

Gesetzentwurf

der Abgeordneten Jörg van Essen, Rainer Funke, Günther Friedrich Nolting, Dr. Werner Hoyer, Rainer Brüderle, Angelika Brunkhorst, Ernst Burgbacher, Helga Daub, Ulrike Flach, Otto Fricke, Horst Friedrich (Bayreuth), Joachim Günther (Plauen), Dr. Christel Happach-Kasan, Klaus Haupt, Ulrich Heinrich, Birgit Homburger, Michael Kauch, Dr. Heinrich L. Kolb, Gudrun Kopp, Jürgen Koppelin, Sibylle Laurischk, Harald Leibrecht, Ina Lenke, Markus Löning, Dirk Niebel, Hans-Joachim Otto (Frankfurt), Detlef Parr, Gisela Piltz, Dr. Andreas Pinkwart, Dr. Günter Rexrodt, Marita Sehn, Dr. Hermann Otto Solms, Dr. Max Stadler, Dr. Rainer Stinner, Carl-Ludwig Thiele, Dr. Dieter Thomae, Jürgen Türk, Dr. Claudia Winterstein, Dr. Wolfgang Gerhardt und Fraktion der FDP

Entwurf eines Gesetzes zur Mitwirkung des Deutschen Bundestages bei Auslandseinsätzen der Bundeswehr (Auslandseinsatzmitwirkungsgesetz)

A. Problem

Einsätze bewaffneter Streitkräfte der Bundesrepublik Deutschland im Ausland bedürfen der Zustimmung des Deutschen Bundestages. Das Verfahren, in dem die parlamentarische Zustimmung einzuholen und die parlamentarische Mitwirkung an Einsätzen bewaffneter Streitkräfte im Ausland abzuwickeln ist, beruht bisher auf der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und anschließender parlamentarischer Übung. Es braucht aber nach den Erfahrungen mit den inzwischen durchgeführten Einsätzen verbindliche Regelungen, auf die sich der Deutsche Bundestag und die Bundesregierung einzustellen haben und verlassen können.

B. Lösung

Verabschiedung eines Gesetzes, das die Mitwirkung des Deutschen Bundestages bei bewaffneten Einsätzen deutscher Streitkräfte im Ausland regelt und die Pflichten der Bundesregierung zur Beteiligung des Deutschen Bundestages festlegt, um Rechtssicherheit für die Auslandseinsätze der Bundeswehr zu schaffen.

C. Alternativen

Beibehaltung des bisher geübten und vereinbarten parlamentarischen Verfahrens auf der Grundlage der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages in Verbindung mit den Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts zu Auslandseinsätzen der Bundeswehr oder eine Ergänzung der Geschäftsordnung.

D. Kosten

Für den Bundeshaushalt entstehen keine zusätzlichen Kosten.

Entwurf eines Gesetzes zur Mitwirkung des Deutschen Bundestages bei Auslandseinsätzen der Bundeswehr (Auslandseinsatzmitwirkungsgesetz)

Der Bundestag hat das folgende Gesetz beschlossen:

§ 1

Parlamentsvorbehalt

(1) Jeder Einsatz bewaffneter Streitkräfte im Ausland bedarf der Zustimmung des Bundestages, soweit dieses Gesetz nichts anderes bestimmt oder zulässt.

(2) Ein Einsatz bewaffneter Streitkräfte liegt vor, wenn Soldaten der Bundeswehr in eine bewaffnete Unternehmung einbezogen sind oder eine Einbeziehung in eine bewaffnete Unternehmung zu erwarten ist.

§ 2

Grenzen des Parlamentsvorbehaltes

(1) Maßnahmen, die zur Abklärung der Notwendigkeit von Einsätzen bewaffneter Streitkräfte, für deren Planung und für die ausbildungsbedingte wie logistische Vorbereitung unabdingbar sind, bedürfen nicht der Zustimmung des Bundestages.

(2) Humanitäre Hilfsmaßnahmen und Katastrophenhilfe sind kein Einsatz bewaffneter Streitkräfte im Sinne dieses Gesetzes.

§ 3

Antrag der Bundesregierung

Der Bundestag entscheidet auf Grund eines Antrags der Bundesregierung, der mindestens die Einsatzgrundlage, das Einsatzziel, den Einsatzauftrag, den Einsatzumfang, das Einsatzgebiet, die Einsatzdauer und die Einsatzkosten sowie deren Finanzierung bezeichnet.

§ 4

Rückholrecht

(1) Der Bundestag kann die Zustimmung zu einem Einsatz bewaffneter Streitkräfte im Ausland widerrufen. In den Fällen des § 6 Abs. 1 Buchstabe a steht das Widerrufsrecht nur dem Ausschuss für besondere Auslandseinsätze zu. In den Fällen des § 6 Abs. 1 Buchstabe b steht das Widerrufsrecht dem Ausschuss für besondere Auslandseinsätze zu, sofern nicht der Bundestag den Vorgang gemäß § 6 Abs. 3 an sich gezogen hat.

(2) Der Antrag, die Zustimmung zu einem bestimmten Einsatz bewaffneter Streitkräfte im Ausland zu widerrufen, bedarf der Unterstützung eines Viertels der Mitglieder des Bundestages.

(3) Hat der Bundestag seine Zustimmung zu einem Einsatz bewaffneter Streitkräfte im Ausland widerrufen, hat die Bundesregierung den Einsatz unverzüglich zu beenden.

§ 5

Ausschuss für besondere Auslandseinsätze

(1) Der Bundestag wählt aus seiner Mitte einen Ausschuss für besondere Auslandseinsätze. Er besteht aus höchstens elf Mitgliedern.

(2) Jede Fraktion ist durch wenigstens ein Mitglied im Ausschuss für besondere Auslandseinsätze vertreten.

(3) Der Ausschuss für besondere Auslandseinsätze übt seine Tätigkeit auch über das Ende einer Wahlperiode des Bundestages hinaus so lange aus, bis der Bundestag gemäß den Absätzen 1 und 2 entschieden hat.

§ 6

Zustimmungsermächtigungen

(1) Der Ausschuss für besondere Auslandseinsätze ist ermächtigt, die Zustimmung zu einem Antrag der Bundesregierung zu erteilen, falls die Bundesregierung ihren Antrag

- als Verschlussache des Geheimhaltungsgrades GEHEIM und höher eingestuft hat,
- wegen Gefahr im Verzuge als besonders eilbedürftig bezeichnet oder
- wegen der Teilnahme einzelner deutscher Soldaten an bewaffneten Einsätzen der Vereinten Nationen, der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, der North Atlantic Treaty Organization, anderer Systeme gegenseitiger kollektiver Sicherheit im Sinne von Artikel 24 Abs. 2 des Grundgesetzes oder der Europäischen Union stellt.

(2) Der Bundestag kann den Ausschuss für besondere Auslandseinsätze ermächtigen, die Zustimmung zu einem Antrag der Bundesregierung zu erteilen.

(3) Der Bundestag kann Anträge der Bundesregierung, zu denen eine Ermächtigung gemäß Absatz 1 Buchstabe b oder Absatz 2 erteilt ist, zur eigenen Beratung und Beschlussfassung an sich ziehen.

§ 7

Verfahren des Ausschusses für besondere Auslandseinsätze

(1) Anträge der Bundesregierung gemäß § 6 Abs. 1 leitet der Präsident des Deutschen Bundestages unmittelbar an den Ausschuss für besondere Auslandseinsätze weiter. Der Ausschuss für besondere Auslandseinsätze berät abschließend, soweit der Bundestag nicht von seinem Recht gemäß § 6 Abs. 3 Gebrauch macht.

(2) Jedes Mitglied kann die Einberufung und Unterrichtung des Ausschusses für besondere Auslandseinsätze beantragen.

(3) Der Ausschuss für besondere Auslandseinsätze erstattet dem Bundestag jährlich einen Bericht. Er hat unter Beachtung der Geheimhaltung jeden von ihm genehmigten Einsatz dem Bundestag bekannt zu geben und nach Beendigung des Einsatzes einen Bericht vorzulegen.

§ 8

Auskünfte der Bundesregierung

(1) Die Bundesregierung hat dem Ausschuss für besondere Auslandseinsätze über die durch diesen genehmigten Einsätze laufend zu unterrichten. Nach Ende eines Einsatzes legt sie dem Bundestag einen abschließenden Bericht vor.

(2) Die Bundesregierung hat dem Ausschuss für besondere Auslandseinsätze auf Verlangen Einsicht in die Akten und Dateien zu geben, die in unmittelbarem Zusammenhang mit den genehmigten Einsätzen bewaffneter Streitkräfte stehen, und die Anhörung von Mitarbeitern ermöglichen.

§ 9
Geheimhaltung

(1) Hat die Bundesregierung ihren Antrag als Verschlusssache des Geheimhaltungsgrades GEHEIM und höher ein-

gestuft, ist nach den Vorschriften der Geheimschutzordnung des Deutschen Bundestages zu verfahren.

(2) Der Ausschuss für besondere Auslandseinsätze erstattet dem Bundestag einen Bericht über einen GEHEIM und höher eingestuften Einsatz erst, nachdem dessen Geheimhaltungsbedürftigkeit aufgehoben worden ist.

§ 10
Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am Tage nach der Verkündung in Kraft.

Berlin, den 12. November 2003

Jörg van Essen
Rainer Funke
Günther Friedrich Nolting
Dr. Werner Hoyer
Rainer Brüderle
Angelika Brunkhorst
Ernst Burgbacher
Helga Daub
Ulrike Flach
Otto Fricke
Horst Friedrich (Bayreuth)
Joachim Günther (Plauen)
Dr. Christel Happach-Kasan
Klaus Haupt
Ulrich Heinrich
Birgit Homburger
Michael Kauch
Dr. Heinrich L. Kolb
Gudrun Kopp
Jürgen Koppelin
Sibylle Laurischk
Harald Leibrecht
Ina Lenke
Markus Löning
Dirk Niebel
Hans-Joachim Otto (Frankfurt)
Detlef Parr
Gisela Piltz
Dr. Andreas Pinkwart
Dr. Günter Rexrodt
Marita Sehn
Dr. Hermann Otto Solms
Dr. Max Stadler
Dr. Rainer Stinner
Carl-Ludwig Thiele
Dr. Dieter Thomae
Jürgen Türk
Dr. Claudia Winterstein
Dr. Wolfgang Gerhardt und Fraktion

Begründung

A. Allgemeines

Die Gesetzgebungskompetenz für ein Gesetz zur Mitwirkung des Deutschen Bundestages bei Auslandseinsätzen der Bundeswehr (Auslandseinsatzmitwirkungsgesetz) ergibt sich aus dem im Grundgesetz verankerten Prinzip eines konstitutiven Parlamentsvorbehaltes für den militärischen Einsatz von Streitkräften (vgl. BVerfGE 90, 286 <383, 388 f.>). Das Bundesverfassungsgericht hat festgelegt, dass der Deutsche Bundestag konstitutiv über den bewaffneten Einsatz deutscher Streitkräfte im Ausland zu entscheiden hat. Es hat dem Bundesgesetzgeber Freiheit gelassen, durch ein Gesetz das nähere Verfahren für den Einsatz bewaffneter Streitkräfte im Ausland zu regeln. Diesem Auftrag kommt das vorliegende Gesetz nach. Es gestaltet den „verfassungsrechtlich geforderten Parlamentsvorbehalt“ aus und stärkt damit den Deutschen Bundestag in seiner Verantwortung für das „Parlamentsheer“ (vgl. BVerfGE 90, 286 <382>), ohne dass es in die eigenständigen Verantwortlichkeiten der Bundesregierung für die bewaffneten Streitkräfte eingreift.

Für ein Gesetz zur Mitwirkung des Deutschen Bundestages bei Einsätzen bewaffneter Streitkräfte der Bundesrepublik Deutschland im Ausland besteht auch nach den bisherigen Erfahrungen des Deutschen Bundestages ein Bedarf. Bisher orientiert sich das Verfahren der Beteiligung des Deutschen Bundestages an der Entscheidung und dem Einsatz bewaffneter Streitkräfte an einer vereinbarten parlamentarischen Übung, die mehr oder weniger dem Gesetzgebungsverfahren nachgebildet worden ist. Dieses Verfahren wird sowohl in der Wissenschaft als auch in der Politik mit unterschiedlichen Gründen kritisiert. Eine Verfahrensregelung allein in der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages reicht nicht aus, weil dieser nur die Befugnis zugerechnet wird, die innerparlamentarischen Rechtsbeziehungen zu regeln, nicht auch die interorganschaftlichen Beziehungen von Bundestag und Bundesregierung, auf die es bei einer Beteiligung des Deutschen Bundestages an Einsätzen bewaffneter deutscher Streitkräfte im Ausland angesichts des Kompetenzbereichs der Bundesregierung für die Bundeswehr gerade ankommt.

Das Gesetz wird aber die „Regelungsmacht des Parlaments in eigenen Angelegenheiten“ (BVerfGE 102, 224 <235>; 104, 310 <332>) nicht ausschalten. Es will zwar auch einige wenige Regelungen für die Organisation und das Verfahren des Deutschen Bundestages treffen und insoweit die Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages modifizieren. Das Gesetz hält sich dabei aber innerhalb des Rahmens, den das Bundesverfassungsgericht für Gesetze in parlamentarischen Angelegenheiten gebilligt hat (BVerfGE 70, 324 <361>). Die organisations- und verfahrensrechtlichen Vorschriften im Auslandseinsatzmitwirkungsgesetz beschränken sich auf Angelegenheiten, die der vertrauensvollen Zusammenarbeit von Bundestag und Bundesregierung bei Einsätzen des „Parlamentsheeres“ im Ausland eine verlässlich die Wahlperioden überdauernde Grundlage bieten sollen. Schon darin liegen gewichtige sachliche Gründe, die es rechtfertigen, insbesondere die Regeln über die Einsetzung, Verfahrensweise und Aufgaben des Ausschusses für beson-

dere Auslandseinsätze nicht allein der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages zu überlassen. Das Gesetz verdrängt aber nicht die allgemeinen Vorschriften des Parlamentsrechts zur Organisation und zum Verfahren des Deutschen Bundestages im Grundgesetz und in der Geschäftsordnung. Maßgeblich bleiben grundsätzlich die gewohnten parlamentsrechtlichen Vorschriften über die Rechtsstellung der ständigen Ausschüsse und über das Beratungs- und Beschlussverfahren für Vorlagen. Es bleibt im Regelfall bei der Beratung eines Antrages der Bundesregierung im Plenum des Deutschen Bundestages, seiner Überweisung an die zuständigen Fachausschüsse und der anschließenden Beschlussfassung im Plenum. Dieses wird lediglich dann nicht beteiligt, wenn ein Antrag auf Grund der gesetzlichen Ermächtigung dem Ausschuss für besondere Auslandseinsätze zur abschließenden Entscheidung zugeleitet werden muss (vgl. § 6 Abs. 1). Aber auch diese Regelung erfährt eine Ausnahme, falls nämlich dem Plenum die Befugnis zusteht, eine erteilte Ermächtigung an den Ausschuss für besondere Auslandseinsätze rückgängig zu machen (vgl. § 6 Abs. 3).

B. Einzelbegründung

Zu § 1

Das Gesetz hebt bereits in seiner einleitenden Vorschrift den Angelpunkt seiner Regelungen hervor, nämlich den Parlamentsvorbehalt der Wehrverfassung des Grundgesetzes (BVerfGE 90, 286 <383>) der sich unmittelbar aus dem Grundgesetz ergibt. Es betont, dass „grundsätzlich jeder Einsatz bewaffneter deutscher Streitkräfte der konstitutiven parlamentarischen Mitwirkung“ unterliegt (BVerfG 2 BvQ 18/03 v. 25. März 2003, Absatz 33). Der Einsatz bewaffneter Streitkräfte bedarf daher „grundsätzlich der vorherigen Zustimmung des Bundestages“ (BVerfGE 90, 286 <381>; 100, 266 <269>). Gleichzeitig wird anerkannt, dass ein Beschluss des Deutschen Bundestages, dem Einsatz bewaffneter deutscher Streitkräfte zuzustimmen oder ihn abzulehnen, einen förmlichen Antrag der Bundesregierung voraussetzt (BVerfGE 90, 286 <389>). Das Gesetz berührt nicht den „der Regierung von der Verfassung für außenpolitisches Handeln gewährten Eigenbereich exekutivischer Handlungsbefugnis und Verantwortlichkeit“ (BVerfGE 90, 286 <389>). In diesem Verantwortungsbereich der Bundesregierung liegt nicht nur die Kooperation mit dem Deutschen Bundestag, sondern auch die Information an die Vertragspartner über die deutsche Rechtslage zum Einsatz bewaffneter Streitkräfte im Ausland.

„Gegenstand einer Parlamentsbeteiligung sind die Einsätze bewaffneter Streitkräfte“ (BVerfGE 90, 286 <387>) der Bundesrepublik Deutschland. Das Gesetz beschränkt sich, wie in Absatz 1 ausdrücklich vermerkt, auf Einsätze im Ausland, also in Territorien außerhalb der Bundesrepublik Deutschland. Was unter Einsätzen bewaffneter Streitkräfte (Einsätzen bewaffneter deutscher Streitkräfte, Einsätzen der Bundeswehr) zu verstehen ist, wird in Absatz 2 im Anschluss an die einschlägigen Formulierungen des Bundes-

verfassungsgerichts allgemein umschrieben. Eine weitere Spezifizierung des Einsatzbegriffes erscheint nicht sinnvoll. Angesichts der sich wandelnden Einsatzarten muss jedenfalls gegenwärtig eine nähere Bestimmung der Einsatzschwelle der Praxis im Einzelfall vorbehalten bleiben, ggf. durch eine Kontrolle des Bundesverfassungsgerichts.

Beispielsfälle für genehmigungsbedürftige Einsätze sind bereits im Antrag auf Bundestagsdrucksache 15/36 aufgelistet. Exemplarisch zu nennen sind:

- Einsätze von Vorauskommandos;
- humanitäre Hilfsleistungen mit Sicherheitskräften;
- Einrichtung einer logistischen Basis mit Sicherheitskräften;
- Beteiligung deutscher Soldaten in bi- und multinationalen militärischen Stäben oder Truppenkörpern, die nicht unter nationalem Kommando stehen, an militärischen Einsätzen;
- Einsätze bewaffneter Streitkräfte, deren Vorbereitung und Beginn und Durchführung der Geheimhaltung unterliegen müssen;
- Einsätze bewaffneter Streitkräfte bei Gefahr im Verzug;
- reguläre Einsätze bewaffneter Streitkräfte.

Zu § 2

Diese Vorschrift umfasst zwei Fallgruppen, bei denen im Ergebnis – wenn auch aus verschiedenen Gründen – ein Zustimmungsbeschluss des Deutschen Bundestages zu Maßnahmen der Bundesregierung entfällt, bei denen Angehörige der Bundeswehr im Ausland tätig werden.

Im Absatz 1 werden vorsorgliche Maßnahmen der Bundesregierung im militärischen Bereich benannt, die nicht zuletzt aus Gründen der Zweckmäßigkeit und Praktikabilität von einer einzelfallbezogenen parlamentarischen Zustimmung freigestellt werden sollen.

Im Antrag auf Bundestagsdrucksache 15/36 sind beispielhaft aufgezählt:

- vorsorgliche Operationsplanung (Contingency Plans) für eventuelle bewaffnete Einsätze;
- Durchführung spezieller Ausbildungsprogramme zur Vorbereitung auf eventuelle Einsätze;
- vorsorgliche Bereitstellung oder Anmietung von Transportraum für die eventuelle Verlegung von Streitkräften in Bereitstellungs- oder Einsatzräume;
- Einsatz von Erkundungskommandos/Fact Finding Teams.

Absatz 2 erkennt an, dass humanitäre Einsätze und Katastrophenhilfe nicht der Parlamentsbeteiligung unterliegen, weil sie nicht als Einsätze bewaffneter Streitkräfte im Sinne des konstitutiven Parlamentsvorbehalts qualifiziert werden können. Schon das Bundesverfassungsgericht hatte betont, dass „die Verwendung von Personal der Bundeswehr für Hilfsdienste und Hilfsleistungen im Ausland, sofern die Soldaten dabei nicht in bewaffnete Unternehmungen einbezogen sind“ (BVerfGE 90, 286 <388>), nicht der Zustimmung des Deutschen Bundestages bedarf.

Zu § 3

Damit der Deutsche Bundestag seiner Verantwortung für das „Parlamentsheer“ (BVerfGE 90, 286 <382>) in voller Kenntnis der Lage gerecht werden kann, verpflichtet die Vorschrift des § 3 die Bundesregierung, bei der unabdingbaren Unterrichtung über die Bedingungen und Modalitäten eines geplanten Einsatzes bewaffneter Streitkräfte im Ausland einem Mindeststandard der Informationsweitergabe zu genügen. Die Vorschrift nennt diejenigen Kriterien, zu denen die Bundesregierung in ihrem Antrag fallbezogen dem Deutschen Bundestag konkretisierte Auskünfte erteilen muss. Von Fall zu Fall werden weitere Auskünfte erforderlich oder zumindest zweckmässig sein, um den Deutschen Bundestag für seine Willensbildung zum Antrag der Bundesregierung zu unterstützen. Die spezifizierten Auskünfte der Bundesregierung bieten die informationelle Basis, auf der der Deutsche Bundestag seine Beratungen aufbauen und seine Entscheidung fällen kann. Ein Antrag der Bundesregierung stellt eine Vorlage im Sinne des § 70 Abs. 1 GO-BT dar. Er muss, soweit dieses Gesetz oder eine künftige Vorschrift der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages nichts anderes bestimmen, vom Deutschen Bundestag in dem für Vorlagen üblichen Verfahren behandelt werden. Demzufolge kann es grundsätzlich bei dem bisher geübten „dreistufigen“ Verfahren der Beratung eines Antrages der Bundesregierung auf Zustimmung zu einem Einsatz bewaffneter Streitkräfte im Ausland bleiben. Eine Überweisung eines Antrages der Bundesregierung kann auch weiterhin im Anschluss an eine „erste Beratung“ des Antrages erfolgen. Der Antrag kann aber auch im vereinfachten Verfahren an die zuständigen Ausschüsse überwiesen werden (vgl. § 80 Abs. 4 GO-BT), was sich beispielsweise bei sog. Bagatellfällen empfehlen kann, die nach übereinstimmender Ansicht der Fraktionen im Ältestenrat keiner öffentlichen Eingangsberatung bedürfen. Der Antrag der Bundesregierung wird im Übrigen auch künftig im Regelfalle dem Auswärtigen Ausschuss federführend und dem Verteidigungsausschuss und gegebenenfalls weiteren Ausschüssen mitberatend überwiesen werden. Diese Vorgehensweise führt schließlich dazu, dass der Deutsche Bundestag auf Grund eines Berichtes und einer Beschlussempfehlung des federführenden Ausschusses den Antrag abschliessend beraten kann. Das parlamentarische Verfahren endet mit dem Beschluss des Deutschen Bundestages darüber, ob dem Antrag der Bundesregierung zugestimmt wird oder nicht.

Von diesem geschäftsordnungsrechtlich üblichen Verfahren soll es nach diesem Gesetz nur eine einzige zwingende Ausnahme geben, nämlich im Falle der obligatorischen Ermächtigung des Ausschusses für besondere Auslandseinsätze nach § 6 Abs. 1. Im Falle der fakultativen Ermächtigung nach § 6 Abs. 2 hat es das Plenum in der Hand, ob es dem Vorschlag des Ältestenrates oder einem Antrag aus der Mitte des Deutschen Bundestages folgen soll, den Antrag der Bundesregierung an den Ausschuss für besondere Auslandseinsätze zu überweisen und damit die Ermächtigung zur Beschlussfassung zu verbinden.

Zu § 4

Aus dem Zustimmungsrecht folgt die Befugnis, die Zustimmung zu widerrufen (Absatz 1 Satz 1). Der konstitutive Parlamentsvorbehalt erschöpft sich nicht in einem einmaligen

Zustimmungsakt zu einem bevorstehenden Einsatz bewaffneter Streitkräfte im Ausland, sondern erstreckt sich auch auf die Mitverantwortung des Deutschen Bundestages für den Ablauf eines genehmigten Einsatzes seines „Parlamentsheeres“ (vergleichbar argumentiert das Bundesverfassungsgericht zur Verantwortung des Parlaments beim Vollzug des NATO-Vertrages: BVerfGE 104, 151 <209>).

In der bisherigen Diskussion zu einer gesetzlichen Regelung der Einsätze bewaffneter deutscher Streitkräfte wird dieses Recht zum Widerruf vielfach als „Rückholrecht“ bezeichnet. Hierbei handelt es sich um die Rechtsbeziehungen zwischen dem Deutschen Bundestag und der Bundesregierung. Dieser Begriff schillert aber, weil er auch im Zusammenhang mit den Fällen einer Ermächtigung zur abschließenden Entscheidung eines Ausschusses anstelle des Plenums verwandt wird. Im innerparlamentarischen Bereich ist das Rechtsverhältnis zwischen dem Deutschen Bundestag insgesamt und dem Ausschuss für besondere Auslandseinsätze betroffen. Dieses „Rückholrecht“ wird in § 6 Abs. 3 geregelt.

Das grundsätzliche Widerrufsrecht des Deutschen Bundestages liefe leer, wenn es in den Fällen einer obligatorischen Ermächtigung des Ausschusses für besondere Auslandseinsätze wegen geheimer oder eilbedürftiger Einsätze (vgl. Buchstaben a und b des § 6 Abs. 1) dem Plenum vorbehalten wäre. Deshalb weist Absatz 1 Satz 2 dem Ausschuss für besondere Auslandseinsätze die Befugnis zu, in diesen beiden Fällen über einen Widerruf der Zustimmung zu beschließen.

Um einer mutwilligen Wahrnehmung des Widerrufsrechts vorzubeugen, wird in Absatz 2 empfohlen, den notwendigen innerparlamentarischen Antrag an ein Quorum von einem Viertel der Mitglieder des Deutschen Bundestages zu binden. Im Übrigen kann es bei der Beschlussfassung über diesen Antrag bei dem in Artikel 42 Abs. 2 Satz 1 GG festgelegten Mehrheitserfordernis bleiben. Dabei wird auch hier – wie bereits schon beim Zustimmungsbeschluss – davon ausgegangen, dass zu einem Widerrufsanspruch namentliche Abstimmung beantragt wird. Anzumerken ist in diesem Zusammenhang noch, dass ein Widerrufsanspruch keineswegs „automatisch“ eine Mehrheit im Deutschen Bundestag finden wird; wird er abgelehnt, was überwiegend der Fall sein dürfte, ergibt sich aus dem Beschluss, der die Zustimmung zum Einsatz bekräftigt, für die bewaffneten Streitkräfte der Vorteil, weiterhin auf die Unterstützung des Deutschen Bundestages bauen zu können. Der Widerrufsanspruch erlaubt es, eine aktuelle öffentliche Diskussion parlamentarisch aufzugreifen und zu einem Abschluss zu führen.

Die Rechtsfolge des Widerrufs ist zwingend. Die Bundesregierung muss den Einsatz bewaffneter deutscher Streitkräfte im Ausland unverzüglich beenden. Die Beendigung dieses Einsatzes duldet keinen unvermeidbaren Aufschub. Die Bundesregierung muss ohne schuldhaftes Zögern die im Ausland eingesetzten Soldaten abziehen.

Zu § 5

Beim Ausschuss für besondere Auslandseinsätze handelt es sich um einen Parlamentsausschuss für eine Sonderaufgabe, die von den beteiligten Fachausschüssen nur unter erschwerten Bedingungen für den Deutschen Bundestag

wahrgenommen werden könnten. Dem Ausschuss für besondere Auslandseinsätze soll – wie bereits in der Begründung zu § 3 erwähnt – nicht die Beratung jedes Antrages der Bundesregierung auf Zustimmung zu einem Einsatz bewaffneter Streitkräfte im Ausland obliegen. Er soll grundsätzlich nur mit solchen Anträgen befasst werden, die zweckmäßigerweise in einem kleinen Gremium ausgewählter Vertreter der Fraktionen behandelt werden sollten.

Um diese Sonderaufgabe mit der erforderlichen Legitimation, Durchsetzungskraft und Vertraulichkeit erfüllen zu können, soll der Ausschuss für besondere Auslandseinsätze nach Absatz 1 Satz 1 aus der Mitte des Deutschen Bundestages gewählt werden und nach Absatz 1 Satz 2 lediglich elf Mitglieder umfassen, unter denen sich gemäß Absatz 2 Vertreter aller Fraktionen befinden müssen.

Absatz 3 stellt nach dem Vorbild des Parlamentarischen Kontrollgremiums (vgl. § 5 Abs. 4 PKGrG) sicher, dass der Deutsche Bundestag auch in der kurzen Zeit zwischen der Konstituierung des neu gewählten Deutschen Bundestages und der Wahl der Mitglieder des Ausschusses für besondere Auslandseinsätze bei Einsätzen der Bundeswehr im Ausland voll handlungsfähig bleibt.

Unter diesen Voraussetzungen bietet der Ausschuss für besondere Auslandseinsätze einen nachhaltigen Beitrag zur Stärkung der Rechte des Parlaments.

Zu § 6

Die Vorschrift über die Fälle, in denen der Ausschuss für besondere Auslandseinsätze ermächtigt sein soll, anstelle des Deutschen Bundestages über einen Antrag der Bundesregierung zu entscheiden, stellt – wie bereits in der Begründung zu § 3 hervorgehoben – eine eng begrenzte Ausnahme zum allgemeinen Beratungsverfahren des Deutschen Bundestages von Vorlagen dar. In den Fällen des Absatzes 1 regelt nämlich das Gesetz selbst die Überweisung unmittelbar an den Ausschuss für besondere Auslandseinsätze. Obligatorisch verbunden ist mit dieser Überweisung die Ermächtigung, anstelle des Deutschen Bundestages über den Antrag der Bundesregierung abschliessend zu entscheiden. Darüber hinaus sieht Absatz 2 fakultativ vor, dass der Deutsche Bundestag in geeigneten Fällen dem Ausschuss für besondere Auslandseinsätze einen Antrag der Bundesregierung überweisen und diesen mit einer Ermächtigung zur abschliessenden Entscheidung verbinden kann; dabei wird er sich regelmässig auf einen Vorschlag des Ältestenrates stützen.

In Absatz 1 werden drei Fallgruppen aufgezählt, bei denen es sachgerecht und zweckdienlich ist, die Beratungen eines Antrages der Bundesregierung auf Zustimmung zu einem Einsatz bewaffneter Streitkräfte im Ausland allein in einem kleinen parlamentarischen Ausschuss beraten und entscheiden zu lassen. In den Fällen besonders eilbedürftiger Einsätze oder von Einsätzen einzelner Soldaten im Rahmen von Systemen gegenseitiger kollektiver Sicherheit und der Europäischen Union ist eine Beratung im Plenum und in den zuständigen Ausschüssen sowie eine Beschlussfassung im Plenum viel zu schwerfällig und zeitraubend, wie sich auch in der bisherigen Praxis gezeigt hat. In den Fällen geheimer Einsätze eignet sich eine Plenarberatung, die grundsätzlich öffentlich stattfindet, der Natur der Sache nach überhaupt nicht. Schon deshalb begehrt eine Befassung eines kleinen

Ausschusses mit Anträgen zu geheimhaltungsbedürftigen Einsätzen der Gefahr, dass der Deutsche Bundestag wegen des Zwangs der Verhältnisse vor vollendete Tatsachen gestellt wird; die Anwendung von § 10a Abs. 2 der Bundeshaushaltsordnung bleibt unberührt. Aber auch bei Anträgen zu besonders eilbedürftigen Einsätzen oder zu Einsätzen einzelner Soldaten im Rahmen von Systemen gegenseitiger kollektiver Sicherheit und der Europäischen Union läuft der Deutsche Bundestag Gefahr, dass der Parlamentsvorbehalt in besonders wichtigen Fällen faktisch ausgeschaltet wird, wenn er nicht mit Hilfe eines kleinen Ausschusses ein zielstrebiges und praktikables Verfahren bereit hält.

Die Befugnis zur fakultativen Ermächtigung des Ausschusses für besondere Auslandseinsätze nach Absatz 2 zur abschliessenden Beratung eines einzelnen Antrages der Bundesregierung auf Zustimmung zu einem Einsatz bewaffneter Streitkräfte im Ausland soll dem Deutschen Bundestag zur Verfügung gestellt werden, damit er in geeigneten Ausnahmefällen ein vereinfachtes Verfahren wählen kann. In Betracht kommt, dass der Deutsche Bundestag bei einzelnen – nicht bei allen – Anträgen von Absatz 2 Gebrauch macht, die Einsätze von geringer Bedeutung betreffen oder eine unstreitige Verlängerung eines genehmigten Einsatzes begehren.

Absatz 3 eröffnet dem Deutschen Bundestag ein „Rückholrecht“ (vgl. dazu schon die Begründung zu § 4), wonach er dem Ausschuss für besondere Auslandseinsätze eine erteilte Ermächtigung, einem Antrag der Bundesregierung anstelle des Plenums zuzustimmen, wieder entziehen und selbst über den Antrag Beschluss fassen kann. Diese Befugnis steht dem Deutschen Bundestag nicht nur in den Fällen einer fakultativen Ermächtigung gemäß Absatz 2 zu, die er selbst nach Eingang des Antrages der Bundesregierung in freier Ermessensausübung erteilt hat und nach neuer Abwägung für unzumutbar hält. Diese Befugnis muss dem Deutschen Bundestag auch in einem speziellen Falle obligatorischer Ermächtigung zustehen, wenn nämlich erkennbar wird, dass ein Antrag abweichend von der erklärten Ansicht der Bundesregierung nicht so eilbedürftig ist, dass nicht auch der gesamte Deutsche Bundestag rechtzeitig einen zustimmenden oder ablehnenden Beschluss fassen könnte.

Andererseits greift die hierdurch begründete Verpflichtung, geheimhaltungs- und eilbedürftige Vorgänge wenigstens einem Ausschuss des Parlaments vorzulegen, nicht in einen der Exekutive vorbehaltenen Bereich ein. Vielmehr ist die gesetzliche Regelung einer solchen Verpflichtung durch die Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts gedeckt, wonach der Gesetzgeber berechtigt ist, das in einem solchen Fall „zu beobachtende Verfahren näher zu regeln“ (BVerfGE 90, 286 <383>).

Zu § 7

Anträge der Bundesregierung mit einem Inhalt, die gemäß § 6 Abs. 1 obligatorisch zur Befassung des Ausschusses für besondere Auslandseinsätze führen, müssen zügig beraten und beschieden werden. Deshalb sieht Absatz 1 Satz 1 vor, das Überweisungsverfahren für diese Vorlagen nach dem bewährten Vorbild der Praxis in Immunitätsangelegenheiten (vgl. § 109 Abs. 1 Satz 1 GO-BT) abzuwickeln.

Absatz 1 Satz 2 bekräftigt nicht nur die Ermächtigung an den Ausschuss für besondere Auslandseinsätze, anstelle des

Deutschen Bundestages die Zustimmung zu dem Antrag der Bundesregierung zu erteilen oder abzulehnen. Die Vorschrift verlangt auch, dass der Ausschuss für besondere Auslandseinsätze eine Entscheidung trifft. Von dieser Regelung gibt es indes eine Ausnahme. Der Deutsche Bundestag kann nämlich bei Anträgen, die die Bundesregierung als eilbedürftig bezeichnet hat (vgl. § 6 Abs. 1 Buchstabe b), von seinem „Rückholrecht“ gemäß § 6 Abs. 3 Gebrauch machen und selbst darüber Beschluss fassen, ob die Zustimmung erteilt oder versagt wird.

Das Recht jedes Mitgliedes des Ausschusses für besondere Auslandseinsätze, die Einberufung und Unterrichtung des Ausschusses verlangen zu können (Absatz 2), ist erforderlich, um auch parlamentarisch auf Entwicklungen flexibel und angemessen reagieren zu können, die im Zusammenhang mit Einsätzen bewaffneter Streitkräfte im Ausland stehen.

Zu den Aufgaben des Ausschusses für besondere Auslandseinsätze gehört es, dem Deutschen Bundestag einen jährlichen Bericht über seine Tätigkeit vorzulegen. Spätestens damit werden alle Mitglieder des Deutschen Bundestages auch über diejenigen Einsätze der Bundeswehr im Ausland unterrichtet, die zunächst nur „im kleinen Kreis“ des Ausschusses für besondere Auslandseinsätze zu behandeln waren. Selbstverständlich muss diese Berichtspflicht in Fällen geheimer Einsätze eingeschränkt sein (vgl. § 9 Abs. 2).

Zu § 8

Die Informationspflicht der Bundesregierung zu Einsätzen bewaffneter deutscher Streitkräfte kann sich nicht in einer ausführlichen Begründung des Antrags auf Zustimmung zum geplanten Einsatz erschöpfen. Sie erstreckt sich auch auf den Vollzug des genehmigten Einsatzes. Dafür braucht der Deutsche Bundestag eine ausreichende Informationsbasis, die im wesentlichen von der Bundesregierung aufbereitet werden muss und auch grundsätzlich nur von ihr aufbereitet werden kann.

Während eines laufenden Einsatzes, den der Ausschuss für besondere Auslandseinsätze genehmigt hat, wäre es aber nicht zweckmässig, dem gesamten Deutschen Bundestag einen förmlichen Bericht der Bundesregierung zuzuleiten. Deshalb sieht Absatz 1 Satz 1 vor, dass die Bundesregierung in diesen Fällen nur den Ausschuss unterrichtet. Die Berichterstattung muss freilich kontinuierlich erfolgen. Um dieses Informationsrecht abzusichern, begründet Absatz 2 ein Akteneinsichtsrecht des Ausschusses für besondere Auslandseinsätze und ein Recht, mit Mitarbeitern der Bundesregierung den Einsatz zu erörtern.

Sobald indes ein Einsatz, der vom Ausschuss für besondere Auslandseinsätze genehmigt wurde, abgeschlossen ist, hat die Bundesregierung selbst gemäß Absatz 1 Satz 2 dem Deutschen Bundestag einen abschließenden Bericht zu erstatten.

Zu § 9

Das Gesetz geht davon aus, dass verschwiegen zu behandelnde Einsätze bewaffneter Streitkräfte im Ausland stets mit einem höheren Geheimhaltungsgrad als VS-VERTRAULICH eingestuft werden.

Zur Absicherung der notwendigen Geheimhaltung im Parlament hält der Deutsche Bundestag mit seiner Geheimschutzordnung (Anlage 3 GO-BT) ein geeignetes Instrument bereit, das sich sowohl bei der Unterrichtung der zuständigen Mitglieder des Deutschen Bundestages als auch bei der parlamentsinternen Willensbildung bewährt hat.

Zu § 10

Das Gesetz soll so schnell wie möglich in Kraft treten, damit es für künftige Einsätze Rechtssicherheit schafft und bei der Abwicklung bereits genehmigter Einsätze zugrunde gelegt werden kann.