieroth*, Grundgesetz, 8. Auflage, München 2006, Art. 40 Rdnr. 8; vgl. auch die Sondervoten von *Ernst Gottfried Mahrenholz* und *Ernst-Wolfgang Böckenförde*, BVerfGE 70, S. 324 (S. 366 f., S. 380 ff.).

72 *Gerald Kretschmer*, Zur Organisationsgewalt des Deutschen Bundestages im parlamentarischen Bereich, in: ZParl, 17. Jg. (1986), H. 3, S. 334 ff. (S. 337 ff.); *Joseph Bückner*, Das Parlamentsrecht in der Hierarchie der Rechtsnormen, in: ZParl, 17. Jg. (1986), H. 3, S. 324 ff.; *Rainer Pietzner*, Petitionsausschuß und Plenum, Berlin 1974, S. 98; *Erich Röper*, Ausschüsse zwischen Parlaments- und Gesetzesrecht, in: ZParl, 15. Jg. (1984), H. 4, S. 529 ff. (S. 533); *Walter Schmidt*, DÖV 1986, S. 236 (S. 239); *Wolfgang Zeh*, in: *Josef Isensee / Paul Kirchhof* (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. III, Demokratie – Bundesorgane, 3. Auflage, Heidelberg 2005, § 53 Rdnr. 11.

73 *Martin Morlok*, a.a.O. (Fn. 68), Art. 40 Rdnr. 16; *Jost Pietzcker*, a.a.O. (Fn. 73), § 10 Rdnr. 13 ff.; *Volker Haug*, Bindungsprobleme und Rechtsnatur parlamentarischer Geschäftsordnungen, Berlin 1994, S. 50 f.

74 BVerfGE 70, S. 324 (S. 361); *Hans Hugo Klein*, in: *Theodor Maunz / Günter Dürig*, Grundgesetz, Art. 40 Rdnr. 79 f.

75 §§ 126, 127 GO-BT.

76 Vgl. dazu *Joseph Bückner*, a.a.O. (Fn. 72), S. 324 (S. 331); *Hans Hugo Klein*, in: *Theodor Maunz / Günter Dürig*, Grundgesetz, Art. 40 Rdnr. 79.

gen für die verpflichtende Beteiligung des Parlaments bei Entscheidungen über den Einsatz der Streitkräfte sind ein signifikantes Beispiel für die Sinnhaftigkeit einer gesetzlichen statt einer lediglich geschäftsordnungsrechtlichen Regelung. Die (beschränkte) Beteiligung des Bundesrates an der Gesetzgebung⁷⁷ fällt demgegenüber nicht entscheidend ins Gewicht. Der Kernbestand der Geschäftsordnungsautonomie des Parlaments wird erkennbar durch ein Parlamentsbeteiligungsgesetz nicht berührt.

Eine das Verfahren der Parlamentsbeteiligung regelnde Geschäftsordnung könnte im Übrigen ein Parlamentsbeteiligungsgesetz nicht ersetzen. Durch das PBG werden in vielfältiger Weise auch externe Rechtsbeziehungen geregelt, so dass es bereits insoweit eines Gesetzes bedarf. Eine Regelung der konstitutiven Parlamentsbeteiligung auf der Ebene einer Geschäftsordnung betrifft nach ihrem Regelungsanspruch lediglich das Verhältnis des Bundestages zu dem Antrag der Bundesregierung und die parlamentsinternen Abläufe. Wenn die Beziehungen zu anderen Verfassungsorganen geregelt werden, bedarf es eines Gesetzes⁷⁸, da durch die Geschäftsordnung externe Wirkungen nicht erreicht werden können.⁷⁹

7. Konstitutiver Parlamentsbeschluss oder Parlamentsgesetz

Es ist freilich gelegentlich in Frage gestellt worden, ob ein Parlamentsbeschluss in jenen Fällen bewaffneter Auslandseinsätze eine ausreichende Legitimation darstellt, in denen anders als bei Einsätzen in Systemen gegenseitiger kollektiver Sicherheit eine gesetzliche Grundlage fehlt.⁸⁰ Diese Bedenken überzeugen jedoch nicht. Der die Bundesregierung rechtlich unmittelbar bindende konstitutive Parlamentsbeschluss hat die gleiche legitimierende Wirkung wie ein Gesetz, zusätzlich aber die von der Parlamentspraxis geforderte erhöhte Flexibilität.⁸¹

8. Rechtliche Bindungen des Bundestages

Bei der Wahrnehmung des konstitutiven Parlamentsvorbehalts ist der Bundestag an die mit seiner Zustimmung zustande gekommenen völkerrechtlich verbindlichen Bündnisverpflichtungen der Bundesrepublik Deutschland gebunden. Freilich sieht Art. 5 des NATO-Vertrages, die wichtigste Bündnisverpflichtung der Bundesrepublik Deutschland, einen nationalen Vorbehalt vor. Jeder Mitgliedstaat entscheidet selbst, welche Maßnahmen er im Bündnisfall für erforderlich erachtet.

⁷⁷ Das Parlamentsbeteiligungsgesetz ist ein so genanntes Einspruchsgesetz. Es bedurfte nicht der Zustimmung des Bundesrates.

⁷⁸ Vgl. *Klaus Stern*, in: AöR, 109 (1984), S. 199 (S. 205 ff.)

⁷⁹ *Martin Morlok*, a.a.O. (Fn. 68), Art. 40 Rdnr. 15; *Joseph Bückner*, a.a.O. (Fn. 72), S. 324 (S. 326 ff.); *Jost Pietzcker*, a.a.O. (Fn. 74), § 10 Rdnr. 9 ff.

⁸⁰ So *Ulrich Fastenrath*, Neues Kapitel der Bundeswehrgeschichte ohne rechtliche Grundlage?, in: FAZ vom 19. März 1997; Abg. *Walter Kolbow* (SPD), in: FAZ vom 20. März 1997.

⁸¹ Ähnlich *Claus Krefß*, in: ZaöRV, 57 (1997), S. 329 (S. 357).

9. Kanzlermehrheit oder einfache Mehrheit

Im Streitkräfteurteil heißt es lapidar: „Der Bundestag hat über Einsätze bewaffneter Streitkräfte nach Maßgabe des Art. 42 Abs. 2 GG zu beschließen.“⁸² Danach genügt für die konstitutive Zustimmung des Bundestages die Mehrheit der abgegebenen Stimmen.⁸³ Zwar ist zu Recht kritisiert worden, dass das BVerfG dieses Diktum keiner Begründung für wert befunden habe.⁸⁴ Gleichwohl wird in ständiger, bislang nicht problematisierter Parlamentspraxis so verfahren.⁸⁵

Dass die konstitutive Zustimmung des Parlaments der Kanzlermehrheit⁸⁶ bedürfe – wie zunächst von der FDP gefordert⁸⁷ –, ist indes weder begründet worden, noch sind sonst überzeugende Argumente für diese Abweichung vom Regelfall des Art. 42 Abs. 2 Satz 1 GG (Mehrheit der abgegebenen Stimmen) ersichtlich.⁸⁸ Zu Recht hat auch die Forderung, bei einer Beteiligung deutscher Soldaten an Frieden schaffenden Einsätzen der Vereinten Nationen eine Zweidrittelmehrheit der Mitglieder des Bundestages einzuführen⁸⁹, keine Resonanz gefunden.⁹⁰

10. Resümee: Erweiterung parlamentarischer Handlungsmöglichkeiten

Durch die Neuschöpfung des konstitutiven Parlamentsbeschlusses hat das BVerfG die parlamentarischen Handlungs- und Legitimationsmöglichkeiten erweitert.⁹¹ Neben dem „schlichten“ Parlamentsbeschluss, dem „echten“ Parlamentsbeschluss⁹² und dem Gesetz verfügt der Bundestag nunmehr über den konstitutiven Parlamentsbeschluss als Unterfall

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

83 Ingo von Münch, a.a.O. (Fn. 13), Rdnr. 866 (S. 381); Peter Dreist, in: KritV, 87 (2004), S. 79 (S. 97); Markus Zöckler, in: EJIL 1995, S. 274 (S. 285); Georg Nolte, a.a.O. (Fn. 43), S. 231 (S. 246); Christian Burkiczak, in: Verwaltungsrundschau 2005, S. 289 (S. 291); Thomas Schaefer, Verfassungsrechtliche Grenzen des Parlamentsbeteiligungsgesetzes, Berlin 2005, S. 290 ff.

84 Martin Limpert, a.a.O. (Fn. 6), S. 61.

85 Dieter Wiefelspütz, a.a.O. (Fn. 7), S. 63; Florian Schröder, a.a.O. (Fn. 7), S. 230 ff.

86 Die Mehrheit der Mitglieder des Bundestages (Art. 63 Abs. 2 Satz 1 GG in Verbindung mit Art. 121 GG).

87 BT-Drs. 15/36, S. 2 Ziff. 5.

88 So auch Christian Burkiczak, in: ZRP 2003, S. 82 (S. 86); Dieter Blumenwitz, Das Parlamentsheer nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 12. Juli 1994, in: Ferenc Majoros u.a. (Hrsg.), Politik – Geschichte, Recht und Sicherheit. Festschrift für Gerhard Ritter, Würzburg 1995, S. 311 (S. 316); ders., in: BayVBl. 1994, S. 678 (S. 681 f.); Wolfgang Weiß, in: NZWehr 2005, S. 100 (S. 109); Andreas Gilch, a.a.O. (Fn. 58), S. 110; Daniel Sigloch, a.a.O. (Fn. 56), S. 316.

89 Claus Arndt, in: NJW 1994, S. 2197 (S. 2198); Norbert K. Riedel, in: DÖV 1995, S. 135 (S. 141).

90 Überzeugend Markus Zöckler, a.a.O. (Fn. 83), S. 274 (S. 285). Im Gesetzentwurf der FDP fehlt eine Regelung über die erforderliche Mehrheit. Vgl. BT-Drs. 15/1985, § 3 und Begründung zu § 3.

91 Vgl. Martin Limpert, a.a.O. (Fn. 6), S. 41 (S. 52); ders., in: Peter Häberle / Jürgen Schwarze / Wolfgang Vitzthum (Hrsg.), Der Staat als Teil und als Ganzes, Baden-Baden 1998, S. 92.

92 Vgl. Gerald Kretschmer, a.a.O. (Fn. 7), Art. 40 Rdnr. 20 mit weiteren Nachweisen.

des „echten“ Parlamentsbeschlusses.⁹³ Der konstitutive Parlamentsbeschluss ermöglicht eine autonome, wesentlich einfachere und schnellere Beteiligung des Bundestages als seine Beteiligung durch Gesetz nach Art. 59 Abs. 2 GG.⁹⁴

⁹³ Dieter Wiefelspütz, a.a.O. (Fn. 2), S. 494. Nach Roman Schmidt-Radefeldt, a.a.O. (Fn. 6), S. 139, stellt der ungeschriebene verfassungsrechtliche Parlamentsvorbehalt einen neuen „Typus“ beteiligungssichernder bindender Parlamentsbeschlüsse dar. Ungenau Peter Dreist, Die Auslandseinsätze der Bundeswehr im Spannungsfeld zwischen Politik und Verfassungsrecht, in: Klaus-Jürgen Bremm / Hans Mack / Martin Rink (Hrsg.), Entschieden für Frieden – 50 Jahre Bundeswehr 1955 bis 2005, Freiburg u.a. 2005, S. 507 (S. 512); ders., in: BWV 2005, S. 29 (S. 34).

⁹⁴ Gunnar Geiger, in: NZWehr 2001, S. 133 (S. 146); Juliane Kokott, a.a.O. (Fn. 7), S. 944, S. 948 f.; Hermann Butzer, a.a.O. (Fn. 13), S. 61 (S. 69).

Die baden-württembergische Landtagswahl vom 26. März 2006: Schwarzes Land mit bunten Tupfern

Oscar W. Gabriel und Kerstin Völkl

Bereits in der ersten Umfrage aus Anlass der baden-württembergischen Landtagswahl deutete sich an, dass es auch im Jahr 2006 nicht zu einem Regierungswechsel kommen würde. Mit einem geschätzten Stimmenanteil von 45 Prozent lag die CDU weit vor der SPD. Da die FDP und die Grünen auf jeweils neun Prozent der Wählerstimmen kamen und es keinerlei Diskussion über eine Ampelkoalition gab, schien die Bestätigung der CDU als stärkste Regierungspartei einmal mehr vorprogrammiert¹. Dennoch warnte die Stuttgarter Zeitung vor einer vereinfachten Sicht der politischen Verhältnisse im Ländle: „Baden-Württemberg gilt als schwarzes Land. Doch ein Streifzug durch die Geschichte der Landtagswahlen gibt den Blick frei auf eine bunt gefleckte politische Landschaft, in der alle Parteien Höhen und Tiefen durchlebten.“² Wenn man sich die für die parteipolitische Kräfteverteilung im Bund und in den Ländern maßgeblichen Faktoren vor Augen führt, ist die seit 1953 anhaltende Vorherrschaft der CDU in Baden-Württemberg keineswegs so selbstverständlich, wie es scheint: Der Katholikenanteil im Land fällt mit 38 Prozent nicht außergewöhnlich hoch aus, 39 Prozent der erwerbstätigen Bevölkerung sind im produzierenden Gewerbe beschäftigt, ein großer Teil der Bevölkerung lebt in den städtischen Ballungsräumen, darunter allein 2,7 Millionen Einwohner in der Region Stuttgart. Diese Größen sprechen gegen eine stabile Dominanz der CDU. Dennoch

¹ Ergebnisse der ersten Wahlumfrage von Infratest-dimap nach Stuttgarter Zeitung (StZ) vom 2. Februar 2006, Internetrecherche, Zugriff am 5. September 2006.

² Schwarzes Land mit wenig Bunt. Die Wahlen in Baden-Württemberg seit 54 Jahren, in: StZ vom 6. März 2006, Internetrecherche, Zugriff am 5. September 2006.