

Auszug aus dem Stenographischen Protokoll der 25. Sitzung des Ausschusses für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung: Öffentliche Anhörung über das Parlamentsbeteiligungsgesetz am 17. Juni 2004, Berlin, Marie-Elisabeth-Lüder-Haus, Saal 3.101

Ich kann mich nur dem anschließen, was Herr Professor Klein hier in aller Deutlichkeit gesagt hat: Es ist nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts nicht möglich, durch eine Art legislative Generaleinwilligung in bestimmte Einsatzformen sozusagen zustimmungsfreie Einsätze herbeizuführen, indem man sagt: Per Gesetz haben wir die Bundesregierung jetzt generell ermächtigt, bestimmte Einsatzarten allein zu befehlen und durchzuführen, ohne hier mit dem Parlament zusammenzuarbeiten.

Grundsätzlich gilt - das besagen ausdrücklich mehrere Stellen im Urteil - dasjenige Prinzip, das aufgrund der Verfassung gilt. Insofern ist es nicht möglich, hier sozusagen durch eine legislative Generalermächtigung die Befugnis des Parlaments auf die Regierung zu übertragen. Das ginge nur durch eine verfassungsrechtliche Ermächtigung. Damit hätte ich keine Probleme. Aber das ist wahrscheinlich schwierig herbeizuführen.

Herr Nachtwei sprach das Problem der dauerhaften Geheimeinsätze an. Auch hier kann ich mich nur wiederholen: Prinzip der vorherigen Zustimmung des Parlaments. Wenn wir starke Gegenprinzipien finden - das ist möglicherweise hier der Fall -, dann können wir von diesem Prinzip abweichen. Aber das Parlament muss sich irgendwann einmal auch mit diesen geheimhaltungsbedürftigen Einsätzen befassen. Das sind sehr klare Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts.

Ein allerletztes Wort zum Thema Rückholrecht. Ich denke, das Bundesverfassungsgericht ermöglicht ein solches Rückholrecht. Man kann nicht das Argument vorbringen, so etwas habe es in der Verfassungsgeschichte noch nicht gegeben. In Art. 87 a Abs. 4 GG ist das Recht des Parlaments festgeschrieben, den Einsatz zu beenden, also die Streitkräfte wieder zurück in die Kasernen zu holen. So kann man also nicht argumen-

tieren. Wenn man sich das Urteil anschaut, kommt man zu dem Schluss, dass das Urteil ein solches Rückholrecht ermöglicht.

Gleichwohl möchte ich darauf hinweisen: Ein solches Rückholrecht gilt nicht völlig unlimitiert. Wir haben etwa die Bindung, dass man völkerrechtliche Verträge beachten muss. Einige haben auf das Prinzip der Verfassungsorgantreue hingewiesen. Auch da sieht man, dass es hier vielleicht noch die eine oder andere Grenze gibt. Das muss nicht abschließend sein. Aber auf jeden Fall besteht hier ein Rückholrecht des Parlaments. Es wäre auch unsinnig, jetzt zu sagen: Wir haben eine Parlamentsarmee. Wenn aber das Parlament seine Zustimmung gegeben hat, dann mutiert diese Parlamentsarmee zu einer Kanzler- oder Regierungsarmee. - Ich denke, es wäre einfach sinnwidrig, das anzunehmen.

Dr. Rolf Mützenich (SPD): Es tut mir Leid, wenn ich die Anhörung in die Länge ziehe. Aber ich bitte um Verständnis, wenn ich aus der Perspektive eines Mitglieds des Auswärtigen Ausschusses hier frage. Ich bin dankbar, dass wir eingeladen worden sind und die eine oder andere Fragen stellen können.

Zum Rückholrecht habe ich wichtige Informationen bekommen. Es ist im parlamentarischen Verlauf wahrscheinlich immer schwierig, vom Rückholrecht Gebrauch zu machen, insbesondere wenn eine Koalitionsfraktion das Rückholrecht gegenüber ihrer Regierung geltend macht. Ob das dann sozusagen ein gutes Instrument im Hinblick auf das Regieren ist, sei dahingestellt. Ich glaube dennoch, dass das Rückholrecht als wichtiger Bestandteil in diesen Gesetzentwürfen entscheidend ist.

Am Anfang hatte Generalleutnant Dieter einen Hinweis darauf gegeben, wie möglicherweise die NATO Response Force agieren könnte, und auch darauf, in welchen zeitlichen Zusammenhängen dies passieren könnte. Er hat ferner Entscheidungsabläufe geschildert. Herr Dieter, ich bin immer davon ausgegangen: Wenn die NATO Response Force außerhalb des NATO-Bündnisgebietes agiert, was für die Bundeswehr Belang hat, muss zwangsläufig ein Mandat des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen vorliegen. Das hatten Sie nicht erwähnt. Ich sage aufgrund der Erfahrung mit Mandatserteilungen des Sicherheitsrats: So schnell wie der Sicherheitsrat das macht, schafft der Bundes-

tag dies auf jeden Fall. Deshalb ist dieser zeitliche Verzug vielleicht doch nicht das entscheidende Kriterium.

Ich möchte im Hinblick auf den Koalitionsentwurf eine Frage stellen. Ich fand ganz interessant, was Herr Professor Baldus angesprochen hat, nämlich dass der Parlamentsvorbehalt dann greift, wenn die Rechtsgüter von Soldaten wie Leib und Leben betroffen sind. Auch bei Hilfsdiensten und Hilfsleistungen der Streitkräfte ist der theoretische Fall durchaus gegeben, dass Rechtsgüter des Einzelnen betroffen sind. Es liegt auch nicht nur in unserem Ermessen und allein in unseren Möglichkeiten, von dem Gebrauch der Waffe abzurücken. Würden Sie sagen, dass der Parlamentsvorbehalt auch hier wichtig ist, dass also das Parlament auch bei diesen Einsätzen einen Beschluss fassen muss?

Ich wäre Ihnen dankbar, wenn Sie mir Folgendes erläutern könnten. In § 4 Abs. 3 ist im letzten Spiegelstrich von Einsätzen der VN, der NATO, der EU oder einer Organisation, die einen VN-Auftrag erfüllt, die Rede. Heißt das, dass man mit diesem Gesetzentwurf den Streitkräften im Hinblick auf das vereinfachte Zustimmungsverfahren auch dann die Erlaubnis gibt, in einem bewaffneten Einsatz aktiv zu werden, wenn kein UN-Mandat vorliegt, wenn also nur die NATO oder die EU dieses Mandat erteilt?

Dr. Dieter Wiefelspütz (SPD): Ich will auf den Punkt Headquarters zurückkommen. Für manche scheint die Frage Hauptquartiere völlig klar und einfach zu sein; für mich ist sie nach wie vor eine Schlüsselfrage verfassungsrechtlicher Art, insbesondere auch für die Zukunft.

Ich will auf folgenden Sachverhalt hinweisen und daraus eine Frage ableiten: Deutschland hat sich 1999 innerhalb der NATO an den Luftschlägen im Kosovo beteiligt. Das ist verfassungsrechtlich und staatsrechtlich bis heute umstritten; das war eindeutig ein bewaffnetes Unternehmen. Der Bundestag hat diesem Einsatz zugestimmt. Für diesen Einsatz gab es ein Hauptquartier der NATO; ich glaube, in Brüssel, denn das war eine NATO-gestützte Aktivität. Der Zustimmungsbeschluss des Deutschen Bundestages bezog sich aber nicht auf die Führungsoffiziere, auf deutsche Offiziere im NATO-Hauptquartier, sondern nur auf die eingesetzten, auf den Maschinen tätigen deutschen Soldaten. Daraus leite ich die

Frage ab: Was ist denn der konstitutive Parlamentsvorbehalt in diesem Bereich?

Meine These ist - ich möchte Sie bitten, dazu Stellung zu nehmen -: Die ständigen Strukturen der NATO - ob nun mit deutscher Beteiligung bewaffnete Einsätze geführt werden oder nicht, spielt keine Rolle - sind abgesichert durch Art. 59 Abs. 2 und Art. 24 GG. Der konkrete Einsatz vor Ort muss natürlich immer, Herr General, durch den Bundestag genehmigt werden. Aber die Handlungen der Headquarters, egal ob sie nun planen - wenn sie planen, sind sie sowieso nicht zustimmungsbedürftig, weil es noch kein konkreter Einsatz ist - oder den Einsatz führen, bedürfen nicht der Zustimmung, weil die ständigen Strukturen der NATO abgesichert sind durch Art. 59 Abs. 2 und Art. 24 GG. Ich bitte Sie, sich mit meiner Auffassung auseinander zu setzen. Es ist wichtig, darüber zu reden, ob man das noch einmal gesetzlich verortet oder ob das so selbstverständlich ist.

Herr Wieland, gehen Sie bitte davon aus, dass es hier Abgeordnete gibt, die sich sehr intensiv mit dieser Frage auseinander gesetzt haben und die das richtig umtreibt. Das wird im Übrigen auch für die Zukunft eine ganz große und wichtige Frage sein, weil der Aspekt der Integration immer wichtiger werden wird.

Zweite Frage: Braucht man für die Einsetzung eines Entsendeausschusses eine verfassungsrechtliche Ermächtigung? Ich habe Sie an anderer Stelle einmal so verstanden, Herr Professor Scholz, dass Sie der Auffassung sind: Ein Entsendeausschuss geht zwar; aber dann muss natürlich eine verfassungsrechtliche Ermächtigung dafür vorhanden sein, wie beispielsweise für den Europaausschuss. So habe ich auch Herrn Klein in seinem Beitrag zur Festschrift Schmitt Glaeser verstanden. Leider ist er jetzt nicht mehr hier, sodass ich ihn nicht mehr fragen kann.

Ich persönlich bin der Auffassung, dass das ohne verfassungsrechtliche Ermächtigung geht. Ich möchte Sie aber bitten, kurz dazu Stellung zu nehmen, ob so etwas *brevi manu*, mit schlanker Hand, möglich ist. Ich habe mich jedenfalls wochenlang damit auseinander gesetzt und bin zu dem Ergebnis gekommen: Ganz so einfach ist es nicht, aus einem Parlamentsausschuss einen Hauptausschuss zu machen, der ein wichtiges parlamentarisches und aus der Verfassung abgeleitetes Recht stellvertretend, verbindlich und konstitutiv für das gesamte Parla-

ment wahrnimmt. So ganz locker vom Hocker ist das wohl nicht abzuleiten.

Letzte Frage - auch an alle, soweit das gewünscht wird -: Was ist denn eigentlich konstitutiv am konstitutiven Parlamentsbeschluss? Worauf erstreckt sich denn eigentlich die Zustimmung? Dass das Parlament einen Antrag der Bundesregierung nicht ändern darf, ist völlig klar. Die Bundesregierung kann das jederzeit bis zum Zeitpunkt der Zustimmung; der Bundestag kann das jedoch nicht. Darf aber der Bundestag nur Ja oder Nein sagen oder kann er seine Genehmigung beispielsweise auf ein halbes Jahr, auf 10 000 Soldaten oder auf eine bestimmte Region in dieser Welt beschränken? Wird er dadurch schon zu einer Einrichtung, die Initiativrechte in Anspruch nimmt? Hat er also neben der Möglichkeit, Ja oder Nein zu sagen, auch das Recht, „Ja, aber“ zu sagen? Ich bitte um Stellungnahme dazu, worauf sich das Konstitutive des konstitutiven Parlamentsbeschlusses bezieht?

Vorsitzende Erika Simm: Ich frage vor-sichtshalber: Gibt es noch weitere Wort-meldungen zu dieser Fragestellung? - Dann schließe ich jetzt mit Ihrem Einverständnis die Liste.

Sv GenLt Dieter: Voraussetzung für Einsätze der NATO Response Force außerhalb des NATO-Gebietes ist in aller Regel ein UN-Beschluss. Aber das ist erst der Startschuss. Nach einem solchen Beschluss beginnt das NATO-Prozedere. Daher habe ich nichts zurückzunehmen, was die Eilbedürftigkeit der Beschlussfassung im Zusammenhang mit solchen NATO-Verfahren betrifft.

Herr Abgeordneter Dr. Wiefelspütz, ich bin dankbar, dass Sie die Aussage getroffen haben, dass alle ständigen Strukturen letzten Endes rechtlich gedeckt sind. Das gibt uns Sicherheit.

Ich möchte aber ein Beispiel nennen, bei dem ich ein paar Zweifel habe. Über einen Einsatz im Irak wurde ja politisch sehr intensiv diskutiert. Die Auffassung der Bundesregierung diesbezüglich ist glasklar und ist auch entsprechend kommuniziert worden. Gesetzt den Fall, es gibt den NATO-Beschluss, dass man zur Entlastung eines Hauptquartiers, beispielsweise der Führung der britischen Truppen oder der Führung der polnischen Truppen, das ACE Rapid Reaction Corps Mönchengladbach im Irak ein-

setzt; das wäre durchaus denkbar. In diesem Hauptquartier wären dann deutsche Soldaten teilweise in sehr wichtigen und entscheidenden Funktionen. Blicke es bei der bisherigen Struktur, wenn dieses Hauptquartier im Irak eingesetzt würde? Aus meiner militärischen Sicht müsste es dabei bleiben, um die Glaubwürdigkeit der Bundesrepublik Deutschland als Bündnispartner nicht zu gefährden. Aber hierüber ist in politischer Hinsicht das letzte Wort mit Sicherheit noch nicht gesprochen. Deswegen nenne ich dieses Beispiel.

Sv Prof. Dr. Wieland: Zu den drei Fragen von Ihnen, Herr Dr. Wiefelspütz. Erste Frage, zu den Headquarters: Ich habe bereits vorhin gesagt, dass das nach meiner Auffassung praktisch die institutionelle Verfestigung der völkerrechtlichen Verpflichtung ist und dass das deshalb gedeckt ist. Ich glaube, dass damit auch die Anforderungen an parlamentarische Legitimation erfüllt sind.

Zweite Frage, ob ein Entsendeausschuss verfassungsrechtlich abgesichert werden muss: Es ist schwerer, das eindeutig zu beantworten. Ich neige Ihrer Auffassung zu und meine, dass sich das vielleicht noch im Rahmen des Rechts des Parlaments auf Selbstorganisation bewegt. Natürlich sind Sie auf der sichereren Seite, wenn Sie - wie das beim Europaausschuss gemacht worden ist - so etwas in der Verfassung verankern. Ich halte es aber für vertretbar, zu sagen - dieses Risiko würde ich eingehen -: Wenn das Parlament bestimmte Befugnisse auf einen Ausschuss übertragen will, kann es das im Rahmen seiner Selbstorganisation tun, ohne zuvor die Verfassung zu ändern.

Dritte Frage, was konstitutiv ist: Gerade weil ich Bedenken gegen ein Rückholrecht habe, bin ich der Auffassung, dass das Parlament noch kein Initiativrecht in Anspruch nimmt, wenn es „Ja, aber“ sagt. Bevor ein Unternehmen losgeht, hat das Parlament meiner Meinung nach relativ weit reichende Befugnisse. Es ist gewissermaßen nicht die Ratifikationslage, zu dem, was die Bundesregierung vorgibt, entweder Ja oder Nein zu sagen. Vielmehr gibt es auch hier Gestaltungsmöglichkeiten. Es mag zwar irgendwo Grenzen des Missbrauchs geben. Man darf aus dem Vorschlag der Bundesregierung natürlich nicht etwas völlig anderes machen; das wäre dann ein Initiativrecht. Aber es ist richtig, wenn das Parlament, bevor ein Einsatz beginnt, sagt: Das ist uns zu weit-

gehend, zu lang, zu viel oder zu groß. Wenn das Parlament allerdings einmal Ja gesagt hat, dann hat es meiner Auffassung nach - ich denke, beim Rückholrecht unterscheiden sich die Auffassungen von Herrn Baldus und mir deutlich - nicht die Möglichkeit, jederzeit wieder Nein zu sagen.

Sv Prof. Dr. Scholz: Auch ich möchte zuerst mit der Beantwortung der Fragen von Herrn Wiefelspütz betreffend den Einsatz im Kosovo und die Rolle der Stäbe beginnen. Ich habe es schon vorhin gesagt: Alles, was mit Stabsarbeit und den Headquarters zu tun hat, ist, wie Sie selber sagen, im Rahmen der völkerrechtlichen Verträge nach Art. 59 und Art. 24 GG in der Tat „abgesegnet“. Das gehört eigentlich nicht hierher. Aber Sie haben ja die Frage gestellt, ob man das auch im Gesetz zum Ausdruck bringen sollte. Ich glaube nicht, dass es konstitutiv notwendig wäre. In § 2 Abs. 2 Ihres Gesetzentwurfs, in dem Sie - zu Recht - ausdrücklich definieren, dass vorbereitende Maßnahmen und Planungen „kein Einsatz“ sind, könnte man durchaus hinzufügen: einschließlich entsprechender Stabsfunktionen, und zwar auf nationaler und internationaler Ebene. Dann wäre gleich klargestellt, dass man das, was in den Führungsstäben der Bundeswehr passiert - sie haben ja ununterbrochen alle möglichen Eventualplanungen durchzuführen -, von vornherein ausgrenzt, weil es nicht dazu gehört.

Zu der Frage nach Einsetzung eines Entsendeausschusses. Sie haben völlig Recht, Herr Wiefelspütz: Brevi manu geht das natürlich nicht. Das ist eine Grenzfrage. Ich möchte noch einmal auf die Qualität der Entscheidung zurückkommen, die der Bundestag hier trifft. Sie hat, obwohl sie keinen Gesetzescharakter hat, eine gewisse Außenwirkung, von der aber in Wahrheit nur die Bundesregierung betroffen ist. Insofern ist es eine Intraorganentscheidung. Wenn es eine Entscheidung wäre, die Außenwirkung auf das Verhältnis zum Bürger hätte, dann käme in der Tat das Argument zum Tragen, dass es der verfassungsrechtlichen Ermächtigung bedürfe - wie Art. 45 GG -, hier einen Hauptausschuss einzusetzen. Da es sich aber um eine Intraorgankompetenz handelt, bin ich der Meinung, dass das noch in den Bereich der Parlamentsautonomie fällt.

Die gleiche Qualifikation ist nach meiner Auffassung ebenfalls wesentlich für die Beantwortung Ihrer letzten Frage - hier bin ich

anderer Meinung als Herr Wieland -, ob das Parlament die Möglichkeit hat, nicht nur Ja oder Nein, sondern auch „Ja, aber“ zu sagen. Ich glaube, dass das vom Bundesverfassungsgericht sehr dezidiert ausgesprochene Verbot der parlamentarischen Initiative auch Teilinitiativen, also Änderungen, ausschließt.

Ich möchte das an einem Beispiel deutlich machen. Wenn die Bundesregierung den Bundestag um die Ermächtigung bittet, für ein Jahr 10 000 Soldaten irgendwohin zu schicken, dann liegen dem eine bestimmte Sachverhaltseinschätzung, ein bestimmtes militärisch-strategisches Kalkül, die Überlegung, dass man wirklich 10 000 Mann braucht, und Planungen betreffend die Ausrüstung zugrunde. Der Bundestag kann dies alles im Grunde nicht voll nachvollziehen. Er kann auch nicht anstelle der Bundesregierung strategische, taktische oder rüstungstechnische Überlegungen anstellen. Wenn er nun die Bundesregierung ermächtigt, statt 10 000 Soldaten für ein Jahr nur 5 000 Mann für ein halbes Jahr ins Ausland zu schicken, wäre das meines Erachtens eine unverantwortliche Kompetenzüberschreitung; denn eine solche Entscheidung könnte für die 5 000 Soldaten, die dann gehen dürften - um es bewusst etwas zugespitzt zu formulieren -, ganz gefährliche, möglicherweise sogar katastrophale Konsequenzen haben.

Die Verantwortung für die Qualität des Einsatzes liegt ausschließlich bei der Bundesregierung und muss dort liegen. Ich nehme noch einmal das Wort von der Befehls- und Kommandogewalt auf, das vorhin völlig zu Recht zitiert worden ist. Parlamentsheer bedeutet im Hinblick auf den Bundestag Legitimation im Sinne der Ermächtigung, aber nicht Gestaltung und damit auch nicht inhaltliche Mitverantwortung. Die Verantwortung im militärischen Bereich liegt bei der Exekutive. Deshalb bin ich der Meinung, dass das nicht geht, dass das nicht statthaft ist. Das bringe ich auch in meiner schriftlichen Stellungnahme zum Ausdruck, wenn es um die Frage geht, ob man nicht vielleicht durch Protokollnotizen Einfluss nehmen kann.

Sv Prof. Dr. Schmidt-Jortzig: Zuerst zum Rückholrecht, wonach Herr Mützenich mich gefragt hat: Ich glaube, dass eine Erwähnung, eine Thematisierung des Rückholrechts die Konsequenz des konstitutiven Zustimmungsvorbehalts des Parlaments sein muss. Wenn das Parlament dieses konstitu-

tive Recht ernst nimmt, dann ist es sich gewissermaßen die Möglichkeit eines Rückholrechtes schuldig. Zwingend ist es vom Bundesverfassungsgericht nur für den Fall der Gefahr im Verzug vorgeschrieben, in dem keine vorherige konstitutive Zustimmung erfolgt ist. Dann muss das Parlament im Nachhinein die Möglichkeit haben, Nein zu sagen und die entsandten Streitkräfte zurückzuholen. Die Streitkräfte sind zurückzurufen, wenn es der Bundestag verlangt. So steht es lakonisch in der Entscheidung von 1994. Im Hinblick auf andere Fälle kann ich allerdings in verfassungspolitischer Hinsicht nur sagen - das ist die Gestaltungshoheit des Gesetzgebers -: Vorsicht mit dem Rückholrecht! Aber es ganz zu verdrängen und überhaupt nicht zu erwähnen, halte ich für problematisch. Für mich ist das die Kehrseite des konstitutiven Zustimmungsrechts.

Herr Wiefelspütz, zu den ständigen Strukturen: Ich glaube wie Hans Hugo Klein, dass auch der Einsatz deutscher Führungs-offiziere, die in einem entsprechenden NATO-Planungsstab tätig sind, dem Zustimmungsvorbehalt unterliegt, wenn sie konkrete militärische, bewaffnete Einsätze planen. Das Bundesverfassungsgericht verlangt nun einmal, die Einbeziehung in militärische Unternehmungen unter den entsprechenden Zustimmungsvorbehalt zu stellen. Wann die Einbeziehung eines einzelnen Soldaten oder von Teilen der deutschen Streitkräfte stattfindet, müssen wir in irgendeiner Weise definieren oder notfalls streitig stellen. Die Einbeziehung von Soldaten in eine militärische, bewaffnete Unternehmung ist das entscheidende Kriterium. Diesbezüglich müssen wir nähere gesetzliche Bestimmungen vornehmen. Die Frage, wo der Stein der Weisen liegt, welche Formulierungen in ein Entsendegesetz bzw. Parlamentsbeteiligungsgesetz also Eingang finden sollten, möchte ich gern an Sie zurückgeben. Wir sagen, wenn Sie uns Formulierungen vorlegen, beispielsweise nur: So geht es garantiert nicht. Die schöne Aufgabe eines Parlamentsabgeordneten ist es, die „richtigen“ Formulierungen zu finden.

Auf die Frage, ob man für die Einsetzung eines Entsendeausschusses zwingend eine verfassungsrechtliche Ermächtigung benötigt, antworte ich eindeutig: Nein. Ich habe das auch in meiner schriftlichen Stellungnahme so dargelegt und kann mich nur den von den Kollegen Wieland und Scholz aufgeführten Begründungen anschließen. Ich halte es allerdings wie Herr Wieland aus

Praktikabilitätsgründen bzw. verfassungspolitischen Gründen für empfehlenswert - das ist ein freundlicher Rat; zwingend notwendig ist es nicht, um es eindeutig zu sagen -, einen entsprechenden Artikel, ähnlich Art. 45 Abs. 2, in das Grundgesetz aufzunehmen, damit nachher keine Fragen aufkommen, die die Legitimation der Beschlüsse relativieren.

Schließlich und endlich: Was ist konstitutiv an der Konstitutivität? Auch hier bin ich rein dogmatisch und sage klar: Der Bundestag hat keine Befugnisse zur Änderung der von der Bundesregierung beantragten und zur Zustimmung vorgelegten Einsatzvorhaben. Aber ich glaube, in der Realität wird sich das nicht so krass darstellen. Wenn bei den Beratungen herauskommt, dass die Bundestagsmehrheit - das kann man ja einigermaßen herausspüren - große Bedenken hat, dem beantragten Einsatz zuzustimmen, wird eine Bundesregierung gut beraten sein, noch einmal in sich zu gehen und von sich aus ihren Antrag so zu modifizieren, dass die Mehrheit gesichert ist. Wenn sie dazu nicht bereit ist, muss sich die Mehrheit im Bundestag darüber im Klaren sein, ob sie die Bundesregierung mit ihrem Antrag scheitern lassen will. Das ist aber das normale Fingerhakeln zwischen Regierung und Parlament, zwischen der die Regierung tragenden Mehrheit und dem Bereich der exekutiven Verantwortung der Regierung. Insofern glaube ich, dass sich das Ganze in der parlamentarischen Praxis auflösen wird.

Aus verfassungsrechtlicher Sicht kann ich - ähnlich wie Herr Scholz - aber nur sagen: Änderungen der beantragten Einsätze kann es seitens des Parlaments nicht geben.

Sv Dr. Röben: In der Tat ist der Einsatz von deutschen Streitkräften im Rahmen von kollektiven Sicherheitssystemen zustimmungsbedürftig. Das ist klar und gilt auch dann, wenn in den Stäben deutsche Streitkräfte an entsprechenden Vorbereitungen beteiligt werden. Die einzige offene Frage ist, ob man bestimmte Einsätze so definieren kann, dass das Parlament zwar eine generelle Ermächtigung erteilt, dass es aber im Nachhinein die Möglichkeit der Prüfung hat.

Bei der Beantwortung der Frage betreffend die Einsetzung eines Entsendeausschusses kann ich mich nur dem anschließen, was bereits gesagt worden ist. Ich denke in der Tat, dass gewichtige Gründe dafür angeführt werden müssen, dass ein

Ausschuss - und nicht das Parlament - letztlich entscheidet.

Bei der Beantwortung der Frage betreffend die konstitutiven Voraussetzungen möchte ich mich Herrn Professor Scholz anschließen. Das unterliegt in der Tat dem Prinzip des Initiativrechts. Es wäre meines Erachtens aber möglich, dass das Parlament in einer Protokollnotiz klarstellend auf sich ohnehin aus der Verfassung ergebende Voraussetzungen für einen Einsatz hinweist, insbesondere auf das Vorhandensein eines entsprechenden Mandats des Sicherheitsrates.

Sv Prof. Dr. Baldus: Zuerst zu der Grundsatzfrage - von der wir, wie mir scheint, einfach nicht loskommen -, wann ein Einsatz vorliegt: Herr Dr. Mützenich und Herr Dr. Wiefelspütz, Sie haben mich danach gefragt, ob Hilfsgütertransporte und Einsätze in den Headquarters Einsätze bewaffneter Streitkräfte sind, die den Parlamentsvorbehalt auslösen. Ich antworte, wie ein Jurist auf solche Fragen gewöhnlich reagiert: Es kommt darauf an. Nach meiner Auffassung kommt es darauf an, ob eine Gefährdung vorliegt. Das kann auch bei Hilfsgütereinsätzen der Fall sein. Wenn beispielsweise Reisäcke per Flugzeug über einem Gebiet abgeworfen werden sollen und wenn den für diesen Einsatz vorgesehenen Soldaten keine Gefahr droht, dann muss sich das Parlament nicht damit beschäftigen. Wenn aber Soldaten in einen Einsatz mit starker Selbstschutzkomponente in einem Krisengebiet geschickt werden sollen, dann sieht die Sache anders aus. Mit den Headquarter-Einsätzen, wenn also Soldaten nach Brüssel geschickt werden und wenn der Konflikt Tausende Kilometer entfernt ist, habe ich gar keine Probleme. Hierüber muss das Parlament sicherlich nicht entscheiden.

Probleme habe ich aber mit der Begründung von Herrn Dr. Wiefelspütz. Es geht sicherlich nicht um die Frage, ob hier irgendwelche völkerrechtlichen Verträge zugrunde liegen, denen das Parlament zugestimmt hat; denn 1994 hatten wir ja den Fall, dass die Zustimmung zum UN-Vertrag und zum NATO-Vertrag vorlag. Darauf nimmt auch das Bundesverfassungsgericht in einer Passage seiner Entscheidung Bezug.

(Zuruf des Abg. Dr. Dieter
Wiefelspütz (SPD))

- Deswegen hat man bei den AWACS-Entscheidungen den Parlamentsvorbehalt nicht für notwendig erachtet, wohl aber bei der Entscheidung bezüglich Somalia. Das ist eigentlich das starke Argument.

Wie gesagt, hier muss man sich sicherlich entscheiden. Man kann vielleicht auch andere Ansätze vertreten. Wir haben die Argumente bezüglich dieser Frage schon ausgetauscht. Wichtig ist nur: Auf den Umstand, dass es einen völkerrechtlichen Vertrag gibt, dem das Parlament zugestimmt hat, können wir bei der Lösung unseres Problems mit Kriseneinsätzen meines Erachtens nicht abstellen; das trägt nicht.

Zu der Frage, ob die Einsetzung eines Entsendeausschusses möglich ist: Aus verfassungsrechtlicher Perspektive ist es zweifelhaft, ob man einen Entsendeausschuss ohne Änderung des Grundgesetzes einsetzen kann. Herr Dr. Wiefelspütz hat das ja in seinem Buch sehr ausführlich dargestellt. Es gibt verschiedene Ansätze, zwischen denen ein argumentatives Patt besteht. Man kann die Einsetzung eines solchen Ausschusses vertreten oder auch nicht.

Ich möchte Ihnen in diesem Zusammenhang einen rechtsprechungspragmatischen Hinweis geben. Das Bundesverfassungsgericht hat in seiner Entscheidung ausdrücklich festgestellt, dass es Sache des Gesetzgebers ist, Form und Ausmaß der parlamentarischen Mitwirkung näher auszugestalten. Ich denke, das ist insoweit eine Grundlage, als Sie nicht damit rechnen müssen, dass das, was Sie jetzt einfachgesetzlich regeln, später vom Bundesverfassungsgericht aufgehoben wird. Das ist sicherlich keine saubere verfassungsrechtliche Begründung. Aber nach meiner Einschätzung ist das Risiko, dass hier etwas vom Bundesverfassungsgericht aufgehoben wird, relativ gering.

Zum letzten Punkt, zu der Frage von Herrn Dr. Wiefelspütz, was am Parlamentsbeschluss konstitutiv ist: Ich möchte mich dem anschließen, was Herr Schmidt-Jortzig gesagt hat. Eine „Ja, aber“-Regelung geht nicht. Hier ist nur Ja oder Nein möglich. Das Bundesverfassungsgericht hat ausdrücklich festgestellt, dass das Parlament kein Initiativrecht hat. Eine „Ja, aber“-Regelung würde aber ein Initiativrecht begründen. Genau dies hat das Bundesverfassungsgericht ausgeschlossen. Wenn die Vorlage der Regierung für Sie als Abgeordnete nicht ausreichend ist, um eine gewissenhafte und verantwortliche

Entscheidung zu treffen - Herr Schmidt-Jortzig hat das schon im Einzelnen erläutert -, dann bauen Sie einen Nachbesserungsdruck auf und signalisieren der Regierung: Nein, so machen wir das nicht! Denn jeder konkrete Einsatz - hier haben Sie sozusagen die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts im Rücken - bedarf der Zustimmung des Parlaments. Zuerst müssen Raum und Zeit konkretisiert werden. Es muss also klar sein, wo der Einsatz stattfinden und wie lange er dauern soll. Alle Informationen, die den Einsatz konkretisieren, müssen Ihnen vorliegen. Wenn dann entschieden wird, wird auch das von der konstitutiven Wirkung des Beschlusses erfasst.

Es wird behauptet - die Diskussion hierüber ist zum Teil schon in der Literatur geführt worden -, das sei nicht möglich, weil dies letztlich den Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung betreffe. Ich sehe darin ein anderes System. Ein konstitutiver Beschluss setzt den Rahmen. Was die operativen Details angeht, kann die Bundesregierung zusammen mit den Militärs entsprechend agieren. Wenn Sie als Abgeordnete einen Beschluss fassen, der es erlaubt, Soldaten für zwei Jahre irgendwohin zu schicken, dann haben Sie keine Einflussmöglichkeiten, wenn die Bundesregierung nach sieben oder acht Monaten zu dem Ergebnis kommt, dass es besser ist, den Einsatz zu beenden. Dann wird der Kernbereich der exekutiven Eigenverantwortung virulent. Das gilt genauso für die Zahl der entsandten Soldaten. Es liegt im Kernbereich der exekutiven Eigenverantwortung, wenn die Bundesregierung das, was Sie als Abgeordnete konstitutiv ermöglicht haben, nicht ausschöpft.

Noch ein Wort zu der Behauptung, letztendlich fielen Militäreinsätze in die Verantwortung der Regierung und das Parlament trage hier keine Mitverantwortung: Ich bin anderer Meinung: Einsätze bewaffneter Streitkräfte sind vom Parlament mitzuverantworten. Der Kern des Parlamentsvorbehalts ist also Ihre Mitverantwortung als Parlamentarier bei bewaffneten Einsätzen der Streitkräfte.

Vorsitzende Erika Simm: Ich darf mich bei Ihnen, meine Herren Sachverständigen, ganz herzlich für die äußerst kenntnisreichen und auch engagierten Beiträge bedanken.

Ich denke, dies war keine Anhörung, die im Rahmen der Rituale und der Routine des

Parlaments lag. Es gab sehr viel Neues und Interessantes. Ich jedenfalls nehme eine ganze Menge aus dieser Anhörung mit. Bei mir hat sich schon ein Diskussionsbedürfnis entwickelt, während ich Ihnen zugehört habe.

Was ich auch sehr interessant fand und was in meinen Augen für Ihre Unabhängigkeit spricht, ist, dass die von den Fraktionen benannten Sachverständigen zum Teil eher für die vorgelegten Entwürfe der jeweils anderen Seite gesprochen haben. Auch das, denke ich, zeigt, dass Sie sehr unvoreingenommen an die Sache herangegangen sind.

Wir werden damit noch eine ganze Menge Arbeit haben. Aber mit dem, was wir heute gehört haben, haben wir eine gute Beratungsgrundlage. Dafür bedanke ich mich bei Ihnen recht herzlich.

Ich bedanke mich außerdem bei Ihnen, liebe Kollegen, insbesondere bei denjenigen, die so lange ausgehalten haben und noch anwesend sind. Auch Sie haben ganz wesentlich zum Gelingen dieser Anhörung beigetragen. Ich bedanke mich des Weiteren bei den Mitarbeitern des Hauses und den Stenografen.

Hiermit schließe ich die Sitzung und wünsche Ihnen einen guten Nachhauseweg.

(Schluss: 18.58 Uhr)