

**Offenes Berichterstattergespräch 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. Senats 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.