

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

Stellungnahme

Vorbemerkung zu Aufbau und Schwerpunkten

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

Kern der Stellungnahme sind Folgerungen aus der aktuellen Entscheidung des BVerfG, insbesondere mit Bezügen zu dem vorgelegten Gesetzentwurf der FDP und den vorliegenden Anträgen von Bündnis90/Die Grünen und DIE LINKE. Schwerpunktmäßig beziehe ich die Informationsrechte und -pflichten ein, dort insbesondere zu den öffentlich stärker beachteten und kommentierten Einsätzen von KSK-Einheiten; die Ausführungen gelten aber entsprechend für die Spezialisierten Einsatzkräfte der Marine (SEK). Anm.: Zur Abrundung wäre grds. sinnvoll, auch das in der Öffentlichkeit regelmäßig thematisierte und noch unbefriedigend gelöste Problem der Einsatzkontrolle für nicht-militärische Spezialkräfte und weitere staatliche Stellen und die Gefahr von Umgehungen des ParlBetG¹ zu behandeln, dies bleibt in dieser Darstellung unberücksichtigt.

Zu den einzelnen Fragen

CDU

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

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

4. Hat die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 07. Mai 2008 die Verantwortungsverteilung zwischen Legislative und Exekutive für den Einsatz der Streitkräfte nach dem Parlamentsbeteiligungsgesetz verschoben?
Dieser Bewertung kann ich nicht zustimmen, siehe oben.
5. Welche Schlussfolgerungen sind aus dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 07. Mai 2008 für den Einsatz der Streitkräfte zur Pirateriebekämpfung zu ziehen?
Keine; aus meiner Sicht berührt die Entscheidung diese Fallgruppe nicht; allerdings ist in jedem Fall einer völkerrechtlich tragfähige Ermächtigung erforderlich.
6. Ist es nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 07. Mai 2008 zulässig, dass der Bundestag die Befassung mit bestimmten Einsätzen auf einen Ausschuss delegieren kann (vgl. § 6 Abs. 1 Buchst. a, b, c des Gesetzentwurfs der FDP Fraktion auf Bundestagsdrucksache 16/3342) oder bedarf es dazu ggfs. einer Verfassungsänderung?
Nein; aus meiner Sicht ist die Einrichtung eines solchen Gremiums ohne Anpassung der Verfassung unzulässig (unten 17.)
7. Ist aus § 6 Abs. 1 Buchst. b des Gesetzentwurfs der FDP – Fraktion (Bundestagsdrucksache 16/3342) zu schließen, dass die Bundesregierung bei Einsätzen, die wegen Gefahr im Verzug besonders eilbedürftig sind, im Unterschied zu § 5 Parlamentsbeteiligungsgesetz ohne Zustimmung des Ausschusses für besondere Auslandseinsätze nicht tätig werden kann und, wenn ja, ist dies praxisgerecht?
Ich interpretiere als wesentliches Ziel des FDP-Entwurfs, durch Fokussierung auf wenige spezialisierte Parlamentarier deren regelmäßig reaktionsschnellere und tiefere Beteiligung zu ermöglichen, damit das Sonderverfahren des geltenden § 5 Abs. 1 ParlBetG vollständig zu ersetzen. Allerdings sehe ich auch gegenüber dem derzeitigen Verfahren, das nach allen Bekundungen immer in den schon durch die diplomatischen und militärischen Planungsprozesse definierten Zeitspannen zeitgerecht abgewickelt werden konnte, keine relevante praktische Einschränkung

SPD

1. Wie beurteilen Sie das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 7. Mai 2008 (2 BvE 1/03) hinsichtlich eines eventuellen Änderungsbedarfes des Parlamentsbeteiligungsgesetzes in seiner gegenwärtigen Form?
Keine Änderung des ParlBetG, wohl aber der Praxis, s. oben zu den Fragen 1 – 3 der CDU.
2. Wurden die Handlungsmöglichkeiten der Bundesregierung durch das Parlamentsbeteiligungsgesetz in der Vergangenheit beeinträchtigt?
Nein; Fälle unangemessener Beschränkung der Handlungsmöglichkeiten der Bundesregierung sind mir nicht bekannt.
3. Könnte die Handlungsfähigkeit der Bundesregierung eingeschränkt werden, wenn die Regelungen des Gesetzentwurfes (BT-Drcks. 16/3342) bzw. der Anträge (BT-Drcks. 16/6646, BT-Drcks. 16/6770) wirksam würden?

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

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

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

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

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

FDP

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

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

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

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

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

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

DIE LINKE

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

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

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

raus? Hätten nicht der besagte Ausschuss und künftig auch der Verteidigungsausschuss de facto die Funktion eines ständigen Untersuchungsausschusses, wofür ebenfalls eine verfassungsrechtliche Grundlage erforderlich wäre?

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

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

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

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

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

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

13. (G 3) Sind die im Antrag zitierten Erfahrungen der Niederlande übertragbar?
(Die hierzu von mir angeforderten Informationen liegen leider noch nicht vor.)

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

(wie vor)

Bündnis 90 / Die Grünen

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

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

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

II. Anträge der Fraktionen

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

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

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

Nein, siehe oben.

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

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

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

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

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

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

Zusammenhängende Darstellung

A. Ausgangslage

1. Im Fokus des BE-Gesprächs liegt nach meiner Problemwahrnehmung ein von Abgeordneten aller Fraktionen in den vergangenen 15 Jahren wiederholt gerügtes Kontroll- und Informationsdefizit, in der Regel aus Sicht der Opposition, teils aber auch in Erklärungen von Abgeordneten der jeweiligen Regierungsfractionen gem. § 31 GO anlässlich konkreter Einsatzbeschlüsse². Dieses rührt aus einem nicht abschließend zu behebenden Dilemma. Dieses ist am leichtesten als Zielkonflikt eines waagerechten und eines senkrechten Steuerungselements auswärtiger Gewalt beschreibbar. Diese zwei Mechanismen treffen sich im Institut des konstitutiven Parlamentsbeschlusses, der Administrative und Legislative funktional übergreift und teils verbindet:

- Waagerechte / exekutive Komponente:
In einer als global und teils unkonventionell wahrgenommenen Bedrohungslage (internationaler Terrorismus, asymmetrische Konflikte) wird eine erfolgreiche Strategie insbesondere in der international eng vernetzten Reaktion und Vorsorge gesehen. Dies setzt strategische Vorbereitung und operative Planung in internationalen Gremien voraus, auch das langfristige Ausbilden arbeitsteiliger bzw. integrierter Einheiten, teils mit traditionellen militärischen Teilkompetenzen wie Fernaufklärung (siehe AWACS-Integration, dto. RECCE-Tornados), zunehmend mit speziellen unmittelbaren Kampf-Kompetenzen wie beim KSK. Dies zielt ausdrücklich auf Sicherheit des Staatsgebietes, auf außenpolitische Handlungs- und schnelle Reaktionsfähigkeit bzw. auf Bündnisfähigkeit, die ein wesentliches Element der Mehrzahl der Einsatzbeschlüsse ist.
- Senkrechte / parlamentarische Komponente:
Zum anderen soll die traditionell hohe Entscheidungsfreiheit der Exekutive im Bereich der auswärtigen Gewalt („Kernbereich exekutivischer Entscheidungsbefugnis“, Handeln der dazu am besten ausgestatteten staatlichen Organe“) eingehengt bleiben durch die Letztentscheidung und Vetomacht des Parlaments.³

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

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

schlagkraft exekutiver Planung ist auch durch die mögliche Verbindung von Einsatzbeschluss und Vertrauensfrage wie im politisch umstrittenen Einsatz von deutschen Truppen im Kontext von OEF erheblich, s. Antrag des Bundeskanzlers gem. Art. 68 Abs. 1 GG v. 13.11.2001.⁷

2. Der konstitutive Parlamentsbeschluss entscheidet nun – für eine Legislative höchst atypisch – in der Sache und ist strukturell mit den herkömmlichen parlamentarischen Verfahren schwer zu vereinbaren, auch beim Nachverfolgen der tatsächlichen Auswirkungen früherer Beschlüsse. Legislative handelt grundsätzlich und definitionsgemäß generell-abstrakt und ist auf Einzelfallbezogene Verfügungen und auf die zugehörigen Tatsachenerhebungen – zumal in dieser Häufigkeit – nicht vorbereitet. Gerade diese „Zweckentfremdung“ verursacht m.E. einen Gutteil der subjektiven Beschwer der Parlamentarier und macht den wiederkehrenden Ruf nach Generalisierung und parlamentarischer Rationalisierung des Verfahrens gut nachvollziehbar. Dies drückt sich in einer Tendenz zu allgemeinen Einsatzkriterien, Vorratsbeschlüssen bzw. einer generellen Mandatierung für Bündnis-gestützte Missionen erkennbar aus. Letztlich auf die gleiche Problemwahrnehmung mögen auch die Überlegungen zur generellen Delegation bestimmter Einsatzkategorien auf parlamentarische Sondergremien⁸ zurück zu führen sein, auch wenn sie insbesondere mit einem zu wenig reaktionsfähigen und zu offenen parlamentarischen Verfahren, das die Einsatzziele und die Einsatzkräfte im Einzelfall gefährden kann, motiviert werden.⁹

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

4. Hinweis: Ich selbst befürworte eine klare tatbestandliche und gerichtlich überprüfbare Definition von Einsatzgründen. Eine solche Eingrenzung soll allerdings nicht an die Stelle des konstitutiven Parlamentsbeschlusses treten, sondern diesen rechtsstaatlich flankieren und fundieren¹¹

B. Grundlage des Informationsrechts

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

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

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

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

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

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

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

7. Zur historischen Wurzel des Obleute-Verfahrens im Bereich militärischer Missionen: Es geht wohl auf das Verfahren zurück, das wegen Gefahr im Verzug schon i.J. 1993 bei Einleitung der Evakuierung deutscher und ausländischer Staatsbürger aus Tirana / Albanien geübt wurde¹⁴, siehe heute die auf vergleichbare Fälle abzielende Fälle abzielende Regelung in § 5 Abs. 1 ParlBetG. I.J. 1993 hatte die Beteiligung der Obleute aber letztlich nicht die Information des Gesamtparlaments ersetzt, siehe Plenardebatte v. 20.3.1997.¹⁵ Im Rahmen der Anhörung zum ParlBetG waren Einsätze von Spezialeinheiten von dem früheren Kommandeur des KSK GenLt Hans-Heinrich Dieter (Stellvertreter des Generalinspektors der Bundeswehr und Inspekteur der Streitkräftebasis) angesprochen worden. Er verwies dort auf den besonderen Geheimhaltungsbedarf, der insbesondere durch die Bündnisverknüpfung folge und widrigenfalls Deutschland an

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

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

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

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

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

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

B. Rückholrecht und Informationsanspruch

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

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

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

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

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

C. BVerfG: Entscheidungsverbund von Exekutive und Parlament

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

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

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

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

Besonders hervorzuheben ist: Der wehrverfassungsrechtliche Parlamentsvorbehalt sichere eine adäquate Organzuständigkeit

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

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

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

Der eigene Handlungs- und Verantwortungsbereich der Exekutive für die Außenpolitik – die Entscheidung über konkrete Modalitäten und den Umfang einzelner Einsätze sowie die Koordination der Streitkräfteintegration in und mit den Organen internationaler Organisationen – verbleibe zwar in Alleinzuständigkeit der Regierung.²³ Jedoch könnten Grenzfälle eines möglichen Einsatzes gerade nicht im Lichte exekutiver Gestaltungsfreiräume oder nach der Rason einer Bündnismechanik beantwortet werden; vielmehr sei der Parlamentsvorbehalt im Zweifel parlamentsfreundlich auszulegen²⁴. Damit hat das BVerfG ausdrücklich ein Verfahren gestärkt, das auf hohe parlamentarische und gesellschaftliche Transparenz und Rückkopplung zielt und eine verant-

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

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

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

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

D. Grundrechtsschutz

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

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

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

teile, in der auch vom BVerfG angesprochenen Bündnismechanik und Bündnisroutine³² mag es geschehen, dass ein spezialisierter Einsatz gerade nicht von unbeteiligter Seite auf Nutzen und Lasten abgewogen wird und sich dann mit schädlichen Folgen prolongiert oder gar auf unbestimmte Zeit perpetuiert.

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

E. Gefahr der Verstrickung

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

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

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

17. Die Einrichtung des besonderen Parlamentsausschusses, wie ihn bereits der damalige Entwurf der FDP gefordert hatte³⁵, wurde bei der Anhörung zum ParlBetG von allen Beteiligten als verfassungskonform herbeiführbar angesehen und speziell von den Sachverständigen Scholz, Schmidt-Jortzig und Wieland nachdrücklich empfohlen. Umstritten war allerdings, ob es dazu einer gesonderten Verfassungsänderung bedürfte.³⁶ Genau das halte ich für sehr überzeugend. Denn der konstitutive Parlamentsbeschluss dürfte vom BVerfG bewusst als Plenarbeschluss entwickelt worden sein.³⁷ Auch die aktuelle Entscheidung des BVerfG spricht vom Parlament als Repräsentativorgan des Volkes³⁸. Damit dürfte eine Ausschusslösung nur durch Klarstellung in der Verfassung vereinbar sein, etwa wie im Falle des Art. 45a Abs. 2 GG, der sogar ein Minderheiten-schützendes Quorum festlegt.

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

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

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

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

derzeit wie folgt dar:

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

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

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

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

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

- Als Faustregel mag gelten, dass das „Ob“ eines Einsatzes Sache des nationalen Parlaments ist, aber das „Wie“ Angelegenheit der Regierung bzw. der Bündnisse. Allerdings kann das „Ob“ ohne relevante Einzelheiten zum „Wie“ bzw. zur realen Umsetzung praktisch nicht entschieden werden, da es notwendigerweise eine Prognose über Ziele, über Nutzen und Risiken umfasst. Daher möchte ich hier ansatzweise versuchen, Kriterien für informationspflichtige Umstände der Einsätze zu entwickeln.
- Differenziert werden könnte zunächst nach der Eigenständigkeit: Sofern der Einsatz lediglich eine unselbständige Komponente eines anderweitig konkretisierten Einsatzes ist, dürfte der Informationsanspruch grundsätzlich geringer ausgeprägt sein (ebenso wenig wie es näherer Angaben zur Organisation der Infrastruktur bedarf) als bei einem eigenverantwortlichen Einsatz. Ebenso dürfte eine nähere Information entbehrlich sein bei einem fest definierten, konventionellen Auftrag der jeweils eingesetzten Einheit⁴⁰. Sie dürfte dagegen wichtiger sein und sollte regelmäßig anstehen, sofern das Aufgabengebiet nur vage umrissen ist und ein hoher taktischer Spielraum besteht. Ein möglicherweise auf Jahre angelegter oder bereits mehrere Jahre währender Einsatz löst einen besonderen Begründungsdruck aus, auch dann, wenn er international integriert verläuft bzw. wesentliche Impulse zur Ausgestaltung des Einsatzes von Personen oder Verbänden ausgeht, die nicht gegenüber dem deutschen Parlament rechenschaftspflichtig sind. Hier hat sich nicht das Parlament der Faktizität der Einsätze zu fügen, sondern die Einsätze und schon die vorangehenden Integrationsmaßnahmen stehen unter dem Vorbehalt, dass jedenfalls eine offene demokratische Evaluation des Einsatzergebnisses möglich bleibt.
- Die „Gewährleistung der äußeren Sicherheit“ scheint mir kein ausreichend abgrenzungsfähiges Kriterium zu sein, letztlich liegen derartige Gefahren im Umfeld praktisch aller Missionen latent vor; in jedem Fall könnte dieses Argument nicht dauerhaft einer Evaluation der Aktivitäten im Wege stehen. Denn sonst bestünde die Gefahr partiell unkontrollierter staatlicher Gewaltanwendung. Hinsichtlich des Schutzes von Leib und Leben gilt Ähnliches; in jedem Fall ist auch argumentierbar, dass die parlamentarische Kontrolle auch fürsorglich verstanden werden kann und genau diesem individuellen und durch Grundrechte gesicherten Schutz gegen übergebürliche staatliche Inanspruchnahme dienen kann.
- Bei jeder Information gegenüber dem Parlament und der Öffentlichkeit ist die Anonymität der Daten der Beteiligten und ihrer Familien zu gewährleisten. Ziel ist nicht, dass Parlamentarier für einzelne, ihnen gfs. bekannte Personen eintreten, sondern dass sie in ausreichend stichhaltiger Weise Chancen und gesellschaftliche wie individuelle Risiken von Auslandseinsätzen – für Inländer wie Ausländer – prüfen und erforderlichenfalls parlamentarisch steuern können.

H. Zusammenfassendes Ergebnis:

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

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

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

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

Dr. Voss

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

http://www.vo2s.de/mi_pbg-anh.htm

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

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

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

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

rauf haben, dass wir unseren Afghanistan-Einsatz – und zwar das gesamte Engagement – immer wieder auf Erfolg, auf Wirksamkeit und auf Effizienz hin hinterfragen. Wir brauchen klare Ziele, und wir brauchen beständige Erfolgskontrolle. Wir müssen uns kritisch selbst prüfen, welche Erwartungen im kulturellen und politischen Kontext Afghanistans realistisch sind.“

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

⁶ BT-Drs. 15/2742, S. 1

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

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

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

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

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

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

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

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

¹⁵ Plenarprot. Drs. 13/166

¹⁶ Prot. Anhörung (Fn. 1), S. 8, 19

¹⁷ BVerfG 12.7.1994, BVerfGE 90, S. 286, 388

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

¹⁹ *Wieland*, Prot. Anhörung (Fn. 1), S. 25

²⁰ BVerfG 7.5.2008, Rdnr. 71 der Gründe

²¹ BVerfG aaO Rdnr. 71

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

²³ BVerfG 17.5.2008 aaO

²⁴ BVerfG 17.5.2008 aaO, Rdnr. 72

²⁵ oben Fn. 4

²⁶ Prot. Anhörung (Fn. 1), S. 30 (*Klein*)

²⁷ Prot. Anhörung (Fn. 1), S. 32 (*Baldus*)

²⁸ BVerfG 12.7.1994, BVerfGE 90, S. 286, 388

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

³⁰ BVerfG 17.5.2008, Rdnr. 71

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

³² BVerfG 17.5.2008 (Fn. 17), Rdnr. 72

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

³⁴ BVerfG 17.5.2008, Rdnr. 69

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

³⁶ Prot. Anhörung (Fn. 1), S. 32ff

³⁷ *Wieland* Prot. Anhörung (Fn. 1), S. 25

³⁸ BVerfG 17.5.2008, Rdnr. 69

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

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