



75 Jahre
Demokratie
lebendig



Deutscher Bundestag

Enquete-Kommission Lehren aus
Afghanistan für das künftige ver-
netzte Engagement Deutschlands

Kommissionsdrucksache 20(28)57

Prof. Dr. Heiko Sauer

**Rechts- und Staatswissenschaftliche Fakultät,
Rheinische Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn**

Stellungnahme*

Öffentliche Anhörung

zum Thema

**„Die Rolle des Parlaments in zukünftigen vernetzten
Engagements und Einsätzen der Bundeswehr“**

am Montag, 24. Juni 2024

* Die endgültige Fassung der Stellungnahme hat der Sachverständige nachträglich übersandt.

Anhörung zum Thema „Die Rolle des Parlaments in zukünftigen vernetzten Engagements und Einsätzen der Bundeswehr“

durch die Enquête-Kommission „Lehren aus Afghanistan für das künftige vernetzte Engagement Deutschlands“ am 24. Juni 2024

Ich bedanke mich für die Einladung, als Sachverständiger an der Anhörung teilzunehmen, und beantworte die von der Kommission übermittelten Fragen (Kommissionsdrucks. 20(28)53) wie folgt:

1. Welche Rolle sollte das Parlament in zukünftigen vernetzten Engagements und Einsätzen der Bundeswehr spielen?

Einsätze der Bundeswehr im Ausland im Rahmen des sicherheitspolitischen Engagements der Bundesrepublik Deutschland bedürfen der vorherigen konstitutiven Zustimmung des Deutschen Bundestages. Dies hat das Bundesverfassungsgericht in seinem Grundsatzurteil zu den Auslandseinsätzen der Bundeswehr aus dem Jahr 1994 festgestellt (BVerfGE 90, 286) und danach nur noch präzisiert, aber nicht mehr verändert. Von diesem *wehrverfassungsrechtlich begründeten* Parlamentsvorbehalt für den Auslandseinsatz deutscher Streitkräfte muss die Antwort auf die Frage nach der Rolle des Parlaments ausgehen. Den verfassungsgerichtlich entwickelten Parlamentsvorbehalt hat der Gesetzgeber im Jahr 2005 im Parlamentsbeteiligungsgesetz (ParlBG) ausgestaltet. Dort ist näher geregelt, wann ein Einsatz als zustimmungsbedürftig anzusehen ist und wie das Zustimmungsverfahren abläuft. Dass sich die Verantwortungsübernahme für einen Einsatz nicht in der einmaligen Zustimmung erschöpft, sondern der Bundestag auch danach eine Art

„Einsatzverantwortung“ trägt (nicht umsonst spricht das Bundesverfassungsgericht von einem „Parlamentsheer“ und von einem „Entscheidungsverbund von Bundesregierung und Bundestag“), kommt in diesem Gesetz vor allem darin zum Ausdruck, dass die Bundesregierung zur laufenden Unterrichtung über einen Einsatz verpflichtet ist (§ 6 Abs. 1 ParlBG) und dass der Bundestag jederzeit (s. dazu BVerfGE 124, 267 [278]) das Recht dazu hat, seine Zustimmung zu einem Einsatz zu widerrufen und damit die Bundesregierung dazu verpflichtet, den Einsatz zu beenden (§ 8 ParlBG).

Aus dem angesprochenen verfassungsrechtlichen *Entscheidungsverbund* lässt sich unmittelbar ableiten, dass die Rolle des Parlaments aus rechtlicher Sicht die eines Akteurs ist, der Mitverantwortung für den Einsatz trägt. Gemessen an der sonstigen Kontrolle der Außenpolitik durch den Bundestag, die jenseits seltener Mitentscheidungsbefugnisse (s. namentlich Art. 59 Abs. 1 Satz 1 GG) eher nachvollzieht und begleitet, als dass sie gleichberechtigt mitgestalten würde, ist seine Position bei Auslandseinsätzen der Bundeswehr *stärker*, damit aber auch anspruchsvoller. Die institutionellen und verfahrensrechtlichen Arrangements, auf die sogleich noch einzugehen ist, sollten dieser *mitgestaltenden Rolle* entsprechen.

2. Welche rechtlichen Neuerungen wären Ihrer Meinung nach notwendig, um die parlamentarische Kontrolle weiter zu verbessern?

Die parlamentarische Kontrolle könnte entweder auf institutionell-organisatorischem (dazu Frage 3) oder auf materiell-verfahrensrechtlichem Weg verbessert werden. Dem Zwischenbericht der Enquête-Kommission (BT-Drucks. 20/10400, S. 66 ff.) entnehme ich, dass er bezogen auf das langjährige Afghanistan-Engagement Informationsdefizite auf Seiten des Deutschen Bundestages konstatiert. Hier dürften zwei Punkte entscheidend sein:

Zum einen gibt es Schwierigkeiten, bei vernetzten Engagements und Einsätzen die Informationen zusammenzuführen, die dem Bundestag eine umfassende und realistische Bewertung ermöglichen. So wird sich die von § 6 Abs. 1 ParlBG geforderte „regelmäßige“ Berichterstattung mit Blick auf die wehrverfassungsrechtliche Begründung des Zustimmungsvorbehalts auf die militärischen Aspekte von Einsätzen konzentrieren. Bei vernetzten Engagements sind für die Bewertung eines Einsatzes insgesamt aber auch Kenntnisse der zivilen, entwicklungspolitischen, sicherheitspolitischen und sonstigen Faktoren und Rahmenbedingungen notwendig. Diese werden jedenfalls primär in den dafür federführend zuständigen Fachausschüssen (oder auch gar nicht gesammelt) vorliegen; hinzu kommt, dass das *Informationsregime des wehrverfassungsrechtlichen Parlamentsvorbehalts*, vergleichbar etwa mit demjenigen nach Art. 23 Abs. 2 GG bezogen auf die Europapolitik, anspruchsvoller ist als das *allgemeine Informationsregime der*

Regierungskontrolle. Das bedeutet, dass bei Separierung und Segmentierung der Informationen die Qualität und Quantität der für das Parlament verfügbaren Informationen unterschiedlich sein kann. Dem könnte man dadurch entgegenwirken, dass man – etwa durch eine Präzisierung von § 3 Abs. 2 ParlBG – die Bundesregierung bei Mandatsanträgen nicht nur zur Einkreisung des „Einsatzauftrags“ verpflichtet, sondern auch die „Einsatzziele“ – einschließlich der flankierenden nicht-militärischen – angegeben werden müssen. Dann ließe sich künftig auch die Unterrichtungspflicht nach § 6 Abs. 1 ParlBG als darauf bezogen und damit umfassender verstehen. Aus meiner Sicht spricht nicht dagegen, dass *Gegenstand* der Mandatierung ein militärischer Einsatz ist. Denn die Mitverantwortungsübernahme des Bundestages beinhaltet nicht nur eine Verantwortung für den Einsatz selbst, sondern auch für seine Ziele und die damit verfolgten Strategien.

Zum anderen erhellt der Zwischenbericht in der zitierten Passage, dass parlamentarische (Zwischen-)Evaluationen laufender Einsätze auch im Rahmen von Mandatsverlängerungen nicht oder nur unzureichend erfolgt sind. Dabei erscheine es naheliegend, dass vor der Verlängerung des Einsatzes eines „Parlamentsheeres“ eine Bestandsaufnahme erfolgte, die sich mit der Erreichung von Einsatzzielen bzw. mit den Gründen für eine etwaige Nichterreichung sowie mit den Perspektiven ihrer Erreichung im Verlängerungsfall beschäftigte. Beispielsweise könnte die Bundesregierung durch eine Ergänzung von § 6 ParlBG dazu verpflichtet werden, mit einem Antrag auf Mandatsverlängerung einen Evaluationsbericht vorzulegen, der in den zuständigen Ausschüssen – bei Bedarf für die Einschaltung externer Expertise einschließlich von Sachverständigenanhörungen nach § 70 GOBT, über die in gewissem Umfang auch die Zivilgesellschaft eingebunden werden könnte – vor der Beschlussfassung über den Verlängerungsantrag diskutiert werden kann. Dann könnte der federführende Auswärtige Ausschuss in seinem Bericht zur Beschlussempfehlung für das Plenum aufnehmen, aus welchen Gründen bzw. inwieweit er sich der Evaluation seitens der Bundesregierung anschließt. Ein entsprechender Gedanke wurde bereits von der Rüge-Kommission diskutiert (s. BT-Drucks. 18/5000, S. 26 f. und S. 42 f.) und floss dann im Jahr 2016 in die Vorbereitung einer Änderung des ParlBG ein (s. den Vorschlag eines neuen § 6 Abs. 3 ParlBG im Gesetzentwurf auf BT-Drucks. 18/7360), zu der es letztlich allerdings nicht kam.

Eine eher parlamentspraktische (dennoch wichtige) Frage ist es, ob sich die Aufteilung der Entscheidungskompetenzen zwischen Auswärtigem Ausschuss und Verteidigungsausschuss und die Unterrichtungspraxis der Bundesregierung decken oder ob hier Optimierungspotenzial besteht.

3. Was sollte aus juristischer Sicht bei etwaigen ausschussübergreifenden Formaten im Parlament (z.B. gemeinsamer Unterausschuss, gemeinsamer Einsatzausschuss) beachtet werden, etwa bezüglich der Rechte des Verteidigungsausschusses und des Auswärtigen Ausschusses?

Schon bei der Erarbeitung des ParlBG wurde diskutiert, ob ein Entsendeausschuss des Bundestages eingerichtet werden sollte und ob dieser eigene Entscheidungskompetenzen (zu Lasten des Plenums) erhalten sollte. Ob und unter welchen Umständen Bundestagsausschüsse Entscheidungskompetenzen an Stelle des Plenums erhalten können (Frage des *Plenarvorbehalts*), ist in der Verfassungsrechtslehre zwar nicht abschließend geklärt; aus der Rationalität des wehrverfassungsrechtlichen Parlamentsvorbehalts und aus der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (s. BVerfGE 90, 286 [388]) ergibt sich ein solcher Plenarvorbehalt aber jedenfalls für den Auslandseinsatz deutscher Streitkräfte. Ein Einsatzausschuss o.ä. wäre aus verfassungsrechtlicher Sicht daher nur denkbar als ein *vorbereitendes* Gremium. Ob ein solcher Einsatzausschuss als neuer selbständiger Fachausschuss neben dem Auswärtigen Ausschuss und dem Verteidigungsausschuss eingesetzt werden sollte, erscheint mir zweifelhaft. Die dargestellten Informationsprobleme ließen sich dadurch nur dann vollständig lösen, wenn das Thema Auslandseinsätze der Bundeswehr ganz in einen Einsatzausschuss verlagert würde – der Auswärtige Ausschuss und der Verteidigungsausschuss ihre diesbezüglichen Kompetenzen also insoweit abgeben würden. Das wäre verfassungsrechtlich jedoch problematisch, weil die verfassungsrechtliche „Bestandsgarantie“ für die beiden Ausschüsse in Art. 45a Abs. 1 GG verbreitet im Sinne eines (gewissen) Kompetenzvorbehalts gelesen wird (s. etwa *Unger*, in: Huber/Voßkuhle [Hrsg.], GG-Kommentar, Bd. 1, 8. Aufl. 2024, Art. 45a Rn. 8; *Heun*, in: Dreier [Hrsg.], GG-Kommentar, Bd. II, 3. Aufl. 2015, Rn. 3). Dem Problem ginge man aus dem Weg, wenn beide Ausschüsse weiterhin mitbefasst blieben; dann aber stellte sich die Frage, ob eine solche institutionelle Reform etwa gegenüber einem gemeinsamen Unterausschuss noch hinreichende Vorteile hätte. Vorzugswürdig erscheint es, die Befugnisse zwischen den beiden Ausschüssen klar voneinander abzugrenzen (Bestimmung des federführenden Ausschusses wie bisher) und die Informationstätigkeit der Bundesregierung daran auszurichten.

Da es vor allem mit Blick auf vernetzte Engagements sinnvoll erscheint, dass (jedenfalls) der Auswärtige Ausschuss *und* der Verteidigungsausschuss befasst werden, könnte außerdem der angesprochene Gedanke eines gemeinsamen Unterausschusses beider Ausschüsse weiterverfolgt werden. Ein solcher wäre bereits ohne Rechtsänderung nach § 55 Abs. 4 GOBT möglich. Unterausschüsse haben freilich keine eigenen Befugnisse, sondern können nur als Hilfsgremien der Fachausschüsse fungieren (§ 55 Abs. 1 Satz 1

GOBT) und an sie Bericht erstatten (§ 55 Abs. 2 Satz 3 GOBT). Sie können, auch weil hier der Grundsatz der Spiegelbildlichkeit nicht uneingeschränkt gilt, kleiner sein als regelmäßig die Fachausschüsse, was effizienteres Arbeiten ermöglichen und auch mit Blick auf Geheimhaltungsfragen sinnvoll sein kann. Es müsste allerdings gewährleistet sein, dass den weiterhin umfassend entscheidungsbefugten Fachausschüssen über die Vorarbeit des Unterausschusses alle Informationen als Entscheidungsgrundlage zur Verfügung stehen.

4. Wie beurteilen Sie das Spannungsverhältnis der parlamentarischen Kontrolle zu Kernbereichen der Exekutive bei aktuell laufenden Sachverhalten mit Blick auf die Begleitung laufender Auslandseinsätze?

Aus verfassungsrechtlicher Sicht sehe ich hier keine Probleme: Der Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung ist ein Topos, der die parlamentarische Kontrolle regelmäßig auf eine nachvollziehende Begleitung verweist und eine Berichterstattung an den Bundestag über laufende Sachverhalte nicht notwendigerweise verlangt. Dabei geht es allerdings um das *allgemeine Informationsregime der Regierungskontrolle*. Ebenso wie beim bereits erwähnten Informationsregime der Europapolitik nach Art. 23 Abs. 2 GG liegen die Dinge beim Auslandseinsatz der Bundeswehr aber deutlich anders: § 6 Abs. 1 ParlBG verlangt eine regelmäßige Berichterstattung über laufende Einsätze. Das ist aus der Sicht der Gewaltenteilung verfassungsrechtlich nicht problematisch, weil wir es hier mit einem *Entscheidungsverbund* von Regierung und Parlament zu tun haben. Der Bundestag übernimmt mit seiner konstitutiven Zustimmung Mitverantwortung für den Einsatz, und dies ist ihm nur möglich, wenn und weil er laufend über die Entwicklungen im Einsatzgebiet unterrichtet wird (etwas restriktiver im Hinblick auf geheimhaltungsbedürftige Tatsachen *Burkiczak*, ParlBG-Kommentar, 2. Aufl. 2018, § 6 Rn. 2). Das Bundesverfassungsgericht hat dazu in seinem Urteil aus dem Jahr 2008 über den AWACS-Einsatz in der Türkei sehr klar festgehalten (BVerfGE 121, 135 [163, 169]):

„Wenn und soweit dem Grundgesetz eine Zuständigkeit des Deutschen Bundestages in Form eines wehrverfassungsrechtlichen Mitentscheidungsrechts entnommen werden kann, besteht gerade kein eigenverantwortlicher Entscheidungsraum der Bundesregierung. [...] Der Parlamentsvorbehalt ist Teil des Bauprinzips der Gewaltenteilung, nicht seine Durchbrechung. [...] Da das Grundgesetz dem Deutschen Bundestag, soweit der wehrverfassungsrechtliche Parlamentsvorbehalt reicht, ein originäres Mitentscheidungsrecht im Bereich der auswärtigen Gewalt zuweist, besteht in diesem Bereich jenseits der Eilkompetenz gerade kein eigener Entscheidungsraum der Exekutive (vgl. bereits BVerfGE 108, 34 [44]). [...] Dies bedeutet zugleich, dass die Bundesregierung verpflichtet ist, den mitentscheidenden Bundestag in, gemessen an seiner Entscheidungskompetenz, hinreichender Weise mit den erforderlichen Informationen über den Einsatzzusammenhang und gegebenenfalls über im Gang

befindliche Planungen in Systemen gegenseitiger kollektiver Sicherheit zu versorgen (vgl. BVerfGE 90, 286 [388 f.]).“

Insofern kann die Bundesregierung Informationen über laufende Auslandseinsätze dem Parlament nicht unter Verweis auf den Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung verweigern. Schwierigkeiten mit der im Lichte von Art. 24 Abs. 2 GG verfassungsrechtlich geschützten Bündnisfähigkeit Deutschlands haben sich daraus nicht ergeben. Gewiss ist die Parlamentsbeteiligung beim Auslandseinsatz in Deutschland im Vergleich zu anderen Staaten ungewöhnlich stark ausgestaltet; das hat soweit erkennbar aber noch nicht dazu geführt, dass Einsätze ohne deutsche Beteiligung stattfinden mussten, zumal ein Auslandseinsatz erstens zügig mandatiert werden kann und zweitens bei Gefahr im Verzug auch ohne eine vorherige Zustimmung des Bundestages (wohl aber mit nachträglicher Genehmigung, s. dazu § 5 ParlBG) erfolgen kann.