

(Beginn: 15.16 Uhr)

Vorsitzende Erika Simm: Meine Damen und Herren! Liebe Kolleginnen und Kollegen! Ich darf Sie sehr herzlich zur 25. Sitzung des Geschäftsordnungsausschusses begrüßen.

Ich rufe den **einzigsten Tagesordnungspunkt** auf:

Öffentliche Anhörung von Sachverständigen

- Gesetzentwurf der Fraktionen der SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Entwurf eines Gesetzes über die parlamentarische Beteiligung bei der Entscheidung über den Einsatz bewaffneter Streitkräfte im Ausland (Parlamentsbeteiligungsgesetz)
- Drucksache 15/2742 -

- Gesetzentwurf der Abgeordneten Jörg van Essen, Rainer Funke, Günther Friedrich Nolting, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP

Entwurf eines Gesetzes zur Mitwirkung des Deutschen Bundestages bei Auslandseinsätzen der Bundeswehr (Auslandseinsatzmitwirkungsgesetz)
- Drucksache 15/1985 -

Zunächst möchte ich mich bei den Sachverständigen bedanken, dass sie unserer Einladung gefolgt sind. Es sind erschienen: Herr Professor Dr. Baldus, Herr Professor Dr. Klein, Herr Dr. Röben, Herr Professor Dr. Schmidt-Jortzig, Herr Professor Dr. Scholz, Herr Professor Dr. Wieland und Herr Generalleutnant Dieter. Ich bedanke mich ganz herzlich, dass Sie sich zur Verfügung gestellt haben und uns heute als Sachverständige Rede und Antwort stehen wollen.

Ich freue mich, dass von allen Fraktionen Kolleginnen und Kollegen zur heutigen Anhörung anwesend sind und dass wir öffentliches Interesse - der Gegenstand hat es verdient - finden.

Die schriftlichen Stellungnahmen der Sachverständigen sind bereits im Vorfeld verteilt worden und liegen auch in aus-

reichender Stückzahl hier im Saal aus. Herr Dr. Röben, der gestern erst von einem Auslandsaufenthalt zurückgekehrt ist, reicht seine Stellungnahme nach.

Ich schlage vor, dass zunächst die Sachverständigen ein kurzes Statement von etwa fünf Minuten abgeben und dass wir anschließend in die Fragerunde eintreten. Sind Sie damit einverstanden? - Dann verfahren wir so. Unser Zeitlimit liegt bei 19 Uhr.

Sv Prof. Dr. Baldus: Meine Damen und Herren! Bevor ich mich, sofern Bedarf dazu besteht, zu den Detailfragen äußere, zunächst einige Bemerkungen zu drei Kernfragen, die der Parlamentsvorbehalt bei Entscheidungen über Auslandseinsätze der Streitkräfte aufwirft. Ich möchte mich deshalb zu Beginn zu diesen drei Kern- und Grundfragen äußern, weil die jeweiligen Antworten für die Vielzahl der Detailprobleme des Vorbehalts außerordentlich bedeutsam und folgenreich sind.

Der erste Punkt, den ich ansprechen möchte, steht weitgehend außer Streit. Das Verfassungsgericht hat mit dem Prinzip des konstitutiven Parlamentsvorbehalts im Wege einer verfassungsgerichtlichen Fortbildung des Grundgesetzes eine Norm im Rang des Verfassungsrechts geschaffen. Man kann in juristischen Seminaren lange darüber diskutieren, ob das methodisch einwandfrei war. Das kann hier dahin stehen. Wichtig ist, dass wir an die Entscheidung aus dem Jahr 1994 gebunden sind.

Der zweite Punkt ist meines Erachtens strittiger. Das Verfassungsgericht hat in seiner Entscheidung zu den Auslandseinsätzen eine Sonderregelung - man kann sagen: eine Spezialnorm - für die Kompetenzbegrenzung zwischen Legislative und Exekutive im Bereich der auswärtigen Gewalt geschaffen, soweit es um den bewaffneten Einsatz von Streitkräften geht. Daraus ergibt sich eine, wie ich finde, ganz wichtige Konsequenz: Antworten auf die zahlreichen Detailfragen des Parlamentsvorbehalts lassen sich jetzt nicht mehr unter Rückgriff auf die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts gewinnen - wie das etwa der Fall war, als sich das Gericht bei der Pershing-Entscheidung ganz allgemein mit den Kompetenzgrenzen im Bereich der auswärtigen Gewalt beschäftigt hat -, sondern allein aus der Logik und Systematik der Auslandseinsatzentscheidung.

Das heißt, unser Argumentationsfeld ist eng begrenzt.

Ich möchte eine dritte Grund- und Kernfrage ansprechen. Ich habe mich bei der Vorbereitung auf diese Anhörung längere Zeit mit der Frage beschäftigt, wodurch das Verfassungsgericht eigentlich bewegt wurde, den Parlamentsvorbehalt bei Auslandseinsatzentscheidungen einzuführen und, von der möglichen taktischen Überlegung des Gerichts einmal abgesehen, die beteiligten Streitparteien durch eine Kompromissentscheidung zu befrieden: Die einen bekommen die verfassungsrechtliche Zulässigkeit der Auslandseinsätze ohne Grundgesetzänderung und die anderen den Parlamentsvorbehalt. Mir geht es um den ausschlaggebenden Grund dafür, das Legitimationsniveau bei Streitkräfteeinsätzen im Ausland durch den Parlamentsvorbehalt zu erhöhen, also um die Frage, warum nicht die alleinige Entscheidung durch die demokratisch legitimierte Bundesregierung getroffen wird, sondern auch eine Mitentscheidung durch das Parlament erfolgt. Äußerungen wie etwa die des früheren Verteidigungsministers Rüge helfen meines Erachtens nicht weiter. Er soll einmal gesagt haben, es müsse einfach schwer sein, Soldaten ins Ausland zu schicken. Die Frage lautet aber: Warum soll diese Entscheidung durch die vorherige konstitutive Beteiligung des Parlaments erschwert werden?

Meines Erachtens liegt die Antwort auf diese Frage nicht in der außen- und militärpolitischen Relevanz der bewaffneten Entsendung von Soldaten ins Ausland; sonst wäre das Parlament bei solchen Einsätzen im Grunde immer zu beteiligen. Eine solche „Total-Parlamentarisierung“ kann nicht gemeint sein. Auch überzeugt meines Erachtens nicht der Hinweis, dass bei bewaffneten Einsätzen immer die Frage von Krieg und Frieden, also eine, wie es so oft heißt, Schicksalsfrage der Nation berührt wird. Denn viele Einsätze, um die es hier geht, sind gerade keine Kriegseinsätze. Es geht um die Verwendung von Soldaten weit unterhalb der Schwelle eines Kriegseinsatzes, etwa bei friedensbewahrenden Blauhelmeinsätzen oder bei Einsätzen im Rahmen bewaffneter Konflikte mit geringerer Intensität.

Ich bin bei meinen Recherchen zu der Auffassung gelangt, dass der ausschlaggebende Grund für den Parlamentsvorbehalt in der Gefährdung soldatischer Rechtsgüter

liegt, die bei Auslandseinsätzen durch die zeitliche und örtliche Nähe zu bewaffneten Konflikten gegeben ist. Das mag zunächst banal klingen, ist aber, denke ich, sehr folgenreich. Zum Parlamentsvorbehalt hat eine grundrechtliche Überlegung geführt. In der Auslandseinsatzentscheidung von 1994 findet sich darauf zwar kein expliziter Hinweis. Man kann insoweit nur spekulieren, steht dabei aber sicher oftmals vor der undurchdringlichen Wand des verfassungsgerichtlichen Beratungsgeheimnisses. Man muss sich an den vorliegenden Texten orientieren. Solche Texte liegen vor und diese enthalten meines Erachtens sehr deutliche Hinweise.

Zunächst zur AWACS-Entscheidung vom März 1993, die als einstweilige Anordnung erging: In dieser Entscheidung war mit keinem Wort von einer parlamentarischen Mitwirkung die Rede. Das Gericht hat in der Entscheidung aber herausgestellt, dass für die eingesetzten Soldaten bei der gegebenen Einsatzplanung auch keine erhebliche Gefährdungslage bestand.

Ganz anders ist die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts im Juni 1993 zur Frage des Somalia-Einsatzes. Auch diese Entscheidung erging als einstweilige Anordnung. Hier ist zum ersten Mal in der Geschichte der Wehrverfassung des Grundgesetzes von einem Recht des Bundestages auf Mitwirkung bei der Entscheidung über Auslandseinsätze deutscher Streitkräfte die Rede. Begründet wurde diese vom Verfassungsgericht wie folgt - ich zitiere wörtlich -:

Hinzu kommt, dass hier - insoweit abweichend von dem der Entscheidung des Senats vom 8. April 1993 AWACS zugrunde liegenden Sachverhalt - nicht unerhebliche Gefahren einzuschätzen und zu bewerten sind, die den Soldaten bei der Erfüllung des UNO-Mandats in Somalia an Leib und Leben drohen.

Der hier ausgesprochene grundrechtliche Begründungsstrang liegt meines Erachtens offen zutage. Er wurde auch in der mündlichen Verhandlung ausführlich erörtert, die der Hauptsacheentscheidung 1994 vorausging. Bei dieser Erörterung ging es um die Frage, ob die Gefährdung der Soldaten im Ausland nicht durch das Soldatengesetz, insbesondere dessen § 7, legitimiert werden kann. Diese Vorschrift, in der die Pflicht zum treuen Dienen und zur tapferen Verteidigung des deutschen Vaterlandes niedergelegt ist, wurde in einer Zeit geschaffen, als sicher

noch niemand an Auslandseinsätze der Bundeswehr gedacht hat, und ist zudem sehr unbestimmt und weit.

Wenn man die Erörterung im Rahmen der mündlichen Verhandlung insgesamt würdigt - ich habe das im Einzelnen in der schriftlichen Stellungnahme darzustellen versucht -, wird meines Erachtens Folgendes deutlich: Der Parlamentsvorbehalt setzt an dem grundrechtsdogmatischen Legitimationsproblem an. Er hat die Funktion, die Legitimationsdefizite, die das förmliche Gesetz, das Soldatengesetz, aufweist, dadurch zu kompensieren, dass es die konkreten bewaffneten Einsätze unter Parlamentsvorbehalt stellt. Man kann das anders formulieren: Wenn Soldaten ins Ausland geschickt werden und dabei für sie eine Gefährdungslage gegeben ist, reicht als Legitimationsquelle nicht mehr die Einsatzentscheidung der - natürlich ebenfalls demokratisch legitimierten - Bundesregierung aus, verbunden mit dem vom Parlament in den 50er-Jahren in Kraft gesetzten Soldatengesetz, das allein auf die Landesverteidigung bezogen wurde und ziemlich unbestimmt ist; aus Gründen der grundrechtlichen Legitimation muss zusätzlich die Zustimmung des Parlaments herbeigeführt werden.

Um einem möglichen Einwand gleich zuvorzukommen, zum Schluss noch dies: Natürlich hat das Verfassungsgericht hier die reine Lehre der Grundrechtsdogmatik verlassen. Das ist aber nichts Ungewöhnliches: Ich habe etwa die Rechtsprechung zum Recht auf informationelle Selbstbestimmung vor Augen; auch sie kann man nicht mit den üblichen und tradierten Kategorien der Grundrechtsdogmatik erklären und fassen. Hier liefert meines Erachtens der grundrechtliche Ansatz den maßgeblichen Sachgrund für den Parlamentsvorbehalt. Mit diesem Ansatz lässt sich die Vielzahl der Abgrenzungsprobleme und Detailfragen - wann liegt ein Einsatz bewaffneter Streitkräfte vor? - im Einzelnen klären und beantworten. Insoweit ist nach meiner Prüfung auch in der Auslandseinsatzentscheidung des Bundesverfassungsgerichts ein viel höheres Maß an Logik und Kohärenz enthalten, als es oftmals zu hören und zu lesen ist. Auch zu diesen Detailfragen äußere ich mich zu einem späteren Zeitpunkt noch gerne.

Sv Prof. Dr. Klein: Meine Damen und Herren! In die Motivforschung der Richter, die an der besagten Entscheidung des Bun-

desverfassungsgerichts beteiligt waren, einzutreten, verbietet mir das bereits erwähnte Beratungsgeheimnis. Ich will aber so viel sagen: Zwar möchte ich den Überlegungen von Herrn Kollegen Baldus nicht unmittelbar widersprechen, andererseits aber darauf hinweisen, dass die tragende Begründung für die Annahme des Prinzips eines konstitutiven Parlamentsvorbehalts gerade nicht aus grundrechtlichen Überlegungen resultiert, sondern aus Vorschriften, die dem organisationsrechtlichen Bestandteil der Verfassung entnommen sind. Dieser Gesichtspunkt sollte mindestens gleichgewichtig bedacht werden. Er lässt sich vielleicht dahin gehend zusammenfassen, dass ein so wichtiges Ereignis wie der Einsatz bewaffneter Streitkräfte der Bundeswehr im Ausland nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts nicht ohne unmittelbare Beteiligung des Parlaments erfolgen sollte - deshalb auch der Begriff des Parlamentsheers, der in der Entscheidung enthalten ist.

Das Bundesverfassungsgericht hat, was die nun zur Diskussion stehende gesetzliche Regelung der näheren Einzelheiten des Parlamentsvorbehalts angeht, vieles offen gelassen, zum einen durch ausdrückliche verbale Hinweise, zum anderen aber auch dadurch, dass gewisse Fragen gar nicht Entscheidungsgegenstand waren, wie zum Beispiel das Rückholrecht, auf das wir noch zurückkommen werden.

Was die vorliegenden Entwürfe anlangt, kann man *cum grano salis* sagen, dass sie sich, in weitem Umfang mit Erfolg, darum bemüht haben, den verfassungsgerichtlichen Vorgaben zu entsprechen. Gleichwohl gibt es einige neuralgische Punkte, die ich in der einleitenden kurzen Bemerkung hervorheben will.

Zum Ersten geht es aus meiner Sicht um die Reichweite der Bindungswirkung des zustimmenden Parlamentsbeschlusses. Erstreckt sich diese Bindung wirklich auf all das, was im Antrag der Bundesregierung enthalten ist, wie es, wenn ich recht sehe, der überwiegenden Meinung des Parlaments entspricht, oder bleibt der Parlamentsbeschluss, der ja einen gewissen Ausnahmecharakter hat - umso mehr, als er als geschriebenes Parlamentsrecht in der Form einer Rechtsanalogie entwickelt worden ist -, nur insoweit rechtsverbindlich, wie er der bisherigen Praxis und wohl auch der Intention der Entwürfe entspricht? Mir ist das zweifelhaft.

Die zweite Frage, die erörterungsbedürftig ist - ich kann und will mich an dieser Stelle nicht abschließend dazu äußern -, lautet: Inwieweit ist das Instrument des vereinfachten Zustimmungsverfahrens, der Delegation auf parlamentarische Einrichtungen oder gar auf die Bundesregierung, mit den verfassungsgerichtlichen Vorgaben vereinbar?

Zum Dritten wirft das so genannte Rückhol- oder Widerrufsrecht Fragen auf. Meine Position dazu ist die, dass sich das Bundesverfassungsgericht dazu nicht abschließend geäußert hat; der Streitgegenstand gab dafür keine Veranlassung. Das ändert nichts daran, dass verfassungsgerichtliche Entscheidungen, fast wie Normen des Grundgesetzes selbst, interpretationsfähig und -bedürftig sind und man füglich deshalb dazu auch unterschiedliche Auffassungen vertreten hat.

Sv Dr. Röben: Ich verstehe wie Herr Professor Klein das Urteil zunächst aus dem Gesichtspunkt der Gewaltenteilung heraus und möchte in diesem Zusammenhang darauf hinweisen, dass das Urteil sowohl für die Praxis des Parlaments in dieser Frage als auch für die weitere Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts von großer Bedeutung gewesen ist. Im November 2001 hat das Bundesverfassungsgericht wieder betont, dass den Parlamenten eine entscheidende Bedeutung im Bereich der auswärtigen Gewalt zukommt, und gerade auch den Kompensationsgedanken des konstitutiven Parlamentsvorbehalt für die häufig unbestimmten völkerrechtlichen Regelungen hervorgehoben. Mit anderen Worten: Das Grundgesetz, wie ich es interpretieren würde, trägt der weiteren Verdichtung völkerrechtlicher Entscheidungsmechanismen Rechnung, indem es letztlich das Parlament in den Bereich der auswärtigen Gewalt stärker einbezieht bzw. einbeziehen möchte.

Das bringt mich zu dem zweiten Gesichtspunkt, der für die Interpretation des Urteils und letztlich der Gesetzentwürfe, über die wir hier sprechen, aus meiner Sicht von großer Bedeutung ist, nämlich zu dem Punkt, dass dem Parlament eine große Bedeutung auch hinsichtlich der völkerrechtlichen Verpflichtung der Bundesrepublik Deutschland zukommt. Hier liegt der Begriff des „Hüters des Völkerrechts“ nahe. Ersichtlich ist - auch das wird durch das Urteil des Bundesverfassungsgerichtes vom November 2001 bestätigt -, dass das Grundgesetz ein besonderes

Vertrauen hat, dass die völkerrechtlichen Garantien geschützt sind, wenn Regierung und Parlament gemeinsam befasst sind.

Der dritte Punkt ist: Der Gesetzgebungsauftrag aus dem Urteil vom Juli 1994 geht zum einen dahin, dass sich das Parlament auf das Wesentliche konzentrieren soll, also auf die Punkte, die seine politische Befassung erfordern. Zum anderen wird das Problem gelöst, wie der zunehmenden Integration der Streitkräfte in die kollektiven Sicherheitssysteme praktisch Rechnung getragen wird. Bereits im Urteil von 1994, aber auch in dem Urteil von 2001 ist entscheidend angelegt, dass der Art. 24 Abs. 2 mit seinem Bezug auf die kollektiven Sicherheitssysteme - Zusammenwirken zwischen dem globalen Sicherheitssystem der Vereinten Nationen und weiteren regionalen kollektiven Sicherheitssystemen, sei es die NATO oder die EU - neben der ergänzenden demokratischen Legitimation durch das Parlament von entscheidender Bedeutung ist.

Sv Prof. Dr. Schmidt-Jortzig: Meine Damen und Herren! Auch ich will mich ganz pragmatisch verhalten und die Aussagen von Karlsruhe als Verfassungsnorm akzeptieren: Karlsruhe locuta, causa finita. Da ich an der Auslösung der Entscheidung - in völlig anderer Funktion - beteiligt war, liegt es ohnehin nahe, aus ihr die Konsequenzen zu ziehen. Ich tue es umso mehr, als, wenn ich es richtig sehe, die Verfasser der beiden Gesetzentwürfe die Vorlage zu ihrer Aktivität ausdrücklich aus der Entscheidung von 1994 herleiten, bei der das Bundesverfassungsgericht, in Eindeutigkeit kaum zu überbieten, das Parlament aufgefordert hat, zur Operationalisierung und Effektivierung des konstitutiven Parlamentsvorbehalts tätig zu werden.

Deswegen sehe ich drei Punkte als so wichtig an, dass man sie schon in der ersten Runde etwas allgemein anschnitten sollte.

Das Erste ist die Frage: Wie behandeln wir die Zustimmung des Parlaments zu Einsätzen der deutschen Streitkräfte grundsätzlich vorherig, konstitutiv und für bewaffnete Einsätze? Hier ist die Grundsatzentscheidung zu treffen, ob man „Fälle von geringerer Bedeutung“, wie es in dem einen Gesetzentwurf heißt, dem Bundestag entziehen will, indem man definitorische Ausgrenzungen vornimmt, sie also nicht in den Parlamentsvorbehalt einbezieht, oder ob man sie zwar einbezieht, aber davon das

Plenum entlastet, die Entscheidung also einem besonderen Gremium überantwortet, auf jeden Fall die parlamentarische Entscheidung durchaus extensiv und nicht rezensiv sieht. Das ist die erste entscheidende Frage, die man sich stellen muss und die politisch zu klären ist.

Ein zweiter Punkt ist die Definition des Schlüsselbegriffs „Einsatz bewaffneter Streitkräfte“, wobei in Klammern hinzugefügt werden muss: im Ausland. Hierzu hat die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom März des letzten Jahres schon, wie ich finde, hoch bedenkliche Konkretisierungen vorgenommen, die ich normativ als durchaus harte Münze betrachte. Was dort zu der heute zu gewärtigenden sukzessiven Verstrickung in bewaffnete Auseinandersetzungen gesagt wird, ist bei der Definition des Schlüsseltatbestandsmerkmals „Einsatz bewaffneter Streitkräfte im Ausland“ ernst zu nehmen. Deswegen glaube ich auch, dass sich der Gesetzgeber in einem Parlamentsbeteiligungsgesetz um eine Detaillierung und Ausformung der Begriffe der mittelbaren Einbeziehung und der sukzessiven Einbeziehung bemühen sollte. Wenn es Sinn macht, ein Gesetz zur Ausformung der verfassungsrechtlichen Vorgaben zu machen, dann vor allem an dieser Stelle.

Wenn man sich - auf diese Möglichkeit habe ich schon hingewiesen - zur Befassung durch ein besonderes Bundestagsgremium entschließen sollte, ist drittens entscheidend, wie man dieses besondere Gremium installiert, das für den Bundestag die konstitutive Entscheidung treffen soll: normativ - ob durch Verfassungsänderung oder im einfachen Gesetz -, inhaltlich - in welcher Besetzung - und gegenständlich: im Rahmen welcher Entscheidungsbefugnisse, die übertragen werden? Auch die Möglichkeit, dass das Plenum die Entscheidungsgegenstände wieder an sich zieht, sollte geregelt sein; das betrifft das Betriebsverhältnis zwischen dem Bundestag in Gestalt des Plenums und dem Bundestag in Gestalt des für ihn entscheidenden Ausschusses.

Diese genannten drei Punkte werden in meinen Augen das Entscheidende sein, das die beiden Gesetzentwürfe oder ein möglicherweise gemeinsamer dritter Entwurf klären müsste.

Sv Prof. Dr. Scholz: Meine Damen und Herren! Erste Vorbemerkung: Ich glaube, dass beide Gesetzentwürfe zu begrüßen

sind. Das sage ich in der Rolle als Sachverständiger, die Sie mir zugewiesen haben; das sage ich aber auch aus den Erfahrungen heraus, die ich noch in Ihrem Kreis, meine Damen und Herren Abgeordnete, bei solchen Entscheidungen gesammelt habe.

Es geht hier um eine Parlamentsentscheidung, die atypisch ist. Sie hat Außenwirkung und ist dennoch kein Gesetz. Sie erinnert an einen schlichten Parlamentsbeschluss, hat aber Verbindlichkeit. Wenn man das mit den weiteren Kautelen zusammennimmt, die das Bundesverfassungsgericht - ich denke, prinzipiell mit Recht - auch aus Rücksicht auf die notwendigen exekutivischen Prärogativelemente, die bei militärischen Einsätzen immer zu beachten sind, aufgestellt hat, ist es richtig, eine gesetzliche Grundlage zu schaffen und es nicht bei der bisherigen Praxis der Plenarentscheidung zu belassen. Letztere leidet nämlich an vielen Handikaps. Das beginnt bei exekutivischen Details, die man der dem Parlament wesensgemäß maßgebenden Öffentlichkeit gelegentlich - das muss man offen sagen - gar nicht anvertrauen kann und darf, wenn man Soldaten nicht gefährden will. Deswegen sind mit Recht Geheimnisschutzaspekte zu berücksichtigen.

Vor diesem Hintergrund ist das Ziel, ein Parlamentsbeteiligungsgesetz - oder wie immer man es nennen will - zu schaffen, richtig und zu begrüßen.

Einige Anmerkungen zu den beiden Gesetzentwürfen. Der „Einsatz bewaffneter Streitkräfte“ ist ein Begriff, der in einem Gesetz unbestimmt bleiben wird und bleiben muss; denn niemand kann die militärische Entwicklung vorhersehen. Deshalb halte ich es für richtig, nicht übertrieben zu versuchen, juridifizierend einzugrenzen. Sicher ist es völlig richtig, nach Umfängen - zum Beispiel „kleine“, „mittlere“ oder „größere“ Einsätze - abzugrenzen; aber ich neige dazu, nicht weiter tatbestandlich einzugrenzen, sondern das der Praxis zu überlassen. Ich kann auch mit der Unterscheidung des Bundesverfassungsgerichts zwischen mittelbaren und unmittelbaren Einsätzen - danach haben Sie in Ihrem Katalog gefragt - nichts anfangen und glaube nicht, dass sie uns weiterbringt.

Einen Punkt, der sehr wichtig ist, müsste man tatbestandlich noch etwas näher fassen, nämlich Einsätze im Rahmen von Bündnisverpflichtungen. Ich nenne das Stichwort „kollektive Sicherheitssysteme“, das bereits erwähnt worden ist. In diesen Bereichen hat

Deutschland nicht die absolute Entscheidungsfreiheit - egal, ob Bundesregierung, Bundestag oder alle beide zu entscheiden haben -, sondern hier gibt es völkerrechtliche Verpflichtungen, denen man Rechnung tragen muss. Ich glaube aber, dass das Bundesverfassungsgericht in seiner Entscheidung den richtigen Hinweis gegeben hat, indem es diese Tatbestände mit denen vergleichbar gemacht hat, in denen Gefahr im Verzuge ist und damit die nachträgliche Parlamentszustimmung genügt.

Ich empfehle Ihnen, die nachträgliche Parlamentszustimmung ausdrücklich tatbestandlich für militärische Einsätze auf der Grundlage von Bündnisverpflichtungen vorzusehen. Ich glaube, dass Sie damit sehr viel Rechtsunsicherheit ausschließen können. Das Bundesverfassungsgericht hat hier, wenn man es salopp sagen darf, die praktische richtige Vorlage gegeben.

Zweifel habe ich bei dem Rückrufrecht, obwohl ich eben aus dem nicht zitierten Beratungsgeheimnis von Herrn Klein viel gelernt habe. Das Bundesverfassungsgericht spricht ausdrücklich davon, dass es keine Initiativbefugnis gibt.

Im Übrigen muss ich darauf hinweisen, dass sich in meiner schriftlichen Stellungnahme ein wunderbarer freudscher Fehler findet: Dort steht „eine Initiativbefugnis“ und nicht „keine Initiativbefugnis“. Das berichtige ich hiermit ausdrücklich.

Es gibt also keine Initiativbefugnis. Das kann, so glaube ich, auch nicht etwa durch - wie es in einer der Begründungen heißt - den Aspekt *actus contrarius* überspielt werden. Ich gebe zu, dass ein Rückrufrecht sehr viel Sinn machen würde; ich halte es für zweckmäßig. Vielleicht plaudert Herr Klein weiter aus dem Beratungsgeheimnis, was er aber nicht will und nicht darf, und gibt noch mehr grünes Licht in dieser Richtung. Aus dem jetzigen Text der Entscheidung jedenfalls wird man ein Rückrufrecht kaum ableiten, es sei denn, die Geschäftsgrundlage hätte sich geändert oder man könnte das unter einem anderen Aspekt der *clausula rebus sic stantibus* betrachten.

Uns ist auch die Frage gestellt worden, ob das Parlament - und sei es auch nur mit Protokollnotizen - Einfluss nehmen darf. Ich glaube nicht, dass das statthaft ist. Das hängt wieder mit der fehlenden Initiativbefugnis zusammen. Das Parlament kann nur zu dem, was ihm die Exekutive vorgelegt

hat, Ja oder Nein sagen; eine andere Möglichkeit sehe ich nicht.

Den Weg des FDP-Entwurfs, einen Ausschuss einzusetzen und ihm grundsätzlich die Entscheidung zu übertragen, halte ich für verfassungsgemäß und für zweckmäßig. Ich glaube, dass bei der vielfältigen und sehr diffizilen Problematik solcher Einsätze und wegen der hier gebotenen Sorgfalt vieles in einer Plenardebatte und Plenarentscheidung nicht so ausgetragen und geklärt werden kann wie in einem Ausschuss. Der Bundestag hat aber im Rahmen seiner Parlamentsautonomie das Recht, eine solche Delegation vorzunehmen. Deshalb sage ich zur SPD, die eine solche Lösung nicht vorsieht: Man sollte sich bei der weiteren Diskussion des SPD-Entwurfs überlegen, ob man sich nicht in dieser Richtung zusammenfindet. Es liegt nicht in meiner Zuständigkeit, Ihnen Empfehlungen zu geben. Aber in der Sache ist der FDP-Entwurf insofern noch etwas konstruktiver und von der Problematik der Aufgabe her noch sachgerechter.

Sv Prof. Dr. Wieland: Meine Damen und Herren! Ich möchte einleitend drei Punkte herausstellen, die für meine Beurteilung der folgenden Fragen grundlegend sind.

Erster Punkt: Wir dürfen nach dem, was das Bundesverfassungsgericht bisher entschieden hat, nicht nur auf den Parlamentsvorbehalt schauen. Das Bundesverfassungsgericht hat in seinen einschlägigen Entscheidungen immer auch die Befehls- und Kommandogewalt betont. Hier gibt es ein Spannungsverhältnis.

Zweiter Punkt: Dieses Spannungsverhältnis ist letztlich Ausdruck von Überlegungen der Gewaltenteilung. Man wird sich Gedanken darüber machen müssen, wie man eine sinnvolle Lösung findet, die den Grundsätzen der Gewaltenteilung entspricht. Der dritte Punkt, zu dem ich etwas sagen will, betrifft die Bedeutung der bisherigen Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts.

Ich beginne mit dem Spannungsverhältnis zwischen dem Parlamentsvorbehalt auf der einen Seite und der Befehls- und Kommandogewalt auf der anderen Seite. Dieses Spannungsverhältnis hat das Bundesverfassungsgericht in seiner letzten Entscheidung dazu im letzten Jahr nach meinem Verständnis dadurch in Erinnerung gerufen, dass es sich ausdrücklich auf die einschlägige Passage in der Entscheidung im 68. Band bezogen hat: Es kommt darauf an, die Gewalten-

teilung letztlich so auszugestalten, dass nicht das Parlament über alles entscheidet, sondern dass auch die Exekutive den Gestaltungsraum bekommt, der funktionsgerecht und für sie angemessen ist. Art. 65 a und Art. 115 b GG - beide weisen die Befehls- und Kommandogewalt für den Normalzustand dem Bundesminister für Verteidigung und für den Verteidigungsfall dem Bundeskanzler zu - sind immerhin geschriebenes Verfassungsrecht. Das heißt, wenn eine gesetzliche Regelung getroffen wird, muss eine Lösung gefunden werden, die beide Pole berücksichtigt.

Für Sie als Parlamentarier liegt der Parlamentsvorbehalt vermutlich näher. Das Bundesverfassungsgericht hat auch von einem „Parlamentsheer“ gesprochen. Ich denke aber, aus verfassungsrechtlicher Sicht muss man beide Pole betrachten und versuchen, Lösungen zu finden, die beiden Gesichtspunkten gerecht werden, auch wenn sie in einem gewissen Gegenläufigkeitsverhältnis stehen.

Das bedeutet zugleich aber auch: Das Spannungsverhältnis kann in gewisser Weise vom Parlament gestaltend aufgelöst werden. Es wäre verfehlt, zu meinen, die Verfassung selber enthalte eine Lösung für das Spannungsverhältnis. Vielmehr eröffnet das Spannungsverhältnis gerade Raum für gesetzliche Regelungen; es gibt nicht nur eine richtige Regelung.

Mein zweiter Punkt: Was bedeutet das konkret für die Gewaltenteilung? Ich nehme insoweit auf die ältere Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts Bezug, als das Gericht in ihr ausdrücklich darauf hingewiesen hat, dass das Grundgesetz missverstanden würde, wenn man alle Befugnisse im Zweifel zunächst einmal dem Parlament zuweisen würde. Das Gericht hat darauf hingewiesen, dass Gewaltenteilung, richtig verstanden, bedeutet, dass die Organe tätig werden, die nach ihrer Organisation, ihrer Vorbildung und ihrer Zusammensetzung geeignet sind. Gefordert ist eine funktionsgerechte Aufgabenzuweisung.

Was das genau bedeutet, müssen Sie als Parlamentarier entscheiden. Maßgebend in der Frage, was das Parlament entscheiden soll und was die Exekutive, der Inhaber von Befehls- und Kommandogewalt, entscheiden soll, sollte der Gesichtspunkt sein, was sachgerecht ist und welches Organ von seiner Ausstattung her dazu angelegt ist, die Entscheidung zu treffen. Das kann bei Eil-

entscheidungen oder dann, wenn es um Geheimhaltung geht, eine Rolle spielen. In diesen Fällen ist das Parlament nach meinem Verständnis weniger gut geeignet, weil es öffentlich tagt. Da sollte es ein gewisses Prä für die Exekutive geben.

Andererseits ist im Verfassungsrecht anerkannt, dass alles Wesentliche im Parlament entschieden werden sollte. Jetzt ist die Frage: Was ist wesentlich? Das hat uns das Verfassungsgericht nie verraten - es kann es uns auch nicht verraten -, das ist ein Stück weit offen für Ihre Beurteilung, also dafür, was Sie für wesentlich und wichtig halten. Da mag es Unterschiede zwischen Interessen der Opposition - sie will vielleicht mehr als wesentlich erachten und im Parlament entscheiden, weil sie keinen Zugriff auf die Befehls- und Kommandogewalt hat - und Interessen der Regierungspartei geben; aber die Regierungspartei muss sich letztlich darauf verlassen, dass sich die Regierung bei der Ausübung der Befehls- und Kommandogewalt sehr genau überlegen wird, ob sie etwas macht, was die Mehrheit des Parlaments nicht mitträgt.

Ich möchte Sie in diesem Zusammenhang auf folgenden Gesichtspunkt hinweisen: Je mehr das Parlament durch seine Zustimmung absegnet, desto schwieriger wird in der Folge die Kontrolle. Je weiter reichend das Parlament mitgewirkt hat, desto schwerer ist es, später einmal Kritik zu üben. Deshalb kann es durchaus im Interesse der Regierung liegen, sich vom Parlament sehr viel genehmigen zu lassen, weil das Parlament dann in der Mitverantwortung ist. Das Parlament ist nicht nur Gesetzgeber, sondern soll auch - vor allem vonseiten der Opposition - die Regierung kontrollieren. Die Kontrolle aber ist leichter, wenn man nicht früher einmal genickt und Ja gesagt hat. Das muss man sich auch überlegen, wenn man fragt, was vom Parlament gebilligt werden soll und was nicht.

Mein dritter Punkt betrifft die Bedeutung der bisherigen Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts. Ich möchte Sie darauf hinweisen, dass es einen Unterschied macht, ob das Bundesverfassungsgericht Aussagen zur Verfassungsmäßigkeit eines Gesetzes trifft oder ob es die Verfassung auslegen muss, ohne dass ein Gesetz vorliegt. Die bisherigen einschlägigen Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts sind in einer Situation entstanden, in der das Gesetz nicht vorlag. Der parlamentarische Gesetzgeber

hatte seine Prärogative, das Spannungsverhältnis aufzulösen, noch nicht ausgeübt. In dieser Situation ist das Bundesverfassungsgericht, weil es die ihm vorgelegten Fälle entscheiden muss und nicht darauf verweisen kann, dass zunächst der Gesetzgeber eine Regelung treffen muss, notgedrungen gezwungen, Einzelheiten stärker aus der Verfassung abzuleiten.

Wenn wir heute darüber sprechen, was der verfassungsrechtliche Rahmen für das Gesetz ist, betrifft das eine andere Situation. Hier stellt sich die verfassungsrechtliche Frage nur dahin: Hat der Gesetzgeber, wenn er die Regelung trifft, den Rahmen überschritten, den ihm die Verfassung vorgibt? Das heißt: Wenn Sie das Gesetz schaffen, haben Sie nach meinem Verständnis einen weiteren Spielraum. Die Verfassung lässt mehrere Möglichkeiten zu. Das Gericht kontrolliert nur, ob Sie äußerste Grenzen überschreiten. Solange es kein Gesetz gibt, muss das Gericht naturgemäß detaillierter regeln. Daraus würde ich folgern, dass man die bisherigen Entscheidungen, in denen immer betont worden ist, dass das Parlament einen Regelungsauftrag hat, nicht zu sehr nach dem einzelnen Wort auslegen sollte. Das ist nicht mit geschriebenem Verfassungsrecht gleichzusetzen, sondern das sind Entscheidungen, die das Bundesverfassungsgericht in einer Situation getroffen hat, in der sich der Gesetzgeber noch nicht geäußert hatte.

Mein Grundresümee geht dahin, dass es einen großen Gestaltungsspielraum des Parlaments gibt, dass viel in die politische Abwägung fällt - was ist sinnvoll, was ist sachgerecht, was ist funktionsgerecht? - und dass man nur äußerste Grenzen finden wird, wo man sagen kann: Das würde der Verfassung widersprechen.

Sv GenLt Dieter: Frau Vorsitzende! Meine Damen und Herren Abgeordnete! Meine Damen und Herren! Ich bin dankbar für die Einladung zu dieser öffentlichen Anhörung im Zusammenhang mit einem Parlamentsbeteiligungsgesetz. Zu dem Fragenkatalog, der nur juristische Inhalte betrifft, werde ich als Nichtjurist natürlich keine juristischen Antworten geben können. Die Ladung bietet mir allerdings eine gute Gelegenheit, die Belange der Bundeswehr darzustellen und die militärischen Bedürfnisse für ein solches Gesetz aufzuzeigen, also sozusagen die Bedarfsträgersicht zu erläutern.

Die Bundeswehr versteht sich tatsächlich als eine Parlamentsarmee. Parlamentsvorbehalte und Parlamentskontrolle sind für uns daher selbstverständlich. Diese Mechanismen geben außerdem den Soldaten Rechtssicherheit bei der Erfüllung ihrer manchmal doch schwierigen Aufgaben. Ein Parlamentsbeteiligungsgesetz sollte allerdings die politisch-militärische Abstimmung im BMVg, innerhalb der Regierung und zwischen Bundesregierung und Bundestag vereinfachen. Hierzu werden klare Regelungen gebraucht, wenn nötig auch im Detail. Außerdem sollte ein Parlamentsbeteiligungsgesetz den politisch und militärisch Verantwortlichen rasches und lageangepasstes Handeln erleichtern; denn es geht immer um zeitgerechte Entscheidungen bzw. um einen zeitgerechten Beschluss.

Deswegen begrüße ich Klarstellungen zu dem Begriff „Einsatz“, die durch das Herauslösen vorbereitender Maßnahmen einerseits und humanitäre Hilfeleistungen unter Mitführung von Waffen zum Zwecke der Selbstverteidigung andererseits erreicht werden. Wichtig ist für die Streitkräfte auch, dass in der Begründung der Gesetzentwürfe die Beteiligung an ständigen integrierten Stäben und Hauptquartieren nicht als Einsatz bewaffneter deutscher Streitkräfte angesehen wird. Diese Klarstellung sollte auch Gesetztext werden.

Zu begrüßen ist auch das vereinfachte Zustimmungsverfahren bei Einsätzen von geringer Intensität und Tragweite. Insbesondere für den Einsatz von Erkundungskommandos kann hier wertvolle Zeit gewonnen werden. Allerdings sollte Klarheit darüber herrschen, was genau unter solchen Einsätzen zu verstehen ist. Wir sind auch dankbar für eine Regelung im Falle von Gefahr in Verzug, da auch dadurch Rechtssicherheit geschaffen wird.

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 Verfügungstruppe haben wir uns gerade politisch verpflichtet. Hierbei ist es wichtig, sich die Verfahrensabläufe der NATO auf der Grundlage von NATO-Dokumenten vor Augen zu führen.

Die Operationsplanung der NATO besteht inhaltlich aus zwei Teilverfahren: erstens Erstellung und Verabschiedung von Planungsdokumenten für den konkreten Einsatz und zweitens Zusammenstellung, Aktivierung und Einsatzunterstellung der Streitkräfte, die auf der Grundlage der Operationsplanung zum Einsatz kommen sollen. Nationale Grundlage für eine verbindliche deutsche Kräfteanzeige ist ein Kabinettsbeschluss der Bundesregierung für den Einsatz bewaffneter deutscher Streitkräfte. Der Beschluss wird federführend vom Bundesministerium der Verteidigung mit dem Auswärtigen Amt erarbeitet und dann mit dem BMI, dem BMJ, dem BMF, dem BMWA und dem BMZ abgestimmt. Es kommt also zu einem Kabinettsbeschluss.

Nach der Kräfteanzeige der Nationen kann der Force Generation Process der NATO abgeschlossen werden. Der Operationsplan wird vom Military Committee indosiert und vom NATO Council gebilligt. Wenn die so genannte Force List vorliegt, wird die Ausführungsanweisung durch das NATO Council erteilt und der Supreme Allied Commander Europe unterstellt die Kräfte für die Operation. Eine solche Unterstellung von Kräften erfordert einen Bundestagsbeschluss.

Ich habe versucht, den Ablauf innerhalb der NATO sehr vereinfacht darzustellen; in der Regel ist er komplizierter.

Dieses Verfahren wird für die NATO Response Force angewandt. Da es sich dabei aber sehr häufig um eine schnelle Reaktion auf Krisen handelt, wird das Verfahren noch verkürzt werden. Was heißt das in Zeit ausgedrückt? Ein Operationsplan kann nach vier bis fünf Tagen verabschiedet werden. Die Ausführungsanweisung Secure wird parallel erarbeitet und ist in der Regel zu demselben Zeitpunkt verfügbar. Ab dann zählen Noticed-Move-Zeiten - das heißt, ab dann können Kräfte tatsächlich eingesetzt werden - von zwei bis 30 Tagen; zwei Tage für die Marine, fünf Tage für die Luftwaffe, 30 Tage für Heerstruppenteile. Das heißt, dass der nationale Entscheidungsprozess im ungünstigsten Falle in drei Tagen zu einer Kabinetts-

entscheidung geführt werden müsste und nach sechs bis sieben Tagen abgeschlossen sein sollte.

Es ist sicher theoretisch möglich, in solchen Zeitspannen zu Bundestagsbeschlüssen zu kommen. Wir brauchen aber praxistaugliche Regelungen. Da immer mehrere Nationen beteiligt sind, bestimmt der Langsamste letztlich das Tempo. Hier geht es auch immer darum, den hohen Erwartungen der internationalen Gemeinschaft an einen entsprechenden und zeitgerechten Beitrag Deutschlands gerecht zu werden. Deswegen sollte das Gesetz unseren Bündnisverpflichtungen und den damit verbundenen Rahmenbedingungen entsprechen.

Vorsitzende Erika Simm: Wir kommen nun zur Fragerunde.

Jörg van Essen (FDP): Ich glaube, die Ausführungen von General Dieter haben deutlich gemacht, dass in einem Bereich offenbar Bedarf besteht, dass sich die Sachverständigen dazu äußern, weil es einen eklatanten Unterschied zwischen dem Vorschlag der Koalition auf der einen Seite und dem der FDP-Bundestagsfraktion auf der anderen Seite gibt. Für uns war ein ganz wesentlicher Anlass, einen besonderen Ausschuss für einige wenige Fälle vorzusehen, die Entscheidung bei geheimhaltungsbedürftigen Einsätzen. Dabei muss zum Teil auf das Leben von zu rettenden Personen Rücksicht genommen werden. Die Notwendigkeit einer solchen Regelung sieht auch die Koalition; sie sieht in ihrem Entwurf vor, dass in solchen Fällen nachträglich zugestimmt werden kann. Aber wir haben auch andere Fälle, auf die General Dieter als ehemaliger Kommandeur KSK zu Recht hingewiesen hat, nämlich beispielsweise Einsätze von Spezialkräften, die nicht der Rettung von Menschenleben dienen, etwa Einsätze zur Aufklärung von drohenden wesentlichen Gefahren.

Mich interessiert insbesondere, ob Sie, Herr Professor Baldus - Sie haben auf den Aspekt der Gefährdung des Lebens der Soldaten hingewiesen -, den Vorschlag der Koalition, nur in den Fällen, in denen es um die Rettung von Menschenleben geht, eine nachträgliche Zustimmung vorzusehen, für ausreichend halten. Zwingen uns nicht auch Fälle, in denen das Leben von Soldaten in Gefahr ist, wenn ein bevorstehender Einsatz öffentlich erörtert wird, zu Organisations-

entscheidungen? Wir haben das Interesse der eingesetzten Soldaten so gesehen und uns unter anderem deshalb für unsere Formulierung entschieden.

Meine zweite Frage: Ein Punkt hat in den bisherigen Statements keine Rolle gespielt, ist aber in dem aktuellen Fall, der vor dem Bundesverfassungsgericht anhängig ist, von Bedeutung. Ich meine die Ausrufung des Verteidigungsfalles, den wir in der NATO jetzt zum ersten Mal hatten. Im Rahmen der Ausrufung des Verteidigungsfalles ist es zum Einsatz von AWACS-Kräften gekommen. Welche Bedeutung weisen Sie diesem Einsatz auf der Grundlage des Verteidigungsfalles zu? Ist nicht die Erklärung des Verteidigungsfalles bereits Ausdruck dafür, dass eine große Gefahr besteht, dass die entsandten Kräfte in bewaffnete Auseinandersetzungen verwickelt werden - bisher haben wir uns hinsichtlich der Ausrufung des Verteidigungsfalles zurückgehalten -, und folgt aus der Ausrufung des Verteidigungsfalles der NATO nicht automatisch die Verpflichtung einer Beteiligung des Parlaments, weil gerade im Verteidigungsfall in besonderer Weise außenpolitische Interessen der Bundesrepublik Deutschland betroffen sein können?

Meine dritte Frage betrifft den Begriff des Krieges, der im Koalitionsentwurf enthalten ist. Die FDP hat ganz bewusst auf den Begriff des Krieges verzichtet, weil wir von den bewaffneten Konflikten her, die wir zu betrachten haben, wissen, dass das, was klassisch unter Krieg verstanden wird, auf die heutigen Konflikte nur noch in ganz wenigen Fällen übertragen werden kann. Es gibt praktisch keine Kriegserklärung mehr, sondern es entwickeln sich bewaffnete Konflikte. Bewaffnete Konflikte sind häufig innerstaatliche Auseinandersetzungen, für die nicht der traditionelle Begriff des Krieges, sondern allenfalls der des Bürgerkrieges verwendet wird. Ist es hilfreich, einen solchen Begriff in ein Gesetz aufzunehmen?

Dr. Dieter Wiefelspütz (SPD): Ich habe mich auf diese Anhörung sehr gefreut. Ich finde, die schriftlichen Stellungnahmen, die Sie vorgelegt haben - ich darf das einmal so sagen - außerordentlich erhellend und weiterführend, und zwar auch in den Bereichen, wo ich anderer Auffassung bin.

Ich will eine Vorbemerkung machen und dann zwei, drei Fragen stellen. Ich bitte alle

Sachverständigen, auf meine Fragen zu antworten.

Die Bundeswehr ist ein Parlamentsheer und kein Grundrechtsheer, wie Herr Baldus gesagt hat, und auch kein Regierungsheer, wie es Herr Scholz für richtig gehalten hat und vielleicht auch heute immer noch insgeheim für richtig hält. Die Bundeswehr ist ein Parlamentsheer. Deswegen ist es von entscheidender Bedeutung, wie man den konstitutiven Parlamentsvorbehalt herleitet, um zu den richtigen Ergebnissen - jedenfalls im Lichte und im Geiste der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts - zu kommen. Die Bundeswehr ist, so überraschend der Begriff war, ein Parlamentsheer und kein Grundrechtsheer, verehrter Herr Professor Baldus, wenngleich die Grundrechte bei der Bundeswehr von überragender Bedeutung sind. Der konstitutive Parlamentsvorbehalt hat nach meiner festen Überzeugung mit den Grundrechten aber gar nichts zu tun. - Das vorab.

Jetzt zu den Fragen. Zunächst eine Frage an Sie, Herr Professor Klein. Ich gehöre offenkundig zu den wenigen Leuten, die der Auffassung sind, dass nicht jeder bewaffnete Einsatz den konstitutiven Parlamentsvorbehalt auslöst. Ich bitte Sie, einmal aus Ihrer Sicht zu entwickeln, ob und in welchem Umfang Sie sagen: Jeder oder nicht jeder bewaffnete Einsatz löst den konstitutiven Parlamentsvorbehalt aus. Ich sage das, weil ich die Entscheidung insbesondere vom 25. März 2003 so verstanden habe, dass dort von Krieg und kriegsähnlichen Verstrickungen die Rede ist. Für mich ist das auch ein qualitatives Kriterium. Krieg ist eben etwas besonders Eingreifendes und nicht irgendeine Konfliktsituation mit - ich sage es etwas vereinfachend - zwei, drei bewaffneten Soldaten.

Eine weitere Frage habe ich an alle Sachverständigen, gerade vor dem Hintergrund des Urteils im März 2003 zu AWACS II: Ab wann muss zugestimmt werden? Wie ist der konstitutive Parlamentsvorbehalt in seiner gegenständlichen Reichweite auszumessen? Wann wird er ausgelöst? Bis wann entscheidet die Regierung alleine und ab wann muss das Parlament gefragt werden?

Hier spielt die Frage von abstrakter und konkreter Gefahr herein; Sie kennen das aus der Literatur. Spielt die Gefährlichkeit eine Rolle? Darf man Defensivtruppen dislozieren, um vorbereitet zu sein, obwohl alle den Be-

fehl haben, nicht in den Krieg einzugreifen? Wie sieht es mit der Weitergabe von Informationen aus? Ist AWACS-Aufklärung möglicherweise die indirekte Einbeziehung in ein bewaffnetes Unternehmen? Was ist eigentlich geschehen? Ich habe dazu eine Auffassung - Sie kennen sie vielleicht aus der Literatur -, mit der ich Sie hier aber nicht belästigen will.

Eine weitere Frage, die Herr Scholz angesprochen hat, ist von großer Bedeutung für alle und auch für den Gesetzgeber. Im Koalitionsentwurf ist davon bislang nur in der Begründung die Rede. Ich spreche von Headquarters, integrierten Stäben und multinationalen Verbänden. Dazu sagen auch relativ wenige Sachverständige etwas. Ich persönlich meine, dass die integrierten Stäbe der NATO durch Art. 59 Abs. 2 und Art. 24 des Grundgesetzes legitimiert werden.

Obwohl bei Enduring Freedom deutsche Soldaten beteiligt sind und den konstitutiven Parlamentsvorbehalt auslösen, steht im Regierungsentwurf kein Wort zu Menschen, die in Headquarters, in Brüssel oder wo auch immer, tätig sind. Das halte ich für richtig. Ich bitte Sie, sich dazu zu äußern, ob wir das in das Gesetz schreiben sollen oder ob es genügt, es in die Begründung zu schreiben, wie es bei uns bislang der Fall ist. Für mich ist das eine der großen Schlüsselfragen des Gesetzes. Sie ist, wie ich finde, vor allem wegen der künftig zunehmenden Integration der Streitkräfte nicht ganz einfach zu beantworten.

Diese Thematik ist übrigens von der FDP in ihrem Antrag - das hat mich sehr erstaunt - überhaupt nicht gesehen worden. Es ist aber sehr wichtig, dass der Gesetzgeber diese Problematik würdigt und regelt.

Dr. Hans-Peter Bartels (SPD): Ich freue mich, dass alle Sachverständigen das Vorhaben begrüßen, ein Gesetz zur Regelung des Sachverhalts zu schaffen; es gab ja im Vorfeld unterschiedliche Auffassungen, ob das nötig ist. Es liegen auch nicht von allen Fraktionen Gesetzentwürfe vor. Die beiden vorliegenden sind, glaube ich, hinreichend beachtlich. Vielleicht könnte man im Sinne von Herrn Professor Scholz auch darüber sprechen, ob man einen gemeinsamen Gesetzentwurf einbringt.

Eine Vorbemerkung zu Geschwindigkeit und Internationalität. Geschwindigkeit ist in der öffentlichen Diskussion immer ein Thema gewesen. Gemeint ist eigentlich die Frage:

Ist der Bundestag zu langsam? Nehmen unsere internationalen Interessen Schaden, weil sich der Bundestag mit der Beantwortung dieser Frage schwer tut? Wir haben einmal geprüft, wie lange jeweils die Zeiträume zwischen einem Antrag der Bundesregierung und dem Beschluss des Bundestages waren. Erstaunlicherweise lagen sie zwischen einem Tag - konkret: die Entscheidung fiel am gleichen Tag - und vier Tagen. Dies ist also nicht das Problem. Das Problem scheint vielmehr zu sein, wie schnell die Bundesregierung nach dem Beschluss eines internationalen Gremiums zu ihrem Antrag kommt. Da erinnere ich mich an verschiedene Fälle.

Vielleicht könnte Generalleutnant Dieter darauf etwas differenzierter eingehen. Die Zeitspanne zwischen Antrag der Bundesregierung und Beschluss des Bundestages ist letztlich bis auf null Tage reduziert; länger muss es nicht dauern und so war es auch mehrfach in der Praxis. Aber wo lagen die Probleme, aufgrund derer es so lange dauerte, bis es zu einem Antrag der Bundesregierung kam?

Ich fand es sehr bemerkenswert und nachdenkenswert, dass Herr Professor Scholz die Einbindung in internationale integrierte Truppen angesprochen und gesagt hat, sie müsste im Gesetz - möglicherweise bei der nachträglichen Zustimmung; § 5 unseres Entwurfs könnte dafür die richtige Stelle sein - geregelt werden. Haben Sie eine Formulierung im Kopf? Wie könnte es heißen? Sie meinen sicher nicht, dass man dann, wenn genügend Zeit zur Verfügung steht, vorher nicht beschließen sollte. Eine nachträgliche Zustimmung ist ja nur dann erforderlich, wenn es nicht schnell genug gehen konnte, was denkbar, aber vor dem Hintergrund dessen, was ich eben sagte, nicht zwingend ist. Denn eigentlich könnten wir relativ schnell zu Beschlüssen kommen. Unter welchen Bedingungen würde das Ihrer Meinung nach in § 5 passen?

Sv Prof. Dr. Baldus: Ich nehme zunächst die Ausdrücke „Parlamentssheer“ und „Grundrechtsheer“ von Herrn Dr. Wiefelspütz auf. Seine Bemerkung wird meinem Gedanken nicht gerecht. Wir müssen uns die Frage stellen: Warum Parlamentssheer? Ich habe die entsprechenden Passagen aus dem Urteil und der mündlichen Verhandlung genannt. Man kann sie nicht wegwischen. Dieser Gedanke war einer der tragenden Be-

gründungsstränge für die Beantwortung der Frage, warum das Parlament beteiligt werden soll. Herr Professor Klein - insofern bin ich ganz froh - hat zumindest gesagt, er würde diesem Ansatz nicht widersprechen, auch wenn es vielleicht weitere tragende Argumente gibt.

Entscheidend ist, dass uns die staatsorganisationsrechtlichen Gesichtspunkte bei der Beantwortung der Frage nicht helfen, wann ein Einsatz bewaffneter Streitkräfte vorliegt. Diese Frage können wir nur beantworten, wenn wir uns endlich die Vorfrage stellen: Warum der Parlamentsvorbehalt? Wir könnten sagen, der grundrechtliche Ansatz sei nicht der einzige Ansatz gewesen. Immerhin ist er einer und ich denke, mit diesem Ansatz kann man arbeiten.

Damit bin ich bei einer Frage, die Herr van Essen bezüglich AWACS und anderer Einsätze gestellt hat. Immer dann, wenn wir damit rechnen müssen, dass bei einer Entsendung deutscher Soldaten deren Rechtsgüter, deren Leib und Leben im Ausland aufgrund der besonderen zeitlichen und örtlichen Nähe zu bewaffneten Konflikten gefährdet sind, wird der Parlamentsvorbehalt ausgelöst. Da bin ich Ihrer Ansicht, dass man hier nicht mit dem traditionellen Kriegsbegriff arbeiten, sondern von einem bewaffneten oder internationalen Konflikt sprechen sollte. Selbst wenn man sagt, Herr Dr. Wiefelspütz, dass das nicht die einzige Begründung für den Parlamentsvorbehalt ist - aber es ist eine; das kann man sehr gut nachweisen -, muss auch dieser Begründungsstrang bei der Vielzahl von Abgrenzungsproblemen Berücksichtigung finden.

Eine weitere Grundfrage ist damit eng verbunden. Es wird immer auf den Kernbereich von exekutiver Eigenverantwortung hingewiesen. Natürlich besteht der Kernbereich von exekutiver Eigenverantwortung. Aber noch einmal zur Verdeutlichung: Bei der Bestimmung dieses Kernbereichs und insbesondere der Grenzlinie zwischen diesem Kernbereich und den legislativen Befugnissen, den Rechten des Parlaments können wir nicht einfach auf die Pershing-Entscheidung oder die Rudolf-Hess-Entscheidung - das wird in der Literatur manchmal gemacht - usw. zurückgreifen. Zum Beispiel gäbe es bei der Pershing-Entscheidung - ich habe das einmal durchdekliniert - den Parlamentsvorbehalt nicht. Wir müssen also deutlich herausstellen: Beim Einsatz bewaffneter Streitkräfte im Ausland handelt es sich um

eine Sondermaterie. Es gibt den Einsatz bewaffneter Streitkräfte als speziellen Sachbereich auswärtiger Gewalt, wie es auch den Spezialbereich der auswärtigen Gewalt im Hinblick auf die Europapolitik gibt. Dort haben wir auch eine sachbereichsspezifische Dogmatik mit Art. 23, Art. 5 usw. Genauso liegt es hier.

Deswegen kann nicht auf andere Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts zurückgegriffen werden, in denen sicherlich auch wichtige Ausführungen zum Bereich der auswärtigen Gewalt und zum Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung stehen. Wenn wir das tun, finden wir keinen sicheren Boden.

Ich bin nicht ganz sicher, ob ich Ihre Frage, Herr van Essen, richtig verstanden habe. Sie haben gefragt, ob eine nachträgliche Zustimmung nicht nur bei der Rettung von Menschenleben, sondern auch dann möglich sein soll, wenn Soldaten in Gefahr sind. Ich lese das Urteil des Bundesverfassungsgerichts so, dass wir das Prinzip der vorherigen konstitutiven Zustimmung des Parlaments haben. Das heißt, wenn es ebenso starke Gegenprinzipien gibt, kann von diesem Prinzip abgewichen werden; dies ist sicherlich möglich. Einen Fingerzeig hat das Bundesverfassungsgericht in seiner Entscheidung mit dem Hinweis auf Wehr- und Bündnisfähigkeit der Bundesrepublik Deutschland gegeben. Wenn wir eine bestimmte Sachlage unter diesen Begriff bringen können, kann man von dem Prinzip der vorherigen konstitutiven Zustimmung abweichen.

Jetzt ist die Frage: Wie weit kann davon abgewichen werden? Dabei stellt sich die Frage: Ist es dann, wenn wir Gegenprinzipien haben, geraten, auf die Zustimmung ganz zu verzichten, oder müssen nicht Mittel gefunden werden, mit denen man zumindest Teile der Parlamentsrechte doch noch wahren kann, dabei aber auch die nötige Geheimhaltung sichert? Das können wir sicherlich im Hinblick auf den Entsendeausschuss durchspielen. Ich denke, dieser wäre sozusagen ein milderes Mittel, wobei ich gleich an die Adresse von Herrn Dr. Wiefelspütz sagen möchte: Auch ich weiß, dass der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz zumindest nach der offiziellen Doktrin des Bundesverfassungsgerichts nur im Staat-Bürger-Verhältnis gilt. Aber der Gedanke einer möglichst schonenden Einschränkung von Rechten im staatsorganisationsrechtlichen Bereich - dieser

Kerngedanke liegt ja dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz zugrunde - gilt sicher auch bei der Frage, wie die Rechte zwischen dem einen und dem anderen Verfassungsorgan abzugrenzen sind.

Ich denke, mit diesem Ansatz kann man weiterkommen und die Konstellationen erfassen, bei denen es darum geht, die Rechte des Parlaments zu begrenzen. Aufgrund der Verhältnismäßigkeitsüberlegungen ist es sicherlich geboten, auf bestimmte Rechte nicht ganz zu verzichten.

Entsendeausschuss, nachträgliche Zustimmung - das kann ich gleich noch im Einzelnen erläutern. Ich habe jetzt schon lange gesprochen; deswegen höre ich erst einmal auf.

Sv Prof. Dr. Klein: Zunächst eine kleine Anmerkung zu den ersten Bemerkungen von Herrn Kollegen Baldus. Ich kann den Begriff „Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung“ in der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts, von der wir hier sprechen, nicht finden. Da ist die Rede vom Eigenbereich exekutiver Handlungsbefugnis und Verantwortlichkeit. Ich glaube, es ist kein Zufall, dass wir in diesem Zusammenhang eine andere Begrifflichkeit als etwa die gewählt haben, die uns aus dem Recht der Untersuchungsausschüsse geläufig ist, wo wir ja von Herrn Scholz viel gelernt haben.

Es geht nicht um die Definition des schwer fasslichen Kernbereichs exekutiver Handlungsverantwortung, des exekutiven Eigenbereichs, sondern es geht um die grundsätzliche Zuständigkeit der Bundesregierung für die Außenpolitik. Demgegenüber ist der konstitutive Parlamentsvorbehalt - ich will nicht sagen: die Ausnahme; das könnte zu einer zu restriktiven Interpretation verleiten - etwas, was in besonderer Weise gegenüber der grundsätzlichen Kompetenz der Bundesregierung begründungsbedürftig ist.

Herr van Essen hat gefragt, ob die Ausrufung des Verteidigungsfalles der NATO -

(Jörg van Essen (FDP):
Der Bündnisfall!)

nicht ein Ereignis nach Art. 115 a - schon eine Beteiligung des Parlaments erfordert. Das kann ich der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts nicht entnehmen. Die Ausrufung des Verteidigungsfalles als solche bedeutet ja noch nicht zwangsläufig eine Involvierung bewaffneter Streitkräfte der

Bundeswehr. Nur dafür hat das Bundesverfassungsgericht den konstitutiven Parlamentsvorbehalt gefordert.

Ein wenig überrascht hat mich Herr Dr. Wiefelspütz mit der Bemerkung, nach seiner Auffassung erfordere nicht jeder bewaffnete Einsatz die Zustimmung des Parlaments. Das ist vielleicht noch ein bisschen konkretisierungsbedürftig. Ich kann der Entscheidung eigentlich nur das Gegenteil entnehmen, nämlich dass jeder bewaffnete Einsatz, wenn er denn ein solcher ist, der Zustimmung des Parlaments bedarf, wobei man - darauf kommen wir sicher noch - über die Form dieser Zustimmung im Einzelnen reden kann.

Da möchte ich auch eine Bemerkung zu dem Problem machen - auf das Herr General Dieter mit besonderem Nachdruck hingewiesen hat -, dass es dringliche Einsätze geben kann, zu denen eine weitgehende völkerrechtsvertragliche Verbindlichkeit besteht. Dieser Konstellation hat das Bundesverfassungsgericht ahnungsvoll, aber, wie man einräumen muss, vage mit der Formulierung Rechnung getragen, es könne angezeigt sein, im Rahmen völkerrechtlicher Verpflichtungen die parlamentarische Beteiligung nach der Regelungsdichte abzustufen, in der die Art des möglichen Einsatzes der Streitkräfte bereits durch ein vertraglich geregeltes Programm militärischer Integration vorgezeichnet ist. Je präziser diese Vorzeichnung erfolgt ist, desto eher ist der Gesetzgeber frei in der Formulierung zurückgenommener Beteiligungsrechte des Parlaments.

Dem scheint mir im Übrigen - ich weiß nicht, ob ich Herrn van Essen da missverstanden habe - auch der Koalitionsentwurf Rechnung zu tragen, in dem in § 5 Abs. 1 Satz 1 nicht nur bezogen auf die Rettung von Menschen aus besonderen Gefahrenlagen, sondern zunächst einmal ganz allgemein steht:

Einsätze bei Gefahr in Verzug, die keinen Aufschub dulden, bedürfen keiner vorherigen Zustimmung des Bundestages.

Das ist meines Erachtens richtig und ermöglicht zum Beispiel auch Aufklärungseinsätze, wie sie unter Umständen in besonderen Gefährdungslagen erforderlich sein können - die nachträgliche Zustimmung des Bundestages vorbehalten.

Sehr schwer zu beantworten, Herr Dr. Wiefelspütz, ist die Frage, ab wann das Parlament gefragt werden muss. Das Bundesverfassungsgericht hat in seiner Entscheidung vom März des vergangenen Jahres eigentlich ausdrücklich erklärt, dass es darauf noch keine Antwort gibt. Denn die Fragen, die dort für den Fall, dass die Hauptsache zu entscheiden ist, zu klären sein werden, sind so formuliert, dass sie diese Frage offen lassen. Da kann ich nur von dem Standpunkt aus, den auch Sie haben, spekulieren, ob das Bundesverfassungsgericht in solchen Fällen eher zu einer extensiven oder eher zu einer restriktiven Interpretation des Parlamentsvorbehalts neigen würde. Mein persönliches Gefühl ist, dass der Einsatz der AWACS-Verbände - darum ging es ja konkret - dann einen bewaffneten Einsatz darstellt, wenn die von AWACS gelieferten Informationen nicht nur potenziell, sondern aktuell bei der Durchführung von Kampfhandlungen Verwendung finden.

Sv Dr. Röben: Ganz wichtig ist bei dem Punkt „NATO-Bündnisfall“ gemäß Art. 5 aus meiner Sicht die Feststellung, dass die NATO und wohl auch weitere kollektive Sicherheitssysteme ausgesprochen souveränitätsschonend angelegt sind. Das ist auch in dem Verfahren, das Herr General Dieter dargelegt hat, deutlich geworden. Das heißt, aus Art. 5 als solchem folgt eben gerade keine Verpflichtung zu einem konkreten Einsatz, sondern die Verpflichtung, den Angriff auf ein Mitglied als einen Angriff auf alle zu betrachten. Gerade der angesprochene Fall, der jetzt praktisch geworden ist, zeigt, dass über eine Parlamentsbeteiligung nicht so sehr vom militärischen Gesichtspunkt der Involvierung der Bundeswehr nachzudenken ist, sondern ausgehend von der Tatsache, dass eine Anwendung des Art. 5 auf die Konstellation des 11. September 2001 nur durch erhebliche Eingriffe bei der Auslegung seines Wortlauts möglich ist. Hier stellt sich aus einem ganz anderen Gesichtspunkt, nämlich aus dem der demokratischen Gewaltenteilung, die Frage, ob für solche Fälle ein eigener Parlamentsvorbehalt einzuführen sei.

Der Begriff des Krieges ist in der Tat völkerrechtlich inzwischen durch die Begriffe des internationalen bewaffneten Konflikts bzw. des nicht internationalen bewaffneten Konflikts überholt, als solcher aber in seiner appellativen Funktion weiter funktionsfähig,

sobald man weiß, dass er juristisch durch die anderen Begriffe zu ersetzen ist.

Ich komme zu der Frage, ob der Parlamentsvorbehalt jeden bewaffneten Einsatz erfasst. Da denke ich wie Herr Professor Klein: Das ist nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts der Fall. Aber das ist letztlich gar nicht die entscheidende Frage - das hat auch Herr Dr. Wiefelspütz angesprochen -, sondern entscheidend ist die Intensität des bewaffneten Einsatzes. Ich denke, es ist nach Maßgabe des Entwurfs durchaus zulässig, ein daran angepasstes Verfahren - in diesem Fall ein vereinfachtes Verfahren - vorzusehen.

Bei der Interpretation des AWACS-II-Beschlusses muss man berücksichtigen, dass es sich um ein Verfahren zum einstweiligen Rechtsschutz handelte, bei dem alles sehr schnell gemacht wird. Dennoch glaube ich, dass man die Aussagen des Bundesverfassungsgerichts dahin gehend lesen muss, dass die gegebene Konstellation zwar keinen bewaffneten Einsatz darstellt, dass sich der Parlamentsvorbehalt aber möglicherweise auf diese mittelbaren Einsätze erstreckt. Das ist letztlich eine Frage, die in der Hauptsache zu klären ist. Dennoch würde ich sagen, dass das Parlament hier durchaus ohne weiteres befugt ist, seine eigene Sichtweise zur Geltung zu bringen. Das würde, glaube ich, auch für das Bundesverfassungsgericht eine Rolle spielen.

Die integrierten Stäbe sind in der Tat ein Problem. Ich denke, dass man hier, wie es auch in der Gesetzesbegründung angesprochen ist, eine weitgehende generelle Ermächtigung annehmen kann. Man sollte die Parlamentsentscheidung bezüglich des konkreten Stabseinsatzes auf entscheidende Fälle konzentrieren.

Sv Prof. Dr. Schmidt-Jortzig: Alle bisherigen Fragen drehen sich um das entscheidende Problem des zeitlichen und gegenständlichen Umfangs des Parlamentsvorbehalts. Wenn ich es richtig sehe, ist das auch der ganz grundlegende Ausgangspunkt für die Überlegungen des Parlaments, gesetzlich aktiv zu werden. Ich will noch einmal sagen, dass es aus meiner Sicht nicht viel bringt, eigene Interpretationen der Verfassung zu versuchen. Für die Praxis des Parlaments und die Behandlung der vorliegenden Entwürfe bringt es vielmehr nur etwas, wenn wir die Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts ernst nehmen. Man kann sich

immer darüber streiten, inwieweit es sinnvoll ist, dass sich das Karlsruher Gericht rechtschöpferisch betätigt. Aber in diesem Fall hat es das getan. Deswegen sind zumindest die Ausführungen von 1994, aber auch die konkretisierten von 2004 wie eine Norm zu nehmen.

Die Vorgabe lautet jetzt: Es ist Sache des Gesetzgebers, die Form und das Ausmaß der parlamentarischen Mitwirkung näher zu bestimmen. Es geht also nicht mehr darum, wann überhaupt eine parlamentarische Mitwirkungsbefugnis angesagt ist, sondern nur um ihre Form und ihr Ausmaß. Ich stimme Herrn Klein völlig zu: Jeder Einsatz bewaffneter Streitkräfte ist grundsätzlich vorherig zustimmungspflichtig.

Wenn ich das zugrunde lege, kann es eigentlich nicht fraglich sein, dass in allen Fällen - auch in allen Streitfällen und in allen Randbereichen - die parlamentarische Zustimmung im Verfahren sichergestellt werden muss. Ich vertrete sehr deutlich die Auffassung, dass man sich damit anfreunden sollte, dass sich mit all den Fällen, in denen es von der Sache her nicht zugänglich oder möglich ist, das Parlament in seiner Plenarform zu beteiligen, ein besonderes Organ, ob es nun Entsendeausschuss oder wie auch immer heißt, befasst, um die parlamentarische Mitwirkung zu sichern. Die Alternative wäre nämlich, auf die grundsätzliche vorherige parlamentarische Zustimmung und damit die Legitimation des Parlamentsheeres zu verzichten. Das aber lässt die uns vom Bundesverfassungsgericht vorgegebene Entscheidung nicht zu.

Für den Fall einer besonderen Geheimhaltungsbedürftigkeit, wo eine Erörterung auf der offenen parlamentarischen Bühne und damit in der Öffentlichkeit - das ist ja der Sinn von Parlamentsberatungen - zeitlich wie gegenständlich nicht möglich ist, weil sonst die Geheimhaltungsbedürfnisse zu kurz kämen, sollte man wenigstens ein besonderes Gremium wie den Entsendeausschuss einbeziehen, statt sich herauszuhalten und allenfalls nachträglich tätig zu werden. An dieser Stelle - allerdings nur an dieser Stelle, Herr Baldus - kommen auch rechts- und verfassungspolitische Argumente der Fürsorgepflicht für die Soldaten ins Gespräch, die in meinen Augen auch für ein vorheriges, wenn auch vereinfachtes besonderes Zustimmungsverfahren sprechen.

Auch ich halte das Kriterium „Krieg“, das der Koalitionsentwurf verwendet, Herr van

Essen, nicht für hilfreich. In diesem heißt es ja, dass es sich dann um einen Einsatz von geringer Intensität und Tragweite handelt, der nicht unbedingt zu einer vorherigen parlamentarischen konstitutiven Befassung führen muss, wenn der Einsatz

von geringer Bedeutung ist und es sich nicht um die Beteiligung an einem Krieg handelt.

Das Bundesverfassungsgericht hat andere Kriterien aufgestellt und gesagt: Einbeziehung in bewaffnete Unternehmen. Das sind Kategorien, die sich mit dem altvorderen, sehr restriktiven Begriff von Krieg nicht vereinbaren lassen.

Ich glaube, man muss die Seitenbemerkung des Bundesverfassungsgerichts vom März des letzten Jahres - diese hat mich seinerzeit persönlich sehr bewegt und umgetrieben - ernst nehmen, dass heutzutage sukzessive Einbeziehungen stattfinden. Ich erinnere mich genau, wie bei dem Einsatz im Kosovo von Eskalationsstufe zu Eskalationsstufe unter anderem mit dem Argument gearbeitet wurde - davon war bei verschiedenen Sachverständigen, die davon früher mehr oder weniger betroffen waren, ja schon die Rede -: Von der Wehr- und Bündnisfähigkeit der Bundeswehr hängt es ab, ob wir innerhalb des Bündnisses ernst genommen werden; wir haben am Anfang mitgemacht und dürfen uns deshalb auch der nächsten Stufe nicht verweigern. Dieses Argument ist gefährlich. Man kommt damit schleichend und sukzessive immer weiter, bis man zu dem Punkt gelangt, an dem man nicht mehr umkehren kann und plötzlich in eine bewaffnete Auseinandersetzung einbezogen ist. Ich will nicht noch einmal erleben, dass man sich in bewaffnete Auseinandersetzungen begibt, ohne dass das Parlament darüber befunden hat. Man kann ja zustimmen; aber das geht nur in einem parlamentarischen, der Gewissensentscheidung der Abgeordneten unterworfenen politischen Verfahren.

Was beide Entwürfe zu der Einbeziehung in bewaffnete Unternehmungen der Bündnisse gegenseitiger kollektiver Sicherheit formulieren - das sind § 4 Abs. 3 dritter Spiegelstrich im Koalitionsentwurf und § 6 Abs. 1 Buchstabe c im FDP-Entwurf -, finde ich absolut richtig und überzeugend. Aber es gibt wieder unterschiedliche Konsequenzen. Der Koalitionsentwurf sagt: Bei einem Einsatz von geringerer Bedeutung brauchen wir keine vorherige Zustimmung. Der FDP-Ent-

wurf sagt: Diese Fälle müssen in den Entsendeausschuss.

(Dr. Dieter Wiefelspütz (SPD): Was machen Sie mit den Stäben in Brüssel und den Headquarters?)

- Da ist das Kriterium entscheidend, das auch schon Herr Klein herausgestellt hat: Wenn es sich um Entscheidungen handelt, für die die Befugnis schon mit dem Beitritt zu dem entsprechenden System kollektiver Sicherheit gegeben wurde und die mit der parlamentarischen Ratifizierung des Beitritts abgegolten sind, dann brauche ich keine Zustimmung mehr. Hier geht es nicht mehr um dieses Tatbestandsmerkmal der konkreten Entscheidung über eine Einbeziehung in bewaffnete Unternehmungen, wie es das Bundesverfassungsgericht formuliert, sondern um andere Tatbestandsmerkmale, nämlich die Ermöglichung des Arbeitens der Systeme gegenseitiger kollektiver Sicherheit.

Sv Prof. Dr. Scholz: Herr van Essen, zu Ihrer Frage haben die Kollegen so weit alles gesagt. Der klassische Kriegsbegriff - das hat auch das Bundesverfassungsgericht in der zweiten AWACS-Entscheidung klar gesagt - stimmt nicht mehr und ist in gewissem Sinn überholt. Trotzdem finde ich es nicht falsch, wenn der Koalitionsentwurf dennoch auf diesen Begriff - im Grunde nur in negativer Abgrenzung - Bezug nimmt; denn unser klassisches Kriegsvölkerrecht, das dringend reformbedürftig ist, gibt es noch. Deshalb ist es gar nicht so ungeschickt, wenn man zumindest in der Abgrenzung zu den Einsätzen von geringer Intensität ausdrücklich sagt, dass es sich jedenfalls da, wo es um einen klassischen Krieg geht, auf gar keinen Fall um einen Einsatz von geringer Intensität handelt. Nichts anderes besagt § 4 Abs. 2 des Koalitionsentwurfs. Ich glaube, das ist auch unschädlich.

Es ist vielleicht sogar insofern gut, als man damit zeigt, wie Entwicklungen ablaufen. Das sagt ja auch das Bundesverfassungsgericht in seiner AWACS-Entscheidung: Der konstitutive Parlamentsvorbehalt ist in der Begründung auf das historische Bild eines Kriegseintritts zugeschnitten. Unter den heutigen politischen Bedingungen, in denen Kriege nicht mehr förmlich erklärt werden, steht eine sukzessive Verstrickung in bewaffnete Auseinandersetzungen dem offiziellen Kriegseintritt gleich. Wenn ich den klassischen Kriegsfall habe, ist die Frage

klar. Wenn nicht, muss die Frage letztlich nach komplizierten und dennoch notwendigen Tatsacheneinschätzungen entschieden werden.

Herr Dr. Wiefelspütz, ich muss mich auf das Schärfste dagegen verwahren, dass Sie mir die Auffassung vom Regierungsheer angehängt haben, auch wenn ich denke, dass das exekutivische Element nicht unterschätzt werden darf; dem versucht ja auch Ihr Gesetzentwurf gerecht zu werden.

Nun zu Ihrer sehr wichtigen Frage, ab wann im Lichte von AWACS II ein Parlamentsvorbehalt nötig ist. Einen Hinweis gibt das Gericht mit der allerdings auch nur als Diskussionsstopos angesprochenen Frage: Findet der AWACS-Flug noch über dem Territorium eines Bündnisstaates - sprich: der Türkei - oder bereits über dem angrenzenden Territorium, hier dem Irak, statt? Ich habe versucht, das in meiner schriftlichen Stellungnahme aufzunehmen, und möchte genau danach abgrenzen.

Denken wir zum Beispiel an die AWACS-Flüge, mit denen wir die Amerikaner nach dem 11. September im eigenen Land entlastet haben. Damals sind deutsche AWACS-Besatzungen aus Geilenkirchen über dem Gebiet der USA geflogen. Wenn ich mich richtig erinnere, ist da niemand - ich denke, mit Recht - auf die Idee gekommen, zu fragen, ob das nicht vielleicht dem Parlamentsvorbehalt unterliegt. Ich denke, dass die territoriale Komponente ein klares und sehr brauchbares Abgrenzungskriterium darstellt. Das gilt für die Aufklärung. Es würde zum Beispiel nicht gelten, wenn auf türkischem Gebiet an der Grenze zum Irak, um bei dem Beispiel dieses Konflikts zu bleiben, Kanonen oder Raketenwerfer aufgestellt würden, mit denen auf irakisches Gebiet geschossen würde. Das ist etwas anderes.

Die Aufklärungsfunktion lässt sich meines Erachtens wieder über das Intensitätskriterium einfangen. Man muss sich vergegenwärtigen, dass Intensität eine quantitative und eine qualitative Bedeutung hat. Im Gesetz ist das sicher nicht möglich; man könnte es aber in der Begründung verdeutlichen.

Ich möchte in diesem Zusammenhang das aufnehmen, was Herr Wieland gesagt hat. Er hat in seinem ersten Statement auf die jetzt mit der Gesetzgebung gewachsene legislative Gestaltungsfreiheit hingewiesen. Das war ein ganz wichtiger Aspekt, den ich sehr unterstreichen möchte.

Herr Dr. Wiefelspütz, Sie haben dann gefragt: Darf man dislozieren? Es ist für mich kein bewaffneter Einsatz, wenn man Truppen umgruppiert und disloziert.

Die integrierten Stäbe fallen meiner Meinung nach von vornherein nicht unter den Parlamentsvorbehalt, sondern stellen nichts anderes als einen Teil einer völkerrechtlich ratifizierten Vereinbarung dar. Sie haben das richtige Stichwort genannt und damit Ihre Frage eigentlich selber beantwortet, Herr Wiefelspütz, indem Sie auf die Art. 24 und 59 verwiesen haben. Wenn der NATO-Vertrag ratifiziert ist und irgendwann ein neuer NATO-Stab gebildet wird, zu dem ein deutscher Soldat gehören soll, würden wir uns lächerlich machen, wenn wir sagen würden: Wir müssen erst einmal prüfen, ob zum Beispiel Herr General Dieter dorthin versetzt werden darf. Auch hier sollte man das zweite AWACS-Urteil berücksichtigen. Übrigens enthält es den Kernbereich, Herr Klein.

(Sv Prof. Dr. Hans Hugo Klein:
Nein, nicht in dem von 1994!)

- In dem zweiten Urteil ist von außenpolitischer Verantwortung der Exekutive mit ihrem Kernbereich eigener Entscheidungsfreiheit die Rede; aber dann kommt die Geschichte mit der politischen Zustimmung des Bundestages. Da wird mit Recht gesagt: Es kann bei der Abwägung nicht darauf ankommen, ob Gründe für die einstweilige Anordnung vorliegen. Hinter der Argumentation, dass das nicht der Fall ist, steckt die materiellrechtliche Abwägung, dass ein Zwang, deutsche Soldaten aus den betreffenden integrierten NATO-Verbänden abzuziehen, tief in den Kernbereich der außen- und sicherheitspolitischen Verantwortung der Bundesregierung eingreife. Ich glaube, das ist richtig und klar. Deshalb würde ich die Problematik von integrierten Verbänden, Stäben, Headquarters usw. nicht aufnehmen.

Herr Dr. Bartels, ich bin Ihnen für Ihre Ausführungen zu meiner ersten Stellungnahme dankbar, glaube aber, dass die Formulierungen, was die Bündnisverpflichtungen angeht, in den beiden Gesetzentwürfen - in § 4 Abs. 3 des Koalitionsentwurfs und in § 6 Abs. 1 Buchstabe c des FDP-Entwurfs - nicht ausreichen. Sie enthalten nämlich nur eine quantitative Intensitätsabwägung, wenn es heißt: „einzelne Soldatinnen und Soldaten“. Ich glaube, dass man das nicht zum Kriterium machen kann, wenn man Bündnisverpflichtungen gerecht werden will. Ich darf

hier kurz aus der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts im 90. Band zitieren:

Deshalb ist die Bundesregierung bei Gefahr im Verzug berechtigt, vorläufig den Einsatz von Streitkräften zu beschließen und an entsprechenden Beschlüssen in den Bündnissen oder internationalen Organisationen ohne vorherige Einzelermächtigung durch das Parlament mitzuwirken und diese vorläufig zu vollziehen. Die Bundesregierung muss jedoch in jedem Fall das Parlament umgehend mit dem so beschlossenen Einsatz der Streitkräfte befassen.

Das weist ganz klar auf nachträgliche und nicht vorherige Zustimmung hin.

Sie haben nach einer Formulierung gefragt, Herr Dr. Bartels. Ich könnte mir gut vorstellen, dass man in § 5 Ihres Entwurfs nach dem Satz „Einsätze bei Gefahr im Verzug ... bedürfen keiner vorherigen Zustimmung des Bundestages“ einfach schreibt: „Das Gleiche gilt für Einsätze im Rahmen völkerrechtlicher Bündnisverpflichtungen der Bundesrepublik Deutschland.“ Das ist ins Unreine formuliert; aber etwa in diesem Sinn könnte es heißen. Anschließend kommt die Regelung, dass der Bundestag sofort unterrichtet werden muss und eine Zustimmung nachgeholt werden muss. Ich glaube, so kann man das Problem lösen. Karlsruhe hat dafür eigentlich schon die Vorlage gegeben.

Sv Prof. Dr. Wieland: Bezüglich des ersten Punktes unterscheide ich mich nicht wesentlich von dem, was Herr Kollege Scholz gesagt hat. Die Frage der Headquarters scheint mir tatsächlich durch die Zustimmung des Parlaments zu den entsprechenden völkerrechtlichen Verträgen geregelt zu sein. Die Headquarters sind gewissermaßen die institutionelle Manifestation, die institutionelle Verfestigung der Bündnisse und fallen nicht unter das, was das Bundesverfassungsgericht gemeint hat.

Zweiter Punkt. Es gibt gewisse begründete Fälle, in denen eine vorherige Zustimmung des Plenums zu bewaffneten Einsätzen nicht sinnvoll und unter dem Gesichtspunkt der Gewaltenteilung, den ich einleitend zu skizzieren versucht habe, nicht funktionsgerecht ist. Das sind zum einen Einsätze, die sehr eilbedürftig sind. Dabei enthalte ich mich als Jurist einer Antwort auf die Frage, ab wann ein Einsatz eilbedürftig ist; ich

denke, das wird Herr General Dieter hinterher mit Ihnen diskutieren. Das sind weiterhin geheimhaltungsbedürftige Einsätze und - das kann man allgemein formulieren - andere Einsätze, bei denen eine vorherige Zustimmung des Plenums zum Schutze wichtiger Rechtsgüter aus zwingendem Grund nicht möglich ist; so ungefähr würde ich es formulieren. Es kann sein, dass dadurch das Leben von Soldaten oder auch Dritten gefährdet würde. Das würde meiner Auffassung nach auch das Bundesverfassungsgericht sofort als wichtigen Grund für eine Grenzziehung bezüglich des Parlamentsvorbehalts anerkennen. Es betrifft also nicht nur den Eigenbereich der Exekutive, sondern es geht auch um mehr grundrechtliche Gesichtspunkte. Die Verfassung erlaubt diesbezüglich auch sachgerechte Lösungen.

Dritter Punkt: Wo liegt die Schwelle? Ich sollte fairerweise sagen, dass ich, wie den meisten bekannt ist, in dem Verfahren vor dem Bundesverfassungsgericht die Bundesregierung vertrete und insoweit nicht nur als Wissenschaftler spreche. Für mich ist in der Frage der Schwelle die Herleitung des Parlamentsvorbehalts aus der Verfassungsgeschichte relevant, wo immer auf die Kriegserklärung abgestellt worden ist, die es heute tatsächlich nicht mehr gibt. Dass es die Kriegserklärung nicht mehr gibt, verändert aber nicht die Schwelle, sondern die Schwelle bleibt gleich hoch. Man hat nur nicht mehr den formellen Ansatz der Kriegserklärung, sondern muss bei einer sehr langsamen, graduellen Entwicklung hin zu einer kriegerischen Auseinandersetzung die Stelle finden, an der es früher eine Kriegserklärung gegeben hätte. Ich sehe das genauso, wie es Herr Scholz vorhin gesagt hat. Da scheint auch mir der territoriale Aspekt ganz wesentlich zu sein. Man muss sich aber auch die Situation vorstellen. Wenn man so wie Sie, Herr van Essen, den Bündnisfall nehmen würde, wäre praktisch alles, was nach dem September 2001 in der Welt passiert ist, zustimmungsbedürftig, weil es ja unter dem Aspekt Bündnisfall geschehen ist. Es kann nicht sein, dass der Bündnisfall zum Kriterium erklärt wird.

Dann möchte ich Sie darauf hinweisen, dass man auch eine gewisse Eigengesetzlichkeit bei der Zustimmung des Parlaments berücksichtigen muss. Stellen Sie sich vor, man hätte im Irakkonflikt gesagt: Was die AWACS-Flugzeuge über dem Territorium der Türkei machen, ist schon zustimmungs-

bedürftig. Von außen wäre das so verstanden worden, dass man damit über eine Mobilmachung hinausgeht. Früher wäre das einer Kriegserklärung schon sehr nahe gekommen. Wenn man die Schwelle zu weit absenkt, bindet man der Bundesregierung in einer so heiklen und schwierigen diplomatischen Situation praktisch die Hände; denn man würde sie zwingen, solche Signale nach außen zu senden. Man darf die Frage, ab wann eine Zustimmung erforderlich ist, nicht nur innerstaatlich sehen, sondern muss auch die starke Wirkung nach außen betrachten. Wenn man die Schwelle zu niedrig ansetzt, kann das kontraproduktiv wirken und Konflikte verschärfen.

Im Übrigen möchte ich in diesem Fall noch auf eines hinweisen: Es ist ja nicht so, dass das Parlament dort, wo es nicht zustimmen muss, nichts mehr zu sagen hätte. Überall dort, wo der Zustimmungsvorbehalt nicht greift, bleibt die Kontrollfunktion. Es ist dem Parlament unbenommen, all das, dem es nicht zugestimmt hat, politisch zu kritisieren, zum Gegenstand seiner öffentlichen Beratungen zu machen und die Bundesregierung aufzufordern, etwas anderes zu machen. Das ist auch für die öffentliche Auseinandersetzung, für die Meinungsbildung und für die parlamentarische Absicherung relevant.

Deshalb erscheint mir der Ansatz richtig, den Herr Professor Klein betont hat: Man muss auch die Eigenverantwortung der Exekutive zu ihrem Recht kommen lassen. Es handelt sich nicht um eine Einbahnstraße, sondern es gilt die richtige Zuordnung zu finden zwischen dem, was die Exekutive allein machen kann, und dem, was ausnahmsweise der Zustimmung des Parlaments bedarf, weil es wichtig und wesentlich ist und vielleicht der früher üblichen Kriegserklärung entspricht.

Sv GenLt Dieter: Zunächst einmal möchte ich noch einmal herausstellen, dass es sich bei der Bundeswehr um Parlamentsstreitkräfte oder eine Parlamentsarmee und nicht nur um ein Heer handelt. Ich möchte die ganze Fragestellung bewusst um den Aspekt „Bundeswehr als Bündnisstreitkraft“ erweitern. Ich bin in diesem Zusammenhang sehr dankbar, dass Professor Scholz auf die völkerrechtlich ratifizierten Verträge und ihre Bindewirkung hingewiesen hat; denn dies ist Grundlage der heutigen Erörterung, insbesondere wenn es um die integrierten

Stäbe geht. Aber es geht nicht nur um integrierte Stäbe, sondern auch um die vom Abgeordneten van Essen aufgeworfene Frage. Ich habe in meiner Einleitung nicht umsonst gesagt, dass es mir auch darum geht, dass Einsätze mit besonderer Geheimhaltungsbedürftigkeit ähnlich behandelt werden wie Einsätze bei Gefahr im Verzuge.

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.

Zu den integrierten Stäben ist rechtlich schon alles gesagt; das kann ich selbst-

verständlich nicht besser. Aus Sicht der Bundeswehr möchte ich nur noch auf die Bündnisstreitkräfte hinweisen. Wir sind tief in diese multinationalen Stäbe integriert. Wir erfüllen dort wichtige Funktionen. Wir führen teilweise solche Stäbe. Nun stelle man sich vor, dass wir unser Führungspersonal, das übrigens mit hoher Anerkennung und hohem Erfolg in diesen Stäben arbeitet, abziehen, einfach nicht mehr mitmachen - aus welchen Gründen auch immer - und unsere Verpflichtungen nicht mehr erfüllen; das steht nämlich dahinter. Deswegen muss man damit sehr, sehr sensitiv umgehen. Daher bin ich dankbar für den Hinweis auf die völkerrechtlich ratifizierten Verträge.

Das gilt letzten Endes auch überall dort, wo wir Austauschoffiziere haben. Wir haben Austauschoffiziere auf ausländischen Fregatten. Sie sind dort nicht zum Spaß, sondern erfüllen eine Funktion, teilweise eine Führungsfunktion. Wenn dort ein Deutscher Major oder Korvettenkapitän ist, dann ist er nicht nur Beobachter, sondern führt dort ausländische Teile dieser Fregatte. Auch da kann man nicht einfach abziehen.

Jetzt zu dem Herauslösen oder zu besonderen Auflagen für solches Personal: Wie sieht das aus, wenn die NATO mit an Einsätzen von Teilen der NATO plant? Wenn die Bundesrepublik Deutschland nicht mitmacht, dann werden deutsche Offiziere aus solchen Planungen herausgenommen. Dann gibt es einen Closedshop, dann arbeiten nur noch diejenigen an solchen Planungen, die auch tatsächlich Kräfte einsetzen. Das ist aus Ihrer Sicht möglicherweise eine gewisse Versicherung für uns; gleichzeitig ist es gewisse Versicherung für unsere alliierten Kameraden, die ihre Einsätze planen. Schön ist das in einem integrierten Stab, der einen gemeinsamen Auftrag zu erfüllen hat, auf gar keinen Fall. Wenn es darum geht, dass überhaupt in solchen integrierten Stäben Einsätze geplant werden, ohne dass Deutschland Kräfte einsetzen kann, muss man, weil dieses Personal ja Aufträge erfüllt, dieses Personal auf jeden Fall in diesen Stäben belassen. - So viel hierzu aus militärischer Sicht.

Herr Abgeordneter Dr. Bartels, Sie hatten mich nach den Geschwindigkeiten gefragt. Meine Einlassung war nicht mit der Zielrichtung zu verstehen, dass ich das Parlament kritisieren oder ihm Langsamkeit unterstellen wollte. Ich habe bewusst das Beispiel NATO Response Force gewählt, weil wir uns auch dort verpflichten. Derzeit arbeiten wir an

NATO Response Force 2 und 3. Hier sind Luftwaffe und Marine beteiligt. Das ist weniger schwierig. Schwierig wird es meistens, wenn das Heer eingesetzt wird. Das Heer wird ab 2005 an der NATO Response Force 5 beteiligt, wo wir mit starken Kräften in die Führung eingebunden werden. Das Deutsch-Niederländische Corps wird beteiligt, wir werden Heereskräfte in der Größenordnung einer Brigade einsetzen, dazu Luftwaffe und Marine, das Ganze unterstützt durch die Streitkräftebasis. Die Bundeswehr ist ein massiver Teil dieses Kräftepools, und aus diesem Kräftepool wird die NATO immer dann, wenn eine Response - deswegen „NATO Response Force“ - erforderlich ist, wenn eine Krise schnell zu bewältigen ist, Kräfte zusammenstellen, um mit dieser Krise fertig zu werden. Das ist ein schwieriger Prozess in der NATO; das ist ein möglicherweise schnell ablaufender Prozess, weil es eine Krise ist, die schnell bewältigt werden muss.

Jetzt geht es nur darum, dass wir eine Regelung schaffen, die nach ressortübergreifender Abstimmung sowohl einen schnellen Kabinettsbeschluss als auch einen Bundestagsbeschluss ermöglicht, weil es um die Unterstellung von bewaffneten Kräften der Bundeswehr für den Einsatz geht. Man muss nach zwei bis drei Tagen zu einem Kabinettsbeschluss und nach bis zu sieben Tagen zu einem Bundestagsbeschluss kommen. Das wird sicherlich möglich sein; aber es wird sich häufig schwierig gestalten.

Deswegen ist die Frage, ob man einen Ausschuss benennt, der dafür zuständig ist, oder ob man einen Vorratsbeschluss auf ein bestimmtes Kontingent der NATO Response Force bezogen für die richtige Lösung hält. Dies steht außerhalb meiner Beurteilungsmöglichkeit. Aber ich halte es für wichtig, dass wir uns diesen Fragen in diesem Zusammenhang stellen.

Sv Prof. Dr. Klein: Wenn Sie es mir erlauben, Frau Vorsitzende, würde ich gern auf die Frage von Herrn Wiefelspütz nach den integrierten Stäben und Headquarters zurückkommen; denn sie ist durch die bisherigen Äußerungen jedenfalls von der rechtswissenschaftlichen Seite noch nicht hinreichend ausgelotet.

Es kann nicht ernsthaft zweifelhaft sein, dass die Tätigkeit deutscher Soldaten in solchen Stäben und Verbänden, Hauptquartieren, solange sie planender und vorbereitender Natur sind, nicht der Zustimmung des

Bundestages unterliegen. Das wird völlig zutreffend in beiden Entwürfen so formuliert. Kritisch wird es aber dann, wenn diese Stäbe nicht nur planend und vorbereitend, sondern handelnd in militärische bewaffnete Aktionen einbezogen sind.

Das kann nun - ich will mich militärisch völlig laienhaft ausdrücken - in klassischen Formen mit hinreichender Vorlaufzeit geschehen. Dann ist auch kein Bedenken dagegen zu äußern, eine vorherige Zustimmung des Bundestages zu fordern, auch wenn es sich im Übrigen nicht um die Beteiligung deutscher bewaffneter Streitkräfte an dieser Aktion handelt. Wenn es sich aber um eine Situation handelt wie diejenige, die Herr General Dieter in seinem letzten Beitrag so anschaulich geschildert hat, dann steht diese geht über das bisher Gesagte hinaus; allerdings darf ich auf meine schriftlichen Ausführungen verweisen - die Zuständigkeit für die Erteilung der Zustimmung zur Beteiligung deutscher Soldaten an solchen Aktionen durchaus der Bundesregierung zu; jedenfalls kann sie ihr vom Gesetzgeber übertragen werden. Dies gilt immer unter dem Vorbehalt, dass das Parlament, nachdem das Erfordernis der Geheimhaltung nicht mehr besteht und eine Gefährdung des Einsatzes dadurch nicht mehr hervorgerufen wird, informiert und um seine nachträgliche Zustimmung ersucht wird, wie das auch im Falle der Gefahr im Verzug der Fall ist.

Ich glaubte, diese annäherungsweise Präzisierung noch nachschieben zu müssen, weil mir dieser Fall angesichts der, wie wir eben gehört haben, sehr weit gehenden Einbeziehung deutscher Soldaten nicht nur in Stäbe und Headquarters, sondern auch in Kampfseinheiten besonderes Kopfzerbrechen macht.

Vorsitzende Erika Simm: Ich schlage vor, dass wir zunächst alle Wortmeldungen abwickeln, denn es dauert doch lange. Die Fragen richten sich immer wieder an alle Sachverständigen. So kommt jetzt wenigstens jeder, der sich gemeldet hat, zum Fragen.

Winfried Nachtwei (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Ich bin kein Jurist; deshalb entschuldigen Sie, dass bei mir aus juristischer Sicht vielleicht einige Unschärfen auftauchen. Allerdings habe ich im Verteidigungsausschuss mit der Materie Auslandseinsätze der Bundeswehr seit 1994 zu tun und die

Einsatzrealität dieser Entscheidungsabläufe steht mir sehr deutlich vor Augen.

Es ist notwendig, nicht nur darauf hinzuweisen, welchen verfassungsrechtlichen Hintergrund dieser Parlamentsvorbehalt hat, sondern auch darauf, wie weit er sich in diesen Jahren politisch bewährt hat, und zwar in einem ganz erheblichen Maße, was die gesellschaftliche Konsensbildung, also die Soldaten selbst, angeht, weil sie dadurch wissen, dass sie bei einem solchen Einsatz einen klaren Rückhalt haben. Darüber hinaus geht es auch um die Verbesserung unserer multilateralen Handlungsfähigkeit und nicht nur um Parlamentsrechte.

Zu der kleinen Diskussion, die es vorhin nach den Äußerungen von Herrn Baldus zum Einsatz bewaffneter Streitkräfte und zur Einbeziehung in bewaffnete Unternehmungen gegeben hat, möchte ich zu bedenken geben, dass die zeitliche und örtliche Nähe zu bewaffneten Konflikten und auch das Risiko für Soldaten nicht das Ausschlaggebende sein können. Ich vergleiche das mit dem Risiko, dem viele Mitglieder zum Beispiel des diplomatischen Dienstes ausgesetzt sind. Warum kommen wir dort nicht zu solchen Regelungen? Zweitens haben wir seit exakt zehn Jahren eine Mission in Georgien: unbewaffnete Militärbeobachter, elf Soldaten. Auch hierfür hat es kein Bundestagsmandat gegeben. Auf der anderen Seite besteht höchstes Risiko. Dort ist der erste Soldat der Bundeswehr überhaupt durch feindliche Einwirkungen ums Leben gekommen. Ich glaube, mit dieser Spur kommt man nicht weiter.

Ich komme zu dem viel besprochenen Thema kollektive Sicherheitssysteme, militärische Integration usw. Herr Scholz. Sie haben vorgeschlagen, bei Einsätzen im Rahmen kollektiver Sicherheitssysteme den Bundestag nachträglich zu befassen. Hier ist allerdings zu bedenken, dass die Bundeswehr bis auf Rettungs- und Evakuierungseinsätze alle anderen Einsätze im Rahmen von Systemen kollektiver Sicherheit durchführt. Das heißt, die große Masse aller Bundeswehreinsetze würde dann grundsätzlich nicht mehr vorher im Bundestag beschlossen oder genehmigt, sondern hinterher. Insofern wäre das mit der Vorgabe des Urteils des Bundesverfassungsgerichts nicht vereinbar.

Herr General Dieter, Sie sprachen die NATO Response Force als die schnellst einsetzbare Truppe an, bei der die Bundeswehr beteiligt ist. Ich sehe in Einzelfällen in

der Tat einen erheblichen Zeitdruck. Wenn man sich Einsatzszenarien in der Vergangenheit und, soweit man es absehen kann, auch in der Zukunft ansieht, muss man feststellen, dass, was die Schnellsteinsatzfähigkeit angeht, zum Teil ein Phantom entsteht. Dass es zügig gehen muss, ist klar. Aber Schnellsteinsätze, sozusagen aus der politischen Hüfte, können nicht unbedingt wünschenswert sein. Auch hier sind die Konsequenzen zu bedenken. Denn die NATO Response Force soll erstens vor allem in der Startphase von Friedensmissionen eingesetzt werden und zweitens im riskantesten und, wie es dann heißt, intensivsten Bereich von Einsätzen, wo es eben auch zu kriegerischer Gewalt kommen kann. Wenn wir die Beteiligung an der NATO Response Force generell aus der vorherigen Zustimmung herausnehmen, dann hieße das, dass wir im Grunde die intensivsten Teile von Bundeswehreinsetzen einem „verdünnten“ Parlamentsvorbehalt unterwerfen würden. Da sähe ich generell ein erhebliches Problem.

Bei den multinationalen Hauptquartieren und Stäben ist in der Diskussion vieles schon geklärt worden. Im Koalitionsentwurf haben wir das so aufzulösen versucht, dass für ad hoc zusammengestellte Hauptquartiere der Parlamentsvorbehalt weiterhin gilt, nicht aber bei ständigen Hauptquartieren, also im Einsatz.

Man muss zugeben, dass hier ein Dilemma besteht, wozu ich um Stellungnahme bitte: Wenn wir nämlich bei diesen ständigen Hauptquartieren, bei den High Readiness Headquarters, wovon die NATO dann sechs haben wird, den Parlamentsvorbehalt, wie es eigentlich wünschenswert wäre, weiterhin hätten, hieße das, dass die Bundesrepublik neben - das ist völlig richtig - einem Nichtbeteiligungsrecht ein Blockaderecht hätte, was dem Integrationsanspruch tatsächlich zuwider läuft. Von der Systematik her hakt es wohl etwas, wenn wir bei dem einen Hauptquartier sagen: Es ist kein Einsatz bewaffneter Streitkräfte, und bei dem anderen, das dasselbe tut, sagen: Es ist Einsatz bewaffneter Streitkräfte. Aber von der Intention her soll dieses Problem aufgelöst werden.

Bei den geheimhaltungsbedürftigen Einsätzen müssen wir verschiedene Ebenen unterscheiden. Bei Gefahr im Verzuge erfolgt nachträgliche Zustimmung; darin besteht Übereinstimmung. Die nächste Ebene sind geheimhaltungsbedürftige Operationen als Teil eines genehmigten Einsatzes, zum Bei-

spiel bei Operationen im Rahmen von Enduring Freedom, wo es explizit benannt ist, oder eben bei SFOR, KFOR, um Kriegsverbrecher ausfindig zu machen. In diesen Fällen muss vorher beschlossen werden. Die dritte Ebene - diese Möglichkeit wird durch den FDP-Vorschlag eröffnet - sind dauerhafte Geheimeinsätze, bei denen es denkbar wäre, dass eine Operation ein halbes Jahr oder ein Jahr andauert und ein Ausschuss davon erfährt, aber die Öffentlichkeit und das Parlament insgesamt wohl nicht. Wie weit - das ist jetzt die Frage an die Herren Juristen - ist ein solcher dauerhafter Geheimeinsatz mit dem Gebot der konstitutiven Zustimmung des Bundestages überhaupt vereinbar? Hier würde zumindest auch die Möglichkeit von - wie man es bei anderen Staaten manchmal kennt - Geheimeinsätzen, die geradezu Geheimeinsätze sind, eröffnet.

Ronald Pofalla (CDU/CSU): Ich möchte versuchen, nicht zu referieren, sondern mich darauf zu beschränken, Fragen zu stellen.

Ich komme zunächst auf die integrierten Verbände zurück. Diese Frage ist an alle gerichtet, aber besonders an Generalleutnant Dieter. Ich beziehe mich ausdrücklich nur auf den Koalitionsentwurf. Halten Sie den Koalitionsentwurf für ausreichend, um das Problem des Einsatzes der integrierten Verbände zeitnah unter den Bedürfnissen der Bundeswehr und auch der integrierten Verbände selber entscheiden zu können?

Professor Scholz hat - damit überspringt er die zeitliche Komponente; insofern ist das ein ganz interessanter Ansatz - den Vorschlag der nachträglichen Zustimmung gemacht. Ich teile die Einschätzung von Herrn Nachtwei hinsichtlich der Häufigkeit dieser Einsätze überhaupt nicht. Wir könnten die Zahlen durchgehen. Da haben Sie völlig Unrecht in Bezug auf die integrierten Verbände. Aber das lasse ich außen vor. Es geht dabei um die Schlüsselfrage der Bundeswehr in der Zukunft. Reicht der Gesetzentwurf aus, unter zeitlichen Gesichtspunkten den Bedürfnissen der Bundeswehr und ihrer internationalen Eingliederung gerecht zu werden?

Wäre nicht auch vorstellbar - dieser Gedanke ist aufgekommen, weil Sie das auf die Führungskräfte bezogen haben -, dass man im Rahmen völkerrechtlicher Vereinbarungen einen einmaligen Übertragungsakt vornimmt, der dem Bundestag lediglich ein Rückholrecht belässt? Damit wäre dem Anliegen,

wenn ich Sie richtig verstanden habe, zeitliche Komponenten zu berücksichtigen, die schwierig sind, Rechnung getragen. Im Übrigen wäre der konstitutiven Zustimmung Rechnung getragen. Man würde einmal völkerrechtlich ratifizieren und übertragen und nur dann, wenn der Bundestag der Auffassung ist, dass es zu einem integrierten Einsatz deutscher Soldaten kommen soll, macht man von dem Rückholrecht Gebrauch. Wäre eine solche Konstruktion vor dem Hintergrund der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts von 1994 verfassungskonform vorstellbar?

Meine zweite Frage bezieht sich auf den Antrag der FDP im Blick auf den zu gründenden Ausschuss. Halten Sie die Konstruktion, die vonseiten der FDP gewählt worden ist, verfassungsrechtlich für unbedenklich? Ich frage dies vor dem Hintergrund, dass die Entscheidung von 1994 gerade die konstitutive Zustimmung des Bundestages erfordert hat, während in den Fällen, die im FDP-Antrag beschrieben sind, nunmehr die Delegation vom Plenum des Deutschen Bundestages in den Ausschuss stattfindet. Findet hier nicht in verfassungsrechtlich problematischer Weise eine Reduzierung und Übertragung auf ganz wenige Bundestagskolleginnen und -kollegen statt, obwohl an sich der Deutsche Bundestag in Gänze darüber entscheiden müsste?

Drittens. Einerseits handelt es sich um eine Parlamentsarmee, andererseits geht es um die exekutive Verantwortung. Dieses Wechselbild hat Herr Wieland vorhin dargestellt. Eine Entscheidung des Deutschen Bundestages weniger kann anschließend im Bereich der Kontrolle mehr bewirken. In den zum Teil ellenlangen Beschlüssen der Bundesregierung werden die Einsatzgebiete, die Truppenstärken und die Zwecke, für die die Truppen eingesetzt werden dürfen, bis ins letzte Detail festgelegt. Mit der Zustimmung des Parlaments hat seine Kontrollfunktion im Verlauf einen geringeren Wert, weil es genau diesem zugestimmt hat.

Kann man sich Fälle vorstellen, wo im Rahmen eines solchen Parlamentsbeteiligungsgesetzes, das wir jetzt beraten, bestimmte Einsätze generell übertragen werden? Das könnte man beispielsweise an der Zahl der zu beteiligenden Soldaten festmachen. Man könnte es beispielsweise an völkerrechtlichen Vereinbarungen festmachen - da nehme ich Bezug auf die zuvor behandelte Fragestellung - oder man könnte

beispielsweise an Verlängerungen denken. Die große Anzahl der Parlamentsbeteiligungen, an denen wir mitwirken, sind doch bloße Verlängerungen. Es wäre eine besondere Regelung für den Fall vorstellbar, dass es keine wesentliche Abweichung von einem vom Parlament bereits beschlossenen Einsatz gibt und die Verlängerung meinethalben nicht länger als ein Jahr beträgt, um nicht jedes Mal wieder die Beteiligung von mehr als 600 Abgeordneten im Deutschen Bundestag zu benötigen, da ohnehin - bestritten wird dies nur von Herrn Scholz, und auch das nur eingeschränkt - jederzeit die Möglichkeit besteht zurückzuholen. Würde das nicht auch Ihre Praxis vereinfachen und die Handhabung sinnvoller gestalten?

Dr. Ole Schröder (CDU/CSU): Mich interessiert vor allem auch die Herkunft der Legitimationsanforderung. Weshalb brauchen wir den Parlamentsvorbehalt? Dazu fand ich interessant, was Sie, Herr Professor Baldus, gesagt haben. Sie benötigen eine erhöhte Legitimationsanforderung bei Auslandseinsätzen aufgrund der erhöhten Gefährdung von Rechtsgütern. Wenn wir das jetzt konsequent weiterdenken, bräuchten wir dann nicht automatisch auch einen Parlamentsvorbehalt beispielsweise für den Fall, dass Polizeieinheiten in ähnliche Krisengebiete entsandt werden? Ich denke zum Beispiel an die Auslandseinsätze von BGS-Eliteeinheiten, von GSG-9-Einheiten im Irak. Müsste man dann nicht konsequent auch diese Polizeieinsätze einbeziehen?

Es ist schon angedacht worden, ein Entsendegesetz zu entwerfen, in das auch diese Bereiche einbezogen werden. Ich halte das für durchaus konsequent. Ich befürchte, dass wir gerade bei dem Gesetzentwurf, den die Regierungskoalition vorgelegt hat, bei dem durch die Fünfprozentklausel und die Möglichkeit, dass eine einzige Fraktion das eigentliche Zustimmungsverfahren beantragen kann, eine relativ niedrige Schwelle haben, eine ständige Umgehung des Parlamentsvorbehaltes stattfindet, was wir zum Teil heute schon sehen, beispielsweise beim Einsatz von BGS-Eliteeinheiten im Irak. Dort sind zum Schutz der humanitären Einsatzkräfte des THW eben nicht Bundeswehrkräfte eingesetzt worden, die von ihrer Ausrüstung und ihrer Ausbildung her vielleicht besser geeignet wären.

Diese Frage richtet sich an alle Sachverständigen: Wie sehen Sie dieses Pro-

blem? Gibt es hier eine verfassungsrechtliche Schranke, wenn wir beispielsweise zu der Praxis kämen, dass die Bundesregierung, weil sie die öffentliche Debatte im Plenum scheut, eben nicht mehr ständig Streitkräfte entsendet, die ja überall mehr oder weniger auch polizeilich tätig sind? Die meisten Einsätze sind ja nicht wirklich militärischer, sondern polizeilicher Art; im Kosovo zum Beispiel handelt es sich um rein polizeiliche Einsätze, die die Bundeswehr fortführt. Sehen Sie hier eine verfassungsrechtliche Schranke, die bewirkt, dass es, wenn die Bundesregierung nicht mehr ständig die Bundeswehr entsendet, sondern beispielsweise GSG-9-Einheiten, irgendwann auch hier automatisch zu einem Parlamentsvorbehalt kommt?

Christian Schmidt (Fürth) (CDU/CSU): Ich habe eine Frage, die unmittelbar an die Ausführungen von Herrn Schmidt-Jortzig anschließt, welche wohl mehr auf seiner parlamentarischen Erfahrung als auf einer wissenschaftlichen Erkenntnis beruhen. Er hat davon gesprochen, dass für den Parlamentarier in der Abfolge einer Entscheidung dadurch, dass die Entscheidung, je näher sie bevorsteht, desto weniger mit relativ geringen internationalen politischen Konsequenzen geändert werden kann, der Druck entsteht, zuzustimmen. Das ist eine wohl von allen Parlamentariern geteilte Erkenntnis, die sich nicht als Verfahrensfrage, aber in der Problematik in ganz anderer Form in dem letzten Satz der Entscheidung über die einstweilige Anordnung des Bundesverfassungsgerichts zum AWACS-Einsatz widerspiegelt. Ich zitiere:

Die ungeschmälerete außenpolitische Handlungsfähigkeit der Bundesregierung in dem ihr durch die Verfassung zugewiesenen Kompetenzbereich hat auch im gesamtstaatlichen Interesse an der außen- und sicherheitspolitischen Verlässlichkeit Deutschlands bei der Abwägung ein besonderes Gewicht.

Nun zu meiner Frage, zurückkommend auf die integrierten Verbände, ganz konkret am Beispiel der NRF. Die NATO Response Force ist ja nicht - wie Stäbe - unmittelbarer Ausfluss der Übertragung von Hoheitsrechten entsprechend Art. 24 und Art. 59 GG an die NATO, hat aber ein hohes Maß an Integration. Die Integration der Verbände, der Strukturen auf internationaler Ebene, in die-

sem Fall auf NATO-Ebene, ist ja nicht nur von technisch-militärischer Bedeutung, sondern hat vom strategischen Ansatz her, wie jetzt in der NATO mit der NRF, durchaus auch - mir fällt jetzt kein anderer Begriff ein - Drohcharakter. Das fällt in den Bereich dessen, was bei den Stäben High Readiness genannt wird: die Fähigkeit, schnell zu reagieren. Für die Fähigkeit, schnell zu reagieren, muss es aber eine verlässliche Komponente geben; ich nehme jetzt bewusst den Begriff des Bundesverfassungsgerichts auf.

Für mich stellt sich nun die Frage, wie dem Begriff des Parlamentsheers bzw. der Parlamentsarmee am ehesten Rechnung getragen wird: durch eine Entscheidung in einer Situation, in der die Dinge letztendlich schon entschieden sind und in der durch den internationalen politischen Druck das Argument der Verlässlichkeit so hoch angesetzt ist, dass es bei Lichte besehen nahezu übermenschlicher politischer Kräfte der Abgeordneten bedarf, nicht zuzustimmen? Oder wäre es demgegenüber nicht ratsam, im Wege einer abgestuften Entscheidung eine Vorverlegung der Entscheidung in eine frühe Phase eines sich abzeichnenden Konfliktes vorzunehmen oder möglicherweise sogar bei der Installation solcher integrierten Verbände eine Art kleine spezifische Ratifizierung vorzusehen? Dies könnte dann vielleicht noch mit einer nachgelagerten Einzelfallbestätigung kombiniert werden. - Ich sehe hier in der Praxis eine Problematik, die sich aus der Dynamik solcher Entscheidungen ergibt. Sie sind ja nicht statisch, sondern bieten durchaus das Element der Dynamik, dem mit Verlässlichkeit in den Strukturen der militärischen Integration begegnet wird.

Wie kann man aus Ihrer Sicht - das frage ich alle Sachverständigen - dieses Dilemma, das ich sehe und dem man kaum mit den bisherigen Mitteln begegnen kann, wie sie uns ohne ein Parlamentsbeteiligungsgesetz zur Verfügung stehen, einigermaßen lösen?

Sv GenLt Dieter: Es ist in diesem Zusammenhang vielleicht ganz gut, die militärischen Aspekte am Anfang zu behandeln.

Zunächst zu den Fragen des Herrn Abgeordneten Nachtwei. Auch ich sehe ein Dilemma, was die High Readiness Headquarters angeht; denn wir verpflichten uns als Bundesrepublik Deutschland, solche Hauptquartiere zur Verfügung zu stellen bzw. an solchen Hauptquartieren teilzuhaben. Diese Hauptquartiere heißen High Readiness

Headquarters und wir wollen doch hoffen, dass sie auch von einer hohen Einsatzbereitschaft geprägt sind und tatsächlich eingesetzt werden können.

Warum „High Readiness“? High Readiness ist nicht nur ein Grad der Einsatzbereitschaft, sondern letzten Endes auch ein Grad der Verfügbarkeit in Abhängigkeit von den - schnellen - politischen Beschlüssen über ihren Einsatz. Wenn man als Nation Bedenken hat, solche Kräfte einzusetzen bzw. sich an High Readiness Headquarters zu beteiligen, dann sollte man sich aus solchen Hauptquartieren heraushalten. Dieser festen Überzeugung bin ich. Ich sehe hier in gewisser Weise ein Entweder-oder.

Das ist ohnehin ein Aspekt, den wir sehr viel mehr im Vordergrund sehen müssen - damit beantworte ich schon einen Teil der anderen Fragen -, nämlich im Zusammenhang mit dem Einsatz von Streitkräften, sei es im Rahmen der NATO, sei es im Rahmen der EU. Ab einem gewissen Zeitpunkt muss es eine möglicherweise eingeschränkte nationale Einflussnahme geben, wenn das ganze Prinzip greifen soll. Wenn wir gemeinsam mit diesen multinationalen Institutionen und auch Streitkräften ein politisches Ziel erreichen wollen, kann man sich nicht immer wieder auf den Standpunkt stellen: Aber wir haben noch eine Blockademöglichkeit. - Sie haben das ja angesprochen, Herr Abgeordneter Nachtwei. Wenn wir als Nation so herangehen, dann sage ich: Besser nicht! Dann müssen wir uns auf andere Dinge verlagern. - Wenn wir uns aber dazu bereit gefunden haben, A zu sagen, dann müssen wir auch B sagen.

Das leitet zu der Fragestellung des Herrn Abgeordneten Pofalla über. Ja, ich bin durchaus der Auffassung, dass durch den Koalitionsentwurf zeitnah integrierte Einsätze ermöglicht werden. Aber ich habe ja gesagt, dass zeit- und sachgerecht entschieden werden muss. Ich habe auch davon gesprochen, dass es theoretisch möglich scheint. Aber ich halte das, was in dem Entwurf festgehalten ist, nicht unbedingt für praxistauglich. Ich glaube daher, dass das Instrumentarium, das Sie aufgezeigt haben, aus militärischer Sicht gut nutzbar ist.

Ich verhehle nicht, dass mir als Militär das Rückholrecht Bauchschmerzen bereitet, weil sehr viel daran hängt: der Erfolg von gemeinsamen, integrierten multinationalen militärischen Einsätzen. Soll das Rückholrecht sofort möglich sein oder nach Ab-

schluss einer Operation? Das müsste definiert werden.

Was mir in diesem Zusammenhang sehr praxisnah erscheint, wäre eine Art Übertragungsakt. Nehmen wir den Fall NATO Response Force 4, deutscher Schwerpunkt bei Heerestruppenteilen, deutsche Führung mit dem Deutsch-Niederländischen Corps. Man könnte hier einen Übertragungsakt machen und sagen: Jawohl, wir als Bundesrepublik Deutschland sind bereit, uns diesen Bedingungen zu unterziehen, allerdings mit ein, zwei, drei Caveats. Das kann man ja machen. An solchen Caveats kann man dann auch ein Rückholrecht festmachen. Nur so ist man aus meiner Sicht als Bündnispartner verlässlich; dann ist man für unsere alliierten Kameraden berechenbar. Ob man das nun Übertragungsakt oder Vorratsbeschluss nennt, ist zweitrangig. Das wäre auf jeden Fall ein praxistaugliches Instrumentarium, das man dann an Kriterien festmachen müsste.

Zur GSG 9 möchte ich nicht im Detail Stellung nehmen, weil ich darüber - Gott sei Dank - zu wenig weiß. Das hat funktioniert.

Aber zum Grundsatz: Auslandseinsätze sind letzten Endes Aufgabe der Bundeswehr und des KSK; von daher befinden wir in diesem Gesetz darüber. Wenn GSG-9-Beamte eingesetzt werden, zum Beispiel zum Schutz im Zusammenhang mit der deutschen Botschaft im Irak, dann ist das ein anderer Fall. Das ist nämlich genau die Aufgabe der GSG 9 und dazu bedarf es aus meiner Sicht keiner Zustimmung durch den Bundestag.

Herr Abgeordneter Schmidt, ich habe das Dilemma schon aufgezeigt. Wir sind ja bewusst Verpflichtungen eingegangen und dazu sollten wir auch stehen. Letzten Endes gilt hier die gleiche Antwort wie auf die Frage von Herrn Abgeordneten Pofalla. Wir werden, wenn wir wirklich europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik machen wollen, bei internationalen Entscheidungen immer weitere Zugeständnisse machen müssen und dazu müssen wir dann auch stehen.

Sv Prof. Dr. Wieland: Ich glaube, die zunehmende Integration der Bundeswehr in die NATO und die Aufstellung gemischter Verbände sind vom Parlament bisher viel zu wenig wahrgenommen worden. Nicht, dass Sie das nicht bemerkt haben; Sie haben nur darauf verzichtet, hier entsprechende Regelungen zu treffen.

Hier zeigt sich meines Erachtens ein Folgeproblem. Sie müssen sich vorstellen, dass es ja doch ein relativ weit reichender Strukturwandel ist, wenn etwa ein niederländischer Offizier Befehlsgewalt über Bundeswehrsoldaten hat. Man hätte durchaus darüber nachdenken können, ob sich das Parlament nicht einmal mit dieser Frage hätte beschäftigen sollen. Jetzt kommt das Problem auf. Aber auch dieses Problem ist meines Erachtens lösbar, und zwar in der Weise, dass man etwa in dem Fall, wo es um die Mitwirkung deutscher Soldaten geht, die politisch gewollt und auch sinnvoll ist - denn nur wenn man mitwirkt, kann man Einfluss haben -, von der Zustimmung im Einzelfall abgeht und zu einer institutionellen Zustimmung übergeht. Das würde gleichzeitig das Desiderat parlamentarischer Absicherung der neuen Struktur der Bundeswehr ein Stück weit beheben.

Von Ihnen wurde ja das Instrumentarium „einmaliger Übertragungsakt“ angesprochen. Solche Formen könnte man sich ohne weiteres vorstellen. Das entspricht meines Erachtens auch dem Konzept des Parlamentsheeres. Das heißt nicht, dass jeder einzelne Soldat, der irgendwann einmal tätig wird, praktisch nur die Zustimmung des Parlaments braucht. Das würde das Ganze zum Teil in sein Gegenteil verkehren - das klang ja auch in Ihren Äußerungen an -; denn dann wäre es ein bloßer Routinevorgang. Man muss die Entscheidungen einer konkreten parlamentarischen Beteiligung vorbehalten, die wichtig sind; darüber muss man dann auch diskutieren. Aber wo dies nicht sachgerecht ist, erlaubt die Verfassung meinem Verständnis nach Zustimmungsakte gewissermaßen zur Struktur und nicht zum konkreten Einsatz.

Der gleiche Grundgedanke gilt, wenn es um die Frage geht: Kann ein Ausschuss für das Parlament tätig werden? Die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts von 1994 klingt anders - das muss man ganz eindeutig sagen -; sie klingt danach, dass darüber im Plenum entschieden werden muss. Aber da spielt ein Unterschied eine wichtige Rolle: Damals musste das Gericht ohne gesetzliche Grundlage entscheiden, während es jetzt eine parlamentarische Entscheidung zu beurteilen haben wird. Meines Erachtens haben Sie in Auflösung des Spannungsverhältnisses zwischen Parlamentsvorbehalt und Befehls- und Kommandogewalt durchaus die Befugnis, zu sagen:

Für bestimmte Fälle übertragen wir als Parlament - denn es ist ja ein Parlamentsvorbehalt - das Zustimmungsrecht auf einen Ausschuss. Das müsste die Mehrheit des Parlaments billigen; aber die Mehrheit des Parlaments könnte das auch wieder zurücknehmen, wenn sie damit einmal nicht mehr einverstanden ist. Das scheint mir eine hinreichende demokratische Legitimation zu sein.

Kritisch stehe ich dem Rückholrecht gegenüber, und zwar auch wegen der praktischen Bedeutung. Ich bin Gefreiter der Reserve und würde es nicht wagen, meinen Sachverstand einem General entgegenzuhalten. Aber man muss sich einmal vorstellen, was passiert, wenn das Parlament einem Bundeswehreininsatz zugestimmt hat und in einer Situation, die ja militärisch sehr komplex sein kann, auf einmal ein Parlamentsbeschluss gefasst wird, der verlangt: Das muss ein Ende haben! Was passiert bei den Soldaten, die plötzlich erfahren: Wir sind praktisch nur noch in Abwicklung hier? Was passiert bei den Verbündeten, mit denen man zusammenwirkt? Man wird quasi zur „lame duck“. Es würde natürlich auch mögliche Gegner, mit denen man es zu tun hat, beeinflussen, wenn es auf einmal heißt: Wir wickeln jetzt nur noch ab.

Als Verfassungsrechtler sage ich Ihnen, dass ein Rückholrecht keinerlei verfassungshistorische Grundlage hat. Die Kriegserklärung bedurfte nach der Weimarer Verfassung und bedarf nach den Vorschriften des Grundgesetzes zum Verteidigungsfall der Zustimmung, auch der Friedensschluss. Es ist aber meines Wissens in keiner dieser Verfassungsvorschriften ein Rückholrecht vorgesehen worden. Ein Rückholrecht scheint mir sachgerecht in die Verantwortung der Exekutive zu fallen und nicht in die des Parlaments, wobei ich sagen würde: Politisch ist der Unterschied nicht sehr groß. Die Exekutive wird sich sehr gut überlegen, ob sie ihre Soldaten weiterhin dort belässt, wenn die Mehrheit des Parlaments eine entsprechende Entschließung fasst. Einen rechtlichen Automatismus aber sehe ich verfassungsrechtlich nicht begründet. Hier scheint mir der Gedanke des *actus contrarius* nicht zuzutreffen.

(Ronald Pofalla (CDU/CSU): Das gilt bei dem Teil der Entsendung genauso! Dort haben Sie genau dasselbe Problem!)

- Ich finde nicht, Herr Abgeordneter. Im Ersten sind wir frei, im Zweiten sind wir Knechte. Wenn Sie im ersten Schritt sagen: „Das wollen wir nicht“, geraten Sie nie in die Zwangslage, versuchen zu müssen, eine einmal angestoßene Entwicklung rückabzuwickeln - was militärisch möglicherweise problematisch ist. Als Verfassungsrechtler kann ich Ihnen sagen: Ich sehe die Grundlage dafür nicht. Ob es möglich ist, mag eine andere Frage sein. Aber das scheint mir vom Grundgedanken des Parlamentsheeres nicht umfasst zu sein.

Zur Frage nach dem Einsatz von Polizeikräften. Das sehe ich genauso: Die Gefährdung deutscher Beamter, wo auch immer, kann nicht Anlass für einen Parlamentsbeschluss sein. Man sollte sich hier auf die eigentliche Frage beschränken.

Was die Schwelle angeht, wann das Parlament zustimmen muss, etwa bei einer Mitwirkung in integrierten Verbänden, so rekurriere ich wieder darauf, dass der Parlamentsvorbehalt aus dem Gedanken hergeleitet worden ist, wann früher eine Kriegserklärung erforderlich gewesen wäre. Die gleiche Schwelle muss man hier ansetzen. Das heißt: „*Minima non curat praetor*“, „Kleinigkeiten brauchen nicht gesondert beschlossen zu werden.“ Wenn aber die Schwelle überschritten wird, ab der man nach klassischem Völkerrecht die Kriegserklärung erwartet hätte, ist der Parlamentsvorbehalt wirksam. Dann muss das Parlament zustimmen.

Sv Prof. Dr. Scholz: Gestatten Sie mir, direkt an den Einwand von Herrn Pofalla gegenüber Herrn Wieland anzuknüpfen. Der Unterschied ist der: Die Vorabentscheidung ist eine Ermächtigung; deshalb legt Karlsruhe auch solchen Wert darauf. Die Nichtentsendung ist etwas anderes. Das Rückholrecht ist aber ein Eingriff in die Gestaltung des Einsatzes, die in der Verantwortung der Exekutive liegt. Deshalb kann man die Nichtentsendung rechtlich nicht mit einem so genannten Rückholrecht gleichstellen.

Herr Nachtwei, Sie haben mich nach meiner Auffassung in Bezug auf die Bündnisse gefragt. Ich möchte Sie hier auf Seite 389 im 90. Band der Karlsruher Entscheidungen hinweisen. Ich will das jetzt nicht noch einmal vorlesen; ich habe das vorhin schon getan. Ich glaube, das gibt Ihnen unmittelbar die Möglichkeit, das so zu regeln.

Zum Thema „dauerhafte Geheiminsätze“. Ich glaube, das ist in der Praxis in

dieser Form gar nicht denkbar. Im Übrigen wird in beiden Gesetzentwürfen völlig zu Recht sehr deutlich gemacht, dass die Bundesregierung das Parlament, gegebenenfalls auch unter Wahrung von Geheimschutzvorschriften - das ist ganz selbstverständlich -, ständig zu informieren hat. Insofern wird dies nicht zu einem wirklichen Problem werden können. Beide Gesetzentwürfe sind sehr strikt, wenn es um die Informationspflicht der Bundesregierung gegenüber dem Parlament geht.

Jetzt zu dem Problem, das sich mit Recht auf die Bündniseinsätze insgesamt konzentriert. Mein Vorschlag ist, wie gesagt, dass wir an das anknüpfen, was das Bundesverfassungsgericht zur Gefahr im Verzug gesagt hat, und das dort sozusagen mit einklinken. Ich gebe zu, dass das eigentlich mehr beim klaren bewaffneten Einsatz helfen wird; deshalb ist die Parallele zu dem Fall „Gefahr im Verzug“ möglich. Aber die Frage hat sich ja jetzt in der Diskussion - sicherlich zu Recht - etwas dahin verschoben, was möglicherweise schon im Vorfeld zu strukturieren, zu programmieren ist. Ich finde, auch dazu hat das Bundesverfassungsgericht ein gutes Stichwort gegeben, indem es gesagt hat - wenn ich mich richtig erinnere, hat Herr Klein diese Stelle vorhin zitiert -, dass es angezeigt sein kann, im Rahmen völkerrechtlicher Verpflichtungen die parlamentarische Beteiligung nach der Regelungsdichte abzustufen, in der die Art des möglichen Einsatzes der Streitkräfte bereits durch ein vertraglich geregeltes Programm militärischer Integration vorgezeichnet ist. Ich glaube, das ist absolut hilfreich.

Durch das Eingehen der Bündnisverpflichtung ist ja nicht nur die Beistandspflicht usw. festgelegt, sondern auch ein Stück weit das militärische Programm. Dies findet seine prozesshafte Fortsetzung in der Mitarbeit in Stäben, Headquarters etc. Das heißt: Die völlig unbegrenzt erscheinende Entscheidungsfreiheit des Parlaments ist hier in Wahrheit gar nicht mehr gegeben. Der Deutsche Bundestag ist an völkerrechtliche Verpflichtungen der Bundesrepublik Deutschland gebunden. Er kann nicht beliebig sagen: Hier machen wir mit, dort machen wir nicht mit. Wir haben zwar einen NATO-Vertrag. Mögen die doch den Bündnisfall ausrufen. Das macht uns aber keine Freude; wir lassen das. - Das geht nicht. Ich glaube, genau das ist der entscheidende Aspekt.

Ich könnte mir sehr gut vorstellen - das würde ich auch im Lichte der jetzigen Diskussion über die beiden Gesetzentwürfe empfehlen -, dass wir eine Regelung einbauen, die eine pauschale Vorabzustimmung für Bündniseinsätze bei entsprechenden völkerrechtlichen Verpflichtungen vorsieht. Das Bundesverfassungsgericht sagt ja, Form und Ausmaß der parlamentarischen Mitwirkung näher auszugestalten, sei Sache des Parlaments. Form und Ausmaß, das sind die beiden Punkte, über die man dies zu regeln hätte und auch regeln kann.

Das gilt übrigens auch für die Frage, ob eine Delegation auf einen Ausschuss möglich ist. Das betrifft vor allem die Form; das liegt in der Parlamentsautonomie. Ich finde, der FDP-Entwurf beruft sich in seiner Begründung völlig zu Recht auf die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts im 102. Band, zwar in negativer Abgrenzung, aber, wie ich denke, in richtiger Interpretation von Konstellationen dieser Art, und macht zumindest indirekt deutlich, dass dies statthaft ist.

Herr Schröder, zu Ihrer Frage bezüglich des Parlamentsvorbehalts beim Einsatz von Polizei, GSG etc.: Sie haben im Ausgangspunkt Recht, dass sich polizeiliche und militärische Qualitäten der Arbeit auch bei Auslandseinsätzen immer mehr miteinander vermischen. Eine lupenreine Grenzziehung ist nicht mehr möglich, wie das heute auch bei der Problematik der inneren und äußeren Sicherheit der Fall ist. Trotzdem würde ich davor warnen, an dieser Stelle auch für polizeiliche Einsätze, beispielsweise durch BGS oder GSG, eine solche Regelung zu treffen.

Eine bedeutsame Rolle spielt in diesem Zusammenhang natürlich die verfassungsrechtliche Ausgangsbegründung für den Parlamentsvorbehalt als solchen. Ich verweise auf die Eingangskontroverse mit Herrn Baldus, der mehr die grundrechtlichen Aspekte ins Spiel gebracht hat. Wenn man legitimatorisch vorrangig auf die grundrechtliche Dimension abheben will, muss man in der Tat sagen: Das Leben eines Polizisten und das Leben eines Soldaten sind gleichwertig. Aber hier geht es um eine andere Legitimationsschiene, die wesentlich auch verfassungshistorisch begründet ist, wie das Bundesverfassungsgericht es im 90. Band seiner Entscheidungen deutlich gemacht hat. Wir befinden uns in diesem Bereich eben immer noch bei Tradiertem: bei tradiertem Militärrecht, bei tradiertem Kriegsrecht.

Selbst wenn diese Dinge sehr in den Fluss geraten sind, würde ich an dieser Stelle nicht raten, schon einen Schritt weiter zu gehen, den man später möglicherweise bereuen würde und der nach der Rechtsprechung nicht nötig ist. Man würde damit einer Entwicklung vorgreifen, die in ihrer abschließenden Dimension heute überhaupt nicht abschätzbar ist.

Herr Schmidt hat einen hübschen Ausdruck benutzt: kleine spezifische Ratifizierung. Ich glaube, das würde im Grunde impliziert, wenn man bestimmte Dinge mit einer Vorabzustimmung oder Pauschalzustimmung im Zusammenhang mit der Erfüllung bestimmter Bündnisverpflichtungen verbände. Die Argumentation des Bundesverfassungsgerichts aufnehmend: Das militärische Programm ist im Vertragswerk einigermaßen vorbestimmt. Deshalb könnte man kompensatorisch oder korrespondierend dazu das Ausmaß der parlamentarischen Zustimmung etwas zurücknehmen, gegebenenfalls durch eine bestimmte pauschale Vorabzustimmung. Ich glaube, dann hätte man genau das erreicht, worauf Sie mit Recht sehr viel Wert gelegt haben: die Verlässlichkeit.

Sv Prof. Dr. Schmidt-Jortzig: Bis auf die Frage nach einer möglichen Parlamentszustimmung für polizeiliche Auslandseinsätze, wozu Herr Kollege Scholz aus meiner Sicht das Notwendige gesagt hat, kreiste wieder alles um die Frage nach der Reichweite des Parlamentsvorbehaltes. Ich will dazu einige Bemerkungen machen:

Erstens möchte ich den Ausführungen von Herrn Wieland gezielter entgegenzutreten, der den Parlamentsvorbehalt durch Überlegungen der Gewaltenteilung relativieren wollte. Die entscheidenden Aussagen kann man den Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts dazu entnehmen. Ich kann nur wiederholen: Die Ausführungen des Bundesverfassungsgerichts im 90. Band, konkretisiert im 108. Band, sind unsere normative Grundlage. Im 90. Band steht ausdrücklich:

Der der Regierung von der Verfassung für außenpolitisches Handeln gewährte Eigenbereich exekutiver Handlungsbefugnis und Verantwortlichkeit wird durch den Parlamentsvorbehalt nicht berührt.

In der jüngsten Entscheidung im 108. Band wird das, Herr Klein, zugegebenermaßen mit dem Kernbereich titulierte,

bestätigt. Dort heißt es ausdrücklich, dass der Kernbereich erst da beginnt, wo der Parlamentsvorbehalt aufhört. Soweit das Parlament nicht eingreift, steht allein der Bundesregierung kraft ihres Kernbereichs eigener Entscheidungsfreiheit die Entscheidung zu.

Ich glaube also, dass wir, zumindest wenn wir uns streng an die Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts halten wollen, auf dem falschen Weg sind, wenn wir versuchen, im Hinblick auf wie auch immer bezeichnete Handlungsbereiche Gewaltenvorbehalte, also den für die Bundesregierung grundsätzlich konstitutiven Parlamentsvorbehalt, irgendwie zu beschränken.

Zweitens. Die ausnahmsweise mögliche nachträgliche Zustimmung - Herr Pofalla hatte sich in einer Frage darauf bezogen - ist meines Erachtens nur bei Gefahr im Verzuge zulässig. Alles andere, unter anderem die Frage der besonderen Geheimhaltungsbedürftigkeit, ist solchen Überlegungen nach dem Bundesverfassungsgericht nicht zugänglich, sodass dann in der Tat als einzig verbleibende Variante ein Entsendeausschuss, oder wie man ihn nennen will, bliebe.

Ich will noch einmal unterstreichen: Zu der Delegation der Entscheidung des Parlaments auf den Entsendeausschuss ist alles Maßgebliche gesagt. Wir haben das - Art. 45 GG - beim Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union, aber auch außerhalb von Verfassungsermächtigungen etwa beim Richterwahlausschuss und ebenfalls beim Haushaltsausschuss hinsichtlich der Entsperrung bestimmter Ausgaben. Das Bundesverfassungsgericht sagt nur: Das Parlament muss zustimmen. Der Kollege Scholz hat völlig Recht, wenn er sagt: Wir müssen auch da die Vorlage aus der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts wörtlich nehmen, dass wir Ausmaß und Form dieser Entscheidung durch das Parlament in dem Gesetz bestimmen können. Eine Form wäre eben, die Entscheidung des Parlaments an einen Parlamentsausschuss zu überantworten. „Parlament“ meint auch Parlament in Gestalt eines Ausschusses.

Letztens und vor allem geht es um die Frage, die Sie, Herr Schmidt, aufgeworfen und deren nähere Beleuchtung Sie eingefordert haben. Das Bundesverfassungsgericht hat in seiner März-Entscheidung vom letzten Jahr die sukzessive Verstrickung besonders beachtet. Was machen wir damit? Ein biss-

chen ging das auch in die Richtung von Herrn Nachtwei, der sich gefragt hatte, wie man denn die ständigen oder stehenden Hauptquartiere von den Ad-hoc-Hauptquartieren unterscheiden könne, die dann eigentlich das Gleiche tun, aber trotzdem anders behandelt werden sollen.

Ich glaube, auch die Überlegungen von Herrn Klein in seiner Duplik vorhin zielen in diese Richtung. Hier ist die Formulierung, die das Bundesverfassungsgericht uns zuletzt mit der mittelbaren Einbeziehung in bewaffnete Unternehmungen angeboten hat, der Schlüssel, den man für die Lösung des Problems finden müsste, wie immer man das dann gesetzlich formuliert. Nach meiner Ansicht - ich habe das auch in meiner schriftlichen Stellungnahme so festzuschreiben versucht - ist es so: Mittelbare Einbeziehungen in bewaffnete Unternehmungen lösen den konstitutiven Parlamentsvorbehalt aus, wenn die Planungen und die Aktionen in die Gesamtstrategie eines militärischen Unternehmens integriert sind. Da kommt man also von der allgemeinen Planung, Herr Klein, die sicherlich nicht dem Parlamentsvorbehalt unterläge, in die spezifische Planung der militärischen Unternehmung.

Auch bei größter Anstrengung des Gesetzgebers kann man das im Einzelnen nicht festmachen. In allen Gesetzen haben wir unbestimmte Gesetzesbegriffe. Ich würde hier ausdrücklich eine Formulierung aus der Begründung des FDP-Entwurfs aufnehmen wollen, die sich meines Erachtens vorhin auch aus den Ausführungen von Herrn General Dieter ergibt. Darin steht nämlich:

Eine weitere Spezifizierung des Einsatzbegriffs erscheint nicht sinnvoll. Angesichts der sich wandelnden Einsatzarten muss jedenfalls gegenwärtig eine nähere Bestimmung der Einsatzschwelle der Praxis im Einzelfall vorbehalten bleiben, ggf. durch eine Kontrolle des Bundesverfassungsgerichts.

Wir versuchen also, möglicherweise den Begriff der mittelbaren Einbeziehung durch diese Strategieintegration zu formulieren. Aber eine weitere Detaillierung - da würde ich dem Kollegen Scholz zustimmen, der sagt: keine übertriebene Juridifizierung - geht nicht; sonst würden wir die Entwicklungen und die Vielfalt der Gegenwart auch festzurren bzw. die Vielfalt der Entwicklung unterbinden, was nicht sinnvoll sein kann.

Letzte Bemerkung: Herr Nachtwei hatte nach dem dauerhaften Geheimansatz gefragt. Auch hier will ich nur rein praktisch argumentieren. Dass so etwas geht, sehen wir in dem parlamentarischen Kontrollgremium. Dass das dort wirksam funktioniert, kann ich als ehemaliges Mitglied dieses Gremiums auch hier bestätigen. Man kann also Ausschüsse des Parlaments, Gremien des Parlaments, in der Tat dauerhaft unter Geheimhaltung setzen, auch so wirksam, dass dort wirklich militärisch geheimhaltungsbedürftige Dinge nicht herauskommen. Insofern, glaube ich, spricht Überwiegendes für die Installierung eines Entsendeausschusses, wie auch immer er bezeichnet wird.

Sv Dr. Röben: Noch einmal zu der Frage des Herrn Abgeordneten Schmidt, ob man Einsätze oder Einsatztypen vorab ermächtigen kann. Ich glaube, das ist durchaus möglich. Die Form sollte wahrscheinlich eine relativ weiche oder flexible sein. Es ist die Frage, ob das gesetzlich geregelt werden müsste oder auch durch einen Beschluss geschehen könnte. Ich möchte aber darauf hinweisen, dass man dann auch spezifizieren müsste, welche materiellen Voraussetzungen dieser Einsatz jeweils zu erfüllen hat, insbesondere auch, ob er sich etwa im Rahmen eines UN-Mandats bewegen muss und wie das Verhältnis zur NATO dann ist.

Ich denke auch, dass man in diesem Zusammenhang vonseiten des Parlaments auf einem Rückholrecht bestehen könnte. Das, denke ich, gibt die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts her, in der deutlich gesagt wurde, dass die förmliche parlamentarische Beteiligung gewährleistet sein muss. Das Rückholrecht wäre sicherlich vorsichtig auszuüben. Aber ich denke, es ist klar, dass das Parlament es letztlich verantwortungsvoll handhaben würde.

Ansonsten ist klar, dass die Entscheidungen in den internationalen Gremien nicht von internationalen Organisationen getroffen werden, sondern von Vertretern des deutschen Staates, also der Regierung. Mit anderen Worten: Dort bleibt natürlich die parlamentarische Kontrollfunktion im vollen Umfang wirksam.

Ich bin nicht sicher, dass ein Ausschuss wirklich die richtige Lösung für diesen Fall ist. Ich glaube, der parlamentarische Legitimationsfaktor in den Fällen des Einsatzes der Streitkräfte hängt in erheblichem Maße ge-

rade auch an der Befassung des Plenums, dem die letzte Entscheidung zugestanden werden muss. Ich glaube auch, dass sich geeignete Verfahren in der Parlamentspraxis finden, um geheimhaltungsbedürftige Punkte abzuschichten. Man hat das beim Untersuchungsausschussverfahren ähnlich gemacht. Ich denke also, der Ausschuss ist wahrscheinlich nicht die letztlich ideale Lösung.

Sv Prof. Dr. Klein: Ich möchte vorab, weil da vielleicht ein Missverständnis obwaltet, noch einmal sagen, dass völkerrechtliche Verträge, insbesondere Bündnisverträge, bei Zugrundelegung der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts die Zustimmung, und zwar die grundsätzlich vorherige Zustimmung, des Bundestages zu jedem konkreten Einsatz nicht ersetzen. Es bedarf dieser Zustimmung - wie gesagt: der grundsätzlich vorherigen Zustimmung des Bundestages - auch dann, wenn sich die Bundesrepublik Deutschland im Rahmen eines Bündnisvertrages oder eines diesen spezifizierenden Abkommens zur Beteiligung an militärischen Einsätzen verpflichtet hat.

Meines Erachtens ist angesichts des hohen Gewichts, das das Bundesverfassungsgericht in seiner jüngsten Entscheidung der Tatsache beigemessen hat, dass die Bundeswehr ein Parlamentsheer ist - Pars pro Toto, Herr General -, diese Zustimmung grundsätzlich eine Sache des Plenums. Es bedarf spezifischer Gründe auch dafür - ebenso wie dafür, auf eine vorherige Zustimmung zu verzichten -, diese Zustimmung auf ein anderes Gremium zu verlagern. Solche Gründe mögen vorstellbar sein. Deswegen bin ich weit davon entfernt zu sagen, die Vorstellungen des FDP-Entwurfs sind schlechthin verfassungsrechtlich unzulässig. Aber sie bringen meines Erachtens ein etwas größeres verfassungsrechtliches Risiko mit sich, als es bei dem Koalitionsentwurf der Fall ist, der die jederzeitige Zugriffsmöglichkeit des Bundestages im Ganzen, und zwar auch in allen denkbaren Fällen, gewährleistet, während der FDP-Entwurf bestimmte Fälle von dieser Zugriffsmöglichkeit ausdrücklich ausnimmt.

(Zuruf des Abg. Jörg van Essen
(FDP))

- Ja, aber Sie beziehen das doch nur auf bestimmte Fälle.

Das Bundesverfassungsgericht hat sich zu diesen Detailfragen nicht geäußert. Insofern hat Herr Wieland ohne Zweifel Recht: Der Gesetzgeber hat einen nicht unerheblichen Gestaltungsspielraum, den das Bundesverfassungsgericht, wenn es sich über die Verfassungsmäßigkeit eines Gesetzes zu äußern hat, in anderer Weise in Rechnung zu stellen in der Lage ist und auch in anderer Weise in Rechnung stellen wird, als das bei der mehr oder weniger notgedrungen abstrakten Bestimmung eines verfassungsrechtlichen Rahmens der Fall ist.

Ich will mich in diesem Punkte wiederholen: Ich halte es für möglich, dass in begrenzten Fällen, wie sie der Herr General hier eindrucksvoll geschildert hat, der Bundesregierung die Ermächtigung erteilt wird, im Rahmen von unausweichlichen Situationen in besonders gearteten Fällen - Eilfällen, geheimhaltungsbedürftigen Fällen - eine Zustimmung zum bewaffneten Einsatz zu erteilen. Aber ich unterstreiche, dass die Bundesregierung, verpflichtet durch den Gesetzgeber, gehalten ist, zum frühestmöglichen Zeitpunkt das Parlament zu informieren und in die Lage zu versetzen, wenigstens nachträglich seine Zustimmung zu diesem Einsatz zu erteilen.

Zum Rückholrecht will ich mich im Einzelnen nicht mehr äußern. Ich räume den Argumenten, die Herr Wieland und Herr Scholz vorgetragen haben, durchaus das ihnen zukommende Gewicht ein. Ich füge hinzu, dass das Bundesverfassungsgericht sich zu dieser Frage nicht ausdrücklich geäußert hat und sich dazu auch nicht zu äußern hatte, weil diese Frage nicht Streitgegenstand war. Ich bin gleichwohl der Meinung, dass ein solches Rückholrecht jedenfalls nicht verfassungswidrig ist, dass es vielmehr dem Gedanken der Parlamentsarmee entgegenkommt und dass der Bundestag, wenn es etabliert ist, auch sehr viel leichter auf detailliertere Vorgaben verzichten kann, die er in der bisherigen Praxis gemacht hat.

Sv Prof. Dr. Baldus: Ich wollte mich eigentlich zu der Frage der Herleitung des Parlamentsvorbehalts jetzt nicht mehr äußern. Ich bin aber von mehreren Abgeordneten diesbezüglich angesprochen worden. Deswegen noch ein paar knappe Sätze von mir dazu.

Wann liegt ein Einsatz bewaffneter Streitkräfte vor? Ich habe versucht, dieses Gefährdungsmoment zu erläutern. Es gab zwei

Gegenargumente von Herrn Nachtwei. Er sagte: Wie ist es mit dem diplomatischen Korps? Da beschließen wir auch nicht über jeden Einsatz von deutschen Diplomaten im Ausland. - Natürlich nicht. Ich denke, der Parlamentsvorbehalt bezieht sich erst einmal auf Soldaten, die per se in einer gefährlichen Situation im Ausland sind. Sie werden dort als Kombattanten hingeschickt. Zum Zweiten haben wir natürlich auch bei den Diplomaten eine Fürsorgepflicht und müssen sie zurückholen, wenn sich die Sachlage in einer schlimmen Weise verdichtet.

Auch der Georgien-Fall, den Herr Nachtwei angesprochen hat, ist kein Gegenargument. Ich will auf die Stellungnahme von Herrn Struck verweisen. Er hat vor einiger Zeit hier zu Ihnen gesprochen und hat ausdrücklich auf den Einsatz von zwei Soldaten im Rahmen einer UNO-Mission in Georgien hingewiesen. Er führte weiter aus, die Gefährlichkeit der Auslandseinsätze sei evident. Deshalb sei es besonders wichtig, dass die Auslandseinsätze nach wie vor durch das Parlament beschlossen werden müssten. Wir können hier also nicht einfach sagen: Bei drei Soldaten brauchen wir keine Entscheidung, aber bei fünf Soldaten. Ich denke, da müssen wir auf ein anderes Kriterium abstellen.

Ich glaube, wir können auch nicht das Intensitätskriterium heranziehen, das hier eingeführt worden ist. Wir müssen natürlich fragen: Intensiv im Hinblick auf die Stellung Deutschlands in der Welt und auf die Frage von „Krieg und Frieden“? Es ist nicht möglich, hier mit dem traditionellen Kriegsbild zu arbeiten. Auch die Entscheidung von 1994 spricht dagegen. Denn dort ist auf die Blauhelmeinsätze hingewiesen und deutlich gemacht worden: Wir haben hier eine Vielzahl von Einsätzen, die wir mit dieser Kategorie nicht mehr erfassen können.

Das territoriale Kriterium scheint mir ebenfalls sehr schwierig handhabbar zu sein. Denn der Vorschlag, einen Parlamentsvorbehalt nur bei einem Einsatz auf NATO-Gebiet, aber nicht außerhalb des NATO-Gebietes vorzusehen, auch wenn es um wichtige Fragen und wichtige Interessen geht, scheint mir tendenziell willkürlich zu sein.

Zur konkreten Frage des Herrn Abgeordneten Dr. Schröder, wie es um diese Polizeieinsätze steht. Erst einmal muss man darauf hinweisen: Es gibt schon, zumindest in rudimentärer Form, für diese BGS-Einsätze einen entsprechenden Parlamentsvorbehalt.

Die Bundesregierung entscheidet zwar, aber muss ständig den Bundestag informieren. Diese BGS-Soldaten sind zurückzuholen, wenn das Parlament eine Beendigung des Einsatzes verlangt. Das ist nichts Neues.

Die andere Frage ist: Ist es verfassungsrechtlich gefordert? Da muss man sich natürlich vor Augen halten, dass das Bundesverfassungsgericht als Entscheidungsgegenstand hier den Einsatz bewaffneter Streitkräfte zu verhandeln hatte. Insoweit beschränkt sich die Aussage des Bundesverfassungsgerichts eben auf diesen Einsatz von Soldaten. Jetzt kann man sicherlich verfassungspolitisch argumentieren: Wir übertragen das. - Aber dafür haben wir keine Anhaltspunkte. Ich bin ganz klar dafür - das habe ich vorhin deutlich gemacht -, dass wir genau aus dieser Entscheidung heraus unsere Kriterien entwickeln. Verfassungspolitisch ist es sicherlich möglich. Vielleicht kann man es sogar mit guten Gründen fordern.

Zu den integrierten Verbänden habe ich mich noch nicht geäußert. Ich mache es ganz kurz und möchte zunächst ein Wort von Herrn Wieland aufgreifen. Er hat die Parlamentarier gescholten, weil das Parlament sich dieser Form von Einsätzen - gemischten und integrierten Verbandseinsätzen - nicht mit der entsprechenden Aufmerksamkeit gewidmet hat. Ich erinnere nur an den Vertrag über das Deutsch-Niederländische Korps. Ich habe sogar das Protokoll einer ausgiebigen Parlamentsdebatte darüber gelesen. Dort ging es um die Übertragung von Hoheitsrechten. Das ist hier vorgelegt worden. Insofern will ich Sie da ein bisschen in Schutz nehmen.

Nichtsdestotrotz ist das ein schwieriges Problem. Man muss sehen, ob man vereinfachte Zustimmungsverfahren findet. Wir müssen aber den Weg gehen, dogmatisch anzusetzen: Es gibt das Prinzip des vorherigen konstitutiven Parlamentsbeschlusses. Dieses Prinzip gilt auch - das muss man auch den Vertretern der Bundeswehr in aller Deutlichkeit sagen - für diese integrierten Verbände. Wenn wir ein starkes Gegenprinzip finden können - insbesondere die Wehr- und Bündnisfähigkeit Deutschlands; darauf hat das Bundesverfassungsgericht hingewiesen -, dann können wir von dem Prinzip des vorherigen Beschlusses abweichen und eine anschließende Befassung herbeiführen. Nicht abweichen können wir aber von dem Prinzip, dass jeder konkrete Einsatz zustimmungspflichtig ist.

Ich kann mich nur dem anschließen, was Herr Professor Klein hier in aller Deutlichkeit gesagt hat: Es ist nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts nicht möglich, durch eine Art legislative Generaleinwilligung in bestimmte Einsatzformen sozusagen zustimmungsfreie Einsätze herbeizuführen, indem man sagt: Per Gesetz haben wir die Bundesregierung jetzt generell ermächtigt, bestimmte Einsatzarten allein zu befehlen und durchzuführen, ohne hier mit dem Parlament zusammenzuarbeiten.

Grundsätzlich gilt - das besagen ausdrücklich mehrere Stellen im Urteil - dasjenige Prinzip, das aufgrund der Verfassung gilt. Insofern ist es nicht möglich, hier sozusagen durch eine legislative Generalermächtigung die Befugnis des Parlaments auf die Regierung zu übertragen. Das ginge nur durch eine verfassungsrechtliche Ermächtigung. Damit hätte ich keine Probleme. Aber das ist wahrscheinlich schwierig herbeizuführen.

Herr Nachtwei sprach das Problem der dauerhaften Geheimeinsätze an. Auch hier kann ich mich nur wiederholen: Prinzip der vorherigen Zustimmung des Parlaments. Wenn wir starke Gegenprinzipien finden - das ist möglicherweise hier der Fall -, dann können wir von diesem Prinzip abweichen. Aber das Parlament muss sich irgendwann einmal auch mit diesen geheimhaltungsbedürftigen Einsätzen befassen. Das sind sehr klare Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts.

Ein allerletztes Wort zum Thema Rückholrecht. Ich denke, das Bundesverfassungsgericht ermöglicht ein solches Rückholrecht. Man kann nicht das Argument vorbringen, so etwas habe es in der Verfassungsgeschichte noch nicht gegeben. In Art. 87 a Abs. 4 GG ist das Recht des Parlaments festgeschrieben, den Einsatz zu beenden, also die Streitkräfte wieder zurück in die Kasernen zu holen. So kann man also nicht argumentieren. Wenn man sich das Urteil anschaut, kommt man zu dem Schluss, dass das Urteil ein solches Rückholrecht ermöglicht.

Gleichwohl möchte ich darauf hinweisen: Ein solches Rückholrecht gilt nicht völlig unlimitiert. Wir haben etwa die Bindung, dass man völkerrechtliche Verträge beachten muss. Einige haben auf das Prinzip der Verfassungsorgantreue hingewiesen. Auch da sieht man, dass es hier vielleicht noch die eine oder andere Grenze gibt. Das muss nicht abschließend sein. Aber auf jeden Fall

besteht hier ein Rückholrecht des Parlaments. Es wäre auch unsinnig, jetzt zu sagen: Wir haben eine Parlamentsarmee. Wenn aber das Parlament seine Zustimmung gegeben hat, dann mutiert diese Parlamentsarmee zu einer Kanzler- oder Regierungsarmee. - Ich denke, es wäre einfach sinnwidrig, das anzunehmen.

Dr. Rolf Mützenich (SPD): Es tut mir Leid, wenn ich die Anhörung in die Länge ziehe. Aber ich bitte um Verständnis, wenn ich aus der Perspektive eines Mitglieds des Auswärtigen Ausschusses hier frage. Ich bin dankbar, dass wir eingeladen worden sind und die eine oder andere Fragen stellen können.

Zum Rückholrecht habe ich wichtige Informationen bekommen. Es ist im parlamentarischen Verlauf wahrscheinlich immer schwierig, vom Rückholrecht Gebrauch zu machen, insbesondere wenn eine Koalitionsfraktion das Rückholrecht gegenüber ihrer Regierung geltend macht. Ob das dann sozusagen ein gutes Instrument im Hinblick auf das Regieren ist, sei dahingestellt. Ich glaube dennoch, dass das Rückholrecht als wichtiger Bestandteil in diesen Gesetzentwürfen entscheidend ist.

Am Anfang hatte Generalleutnant Dieter einen Hinweis darauf gegeben, wie möglicherweise die NATO Response Force agieren könnte, und auch darauf, in welchen zeitlichen Zusammenhängen dies passieren könnte. Er hat ferner Entscheidungsabläufe geschildert. Herr Dieter, ich bin immer davon ausgegangen: Wenn die NATO Response Force außerhalb des NATO-Bündnisgebietes agiert, was für die Bundeswehr Belang hat, muss zwangsläufig ein Mandat des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen vorliegen. Das hatten Sie nicht erwähnt. Ich sage aufgrund der Erfahrung mit Mandatserteilungen des Sicherheitsrats: So schnell wie der Sicherheitsrat das macht, schafft der Bundestag dies auf jeden Fall. Deshalb ist dieser zeitliche Verzug vielleicht doch nicht das entscheidende Kriterium.

Ich möchte im Hinblick auf den Koalitionsentwurf eine Frage stellen. Ich fand ganz interessant, was Herr Professor Baldus angesprochen hat, nämlich dass der Parlamentsvorbehalt dann greift, wenn die Rechtsgüter von Soldaten wie Leib und Leben betroffen sind. Auch bei Hilfsdiensten und Hilfsleistungen der Streitkräfte ist der theoretische Fall durchaus gegeben, dass

Rechtsgüter des Einzelnen betroffen sind. Es liegt auch nicht nur in unserem Ermessen und allein in unseren Möglichkeiten, von dem Gebrauch der Waffe abzurücken. Würden Sie sagen, dass der Parlamentsvorbehalt auch hier wichtig ist, dass also das Parlament auch bei diesen Einsätzen einen Beschluss fassen muss?

Ich wäre Ihnen dankbar, wenn Sie mir Folgendes erläutern könnten. In § 4 Abs. 3 ist im letzten Spiegelstrich von Einsätzen der VN, der NATO, der EU oder einer Organisation, die einen VN-Auftrag erfüllt, die Rede. Heißt das, dass man mit diesem Gesetzesentwurf den Streitkräften im Hinblick auf das vereinfachte Zustimmungsverfahren auch dann die Erlaubnis gibt, in einem bewaffneten Einsatz aktiv zu werden, wenn kein UN-Mandat vorliegt, wenn also nur die NATO oder die EU dieses Mandat erteilt?

Dr. Dieter Wiefelspütz (SPD): Ich will auf den Punkt Headquarters zurückkommen. Für manche scheint die Frage Hauptquartiere völlig klar und einfach zu sein; für mich ist sie nach wie vor eine Schlüsselfrage verfassungsrechtlicher Art, insbesondere auch für die Zukunft.

Ich will auf folgenden Sachverhalt hinweisen und daraus eine Frage ableiten: Deutschland hat sich 1999 innerhalb der NATO an den Luftschlägen im Kosovo beteiligt. Das ist verfassungsrechtlich und staatsrechtlich bis heute umstritten; das war eindeutig ein bewaffnetes Unternehmen. Der Bundestag hat diesem Einsatz zugestimmt. Für diesen Einsatz gab es ein Hauptquartier der NATO; ich glaube, in Brüssel, denn das war eine NATO-gestützte Aktivität. Der Zustimmungsbeschluss des Deutschen Bundestages bezog sich aber nicht auf die Führungsoffiziere, auf deutsche Offiziere im NATO-Hauptquartier, sondern nur auf die eingesetzten, auf den Maschinen tätigen deutschen Soldaten. Daraus leite ich die Frage ab: Was ist denn der konstitutive Parlamentsvorbehalt in diesem Bereich?

Meine These ist - ich möchte Sie bitten, dazu Stellung zu nehmen -: Die ständigen Strukturen der NATO - ob nun mit deutscher Beteiligung bewaffnete Einsätze geführt werden oder nicht, spielt keine Rolle - sind abgesichert durch Art. 59 Abs. 2 und Art. 24 GG. Der konkrete Einsatz vor Ort muss natürlich immer, Herr General, durch den Bundestag genehmigt werden. Aber die Handlungen der Headquarters, egal ob sie nun

planen - wenn sie planen, sind sie sowieso nicht zustimmungsbedürftig, weil es noch kein konkreter Einsatz ist - oder den Einsatz führen, bedürfen nicht der Zustimmung, weil die ständigen Strukturen der NATO abgesichert sind durch Art. 59 Abs. 2 und Art. 24 GG. Ich bitte Sie, sich mit meiner Auffassung auseinander zu setzen. Es ist wichtig, darüber zu reden, ob man das noch einmal gesetzlich verortet oder ob das so selbstverständlich ist.

Herr Wieland, gehen Sie bitte davon aus, dass es hier Abgeordnete gibt, die sich sehr intensiv mit dieser Frage auseinander gesetzt haben und die das richtig umtreiben. Das wird im Übrigen auch für die Zukunft eine ganz große und wichtige Frage sein, weil der Aspekt der Integration immer wichtiger werden wird.

Zweite Frage: Braucht man für die Einsetzung eines Entsendeausschusses eine verfassungsrechtliche Ermächtigung? Ich habe Sie an anderer Stelle einmal so verstanden, Herr Professor Scholz, dass Sie der Auffassung sind: Ein Entsendeausschuss geht zwar; aber dann muss natürlich eine verfassungsrechtliche Ermächtigung dafür vorhanden sein, wie beispielsweise für den Europaausschuss. So habe ich auch Herrn Klein in seinem Beitrag zur Festschrift Schmitt Glaeser verstanden. Leider ist er jetzt nicht mehr hier, sodass ich ihn nicht mehr fragen kann.

Ich persönlich bin der Auffassung, dass das ohne verfassungsrechtliche Ermächtigung geht. Ich möchte Sie aber bitten, kurz dazu Stellung zu nehmen, ob so etwas *brevi manu*, mit schlanker Hand, möglich ist. Ich habe mich jedenfalls wochenlang damit auseinander gesetzt und bin zu dem Ergebnis gekommen: Ganz so einfach ist es nicht, aus einem Parlamentsausschuss einen Hauptausschuss zu machen, der ein wichtiges parlamentarischeres und aus der Verfassung abgeleitetes Recht stellvertretend, verbindlich und konstitutiv für das gesamte Parlament wahrnimmt. So ganz locker vom Hocker ist das wohl nicht abzuleiten.

Letzte Frage - auch an alle, soweit das gewünscht wird -: Was ist denn eigentlich konstitutiv am konstitutiven Parlamentsbeschluss? Worauf erstreckt sich denn eigentlich die Zustimmung? Dass das Parlament einen Antrag der Bundesregierung nicht ändern darf, ist völlig klar. Die Bundesregierung kann das jederzeit bis zum Zeitpunkt der Zustimmung; der Bundestag kann das jedoch nicht. Darf aber der Bundestag

nur Ja oder Nein sagen oder kann er seine Genehmigung beispielsweise auf ein halbes Jahr, auf 10 000 Soldaten oder auf eine bestimmte Region in dieser Welt beschränken? Wird er dadurch schon zu einer Einrichtung, die Initiativrechte in Anspruch nimmt? Hat er also neben der Möglichkeit, Ja oder Nein zu sagen, auch das Recht, „Ja, aber“ zu sagen? Ich bitte um Stellungnahme dazu, worauf sich das Konstitutive des konstitutiven Parlamentsbeschlusses bezieht?

Vorsitzende Erika Simm: Ich frage vor-sichtshalber: Gibt es noch weitere Wortmel-dungen zu dieser Fragestellung? - Dann schlieÙe ich jetzt mit Ihrem Einverständnis die Liste.

Sv GenLt Dieter: Voraussetzung für Einsätze der NATO Response Force außer-halb des NATO-Gebietes ist in aller Regel ein UN-Beschluss. Aber das ist erst der Startschuss. Nach einem solchen Beschluss beginnt das NATO-Prozedere. Daher habe ich nichts zurückzunehmen, was die Eil-bedürftigkeit der Beschlussfassung im Zu-sammenhang mit solchen NATO-Verfahren betrifft.

Herr Abgeordneter Dr. Wiefelspütz, ich bin dankbar, dass Sie die Aussage getroffen haben, dass alle ständigen Strukturen letzten Endes rechtlich gedeckt sind. Das gibt uns Sicherheit.

Ich möchte aber ein Beispiel nennen, bei dem ich ein paar Zweifel habe. Über einen Einsatz im Irak wurde ja politisch sehr inten-siv diskutiert. Die Auffassung der Bundes-regierung diesbezüglich ist glasklar und ist auch entsprechend kommuniziert worden. Gesetzt den Fall, es gibt den NATO-Beschluss, dass man zur Entlastung eines Hauptquartiers, beispielsweise der Führung der britischen Truppen oder der Führung der polnischen Truppen, das ACE Rapid Reaction Corps Mönchengladbach im Irak ein-setzt; das wäre durchaus denkbar. In diesem Hauptquartier wären dann deutsche Soldaten teilweise in sehr wichtigen und entscheidenden Funktionen. Blicke es bei der bisherigen Struktur, wenn dieses Hauptquartier im Irak eingesetzt würde? Aus meiner militärischen Sicht müsste es dabei bleiben, um die Glaubwürdigkeit der Bundesrepublik Deutschland als Bündnispartner nicht zu gefährden. Aber hierüber ist in politischer Hinsicht das letzte Wort mit Sicherheit noch

nicht gesprochen. Deswegen nenne ich die-ses Beispiel.

Sv Prof. Dr. Wieland: Zu den drei Fragen von Ihnen, Herr Dr. Wiefelspütz. Erste Frage, zu den Headquarters: Ich habe bereits vorhin gesagt, dass das nach meiner Auffassung praktisch die institutionelle Verfestigung der völkerrechtlichen Verpflichtung ist und dass das deshalb gedeckt ist. Ich glaube, dass damit auch die Anforderungen an parlamen-tarische Legitimation erfüllt sind.

Zweite Frage, ob ein Entsendeausschuss verfassungsrechtlich abgesichert werden muss: Es ist schwerer, das eindeutig zu be-antworten. Ich neige Ihrer Auffassung zu und meine, dass sich das vielleicht noch im Rahmen des Rechts des Parlaments auf Selbstorganisation bewegt. Natürlich sind Sie auf der sichereren Seite, wenn Sie - wie das beim Europaausschuss gemacht worden ist - so etwas in der Verfassung verankern. Ich halte es aber für vertretbar, zu sagen - die-ses Risiko würde ich eingehen -: Wenn das Parlament bestimmte Befugnisse auf einen Ausschuss übertragen will, kann es das im Rahmen seiner Selbstorganisation tun, ohne zuvor die Verfassung zu ändern.

Dritte Frage, was konstitutiv ist: Gerade weil ich Bedenken gegen ein Rückholrecht habe, bin ich der Auffassung, dass das Par-lament noch kein Initiativrecht in Anspruch nimmt, wenn es „Ja, aber“ sagt. Bevor ein Unternehmen losgeht, hat das Parlament meiner Meinung nach relativ weit reichende Befugnisse. Es ist gewissermaßen nicht die Ratifikationslage, zu dem, was die Bundes-regierung vorgibt, entweder Ja oder Nein zu sagen. Vielmehr gibt es auch hier Gestal-tungsmöglichkeiten. Es mag zwar irgendwo Grenzen des Missbrauchs geben. Man darf aus dem Vorschlag der Bundesregierung natürlich nicht etwas völlig anderes machen; das wäre dann ein Initiativrecht. Aber es ist richtig, wenn das Parlament, bevor ein Ein-satz beginnt, sagt: Das ist uns zu weit-gehend, zu lang, zu viel oder zu groß. Wenn das Parlament allerdings einmal Ja gesagt hat, dann hat es meiner Auffassung nach - ich denke, beim Rückholrecht unterscheiden sich die Auffassungen von Herrn Baldus und mir deutlich - nicht die Möglichkeit, jederzeit wieder Nein zu sagen.

Sv Prof. Dr. Scholz: Auch ich möchte zuerst mit der Beantwortung der Fragen von Herrn Wiefelspütz betreffend den Einsatz im

Kosovo und die Rolle der Stäbe beginnen. Ich habe es schon vorhin gesagt: Alles, was mit Stabsarbeit und den Headquarters zu tun hat, ist, wie Sie selber sagen, im Rahmen der völkerrechtlichen Verträge nach Art. 59 und Art. 24 GG in der Tat „abgesegnet“. Das gehört eigentlich nicht hierher. Aber Sie haben ja die Frage gestellt, ob man das auch im Gesetz zum Ausdruck bringen sollte. Ich glaube nicht, dass es konstitutiv notwendig wäre. In § 2 Abs. 2 Ihres Gesetzentwurfs, in dem Sie - zu Recht - ausdrücklich definieren, dass vorbereitende Maßnahmen und Planungen „kein Einsatz“ sind, könnte man durchaus hinzufügen: einschließlich entsprechender Stabsfunktionen, und zwar auf nationaler und internationaler Ebene. Dann wäre gleich klargestellt, dass man das, was in den Führungsstäben der Bundeswehr passiert - sie haben ja ununterbrochen alle möglichen Eventualplanungen durchzuführen -, von vornherein ausgrenzt, weil es nicht dazu gehört.

Zu der Frage nach Einsetzung eines Entsendeausschusses. Sie haben völlig Recht, Herr Wiefelspütz: Brevi manu geht das natürlich nicht. Das ist eine Grenzfrage. Ich möchte noch einmal auf die Qualität der Entscheidung zurückkommen, die der Bundestag hier trifft. Sie hat, obwohl sie keinen Gesetzescharakter hat, eine gewisse Außenwirkung, von der aber in Wahrheit nur die Bundesregierung betroffen ist. Insofern ist es eine Intraorganentscheidung. Wenn es eine Entscheidung wäre, die Außenwirkung auf das Verhältnis zum Bürger hätte, dann käme in der Tat das Argument zum Tragen, dass es der verfassungsrechtlichen Ermächtigung bedürfe - wie Art. 45 GG -, hier einen Hauptausschuss einzusetzen. Da es sich aber um eine Intraorgankompetenz handelt, bin ich der Meinung, dass das noch in den Bereich der Parlamentsautonomie fällt.

Die gleiche Qualifikation ist nach meiner Auffassung ebenfalls wesentlich für die Beantwortung Ihrer letzten Frage - hier bin ich anderer Meinung als Herr Wieland -, ob das Parlament die Möglichkeit hat, nicht nur Ja oder Nein, sondern auch „Ja, aber“ zu sagen. Ich glaube, dass das vom Bundesverfassungsgericht sehr dezidiert ausgesprochene Verbot der parlamentarischen Initiative auch Teilinitiativen, also Änderungen, ausschließt.

Ich möchte das an einem Beispiel deutlich machen. Wenn die Bundesregierung den Bundestag um die Ermächtigung bittet, für ein Jahr 10 000 Soldaten irgendwohin zu

schicken, dann liegen dem eine bestimmte Sachverhaltseinschätzung, ein bestimmtes militärisch-strategisches Kalkül, die Überlegung, dass man wirklich 10 000 Mann braucht, und Planungen betreffend die Ausrüstung zugrunde. Der Bundestag kann dies alles im Grunde nicht voll nachvollziehen. Er kann auch nicht anstelle der Bundesregierung strategische, taktische oder rüstungstechnische Überlegungen anstellen. Wenn er nun die Bundesregierung ermächtigt, statt 10 000 Soldaten für ein Jahr nur 5 000 Mann für ein halbes Jahr ins Ausland zu schicken, wäre das meines Erachtens eine unverantwortliche Kompetenzüberschreitung; denn eine solche Entscheidung könnte für die 5 000 Soldaten, die dann gehen dürften - um es bewusst etwas zugespitzt zu formulieren -, ganz gefährliche, möglicherweise sogar katastrophale Konsequenzen haben.

Die Verantwortung für die Qualität des Einsatzes liegt ausschließlich bei der Bundesregierung und muss dort liegen. Ich nehme noch einmal das Wort von der Befehls- und Kommandogewalt auf, das vorhin völlig zu Recht zitiert worden ist. Parlamentsheer bedeutet im Hinblick auf den Bundestag Legitimation im Sinne der Ermächtigung, aber nicht Gestaltung und damit auch nicht inhaltliche Mitverantwortung. Die Verantwortung im militärischen Bereich liegt bei der Exekutive. Deshalb bin ich der Meinung, dass das nicht geht, dass das nicht statthaft ist. Das bringe ich auch in meiner schriftlichen Stellungnahme zum Ausdruck, wenn es um die Frage geht, ob man nicht vielleicht durch Protokollnotizen Einfluss nehmen kann.

Sv Prof. Dr. Schmidt-Jortzig: Zuerst zum Rückholrecht, wonach Herr Mützenich mich gefragt hat: Ich glaube, dass eine Erwähnung, eine Thematisierung des Rückholrechts die Konsequenz des konstitutiven Zustimmungsvorbehalts des Parlaments sein muss. Wenn das Parlament dieses konstitutive Recht ernst nimmt, dann ist es sich gewissermaßen die Möglichkeit eines Rückholrechtes schuldig. Zwingend ist es vom Bundesverfassungsgericht nur für den Fall der Gefahr im Verzug vorgeschrieben, in dem keine vorherige konstitutive Zustimmung erfolgt ist. Dann muss das Parlament im Nachhinein die Möglichkeit haben, Nein zu sagen und die entsandten Streitkräfte zurückzuholen. Die Streitkräfte sind zurückzurufen, wenn es der Bundestag verlangt. So

steht es lakonisch in der Entscheidung von 1994. Im Hinblick auf andere Fälle kann ich allerdings in verfassungspolitischer Hinsicht nur sagen - das ist die Gestaltungshoheit des Gesetzgebers -: Vorsicht mit dem Rückholrecht! Aber es ganz zu verdrängen und überhaupt nicht zu erwähnen, halte ich für problematisch. Für mich ist das die Kehrseite des konstitutiven Zustimmungsvorbehalts.

Herr Wiefelspütz, zu den ständigen Strukturen: Ich glaube wie Hans Hugo Klein, dass auch der Einsatz deutscher Führungs-offiziere, die in einem entsprechenden NATO-Planungsstab tätig sind, dem Zustimmungsvorbehalt unterliegt, wenn sie konkrete militärische, bewaffnete Einsätze planen. Das Bundesverfassungsgericht verlangt nun einmal, die Einbeziehung in militärische Unternehmungen unter den entsprechenden Zustimmungsvorbehalt zu stellen. Wann die Einbeziehung eines einzelnen Soldaten oder von Teilen der deutschen Streitkräfte stattfindet, müssen wir in irgendeiner Weise definieren oder notfalls streitig stellen. Die Einbeziehung von Soldaten in eine militärische, bewaffnete Unternehmung ist das entscheidende Kriterium. Diesbezüglich müssen wir nähere gesetzliche Bestimmungen vornehmen. Die Frage, wo der Stein der Weisen liegt, welche Formulierungen in ein Entsendegesetz bzw. Parlamentsbeteiligungsgesetz also Eingang finden sollten, möchte ich gern an Sie zurückgeben. Wir sagen, wenn Sie uns Formulierungen vorlegen, beispielsweise nur: So geht es garantiert nicht. Die schöne Aufgabe eines Parlamentsabgeordneten ist es, die „richtigen“ Formulierungen zu finden.

Auf die Frage, ob man für die Einsetzung eines Entsendeausschusses zwingend eine verfassungsrechtliche Ermächtigung benötigt, antworte ich eindeutig: Nein. Ich habe das auch in meiner schriftlichen Stellungnahme so dargelegt und kann mich nur den von den Kollegen Wieland und Scholz aufgeführten Begründungen anschließen. Ich halte es allerdings wie Herr Wieland aus Praktikabilitätsgründen bzw. verfassungspolitischen Gründen für empfehlenswert - das ist ein freundlicher Rat; zwingend notwendig ist es nicht, um es eindeutig zu sagen -, einen entsprechenden Artikel, ähnlich Art. 45 Abs. 2, in das Grundgesetz aufzunehmen, damit nachher keine Fragen aufkommen, die die Legitimation der Beschlüsse relativieren.

Schließlich und endlich: Was ist konstitutiv an der Konstitutivität? Auch hier bin ich

rein dogmatisch und sage klar: Der Bundestag hat keine Befugnisse zur Änderung der von der Bundesregierung beantragten und zur Zustimmung vorgelegten Einsatzvorhaben. Aber ich glaube, in der Realität wird sich das nicht so krass darstellen. Wenn bei den Beratungen herauskommt, dass die Bundestagsmehrheit - das kann man ja einigermaßen herausspüren - große Bedenken hat, dem beantragten Einsatz zuzustimmen, wird eine Bundesregierung gut beraten sein, noch einmal in sich zu gehen und von sich aus ihren Antrag so zu modifizieren, dass die Mehrheit gesichert ist. Wenn sie dazu nicht bereit ist, muss sich die Mehrheit im Bundestag darüber im Klaren sein, ob sie die Bundesregierung mit ihrem Antrag scheitern lassen will. Das ist aber das normale Fingerhakeln zwischen Regierung und Parlament, zwischen der die Regierung tragenden Mehrheit und dem Bereich der exekutiven Verantwortung der Regierung. Insofern glaube ich, dass sich das Ganze in der parlamentarischen Praxis auflösen wird.

Aus verfassungsrechtlicher Sicht kann ich - ähnlich wie Herr Scholz - aber nur sagen: Änderungen der beantragten Einsätze kann es seitens des Parlaments nicht geben.

Sv Dr. Röben: In der Tat ist der Einsatz von deutschen Streitkräften im Rahmen von kollektiven Sicherheitssystemen zustimmungsbedürftig. Das ist klar und gilt auch dann, wenn in den Stäben deutsche Streitkräfte an entsprechenden Vorbereitungen beteiligt werden. Die einzige offene Frage ist, ob man bestimmte Einsätze so definieren kann, dass das Parlament zwar eine generelle Ermächtigung erteilt, dass es aber im Nachhinein die Möglichkeit der Prüfung hat.

Bei der Beantwortung der Frage betreffend die Einsetzung eines Entsendeausschusses kann ich mich nur dem anschließen, was bereits gesagt worden ist. Ich denke in der Tat, dass gewichtige Gründe dafür angeführt werden müssen, dass ein Ausschuss - und nicht das Parlament - letztlich entscheidet.

Bei der Beantwortung der Frage betreffend die konstitutiven Voraussetzungen möchte ich mich Herrn Professor Scholz anschließen. Das unterliegt in der Tat dem Prinzip des Initiativrechts. Es wäre meines Erachtens aber möglich, dass das Parlament in einer Protokollnotiz klarstellend auf sich ohnehin aus der Verfassung ergebende Voraussetzungen für einen Einsatz hinweist,

insbesondere auf das Vorhandensein eines entsprechenden Mandats des Sicherheitsrates.

Sv Prof. Dr. Baldus: Zuerst zu der Grundsatzfrage - von der wir, wie mir scheint, einfach nicht loskommen -, wann ein Einsatz vorliegt: Herr Dr. Mützenich und Herr Dr. Wiefelspütz, Sie haben mich danach gefragt, ob Hilfsgütertransporte und Einsätze in den Headquarters Einsätze bewaffneter Streitkräfte sind, die den Parlamentsvorbehalt auslösen. Ich antworte, wie ein Jurist auf solche Fragen gewöhnlich reagiert: Es kommt darauf an. Nach meiner Auffassung kommt es darauf an, ob eine Gefährdung vorliegt. Das kann auch bei Hilfsgütereinsätzen der Fall sein. Wenn beispielsweise Reisäcke per Flugzeug über einem Gebiet abgeworfen werden sollen und wenn den für diesen Einsatz vorgesehenen Soldaten keine Gefahr droht, dann muss sich das Parlament nicht damit beschäftigen. Wenn aber Soldaten in einen Einsatz mit starker Selbstschutzkomponente in einem Krisengebiet geschickt werden sollen, dann sieht die Sache anders aus. Mit den Headquarter-Einsätzen, wenn also Soldaten nach Brüssel geschickt werden und wenn der Konflikt Tausende Kilometer entfernt ist, habe ich gar keine Probleme. Hierüber muss das Parlament sicherlich nicht entscheiden.

Probleme habe ich aber mit der Begründung von Herrn Dr. Wiefelspütz. Es geht sicherlich nicht um die Frage, ob hier irgendwelche völkerrechtlichen Verträge zugrunde liegen, denen das Parlament zugestimmt hat; denn 1994 hatten wir ja den Fall, dass die Zustimmung zum UN-Vertrag und zum NATO-Vertrag vorlag. Darauf nimmt auch das Bundesverfassungsgericht in einer Passage seiner Entscheidung Bezug.

(Zuruf des Abg. Dr. Dieter
Wiefelspütz (SPD))

- Deswegen hat man bei den AWACS-Entscheidungen den Parlamentsvorbehalt nicht für notwendig erachtet, wohl aber bei der Entscheidung bezüglich Somalia. Das ist eigentlich das starke Argument.

Wie gesagt, hier muss man sich sicherlich entscheiden. Man kann vielleicht auch andere Ansätze vertreten. Wir haben die Argumente bezüglich dieser Frage schon ausgetauscht. Wichtig ist nur: Auf den Umstand, dass es einen völkerrechtlichen Vertrag gibt, dem das Parlament zugestimmt hat, können

wir bei der Lösung unseres Problems mit Kriseneinsätzen meines Erachtens nicht abstellen; das trägt nicht.

Zu der Frage, ob die Einsetzung eines Entsendeausschusses möglich ist: Aus verfassungsrechtlicher Perspektive ist es zweifelhaft, ob man einen Entsendeausschuss ohne Änderung des Grundgesetzes einsetzen kann. Herr Dr. Wiefelspütz hat das ja in seinem Buch sehr ausführlich dargestellt. Es gibt verschiedene Ansätze, zwischen denen ein argumentatives Patt besteht. Man kann die Einsetzung eines solchen Ausschusses vertreten oder auch nicht.

Ich möchte Ihnen in diesem Zusammenhang einen rechtsprechungspragmatischen Hinweis geben. Das Bundesverfassungsgericht hat in seiner Entscheidung ausdrücklich festgestellt, dass es Sache des Gesetzgebers ist, Form und Ausmaß der parlamentarischen Mitwirkung näher auszugestalten. Ich denke, das ist insoweit eine Grundlage, als Sie nicht damit rechnen müssen, dass das, was Sie jetzt einfachgesetzlich regeln, später vom Bundesverfassungsgericht aufgehoben wird. Das ist sicherlich keine saubere verfassungsrechtliche Begründung. Aber nach meiner Einschätzung ist das Risiko, dass hier etwas vom Bundesverfassungsgericht aufgehoben wird, relativ gering.

Zum letzten Punkt, zu der Frage von Herrn Dr. Wiefelspütz, was am Parlamentsbeschluss konstitutiv ist: Ich möchte mich dem anschließen, was Herr Schmidt-Jortzig gesagt hat. Eine „Ja, aber“-Regelung geht nicht. Hier ist nur Ja oder Nein möglich. Das Bundesverfassungsgericht hat ausdrücklich festgestellt, dass das Parlament kein Initiativrecht hat. Eine „Ja, aber“-Regelung würde aber ein Initiativrecht begründen. Genau dies hat das Bundesverfassungsgericht ausgeschlossen. Wenn die Vorlage der Regierung für Sie als Abgeordnete nicht ausreichend ist, um eine gewissenhafte und verantwortliche Entscheidung zu treffen - Herr Schmidt-Jortzig hat das schon im Einzelnen erläutert -, dann bauen Sie einen Nachbesserungsdruck auf und signalisieren der Regierung: Nein, so machen wir das nicht! Denn jeder konkrete Einsatz - hier haben Sie sozusagen die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts im Rücken - bedarf der Zustimmung des Parlaments. Zuerst müssen Raum und Zeit konkretisiert werden. Es muss also klar sein, wo der Einsatz stattfinden und wie lange er dauern soll. Alle Infor-

mationen, die den Einsatz konkretisieren, müssen Ihnen vorliegen. Wenn dann entschieden wird, wird auch das von der konstitutiven Wirkung des Beschlusses erfasst.

Es wird behauptet - die Diskussion hierüber ist zum Teil schon in der Literatur geführt worden -, das sei nicht möglich, weil dies letztlich den Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung betreffe. Ich sehe darin ein anderes System. Ein konstitutiver Beschluss setzt den Rahmen. Was die operativen Details angeht, kann die Bundesregierung zusammen mit den Militärs entsprechend agieren. Wenn Sie als Abgeordnete einen Beschluss fassen, der es erlaubt, Soldaten für zwei Jahre irgendwohin zu schicken, dann haben Sie keine Einflussmöglichkeiten, wenn die Bundesregierung nach sieben oder acht Monaten zu dem Ergebnis kommt, dass es besser ist, den Einsatz zu beenden. Dann wird der Kernbereich der exekutiven Eigenverantwortung virulent. Das gilt genauso für die Zahl der entsandten Soldaten. Es liegt im Kernbereich der exekutiven Eigenverantwortung, wenn die Bundesregierung das, was Sie als Abgeordnete konstitutiv ermöglicht haben, nicht ausschöpft.

Noch ein Wort zu der Behauptung, letztendlich fielen Militäreinsätze in die Verantwortung der Regierung und das Parlament trage hier keine Mitverantwortung: Ich bin anderer Meinung: Einsätze bewaffneter Streitkräfte sind vom Parlament mitzuverantworten. Der Kern des Parlamentsvorbehalts ist also Ihre Mitverantwortung als Parlamentarier bei bewaffneten Einsätzen der Streitkräfte.

Vorsitzende Erika Simm: Ich darf mich bei Ihnen, meine Herren Sachverständigen, ganz herzlich für die äußerst kenntnisreichen und auch engagierten Beiträge bedanken.

Ich denke, dies war keine Anhörung, die im Rahmen der Rituale und der Routine des Parlaments lag. Es gab sehr viel Neues und Interessantes. Ich jedenfalls nehme eine ganze Menge aus dieser Anhörung mit. Bei mir hat sich schon ein Diskussionsbedürfnis entwickelt, während ich Ihnen zugehört habe.

Was ich auch sehr interessant fand und was in meinen Augen für Ihre Unabhängigkeit spricht, ist, dass die von den Fraktionen benannten Sachverständigen zum Teil eher für die vorgelegten Entwürfe der jeweils anderen Seite gesprochen haben. Auch das, denke ich, zeigt, dass Sie sehr unvorein-

genommen an die Sache herangegangen sind.

Wir werden damit noch eine ganze Menge Arbeit haben. Aber mit dem, was wir heute gehört haben, haben wir eine gute Beratungsgrundlage. Dafür bedanke ich mich bei Ihnen recht herzlich.

Ich bedanke mich außerdem bei Ihnen, liebe Kollegen, insbesondere bei denjenigen, die so lange ausgehalten haben und noch anwesend sind. Auch Sie haben ganz wesentlich zum Gelingen dieser Anhörung beigetragen. Ich bedanke mich des Weiteren bei den Mitarbeitern des Hauses und den Stenografen.

Hiermit schließe ich die Sitzung und wünsche Ihnen einen guten Nachhauseweg.

(Schluss: 18.58 Uhr)