



Univ.-Prof. Dr. iur. Ulrich Hufeld
Lehrstuhl für Öffentliches Recht und Steuerrecht
Institut für Öffentliches Recht
Fakultät für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften
Helmut-Schmidt-Universität Hamburg

Hamburg, den 6. April 2016

Stellungnahme

zur

Fortentwicklung der parlamentarischen Beteiligung bei der Entscheidung über den Einsatz bewaffneter Streitkräfte im Ausland

– Anhörung zum Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD (BT-Drucks. 18/7360)
im Ausschuss für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung
des Deutschen Bundestages am 13. April 2016 –

- | | |
|--|---|
| I. Leitsätze | III. Kritik der ParlBG-Novelle |
| II. Wehrverfassung – der Parlamentsvorbehalt | 1. Exekutive Grenzfallbewertung |
| 1. Politikvorbehalt | 2. Verfassungswidrige Dispositionsnorm? |
| 2. Legitimationsvorbehalt | 3. § 2a ParlBG-E |
| 3. Verantwortungsvorbehalt | 4. „Einsätze der Spezialkräfte“ |
| 4. Einzelfall- und Grenzfallvorbehalt | IV. Resümee |

I. Leitsätze

1. Der wehrverfassungsrechtliche Parlamentsvorbehalt beruht auf Verfassungsrecht. Über seine Reichweite können weder die Adressaten im „Entscheidungsverbund von Parlament und Regierung“ (BVerfGE 121, 135, 161; Urt. v. 23.9.2015, 2 BvE 6/11, Rn. 70 – Pegasus) noch der Gesetzgeber disponieren.
2. Das „Gesetz über die parlamentarische Beteiligung bei der Entscheidung über den Einsatz bewaffneter Streitkräfte im Ausland“ (ParlBG) gewährleistet die praktische Handhabbarkeit des Parlamentsvorbehalts. Als Gesetz im Nachrang kann es den Vorrang der Wehrverfassung und das Dispositionsverbot (Leitsatz 1) nicht durchkreuzen.
3. Der „Übergang von der Diplomatie zur Gewalt“ bewirkt eine „Veränderung in den Proportionen der innerstaatlichen Gewaltenteilung“ (BVerfGE 121, 135, 161). Der Bundestag ist zur Mitentscheidung berufen, wenn die Bundeswehr eingesetzt wird zur Anwendung militärischer Gewalt – und ebenfalls zur konstitutiven Mitentscheidung berufen, wenn der „Übergang“ hin zur Gewaltanwendung, die Gewaltschwelle des § 1 Abs. 2 ParlBG fraglich sein kann.

4. § 2 Abs. 2 ParlBG-E entwirft ein Recht der „Übergänge“. Wenn diese Katalognorm in abstrakter Grenzfall-Typologie über den Parlamentsvorbehalt disponieren will, ist sie untauglicher Versuch (vgl. Leitsatz 1). Als Verfahrensnorm greift sie zu kurz.
5. Benötigt wird für Grenzfälle ein gesetzliches Informations- und Verständigungsregime, das den Parlamentsvorbehalt – seine ausnahmslos effektive Wahrnehmung – prozedural flankiert.
6. Die unverzügliche und qualifizierte Unterrichtung die das Pegasus-Urteil für abgeschlossene Eil- und Notfälle verlangt (2 BvE 6/11, Rn. 102 ff. – Pegasus), schuldet die Bundesregierung auch für Missionen, die nach ihrer Auffassung die „Einsatz“-Schwelle (§ 1 Abs. 2 ParlBG) nicht erreichen.
7. Die Kriterien der Distanz und Mittelbarkeit, auf die § 2a ParlBG-E für die „Mitwirkung in militärischen Stäben und Hauptquartieren“ zurückgreift, sind mit dem wehrverfassungsrechtlichen Parlamentsvorbehalt nicht vereinbar.
8. Die Restriktionen des § 6a ParlBG-E – die Abkehr von umfassender, unverzüglicher, schriftlicher Unterrichtung aller Abgeordneten – sind in der konzipierten Abstraktheit verfassungsrechtlich nicht zu halten. Wird er Gesetz, muss die Bundesregierung zu einer „parlamentsfreundlichen“ (BVerfGE 121, 135, 162; 2 BvE 6/11, Rn. 70 – Pegasus) Informationspraxis im Einzelfall finden.

II. Wehrverfassung – der Parlamentsvorbehalt

Der wehrverfassungsrechtliche Parlamentsvorbehalt beruht auf „dem Gesamtzusammenhang wehrverfassungsrechtlicher Vorschriften“ (BVerfG v. 23.9.2015, 2 BvE 6/11, Rn. 67 – Pegasus). Eine einzelne Textgrundlage fehlt ebenso wie eine geschlossene Konzeptnorm im Verfassungsrang. Deshalb empfiehlt sich ein einfaches Gesetz über „das Nähere“ (vgl. bereits BVerfGE 90, 286, 389: „Es ist Sache des Gesetzgebers, die Form und das Ausmaß der parlamentarischen Mitwirkung näher auszugestalten“). Allerdings hat das Pegasus-Urteil festgehalten, dass der wehrverfassungsrechtliche Parlamentsvorbehalt „unmittelbar kraft Verfassung“ gilt (2 BvE 6/11, Rn. 68) und insbesondere der **Schlüsselbegriff Einsatz bewaffneter Streitkräfte** ein verfassungsrechtlicher Begriff ist, der „nicht von einem im Rang unter der Verfassung stehenden Gesetz (vgl. § 2 ParlBG) verbindlich konkretisiert werden kann“ (2 BvE 6/11, Rn. 71, dort der Klammerzusatz).

Der eigentümliche Charakter der **Maßstabnorm wehrverfassungsrechtlicher Parlamentsvorbehalt** macht unumgänglich, ihren vierdimensionalen Inhalt zu rekonstruieren. Auf diesen Maßstab, entfaltet im Gesamtzusammenhang der Wehrverfassung und im Zuge der Rechtsprechungsentwicklung seit dem grundlegenden AWACS/Somalia-Urteil vom 12. Juli 1994 (BVerfGE 90, 286), ist die Novelle des Parlamentsbeteiligungsgesetzes (ParlBG-E, BT-Drucks. 18/7360) verpflichtet.

1. Politikvorbehalt

Das Bundesverfassungsgericht hat den wehrverfassungsrechtlichen Parlamentsvorbehalt in einer Gesamtschau aus den „grundgesetzlichen Regelungen über die Wehrverfassung“ (BVerfGE 90, 286, 381) abgeleitet. Das wegweisende AWACS/Somalia-Urteil vom 12. Juli 1994 stellt der Einzelbegründung einen **prägenden Leitgedanken** voran: Das Verfassungsrecht der Streitkräfte sei in allen Ausformungen „darauf angelegt, die Bundeswehr nicht als Machtpotential allein der Exekutive zu überlassen“ (BVerfGE 90, 286, 382; jüngst bekräftigt im Pegasus-Urteil v. 23.9.2015, 2 BvE 6/11, Rn. 67). Das Grundgesetz reagiere auf den Befund, dass Streitkräfte **Machtfaktor** sind, mit deren Einbettung „in die demokratisch rechtsstaatliche Verfassungsordnung“ und konstituiere die Bundeswehr als „**Parlamentsheer**“, um „dem Parlament einen rechtserheblichen Einfluß auf Aufbau und Verwendung der Streitkräfte zu sichern“ (BVerfGE 90, 286, 382).

Parlamentarischer Einfluss auf den Machtfaktor Bundeswehr als „Prinzip“ (BVerfGE 90, 286, 387) zielt auf die hochpolitische „vorherige“ (BVerfGE 90, 286, 381) „ob“-Entscheidung, die Waffengewalt der Streitkräfte einzusetzen. Klassische Landesverteidigung gegen den gegenwärtigen Angriff mag man als entpolitisierte, schier lebenserhaltende, gleichsam naturrechtliche Staatsnotwendigkeit denken – dagegen beruhen heutige Krisenreaktionseinsätze regelmäßig auf komplexer politischer Abwägung.

Die Bedeutung des wehrverfassungsrechtlichen Parlamentsvorbehalts rührt gerade daher, dass das Grundgesetz die **politische Entscheidung über den Streitkräfteeinsatz** nicht voll determiniert, nicht umfassend verrecklicht. Das Verfassungsrecht erweist sich gerade hier – im Zentrum des Politischen: in der Frage „Krieg und Frieden“, zumal im „Frieden durch Krieg“-Dilemma – als System, das Politik nicht nur begrenzen, sondern auch ermöglichen will. Von vornherein verfassungswidrig sind Handlungen, die das friedliche Zusammenleben der Völker stören (Art. 26 Abs. 1 GG). Und materielle Einsatzerlaubnisse erteilt das Grundgesetz den Streitkräften „nur“ (Art. 87a Abs. 2 GG) „zur Verteidigung“ und sodann im Rahmen der Systeme kollektiver Sicherheit, die ihrerseits der „Wahrung des Friedens“ verpflichtet sind (Art. 87a Abs. 2, Art. 24 Abs. 2 GG). Aber: **Der Rest ist Politik**, Streitkräfte-Einsatz-Politik, Machtpolitik.

In den inhaltlich nicht voll-determinierten Korridoren der Politik erwachsen aus **Organkompetenzen** verfassungsrechtlich gewollte **Politikzuständigkeiten**. Die prinzipielle Entscheidung des Grundgesetzes, „die Bundeswehr nicht als Machtpotential allein der Exekutive zu überlassen“ (BVerfGE 90, 286, 382), profiliert den wehrverfassungsrechtlichen Zustimmungsvorbehalt als Vorbehalt parlamentarischer Mitentscheidung in der Angelegenheit „Krieg und Frieden“. Dieser Zuständigkeitsvorbehalt ist Politikvorbehalt: Nur als „Parlamentsheer“ soll die Bundeswehr Machtpotential sein.

Als Politikvorbehalt unterscheidet sich der wehrverfassungsrechtliche Parlamentsvorbehalt kategorial von maßstäblich eingegrenzter ex post-Kontrolle. Wenn und weil das Grundgesetz eine **politische Hoheit des Parlaments über das Parlamentsheer** vorsieht, kann der Organvorbehalt nicht als Nachvollzug einer Vor-Entscheidung konzipiert sein. „Der Deutsche Bundestag ist bei Einsatz bewaffneter Streitkräfte nicht lediglich in der Rolle eines nachvollziehenden, nur mittelbar lenkenden und kontrollierenden Organs, sondern er ist zur grundlegenden, konstitutiven Entscheidung berufen“ (BVerfGE 121, 135, 161). Der Begriff „**konstitutiver**“ **Parlamentsvorbehalt** (so bereits BVerfGE 90, 286, 383) zielt auf **politische Primärverantwortung**.

Noch im Eil- und Notfall, wenn die Bundesregierung ausnahmsweise berechtigt sein kann, den Einsatz bewaffneter Streitkräfte „vorläufig allein“ zu beschließen (Pegasus-Urteil v. 23.9.2015, 2 BvE 6/11, Rn. 83), behauptet sich der Parlamentsvorbehalt als Politikvorbehalt und verwandelt sich in einen **Anspruch auf qualifizierte Unterrichtung** („Ausfluss des wehrverfassungsrechtlichen Parlamentsvorbehalts“): „Nur in Kenntnis der genannten, allein der Bundesregierung vorliegenden Informationen zu einem abgeschlossenen Auslandseinsatz der Bundeswehr ist der Bundestag in der Lage, diesen politisch zu bewerten und parlamentarische Kontrolle, auch mit Blick auf die im hier gegebenen Zusammenhang stets zu beantwortenden Kompetenzfragen, effektiv auszuüben“ (2 BvE 6/11, Rn. 103).

2. Legitimationsvorbehalt

Legitimationsvermittlung gehört zu den vornehmsten Aufgaben des Parlaments. Für die Wehrverfassung gilt: Mit der unmittelbaren Legitimation der Bundeskanzlerin durch Wahl (Art. 63 GG), der mittelbar-parlamentarischen Legitimation der Bundesverteidigungsministerin (Art. 64 Abs. 1 GG) beruht die exekutivische Befehls- und Kommandogewalt (Art. 65a, Art. 115b GG) auf demokratisch-parlamentarischer Grundlage. Darüber hinaus soll der Bundestag ein auch **legitimatorisch bedeutsames Mitentscheidungsrecht** ausüben, im Entscheidungsverbund von Parlament und Regierung „bevor das militärische Unternehmen beginnt“ (BVerfGE 121, 135, 161).

Als Legitimationsvorbehalt gewährleistet die Zuständigkeit des Bundestages parlamentarischen Rückhalt im „Übergang von der Diplomatie zur Gewalt“ (BVerfGE 121, 135, 161) – **Rückhalt für gefährliche Machtpolitik**, die sich auf „ein erhebliches Risiko für Leben und Gesundheit deutscher Soldaten“ ebenso einlässt wie auf „ein politisches Eskalations- oder doch Verstrickungspotential“ (BVerfGE 121, 135, 161).

So sind **die politische und die legitimatorische Dimension** des wehrverfassungsrechtlichen Parlamentsvorbehalts aufeinander bezogen. Sofern das Grundgesetz die „ob“-Entscheidung über den Einsatz bewaffneter Gewalt nicht verrechtlicht, inhaltlich nicht determiniert (o. II 1), ist die insoweit ge-

staltungsfreie Militär- und Machtpolitik in besonderem Maße auf Legitimationszufuhr vonseiten des Deutschen Bundestages angewiesen.

3. Verantwortungsvorbehalt

„Mit der Anwendung militärischer Gewalt endet der weit bemessene Gestaltungsspielraum der Exekutive im auswärtigen Bereich“ – und der Bundestag bekundet mit seinem Mandatierungsbeschluss **„Verantwortungsübernahme im Bereich der auswärtigen Sicherheitspolitik“** (BVerfGE 121, 135, 161; das Pegasus-Urteil vom September 2015 bekräftigt „das wehrverfassungsrechtliche Recht und die Pflicht zur parlamentarischen Verantwortungsübernahme“ und bestreitet der Bundesregierung „eigene verteidigungspolitische Gestaltungsspielräume“ auch für den Eil- und Notfall, 2 BvE 6/11, Rn. 88).

Diese Verantwortungsübernahme schließt wesentlich **politische Verantwortung** ein (o. II 1), aber auch **rechtliche Verantwortung** dafür, dass alle völkerrechtlichen und verfassungsrechtlichen Voraussetzungen erfüllt sind, die den Einsatz der Bundeswehr materiell rechtfertigen. Der Deutsche Bundestag muss sich, der Öffentlichkeit und nicht zuletzt den Soldaten der Bundeswehr Rechenschaft geben über einen Einsatz-Ermächtigungstitel, der sich gegen das grundsätzliche Gewaltverbot des Art. 2 Nr. 4 UN-Charta behaupten kann.

Der Verantwortung des Bundestages für die materielle Legalität des Einsatzes bewaffneter Streitkräfte kommt besondere, ja überragend wichtige Bedeutung zu, wenn und soweit die verfassungsgerichtliche Kontrolle ausscheidet: Der **Organstreit** (beantragt von der überstimmten Minderheit in der Konstellation der Prozeßstandschaft) ist – so jedenfalls der derzeitige Stand (BVerfGE 100, 266, 268, mit Blick auf den Kosovo-Einsatz der Bundeswehr: keine „allgemeine Verfassungsaufsicht“) – **unzulässig**, wenn der Bundestag dem Einsatz zugestimmt hat, jedoch Zweifel bleiben an der materiellen Zulässigkeit der Mandatierung.

Dann aber debattiert und beschließt der Bundestag in der Legalitätsfrage über eine Erstinterpretation der Bundesregierung (§ 3 ParlBG) als **Letztinterpret**. Der wehrverfassungsrechtliche Parlamentsvorbehalt erweist sich – unteilbar – als Politik-, Legitimations- und Verantwortungsauftrag. Das Einsatzmandat kann politisch und legitimatorisch nur überzeugen, wenn der Bundestag die dem Beschluss inhärente Legalitätsbehauptung verantworten kann.

Die Brisanz dieser Verantwortung wird deutlich allein mit Blick auf die Mandate **Ausbildungsmission Kurdistan-Irak** (BT-Drucks. 18/3561) und **Kampfeinsatz gegen den „Islamischen Staat“** (BT-Drucks. 18/6866) im Jahr 2015. Die heiklen Rechtsfragen sind hier nicht zu erörtern. Hingewiesen sei nur auf die **wehrverfassungsrechtlichen Schwierigkeiten**, das Phänomen der kollektiven Nothilfe einzuordnen. Wenn der UN-Sicherheitsrat aus politischen Gründen die Anwendung militärischer Gewalt gegen Angriffe des „Islamischen Staates“ nicht oder nicht eindeutig autorisiert, liegt der Rekurs auf das Verteidigungs-

und Nothilferecht des Art. 51 UN-Charta nahe. Doch die **Nothilfe-Koalitionen**, die sich spontan bilden („Koalitionen der Willigen“), sind nicht ohne weiteres Systeme kollektiver Sicherheit i.S. des Art. 24 Abs. 2 GG. Wenn sich in der Folge nur mehr der Einsatztitel „Verteidigung“ (Art. 87a Abs. 2 GG) anbietet, dann freilich eine – weite – Auslegung erheischt, die mit Art. 51 UN-Charta korrespondiert, dann steht der Bundestag offenkundig in Verantwortung: als Hüter der Verfassung (Art. 79 GG) für eine die Wehrverfassung prägende Staatspraxis.

Die umfassende, politische und rechtliche Verantwortung muss gerade der Bundestag tragen, als Forum der Nation: „Der wehrverfassungsrechtliche Parlamentsvorbehalt sichert insoweit eine adäquate Organzuständigkeit gerade im Hinblick auf die Beteiligung der Opposition in freier parlamentarischer Debatte und macht es damit auch der öffentlichen Meinung besser möglich, über die politische Reichweite des jeweiligen Einsatzes zu urteilen“ (BVerfGE 121, 135, 162).

4. Einzelfall- und Grenzfallvorbehalt

Der Bundestag übernimmt „grundlegende Verantwortung ... für die Entscheidung über den **konkreten** bewaffneten Streitkräfteeinsatz“ (BVerfGE 121, 135, 162). Alle Funktionen des wehrverfassungsrechtlichen Parlamentsvorbehalts sind auf den Einzelfall, den konkreten Einsatz bewaffneter Streitkräfte zugeschnitten, die Politikgestaltungs-, die Legitimations- und die Gesamtverantwortung.

Das Bundesverfassungsgericht hat daraus Konsequenzen gezogen für „die **Frage, wie Grenzfälle eines möglichen Einsatzes bewaffneter Streitkräfte zu beurteilen sind**“, das Gebot der parlamentsfreundlichen Auslegung entfaltet und eine Einschätzungsprärogative der Bundesregierung auf den Eilfall beschränkt (BVerfGE 121, 135, 162 f.). Diese Klarstellungen hat das Pegasus-Urteil vom 23. September 2015 energisch bestätigt: „Soweit dem Grundgesetz eine Zuständigkeit des Deutschen Bundestages in Form eines wehrverfassungsrechtlichen Mitentscheidungsrechts entnommen werden kann, besteht kein eigenverantwortlicher Entscheidungsraum der Bundesregierung“ (2 BvE 6/11, Rn. 70). Den „politischen und militärischen Bewertungen und Prognosen“ der Bundesregierung – notwendig bezogen auf eine konkrete Situation und die Rolle der Bundeswehr in der konkreten Situation – fehlt jede normative Kraft, über die Reichweite des Parlamentsvorbehalts zu disponieren (2 BvE 6/11, Rn. 70).

Vor allem aber lässt die Vollkontrolle im Subsumtionsteil des Pegasus-Urteils (2 BvE 6/11, Rn. 105 ff.) – die fall- und situationsgenaue Rekonstruktion der Evakuierung aus Nafurah am 26. Februar 2011 („in zeitlich-örtlicher Hinsicht in einen kriegerischen Gesamtkontext eingebunden“, 2 BvE 6/11, Rn. 109) – deutlich erkennen, dass der Zustimmungsvorbehalt des Bundestages in seiner Reichweite weder von exekutivischen Einschätzungen noch von abstrakter

Einsatztypologie (hier: „Evakuierungseinsatz“) bestimmt werden kann. Er ist abhängig von der konkreten Situation. Das ist die **Nafurah-Doktrin des Pegasus-Urteils**: Über die „qualifizierte Erwartung“, dass deutsche Soldaten „in bewaffnete Auseinandersetzungen einbezogen werden“ (2 BvE 6/11, Rn. 72 ff., 107 ff.), entscheiden greifbare tatsächliche Anhaltspunkte vor Ort und die konkreten Befugnisse der Soldatinnen und Soldaten („Führen von Waffen“).

Die Nafurah-Doktrin verlangt, dass objektiv über die „einheitliche rechtliche Schwelle parlamentarischer Zustimmungsbedürftigkeit“ (2 BvE 6/11, Rn. 71) entschieden wird; Einschätzungsprärogativen, gar „Spielräume“ werden ausdrücklich abgelehnt (2 BvE 6/11, Rn. 70). Eine derart objektivierte Entscheidung ist nur im „Entscheidungsverbund von Parlament und Regierung“ (BVerfGE 121, 135, 161; 2 BvE 6/11, Rn. 70) möglich. Der Verbund verhindert einen politischen Vorsprung der Regierung qua „Prärogative“ oder „Spielraum“.

III. **Kritik der ParlBG-Novelle: Das Gesetz zur Fortentwicklung der parlamentarischen Beteiligung bei der Entscheidung über den Einsatz bewaffneter Streitkräfte im Ausland im Zuge fortschreitender Bündnisintegration**

1. **Exekutivische Grenzfallbewertung**

§ 2 Abs. 2 ParlBG-E transferiert Entscheidungsgewalt auf die Bundesregierung. Die Grenzfallbewertung wird Sache der Exekutive. Nimmt die Bundesregierung einen Fall des § 2 Abs. 2 ParlBG-E an, wird sie – nach ihrem Ermessen – auf einen Antrag (§ 3 ParlBG) verzichten oder – nach ihrem Ermessen – den wohl uneindeutigen oder auch den scheinbar eindeutigen § 2 Abs. 2-Fall mandatierungshalber dem Bundestag vorlegen.

§ 2 Abs. 2 ParlBG-E drängt die Bundesregierung, Vorab-Entscheidungen zu treffen und Entwicklungen zu antizipieren: darüber, ob und wie lange die Ausbildungsmission „**in sicherem Umfeld**“ (§ 2 Abs. 2 Nr. 2 lit. d ParlBG-E) stattfinden wird; darüber ob die logistische Unterstützung zu Beginn und in der weiteren Entwicklung einen „**Bezug zu Kampfhandlungen**“ (§ 2 Abs. 2 Nr. 2 lit. b ParlBG-E) aufweisen wird; überhaupt darüber, ob der konkrete Einsatz der **§ 2 Abs. 2-Typologie** entspricht; prognostisch darüber, **was „zu erwarten“ ist** (Einleitungspassage des § 2 Abs. 2 Nr. 2 ParlBG-E). Damit wird Verantwortung über die „Begriffsbestimmung“ (Überschrift § 2 ParlBG) in die Sphäre der Regierung vorverlagert.

Dass darüber gestritten werden kann, liegt auf der Hand. Diesen Streit will das Grundgesetz parlamentarisiert sehen. Das ist der Sinn des wehrverfassungsrechtlichen Parlamentsvorbehalts. Er ist angelegt auf Politikbewertung und Verantwortungsübernahme im Einzelfall (o. II), auf Unabdingbarkeit parlamentarischer Bewertung gerade der Grenzfälle. So mag man darüber streiten, ob die **Ausbildungsmission Kurdistan-Irak** mandatierungspflichtig war (vgl.

die Zweifel bei J. Schulze, DÖV 2015, 992). Der Parlamentsvorbehalt stemmt sich aber gegen ein exekutives Zweifel- und Grenzfallmanagement; er ist „angesichts seiner Funktion und Bedeutung parlamentsfreundlich auszulegen“ (2 BvE 6/11, Rn. 70 – Pegasus). Und er stemmt sich **gegen ein Mandatierungs-Wahlrecht im Zeichen politischer Opportunität**, gegen eine Einbeziehung des Bundestages lediglich in einzeln ausgewählten Konstellationen, die Verantwortungsteilung und Legitimationszufuhr geraten erscheinen lassen.

Die Begründung des Entwurfs stützt die „Klarstellungen zum Einsatzbegriff“ zu einseitig auf den Legitimationsaspekt des Zustimmungsvorbehalts (BT-Drucks. 18/7360, S. 5 f.), verweist auf die Risiken für die Soldatinnen und Soldaten, zudem auf „bestimmte Typen von Einsätzen“, für die „das Eskalations- und Verstrickungspotential regelmäßig als geringfügig einzuschätzen ist“. Indessen will der wehrverfassungsrechtliche Parlamentsvorbehalt den Deutschen Bundestag nicht einsetzen als Legitimationsspender in zweiter Linie, nachvollziehend einwilligend nur dann berufen, wenn andernorts Risiken und Eskalationsszenarien bewertet worden sind. Wenn und weil der Vorbehalt auch Politik- und Verantwortungsvorbehalt ist (o. II 1, 3), darf es von Verfassungs wegen keine vorgelagerten Grenzfallentscheidungen geben, die über seinen Anwendungsbereich und damit über parlamentarische „Verantwortungsübernahme im Bereich der auswärtigen Sicherheitspolitik“ (BVerfGE 121, 135, 161) vorab disponieren.

Gegen exekutive Grenzfallbewertung streitet letztlich der hochpolitische Charakter einer Entscheidung über militärische Gewaltanwendung, über das „Machtpotential Bundeswehr“ (o. II 1). Wenn das Bundesverfassungsgericht feststellt, dass dem **Übergang von der Diplomatie zur Gewalt** „eine Veränderung in den Proportionen der innerstaatlichen Gewaltenteilung“ korrespondiert (BVerfGE 121, 135, 161), so postuliert es die Politikverantwortung des Bundestages gerade auch auf der stufenlosen Skala der Übergänge.

Das Gebot der **Gewaltenteilung in der Gewaltfrage** – hier besonders eine Sicherheitsvorkehrung gegen Machtmissbrauch – verbietet, dass die Bundesregierung kraft exekutiver Grenzfallbewertung zum alleinigen „Hüter der Übergänge“ wird. Auch das Bundesverfassungsgericht kann die Übergänge allenfalls, wie im Pegasus-Urteil, ex post rekonstruieren. In der politischen Entscheidungssituation obliegt die Verantwortung dem „Entscheidungsverbund von Parlament und Regierung“ (BVerfGE 121, 135, 161; 2 BvE 6/11, Rn. 70). Dieser Verbund beruht auf Verfassungsrecht, über das der Gesetzgeber nicht disponieren kann (2 BvE 6/11, Rn. 93).

2. § 2 Abs. 2 ParlBG-E: Verfassungswidrige Dispositionsnorm?

Die Regelungstechnik des § 2 Abs. 2 ParlBG-E wirft die Frage auf, ob der Bundestag ein Selbstentlastungskonzept mit konstitutiver und restriktiver Wirkung beschließen soll – oder lediglich deklaratorische und letztlich folgenlose „Klarstellungen“.

Die Regelungstechnik der **Katalogisierung** legt nahe, dass die Autoren des Entwurfs gesetzliche **Abstrahierung und Schematisierung** anstreben, mithin die Zusammenfassung qua Typisierung, die sowohl nicht-mandatspflichtige als auch (eigentlich) mandatspflichtige Fälle einschließt. Eine Typisierungskompetenz berechtigt den Gesetzgeber, **Ungleiches gleich** zu behandeln, Besonderheiten des Einzelfalles generalisierend zu vernachlässigen und in Orientierung am „typischen Fall“ den ungleichen, aber ähnlichen Fall gleichzustellen (vgl. BVerfGE 126, 268, 278 f.).

Ob die Novelle auf dieser Linie den wehrverfassungsrechtlichen Parlamentsvorbehalt zurückschneiden will, ist nicht eindeutig.

a) Kommissionsentwurf

Zu einem Rückbau der zustimmungspflichtigen Fälle hat sich auch die Rüh-Kommission nicht eindeutig bekannt. Allerdings formulierte der Textentwurf für einen neuen § 2 Abs. 2 ParlBG in der Kommissionsfassung noch sehr strikt: „Eine Einbeziehung in eine bewaffnete Unternehmung **ist nicht zu erwarten** bei [es folgt der Katalog]“ (BT-Drucks. 18/5000, S. 36). Diese normative Schärfe wird in der Begründung relativiert. Dort ist einerseits von „Privilegierung“ und „gesetzlicher Vermutung“ die Rede, andererseits soll die Vermutung „durch konkrete Umstände widerlegt“ werden können (BT-Drucks. 18/5000, S. 37). Folgt man den Erläuterungen, war auch die Kommission nicht bereit, den Parlamentsvorbehalt von der Einzelfallbetrachtung abzukoppeln.

Der Entwurf der Fraktionen (BT-Drucks. 18/7360) formuliert anders, hat den Textentwurf der Kommission in zwei Punkten ergänzt. Im Einleitungssatz vor dem Katalog heißt es jetzt: „Eine Einbeziehung in eine bewaffnete Unternehmung **ist in der Regel nicht zu erwarten** bei [...]“; den Katalogfall „Ausbildungsmissionen“ will § 2 Abs. 2 Nr. 2 lit. d näher qualifiziert sehen als „Ausbildungsmissionen in sicherem Umfeld“. Doch wirft auch der Entwurf 18/7360, wohl als Entschärfung der Version 18/5000 konzipiert, Zweifelsfragen auf.

b) Ambivalenz der Klausel „in der Regel“

Der Gesetzentwurf 18/7360 setzt eine Typisierungskompetenz des einfachen Gesetzgebers voraus; „bei den genannten Einsatztypen“ soll „**typischerweise keine Einbeziehung in eine bewaffnete Unternehmung zu erwarten**“ (BT-Drucks. 18/7360, S. 6) sein. Beabsichtigt ist damit entweder der Effekt einer unwiderleglichen Vermutung oder aber ein bewusst unvollständiges, prozedural nicht flankiertes Regel-Ausnahme-Schema.

Mit der gesetzlichen Wendung „**in der Regel**“ wird die Konzeption nicht klarer. Der Gesetzentwurf verhält sich zu diesem offenbar nachträglichen Einschub nicht. Die Begründung (BT-Drucks. 18/7360, S. 7 f.) übernimmt die der Kommission (vgl. BT-Drucks. 18/5000, S. 37), mithin die Begründung einer Fassung ohne die Wendung „in der Regel“. Die nunmehrige Begründung in BT-Drucks. 18/7360, S. 7 f. transportiert die Unschärfen aus den Erläuterungen

der Kommission („Privilegierung“ und „gesetzliche Vermutung“ versus Widerlegbarkeit der Vermutung „durch konkrete Umstände“).

Was bedeutet „in der Regel“?

- **Lesart 1:** Indem § 2 Abs. 2 ParlBG-E unter der Überschrift „Begriffsbestimmung“ dekretiert, dass in den Katalogfällen eine bewaffnete Unternehmung „in der Regel“ nicht zu erwarten ist, entfällt der Tatbestand „Einsatz bewaffneter Streitkräfte“ und damit der parlamentarische Zustimmungsvorbehalt (§ 2 Abs. 1, § 1 Abs. 2 ParlBG und ParlBG-E). Die Wendung „in der Regel“ schließt den atypischen Fall ein. Die Norm will auch jenen Einsatz-Fall von der Zustimmungsbedürftigkeit freizeichnen, der ausnahmsweise – atypisch – dem Regelfall nicht gleichsteht und bei isolierter Bewertung dem Parlamentsvorbehalt zu unterwerfen wäre.
- **Lesart 2:** § 2 Abs. 2 ParlBG-E imitiert die aus dem Strafrecht vertraute Regelbeispielmethode. Dann bedeutet „in der Regel“, dass eine bewaffnete Unternehmung in den Katalogfällen „vermutlich“ nicht zu erwarten ist – aber **nicht nur und auch nicht stets** in den Katalogfällen. Diese typisieren für den Regelfall, erfassen „Privilegierungen“ (BT-Drucks. 18/7360, S. 8), jedoch nicht ohne Ausnahme.

Wenn der Gesetzgeber die **Lesart 2** anstrebt – dafür spricht die bisherige Entwicklungsgeschichte des Entwurfs –, dann aber ein **Regel-Ausnahme-Schema ohne Verfahrensrecht**. Trägt die Bundesregierung Begründungslasten nach Art des § 4 Abs. 1 Satz 2 ParlBG, der die Regierung darzulegen verpflichtet, „aus welchen Gründen der bevorstehende Einsatz von geringer Intensität und Tragweite ist“? Schuldet die Bundesregierung – außerhalb des EUZBBG – Informationen, die dem Bundestag eine eigene Einschätzung ermöglichen? Insbesondere fehlt ein Verfahrensmodus nach Art des § 4 Abs. 1 Satz 4, Satz 5 ParlBG, der die parlamentarische Befassung und Entscheidung gewährleistet, wenn der Bundestag seinerseits nicht die § 2 Abs. 2-„Regel“-Annahme teilt, sondern der exekutivischen Grenzfallbewertung entgegenzutreten will.

c) Verfassungskonforme Auslegung?

Das Bundesverfassungsgericht hat im Pegasus-Urteil betont: „Die Rechte, die das Grundgesetz den einzelnen Verfassungsorganen verleiht, stehen weder zu ihrer eigenen Disposition noch zur Disposition des Gesetzgebers“ (2 BvE 6/11, Rn. 93). Im Kontext bestreitet dieser Satz einen „Einschätzungs- oder Prognosespielraum“ der Bundesregierung, wenn diese bei „Gefahr im Verzug“ im Eil- und Notfall über den Auslandseinsatz der Bundeswehr entscheidet. Auch in dieser Konstellation verfügt die Regierung nicht über „eigene verteidigungspolitische Gestaltungsspielräume“ (Rn. 88), widersetzt sich das Grundgesetz einem „Parlamentsnachvollzug“ und **kommt eine gesetzgeberische „Ermächtigung der Exekutive zur materiellen Entwertung der parlamentarischen Mitentscheidungskompetenz“ nicht in Betracht** (Rn. 93).

Diese strikten Vorgaben hat das Bundesverfassungsgericht ausdrücklich auch an den Gesetzgeber adressiert (2 BvE 6/11, Rn. 93), zugleich dessen Pflicht betont, das „zu beobachtende Verfahren näher zu regeln“.

Für § 2 Abs. 2 ParlBG-E kann nichts anderes gelten. Er scheitert a limine als „Ermächtigung der Exekutive zur materiellen Entwertung der parlamentarischen Mitentscheidungskompetenz“. Sinnhaftigkeit könnte der Norm nur zuwachsen, wenn sie ein **Verständigungsverfahren über Nicht-Einsätze** arrangerie. Sie ist wertlos als Dispositionsnorm über Einsätze „bewaffneter deutscher Streitkräfte außerhalb des Geltungsbereichs des Grundgesetzes“ (§ 1 Abs. 2 ParlBG); werthaltig könnte sie sein als **Verfahrensnorm**, die die exekutive Grenzfallbewertung verhindert (o. III 1) und die Parlamentshoheit auch in Grenzfällen (o. II 4) gewährleistet. „Einsatz bewaffneter Streitkräfte“ (§ 2 ParlBG) ist ein Ja-Nein-Begriff, der sich sperrt gegen Regel-Ausnahmedogmatik und angewiesen ist auf ein Subsumtionsverfahren im Einzelfall.

Just insoweit enthält sich § 2 Abs. 2 ParlBG-E jeder „näheren“ (2 BvE 6/11, Rn. 93) Regelung und bietet keine Anknüpfungspunkte für eine verfassungskonforme Auslegung. Das Unterrichtsregime des § 6 ParlBG beschränkt sich in seiner heutigen Fassung und in der Entwurfsfassung durchweg auf „Einsätze“. Für eine Verständigung über die Grenzfrage – über „Einsatz oder Nicht-Einsatz“ – lässt sich dem Gesetz und dem Gesetzentwurf nichts entnehmen. Allein die für den künftigen § 2 Abs. 2 ParlBG vorgesehene Wendung „in der Regel“ legt nahe, dass insoweit überhaupt Entscheidungsbedarf besteht; das Entscheidungsverfahren wird nicht geregelt.

d) Qualifizierte Unterrichtung unabdingbar

Die Entscheidung der Bundesregierung, die Bundeswehr in „Nicht-Einsätze“ zu involvieren – Hilfs-, Unterstützungs-, Versorgungs-, Ausbildungs- Beobachtermissionen –, erfordert mindestens **Grenzfall- und Irrtumskontrolle**. Die Konstellation ähnelt der Eil- und Notfallsituation insoweit, als die Bundesregierung eine Streitkräfteverwendung initiiert, deren Qualifikation falsch sein kann. Der Bundestag muss den abgeschlossenen Streitkräfteeinsatz im Eil- und Notfall nachträglich nicht mehr genehmigen, jedoch kontrollieren können; die Entsendung der Streitkräfte in den – regierungsseitig behaupteten – „Nicht-Einsatz“ muss der Bundestag seinerseits qualifizieren, ggf. als „Einsatz“ mandatieren. Die **unverzügliche und qualifizierte Unterrichtung**, die das Pegasus-Urteil für abgeschlossene Eil- und Notfälle verlangt (2 BvE 6/11, Rn. 102 ff.), schuldet die Bundesregierung auch für alle Missionen, die nach ihrer Auffassung die „Einsatz“-Schwelle (§ 1 Abs. 2 ParlBG) nicht erreichen.

Die Entwurfsbegründung konzidiert, dass „eine rechtzeitige Befassung der zuständigen Ausschüsse angezeigt“ sei, „nicht zuletzt um eine parlamentarische Kontrolle zu ermöglichen, ob ausnahmsweise eine Zustimmung des Bundestages erforderlich ist“ (BT-Drucks. 18/7360, S. 6). Doch bleibt außerhalb der EUZBBG-Regeln unklar, ob eine verlässliche Rechtsgrundlage für eine qua-

lifizierte Unterrichtung zur Verfügung steht. Der vorgeschlagene § 6 Abs. 1 ParlBG-E knüpft an „Einsätze“ an; er ist nicht zugeschnitten auf den möglichen Grenzstreit darüber, ob überhaupt ein Beteiligungs- und Zustimmungsfall (§ 1 ParlBG) in Frage steht. Benötigt wird **für Grenzfälle ein Informations- und Verständigungsregime**, das den Parlamentsvorbehalt – seine effektive Wahrnehmung (Pegasus-Urteil, 2 BvE 6/11, Rn. 103) – prozedural flankiert.

3. § 2a ParlBG-E

§ 2a ParlBG-E zeichnet die Mitwirkung in militärischen Stäben und Hauptquartieren von der Parlamentsbeteiligung frei – es sei denn, dass sich Soldatinnen und Soldaten „im Gebiet eines bewaffneten Konflikts befinden oder dort eingesetzte Waffen unmittelbar bedienen“: **Distanz und Mittelbarkeit schalten den Parlamentsvorbehalt aus, Nähe und Unmittelbarkeit reaktivieren das Zustimmungserfordernis**. Auch diese Vorschrift des Entwurfs bestimmt die Reichweite der parlamentarischen Mitwirkung einseitig mit Blick auf Risiken für Soldaten und das „Eskalations- und Verstrickungspotential“ (vgl. BT-Drucks. 18/7360, S. 6). Dieser Zuschnitt erscheint unter Berücksichtigung der politischen Mitverantwortung für das Machtpotential Bundeswehr (o. II 1 und II 3) verfassungsrechtlich fragwürdig.

So erläutert die Entwurfsbegründung, dass „die direkte Steuerung einer bewaffneten Drohne zustimmungspflichtig“ bleibe, auch dann, „wenn sie räumlich oder organisatorisch aus einem Stab oder Hauptquartier heraus erfolgen würde“ (BT-Drucks. 18/7360, S. 9). Dann freilich kann – konsequent auf der Linie der **Kriterien Distanz und Mittelbarkeit** – eine „indirekte“ Steuerung der Drohne, etwa durch Datensammlung, Zieleinschätzung, Zielauswahl „aus einem Stab oder Hauptquartier“ außerhalb des Kampfgebiets, dem wehrverfassungsrechtlichen Parlamentsvorbehalt entzogen werden. **Die teleologische Engfassung der parlamentarischen Mitentscheidungskompetenz führt verfassungsrechtlich auf eine schiefe Ebene**. Die Kriterien Distanz und Mittelbarkeit sind unvereinbar mit dem Politik- und Verantwortungsvorbehalt (o. II 1 und II 3), der den Deutschen Bundestag nicht nur nach Risikokriterien einschaltet, sondern auch und in erster Linie als Forum der Nation und Forum des politischen Streits zwischen Regierungsmehrheit und Opposition: dort soll befunden werden über das Gewalt- und Machtpotential Bundeswehr – „gerade im Hinblick auf die Beteiligung der Opposition in freier parlamentarischer Debatte“ (BVerfGE 121, 135, 162).

Dass auch in jenen Fällen „indirekter“ Beteiligung der Bundeswehr, die der Entwurf mit § 2a ParlBG-E aussortieren will, militärisches Gewalt- und Machtpotential aktiviert werden kann, steht außer Frage. Auch diese Konstellationen „in die demokratisch rechtsstaatliche Verfassungsordnung einzufügen“ (BVerfGE 90, 286, 382), einheitlich alle Potentiale militärischer Macht in der Mitte der Demokratie einzuhegen, ist der rechtsgeschichtlich verbürgte und vornehmste Sinn des wehrverfassungsrechtlichen Parlamentsvorbehalts.

4. Unterrichtung über „Einsätze der Spezialkräfte“

a) Unterrichtung im „Entscheidungsverbund“ und Sonderrecht

Umfassende Unterrichtung des Deutschen Bundestages über geplante, stattfindende und abgeschlossene Einsätze der Streitkräfte ist politisch erwünscht und verfassungsrechtlich geboten. Einsatz-Politik im „Entscheidungsverbund“ setzt voraus, dass die Bundesregierung stetig die Informationsasymmetrie abbaut und die „Verbund“-Organe – Regierung und Parlament – auf einen Kenntnisstand bringt, der zur Entscheidung befähigt. Dass dadurch auch die Bündnisfähigkeit Deutschlands und das Vertrauen der NATO- und EU-Partner in die deutschen Beiträge für „multilaterale militärische Verbundfähigkeiten“ gestärkt wird, ist Hauptanliegen der ParlBG-Novelle (vgl. § 6 Abs. 1 und § 9 ParlBG-E).

In diesem Kontext will die Novelle ein **Sonderrecht für KSK-Verwendungen** etablieren. Der Wortlaut („Unterrichtung“) und der systematische Standort in einem neuen § 6a – im Anschluss an das allgemeine Unterrichtsrecht des § 6 – sollte jeden Zweifel ausschließen daran, dass allein **Unterrichtungs-Sonderrecht** in Rede steht, nicht etwa ein Einsatz-Sonderrecht. Die Begründung des ParlBG-E stellt das im Allgemeinen Teil ausdrücklich klar: **„Die Regelungen über die Zustimmung des Bundestages zu dem bewaffneten Einsatz (§ 1 Abs. 2, § 5 ParlBG), in dessen Rahmen die Spezialkräfte verwendet werden, bleiben unberührt“** (BT-Drucks. 18/7360, S. 6).

Der Weg in ein KSK-Einsatz-Sonderrecht wäre verfassungsrechtlich ein Irrweg. Der Gesetzgeber muss vermeiden, dass ein künftiger § 6a ParlBG missverstanden wird – und Schauplatz einer Entparlamentarisierungspraxis nach Art der Kämpfe um § 7 EUZBBG (dazu die Kritik der Rüge-Kommission, BT-Drucks. 18/5000, S. 45, und der anhängige Organstreit 2 BvE 3/15). Deshalb empfiehlt sich, die Formulierung **„Einsätze der Spezialkräfte“** zu vermeiden. Der Begriff „Einsatz“ sollte im ParlBG-Kontext reserviert bleiben für den Grundtatbestand, an den die Parlamentsbeteiligung anknüpft (§ 1 und § 2 ParlBG). Systematisch stimmiger wäre ein § 6a, der von **„Verwendung der Spezialkräfte“** handelt. Selbst wenn ein allein von KSK-Kräften bestrittener „Einsatz“ denkbar sein sollte, bleibt bedeutsam, dass das Gesetz den Einsatz-Begriff dem grundsätzlichen Beteiligungstatbestand (§ 1 ParlBG) vorbehält.

Dass § 6a ParlBG-E den Bundestag nur mündlich, nur „in einem angemessenen zeitlichen Zusammenhang“ unterrichtet und die Informationen nur an ausgewählte Abgeordnete adressiert sehen will (Abs. 1), ist **rechtfertigungsbedürftiges Sonderrecht**. Auch hier ist der Gefahr zu wehren, dass sich ein Einsatzrecht abseits der verfassungsrechtlichen Standards entwickelt: Wenn § 6a **Abs. 2** ParlBG-E auf Unterrichtung „nach Abschluss“ zielt, scheint **Abs. 1** für den Zeitabschnitt vor und während der KSK-Verwendung eine wenn nicht willkürliche, so doch freihändige Informationspraxis zu gestatten.

Dann aber **verschieben sich die Koordinaten der „vorherigen“** (BVerfGE 90, 286, 381) **Parlamentsbeteiligung**.

Je nach Gewicht der KSK-Verwendung wird eine restriktive Handhabung des künftigen § 6a ParlBG den wehrverfassungsrechtlichen Parlamentsvorbehalt schleifen, seine politischen, legitimatorischen und auf öffentliche Einzelfallverantwortung gerichteten Funktionen. Dieser Vorbehalt ist zuallererst ein *Parlamentsvorbehalt*, d.h. **Einflusschance aller Abgeordneten** (dazu das Pegasus-Urteil des BVerfG v. 23.9.2015, 2 BvE 6/11, Rn. 104). Und er zielt auf **Öffentlichkeit** (BVerfGE 121, 135, 162). Dem widersetzt sich § 6a ParlBG im Zeichen der **Geheimhaltungsbedürftigkeit**.

Nähere Erläuterungen zu einzelnen Geheimhaltungsanlässen finden sich in der Entwurfsbegründung nicht. Die in § 6a Abs. 2 Satz 2 ParlBG-E benannten Rückschlüsse sind gewiss zu vermeiden, die Geheimschutzinteressen der Bündnispartner (Abs. 2 Satz 3) sind gewiss beachtlich. Dem kann indes Rechnung getragen werden, ohne die politisch wesentliche Vorab-Information zu schmälern und ohne den wehrverfassungsrechtlichen Parlamentsvorbehalt zu durchkreuzen. Der abstrakte („geheimhaltungsbedürftig“) und unbestimmte („in einem angemessenen zeitlichen Zusammenhang“) § 6a **Abs. 1** ParlBG-E darf in der Anwendungspraxis nicht als Freizeichnungsnorm begriffen werden. Er ist sonderrechtliche Ausnahme. Seine verfassungskonforme Handhabung ist unabdingbar, d.h.: **für jeden KSK-Verwendungsfall** ist der Geheimhaltungsbedarf und -umfang, die Abkehr vom Grundsatz der Unterrichtung aller Abgeordneten und vom Grundsatz der schriftlichen und unverzüglichen Unterrichtung (2 BvE 6/11, Rn. 104) **konkret rechtfertigungsbedürftig** – und nach Maßgabe der Rechtfertigung im jeweiligen Einzelfall zu minimieren.

Verfassungsrechtlich kann kein Zweifel sein, dass die im Pegasus-Urteil entwickelten **strengen Unterrichtungserfordernisse** (2 BvE 6/11, Rn. 102 ff.) nicht nur für den dort in Bezug genommenen Eil- und Notfall, sondern allgemein gelten (2 BvE 6/11, Rn. 102: „Ausfluss des wehrverfassungsrechtlichen Parlamentsvorbehalts“) – insbesondere die Anforderungen „in zeitlicher Hinsicht“ (2 BvE 6/11, Rn. 104) und die Verpflichtung der Bundesregierung auf **Unterrichtungsintensität je nach „der militärischen und politischen Bedeutung des Streitkräfteeinsatzes“** (2 BvE 6/11, Rn. 104).

Die militärische und politische Bedeutung der Spezialkräfte dürfte regelmäßig hoch zu veranschlagen sein. Gerade für diese Kräfte ist verfassungsrechtlich ausgeschlossen, dass das ParlBG die Unterrichtungspflichten der Bundesregierung gesetzlich-pauschal reduziert und sektoral die parlamentarische Mitentscheidungskompetenz materiell entwertet.

b) Verkopplung von „Eileinsatz“ und § 6a ParlBG-E

Zu bedenken ist zudem, wiederum auch und gerade für KSK, dass reduzierte Unterrichtung im Zeichen der Geheimhaltung verkoppelt werden mag mit der regierungsautonomen **Pegasus-Kompetenz im Eil- und Notfall**. Wenn § 6a

Abs. 1 als *lex specialis* § 5 Abs. 4 ParlBG-E aus dem Feld schlagen soll, geht es in dieser Konstellation nicht mehr um öffentlich debattierte (BVerfGE 121, 135, 162) Parlamentsheer-Einsätze (BVerfGE 90, 286, 382), sondern um geheime Missionen im Dienste der Gubernative. Dann beschließt die Regierung nicht mehr nur „vorläufig allein“ (Pegasus-Urteil v. 23.9.2015, 2 BvE 6/11, Rn. 83) und kann das politisch-kompensatorische Konzept der unverzüglichen und qualifizierten Unterrichtung (2 BvE 6/11, Rn. 95, 101 ff.) nicht wirken.

Das Szenario bestätigt, dass die Restriktionen des § 6a ParlBG-E – die Abkehr von umfassender, unverzüglicher, schriftlicher Unterrichtung aller Abgeordneten – in der konzipierten Abstraktheit nicht zu halten sind. Wird er Gesetz, muss die Bundesregierung zu einer gegenläufigen, „parlamentsfreundlichen“ (BVerfGE 121, 135, 162; 2 BvE 6/11, Rn. 70 – Pegasus) Informationspraxis finden.

IV. Resümee

Ob die Rüge-Kommission eine Dispositionsbefugnis des einfachen Gesetzgebers an den Außengrenzen des wehrverfassungsrechtlichen Parlamentsvorbehalts angenommen hat, ist nicht klar auszumachen. Spätestens mit dem nach Vorlage des Kommissionsberichts (18. Juni 2015) ergangenen Pegasus-Urteil des Bundesverfassungsgerichts (23. September 2015) hat sich die Grenzbelastungsprobe erledigt. Das Urteil befestigt den Begriff „Einsatz bewaffneter Streitkräfte“ als exklusiv verfassungsrechtlichen Begriff (2 BvE 6/11, Rn. 71). Für einfach-gesetzliche Disposition bleibt kein Raum.

Zugleich hat das Pegasus-Urteil den „Entscheidungsverbund von Parlament und Regierung“ (BVerfGE 121, 135, 161; 2 BvE 6/11, Rn. 70) und die Unterrichtungsansprüche des Bundestages (2 BvE 6/11, Rn. 102 ff.) gestärkt. Das Parlamentsrecht auf informierte Mitwirkung flankiert die Entscheidung im Verbund. Dem Bundestag bleibt nicht nur die Kontrolle nach einer Eil- und Notfallentscheidung der Bundesregierung vorbehalten (2 BvE 6/11, Rn. 103), sondern auch die präventive Kontrolle über die rechtliche Schwelle parlamentarischer Zustimmungsbefähigung.