



---

**Ausarbeitung**

---

**Unterstützung des Wehrbeauftragten durch die Bundeswehr,  
insbesondere bei der Ausübung von Amtsbefugnissen im Ausland**



**Unterstützung des Wehrbeauftragten durch die Bundeswehr, insbesondere bei Ausübung von  
Amtsbefugnissen im Ausland**

Verfasser: [REDACTED]  
Aktenzeichen: WD 2 – 3000 - 049/13  
Abschluss der Arbeit: 26. Juni 2013  
Fachbereich: WD 2: Auswärtiges, Völkerrecht, wirtschaftliche Zusammenarbeit  
und Entwicklung, Verteidigung, Menschenrechte und humanitäre  
Hilfe  
Telefon: [REDACTED]

---

## **Inhaltsverzeichnis**

|           |  |          |
|-----------|--|----------|
| <b>1.</b> | <b>Einführung</b>  | <b>4</b> |
| <b>2.</b> | <b>Wahrnehmung der Amtsbefugnisse im Ausland</b>                           | <b>4</b> |
| <b>3.</b> | <b>Unterstützung bei der Wahrnehmung der Amtsbefugnisse</b>                | <b>4</b> |
| 3.1.      | Ausgangspunkt: Wirksamkeit parlamentarischer Kontrolle                     | 5        |
| 3.2.      | Methodik: Extensive Auslegung von parlamentarischen<br>Kontrollkompetenzen | 5        |
| 3.3.      | Rechtsdogmatische Begründung   | 6        |
| 3.4.      | Konkrete Ausprägung  | 8        |
| <b>4.</b> | <b>Literaturverzeichnis</b>  | <b>9</b> |

## 1. Einführung

Zur Erfüllung seines grundgesetzlichen Auftrags (Art. 45b GG) ist der Wehrbeauftragte besonders im Ausland auf die Unterstützung durch Dienststellen der Bundeswehr angewiesen. In Krisengebieten kann die Wahrnehmung seiner Amtsbefugnisse nachgerade von der logistischen Hilfe durch Bundeswehrstellen vor Ort abhängen (Transport mit der Flugbereitschaft der Bundeswehr oder Absicherung durch Feldjäger). Im folgenden soll daher der Frage nachgegangen werden, ob und inwieweit sich ein auf die Amtsbefugnisse im Auslandseinsatz bezogener **„kompetenzakzessorischer“<sup>1</sup> Anspruch auf Unterstützung durch die Bundeswehr** rechtlich ableiten lässt.

## 2. Wahrnehmung der Amtsbefugnisse im Ausland

§ 3 WBeauftrG regelt die Amtsbefugnisse des Wehrbeauftragten. Dieser kann „vom Bundesminister der Verteidigung und allen diesem unterstellten Dienststellen und Personen Auskunft und Akteneinsicht verlangen“. Ferner kann er jederzeit alle Truppenteile, Stäbe, Dienststellen und Behörden der Bundeswehr und ihre Einrichtungen auch ohne vorherige Anmeldung besuchen. Diese Rechte können ihm nur verweigert werden, soweit zwingende Geheimhaltungsgründe entgegenstehen. Die Entscheidung über die Verweigerung trifft der Bundesminister der Verteidigung selber oder sein ständiger Stellvertreter im Amt.

§3 WBeauftrG differenziert nicht zwischen Amtsbefugnissen des Wehrbeauftragten im Inland und Ausland. Der Kontrolle durch den Wehrbeauftragten unterliegen daher auch die deutschen Truppenteile im Auslandseinsatz.<sup>2</sup> Anders als bei den multinationalen integrierten Kommandostäben und Hauptquartieren der NATO handelt es sich bei deutschen Truppenkontingenten im Ausland um „militärische Dienststellen der Bundeswehr“, weil diese als organisatorisch selbständige Zusammenfassung von Personen und Material hoheitliche Aufgaben (deutsche Hoheitsgewalt) ausüben.<sup>3</sup>

## 3. Unterstützung bei der Wahrnehmung der Amtsbefugnisse

In Frage steht, ob und in welchem Umfang der Wehrbeauftragte zur Wahrnehmung seiner Amtsbefugnisse Unterstützungsleistungen durch die Bundeswehr beanspruchen kann. Ein **Anspruch auf Unterstützungsleistungen** lässt sich dogmatisch nicht einfach mit dem Rückgriff auf die Amtshilfenvorschriften begründen, die im Ausland mangels extraterritorialer Geltung nicht

---

<sup>1</sup> Zum Begriff vgl. Achterberg, Parlamentsrecht, S. 466.

<sup>2</sup> Schmidt-Radefeldt, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), GG, Art. 45b, Rdnr. 11.

<sup>3</sup> Schmidt-Radefeldt, Parlamentarische Kontrolle, S. 218 f.

anwendbar sind.<sup>4</sup> Einem regulären Anspruch auf Nutzung der Bundeswehr-Flugbereitschaft durch den Wehrbeauftragten stehen die *Richtlinien für den Einsatz von Luftfahrzeugen der Flugbereitschaft BMVg zur Beförderung von Personen des politischen und parlamentarischen Bereichs* entgegen.<sup>5</sup>

Ein besonderer Fall könnte sich jedoch aus der Situation in Krisengebieten ergeben. Entscheidend ist dabei die Überlegung, dass die Ausübung von Amtsbefugnissen in Teilen leer laufen würde, weil sich der Wehrbeauftragte in Krisengebieten ohne Unterstützung und Absicherung durch die Bundeswehr praktisch nur unter unkalkulierbaren Risiken bewegen und Truppenbesuche an einigen Standorten ggf. gar nicht durchführen könnte.

### 3.1. Ausgangspunkt: Wirksamkeit parlamentarischer Kontrolle

Ausgangspunkt der Überlegung ist der Gedanke der **parlamentarischen Kontrolle**. Nach Auffassung des BVerfG „gebietet der Grundsatz der Gewaltenteilung (...) eine Auslegung des Grundgesetzes dahingehend, dass parlamentarische Kontrolle *wirksam* sein muss. Der verfassungsändernde Gesetzgeber hat dem durch die Einführung der Art. 45a, 45b (...) und 45c Ausdruck verliehen“.<sup>6</sup>

Die Literatur hat sich dieser Auffassung weitgehend angeschlossen.<sup>7</sup> Insoweit lässt sich festhalten, dass die Amtsbefugnisse aus § 3 WBeauftrG, die den Kern der Wehrbeauftragtenkontrolle (als Hilfsorgan des Bundestags) ausmachen, sich im Ergebnis auch **praktisch wirksam** darstellen müssen und **nicht leerlaufen dürfen**.

### 3.2. Methodik: Extensive Auslegung von parlamentarischen Kontrollkompetenzen

Die Rechtsprechung hat das „Wirksamkeits-Postulat“ für eine **extensive Interpretation** von parlamentarischen Kontrollkompetenzen fruchtbar gemacht.<sup>8</sup> Ziel dieser am Normzweck (d.h. an der praktischen Wirksamkeit) orientierten Auslegung<sup>9</sup> ist die **Stärkung des parlamentarischen**

---

<sup>4</sup> Vgl. Gutachten WD 2 – 3000 – 033/13 vom 8. Mai 2013.

<sup>5</sup> VMBI 1989, S. 197 ff. v. 10. Mai 1989, Durchführungsbestimmungen in: VMBI 1991, S. 223 ff. v. 26. März 1991.

<sup>6</sup> BVerfGE 67, 100 (131) – Hervorhebung im Original; st. Rspr. vgl. BVerfGE 77,1 (48); E 110, 199 (215). Die Art. 45a-c GG wurden im Zuge der Wehrverfassung 1956 nachträglich ins Grundgesetz eingefügt.

<sup>7</sup> Vgl. nur Magiera, in: Sachs (Hrsg.), GG, Art. 43, Rdnr. 6 m.w.N. (Fn. 25); Pieroth, in: Jarass/Pieroth, GG, Art. 43, Rdnr. 3.

<sup>8</sup> Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte betreibt etwa eine teleologische, an der praktischen Wirksamkeit **von Grundrechten** orientierte Auslegungsmethodik (sog. „**effet utile-Auslegung**“) und hat dabei **positive Verpflichtungen des Staates zum Schutz der Grundrechte** abgeleitet (vgl. Urteil v. 9.10.1979 – *Airey*).

<sup>9</sup> Vgl. zu dieser Auslegungsmethode Rüthers/Fischer/Birk, Rechtstheorie, Rdnr. 730a.

**Kontrollorgans bzw. die Erweiterung seiner Befugnisse.** So hat etwa das BVerfG ein Beschlagnahmerecht im parlamentarischen Untersuchungsverfahren aus Art. 44 Abs. 1 GG abgeleitet.<sup>10</sup> Die Herleitung des konstitutiven Bundestagsmandats für Auslandseinsätze der Bundeswehr erfolgte aus einer Gesamtschau der parlamentarischen Kontrollkompetenzen der Wehrverfassung des Grundgesetzes.<sup>11</sup> Aufschlussreich ist schließlich die extensive Auslegung des sog. **Zi- tierrechts**, das mit dem parlamentarischen Frage- bzw. Interpellationsrecht eng zusammenhängt und für den Bundestag in Art. 43 Abs. 1 GG normiert ist: Vom Wortlaut der Norm her verpflichtet das „Herbeirufungsverlangen“ ein Regierungsmitglied zur bloßen Anwesenheit, d.h. zum persönlichen Erscheinen vor dem Plenum.<sup>12</sup> Nach überwiegender Auffassung in der Literatur bedeutet Anwesenheit indes **nicht nur „stummes Dabeisitzen“**, sondern verpflichtet die Regierung auch dazu, sich an den parlamentarischen Verhandlungen zu beteiligen, insbesondere den Abgeordneten auf ihre Fragen „Rede und Antwort“ zu stehen.<sup>13</sup> Die erweiterte Auslegung von Art. 43 Abs. 1 GG führt dabei nicht nur zu einer Stärkung von Kontrollkompetenzen, sondern auch zu einem **Anwachsen an (Kooperations-) Verpflichtungen auf Seiten des parlamentarischen Kontrollobjekts** (hier: der Regierung).

Vor dem Hintergrund dieser Auslegungspraxis liegt eine entsprechende **Interpretation der Amtsstellung des Wehrbeauftragten (Art. 45b GG) und seiner Amtsbefugnisse aus § 3 WBeauf- trG** nahe. Ziel einer solchen extensiven Auslegung ist es, die Befugnisse des Wehrbeauftragten (zur Akteneinsicht bzw. zum Truppenbesuch) um die **Möglichkeit ihrer Realisierung** zu erweitern und damit auch in Krisengebieten **praktisch wirksam** zu machen.

### 3.3. Rechtsdogmatische Begründung

Die extensive Auslegung der Wehrbeauftragten-Befugnisse führt im Ergebnis zu einem **An- wachsen an (Leistungs-)Verpflichtungen** im Verhältnis von Bundeswehr und Wehrbeauftragten, die rechtsdogmatisch begründet werden müssen. In Betracht kommt dabei der Grundsatz der **Verfassungsorgantreue**.

---

<sup>10</sup> BVerfGE 77, 1 (48 f.) – Recht des Untersuchungsausschusses zur Beschlagnahme im parlamentarischen Untersuchungsverfahren.

<sup>11</sup> BVerfGE 90, 286 – AWACs.

<sup>12</sup> Art. 43 Abs. 1 GG lautet: „Der Bundestag und seine Ausschüsse können die Anwesenheit jedes Mitgliedes der Bundesregierung verlangen“.

<sup>13</sup> BVerfGE 104, 151 (208); Magiera, in: Sachs (Hrsg.), GG, Art. 43, Rdnr. 6 m.w.N. (Fn. 22); Klein, in: Maunz/Dürig/Herzog, GG, Art. 43, Rdnr. 70 und 74 (zum Umfang der Äußerungspflicht); Schröder (Drittbearb.), in: Bonner Kommentar, Art. 43, Rdnr. 32.

Der Grundsatz der Verfassungsorgantreue fordert von den obersten Staatsorganen Mäßigung und Rücksichtnahme bei der Kompetenzausübung, so dass die anderen Staatsorgane in ihren Kompetenzen nicht unangemessen eingeschränkt werden.<sup>14</sup> Auf der anderen Seite müsse das Verhalten der Verfassungsorgane zueinander über die bestehenden positivrechtlichen Kooperationsverpflichtungen hinaus durch einen **ungeschriebenen Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit** bestimmt sein.<sup>15</sup> So könne sich aus der Verfassungsorgantreue im Einzelfall auch die **Pflicht zur Kooperation** und **gegenseitigen Hilfeleistung** ergeben.<sup>16</sup>

Die Grenzen zur Amtshilfe erscheinen hier fließend. Doch sind die Grundsätze der Verfassungsorgantreue im Gegensatz zu den Amtshilfevorschriften nicht gesetzlich festgeschrieben, sondern wurzeln in den gegenseitigen Rechtsbeziehungen zwischen den obersten Staatsorganen; sie entfalten überall dort Wirkung, wo die Staatsorgane aufeinandertreffen. Regelt die Amtshilfe die effizienzgeschuldete Zusammenarbeit von Behörden bei der Erfüllung öffentlicher Aufgaben (klassisches Beispiel: Bundeswehr hilft Kommune bei der Hochwasserflut), so prägt die Verfassungsorgantreue die wechselseitigen Rechtsbeziehungen und Abhängigkeiten zwischen zwei Staatsorganen. Konkrete Ausprägung findet die Verfassungsorgantreue im spezifischen **Verhältnis zwischen Parlament und Regierung**.<sup>17</sup>

Dies zeigt sich am Beispiel des (erwähnten) parlamentarischen **Zitierrechts** (Art. 43 Abs. 1 GG): Um die parlamentarische Kontrolle an dieser Stelle nicht leerlaufen zu lassen, lässt sich eine (im Grundgesetz nicht ausdrücklich geregelte) Antwortpflicht der Regierung auf das Fragerecht der Abgeordneten mit dem Gedanken der **Verfassungsorgantreue** begründen.<sup>18</sup> Die **Äußerungspflicht der Regierung** kann auch ganz allgemein aus den **Rechtsbeziehungen zwischen dem Parlament und der ihm verantwortlichen Regierung**<sup>19</sup> bzw. aus dem verfassungsrechtlichen **Status des Abgeordneten** (Art. 38 GG) abgeleitet werden.<sup>20</sup>

---

<sup>14</sup> Sommermann, in: Starck (Hrsg.), GG, Art. 20 Abs. 2, Rdnr. 225.

<sup>15</sup> Achterberg/Schulte, in: Starck (Hrsg.), GG, Art. 44 Abs. 1, Rdnr. 52

<sup>16</sup> Lorz, Interorganrespekt, S. 84 ff; Schenke, Verfassungsorgantreue, S. 26 f. Vgl. insoweit auch die Bemerkungen des BVerfG zum Rechtsgutachten von Richard Thoma (JöR Bd. 6 n.F. (1957), S. 194 (206f.), zitiert bei Voßkuhle, NJW 1997, S. 2216: „Die Koordination der Verfassungsorgane verlangt vielmehr als Korrelat ihrer Unabhängigkeit, dass (diese) bei Ausübung ihrer verfassungsmäßigen Tätigkeit harmonisch zusammenwirken.“

<sup>17</sup> Im bundesdeutschen Parlamentarismus ist dieses Verhältnis eher von „politischer Symbiose“ als von Polarität geprägt (so Rupert Scholz, AöR 105 (1980), S. 564 (600 f.), zitiert bei Achterberg/Schulte, in: Starck (Hrsg.), GG, Art. 44 Abs. 1, Rdnr. 53, Fn. 149).

<sup>18</sup> So Lorz, Interorganrespekt, S. 267 f.; Schenke, Verfassungsorgantreue, S. 111; Hölscheidt, Frage und Antwort im Parlament, S. 25.

<sup>19</sup> Klein, in: Maunz/Dürig/Herzog, GG, Art. 43, Rdnr. 71.

<sup>20</sup> So das BVerfGE 13, 123 (125); E 70, 324 (355): „Dem einzelnen Abgeordneten erwächst aus seinem in Art. 38 Abs. 1 GG gewährleisteten Status ein Recht darauf, dass ihm (...) Informationen nicht vorenthalten werden, (...)“ Vgl. dazu auch Klein, in: Maunz/Dürig/Herzog, GG, Art. 43, Rdnr. 82.

---

Überträgt man die Argumentation der Rechtsprechung und Literatur zum Zitierrecht auf die Kontrollbefugnisse des Wehrbeauftragten, so lässt sich eine Unterstützungsverpflichtung seitens der Bundeswehr mit Blick auf den Grundsatz der Verfassungsorgantreue und den **verfassungsrechtlichen Status des Wehrbeauftragten** analog begründen.

### 3.4. Konkrete Ausprägung

Die aus dem Grundsatz der Verfassungsorgantreue entspringende Unterstützung durch die Bundeswehr dient allein dem Zweck, dem Wehrbeauftragten die **Realisierung seiner Kontrollbefugnisse konkret zu ermöglichen**. Die „Schwelle“ zur Verfassungsorgantreue ist folglich nicht schon dann erreicht, wenn die Unterstützung zu einer (bloßen) Erleichterung seiner Amtsgeschäfte führt; erforderlich ist vielmehr, dass sich die Unterstützung seitens der Bundeswehr als „**conditio sine qua non**“ für die Ausübung der Wehrbeauftragten-Kontrollbefugnisse darstellt. So darf etwa die Möglichkeit einer Nutzung eigener Ressourcen nicht gegeben sein. Der Grundsatz der Verfassungsorgantreue verlangt überdies nicht, dass Unterstützungsleistungen mit der **Gefährdung der eigenen Aufgabenerfüllung** einhergehen. Vielmehr gilt – ähnlich wie bei der Amtshilfe – für die Inanspruchnahme und für die Bereitstellung von Hilfe gleichermaßen der **Grundsatz der Verhältnismäßigkeit**.

Ermöglicht also allein die Flugbereitschaft der Bundeswehr einen Truppenbesuch des Wehrbeauftragten in Einsatzgebieten, die nicht vom zivilen Flugverkehr erreicht werden, und kann der Transport des Wehrbeauftragten im Rahmen verfügbarer Kapazitäten erfolgen, so steht einer Anwendung des Grundsatzes der Verfassungsorgantreue auf diesen Sachverhalt nichts entgegen.



#### 4. Literaturverzeichnis

Achterberg, Norbert, Parlamentsrecht, Tübingen 1984.

Epping / Hillgruber (Hrsg.), Grundgesetz: Kommentar, München 2009.

Hölscheidt, Sven, Frage und Antwort im Parlament, Darmstadt: Neue Darmstädter Verlagsanstalt 1992.

Jarass / Piroth, Grundgesetz: Kommentar, München 12. Aufl. 2012.

Lorz, Ralph Alexander, Interorganrespekt im Verfassungsrecht, Tübingen 2001.

Maunz / Dürig / Herzog (Hrsg.), Grundgesetz: Kommentar, Bd. IV (Losebl.), 66. Erg.-Lfg. 2012.

Rüthers, Bernd / Fischer, Christian / Birk, Axel, Rechtstheorie mit Juristischer Methodenlehre, München 6. Aufl. 2011.

Sachs, Michael (Hrsg.), Grundgesetz: Kommentar, München 6. Aufl. 2011.

Schenke, Wolf-Rüdiger, Die Verfassungsorgantreue, Berlin 1977.

Schmidt-Radefeldt, Roman, Parlamentarische Kontrolle der internationalen Streitkräfteintegration, Berlin 2005.

Starck, Christian (Hrsg.), Kommentar zum Grundgesetz (Band 2: Art. 20-82), München 2010.