

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

Staatliche Streitkräfte zwischen Demokratisierung und Internationalisierung	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

Parlamentarische Legitimationsvermittlung im internationalen militärischen Integrationsprozess	38
---	----

1. Kapitel

Parlamentarische Kontrolle als Grundlage demokratischer Legitimation	38
---	----

2. Kapitel

Demokratische Legitimation von militärischer Befehlsgewalt in multinationalen Führungsstrukturen	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
III. Wahrung der nationalen Befehls- und Legitimationskette in integrierten Führungsstrukturen	70
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
IV. Zusammenfassende Betrachtungen	103

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 	
Die parlamentarische Kontrolle der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik durch das Europäische Parlament	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

Die parlamentarische Dimension der europäischen Sicherheits- und Verteidigungsarchitektur	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
Literaturverzeichnis	295
Stichwortregister	319

Abkürzungsverzeichnis

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

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.¹ Schon Aristoteles wusste, dass die Herren der Waffen auch die Herren über den Bestand oder den Untergang der Verfassung eines Staates sein können.² 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.³ Mit der Entwicklung von stehenden Heeren entstand als Kernbereich staatlicher Machtentfaltung das Rechtsinstitut des traditionell dem Fürsten zustehenden militärischen Oberbefehls,⁴ der als ureigene Domäne des Monarchen über Jahrhunderte *nach innen* gegen Mediatisierungs- und Kontrollbestrebungen abgeschirmt wurde.⁵ *Nach außen* haben sich Staaten insbesondere im 19. Jahrhundert als Markenzeichen klassischer Nationalstaatspolitik zu Militärbündnissen zusammengeschlossen,⁶ ohne dabei jedoch die Souveränität

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

² *Aristoteles*, *Politeia*, IX, 1329a.

³ *Pütter*, *Anleitung zum Teutschen Staatsrechte* (1793), S. 315.

⁴ 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).

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

⁶ 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.⁷ 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.⁸

Erst die Streitkräfte des demokratischen und offenen Verfassungsstaats⁹ 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.¹⁰ 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.¹¹ Die deutsche „Wehrverfassung“¹² war dabei nicht zuletzt auch „Ausdruck eines ‚verfassungspsycholo-

⁷ Berg, Der Verteidigungsausschuss, S. 22.

⁸ Stern, Staatsrecht, Bd. II, S. 870.

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

¹⁰ Maurer, Wehrbeauftragter und Parlament, S. 9.

¹¹ 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.

¹² 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)¹³ und sollte die Zäsur zu preußischen Traditionen des Militarismus dokumentieren.¹⁴

Die wehrverfassungsrechtlichen Vorschriften des Grundgesetzes ordnen die Streitkräfte der vollziehenden Gewalt zu, indem sie einen dem Parlament rechen-schaftspflichtigen Minister an die Spitze der militärischen Befehlshierarchie setzen.¹⁵ 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.¹⁶ Die verfassungsrechtlich etablierte „Befehls- und Kommandogewalt“ (Art. 65a GG) bricht mit dem traditionell-preußischen, auf die monarchische Staatsform zugeschnittenen Begriff des „Oberbefehls“¹⁷ und dezentriert diesen nach der Kompetenzsystematik des Grundgesetzes auf verschiedene Funktionsbereiche.¹⁸ Weiterhin wird die Unterwerfung der Streitkräfte unter den *Primat der Politik*¹⁹ 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*“²⁰ 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.

¹³ Berg, Der Verteidigungsausschuß, S. 65; ebenso Quaritsch, VVDStRL 1968, S. 213.

¹⁴ 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.

¹⁵ 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.

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

¹⁷ 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).

¹⁸ 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).

¹⁹ 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.