

# Inhaltsverzeichnis

|  |    |
|--|----|
| Einleitung   | 13 |
| <b>A. Anlass und Ziel der Untersuchung</b>   | 13 |
| <b>B. Gang und Methode der Untersuchung</b>  | 16 |
| <i>Erstes Kapitel</i>  |    |
| <b>Materiell-rechtliche Voraussetzungen<br/>eines Einsatzes bewaffneter Streitkräfte und<br/>der wehrverfassungsrechtliche Parlamentsvorbehalt</b>   | 18 |
| <b>A. Art. 24 Abs. 2 GG als Rechtsgrundlage eines Einsatzes bewaffneter Streitkräfte im Rahmen von Systemen gegenseitiger kollektiver Sicherheit</b> | 18 |
| I. Ermächtigungsgehalt des Art. 24 Abs. 2 GG   | 18 |
| II. Verhältnis von Art. 87a Abs. 2 und 24 Abs. 2 GG  | 20 |
| III. Begriff des Systems gegenseitiger kollektiver Sicherheit  | 23 |
| 1. Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts  | 23 |
| 2. Einzelne Systeme gegenseitiger kollektiver Sicherheit neben den Vereinten Nationen und der NATO   | 27 |
| a) Europäische Union   | 27 |
| aa) GASP und ESVP bis zum Helsinki Headline Goal   | 27 |
| bb) EU-Missionen   | 29 |
| cc) Weiterentwicklung: Vom Battle-Group-Konzept bis zum Vertrag von Lissabon   | 30 |
| dd) Zwischenergebnis   | 32 |
| b) Westeuropäische Union   | 33 |
| c) OSZE  | 36 |
| IV. Handeln im Rahmen und nach den Regeln von Systemen gegenseitiger kollektiver Sicherheit  | 38 |
| 1. Handeln nach den Regeln eines Systems   | 39 |
| 2. Handeln im Rahmen eines Systems   | 40 |
| 3. Handeln im Rahmen und nach den Regeln mehrerer Systeme  | 41 |
| <b>B. Verteidigungsaufgabe und -auftrag der Bundeswehr</b>   | 42 |
| I. „Zentralnorm“ des Art. 87a GG   | 42 |
| 1. Fortwirkende Bedeutung des Art. 87a GG  | 42 |
| 2. Art. 87a Abs. 1 GG als Befugnisnorm zum Verteidigungseinsatz  | 45 |

|  |           |
|--|-----------|
| II. Anwendungsbereich des Art. 87a Abs. 2 GG .....   | 47        |
| III. Sinnvariabilität des Begriffs der Verteidigung .....  | 53        |
| 1. Literaturmeinungen und das Sicherheitspolitische Programm der Bundesregierung .....   | 55        |
| 2. Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts .....  | 58        |
| 3. Zwischenergebnis .....  | 63        |
| <b>C. Wehrverfassungsrechtlicher Parlamentsvorbehalt .....</b>   | <b>64</b> |
| I. Inhalt und Grenzen des parlamentarischen Mitentscheidungsrechts .....   | 66        |
| 1. Einsatz bewaffneter Streitkräfte .....  | 66        |
| 2. Grenzen des wehrverfassungsrechtlichen Parlamentsvorbehaltes .....  | 67        |
| 3. Parlamentarisches Beratungsverfahren und konstitutive Beschlussfassung .....  | 68        |
| II. Dogmatische Herleitung der Parlamentsbeteiligung durch das Bundesverfassungsgericht .....  | 69        |
| III. Bewertung .....   | 71        |
| 1. BVerfGE 90, 286 – Grundsätze der Wehrverfassung .....   | 71        |
| a) Normen parlamentarischer Kontrolle der Streitkräfte .....   | 72        |
| b) Normen parlamentarischer Entscheidung über den Einsatz der Streitkräfte .....   | 73        |
| c) Zwischenergebnis .....  | 74        |
| 2. BVerfGE 90, 286; 108, 34 – verfassungshistorische Auslegung .....   | 75        |
| a) Abstrakt-methodische Kritik .....   | 75        |
| b) Konkrete Normauslegung .....  | 76        |
| c) Zwischenergebnis .....  | 81        |
| 3. BVerfGE 88, 173 und 89, 38 – soldatische Grundrechte .....  | 81        |
| 4. BVerfGE 104, 151 und BVerfG, 2 BvE 1/03 vom 07.05.2008 – demokratischer Parlamentsvorbehalt .....   | 84        |
| a) Demokratieprinzip als Konstituens der Wesentlichkeitslehre .....  | 86        |
| b) (Allgemeiner) Parlamentsvorbehalt als Sachvorbehalt .....   | 87        |
| c) Anwendungsbereich der Wesentlichkeitsformel im Bereich der Auslandseinsätze .....   | 90        |
| d) Anhaltspunkte für das Zugrundelegen wesentlichkeitstheoretischer Überlegungen in den Streitkräfteentscheidungen des Bundesverfassungsgerichts ..... | 96        |
| aa) Kompensationsgedanke in BVerfGE 104, 151 und BVerfG, 2 BvE 1/03 vom 07.05.2008 .....   | 96        |
| bb) Parlamentarisches Beratungs- und Beschlussverfahren .....  | 98        |
| cc) Abstufung der parlamentarischen Beteiligung .....  | 99        |
| dd) Entscheidung der Regierung über konkrete Ausgestaltung eines Einsatzes bewaffneter Streitkräfte .....  | 100       |

|  |     |
|--|-----|
| ee) Wehrverfassungsrechtlicher Parlamentsvorbehalt als Parlamentspflicht nicht nur -recht .....  | 100 |
| ff) Art. 59 Abs. 2 Satz 1 GG als Leitgedanke .....   | 102 |
| gg) Zwischenergebnis .....   | 103 |
| IV. Zur dogmatischen Einordnung des wehrverfassungsrechtlichen Parlamentsbeschlusses .....   | 104 |
| 1. Verfassungsrechtliches Novum .....  | 104 |
| 2. Wehrverfassungsrechtlicher Parlamentsbeschluss als Bundesrecht i. S. von Art. 93 Abs. 1 Nr. 2 GG, §§ 13 Nr. 6, 76 ff. BVerfGG ..... | 106 |
| V. Zusammenfassung .....   | 110 |

### *Zweites Kapitel*

|   |     |
|---|-----|
| <b>Staatspraxis in Folge der Out-of-area-Entscheidung und Umsetzungsmöglichkeiten einer Verfahrensregelung</b>              | 114 |
| <b>A. Bundesverfassungsgerichtliche Verfahrensvorgaben zur Entscheidung über den Einsatz bewaffneter Streitkräfte</b> ..... | 114 |
| I. Bislang ergangene konstitutive Bundestagsbeschlüsse .....  | 115 |
| II. Exekutives und parlamentarisches Beschlussverfahren .....   | 117 |
| III. Inhaltliche Ausgestaltung eines Regierungsantrags auf Zustimmung .....   | 118 |
| IV. Befristete Zustimmungen und Protokolläußerungen .....   | 120 |
| 1. Erste Missionsverlängerung KFOR/Joint Guardian II im Juni 2000 ....  | 120 |
| 2. Konstituierende Beschlussfassung Enduring Freedom im November 2001 .....   | 122 |
| 3. Dritte Missionsverlängerung und -erweiterung ISAF (Kunduz-Einsatz) im Oktober 2003 .....                                 | 123 |
| 4. Operation Libelle am 14. März 1997 .....   | 123 |
| V. Bewertung der Staatspraxis .....   | 124 |
| 1. Staatspraxis und bundesverfassungsgerichtliche Vorgaben .....  | 124 |
| 2. Staatspraxis in rechtlichen Kategorien .....   | 125 |
| a) Verfassungs- bzw. Geschäftsordnungsgewohnheitsrecht? .....   | 125 |
| b) Informale Verfassungsregeln .....  | 127 |
| <b>B. Klärungsbedarf und rechtstechnische Umsetzungsmöglichkeiten</b> .....   | 128 |
| I. Bundesverfassungsgerichtlicher Auftrag zum Erlass des Parlamentsbeteiligungsgesetzes .....                               | 129 |
| II. Klärungsbedarf .....  | 131 |
| III. Rechtstechnische Umsetzungsmöglichkeiten .....   | 135 |
| 1. Verfassungsändernde Regelung .....   | 135 |
| 2. Geschäftsordnungsregelung .....  | 136 |
| 3. Einfachgesetzliche Regelung .....  | 138 |

*Drittes Kapitel***Das Parlamentsbeteiligungsgesetz**

140

|  |     |
|--|-----|
| <b>A. Gesetzesgenese</b> .....   | 140 |
| <b>B. Begriff des Einsatzes bewaffneter Streitkräfte</b> .....   | 143 |
| I. Notwendigkeit und Möglichkeiten einer Definition .....  | 143 |
| II. Begriff des Einsatzes bewaffneter Streitkräfte in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ..... | 145 |
| 1. Abstrakte Ausführungen .....  | 145 |
| 2. Kasuistik in BVerfGE 90, 286 ff. ....   | 147 |
| a) VN-Friedenstruppen .....  | 147 |
| b) Humanitäre Hilfsdienste und Hilfeleistungen .....   | 148 |
| c) Verteidigungsfall nach Art. 115 Abs. 1 GG .....   | 148 |
| d) Bündnisfall .....   | 149 |
| 3. BVerfG, 2 BvE 1/03 vom 07.05.2008 .....   | 150 |
| a) Defensive Ausrichtung und vermeintliche Routine .....   | 155 |
| b) Provozierte Gefahr im Verzug .....  | 156 |
| c) Türkei als völkerrechtliche Konfliktpartei .....  | 158 |
| d) Bundesrepublik als völkerrechtliche Konfliktpartei .....  | 159 |
| III. Begriff des Einsatzes bewaffneter Streitkräfte in der Staatspraxis .....                                | 161 |
| IV. Begriff des Einsatzes bewaffneter Streitkräfte in der Literatur .....                                    | 161 |
| V. Begriff des Einsatzes bewaffneter Streitkräfte im Parlamentsbeteiligungsgesetz .....                      | 164 |
| 1. Ausweitung des Einsatzbegriffs durch Gefahrenprognose in § 2 Abs. 1 Var. 2 ParlBG .....                   | 166 |
| a) Verfassungskonforme Auslegung unter Berücksichtigung von BVerfG, 2 BvE 1/03 vom 7. Mai 2008 .....         | 166 |
| b) Keine exekutive Einschätzungsprärogative .....  | 168 |
| c) Zwischenergebnis .....  | 170 |
| 2. Kriterium der Bewaffnung .....  | 171 |
| 3. Kriterium des Bewaffnungszwecks .....   | 172 |
| a) Robuste Bewaffnung .....  | 172 |
| b) VN-Missionen und bewaffnete Selbstverteidigung .....  | 174 |
| c) Humanitäre Hilfsdienste und bewaffnete Selbstverteidigung .....   | 175 |
| d) Zwischenergebnis .....  | 176 |
| 4. Gesamtbetrachtende Wertung .....  | 177 |
| 5. Kriterium der mittelbaren Einbeziehung in bewaffnete Unternehmungen .....                                 | 178 |
| 6. Kriterium der Soldaten auf kriegsbefangenen Territorium .....   | 180 |
| 7. Kriterium der Änderungen der Einsatzlage und -umstände .....  | 181 |

|   |            |
|---|------------|
| a) Erdbebenhilfe in Afghanistan durch deutsche ISAF-Soldaten (2002) ..  | 182        |
| b) Bundeswehrtornados über Afghanistan (2006/2007) .....  | 183        |
| Exkurs: Die Tornado-Entscheidung BVerfGE 118, 244 .....   | 185        |
| 8. Einsätze zur Verteidigung nach Art. 87a Abs. 1 Satz 1 GG und im<br>Verteidigungsfall nach Art. 115a Abs. 1 GG .....                | 188        |
| 9. Einsätze zur Rettung deutscher Staatsbürger aus akuter Gefahr .....  | 189        |
| 10. Einsätze von geringer Intensität und Tragweite nach § 4 Abs. 2,<br>3 ParlBG .....   | 189        |
| a) Erkundungskommandos .....  | 192        |
| b) Einzelne Soldaten in Austauschprogrammen bzw. im VN-, NATO-<br>oder EU-Einsatz .....   | 194        |
| 11. Zustimmungsfreie Einsätze .....   | 196        |
| a) Vorbereitende Maßnahmen und Planungen nach § 2 Abs. 2 ParlBG ..  | 196        |
| b) Sonstige zustimmungsfreie Fälle .....  | 196        |
| 12. Gesamtbetrachtung: Operation Eagle Assist .....   | 198        |
| 13. Zwischenergebnis .....  | 200        |
| <b>C. Inhaltliche Angaben eines Regierungsantrags .....</b>   | <b>201</b> |
| I. Spannungsfeld zwischen exekutivem Eigenbereich und rechtsstaatlichem<br>Bestimmtheitsgebot .....                                   | 201        |
| 1. Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts .....   | 201        |
| 2. Staatspraxis bis zum Inkrafttreten des Parlamentsbeteiligungsgesetzes ..   | 202        |
| II. Regelung im Parlamentsbeteiligungsgesetz .....  | 205        |
| 1. Inhalt des § 3 Abs. 2 ParlBG .....   | 205        |
| a) Verfassungsmäßigkeit der Einsatzkautele des § 3 Abs. 2 ParlBG ...  | 206        |
| b) Verfassungspolitische Kritik .....   | 207        |
| c) Exkurs: Verteidigungsfall nach Art. 115 Abs. 1 GG und Antrag auf<br>konstitutive Zustimmung .....                                  | 210        |
| 2. Kein parlamentarisches Recht zur Modifikation des Regierungsantrags ..   | 211        |
| 3. Mehrheitserfordernis nach Art. 42 Abs. 2 Satz 1 GG .....   | 214        |
| 4. „Rechtzeitige“ Antragsübersendung an den Bundestag .....   | 214        |
| <b>D. Abstufung der Parlamentsmitwirkung nach Art und Rahmenbedingungen<br/>    konkreter Einsätze bewaffneter Streitkräfte .....</b> | <b>216</b> |
| I. Vorgaben und Vorschläge des Bundesverfassungsgerichts .....  | 216        |
| II. Regelung im Parlamentsbeteiligungsgesetz .....  | 218        |
| 1. Einsätze von lediglich geringer Intensität und Tragweite i.S. der §§ 4<br>Abs. 2 und 3 .....                                       | 218        |
| 2. Verlängerung von Einsätzen .....   | 219        |
| 3. Vereinfachtes Verfahren nach § 4 Abs. 1 ParlBG .....   | 219        |
| 4. Vereinfachtes Verfahren in der Staatspraxis .....  | 221        |
| a) Erste Verlängerung AMIS (Mai 2005) .....   | 221        |
| b) Erste Verlängerung UNMIS (September 2005) .....  | 222        |

|  |            |
|--|------------|
| c) Zweite Verlängerung AMIS (November/Dezember 2005) .....                 | 222        |
| d) Zweite Verlängerung UNMIS (März/April 2006) .....                       | 223        |
| e) Dritte Verlängerung AMIS (Mai 2006) .....                               | 223        |
| f) Dritte Verlängerung UNMIS (Oktober 2006) .....                          | 224        |
| g) Vierte Verlängerung AMIS (November/Dezember 2006) .....                 | 224        |
| h) Fünfte Verlängerung UNMIS (März/April 2007) .....                       | 225        |
| i) Fünfte Verlängerung AMIS (Mai/Juni 2007) .....                          | 225        |
| 5. Bewertung des vereinfachten Verfahrens .....                            | 226        |
| a) Vereinfachtes Verfahren in praxi .....                                  | 226        |
| b) Vereinfachtes Verfahren und verfassungsgerichtliche Anforderungen       | 228        |
| c) Zwischenergebnis .....  | 229        |
| III. Einsatzausschuss als mögliche Alternative de lege ferenda .....       | 230        |
| 1. Parlamentsheer als Ausschusshoer? .....                                 | 230        |
| 2. Bundesverfassungsgerichtliche Rechtsprechung .....                      | 232        |
| a) Verhältnis zwischen Plenum und Ausschüssen .....                        | 232        |
| b) Demokratische Fundierung des Parlamentsvorbehaltes .....                | 233        |
| 3. Wehr- und Bündnisfähigkeit als einschränkende Verfassungsprinzipien     | 236        |
| a) Integrierte Schnelleingreiftruppen: NATO Response Force (NRF) und       |            |
| European Rapid Reaction Force (ERRF) .....                                 | 240        |
| b) Bundesverfassungsgerichtliche Anforderungen an die Rechtsgrund-         |            |
| lagen integrierter Verbände .....  | 242        |
| c) Beschleunigte Zeitabläufe im Bündnis .....                              | 244        |
| 4. Geheimschutz und Einsätze bewaffneter Streitkräfte .....                | 251        |
| a) Staatspraxis im Falle des Kommandos Spezialkräfte .....                 | 252        |
| b) Bewertung der Staatspraxis .....  | 257        |
| c) Ausschusslösung der FDP-Initiativen .....                               | 258        |
| 5. Zwischenergebnis .....  | 261        |
| IV. Weitere Lösungsvorschläge zur Abstufung des parlamentarischen Beteili- |            |
| gungsverfahrens .....  | 262        |
| 1. Einsatz integrierter Verbände als Gefahr im Verzug-Situation? .....     | 263        |
| 2. Generelle Vorabzustimmung zu Einsätzen integrierter Verbände .....      | 264        |
| 3. Große Lösung über ein Revokationsrecht .....                            | 266        |
| 4. Zwischenergebnis und Ausblick .....                                     | 267        |
| <b>E. Gefahr im Verzug .....</b>   | <b>268</b> |
| I. Staatspraxis .....  | 270        |
| 1. IFOR/Joint Endeavour 1995 .....   | 271        |
| 2. Aufstockung der ISAF-Kräfte 2002 .....                                  | 271        |
| 3. Operation Libelle 1997 .....  | 272        |
| II. Regelung im Parlamentsbeteiligungsgesetz .....                         | 273        |
| 1. Begriff der Gefahr im Verzug .....                                      | 275        |

|   |     |
|---|-----|
| a) Wehr- und Bündnisfähigkeit als zu schützende Verfassungsprinzipien                           | 276 |
| b) Lebensschutz und Wehrauftrag   | 276 |
| c) Geheime Einsätze als regelmäßige Gefahr im Verzug-Einsätze?                                  | 284 |
| 2. Grad der zu besorgenden Gefahr   | 286 |
| 3. Nachträgliches Billigungsverfahren   | 287 |
| 4. Nachträgliches Zustimmungserfordernis bei bereits abgeschlossenem Einsatz?                   | 288 |
| III. FDP-Entwürfe und Gefahr im Verzug  | 290 |
| IV. Exkurs: (Inner-)Exekutive Einsatzkompetenz bei Gefahr im Verzug                             | 292 |
| 1. Grundsätzliche Einsatzkompetenz des Kabinetts  | 292 |
| 2. Staatspraxis im Fall Libelle und Schlussfolgerungen  | 294 |
| <b>F. Das parlamentarische Revokationsrecht</b>   | 295 |
| I. Regelung im Parlamentsbeteiligungsgesetz   | 297 |
| II. Antrag der Fraktion der Linken auf Abzug des KSK aus Afghanistan                            | 299 |
| III. Regelung des § 8 ParlBG vor dem Hintergrund von Verfassung und Verfassungsrechtsprechung   | 300 |
| 1. Mangelnde parlamentarische Initiativbefugnis   | 301 |
| 2. Parlamentarische Gebundenheit bei Einsatzentscheidung  | 303 |
| 3. Einsatzdauer und Eigenbereich exekutiver Handlungsbefugnis                                   | 304 |
| 4. Gefahr im Verzug als Regelausnahme   | 305 |
| 5. Analogie zum Verteidigungsfall nach Art. 115l Abs. 2 GG                                      | 306 |
| 6. Gesamtanalogie nach Art. 87a Abs. 4 Satz 2, 80a Abs. 2 und 3 Satz 2 GG                       | 307 |
| 7. Bündnisfähigkeit und Verfassungsorgantreue   | 308 |
| 8. Staatspraxis   | 309 |
| 9. Allgemeine parlamentarische Kontroll- und Einwirkungsmöglichkeiten                           | 310 |
| 10. Clausula rebus sic stantibus  | 312 |
| 11. Bundeswehr als Parlamentsheer   | 316 |
| 12. Zwischenergebnis  | 318 |
| <b>G. Exekutive Unterrichtungspflicht über laufende Einsätze bewaffneter Streitkräfte</b>       | 320 |
| I. Staatspraxis bis zum Inkrafttreten des Parlamentsbeteiligungsgesetzes                        | 320 |
| II. Parlamentarische Informationsrechte und exekutive Unterrichtungspflichten                   | 322 |
| III. Regelung im Parlamentsbeteiligungsgesetz   | 325 |
| 1. Regelmäßige Unterrichtung  | 326 |
| 2. Unterrichtung über im vereinfachten Verfahren beschlossene Einsätze bewaffneter Streitkräfte | 327 |
| IV. Bewertung   | 328 |
| <b>Ausblick</b>   | 331 |

|  |     |
|--|-----|
| <b>Anhang 1:</b> Gesetz über die parlamentarische Beteiligung bei der Entscheidung über den Einsatz bewaffneter Streitkräfte im Ausland (Parlamentsbeteiligungsgesetz) ..... | 335 |
| <b>Anhang 2:</b> Auszug aus der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages .....   | 338 |
| <b>Anhang 3:</b> Entwurf der SPD-Bundestagsfraktion für ein Parlamentsbeteiligungsgesetz .....   | 339 |
| <b>Anhang 4:</b> Parlamentsbeteiligungsgesetz – Positionspapier der Bundestagsfraktion Bündnis 90/Die Grünen .....   | 341 |
| <b>Anhang 5:</b> Gesetzentwurf der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN .....  | 346 |
| <b>Anhang 6:</b> Entwurf eines Gesetzes zur Mitwirkung des Deutschen Bundestages bei Auslandseinsätzen der Bundeswehr (Auslandseinsatzemittwirkungsgesetz) .....             | 355 |
| <b>Anhang 7:</b> Gesetzentwurf der Fraktion der FDP .....  | 367 |
| <b>Anhang 8:</b> Entwurf für ein Eckpunktepapier der CDU/CSU für ein neues „Parlamentsbeteiligungsgesetz“ .....  | 372 |
| <b>Literaturverzeichnis</b> .....  | 377 |
| <b>Sachwortregister</b> .....  | 402 |