Enquete-Kommission
Lehren aus Afghanistan für das künftige vernetzte Engagement Deutschlands

Deutscher Bundestag

Kommissionsdrucksache 20(28)60

Prof. Dr. Andreas L. Paulus
Georg-August-Universität Göttingen

Kurzstellungnahme

für die

Clustergruppe 2 „Strategie und Auftragsbildung/ Recht zum Einsatz/strategische Kommunikation“ der Enquete-Kommission

vom 26. April 2024

17.01.2025

Institut für Völkerrecht und Europarecht
Georg-August-Universität Göttingen

Prof. Dr. Andreas L. Paulus
Dekan der Juristischen Fakulltät
Richter des Bundesverfassungsgerichts a.D.
Direktor
Lehrstuhl für Öffentliches Recht,
insbesondere Völkerrecht

Göttingen, 26. April 2024

Kurzstellungnahme für die Enquête Kommission des Deutschen Bundestags

Lehren aus Afghanistan für das künftige vernetzte Engagement Deutschlands

Erstellt unter Mitarbeit von Wiss. Mit. Dipl.-Jur. Simon Geiersbach

1. Einrichtung eines Nationalen Sicherheitsrates auf Seiten der Exekutive (insbesondere mit Blick auf das bestehende Ressortprinzip)

Für die Einrichtung eines Nationalen Sicherheitsrats kommen verschiedene Optionen in Betracht.

Zunächst ist eine Ansiedlung im Bundeskanzleramt denkbar. Als Vorbild könnte hier der US-amerikanische National Security Council dienen;[1] dessen Ausgestaltung allerdings stark präsidial geprägt und daher nicht eins-zu-eins übertragbar ist. Grundsätzlich gilt daher (wie auch für alle Optionen), dass Durchgriffs- und Exekutivfunktionen eines Nationalen Sicherheitsrates aufgrund der starken parlamentarischen Rolle bei sicherheitspolitischen Fragen, insbesondere dem Streitkräfteeinsatz, nur schwer vorstellbar erscheinen (wehrverfassungsrechtliche Bedeutung des Parlaments).

Eine Angliederung ins **Bundeskanzleramt** könnte durch einen institutionellen Unterbau (siehe dazu auch 3.)) erfolgen, vergleichbar etwa der Kontrolle der Nachrichtendienste. Mit Blick auf das Ressortprinzip, Art. 65 S. 2 GG, gilt es jedoch zu beachten, dass dem Rat keine übergreifenden Kompetenzen verliehen werden können; ihm käme im Kern eine beratende Funktion zu.

Weiterhin erscheint denkbar, die Einrichtung in Form eines **Kabinettsausschusses** auszugestalten. Erneut sei auf die Notwendigkeit einer Kompetenzbegrenzung hingewiesen, wobei diese Option ein Koordinationsgremium schaffen würde, welches über das Kanzleramt hinaus auch die anderen Ressorts beteiligen könne. Erforderlich erschiene dabei eine Verankerung in der Geschäftsordnung der Bundesregierung.

Schließlich besteht die Möglichkeit der Ansiedlung im **Auswärtigem Amt**. Die Rolle des Sicherheitsrates wäre hier nur sehr begrenzt, insofern primär die Beratung der Außenministerin im Fokus stünde und die Funktionen der anderen Minister, insbesondere des Verteidigungsministers (Art. 65a GG), nach dem Ressortprinzip nicht beschnitten werden dürften.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass ein Kabinettsausschuss die weitreichendste Rolle für

[1] Vgl. *Deutscher Bundestag*, Zur Diskussion um einen Nationalen Sicherheitsrat, WD 2 - 3000 - 056/22, S. 5 ff. m.W.N., S. 34.

Platz der Göttinger Sieben 5
D-37073 Göttingen
Tel.: 0551/39-24762
Fax: 0551/39-24620
E-Mail: intlaw@gwdg.de

den Rat mit sich brächte: Ihm käme hier mehr als nur eine rein beratende Funktion zu (sondern eine Koordinationsfunktion, Vorbereitungsfunktion und Gesamtvertretung). Darüberhinausgehende Befugnisse wären hingegen grundsätzlich mit dem Ressortprinzip, Art. 65 S. 2 GG, nur schwer zu vereinbaren. Eine wirkliche Beurteilung der verfassungsrechtlichen Zulässigkeit ist nur möglich, sobald Kompetenzen (Beratung oder rechtsverbindliche Beschlüsse?) und Zuständigkeiten in einem Vorschlag geklärt sind.

2. Stärkung und Ausbau des bereits bestehenden Bundessicherheitsrates zu einer Art Nationalem Sicherheitsrat mit erweiterten Befugnissen, Kompetenzen und Zuständigkeiten

Der Bundessicherheitsrat unterfällt der Organisationsgewalt der BReg. Bei seiner weiteren Ausgestaltung ist der **Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung** zu beachten, den das Bundesverfassungsgericht in ständiger Rechtsprechung aus dem Gewaltenteilungsprinzip abgeleitet hat, was eine weitergehende Einbindung des Parlaments grds. nicht erforderlich macht.

Insofern der Bundessicherheitsrat stärker in die **Koordinierung der deutschen Sicherheitspolitik** eingebunden werden soll, erscheint dies in den Grenzen von Art. 65 S. 2 GG möglich. § 1 II GO-BSR sieht bereits eine derartige Möglichkeit vor; die bisherige Einengung auf die Tätigkeit der Rüstungskontrolle ist nicht zwingend. Auch hier gilt: eine wirkliche Beurteilung der verfassungsrechtlichen Zulässigkeit ist nur möglich, wenn Kompetenzen (Beratung oder rechtsverbindliche Beschlüsse?) und Zuständigkeiten geklärt sind.

3. Schaffung des Amtes eines sicherheitspolitischen Beraters des Bundeskanzlers analog zum außenpolitischen Berater

Mit der **Nachrichtendienstliche Lage** unter Einschluss der Ministerialpräsidenten der Länder besteht bereits ein vergleichbares Instrument.

Falls ein nationaler Sicherheitsrat allein als Kabinettsausschuss geschaffen wird (s.o.), könnte der sicherheitspolitische Berater dort angesiedelt werden. Doch auch hier verlangt das **Ressortprinzip**, dass die jeweiligen Ressorts eigenständig planen können, wodurch es einer klaren Aufgabenzuweisung bedarf. Die Schaffung eines sicherheitspolitischen Beraters erscheint möglich. Falls dieser einen organisatorischen Unterbau haben soll, sei auf eine mögliche parallele Ausgestaltung zum Kulturstaatssekretär oder der Nachrichtendienstkontrolle hingewiesen.

4. Schaffung und Einsetzung eines (temporären) Einsatzausschusses für die Auslandseinsätze der Bundeswehr

Die parlamentarische Organisationsgewalt erlaubt die Bildung von Ausschüssen abseits der Art. 45 ff. GG. Zu beachten ist, dass es sich hierbei um „Pflichtausschüsse“ handelt. Hieraus folgt, dass bspw. die Ausschüsse für Auswärtige Angelegenheiten und die Verteidigung nicht etwa zusammengelegt oder ihre Aufgabenbereiche auf einen anderen Ausschuss übertragen werden dürfen. Der vorgeschlagene „kombinierte“ Einsatzausschuss wäre hierdurch in seinen Kompetenzen begrenzt.

Bzgl. der Aufgabenübertragung hinsichtlich der Zuständigkeit für **Auslandseinsätze** der Bundeswehr, ergeben sich verfassungsrechtliche Bedenken. Insbesondere ist eine verbindliche Entscheidung durch Ausschüsse nur schwer mit dem hohen Gewicht zu vereinbaren, welches das BVerfG der Parlamentszustimmung und der Öffentlichkeit der Plenardebatte zumisst.[2] In seiner *AWACS-Türkei*-Entscheidung hat es ausdrücklich einen Zusammenhang zwischen dem Einflussverlust des

[2] BVerfGE 121, 135 (161 f.).

Parlaments bei der Fortentwicklung völkerrechtlicher Verträge und seiner Beteiligung bei konkreten Einsatzentscheidungen hergestellt.[3] Es stellt zudem klar, dass das GG unmittelbar und nicht vermittelt über das ParlBG die Grundlage für die Parlamentsarmee darstellt (Klarstellung von BVerfGE 90, 286 (389 f.)). Die „endgültige Beschlussfassung“ bei Gesetzen will auch das BVerfG trotz der Geschäftsautonomie dem Plenum vorbehalten.[4] Ein bloßer Parlamentsausschuss ist demgegenüber nicht in der gleichen Unmittelbarkeit demokratisch legitimiert. Das Urteil hebt gerade die Öffentlichkeit der Plenardebatte als wesentliches Merkmal des Parlamentsvorbehalts hervor, die in einem solchen Ausschuss ausgeschlossen bliebe.[5]

Daher erscheint ein solcher Ausschuss nur in zwei Funktionen denkbar: als Gremium zur permanenten Begleitung von Auslandseinsätzen (z.B. auch als Unterausschuss des Verteidigungsausschusses) und für die Zustimmung zu eilbedürftigen Einsätzen, welche die Einberufung des Plenums nicht abwarten können. Dem Plenum bliebe dann noch das Rückholrecht, allerdings nur solange der Einsatz andauert.[6]

---

[3] BVerfGE 121, 135 (160 f.).
[4] BVerfGE 44, 308 (317).
[5] BVerfGE 121, 135 (161 f.).
[6] Vgl. aber BVerfGE 140, 160 Rn. 96 ff. – Pegasus.