

# 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 eines Einsatzes bewaffneter Streitkräfte und 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 Beschluss- fassung .....	68
II. Dogmatische Herleitung der Parlamentsbeteiligung durch das Bundes- verfassungsgericht .....	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 Bundes- verfassungsgerichts .....	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*

#### **Staatspraxis in Folge der Out-of-area-Entscheidung und Umsetzungsmöglichkeiten einer Verfahrensregelung** 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*

<b>Das Parlamentsbeteiligungsgesetz</b>	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 kriegsbefangenem 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 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, 3 ParlBG . . . . .	189
a) Erkundungskommandos . . . . .	192
b) Einzelne Soldaten in Austauschprogrammen bzw. im VN-, NATO- 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> . . . . .	201
I. Spannungsfeld zwischen exekutivem Eigenbereich und rechtsstaatlichem 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 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 konkreter Einsätze bewaffneter Streitkräfte</b> . . . . .	216
I. Vorgaben und Vorschläge des Bundesverfassungsgerichts . . . . .	216
II. Regelung im Parlamentsbeteiligungsgesetz . . . . .	218
1. Einsätze von lediglich geringer Intensität und Tragweite i. S. der §§ 4 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 Ausschussheer? .....	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. 115I 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 Verfassungsorganstreue	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 (Auslandseinsatzmitwirkungsgesetz) .....	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