Deutsche Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer

Deutsche Universität für Verwaltungswissenschaften

Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Finanz- und Steuerrecht

Universitäts-Professor Dr. Joachim Wieland

8. April 2016
Jw/cb

Schriftliche Stellungnahme

zur Vorbereitung der öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages

am 13. April 2016

zu dem Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD

Gesetz zur Fortentwicklung der parlamentarischen Beteiligung bei der Entscheidung über den Einsatz bewaffneter Streitkräfte im Ausland im Zuge fortschreitender Bündnisintegration

BT-Drucksache 18/7360

I.

Der Gesetzentwurf zielt darauf, die Rechte des Bundestages bei der Begleitung der militärischen Integration zu sichern und zugleich die Bündnisfähigkeit Deutschlands zu stärken. Er will eine Berichtspflicht der Bundesregierung gegenüber dem Bundestag hinsichtlich der multilateralen militärischen Verbundfähigkeiten einführen und „Klarstellungen" des Einsatzbegriffs schaffen. Eine Regelung zu Stäben und Hauptquartieren soll für ein größeres Maß an Rechtssicherheit sorgen. Damit das Parlament Einsätze bilanzieren und bewerten kann, soll eine Pflicht zur Vorlage eines Evaluierungsberichts nach Abschluss eines Einsatzes geschaffen werden. Für den Fall, dass ein Einsatz zum frühestmöglichen Zeitpunkt einer Parlamentsbefassung bereits abgeschlossen ist, soll

Postfach 14 09 · 67324 Speyer
Freiherr-vom-Stein-Str. 2 · 67346 Speyer
Telefon: ++49(0)6232-654-355
Sekretariat: ++49(0)6232-654-353
Telefax: ++49(0)6232-654-127
E-Mail: wieland@uni-speyer.de

entsprechend der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts an die Stelle der konstitutiven Zustimmungspflicht eine Informationspflicht über Grundlagen und Verlauf des Einsatzes treten. Der Bundestag soll weiter einen Informationsanspruch über im Gang befindliche konkrete Planungen erhalten, die in Systemen gegenseitiger kollektiver Sicherheit mit Blick auf bewaffnete Einsätze vorgenommen werden. Entsprechend der bisher geübten Praxis sollen die zuständigen Ausschüsse des Bundestages über geheimhaltungsbedürftige Einsätze der Spezialkräfte nach Abschluss der jeweiligen Operation mündlich unterrichtet werden.

II.

Das Bemühen um eine Fortentwicklung der parlamentarischen Beteiligung bei der Entscheidung über den Einsatz bewaffneter Streitkräfte im Ausland stößt auf grundsätzliche Schwierigkeiten, weil das Bundesverfassungsgericht in ständiger Rechtsprechung die Notwendigkeit und den Umfang der Parlamentsbeteiligung unmittelbar aus dem Grundgesetz ableitet und damit dem Zugriff des parlamentarischen Gesetzgebers entzieht. Nach der Verfassungsrechtsprechung, die zuletzt im Urteil des Zweiten Senats vom 23. September 2015 bekräftigt wurde, gilt der wehrverfassungsrechtliche Parlamentsvorbehalt allgemein für bewaffnete Einsätze deutscher Soldaten im Ausland und unabhängig davon, ob dieser einen kriegerischen oder kriegsähnlichen Charakter hat. Nach dem verfassungsrechtlichen Prinzip bedarf „jeder Einsatz bewaffneter Streitkräfte der konstitutiven, grundsätzlich vorherigen Zustimmung des Deutschen Bundestages". Der wehrverfassungsrechtliche Parlamentsvorbehalt ist parlamentsfreundlich auszulegen. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts kann das Eingreifen des Parlamentsvorbehalts nicht unter Berufung auf Gestaltungsspielräume der Exekutive maßgeblich von den politischen und militärischen Bewertungen und Prognosen der Bundesregierung abhängig gemacht werden. Bei dem „Einsatz bewaffneter Streitkräfte" handelt es sich um einen verfassungsrechtlichen Begriff, der nach der nachdrücklichen Erinnerung des Bundesverfassungsgerichts „auch nicht von einem im Rang unter der Verfassung stehenden Gesetz (vgl. § 2 ParlBG) verbindlich konkretisiert werden kann".

BVerfG, Urteil vom 23. September 2015, Rn. 71.

Wenn der Gesetzgeber dennoch „bestimmte Typen von Einsätzen identifizieren" will, „in denen das Eskalations- und Verstrickungspotenzial regelmäßig als geringfügig einzuschätzen ist", kann das den Anschein erwecken, er wollte den seinem Zugriff entzogenen Verfassungsbegriff des „Einsatzes bewaffneter Streitkräfte" neu definieren.

Das Bundesverfassungsgericht hebt darauf ab, „ob die Einbeziehung deutscher Soldaten in bewaffnete Auseinandersetzungen qualifiziert zu erwarten ist".

BVerfG, Urteil vom 23. September 2015, Rn. 72.

Die qualifizierte Erwartung der Einbeziehung deutscher Soldaten in bewaffnete Auseinandersetzungen unterscheidet sich von der bloßen Möglichkeit, dass es zu bewaffneten Auseinandersetzungen kommen könnte, zum einen durch hinreichend greifbare tatsächliche Anhaltspunkte dafür, „dass ein Einsatz nach seinem Zweck, den konkreten politischen und militärischen Umständen sowie den Einsatzbefugnissen in die Anwendung von Waffengewalt münden kann". Zum anderen ist eine besondere Nähe der Anwendung von Waffengewalt erforderlich. Die Einbeziehung von deutschen Soldaten in bewaffnete Auseinandersetzungen muss unmittelbar zu erwarten sein. Anhaltspunkte für die drohende Einbeziehung deutscher Soldaten in bewaffnete Auseinandersetzungen bestehen nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts, wenn die Soldaten im Ausland Waffen mit sich führen und ermächtigt sind von ihnen Gebrauch zu machen.

Damit hat das Bundesverfassungsgericht den Begriff und die Tatbestandsmerkmale des „Einsatzes bewaffneter Streitkräfte" detailliert umschrieben. Es ist nicht ersichtlich, dass die Einfügung des Wortes „konkret" in § 2 Abs. 1 ParlBG vor dem Hintergrund dieser Verfassungsrechtsprechung zu mehr Rechtsklarheit beitragen könnte.

Das Gleiche gilt für die erweiterte Fassung von § 2 Abs. 2 ParlBG in der Fassung des Gesetzentwurfs. Auch insoweit ist allein die Interpretation des Begriffs „Einsatz bewaffneter Streitkräfte" durch das Bundesverfassungsgericht und nicht eine Konkretisierung des Begriffs durch den Gesetzgeber maßgeblich. Ein Parlamentsgesetz vermag einen Verfassungsbegriff nicht umzudeuten. Wenn der Gesetzgeber insoweit der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts folgen will, bedarf es keiner Gesetzesänderung. Wenn der Gesetzgeber von der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts abweichen will, muss er das Grundgesetz mit verfassungsändernder Mehrheit ändern. Tertium non datur.

Das Gleiche gilt für die Mitwirkung deutscher Soldaten in militärischen Stäben und Hauptquartieren. Auch insoweit ist der dem Zugriff des Gesetzgebers entzogene Verfassungsbegriff des „Einsatzes bewaffneter Streitkräfte" allein maßgeblich. Die vorgeschlagene Regelung in § 2a ParlBG vermag deshalb keine größere Rechtssicherheit zu schaffen, sondern wird die Rechtsfindung eher erschweren. Auch hier gilt: Wenn es nicht geboten ist, ein Gesetz zu erlassen, ist es geboten, kein Gesetz zu erlassen.

III.

Die im Gesetzentwurf vorgesehenen Erweiterungen der Berichtspflichten sind rechtlich unproblematisch, dürften aber auch die bisherige Praxis nicht wesentlich verändern. Die in § 5 Abs. 4 ParlBG vorgesehene Regelung zur nachträglichen Unterrichtung des Bundestages durch die Bundesregierung, wenn der Einsatz zum frühestmöglichen Zeitpunkt einer Befassung des Bundestages bereits abgeschlossen war, gibt nur die Verfassungsrechtslage wieder.

Wieland

(Wieland)