

**ENTWURF EINES GESETZES ZUR FORTENTWICKLUNG DER PARLAMENTARISCHEN BETEILIGUNG BEI  
DER ENTSCHEIDUNG ÜBER DEN EINSATZ BEWAFFNETER STREITKRÄFTE IM AUSLAND IM ZUGE  
FORTSCHREITENDER BÜNDNISINTEGRATION**

Deutscher Bundestag  
Ausschuss für Wahlprüfung,  
Immunität und Geschäftsordnung

Ausschussdrucksache

18 - G - 19

13. April 2016

**- Stellungnahme -**

Prof. Dr. Wolff Heintschel von Heinegg, Europa-Universität Viadrina

Der Entwurf des Parlamentsbeteiligungsgesetzes (im Folgenden: ParlBG-E) zeichnet sich aus verfassungsrechtlicher Sicht durch eine gewisse Ambivalenz aus. Zum einen geht er merklich über die verfassungsgerichtlich identifizierten Vorgaben hinaus und bewirkt so mitunter eine empfindliche Einschränkung der erforderlichen Flexibilität außen- und sicherheitspolitischen Handelns. Zum anderen bleibt er hinter den verfassungsrechtlichen Vorgaben zurück oder wird ihnen nicht in gebotener Weise gerecht. Dies bedeutet kein verfassungsrechtliches Unwerturteil über den gesamten Entwurf. Es sollte aber die Gelegenheit einer Korrektur genutzt werden, um Auseinandersetzungen über die Verfassungskonformität des Entwurfs im Allgemeinen und den Streitkräfteeinsatz im Besonderen möglichst vermeiden zu können. Es ist den Soldatinnen und Soldaten geschuldet, ihnen für ihre gefährlichen Einsätze nicht allein die erforderlichen Mittel, sondern auch die mindestens ebenso notwendige Rechtssicherheit mitzugeben. Dies bedeutet freilich nicht, dass das Parlamentsbeteiligungsgesetz den Einsatzbegriff – positiv oder negativ – derart konkretisiert, dass möglichst kein Auslegungsspielraum verbleibt. Dies gilt auch hinsichtlich des Wunsches einer Regelung flexibler Obergrenzen, der zwar in der Sache berechtigt ist, mit seiner Forderung nach einer gesetzlichen Regelung aber weit über das rechtlich Gebotene hinausgeht.

**I. Zu § 2 ParlBG-E**

**- § 2 Abs. 1 ParlBG-E**

Mit dem Einfügen des Wortes „konkret“ in § 2 Abs. 1, so dass eine Einbeziehung in eine bewaffnete Unternehmung nunmehr „konkret zu erwarten sein muss“, soll den Vorgaben von BVerfGE 121, 135, 164 Genüge getan werden. Das Wort „konkret“ wird den verfassungsgerichtlichen Vorgaben jedoch nicht vollends gerecht, da es mit ‚im Einzelnen genau geklärt‘, ‚genau dargelegt‘ oder ‚gerade anstehend‘ gleichgesetzt wird und daher enger ist als die vom BVerfG verlangte qualifizierte Erwartung der Einbeziehung in eine bewaffnete Unternehmung. Wenngleich sie gleichermaßen unelegant wie der jetzige Vorschlag ist, erscheint die folgende Formulierung vorzugswürdig:

„... oder die qualifizierte Erwartung einer Einbeziehung in eine bewaffnete Unternehmung besteht.“

## **- § 2 Abs. 2 ParlBG-E**

Die Konkretisierung des Einsatzbegriffs in § 2 Abs. 2 ParlBG-E durch negative Regelbeispiele entspricht den verfassungsrechtlichen Anforderungen. Insbesondere kann keine Rede von einer „nachhaltigen Entkräftung des Parlamentsvorbehalts“ sein.

Das Bundesverfassungsgericht hat u.a. in BVerfGE 121, 135, 165 festgestellt:

„Die bloße Möglichkeit, dass es bei einem Einsatz zu bewaffneten Auseinandersetzungen kommt, reicht ... nicht aus. Ein solches Kriterium würde die verfassungsrechtlich angeordneten Gewichte der Organkompetenzverteilung im Bereich der auswärtigen Gewalt verschieben, weil die theoretische Möglichkeit einer bewaffneten Auseinandersetzung sich, wo Streitkräfte operieren, kaum je von vornherein wird ausschließen lassen. Der wehrverfassungsrechtliche Parlamentsvorbehalt erstreckt sich daher nicht auf Einsätze, bei denen für eine spezifische Nähe zur Anwendung militärischer Gewalt nichts ersichtlich ist. Deshalb führt erst die qualifizierte Erwartung einer Einbeziehung in bewaffnete Auseinandersetzungen zur parlamentarischen Zustimmungsbedürftigkeit eines Auslandseinsatzes deutscher Soldaten.“

Die Regelbeispiele des neuen § 2 Abs. 2, die ja keinen Ausschluss einer Einzelfallprüfung bewirken und den verfassungsrechtlichen Einsatzbegriff unberührt lassen, entsprechen den Kriterien, die das BVerfG in E 121, 135, 165 ff. identifiziert hat. Das Gesetz bezweckt mithin nicht eine Eingrenzung des wehrverfassungsrechtlichen Konzepts der „Einbeziehung in eine bewaffnete Unternehmung“.

Freilich hätte es zur Wahrung des wehrverfassungsrechtlichen Konzepts der „Einbeziehung in eine bewaffnete Unternehmung“ einer Einfügung der Worte „in der Regel“ nicht zwingend bedurft. Gleichwohl sollten sie beibehalten werden, da sich bereits heute abzeichnet, wie sehr die vorgeschlagene Neuregelung zu Missverständnissen über die Reichweite des Parlamentsvorbehalts beizutragen geeignet ist.

## **II. Zu § 2a ParlBG-E**

Es ist durchaus sachgerecht, nicht weiter zwischen ständigen und ad hoc gebildeten Stäben zu unterscheiden. Allerdings ist fraglich, ob die Verlegung deutscher Soldaten im Rahmen eines Stabes in ein Gebiet eines bewaffneten Konflikts als Abgrenzungskriterium geeignet ist. Zum einen könnte der Begriff des ‚bewaffneten Konflikts‘ entgegen der Begründung sehr wohl eng ausgelegt werden, so dass „innere Unruhen und Spannungen wie Tumulte, vereinzelt auftretende Gewalttaten und andere ähnliche Handlungen ..., die nicht als bewaffnete Konflikte gelten“ (Art. 1 Abs. 2 ZP II) ausgenommen blieben. Nun trifft es weiterhin zu, dass weder ein einfaches Gesetz noch das anwendbare Völkerrecht den Geltungsbereich des Parlamentsvorbehalts einschränken können. Gleichwohl sollte der Begriff ‚bewaffneter Konflikt‘ keine Verwendung finden. Zum anderen könnte dieses Kriterium zu weit gehen, insbesondere wenn eine qualifizierte Erwartung der Einbeziehung in bewaffnete Auseinandersetzungen zu verneinen ist; denn die bloße räumliche Präsenz in einem fremden

Staat, in dem ein nicht-internationaler bewaffneter Konflikt herrscht, rechtfertigt die Annahme einer solchen qualifizierten Erwartung nicht.

Das zweite Abgrenzungskriterium des unmittelbaren Bedienstens von im Konfliktgebiet eingesetzten Waffen ist mit den verfassungsgerichtlichen Vorgaben schwerlich in Einklang zu bringen. Hier stellt sich etwa die Frage, ob mit dieser Regelung bestimmte Unternehmungen/Maßnahmen vom Parlamentsvorbehalt ausgeschlossen werden. So würde der in einem Stab eingesetzte Drohnenpilot erfasst, nicht aber derjenige, der über die im Einsatzgebiet anzugreifenden Ziele entscheidet, solange er sich nicht auf dem Gebiet eines bewaffneten Konflikts aufhält.

Angesichts der verfassungsrechtlichen Eigenständigkeit des Parlamentsvorbehalts kommt es allein darauf an, ob deutsche Soldaten in bewaffnete Unternehmungen einbezogen sind. Dies ist nicht erst dann der Fall, wenn deutsche Soldaten tatsächlich bewaffnete Gewalt anwenden. Vielmehr führt nicht die bloße Möglichkeit, sehr wohl aber „die qualifizierte Erwartung einer Einbeziehung in bewaffnete Auseinandersetzungen zur parlamentarischen Zustimmungsbefähigung eines Auslandseinsatzes deutscher Soldaten“ (BVerfGE 121, 135, 165). Das Mitführen von Waffen und eine Ermächtigung ihres Gebrauchs können Anhaltspunkte für eine drohende Einbeziehung sein. „Solange es sich allerdings rechtlich nur um eine Ermächtigung zur Selbstverteidigung handelt und der Einsatz selbst einen nicht-militärischen Charakter hat, ist die Schwelle zur Zustimmungsbefähigung nicht schon durch diese Ermächtigung erreicht (BVerfGE 121, 135, 167). Grundsätzlich bedarf es aber (1) hinreichend greifbarer tatsächlicher Anhaltspunkte, dass ein Einsatz in die Anwendung von Waffengewalt münden kann; (2) einer besonderen Nähe/Unmittelbarkeit der Anwendung von Waffengewalt. „Ein Streitkräfteeinsatz muss - jenseits der qualifizierten Erwartung einer Einbeziehung in bewaffnete Auseinandersetzungen - im Einzelfall daher keine bestimmte militärische Erheblichkeitsschwelle überschreiten oder einen auf offensive Gewaltanwendung angelegten Charakter aufweisen, um den Parlamentsvorbehalt auszulösen; humanitäre Zielsetzungen als solche suspendieren das Erfordernis parlamentarischer Zustimmung nicht“ (BVerfGE v. 23.9.2015, Rn. 80).

Aus all dem folgt, dass die Auswahl von konkreten militärischen Zielen im Einsatzgebiet durch deutsche Soldaten auch dann eine Einbeziehung in bewaffnete Unternehmungen darstellt, wenn sie im Rahmen multinationaler Stäbe erfolgt.

### **III. Zu §§ 6 Abs. 1 und 9 ParlBG-E**

Die Einrichtung „multilateraler militärischer Verbundeinheiten“ sowie die „Planungen für bewaffnete Einsätze der deutschen Streitkräfte in Systemen gegenseitiger kollektiver Sicherheit“ gehören in den der Exekutive vorbehaltenen Bereich, so dass die diesbezügliche Unterrichtungspflicht einen Fremdkörper darstellt. Nach BVerfGE 121, 135, 160 liegt die „deutsche Mitwirkung an der strategischen Gesamtausrichtung und an der Willensbildung über konkrete Einsätze des Bündnisses ... ganz überwiegend in den Händen der Bundesregierung. Dies widerspricht ... nicht grundsätzlich den verfassungsrechtlichen Kompetenzzuweisungen, die im Bereich der auswärtigen Gewalt der Regierung besondere Freiräume öffnen, schon weil dies dem Grundsatz einer organadäquaten Funktionszuweisung entspricht (BVerfGE 68, 1 [87]; 104, 151 [207]).“ Der wehrverfassungsrechtliche

Parlamentarvorbehalt ist ein „wesentliches Korrektiv für die Grenzen der parlamentarischen Verantwortungsübernahme im Bereich der auswärtigen Sicherheitspolitik“ und er begrenzt den „weit bemessenen Gestaltungsspielraum der Exekutive“ erst dann, wenn es um die Anwendung militärischer Gewalt geht. Daher geht der Entwurf mit dem vorgeschlagenen § 6 Abs. 1 deutlich über das verfassungsrechtlich Gebotene hinaus. Auch die Entscheidung des BVerfG vom 23.9.2015 macht eine Unterrichtung konkreter Einsatzplanungen in Systemen gegenseitiger kollektiver Sicherheit nicht erforderlich, solange sichergestellt ist, dass der Deutsche Bundestag vor Einsatzbeginn seine Zustimmung zu erteilen vermag. In der in der Begründung zitierten Passage geht es allein um die Bestimmung des Begriffs der ‚Gefahr im Verzug‘, so dass sich an der Einschätzung durch BVerfGE 121, 135, 160 nichts geändert hat.

Darüber hinaus wäre die Bundesregierung durch die Informationspflicht in ihrem politischen Handlungsspielraum erheblich eingeschränkt, da sie sich frühzeitig festlegen müsste oder sich Handlungsoptionen auf internationaler Ebene begeben würde. Nach der Entscheidung des BVerfG aus dem Jahre 1994 wird der „der Regierung von der Verfassung für außenpolitisches Handeln gewährte Eigenbereich exekutiver Handlungsbefugnis und Verantwortlichkeit“ durch den Parlamentarvorbehalt nicht berührt. Das gilt insbesondere hinsichtlich der Entscheidung über die Modalitäten, den Umfang und die Dauer der Einsätze, die notwendige Koordination in und mit Organen internationaler Organisationen.“ Daher sollte erwogen werden, den vorgeschlagenen § 6 Abs. 1 ParlBG-E zu streichen.

Mit Blick auf § 9 ParlBG-E ist unklar, was sich hinter dem Begriff der multilateralen militärischen Verbundfähigkeit als zentralem Anknüpfungspunkt für die Berichtspflicht jenseits der wenigen derzeit bestehenden bzw. künftig geplanten integrierten Fähigkeiten – wie AWACS & AGS – verbirgt. Ob die ausweislich der Begründung in § 9 gesetzten politischen Erwartungen diese Regelung rechtfertigen, sei dahingestellt. Jedenfalls ist nicht auszuschließen, dass mit § 9 die Möglichkeit eröffnet wird, jede kleinteilige Absprache mit den Partnern frühzeitig in Frage zu stellen und öffentlichkeitswirksam zu „politisieren“. Eine solche Entwicklung könnte das eigentliche Ziel der Kommission, den Partnern ein Mehr an Verlässlichkeit in die Verfügbarkeit militärischer Fähigkeiten im Falle von Militäreinsätzen zu bieten, konterkarieren.

#### **IV. Zu §§ 5 Abs. 4, 6a Abs. 1 und 2 ParlBG-E:**

§ 5 Abs. 4 ParlBG-E greift zutreffend die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 23.9.2015 auf. Mit § 6a Abs. 1 und 2 wird zwar die bisherige Praxis weitgehend aufgegriffen. Gleichwohl begegnet eine gesonderte Regelung insoweit Bedenken, als ohne Not zwischen verschiedenen Einheiten der Bundeswehr unterschieden wird.

#### **V. Zu den Berichts- und Unterrichtungspflichten**

Besonders bemerkenswert sind schließlich die im Vergleich zu der bestehenden Gesetzeslage weiteren sieben Berichts-/Unterrichtungspflichten. Sie gleichen eher einem Saturierungsangriff auf das Parlament und die Exekutive, als dass sie aus verfassungsrechtlicher Sicht geboten oder sinnvoll sind. Bereits im Zusammenhang mit § 9 ParlBG-E ist auf die Gefahr einer unnötigen Politisierung hingewiesen worden. Insbesondere

mit Blick auf § 6 Abs. 4 ParlBG-E stellt sich die Frage nach dem Mehrwert eines und der Sinnhaftigkeit eines „ressortübergreifenden Evaluierungsberichtes ...“, der die Wirksamkeit der militärischen und zivilen Komponenten der Mission bewertet.“ Derartige Berichte bergen eine erhebliche Gefahr, könnten sie doch zu der Fehlannahme verleiten, Erfahrungen vergangener Missionen seien Eins zu Eins auf andere Missionen übertragbar.