

Geteilte Verantwortung

Ist der so genannte Parlamentsvorbehalt bei Auslandseinsätzen der Bundeswehr ein sinnvolles politisches Instrument?



HANS-ULRICH KLOSE, geb. 1937, (SPD), ist Mitglied des Deutschen Bundestags und stellvertretender Vorsitzender des Auswärtigen Ausschusses.

Hans-Ulrich Klose | **Seit dem Grundsatzurteil des Bundesverfassungsgerichts von 1994 entscheidet das Parlament über Einsätze der Bundeswehr im Rahmen von Artikel 24 Absatz 2 des Grundgesetzes. Inzwischen hat es mehreren Out-of-area-Einsätzen zugestimmt – nach kontroverser Debatte. Die Frage ist, ob dieses Prozedere das Regierungshandeln stützt oder eher hemmt.**

Die Bundeswehr ist eine Parlamentsarmee. Über ihren Einsatz entscheidet, auf Antrag der Bundesregierung, das Parlament. Es entscheidet über den Verteidigungs- und über den Spannungsfall. Und es entscheidet über Einsätze der Bundeswehr im Rahmen von Art. 24 Abs. 2 GG, der klarstellt, dass sich der Bund zur Wahrung des Friedens in ein System gegenseitiger kollektiver Sicherheit einordnen kann. Dazu zählen jedenfalls die UN und die NATO. So hat es das Bundesverfassungsgericht 1994 in einem Grundsatzurteil entschieden, das die veränderte Sicherheitslage nach dem Ende des Kalten Krieges reflektiert.

Inzwischen hat das Parlament auf der Grundlage der vom Verfassungsgericht formulierten Vorgaben mehreren Einsätzen der Bundeswehr „out of area“ zugestimmt; immer mit deutlicher Mehrheit, nach zumeist ausführlicher, streitiger Debatte, ohne dass es dabei zu Verzögerungen oder politischen Brüchen gekommen wäre. Das inzwischen verabschiedete Parlamentsbeteiligungsgesetz vom 18. März 2005 regelt jenseits der in dem erwähnten Urteil festgelegten „Mindestanforderungen und Grenzen des Parlamentsvorbehalts“ Form und Ausmaß der parlamentarischen Mitwirkung. Das Gesetz ist mit breiter Mehrheit verabschiedet worden; dennoch wird über beides, die Mindestanforderungen und, mehr noch, über die Grenzen des Parlamentsvorbehalts, immer wieder gestritten, zuletzt im Zusammenhang mit der Entscheidung über die Entsendung von so genannten Recce-Tornados nach Afghanistan.

Unmittelbar nach der offiziellen Aufforderung von Seiten der NATO (am 11. Dezember 2006) entbrannte der Streit nicht nur zwischen Regierung und

Opposition, sondern auch innerhalb der Koalition und der Koalitionsfraktionen über die Frage, ob für diese Ausweitung des kurz zuvor verlängerten ISAF-Mandats ein neues Mandat (also ein neuer Beschluss des Bundestags) erforderlich sei. Ex-Außenminister Fischer hatte diese (damals spekulative) Frage des FDP-Abgeordneten Werner Hoyer im September 2005 ausdrücklich bejaht – anders die seit Herbst 2005 regierende Große Koalition. Für sie vertraten Außenminister Frank-Walter Steinmeier und Verteidigungsminister Franz Josef Jung, anfänglich unterstützt von den Spitzen der Koalitionsfraktionen, übereinstimmend die Auffassung, dass das geltende Mandat ausreiche. Sie beriefen sich dafür auf den Antrag der Bundesregierung vom 13. September 2006, dem der Bundestag durch Beschluss vom 28. September zugestimmt hatte. In diesem Antrag wird für die Fortsetzung des Einsatzes auf die „Regelungen und Zusagen im Antrag der Bundesregierung vom 21.09.2005“ Bezug genommen. Wörtlich heißt es dort unter „7. Einsatzgebiet“: „Deutsche Streitkräfte werden in den ISAF-Regionen Kabul und Nord eingesetzt. Darüber hinaus können sie in der ISAF-Region West sowie im Zuge der weiteren ISAF-Ausdehnung in anderen Regionen für zeitlich und im Umfang begrenzte Unterstützungsmaßnahmen eingesetzt werden, sofern diese Unterstützungsmaßnahmen zur Erfüllung des ISAF-Gesamtauftrags unabweisbar sind.“

Da zugleich unter „5. Einzusetzende Kräfte und Fähigkeiten“ ausdrücklich jene zur „Aufklärung und Überwachung“ erwähnt werden, sprach einiges für die Argumentation der Bundesregierung. Gut möglich, dass sie sich mit ihrer Interpretation auch vor dem Bundesverfassungsgericht durchgesetzt hätte. Dass das Bundesverfassungsgericht eingeschaltet worden wäre, schien sicher; zum einen, weil es aus der Opposition sofort entsprechende Ankündigungen gab; zum anderen, weil sich im Nachhinein zeigte, dass selbst Abgeordnete der Koalition den Gang nach Karlsruhe nicht scheuen würden, um eine „völkerrechtswidrige“ Ausweitung des deutschen Engagements in Afghanistan zu verhindern.

Die kontroverse Debatte um das ISAF-Mandat spricht nicht gegen, sondern für den Parlamentsvorbehalt.

Beides spricht aber nicht gegen den Parlamentsvorbehalt, sondern eher dafür. Indem sich die Bundesregierung auf Drängen auch aus den Reihen der Koalitionsfraktionen für eine nochmalige Mandatierung entschloss, vermied sie zumindest den Streit über das Ob der Mandatierung und die damit einhergehende Verzögerung des Tornado-Einsatzes. Den Grundsatzstreit über die völkerrechtliche Beurteilung des Einsatzes hätte sie – ob mit oder ohne Parlamentsvorbehalt – auf keinen Fall vermeiden können.

Für den Parlamentsvorbehalt spricht im Übrigen der weitere Gang der Debatte und die schließliche Entscheidung des Bundestags. 405 Abgeordnete von CDU/CSU, SPD, FDP und Bündnis 90/DIE GRÜNEN stimmten zu; 157 Abgeordnete von CDU/CSU (5), SPD (69), FDP (9), Bündnis 90/DIE GRÜNEN (21) sowie die gesamte „Linke“ votierten dagegen; elf Abgeordnete enthielten sich. Über die Gründe, die von der Mehrheit für und von der (nicht kleinen) Minderheit gegen den Einsatz vorgetragen wurden, ist in der Öffentlichkeit ausführlich berichtet worden: die Notwendigkeit, Afghanistan zu stabilisieren, eine Rückkehr der Tali-

ban zu verhindern, Gründe der Bündnissolidarität und -loyalität auf der einen, die Gefahr, immer tiefer in Kampfeinsätze verstrickt zu werden, auf der anderen Seite. Darüber wurde gestritten, nicht nur im Parlament.

Interessant ist aber auch, dass in der Bundestagsdebatte von verschiedenen Rednern wiederholt auf die positive Bedeutung des Parlamentsvorbehalts hingewiesen wurde. So widersprach z.B. der Abgeordnete Rainer Arnold (SPD) jenen, die ein zwanghaftes Abrutschen in eine immer stärkere militärische Verstrickung befürchteten, mit den Worten: „Das Parlament hat ja mit dafür gesorgt, dass die Regierung einen Antrag vorgelegt hat, aufgrund dessen wir in dieser Debatte über die Tornados diskutieren. Wir selbst haben dies in der Hand.“

Der Parlamentsvorbehalt sei ein Recht der Parlamentarier und übertrage ihnen „natürlich auch eine Verantwortung“. Positiv hatte sich zuvor auch der Abgeordnete Bernd Siebert (CDU/CSU) geäußert: Die Diskussion habe gezeigt, „dass die Bundeswehr zu Recht als Parlamentsarmee dargestellt wird“. Ähnlich hatte die Abgeordnete Birgit Homburger (FDP) argumentiert: Die Diskussion im Bundestag sei nicht ein Hemmschuh gewesen, „nein, sie war in vielen Punkten eine Unterstützung für die Bundesregierung – auch auf NATO-Ebene“. Deshalb bewiese sich an dieser Stelle „die Überlegenheit des Konzepts der Parlamentsarmee“.

Wird es, soll es dabei bleiben?

Im Weißbuch 2006 „Zur Sicherheitspolitik Deutschlands und zur Zukunft der Bundeswehr“ wird der Parlamentsvorbehalt positiv beurteilt: Die Unterstützung durch eine breite parlamentarische Mehrheit liege „auch im Interesse der Soldatinnen und Soldaten“. Angemerkt wird aber auch, dass „die Bedingungen des politischen Handelns im internationalen Bereich sowie die Notwendigkeit, auf militärische Lageentwicklungen flexibel reagieren zu können“, erhebliche Anforderungen an die am Entscheidungsprozess Beteiligten stellten. Das ist sicher richtig, ist aber nicht als grundsätzlicher Einwand gegen das bisherige Verfahren zu lesen. Zwar wäre es aus der Sicht der Regierung einfacher, wenn bei ihr nicht nur die Antragsinitiative läge – die Entscheidung über Bundeswehreinsätze gehöre zum „Kompetenz- und Verantwortungsbereich der Bundesregierung“, heißt es im Weißbuch. Sie teile jedoch die Verantwortung mit dem Parlament; denn sie bedürfe für jeden Einsatz der (in der Regel) vorheri-

Bild nur in
Printausgabe
verfügbar

Bisher hat der Bundestag allen Anträgen der Regierung auf Genehmigung von Auslandseinsätzen zugestimmt – doch viele Parlamentarier wollen im Vorfeld besser informiert werden

Bild nur in
Printausgabe
verfügbar

gen Zustimmung des Bundestags, der Ja oder Nein sagen, den von der Bundesregierung vorgelegten Antrag aber nicht inhaltlich verändern könne.

Bisher sind alle Anträge der Bundesregierung im Parlament unterstützt worden, alle mit breiter Mehrheit. Die Unterstützung wurde gesichert durch rechtzeitige Information des Parlaments, der Fraktionsspitzen, der zuständigen Ausschussvorsitzenden und Obleute, die dann ihrerseits in den Arbeitsgruppen der Fraktionen vortragen und das Anliegen der Bundesregierung bewerten. Das erfordert viel Zeit, in manchen Fällen (z.B. vor dem Einsatz im

Kongo) reisten Parlamentarier in die künftigen Einsatzgebiete, um sich vor Ort zu informieren und die dabei gewonnenen zusätzlichen Erkenntnisse in den parlamentarischen Entscheidungsprozess einzuspeisen. Vor der Entscheidung im Plenum des Bundestags beraten die Fraktionen, wobei die Fraktionsführungen von Amts wegen für ein möglichst geschlossenes Abstimmungsverhalten werben, abweichende Voten aber als Gewissensentscheidungen akzeptieren.

Die Entscheidung im Plenum wird vom Auswärtigen Ausschuss federführend vorbereitet. Der Ausschuss berät unter Ausschluss der Öffentlichkeit, wenn die Sache es erfordert, sogar klassifiziert (vertraulich bis geheim). Die für den jeweiligen Einsatz gültigen „rules of engagement“ können von den Abgeordneten in der Geheimdienststelle des Bundestags eingesehen werden. Die Beratungen sind zum Teil sehr detailliert und haben dazu geführt, dass auch die Anträge der Bundesregierung im Laufe der Zeit detaillierter geworden sind – die Gliederung ist durch § 3 des Parlamentsbeteiligungsgesetzes vorgegeben. Das ist aus parlamentarischer Sicht gut und richtig, schränkt aber die Handlungsmöglichkeiten der Bundesregierung (und die der militärischen Führung vor Ort) bisweilen in erheblicher Weise ein, vor allem, wenn die Bundesregierung, um die Zustimmung des Parlaments zu sichern, schon von sich aus im Antrag Vorbehalte (so genannte Caveats) einbringt, die bei der Erfüllung des konkreten Auftrags zu beachten sind. In einigen Fällen hat der federführende Auswärtige Ausschuss der Bundesregierung im Protokoll festgehaltene Zusagen abverlangt, die den im Antrag beschriebenen Auftrag faktisch verändern.¹

An dieser Stelle haken Kritik und Änderungswünsche ein. Eher allgemein äußerte sich dazu der Vorsitzende der SPD-Fraktion, Peter Struck, dessen Wort als früherer Verteidigungsminister allerdings hohes Gewicht hat. Man solle, sagte er während einer kürzlichen Afghanistan-Reise, in den Bundestagsman-

¹ Siehe die Beschlussempfehlung und den Bericht des Auswärtigen Ausschusses vom 14.11.2001 – Drs. 14/7447.

Das Parlament „soll nur den äußeren Rahmen eines Einsatzes setzen“ ...

daten für Auslandseinsätze mehr „Spielraum“ lassen; es müsse nicht „jedes Detail“ darin aufgeführt werden.² Konkreter wird der CSU-Abgeordnete Karl-Theodor zu Guttenberg. Das Parlament solle sich darauf beschränken, den äußeren Rahmen eines Einsatzes zu setzen, innerhalb dessen die Regierung das Recht zu eigenständigem Handeln habe: „Eine Regierung, die auch bei Einzelheiten des Einsatzes wie der Bereitstellung von Aufklärungsfähigkeiten, Operationskonzepten oder sogar Einsatzregeln die Zustimmung des Parlaments einholen müsste, wäre bündnispolitisch nicht handlungsfähig. Sie würde schnell an internationalem Respekt und Mitsprache einbüßen.“³

Der Bundestag ist diesen Argumenten bei der Tornado-Entscheidung nicht gefolgt, sollte aber auf den folgenden guten Rat hören: „Das Parlament muss der Neigung widerstehen, im Rahmen der Parlamentsbeteiligung Teil des Regierungshandelns zu werden, anstatt es zu kontrollieren.“ In zwei Punkten jedenfalls verdient zu Guttenberg Zustimmung:

- Für Einsätze der integrierten Einsatzverbände NATO Response Force und EU Battle Groups braucht es aus Gründen der bündnispolitischen Verlässlichkeit besondere Regeln für die parlamentarische Beschlussfassung; nicht in Form von verfassungsrechtlich bedenklichen Vorratsbeschlüssen zu Beginn einer Legislaturperiode, aber doch in einem abgestuften Verfahren, das der Regierung die Möglichkeit eigenverantwortlichen Handelns belässt.⁴ Jedenfalls muss sichergestellt werden, dass bei einem negativen Votum des Parlaments die deutschen Soldaten in den integrierten Stäben verbleiben.
- Die Regierung kann nationale Vorbehalte (Caveats) bei der Mandatsausübung nur selbst festlegen und verantworten. Sie darf sich insoweit nicht durch das Parlament binden lassen.

Als starkes Korrektiv für mögliche Fehlentwicklungen steht dem Bundestag das im Parlamentsbeteiligungsgesetz ausdrücklich eingeräumte Rückholrecht zur Verfügung; er kann die Zustimmung zu einem Einsatz widerrufen. Er hat dies bisher nie getan und wird es auch in Zukunft nur tun, wenn die politische oder militärische Lageentwicklung den Widerruf erzwingt. Ob das der Fall ist, kann das Parlament aber nur beurteilen, wenn es ausreichend informiert wird.

Daran hat es in der Vergangenheit bisweilen gemangelt. Zwar wird das Parlament wöchentlich schriftlich über die Auslandseinsätze der Bundeswehr informiert; aber diese schriftlichen Unterrichtungen sind überaus knapp gehalten und ergeben kein wirkliches Lagebild. Überdies wird über verdeckte Operationen, vor allem der KSK-Soldaten, schriftlich nie und mündlich nur selten und unregelmäßig berichtet – in den Debatten über die Verlängerung der Mandate OEF und ISAF ist das von mehreren Rednern kritisiert worden. Die beiden zuständigen Minister (Äußeres und Verteidigung) haben darauf reagiert und dem Bundestag einen gemeinsamen Vorschlag unterbreitet, „wie die zukünftige Praxis zur Unterrichtung des Deutschen Bundestags und seiner Gremien zu

² *Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ)*, 22.2.2007.

³ *FAZ*, 2.2.2007.

⁴ Siehe dazu das Gutachten des wissenschaftlichen Dienstes des Bundestags vom 20.2.2007.

Auslandseinsätzen der Bundeswehr ausgestaltet werden soll“. Wörtlich heißt es in dem Brief der beiden Minister vom 8. Dezember 2006: „Die Bundesregierung informiert die Vorsitzenden, die stellvertretenden Vorsitzenden und die Obleute des Verteidigungsausschusses und des Auswärtigen Ausschusses auf vertraulicher Basis vor der Entsendung von Spezialkräften und nach Abschluss von wichtigen Einzeloperationen während des Einsatzes, sobald und soweit dies ohne Gefährdung des Einsatzes, der Soldaten oder ihrer Angehörigen möglich ist. Die Obleute sind ermächtigt, diese Informationen vertraulich an die Fraktionsvorsitzenden weiterzugeben. Unter den gleichen Voraussetzungen wird derselbe Teilnehmerkreis alle sechs Monate in vertraulicher Sitzung zusammenfassend über KSK-Einsätze informiert.“

Ob die Bundesregierung nach diesem Vorschlag verfährt, und wie, wird sich zeigen. Schon jetzt wird indes von Experten der Stiftung Wissenschaft und Politik bezweifelt, ob damit das Problem unzureichender parlamentarischer Kontrolle gelöst ist.⁵ Sie vermuten, dass „im Zeitalter asymmetrischer Bedrohungen Spezialkräfte an politischer und militärischer Bedeutung gewinnen und mit einer Zunahme ihrer Einsätze zu rechnen

ist“ und dass deshalb „die Frage nach einem krisenfesten Verfahren zur parlamentarischen Kontrolle dieser Einsätze noch bedeutsamer“ wird. Im Ergebnis schlagen sie die Bildung eines aus Mitgliedern der Ausschüsse für Auswärtiges, Haushalt, Inneres und Verteidigung gebildeten Entsendeausschusses vor, der „mit der Begleitung von Entsendeentscheidungen und der Kontrolle von geheimschutzbedürftigen und/oder verdeckt durchgeführten Operationen befasst“ sei. Ein solcher Ausschuss „könnte nicht nur die Kontrollfunktion des Parlaments stärken, sondern auch die sicherheitspolitische Handlungsfähigkeit der Bundesregierung“.

Sollte ein Entsendeausschuss eingerichtet werden, der sich mit verdeckten Operationen befasst?

Überzeugend ist dieser Vorschlag nicht. Im Gegenteil: Die Erfahrung lehrt, dass sich in einem solchen, nach Zusammensetzung und Aufgabenstellung „besonderen“ Ausschuss sehr schnell Tendenzen von Verbrüderung und Abgehobenheit entwickeln, die im Ergebnis eher zu einem Minus an parlamentarischer Kontrolle führen und jedenfalls zur Entmachtung des Parlaments insgesamt. Das wesentliche Gegenargument aber führen die Autoren selbst an: Nur im Rahmen des geltenden Verfahrens könne verdeutlicht werden, „dass die Entscheidung zur Entsendung bewaffneter Streitkräfte die Gewissensentscheidung eines jeden Abgeordneten ist“. Die Praxis zeigt, dass es bei Entscheidungen über Auslandseinsätze fast immer abweichende Voten auch bei solchen Abgeordneten gibt, die zur Regierungskoalition gehören. Das Recht zur individuell begründeten Gewissensentscheidung ist, jedenfalls aus parlamentarischer Sicht, die beste Garantie für eine verantwortliche Vorgehensweise von Regierung und Parlament. Nach Einrichtung eines Entsendeausschusses würde nur noch das Gewissen der wenigen Mitglieder dieses Ausschusses zählen. Was dadurch besser würde, ist nicht einzusehen.

⁵ Timo Noetzel und Benjamin Schreer: *Parlamentsvorbehalt auf dem Prüfstand*, SWP-Aktuell 10.2.2007.