

**Schriften zum Völkerrecht**

---

**Band 156**

**Parlamentarische Kontrolle  
der internationalen  
Streitkräfteintegration**

**Von**

**Roman Schmidt-Radefeldt**



**Duncker & Humblot · Berlin**

ROMAN SCHMIDT-RADEFELDT

Parlamentarische Kontrolle der internationalen  
Streitkräfteintegration

Schriften zum Völkerrecht

Band 156

# Parlamentarische Kontrolle der internationalen Streitkräfteintegration

Von

Roman Schmidt-Radefeldt



Duncker & Humblot · Berlin

Die Juristenfakultät der Universität Leipzig hat diese Arbeit  
im Sommersemester 2004 als Habilitationsschrift angenommen.

Bibliografische Information Der Deutschen Bibliothek

Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in  
der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische  
Daten sind im Internet über <http://dnb.ddb.de> abrufbar.

Alle Rechte vorbehalten  
© 2005 Duncker & Humblot GmbH, Berlin  
Fremddatenübernahme und Druck:  
Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin  
Printed in Germany

ISSN 0582-0251  
ISBN 3-428-11349-7

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier  
entsprechend ISO 9706 ☉

Internet: <http://www.duncker-humblot.de>

*Uxori et filio carissimis*



## Vorwort

Die vorliegende Arbeit wurde von der Juristenfakultät der Universität Leipzig im Sommersemester 2004 als Habilitationsschrift angenommen. Literatur und Rechtsprechung sowie politische und gesetzgeberische Entwicklungen sind bis Juni 2004 berücksichtigt.

Mein besonderer Dank gilt meinem akademischen Lehrer Prof. em. Dr. *Rudolf Geiger* für seinen wissenschaftlichen Rat sowie für den kreativen Freiraum, ohne den diese Arbeit neben meinen Verpflichtungen als wissenschaftlicher Assistent an seinem Leipziger Lehrstuhl nicht in so kurzer Zeit hätte fertiggestellt werden können. Spektabilis Prof. Dr. *Martin Oldiges*, der den Fortgang der Arbeit mit großem Interesse begleitet hat, danke ich für die Erstellung des Zweitgutachtens. Ebenso gilt mein Dank Prof. Dr. *Ulrich Fastenrath* (TU Dresden) in seiner Eigenschaft als auswärtiger Gutachter.

Danken möchte ich auch den zahlreichen Vertretern aus Wissenschaft und Praxis für anregende Diskussionen und Hinweise. Genannt seien dabei insbesondere: mein Doktorvater RiBVerfG a.D. Prof. em. Dr. *Helmut Steinberger* (Heidelberg); Prof. Dr. *Joachim Wieland* (Frankfurt); Prof. Dr. *Georg Nolte* (Göttingen); Prof. Dr. *Wolff Heintschel von Heinegg* (Frankfurt [Oder]); Prof. Dr. *Torsten Stein* (Saarbrücken); RiBVerwG Prof. Dr. *Ondolf Rojahn* (Leipzig); Prof. Dr. *Richard L. Williamson Jr.* (Miami); Verteidigungsminister der Niederlande a.D. Dr. *Willem van Eekelen*; Prof. Dr. *Wolfgang Zeh* (Direktor beim Deutschen Bundestag); Dr. *Paul Barnett* (Deutscher Bundestag); *Armin Laschet* MdEP; *Floris de Gou* (Parlamentarische Versammlung der WEU); *Simon Lunn* (Generalsekretär NATO-PV); Dr. *Hans Born* (Geneva Center for the Control of Armed Forces); MinRat PD a.D. Dr. *Eckard Busch* (Büro des Wehrbeauftragten des Deutschen Bundestags); MinRat a.D. Dr. *Dieter Fleck* (BMVg); MinRat PD Dr. *Christof Gramm* (BMVg); MinRat *Detlef P. Peterson* (BMVg); LRDir. *Peter Dreist* (LwFüKdo); RDir. *Gerhard Stöhr* (OSH Dresden); Generalleutnant *Henrik H. Ekman* (ehem. KG des Multinationalen Korps Nordost, Stettin) sowie VLR Dr. *Ingo Winkelmann* und Leg.Rat I. Klasse *Gunnar Denecke* (Auswärtiges Amt Berlin).

Widmen möchte ich die Arbeit meiner Frau Susanne und unserem Sohn David Constantin.

Leipzig, im Sommer 2004

*Roman Schmidt-Radefeldt*





# Inhaltsverzeichnis

## *Einleitung*

<b>Staatliche Streitkräfte zwischen Demokratisierung und Internationalisierung</b>	21
I. Staat und Streitkräfte .....	21
II. Entwicklung der internationalen militärischen Integration .....	25
III. Streitkräftekontrolle im Spannungsfeld zwischen Internationalisierung und Par- lamentarisierung .....	32
IV. Gang der Erörterung .....	35

## *1. Teil*

<b>Parlamentarische Legitimationsvermittlung im internationalen militärischen Integrationsprozess</b>	38
---	----

### 1. Kapitel

<b>Parlamentarische Kontrolle als Grundlage demokratischer Legitimation</b>	38
---	----

### 2. Kapitel

<b>Demokratische Legitimation von militärischer Befehlsgewalt in multinationalen Führungsstrukturen</b>	42
---	----

I. Der Oberbefehl zwischen Demokratisierung und Internationalisierung .....	42
II. Rechtfertigung von Substanzminderungen nationaler Befehlsgewalt im Rahmen internationaler Organisationen .....	47
1. Rechtliche Ausdifferenzierungen der internationalen Befehlsgewalt in der Praxis .....	47
a) Befugnisse von NATO-Kommandeuren .....	49
b) Befugnisse von UN-Kommandeuren .....	51
c) Kommandogewalt in multinationalen Verbänden .....	53

2. Übertragung von nationaler Befehlsgewalt auf Kommandeure internationaler Verbände .....	54
a) Faktische Integrationsautomatismen .....	55
b) Pershing-Entscheidung des BVerfG .....	56
c) Relativierende Einschätzung der NATO-Integrationsmechanismen .....	57
d) Rechtscharakter des transfer of authority .....	58
e) Fehlende parlamentarische Zustimmung zur Hoheitsrechtsübertragung .....	61
f) Neue Aufgaben der NATO im Spiegel der AWACS-Rechtsprechung des BVerfG .....	63
3. Beschränkungen nationaler Befehlsgewalt im Rahmen kollektiver Sicherheitssysteme .....	64
a) Verteidigungsbündnisse als kollektive Sicherheitssysteme .....	64
b) Rechtsformen multinationaler Verbände .....	66
<b>III. Wahrung der nationalen Befehls- und Legitimationskette in integrierten Führungsstrukturen .....</b>	<b>70</b>
1. Anweisung auf Zusammenarbeit .....	72
a) Befehlsgewalt und Anordnungsgewalt .....	73
b) Gesetzliche Grundlage .....	74
c) Rechtliche Bewertung .....	75
2. Eingliederung ausländischer Hoheitsträger in den deutschen Befehlsweg .....	79
a) Einbeziehung ausländischer Hoheitsträger auf gesetzlicher Grundlage .....	81
aa) Unterstellungsverhältnisse .....	82
bb) Ausübung von Hoheitsgewalt .....	83
b) Einbeziehung ausländischer Hoheitsträger auf der Grundlage einer institutionalisierten Bündelung nationaler Befehlsgewalt .....	85
aa) Entscheidungsstrukturen in multinationalen Kollegialorganen .....	86
bb) Demokratische Legitimation von Kollegialentscheidungen .....	87
c) Loyalitätsdilemma .....	89
3. Multinationale Befehlsinstitute .....	92
a) Substanzminderung nationaler Befehlsgewalt durch die „integrierte Weisungs- und Kontrollbefugnis“ .....	92
b) Befehlsdurchgriff .....	95
c) Ansätze einer verfassungsrechtlichen Rechtfertigung .....	96
aa) Hoheitsrechtsübertragung auf andere Staaten .....	98
bb) Kondominiale Hoheitsgewalt .....	100
cc) Zwischenstaatliche Hoheitsgewalt .....	101
<b>IV. Zusammenfassende Betrachtungen .....</b>	<b>103</b>

## 3. Kapitel

**Demokratische Legitimation der auswärtigen Vertragsgewalt  
und militärischen Einsatzgewalt**

105

I. Kompetenzverteilung im Bereich der auswärtigen Gewalt .....	105
II. Parlamentarische Vertragsgewalt im internationalen militärischen Integrationsprozess .....	109
1. Zustimmung zu militärischen Bündnisverträgen .....	112
a) Streitkräfteintegration .....	113
b) Streitkräftestationierung .....	115
2. Steuerung von Vertragsentwicklungen .....	116
a) Vertragserweiterung .....	116
b) Vertragskündigung .....	118
c) UN-Friedenssicherung .....	119
d) NATO Streitkräfteintegration .....	121
e) NATO-Nachrüstung .....	123
f) Strategisches NATO-Konzept .....	125
g) Neue Sicherheitsstrategie .....	128
h) Stellungnahme .....	130
3. Kompensation von integrationsbedingten parlamentarischen Steuerungsdefiziten .....	134
a) Allgemeine parlamentarische Kontrolle .....	135
b) Informationelle Kontrolle .....	136
c) Schlichte Parlamentsbeschlüsse .....	138
III. Parlamentarische Einsatzgewalt in internationalen Bündnisstrukturen .....	140
1. Kompetenzverteilung beim Streitkräfteeinsatz: Ein europäischer Verfassungsvergleich .....	142
a) Skandinavien .....	145
b) Österreich .....	146
c) Türkei .....	147
d) Benelux .....	147
e) Polen .....	148
f) Frankreich .....	148
g) Großbritannien .....	149
h) Spanien .....	150
i) Italien .....	150

2. Der konstitutive Parlamentsvorbehalt im System der funktionalen Gewaltenteilung .....	151
a) Funktionale Kompetenzverteilung .....	154
b) Ausnahmetatbestände .....	156
c) Problemfälle .....	160
aa) Einsätze von geringer Bedeutung .....	160
bb) Geheimhaltungsbedürftige Operationen .....	162
cc) Unterstützende Einsätze .....	163
d) Schlussfolgerungen .....	166
3. Parlamentarische Steuerung von entwicklungs-offenen Streitkräfteeinsätzen ...	167
a) Befristung des Einsatzmandats .....	169
b) Informationelle Kontrolle .....	171
c) Rückruf der Streitkräfte .....	174
d) Ergebnis .....	178
4. Parlamentarische Mitwirkung an Einsatzentscheidungen in internationalen Bündnisstrukturen .....	179
a) Bündnisfall und Verteidigungsfall .....	179
b) Bündnisverteidigung und Parlamentsvorbehalt .....	182
aa) NATO-Vertrag .....	182
bb) Brüsseler Vertrag .....	184
cc) EU-Verfassungsvertrag .....	186
c) UN-Friedenssicherung .....	186
d) Krisenmanagement .....	188
e) Schnelle Eingreiftruppen .....	189
f) Ausblick .....	192
IV. Zusammenfassende Betrachtungen .....	193

#### *4. Kapitel*

### **Parlamentarische Streitkräftekontrolle durch spezifische Instrumente der Wehrverfassung** 196

I. Parlamentarische Ausschüsse .....	197
1. Verteidigungsausschuss .....	197
2. Delegation parlamentarischer Befugnisse des Plenums auf Bundestagsausschüsse .....	199
a) Staatspraxis .....	201
b) Prozedurale Anforderungen .....	201

Inhaltsverzeichnis	13
c) Materielle Grenzen .....	203
3. Entsendeausschuss und konstitutiver Parlamentsvorbehalt .....	204
II. Budgetäre Streitkräftekontrolle .....	205
1. Der Haushaltsvorbehalt als parlamentarisches Steuerungsmittel der Streitkräfteorganisation .....	207
2. Wahrung der budgetären Streitkräftekontrolle im internationalen militärischen Integrationsprozess .....	210
a) Rechtsgrundlage multinationaler Haushalte .....	211
b) Parlamentarische Kontrolle multinationaler Haushalte .....	212
III. Wehrbeauftragter des Deutschen Bundestages .....	213
1. Wahrung der Rechtsschutzfunktion für deutsche Soldaten in integrierten Streitkräften .....	215
2. Beschränkung der Kontrollfunktion in integrierten Streitkräfteformationen ....	218
3. Rechtfertigung von Einschränkungen der Kontrollgewalt des Wehrbeauftragten	222
IV. Zusammenfassende Betrachtungen .....	223
Resümee .....	226

## *2. Teil*

### **Ansätze einer Internationalisierung der parlamentarischen Streitkräftekontrolle** 229

#### 5. Kapitel

#### **Demokratisierung der internationalen militärischen Integration** 229

I. Demokratische Struktursicherung auf nationaler und internationaler Ebene .....	230
II. Die demokratische Dimension internationaler Organisationen .....	231
III. Notwendigkeit einer demokratischen Legitimation und Kontrolle der ESVP auf europäischer Ebene .....	233

#### 6. Kapitel

#### **Möglichkeiten und Grenzen einer interparlamentarischen Legitimation des militärischen Integrationsprozesses** 238

I. Die Parlamentarische Versammlung der NATO .....	240
1. Rechtliche Grundlagen .....	240

2. Kontrolltätigkeit .....	242
3. Rückbindung an die nationalen Parlamente .....	244
4. Demokratische Abstützung des Transformationsprozesses der NATO .....	244
II. Die Parlamentarische Versammlung der WEU .....	246
1. Grundlagen der parlamentarischen Tätigkeit .....	246
2. Kontrollkompetenzen .....	249
3. Rückbindung an die nationalen Parlamente .....	251
4. Demokratische Abstützung des militärischen Integrationsprozesses in Europa .....	253
III. Resümee – Der Legitimationsbeitrag interparlamentarischer Versammlungen .....	257
 7. Kapitel  	
<b>Die parlamentarische Kontrolle der Europäischen Sicherheits- und     Verteidigungspolitik durch das Europäische Parlament</b> .....	259
I. Parlamentarische Mitverantwortung im Bereich der auswärtigen Gewalt der Euro- päischen Union .....	260
1. Zustimmung zum EU-Beitritt .....	260
2. Zustimmung zu internationalen verteidigungspolitischen Verträgen der EU .....	261
3. Zustimmung zum Streitkräfteeinsatz bei EU-Militäroperationen .....	264
II. Informationelle parlamentarische Kontrolle .....	266
1. Rechtsgrundlagen .....	266
2. Praxis .....	269
a) Auffächerung der parlamentarischen Informationsrechte .....	269
b) Zugang zu sensiblen Informationen .....	271
3. Vorschläge zur Verstärkung der informationellen Kontrollinstrumente .....	273
III. Budgetäre parlamentarische Kontrolle .....	274
1. Die budgetäre Kontrolle im Bereich der GASP .....	275
2. Finanzierung von EU-Militäreinsätzen .....	278
3. Parlamentarische Legitimation des EU-Militärhaushalts .....	279
IV. Resümee – Defizite und Perspektiven der demokratischen Legitimation durch das Europäische Parlament .....	280
1. Legitimationsdefizite .....	280
2. Legitimationsperspektiven .....	283

Inhaltsverzeichnis	15
--------------------	----

## 8. Kapitel

<b>Die parlamentarische Dimension der europäischen Sicherheits- und Verteidigungsarchitektur</b>	286
I. Nationale und europäische Streitkräftekontrolle .....	286
II. Interparlamentarische und europaparlamentarische Legitimation der ESVP .....	289
1. Institutionelle Optionen .....	290
2. Übernahme des demokratischen acquis der WEU-Versammlung durch das Europäische Parlament .....	292
3. Ausblick .....	294
<b>Literaturverzeichnis</b> .....	295
<b>Stichwortregister</b> .....	319



## **Abkürzungsverzeichnis**

<b>ABl.EG/EU</b>	<b>Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften/der Europäischen Union</b>
<b>BBG</b>	<b>Bundesbeamtengesetz</b>
<b>BGBI</b>	<b>Bundesgesetzblatt</b>
<b>BHO</b>	<b>Bundshaushaltsordnung</b>
<b>BK</b>	<b>Bonner Kommentar zum Grundgesetz</b>
<b>BminVg</b>	<b>Bundesminister der Verteidigung</b>
<b>BMVg</b>	<b>Bundesministerium der Verteidigung</b>
<b>BRRG</b>	<b>Beamtenrechtsrahmengesetz</b>
<b>BT-Drs.</b>	<b>Bundestagsdrucksache</b>
<b>BVerfG</b>	<b>Bundesverfassungsgericht</b>
<b>BVerwG</b>	<b>Bundesverwaltungsgericht</b>
<b>CINCEUR</b>	<b>Commander in-Chief Europe</b>
<b>CJTF</b>	<b>Combined Joint Task Forces</b>
<b>DDO</b>	<b>Dienstältester Deutscher Offizier</b>
<b>D/F-Brigade</b>	<b>Deutsch-Französische Brigade</b>
<b>D/NL-Korps</b>	<b>I. Deutsch-Niederländisches Korps</b>
<b>DPKOUN</b>	<b>Department of Peace-keeping Operations</b>
<b>DSACEUR</b>	<b>Deputy Supreme Allied Commander Europe</b>
<b>EEA</b>	<b>Einheitliche Europäische Akte</b>
<b>EG</b>	<b>Europäische Gemeinschaft</b>
<b>EGKS</b>	<b>Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl</b>
<b>EGMR</b>	<b>Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte</b>
<b>EGV</b>	<b>Vertrag über die Europäische Gemeinschaft</b>
<b>EP</b>	<b>Europäisches Parlament</b>
<b>EPZ</b>	<b>Europäische Politische Zusammenarbeit</b>
<b>ESVI</b>	<b>Europäische Sicherheits- und Verteidigungsidentität</b>
<b>ESVP</b>	<b>Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik</b>
<b>ESVU</b>	<b>Europäische Sicherheits- und Verteidigungsunion</b>
<b>EU</b>	<b>Europäische Union</b>
<b>EuGH</b>	<b>Europäischer Gerichtshof</b>
<b>EUV</b>	<b>Europäischer Unionsvertrag</b>
<b>EVG</b>	<b>Europäische Verteidigungsgemeinschaft</b>
<b>EvStL</b>	<b>Evangelisches Staatsrechtslexikon</b>
<b>FS</b>	<b>Festschrift</b>
<b>GASP</b>	<b>Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik</b>

GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland
GO-BReg.	Geschäftsordnung der Bundesregierung
GO-Btag	Geschäftsordnung des Bundestags
GO-EP	Geschäftsordnung des Europäischen Parlaments
GO-NPV	Geschäftsordnung der Parlamentarischen Versammlung der NATO
GO-WEU-V	Geschäftsordnung der Versammlung der Westeuropäischen Union
HBdStR	Handbuch des Staatsrechts
HbdVerfR	Handbuch des Verfassungsrechts
H.M.	Herrschende Meinung
HQ	Headquarter – Hauptquartier
ICJ Rep.	Reports of the International Court of Justice
IFOR / SFOR	Implementation Force / Stabilization Force
IGH	Internationaler Gerichtshof
IIV	Interinstitutionelle Vereinbarung
ILM	International Legal Materials
IPU	Interparlamentarische Union
KFOR	Kosovo Force
KtgtFhr	Kontingentführer
MC	Military Council (Militärausschuss der NATO)
MNK-NO	Multinationales Korps Nordost = Deutsch-Dänisch-Polnisches Korps
MoU	Memorandum of Understanding
NATO	North Atlantic Treaty Organization
NATO-PV	Parlamentarische Versammlung der NATO
NATO-V	Nordatlantikvertrag
NRF	NATO Response Force
NTS	NATO-Truppenstatut
OSZE	Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
PFP	Partnerschaft für den Frieden
PSK	Politisches und Sicherheitspolitisches Komitee
RoE	Rules of Engagement (Einsatzregeln)
RV	Reichsverfassung (von 1848 bzw. 1871)
SACEUR	Supreme Allied Commander Europe
SAS	Standby Arrangements System
SG	Soldatengesetz
SHAPE	Supreme Headquarters Allied Powers Europe
SHIRBRIG	UN-Standby High Readiness Brigade
SKAufG	Streitkräfteaufenthaltsgesetz
SoFA	Status of Forces Agreement
Sten. Ber.	Stenographischer Bericht
SWP	Stiftung Wissenschaft und Politik
ToA	Transfer of Authority

UNO	United Nations Organization
UNTS	United Nations Treaty Series
UzWGBw	Gesetz über die Anwendung unmittelbaren Zwanges und die Ausübung besonderer Befugnisse durch Soldaten der Bundeswehr und verbündeter Streitkräfte sowie zivile Wachpersonen
VN	Vereinte Nationen
VorgV	Vorgesetztenverordnung
WbeauftrG	Wehrbeauftragtengesetz
WBO	Wehrbeschwerdeordnung
WDO	Wehrdisziplinarordnung
WEU	Westeuropäische Union
WEU-V	Versammlung der Westeuropäischen Union
WRV	Weimarer Reichsverfassung (1918)
WStG	Wehrstrafgesetz
WTO	Welthandelsorganisation
WVRK	Wiener Übereinkommen über das Recht der Verträge
ZDv	Zentrale Dienstvorschrift der Bundeswehr

## **Zeitschriftenverzeichnis**

AFDI	Annuaire Français de Droit International
AJIL	American Journal of International Law
AöR	Archiv für öffentliches Recht
Aus Politik und Zeitgeschichte	Beilage zur Wochenzeitung „Das Parlament“
AVR	Archiv für Völkerrecht
BayVBl.	Bayerische Verwaltungsblätter
Brit. YB Int'l.L.	British Yearbook of International Law
Bull.BReg.	Bulletin der Bundesregierung
Der Staat	Der Staat
Die Friedenswarte	Die Friedenswarte
DÖV	Die öffentliche Verwaltung
DVBl	Deutsches Verwaltungsblatt
EA	Europa-Archiv
EJIL	European Journal of International Law
EuGRZ	Europäische Grundrechtezeitschrift
EuR	Europarecht
Europäische Sicherheit	Europäische Sicherheit
EWS	Europäisches Wirtschafts- und Steuerrecht
GYIL	German Yearbook of International Law
Harv. L. R.	Harvard Law Journal
HuV-I	Humanitäres Völkerrecht – Informationsschriften
ICLQ	International and Comparative Law Quarterly
ILM	International Legal Materials
Int'l. Affairs	International Affairs
JöR	Jahrbuch des öffentlichen Rechts
Jura	Juristische Ausbildung
JuS	Juristische Schulung
JZ	Juristenzeitung
KritJ	Kritische Justiz
KritV	Kritische Vierteljahresschrift für Gesetzgebung und Rechtswissenschaft
NJ	Neue Justiz
NJInt'lL	Nordic Journal of International Law
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
NZWehrR	Neue Zeitschrift für Wehrrecht

ÖMZ	Österreichische Militärzeitschrift
RdC	Recueil des Cours
Rev. pol. et parl.	Revue politique et parlementaire
RGDIP	Revue générale du droit international public
StWStPr.	Staatswissenschaften und Staatspraxis
Truppenpraxis / Wehrausb.	Truppenpraxis / Wehrausbildung
UBVW	Unterrichtsblätter – Zeitschrift für Ausbildung, Fortbildung und Verwaltungspraxis für die Bundeswehrverwaltung
Verw. Arch.	Verwaltungsarchiv
VMBI.	Veröffentlichungen im Ministerialblatt des Bundesministeriums der Verteidigung
VN	Vereinte Nationen
VVDStRL	Veröffentlichungen der Vereinigung Deutscher Staatsrechtslehrer
ZaöRV / HJIL	Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht / Heidelberg Journal of Int.'l Law
ZG	Zeitschrift für Gesetzgebung
ZParl	Zeitschrift für Parlamentsfragen
ZRP	Zeitschrift für Rechtspolitik

Die Herren der Waffen können auch die Herren über den Bestand  
oder den Untergang der Verfassung eines Staates sein.

*Aristoteles, Politeia*

Ich begrüße es, dass das Zeitalter der nationalen Wehrmachten  
zu Ende zu gehen und dass die Wehrhoheit mehr und mehr  
auf übernationale Instanzen überzugehen scheint.

*Carlo Schmid* im Hauptausschuss des Parlamentarischen Rates

## *Einleitung*

# **Staatliche Streitkräfte zwischen Demokratisierung und Internationalisierung**

## **I. Staat und Streitkräfte**

Das Verhältnis von politischer Führung, militärischer Macht und demokratischer Kontrolle gehört zu den wichtigen Fragen jeder Verfassungsgebung.<sup>1</sup> Schon Aristoteles wusste, dass die Herren der Waffen auch die Herren über den Bestand oder den Untergang der Verfassung eines Staates sein können.<sup>2</sup> Nach der im deutschen Staatsrechtsdenken (Heller, Smend) verwurzelten Vorstellung eines sich nach innen und außen selbst behauptenden Staates war die Verfügungsmacht über die eigenen Streitkräfte als „Recht der Armatur“ (*ius armorum et belli*) der augenfälligste Ausdruck staatlicher Gewalt.<sup>3</sup> Mit der Entwicklung von stehenden Heeren entstand als Kernbereich staatlicher Machtentfaltung das Rechtsinstitut des traditionell dem Fürsten zustehenden militärischen Oberbefehls,<sup>4</sup> der als ureigene Domäne des Monarchen über Jahrhunderte *nach innen* gegen Mediatisierungs- und Kontrollbestrebungen abgeschirmt wurde.<sup>5</sup> *Nach außen* haben sich Staaten insbesondere im 19. Jahrhundert als Markenzeichen klassischer Nationalstaatspolitik zu Militärbündnissen zusammengeschlossen,<sup>6</sup> ohne dabei jedoch die Souveränität

---

<sup>1</sup> Vgl. nur *Busch*, in: *Schneider/Zeh* (Hrsg.), *Parlamentsrecht*, § 51, RdNr. 2; *Heydte*, DVBl. 1967, S. 701; v. *Unruh*, VVDStRL 1968, S. 157 ff.

<sup>2</sup> *Aristoteles*, *Politeia*, IX, 1329a.

<sup>3</sup> *Pütter*, *Anleitung zum Teutschen Staatsrechte* (1793), S. 315.

<sup>4</sup> Vgl. *Stern*, *Staatsrecht* Bd. II, S. 869 f.; *Ipsen*, BK (Zweitbearb.), Art. 115b, RdNr. 4 ff. *Lorenz v. Stein* titulierte den Monarchen als „das persönliche Haupt des gesamten Heereswesens, in dem alle Momente des Letzten zur entgeltigen Entscheidung zusammenlaufen“ (*Stein*, *Lehre vom Heereswesen*, S. 115).

<sup>5</sup> *Ipsen*, BK (Zweitbearb.), Art. 115b, RdNr. 5 m. w. N. Vgl. insoweit Art. 63 Abs. 1 RV von 1871; Art. 47 WRV.

<sup>6</sup> Z. B. „Zweibund“ vom 7. 10. 1879 und „Dreibund“ vom 20. 5. 1882. Koalitionsarmeen waren auch ein besonderes Charakteristikum der Völkerschlacht von Leipzig (1813).

der Bündnispartner durch gemeinsame Institutionen oder eine Internationalisierung der Befehlsgewalt zu beschneiden.

Die erfolgreiche Abschottung der militärischen Macht gegen eine *Parlamentarisierung im Inneren* und eine *Internationalisierung von außen* sicherte der staatlichen Exekutive über Jahrhunderte das Entscheidungsmonopol im militärischen Bereich. Während der zivile Bereich politischer Tätigkeit wie selbstverständlich das Ziel parlamentarisch-demokratischer Emanzipationsbestrebungen war, erschien die Forderung nach einer Kontrolle des Militärs als zentralem staatlichen Machtträger nur allzu oft als „antipatriotisches“ Verlangen. Insbesondere der preußische Konstitutionalismus forcierte die Ausklammerung alles Militärischen von parlamentarischen Kontrollbestrebungen und schuf Verfassungsmechanismen, welche das Heer gewissermaßen „außerhalb“ der staatlichen Verfassungsordnung ansiedelten.<sup>7</sup> Ausdruck fand diese Sonderstellung nicht zuletzt darin, dass die Soldaten ihren Eid nicht auf die Verfassung, sondern auf den jeweiligen Landesherren leisteten, dem sie in einer gefolgschaftsrechtlichen Treuebeziehung verbunden waren.<sup>8</sup>

Erst die Streitkräfte des demokratischen und offenen Verfassungsstaats<sup>9</sup> im 20. Jahrhundert wurden von den Phänomenen der *Demokratisierung* und *Internationalisierung* wahrhaft geprägt. Das bedeutet freilich nicht, dass ein Parlament die militärische Führung über die Armee erstrebt oder erhalten hätte; vielmehr sollte erreicht werden, was in der deutschen Verfassungsgeschichte bislang nicht gelungen war – die Armee vollständig und wirksam einer parlamentarischen Kontrolle zu unterwerfen.<sup>10</sup> Um zu verhindern, dass die Streitkräfte als bewaffneter Machtfaktor zum „Staat im Staate“ mutieren oder allein der Exekutive anheimfallen, wurde die Wehrhoheit des Staates, d. h. die Ausübung staatlicher Verfügungsgewalt über die Streitkräfte, verfassungsrechtlich organisiert, reglementiert und in die verfassungsmäßige Ordnung des Staates eingebunden.<sup>11</sup> Die deutsche „Wehrverfassung“<sup>12</sup> war dabei nicht zuletzt auch „Ausdruck eines ‚verfassungspsycholo-

<sup>7</sup> Berg, Der Verteidigungsausschuss, S. 22.

<sup>8</sup> Stern, Staatsrecht, Bd. II, S. 870.

<sup>9</sup> Der Begriff des „offenen“ Verfassungsstaates geht zurück auf Vogel, Verfassungsentscheidung (1962); umfassend dazu Hobe, Der offene Verfassungsstaat.

<sup>10</sup> Maurer, Wehrbeauftragter und Parlament, S. 9.

<sup>11</sup> BVerfGE 90, 286 (382); Raap, Deutsches Wehrrecht, S. 2; überblicksartig Bähr, Die Verfassungsmäßigkeit des Einsatzes, RdNr. 206 ff.; Raap, JuS 1996, S. 980 ff.; Spanger, Wehrverfassung, S. 26 ff.

<sup>12</sup> Die mit dem Terminus *technicus* „Wehrverfassung“ suggerierte begrifflich-thematische Abspaltung des Wehrwesens von der „Verfassung“ als umfassend normativer Grundordnung eines Staates lässt sich indes im deutschen Grundgesetz nicht erkennen. Um die Verfassungsgewandtheit des Wehrwesens zu betonen, entschieden sich die Verfassungsväter für einen gesetzessystematischen „Bruch“ mit den Vorgängerverfassungen: Während die Reichsverfassung von 1871 die wehrrechtsrelevanten Vorschriften in einem gesonderten Abschnitt mit dem Titel „Reichskriegswesen“ (Art. 57 ff.) zusammenfasste, die Weimarer Reichsverfassung von 1919 sie gar per Verweis ins einfachgesetzliche Recht auslagerte, sind die wehrrechts-

gischen Nachholbedürfnisses‘ des deutschen Parlaments gegenüber seiner eigenen Geschichte“ (Berg)<sup>13</sup> und sollte die Zäsur zu preußischen Traditionen des Militarismus dokumentieren.<sup>14</sup>

Die wehrverfassungsrechtlichen Vorschriften des Grundgesetzes ordnen die Streitkräfte der vollziehenden Gewalt zu, indem sie einen dem Parlament rechnungspflichtigen Minister an die Spitze der militärischen Befehlshierarchie setzen.<sup>15</sup> Die Verlagerung der Organzuständigkeit vom Staatsoberhaupt auf die Regierung bindet die Streitkräfte in das parlamentarische Regierungssystem ein und verringert dadurch den Abstand zwischen Parlament und Streitkräften.<sup>16</sup> Die verfassungsrechtlich etablierte „Befehls- und Kommandogewalt“ (Art. 65a GG) bricht mit dem traditionell-preußischen, auf die monarchische Staatsform zugeschnittenen Begriff des „Oberbefehls“<sup>17</sup> und dezentriert diesen nach der Kompetenzsystematik des Grundgesetzes auf verschiedene Funktionsbereiche.<sup>18</sup> Weiterhin wird die Unterwerfung der Streitkräfte unter den *Primat der Politik*<sup>19</sup> nicht nur institutionell (– durch Einrichtung eines Verteidigungsausschusses nach Art. 45a GG und das Amt eines Wehrbeauftragten nach Art. 45b GG –), sondern auch kompetenziell (– durch den budgetrechtlichen Haushaltsvorbehalt nach Art. 87a I Satz 2 GG –) abgesichert. Nach dieser Vorschrift wird zudem die Organisationsgewalt über die Grundstrukturen der Streitkräfte in den Kompetenzbereich der Legislative verlagert. Eine über die traditionelle Kriegserklärung hinausgehende Zustimmungskompetenz des Parlaments zu jedem Auslandseinsatz der Streitkräfte hat die Bundeswehr nicht zuletzt zu einem „*Parlamentsheer*“<sup>20</sup> im

---

relevanten Vorschriften des Grundgesetzes nicht nur vollständig im Verfassungstext integriert, sondern jeweils auch den einzelnen Sachzusammenhängen (Abschnitten) des Grundgesetzes zugeordnet. Statt einer „Wehrverfassung“ entstand dadurch ein ubiquitäres und rechtssystematisch unüberschaubares Konglomerat wehrrechtlicher Vorschriften.

<sup>13</sup> Berg, Der Verteidigungsausschuß, S. 65; ebenso Quaritsch, VVDStRL 1968, S. 213.

<sup>14</sup> Vgl. zu den Begrifflichkeiten der grundgesetzlichen Wehrverfassung in historischer Perspektive Martens, Grundgesetz und Wehrverfassung, S. 65; Erhardt, Befehls- und Kommandogewalt, S. 14 ff.; Quaritsch, VVDStRL 1968, S. 207.

<sup>15</sup> Der Bundesverteidigungsminister darf wegen der Inkompatibilitätsregelung in Art. 66 GG zudem kein Soldat sein [dazu näher Quaritsch, VVDStRL 1968, 244 f.; Deiseroth, in: Umbach/Clemens (Hrsg.), GG, Art. 65a, RdNr. 38], während der preußische Kriegsminister traditionell auch Soldat war.

<sup>16</sup> So Klein, M/D, Art. 45b, RdNr. 3; Busch, BK, Art. 45b, RdNr. 16.

<sup>17</sup> Oldiges, in: Sachs (Hrsg.), GG-Kommentar, Art. 65a, RdNr. 13; zur historischen Entwicklung Erhardt, Befehls- und Kommandogewalt, S. 39 ff. (vgl. § 83 der RV von 1848; Art. 63 der RV von 1871; Art. 47 WRV von 1919).

<sup>18</sup> Dürig, M/D, GG-Kommentar, Art. 65a RdNr. 7; Erhardt, Befehls- und Kommandogewalt, S. 60 f.; Dau, in: FS Ipsen, S. 606. Dazu gehören neben der Kommandogewalt des Verteidigungsministers (Art. 65a GG) insbesondere die dem Staatsoberhaupt verbliebenen Repräsentations- und Ernennungsrechte (Art. 60 Abs. 1 GG).

<sup>19</sup> Vgl. dazu Oldiges, in: Sachs (Hrsg.), GG, Art. 65a, RdNr. 15; Raap, JuS 1996, S. 981; Gerster, Kontrollmöglichkeiten, in: Brecht/Klein (Hrsg.), 1994, S. 41; Bähr, Die Verfassungsmäßigkeit, RdNr. 206 ff.