

Parlamentsbeteiligung unter Druck

„Ob und inwieweit die Zusammenarbeit in Bündnissen und die sich wandelnde Sicherheits- und Bedrohungslage rechtlichen Anpassungsbedarf nach sich ziehen, wird zu analysieren sein.“ Bereits diese Formulierungen der Verteidigungspolitischen Richtlinien 2011 deuten an, was heute unbestreitbar ist: Das Parlamentsbeteiligungsgesetz gerät unter Druck. Vom Bundesverfassungsgericht im Streitkräfteurteil bereits 1994 eingefordert, regelt es seit 2005 die konstitutive Zustimmung des Bundestags zu bewaffneten Auslandseinsätzen. Verteidigungsminister Thomas de Maizière scheinen die Mitwirkungsrechte offenbar zu engmaschig gestrickt. Zwar hält er sich mit konkreten Änderungswünschen noch zurück. In einem Interview in der ZEIT vom 16. Mai 2012 bekennt er sich jedoch ausschließlich zum „Rückholrecht“ bzw. zu einem „Vetorecht“ des deutschen Parlaments. Das eröffnet Raum für Spekulationen, aber auch für politische Initiativen. In ihn stoßen Sicherheitsexperten der Union vor. In einem Konzeptpapier plädieren Andreas Schockenhoff und Roderich Kiesewetter für einen parlamentarischen Vorratsbeschluss, um auf dieser Basis der Exekutive das „Einsatzrecht“ und der Legislative das „Rückholrecht“ zuzuweisen. Im Kern geht es um den Stellenwert, welcher der parlamentarischen Mitwirkung beim Auslandseinsatz zukommt. Entwickelt sie sich zum Ballast für eine effektive Sicherheitspolitik? Torpediert der Bundestag mit seinen Verfahren und Entscheidungsbefugnissen militärische Kooperation im Bündnis, zumal diese eingedenk knapper Kassen arbeitsteiliger werden dürfte? Entsprechen die Gesetzeslage und ihre Interpretation durch die hohe Politik Ansprüchen eines demokratischen Rechtsstaats? Stellt die Parlamentsbeteiligung beim bewaffneten Auslandseinsatz das institutionelle Rückgrat einer Kultur der Zurückhaltung dar? Oder dient sie nur der Verschleierung eines hegemonialen Konsenses über eine militärisch verlängerte Außen- und Sicherheitspolitik? S+F hat zu diesen Fragen aus unterschiedlichen wissenschaftlichen, beruflichen und sozialen Zusammenhängen Stimmen eingeholt.

Sabine Jaberg

Zu hohe Hürden. Sicherheitspolitische Handlungsfähigkeit verlangt teilweisen Souveränitätsverzicht

Johannes Varwick

Das deutsche Parlamentsbeteiligungsgesetz erschwert – zumindest in der Wahrnehmung unserer Partner – eine effektive militärpolitische Integration in EU und NATO, weil es Unsicherheit über die verlässliche Bereitstellung gemeinsam genutzter oder arbeitsteilig organisierter Fähigkeiten schafft. Das Gesetz ist eher Symptom als Ursache dieser Unsicherheit, sollte aber dennoch flexibilisiert werden.

Um den deutschen Parlamentsvorbehalt bei Auslandseinsätzen der Bundeswehr ranken sich Debatten, die weit hinter das wegweisende Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 12. Juli 1994 zurückreichen. Davon abgesehen, dass Verfassungstexte immer politisch interpretiert werden müssen und damit grundsätzlich auslegbar und anpassungsfähig sind, lohnt ein Blick in das damalige Urteil: Gegenstand einer Parlamentsbeteiligung sind gemäß dieses Urteils Einsätze bewaffneter Streitkräfte, über die der Bundestag nach Behandlung in den relevanten Ausschüssen (Auswärtiges und Verteidigung) sowie Erörterung im Plenum zu befinden hat. Bei Gefahr im Verzug ist die Bundesregierung berechtigt, vorläufig den Einsatz bewaffneter Streitkräfte zu beschließen und an entsprechenden internationalen Entscheidungen mitzuwirken. Die Zustimmung des Bundestages muss dann nachgeholt werden.

Will man die politische und militärische Handlungsfähigkeit Europas und der Allianz glaubwürdig und wirksam verbessern, kommt man an einer engeren sicherheitspolitischen Zusammenarbeit einschließlich der Vertiefung der militärischen Integration nicht vorbei. Zu dieser Stärkung der militärischen

Handlungsfähigkeit müssen „Pooling und Sharing“ (so die EU-Bezeichnung) sowie „Smart Defence“ (so die NATO-Bezeichnung) stärker und ambitionierter genutzt werden. Dieser Notwendigkeit entsprechend dürfen beide nicht als Möglichkeit zur Kosteneinsparung oder als Ersatz für nachhaltig finanzierte Streitkräfte angesehen werden. Vielmehr sollte dadurch der benötigte Auf-, Um- und Ausbau der militärischen Fähigkeiten Europas möglich werden.

Die Bereitschaft, sich an diesen Ansätzen zu beteiligen, setzt jedoch den politischen Willen zur Integration militärischer Fähigkeiten und die Bereitschaft zur Aufgabe von Souveränität über den Einsatz militärischer Mittel voraus. Kritiker bemängeln zu Recht, dass glaubwürdige Pooling- und Sharing-Arrangements mit unseren Partnern nicht getroffen werden können, solange deren Einsatz dem Vorbehalt des Bundestages unterliegen. Erst 2011 hat die Debatte um den Einsatz von AWACS-Einheiten in Afghanistan dafür ein Beispiel geliefert. Die Verteidiger des Vorbehalts verweisen zwar darauf, dass der Bundestag noch nie ein von der Regierung gewünschtes Mandat verweigert habe. Gescheitert ist in der Tat bislang kein Regierungsantrag, auch wenn mit Gerhard Schröder ein Bundeskanzler zur Sicherung einer eigenen Mehrheit durch seine Koalitionsfraktionen die Abstimmung im Bundestag mit der Vertrauensfrage verband. Aber das ändert nichts an der Wahrnehmung unserer Partner – zumal davon auszugehen ist, dass die Aussicht auf eine schwierige Abstimmung die Entscheidungsfindung der Exekutive vorprägt.

Im Sinne einer verlässlichen, handlungsfähigen und demokratisch legitimierten Beteiligung Deutschlands an der weiteren Integration in EU und NATO sind daher drei Schritte dringlich:

- Erstens sollte in Deutschland auf eine belastbare außen- und sicherheitspolitische Strategie hingewirkt werden. Dies kann nur langfristig erreicht werden, es würde aber dem Streit um den Parlamentsvorbehalt die Spitze nehmen. Denn die

unterstellte ‚Unverlässlichkeit‘ des Parlaments ist lediglich Ausdruck des fehlenden strategischen Konsenses in der deutschen Politik insgesamt. Es sollte etwa eine regelmäßige Sicherheitsdebatte im Bundestag initiiert werden, welche die Ziele der deutschen Sicherheitspolitik identifiziert, bestehende Herausforderungen analysiert und entsprechende Mittel und Maßnahmen benennt. Solche „Sicherheitspolitischen Richtlinien“ würden dazu beitragen, die deutsche Sicherheitspolitik zu fokussieren und für die deutsche Öffentlichkeit wie unsere Partner nachvollziehbarer zu machen.

- Zweitens sollte eine Modifikation des Parlamentsbeteiligungsgesetzes vorgenommen werden. Dabei sollte zum einen der Gedanke leitend sein, dass soweit Zweck oder Rahmenbedingungen eines Einsatzes einen kurzfristigen Operationsbeginn erfordern und dafür eine Entscheidung des Deutschen Bundestages nicht rechtzeitig herbeigeführt werden kann, die Bundesregierung berechtigt ist, bewaffnete Streitkräfte vorläufig einzusetzen. Vor einem solchen Einsatz setzt sich die Bundesregierung mit den Vorsitzenden der im Deutschen Bundestag bestehenden Fraktionen sowie den Vorsitzenden und Obleuten des Auswärtigen Ausschusses und des Verteidigungsausschusses ins Benehmen. Stimmt der Bundestag dem Einsatz innerhalb von 30 Tagen nicht zu, ist der Einsatz unverzüglich zu beenden. Dieser Vorschlag zielt vor allem auf das Moment der Eilbedürftigkeit ab.

- Zusätzlich sollte drittens mit Blick auf effektive Pooling- und Sharing-Arrangements eine Passage aufgenommen werden, welche die 30-Tage-Regel auf Einsätze ausweitet, die ohne Gegenstimme im Europäischen Rat oder im NATO-Rat beschlossen wurden und für die auf Kapazitäten aus Sharing-Arrangements zurückgegriffen wird. Sinnvoll wäre zudem, dass mit der Bereitschaftsmeldung deutscher Verbände für NATO und EU ein Vorratsbeschluss durch den Bundestag verabschiedet wird. Dieser könnte die Bundesregierung ermächtigen, die bereitgehaltenen Kräfte gemäß der von ihr im NATO-Rat oder im EU-Rat mitgetragenen Entscheidungen auch tatsächlich einzusetzen. Eine solche Privilegierung von Einsätzen im Rahmen bestehender Bündnisse und Organisationen hat das Verfassungsgericht ausdrücklich eröffnet. Denkbar wäre, im Zuge der genannten jährlichen Debatte sicherheitspolitischer Richtlinien jeweils einen Parlamentsbeschluss für die Bereitstellung deutscher Soldaten und Fähigkeiten in integrierten Streitkräften zu fassen, deren Einsatz dann einem einstimmigen Beschluss des Europäischen Rates (oder des NATO-Rates) unterläge. So obläge der Exekutive das „Einsatzrecht“ und dem Bundestag als der Legislative das „Rückholrecht“.

Wer Multinationalität, Arbeitsteilung und effizienten Einsatz knapper Mittel will, der darf der zuverlässigen Erfüllung der Bündnisverpflichtungen keine allzu hohen Hürden im innerstaatlichen Entscheidungsprozess gegenüberstellen. Die Stärkung der sicherheitspolitischen Handlungsfähigkeit kann nur durch einen teilweisen Verzicht der Mitgliedstaaten auf ihre nationale Souveränität gelingen. Das ist keine Entparlamentarisierung der Sicherheitspolitik, sondern heute eine Voraussetzung für gemeinsames Handeln und eine Alternative zu Renationalisierung.

Dr. Johannes Varwick ist Professor für Politische Wissenschaft an der Universität Erlangen-Nürnberg.

Fehlender Mut. Die Verantwortung liegt bei der Regierung

Klaus Naumann

Wer das „Out-of-Area“-Urteil des Bundesverfassungsgerichts 1994 im Gerichtssaal erlebt hat, der weiß, dass das Gericht die einschlägigen Artikel des Grundgesetzes als Rahmen sah – also Artikel 87a Absatz 1 (Aufstellung von Streitkräften zur Verteidigung) und Absatz 2 (Verfassungsvorbehalt für Einsätze „außer zur Verteidigung“), Artikel 26 (Verbot des Angriffskrieges) und vor allem Artikel 24 Absatz 2 (Beitrittsrecht zu kollektiven Sicherheitssystemen). Hinzu kam die Einschätzung, dass Deutschland sich seiner Verantwortung als Mitglied von VN, NATO und EU ohne Sonderrolle zu stellen hatte. In diesen Rahmen passte auch die Auffassung der beklagten Bundesregierung, dass Deutschland stets nur in internationalen Koalitionen handeln würde. Davon ausgenommen wären allenfalls Rettungsoperationen, die auch allein bewältigt werden könnten. Außerdem stand für die Bundesregierung fest, dass Deutschland niemals Angriffskriege führen würde. Davon zu unterscheiden sind jedoch angriffsweise geführte, von den VN legitimierte Interventionen.

Die dramatische Veränderung der internationalen Lage seit 9/11 aber ahnte damals niemand. Ihr versuchte das Parlamentsbeteiligungsgesetz (ParlBG) von 2005 Rechnung zu tragen. Seitdem ist kein bewaffneter Einsatz der Bundeswehr am Deutschen Bundestag und somit am ParlBG gescheitert. Wenn dennoch wegen verweigerter Mitwirkung an bewaffneten Einsätzen der NATO deutsches Ansehen beschädigt und eine Minderung deutschen Einflusses in VN, NATO und EU eingetreten ist, dann ist das nicht auf das ParlBG zurückzuführen. Das Gesetz verbietet der Regierung nicht, bei Entscheidungen in NATO oder EU die Absicht anzukündigen sich zu beteiligen. Denn nur die Entsendung steht, wie bei anderen Nationen auch, unter dem Vorbehalt parlamentarischer Zustimmung.

Die Zweifel an Deutschlands Verlässlichkeit sind also nicht durch den Bundestag, sondern durch Entscheidungen der Regierung entstanden. Dabei spielten innenpolitische Befürchtungen, keine Mehrheiten zu gewinnen, eine Rolle. Sie wurden durch das zunehmende Desinteresse aller Parteien an Sicherheitspolitik und das abnehmende Interesse, in der NATO weiterhin eine prägende Rolle zu spielen, verstärkt. Der fehlende Mut, sich gegen die veröffentlichte Meinung zu stellen und die Bereitschaft, sich populistisch von einem utopischen Pazifismus treiben zu lassen, wird von den Verbündeten mit wachsender Sorge gesehen. Heute glauben sie sogar Berichten, die Bundesregierung verfolge die absurde Idee, sich durch Waffenexporte aus der Verantwortung zu stehlen, gemeinsam mit den Verbündeten notfalls durch den Einsatz von Streitkräften als äußerstes Mittel der Politik zum Frieden in der Welt beizutragen. Eine solche Politik würde Deutschland isolieren, es würde bedeutungslos. Schlimmer noch: Alle Hoffnungen wären zerstört, dass Europa eines Tages doch mit einer Zunge spricht, weil es nur dann von den beiden Großen, den USA und China, gehört würde. Wäre das deutsche Politik, könnte man das ParlBG

lassen wie es ist, denn dann bestünde ihr Ziel darin, sich möglichst nicht an Einsätzen zu beteiligen.

Sollten Regierung und Bundestag allerdings zum Wohle des deutschen Volkes handeln, was anzunehmen ist, dann ist auch in Zukunft mit bewaffneten Einsätzen der Bundeswehr zu rechnen. Dann sollte man Einzelheiten, wie insbesondere Paragraph 3 des ParlBG, der die Antragstellung der Bundesregierung überdetailliert regelt, überprüfen und gegebenenfalls ändern. Es ist allerdings nicht auszuschließen, dass es nicht das Gesetz, sondern dessen Handhabung war, die zu Mikro-Management statt parlamentarischer Kontrolle oder zu unnötigem Zögern der Regierung geführt hat, Forderungen der Truppe dem Parlament zur Billigung vorzulegen. Für den heutigen Normalfall, den Einsatz bewaffneter Kräfte der Bundeswehr in internationalen Koalitionen, genügt es daher die Handhabung des ParlBG anzupassen. Das Gesetz behindert das Handeln der Regierung nicht, und am Recht des Parlaments, die letzte Entscheidung zu treffen, sollte man nicht rütteln.

Handlungsbedarf entsteht allerdings durch die Notwendigkeit, die Streitkräfte der europäischen Nationen zunehmend zu internationalisieren. Kein europäischer Staat wird künftig in der Lage sein, das volle militärische Spektrum in ausreichender Qualität und Quantität bereitzustellen. Moderne Streitkräfte wären solche, die zur Landes- und Bündnisverteidigung ebenso wie zur Intervention befähigt sind, die alle fünf Dimensionen moderner Gefechte – zu Land, in der Luft und im Weltraum, zur See und im Cyberspace – beherrschen, und die in Kampfhandlungen hoher Intensität ebenso bestehen können wie in schnell wirksam werdenden humanitären Hilfsoperationen weltweit. Das ist das Spektrum, das Europa bewältigen muss, will es die auch künftig unentbehrliche transatlantische Verbindung intakt halten. Dazu muss Europa mehr als bisher multinationale Komponenten für bestimmte Aufgaben unter gleichzeitigem Verzicht auf entsprechende nationale Kapazitäten aufstellen. AWACS und AGS (*Allied Ground Surveillance*) seien als Beispiele genannt. Auch gilt es, nationale Truppenteile unter internationalem Kommando durch Pooling zusammenzufassen, wie das Beispiel Lufttransport illustriert. Das setzt voraus, dass alle beteiligten Nationen sich darauf verlassen können, dass diese Truppen tatsächlich zur Verfügung stehen, wenn NATO oder EU einstimmig beschließen sie einzusetzen. Ein Vorbehalt des Bundestages, von Fall zu Fall über eine Entsendung zu entscheiden, genügt den Partnern nicht, um eigene Truppen aufzulösen. Es gilt daher einen Weg zu finden, der die Rechte des Bundestages wahrt und dennoch den Verbündeten verlässlich signalisiert, dass die deutsche Teilnahme sicher ist.

Das heutige ParlBG gibt das nicht her. Der Spielraum könnte beim Zeitpunkt der Entscheidung des Bundestages liegen. Die Bundesregierung müsste dazu ihre Absicht, sich an der Aufstellung eines multinationalen Truppenkörpers zu beteiligen, dem Bundestag unter Erläuterung des geplanten Einsatzkonzepts zunächst mitteilen. Spätestens vor Erklärung der Einsatzbereitschaft hätte sie den Bundestag um Zustimmung zu bitten, diesen Truppenteil dann einsetzen zu dürfen, wenn NATO oder EU dies einvernehmlich, also mit Zustimmung der Bundesregierung, beschließen. Der Bundestag wäre über jeden Einsatz zu unterrichten. Käme er dabei nach der Konsultationsphase im Bündnis zu dem Ergebnis, dass der geplante Einsatz nicht

dem gebilligten Einsatzkonzept entspricht, dann könnte er die deutsche Mitwirkung verbieten und die Rückholung verlangen. Zusätzlich wäre in der somit erforderlichen Ergänzung des ParlBG die Ausnahmesituation zu regeln, dass solche multinationalen Komponenten auf Antrag einer oder mehrerer Partner auch für Operationen eingesetzt werden können, die zwar von NATO und EU gebilligt, aber nicht von ihnen geführt werden. Hier ist an *coalitions of the willing* ebenso zu denken wie an VN-Missionen, die NATO oder EU durch Einsatz einer ihrer *component forces*, beispielsweise AWACS, unterstützen. Für die Entscheidung über eine derartige Ergänzung des ParlBG wäre es sicher hilfreich, wenn künftig die Bundesregierung verpflichtet wäre, im ersten Jahr einer Legislatur dem Bundestag ihre sicherheitspolitische Konzeption zur Kenntnis und Beratung, nicht aber zur formellen Billigung vorzulegen.

Zusammenfassend kann man sagen: Für die heutigen Formen bewaffneter Einsätze müsste lediglich die Handhabung des ParlBG überprüft und angepasst werden. Handlungsbedarf für eine Ergänzung aber entsteht durch die vermehrt erforderlichen multinationalen Komponenten. Die nationalen Beiträge dazu hätten ohne weitere Entscheidung zur Verfügung zu stehen, wenn NATO oder EU ihren Einsatz einstimmig beschließen. Hierzu muss das ParlBG geändert werden, weil sonst die zwingend gebotene stärkere Integration Europas an Deutschland scheitern könnte.

Dr. h.c. Klaus Naumann, General a.D., war von 1991 bis 1996 Generalinspekteur der Bundeswehr und von 1996 bis 1999 Vorsitzender des NATO-Militärausschusses in Brüssel. Seither ist er u.a. Mitglied des Brahimi Panel, der International Commission on Intervention and State Sovereignty sowie der International Commission on Nuclear Non-proliferation and Disarmament.

Zuviel parlamentarische Kontrolle? Weniger schadet der Demokratie!

Dieter Deiseroth

Vor allem zwei Argumente sind es, die für eine Änderung des Parlamentsbeteiligungsgesetzes (ParlBG) gegenwärtig vorgebracht werden: Der „Parlamentsvorbehalt“ für prinzipiell jeden bewaffneten Einsatz deutscher Soldaten im Ausland mache Deutschland in wichtigen Bereichen innerhalb der NATO „bündnisunfähig“. Ferner stehe er dem Aufbau einer gemeinsamen EU-Sicherheitsarchitektur mit gemeinsamen EU-Streitkräften entgegen und sei deshalb „europafeindlich“. Beides könne sich Deutschland nicht leisten. Dieser Argumentation möchte ich entgegentreten.

1. Im NATO-Bündnissystem gibt es keine gewählte Volksvertretung, die innerhalb der Bündnisorganisation unmittelbar zur Kontrolle der militärischen und politischen Entscheidungsträger befugt ist. Die Parlamentarische Versammlung (PV) der NATO, in die die Parlamente der 28 NATO-Mitgliedsländer sowie der 14 assoziierten Staaten Delegierte entsenden, ist kein Organ der NATO. Sie ist lediglich eine interparlamentarische Plattform, um sich einige Male im Jahr über Sicherheitsprobleme von gemeinschaftlichem Interesse auszutauschen

und Empfehlungen auszusprechen, die bei Annahme an den NATO-Rat und/oder die Regierungen der Mitgliedstaaten gerichtet werden.

2. Ebenso wie der Einsatz bewaffneter Streitkräfte ist die sog. „Bündnisfähigkeit“ auch in einem Bündnis von Demokratien kein Selbstzweck. Einsätze müssen nicht nur völkerrechtskonform sein. Sie bedürfen auch hinreichender demokratischer Legitimation. In unseren von den grundlegenden Ideen und Forderungen der Aufklärung geprägten modernen westlichen Verfassungsstaaten – das gilt auch für die EU – muss alle Staatsgewalt vom Volke ausgehen und vom demokratischen Souverän legitimiert sein. Das im Grundgesetz (GG) in Art. 20 Abs. 1 GG verankerte Demokratiegebot, das nach Art. 79 Abs. 3 GG selbst für den verfassungsändernden Gesetzgeber unantastbar ist, hat besondere Relevanz für das Verhältnis von Gesetzgeber und Exekutive in der Außen- und Sicherheitspolitik.

Der große Aufklärer Immanuel Kant hatte in seiner 1795 erschienenen epochalen Schrift „Zum Ewigen Frieden“ formuliert: Erst wenn „die Beistimmung der Staatsbürger dazu erfordert wird, um zu beschließen, ‚ob Krieg sein solle oder nicht‘, so ist nichts natürlicher, als dass, da sie alle Drangsale des Krieges über sich selbst beschließen müssten (als da sind: selbst zu fechten; die Kosten des Krieges aus ihrer eigenen Habe herzugeben; die Verwüstung, die er hinter sich lässt, kümmerlich zu verbessern; zum Übermaße des Übels endlich noch eine, den Frieden selbst verbitternde, nie – wegen naher immer neuer Kriege – zu tilgende Schuldenlast selbst zu übernehmen), sie sich sehr bedenken werden, ein solch schlimmes Spiel anzufangen.“¹

Hinter Kants Anforderungen an die demokratische Legitimierung jedes kriegesischen Einsatzes bleibt unsere Staatspraxis weit zurück. Die Einflussmöglichkeiten der Bürgerinnen und Bürger insbesondere bei der Entscheidung über Militäreinsätze sind bis heute in unseren westlichen Verfassungsstaaten nach wie vor recht gering. Auch das Grundgesetz weist insoweit große Defizite auf. Das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) hat mit seinem „Out-of-Area“-Urteil vom 12. Juli 1994 das Manko fehlender Parlamentarisierung der Entscheidung über „Krieg und Frieden“ (außerhalb der Feststellung des sog. Verteidigungsfalles nach Art. 115a GG) mit seiner kreativen Erfindung eines im Verfassungstext dafür nicht enthaltenen „Parlamentarvorbehalts“ zu überwinden versucht. Dieses Urteil, von interessierten Kreisen vielfach als „Befreiungsschlag“ bezeichnet, diene objektiv der Überwindung der im Grundgesetz angelegten und von FDP, Grünen und SPD damals mehrheitlich noch verteidigten verfassungsrechtlichen Sperren gegen eine weltweite militärische Verwendung der Bundeswehr. Subjektiv war die Richterentscheidung darauf ausgerichtet, eine, wie es die damalige Präsidentin des BVerfG später offenbart hat, innenpolitische „Befriedung“ der Kontroversen über den von dominanten Kräften geforderten Kurswechsel in der deutschen Sicherheitspolitik und insbesondere über die Neudefinition der Rolle „des Militärischen“ herbeiführen zu helfen – ohne dass die erforderliche Zweidrittelmehrheit im Parlament für eine Verfassungsänderung erreicht werden musste.

Der deutsche Gesetzgeber hat diese („staatspolitische“) verfassungsschöpferische Vorgabe des Karlsruher Gerichts, die manche voreilig gar als „Geniestreich“² interpretiert haben, aufgegriffen. Mit dem ParlBG hat er nach langen internen Auseinandersetzungen – sehr zu Recht – versucht, sich für die Zukunft endlich parlamentarische Mitentscheidungsbefugnisse zu sichern. Denn es geht dabei um fundamentale Entscheidungen, nämlich vor allem um die Beantwortung der Fragen: Zu welchem Zweck militärische Waffen einsetzen und Krieg führen? Wozu töten und vernichten? Wozu (notfalls) getötet werden?

Jede – wie auch immer geartete – künftige Einschränkung der vom demokratischen Souverän gewählten Volksvertretung im ParlBG durchgesetzten Mitentscheidungsrechte würde die demokratische Legitimation eines jeden militärischen Einsatzes von Soldaten der Bundeswehr aushöhlen. Die Demokratie in Deutschland erführe schweren Schaden.

3. Wer behauptet, ein demokratisch gewähltes Parlament wie der Deutsche Bundestag sei nicht in der Lage, fachkundig und zeitnah seine rechtlichen Kompetenzen und Befugnisse nach dem ParlBG wahrzunehmen, diskreditiert die gewählten Volksvertreter ohne hinreichende Faktenbasis. Er überschätzt zudem angesichts unserer historischen Erfahrungen kontrafaktisch die Rationalität, Rechtstreue und ethische Integrität exekutiver Gewalt. Es ist eine vor allem von Carl Schmitt und seinen Epigonen propagierte Mär, Exekutivorgane seien strukturell allein oder jedenfalls besser geeignet, über Militäreinsätze zu entscheiden.

In aller Regel geht einer Einsatzentscheidung eine längere Planungs- und Entscheidungsphase der militärischen und politischen Stäbe und der involvierten Regierungen voraus. Die deutsche Parlamentspraxis seit 1994 hat vielfach gezeigt, dass der Deutsche Bundestag in sehr kurzer Zeit Entscheidungen (auch) über den Streitkräfteeinsatz treffen kann. Einsätze bei Gefahr im Verzug, die keinen Aufschub dulden, bedürfen nach dem Gesetz ohnehin keiner vorherigen konstitutiven Zustimmung des Bundestages. Gleiches gilt für Einsätze der Streitkräfte zur Rettung von Menschen aus besonderen Gefahrenlagen, solange – so das Gesetz – durch die öffentliche Befassung des Bundestages das Leben der zu rettenden Menschen gefährdet würde; die Bundestagsentscheidung muss dann unverzüglich nachgeholt werden; bei Ablehnung ist der Einsatz zu beenden (§ 5).

4. Besondere Probleme wirft die Parlamentsbeteiligung hinsichtlich der Mitwirkung von Bundeswehrsoldaten in „integrierten Verwendungen“ der NATO auf – und innerhalb der EU, z.B. im EU-Militärstab und EU-Militärausschuss oder vielleicht künftig auch in EU-geführten Verbänden. Das betrifft allein im Bereich der NATO ca. 2.200 deutsche Soldaten u.a. in alliierten Kommandobereichen oder in Hauptquartieren wie dem SHAPE in Mons/Belgien, im *Joint Force Command* in Brunssum/NL oder im *Air Command* in Ramstein. Es gilt aber auch für die deutschen Soldaten im AWACS-Bereich oder in der schnellen Eingreiftruppe NRF. Das BVerfG hat bereits entschieden, dass der Einsatz deutscher Soldaten jedenfalls dann der vorherigen konstitutiven Zustimmung des Bundestages bedarf, wenn die

1 Immanuel Kant, Zum Ewigen Frieden. Ein Philosophischer Entwurf, 1. Aufl. 1795, in: ders., Werkausgabe Bd. XI, Suhrkamp Taschenbücher Wissenschaft (stw 192), Frankfurt/Main, 1977, S. 193 ff, 205-206.

2 Dieter Wiefelspütz, Reform der Wehrverfassung, Verlag für Polizeiwissenschaft, Frankfurt/Main 2008, S. 122.

AWACS-Flugzeuge in eine bewaffnete Unternehmung verstrickt werden.³

Bundesregierung und die Mehrheit des Deutschen Bundestages gehen bisher davon aus, die Mitwirkung deutscher Soldaten in den ständigen Hauptquartieren und Stäben der NATO bedürfe auch dann keiner Zustimmung des Bundestages, wenn diese Einheiten bewaffnete NATO-Militäroperationen führen. Das ist in hohem Maße zweifelhaft, und zwar auch deshalb, weil es ohnehin an der Übertragung deutscher Hoheitsbefugnisse „durch Gesetz“ (Art. 24 Abs. 1 GG) auf diese integrierten Hauptquartiere und Stäbe fehlt; die NATO ist nach der zutreffenden Rechtsprechung des BVerfG eine „zwischenstaatliche Einrichtung“ i.S.v. Art. 24 Abs. 1 GG.⁴ Auf dieses Defizit hat bereits der SPD-„Kronjurist“ MdB Adolf Arndt für die damaligen Minderheitsfraktionen im Deutschen Bundestag 1954/55 bei der Beratung und Entscheidung über den NATO-Vertrag und die anderen „Pariser Verträge“ eindringlich hingewiesen.⁵

5. Seit dem Vertrag von Nizza (2001) bietet die Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) der EU die Möglichkeit, auch militärisch weltweit zu agieren. Die EU hat bisher über 20 zivile und militärische Missionen durchgeführt. Die Entscheidung über solche Missionen wird vom Rat der EU auf der Ebene der Regierungschefs oder zuständigen Minister getroffen. Das EU-Parlament hat im Bereich der EU-GSVP auch nach dem Vertrag von Lissabon (2009) keine Mitentscheidungsrechte. Ihm kommen nur Informations- und Anhörungsrechte zu. Maßnahmen der GSVP unterliegen zudem auch nicht der Überprüfung auf ihre Rechtmäßigkeit durch den Europäischen Gerichtshof.

6. In dieser Situation auch noch die Mitentscheidungsrechte des Bundestages bei einer deutschen Beteiligung an militärischen Einsätzen der NATO oder der EU zu beschneiden, macht die Lage noch prekärer. Das gilt auch für die von manchen geforderte Beschränkung parlamentarischer Entscheidungsbefugnisse auf jährliche oder sonst von der konkreten Einsatzentscheidung abgekoppelte Vorratsbeschlüsse, von denen die Exekutiven dann im Fall des Falles Gebrauch machen könnten. Solche Forderungen zielen letztlich auf eine weitgehende Freistellung der Exekutivorgane bei NATO- und EU-Einsätzen von störender parlamentarischer Kontrolle in einem ohnehin praktisch parlamentsfreien Bereich. Das kann für eine Demokratie lebensgefährlich werden.

Dr. jur. Dieter Deiseroth ist seit 2001 Richter am Bundesverwaltungsgericht in Leipzig.

Gefahr im Verzug. Das Parlamentsrecht über die Bundeswehr muss verschärft werden

Reinhard Mutz

Bei der Verfügung über ihre militärischen Machtmittel unterliegt die Bundesrepublik engeren rechtlichen Grenzen als vergleichbare Staaten rund um den Erdball, Japan ausgenommen. Außer zur Verteidigung, also zur Abwehr eines bewaffneten Angriffs auf das Bundesgebiet oder das Territorium eines Bündnispartners, darf die Bundeswehr nur eingesetzt werden, sofern das Grundgesetz es ausdrücklich zulässt. Was genau die Verfassung jenseits des Verteidigungsfalls noch zugesteht, war in den frühen 1990er Jahren Gegenstand erbitterter innenpolitischer Auseinandersetzungen. Zwar erlaubt das Grundgesetz der Bundesrepublik, im Rahmen eines Systems kollektiver Sicherheit friedenswährend zu wirken – was aber ist ein System kollektiver Sicherheit? Das Bundesverfassungsgericht beendete den Streit vor 18 Jahren mit einer eigenwilligen Auslegung. Kurzerhand befand es, dass darunter nicht nur eine internationale Organisation wie die Vereinten Nationen zu verstehen sei, sondern auch ein militärisches Bündnis wie die NATO.

War damit nun jedem beliebigen Streitkräfteeinsatz Tür und Tor geöffnet? Die Karlsruher Richter schienen über die eigene Kühnheit selbst erschrocken. Sogleich errichteten sie eine neue Schranke gegen eine ausufernde Entsendung deutscher Soldaten in alle Welt. Sie erklärten die Bundeswehr zur Parlamentsarmee, ein bis dahin in der Debatte ungebräuchlicher Begriff. Parlamentsarmee heißt: Die Volksvertreter müssen im Einzelfall entscheiden. Für jeden Auslandseinsatz bewaffneter Streitkräfte, so das Grundsatzurteil von 1994, ist die vorherige konstitutive Zustimmung des Bundestages einzuholen.

Damit zählt Deutschland zu der kleinen Minderheit von Staaten, deren Verfassungsverständnis die Befugnis, über Krieg und Frieden zu entscheiden, nicht der Exekutive anheim gibt. Ein Handstreich wie am Vorabend des Golfkriegs von 1991 könnte sich nicht wiederholen. Damals hatte die NATO ihre Mitglieder zur militärischen Flankierung der bevorstehenden Luftoffensive gegen den Irak aufgefordert. Die Bundesregierung reagierte noch am selben Tag, indem sie ein Jagdbombergeschwader mit 18 Kampfflugzeugen an die südtürkische Küste verlegen ließ. Das Parlament wurde nicht befasst. Nicht einmal das Kabinett beriet den brisanten Beschluss, sondern entschied im Umlaufverfahren.

Wie vom Karlsruher Richterspruch vorgeschrieben, hat sich der Bundestag in den zurückliegenden fast zwei Jahrzehnten regelmäßig mit Regierungsvorlagen zur Entsendung deutscher Streitkräfte in Auslandseinsätze oder zur Verlängerung bereits laufender Einsätze auseinandergesetzt. Die Anträge wurden ausnahmslos gebilligt. Zumeist bestand der Auftrag des jeweiligen Bundeswehrkontingents in Sicherungs- und Unterstützungsaufgaben, aber auch in klassischen Kriegshandlungen wie 1999 zehn Wochen lang gegen Jugoslawien, die je nach Blickwinkel eine humanitäre Intervention oder eine rechtswidrige Aggression genannt werden, oder wie seit 2006 am

³ BVerfG, Beschluss v. 25.3.2003 – 2 BVQ 18/03 – in: BVerfGE 108, S. 34 ff. (42 ff.) und Urteil v. 7.5.2008 – 2 BvE 1/03 – in: BVerfGE 121, 135–175.

⁴ Vgl. BVerfG, Urteil v. 18.12.1984 – 2 BvE 13/83 – in: BVerfGE 68, 1 (93 ff.).

⁵ Adolf Arndt, BT-Drucks. II/1200, S. 32; vgl. dazu ferner Deiseroth, Art. 65a Rn. 130 ff. in: Umbach/Clemens, Grundgesetz, Mitarbeiter-Kommentar und Handbuch, C.F. Müller Verlag, Heidelberg, 2002, Bd. II, S. 45 ff.

Hindukusch, nachdem auch in der afghanischen Nordregion, dem deutschen Stationierungsgebiet, die Sicherheitslage eingebrochen war.

Die Zahl der Krisenregionen, in denen deutsche Soldaten noch nicht stationiert waren, nimmt stetig ab. Zur bisher heftigsten Kontroverse über ein Einsatzmandat bis dicht an den Koalitionsbruch bzw. den Regierungssturz kam es im November 2001 vor der Abstimmung über die deutsche Teilnahme an der Operation *Enduring Freedom* in Afghanistan, Kuwait und am Horn von Afrika. In jedem dieser Fälle – und darin liegt ihr Verdienst – sorgte die Plenardebatte des Bundestages dafür, dass die Abgeordneten sich dem Für und Wider militärischer Auslandseinsätze stellen mussten und die Entscheidung nicht unter Ausschluss der Öffentlichkeit fallen konnte. Möglicherweise führt ein geschärftes politisches Bewusstsein für die Illegitimität einer Militärintervention sogar dazu, dass die deutsche Mitwirkung schon im Vorfeld verworfen wird und ein Mandatsantrag gar nicht erst in den Bundestag gelangt. Der Irakkrieg von 2003 könnte als Beispiel dienen.

Parallel dazu vollzog sich jedoch auf der Ebene der Doktrimbildung ein gegenläufiger Trend. Der Verteidigungsauftrag des Grundgesetzes verblasste bis zur Unkenntlichkeit. So stellen die Verteidigungspolitischen Richtlinien 2003 der Bundeswehr Aufgaben in einem breiten Fächer unterschiedlichster Konfliktszenarien: von der Rettung bedrohter Bundesbürger aus Gefahrenlagen bis zur Kriegführung gegen Staaten, die weder die Bundesrepublik noch einen ihrer Bündnispartner angegriffen haben. Jede dieser Aufgaben lässt sich präzise bezeichnen. Für viele mag es rechtlich zulässige, politisch vertretbare und moralisch überzeugende Gründe geben. Aber kaum eine hat noch etwas mit Verteidigung zu tun. Dennoch subsumieren die Richtlinien sie pauschal unter „ein weites Verständnis von Verteidigung, das sich in den letzten Jahren herausgebildet hat“.¹ Herausgebildet von wem, aus welchen Motiven, in welcher Absicht, mit welchen Interessen – diese Fragen bleiben offen.

Seither ist die Entwicklung nicht stehen geblieben. Das Weißbuch 2006 adaptiert die amerikanische Präventivkriegsdoktrin. Die Verteidigungspolitischen Richtlinien 2011 erheben das nationale Interesse zum ausschlaggebenden Kriterium für den Einsatz deutscher Soldaten. Je mehr die sicherheitspolitischen Programme den normativen Bezug zum Grundgesetz abstreifen, umso nötiger wird ein kritisches Parlament, das über den Einsatzfall wacht. „Tödliche Schläge mit punktzielgenauen Präzisionswaffen schnell und flexibel“ auszuteilen, hatte einst der Auftrag der *NATO Response Force* gelaute, wie er dem europäischen Publikum nahegebracht wurde.² Es liegt auf der Hand, dass ein solches Überfallkommando keine vorherige öffentliche Debatte verträgt. Die NATO-Führung mahnte die Abkürzung nationaler Beschlussverfahren an: Müsse die Einsatzentscheidung binnen Tagen oder Stunden fallen, sei die umständliche parlamentarische Prozedur ein Hindernis. Gegen wen tödliche Schläge mit punktzielgenauen Präzisionswaffen zu führen ein Sicherheitserfordernis sein könnte, fragte niemand.

Inzwischen ist die *NATO Response Force* in der Versenkung verschwunden, das Thema punktzielgenauer Waffen nicht. In Gestalt von Angriffsdrohnen steht es wieder auf der Agenda. Das Verteidigungsministerium bekundet reges Interesse und der Minister selbst sieht „einen erheblichen ethischen Fortschritt“ für den Schutz von Zivilisten darin, „dass man nicht ganze Stadtteile zerstört, um Feindstellungen unschädlich zu machen“.³ Wünschen wir uns einen Bundestag, der die Frage nicht scheut, an welchen Feind und an wessen Stadtteile hier wohl gedacht sein könnte.

Für die Anpassung des geltenden Parlamentsbeteiligungsrechts an die operativen Möglichkeiten des neuen Waffensystems wäre es damit aber noch nicht getan. Zustimmungspflichtig ist derzeit jeder „Einsatz bewaffneter deutscher Streitkräfte außerhalb des Geltungsbereichs des Grundgesetzes“. Zweifellos wäre ein Drohnenangriff der Bundeswehr ein Einsatz bewaffneter deutscher Streitkräfte, und die Schadenswirkung träte im Ausland, also außerhalb des Geltungsbereichs des Grundgesetzes ein. Nur selbst den Fuß auf ausländisches Territorium setzen oder es überfliegen, müsste kein deutscher Soldat. Sollte dieses formalen Umstands wegen die Kontrollkompetenz des Bundestages ausgehebelt werden?

Die meisten Auslandseinsätze, die gegenwärtig die parlamentarische Zustimmung finden, sind von harmloserer Art. Sie kosten keine Opfer an Menschenleben. Beim Einsatz von Angriffsdrohnen wäre die Tötung von Menschen das ausdrückliche Ziel. Konsequenterweise gehören sie unter die Aufsicht der Volksvertreter. Das Beteiligungsgesetz von 2005 muss entsprechend novelliert, d.h. erweitert bzw. verschärft werden. Es sei denn, die Bundesrepublik verzichtet auf die Beschaffung eines Waffensystems, für das es keine verfassungskonforme Verwendung gibt.

Der Parlamentsvorbehalt entstammt einer Zeit, da die Kultur der Zurückhaltung noch als Markenzeichen deutscher Sicherheitspolitik galt. Diesem Geist hat die Berliner Funktionselite längst abgeschworen, aber in der Bevölkerung ist er nach wie vor lebendig. Das erweist einmal mehr eine demoskopische Vergleichsstudie zwischen acht europäischen Ländern. Ob die eigene Regierung zur Lösung internationaler Krisen und Konflikte außer diplomatischen und ökonomischen auch militärische Mittel einsetzen soll, befürworteten in Deutschland gerade 14 Prozent der Befragten.⁴ 50 Prozent waren es z.B. in Großbritannien. Deshalb droht bis zur Bundestagswahl 2013 ein Anschlag auf das parlamentarische Mitwirkungsrecht an Auslandseinsätzen der Bundeswehr eher nicht. Danach ist Gefahr im Verzug.

Dr. Reinhard Mutz war bis 2006 kommissarischer wissenschaftlicher Direktor des IFSH.

1 BMVg (Hrsg.), Verteidigungspolitische Richtlinien v. 21. Mai 2003, Ziffer 4.
2 So der amerikanische NATO-Botschafter Nicholas Burns in einem Vortrag in Berlin, zit. n. Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 1. November 2002.

3 Thomas de Maizière, Interview in: Die Zeit v. 12. Mai 2012.

4 Heiko Biehl u.a., Strategische Kulturen in Europa – Die Bürger Europas und ihre Streitkräfte, Forschungsbericht des Sozialwissenschaftlichen Instituts der Bundeswehr, September 2011, S. 48, Abb. 3.16.

Kriegsschauplatz Parlament. Ein entmündigter Bundestag wirkt als Konsensmaschine

Peter Strutynski

Wenn das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) in seinem denkwürdigen Urteil von 1994 für Auslandseinsätze der Bundeswehr die Zustimmung des Bundestages verlangte, so war dies weder ein Rüffel für die damalige Regierungskoalition noch ein Zugeständnis an die Adresse der Opposition: Waren sie doch alle mehr oder weniger an einer höchstrichterlichen Entscheidung über die grundsätzliche Zulässigkeit von deutschen Militäreinsätzen interessiert. Schließlich hatten sich seit der deutschen Einigung und dem Ende der Bipolarität sowie der Erlangung der vollen Souveränität Deutschlands auch die Koordinaten der deutschen Außen- und Sicherheitspolitik so grundlegend geändert, dass die „größere Verantwortung“, von der nun allenthalben gesprochen wurde, auch militärisch verstanden wurde. Unterstützende oder „humanitäre“ Einsätze in Namibia (hier nur mit Polizeikräften), Kambodscha (mit einem Lazarett), Somalia (mit einem veritablen Bundeswehrkontingent) und in der Adria (Beteiligung an AWACS-Aufklärungsflügen) galten der politischen Klasse als Eintrittskarte in die neue Ära der „Normalität“ und der gleichberechtigten Zugehörigkeit zum Club der großen Mächte.

Die vom BVerfG geforderte konstitutive Zustimmung des Bundestags zu Auslandseinsätzen stellte in der Folge keinerlei politische „Hürde“ dar. Eine solche Hürde wäre es auch nicht gewesen, wenn das höchste Gericht bei Auslandseinsätzen nicht nur die einfache Mehrheit, sondern eine qualifizierte Mehrheit verlangt hätte – analog zur grundgesetzlich vorgeschriebenen Zweidrittelmehrheit für die Feststellung des Verteidigungsfalls. Das „Parlamentsheer“ ist seit 1994 in etwa 30 Länder in ganz unterschiedliche Einsätze geschickt worden – und zwar gerade so oft, wie es die jeweilige Exekutive verlangt hatte. Und die Mehrheiten dafür waren derart erdrückend, dass man sich fragt, ob es denn überhaupt eine Opposition im Parlament gibt. Die einzige Ausnahme dieser parlamentarischen Konsensmaschine, der sich mit bewundernswerter Ausdauer bisher nur die PDS- bzw. die Linksfraktion entzog, bildete die Abstimmung über den Bundeswehreinsatz in Bushs „Krieg gegen den Terror“ (*Operation Enduring Freedom*) am 16. November 2001. Der damalige Bundeskanzler Gerhard Schröder (SPD) wollte die Beteiligung am Afghanistankrieg nicht einfach mehrheitlich absegnen lassen (eine über 90-prozentige Mehrheit wäre ihm sicher gewesen), sondern er wollte ein paar Dissidenten aus den eigenen Reihen, insbesondere acht Kriegsgegner vom Koalitionspartner Bündnis90/Die Grünen, ins Kriegsboot zwingen. Zu diesem Zweck griff er zur „Ultima Ratio“ eines Regierungschefs und verband die Sachfrage „Militäreinsatz“ mit der Vertrauensfrage. So wurden die Abweichler genötigt, dem Antrag zuzustimmen, obwohl ihr Gewissen eigentlich etwas anderes von ihnen gefordert hätte. Das Gewissen der Grünen-Abgeordneten wurde kurzer Hand gesplittet: Um die Kanzlermehrheit zu sichern, mussten vier der acht Dissidenten mit Ja stimmen, die anderen vier durften Nein sagen und damit ihrem Gewissen

folgen. Die Opposition indessen ist in noch viel umfassenderem Maß gezwungen worden, gegen ihr Gewissen zu handeln. Obwohl sie überwiegend mit ganzem Herzen den Eintritt in den „Antiterrorkrieg“ befürwortete, musste sie – weil sie doch einem SPD-Kanzler nicht das Vertrauen aussprechen konnte – in der Abstimmung gegen den Einsatz und damit gegen ihr Gewissen votieren. Auf diese Weise kam das knappste Ergebnis zustande, das im Bundestag bisher für einen Auslandseinsatz der Bundeswehr erzielt wurde: 336 Abgeordnete dafür, 326 dagegen.

Die parlamentarische Praxis der Mandatierung von Auslandseinsätzen verlief durchgängig reibungslos im Sinne der Entsendungsbefürworter. Fünfzigmal entschied der Bundestag zwischen 1994 und 2004 über den „Einsatz bewaffneter Streitkräfte im Ausland“, und wenn es einmal besonders schnell gehen sollte, fand das Parlament auch dazu einen verkürzten Weg (z.B. bei der ISAF-Entscheidung im Oktober 2003). Dennoch gab es immer wieder Debatten darüber, ob der generelle Parlamentsvorbehalt nicht zu schwerfällig sei. So müssten beispielsweise die Verbündeten – sei es der NATO oder der EU – die Gewissheit haben, dass deutsche Kontingente an bestimmten Operationen – etwa im Rahmen von NATO-Reaktionskräften oder EU-Battlegroups – zuverlässig und prompt teilnehmen könnten. Der damalige Verteidigungsminister Peter Struck schlug 2003 vor, künftig nicht mehr den ganzen Bundestag, sondern einen kleinen Parlamentsausschuss mit der Frage zu befassen. Ähnliche Vorschläge kamen auch aus den Reihen der damaligen Opposition. Schließlich brachte die rotgrüne Regierungskoalition 2003 einen Gesetzentwurf auf den Weg, der für mehr „Rechtsklarheit“ und „verbindliche Regelungen“ sorgen sollte. Das endlich auch sogenannte „Parlamentsbeteiligungsgesetz“, das im Dezember 2004 verabschiedet wurde, ist ein wahres Wunderding – jedenfalls wenn man der Aussage des Verteidigungsministeriums auf dessen Website Glauben schenkt: „Das Gesetz gibt der Bundesregierung mehr Handlungsspielraum, während die Rechte des Parlaments gleichzeitig gestärkt wurden.“

In Wahrheit ist das Gesetz eher ein Parlamentsentmündigungsgesetz (diesen Titel gab ihm die Friedensbewegung), denn was bislang für alle Auslandseinsätze Voraussetzung war, eine Entscheidung des Bundestags nämlich, sollte nun für bestimmte Einsätze wie die folgenden nicht mehr gelten: „vorbereitende Maßnahmen und Planungen“, „humanitäre Hilfsleistungen“, Beteiligung von Soldatinnen und Soldaten an „ständigen integrierten sowie multinational besetzten Stäben und Hauptquartieren der NATO“ (aus der Begründung zum Gesetzentwurf). In all diesen Fällen sollte der Bundestag erst nachträglich eingeschaltet werden können. Damit gerät aber eine große Palette von möglichen Auslandseinsätzen in eine rechtliche und demokratiepolitische Grauzone. Denn was „Planungs- und Vorbereitungsmaßnahmen sowie humanitäre Hilfsdienste und Hilfsleistungen“ sind, definiert allein die Exekutive. Außerdem besteht bei solchen Einsätzen „geringerer Intensität“ immer auch die Gefahr, dass sie sich unter Umständen zu veritablen Kriegshandlungen auswachsen, bzw. dass die Bundeswehr in kriegsähnliche Konflikte hineingezogen wird. Als Zuckerl wurde dem Bundestag das Recht zugesprochen, Soldaten wieder aus einem Einsatz abzurufen (das sogenannte „Rückholrecht“).

Doch dieses Recht besaß der Bundestag vorher auch schon – wenngleich er nie Gebrauch davon gemacht hat.

Das ständige Gerede um „vereinfachte“ Zustimmungsverfahren oder gar um die Auslagerung der Zustimmung auf Gremien des NATO- oder EU-Bündnisses hatte und hat also keinen sachlichen Grund (im Sinne der Interventionsbefürworter). Es geht vielmehr darum, die öffentliche Debatte um Auslandseinsätze zu behindern. Auslandseinsätze der Bundeswehr sind in der Bevölkerung nicht populär; sie werden teilweise (z.B. der Großeinsatz in Afghanistan) mit überwältigender Mehrheit abgelehnt. Bundestagsdebatten bieten der Opposition (hier: den Interventionsgegnern) die Möglichkeit, ihren ablehnenden Standpunkt zu verdeutlichen und der Regierung unangenehme Wahrheiten ins Gesicht zu sagen. Aus diesem Grund sah sich die Große Koalition im Herbst 2008 veranlasst, die Laufzeit des Afghanistanmandats nicht wie üblich um ein Jahr, sondern um 15 Monate zu verlängern, um den Bundestagswahlkampf 2009 von der Afghanistankriegsfrage frei zu halten.

Kurzum: Das Bundesverfassungsgericht hat 1994 die Büchse der Pandora geöffnet und Auslandseinsätze der Bundeswehr entgegen dem Geist und den Buchstaben des Grundgesetzes ermöglicht. Der Parlamentsvorbehalt stellte – wegen der grundsätzlichen Interventionsbereitschaft von vier Fraktionen – keine wirkliche Hürde für Einsatzentscheidungen dar. Das zehn Jahre später verabschiedete Parlamentsbeteiligungsgesetz verdient diesen Namen nicht, da es die Beteiligung des Parlaments reduziert. Und muss einem nicht angst und bange werden, wenn man die jüngste Entscheidung des BVerfGs zum Einsatz der Bundeswehr im Inneren sieht? Was hier für den Ausnahmefall „katastrophischen Ausmaßes“ in Erwägung gezogen wird, allerdings unter der „strengen Auflage“, dass das ganze Kabinett zustimmt, könnte die Innere Sicherheit unseres Landes künftig ähnlich beeinflussen wie das Urteil von 1994 die „äußere Sicherheit“. Vom Bundestag ist in diesem Zusammenhang schon gar nicht mehr die Rede.

Dr. Peter Strutyński, Politikwissenschaftler, ist Mitglied der AG Friedensforschung, Kassel (www.ag-friedensforschung.de) und Sprecher des Bundesausschusses Friedensratschlag.

Zum Frieden verpflichtet



Zivilklauseln für Forschung, Lehre und Studium

Hochschulen zum Frieden verpflichtet

Theodor Eschenburg-Vorlesung 2011

Herausgegeben von Thomas Nielebock, Simon Meisch und Volker Harms

2012, 344 S., broch., 59,- €, ISBN 978-3-8329-7551-7

In Zivil- oder Friedensklauseln richten immer mehr Hochschulen ihr Handeln auf den Frieden aus. Verständnis und Umsetzung solcher Selbstbindungen werfen aber Fragen auf. Der Band sucht nach Antworten. Nach einer Bestandsaufnahme werden normative Grundlagen, der gesellschaftliche Kontext und Herausforderungen dieser Klauseln für einzelne Fachdisziplinen reflektiert.

Weitere Informationen: www.nomos-shop.de/15181



Nomos