

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

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

2. Von zentraler Bedeutung für die Frage, ob der wehrverfassungsrechtliche Parlamentsvorbehalt für Auslandseinsätze der Bundeswehr greift, ist die Frage, ab wann „*die Einbeziehung in eine bewaffnete Unternehmung zu erwarten ist*“ (vergl. § 2 Abs. 1 ParlBG, der sich insoweit eng an das Urteil BVerfGE 90, 286/387f. anlehnt). In seinem Urteil vom 7. Mai 2008 präzisiert das BVerfG diese Schwelle jetzt dahingehend, dass die Einbeziehung deutscher Soldaten in bewaffnete Auseinandersetzungen konkret zu erwarten sein muss. Erst diese *qualifizierte Erwartung* löse die parlamentarische Zustimmungspflichtigkeit aus. Das Gericht nennt dafür eine Reihe von Kriterien. Im Wege einer Gesamtschau sind die tatsächlichen und rechtlichen Umstände im Einzelfall zu würdigen, so etwa:
 - Politisches Eskalations- und Verstrickungspotential in eine militärische Auseinandersetzung; ausdrücklich kein relevantes Kriterium ist dabei der defensive Charakter eines Einsatzes.
 - Einsatzzweck und konkrete Einsatzbefugnisse des Mandats.
 - Eigengesetzlichkeiten der Bündnisautomatik, insbesondere faktische Reversibilität oder Irreversibilität der integrierten Bündnisabläufe. Ist der Einsatz von Waffengewalt „*praktisch nur noch von Zufälligkeiten im tatsächlichen Geschehensablauf abhängig*“?
 - Bei unbewaffneten Soldaten kommt es darauf an, ob sie als wesentlicher Teil des den bewaffneten Einsatz durchführenden integrierten militärischen Systems handeln (Gedanke des arbeitsteiligen Zusammenwirkens).
 - Der Aspekt des militärischen oder nicht-militärischen Charakters eines möglichen Waffeneinsatzes (Bewaffnung ausschließlich zur Selbstverteidigung?) spielt ebenfalls eine Rolle.

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

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

5. Das im wehrverfassungsrechtlichen Parlamentsvorbehalt verdichtete Recht des Bundestages auf Teilhabe an der Auswärtigen Gewalt findet seine verfassungsrechtliche Legitimation, aber auch seine Grenze in der grundlegenden Entscheidung über Krieg und Frieden. Für die Entscheidung über die konkreten Modalitäten und den Umfang einzelner Einsätze bleibt es dagegen „*bei der Alleinzuständigkeit der Bundesregierung*“. Insbesondere zielt der Parlamentsvorbehalt nicht auf die Mitwirkung des Parlaments bei militärischen Einzeloperationen im Rahmen eines bestehenden Mandats. Auch aus der Unterrichtungspflicht der Bundesregierung über laufende Einsätze (vergl. § 6 ParlBG) folgt nichts anderes: Die

Funktion dieser Verpflichtung besteht nicht darin, dass das Parlament die Steuerung des militärischen Einsatzes übernimmt, sondern lediglich in seiner Information - und damit in letzter Konsequenz in der Sicherung der effektiven Ausübung seines Rückholrechtes (vergl. § 8 ParlBG).

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

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

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

8. Problematisch erscheint der Vorschlag, im Wege eines *einfachen* Gesetzes einen *eigenen Bundestagsausschuss* einzurichten, jedenfalls wenn diesem für bestimmte

Fälle *Entscheidungsbefugnisse* für den Bundestag zugewiesen werden sollen. Der wehrverfassungsrechtliche Parlamentsvorbehalt behält *dem Bundestag als Ganzes* die Entscheidung über Krieg und Frieden bzw. über einen Streikkräfteeinsatz vor, bei dem die Einbeziehung in eine bewaffnete Unternehmung konkret zu erwarten ist. Diese gewichtige Entscheidung ist nicht teil- und nicht delegierbar. Dies gilt gerade auch vor dem Hintergrund der Herleitung des Gedankens des Parlamentsheeres aus dem Verfassungstext und aus der deutschen Verfassungstradition (vergl. BVerfGE 90, 286/381 ff.).