

**Ausschussdrucksache  
Geschäftsordnung  
16 - G - 27**

**Offenes Berichterstattegespräch  
des Ausschusses für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung  
zu den Schlussfolgerungen aus dem Urteil des  
Bundesverfassungsgerichts vom 7. Mai 2008 (2 BvE 1/03)  
für das Parlamentsbeteiligungsgesetz  
(hierzu: Bundestagsdrucksachen 16/3342, 16/6646 und 16/6770)**

**am Donnerstag, 25. September 2008**

- I. Liste der Sachverständigen**
  
- II. Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 7. Mai 2008**
  
- II. Fragenkataloge der Fraktionen**
  
- IV. Stellungnahmen der Sachverständigen**

**Sachverständige für das  
offene Berichterstattegespräch  
des 1. Ausschusses  
am 25. September 2008**

- VLR I Dr. Christophe **Eick**  
Auswärtiges Amt
  
- MR Dr. Christof **Gramm**  
Bundesministerium der Verteidigung
  
- Prof. Dr. Andreas L. **Paulus**  
Universität Göttingen,  
Institut für Völkerrecht und Europarecht
  
- Prof. Dr. Volker **Röben**, LL.M., LL.M.  
Swansea University, Großbritannien (Wales)
  
- Dr. Karl Ulrich **Voss**

## Fragenkatalog der CDU/CSU-Fraktion

**Schlussfolgerungen aus dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 07. Mai 2008 (2 BvE 1/03) etc.**

**Offenes Berichterstattegespräch am 25. September 2008**

1. Ist das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 07. Mai 2008 die authentische Interpretation des Parlamentsbeteiligungsgesetzes, oder muss der Einsatzbegriff im Parlamentsbeteiligungsgesetz (§ 2 Abs.1) durch eine Gesetzesnovelle präzisiert werden?
2. Muss der parlamentsrechtliche Vorbehalt für den Einsatz der Streitkräfte nach der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts neu bestimmt werden?
3. Besteht aufgrund des Urteils des Bundesverfassungsgerichts vom 07. Mai 2008 Änderungsbedarf hinsichtlich der Informationspflichten der Bundesregierung gegenüber dem Parlament?
4. Hat die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 07. Mai 2008 die Verantwortungsverteilung zwischen Legislative und Exekutive für den Einsatz der Streitkräfte nach dem Parlamentsbeteiligungsgesetz verschoben?
5. Welche Schlussfolgerungen sind aus dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 07. Mai 2008 für den Einsatz der Streitkräfte zur Pirateriebekämpfung zu ziehen?
6. Ist es nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 07. Mai 2008 zulässig, dass der Bundestag die Befassung mit bestimmten Einsätzen auf einen Ausschuss delegieren kann (vgl. § 6 Abs. 1 Buchst. a, b, c des Gesetzentwurfs der FDP Fraktion auf Bundestagsdrucksache 16/3342) oder bedarf es dazu ggfs. einer Verfassungsänderung?
7. Ist aus § 6 Abs. 1 Buchst. b des Gesetzentwurfs der FDP – Fraktion (Bundestagsdrucksache 16/3342) zu schließen, dass die Bundesregierung bei Einsätzen, die wegen Gefahr im Verzug besonders eilbedürftig sind, im Unterschied zu § 5 Parlamentsbeteiligungsgesetz ohne Zustimmung des Ausschusses für besondere Auslandseinsätze nicht tätig werden kann und, wenn ja, ist dies praxisgerecht?

## **Fragenkatalog der SPD-Fraktion**

1. Wie beurteilen Sie das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 7. Mai 2008 (2 BvE 1/03) hinsichtlich eines eventuellen Änderungsbedarfes des Parlamentsbeteiligungsgesetzes in seiner gegenwärtigen Form?
2. Wurden die Handlungsmöglichkeiten der Bundesregierung durch das Parlamentsbeteiligungsgesetz in der Vergangenheit beeinträchtigt?
3. Könnte die Handlungsfähigkeit der Bundesregierung eingeschränkt werden, wenn die Regelungen des Gesetzentwurfes (BT-Drcks. 16/3342) bzw. der Anträge (BT-Drcks. 16/6646, BT-Drcks. 16/6770) wirksam würden?
4. Können die notwendigen Geheimhaltungsinteressen, z.B. im Rahmen von Einsätzen des Kommandos Spezialkräfte, angesichts des von der FDP eingebrachten Gesetzentwurfes und den dort vorgeschlagenen neuen Regelungen (Einrichtung eines besonderen Ausschusses) angemessen berücksichtigt werden?
5. Welche Folgen hätte eine Abkehr vom gegenwärtigen Verfahren für die Sicherheit der eingesetzten Soldaten?

## Fragenkatalog der FDP-Fraktion zum offenen Berichterstattergespräch am

25. September 2008:

1. Mit welchen Mitteln könnte der Bundestag seine Funktion als Korrektiv für die Grenzen der parlamentarischen Verantwortungsübernahme im Bereich der auswärtigen Sicherheitspolitik effektiv ausüben?
2. Aktuell existiert nur eine begrenzte Unterrichtungspflicht der Bundesregierung gegenüber dem Deutschen Bundestag über die Auslandseinsätze bewaffneter deutscher Streitkräfte. Wie kann gesetzlich gewährleistet werden, dass die Obleute ihr Informationsrecht gegenüber dem Bundesverteidigungsministerium wirksamer ausüben können, um eine rechtzeitige und angemessene Beteiligung des Deutschen Bundestags zu garantieren?
3. Inwieweit ist in diesem Zusammenhang das Urteil vom BVerfG mit den angeregten Plänen zur Errichtung eines nationalen Sicherheitsrats, der die Bedrohungslagen im In- und Ausland analysieren und die Gefahrenabwehr koordinieren soll, vereinbar?

**Fragekatalog zum Offenen Berichterstattergespräch im Ausschuss für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung am 25.9.2008 hinsichtlich des Parlamentsbeteiligungsgesetzes unter Berücksichtigung**

- **der Schlussfolgerungen aus dem Urteil des Bundesverfassungsgerichtes vom 7.05.2008 (2 BvE 1/03)**
- **des Gesetzentwurfs der Fraktion der FDP (16/3342)**
- **des Antrags der Fraktion DIE LINKE (16/6646)**
- **des Antrags der Fraktion Bündnis90/Die Grünen (16/6770)**

Zum Antrag der LINKEN v. 10.10.2007, BT-Drs. 16/6646

(L 1) Entspricht das Informationsverfahren, wie es in den Antworten des BMVg vom 3. und 4. Mai 2007 auf die Fragen der Bundestagsabgeordneten der Fraktion DIE LINKE., Frau Inge Höger, vom 26. und 27. April 2007 (*Einsatz von Angehörigen des KSK und SEKM außerhalb Deutschlands im Jahr 2007*) praktiziert worden ist, den Anforderungen des Parlamentsbeteiligungsgesetzes?

(L 2) Worauf konkret beziehen sich die Merkmale „Einsatzauftrag / Einsatzgebiet“ und „Fähigkeiten der einzusetzenden Streitkräfte“, zu denen der jedem Einsatz vorausgehende Antrag der Bundesregierung gem. § 3 Abs. 2 ParlBetG Angaben enthalten muss?

(L 3) Welche konkreten Sachverhalte muss die Bundesregierung in der Unterrichtung über den Verlauf der Einsätze und über die Entwicklung im Einsatzgebiet gem. § 6 Abs. 1 ParlBetG abdecken?

(L 4) Welchen Zwecken dient die Informations- und Publizitätspflicht gem. § 6 ParlBetG?

(L 5) Kann aus dem Gesetzesvorbehalt, der nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgericht dem Parlamentsvorbehalt wesensgleich ist, das dort angewandte Wesentlichkeitsgebot nutzbar gemacht werden, wonach bei Entscheidungen hoher Tragweite der Volksvertretung vorbehalten bleibt, Notwendigkeit und Ausmaß von Eingriffen in öffentlicher Debatte zu klären (vgl. BVerGE 108, 282 [311], 95, 267 [307f], 85, 386 [403f], 83, 130 [142]; 34, 165 [192f])? Welche Elemente eines Einsatzes sind wesentlich?

(L 6) Sind die potenziellen Einsatz- und Eskalationsrisiken und die weiterwirkenden Folgen eines Einsatzes des KSK, zu dessen Aufgaben der Schutz deutscher Einrichtungen und Kräfte im Ausland sowie von Personen in besonderen Lagen zählen, das Retten, Befreien und Evakuieren von Personen, die militärische Aufklärung zur Schaffung eigener Informationsüberlegenheit und der Kampf gegen gegnerische Ziele hoher Priorität auf gegnerischem

oder feindbesetztem Gebiet ( ), als grundsätzlich gering und vernachlässigbar einzuschätzen?

(L 7) Wie kann das Parlament seine besondere Garanten- und Fürsorgepflicht für die in die jeweiligen Missionen einbezogenen Soldatinnen und Soldaten und für ihre Angehörigen – unter Wahrung von etwaigen Geheimhaltungspflichten und Persönlichkeitsrechten – auch für die Angehörigen von Spezialkräften wie KSK und SEK ausüben?

#### Zum Antrag der FDP v. 8.11.2006 BT-Drs. 16/3342

(F 1) Wie sollen bei Tätigwerden des gem. § 5 ParlBetG-E vorgeschlagenen Ausschusses für besondere Auslandseinsätze die vom BVerfG besonders herausgehobene Verantwortung des Gesamtparlaments und die Rechte der Abgeordneten gewahrt werden? Bedeutet eine Ausschussentscheidung nicht in jedem Fall einen merklichen Verlust an Publizität, die für das BVerfG von grundlegender Bedeutung ist?

(F 2) Fällt nicht angesichts der Fallgruppe eines von der Bundesregierung – und insoweit nicht justitiabel – als GEHEIM oder höher eingestuften Einsatzes gem. § 6 Abs. 1 lit. a ParlBetG-E potenziell jeder Einsatz in den Zuständigkeitsbereich des besagten Ausschusses?

(F 3) Ist die Einrichtung des besagten Ausschusses mit der Verfassung vereinbar? Setzt sie nicht bei Abwägung der Entscheidungsgründe des BVerfG eine Verfassungsänderung voraus? Hätten nicht der besagte Ausschuss und künftig auch der Verteidigungsausschuss de facto die Funktion eines ständigen Untersuchungsausschusses, wofür ebenfalls eine verfassungsrechtliche Grundlage erforderlich wäre?

#### Zum Antrag von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN v. 23.10.2007, BT-Drs. 16/6770

(G 1) Ist anhand der bisherigen Einsatzentscheidungen und Einsatzergebnisse ein nachvollziehbares Handlungsmuster zu erkennen? Sind limitierende Kriterien zu identifizieren, die alle Missionen erfassen?

(G 2) Ist eine flächendeckende Auswertung / Analyse der Einsätze verfügbar? Sind die Einsatzentscheidungen und jeweiligen Verlängerungsentscheidungen selbst lückenlos dokumentiert?

(G 3) Sind die im Antrag zitierten Erfahrungen der Niederlande übertragbar?

(G 4) Gibt es in den Niederlanden oder in anderen grundsätzlich vergleichbaren Ländern ein erprobtes Modell zur Evaluation von Auslandseinsätzen, das insbesondere auch ein Gesamtkonzept aus militärischen, polizeilichen und zivilen / entwicklungspolitischen Komponenten anhand nachvollziehbarer Indikatoren bewerten kann und somit Aufwand, Nutzen und mögliche Nebenfolgen in eine Bilanz stellen kann?

## **Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN**

### **Parlamentsbeteiligungsgesetz Fragenkatalog für die Anhörung am 25.9.2008**

#### **I. Konsequenzen aus dem Urteil des BVerfG-Urteils v. 7.5.2008**

Für den Fall, dass die Bundesregierung bereits Soldaten ohne Zustimmung des Bundestages – weil zum Zeitpunkt der Entsendung die insoweit nach dem Urteil geltende Schwelle noch nicht überschritten war - ins Ausland entsandt hat: Ist die Bundesregierung verpflichtet, sobald die Schwelle auf Grund einer Änderung der äußeren Gegebenheiten überschritten wird (siehe z.B. die Entwicklung in Georgien), die Zustimmung des BT einzuholen?

#### **II. Anträge der Fraktionen**

1. Kann die Bundesregierung einem parlamentarischen Informationsverlangen (sei es generell nach § 6 ParlBG oder im Einzelfall durch Ausübung des Interpellationsrechtes) längerfristig Geheimhaltungsbelange entgegen halten?
2. Gilt dies (siehe Frage 1.) auch nach Abschluss einer konkreten Verwendung von Streitkräften (z.B. der KSK)?
3. Falls die Fragen 1. und 2. ganz oder zum Teil bejaht wurden:  
Wie verhält sich die Auffassung, dass eine Geheimhaltung vor der Öffentlichkeit und dem Gesamtparlament längerfristig möglich ist, zu § 5 Abs. 1 ParlBG,
  - nach dem der Bundestag – als Gesamtgremium und öffentlich – grundsätzlich vorher dem Einsatz zustimmen muss und
  - der insoweit eine Ausnahme nur für einen Fall - und dies zeitlich eng beschränkt - zulässt?
4. Besteht, wenn für längere Zeiträume eine öffentliche Information des Parlamentes über die konkreten Einsätze (konkrete Verwendung der KSK) – eventuell sogar nach Abschluss der Verwendung – gänzlich verweigert oder die Information auf einen Teil des Parlamentes (Gremium, Obleute) verlagert wird und diese Information von dem im Parlament informierten Personenkreis geheim zu halten ist, die Gefahr einer - demokratiefremden - geheimen Art der Kriegsführung?

**Stellungnahme für das offene Berichterstattergespräch des 1. Ausschusses  
zu den Schlussfolgerungen aus dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts  
vom 7. Mai 2008 (2 BvE 1/03)**

1. Das Urteil vom 7. Mai 2008 stellt keine grundsätzliche Neujustierung des wehrverfassungsrechtlichen Parlamentsvorbehalts dar, den das Bundesverfassungsgericht bereits in seinem Urteil vom 12. Juli 1994 (BVerfGE 90, 286) aus dem Verfassungsprinzip des Parlamentsheeres abgeleitet hat. Wohl aber verschiebt die Entscheidung den Akzent in Richtung *Parlamentsfreundlichkeit*.

2. Von zentraler Bedeutung für die Frage, ob der wehrverfassungsrechtliche Parlamentsvorbehalt für Auslandseinsätze der Bundeswehr greift, ist die Frage, ab wann „*die Einbeziehung in eine bewaffnete Unternehmung zu erwarten ist*“ (vergl. § 2 Abs. 1 ParlBG, der sich insoweit eng an das Urteil BVerfGE 90, 286/387f. anlehnt). In seinem Urteil vom 7. Mai 2008 präzisiert das BVerfG diese Schwelle jetzt dahingehend, dass die Einbeziehung deutscher Soldaten in bewaffnete Auseinandersetzungen konkret zu erwarten sein muss. Erst diese *qualifizierte Erwartung* löse die parlamentarische Zustimmungspflichtigkeit aus. Das Gericht nennt dafür eine Reihe von Kriterien. Im Wege einer Gesamtschau sind die tatsächlichen und rechtlichen Umstände im Einzelfall zu würdigen, so etwa:

- Politisches Eskalations- und Verstrickungspotential in eine militärische Auseinandersetzung; ausdrücklich kein relevantes Kriterium ist dabei der defensive Charakter eines Einsatzes.
- Einsatzzweck und konkrete Einsatzbefugnisse des Mandats.
- Eigengesetzlichkeiten der Bündnisautomatik, insbesondere faktische Reversibilität oder Irreversibilität der integrierten Bündnisabläufe. Ist der Einsatz von Waffengewalt „*praktisch nur noch von Zufälligkeiten im tatsächlichen Geschehensablauf abhängig*“?
- Bei unbewaffneten Soldaten kommt es darauf an, ob sie als wesentlicher Teil des den bewaffneten Einsatz durchführenden integrierten militärischen Systems handeln (Gedanke des arbeitsteiligen Zusammenwirkens).
- Der Aspekt des militärischen oder nicht-militärischen Charakters eines möglichen Waffeneinsatzes (Bewaffnung ausschließlich zur Selbstverteidigung?) spielt ebenfalls eine Rolle.

3. Auch in seiner jüngsten Entscheidung vermeidet das Bundesverfassungsgericht allerdings eine abschließende Definition, ab wann der Parlamentsvorbehalt greift. Diese tatbestandliche Offenheit ist im Hinblick auf die Dynamik, mit der sicherheitspolitische und militärische Lagen sich entwickeln können, sachgerecht. Die damit verbleibende *relative Ungewissheit* über die Schwelle zum wehrverfassungsrechtlichen Parlamentsvorbehalt bedeutet allerdings nicht, dass die Bundesregierung in solchen Lagen auf die vorherige konstitutive Zustimmung des Parlaments verzichten dürfe. Das BVerfG hat ausdrücklich klargestellt, dass der Bundesregierung kein gerichtsfreier Einschätzungs- oder Prognosespielraum zukommt. „*Die Frage, ob eine Einbeziehung deutscher Soldaten in bewaffnete Unternehmungen besteht, ist gerichtlich voll nachprüfbar.*“ Eventuell bestehende tatsächliche und rechtliche Unsicherheiten dürfen damit nicht zu Lasten des Parlaments gehen. Für die Praxis der Bundesregierung hat die uneingeschränkte Justiziabilität beim Parlamentsvorbehalt erhebliche Konsequenzen. Wenn auch in nicht ganz eindeutigen Lagen der Grundsatz *im Zweifel für den Parlamentsvorbehalt* gilt, muss die Bundesregierung ihre Staatspraxis entsprechend ausrichten. Praktisch bedeutet dies ein *Gebot der parlamentsfreundlichen Anwendung des wehrverfassungsrechtlichen Parlamentsvorbehalts*. Auch in Grenzfällen ist die Bundesregierung deswegen gut beraten, wenn sie vor einem Auslandseinsatz der Streitkräfte zunächst die parlamentarische Zustimmung sucht.

4. Ausdrücklich unberührt davon bleibt allerdings auch nach dem Urteil vom 7. Mai 2008 die Regelung bei *Gefahr im Verzug* (so bereits BVerfGE 90, 286/388; 108, 34/44 f.) als Ausnahme vom Parlamentsvorbehalt. Davon erfasst werden auch Rettungseinsätze, solange durch die öffentliche Befassung des Bundestages das Leben der zu rettenden Menschen gefährdet würde (vergl. § 5 Abs. 1 ParlBG). Der Antrag auf Zustimmung des Bundestages ist dann unverzüglich nachzuholen. Auch bei der Auslegung von § 5 ParlBG ist allerdings der Grundsatz der Parlamentsfreundlichkeit zu beachten. Gefahr im Verzuge liegt jedenfalls dann nicht vor, wenn sich in der Öffentlichkeit „*über einen Zeitraum von Wochen Anhaltspunkte für ein verteidigungspolitisches Szenario verdichten*“.

5. Das im wehrverfassungsrechtlichen Parlamentsvorbehalt verdichtete Recht des Bundestages auf Teilhabe an der Auswärtigen Gewalt findet seine verfassungsrechtliche Legitimation, aber auch seine Grenze in der grundlegenden Entscheidung über Krieg und Frieden. Für die Entscheidung über die konkreten Modalitäten und den Umfang einzelner Einsätze bleibt es dagegen „*bei der Alleinzuständigkeit der Bundesregierung*“. Insbesondere zielt der Parlamentsvorbehalt nicht auf die Mitwirkung des Parlaments bei militärischen Einzeloperationen im Rahmen eines bestehenden Mandats. Auch aus der Unterrichtungspflicht der Bundesregierung über laufende Einsätze (vergl. § 6 ParlBG) folgt nichts anderes: Die Funktion dieser Verpflichtung besteht nicht darin, dass das Parlament die Steuerung des militärischen Einsatzes übernimmt, sondern lediglich in seiner Information - und damit in letzter Konsequenz in der Sicherung der effektiven Ausübung seines Rückholrechtes (vergl. § 8 ParlBG).

6. Das Urteil vom 7. Mai 2008 löst *keinen gesetzgeberischen Handlungsbedarf* aus. Gerade weil im Zweifel der Parlamentsvorbehalt gilt, ist eine Umgehung durch die Bundesregierung nicht zu erwarten. Bezeichnenderweise hat das Gericht - insoweit im charakteristischen Unterschied zur Leitentscheidung von 1994 - selbst auch keinen Gesetzgebungsbedarf artikuliert. Dies gilt sowohl für den *Einsatzbegriff* als auch für die *Unterrichtungspflichten* der Bundesregierung.

7. Bei der Anwendung des ParlBG sind die Maßgaben des BVerfG zu berücksichtigen. Bezogen auf die *Unterrichtung bzw. die Information des Parlaments durch die Bundesregierung* bedeutet dies:

- a) *Vor einem Einsatz* gilt: Die Bundesregierung unterrichtet den Bundestag bei ihrem Antrag auf Zustimmung gemäß § 3 ParlBG über alle wesentlichen Umstände. Diese Pflicht greift grundsätzlich - bis zur Grenze der Gefahr im Verzug (siehe oben Nr. 6) - auch bei besonders eilbedürftigen Einsätzen (NATO Responce Force, EU -Battlegroups). Wenn die Mitwirkung Deutschlands an bündnisgemeinsamen Unternehmungen dadurch verzögert würde, wäre dies wegen des Vorrangs des Parlamentsvorbehalts hinzunehmen. Reine „Geheimeinsätze“ der Streitkräfte ohne die vorherige konstitutive Zustimmung des Bundestages kann es damit - bis auf die anerkannten Gefahr-im-Verzug-Fälle - von Rechts wegen nicht geben. Eine Umgehung des Parlamentsvorbehalts ist nicht zu befürchten.
- b) *Während* eines bereits laufenden und vom Bundestag mandatierten Einsatzes gilt: Es kann einzelne (Teil-) Operationen geben, bei denen ein berechtigtes Geheimhaltungsinteresse der Bundesregierung besteht. Die Entscheidung des BVerfG vom 7. Mai lässt jedenfalls zu, dass *im Rahmen eines bestehenden Mandats* einzelne Operationen von der Bundesregierung als geheim eingestuft werden. Auch insoweit bleibt die Bundesregierung allerdings gemäß § 6 ParlBG zur Unterrichtung des Bundestages verpflichtet. Bei dieser Unterrichtung können Geheimhaltungsinteressen allerdings in dafür geeigneten besonderen Unterrichtsverfahren berücksichtigt werden.

8. Problematisch erscheint der Vorschlag, im Wege eines *einfachen* Gesetzes einen *eigenen Bundestagsausschuss* einzurichten, jedenfalls wenn diesem für bestimmte Fälle *Entscheidungsbefugnisse* für den Bundestag zugewiesen werden sollen. Der wehrverfassungsrechtliche Parlamentsvorbehalt behält *dem Bundestag als Ganzes* die Entscheidung über Krieg und Frieden bzw. über einen Streikräfteinsatz vor, bei dem die Einbeziehung in eine bewaffnete Unternehmung konkret zu erwarten ist. Diese gewichtige Entscheidung ist nicht teil- und nicht delegierbar. Dies gilt gerade auch vor dem Hintergrund der Herleitung des Gedankens des Parlamentsheeres aus dem Verfassungstext und aus der deutschen Verfassungstradition (vergl. BVerfGE 90, 286/381 ff.).

**Offenes Berichterstattegespräch des Ausschusses für Wahlprüfung, Immunität und  
Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages zu den Schlussfolgerungen aus dem  
Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 7. Mai 2008 (2 BvE 1/03)  
am 25. September 2008**

Stellungnahme

Mit seiner Entscheidung vom 7. Mai 2008 bestätigt der 2. Senat des Bundesverfassungsgerichts sein Grundsatzurteil aus dem Jahr 1994 (BVerfGE 90, 286), in dem es den wehrverfassungsrechtlichen Parlamentsvorbehalt entwickelt hat. Das Gericht stärkt diesen Parlamentsvorbehalt: Angesichts seiner Funktion und Bedeutung dürfe der Parlamentsvorbehalt nicht restriktiv bestimmt werden. Vielmehr sei der Parlamentsvorbehalt im Zweifel parlamentsfreundlich auszulegen.

Als die Klage im Jahr 2003 erhoben wurde, gab es noch kein Gesetz, das Form und Ausmaß der Beteiligung des Deutschen Bundestages an Entscheidungen über Auslandseinsätze bewaffneter Streitkräfte regelt. Die Klägerin hatte seinerzeit erklärt, dass ihre Klage auch dazu dienen möge, ein solches Gesetz auf den Weg zu bringen und damit den „Auftrag“, den das Bundesverfassungsgericht 1994 an die Adresse des Gesetzgebers formuliert hatte (vgl. BVerfGE 90, 286 <389>), umzusetzen. Inzwischen gibt es das Parlamentsbeteiligungsgesetz, das aus der Mitte des Bundestages eingebracht wurde (BGBl. 2005 I, 775).

Die Entscheidung vom 7. Mai 2008 bestätigt die wesentlichen Regelungen des Parlamentsbeteiligungsgesetzes, aber auch die Praxis, wie sie sich im Zusammenspiel zwischen Bundesregierung und Bundestag nicht zuletzt auf der Grundlage dieses Gesetzes entwickelt hat. Das Gericht nimmt zwar keine Auslegung des Parlamentsbeteiligungsgesetzes selbst vor, zumal Prüfungsmaßstab allein der sich unmittelbar aus dem Grundgesetz ergebende wehrverfassungsrechtliche Parlamentsvorbehalt sein konnte. Dennoch sind die Ausführungen des Gerichts bei der Auslegung des Parlamentsbeteiligungsgesetzes heranzuziehen, um dessen verfassungskonforme Anwendung sicherzustellen.

Im Mittelpunkt der Entscheidung des Gerichts steht die Frage, wann ein zustimmungspflichtiger Einsatz bewaffneter Streitkräfte im Ausland vorliegt. Nach dem Parlamentsbeteiligungsgesetz liegt ein solcher Einsatz dann vor, „wenn Soldatinnen oder Soldaten der Bundeswehr in bewaffnete Unternehmungen einbezogen sind oder eine

Einbeziehung in eine bewaffnete Unternehmung zu erwarten ist“. In der Begründung zu § 2 ParlBetG heißt es ähnlich: Es würden nicht nur „Einsätze im Rahmen bewaffneter Unternehmungen umfasst, sondern auch Einsätze, bei denen mit der Einbeziehung in eine bewaffnete Unternehmung zu rechnen ist“. Das Bundesverfassungsgericht bestätigt nunmehr diese Legaldefinition: der wehrverfassungsrechtliche Parlamentsvorbehalt für den Einsatz bewaffneter Streitkräfte greife ein, „wenn nach dem jeweiligen Einsatzzusammenhang und den einzelnen rechtlichen und tatsächlichen Umständen die Einbeziehung deutscher Soldaten in bewaffnete Auseinandersetzungen konkret zu erwarten ist.“ Die bloße Möglichkeit, dass es zu bewaffneten Auseinandersetzungen kommen könnte, reiche dafür noch nicht aus, sondern es müsse eine „qualifizierte Erwartung der Einbeziehung in bewaffnete Auseinandersetzungen“ bestehen. Dies sei im Wege einer Gesamtschau der konkreten Lage zu ermitteln. Als Kriterien nennt das Gericht insbesondere:

- Hinreichend greifbare tatsächliche Anhaltspunkte für die Anwendung von Waffengewalt, wobei es maßgeblich auf die Operationsziele und die Reichweite der jeweiligen militärischen Befugnisse ankommt („konkrete militärische Gefahrenlage“ mit „hinreichender sachlicher Nähe zur Anwendung von Waffengewalt“);
- Der Einsatz von Waffengewalt ist von der Gesamtsituation her wahrscheinlich und ist „praktisch nur noch von Zufälligkeiten im tatsächlichen Geschehensablauf abhängig.“
- Ein Anhaltspunkt für die drohende Einbeziehung in bewaffnete Auseinandersetzungen besteht, wenn deutsche Soldaten im Ausland Waffen mit sich führen und ermächtigt sind, von ihnen Gebrauch zu machen.
- Entsprechendes gilt, wenn die Soldaten zwar selbst unbewaffnet sind, aber als wesentlicher Teil des den bewaffneten Einsatz unmittelbar durchführenden integrierten militärischen Systems handeln (Gedanken des arbeitsteiligen Zusammenwirkens).

Die Bundesregierung zieht bereits seit längerem diese Kriterien bei der Prüfung der Frage der Zustimmungspflichtigkeit eines Einsatzes heran. Insofern bestand für die Bundesregierung im Mai d.J. keine Veranlassung, einen nicht mandatierten Einsatz „nachträglich“ dem Bundestag zur Zustimmung zuzuleiten: Der – inzwischen von den Vereinten Nationen – beendete Einsatz von Militärbeobachtern an der Grenze zwischen Äthiopien und Eritrea (UNMEE) erfüllte genauso wenig die Kriterien für einen bewaffneten Einsatz wie die deutsche Beteiligung mit Militärbeobachtern, Sanitätssoldaten und Staboffizieren an der unbewaffneten Mission in Georgien (UNOMIG). Das gleiche gilt im übrigen für die jüngst vom Bundeskabinett beschlossene deutsche Beteiligung mit Militärbeobachtern an der OSZE-Mission in Georgien. All diesen Missionen fehlt das vom Bundesverfassungsgericht geforderte „militärische Gepräge“ bzw. die Nähe zur „spezifischen Anwendung militärischer Gewalt“.

Die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts bezieht sich nur auf Einsätze bewaffneter Streitkräfte, nicht etwa auf Einsätze von Polizeibeamten, für die auch das Parlamentsbeteiligungsgesetz nicht gilt. Der wehrverfassungsrechtliche Parlamentsvorbehalt ist vom Gericht aus dem Gesamtzusammenhang wehrverfassungsrechtlicher Vorschriften des Grundgesetzes und vor dem Hintergrund der deutschen Verfassungstradition seit 1918 entwickelt worden und lässt sich nicht auf die Verwendung anderer Personengruppen im Ausland übertragen.

Die Verteilung der Verantwortungen zwischen Exekutive und Legislative für den Einsatz bewaffneter Streitkräfte hat sich durch die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts nicht verschoben. Es bleibt dabei, dass der Bundestag ein Mitentscheidungsrecht hat, aber etwa keine Initiativbefugnis. Auch für die Entscheidung über die konkreten Modalitäten und den Umfang einzelner Einsätze bleibt es ebenso wie für die militärisch-operative Führung des Einsatzes selbst bei der Alleinzuständigkeit der Bundesregierung. Im Bereich der auswärtigen Gewalt hat die Bundesregierung einen weit bemessenen Gestaltungsspielraum, den das Gericht in jüngeren Entscheidungen etwa auch in der Frage der „Fortentwicklung“ völkerrechtlicher Verträge und Programme bestätigt hat (vgl. BVerfGE 104, 151; 118, 244).

Allerdings sieht das Gericht im wehrverfassungsrechtlichen Parlamentsvorbehalt insoweit ein wesentliches „Korrektiv“ für die Grenzen der parlamentarischen Verantwortungsübernahme im Bereich der auswärtigen Sicherheitspolitik. Der Deutsche Bundestag sei bei Einsatz bewaffneter Streitkräfte „nicht lediglich in der Rolle eines nachvollziehenden, nur mittelbar lenkenden und kontrollierenden Organs, sondern er ist zur grundlegenden, konstitutiven Entscheidung berufen, ihm obliegt die Verantwortung für den bewaffneten Außeneinsatz der Bundeswehr.“

Damit der Bundestag dieser Verantwortung gerecht werden kann und seinen „rechtserheblichen Einfluss“ auf die Verwendung der Streitkräfte ausüben kann, muss die Bundesregierung ihren entsprechenden Informationsverpflichtungen nachkommen. Das Parlamentsbeteiligungsgesetz sieht eine „regelmäßige“ Unterrichtungspflicht in § 6 Abs. 1 ParlBetG „über den Verlauf der Einsätze und über die Entwicklung im Einsatzgebiet“ vor. Stellt die Bundesregierung einen Antrag auf Zustimmung zu einem Einsatz, zu wird dieser Antrag die wesentlichen Informationen enthalten (vgl. § 3 Abs. 2 ParlBetG). Bei Einsätzen bei Gefahr in Verzug bzw. Rettungseinsätzen, bei denen eine öffentliche Befassung zunächst nicht erfolgen kann, sieht

§ 5 ParlBetG vor Beginn und während des Einsatzes eine Unterrichtung „in geeigneter Weise“ vor. Die Gesetzesbegründung zu § 6 ParlBetG enthält weitere Präzisierungen zur Unterrichtungspflicht aus der Sicht des Gesetzgebers; u.a. soll die Bundesregierung mit Blick

auf bevorstehende Einsätze insbesondere über vorbereitende Maßnahmen und Planungen zum Einsatz bewaffneter Streitkräfte unterrichten.

In der Praxis kommt die Bundesregierung ihren Informationsverpflichtungen umfassend nach:

- Das Bundesministerium der Verteidigung erstellt wöchentlich eine "Unterrichtung des Parlamentes über die Auslandseinsätze der Bundeswehr" (UdP), die an die Vorsitzenden und Obleute des Auswärtigen Ausschusses und des Verteidigungsausschusses sowie seit 1. Dezember 2005 auch an die Fraktionsvorsitzenden und die Parlamentarischen Geschäftsführer übermittelt wird. Neben der schriftlichen UdP berichtet die Bundesregierung regelmäßig in mündlicher Form in den Sitzungen des Verteidigungsausschusses über Entwicklungen in den Einsatzgebieten der Bundeswehr. Entsprechendes gilt für den Auswärtigen Ausschuss.
- Im Rahmen von Mandatsverlängerungen werden der federführende Auswärtige Ausschuss sowie alle mitberatenden Ausschüsse mündlich unterrichtet. Nach Bedarf und insbesondere im Vorfeld von Mandatsbeschlüssen und –verlängerungen erfolgt eine Unterrichtung der Obleute, in besonderen Fällen auch der Fraktionsvorsitzenden. Auf Wunsch der Fraktionen wird jederzeit zu jedem Einsatzgebiet in den Ausschüssen mündlich unterrichtet.
- In einem gemeinsamen Schreiben des Bundesministers des Auswärtigen und des Bundesministers der Verteidigung an die Fraktionsvorsitzenden vom 8. Dezember 2006 wurde darüber hinaus zugesichert:
  - Jeweils Vorlage eines evaluierenden Abschlußberichtes nach Beendigung eines vom Deutschen Bundestag mandatierten Einsatzes sowie
  - Im Vorfeld von Mandatsverlängerungen: Schriftliche Unterrichtung der Fraktionsvorsitzenden über die militärischen und politischen Aspekte des betreffenden Einsatzes durch den Bundesminister des Auswärtigen und den Bundesminister der Verteidigung.
- Durch das vorgenannte gemeinsame Schreiben des Bundesministers des Auswärtigen und des Bundesministers der Verteidigung vom 8. Dezember 2006 an die Fraktionsvorsitzenden wurde ferner darüber unterrichtet, dass die Bundesregierung die Vorsitzenden, die Stellvertretenden Vorsitzenden und die Obleute des Verteidigungsausschusses und des Auswärtigen Ausschusses auf vertraulicher Basis vor der Entsendung von Spezialkräften und nach Abschluss von wichtigen

Einzeloperationen während eines Einsatzes informieren werde, sobald und soweit dies ohne Gefährdung des Einsatzes, der Soldaten oder ihrer Angehörigen möglich ist. Die Obleute sind ermächtigt, diese Informationen vertraulich an die Fraktionsvorsitzenden weiterzugeben.

- Spezielle Unterrichtsverpflichtungen bestehen schließlich aufgrund sog. „Protokollerklärungen“ der Bundesregierung im Rahmen des Bundestagsmandats Operation Enduring Freedom (Protokollerklärungen vom 14. November 2001 und vom 12. November 2003, jeweils abgegeben im Auswärtigen Ausschuss) und auf der Grundlage besonderer Zusicherungen der Bundesregierung, etwa beim Bundestagsmandat ISAF (vgl. Begründung zum Antrag der Bundesregierung vom 21. September 2005).

Insgesamt hat sich diese umfassende Unterrichtspraxis bewährt.

Prof. Dr. Andreas L. Paulus\*  
Georg-August-Universität Göttingen

**Schriftliche Stellungnahme**

**zu den Schlussfolgerungen**

**aus dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom**

**7. Mai 2008**

**für das Parlamentsbeteiligungsgesetz**

---

\* Der Verfasser dankt Herrn Wiss. Mitarb. Assessor Jörn Müller und Herrn stud. jur. Lars Borchardt für ihre Hilfe bei der Literaturrecherche und die Durchsicht des Manuskripts. Text und Fußnoten verantwortet allein der Verfasser.



In seinem Urteil vom 7. Mai 2008 (2 BvE 1/03, im folgenden Urteil) hat das Bundesverfassungsgericht seine bisherige Rechtsprechung zur Parlamentsbeteiligung beim Streitkräfteeinsatz und zum Charakter der Bundeswehr als Parlamentsarmee bestätigt. Die praktische Anwendung der Parlamentsbeteiligung wirft aber weitere rechtliche Fragen auf, die bisher nicht umfassend beantwortet sind. Gleichzeitig hat das Bundesverfassungsgericht durch seine Behandlung des Parlamentsbeteiligungsgesetzes (im folgenden ParlBG) erneut die Frage nach dessen verfassungsrechtlichen Relevanz gestellt.

In meinen einleitenden Bemerkungen geht es zunächst um die grundsätzliche Stellung des Parlamentsbeteiligungsgesetzes (im folgenden ParlBG) zum Grundgesetz bzw. der Rechtsprechung des BVerfG (dazu unten I). Anschließend beschäftigt sich meine Stellungnahme mit der durch den Gesetzentwurf der FDP-Fraktion (Drs. 16/3342) erneut ins Gespräch gebrachten Frage nach der verfassungsrechtlichen Zulässigkeit der Delegation bestimmter Zustimmungsbefugnisse des Bundestags an einen Parlamentsausschuss, für den besondere Geheimhaltungsregelungen gelten sollen (dazu II). Daraufhin wende ich mich den Informationsrechten des Bundestags gegenüber der Regierung nach Grundgesetz und Parlamentsbeteiligungsgesetz zu, die von den Anträgen der Fraktionen DIE LINKE (Drs. 16/6646) und Bündnis 90/Die Grünen behandelt werden (dazu III). Schließlich geht es um die Frage der CDU/CSU-Fraktion nach der Zulässigkeit eines Einsatzes der Bundeswehr zur Piratenbekämpfung (unten IV.). Soweit die verfassungsrechtlichen Fragen nicht schon durch die allgemeinen Anmerkungen beantwortet sind, gehe ich in jedem Abschnitt einzeln auf sie ein.

## **I. Die Entscheidung des BVerfG vom 7. Mai 2008**

Das Bundesverfassungsgericht hat in seiner neuesten Entscheidung zwar grundsätzlich die verfassungsrechtliche von der einfachgesetzlichen Zustimmungspflicht nach ParlBG getrennt (Abs. 82), sich aber der Sache nach den Definitionen des ParlBG angeschlossen. Hier könnte sich allenfalls bei den in § 4 bezeichneten Einsätzen eine Lücke zwischen verfassungsrechtlichen und gesetzlichen Anforderungen auftun. Während die *AWACS/Somalia*-Entscheidung von 1994<sup>1</sup> dahingehend verstanden werden konnte, dass dem Gesetz eine Konkretisierungsfunktion für das Erfordernis einer Parlamentszustimmung zukomme,<sup>2</sup> leitet das BVerfG im neuesten Urteil den Parlamentsvorbehalt ausschließlich aus dem GG ab (Abs. 51, 61)<sup>3</sup> und behält sich die Kontrolle seiner Einhaltung selbst vor (Abs. 82). Die Konsequenz einer überschießenden Umsetzung durch das ParlBG läge vor allem in einer mangelnden gerichtlichen Kontrolle. Da die Entscheidung jedoch erkennen lässt, dass

---

<sup>1</sup> BVerfGE 90, 286 – *AWACS/Somalia*.

<sup>2</sup> BVerfGE 90, 286 (389).

<sup>3</sup> Die Absatz-Nummern verweisen auf die Absätze in der im Internet veröffentlichten Fassung des Urteils des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) vom 7. Mai 2008, 2 BvE 1/03, [http://www.bverfg.de/entscheidungen/es20080507\\_2bve000103.html](http://www.bverfg.de/entscheidungen/es20080507_2bve000103.html). In Abs. 61 führt das BVerfG aus: „Einsatz bewaffneter Streitkräfte“ ist ein verfassungsrechtlicher Begriff, ... der auch nicht von einem im Rang unter der Verfassung stehenden Gesetz (vgl. § 2 ParlBG) verbindlich konkretisiert werden kann, wenn auch die gesetzliche Ausgestaltung des Instituts im Einzelfall Hinweise für seine verfassungsunmittelbare Reichweite zu geben vermag.“

die gerichtlichen und gesetzlichen Kriterien weitestgehend identisch sind,<sup>4</sup> ist m.E. kein gesetzlicher Handlungsbedarf gegeben; vielmehr liefe eine Neuregelung Gefahr, den verfassungsrechtlichen Umfang zu verfehlen und damit eher eine Verwirrung als eine Klarstellung zu erreichen.

Die Entscheidung bestätigt eindrucksvoll die Leitentscheidung aus dem Jahr 1994<sup>5</sup> und vertieft sie im Sinne einer größeren Betonung der zwingenden Natur des Parlamentsvorbehalts und einer vertieften Gerichtskontrolle. Damit werden auch Zweifel an der Ernsthaftigkeit des verfassungsgerichtlichen Schutzes des Parlamentsvorbehalts zerstreut, die die Ablehnung einer einstweiligen Anordnung aus dem Jahr 2003 geweckt haben konnte.<sup>6</sup> Es bleibt abzuwarten, ob das BVerfG sich bei einstweiligen Entscheidungen weiterhin im Wesentlichen auf die Ausführungen der Bundesregierung stützen will, oder ob die *AWACS/Türkei*-Entscheidung mit ihrem strikten Verlangen einer objektiven gerichtlichen Überprüfung hier ein Umdenken erkennen lässt. Das Gericht spricht im Eilfall weiterhin von einer Einschätzungsprärogative der Bundesregierung (Abs. 72). Jedenfalls wäre es m.E. problematisch, wenn die gerichtliche Kontrolle mangelnder Parlamentsbefassung nur im mehrjährigen Abstand von einem Einsatz ohne Parlamentszustimmung erfolgen könnte.

*Bundestag als „Korrektiv für die Grenzen der parlamentarischen Verantwortungsübernahme in der Außen- und Sicherheitspolitik“ (Frage 1 der FDP-Fraktion)*

Die Frage bezieht sich offenbar auf die Urteilspassage in Absatz 70, derzufolge der Parlamentsvorbehalt „Korrektiv für die Grenzen der parlamentarischen Verantwortungsübernahme in der Außen- und Sicherheitspolitik“ ist. Gemeint ist damit, dass das Parlament statt bei der (ggf. erweiternden) Vertragsauslegung bei der Entsendung von Streitkräften mitwirkt. Darüber hinaus kann das Parlament durch rechtzeitige Beschlussfassung auch das Verhalten der Bundesregierung bei Bündnisentscheidungen beeinflussen, um nicht vor vollendete Tatsachen gestellt zu werden. Das gilt ungeachtet der Initiativbefugnis der Bundesregierung für Anträge im Sinne des ParlBG. Einfache Parlamentsbeschlüsse könnten etwa Vorwirkung für einen künftigen Einsatzbeschluss haben. Beim Kosovo-Einsatz hat das BVerfG auch eine sehr frühe Parlamentsentscheidung ausreichen lassen (BVerfGE 100, 266 (269 f.)). Zur Beeinflussung der Entscheidungsabläufe in multilateralen Organisationen, insbesondere UN und NATO, erscheint ein Vorratsbeschluss durchaus als eine Möglichkeit der Steigerung des parlamentarischen Einflusses. Das Urteil legt eine positive Bewertung von Vorratsbeschlüssen nahe.<sup>7</sup>

---

<sup>4</sup> Dies wird u.a. aus der Auslegung der Begriffe des ParlBG in Abs. 74, 76 des Urteils deutlich. In Abs. 78 wird zudem § 4 ParlBG als Argument dafür herangezogen, dass auch politisch unkontroverse Einsätze zustimmungsbedürftig sein können.

<sup>5</sup> BVerfGE 90, 286 – *AWACS/Somalia*.

<sup>6</sup> Vgl. BVerfGE 108, 34 (44 f.) mit Abs. 72 des Urteils vom 7. Mai 2008: „Eine Einschätzungsprärogative kann der Exekutive lediglich für den Eilfall und damit nur einstweilen überlassen sein“.

<sup>7</sup> In Abs. 80 heißt es am Ende: „Die vorherige Beteiligung ist gegenüber einem späteren parlamentarischen Rückruf deutscher Soldaten auch zugleich die für die außenpolitische Handlungs- und Bündnisfähigkeit der Bundesrepublik Deutschland schonendere Alternative.“

*Einrichtung eines nationalen Sicherheitsrats (Frage 3 der FDP-Fraktion)*

Die verfassungsrechtliche Zulässigkeit der Einführung eines nationalen Sicherheitsrats der Bundesregierung hängt von seiner konkreten Ausgestaltung ab. Allerdings muss sich ein solches Zentrum an die Grenzen von Art. 65 a GG halten und kann dem Bundesminister der Verteidigung nicht die Befehls- und Kommandogewalt (und –verantwortung) abnehmen oder diese in der Bundesregierung kollektivieren. Bei einer Beschränkung auf Analyse und Koordination – wobei letzteres genauer zu definieren wäre – ohne die Wahrnehmung eigener Entscheidungsbefugnisse sehe ich kein verfassungsrechtliches Problem. Ein solcher „Sicherheitsrat“ wäre selbstverständlich ebenfalls an Gesetze und Einsatzbeschlüsse des Parlaments gebunden.

*Wesentlichkeitsgrundsatz (Frage L5 der Fraktion DIE LINKE)*

Entgegen mancher Auffassung im Schrifttum – auch derjenigen des Sachverständigen – hat das BVerfG weder im Jahre 1994 noch jetzt den Parlamentsvorbehalt mit dem Wesentlichkeitsgrundsatz begründet, der sich insbesondere auf die Grundrechte bezieht und kein allgemeiner Parlamentsvorbehalt sein soll. Dennoch kann man die Rechtsprechung letztlich als Ausfluss des Wesentlichkeitsgrundsatzes verstehen. Der Wesentlichkeitsgrundsatz kann dann aber nicht zusätzlich zur Erweiterung der Rechtsprechung herangezogen werden; vielmehr muss er wie der Parlamentsvorbehalt seinerseits mit dem Grundsatz der Gewaltenteilung und den Grundrechten der eingesetzten Soldaten abgewogen werden.

*Erfordernis einer späteren Bundestagszustimmung bei Überschreitung der Einsatzschwelle (Frage 1 der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen)*

Bisher hat sich das BVerfG nicht zu der Frage geäußert, ob bei dem Wechsel einer Streitkräfteentsendung hin zu bewaffneten Einsätzen ein Bundestagsbeschluss einzuholen ist. Dafür spricht, dass auch bei Gefahr im Verzug eine nachträgliche Genehmigung einzuholen ist und dass das Belassen von Streitkräften in einer Situation nach Beginn von Kampfhandlungen der Entsendung gleichsteht. Auch spricht sich das BVerfG ausdrücklich für eine parlamentsfreundliche Auslegung des Zustimmungserfordernisses aus (Abs. 72-73). Aber auch hier gilt: bei Gefahr im Verzug kann die Bundesregierung zunächst ohne Zustimmung des Bundestags handeln, um diese dann unverzüglich einzuholen. Durch Drohung mit einem Rückruf gem. § 8 ParlBG kann das Parlament eine Befassung erzwingen.

## **II. Entsendeausschuss**

### **(Gesetzentwurf Fraktion der FDP, Drs. 16/3342)**

#### *Allgemeine Anmerkungen*

Die Delegation von Entscheidungsbefugnissen des Bundestages im Rahmen der Parlamentszustimmung an einen Entsendeausschuss ist nach wie vor in der Wissenschaft umstritten.

Für die Zulässigkeit eines Entsendeausschusses mit Entscheidungsbefugnissen spricht, dass der Bundestag kraft seiner Geschäftsordnungsautonomie (Art. 40 I 2 GG)<sup>8</sup> Herr seines eigenen Verfahrens ist. Eine gesetzliche Regelung kann zudem unter die nähere Ausgestaltung des Verfahrens und der Intensität der Beteiligung des Bundestages fallen, welche das BVerfG bereits in der ursprünglichen *AWACS-Somalia* Entscheidung dem Gesetzgeber überlassen hat (BVerfGE 90, 286 [389]). Nach Ansicht der Delegationsbefürworter wird auch die Delegation der Verfassungsrichterwahl an einen Ausschuss trotz Art. 94 Abs. 1 S. 1 GG akzeptiert.<sup>9</sup> Schließlich ist der Parlamentsvorbehalt nicht Teil des im Grundgesetz abschließend geregelten Gesetzgebungsverfahrens, sondern ein qualifizierter Parlamentsbeschluss ohne Beteiligung des Bundesrats.

Die genauen Regelungen des GG in den Fällen, in denen eine Delegation von Parlamentsbefugnissen an Ausschüsse statthaft ist (s. Art. 44, 45, 45a, 45 c GG), gemahnen aber zur Vorsicht. Eine Delegation von Entscheidungsbefugnissen ist dort gerade nicht vorgesehen.<sup>10</sup> In dem Ausnahmefall des Europaausschusses ist sie ausdrücklich in Art. 45 S. 2 GG geregelt; und auch dort geht es nicht um eine verbindliche Entscheidung, sondern lediglich um die Abgabe einer Stellungnahme gem. Art. 23 Abs. 3 GG. Ähnliches gilt für das Gremium des Haushaltsausschusses, das über die Haushaltspläne der Nachrichtendienste entscheidet: hier handelt es sich um eine einzelne Etatgenehmigung (s. § 10a BHO).<sup>11</sup> Hier geht es gerade um die Geheimhaltung, nicht um die öffentliche Diskussion wie beim Parlamentsvorbehalt.

Ein „ständiger Untersuchungsausschuss“ (Frage F 3 der Fraktion DIE LINKE) liegt allerdings nicht vor, da der Ausschuss Informationsempfänger und in der Regel eben nicht Informationseinholer sein soll (zum Akteneinsichtsrecht s. unten IV). Eine Untersuchungsfunktion im einzelnen könnte durch Ansiedlung beim Verteidigungsausschuss mit Art. 45a II 2 GG in Einklang gebracht werden.

---

<sup>8</sup> S. BVerfGE 70, 324 (360 f.).

<sup>9</sup> In diesem Sinne z.B. M. Baldus, Schriftliche Stellungnahme, Anhörung vom 17. 6.2004, S. 35 f. m.w.N.; R. Scholz, Ausschuss für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung, Anhörung vom 17.6.2004, S. 6; G. Nolte, Bundeswehreinheiten in kollektiven Sicherheitssystemen, *ZaöRV* 1994, S. 652 (679 f.); ausführlich D. Wiefelspütz, *Das Parlamentsheer* (Baden-Baden 2005), S. 499-515 m.w.N.

<sup>10</sup> M.-E. Geis, *Parlamentsausschüsse*, in: *Handbuch des Staatsrechts* 2005<sup>3</sup>, § 54 Rn. 3.

<sup>11</sup> S. dazu BVerfGE 70, 324, 360 ff.

Insbesondere ist aber eine verbindliche Entscheidung durch Ausschüsse nur schwer mit dem hohen Gewicht zu vereinbaren, welches das BVerfG der Parlamentszustimmung und der Öffentlichkeit der Plenardebatte (Abs. 71) zumisst.<sup>12</sup> In seiner Entscheidung vom 7. Mai hat es ausdrücklich einen Zusammenhang zwischen dem Einflussverlust des Parlaments bei der Fortentwicklung völkerrechtlicher Verträge und seiner Beteiligung bei konkreten Einsatzentscheidungen hergestellt (Abs. 69-70). In der *AWACS/Türkei*-Entscheidung wird zudem klargestellt, dass das GG unmittelbar und nicht vermittelt über das ParlBG die Grundlage für die Parlamentsarmee darstellt (s. oben; Klarstellung von BVerfGE 90, 286 [389 f.]). Die „endgültige Beschlussfassung“ bei Gesetzen will auch das BVerfG trotz der Geschäftsautonomie dem Plenum vorbehalten.<sup>13</sup> Ein bloßer Parlamentsausschuss ist demgegenüber nicht in der gleichen Unmittelbarkeit demokratisch legitimiert. Das Urteil hebt in Abs. 71 gerade die Öffentlichkeit der Plenardebatte als wesentliches Merkmal des Parlamentsvorbehalts hervor, die in einem solchen Ausschuss ausgeschlossen bliebe.

Schließlich begegnet auch die Vermischung exekutiver und legislativer Funktionen Bedenken. Ein kleiner, geheim tagender Ausschuss würde durch die Zustimmung in Mitverantwortung genommen, während das Gesamtparlament nicht in die Entscheidungsfindung einbezogen wäre. Die Trennung zwischen Parlament und Regierung würde verringert; die Oppositionsführung praktisch in die Regierung eingebunden. Das wäre negativ für die Rolle des Parlaments bei der Regierungskontrolle von außen.

Daher ist eine Delegation der Einsatzentscheidung auf einen Ausschuss verfassungsrechtlich nur durch eine Grundgesetzänderung zu erzielen; jedenfalls ginge eine Einführung in Gesetzesform ein erhebliches verfassungsrechtliches Risiko ein. Darauf deutet auch Absatz-Nr. 80 des Urteils vom 7. Mai hin, wenn es dort heißt: „Der Senat hat bereits in seinem Urteil vom 12. Juli 1994 darauf hingewiesen, dass der Parlamentsbeschluss über einen Einsatz bewaffneter Streitkräfte in den zuständigen Ausschüssen vorzubereiten und im Plenum zu beraten ist“. Auch die Möglichkeit des Plenums, die Entscheidung an sich zu ziehen, kann die Plenarentscheidung wegen des unterschiedlichen Informationsstands m.E. nicht ersetzen.

Allerdings weist der FDP-Entwurf durch den Vorschlag eines Selbsteintrittsrechts des Bundestags (§ 6 Abs. 3) im Falle einer ausdrücklichen Delegation des Parlamentsbeschlusses im Einzelfall auf eine verfassungsrechtlich weniger riskante Verwendung des Ausschusses hin. Bei Gefahr im Verzug und bei notwendiger Geheimhaltung zum Schutz der Soldaten könnte nach jetzigem Recht die Bundesregierung ganz ohne die Zustimmung des Bundestags handeln. Demgegenüber wäre ein Einsatz der Bundeswehr mit Zustimmung eines geheim tagenden Entsendeausschusses oder des geheim tagenden Verteidigungsausschusses vorzuzugswürdig. Durch eine solche Regelung würden die Parlamentsrechte gestärkt, nicht geschwächt. Eine solche Ausschussentscheidung könnte m.E. aber die Entscheidung des Plenums nur so lange ersetzen, bis die Gründe für die Delegation an den Ausschuss weggefallen sind. Für einen generellen Wegfall der Plenumsentscheidung durch einfaches Gesetz hingegen reicht die gegenwärtige Verfassungslage nicht aus.

---

<sup>12</sup> In diesem Sinne auch H. Klein, Anhörung vom 17.6.2004, oben Fn. 9, S. 30; ders., Schriftliche Stellungnahme, ebd., Z. 5 b.

Zusätzlich könnte ein spezieller Entsendeausschuss einer besseren Information des Bundestags sowohl vor wie auch während Bundeswehreinmärschen dienen, insbesondere hinsichtlich der Einsätze von Spezialkräften und multinationalen Einheiten. Damit könnten sowohl den Geheimhaltungsinteressen der Regierung und insbesondere der betroffenen Soldaten Rechnung getragen werden, als auch die parlamentarische Kontrolle der Regierung durch die Vertrauensleute der Parlamentsfraktionen verbessert werden. Hier empfiehlt sich eine gesetzliche Regelung, parallel zum Kontrollgremiumgesetz für die Kontrolle der nachrichtendienstlichen Tätigkeit des Bundes,<sup>14</sup> die sowohl die Geheimhaltung als auch die Parlamentsinformation regeln sollte. Wegen der Möglichkeit der Umwandlung in einen geheim tagenden Untersuchungsausschuss (Art. 45a Abs. 2 GG) und seiner Sachnähe wäre auch zu erwägen, den Verteidigungsausschuss mit der Streitkräfteentsendung zu betrauen. Ein geheim tagender Ausschuss würde den Geheimschutz verbessern und damit eine umfassendere Information durch die Bundesregierung ermöglichen. Er wäre der derzeitigen informellen Information von Obleuten und Fraktionsvorsitzenden vorzuziehen. Allerdings kann er die Information aller Abgeordneten nur ergänzen, nicht ersetzen.

*§ 6 Abs. 1 Buchst. b FDP-E (Frage 7 der CDU/CSU-Fraktion)*

Gem. den einschlägigen Entscheidungen des BVerfG (s. BVerfGE 90, 286, 388 [Rn 345]; Urteil v. 7.5.2008, Abs. 58, 92) ist eine Entsendung bei Gefahr im Verzug auch ohne Zustimmung des Bundestags möglich. Die in der Bestimmung enthaltene Regelung will für solche Einsätze wenigstens den Entsendeausschuss einschalten, was wesentlich schneller ginge als die Erlangung einer Zustimmung des Plenums. Einsätze ohne Parlamentszustimmung müssten aber für den Fall möglich bleiben, dass selbst der Ausschuss nicht mehr vorher tagen kann, ohne den Einsatzzweck zu gefährden. Jedenfalls ist nach der Rechtsprechung ein Einsatz mit einer ‚kuperten‘ Parlamentszustimmung einem Einsatz ohne jede Parlamentszustimmung vorzuziehen.

*Handlungsfähigkeit der Bundesregierung (Frage 2 und 3 der SPD-Fraktion)*

Der Parlamentsvorbehalt schränkt notwendigerweise die Handlungsfähigkeit der Bundesregierung ein; gleichzeitig stärkt er aber die demokratische Legitimation der entsprechenden Einsätze, was letztlich auch der Handlungsfähigkeit der Bundesregierung zugute kommt. Der Gesetzentwurf der FDP-Fraktion könnte sogar die Handlungsfähigkeit der Bundesregierung steigern, weil schnellere Entscheidungen erwartet werden könnten, allerdings um den Preis der schwächeren Legitimationswirkung geheimer Beratungen und Entscheidungen.

---

<sup>13</sup> BVerfGE 44, 308 (317).

<sup>14</sup> Gesetz über die parlamentarische Kontrolle nachrichtendienstlicher Tätigkeit des Bundes (Kontrollgremiumgesetz – PKGrG) v. 11.4.1978, BGBl. I S. 453, zuletzt geänd. BGBl. 2001 I S. 1254.

### **III. Unterrichtung des Parlaments gem. § 6 ParlBG (Anträge Fraktionen FDP, Drs. 16/3342, DIE LINKE Drs. 16/6646, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN Drs. 16/6770)**

#### *Allgemeine Anmerkungen*

Nach der sog. Korollartheorie laufen Befassungs- und Informationskompetenz des Bundestags parallel.<sup>15</sup> Nach der Antragsbegründung der damaligen Koalitionsfraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN (Drs. 15/2742 v. 23.03.2004),<sup>16</sup> der die Grundlage des jetzigen Gesetzes darstellte, bezieht sich die Unterrichtungspflicht der Bundesregierung gem. § 6 ParlBG sowohl auf die Vorbereitung auf zukünftige Einsätze gem. § 3 ParlBG, als auch auf den Verlauf existierender Einsätze und die Entwicklungen in den jeweiligen Einsatzgebieten (ebd., S. 6). Letztere dient auch der Ausübung des Rückholrechts gem. § 8 ParlBG. Demnach sollen geheimhaltungsbedürftige Tatsachen den Obleuten des Auswärtigen bzw. des Verteidigungsausschusses vorbehalten bleiben können (ebd.). Eine ausdrückliche gesetzliche Regelung besteht nicht.

Die Angaben der Bundesregierung gem. § 3 ParlBG dienen dem Zweck, den Einsatz zu definieren und zu begrenzen; § 6 ParlBG soll darüber hinaus die Information des Bundestags über den Einsatz gewährleisten, auch im Hinblick auf das Rückholrecht. Dazu sollen auch Angaben zum Einsatzablauf gehören, deren „Wie“ im Rahmen der Befehls- und Kommandogewalt des Bundesministers der Verteidigung gem. Art. 65 a GG liegt. Mit anderen Worten: Die Unterrichtungspflicht der Bundesregierung ist nicht notwendigerweise auf die Kriterien des § 3 ParlBG begrenzt.

Demnach ist zwischen den Anforderungen an die Angaben zur Identifizierung eines Einsatzes gem. § 3 ParlBG für die konstitutive Parlamentszustimmung und dem Umfang der Information des Bundestags gem. § 6 ParlBG zu unterscheiden. Erstere ist eine echte Entscheidungsbefugnis des Parlaments aus Verfassungsrecht (bzw. dessen Auslegung durch das BVerfG); letztere hat ihre Wurzeln in der Kontrollfunktion des Parlaments,<sup>17</sup> wie sie sich in den Bestimmungen des Grundgesetzes zu den Untersuchungsausschüssen (Art. 44 GG) und, im hier relevanten Bereich, zur besonderen Funktion des Verteidigungsausschusses als Untersuchungsausschuss (Art. 45a Abs. 2 GG) widerspiegelt. Gleichzeitig sichern die Informationen eine effektive und informierte Ausübung des Rückholrechts gem. § 8 ParlBG durch das Parlament. Insoweit dient die Information des Ausschusses der Entscheidung des Plenums und damit auch der Gewissensentscheidung des einzelnen Abgeordneten über den Einsatz bzw. ggf. der Rückholung der Streitkräfte, aber auch der Kontrolle der Regierung bei der Umsetzung der Einsatzentscheidung.

---

<sup>15</sup> S. z.B. Achterberg/Schulte, in: von Mangoldt/Klein/Starck, GG<sup>5</sup>, Art. 44 Abs. 1 Rdnr. 2; Klein, in: Maunz/Dürig<sup>51</sup>, Art. 44 Rn. 99, 105; Morlok, in Dreier, GG<sup>3</sup>, Art. 44 Rdnr. 19.

<sup>16</sup> S. auch die Bezugnahme auf die Begründung des Gesetzentwurfs der Koalitionsfraktionen in Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung, Drs. 15/4264 v. 24.11.2004, S. 7.

<sup>17</sup> Zu dieser s. nur BVerfGE 67, 100 (130) - Flick.

Dabei ist umstritten, inwiefern das Untersuchungsrecht des Parlaments sich nur auf abgeschlossene Vorgänge bezieht oder auch noch andauernde Vorgänge begleiten kann. Letzteres wird mit dem Argument des Schutzes eines „exekutivischen Eigenbereichs“ bestritten, d.h. einem grundsätzlich nicht ausforschbaren Initiativ-, Beratungs- und Handlungsbereich, zu dem insbesondere die Willensbildung der Regierung gehört.<sup>18</sup> Letztlich kann die Abgrenzung nur im Einzelfall getroffen werden.<sup>19</sup> In der Regel erstreckt sich „die Kontrollkompetenz des Parlaments grundsätzlich nur auf bereits abgeschlossene Vorgänge“,<sup>20</sup> wobei auch hier Fälle denkbar sind, in denen keine Verpflichtung der Regierung zur Offenlegung geheimzuhaltender Tatsachen besteht.<sup>21</sup> Dabei verbieten sich sowohl eine pauschale Bejahung wie auch eine pauschale Verneinung eines Auskunftsanspruchs; vielmehr kommt es auf eine Berücksichtigung der jeweiligen Umstände in einer Abwägungsentscheidung an.<sup>22</sup> Die „Freiheit und Offenheit der Willensbildung innerhalb der Regierung“ steht dem „Gewicht des parlamentarischen Informationsinteresses“ gegenüber.<sup>23</sup>

Im Fall der Parlamentsbeteiligung beim Streitkräfteeinsatz muss nicht nur wegen der gesetzlichen Regelung im § 6 ParlBG, sondern auch zur Ermöglichung einer informierten Entscheidung des Parlaments über den Einsatz, seine Fortdauer und eine evtl. Rückholung eine Information des Parlaments auch während des Einsatzes erfolgen. Jedenfalls liegt das ‚Ob‘ eines Einsatzes allein schon wegen des Parlamentsvorbehalts außerhalb des exekutiven Eigenbereichs (Abs. 73 des Urteils vom 7. Mai 2008). Anderes kann aber für einzelne Entscheidungen über das ‚Wie‘ des Einsatzes und seine Durchführung gelten, die unter die Befehls- und Kommandogewalt des Verteidigungsministers fallen. Das Urteil vom 7. Mai 2008 spricht davon, dass „die militärisch-operative Führung“ in der Hand der Exekutive liegt (Rdnr.70).

Eine Trennung zwischen dem ‚Ob‘ eines Einsatzes und der militärisch-operativen Führung wird in der Praxis aber oft nur schwer möglich sein. Im Zweifel dürfte der parlamentarischen Information der Vorrang gebühren, wie auch das BVerfG bei der Frage des ‚Ob‘ der Parlamentszuständigkeit von einer im Zweifel parlamentsfreundlichen Auslegung spricht (Rdnr. 72). Gegebenenfalls ist das Parlament nachträglich zu informieren, wenn die Gefahren für den Erfolg des Einsatzes und das Leben der eingesetzten Soldatinnen und Soldaten nicht mehr bestehen. Eine regelmäßige Information vor einer Beschlussfassung über eine Einsatzverlängerung bietet sich demnach an. Nicht informiert werden muss jedoch über bevorstehende einzelne Befehle und Aktionen; wohl aber über die allgemeine Lage, insbesondere im Zusammenhang mit Fortsetzungsentscheidungen. Eine Feinsteuerung militärische Operationen durch den Parlamentsausschuss darf es nicht geben.

---

<sup>18</sup> S. BVerfGE 110, 199 (214); E 67, 100 (139) - *Flick*; E 77, 1 (59); zur Kernbereichslehre s. auch BremStGH DVBl. 1989, S. 453 (455); kritisch Klein, in: Maunz-Dürig, GG, Art. 44 Rn. 147 ff.; ähnlich BVerfGE 110, 199, LS 1 (Berücksichtigung der jeweiligen Umstände, auch bei Willensbildung der Regierung, Art. 23 Abs. 3 S. 1 Landesverfassung Schleswig-Holstein).

<sup>19</sup> Ebenso für Untersuchungsausschüsse BVerfGE 110, 199 (1. LS); Klein, MD (Fn. 18), Art. 44 Rn. 154.

<sup>20</sup> BVerfGE 110, 199 (215); E 67, 100 (139).

<sup>21</sup> BVerfGE 110, 199 (216); E 67, 100 (139).

<sup>22</sup> BVerfGE 110, 199 (219); E 67, 100 (219).

<sup>23</sup> BVerfGE 110, 199 (221).

Geheimhaltung und parlamentarische Kontrolle stehen in einem natürlichen Spannungsverhältnis zueinander. Ein Parlamentsheer impliziert eben keinen Parlamentsgeneralstab (das ist in den Anfängen des deutschen Parlamentarismus auch gründlich danebengegangen)<sup>24</sup>. Jedenfalls haben das Parlament, und insbesondere der Verteidigungsausschuss, ein Kontroll- und Informationsrecht, das nur bei Entgegenstehen eines überragend wichtigen Verfassungsgutes bzw. von Grundrechten der Soldaten eingeschränkt werden kann. Dabei findet, wie das BVerfG im Urteil vom 7. Mai ausführt, die Entscheidung um das ‚Ob‘ eines Einsatzes „in freier parlamentarischer Debatte“ (Rdnr. 71) und damit grundsätzlich öffentlich statt.

Fraglich erscheint jedoch, ob §§ 8 Abs. 2 und 10 Abs. 4 des Entwurfs der FDP-Fraktion mit dem Schutz des exekutiven Eigenbereichs vereinbar sind,<sup>25</sup> da die dort verlangte Akteneinsicht nicht zwischen ‚Ob‘ und ‚Wie‘ bzw. den Bereichen, die der Parlamentszustimmung gem. § 3 ParlBG unterliegen, und der militärisch- operativen Führung unterscheidet. Andererseits wäre bei der Befassung eines Ausschusses Sicherheitsbedenken durch entsprechenden Geheimschutz zu begegnen.

#### *Einsatz der Spezialkräfte*

Solange es keine gesetzliche Regelung mit besonderen Geheimhaltungsvorschriften für die Spezialkräfte gibt, gelten für diese die allgemeinen Regeln. Gem. § 3 Abs. 2 ParlBG gehören die „Fähigkeiten der einzusetzenden Streitkräfte“ zu den Parametern, die der Parlamentszustimmung zugrundeliegen. Sofern die Spezialkräfte über solche besondere Fähigkeiten verfügen, wovon auszugehen ist, müssten sie ggf. neu mandatiert werden, wenn diese Fähigkeiten im ursprünglichen Einsatz nicht vorhanden waren.

#### *Gesetzesänderungen (Anträge Fraktionen von FDP, LINKE, B‘90/Grüne; Frage 3 CDU/CSU-Fraktion)*

§ 6 ParlBG statuiert bereits eine Unterrichtungspflicht der Bundesregierung. Sollen Einsätze von Spezialtruppen (KSK etc.) Sonderregelungen in Sachen Geheimhaltung unterworfen werden, müsste dies gesetzlich geregelt werden, etwa in Anlehnung an das sog. Kontrollgremiumgesetz (PKGrG). Die grundrechtlichen und Gewaltenteilungsschranken des Informationsrechts sind nur schwer bestimmbar und lassen damit einen kaum kontrollierbaren Spielraum für die Bundesregierung. Geheimschutz allein ist jedoch analog der gefestigten Rechtsprechung zu Untersuchungsausschüssen<sup>26</sup> kein zulässiger Grund zur Informationsverweigerung, wenn der Bundestag entsprechende Geheimschutzmaßnahmen ergreift.

---

<sup>24</sup> Zum Scheitern des Paulskirchenparlaments im Krieg gegen Dänemark 1848 und zur Politik des Reichstags im Ersten Weltkrieg seit 1917 s. ausführlich A. Paulus, Parlamentszustimmung und Streitkräfteeinsatz (Habilitationsschrift München 2006, unveröffentlicht).

<sup>25</sup> In diesem Sinne auch G. Axer, Das „Kommando Spezialkräfte“ zwischen Geheimschutzinteresse und Parlamentsvorbehalt, ZRP 2007, S. 82 (84).

<sup>26</sup> BVerfGE 67, 100 (134 f.); BremStGH, DVBl. 1989, 453 (457).

### *Unterrichtungspflicht der Bundesregierung (Frage 2 der FDP-Fraktion)*

§ 6 I ParlBG ist zwar kurz, statuiert die Unterrichtungspflicht der Bundesregierung aber ausreichend klar. Die Richtigkeit der Einschätzung der FDP-Fraktion unterstellt, gibt es offenbar vor allem ein Vollzugsdefizit.

In dem Bereich der geheimhaltungsbedürftigen Informationen sehe ich aber einen Spielraum für einen Entsendeausschuss. §§ 8 Abs. 1 und 9 Abs. 1 des Entwurfs der FDP-Fraktion scheinen mir in diesem Zusammenhang einen gangbaren Weg aufzuweisen, um die derzeitige Praxis der Information der Obleute zu erweitern, aber gleichzeitig Geheimschutz sicherzustellen. Beim Akteneinsichtsrecht gem. § 8 Abs. 2 FDP-E müssten allerdings die Kommandogewalt des Bundesverteidigungsministers gem. Art. 65 a GG sowie die militärisch-operative Führung in der Hand der Exekutive (Abs. 70 des Urteils) als Ausdruck einer funktionalen Gewaltenteilung berücksichtigt werden.

### *Langandauernde Geheimhaltungsbelange (Frage II 1, 2,3,4 der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN)*

Die Bundesregierung kann die Beantwortung von Fragen nur solange mit Geheimhaltung begründen, wie sie ihrem Eigenbereich zuzurechnen sind, also sie insbesondere der militärisch-operativen Führung zugehören, oder dies zum Schutz der Soldaten erforderlich ist. Darüber hinaus kann es besondere Geheimnisschutzbedürfnisse geben, die ggf. aber durch die Anwendung des parlamentarischen Geheimnisschutzes und nicht durch eine Informationsverweigerung gelöst werden können. Da der Einsatz selbst sich in den Grenzen der parlamentarischen Zustimmung gem. § 3 Abs. 2 ParlBG halten muss bzw. regelmäßig neu mandatiert wird, besteht die Gefahr einer geheimen „Kriegsführung“ nur in dem bezeichneten Umfang. Es besteht umgekehrt aber kein Grundsatz der zwingenden Öffentlichkeit des Streitkräfteeinsatzes, sondern nur der öffentlichen Beratung des ‚Ob‘ des Einsatzes.

### *Unterrichtungspflicht im einzelnen (Frage L1 der Fraktion Die Linke)*

Mangels anderweitiger gesetzlicher Regelungen gilt auch für die Angehörigen der Spezialkräfte KSK und SEKM, dass eine Informationspflicht besteht, soweit dadurch nicht die der Exekutive vorbehaltene militärisch-operative Führung in laufenden Operationen betroffen ist sowie die Grundrechte der Soldatinnen und Soldaten auf Leben und körperliche Unversehrtheit gewahrt sind. Bei den Fragen der Frau Abg. Höger kann sich aus beiden Gründen eine Geheimhaltungsbedürftigkeit ergeben. Im Zweifel sollten dies Obleute bzw. Fraktionsvorsitzende entsprechend beurteilen können und ggf. eine Offenlegung verlangen.

### *Merkmale des § 3 Abs. 2 ParlBG (Frage L2 der Fraktion DIE LINKE)*

Nach dem Gesetzentwurf der damaligen Regierungsfaktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, der dem ParlBG zugrundelag (Drs. 15/2742 v. 23.03.2004), sollten die Merkmale in § 3 Abs. 2 ParlBG „eine umfassende Informationsbasis für die parlamentarische

Entscheidung sicherstellen“. Sie dienen also der Identifizierung des Einsatzes. Der Auftrag bezeichnet den Zweck der Mission, das Gebiet sowie die militärischen Fähigkeiten der einzusetzenden Truppen. Gleichzeitig stellen diese Merkmale eine quantitative wie qualitative Obergrenze für den Einsatz dar.

*Sachverhalte und Zwecke des § 6 I ParlBG (Fragen L 3/4 der Fraktion DIE LINKE)*

Der Umfang der Unterrichtung ist abstrakt schwer zu bestimmen. Jedenfalls muss die Bundesregierung über alle Merkmale berichten, die für künftige Einsatz- bzw. Verlängerungsentscheidungen wesentlich sind. Das geht über die Merkmale des § 3 Abs. 2 ParlBG insofern hinaus, als dem Parlament eine informierte Entscheidung über eine Fortsetzung des Einsatzes ermöglicht werden muss. Letztlich muss die Bundesregierung dem Parlament über ihre Einschätzung des Mandats selbst sowie über die erforderlichen Mittel zur Erfüllung des Mandats Bericht erstatten.

## **IV. Einsatz der Streitkräfte zur Pirateriebekämpfung (Frage 5 der CDU/CSU-Fraktion)**

Das Urteil wirft kein neues Licht auf diese kontrovers diskutierte Frage. Seit der Res. 1816 (2008) des Sicherheitsrats v. 2. 6.2008, die in Z. 5 und 7 die Staaten zum Eingreifen gegen Piraten vor Somalia aufruft, handelt es sich jedenfalls m.E. um eine UN-Aktion, bei der Deutschland gem. Art. 24 Abs. 2 GG mitwirken kann. Gem. der Entscheidung des BVerfG bedürfen solche Aktionen einer Zustimmung des Deutschen Bundestages, wenn die Einbeziehung deutscher Soldaten in bewaffnete Unternehmungen zu erwarten ist (Abs. 76).<sup>27</sup> Das gilt m.E. auch für solche Handlungen, die sich zwar gegen private Kriminelle (wie z.B. Piraten, Terroristen) richten, aber die Anwendung von spezifisch militärischer Waffengewalt erwarten lassen.<sup>28</sup> Das Seerechtsübereinkommen der Vereinten Nationen<sup>29</sup> erlaubt das völkerrechtlich, ordnet es aber nicht selbst an (Art. 105 SRÜ: „kann“, im verbindlichen englischen Wortlaut „may“).<sup>30</sup>

Auch eine rein polizeiliche Maßnahme würde einer innerstaatlichen gesetzlichen Grundlage bedürfen, weil das Völkerrecht das staatlich zuständige Organ nicht selbst bestimmt. In einer solchen Umsetzungsgesetzgebung zur Seerechtskonvention könnte die Abgrenzung zwischen polizeilicher Abwehr und Streitkräfteeinsatz näher geregelt werden. Jedenfalls reicht eine Sicherheitsratsresolution aus, um den Einsatz unter Art. 24 Abs. 2 GG zu bringen; ein zusätzlicher EU- oder NATO-Beschluss ist m.E. nicht erforderlich.

Eine Grundgesetzänderung erscheint demgegenüber dann angebracht, wenn die Bundeswehr jenseits der Nothilfe eigenständig außerhalb des Rahmens der Vereinten Nationen oder von NATO und EU handeln können soll. Hier tut sich eine Lücke zwischen Art. 24 Abs. 2 und Art. 87a Abs. 1, 2 GG auf, wenn man, nach m.E. richtiger Ansicht, wegen Art. 87a Abs. 2 GG oder unabhängig davon eine verfassungsrechtliche Grundlage für jeden Einsatz der Bundeswehr für erforderlich hält.

---

<sup>27</sup> Vgl. bereits BVerfGE 90, 286 (388) – *AWACS/Somalia*.

<sup>28</sup> Vgl. Abs. 81 des Urteils vom 7. Mai 2008 sowie BVerfGE 115, 118 – *Luftsicherheitsgesetz*. A.A. Fastenrath, Ran an den Feind, FAZ v. 19.6.08, S. 6; gegen ihn Bothe, Völkerrecht und Verfassungsrecht, FAZ v. 30.6.2008, S. 9 unter Hinweis auf die Trennung von Völker- und Verfassungsrecht. In ihrer Antwort auf eine Kleine Anfrage der FDP-Fraktion hält die Bundesregierung die Frage für „verfassungsrechtlich nicht abschließend geklärt“, s. Antwort der Bundesregierung v. 23.05.2008, Drs. 16/9286, S. 4, Frage 12.

<sup>29</sup> Seerechtsübereinkommen der Vereinten Nationen vom 10.12.1982, BGBl. 1994 II 1799, int. Quelle UNTS 1833, 3.

<sup>30</sup> Ebenso Bothe, a.a.O. (Fn. 28).

**Offenes Berichterstattegespräch des 1. Ausschusses zu den Schlussfolgerungen aus dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 7. Mai 2008 (2 BvE 1/03), hierzu Drs. 16/3342, 16/6646 und 16/6770**

**Stellungnahme**

**Vorbemerkung zu Aufbau und Schwerpunkten**

Angesichts der großen Zahl von Einzelfragen mit teilweise überschneidenden Inhalten und Bezügen folgt unten eine zusammenhängende Problembeschreibung und -bewertung, ich werde ich versuchen, die Fragen in dem mir möglichen Umfang und teils zusammenfassend unter Bezug auf die ausführlichere Darstellung zu beantworten.

Kern der Stellungnahme sind Folgerungen aus der aktuellen Entscheidung des BVerfG, insbesondere mit Bezügen zu dem vorgelegten Gesetzentwurf der FDP und den vorliegenden Anträgen von Bündnis90/Die Grünen und DIE LINKE. Schwerpunktmäßig beziehe ich die Informationsrechte und -pflichten ein, dort insbesondere zu den öffentlich stärker beachteten und kommentierten Einsätzen von KSK-Einheiten; die Ausführungen gelten aber entsprechend für die Spezialisierten Einsatzkräfte der Marine (SEK). Anm.: Zur Abrundung wäre grds. sinnvoll, auch das in der Öffentlichkeit regelmäßig thematisierte und noch unbefriedigend gelöste Problem der Einsatzkontrolle für nicht-militärische Spezialkräfte und weitere staatliche Stellen und die Gefahr von Umgehungen des ParlBetG<sup>1</sup> zu behandeln, dies bleibt in dieser Darstellung unberücksichtigt.

**Zu den einzelnen Fragen**

**CDU**

1. Ist das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 07. Mai 2008 die authentische Interpretation des Parlamentsbeteiligungsgesetzes, oder muss der Einsatzbegriff im Parlamentsbeteiligungsgesetz (§ 2 Abs.1) durch eine Gesetzesnovelle präzisiert werden?  
*Nein; eine Novelle des ParlBetG ist durch die Entscheidung m.E. nicht veranlasst (unten 3. der Darstellung), wohl aber eine Veränderung der parlamentarischen Verfahren.*
2. Muss der parlamentsrechtliche Vorbehalt für den Einsatz der Streitkräfte nach der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts neu bestimmt werden?  
*Nein; eine Neubestimmung (im rechtlichen Sinne) ist nicht erforderlich, siehe oben.*
3. Besteht aufgrund des Urteils des Bundesverfassungsgerichts vom 07. Mai 2008 Änderungsbedarf hinsichtlich der Informationspflichten der Bundesregierung gegenüber dem Parlament?

*Ja, aus meiner Sicht zwingt die Entscheidung zu einer parlaments-, genauer: plenarfreundlichen Neuausrichtung des Verfahrens (unten 18., 19.)*

4. Hat die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 07. Mai 2008 die Verantwortungsverteilung zwischen Legislative und Exekutive für den Einsatz der Streitkräfte nach dem Parlamentsbeteiligungsgesetz verschoben?

*Dieser Bewertung kann ich nicht zustimmen, siehe oben.*

5. Welche Schlussfolgerungen sind aus dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 07. Mai 2008 für den Einsatz der Streitkräfte zur Pirateriebekämpfung zu ziehen?

*Keine; aus meiner Sicht berührt die Entscheidung diese Fallgruppe nicht; allerdings ist in jedem Fall einer völkerrechtlich tragfähige Ermächtigung erforderlich.*

6. Ist es nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 07. Mai 2008 zulässig, dass der Bundestag die Befassung mit bestimmten Einsätzen auf einen Ausschuss delegieren kann (vgl. § 6 Abs. 1 Buchst. a, b, c des Gesetzentwurfs der FDP Fraktion auf Bundestagsdrucksache 16/3342) oder bedarf es dazu ggfs. einer Verfassungsänderung?

*Nein; aus meiner Sicht ist die Einrichtung eines solchen Gremiums ohne Anpassung der Verfassung unzulässig (unten 17.)*

7. Ist aus § 6 Abs. 1 Buchst. b des Gesetzentwurfs der FDP – Fraktion (Bundestagsdrucksache 16/3342) zu schließen, dass die Bundesregierung bei Einsätzen, die wegen Gefahr im Verzug besonders eilbedürftig sind, im Unterschied zu § 5 Parlamentsbeteiligungsgesetz ohne Zustimmung des Ausschusses für besondere Auslandseinsätze nicht tätig werden kann und, wenn ja, ist dies praxisgerecht?

*Ich interpretiere als wesentliches Ziel des FDP-Entwurfs, durch Fokussierung auf wenige spezialisierte Parlamentarier deren regelmäßig reaktionsschnellere und tiefere Beteiligung zu ermöglichen, damit das Sonderverfahren des geltenden § 5 Abs. 1 ParlBetG vollständig zu ersetzen. Allerdings sehe ich auch gegenüber dem derzeitigen Verfahren, das nach allen Bekundungen immer in den schon durch die diplomatischen und militärischen Planungsprozesse definierten Zeitspannen zeitgerecht abgewickelt werden konnte, keine relevante praktische Einschränkung.*

## **SPD**

1. Wie beurteilen Sie das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 7. Mai 2008 (2 BvE 1/03) hinsichtlich eines eventuellen Änderungsbedarfes des Parlamentsbeteiligungsgesetzes in seiner gegenwärtigen Form?

*Keine Änderung des ParlBetG, wohl aber der Praxis, s. oben zu den Fragen 1 – 3 der CDU.*

2. Wurden die Handlungsmöglichkeiten der Bundesregierung durch das Parlamentsbeteiligungsgesetz in der Vergangenheit beeinträchtigt?

*Nein; Fälle unangemessener Beschränkung der Handlungsmöglichkeiten der Bundesregierung sind mir nicht bekannt.*

3. Könnte die Handlungsfähigkeit der Bundesregierung eingeschränkt werden, wenn die Regelungen des Gesetzentwurfes (BT-Drcks. 16/3342) bzw. der Anträge (BT-Drcks. 16/6646, BT-Drcks. 16/6770) wirksam würden?

*Nein, hinsichtlich der Anträge jedenfalls nicht bei sachangemessener Differenzierung des Auskunftsrechts (s. z.B. unten 20.), hinsichtlich des Entwurfs der FDP s. oben zur Frage 7 der CDU.*

4. Können die notwendigen Geheimhaltungsinteressen, z.B. im Rahmen von Einsätzen des Kommandos Spezialkräfte, angesichts des von der FDP eingebrachten Gesetzentwurfes und den dort vorgeschlagenen neuen Regelungen (Einrichtung eines besonderen Ausschusses) angemessen berücksichtigt werden?

*Ja; der Entwurf erleichtert die Geheimhaltung, verkürzt aber naturgemäß gleichzeitig die gerade auch den Soldaten im Einsatz geschuldete Publizität und gefährdet damit die wichtige Garantenstellung des Parlaments (s. unten 15.).*

5. Welche Folgen hätte eine Abkehr vom gegenwärtigen Verfahren für die Sicherheit der eingesetzten Soldaten?

*Bei angemessener Differenzierung der Informationspflichten muss und kann die Sicherheit der Soldaten gewahrt und in Einzelfällen letztlich sogar gesteigert werden (s. unten 15.).*

#### **FDP**

1. Mit welchen Mitteln könnte der Bundestag seine Funktion als Korrektiv für die Grenzen seiner parlamentarischen Verantwortungsübernahme im Bereich der auswärtigen Sicherheitspolitik effektiv übernehmen?

*Angesichts der vom BVerfG gerade herausgehobenen Letztverantwortung des Parlaments und des besonders betonten Entscheidungsverbundes, der grundsätzlich auf das Plenum bezogen werden muss, könnte in der Formulierung „Grenzen parlamentarischer Verantwortungsübernahme eine zu weitgehende Prämisse bzw. eine petitio principii liegen. In jedem Fall wäre die Fokussierung auf einen parlamentarischen Ausschuss weder alternativlos noch die verfassungsrechtlich am leichtesten zu verankernde Variante (s. unten 17.).*

2. Aktuell existiert nur eine begrenzte Unterrichtungspflicht der Bundesregierung gegenüber dem Deutschen Bundestag über die Auslandseinsätze bewaffneter deutscher Streitkräfte. Wie kann gesetzlich gewährleistet werden, dass die Obleute ihr Informationsrecht gegenüber dem Bundesverteidigungsministerium wirksamer ausüben können, um eine rechtzeitige und angemessene Beteiligung des Deutschen Bundestages zu garantieren?

*In jedem Fall ist eine Konkretisierung der Informationsrechte anzuraten (s. unten 20.); allerdings halte ich das Obleute-Verfahren selbst für fragwürdig, weil es die erforderliche Publizität aus meiner Sicht unangemessen verkürzt (s. unten 18.)*

3. Inwieweit ist in diesem Zusammenhang das Urteil vom BVerfG mit den angeregten Plänen zur Errichtung eines nationalen Sicherheitsrats, der die Bedrohungslagen im In- und Ausland analysieren und die Gefahrenabwehr koordinieren soll, vereinbar?

*Nach meinem Dafürhalten steht es der Exekutive auch nach der jüngsten einschlägigen Entscheidung des BVerfG frei, ihre Informations- und Entscheidungsstränge optimal zu organisieren. Eine Grenze kann dies allenfalls wiederum in einer Einschränkung der Publizität finden – dann nämlich, wenn vom Augenblick der Parlamentsbeteiligung an nicht dessen Information auf grundsätzlich gleicher Augenhöhe gewährleistet wäre.*

## DIE LINKE

1. (L 1) Entspricht das Informationsverfahren, wie es in den Antworten des BMVg vom 3. und 4. Mai 2007 auf die Fragen der Bundestagsabgeordneten der Fraktion DIE LINKE., Frau Inge Höger, vom 26. und 27. April 2007 (Einsatz von Angehörigen des KSK und SEKM außerhalb Deutschlands im Jahr 2007) praktiziert worden ist, den Anforderungen des Parlamentsbeteiligungsgesetzes?  
*Aus meiner Sicht ist die dort festgelegte Delegation von Kontroll- und Informationsrechten mit der verfassungsgerichtlich geprüften Rollenverteilung von Exekutive und Parlament nicht vereinbar (s. unten 17.).*
2. (L 2) Worauf konkret beziehen sich die Merkmale „Einsatzauftrag / Einsatzgebiet“ und „Fähigkeiten der einzusetzenden Streitkräfte“, zu denen der jedem Einsatz vorausgehende Antrag der Bundesregierung gem. § 3 Abs. 2 ParlBetG Angaben enthalten muss?  
*Dies ist bisher nicht ausreichend präzise festgelegt; nach meinem Verständnis muss das Parlament aus den vorgelegten Informationen jedenfalls auf alle signifikanten Risiken kollektiver wie individueller Dimension schließen können; eine Begrenzung der Information müsste besonders aus höherwertigen Interessen motiviert sein und könnte auch nur zeitweise wirksam sein (s. auch unten 19., 20.)*
3. (L 3) Welche konkreten Sachverhalte muss die Bundesregierung in der Unterrichtung über den Verlauf der Einsätze und über die Entwicklung im Einsatzgebiet gem. § 6 Abs. 1 ParlBetG abdecken?  
*Auch hier fehlt bisher eine ausreichend präzise Festlegung; auch praktische Beispiele sind für mich nicht greifbar. Nach der anzunehmenden Zielrichtung dürfte es hier insbesondere um begleitende Evaluation bzw. Rechenschaft zu laufenden Missionen gehen; danach müssten alle Daten zur Verfügung gestellt werden, die den Trend eines Einsatzes einschätzen lassen, etwa hinsichtlich des Erreichens oder Nichterreichens von unmittelbaren oder mittelbaren Einsatzziele, hinsichtlich der Veränderung relevanter Rahmenbedingungen oder auch des Eintretens ungezielter Nebenfolgen einer Mission.*
4. (L 4) Welchen Zwecken dient die Informations- und Publizitätspflicht gem. § 6 ParlBetG?  
*Ziel der Informations- und Publizitätspflicht ist aus meiner Sicht die Gewährleistung parlamentarischer, damit letztlich öffentlicher und demokratischer Rückkopplung, damit ein insgesamt die Risiken auswärtiger Gewalt einhegendes und dämpfendes Moment, das der besonderen historischen Verantwortung Deutschlands entspricht. Bei der wachsenden Distanz und Teilnahmslosigkeit der Bürgerinnen und Bürger zur Bundeswehr, die Bundespräsident Dr. Köhler auf der Kommandeurtagung der Bundeswehr am 10.10.2005 mahnend herausgestellt hat, ist Publizität dieser fern liegenden Sachverhalte in besonderer Weise erforderlich.*
5. (L 5) Kann aus dem Gesetzesvorbehalt, der nach der Rechtssprechung des Bundesverfassungsgericht dem Parlamentsvorbehalt wesensgleich ist, das dort angewandte Wesentlichkeitsgebot nutzbar gemacht werden, wonach bei Entscheidungen hoher Tragweite der Volksvertretung vorbehalten bleibt, Notwendigkeit und Ausmaß von Eingriffen in öffentlicher Debatte zu klären (vgl. BVerGE 108, 282 [311], 95, 267 [307f], 85, 386 [403f], 83, 130 [142]; 34, 165 [192f])? Welche Elemente eines Einsatzes sind wesentlich?

*Gesetzesvorbehalt und Wesentlichkeitsgebot sind im Bereich der auswärtigen Gewalt zwar nicht unmittelbar anwendbar; allerdings ist der aktuellen Rechtsprechung des BVerfG mit seiner Betonung der Risiken der Soldaten im Einsatz ein paralleles Schutzkonzept zu entnehmen, das ebenfalls ausdrücklich auf eine parlamentarische und dann auch öffentliche diskursive Debatte setzt (s. unten 12.).*

6. (L 6) Sind die potenziellen Einsatz- und Eskalationsrisiken und die weiterwirkenden Folgen eines Einsatzes des KSK, zu dessen Aufgaben der Schutz deutscher Einrichtungen und Kräfte im Ausland sowie von Personen in besonderen Lagen zählen, das Retten, Befreien und Evakuieren von Personen, die militärische Aufklärung zur Schaffung eigener Informationsüberlegenheit und der Kampf gegen gegnerische Ziele hoher Priorität auf gegnerischem oder feindbesetztem Gebiet als grundsätzlich gering und vernachlässigbar einzuschätzen? *Nein; der Einsatz von Spezialkräften ist nach ihrer Aufgabenstellung, Ausbildung und Ausrüstung mit besonderen Risiken für die Angehörigen, aber auch für Dritte in den Einsatzräumen verbunden. Die Einsätze bewegen sich nach der Nachrichtenlage bisweilen auch in einer völkerrechtlichen Grauzone. Bei Misslingen oder bei Aufdecken geheimer Operationen sind auch negative Folgewirkungen für den Heimatstaat oder die kritische Beeinflussung der Lage im Einsatzgebiet nicht ausgeschlossen. Insoweit besteht sogar eine gesteigerte Verantwortung des Parlaments (s. unten 16.).*
7. (L 7) Wie kann das Parlament seine besondere Garanten- und Fürsorgepflicht für die in die jeweiligen Missionen einbezogenen Soldatinnen und Soldaten und für ihre Angehörigen – unter Wahrung von etwaigen Geheimhaltungspflichten und Persönlichkeitsrechten – auch für die Angehörigen von Spezialkräften wie KSK und SEK ausüben? *Das Parlament kann seine Pflichten für die beteiligten Soldatinnen und Soldaten nur auf der Grundlage aussagekräftiger Information erfüllen.*
8. (F 1) Wie sollen bei Tätigwerden des gem. § 5 ParlBetG-E vorgeschlagenen Ausschusses für besondere Auslandseinsätze die vom BVerfG besonders herausgehobene Verantwortung des Gesamtparlaments und die Rechte der Abgeordneten gewahrt werden? Bedeutet eine Ausschussentscheidung nicht in jedem Fall einen merklichen Verlust an Publizität, die für das BVerfG von grundlegender Bedeutung ist? *Ja; eine Ausschusslösung wäre gegenüber der auch vom BVerfG erkennbar befürworteten Publizität kontraproduktiv.*
9. (F 2) Fällt nicht angesichts der Fallgruppe eines von der Bundesregierung – und insoweit nicht justiziabel – als GEHEIM oder höher eingestuftes Einsatzes gem. § 6 Abs. 1 lit. a ParlBetG-E potenziell jeder Einsatz in den Zuständigkeitsbereich des besagten Ausschusses? *Ja; die Bundesregierung kann im Wege der de facto nicht justiziablen Einstufungsentscheidung jeden Fall militärischer Einsätze auf den Ausschuss zu lenken; eine andere Frage wäre, ob er dort auch abschließend entschieden würde. In jedem Fall könnte die Exekutive zunächst die Weichen so stellen, dass das Plenum nicht befasst werden muss (s. unten 17.).*
10. (F 3) Ist die Einrichtung des besagten Ausschusses mit der Verfassung vereinbar? Setzt sie nicht bei Abwägung der Entscheidungsgründe des BVerfG eine Verfassungsänderung voraus? Hätten nicht der besagte Ausschuss und künftig auch der Verteidigungsausschuss de

facto die Funktion eines ständigen Untersuchungsausschusses, wofür ebenfalls eine verfassungsrechtliche Grundlage erforderlich wäre?

*Ich halte die Ausschusslösung nur bei einer Verfassungsänderung für realisierbar (s. unten 17.)*

11. (G 1) Ist anhand der bisherigen Einsatzentscheidungen und Einsatzergebnisse ein nachvollziehbares Handlungsmuster zu erkennen? Sind limitierende Kriterien zu identifizieren, die alle Missionen erfassen?

*Nein; die Entscheidungen werden bis heute bewusst ad hoc getroffen. Der Wahrung der außenpolitischen Handlungsfähigkeit würde auch – neben einer tatbestandlichen Enummerierung von Eingriffsgründen – selbst eine Präjudizwirkung voran gegangener Entscheidungen prinzipiell widersprechen. Übergreifende Merkmale dürften eine klare Orientierung an nationalen Interessen sein, wie sie im Bundeswehr-Weißbuch 2006 beispielhaft aufgeführt sind (darunter altruistische Ziele wie die Verhütung ethnischer Gewalt, die Gewährleistung der Ausübung von Menschenrechten und die Sicherstellung staatlicher Ordnung ebenso wie tendenziell eigennützigere Ziele wie die Verhütung von Migration und die Sicherung von Handelswegen), darüber hinaus die Gewährleistung der Bündnisfunktionen und die klare Bindung an das Völkerrecht; letzteres ist allerdings im Falle des Kosovo-Krieges mangels ausdrücklicher Autorisierung durch den VN-Sicherheitsrat zumindest unter Völkerrechtlern umstritten.*

*Sehr wünschenswert wäre eine systematische Evaluierung des Einsatzgeschehens in seinen militärischen und zivilen Dimensionen, möglichst in einem öffentlichen Verfahren unter Mitwirkung internationaler Kapazitäten. Hier könnte die gut aufgestellte deutsche Friedens- und Konfliktforschung fruchtbar eingesetzt gemacht werden. Die Bundesregierung verfügt mit der Deutschen Stiftung Friedensforschung auch ein Förderinstrument, mit dem hier eine strukturelle Weiterentwicklung angestoßen werden kann.*

12. (G 2) Ist eine flächendeckende Auswertung / Analyse der Einsätze verfügbar? Sind die Einsatzentscheidungen und jeweiligen Verlängerungsentscheidungen selbst lückenlos dokumentiert?

*Öffentliche Analysen liegen m.W. nur zu einzelnen Konflikten bzw. zu spezifischen politischen Zusammenhängen vor; auch eine flächendeckende Dokumentation der Einsatzentscheidungen fehlt; sie wäre allerdings für das Nachvollziehen der Entwicklung durch nicht professionell Eingebundene sehr vorteilhaft.*

13. (G 3) Sind die im Antrag zitierten Erfahrungen der Niederlande übertragbar?

*(Die hierzu von mir angeforderten Informationen liegen leider noch nicht vor.)*

14. (G 4) Gibt es in den Niederlanden oder in anderen grundsätzlich vergleichbaren Ländern ein erprobtes Modell zur Evaluation von Auslandseinsätzen, das insbesondere auch ein Gesamtkonzept aus militärischen, polizeilichen und zivilen / entwicklungspolitischen Komponenten anhand nachvollziehbarer Indikatoren bewerten kann und somit Aufwand, Nutzen und mögliche Nebenfolgen in eine Bilanz stellen kann?

*(wie vor)*

## Bündnis 90 / Die Grünen

### I. Konsequenzen aus dem Urteil des BVerfG-Urteils v. 7.5.2008

1. Für den Fall, dass die Bundesregierung bereits Soldaten ohne Zustimmung des Bundestages - weil zum Zeitpunkt der Entsendung die insoweit nach dem Urteil geltende Schwelle noch nicht überschritten war - ins Ausland entsandt hat: Ist die Bundesregierung verpflichtet, sobald die Schwelle auf Grund einer Änderung der äußeren Gegebenheiten überschritten wird (siehe z.B. die Entwicklung in Georgien), die Zustimmung des BT einzuholen?

*Daran habe ich keine Zweifel; Fälle dieser Art sind auch ansonsten durch die Normierung noch nicht zustimmungsbedürftiger Vorformen militärischer Einsätze angelegt, s. § 2 Abs. 2 bzw. § 4 Abs. 3 ParlBetG (vorbereitende Maßnahmen; Einsätze geringer Intensität)*

### II. Anträge der Fraktionen

1. Kann die Bundesregierung einem parlamentarischen Informationsverlangen (sei es generell nach § 6 ParlBetG oder im Einzelfall durch Ausübung des Interpellationsrechtes) längerfristig Geheimhaltungsbelange entgegen halten?

*Nein; nach der Diskussion bei Entstehung des ParlBetG (s. unten 13.), aber auch nach der aktuellen Entscheidung des BVerfG ist das endgültige Vorenthalten von relevanten einsatzbezogenen Informationen m.E. nicht mit dem Letztentscheidungsrecht des Parlaments vereinbar. Nach demokratischen Grundsätzen wäre der spätestmögliche Zeitpunkt für eine Information das Ende der jeweiligen Legislaturperiode, damit die Phase der politischen Rechnungslegung und Wahlvorbereitung.*

2. Gilt dies (siehe Frage 1.) auch nach Abschluss einer konkreten Verwendung von Streitkräften (z.B. der KSK)?

*Nein, siehe oben.*

Falls die Fragen 1. und 2. ganz oder zum Teil bejaht wurden:

3. Wie verhält sich die Auffassung, dass eine Geheimhaltung vor der Öffentlichkeit und dem Gesamtparlament längerfristig möglich ist, zu § 5 Abs. 1 ParlBetG, nach dem der Bundestag – als Gesamtgremium und öffentlich – grundsätzlich vorher dem Einsatz zustimmen muss und der insoweit eine Ausnahme nur für einen Fall – und dies zeitlich eng beschränkt – zulässt?

*Ich gebe, wie sich aus vorstehenden Antworten ergibt, bereits dem parlamentarischen Informationsrecht zur effizienten Kontrolle staatlicher Aktivitäten – insbesondere solcher mit potenziell einschneidenden Auswirkungen auf Grundrechte – den Vorrang.*

4. Besteht, wenn für längere Zeiträume eine öffentliche Information des Parlamentes über die konkreten Einsätze (konkrete Verwendung der KSK) – eventuell sogar nach Abschluss der Verwendung – gänzlich verweigert oder die Information auf einen Teil des Parlamentes (Gremium, Obleute) verlagert wird und diese Information von dem im Parlament informierten Personenkreis geheim zu halten ist, die Gefahr einer - demokratiefremden - geheimen Art der Kriegsführung?

*Ich teile diese Besorgnis, ich sehe darüber hinaus sogar eine besondere Garantenpflicht des Parlaments zur nachhaltigen Gewährleistung auch der Rechte der Angehörigen von Spezial-*

*einheiten, die für eine – wenn auch differenzierte – Information eben zu solchen Einsätzen spricht (s. unten 16., 19.)*

## **Zusammenhängende Darstellung**

### **A. Ausgangslage**

1. Im Fokus des BE-Gesprächs liegt nach meiner Problemwahrnehmung ein von Abgeordneten aller Fraktionen in den vergangenen 15 Jahren wiederholt gerügtes Kontroll- und Informationsdefizit, in der Regel aus Sicht der Opposition, teils aber auch in Erklärungen von Abgeordneten der jeweiligen Regierungsfractionen gem. § 31 GO anlässlich konkreter Einsatzbeschlüsse<sup>2</sup>. Dieses rührt aus einem nicht abschließend zu behebenden Dilemma. Dieses ist am leichtesten als Zielkonflikt eines waagerechten und eines senkrechten Steuerungselements auswärtiger Gewalt beschreibbar. Diese zwei Mechanismen treffen sich im Institut des konstitutiven Parlamentsbeschlusses, der Administrative und Legislative funktional übergreift und teils verbindet:

– Waagerechte / exekutive Komponente:

In einer als global und teils unkonventionell wahrgenommenen Bedrohungslage (internationaler Terrorismus, asymmetrische Konflikte) wird eine erfolgreiche Strategie insbesondere in der international eng vernetzten Reaktion und Vorsorge gesehen. Dies setzt strategische Vorbereitung und operative Planung in internationalen Gremien voraus, auch das langfristige Ausbilden arbeitsteiliger bzw. integrierter Einheiten, teils mit traditionellen militärischen Teilkompetenzen wie Fernaufklärung (siehe AWACS-Integration, dto. RECCE-Tornados), zunehmend mit speziellen unmittelbaren Kampf-Kompetenzen wie beim KSK. Dies zielt ausdrücklich auf Sicherheit des Staatsgebietes, auf außenpolitische Handlungs- und schnelle Reaktionsfähigkeit bzw. auf Bündnisfähigkeit, die ein wesentliches Element der Mehrzahl der Einsatzbeschlüsse ist.

– Senkrechte / parlamentarische Komponente:

Zum anderen soll die traditionell hohe Entscheidungsfreiheit der Exekutive im Bereich der auswärtigen Gewalt („Kernbereich exekutivischer Entscheidungsbefugnis“, Handeln der dazu am besten ausgestatteten staatlichen Organe“) eingehegt bleiben durch die Letztentscheidung und Vetomacht des Parlaments.<sup>3</sup>

Die seit 1990 entwickelte aktive Außen- und Sicherheitspolitik bedeutet zusammen mit dem i.J. 1994 vom BVerfG hergeleiteten konstitutiven Einsatzbeschluss eine deutliche parlamentarische Mehrlast. Diese wiegt noch schwerer, da sie mit ihrem Einzelfallbezug funktional quer zu der herkömmlichen Funktion einer Legislative liegt und die Parlamentarier zusätzlich mit einer komplexen Vermittlungs- und Übersetzungsaufgabe hin zu den Wahlbürgern konfrontiert, siehe kürzlich den Hinweis von AM Steinmeier in der Regierungserklärung v. 25.6.2008 zu den Ergebnissen der Afghanistan-Konferenz in Paris.<sup>4</sup>

Dabei könnte bei einer lebensnahen Einschätzung die praktische Effizienz einer parlamentarischen ad-hoc-Kontrolle eher gering sein<sup>5</sup>. Bereits der Gesetzentwurf zum Parlamentsgesetz verweist auf mehr ca. 50 bis dahin antragsgemäß ergangene Einsatzentscheidungen.<sup>6</sup> Die Durch-

schlagkraft exekutiver Planung ist auch die mögliche Verbindung von Einsatzbeschluss und Vertrauensfrage wie im politisch umstrittenen Einsatz von deutschen Truppen im Kontext von OEF erheblich, s. Antrag des Bundeskanzlers gem. Art. 68 Abs. 1 GG v. 13.11.2001.<sup>7</sup>

2. Der konstitutive Parlamentsbeschluss entscheidet nun – für eine Legislative höchst atypisch – in der Sache und ist strukturell mit den herkömmlichen parlamentarischen Verfahren schwer zu vereinbaren, auch beim Nachverfolgen der tatsächlichen Auswirkungen früherer Beschlüsse. Legislative handelt grundsätzlich und definitionsgemäß generell-abstrakt und ist auf Einzelfall-bezogene Verfügungen und auf die zugehörigen Tatsachenerhebungen – zumal in dieser Häufigkeit – nicht vorbereitet. Gerade diese „Zweckentfremdung“ verursacht m.E. einen Gutteil der subjektiven Beschwer der Parlamentarier und macht den wiederkehrenden Ruf nach Generalisierung und parlamentarischer Rationalisierung des Verfahrens gut nachvollziehbar. Dies drückt sich in einer Tendenz zu allgemeinen Einsatzkriterien, Vorratsbeschlüssen bzw. einer generellen Mandatierung für Bündnis-gestützte Missionen erkennbar aus. Letztlich auf die gleiche Problemwahrnehmung mögen auch die Überlegungen zur generellen Delegation bestimmter Einsatzkategorien auf parlamentarische Sondergremien<sup>8</sup> zurück zu führen sein, auch wenn sie insbesondere mit einem zu wenig reaktionsfähigen und zu offenen parlamentarischen Verfahren, das die Einsatzziele und die Einsatzkräfte im Einzelfall gefährden kann, motiviert werden.<sup>9</sup>

3. Bei Vergleich der Streitkräfte-Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts von 1994 mit der aktuellen Entscheidung zum Einsatz in der Türkei ist aus meiner Sicht kein grundsätzlicher Wandel festzustellen, der insbesondere das Parlamentsbeteiligungsgesetz und die darin festgeschriebene Verfahrensweise bei Auslösen eines Auslandseinsatzes in Frage stellen würde. Wohl aber hebt das Bundesverfassungsgericht die senkrechte (parlamentarisch-demokratische) Komponente gegenüber der vertikalen exekutiven Komponente besonders hervor. Dies ist aus meiner Sicht nicht anders zu interpretieren, als dass das Parlament stärker als bisher in die Lage versetzt werden soll, die Grundlagen und die kurz- wie mittelfristigen Folgen eines Einsatzbeschlusses verantwortlich abzuwägen. Konsequenz ist aus meiner Sicht kein Änderungsbedarf im Gesetz selbst, wohl aber hinsichtlich der Umsetzung der administrativen Informationspflichten nach dem ParlBetG; dies hätte m.E. auch Konsequenzen für die Fassung von § 96a GO, der im Zuge des Inkrafttretens des ParlBetG angepasst worden war und – in leichtem Gegensatz zur so interpretierbaren Begründung des ParlBetG – Unterrichtungen etwa statt in Schriftform auch in Gestalt von mündlichen Regierungserklärungen zulässt.<sup>10</sup>

4. Hinweis: Ich selbst befürworte eine klare tatbestandliche und gerichtlich überprüfbare Definition von Einsatzgründen. Eine solche Eingrenzung soll allerdings nicht an die Stelle des konstitutiven Parlamentsbeschlusses treten, sondern diesen rechtsstaatlich flankieren und fundieren<sup>11</sup>

## **B. Grundlage des Informationsrechts**

5. § 6 Abs. 1 ParlBetG begründet ein regelmäßiges Informationsrecht des Bundestages über den Verlauf der Einsätze und die Entwicklung im Einsatzgebiet. Die Pflicht zur eingehenden Begründung anstehender Einsätze ergibt sich bereits aus der detaillierten Regelung der Antrags-erfordernisse in § 3 Abs. 2 ParlBetG. Dies wird ergänzt durch eine umfassende vorauslaufende und kontinuierliche Informationsverpflichtung sowie sogar eine abschließende Evaluationsverpflichtung. Die Begründung des Koalitionsentwurfes zum ParlBetG führt zu § 6 (Unterrichtungs-

pflicht) aus und zeigt den Anspruch hoher Transparenz, die mit den potenziell einschneidenden Folgen militärischer Missionen korreliert:

„Die Vorschrift stellt die regelmäßige Unterrichtung des Deutschen Bundestages durch die Bundesregierung sicher. Diese soll mit Blick auf bevorstehende Einsätze insbesondere über vorbereitende Maßnahmen und Planungen zum Einsatz bewaffneter Streitkräfte unterrichten. Über den Verlauf der Einsätze und die Entwicklung im Einsatzgebiet unterrichtet die Bundesregierung den Deutschen Bundestag schriftlich. Sie soll darüber hinaus dem Deutschen Bundestag jährlich einen bilanzierenden Gesamtbericht über den jeweiligen Einsatz bewaffneter Streitkräfte und die politische Gesamtentwicklung im Einsatzgebiet vorlegen.“

In den Berichten der Bundesregierung müssen allerdings geheimhaltungsbedürftige Tatsachen nicht enthalten sein. Über diese Tatsachen sollen die Obleute des Auswärtigen Ausschusses und des Verteidigungsausschusses in geeigneter Weise informiert werden. Findet innerhalb der Frist des § 4 Abs. 1 Satz 4 eine Ausschusssitzung des Auswärtigen Ausschusses oder des Verteidigungsausschusses nicht statt, so sollten ebenfalls die Obleute dieser Ausschüsse unterrichtet werden.

Die Bundesregierung soll nach Beendigung des Einsatzes einen Evaluierungsbericht erstellen, der sowohl die militärischen als auch die politischen Aspekte des Einsatzes darstellt und bewertet.“<sup>12</sup>

6. Eine vereinfachte Information sieht § 6 Abs. 2 ParlBetG für Einsätze geringer Intensität und Tragweite gem. § 4 Abs. 1 ParlBetG vor. Der Einsatz von militärischen Spezialeinheiten dürfte regelmäßig nicht unter die Ausnahme fallen, nach der potenziellen Folgeschwere auch nicht unter das Regelbeispiel von § 4 Abs. 3 zweites Tiert ParlBetG (Dienstleistung einzelner Soldaten in verbündeten Streitkräften aufgrund von Austauschvereinbarungen).

Hier besonders relevant: Der zweite Absatz der o.a. Begründung verweist auf ein gesondertes Verfahren im Falle geheimhaltungsbedürftiger Tatsachen, nämlich auf die Einschaltung der Obleute von Auswärtigem und Verteidigungsausschuss, das an die Stelle von Ausführungen in den Berichten der Bundesregierung treten soll. Allerdings muss man dies dem Wortlaut nach nicht zwingend auf die Gesamtmission, sondern könnte es restriktiv auf einzelne Tatsachen beziehen, wenn man annimmt, dass bei Entwurf und Beschlussfassung des ParlBetG nicht an vollständige und abschließende Geheimmissionen gedacht war.<sup>13</sup> In jedem Falle ist die Begründung konform zu der Getaltung und Bedeutung des konstitutiven Parlamentsbeschlusses auszulegen, wie sie ihm in mehreren Entscheidungen seit 1994 beigemessen worden ist; dazu näher unten 2. – 5.

7. Zur historischen Wurzel des Obleute-Verfahrens im Bereich militärischer Missionen: Es geht wohl auf das Verfahren zurück, das wegen Gefahr im Verzug schon i.J. 1993 bei Einleitung der Evakuierung deutscher und ausländischer Staatsbürger aus Tirana / Albanien geübt wurde<sup>14</sup>, siehe heute die auf vergleichbare Fälle abzielende Fälle abzielende Regelung in § 5 Abs. 1 ParlBetG. I.J. 1993 hatte die Beteiligung der Obleute aber letztlich nicht die Information des Gesamtparlaments ersetzt, siehe Plenardebatte v. 20.3.1997.<sup>15</sup> Im Rahmen der Anhörung zum ParlBetG waren Einsätze von Spezialeinheiten von dem früheren Kommandeur des KSK GenLt Hans-Heinrich Dieter (Stellvertreter des Generalinspektors der Bundeswehr und Inspekteur der Streitkräftebasis) angesprochen worden. Er verwies dort auf den besonderen Geheimhaltungsbedarf, der insbesondere durch die Bündnisverknüpfung folge und widrigenfalls Deutschland an einer

Mitwirkung an bestimmten gemeinschaftlichen Operationen hindere. Er folgerte daraus allerdings ein Verfahren im Sinne von § 5 ParlBetG, also der regelmäßig nachträglichen Zustimmung oder ggfs. Ablehnung des Einsatzes durch das Gesamtparlament:

(S. 8) Als ehemaliger Kommandeur des Kommandos Spezialkräfte ist es mir schon auch ein Anliegen, darauf hinzuwirken, dass eine Regelung ähnlich wie für Gefahr in Verzuge auch bei Einsätzen mit besonderer Geheimhaltungsbedürftigkeit Anwendung finden sollte. Dies würde nicht nur dem Erfolg solcher Einsätze, sondern auch der Sicherheit der eingesetzten Soldaten dienen. Im Hinblick auf den Einsatz integrierter Verbände möchte ich auf die Eilbedürftigkeit von Entscheidungen aufmerksam machen. Hierzu wähle ich das Beispiel eines bewaffneten Einsatzes der NATO Response Force; denn zur Teilnahme deutscher Streitkräfte an dieser multinationalen integrierten Verfügungsgruppe haben wir uns gerade politisch verpflichtet.

(S. 19) Einige Worte zu Einsätzen des Kommandos Spezialkräfte. Wir haben das Kommando Spezialkräfte für Einsätze im militärstrategischen Bereich. Diese Einsätze haben alle eine hohe politische Bedeutung. Sie sind sofort politisch höchst relevant, auch wenn es um negative Auswirkungen solcher Einsätze geht. Es geht nicht nur um Retten und Befreien. Es handelt sich auch um Einsätze in Koalition bzw. im Verbund mit anderen Spezialkräften in Unterstützung von internationalen Organisationen, zum Beispiel - ich möchte da nicht ins Detail gehen - zur Aufklärung von Kriegsverbrechen. Aber auch das sind Einsätze, die wir als Bundesrepublik Deutschland im Einvernehmen mit anderen Nationen durch das KSK ausführen lassen. Diese Einsätze müssen einer besonderen Geheimhaltung unterliegen. Denn wenn solche Einsätze öffentlich gemacht werden, dann ist per se der Erfolg gefährdet; zum anderen sind Leib und Leben der eingesetzten Soldaten gefährdet. Auch für andere Nationen - jetzt komme ich auf die Bündnisstreitkräfte zurück -, die unter solchen Bedingungen Spezialkräfte einsetzen, ist die Geheimhaltung ein absolutes Muss. Wenn die Bundesrepublik Deutschland für den Einsatz des Kommandos Spezialkräfte keine gesetzlichen Grundlagen hat, um diesen Ansprüchen zu genügen, dann werden diese Nationen mit uns nicht zusammenarbeiten, dann werden wir von diesen keine Informationen bekommen, die wir für die Einsätze zum Wohle der Bundesrepublik Deutschland tatsächlich brauchen.

Deswegen plädiere ich dafür, dass man das beispielsweise in § 5 des Gesetzentwurfs der Koalitionsfraktionen einbezieht. Dort steht nur: „Gleiches gilt für Einsätze zur Rettung von Menschen aus besonderen Gefahrenlagen...“ Hier müsste man einen Passus, der den Einsatz von Spezialkräften berücksichtigt, einfügen. Auch im Gesetzentwurf der FDP werden diese Dinge erwähnt. - So weit zur Frage des Einsatzes von Spezialkräften.<sup>16</sup>

8. Nähere Ausgestaltungen des Informationsrechts im Zusammenhang mit dem Einsatz von Spezialkräften sind für mich nicht ersichtlich. Daher sind Konkretisierungen aus dem Sachzusammenhang möglich und erforderlich, insbesondere aus Struktur und Bedeutung des konstitutiven Parlamentsbeschlusses. Seinen in meiner Sicht zentralen Wert, der jegliche Einschränkung in besonderer Weise begründungspflichtig machen muss, erhält das Informationsrecht des Bundestages aus folgender Bewertung: Auswärtige Gewalt ist funktionsbezogen und auch im Verständnis der Bündnispartner auf Handlungsfähigkeit angelegt und die Exekutive besitzt einen natürlichen Informationsvorsprung, darüber hinaus die Fähigkeit, durch mittelfristige Planung und Übung Folgezwänge zu auszulösen (z.B. die mehrfach im Parlament herangezogene Arbeitsteilung bei Nutzung des AWACS). Der im Übrigen vom Grundgesetz besonders garantierte Schutz von Grund- und Menschenrechten kann in dieser Situation nicht im Wege individueller gerichtli-

cher Überprüfung von Einsatzentscheidungen gefördert werden; hier kämen de facto ausschließlich Organklagen in Betracht und selbst diese gewähren nur eine stark eingeschränkte Prüfung wehrpolitischer Entscheidungen. Als effektives Steuerungselement kommt dann einzig die über den Bundestag realisierbare gesamtgesellschaftliche Publizität von Einsatzentscheidungen, von Einsatzbegründungen und Einsatzfolgen in Betracht. Diese gilt es im Zweifel unbeschränkt zu gewährleisten.

## **B. Rückholrecht und Informationsanspruch**

9. Bereits das Rückholrecht des Parlaments besitzt einen materiellen Kern nur dann, wenn das Parlament über die wesentlichen Indikatoren eines Einsatzes und seines Verlaufes kontinuierlich informiert wird. Das ParlBetG hat dieses Rückholrecht i.J. 2005 in § 8 generell verankert, bereits das BVerfG hatte es aber schon i.J. 1994 implizit für den Fall gefordert, dass ein wegen Gefahr im Verzug unautorisiert begonnener Einsatz nachträglich vom Parlament zu beurteilen, damit möglicherweise auch abzulehnen ist.<sup>17</sup> Im Rahmen der öffentlichen Anhörung zum ParlBetG war auf die Informationspflicht der Bundesregierung eine eigene Frage gerichtet. Frage 8 lautete:

„In welcher Weise ist die Unterrichtung des Bundestages durch die Bundesregierung über geplante, laufende und abgeschlossene Einsätze einschließlich derjenigen in Sonderfällen auszugestalten (§ 6 Koalitionsentwurf, § 8 FDP-Entwurf)?“

Die beteiligten Wissenschaftler haben dieses Recht auch unter Verweis auf Art. 43 Abs. 1 GG regelmäßig als grundlegend bewertet:

„Die Bundesregierung muss dem Parlament alle notwendigen Informationen zur Verfügung stellen, damit die Abgeordneten eine gewissenhafte und verantwortliche Entscheidung treffen können. ... Die Informationspflicht endet nicht mit dem Beginn des durch einen konstitutiven Parlamentsbeschluss gedeckten Einsatzes. Aus dem Rückrufrecht des Parlaments fließt die Pflicht der Bundesregierung, periodisch über laufende Einsätze zu berichten. ... Die Informationspflicht kann beschränkt sein, wenn und soweit aus Gründen der Wehr- und Bündnisfähigkeit eine Geheimhaltung von einsatzrelevanten Informationen geboten ist.“<sup>18</sup>

Das Rückholrecht kann aber nicht effektiv diskutiert und parlamentarisch initiiert werden, wenn dem wesentlichen Teil des Parlaments relevante militärische Aktivitäten, ihre Risiken und Ergebnisse überhaupt nicht bekannt sind, wie dies über einen längeren Zeitraum bei den KSK-Aktivitäten im OEF-Kontext der Fall war. Gerade hier hat sich aber nachträglich ein möglicher Missbrauch von Machtbefugnissen zum Nachteil dritter Beteiligter ergeben, der die wirksame parlamentarische Kontrolle hätte höchst wünschenswert erscheinen lassen.

## **C. BVerfG: Entscheidungsverbund von Exekutive und Parlament**

10. Die Intensität der Information über Einsätze unter Einschaltung von Spezialkräften, z.B. KSK, hat sich an der Verantwortung des Parlaments für die jeweils zu beschließenden oder bereits beschlossenen Missionen zu orientieren. Die vom BVerfG definierte Vetomacht – ohne Zustimmung des Parlaments ist grds. kein militärischer Einsatz legitim bzw. ist unmittelbar abzubrechen – weist die rechtliche Verantwortung eindeutig dem Bundestag zu. Sofern ein Einsatz angefochten werden sollte, würde durch die Gerichte ausschließlich der zugrunde liegende Parlamentsbe-

schluss beachtet und jede darauf beruhende militärische Einzelanordnung wäre als gerechtfertigt anzusehen.

11. Im Bereich der auswärtigen Gewalt entfallen durch den Parlamentsvorbehalt nach herrschender Auffassung selbst die konstitutionellen Gesetzesvorbehalte und Bürger-schützenden Mechanismen des ersten Abschnitts des GG (etwa bei Einschränkung des Lebensrechts aus Art. 2 GG das Gebot einer vorhergehenden generell-abstrakten Regelung) und das Verbot von Einzelfallbeschlüssen in Art. 19 GG. Diese einschneidenden Wirkungen setzen aber eine parlamentarische Entscheidung voraus, die nicht nur in der Form einwandfrei ist, sondern auch durch belastbare Entscheidungsgrundlagen mit den wesentlichen Fakten getragen wird, damit eine persönliche Entscheidung der einzelnen Abgeordneten ermöglicht. Das Urteil des BVerfG aus dem Jahre 1994 ist so zu deuten, dass auch tatsächlich eine Entscheidung des Plenums gewollt gewesen ist.<sup>19</sup>

12. In seiner aktuellen Entscheidung zur Luftraumüberwachung in der Türkei im Zusammenhang mit dem Irakkrieg 2003 leitet das BVerfG aus dem erheblichen Risiko für Leben und Gesundheit deutscher Soldaten und dem politischen Eskalations- und Verstrickungsrisiko eine Änderung in den Proportionen der innerstaatlichen Gewaltenteilung ab, mit der Folge eines über den Parlamentsvorbehalt hergestellten Entscheidungsverbundes von Parlament und Regierung.<sup>20</sup>

Besonders hervorzuheben ist: Der wehrverfassungsrechtliche Parlamentsvorbehalt sichere eine adäquate Organzuständigkeit

„gerade im Hinblick auf die Beteiligung der Opposition in freier parlamentarischer Debatte und macht es damit auch der öffentlichen Meinung besser möglich, über die politische Reichweite des jeweiligen Einsatzes zu urteilen.“<sup>21</sup>

Damit entwickelt das BVerfG die Zielrichtung des Parlamentsvorbehalts konsequent parallel zu der des allgemeinen Gesetzesvorbehalts, wo ebenfalls Rechtsstaatsprinzip, Demokratiegebot, öffentliche Debatte und Rechenschaftspflicht Aufgabe und Wesenskern des parlamentarischen Verfahrens sind:

„Der Vorbehalt des Gesetzes erschöpft sich nicht in der Forderung nach gesetzlicher Grundlage für Grundrechtseingriffe. Er verlangt vielmehr, dass alle wesentlichen Fragen vom Normgeber selbst entschieden werden und nicht anderen Normgebern überlassen werden [BVerfGE 83, S. 130, 142, 152, st. Rspr.]. Auf diese Weise soll sichergestellt werden, dass derartige Regelungen aus einem Verfahren hervorgehen, dass sich durch Transparenz auszeichnet, die Beteiligung der parlamentarischen Opposition gewährleistet und auch den Betroffenen und dem Publikum Gelegenheit bietet, ihre Auffassungen auszubilden und zu vertreten [vgl. BVerfGE 85, S. 386, 403]“<sup>22</sup>

Der eigene Handlungs- und Verantwortungsbereich der Exekutive für die Außenpolitik – die Entscheidung über konkrete Modalitäten und den Umfang einzelner Einsätze sowie die Koordination der Streitkräfteintegration in und mit den Organen internationaler Organisationen – verbleibe zwar in Alleinzuständigkeit der Regierung.<sup>23</sup> Jedoch könnten Grenzfälle eines möglichen Einsatzes gerade nicht im Lichte exekutiver Gestaltungsfreiräume oder nach der Rason einer Bündnismechanik beantwortet werden; vielmehr sei der Parlamentsvorbehalt im Zweifel parlamentsfreundlich auszulegen<sup>24</sup>. Damit hat das BVerfG ausdrücklich ein Verfahren gestärkt, das auf hohe parlamentarische und gesellschaftliche Transparenz und Rückkopplung zielt und eine ver-

antwortliche Entscheidung auf der Ebene der einzelnen Abgeordneten ermöglichen soll. Die oben zitierte aktuelle Äußerung von AM Steinmeier liegt mit ihrem Hinweis auf die den Bürgern geschuldete offene Rechenschaftspflicht genau auf dieser Linie.<sup>25</sup>

13. Dazu stünde im eklatanten Widerspruch, wenn wesentliche Informationen ggfs. sogar auf Dauer auf einige wenige Funktionsträger des Parlaments beschränkt blieben, damit auch die Rückkopplung zwischen Volksvertretern und Wählern wesentlich verkürzt würde und auch das entscheidende Moment zur Evaluation und ggfs. Korrektur eines eingeschlagenen Weges entfielen.

Bei der öffentlichen Anhörung zum ParlBetG wurde hervorgehoben: Jedweder Geheimhaltungsbedarf könne höchstens zeitweilig die Befassung des Gesamtparlaments verhindern. Die Bundesregierung sei [Sinnzusammenhang der Aussage: auch in geheimhaltungsbedürftigen Fällen] durch den Gesetzgeber verpflichtet gehalten, zum frühest möglichen Zeitpunkt das Parlament zu informieren und in die Lage zu versetzen, wenigstens nachträglich seine Zustimmung zu diesem Einsatz zu erteilen, so ausdrücklich der an der 1994er Entscheidung beteiligte Verfassungsrichter Klein.<sup>26</sup> Das Parlament müsse sich zu irgendeinem Zeitpunkt auch mit diesen geheimhaltungsbedürftigen Einsätzen befassen.<sup>27</sup> Die Entscheidung aus dem Jahre 1994 enthält dazu die folgende Passage:

„Die Bundesregierung muss jedoch in jedem Fall das Parlament umgehend mit dem so beschlossenen Einsatz befassen. Die Streitkräfte sind zurückzurufen, wenn es der Bundestag verlangt.“<sup>28</sup>

#### D. Grundrechtsschutz

14. Im Bereich der auswärtigen Gewalt ist nach herrschender Meinung aus pragmatischen, auf die Staatsräson gegründeten Argumenten der Schutz der Grund- und Menschenrechte nicht nach den strikten Grundsätzen von Gesetzesvorbehalt und Wesentlichkeitsgebot gewährleistet. Folge ist, dass Eingriffe nicht zwingend auf vorher und detailliert legislativ festgelegte Ermächtigungsgrundlagen gestützt werden müssen und dies folglich auch nicht im Einzelnen gerichtlich überprüft werden könnte. Damit wird umso wichtiger, dass dem Parlament realistische Informations- und Kontrollmöglichkeiten zu Gebote stehen, um einen Missbrauch des Gewaltmonopols zu Lasten von Soldaten, aber auch von Bürgerinnen und Bürgern in den Einsatzgebieten auszuschließen.

Während der Anhörung zum ParlBetG haben die Gefährdung der beteiligten Soldaten und der Schutz ihrer Grundrechte eine wesentliche Rolle gespielt.<sup>29</sup> Das BVerfG hat in seiner jüngsten Entscheidung ebenfalls die Risiken für Leben und Gesundheit der Soldaten als wesentliches Motiv parlamentarischer Kontrolle herausgehoben.<sup>30</sup> Dies dürfte damit einen besonders tragfähigen Grund für die Informationspflicht der Regierung darstellen.

15. In der Regel wird die mögliche Gefährdung durch öffentliche Debatte von Einsätzen insbesondere der Angehörigen von Spezialeinheiten **gegen** einen zu weitgehenden Anspruch des Parlaments oder der Öffentlichkeit angeführt.<sup>31</sup> Tatsächlich kann es aber auch für Angehörige von Spezialkräften sinnvoll und sogar lebensrettend sein, dass der Bundestag eben einen solchen Einsatz genau prüft und erforderlichenfalls mit den parlamentarischen Werkzeugen eingreift. In der möglichen Isolierung, Eigengesetzlichkeit und Gruppendynamik hochspezialisierter

Truppenteile, in der auch vom BVerfG angesprochenen Bündnismechanik und Bündnisroutine<sup>32</sup> mag es geschehen, dass ein spezialisierter Einsatz gerade nicht von unbeteiligter Seite auf Nutzen und Lasten abgewogen wird und sich dann mit schädlichen Folgen prolongiert oder gar auf unbestimmte Zeit perpetuiert.

Auch diese Soldaten haben aber in ihren tendenziell noch gefährlicheren Missionen einen Anspruch auf Wahrnehmung ihrer existenziellen Interessen durch das Parlament und sie müssen prinzipiell jederzeit darauf vertrauen können, dass das Parlament ihren Einsatz, ihre Risiken und Lasten angemessen würdigt und berücksichtigt.

### **E. Gefahr der Verstrickung**

16. Eine negative Ausprägung der vielfach postulierten Bündnisfähigkeit ist das Risiko der Verstrickung, die als Gefahr schleichender Einbindung auch in der Anhörung zum ParlBetG wiederholt zur Sprache kam.<sup>33</sup> Das BVerfG weist in seiner aktuellen Entscheidung auf die besondere Rolle des konstitutiven Parlamentsbeschlusses hin: Wegen der politischen Dynamik des Bündnissystems sei es umso bedeutsamer, dass die größer gewordene Verantwortung für den Einsatz bewaffneter Streitkräfte in der Hand des Repräsentativorgans des Volkes liegt.<sup>34</sup>

Bei den spezialisierten Einsatzkräften, die bereits in hoher internationaler Integration ausgebildet werden, besteht die nicht geringe Gefahr, dass die – zudem verdeckten, teils in Grauzonen des Völkerrechts angesiedelten – Einsätze zu einer nachhaltigen Verstrickung führen, die auch auf andere Einsätze und Einsatzkräfte zurückwirken kann. Auch insoweit besteht besonderer Anlass für die parlamentarische Transparenz dieser spezialisierten Missionen, die jedenfalls in einer lückenlosen Rechenschaftspflicht nach Ablauf einzelner Missionen bestehen muss, soweit vorher Sicherheitsgründe einer offenen parlamentarischen Debatte im Wege stehen sollten.

### **F. Verfassungsverträglichkeit einer Delegation des konstitutiven Parlamentsbeschlusses (Entsendeausschuss) bzw. der Informationsrechte (Obleute-Verfahren)**

17. Die Einrichtung des besonderen Parlamentsausschusses, wie ihn bereits der damalige Entwurf der FDP gefordert hatte<sup>35</sup>, wurde bei der Anhörung zum ParlBetG von allen Beteiligten als verfassungskonform herbeiführbar angesehen und speziell von den Sachverständigen Scholz, Schmidt-Jortzig und Wieland nachdrücklich empfohlen. Umstritten war allerdings, ob es dazu einer gesonderten Verfassungsänderung bedürfte.<sup>36</sup> Genau das halte ich für sehr überzeugend. Denn der konstitutive Parlamentsbeschluss dürfte vom BVerfG bewusst als Plenarbeschluss entwickelt worden sein.<sup>37</sup> Auch die aktuelle Entscheidung des BVerfG spricht vom Parlament als Repräsentativorgan des Volkes<sup>38</sup>. Damit dürfte eine Ausschusslösung nur durch Klarstellung in der Verfassung vereinbar sein, etwa wie im Falle des Art. 45a Abs. 2 GG, der sogar ein Minderheiten-schützendes Quorum festlegt.

In jedem Fall bedeutet eine – auch nur teilweise – Übertragung auf einen Ausschuss einen deutlichen Verlust an Publizität und demokratischer Rückkopplung. Dies gilt insbesondere, wenn einem solchen Ausschuss auch die allfälligen Entscheidungen zur Verlängerung von Missionen übertragen werden könnten. Hier ist politische Rechenschaft bzw. ist das öffentlichkeitswirksame Hinterfragen anfänglicher Einsatzziele gesellschaftlich besonders relevant. Besonders bedenklich erscheint, dass die Exekutive durch die Variante eines als mindestens VS-GEHEIM eingestuften

Einsatz-Antrages gem. § 6 Abs. 1 lit. a) ParlBetG-E in letztlich nicht justiziablem Praxis die Ausschussbefassung de facto zum Standardfall machen kann.

18. Das Obleute-Verfahren stellt sich auf die parl. Anfrage der Abgeordneten Höger

„An welchen Orten außerhalb Deutschlands war das Kommando Spezialkräfte (KSK) in den ersten drei Monaten des Jahres 2007 im Einsatz (bitte aufgeschlüsselt nach Einsatzort, Einsatzstärke und Auftrag)?“

derzeit wie folgt dar:

„Die Bundesregierung informiert die Vorsitzenden, die stellvertretenden Vorsitzenden und die Obleute des Verteidigungsausschusses und des Auswärtigen Ausschusses auf vertraulicher Basis vor der Entsendung von Spezialkräften und nach Abschluss von wichtigen Einzeloperationen während des Einsatzes, sobald und soweit dies ohne Gefährdung des Einsatzes, der Soldaten oder ihrer Angehörigen möglich ist. Die Obleute sind ermächtigt, diese Informationen vertraulich an die Fraktionsvorsitzenden weiterzugeben.“<sup>39</sup>

Die Argumentation, die für eine zusätzliche verfassungsrechtliche Grundlage zur Delegation von Kontrollrechten des Bundestages auf einen Ausschuss gilt, sind in gleicher Weise auf die Kanalisierung von relevanten Informationen entsprechend dem Sonderverfahren bei Spezialkräften anzuwenden: Auch dieses braucht m.E. schon angesichts der dem Bundestag i.J. 1994 mit verfassungsfortbildender Wirkung zugewiesenen Entscheidungscompetenz, die sich an das Plenum richtete, eine ausdrücklichen Vorkehrung im Grundgesetz, erst recht aber nach der Konkretisierung der Gesamtverantwortung des Bundestages durch die aktuell vorliegende Entscheidung des BVerfG.

#### **G. Konsequenzen des o.g. Entscheidungsverbundes; mögliche Kriterien für einen Informationsanspruch**

19. Wenn der vom Bundesverfassungsgericht angenommene Entscheidungsverbund von Regierung und Parlament Realität sein soll, müssen für alle Einsatzformen prinzipiell gleichrangige Informationsressourcen bereitgestellt werden – und zwar bis auf die Ebene der einzelnen Abgeordneten. Wenn die Bundeswehr in der Realität eine Parlamentsarmee ist, dann ist jede Soldatin und jeder Soldat Parlamentssoldat und es besteht eine Garantenpflicht des Plenums bzw. jeder Abgeordneten und jedes Abgeordneten. Dies kann nur im Falle höherwertiger Interessen – etwa bei konkreter Gefährdung einzelner Soldaten oder bei auf der Hand liegender Gefahr des Scheiterns des Einsatzes selbst – modifiziert werden, und zwar im Sinne des geringst möglichen Eingriffs in den Informationsanspruch des Parlaments und den der demokratischen Öffentlichkeit. In einem solchen Fall wäre – aber nur zeitweilig – eine Information im Rahmen der Geheimschutzverfahren des Bundestages zu tolerieren. Ein dauerhaftes Absehen von öffentlicher Rechenschaft ist aber mit dem rechtsstaatlich-demokratischen Verfahren nicht vereinbar. Dies gilt auch und gerade für verdeckte militärische Operationen, bei denen eine besondere Verstrickungsgefahr und eine erhöhte rückwirkende Gefahr sogar auf den nationalen Bereich eben nicht auszuschließen ist. Gerade hier mag der kameradschaftliche Schulterschluss selbst eklatante Abweichungen von rechtsstaatlichen und humanitären Standards für lange Zeit abschirmen und zudecken, mit der Folge dann noch wesentlich intensiverer Gefährdung für den verantwortlichen Staat, siehe die jeweils folgenreichen Skandale von Falludja, Guantánamo und Abu Ghraib.

20. Abzuwägen bleibt, in welcher Tiefe und Frequenz Parlament und Öffentlichkeit über die Einsätze von Spezialkräften zu informieren sind. Ein grenzenloser Auskunftsanspruch kann das Parlament unzweifelhaft lähmen, eine zu enge Interpretation des Informationsanspruchs würde erhebliche Risiken auf individueller wie gesellschaftlicher Ebene zeitigen.

- Als Faustregel mag gelten, dass das „Ob“ eines Einsatzes Sache des nationalen Parlaments ist, aber das „Wie“ Angelegenheit der Regierung bzw. der Bündnisse. Allerdings kann das „Ob“ ohne relevante Einzelheiten zum „Wie“ bzw. zur realen Umsetzung praktisch nicht entschieden werden, da es notwendigerweise eine Prognose über Ziele, über Nutzen und Risiken umfasst. Daher möchte ich hier ansatzweise versuchen, Kriterien für informationspflichtige Umstände der Einsätze zu entwickeln.
- Differenziert werden könnte zunächst nach der Eigenständigkeit: Sofern der Einsatz lediglich eine unselbständige Komponente eines anderweitig konkretisierten Einsatzes ist, dürfte der Informationsanspruch grundsätzlich geringer ausgeprägt sein (ebenso wenig wie es näherer Angaben zur Organisation der Infrastruktur bedarf) als bei einem eigenverantwortlichen Einsatz. Ebenso dürfte eine nähere Information entbehrlich sein bei einem fest definierten, konventionellen Auftrag der jeweils eingesetzten Einheit<sup>40</sup>. Sie dürfte dagegen wichtiger und sollte regelmäßig anstehen, sofern das Aufgabengebiet nur vage umrissen ist und ein hoher taktischer Spielraum besteht. Ein möglicherweise auf Jahre angelegter oder bereits mehrere Jahre währender Einsatz löst einen besonderen Begründungsdruck aus, auch dann, wenn er international integriert verläuft bzw. wesentliche Impulse zur Ausgestaltung des Einsatzes von Personen oder Verbänden ausgeht, die nicht gegenüber dem deutschen Parlament rechenschaftspflichtig sind. Hier hat sich nicht das Parlament der Faktizität der Einsätze zu fügen, sondern die Einsätze und schon die vorangehenden Integrationsmaßnahmen stehen unter dem Vorbehalt, dass jedenfalls eine offene demokratische Evaluation des Einsatzergebnisses möglich bleibt.
- Die „Gewährleistung der äußeren Sicherheit“ scheint mir kein ausreichend abgrenzungsfähiges Kriterium zu sein, letztlich liegen derartige Gefahren im Umfeld praktisch aller Missionen latent vor; in jedem Fall könnte dieses Argument nicht dauerhaft einer Evaluation der Aktivitäten im Wege stehen. Denn sonst bestünde die Gefahr partiell unkontrollierter staatlicher Gewaltanwendung. Hinsichtlich des Schutzes von Leib und Leben gilt Ähnliches; in jedem Fall ist auch argumentierbar, dass die parlamentarische Kontrolle auch fürsorglich verstanden werden kann und genau diesem individuellen und durch Grundrechte gesicherten Schutz gegen übergebürliche staatliche Inanspruchnahme dienen kann.
- Bei jeder Information gegenüber dem Parlament und der Öffentlichkeit ist die Anonymität der Daten der Beteiligten und ihrer Familien zu gewährleisten. Ziel ist nicht, dass Parlamentarier für einzelne, Ihnen gfs. bekannte Personen eintreten, sondern dass Sie in ausreichend stichhaltiger Weise Chancen und gesellschaftliche wie individuelle Risiken von Auslandseinsätzen – für Inländer wie Ausländer – prüfen und erforderlichenfalls parlamentarisch steuern können.

## H. Zusammenfassendes Ergebnis:

Die zu Beginn dargestellte Praxis ist insbesondere nach der aktuellen Entscheidung des BVerfG angreifbar. Eine Änderung des ParlBetG selbst erscheint nicht erforderlich, wohl aber eine geänderte Handhabung. Für eine – in jedem Fall retrospektiv zu gewährleistende – Transparenz grundsätzlich aller Einsätze, auch von Spezialkräften, gegenüber dem Gesamtparlament sprechen zunächst

- die fehlende Einschränkung nach dem Wortlaut von § 6 Abs. 1 ParlBetG, wobei die Gesetzesbegründung zwar auf mögliche Restriktionen bei geheimhaltungsbedürftigen Tatsachen hinweist, aber im Sinne des BVerfG parlamentsfreundlich interpretiert werden kann und muss,
- der zwingende Zusammenhang von Information und Rückholrecht gem. § 8 ParlBetG,
- der vom BVerfG in seiner jüngsten Entscheidung besonders herausgehobene Entscheidungsverbund zwischen Regierung und Parlament,
- der effiziente Grundrechtsschutz über eine parlamentarische Öffentlichkeit, die letztlich auch im Interesse militärischer Spezialkräfte gewährleistet werden muss,
- das gebotene Entgegenwirken gegen jede Form militärischer Verstrickung.

Aus meiner Sicht würde die Delegation der vom BVerfG konstituierten Kontrollpflichten durch das Gesamtparlament auf eine kleinere Gruppe (Obleute, Fraktionsvorsitzende) auch eine spezifische Grundlage in der Verfassung benötigen, ebenso wie dies richtigerweise bei Einrichtung eines Entsendeausschusses nach Vorschlag der FDP anzunehmen wäre.

Für den Umfang die Ausübung des Informationsanspruches insbesondere bei geheimhaltungsbedürftigen Missionen oder Missionsteilen sollten handhabbare Kriterien entwickelt werden.

Dr. Voss

link zu Protokoll / Gutachten im Zusammenhang mit der öffentlichen Anhörung zum Parlamentsbeteiligungsgesetz am 17.6.2004 (25. Sitzung des Ausschusses f. Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung)

[http://www.vo2s.de/mi\\_pbg-anh.htm](http://www.vo2s.de/mi_pbg-anh.htm)

---

<sup>1</sup> s. *Noetzel/Schreer*, Parlamentsvorbehalt auf dem Prüfstand, Februar 2007, S. 3f; siehe auch Erörterung bei der öffentlichen Anhörung zum Parlamentsbeteiligungsgesetz am 17.6.2004 auf die Frage von *MdB Ole Schröder*, Prot. der Ausschusssitzung S. 23 ff; ferner Diskussion in der Debatte zum ParlBetG, Plenarprot. 15/146, S. 13646f

<sup>2</sup> s. z.B. Plenarprot. 15/146, S. 13707ff

<sup>3</sup> Streitkräfte-Urteil des *BVerfG* v. 12.7.1994, BVerfGE 90, 286, S. 381ff

<sup>4</sup> Bulletin der Bundesregierung Nr. 72-1 v. 25.6.2008, S. 3f: „Meine Damen und Herren, trotz dieser eindrucksvollen Fortschritte sehen viele Bürgerinnen und Bürger den Afghanistan-Einsatz – ich weiß das – mit großer Skepsis. Sie selber sehen sich in Ihren Wahlkreisen auch kritischen Fragen ausgesetzt. Die Politik steht nicht nur unter Begründungs-, sondern manchmal sogar unter Rechtfertigungszwang. Ich glaube, wir dürfen uns diesem auch nicht entziehen, weil die Bürger einen Anspruch darauf haben, dass wir unseren Afghanistan-Einsatz – und zwar das gesamte Engagement

---

– immer wieder auf Erfolg, auf Wirksamkeit und auf Effizienz hin hinterfragen. Wir brauchen klare Ziele, und wir brauchen beständige Erfolgskontrolle. Wir müssen uns kritisch selbst prüfen, welche Erwartungen im kulturellen und politischen Kontext Afghanistans realistisch sind.“

<sup>5</sup> vgl. auch *Nötzel/Schreer* aaO S. 3, linke Spalte

<sup>6</sup> BT-Drs. 15/2742, S. 1

<sup>7</sup> BT-Drs. 14/7440 und antragsgemäßen Beschluss v. 16.11.2001, Plenarprot. 14/202, S. 19893

<sup>8</sup> Antrag der FDP v. 12.11.2003, BT-Drs. 15/1985; entsprechender FDP-Antrag v. 8.11.2006, BT-Drs. 16/3342; siehe aus neuerer Zeit nur: *Axer*, Das Kommando Spezialkräfte zwischen Geheimschutzinteresse und Parlamentsvorbehalt, ZRP 2007, S. 82ff; *Noetzel/Schreer* aaO; wesentlicher Diskussionspunkt bei der öffentlichen Anhörung zum ParlBetG am 17.6.2004, vgl. Nr. 5 des Fragenkataloges mit weitgehender Zustimmung der Sachverständigen

<sup>9</sup> vgl. Prot. Anhörung (Fn. 1), S. 5, 8, 9, 19, 29, dagegen wird auch auf die in jedem Einzelfall rechtzeitige Entscheidung des Bundestages verwiesen, s. *MdB Bartels*, Prot. Anhörung (Fn. 1), S. 11; ders., Debatte v. 3.12.2004 zum ParlBetG, Plenarprot. 15/146, S. 13650

<sup>10</sup> Änderungen/Begründung s. BT-Drs. 15/5245 v. 12.4.2005; angenommen in der Plenarsitzung 15/172 v. 21.4.2005

<sup>11</sup> *Voss*, Rechtsstaat ad hoc? Anwendung von Gesetzesvorbehalt und Parlamentsvorbehalt bei Auslandseinsätzen der Bundeswehr, ZRP 2007, S. 78, 80f

<sup>12</sup> BT-Drs. 15/2742, S. 6; die Beschlussempfehlung des 1. Ausschusses verweist hinsichtlich der Begründung auf den Antrag, vgl. BT-Drs. 15/4264, S. 7

<sup>13</sup> vgl. aber die Diskussion bei der öffentlichen Anhörung zum ParlBetG am 17.6.2004, insbes. die Stn. von *MdB Nachtwei*, Prot. Anhörung (Fn. 2), S. 21f; speziell für die Fallgestaltung geheimhaltungsbedürftiger Missionen wurde dort wiederholt die FDP-Variante mit einem repräsentativen parl. Gremium als funktional bessere Lösung hervorgehoben

<sup>14</sup> Operation LIBELLE, vgl. *MdB van Essen*, Plenarprot. 14/146 S. 1364

<sup>15</sup> Plenarprot. Drs. 13/166

<sup>16</sup> Prot. Anhörung (Fn. 1), S. 8, 19

<sup>17</sup> BVerfG 12.7.1994, BVerfGE 90, S. 286, 388

<sup>18</sup> So Gutachten *Baldus* zur Anhörung zum ParlBetG, S. 45; vgl. Gutachten *Klein* S. 8; Gutachten *Röben*, S. 4; Gutachten *Schmidt-Jortzig* S. 6; Gutachten *Scholz* S. 13; ferner *Scholz*, Prot. Anhörung (Fn. 2), S. 27

<sup>19</sup> *Wieland*, Prot. Anhörung (Fn. 1), S. 25

<sup>20</sup> BVerfG 7.5.2008, Rdnr. 71 der Gründe

<sup>21</sup> BVerfG aaO Rdnr. 71

<sup>22</sup> siehe BVerfG v. 8.4.1997, BVerfGE 95, S. 266, 307; ebenso BVerfG v. 3.6.2003, BVerfGE 108, S. 282, 311

<sup>23</sup> BVerfG 17.5.2008 aaO

<sup>24</sup> BVerfG 17.5.2008 aaO, Rdnr. 72

<sup>25</sup> oben Fn. 4

<sup>26</sup> Prot. Anhörung (Fn. 1), S. 30 (*Klein*)

<sup>27</sup> Prot. Anhörung (Fn. 1), S. 32 (*Baldus*)

<sup>28</sup> BVerfG 12.7.1994, BVerfGE 90, S. 286, 388

<sup>29</sup> s. Prot. Anhörung (Fn. 1); S. 2, 9, 10, 15, 18, 27, 31, 32, siehe insbesondere Gutachten *Baldus*, S. 11-16

<sup>30</sup> BVerfG 17.5.2008, Rdnr. 71

<sup>31</sup> so z.B. der ehemalige KSK-Kommandeur Dieter, Prot. Anhörung (Fn. 1), S. 19

<sup>32</sup> BVerfG 17.5.2008 (Fn. 17), Rdnr. 72

<sup>33</sup> z.B. *Schmidt-Jortzig*, Prot. der Anhörung v. 17.6.2004, S.15, 28f; Dieter aaO S. 19; Schmidt aaO S. 23f, *Wieland* aaO S. 35

<sup>34</sup> BVerfG 17.5.2008, Rdnr. 69

<sup>35</sup> Entwurf v. 12.11.2003, BT-Drs. 15/1985; ähnlich Entwurf v. 8.1.2006, BT-Drs. 16/3342

<sup>36</sup> Prot. Anhörung (Fn. 1), S. 32ff

<sup>37</sup> *Wieland* Prot. Anhörung (Fn. 1), S. 25

<sup>38</sup> BVerfG 17.5.2008, Rdnr. 69

<sup>39</sup> Antwort des Parlamentarischen Staatssekretärs Thomas Kossendey vom 3. Mai 2007, BT-Drs. 16/5317 v. 11.5.2007, S. 57

<sup>40</sup> etwa bei einer auf Evakuierung spezialisierten Einheit, der ursprünglichen Kernkompetenz des KSK und der GSG 9

**Schriftliche Stellungnahme zum offenen Berichterstattegespräch vor dem Ausschuss für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung am 25. September 2008.**

VORLÄUFIGER TEXT, 17. September 2008

Die Fragenkataloge der Fraktionen lassen erkennen, dass die Interpretation des Urteils des Bundesverfassungsgerichts vom 7. Mai 2008, 2 BvE 1/03, der Gesetzentwurf der FDP-Fraktion auf BTDrucks 16/3342 sowie der Antrag der Fraktion DIE GRÜNEN auf BTDrucks 16/6770 im Mittelpunkt des Interesses stehen.

Die Fragen sollen aus spezifisch verfassungsrechtlicher Perspektive beantwortet werden. Dazu wird ein Vorgehen in zwei Schritten vorgeschlagen. In einem ersten Schritt sollen die wesentlichen Aussagen des Urteils im Zusammenhang erörtert werden (A). Hierauf aufbauend soll auf zentrale Punkte der Fragenkataloge eingegangen werden (B).

**A) Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 7. Mai 2008**

Das Urteil zerfällt, wie beim Bundesverfassungsgericht üblich, in einen sog. Maßstabteil und in einen sog. Subsumtionsteil, in dem das Gericht den Maßstab auf den Fall anwendet. Wichtiger ist regelmäßig der Maßstabteil, da dieser die Regeln aufstellt, die auch in künftigen Fällen Anwendung finden sollen. Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts enthält einen zweistufigen Maßstabteil. Auf der ersten Stufe macht das Bundesverfassungsgericht grundlegenden Aussagen zum konstitutiven Parlamentsvorbehalt für Einsätze der Bundeswehr (I).<sup>31</sup> Auf der zweiten Stufe trifft es Aussagen zum Einsatzbegriff (II).<sup>32</sup> Diese Aussagen des Gerichts sind im Folgenden zu referieren, zur Verdeutlichung sollen Exzerpte des jeweils im Wortlaut wiedergegeben werden.

**I. Grundlegendes zum Parlamentsvorbehalt und seiner Funktion**

Das Bundesverfassungsgericht nutzt das neue Urteil, um die verfassungsrechtliche Bedeutung und Funktion des Parlamentsvorbehalts hervorzuheben für die parlamentarische Verantwortung für die Einsätze der Bundeswehr hervorzuheben. Das war in den bisherigen Urteilen nicht explizit deutlich geworden.<sup>33</sup>

**1) Parlamentsheer**

Aus dem neuen Urteil ergibt sich, dass der Parlamentsvorbehalt neben der Verantwortung für die gesetzlichen und vertraglichen Grundlagen der Bündnissysteme das Instrument ist, mit dem das Parlament effektiv Verantwortung

---

<sup>31</sup> Urteilsgliederungspunkt C I 2.

<sup>32</sup> Urteilsgliederungspunkt C I 3.

<sup>33</sup> Das Urteil ist insgesamt auf dem Hintergrund der Urteile BVerfG 90, 286 aus dem Jahre 1994 und BVerfGE 104, 151 aus dem Jahre 2001 zu lesen. Besonders das jüngere Urteil zitiert das Gericht häufig.

für den Einsatz der Bundeswehr nehmen kann. Er ist das Korrektiv für die weit gefassten Regeln kollektiver Bündnissysteme.

Dazu heißt es im Urteil:<sup>34</sup>

Rdnr. 70: Wie der Senat bereits hervorgehoben hat, stellt der wehrverfassungsrechtliche Parlamentsvorbehalt insoweit ein wesentliches Korrektiv für die Grenzen der parlamentarischen Verantwortungsübernahme im Bereich der auswärtigen Sicherheitspolitik dar. Mit der Anwendung militärischer Gewalt endet der weit bemessene Gestaltungsspielraum der Exekutive im auswärtigen Bereich. Der Deutsche Bundestag ist bei Einsatz bewaffneter Streitkräfte nicht lediglich in der Rolle eines nachvollziehenden, nur mittelbar lenkenden und kontrollierenden Organs, sondern er ist zur grundlegenden, konstitutiven Entscheidung berufen, ihm obliegt die Verantwortung für den bewaffneten Außeneinsatz der Bundeswehr. Die Bundeswehr ist insofern ein „Parlamentsheer“, ungeachtet der Kommandostruktur ...

## 2) Notwendigkeit parlamentarischer Legitimation jedes Einsatzes

Über das Parlament muss jeder Einsatz legitimiert werden, weil jeder Einsatz ein politisches Eskalations- oder Verstrickungsrisiko birgt. Dabei geht es um die spezifische Qualifikation des Parlaments für eine offene politische Debatte, die das Spektrum der politischen Anschauungen offen legt und Alternativen formuliert, und die es ihm ermöglicht, seine grundlegende Verantwortung im „Entscheidungsverbund“ mit der Regierung zu übernehmen.

Dazu heißt es im Urteil:<sup>35</sup>

Rdnr. 71: Der Einsatz bewaffneter Gewalt bedeutet nicht nur ein erhebliches Risiko für Leben und Gesundheit deutscher Soldaten, sondern er birgt auch ein politisches Eskalations- oder doch Verstrickungspotential: Jeder Einsatz kann von der begrenzten Einzelaktion in eine größere und länger währende militärische Auseinandersetzung münden, bis hinein in einen umfänglichen Krieg. Dem Übergang von der Diplomatie zur Gewalt korrespondiert eine Veränderung in den Proportionen der innerstaatlichen Gewaltenteilung. Der durch den Parlamentsvorbehalt solcherart hergestellte Entscheidungsverbund von Parlament und Regierung über den Einsatz bewaffneter Streitkräfte....

Der wehrverfassungsrechtliche Parlamentsvorbehalt sichert insoweit eine adäquate Organzuständigkeit gerade im Hinblick auf die Beteiligung der Opposition in freier parlamentarischer Debatte und macht es damit auch der öffentlichen Meinung besser möglich, über die politische Reichweite des jeweiligen Einsatzes zu urteilen.

Die funktionsgerechte Teilung der Staatsgewalt im Bereich der auswärtigen Angelegenheiten gestaltet sich im Hinblick auf Systeme gegenseitiger kollektiver Sicherheit damit so, dass das Parlament durch seine Mitentscheidung grundlegende Verantwortung für die vertragliche Grundlage

---

<sup>34</sup> Zitiert nach den Randnummern (Rdnr) des im Internet veröffentlichten Urteilstextes (<http://www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen>).

<sup>35</sup> Hervorhebungen vom Verf.

des Systems einerseits und für die Entscheidung über den konkreten bewaffneten Streitkräfteeinsatz andererseits übernimmt, ...

### 3) Voll informierte eigene Entscheidung des Parlaments

Aus dieser Funktion des Parlamentsvorbehalts folgt, dass das Parlament als Plenum selbst eine voll informierte eigene Entscheidung treffen kann und muss. Eine Einschätzungsprärogative kann der Exekutive lediglich für den Eilfall und nur einstweilen überlassen sein.

Dazu heißt es im Urteil:

Rdnr. 72: Angesichts der Funktion und Bedeutung des wehrverfassungsrechtlichen Parlamentsvorbehalts darf seine Reichweite nicht restriktiv bestimmt werden. Vielmehr ist der Parlamentsvorbehalt entgegen der im vorliegenden Verfahren vertretenen Auffassung der Antragsgegnerin vom Bundesverfassungsgericht im Zweifel parlamentsfreundlich auszulegen. Inbesondere kann das Eingreifen des Parlamentsvorbehalts nicht unter Berufung auf Gestaltungsspielräume der Exekutive maßgeblich von den politischen und militärischen Bewertungen und Prognosen der Bundesregierung abhängig gemacht werden; eine Einschätzungsprärogative kann der Exekutive lediglich für den Eilfall und damit nur einstweilen überlassen sein.

Rdnr. 80: Der Senat hat bereits in seinem Urteil vom 12. Juli 1994 darauf hingewiesen, dass der Parlamentsbeschluss über einen Einsatz bewaffneter Streitkräfte in den zuständigen Ausschüssen vorzubereiten und im Plenum zu beraten ist.

Dies erfordert auch aus Gründen der Verfahrenssicherung eine Parlamentsbeteiligung zu einem Zeitpunkt, zu dem die materielle Entscheidung über eine Anwendung von Waffengewalt noch nicht getroffen ist und auch nicht vor dem Abschluss des Zustimmungsverfahrens getroffen wird. Anderenfalls könnte der wehrverfassungsrechtliche Parlamentsvorbehalt zu einem Parlamentsnachvollzug oder doch einem Parlamentsvorbehalt ohne reguläres Zustimmungsverfahren werden, was zu einer materiellen Entwertung der parlamentarischen Mitentscheidungskompetenz im Rahmen des Streitkräfteeinsatzes führen und einzelne Einsätze entgegen den verfassungsrechtlichen Grundentscheidungen von der parlamentarischen Verantwortlichkeit abkoppeln würde. Die normative Kraft des Parlamentsbeschlusses darf nicht durch die „normative Kraft“ bereits geschaffener oder doch vorentschiedener Fakten ersetzt werden.

Rdnr. 82: Da das Grundgesetz dem Deutschen Bundestag, soweit der wehrverfassungsrechtliche Parlamentsvorbehalt reicht, ein originäres Mitentscheidungsrecht im Bereich der auswärtigen Gewalt zuweist, besteht in diesem Bereich jenseits der Eilkompetenz gerade kein eigener Entscheidungsraum der Exekutive. Ein solcher würde aber der Sache nach systemwidrig eingeführt, wenn die Bundesregierung hinsichtlich der Frage, ob

eine Einbeziehung deutscher Soldaten in bewaffnete Auseinandersetzungen unmittelbar zu erwarten ist, über einen vom Bundesverfassungsgericht nicht zu kontrollierenden Prognosespielraum verfügte. Dies bedeutet zugleich, dass die Bundesregierung verpflichtet ist, den mitentscheidenden Bundestag in, gemessen an seiner Entscheidungskompetenz, hinreichender Weise mit den erforderlichen Informationen über den Einsatzzusammenhang und gegebenenfalls über im Gang befindliche Planungen in Systemen gegenseitiger kollektiver Sicherheit zu versorgen.

## II. Der Einsatzbegriff

Den Einsatzbegriff bestimmt das Bundesverfassungsgericht sodann als Konkretisierung dieser Grundsätze, also im Sinne einer Mitentscheidung über bewaffnetes Handeln deutscher Streitkräfte mit Eskalationspotenzial zu einem frühen Zeitpunkt, an dem noch politische Entscheidungsfreiheit über den Einsatz, seinen Nutzen und seine Risiken besteht.

Dazu heißt es im Urteil:

Rdnr. 74: Ein unter dem Grundgesetz nur auf der Grundlage einer konstitutiven Zustimmung des Deutschen Bundestags zulässiger Einsatz bewaffneter Streitkräfte liegt vor, wenn deutsche Soldaten in bewaffnete Unternehmungen einbezogen sind

Rdnr. 76: Für den wehrverfassungsrechtlichen Parlamentsvorbehalt kommt es nicht darauf an, ob bewaffnete Auseinandersetzungen sich schon im Sinne eines Kampfgeschehens verwirklicht haben, sondern darauf, ob nach dem jeweiligen Einsatzzusammenhang und den einzelnen rechtlichen und tatsächlichen Umständen die Einbeziehung deutscher Soldaten in bewaffnete Auseinandersetzungen konkret zu erwarten ist und deutsche Soldaten deshalb bereits in bewaffnete Unternehmungen einbezogen sind.

Rdnr. 77: Deshalb führt erst die qualifizierte Erwartung einer Einbeziehung in bewaffnete Auseinandersetzungen zur parlamentarischen Zustimmungsbedürftigkeit eines Auslandseinsatzes deutscher Soldaten. Diese qualifizierte Erwartung unterscheidet sich in zweifacher Hinsicht von der bloßen Möglichkeit, dass es zu bewaffneten Auseinandersetzungen kommen könnte:

Rdnr. 78: Zum einen bedarf es hinreichender greifbarer tatsächlicher Anhaltspunkte dafür, dass ein Einsatz nach seinem Zweck, den konkreten politischen und militärischen Umständen sowie den Einsatzbefugnissen in die Anwendung von Waffengewalt münden kann.

Rdnr. 79: Zum anderen bedarf es für eine qualifizierte Erwartung der Einbeziehung von Bundeswehrsoldaten in bewaffnete Auseinandersetzungen einer besonderen Nähe der Anwendung von Waffengewalt. Danach muss die Einbeziehung unmittelbar zu erwarten sein.

Rdnr. 81: Ein Anhaltspunkt für die drohende Einbeziehung deutscher Soldaten in bewaffnete Auseinandersetzungen besteht, wenn sie im Ausland Waffen mit sich führen und ermächtigt sind, von ihnen Gebrauch zu machen.

## **B) Zentrale Punkte der Fragenkataloge**

Auf der Grundlage des erörterten Urteils des Bundesverfassungsgerichts vom Mai 2008 können folgende Aussagen zu den Fragenkatalogen (getroffen werden)

1) Der Bundestag trägt politische Verantwortung für die Einsätze. Grundlage muss eine volle Information des Parlaments sein.

a) Die Bundesregierung ist verpflichtet, dem Bundestag alle für seine Entscheidung erforderlichen Informationen bereit zu stellen.

b) Das umfasst auch die Information über geheimhaltungsbedürftige Einsätze. Hier ist ein geeignetes Verfahren zu finden, das sicherstellt, dass auch die Opposition informiert ist.

c) Die Bundesregierung hat grundsätzlich keinen Einschätzungs- oder Beurteilungsspielraum, der eine eingeschränkte Information des Parlaments rechtfertigen würde. Eine Ausnahme gilt nur in Eilfällen und dann auch nur für die eilige Situation.

2) Das Parlament hat einen Gestaltungsspielraum bei der Gestaltung seines Beratungs- und Entscheidungsverfahrens, solange dies dem Ziel einer voll verantworteten parlamentarischen Entscheidung unter Beteiligung aller Fraktionen entspricht.

a) Dazu gehört die Systematisierung der Entscheidungsvoraussetzungen nach der tatsächlichen und nach der rechtlichen Seite. Das umfasst die völkerrechtlichen Voraussetzungen. Ein Katalog wie auf BTDrucks angedacht, entspricht dieser Voraussetzung.

b) Das gilt auch für die Entwicklung eines praxisgerechten Verfahrens bei geheimhaltungsbedürftigen Einsätzen. Hier ist von den Erfahrungen des Bundestags in seiner Kontrolle der Nachrichtendienste und dem 1. UA Gebrauch zu machen.

c) Diese Verfahren können in der Geschäftsordnung des Parlaments geregelt werden.

3) Grundsätzlich hat der Bundestag durch das Plenum nach Beratung in den Ausschüssen zu entscheiden.

a) Das Bundesverfassungsgericht hat diese Erwartung der Verfassung, die bereits im Urteil von 1994 enthalten war, im Urteil vom Mai 2008 noch einmal wiederholt. Es hat sie jetzt mit der Bedeutung der offenen parlamentarischen Meinungsbildung für die Übernahme parlamentarischer Verantwortung für Einsätze begründet.

b) Die Delegation von Entscheidungsbefugnissen an einen Ausschuss kommt daher nur unter sehr engen Voraussetzungen in Betracht. Zulässig ist die Delegation sicher dann, wenn sie zu einer Stärkung faktischer Entscheidungsmöglichkeiten des Parlaments führt.

aa) Also etwa in dem Sinne, dass sich auch bei Eilbedürftigkeit eine vorherige, nicht nur die nachträgliche Entscheidung durch das Plenum herbeigeführt wird. Diese müsste allerdings vorbehalten bleiben.

bb) Bei geheimhaltungsbedürftigen Einsätzen kann ein Ausschuss allenfalls eine Vorklärung leisten

4) Die Entscheidungskompetenz des Bundestags im Einzelfall reflektiert der Einsatzbegriff.

a) Der Einsatzbegriff ist verfassungsrechtlicher Natur und unterliegt damit der Letztdefinition durch das Bundesverfassungsgericht. Definitionen der anderen Verfassungsorgane einschließlich des Bundestags in Gesetzesform können Anhaltspunkte für das richtige Verfassungsverständnis bilden.

b) Für den Einsatzbegriff ist das Eskalations- und Verwicklungspotential in kriegerische Konflikte mit anderen Staaten wesentlich.

aa) Es kommt also nicht auf die Art oder die Zahl der eingesetzten bewaffneten Kräfte an. Auch der Einsatz von KSK-Soldaten ist danach genehmigungsbedürftig.

bb) Verwendungen der Bundeswehr ohne solches Potential bedürfen der Einsatzgenehmigung im Einzelfall hingegen nicht, unterliegen aber der parlamentarischen Kontrolle auf Ebene der gesetzlichen Grundlage sowie den allgemeinen Instrumenten. Ein rein polizeifunktionales Handeln der Bundeswehr erfüllt den Einsatzbegriff mithin nicht. Solches polizeifunktionales Handeln ist die Bekämpfung von Piraterie durch die Bundesmarine.

cc) Die Schwelle zum Einsatz ist im Übrigen einer konkreten Gefahr im polizeirechtlichen Sinne angenähert: Es müssen Tatsachen dafür sprechen, dass eine bewaffnete Auseinandersetzung unmittelbar bevorsteht. Hierfür ist die Entsendung von bewaffneten Streitkräften mit Ermächtigung zum Waffengebrauch Indiz.