

**W O R T P R O T O K O L L**

**des Offenen Berichterstattergesprächs mit Sachverständigen zu den Schlussfolgerungen  
aus dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 7. Mai 2008 (2 BvE 1/03)  
des Ausschusses für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung  
am 25. September 2008  
Berlin, Paul-Löbe-Haus, Saal 4.800**

Vorsitz: Abg. Thomas Strobl

- a) Gesetzentwurf der Abgeordneten Birgit Homburger, Jörg van Essen, Dr. Werner Hoyer, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP  
**Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Gesetzes über die parlamentarische Beteiligung bei der Entscheidung über den Einsatz bewaffneter Streitkräfte im Ausland**  
- Drucksache 16/3342 -
- b) Antrag der Abgeordneten Paul Schäfer (Köln), Inge Höger, Monika Knoche, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.  
**Stärkung der parlamentarischen Beteiligung bei der Entscheidung über den Einsatz bewaffneter Streitkräfte im Ausland (Parlamentsbeteiligungsgesetz)**  
- Drucksache 16/6646 -
- c) Antrag der Abgeordneten Winfried Nachtwei, Volker Beck (Köln), Kerstin Müller (Köln), weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN  
**Prüfkriterien für Auslandseinsätze der Bundeswehr entwickeln – Unterrichtung und Evaluation verbessern**  
- Drucksache 16/6770 -

- federführend: Ausschuss für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung  
mitberatend: Auswärtiger Ausschuss  
Innenausschuss  
Rechtsausschuss  
Haushaltsausschuss  
Verteidigungsausschuss  
Ausschuss für Menschenrechte und humanitäre Hilfe  
Ausschuss für wirtschaftliche Zusammenarbeit  
Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union (nur zu Punkt 3 c)
- Arbeitsunterlage: Ausschussdrucksache 16-G-27
- Berichterstattung: Abg. Dr. Ole Schröder (CDU/CSU)  
Abg. Dr. Carl-Christian Dressel (SPD)  
Abg. Jörg van Essen (FDP)  
Abg. Dr. Dagmar Enkelmann (DIE LINKE.)  
Abg. Volker Beck (Köln) (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN)

## Liste der Sachverständigen

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

Beginn: 16.10 Uhr

**Vorsitzender:** Nachdem die Sachverständigen nun vollzählig anwesend sind, eröffne ich unser offenes Berichterstattergespräch zu den Schlussfolgerungen aus dem sog. AWACS-Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 7. Mai diesen Jahres und darf zunächst unsere Gäste begrüßen. Herrn Dr. Eick vom Auswärtigen Amt, Herr Dr. Gramm vom Bundesministerium für Verteidigung, Herr Prof. Paulus von der Universität Göttingen Institut für Völkerrecht und Europarecht, Herr Prof. Röben von der Swansea University aus Großbritannien (Wales) sowie Herrn Dr. Karl-Ulrich Voss der im Bundesministerium für Bildung und Forschung tätig ist. Darüber hinaus möchte ich besonders herzlich begrüßen die Kolleginnen und Kollegen aus dem ebenfalls mit dem Thema befassten Auswärtigen Ausschuss und dem Verteidigungsausschuss. Wie bei solchen Veranstaltungen üblich möchte ich alle Teilnehmerinnen und Teilnehmer darauf hinweisen, dass die Sitzung zur Erstellung des Protokolls auf einem Tonträger aufgezeichnet wird. Da wir unser Gespräch möglichst pünktlich um 18.00 Uhr beenden wollen und uns auch dahingehend verständigt haben, schlage ich folgenden zeitlichen und organisatorischen Ablauf vor. Zunächst halten die Herren Sachverständigen jeweils Gelegenheit zu einem fünfminütigen Statement und ich würde sie bitten, aus dem soeben genannten Grunde diese zeitliche Vorgabe auch einzuhalten. Danach schließt sich eine erste Fragerunde im Umfang mit ungefähr einer Dreiviertelstunde an zu dem ersten Komplex Schlussfolgerungen aus dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts. Zum Abschluss die zweite Fragerunde ebenfalls mit ca. 45 Minuten zum zweiten Komplex der uns aus der Beratung vorliegenden Anträge von FDP, DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN. Sind sie mit dem Vorgehen zu diesem Verfahren einverstanden? Ich sehe keinen Widerspruch, dann erhalten Sie, Herr Dr. Eick, zunächst als Sachverständiger für das erste Statement das Wort. Bitte sehr.

**Dr. Eick:** Vielen Dank Herr Vorsitzender, meine Damen und Herren, mein Name ist Christophe Eick, ich leite im Auswärtigen Amt das Referat für Allgemeines Völkerrecht. Dieses Referat ist auch zuständig für Rechtsfragen bei Auslandseinsätzen der Streitkräfte, für das Parlamentsbeteiligungsgesetz und auch für Verfahren die vor dem Bundesverfassungsgericht geführt werden, soweit sie Auslandseinsätze betreffen. Das Ganze natürlich im Zusammenwirken mit dem BMVG. Ich möchte es recht kurz machen und verweise auf meine Stellungnahme die ihnen vorliegt und möchte vielleicht die Gelegenheit nutzen auf einige Fragen einzugehen die sie den Sachverständigen gestellt haben. Es kam z. B. die Frage, muss der Einsatzbegriff im Parlamentsbeteiligungsgesetz durch eine Gesetzesnovelle präzisiert werden. Meine Antwort dazu wäre: Nein. Denn das Gericht hat in dem Urteil vom Mai diesen Einsatzbegriff so wie er im Parlamentsbeteiligungsgesetz verwendet wird, bestätigt. Ihn in gewisser Weise konkretisiert, aber ich

würde als Gesetzgeber nicht den Versuch unternehmen dies in ein Gesetz zu gießen. Muss der parlamentsrechtliche Vorbehalt für den Einsatz der Streitkräfte neu bestimmt werden? Auch hier nein, aus dem gleichen Grund. Bestätigung und Bekräftigung des Parlamentsvorbehalts durch das Gericht. Müssen die Informationspflichten der Bundesregierung gegenüber dem Parlament neu geregelt werden. Auch hier glaube ich, kann man sagen, dass die Bundesregierung ihren Informationspflichten in vollem Umfange nachkommt, die sich aus dem Parlamentsvorbehalt aus dem verfassungsrechtlichen Gebot der Achtung der allgemeinen Kontrolle der Exekutive durch die Legislative und auch aus dem Parlamentsbeteiligungsgesetz selbst ergeben. Pirateriebekämpfung, die Frage wurde auch gestellt. Hier muss man sagen, dass das Urteil vom Mai einfach kein neues Licht auf diese Frage wirft. Das Urteil beschäftigt sich mit dieser Frage nicht. Wie beurteilen sie das Urteil hinsichtlich eines Änderungsbedarfes des Parlamentsbeteiligungsgesetzes; diese Frage hatten wir schon Mal, wie gesagt aus meiner Sicht kein Änderungsbedarf. Wurden die Handlungsmöglichkeiten der Bundesregierung durch das Parlamentsbeteiligungsgesetz in der Vergangenheit beeinträchtigt? Hier muss man sagen, dass der Parlamentsvorbehalt die demokratische Legitimation der Einsätze stärkt und dies kommt natürlich auch der Exekutive und insbesondere den eingesetzten Soldaten zugute. Insofern ist der Parlamentsvorbehalt etwas was die Bundesregierung begrüßt. Die Frage nach dem Korrektiv, ich glaube die wurde von der FDP-Fraktion gestellt, sie nehmen natürlich Bezug auf den Begriff den das Gericht in seinem Urteil verwendet hat. Der Parlamentsvorbehalt ist in der Tat ein Korrektiv so sieht es das Gericht. Das Gericht hat auch früher schon, etwa in dem Urteil von 1994 andere Korrekture, wenn sie so wollen, genannt, insbesondere das Budgetrecht des Parlaments, das Fragerecht und es hat darauf hingewiesen, dass sich Entwicklungen im Bereich der auswärtigen Sicherheitspolitik sicher unter den Augen der Öffentlichkeit vollziehen müssen, und dass insgesamt das Handeln der Bundesregierung, der Exekutive, auf diesem Feld auch der Beobachtung und Kontrolle des Parlaments unterliegt. Die Bundesregierung unterrichtet ja auch den Bundestag, insbesondere die Ausschüsse ausführlich über diese Entwicklungen. Das Informationsverfahren, die Informationspflichten, da gab es eine Reihe von Fragen, da muss man sagen, dass man unterscheiden muss, zwischen den Informationspflichten, die sich aus dem verfassungsrechtlichen Parlamentsvorbehalt ergeben und diese beziehen sich auf Informationen vor dem Einsatz, also zum Einsatz, wenn sie so wollen. Und dann gibt es andere Unterrichtungspflichten, die sich aus dem allgemeinen Kontrollrecht des Parlaments ergeben und die sich aus dem Parlamentsbeteiligungsgesetz ergeben und die dort auch geregelt sind. Wesentlichkeitstheorie und Parlamentsvorbehalt, das sind zwei Dinge, die würde ich auseinanderhalten. Auch das Bundesverfassungsgericht hat in einer früheren Entscheidung – Nachrüstung – hier eine Trennung vorgenommen. Und schließlich noch eine Frage die von der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gestellt wurde, kann es passieren, dass man einen zunächst nicht mandatierten Einsatz hat, eine nicht mandatierte Ver-

wendung und dann die Schwelle des Einsatzes erreicht wird, des bewaffneten Einsatzes, muss man dann mandatieren? Ich glaube schon, dass man das so sehen muss. Es kann in der Tat Fälle geben, wo eine solche nachträgliche Mandatierung geboten ist. Allerdings würde ich das von Ihnen genannte Beispiel Georgien nicht heranziehen wollen, und auch eine Änderung der äußeren Gegebenheiten, das würde ich nicht als Kriterium ansehen. Im Fall von Georgien hat die Bundesregierung im Übrigen auch entschieden, dass man nicht noch einmal nachträglich in den Bundestag gehen muss um zu mandatieren. Aber es hat einen anderen Fall in der Vergangenheit gegeben, dass war bei der Operation Active Endeavour im Mittelmeer, die zunächst einmal nicht mandatiert war und dann später mit hineingezogen wurde in das Mandat für die Operation Enduring-Freedom. Das sind meine einführenden Bemerkungen und Antworten auf Fragen, Herr Vorsitzender.

**Vorsitzender:** Herzlichen Dank, Herr Dr. Eick. Wenn ich nun Herrn Dr. Gramm vom Bundesministerium der Verteidigung um sein Statement bitten dürfte.

**Dr. Gramm:** Vielen Dank Herr Vorsitzender, sehr geehrte Damen und Herren, ich bin Referatsleiter im Verteidigungsministerium und war dort zuständig für die Prozesse im Zusammenhang mit AWACS im Jahr 2003 und eben jetzt für diese Entscheidung. Unser Prozessbevollmächtigter war Prof. Wieland. Wir haben dieses Verfahren, wie Sie wissen, verloren. Ich will jetzt auch gar nicht das wiederholen, was in den Ausführungen steht, die wir ihnen übersandt haben. Ich möchte stattdessen ein paar Akzente aus der Praxis hinzufügen. Praxis hat eigentlich immer etwas zu tun mit handelnden Menschen und mit Befindlichkeiten, also mit dem was man eigentlich nicht so richtig in den Texten und in den Büchern liest. Und ich möchte versuchen, einen Blick auf das Bundesverfassungsgericht zu werfen und auf die mündlichen Verhandlungen, die dort gelaufen sind und die letztlich zu dieser Entscheidung geführt haben. Ich möchte den Horizont dabei noch ein bisschen weiter machen und nicht nur auf die AWACS-Entscheidungen eingehen, sondern auch auf die Entscheidungen zum Luftsicherheitsgesetz und in Sachen Tornado vor einem Jahr. Das Bundesverfassungsgericht sieht sich dabei immer in der Verlegenheit, sich einem Gegenstand annähern zu müssen, von dem es wenig Kenntnis hat und mit dem es normalerweise wenig befasst ist, nämlich der militärischen Welt. Es macht sich sehr viel Mühe, die Spitzenoffiziere der Streitkräfte intensiv zu befragen und ein Grundverständnis hierüber zu gewinnen. In diesen mündlichen Verhandlungen, ich habe vier davon mitgemacht, wird eigentlich eins immer sehr deutlich: Die Schwierigkeiten von Juristen und Soldaten sich gemeinsam zu verständigen. Ebenfalls wird ein zweites deutlich. Es wird auch eine gewisse Skepsis der Verfassungsrichter gegenüber der Welt der Soldaten deutlich. Dieses hat sich in drei Entscheidungen niedergeschlagen, ein Stück weit auch in dieser Entscheidung. Das Bundesverfassungsgericht hat den Parlaments-

vorbehalt dabei ganz auf der Linie der Entscheidung von 1994 in einem sehr parlamentsfreundlichen Sinne ausgelegt hat. Es hat dabei drei Dinge gesagt: Erstens - im Zweifel für den Parlamentsvorbehalt, zweitens - kein Einschätzungsspielraum der Bundesregierung und drittens - ob der Parlamentsvorbehalt greift ist gerichtlich uneingeschränkt nachprüfbar. Das hat Konsequenzen für das Handeln der Bundesregierung. Sie muss sich darauf einstellen, dass sie auch dann, wenn sie ihrer Sache vielleicht nicht ganz sicher ist, gut beraten ist, gleichwohl die Zustimmung des Parlamentes suchen. Hinter dieser Weichenstellung steckt rechtsdogmatisch gesehen auch ein Stück Einsicht in die Unmöglichkeit, den militärischen Einsatzbegriff abschließend zu definieren. Das hat das Bundesverfassungsgericht vermieden. Ich glaube, das hat es sehr wohlweislich vermieden, weil es nämlich sehr schwierig ist angesichts der vielen Lebensmöglichkeiten, wie sich ein bewaffneter Konflikt entwickelt, hier zu einer abschließenden Formulierung zu kommen. Aus diesem Grund meine auch ich, dass eine Ergänzung des Parlamentsbeteiligungsgesetzes weder erforderlich noch hilfreich ist. Ich glaube auch, dass Informationsmöglichkeiten, die zur Zeit bestehen, wobei ja mehrere Gutachter zu Recht darauf hingewiesen haben, dass man hier unterscheiden muss, bei der Antragstellung auf der Grundlage des § 3 und bei der sog. laufenden Unterrichtung, während eines Einsatzes, dass dieses hier in guter Form geschieht. Die Frage, welche Truppenteile konkret eingesetzt werden, ist allerdings keine Frage der Antragstellung. Der Herr Abgeordnete Dr. Wiefelspütz hat kürzlich völlig zu Recht darauf hingewiesen, dass die Frage, wann eine Zustimmungsbedürftigkeit durch den Deutschen Bundestag gegeben ist, mit der Frage, welche Truppenteile von der Bundesregierung wo und wie eingesetzt werden, nichts zu tun hat. Dieses bleibt, und das hat auch das Bundesverfassungsgericht sehr deutlich betont, das Hausgut der Bundesregierung.

**Vorsitzender:** Danke sehr, Herr Dr. Gramm, für ihre Ausführungen. Ich würde nun Sie, Herr Prof. Paulus, von der Universität Göttingen um ihr Statement bitten.

**Prof. Paulus:** Vielen Dank Herr Vorsitzender, sehr geehrte Abgeordnete, sehr geehrte Damen und Herren. Auch ich will mich in meinen mündlichen Ausführungen etwas von dem Schriftlichen lösen. In dem Urteil vom 7. Mai - und das sehe ich so wie die beiden vorherigen Sachverständigen - hat das Bundesverfassungsgericht im Wesentlichen seine Rechtsprechung von 1994 bestätigt und ihr einen, wenn man so will, parlamentsfreundlichen Drall gegeben, im Zweifel für das Parlament. Das sollte sich dann unter Umständen auch auf die Frage auswirken, inwieweit das Parlament ein Recht darauf hat, bestimmte Informationen zu erhalten oder nicht zu erhalten. In diesen beiden Fragen sehe ich auch den Schwerpunkt Ihrer Fragen. Gleichzeitig, wenn ich zunächst grundsätzlich etwas sagen darf zum Verhältnis zwischen Parlamentsbeteiligungsgesetz und Auslegung des Grundgesetzes durch das Bundesverfassungsgericht, gibt es hier einen, mei-

nes Erachtens, neuen Akzent: Man konnte die Entscheidung von 1994 so verstehen, und hat sie zum Großteil auch so verstanden, dass es eine Art Konkretisierungsbefugnis des Parlaments bzw. des Gesetzgebers ergebe. Wie wir alle wissen, hat das Bundesverfassungsgericht frei nach Goethe - was man nicht auslegt, das legt man unter - sehr viel aus der Verfassung heraus bezogen, was dort so eindeutig nicht steht. Daraus konnte man schließen, der Gesetzgeber kann konkretisieren. Und so verstehe ich im Übrigen auch die sehr – da gibt es ja die Idee des Entsendeausschusses – ausschussfreundlichen Stellungnahmen bei der letzten Anhörung zum Parlamentsbeteiligungsgesetz. Und hier sehe ich die größte Veränderung zu der neuen Entscheidung. In der neuen Entscheidung hat das Bundesverfassungsgericht ganz klar gemacht, dass es selbst für sich in Anspruch nimmt, das Grundgesetz auszulegen und damit auch die Reichweite des Parlamentsvorbehalts zu bestimmen. Das Gesetz ist dann schön und gut, aber es ist eben nur soweit für das Bundesverfassungsgericht maßgeblich, wie es mit der Auslegung des Bundesverfassungsgerichts übereinstimmt. Und hier sehe ich durchaus einen neuen Ton, der unter Umständen dann bei den weiteren Fragen zu einer Neubestimmung, oder vielleicht zu einer neuen Evaluierung verschiedener Änderungsvorschläge führen sollte. Gleichzeitig hat das Bundesverfassungsgericht durchaus auch in einem gewissen Dissens mit sich selbst, nämlich mit seiner Entscheidung über die einstweilige Anordnung, deutlich gemacht, dass die Einschätzungsprärogative der Regierung doch nicht so weit läuft, wie man das nach der Lektüre der einstweiligen Anordnung hätte meinen können. Es gibt zwar einen salvatorischen Satz in der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts, dass in der Tat bei Gefahr im Verzug, in Eile, natürlich die Regierung eine Einschätzungsprärogative hat. Das ist letztlich praktisch auch gar nicht anders möglich. Das Gericht hat aber dann doch klargestellt, dass eine volle Gerichtskontrolle des Parlamentsvorbehalts stattfindet. Ob das dann in einem neuen Streitfall so enden würde, wie das in der Türkeigeschichte geendet hat, dass wir nämlich eine einstweilige Anordnung bekommen die sehr regierungsfreundlich ist und dann – fünf Jahre später – eine Entscheidung, die sehr parlamentsfreundlich ausgefallen ist, das ist eine Frage der Zukunft, die natürlich auch Sachverständige nicht beantworten können. Aber ich wollte doch darauf hinweisen, dass es hier Differenzen gibt, obwohl der Berichterstatter in beiden Entscheidungen – wenn ich das richtig sehe – derselbe war. Nun zu den Einzelfragen, die sich aus den Gesetzesentwürfen der Fraktion der FDP und aus den Anträgen der Fraktionen DIE LINKE. und von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN ergeben. Der FDP-Entwurf, wie ich ihn jetzt mal abkürzend nenne, ist in der Tat ein erneuter Versuch den Entsendeausschuss einzuführen. In der Tat und wenn man die Anhörung von vor vier Jahren liest, bekommt man den Eindruck, dass das eigentlich grundsätzlich kein Problem ist. Das Parlament kann seinen Vorbehalt an einen Ausschuss delegieren, entweder per Gesetz oder sogar ad hoc. Ableiten kann man das aus der Geschäftsordnungsautonomie des Parlaments, man konnte es ableiten aus der schon genannten Passage von 1994, die eine gewisse Konkretisierungsbefugnis

des Gesetzgebers erkennen ließ. Und da das jetzt nicht mehr so ist, und da ich diese neue Entscheidung in diesem Fall etwas anders lese, ist deswegen auch diese Art der Delegation nicht mehr so unproblematisch wie das noch vor kurzem der Fall war. Es gibt zwar nach wie vor Beispiele, die Verfassungsrichterwahl ist Ihnen ja einschlägig bekannt, aber ob die so verfassungsgemäß ist oder nicht, ist, wie Sie wissen, umstritten. Darüber geht aber die Anhörung nicht, deswegen sage ich dazu nichts. Jedenfalls kann ich weitere Beispiele im Grundgesetz, in denen Entscheidungsbefugnisse auf einen Ausschuss delegiert werden, nicht erkennen. Es gibt einen ausdrücklichen Fall, der ist dann aber auch grundgesetzlich geregelt, da geht es um eine Stellungnahme des Bundestages zu Rechtssetzungsakten in der Europäischen Union. Da gibt es aber eine ausdrückliche Anordnung in Artikel 45 Grundgesetz, damit durchaus auch eine andere, eine ausdrückliche grundgesetzliche Regelung. Wenn das gewollt ist, kann das der Verfassungsgeber wohl machen, ich glaube nicht, dass es hier ein Problem mit Artikel 79 Abs. 3 und der Gewaltenteilung als solche gibt, aber das wäre dann eben in der Tat eine Verfassungsänderung. Woraus schließe ich diese gewisse Kehrtwendung des Bundesverfassungsgerichts? Das Bundesverfassungsgericht betont sehr stark die Öffentlichkeitsfunktion und die öffentliche Kontrolle, die durch den Parlamentsvorbehalt ausgeübt wird, und das beißt sich dann schon etwas mit dem Versuch Entscheidungsbefugnisse an einen dann auch noch geheim tagenden Ausschuss zu delegieren. Heißt das nun, dass generell die Konzeption eines Entsendeausschusses mit diesem Urteil gescheitert ist? Das würde ich wiederum auch nicht sagen. Ich meine, es gibt zwei Punkte in denen dem Entsendeausschuss eine besondere Bedeutung zukommt. Das ist einmal der Punkt: Gefahr in Verzug. Und wie wir ja wissen, gerade im August gesehen haben, geschehen Krisen auch militärischer Art, nicht immer dann, wenn das Parlament in Sitzung ist, um es vorsichtig auszudrücken. Das heißt also auch, dass man durchaus sagen kann, wenn man einen Parlamentsbeschluss nicht bekommt, dann kann man unter Umständen sich mit einem Ausschussbeschluss begnügen. Man muss dann aber, wenn das Parlament wieder zusammentritt, den Parlamentsvorbehalt nachholen durch das Plenum, um dann genau die öffentliche Debatte stattfinden zu lassen, die das Bundesverfassungsgericht als eines der Merkmale des Parlamentsvorbehalts hervorgehoben hat. Ob man dafür dann einen speziellen Ausschuss schafft, ist dann wieder eine andere Frage, man könnte ihn - und dann ist man verfassungsrechtlich auf ganz sicherem Gleis, weil auch der Verteidigungsausschuss als geheim tagender Ausschuss besonders geregelt ist im Grundgesetz, - auch an den Verteidigungsausschuss delegieren. Oder unter Umständen, auch da habe ich dann kein Problem damit, an einen Unterausschuss des Verteidigungsausschusses. Da ist man dann im ganz sicheren grundgesetzlichen Bereich. Das wäre also die eine Möglichkeit einen Entsendeausschuss als Entscheidungsausschuss oder Vorentscheidungsausschuss tätig werden zu lassen. Dies wäre sozusagen näher beim Grundgesetz als eine Entscheidung durch die Bundesregierung evtl. zuzüglich von Obleuten und Fraktionsvorsitzenden nach der jetzigen - Regelung

kann man ja kaum sagen - nach der jetzigen praktischen Vereinbarung. Die zweite Funktion eines solchen Ausschusses könnte darin liegen die Information zu verbessern, sofern das erforderlich ist, insbesondere dann, wenn es um legitime Geheimhaltungsbedürfnisse geht. Da sehe ich wiederum zwei. Das eine sind natürlich die Rechte der Soldaten, und ich möchte ausdrücklich betonen, dass selbstverständlich Soldaten im Ausland auch über Grundrechte verfügen. Vom Recht auf Leben angefangen zu allen anderen Grundrechten. Dass unter Umständen auch da eine Verhältnismäßigkeitsprüfung in Bezug auf Funktionen und Aufgaben von Soldaten erfolgen muss, ist dann eine ganz andere Frage. Das ist mir aber doch wichtig. Das wäre also der eine Grund, warum man unter Umständen eben eine Information nicht einfach an die Öffentlichkeit bzw. an alle Abgeordneten geben kann, sondern unter Umständen an einen Ausschuss geben muss. Und die zweite Funktion ist eben in der Tat wieder die laufende Berichterstattung und auch die Frage der Gefahr im Verzug. Hier kann man sicherlich einem mit Geheimschutz ausgerüsteten Ausschuss mehr erzählen als einem Gesamtparlament. Zumal hier kann man die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu Untersuchungsausschüssen analog heranziehen, die sehr klar macht, dass in der Tat Geheimbedürftigkeit ein Grund ist für die Bundesregierung, bestimmte Informationen zu verweigern. Andererseits aber stellt die Rechtsprechung klar, dass, wenn der Bundestag seinerseits Geheimschutz zusichert, dann unter Umständen Informationspflichten der Regierung weiter zu fassen sind als das für das Plenum gilt. Darin sehe ich die verbleibenden Möglichkeiten eines Entsendeausschusses. Der Rest ist dann eine Frage der politischen Einschätzung, zu der Sie viel besser befähigt und vor allem legitimiert sind. Nun zu den weiteren Fragen zur Unterrichtung des Parlaments insbesondere zu § 6 Parlamentsbeteiligungsgesetz. Das ist ja das Gebiet der beiden Anträge der Fraktion DIE LINKE. und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN. Nun, an sich laufen Befassungs- und Informationskompetenz des Bundestages, nach einhelliger Meinung, soweit ich das sehen kann, parallel, das ist die sog. Korollartheorie. Und in der Tat meine ich, dass man hier trennen muss zwischen einerseits den Informationen nach § 3 Abs. 2 des Parlamentsbeteiligungsgesetzes, die die Bundesregierung dem Parlament geben muss, damit es eine informierte Einsatzentscheidung treffen kann, damit jeder Abgeordnete, jede Abgeordnete auch mit seinem Gewissen vereinbaren kann wie er oder sie abstimmt und wir wissen ja, dass diese Entscheidungen diejenigen sind, wenn ich das richtig sehe, bei denen es am meisten Abweichungen von der Fraktionslinie gibt. Das entspricht ja auch dem Bild des Abgeordneten, wie es Artikel 38 Grundgesetz zeichnet. Aber dafür muss der Abgeordnete auch informiert sein, um eine solche schwere und wichtige Entscheidung treffen zu können. Das ist die eine Seite, das ist gesetzlich geregelt, hier sehe ich keine Zweifel anhand der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts. Da steht dann auch ziemlich genau drin was diese Informationen enthalten und das Ergebnis ist dann so eine Art Obergrenze für das, was dann die Bundesregierung, insbesondere der Bundesverteidigungsminister im Rahmen seiner Befehls- und

Kommandogewalt nach Artikel 65a Grundgesetz ausführt. Das Bundesverfassungsgericht betont eindeutig, dass optionale militärische Fragen, Führungsfragen, Fragen der Befehls- und Kommandogewalt und nicht der Parlamentsbeteiligung sind. Das schließt aber andererseits nicht aus, dass das Parlament, gerade weil es ja auch eine Fortsetzungsentscheidung und unter Umständen auch eine Rückholentscheidung treffen muss (gemäß § 8 Parlamentsbeteiligungsgesetz), informiert werden muss. Grundsätzlich nachher, wenn man die Untersuchungsausschussrechtsprechung parallel heranzieht, wegen der zusätzlichen Funktion, Entscheidungsfunktion des Parlaments. Aber, das ist ein Ausfluss der Korollartheorie wie ich sie sehe, man kann durchaus sagen, dass das, was das Bundesverfassungsgericht zu der Informationspflicht bei Untersuchungsausschüssen gesagt hat, zumindest soweit erweitert werden muss, dass das Parlament seinen Aufgaben nach dem Parlamentsbeteiligungsgesetz auch gerecht werden kann. Und wie gesagt, sehe ich hier auch die Möglichkeiten, den Geheimschutz einerseits und die Information andererseits miteinander zu kombinieren im Rahmen eines Entsendeausschusses oder in einem anderen Verfahren, das dann unter Umständen gesetzlich geregelt werden sollte. Einen letzten Punkt noch. Das ist die besonders relevante Frage der besonderen Einsatzkommandos u. ä. Es gibt für diese keine spezielle Regelung, weder im Grundgesetz noch im Gesetz, es gibt höchstens besondere Gründe warum die beiden Informationsverweigerungsgründe eingreifen können, also Geheimschutz oder Gefahr im Verzug. Die sind normalerweise die Ersten, die am Ort sein können, deswegen Gefahr im Verzug. Sie sind auch diejenigen, die vielleicht am meisten schutzbedürftig sind, weil ihre Einsätze am gefährlichsten sind. Deswegen unter Umständen Geheimschutz. Das ist aber letztlich nach denselben Kriterien zu beurteilen, wie das allgemein der Fall ist. Wenn man da etwas anderes will, dann sollte man es gesetzlich regeln, analog der Regelung z. B. zu den Geheimdiensten. Hier wäre sicherlich Spielraum für eine gesetzliche Regelung. Als Faustregel gilt, um das abzuschließen, das Parlament ist über alles zu informieren, was das Ob des Einsatzes angeht, inklusive Rückholrecht. Es ist vorsichtiger zu informieren, zum Teil auch gar nicht, wenn es um das Wie des Einsatzes geht, operationelle Entscheidungen. Die Abgrenzung ist schwer und für diese Abgrenzung würde ich dann doch, damit der Parlamentsvorbehalt sinnvoll eingesetzt werden kann, mit dem Bundesverfassungsgericht in analoger Anwendung enden und die Parlamentsfreundlichkeit ins Spiel bringen. Soweit meine allgemeinen Ausführungen. Herzlichen Dank.

**Vorsitzender:** Nun freuen wir uns auf die gutachterlichen Äußerungen von Herrn Prof. Röben.

**Prof. Röben:** Vielen Dank. Ich war früher am Bundesverfassungsgericht tätig und bitte sie zu berücksichtigen, dass ich ein bisschen pro domo sprechen werde. Dieses Urteil ist in der Tat, wie die Kolleginnen und Kollegen auch gesagt haben, eine Fortsetzung des Urteils von 1994. Aber es

stellt den Parlamentsvorbehalt auf eine wesentlich sicherere Grundlage. Es verortet ihn ganz klar in der parlamentarischen Demokratie des Grundgesetzes und insbesondere in dem Gewaltenteilungsgrundsatz. Einer der entscheidenden Sätze in diesem Urteil ist, dass der Parlamentsvorbehalt keine Durchbrechung des Gewaltenteilungsgrundsatzes ist sondern Teil des vom Grundgesetz gewollten Gewaltenteilungsprinzips. Es ist insoweit richtig, dass das Grundgesetz keiner strikten Trennung der Gewalten unterliegt, sondern einer Zusammenarbeit, einem Zusammenwirken. Insbesondere ist entscheidend, dass das Bundesverfassungsgericht hier nicht von einer Kontrolle der Exekutive, sondern von einer echten Mitwirkung spricht. Einer echten Mitentscheidung des Parlaments an einer auswärtigen Entscheidung, die in den Händen sowohl des Parlaments als auch der Exekutive liegt. Das ist ein entscheidender Aspekt, anders als er vielleicht vorher gesehen wurde, wo 1994 versucht wurde, die bis dahin unklare verfassungsrechtliche Grundlage so zu gestalten, dass überhaupt Auslandseinsätze möglich wären. Jetzt ist dieses Urteil, darauf möchte ich noch einmal Wert legen, zu lesen in einem Versuch des Bundesverfassungsgerichts ganz generell die auswärtigen Gewalten etwas neu zu justieren, im Blick auf die Herausforderungen der Zukunft und insbesondere das Parlament an diesen auswärtigen Entscheidungen zu beteiligen. Hier im Einzelfall, vorher im Rahmen der NATO-Entscheidungen, auch auf der generellen Ebene. Ansonsten stimme ich erstmal den Ausführungen von Herrn Dr. Gramm genau voll umfänglich zu, dass ist genau so wie man das Bundesverfassungsurteil sehen muss. Keine Einschätzungsprärogative, volle Information des Parlaments und eigene Entscheidung grundsätzlich durch das Plenum. Wichtig ist auch, dass das Parlament Gestaltungsspielraum behält, von Seiten des Bundesverfassungsgerichts bei der effektiven Gestaltung seines Verfahrens. Da besteht überhaupt keine Expertise des Bundesverfassungsgerichts, es ist reine Expertise des Parlaments in seiner Praxis, wie man Informationen, auch Geheimhaltungsinformationen, ordnungsgemäß erhält und auch verarbeitet. Es steht auch ein Satz in dem Urteil der dahingeht, dass die Bundesregierung das Parlament voll informieren muss, es sei eine Pflicht der Bundesregierung das Parlament zu informieren. Das gilt natürlich besonders vor einer Entscheidung über einen Einsatz, aber auch für laufende Einsätze. Es gibt also keinen Bereich irgendeiner Art von geheimhaltungsbedürftigen Einsätzen. Es muss natürlich auf das Leben der Soldaten Rücksicht genommen werden, aber es gibt keine grundsätzlichen Einheiten der Bundeswehr, die von der Kontrolle durch das Parlament ausgenommen wären. Auch das ist von Herrn Gramm richtig gesehen worden. Damit ist keine Feindschaft gegenüber der Bundeswehr zum Ausdruck gekommen, ganz im Gegenteil, es wird das Heer als Parlamentsheer, also als Teil des demokratischen Instrumentariums gesehen und auch so legitimiert. Wichtig ist, dass das Parlament, das hat jetzt auch eben der Kollege Paulus ausgeführt, gesehen wird als Plenum, d. h. in seiner auch die Opposition umfassenden freien parlamentarischen Debatte, die eben diese Legitimationswirkung herbeiführt. Im Einzelnen ist zu anderen Fragen wie etwa des Einsatzes der

Piraterie, nichts gesagt worden im Urteil, aber ich würde darauf hinweisen, dass das Bundesverfassungsgericht diesmal erstmals eine vernünftige, meines Erachtens vernünftige Grundlage gegeben hat für die Interpretation des Einsatzbegriffes. Das war vorher relativ unklar, jedenfalls gab es keinen Sinn und Zweck, der die Reichweite irgendwie juristisch greifbar machte. Jetzt wird gesagt, der Zweck des Parlamentsvorbehalts und damit auch des Einsatzbegriffes ist terminiert durch die Gefahr der Eskalation und Verwicklung in bewaffnete Konflikte. Das ist die entscheidende. Insoweit würde ich sagen, dass für klar erkennbare, rein polizeifunktionale Einsätze der Bundeswehr dieses Eskalationspotential möglicherweise nicht besteht. Das ist aber in der Tat eine Interpretation die durch das Gericht als solches nicht zwingend gegeben ist. Ein Wort noch zur Frage der Kontrolle insbesondere des verfassungsgerichtlichen Verfahrens. Sie wissen, dass es ganz generell ungeheuer schwierig ist eine einstweilige Anordnung des Bundesverfassungsgerichts zu erhalten gegen ein anderes Verfassungsorgan. Dafür gibt es sehr hohe Hürden. Das gilt ganz generell, auch im Untersuchungsausschussverfahren bekommen sie das fast nie, aber sie bekommen durchaus Recht als Parlament im Hauptsacheverfahren. Es ist also nicht notwendigerweise etwas spezifisch für die zu verhandelnde Materie zu bedenken. Zum Entsendeausschuss möchte ich sagen, dass es wichtig zu sehen ist, dass das Bundesverfassungsgericht das Plenum betont. Es heißt, ein Ausschuss könnte eingerichtet werden allenfalls zur Effektuierung des Verfahrens und das ist auch in einer der Fragen der Fraktionen angeklungen. Es würde praktisch bedeuten, dass sie ggf. eine Entscheidung der Regierung oder besser eine Entscheidung des Parlaments bekommen durch den Ausschuss, die sie, nämlich im Fall der Gefahr im Verzug, nicht bekommen würden, weil dann grundsätzlich die Eilkompetenz der Regierung eingreifen würde, mit der nachgelagerten Betreuung des Parlaments. Durch einen Ausschuss könnten sie in der Tat bereits auch in Fragen der Gefahr im Verzuge beteiligt werden, mit der allerdings dann gegebenen Befassung durch das Plenum sobald das dann möglich ist. Vielen Dank.

**Vorsitzender:** Danke sehr, Herr Prof. Röben. Und zum Abschluss unserer Sachverständigenrunde in alphabetischer Reihenfolge erteile ich das Wort Herrn Dr. Voss.

**Dr. Voss:** Danke schön. Ich möchte gleich zu Anfang etwas richtig stellen: Meine Dienststelle, das BMBF, hat mir eine Nebentätigkeitsgenehmigung für die Anwesenheit in diesem Ausschuss gegeben und mich auch gebeten darauf hinzuweisen, dass ich nicht in irgendeiner Weise für das BMBF spreche. Tatsächlich liegt der dienstliche Bezug meines Hierseins schon weiter zurück. Ich bin im BMBF über mehrere Jahre für die Friedens- und Konfliktforschung zuständig gewesen und daher rührt mein Interesse, das heute mehr ein bürgerliches Interesse ist. Also verstehen sie mich mehr als Zivilisten, als civis doctus et cautus, also als informierten und besorgten Bürger. DIE LINKE. hatte mich um Teilnahme gebeten, weil ich im Jahr 2007 in der ZRP einen

Aufsatz veröffentlicht hatte, der das Augenmerk auf die Folgen militärischer Missionen für die Soldaten und die Bürger, auch in den Einsatzgebieten, richtet und der eine intensive gesellschaftliche Debatte der Ziele, Erfolge und auch Nebenfolgen von Auslandseinsätzen anmahnt. So wie es ja auch der Bundespräsident in seiner sehr erinnerswerten Rede zum 50. Geburtstag der Bundeswehr am 10.10.2005 – das war die Rede mit mehr als 20 Fragezeichen zum Auftrag der Bundeswehr – und wie es auch die Kanzlerin in ihrem Vorwort zum Bundeswehr-Weißbuch etwa genau ein Jahr später noch einmal angemahnt hatten. Leider kam es dort nicht zu der sehr erwünschten Debatte, da die BILD-Zeitung just in dieser Woche den „Schädelskandal“ in Kabul aufgetischt hatte, und damit war die Aufmerksamkeit leider von diesem sehr wichtigen Thema abgelenkt. Ich nehme noch – Herr Dr. Dressel – eine Bemerkung aus der ersten parlamentarischen Behandlung der hier zu behandelnden drei Oppositionsanträge vorweg: Ich habe mit Spartakus nichts zu tun. Wenn, dann wäre Menenius Agrippa mein Vorbild. Der hatte ca. 500 Jahre vor Christi Geburt die römische plebs nach der secessio in montem sacrum wieder für die Außen- und Sicherheitspolitik interessiert und zurück zu den Optimaten, also auch zurück zum Parlament geführt. Und ohne populus hätte das Modell des SPQR auch ein sehr unrühmliches Ende gehabt. [Auf den Zwischenruf, der Bundestag wäre nicht der Senat:] Richtig, aber diese Form der Repräsentation gab es halt damals; dieses mit heute zu vergleichen steht mir nicht zu. Ich versuche den Ausgangspunkt meiner Position etwas deutlicher zu machen und, verstehen Sie das bitte richtig, es ist mehr eine bürgerliche Position, nicht eine betont staatsmännische; aber ich verstehe es so, dass die staatsmännische Position aus der bürgerlichen die einzig mögliche Legitimation bezieht. Es interessiert mich, wie der Staat und seine Handlungsformen gesteuert werden, insbesondere bei Eingriffen in individuelle Rechte, in Bürger- und Menschenrechte. Herr Dr. Wiefelspütz, Sie haben sich ja auch vor nicht allzu langer Zeit sehr intensiv mit der Frage der Grundrechtsgeltung bei Auslandseinsätzen befasst. Woher kommen die Impulse, wer gibt die Informationen, wer steuert die Ressourcen bei, wie klappt das Feedback von denen, die ausführen, zu denen, die planen bzw. entscheiden? Ist das System lernfähig und wie schnell ist es lernfähig? Am Anfang meiner Stellungnahme – und ich verweise insofern zu den Einzelfragen auf die schriftliche Stellungnahme, diese möchte ich hier nicht im Einzelnen wiederholen – steht eine Differenzierung in eine horizontale exekutive, im Bündnis vernetzte Komponente und eine vertikale demokratische bzw. parlamentarische Komponente. Im Falle der auswärtigen Gewalt laufen die entscheidenden Impulse und Informationen horizontal. Das liegt auch in der Tradition der Verfassungsrechtsprechung; die Pershing-Entscheidung war eben schon erwähnt, die den Kernbereich exekutivischer Eigenverantwortung besonders heraushebt und den aus dem Demokratieprinzip abgeleiteten Gewaltmonismus eines umfassenden Parlamentsvorbehalts ablehnt. Vertikal, d. h. zwischen den Bürgern und dem Parlament und umgekehrt, fließen zum Einsatz der auswärtigen Gewalt eher wenige Impulse oder Informationen. Eine Rückkopplung etwa über

Wahlentscheidungen ist da eher theoretisch, zumal wenn unter den großen Parteien keine fundamentalen Alternativen sichtbar werden. Die ganz wesentliche Rückkopplungskomponente – und darauf möchte ich hier sehr deutlich hinweisen – nämlich die Judikative, kann im Verhältnis der Bürger zum Parlament oder der Bürger zur Exekutive in dieser Situation nicht effizient helfen. Es ist kein Verfahren erkennbar, in dem ein Bürger die Verletzung von Grundrechten durch einen Einsatz von auswärtiger Gewalt erfolgreich geltend machen könnte, insbesondere nicht ein Bürger eines anderen Staates, ich erinnere an die Serbienentscheidung des BGH vom 2.11.2006 [Zusatz: Az. III ZR 190/05]. Alle bisherigen Klagen gegen Einsatzbeschlüsse sind aus gutem Grund Organklagen; auf Grundrechtsverletzung gestützte Bürgerklagen findet man nicht. Daraus leite ich drei aus meiner Sicht für Sie wesentliche Folgerungen ab. Zum einen muss, wenn der standardmäßige und das Grundgesetz prägende Grundrechtsschutz aus pragmatischen Gründen – das will ich durchaus einräumen – hier nicht in vollem Umfang gewährleistet ist, dies durch eine ganz besondere Transparenz und Publizität zumindest teilweise wieder ausgeglichen werden. Nur das macht die demokratische Rückkopplung möglich, führt also zu einem systematischen Lernen derer, die die auswärtige Gewalt kontrollieren. Ich jedenfalls gehe davon aus, dass der konstruktive Parlamentsbeschluss ernsthafte Kontrollfunktion hat. Hier gleich eine Anmerkung zu der etwaigen Ausschuss-Lösung. Wegen des ganz besonderen Wertes der Publizität – ich erinnere auch daran, dass die Bundesrepublik eine res publica ist – halte ich Verengungen auf Ausschüsse für weniger gut geeignet. Jedenfalls muss man bei jeder derartigen Konstruktion darauf achten, dass dies nicht als ein Ritual im Verschworenenkreis oder als ein Informationsgrab angelegt wird, sondern höchstens für den Fall der schnellstnötigen Entscheidung genutzt wird. Ich stimme Herrn Prof. Dr. Paulus zu, dass die Begründung für einen solchen Ausschuss mit der aktuellen Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts schwerer geworden ist, aber ich stimme Herrn Paulus nicht ganz zu hinsichtlich der Vorteile bei Eilbedürftigkeit, da nach der bisherigen Debattenlage eine besondere zeitliche Drucksituation – bisher –wirklich nur in allerseltensten Ausnahmefällen vorgekommen ist. Der zweite Punkt, der aus meiner Sicht bedeutend ist, ist die Sicherheit von Soldatinnen und Soldaten. Es war eben angeführt worden, dass dies ein Grund ist, die Informationspraxis zu beschränken. Sicherheit kann aber eben nicht nur für eine restriktive Informationspolitik ins Feld geführt werden, denn das Schicksal der Männer und Frauen vor Ort muss ebenso für eine Informationspolitik bis auf die Ebene jedes einzelnen Abgeordneten sprechen, die mit ihrer letzten Entscheidung jeder für sich eine Garantenstellung für die zu entsendenden Truppen ausüben. Das gilt auch und besonders für besonders risikoreiche Einsätze von Spezialkräften, die zu irgendeinem Zeitpunkt – Ultimo wäre für mich der Beginn des folgenden Wahlkampfes – in ihren Risiken, Zielen, Ergebnissen, Erfolgen oder vielleicht auch Misserfolgen vom Parlament verantwortlich bedacht und abgewogen sein müssen. Mein dritter und letzter Punkt: Hinausgehend über die im Parlamentsbeteiligungsgesetz vorgesehene vorauslaufende und

begleitende Information sollte die Möglichkeit von Audits, von Evaluationen, auch unter Einschaltung unabhängiger Wissenschaftler, auch aus dem Ausland, erwogen werden. Nach den zwischenzeitlichen Erfahrungen stetig verlängerter Einsätze, z. B. in Afghanistan, besteht ein solcher Bedarf auch bereits auf der langen Strecke einer Mission. Dies verspräche aus meiner Sicht auch belebende Impulse für die parlamentarische und gesellschaftliche Debatte. Zum Abschluss möchte ich den Herrn di Fabio kurz zitieren, aus einem Interview im letzten Jahr mit folgendem Satz: „Die Verflechtung Deutschlands in eine europäische und internationale Sicherheitsarchitektur lässt Verantwortung nicht schrumpfen, sie wird lediglich geteilt. Die verfassungsrechtlichen Grundlagen für die äußere und innere Sicherheit werden keineswegs durch zunehmende kooperative Bindung obsolet, genauso wenig wie die ethische Vergewisserung über den richtigen Weg.“ Danke.

**Vorsitzender:** Ich möchte mich, meine Herren, bei Ihnen bedanken für ihre gutachtlichen Äußerungen. Wir liegen 24 Minuten über dem Zeitplan und deswegen möchte ich darum bitten, sich in der ersten Fragerunde, in der es um die Schlussfolgerungen aus dem Urteil gehen soll und an die sich dann eine zweite Fragerunde zu den vorliegenden Anträgen anschließen wird, darum zu bemühen, diese 25 Minuten sozusagen wieder hereinzuholen. Ich bitte also die Fragesteller, aber auch die Sachverständigen, um knappe Ausführungen. Da wir in einem Berichterstattergespräch sind, verfahren wir nach Eingang der Wortmeldungen.

**Abg. van Essen:** Vielen Dank Herr Vorsitzender. Ich habe einige Fragen: zunächst einmal hat Prof. Röben gerade die Feststellung getroffen, dass die Bekämpfung der Piraterie nicht unter den Einsatzbegriff fällt und das auch begründet, weil eben kein Eskalationspotential damit verbunden sei. Herr Prof. Paulus teilen Sie das? Denn das hätte ja Konsequenzen, beispielsweise was die Zustimmungsnotwendigkeit des Deutschen Bundestages zur Folge hätte. Die zweite Frage stelle ich zur Unterrichtung. Ich war bei der Urteilsverkündung dabei und da hat Prof. di Fabio als Berichterstatter ganz besonderen Wert auf eine umfassende Unterrichtung gelegt. Wir merken in der parlamentsrechtlichen Praxis - und Privatdozent Gramm hat das hier auch schon vorgetragen - dass wir diese immer als unzureichend empfinden und wir uns als diejenigen, die unterrichtet werden, in einer ungemütlichen Situation befinden. Wir werden nämlich ins Verteidigungsministerium bestellt, als Obfrau im Verteidigungsausschuss oder als Parlamentarische Geschäftsführer, bekommen dort mitunter Geheiminformationen und sollen dann für unsere Fraktion erklären, dass wir uns ausreichend unterrichtet finden. Ob das ausreichend ist, ergibt sich häufig aber erst durch Rücksprache mit sachbefassten Kollegen, die die Problematik genau kennen. Ob die Information ausreichend ist, erfordert die Rücksprache mit der Fraktionsführung und insbesondere dem Fraktionsvorsitzenden. Daran sind wir grundsätzlich gehindert, da es geheim eingestuft ist

und wir das Ganze für uns behalten müssen. Sehen Sie irgendeinen Weg, uns aus diesem Dilemma zu befreien? Der dritte Punkt, den ich gerne ansprechen möchte und der bei den Vorträgen auch immer eine Rolle gespielt hat, ist der Einsatz von KSK. Bisher war es immer möglich, die notwendigen Einsätze des Kommandos Spezialkräfte in anderen Einsatzentscheidungen zu verstecken, z.B. bei OEF, aber auch ISAF. Aber jeder, der sich ein bisschen auskennt, weiß, dass es auch Einsatzgestaltungen für KSK gibt, bei denen ein solches Verstecken in einem anderen Mandat nicht möglich ist. Und dann sind wir in einem Dilemma. Hier haben mehrere Sachverständige gesagt, der von mir dafür vorgesehene Einsatzausschuss könne solche plenareretzenden Entscheidungen nicht treffen. Wenn wir den Vorschlägen folgen würden, müssten die Abgeordneten, die darüber entscheiden, auch mit den entsprechenden Informationen für den geplanten geheimen Einsatz versorgt werden, damit sie eine sachgerechte Entscheidung treffen können. Wir wären dann in der Situation, dass es nach ihren Ausführungen ins Plenum gebracht werden müsste. Bei diesem geheimen Einsatz, beispielsweise nehmen wir mal den militärischen Begriff „zu kampfkraftiger Aufklärung“, also zur Vorbereitung einer Entscheidung, was ganz typisch ein Einsatz von Spezialkräften in anderen Ländern ist, stünden wir vor der Notwendigkeit, das dann im Parlament in aller Breite zu debattieren. Welche Möglichkeit bieten Sie uns an, mit einem solchen Dilemma fertig zu werden?

**Vorsitzender:** Wenn ich das jetzt recht verstanden habe, sind das drei Fragen an Herrn Prof. Paulus. Dann würde ich Herrn Dr. Schröder um seine Fragen bitten.

**Abg. van Essen:** Nicht nur an Prof. Paulus, sondern gerade die letzte Frage auch an Prof. Röben.

**Abg. Dr. Schröder:** Meine Fragen sind auch an diejenigen gerichtet, der sich angesprochen fühlt. Wie bewerten Sie ganz konkret das Verfahren der vertraulichen Unterrichtung - also der Vorsitzenden, der stellvertretenden Vorsitzenden, sowie der Obleute des Verteidigungsausschusses und des Auswärtigen Ausschusses, gerade bei diesen geheimhaltungsbedürftigen Einsätzen? Herr van Essen hat das sehr richtig angesprochen. Die Frage ist immer, was ist das beste Verfahren, um aus diesem Dilemma herauszukommen. Meine zweite Frage ist: Benötigen wir eine Konkretisierung des unbestimmten Rechtsbegriffs der qualifizierten Erwartung, um in Zukunft Verletzungen des wehrverfassungsrechtlichen Parlamentsvorbehaltes zu vermeiden?

**Vorsitzender:** Danke sehr Herr Kollege Dr. Schröder. Frau Kollegin Dr. Enkelmann.

**Abg. Dr. Enkelmann:** Auch meine Fragen richten sich an jeden, der sich angesprochen fühlt. Zu meiner ersten Frage: Dr. Eick hat u. a. ausgeführt, dass der Parlamentsvorbehalt die demokrati-

sche Legitimation stärkt. Unabhängig zu meiner politischen Auffassung zu Einsätzen der Bundeswehr: Parlamentsvorbehalt und Bundeswehr als Parlamentsarmee bedeutet aber auch Informationspflicht gegenüber dem Parlament. Das Parlament ist dann jeder Abgeordnete. Kommt die Bundesregierung bei dieser Sicht ihren Informationspflichten im vollen Umfang nach, sowie Sie es hier eingeschätzt haben? Die zweite Frage steht im Zusammenhang mit dem Rückholrecht, das im Parlamentsbeteiligungsgesetz auch formuliert ist. Welche Notwendigkeit ergibt sich bei längeren Einsätzen für regelmäßige Berichte, auch über Veränderungen des Einsatzes, auch über das Verhältnis von zunächst avisierten Zielen und Ergebnissen, die möglicherweise erreicht oder auch nicht erreicht werden. Eine dritte Frage: Es war wohl Dr. Gramm, der gesagt hat, dass die Frage, welche Truppenteile zum Einsatz kommen, eigentlich keine Frage des Antrags sei, sondern eine Frage der Einsatzfähigkeit. Die Einsatzfähigkeit ist im § 3 Parlamentsbeteiligungsgesetz geregelt und insofern gehört die Frage, welche Truppenteile zum Einsatz kommen, durchaus mit dazu. Ich sehe hier einen Widerspruch. Hierzu würde ich auch gerne von Prof. Paulus die Auffassung erfahren. Zum Komplex Geheimhaltung möchte ich fragen, ob es für die Geheimhaltung beim Einsatz von Spezialkräften nicht notwendig ist, eine Art Kriterienkatalog aufzustellen, um festzulegen, unter welchen Bedingungen tatsächlich Geheimhaltung erforderlich ist?

**Vorsitzender:** Herr Kollege Nachtwei.

**Abg. Nachtwei:** Ich habe drei Fragen. Erstens zur Informationspflicht der Bundesregierung: Reicht es bei Einsatzentscheidungen - und darunter haben wir auch Verlängerungsentscheidungen zu fassen - Informationen zum Auftrag, also zu einer bestimmten Mission, zu geben, aber zu ihrem Verlauf oder zu ihrem bisherigen Ergebnis nichts zu sagen? Das findet bei ISAF in Afghanistan seit Jahren so statt. Also die Frage, wie sehr eine Informationspflicht auch auf die Operation eingehen muss? Zweitens zum Evaluierungsbericht, was also nach dem Abschluss eines Einsatzes verlangt wird. In der Wissenschaft und besonders in der Politik wird das sehr unterschiedlich gesehen. Bei Juristen gibt es zumindest gewisse Mindestanforderungen an eine Evaluierung, weil sonst - nach meiner Erfahrung - Evaluierungsberichte vorgelegt werden, die nicht viel mehr als Tätigkeitsberichte und eine Bewertung „über den politischen Daumen“ sind. Drittens ist mir aufgefallen, dass bei allen Stellungnahmen eine zentrale Kategorie bei Auslandseinsätzen mit keinem Wort erwähnt wird: Multinationale Integration. Auch die Herren von den Ministerien sind bei der Beurteilung des Urteils nicht darauf eingegangen, dass Deutschland im Fall AWACS, wo die Bundesrepublik mit 40 Prozent beteiligt ist, im Bündnis ein Blockaderecht hätte. Ich habe leider nicht den gesamten Text des Parlamentsbeteiligungsgesetzes vorliegen, aber in den Ausführungen steht an einer Stelle auch etwas zu den stehenden integrierten Hauptquartieren der Nato. Die Nato verfügt über sechs solcher Hauptquartiere. Das Problem stellt sich für

das Parlament Anfang nächsten Jahres, wenn wesentliche Teile des deutsch-niederländischen Korps des Hauptquartiers den ISAF-Stab stellen. Und dieser ISAF-Stab ist nicht nur für den Norden zuständig, sondern für ganz Afghanistan. Und im Parlamentsbeteiligungsgesetz steht, dass stehende integrierte Hauptquartiere herausgenommen sind. So wie ich das Urteil verstehe, lässt sich das eigentlich gar nicht aufrechterhalten. Es ist jedenfalls nicht unproblematisch, die Hauptquartiere da heraus zu nehmen. Dazu hätte ich gerne ihre Stellungnahmen. Danke.

**Vorsitzender:** Herr Kollege Dr. Bartels.

**Abg. Bartels:** Anschließend an die Vermutung von Herrn Dr. Gramm, dass es doch viele Missverständnisse gibt oder leicht Missverständnisse zwischen den Sphären gibt, gibt es natürlich auch Missverständnisse, die wir manchmal produzieren und so auch über die Dauer eines Gesetzeslebens vor uns hertragen. Vielleicht können Sie da präzisierend helfen. Ich frage die beiden Ministeriumsvertreter, ob Sie eine Vorstellung haben, was denn eigentlich ein geheimhaltungsbedürftiger Sachverhalt sein könnte, der der Parlamentskontrolle bei Entsendeentscheidung zu unterliegen hätte? Nach § 3 ParlBetG ist ja abschließend geklärt, worüber der Bundestag abstimmen soll. Da kann ich mir nicht vorstellen, dass irgendetwas davon geheim sein kann. Also nicht warum wir Kräfte einsetzen, nicht wo wir das tun, auf welcher rechtlichen Grundlagen wir das tun, nicht wie viele Soldaten wir als Obergrenze vorsehen, welche Fähigkeiten dort gebraucht werden, wie lange die Dauer sein soll. All das hat nichts mit der tatsächlichen eigentlichen Operationsführung zu tun. Also wird kein Detail der Operationsführung preisgegeben, wenn man sagt, im gesamten Mittleren Osten darf die Bundeswehr OEF-Truppen einsetzen. Wenn das der Auftrag wäre, also wo sehen sie die Gefahr? Das ist bei dem Entsendeausschuss-Antrag die Befürchtung, dass die Öffentlichkeit etwas erfährt, was aber eigentlich das Parlament interessieren muss. Die These wäre, dass das, was die Öffentlichkeit nicht erreichen darf, auch das Parlament nicht interessieren muss. Und dann gibt es im § 6 Parlamentsbeteiligungsgesetz die nachgelagerte Unterrichtungspflicht. Da kann dann über abgelaufene Informationen kontinuierlich berichtet werden, weil es dann auch nicht mehr gefährlich ist und nicht mehr geheim gehalten werden muss. In dem Zusammenhang habe ich eine Frage: Wir haben mehrere Mandate beschlossen mit Obergrenzen, die wir dann über Jahre nicht mehr verändert haben, z. B. Kosovo mit 8500 Soldaten. Die Zahl haben wir immer fortgeschrieben, eingesetzt sind dort zur Zeit aber nur 2200 Soldaten. Ist das eigentlich korrekt oder müssten wir dies nicht im Sinne von Haushaltswahrheit und -klarheit gelegentlich der Realität anpassen? Denn sonst geben wir immer eine größere Ermächtigung für etwas, was tatsächlich gar nicht mehr gebraucht wird und es entfernt sich das, was das Parlament beschließt, von dem, was tatsächlich lageabhängig notwendig ist. Das waren die Fragen.

**Vorsitzender:** Als Überleitung in die Sachverständigenrunde noch der Kollege Dr. Wiefelspütz.

**Abg. Dr. Wiefelspütz:** Ich möchte eigentlich nur sagen, dass ich die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts sehr kritisch sehe. Das Ergebnis halte ich für falsch. Ich habe den Eindruck, dass Karlsruhe ein sehr anspruchsvolles Urteil geschrieben hat und den Parlamentsvorbehalt im Grunde in wesentlichen Teilen neu erfunden hat, gegenüber der Entscheidung aus dem Jahre 1994. Ich sehe allerdings im Ergebnis überhaupt keinen Handlungsbedarf für den Gesetzgeber, das Parlamentsbeteiligungsgesetz zu verändern. Und das ist die wirklich entscheidende Frage. Dagegen wird sich die Frage, wie das mit der militärischen Integration ist, vielleicht in einigen Jahren stellen, das Parlamentsbeteiligungsgesetz ist ja kein Gesetz für die Ewigkeit, daher will ich dazu jetzt und hier auch nicht Stellung nehmen. Ich habe die konkrete Frage, ob Sie glauben - man kann ja auch anderer Auffassung sein als ich -, dass der Einsatzbegriff des § 2 Parlamentsbeteiligungsgesetz gesetzgeberisch geändert werden sollte vor dem Hintergrund der ja doch intensiven Auseinandersetzung des Gerichtes mit dem Einsatzbegriff? Das Bundesverfassungsgericht hat ja die wissenschaftliche Streitfrage entschieden, dass die bloße abstrakte Gefahr der militärischen Verwicklung kein hinreichender Grund ist für die Auslösung des Parlamentsvorbehaltes, sondern es geht um eine Verstrickung in kriegsähnliche Aktivitäten. Daher meine Frage, ob wir den § 2 verändern sollten oder ob es ausreicht, den § 2 im Lichte der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts in der parlamentarischen Praxis auszulegen. Dann habe ich noch einen Hinweis und bitte Sie, mir zu widersprechen, wenn Sie das anders sehen sollten. Ich halte es für eine Überinterpretation des Urteils zu glauben, dass Karlsruhe einen Entsendeausschuss aus verfassungsrechtlichen Gründen für unmöglich hält. Ich persönlich habe diese Frage – wie Sie wohl wissen – sehr intensiv behandelt und glaube, dass es dann geht, wenn der Gesetzgeber nachvollziehbare Gründe für einen solchen Ausschuss hat. Ich bin aus politischen Gründen kein Befürworter des Entsendeausschusses, weil ich der Auffassung bin, dass sich das gegenwärtige Beratungsverfahren absolut bewährt hat. Und ich bin für ein sehr starkes Parlamentsrecht in Form der Plenarentscheidung. Verfassungsrechtlich sehe ich auch vor dem Hintergrund der jetzigen Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts aber kein Verbot, kein verfassungsrechtliches Limit, für einen Entsendeausschuss, wenn er für bestimmte Einsätze konfiguriert ist und wenn der Gesetzgeber sagt, warum und in welchen Fällen er ihn haben will. Ich möchte eine letzte Frage stellen, die eigentlich weniger mit dem Parlamentsbeteiligungsgesetz zu tun hat, aber mit sehr aktuellen Debatten, Stichwort Piraterie. Ich bin seit vielen Jahren der Auffassung, dass die Bundesmarine selbstverständlich nicht nur in systemkollektiver Sicherheit, sondern auch unilateral zur Bekämpfung von Piraterie die Marine einsetzen darf, weil das seit mindestens 500 Jahren allgemeines Völkerrecht ist. Mich wundert es sehr, dass wir so eine Debatte führen, die

mich an die Debatte vor 1994 erinnert. Aber das ist meine ganz persönliche Meinung. Wir haben das Seerechtsübereinkommen ratifiziert und es ist eine Selbstverständlichkeit, dass jede Marine weltweit auf hoher See Piraterie bekämpfen darf, nur wir Deutsche dürfen das nicht, angeblich aus verfassungsrechtlichen Gründen. Genauso wie es vor Jahren aus angeblich verfassungsrechtlichen Gründen verboten war, deutsche Soldaten an UNO-Aktionen zu beteiligen. Ich hätte gerne gewusst, ob Sie das nicht etwas überinterpretieren? Ich bin der Auffassung, dass Piraterie bekämpft werden darf und dass der Parlamentsvorbehalt an dieser Stelle nicht gilt, weil Pirateriebekämpfung auf hoher See, wenn sie von Streitkräften gemacht wird, materiell Polizeitätigkeit ist. Sie werden wissen, dass ich darüber mehrfach veröffentlicht habe, dass es dazu keine Auswirkungen für den Parlamentsvorbehalt gibt. Die Regierung ist anderer Auffassung, das Parlament wohl überwiegend auch. Ich habe den Eindruck, dass in der Wissenschaft auch die herrschende Meinung eher der Auffassung ist, dass bei der Bekämpfung der Piraterie der Parlamentsvorbehalt im Prinzip ausgelöst wird. Ich habe daher die Frage, Herr Röben, wenn Sie vielleicht indirekt ein Mittäter an diesem Urteil sind, ob es denn nicht doch eine Überinterpretation des Urteils ist zu glauben, dass wir uns jetzt darauf sicher stützen könnten, auf meine persönliche wissenschaftliche Meinung, dass Piraterie erstens unilateral bekämpft werden kann und zweitens von der Bundeswehr ohne Parlamentsvorbehalt. Das scheint mir eine Überinterpretation zu sein. Ich glaube, dafür kann man das Bundesverfassungsgericht nicht so ohne weiteres in Anspruch nehmen.

**Vorsitzender:** Nach dem Beitrag des Kollegen Dr. Wiefelspütz gebe ich jetzt noch dem Kollegen Weisskirchen mit der Bitte um Kürze das Wort.

**Abg. Weisskirchen:** Herr Vorsitzender, ich bin nur ermuntert worden von der Bemerkung des Kollegen Wiefelspütz, daran eine Frage anzuknüpfen. Wenn ich es richtig verstehe, dann ist das Urteil, das die Legitimationsgrundlage der Entscheidungen geprüft hat, zum Ergebnis gekommen, dass das Plenum das entscheidende politische Instrument ist, um die Legitimationsgrundlage zu beschaffen für die Beschlüsse. Ich sehe nirgends, dass dies eine Verengung jenes Prinzips bedeuten würde, dass die Legitimationsgrundlage gestärkt würde durch einen Beschluss. Wenn Sie Ausschüsse einsetzen, dann werden Sie doch eher zu dem Ergebnis kommen, dass Ausschüsse in der Regel die Legitimationsgrundlage begrenzen, um es vorsichtig auszudrücken. Ich will nicht sagen einschränken, sondern begrenzen. Und deswegen stelle ich an Sie die Frage, ob nicht gerade die stärkste Legitimation, die überhaupt möglich ist in unseren politischen Entscheidungen, dass das Plenum die Beschlüsse vollzieht, durch andere Begrenzungen, also z.B. Ausschüsse, eingedämmt werden könnte. Das ist jedenfalls mein Eindruck. Und vielleicht darf ich noch eine Bewertung hinzufügen. Der Kollege Nachtwei und ich sind ab und an Mitbetroffene, wenn

es um Geheimhaltungsnotwendigkeiten geht. Ich rede nicht über geheime Vorgänge, sondern nur über den Prozess und die formale Seite, und ich kann – und Kollege Schäfer wohl ebenso – aus meinen Erfahrungen nicht erkennen, dass dies ein Instrument wäre, dass der Regierung eine Prerogative gegenüber dem Parlament haben würde. Das ist meines Erachtens nicht zu erkennen. Und daher haben alle, die behaupten, man müsse aus z. B. Zeitgründen Ausschüsse einsetzen, meiner Meinung nach Unrecht. Es gibt keine Szenarien, wir haben ja viele schon geprüft und überlegt und durchgespielt, die das aus Zeitgründen nötig machen würden, dass das Parlament oder das Plenum ersetzt werden müsste durch andere eingrenzende oder einengende Verfahren.

**Vorsitzender:** Danke sehr. Nun zu den Antworten der Herren Sachverständigen. Herr Dr. Eick.

**Dr. Eick:** Vielen Dank Herr Vorsitzender, ich werde versuchen auf einige der Fragen zu antworten. Zunächst die Frage des Abg. Dr. Wiefelspütz, muss man den § 2 Parlamentsbeteiligungsgesetz ändern? Ich hatte auch in meiner Eingangsstellungnahme ausgeführt, ein ganz klares Nein. Das Gericht hat genau die Umschreibung oder Begriffsbestimmung übernommen und wenn ich das kurz vorlesen darf: „Ein Einsatz bewaffneter Streitkräfte liegt vor, wenn Soldatinnen oder Soldaten der Bundeswehr in bewaffnete Unternehmungen einbezogen sind oder eine Einbeziehung in eine bewaffnete Unternehmung zu erwarten ist.“ Das finden Sie wortwörtlich auch in dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts und das ist eben genau die qualifizierte Erwartung. Es heißt dort nicht, wenn die Gefahr besteht, dass Soldaten einbezogen werden könnten, sondern es muss ganz konkret eine Erwartung einer Einbeziehung vorliegen. Und ich denke, dass man selbstverständlich das was das Bundesverfassungsgericht in dem Urteil jetzt, aber auch schon früher dazu gesagt hat, einbeziehen muss, wenn es darum geht zu entscheiden, ist das jetzt hier ein bewaffneter Einsatz oder nicht. Das macht die Bundesregierung und das Parlament genau so und wenn es zu einem Fall für das Bundesverfassungsgericht kommt, dann werden das genau die Kriterien sein anhand deren das Gericht dann eben auch entscheiden muss. Piraterie, da könnte man in der Tat viel zu sagen, völkerrechtlich sehe ich da kein Problem, verfassungsrechtlich ist es eben halt so, dass es dort unterschiedliche Ansichten gibt, dass muss man ganz klar sagen und solange diese Sache verfassungsrechtlich nicht abschließend geklärt ist, muss man Verständnis dafür haben, wenn die Bundesregierung dort eher vorsichtig ist. In dem Fall vor der Küste von Somalia, haben wir einen Weg gefunden wie wir das machen, nämlich über den bewährten Artikel 24 Abs. 2 Grundgesetz, da besteht ja auch ein Einvernehmen. Und was die Parlamentsbeteiligung angeht bei einem solchen Einsatz, auch dort glaube ich, dass die Bundesregierung eher dazu geneigt wäre das Parlament zu beteiligen und die Zustimmung einzuholen und nicht den Weg suchen würde, zu sagen, das ist ein polizeiähnlicher Einsatz. Das tun wir ja übrigens auch bei der Terrorismusbekämpfung nicht, auch dort könnte man sagen, das ist vielleicht eher poli-

zeiähnlich, aber dennoch ist die Bundesregierung der Ansicht, und ich glaube, auch im Bundestag ist die Ansicht vorherrschend, dass man hier den Parlamentsvorbehalt zum Tragen kommen lässt: „Einsatz von Spezialkräften im Parlamentsbeteiligungsgesetz“. Ich glaube, dass das Parlamentsbeteiligungsgesetz sehr wohl, wie das auch der Abg. Bartels gesagt hat, uns die volle Möglichkeit lässt, mit solchen Einsätzen von Spezialkräften und besonderen Einsätzen umzugehen. Das Gesetz gibt dort der Bundesregierung genügend Handlungsspielraum. Was die Obergrenzen angeht, in der Tat das ist auch immer wieder Diskussion, sind die Obergrenzen nicht zu hoch? Es gibt Mandate wo die Bundesregierung diese Obergrenzen auch sukzessive herunterfährt. Wir haben es neulich erst gehabt, UNIFIL; da ist die Obergrenze auch schon zum zweiten Mal Anlass bezogen heruntergefahren worden. Und das sind natürlich auch Obergrenzen die müssen nicht ausgeschöpft werden. Unterrichtungspflichten, vielleicht kommen wir dann später noch einmal darauf, ich glaube, wenn man sich das wirklich im Detail anguckt; was die Bundesregierung alles tut gegenüber dem Plenum, gegenüber den Ausschüssen, gegenüber den Obleuten, den Fraktionsvorsitzenden usw. bei der Unterrichtung, dann ist das eine Menge, dann geht das auch über das hinaus, was das Verfassungsgericht fordert. Wir haben auch im Parlamentsbeteiligungsgesetz in der Begründung zur Unterrichtungspflicht auch etwas was der Gesetzgeber sehr richtig gesehen hat. In der Begründung heißt es nämlich; 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. Ich glaube; das ist auch für die Bundesregierung eine Handlungslinie und nach meinem Eindruck wird diese Handlungsmaxime auch übererfüllt. Ich glaube, dass die Bundesregierung da wirklich eine ganze Menge tut. Ich will es dabei belassen, damit die anderen Sachverständigen auch andere Fragen beantworten können.

**Vorsitzender:** Danke sehr, Herr Dr. Gramm, bitte.

**Dr. Gramm:** Vielen Dank, ich werde jetzt der Versuchung widerstehen, alle Fragen zu beantworten, sondern mache von dem Recht gebrauch, sich angesprochen zu fühlen oder es bleiben zu lassen. Ich beginne einmal hinten. Herr Abg. Wiefelspütz, mit Ihnen zu streiten ist immer eine Freude. Ich möchte, auch wenn es eigentlich nicht der Gegenstand heute ist, das Pirateriethema kurz ansprechen und auf etwas hinweisen, was vielleicht häufig übersehen wird. Der Teufel liegt, so auch hier, häufig im Detail, und zwar im Sachverhalt, und nicht unbedingt in der Rechtslage. Und ich glaube, es ist eine grundlegende Einsicht des Gerichts in Karlsruhe, dass militärische Lagen sich sehr häufig in einer Weise entwickeln, die überhaupt nicht vorhersehbar ist. Was als harmloser Pirateriefall anfängt, kann sich sehr schnell ganz anders darstellen. Was aussieht wie ein entführtes Schiff – ganz harmlos – da können ganz andere Dinge dahinter ste-

cken. Denken Sie nur an das Problem mit der nationalen Seezone. Plötzlich sind Piraten nicht mehr außerhalb des Territoriums, sondern im nationalen Gewässer, also im berühmten verfestigten Inland, und es gelten ganz andere Rechtsregeln. Wir haben nämlich dann keinen Fall der Piraterie mehr, sondern wir haben einen Fall von nationaler Kriminalität. Aus meiner Sicht ist das Parlament sehr gut beraten, diese Details zu würdigen und hier sozusagen keine carte blanche zu geben. Piraterie – so einfach ist es in der Realität, da spreche ich jetzt ein wenig als Praktiker und aus Erfahrung, nicht. Und es ist eigentlich überraschend, wie jeder neue Fall immer wieder Fallstricke bietet, die vorher keiner bedacht hat. Auch das Bundesverfassungsgericht war von dieser Ahnung durchtränkt. Deswegen haben die Richter die „im Zweifel für das Parlament-Regel“ eingefügt. Deswegen haben sie gesagt, wir wissen es in Wahrheit auch nicht so ganz genau und abschließend, aber es kann immer wieder Fallkonstellationen geben, die sich so schlimm entwickeln können, dass das Parlament auf jeden Fall beteiligt sein muss, auch wenn wir das vorher nicht abschließend sagen können. Deswegen geradezu die rechtsdogmatische Unmöglichkeit, den Einsatzbegriff abschließend zu definieren. Als zweites, Herr Abg. Nachtwei, den Vorwurf an das Verteidigungsministerium möchte ich bitte zurückweisen dürfen. Ich habe natürlich nicht den Begriff – da haben Sie recht – der multinationalen Integration verwandt, aber wir sind selbstverständlich eingegangen auf die Bündnisdynamik und den Automatismus, den das Gericht zentral in den Vordergrund seiner Entscheidung gestellt hat. Sie werden an anderer Stelle auch den Hinweis finden auf EU-Battlegroups und auf die NATO-Response-Force. Auch hier hat das Gericht, so meine ich, eine sehr klare Aussage gemacht: Im Zweifel für den Parlamentsvorbehalt, das bedeutet bei solchen integrierten Entscheidungsprozessen: Integration entbindet nicht vom Parlamentsvorbehalt. Damit komme ich unmittelbar zu einem dritten Punkt. Dieser Punkt berührt das Thema Geheimhaltung. Hier bin ich nicht ganz einverstanden, Herr Abg. van Essen, mit Ihrer Formulierung, dass das OEF-Mandat oder das ISAF-Mandat die KSK-Kräfte versteckt oder unterjubelt. Richtig ist, dass die KSK einmal erwähnt werden und einmal nicht erwähnt werden. Sie müssen aber sehen, und ich glaube, dass muss man hier noch einmal ganz klar machen, es besteht ein Unterschied zwischen parlamentarischer Zustimmung vor einem Einsatz und der Unterrichtung während eines Einsatzes. Und zu Ihnen, Frau Abg. Enkelmann, noch mal den Hinweis, natürlich sind Fähigkeiten und Truppenteile nicht identisch. Selbstverständlich verfügen die KSK über Fähigkeiten die auch andere Truppen haben, das ist überhaupt keine Frage. Aber die Bundesregierung gibt nicht an – und das muss sie auch nicht nach dem Gesetz und auch nicht nach dem Parlamentsvorbehalt –, welche genauen Truppenteile jetzt zum Einsatz kommen sollen. Dieses wäre nach meiner Überzeugung ein grundlegendes Missverständnis des Parlamentsvorbehalts. Wir müssen nämlich achtgeben, dass der Parlamentsvorbehalt nicht dazu führt, dass das Parlament in eine schleichende militärische Operationsführung hineingedrängt wird. Diese gewaltenteilende Grenze zwischen Regierung und Parlament müssen wir unbedingt ein-

halten. Und entlang dieser Grenzlinie reihen sich auch die Schwierigkeiten auf, die ich im Zusammenhang mit dem Stichwort Entsendeausschuss sehe. Natürlich kann man Formen der Informationen im Vorfeld finden, die anders sind als wir das im Moment praktizieren. Aber das Gericht hat auch klipp und klar gesagt und in dieser Entscheidung wiederholt: Gefahr im Verzug heißt, dass die Bundesregierung handelt und das Parlament nachträglich beteiligt. Man kann nachdenken über andere Formen einer Informationsbeteiligung. Ich frage Sie, was bringt das dem Parlament? Zweifel haben Sie zu Recht angedeutet. Malen wir es uns einmal aus: Ein Entsendeausschuss erteilt dann eine vorläufige Zustimmung? Soll das Plenum dann im Nachhinein noch sagen „Wir stimmen doch nicht zu?“ Das Parlament bringt sich dadurch strukturell durchaus in Schwierigkeiten. Eine letzte Bemerkung. Ich fühle mich von Ihnen sehr richtig verstanden: Es kann unter dieser gesetzlichen Konstruktion, mit Ausnahme der anerkannten „Gefahr im Verzug“-Fälle, keine geheimen Mandate der Bundesregierung geben. § 3 sagt klipp und klar, was alles von der Bundesregierung zu beantragen ist. Es kann aber sehr wohl im Rahmen der militärischen Operationsführung geheime Operationen geben. Vielen Dank.

**Vorsitzender:** Danke sehr Herr Dr. Gramm, Herr Prof. Paulus.

**Prof. Paulus:** Vielen Dank, Herr Vorsitzender, in der Tat fühle ich mich hier fast wie in einem Seminar. Mit Herrn Abg. Dr. Wiefelspütz habe ich mich in dieser Weise schon ausgetauscht und mit Herrn Dr. Gramm auch. D. h. natürlich nicht, dass es nicht unterschiedliche Auffassungen geben kann. In Sachen Piraterie, um sowohl auf die erste als auch die letzte Frage, die von Ihnen kam, einzugehen, sehe ich das so wie der Herr Kollege Dr. Gramm. Das ist eine typische Juristenantwort, das kommt darauf an, und worauf es ankommt, hat meines Erachtens in der Tat das Bundesverfassungsgericht in der Luftsicherheitsgesetzentscheidung ausgeführt. Nämlich dort, wo das Militär mit militärischem Gepräge, mit militärischen Mitteln eingreifen muss, da liegt ein Militäreinsatz vor. Ich würde das hier nutzen wollen bei der Piraterie: Das kann eine Kleinigkeit sein und in der Tat Nothilfe, wenn eine Fregatte der Bundeswehr auf dem Weg ist und daneben findet sie ein Piratenboot, etwa im Chinesischen Meer vor Vietnam, dann kann sie selbstverständlich nicht vorbeifahren und sagen, ich muss erstmal im Bundestag anrufen. Das geht natürlich nicht. Auf der anderen Seite kann es aber sein - und ob das in Somalia der Fall ist, da ist der Rechtswissenschaftler überfragt, da müsste ich die Bedingungen dort besser kennen -, dass Piraterie in einem großen Stile betrieben wird – übrigens gab es das auch schon Anfang des 19. Jahrhunderts, Thomas Jefferson hat sich damals einen Namen gemacht – das waren militärische Einsätze. Auch damals schon. Und wenn es militärische Einsätze sind, dann gilt der Parlamentsvorbehalt. Also ich würde das nicht so einfach sehen, Piraterie das sind Private, deswegen nie Militäreinsatz. Wenn das so wäre, müssten wir bei Terroristen genauso vorgehen, und man kann sich

ja über den Begriff des Krieges gegen den Terrorismus streiten, wie man will, es ist unstrittig, dass, wenn Militär eingesetzt werden muss in Afghanistan um gegen Terroristen vorzugehen, wir dann auch eine Parlamentsbeteiligung brauchen. Es handelt sich in der Tat nicht um ein völkerrechtliches Problem, so gerne ich Ihnen ein völkerrechtliches Seminar über die Piraterie halten wollte, sondern um ein verfassungsrechtliches Problem. Und eine Lücke sehe in der Tat nur dort, wo man Großaktionen gegen Piraten in eigener deutscher Regie ausführen will. Das ist eine Lücke zwischen Artikel 87a und 24 Abs. 2 des Grundgesetzes. Es sei denn, man wolle Artikel 87a GG, so auslegen, ich habe das allerdings in der Wissenschaft lange nicht mehr gehört, das war vor 1994, als würde er nur für Einsätze im Inneren gelten. Ich halte diese Auffassung aus mehreren Gründen für falsch. Erstens weil der 87 Abs. 2 GG eben keine Ausnahme für das Ausland enthält, zweitens weil auch ohne den 87a Abs. 2 GG die Streitkräfte nicht einfach eingesetzt werden können in einem Rechtsstaat, sondern dafür eine ausdrückliche mindestens gesetzliche, wenn nicht in diesem Fall wegen 87a Abs. 2 GG eben verfassungsrechtliche Grundlage brauchen. Und die gibt mir im Übrigen das Völkerrecht nie, wenn ich sage, dafür ist die Bundespolizei zuständig – wäre mir übrigens neu, dass die vor Somalia tätig ist, aber wie dem auch sei – das ergibt sich nicht aus dem Völkerrecht, sondern aus nationalem Recht, und dazu brauchen wir eben eine Vorschrift. Und die sehe ich derzeit nicht. Soviel zum Thema Piraterie. Zu den anderen Fragen: Das Mandat gibt, ich sehe das in der Tat so wie der Kollege Dr. Gramm, eine Obergrenze. In der Tat sagt § 2 Parlamentsbeteiligungsgesetz etwas über die Einsatzfähigkeiten, nicht aber über die konkrete Einheit. Und hier würde ich gern auch unterscheiden, die Fähigkeiten legt das Parlament fest, auf Vorschlag der Bundesregierung, und auch die Obergrenze, und wenn die Bundesregierung beim dritten Mal wieder mit der gleichen Obergrenze kommt, obwohl Sie wissen, dass nur ein Viertel davon tätig ist, dann müssen Sie der Bundesregierung gegenüber eben nein sagen. Das ist Ihre Verantwortung als diejenigen, die den Parlamentsvorbehalt ausüben. Wenn Sie ja sagen, darf die Bundesregierung dann eben auch so viele Soldaten einsetzen, wie Sie ihr gestattet haben. Also hier ist das Parlament einfach gefragt, deswegen werden diese Einsätze nicht auf 10 Jahre genehmigt sondern auf kurze Zeit. Nun haben Sie, Herr van Essen, sehr schwere Fragen gestellt, die zum Teil auch der Wissenschaftler nicht beantworten kann, denn im Gegensatz zu Ihnen war ich eben nicht dabei, als die Bundesregierung informiert hat und kann also gar nicht sagen, ob das, was da „überkommt“, ausreichend ist oder nicht. Das will ich mir dann auch nicht anmaßen. Was gibt es für eine Möglichkeit dem Geheimschutz nicht zu entfliehen, aber ihm gerecht zu werden und gleichzeitig das Parlament zu informieren? Ich habe in der Tat auch das, als Antwort an den Abg. Wiefelspütz, versucht in meinen Ausführungen darzulegen, warum ich dem Ausschuss nach der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts skeptischer gegenüber stehe als davor. Vorher hätte ich der Delegationstheorie durchaus etwas abgewinnen können. Danach lese ich den Satz, ich darf zitieren aus Abs. Nr. 80: „Der Senat hat be-

reits in Urteil vom 12. Juli 1994 darauf hingewiesen, – offenbar haben wir beide, Herr Dr. Wiefelspütz, das übersehen – dass der Parlamentsbeschluss über einen Einsatz bewaffneter Streitkräfte in den zuständigen Ausschüssen vorzubereiten und im Plenum zu beraten ist.“ Also die Beratung muss auch schon im Plenum erfolgen und die Entscheidung über das Ausüben des Parlamentsvorbehalts eben dann wohl erst recht. Und das kann ich meines Erachtens nicht anders auslegen, als dass eben keine Delegation an einen auch dann noch geheimen Ausschuss möglich ist. Es sei denn, das Plenum kann aus anderen Gründen nicht befasst werden. Die anderen Gründe hat das Bundesverfassungsgericht auch mitgeliefert und das ist Gefahr im Verzug. Gefahr im Verzug ist im Allgemeinen eine zeitliche Dimension, aber man könnte in der Tat überlegen, ob man Gefahr im Verzug hier ganz streng polizeirechtlich auslegt. Wir sind ja hier in der Tat in militärischen Angelegenheiten, wir haben besondere Geheimhaltungsbedürfnisse, auch bei der Frage multinationaler Einsätze, bei Informationen, die aus dem Ausland oder aus internationalen Stäben kommen. Man könnte überlegen das Wort Gefahr im Verzug so auszulegen, dass auch Einsätze darunter fallen die geheim sein müssen, aber eben durchgeführt werden müssen, aus Gründen der Gefahr in Verzug. Da sehe ich in der Tat eine Beteiligung eines solchen Ausschusses als das kleinere Übel an. Ich möchte aber gleich hinzufügen, dass alles, was da geheim abläuft, problematisch ist unter dem Gesichtspunkt des Parlamentsvorbehalts. Herr Abg. Weisskirchen, ich sehe das ganz genauso wie Sie, das Bundesverfassungsgericht betont in mehreren Sätzen in dem Urteil die Öffentlichkeitsfunktion. Es gibt auch noch eine andere Erwägung für die Opposition – wer auch immer das jetzt ist oder mal wieder wird – die ich zu bedenken gebe. In dem Moment wo Oppositionsabgeordnete „geheim eingebunden“ sind in Entscheidungen - und das dann auch noch so verläuft wie bisher, nämlich rein informell -, in dem Moment sind sie so ein ganz bisschen am Katzentisch oder an dem anderen Ende des Tisches, aber eben doch als Teil einer exekutiven Funktion eingebunden. Man kann sich ja streiten, ob Parlamentsbeteiligung eine Teilnahme an Exekutive oder modern ausgelegte Legislative ist, dass ist wohl beides, aber wenn es öffentlich stattfindet, ist die Versuchung der Opposition hier sozusagen, ein bisschen Regierung zu spielen, sehr gering. Wenn die Beteiligung dagegen im geheimen stattfindet, ist die Versuchung größer, und die Opposition kann sich auch aus staatspolitischer Verantwortung unter Umständen nicht entziehen. Ich möchte niemandem hier etwas vorwerfen, es geht einfach darum, wo diese Kontrollfunktion der Opposition, die auch das Bundesverfassungsgericht ausdrücklich anspricht, wo die am besten wahrgenommen wird, und sie wird am besten in der Öffentlichkeit und im Parlament wahrgenommen. Ich glaube da besteht auch Konsens. In der Tat ist alles, was hier geheim abläuft, die zweitbeste oder vielmehr die weniger schlechte Lösung. Im gleichen Sinne, wenn ein neuer Einsatz erfolgen muss und bisher die Kapazitäten in genehmigten Beschlüssen nicht ausreichen, braucht man einen neuen Beschluss. Dann ist auch Schluss mit der Geheimniskrämerei, da müssen wir dann auch international sagen, tut uns leid, es geht nicht.

Ein bisschen wird das Problem wohl auch überschätzt. Wir wollen sicherlich nicht das neue Dänemark werden, mit der berühmten Fußnote früher bei der NATO, aber es hat sich doch gezeigt, dass es mit den schnellen Eingreiftruppen so schnell auch nicht geht. Wenn ich mir das als interessierter Staatsbürger so anschau, hat sich das doch mit dem ganzen Krieg gegen den Terrorismus, der so ganz schnell und so ganz geheim stattfinden sollte, ja nicht verwirklicht, und wo es sich verwirklicht hat, bekommt man eher Gänsehaut. Und diese Gänsehaut ist eben nicht nur eine staatsbürgerliche, sondern auch eine verfassungsrechtliche, dank des Parlamentsvorbehalts. Deswegen wage ich doch zu sagen, dass der Parlamentsvorbehalt Geheimeinsätzen gegenüber feindlich ist, jedenfalls grundsätzlich. Aufklärungseinsätze werden im Übrigen im Parlamentsbeteiligungsgesetz ausdrücklich ausgenommen. Insofern, wenn sie noch keine Einbeziehung in bewaffnete Unternehmungen erwarten lassen, fallen sie raus.

**Abg. van Essen:** Deswegen hatte ich nach den Kampfkräften der Aufklärung gefragt, das ist im militärischen Bereich ein Begriff, der ganz bestimmte Vorgehensweisen erfasst, und ich hatte zu Recht darauf hingewiesen, dass schon Spezialkräfte von anderen Nationen sie als isolierte Operation durchgeführt haben.

**Prof. Paulus:** Ja, sicher ist das möglich, solche Operationen durchzuführen. Die Frage ist, ob es verfassungsrechtlich möglich ist in Deutschland. Und da gibt es dann eben bestimmte Grenzen, aber im Rahmen einer genehmigten Einsatzfähigkeit, und im Rahmen von Aufklärungseinsätzen, wenn eben nicht zu erwarten ist, dass die Kräfte in militärische Unternehmungen einbezogen werden, wenn sie aber Waffen zur Selbstverteidigung mit sich führen, dann wäre das noch gedeckt. Wobei man Zweifel durch die Information des Parlaments ausräumen sollte - und hier ist in der Tat der Ausschuss, das habe ich auch ausdrücklich beschrieben, eine Möglichkeit, eine bessere Parlamentsbeteiligung einzuführen, weil es einen Graubereich gibt und wahrscheinlich auch notwendigerweise geben muss.

Eine Sache kann man dagegen machen und eine Sache ist vielleicht auch etwas anders zu bewerten. Das Wort Vorratsbeschluss ist hier öfter mal aufgetaucht und auch in der Wissenschaft zum Teil unter ein negatives Licht gestellt worden. Ich zweifle nach dieser Entscheidung noch mehr daran, ob das denn richtig ist. Schon in Sachen Kosovo hat ja das Bundesverfassungsgericht es gedeckt, dass noch ein altes Parlament, noch einen Einsatz beschlossen, einen Vorratsbeschluss gefällt hat, und ein neues Parlament aus welchen Gründen auch immer, nicht Willens oder in der Lage war, noch mal einen Beschluss zu fällen. Das Bundesverfassungsgericht hat in einer Eilentscheidung gesagt, dass reicht uns. Da kann man ja (Stimmengewirr) – ja gut, unvorstellbar, Herr Dr. Wiefelspütz, ich will auch keinem damit zu nahe treten, Sie sind also alle lauffähig, und das Parlament als solches sowieso – aber es ist immerhin doch so, dass es, wenn es schon ein neu-

gewähltes Parlament gibt, man durchaus die Frage stellen kann, ob das reichen soll. Vor allem was für ein Haltbarkeitsdatum das dann hat. Und das Bundesverfassungsgericht hat sehr positiv gesagt, das hat eine lange Haltbarkeit. Hier in dieser Entscheidung führt es noch einmal aus, besser ein rechtzeitiger Beschluss, der dann auch der Regierung rechtzeitig aufzeigt, wo die Grenzen liegen, als gar keiner. Und insofern sind Sie auch in gewisser Hinsicht aufgefordert, in gewisser Hinsicht kann man nicht alles mit juristischen Mitteln machen und sagen, juristisch gesehen brauchen wir jetzt einen Beschluss, sondern in gewisser Hinsicht sind da auch die unabhängigen Abgeordneten gefragt, der Regierung zu sagen, wir sind der Meinung, wenn ihr dann am Ende einen Einsatz machen wollt, braucht ihr einen Beschluss. Im Übrigen ist unser Wille, den Beschluss jetzt zu fassen, größer als ihn später nachholend zu fassen, vor allem wenn wir das Gefühl haben, wir werden von Euch überfahren, Ihr macht da multinational was, was ihr sonst nicht durchbekommen hättet. Und dann ist der Vorratsbeschluss von dem Bundesverfassungsgericht hier angeregt worden, ist auch in der Praxis so schon mal akzeptiert worden. In gewisser Hinsicht kann man da die Regierung als auch das Bundesverfassungsgericht daran festhalten, also auch das ist eine Möglichkeit, ein Problem, das man nicht einfach wegzudiskutieren kann, jedenfalls abzuschwächen.

Dann zu den weiteren Fragen. NATO-Hauptquartiere sind allenfalls in der Begründung zum Parlamentsbeteiligungsgesetz besonders behandelt worden, nicht aber im Gesetz selbst. Begründungen sind sicherlich wichtig, um Licht auf ein Gesetz zu werfen, aber sie sind eben nicht im Gesetz drin und deswegen haben sie einen begrenzten Wert. Wie überhaupt, und das möchte ich noch mal betonen, dass das Parlamentsbeteiligungsgesetz nicht entwertet worden ist, aber doch durch die ausdrückliche Betonung des Bundesverfassungsgerichts, dass es selbst letztendlich auslegt, was Einsätze sind, die der Zustimmung bedürfen, ist es jedenfalls in gewisser Hinsicht herabgestuft worden. Jedenfalls zeigt das, wie unweise es wäre, jeweils nachvollziehen zu wollen – jeweils die neueste Sprachregelung des Bundesverfassungsgerichts in das Parlamentsbeteiligungsgesetz hineinzuschreiben, weil das Bundesverfassungsgericht sowieso daran nicht gebunden ist. Besser ist es deswegen, auch da stimme ich ihnen zu, Herr Wiefelspütz und den anderen, das Gesetz so zu belassen, wie es ist, und es verfassungskonform auszulegen, zumal in diesem Fall es gar nicht so schwer ist das zu tun. Da hat das Bundesverfassungsgericht sich doch nach dem Gesetzgeber gerichtet. Nur ist es eben nicht verbindlich, was der Gesetzgeber macht, und deswegen eine Änderung in diesem Punkt auch wohl nicht angebracht.

Jetzt noch ein letzter Punkt, auch da hatte ich schon vorhin versucht etwas aufzuklären. Ich sehe schon einen Unterschied, Frau Abg. Enkelmann, zwischen § 3 Abs. 2 und § 6 ParlBG einerseits und der Unterrichtungspflicht andererseits, zumal ja eine Wiedereinsetzung oder gar eine Rückholung, die man ja auch ankündigen kann, ja nicht einfach so aus dem Blauen heraus entstehen, da wird sich ja dann etwas angesammelt haben an Stimmung im Parlament. Dass dann in der Tat

die Information größer sein kann, als dies in § 3 Abs. 2 ParlBG vorgesehen wird, so dass das Parlament in der Lage ist, diese Entscheidungen dann auch zu treffen. Das ist die Korollartheorie. Das weiter im Einzelnen zu definieren ist schwierig aus wissenschaftlicher Werte abstrakt von oben. Oder von der Seite, oder von unten, die die Wissenschaft ansiedelt. Das ist ein bisschen auch, das geht ein Stück weit in die amerikanische Richtung. Das ist ein Stück weit eine Sache, die das Parlament und die Regierung miteinander ausfechten müssen, und am Ende steht vielleicht dann das Bundesverfassungsgericht, und die Wissenschaft gibt dann manchmal vorbereitend, aber meistens erst danach ihren mehr oder weniger abschließenden Senf dazu. Also in gewisser Hinsicht, muss sich das Parlament seine Rechte auch selbst erkämpfen, und sich nicht darauf verlassen, dass man mit irgendwelchen Konkretisierungen aus wissenschaftlicher Werte etwas festsetzt, was dann das nächste Mal Karlsruhe dann doch wieder anders macht. Deswegen, auch hier bin ich etwas skeptisch, gegenüber weiteren ins größere Detail gehende „Definitionsversuche“ durch die Wissenschaft. Damit habe ich meines Erachtens, die Fragen, die man einigermaßen wissenschaftlich beantworten kann, auch abgedeckt. Vielen Dank.

**Vorsitzender:** Herr Prof. Röben.

**Prof. Röben:** Vielen Dank Eine kurze Antwort zum Einsatzbegriff. Es ist die Befugnis des Parlaments den Einsatzbegriff zu definieren und dazu gehört auch eine nähere Konkretisierung des unbestimmten Rechtsbegriffes „qualifizierter Einsatz“. Es ist die Befugnis des Parlaments. Das Bundesverfassungsgericht hat gesagt, dass ist ein verfassungsrechtlicher Begriff, aber gesetzliche Definitionen sind Anhaltspunkte für die richtige Auslegung. Es ist also Befugnis des Parlaments hier nach seiner praktischen Erfahrung und nach seinen Bedürfnissen nähere Konkretisierungen vorzunehmen. Zweitens zur Frage der geheimhaltungsbedürftigen Einsätze. Dazu hat Herr Gramm richtig gesagt, es gibt keine. Auch Eileinsätze sind nicht geheimhaltungsbedürftig im dem Sinne, dass - so steht es in dem Urteil - sobald die Eilbedürftigkeit entfällt, volle Information vorliegen muss. Ich persönlich würde den Abgeordneten raten, in diesen Fällen darauf hinzuwirken, dass alle Informationen, die notwendig sind für die verantwortete Entscheidung über den Einsatz, dem Parlament zur Verfügung stehen und darauf hinzuwirken, dass operationelle Informationen nicht an das Parlament gegeben werden, weil das nicht in seinen Kompetenzbereich fällt. Und so würde ich versuchen, das Ganze praktisch zu handhaben. Ich würde unbedingt dafür plädieren, dass ein Kriterienkatalog aufgestellt wird, der es sowohl dem Parlament wie auch der Regierung ermöglicht, effizient und legitim ihre Entscheidungen zu begründen bzw. abzuarbeiten. Dazu gehört auch die rechtliche Festsetzung, denn das Parlament ist nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts oder des Grundgesetzes auch Teil des Rechts und insbesondere des Völkerrechts. Natürlich sieht das die Bundesregierung auch, aber in diesem Fall gilt eben das

Vier-Augen-Prinzip. Das Bundesverfassungsgericht will eben erst einmal die politisch verantwortlichen Verfassungsorgane diese rechtlichen Würdigungen vornehmen lassen. Und zwar gerade auch die völkerrechtlichen Würdigungen. Zu den Fragen von Herrn Nachtwei: Die Information über die bisherigen Einsätze muss umfassend sein, so dass das Parlament über Verlängerungseinsätze sinnvoll entscheiden kann. Das ist ja gerade der Gegenstand des AWACS-Urteils gewesen, auch die multinationalen Einsätze sind erfasst. Das Bundesverfassungsgericht hätte nicht klarer sein können, als zu sagen, das Argument der Praktikabilität, nämlich wenn wir etwas anderes entscheiden, dann bricht der Bündniseinsatz zusammen, ist als solcher keine Rechtfertigung dafür, multinationale Einsätze aus dem Parlamentsvorbehalt herauszunehmen. Also auch multinationale und stehende Hauptquartiere sind voll umfänglich erfasst. Und abschließend zum Pirateriebegriff. Ich glaube, dass die völkerrechtliche Definition der Piraterie ganz klar ist, eine der wenigen klaren völkerrechtlichen Begriffe, nämlich Handeln von Piraten auf hoher See. Das ist erfasst. Und verfassungsrechtlich soll, da stimme ich Herrn Wiefelspütz zu, soll es eben nicht so sein, dass über jeden letztlich völlig belanglosen Einsatz der militärischen Kraft der Bundestag zu entscheiden hat. Und die Bundesmarine soll in der Lage sein, ihren völkerrechtlichen Verpflichtungen beim Einsatz gegen irgendwelche Piraten auf hoher See nachzukommen, ohne dass erst noch in Berlin angerufen werden muss, sie soll nicht überlastet werden mit solchen Lappalien, sondern wirklich wichtige Entscheidungen treffen. Die Abgeordnete sollen über die Fragen entscheiden, die das Verwicklungs- und das Eskalationspotential bewaffneter Einsätze tragen. Deswegen denke ich, dass verfassungsrechtlich eine Genehmigung nicht erforderlich ist, aber das ist letztlich eine Frage, die nur im Einzelfall entschieden werden kann. Ich meine nur, verfassungsrechtlich kann man differenzieren zwischen Piraterie auf der hohen See durch Private und eine darüber hinausgehende möglicherweise in die Hoheitsgewässer hineingehende Form der Piraterie. Und dann ist natürlich der Begriff der Piraterie verlassen und man ist auf das entsprechende Genehmigungsverfahren angewiesen. Zu Herrn van Essen sage ich, dass es keine geheimhaltungsbedürftigen Einsätze gibt, und ich würde Ihnen empfehlen, dass hier praktisch darauf hinzuwirken ist, dass sie voll umfänglich informiert werden über die Ausschüsse, dann im Plenum und dass sie Informationen, die die Operation betreffen eben nicht anfordern und dann auch entsprechend nicht absegnen. Diese Linie würde ich als praktische Handlungslinie fahren.

**Vorsitzender:** Herr Dr. Voss bitte.

Dr. Voss: Danke schön. Ich möchte zunächst kurz auf die Frage von Herrn Dr. Schröder eingehen, inwiefern die derzeitige Praxis abgedeckt ist. Wir sprachen bevorzugt über den möglicherweise einzurichtenden Ausschuss. Aber es geht eben halt auch um das derzeitige

Obleuteverfahren. Ich bin der Auffassung, wie es auch Georg Axer in der ZRP 2007 (S. 82) sehr gut begründet hat: Das derzeitige Verfahren, das Obleuteverfahren, ist angreifbar. Es erfüllt nicht die Ansprüche, die insbesondere das Bundesverfassungsgericht in seiner aktuellen Entscheidung definiert hat. Ich glaube, dass hinsichtlich dieses Verfahrens in jedem Fall Handlungsbedarf besteht. Zumal es nur auf Grund einer Absprache stattfindet; es ist ja nicht in irgendeiner rechtlich verbindlichen Form fixiert. Deswegen meine ich, dass schon jetzt Handlungsbedarf besteht. Ich komme nun zur allgemeineren Frage, wie denn die Information des Parlaments gestaltet sein kann, bei den in der Tat sehr divers liegenden Einsätzen, wiederum ausgehend von dem, was das Bundesverfassungsgericht gerade postuliert hat. Parlamentsfreundlichkeit besagt für mich, dass alle Abgeordneten in die Lage versetzt werden müssen, eine individuell abgewogene Entscheidung zu Nutzen, Lasten und Risiken einer Mission treffen können, natürlich auch zur Frage der Verlängerung. Es geht um Nutzen, Lasten, Risiko, primär natürlich gesellschaftlich betrachtet, aber genauso auch um individuelle Risiken. Das muss das Parlament in der Lage sein, beurteilen zu können. Und der konstitutive Parlamentsbeschluss darf nicht zu einem Ritual herabgewürdigt werden – dass letztlich als Entscheidung nur das herauskommt, was man im Grunde genommen schon an Information hineingesteckt hat. Sondern es muss dabei tatsächlich eine eigene Entscheidung oder Abwägung des Parlaments möglich sein. Nun komme ich zu dem, was man vielleicht grob ein Kriterien- oder Bewertungsraster für Information nennen könnte. Es muss aus meiner Sicht bereits der Auftrag in einer Form beschrieben sein, der die Berichterstattung und die Endevaluation, die ja letztlich kommen muss, vorbereitet. Für meine Begriffe müsste bei lange dauernden Einsätzen eine Rechenschaft schon vorher, mindestens in Teilen möglich gemacht werden. Ein Auftrag muss so strukturiert dargestellt sein, dass er später nachvollziehbar auf Erfolg oder Misserfolg geprüft werden kann. Bei den Fähigkeiten ist aus meiner Sicht richtig, dass natürlich nicht die operationelle Aufstellung der Bundeswehr deklariert werden muss, dass kann nicht sein und das darf auch nicht sein. Aber mit dem Einsatz von Spezialkräften können spezifische Risiken verbunden sein, die insbesondere vom Bundesverfassungsgericht gerade angesprochen worden sind: Eskalations- und Verstrickungsrisiken. Dann ist es erforderlich, dass diese spezifischen Risiken auch deutlich werden. Ob es dann für das Parlament ablesbar ist, dass z.B. nur KSK diese Fähigkeiten ausfüllen kann, das ist die andere Frage. Aber es muss, um eine Risikoabwägung treffen zu können und eine Zweck-Nutzen-Relation herstellen zu können, mehr gesagt werden, als dass so und soviel Personen dort eingeplant sind. Es muss natürlich Volumen-

informationen geben, also hard cold facts dazu: Zahl der Soldaten, Zeitraum, das steht ja schon im Parlamentsbeteiligungsgesetz selbst. Wohl sind auch allgemeine Angaben zu der eingesetzten Ausrüstung erforderlich, nichts Taktisches – was wo und wie zum Einsatz kommen soll – aber eben etwas, was das Gewicht einer solchen Entscheidung deutlich machen kann. Ebenso natürlich muss alles dies mit dem Grundsatz größtmöglicher Anonymität hinsichtlich der Soldaten verbunden sein; also keine Hinweise auf die Bindung eines speziellen Kontingents oder spezieller Personen, die dort in irgendeiner Weise rückverfolgbar namhaft gemacht würden. Und das, glaube ich, ist recht wesentlich, man muss, da es immer um einer sehr differenzierte Situation und auch eine entwicklungsfähige Situation geht, sich auch um eine differenzierte Gestaltung der Informationspflicht bemühen. Sofern ein Einsatz beispielsweise einer Spezialeinheit eigenständig ist, ist eine darauf gerichtete Information besonders wichtig. Wenn der Einsatz dagegen nur als Komponente eines, vielleicht auch als ungleichgewichtig geringere, untergeordnete Komponente eines anderen Einsatzes erscheint, dann mag es vielleicht nicht darin „versteckt“ sein, aber es mag in dem umfassenderen Einsatz gleichsam mitschwimmen. Bei einem bereits definierten Auftrag einer Einheit, die in ihrer Funktionalität dem Parlament bekannt ist und diskutiert worden ist, ist ein Einsatz m.E. weniger informationspflichtig als eine exzeptionelle Einsatzgestaltung, die mit besonderer Risiko- und Eskalationsgefahr verbunden ist, das hatte ich bereits gesagt. Ein auf mehrere Jahre angelegter Einsatz oder ein schon mehrere Jahre dauernder Einsatz ist höher informationspflichtig und mit besonderen Informationen für das Parlament auszustatten als ein eher kurzer Einsatz. Die Sicherheit der Soldaten ist ein ambivalenter Aspekt, ich bin wie gesagt der Auffassung, dass auch die Sicherheit der Soldaten Anlass gibt, das Parlament zu informieren und nicht nur dazu, Information zu beschränken. Die Gewährleistung der äußeren Sicherheit kann per se kein Grund sein, Informationen in irgendeiner Weise zu verdünnen, denn dies ist ein Aspekt, der letztlich mit jedem Einsatz in irgendeiner Weise argumentativ in Verbindung gebracht werden kann. Ich würde anregen, dass man versucht, eine Art Raster zugrunde zu legen, das die besonderen Eskalations- und Verstrickungspotentiale eines Einsatzes in den Vordergrund stellt und damit das Parlament befähigt, eine schicksalhafte Entscheidung, wie es das Bundesverfassungsgericht einmal gesagt hat, tatsächlich verantwortlich zu treffen. Danke.

**Vorsitzender:** Besten Dank. Ich stelle fest, unsere Zeit ist um und ich könnte Ihnen auch nicht empfehlen, dass wir verlängern. Ich weiß, dass die Sachverständigen zum Teil zwingende Abrei-

setermine haben, was ganz in Ordnung ist, weil wir einen klaren Zeitrahmen gesetzt haben und auch die Kolleginnen und Kollegen Anschlusstermine haben. Wenn Sie also nicht unabweisbar noch eine kurze Nachfrage haben, würde ich mich im Namen der Kolleginnen und Kollegen Abgeordneten bei Ihnen, meine Herren, herzlich bedanken für ihre gutachtlichen Äußerungen sowohl in schriftlicher als auch hier in komprimierter mündlicher Form. Ich finde, das war eine sehr interessante und auch eine sehr lehrreiche Expertenrunde, die uns in unserer Arbeit ganz sicher weiterhilft und ich bin auch sicher, dass zumindest der eine oder andere von uns mit Ihnen weiter im Dialog bleiben wird.

Vielen Dank, dass sie hierher gekommen sind. Ich wünsche Ihnen eine gute Heimreise und darf diese Berichterstatterunde beenden.

Ende der Sitzung: 15.48 Uhr

Ko/Ri

Thomas Strobl  
(Vorsitzender)