

Von der Entscheidungsmündigkeit zur Entscheidungsmüdigkeit? Nach zehn Jahren Parlamentarvorbehalt für Bundeswehreinsätze naht ein Beteiligungsgesetz

Meyer, Berthold

Veröffentlichungsversion / Published Version

Arbeitspapier / working paper

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK)

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Meyer, B. (2004). *Von der Entscheidungsmündigkeit zur Entscheidungsmüdigkeit? Nach zehn Jahren
Parlamentarvorbehalt für Bundeswehreinsätze naht ein Beteiligungsgesetz.* (HSFK-Report, 4/2004). Frankfurt am Main:
Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-285029>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Berthold Meyer

Von der Entscheidungs- mündigkeit zur Entscheidungsmüdigkeit?

Nach zehn Jahren Parlamentsvorbehalt für
Bundeswehreinsätze naht ein Beteiligungsgesetz

HSFK-Report 4/2004



Hessische
Stiftung
Friedens- und
Konfliktforschung

© **Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK)**

Adresse des Autors:

HSFK • Leimenrode 29 • 60322 Frankfurt

Telefon: 069/959104-0 • Fax: 069/558481

Email: meyer@hsfk.de • Internet: www.hsfk.de

ISBN: 3-933293-98-7

Euro 6,--

Zusammenfassung

Vor zehn Jahren, am 12. Juli 1994, gab das Bundesverfassungsgericht grünes Licht für bewaffnete Auslandseinsätze der Bundeswehr, verpflichtete die Bundesregierung aber zugleich dazu, „für einen Einsatz bewaffneter Streitkräfte die – grundsätzlich vorherige – konstitutive Zustimmung des Deutschen Bundestages einzuholen“. Damit wurde das Parlament für alle Einsätze mit verantwortlich. Seither mussten die Abgeordneten in mehr als dreißig Fällen darüber zu befinden, ob und wie viele deutsche Soldaten an internationalen Missionen der UNO, der NATO oder der Westeuropäischen Union teilnehmen sollten. Insgesamt wurden im Laufe der letzten zehn Jahre über 100.000 Soldaten vom Balkan bis nach Ost-Timor in Marsch gesetzt. Momentan sind es etwa 7.050, die fern der Heimat ihren Dienst versehen.

Das Bundesverfassungsgericht hatte in seinem Urteil offen gelassen, mit welcher Mehrheit der Bundestag über die Mandate befindet. Allerdings regten die Richter an, diese Fragen in einem besonderen Entsende- oder Parlamentsbeteiligungsgesetz zu regeln. Dieses Gesetz steht bis heute noch aus. Jedoch debattierte der Bundestag am 25. März dieses Jahres erstmals über zwei Gesetzentwürfe, von denen einer von der FDP und der andere von den Regierungsfractionen SPD und Bündnis 90/Grüne stammt. Sowohl die Texte wie die Debatte zeigen, dass es den Abgeordneten nach so vielen Einsatzentscheidungen, von denen eine langsam zunehmende Zahl die Verlängerung laufender Mandate (etwa in Bosnien und Herzegowina, im Kosovo oder in Afghanistan) betrifft, vor allem darum geht, die Verfahren zu vereinfachen. Insofern scheint sich eine gewisse Entscheidungsmüdigkeit breit zu machen.

Die FDP möchte sowohl besonders heikle, nämlich geheimhaltungsbedürftige, wie auch Routine-Fälle an einen nur aus elf Mitgliedern bestehenden „Ausschuss für besondere Auslandseinsätze“ delegieren. Die Koalitionsparteien wollen indes eine Vereinfachung und Beschleunigung des Zustimmungsverfahrens dadurch erreichen, dass „Einsätze von geringer Intensität und Tragweite“ dem Bundestag zwar zugeleitet, aber nur dann vom Plenum behandelt werden, wenn innerhalb von sieben Tagen eine Fraktion oder fünf Prozent der Mitglieder des Hohen Hauses dies verlangen. Aus der CDU/CSU, die keinen eigenen Antrag vorgelegt hat, wird hingegen angeregt, am Anfang einer jeden Legislaturperiode einen generellen Vorratsbeschluss zu fassen, damit man sich eventuell die Bündnisfähigkeit beeinträchtigende Einzelfallentscheidungen ersparen kann.

Jede der vorgeschlagenen Vereinfachungen würde einen Teil des „konstitutiven Parlamentsvorbehalts“ aufgeben, der dem Bundestag von Karlsruhe zugesprochen worden war. Da jedoch keiner der gegenwärtigen und künftigen Einsätze für die daran beteiligten Staatsbürger in Uniform ungefährlich ist, können die Abgeordneten ihre Verantwortung für sie aber auch für eventuelle Rückwirkungen auf die Sicherheit unseres Landes nur tragen, wenn sie die Verantwortlichkeit für die Entscheidungen so weit wie möglich als Plenum wahrnehmen.

Für die weitere Ausgestaltung des Parlamentsbeteiligungsgesetzes wird daher vorgeschlagen:

1. Die Zustimmungskompetenz ist so lange wie möglich beim Plenum des Bundestages zu behalten und bei Ausnahmefällen so bald wie möglich dorthin zurück zu verlagern. Für diese ist die dann geltende Entscheidungskompetenz klar zu begrenzen und mit einem möglichst hohen Legitimationsgrad auszustatten.

Dies schließt Vorratsbeschlüsse, welche die Regierung für eine ganze Legislaturperiode zu Einsatzentscheidungen ermächtigen ebenso aus wie eine generelle Kompetenzüberweisung für eilbedürftige NATO- oder EU-Einsätze an den NATO-Rat oder den Europäischen Rat. Derartige Ermächtigungen hätten überdies zur Folge, dass der Bundestag eine nachträglich erkannte Fehlentscheidung über einen auf den Weg gebrachten bewaffneten Einsatz nur über das aufgrund von Loyalitätsbindungen schwer durchzusetzende Rückholrecht widerrufen kann. Bedenklich ist daher auch der Koalitionsvorschlag des vereinfachten stillschweigenden Zustimmungsverfahrens mit einer relativ kurzen Verschweigungsfrist.

Unter den diskutierten Varianten besäße ein Parlamentsausschuss, der für klar definierte Fälle anstelle des Plenums entscheidet, die höchste Legitimation. Er sollte jedoch auf Bundeswehreinmächtigungen beschränkt bleiben, die ihren Zweck verfehlten, wenn sie vorher öffentlich diskutiert würden (z.B. Evakuierungsmaßnahmen), sowie auf Fälle, in denen es um die deutsche Beteiligung an der Schnellen Eingreiftruppe der EU oder der NATO Response Force geht. Allerdings kann ein Ausschuss nur dann stellvertretend die Aufgaben des Plenums angemessen wahrnehmen, wenn er und (um auch die Minderheitsrechte zu berücksichtigen) seine Mitglieder bei der Regierung auf eine Aufhebung des Geheimhaltungsbedürfnisses dringen kann, um möglichst frühzeitig die Transparenz für das Plenum wieder herzustellen. Auch muss er über Eileinsätze der NATO oder der EU, denen er zugestimmt hat, eine umgehende Aussprache im Plenum herbeiführen.

2. Damit der Bundestag bei Fehlentscheidungen korrigierend eingreifen kann, müsste das in beiden Gesetzesentwürfen enthaltene Rückholrecht verstärkt werden. Hierfür wäre es der falsche Weg, für dessen Wahrnehmung ein höheres Quorum zu fordern, wie es Unionsabgeordnete vorschlagen. Antragsberechtigt sollten hier jede Fraktion bzw. eine Gruppe von fünf Prozent der Abgeordneten sein. Die Entscheidung könnte wie bei der Entsendung mit einer einfachen Mehrheit fallen.

3. Außerdem sollte die bisherige Praxis der Mandatsverlängerungen neu geregelt werden. Ihre Herabstufung auf Verfahren, die der Verschweigungsfrist unterliegen oder durch den Ausschuss geregelt werden könnten, ist weder der Mühe angemessen, die die Soldaten in diesen Einsätzen leisten, noch gegenüber den Steuerzahlern gerechtfertigt, die erwarten können, dass der Bundestag über die angemessene Verwendung öffentlicher Gelder wacht. Daher sollte die Regierung aufgefordert werden, einen Monat vor jedem Verlängerungstermin einen detaillierten Lagebericht vorzulegen, der zumindest in den einschlägigen Fachausschüssen (Auswärtiges, Verteidigungspolitik, Entwicklungszusammenarbeit) diskutiert und vom Plenum zur Kenntnis genommen werden muss, bevor eine Verlängerung beschlossen wird.

4. Für die Beteiligung der Bundeswehr an Einsätzen der Schnellen Eingreiftruppe der EU könnte das Gesetz eine perspektivische Überleitungsregelung vorsehen, die dann in Kraft tritt, wenn das Europäische Parlament eine hinreichende sicherheitspolitische Ent-

scheidungskompetenz erlangt. Mittelfristig sollte es zu einer wirkungsvollen Parlamentsbeteiligung an sicherheitspolitischen Entscheidungen auf europäischer Ebene kommen. Dann könnte der nationale Vorbehalt durch einen teilweisen Souveränitätsverzicht auf das Europäische Parlament übertragen werden.

Inhalt

1.	Einleitung: Warum jetzt an den 12. Juli 1994 erinnern?	1
2.	Wie es zum Gang nach Karlsruhe kam – die Vorgeschichte	2
2.1	Deutschlands militärische Zurückhaltung im Zweiten Golfkrieg 1991	2
2.2	Das gewandelte Selbstverständnis der NATO	5
2.3	Die neuen Perspektiven für die WEU	5
2.4	Die Folgen für die Bundeswehr	6
2.5	Rühes Politik der kleinen Schritte „out of area“	7
2.6	Zur Motivation der klagenden Fraktionen von SPD und FDP	8
3.	Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 12. Juli 1994	9
3.1	NATO und WEU dürfen im Auftrag der UNO handeln	10
3.2	Der Parlamentsvorbehalt muss gewahrt werden	11
3.3	Die Verantwortlichkeit und die Verantwortung des Parlaments für die Streitkräfte	15
4.	Die Folgen des Karlsruher Urteils	16
4.1	Zehn Jahre zunehmende Auslandseinsätze bei sinkendem Verteidigungsetat	17
4.2	Zehn Jahre Bundeswehreinsätze ohne Entsendegesetz	18
5.	Entscheidungsmüde? Das Parlament sucht nach Vereinfachungen	24
5.1	Kompetenzübertragung auf einen Ausschuss?	26
5.2	Kompetenzaufgabe durch Abnicken?	29
5.3	Generalvollmacht für die Regierung durch Vorrats-Entscheidungen?	31
5.4	Entscheidungsverlagerung auf die internationale Ebene?	33
6.	Anregungen für ein verantwortungsbewusstes Gesetz	35
	Abkürzungsverzeichnis	39

„Die Staatsorgane haben sich so zu verhalten, dass sie ihre verfassungsrechtlichen Zuständigkeiten verantwortlich und gewissenhaft, frei von Zeitnot und Pressionen ausüben können. Überraschungseffekte, Überrumplungen u.ä. sind daher nicht nur stil-, sondern sogar verfassungswidrig.“¹

1. Einleitung: Warum jetzt an den 12. Juli 1994 erinnern?

„Was tut ein Bundeswehrsoldat, wenn der Feind über die Grenze kommt?“ „Er wirft sein Gewehr fort und versucht, sich in Sicherheit zu bringen.“ Dieser Scherz aus der Zeit des Ost-West-Konfliktes hatte einen ernsthaften Hintergrund: Wenn damals der „potenzielle Gegner“, wie die Armeen des Warschauer Paktes genannt wurden, über die Grenze gekommen wäre, hätte das NATO-Konzept der Abschreckung versagt. Auf dieses Konzept war jedoch die Ausbildung der Soldaten ausgerichtet, was man damals auf die Kurzform brachte: „Kämpfen lernen, um nicht kämpfen zu müssen.“

Seither haben sich die Lage und das Selbstverständnis der Bundeswehr vollkommen geändert. Niemand befürchtet mehr, dass es mitten in Europa zu einer militärischen Auseinandersetzung kommen könnte; die meisten ehemaligen Warschauer-Pakt-Staaten sind inzwischen Mitglieder der NATO; auch zu Russland und der Ukraine bestehen vertraglich abgesicherte partnerschaftliche Beziehungen des Bündnisses. Aber die deutschen Soldaten lernen nicht mehr kämpfen, um nicht kämpfen zu müssen, vielmehr ist die Bundeswehr, wie Verteidigungsminister Struck betont, eine „Armee im Einsatz“, und zwar in einem inzwischen grenzenlosen Einsatz, der das Kämpfen keineswegs ausschließt.

Ein entscheidendes Datum für diese Veränderung war der 12. Juli 1994, an dem das Bundesverfassungsgericht Auslandseinsätze der Bundeswehr für rechtmäßig erklärte, diese aber an die vorherige Zustimmung des Bundestages band, dem es dadurch eine klare Mitverantwortung für solche Einsätze zusprach. Das Gericht stellte dabei dem Parlament die Art und Weise, wie es sein Vorbehaltsrecht ausübt, frei. Allerdings empfahl es dem Bundestag, dies in einem besonderen Gesetz zu regeln.

Zwar haben die Abgeordneten seit 1994 in einer großen Zahl von Fällen über Einsatzmandate sowie über deren Verlängerungen entschieden. Sie verzichteten aber bisher darauf, sich verbindliche Regeln dafür zu geben. Seit kurzem liegen indes zwei Entwürfe für ein Parlamentsbeteiligungs- bzw. Auslandseinsatzemittierungsgesetz vor, über die am 25. März 2004 in erster Lesung beraten wurde. Möglicherweise kommt es noch in diesem Herbst zu einer abschließenden Abstimmung.

1 Klaus Stern, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Bd. 1, 2. Aufl. S. 134f., zit. bei Michael Bothe, Antragsschrift der SPD vom 7. August 1992 im Adria-Verfahren, in: Klaus Dau/Gotthard Wöhrmann (Hg.), Der Auslandseinsatz deutscher Streitkräfte. Eine Dokumentation des AWACS-, des Somalia- und des Adria-Verfahrens vor dem Bundesverfassungsgericht, Heidelberg 1996, S. 402.

Die Entwürfe wie auch die Debatte darüber zeigen, dass sich die Intentionen der Parlamentarier seit der Zeit, in der die Fraktionen von SPD und FDP vor das Bundesverfassungsgericht zogen, weil sie die Rechte des Bundestages durch Alleinentscheidungen der Bundesregierung verletzt sahen, zum Teil erheblich verändert haben. Ging es damals vor allem darum, vorschnelle Entscheidungen über den Einsatz der Bundeswehr zu verhindern, so scheint heute das Verlangen nach vereinfachten und beschleunigten Entscheidungen im Mittelpunkt der Bemühungen zu stehen. Für diesen Wandel sind sehr unterschiedliche Gründe maßgeblich, die von der Sorge vor terroristischen Anschlägen bis zu der um die Bündnisfähigkeit Deutschlands reichen.

Dass das neu zu schaffende Gesetz den veränderten internationalen Entwicklungen Rechnung tragen muss, steht außer Zweifel. Da es aber einen Kernbereich demokratischer Willensbildung regeln soll, müssen die vorliegenden Entwürfe vor allem daraufhin überprüft werden, inwieweit sie der damaligen Absicht des Gerichtes gerecht werden, den Charakter der Bundeswehr als „Parlamentsarmee“ zu sichern und die damit verbundenen Rechte des Bundestages zu stärken und seine Pflichten zu klären. Hierfür ist es erforderlich, sich der Vorgeschichte des Verfahrens vor dem Bundesverfassungsgericht zu erinnern und mit der Urteilsbegründung näher zu befassen. Dies geschieht in den ersten beiden Kapiteln des nachfolgenden Reports. Das dritte zieht eine Zwischenbilanz der durch das Urteil möglich gewordenen Entsendepolitik. Daran anschließend kommentiert das vierte Kapitel die vorliegenden Gesetzentwürfe sowie zwei weitere in der Diskussion befindliche Vorschläge. Dies geschieht unter der Frage, was eine Veränderung der Verantwortlichkeiten (im Sinne von Zuständigkeiten) für die parlamentarische Verantwortung für die an den Einsätzen beteiligten Soldaten bedeutet. Zwar ist es statthaft, verschiedenartige Einsätze unterschiedlich zu regeln, doch dabei muss der konstitutive Parlamentsvorbehalt bewahrt werden. Deshalb ermahnt der Verfasser im abschließenden Kapitel den Gesetzgeber, den endgültigen Text im Bewusstsein der Verantwortung für Leben und Gesundheit der Soldaten zu formulieren.

2. Wie es zum Gang nach Karlsruhe kam – die Vorgeschichte

2.1 Deutschlands militärische Zurückhaltung im Zweiten Golfkrieg 1991

Als der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen am 26. August 1990 die Seestreitkräfte der Mitgliedstaaten ermächtigte, Maßnahmen zur Durchsetzung des gegen den Irak verhängten Embargos zu treffen, lehnte die damals noch westdeutsche Bundesregierung eine Beteiligung der Bundesmarine unter Hinweis auf die Schranken des Grundgesetzes kategorisch ab. Dies geschah wenige Wochen vor der deutschen Vereinigung und der damit verbundenen Wiedererlangung der „vollständigen“ Souveränität. Allerdings hatte Bonn bereits einen Marineverband ins östliche Mittelmeer entsandt, wo er sich noch im NATO-

Gebiet befand, dessen Begrenzung durch den Vertrag von Washington² bis dahin als maximale Reichweite für Bundeswehreinheiten angesehen wurde. Auch als der Sicherheitsrat am 29. November 1990 in seiner Resolution 678 die Mitgliedstaaten ermächtigte, den Irak „mit allen erforderlichen Mitteln“ zum Rückzug aus Kuwait zu zwingen, folgte die nun gesamtdeutsche Bundesregierung nicht dem Wunsch ihrer amerikanischen Verbündeten und schickte keine Truppen an den Golf. Da jedoch der an den Irak angrenzende NATO-Partner Türkei möglicherweise zum Kriegsschauplatz werden würde, bat die türkische Regierung in Brüssel um die Entsendung der Mobilien Eingreiftruppe der NATO (AMF) in die Südosttürkei. Der Ständige NATO-Rat kam diesem Wunsch am 2. Januar 1991 nach. Noch am selben Tage beschloss die Bundesregierung, in diesem Rahmen eine Jagdbomberstaffel der Luftwaffe mit 18 Alpha Jets und 270 Soldaten zum südostanatolischen Luftstützpunkt Erhac zu entsenden. „Nach Beginn der alliierten Luftoffensive gegen den Irak wurde die Bundeswehrpräsenz in der Türkei um drei Luftabwehreinheiten, ausgerüstet mit den Flugkörpersystemen ‚Roland‘ und ‚Hawk‘, aufgestockt. Ein weiterer Flottenverband der Bundesmarine, bestehend aus zwei Zerstörern, zwei Fregatten und zwei Versorgungsschiffen lief im östlichen Mittelmeer ein, so dass Ende Februar rund 3000 deutsche Soldaten in der Umgebung des Kriegsgebietes Dienst taten, ohne allerdings in die Kampfhandlungen einzugreifen.“³

Gleichzeitig half die Bundeswehr den Alliierten dabei, aus deren in Deutschland befindlichen Depots wie auch aus Bundeswehrdepots Gerät und anderes Material zu den amerikanischen *air-bases* Ramstein und Rhein-Main zu schaffen, damit es von dort an den Golf transportiert werden konnte. Die Bundesregierung beteiligte sich außerdem mit 17 Mrd. DM (8,7 Mrd.) an den direkten und indirekten Kriegskosten. Dies alles änderte jedoch nichts daran, dass im Ausland die fehlende Bereitschaft Deutschlands, sich unmittelbar am Krieg zu beteiligen, heftig als „Scheckbuchdiplomatie“ und „Sich-frei-kaufen“ kritisiert wurde.

Eine restriktive Auslegung des Grundgesetzes⁴ und die Grenzen des NATO-Einsatzgebiets wurden nicht erst in diesem Fall zur Rechtfertigung für die Politik der Zurückhaltung angeführt. Beides galt schon vorher und auch noch nachher gegenüber An-

- 2 In Artikel 6 des Washingtoner (Nordatlantik-)Vertrages vom 4. April 1949 heißt es, dass sich ein bewaffneter Angriff „auf das Gebiet eines (der Vertrags-)Staaten in Europa oder Nordamerika, ..., auf das Gebiet der Türkei oder auf die der Gebietshoheit einer der Parteien unterliegenden Inseln im nordatlantischen Gebiet nördlich des Wendekreises des Krebses“ richten muss sowie „auf die Streitkräfte, Schiffe oder Flugzeuge einer der Parteien, wenn sie sich in oder über diesen Gebieten oder irgendeinem anderen europäischen Gebiet, in dem eine der Parteien bei Inkrafttreten des Vertrags eine Besatzung unterhält oder wenn sie sich im Mittelmeer oder im nordatlantischen Gebiet nördlich des Wendekreises des Krebses befinden.“
- 3 Reinhard Mutz, Die Debatte über einen erweiterten Auftrag der Bundeswehr, in: Johannes Schwerdtfeger, Egon Bahr und Gert Krell, Friedensgutachten 1991, Münster 1991, S. 225.
- 4 Dies betraf insbesondere Art. 87 a, Abs. 2 „Außer zur Verteidigung dürfen die Streitkräfte nur eingesetzt werden, soweit dieses Grundgesetz es ausdrücklich zulässt“ und Art. 24, Abs. 2 „Der Bund kann sich zur Wahrung des Friedens einem System gegenseitiger kollektiver Sicherheit einordnen; er wird hierbei in die Beschränkungen seiner Hoheitsrechte einwilligen, die eine friedliche und dauerhafte Ordnung in Europa und zwischen den Völkern der Welt herbeiführen und sichern“.

fragen der Vereinten Nationen als Argument dafür, sich möglichst nur im Rahmen humanitärer Hilfe und ansonsten höchstens mit Polizeikräften (Blaumützen in Namibia) an UN-Missionen zu beteiligen. Dies stieß nach 1990 vor allem deshalb auf wenig internationales Verständnis, weil Bundeskanzler Kohl zur selben Zeit deutsche Ansprüche auf einen Ständigen Sitz im UN-Sicherheitsrat anmeldete.

Vor diesem Hintergrund begann zwischen den Parteien des Deutschen Bundestages im Frühjahr 1991 eine Debatte darüber, welche Aufgaben die Bundeswehr über die reine Landesverteidigung und den Beistand für Verbündete hinaus übernehmen dürfe und solle. Sie war verbunden mit einer Auseinandersetzung darüber, mit welcher parlamentarischen Mehrheit über Einsätze entschieden werden müsse, die nicht nach Art. 115 a, Abs. 1 und 2 dem Verteidigungsfall gelten. Für diesen sind eine Zweidrittelmehrheit im Bundestag und die Zustimmung des Bundesrates erforderlich.

Während CDU und CSU die Bundeswehr über NATO-Einsätze hinaus sowohl im Rahmen der UNO als auch in Verbänden einer künftigen politischen Europäischen Union einsetzen wollten und dafür zunächst nur eine Entscheidung der Bundesregierung für notwendig hielten, stimmte ihr damaliger Koalitionspartner FDP der Ausweitung der Einsatzmöglichkeiten zu, hielt aber eine parlamentarische Zustimmung für solche Fälle für erforderlich und war grundsätzlich sogar bereit, für verschiedenartige Einsätze unterschiedliche Zustimmungsquoren einzuführen. Die SPD verständigte sich nach einer intensiven innerparteilichen Diskussion auf ihrem Bremer Parteitag im Mai 1991 darauf, nur einer Ausweitung der Einsatzszenarien auf „klassische“, d.h. nur zur Selbstverteidigung berechnete UN-Blauhelmeinsätze zustimmen zu wollen. Folgerichtig versuchte sie ein Jahr später, die weiter reichenden Beschlüsse der Bundesregierung im Zusammenhang mit den Jugoslawien-Konflikten als Verstöße gegen das Grundgesetz im Bundestag zu Fall zu bringen, womit sie jedoch scheiterte.⁵ Die kleineren Oppositionsparteien Grüne und PDS lehnten selbst eine Bundeswehrebeteiligung an Blauhelmissionen ab.

1992 gab es an den Spitzen der beiden Ressorts, die unmittelbar mit der deutschen Außen- und Sicherheitspolitik befasst sind, bedeutsame Wechsel: Am 31. März musste Gerhard Stoltenberg wegen einer nicht genehmigten Lieferung von Panzern an die Türkei als Verteidigungsminister zurücktreten. Sein Nachfolger wurde Volker Rühe, bis dahin Generalsekretär der CDU, ein ambitionierter Außenpolitiker und politischer „Macher“, der sogleich damit begann auszuloten, welche Auslandseinsätze der Bundeswehr von Parlament und Gesellschaft akzeptiert werden könnten. Am 17. Mai trat Hans-Dietrich Genscher nach genau 18 Dienstjahren im Auswärtigen Amt als Außenminister zurück; sein Nachfolger wurde Klaus Kinkel, der anders als Genscher, der über lange Jahre auch Vorsitzender der FDP gewesen war, bei den Liberalen über keinerlei Hausmacht verfügte. Genscher hatte mit einem erkennbaren *understatement* seit 1990 stets den machtpolitischen Ansprüchen anderer die Rede von der Verantwortungspolitik entgegen gehalten und in diesem Kontext mit dem Verweis auf das Grundgesetz „out-of-area“-Einsätze der Bundeswehr abgelehnt. Demgegenüber schien Kinkel sich mit der Verwirklichung des

5 Vgl. Deutscher Bundestag, 12. Wahlperiode, 101. Sitzung vom 22. Juli 1992, Sten. Ber. S. 8655; sowie BT Drucks. 12/3072.

laut vorgetragenen deutschen Anspruchs auf einen Ständigen Sitz im Weltsicherheitsrat profilieren zu wollen und drang deshalb darauf, das Grundgesetz zu ergänzen, um eine Beteiligung deutscher Soldaten an internationalen Einsätzen zu legitimieren.

2.2 Das gewandelte Selbstverständnis der NATO

Schon am 7. Juni 1991 hatten die NATO-Außenminister in Kopenhagen als Konsequenz aus der „Golfkrise“ erklärt, in einer interdependenten Welt darauf vorbereitet sein zu müssen, sich „mit anderen unvorhersehbaren Entwicklungen auseinander zu setzen, die über den Rahmen herkömmlicher Bündnisanliegen hinausgehen, sich jedoch unmittelbar auf unsere Sicherheit auswirken... Wir werden uns deshalb mit umfassenderen Problemen und neuen weltweiten Herausforderungen zunehmend auseinandersetzen müssen.“⁶ Damit deutete sich an, dass die NATO im Begriff war, ihre bisherigen Einsatzräume zu überschreiten. Dies wurde in dem am 7. November 1991 beim NATO-Gipfel in Rom verabschiedeten neuen Strategiekonzept bestätigt, in dem es heißt: „Die Sicherheit des Bündnisses muss jedoch auch den globalen Kontext berücksichtigen. Sicherheitsinteressen des Bündnisses können von anderen Risiken berührt werden, einschließlich der Verbreitung von Massenvernichtungswaffen, der Unterbrechung der Zufuhr lebenswichtiger Ressourcen sowie von Terror- und Sabotageakten. Im Bündnis gibt es Mechanismen für Konsultationen nach Artikel 4 des Vertrages von Washington sowie gegebenenfalls zur Koordination der Maßnahmen der Bündnispartner einschließlich ihrer Reaktionen auf derartige Risiken.“⁷

2.3 Die neuen Perspektiven für die WEU

Parallel dazu wurden auch für die WEU neue Perspektiven entwickelt. Zum einen wurde sie durch den Anfang Dezember 1991 in Maastricht verabschiedeten Vertrag über die Europäische Union an diese angekoppelt, wobei es hieß, es solle auf längere Sicht eine gemeinsame Verteidigungspolitik festgelegt werden, „die zu gegebener Zeit zu einer gemeinsamen Verteidigung führen könnte“.⁸ Die Mitglieder der WEU bekräftigten in einer dem Vertragstext beigefügten Erklärung die Notwendigkeit, „eine echte europäische Sicherheits- und Verteidigungsidentität zu entwickeln und eine größere europäische Ver-

6 Kommuniké der Ministertagung des Nordatlantikrats vom 6. bis 7. Juni 1991 in Kopenhagen, Ziffer 10, in: Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (Hg.), Bulletin Nr. 66 vom 11.06.1991, S. 527.

7 NATO-Gipfelkonferenz in Rom. Tagung der Staats- und Regierungschefs des Nordatlantikrats am 07. und 08. November 1991 in Rom. Das neue strategische Konzept des Bündnisses, Ziffer 13, in: Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (Hg.), Bulletin Nr. 128 vom 13.11.1991, S. 1034.

8 Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (Hg.), Europäische Gemeinschaft. Europäische Union. Die Vertragstexte von Maastricht mit den deutschen Begleitgesetzen, Bonn 1993, EU-Vertrag, Art. J.4, S. 179.

antwortung in Verteidigungsfragen zu übernehmen“.⁹ Dies geschah nicht ohne einen realen Hintergrund: Zwei Monate zuvor hatten Großbritannien und Italien die Schaffung einer „autonomen“ WEU-Eingreiftruppe für „out of area“-Einsätze vorgeschlagen, woraufhin Bundeskanzler Kohl und der französische Staatspräsident Mitterrand dem Vorsitzenden des Europäischen Rates in einem gemeinsamen Schreiben die auszubauende deutsch-französische Brigade als „Kern für ein europäisches Korps“ anboten, „wobei Streitkräfte anderer Mitgliedstaaten der WEU einbezogen werden könnten.“¹⁰ Zum anderen wurden am 19. Juni 1992 auf dem Petersberg bei Bonn die Aufgaben der WEU über die Verteidigung hinaus auf humanitäre Aufgaben und Rettungseinsätze, sowie friedenserhaltende und „Kampfeinsätze bei der Krisenbewältigung, einschließlich Maßnahmen zur Herbeiführung des Friedens“ erweitert, ohne dass dafür der Vertrag geändert worden wäre.¹¹

2.4 Die Folgen für die Bundeswehr

Diese veränderte Weltsicht und perspektivische Aufgabenerweiterung konnten für die weitestgehend in die NATO integrierte Bundeswehr nicht folgenlos bleiben. Schon im September 1991 hatte eine Unabhängige Kommission unter Leitung von Hans Adolf Jacobsen einen Bericht über „die zukünftigen Aufgaben der Bundeswehr“ vorgelegt, in dem mitten in einem Abschnitt, der von der Landesverteidigung handelt, ein Satz überraschte: „Weder in Europa noch in der Welt ist ein Zustand absehbar, in dem Deutschland seine Interessen ohne Verfügung über militärische Mittel hinreichend wahren kann.“¹² Mit einer solchen Perspektive ausgestattet legte das Verteidigungsministerium dem Bundestagsverteidigungsausschuss im Februar 1992 eine Studie über „Militärpolitische und militärstrategische Grundlagen und konzeptionelle Grundrichtung der Neugestaltung der Bundeswehr“ vor, die einen Katalog deutscher Sicherheitsinteressen enthält, der die bis dahin praktizierte Politik der Zurückhaltung den Geschichtsbüchern zuweist und statt dessen folgende Aufgaben nennt:

- „Vorbeugung, Eindämmung und Beendigung von Konflikten jeglicher Art, die die Unversehrtheit und Stabilität Deutschlands beeinträchtigen könnten;
- Förderung und Absicherung weltweiter politischer, wirtschaftlicher, militärischer und ökologischer Stabilität;

9 Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (Hg.), Europäische Gemeinschaft. Europäische Union. Die Vertragstexte von Maastricht mit den deutschen Begleitgesetzen, Bonn 1993, Erklärung zur Westeuropäischen Union, Einleitung, S. 258.

10 Zit. nach Hans-Georg Ehrhart, Die Sicherheitspolitik des Westens: NATO, EG, WEU, in: Reinhard Mutz, Gert Krell und Heinz Wismann, Friedensgutachten 1992, Münster 1992, S. 224.

11 Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (Hg.), Bulletin Nr. 68 vom 23. Juni 1992, S. 649ff.

12 Zit. nach Reinhard Mutz, Mobilmachung zum Krieg. Die Bundeswehr zwischen Verteidigungs- und Interventionsauftrag, in: Ders., Gert Krell und Heinz Wismann (Hg.), Friedensgutachten 1992, Münster 1992, S. 24.

- Aufrechterhaltung des freien Welthandels und des Zugangs zu strategischen Rohstoffen.¹³

Beide Papiere stimmten darin überein, dass die Bundeswehr künftig auch außerhalb des Bündnisgebietes tätig werden sollte, und forderten, die dafür notwendigen organisatorischen Voraussetzungen zu schaffen. Die Unabhängige Kommission sah keine Notwendigkeit, zu diesem Zweck auch das Grundgesetz zu ändern, während das Verteidigungsministerium „eine baldige klarstellende Verfassungsergänzung“ für geboten hielt.

2.5 Rühes Politik der kleinen Schritte „out of area“

Zwar hatten schon unter Stoltenberg von März bis Juli 1991 Minensuch- und -räumboote der Bundesmarine im Persischen Golf an der Beseitigung der Folgen des Zweiten Golfkrieges mitgewirkt. Zur gleichen Zeit war die Luftwaffe auch an der Versorgung kurdischer Flüchtlinge in der Türkei und im Iran beteiligt gewesen. Darüber hinaus waren ab Oktober 1991 Heeresflieger mit Hubschraubern und Transall-Flugzeuge der Luftwaffe (bis Herbst 1996) im Irak im Einsatz, um die Inspektionsteams der UNO bei der Kontrolle der Entwaffnungsaufgaben zu unterstützen.

Doch mit dem Amtsantritt Rühes nahmen die Aktivitäten „out of area“ sowohl quantitativ wie qualitativ deutlich zu, ohne dass der rechtliche Rahmen geklärt gewesen wäre:

- Ab Mai 1992 unterhielt die Bundeswehr ein Militärhospital für die UN-Mission in Kambodscha (UNTAC), in dem bis November 1993 jeweils 140 Sanitätssoldaten Dienst taten.
- Ab Juli 1992 (bis Januar 1996) beteiligte sie sich an der Luftbrücke von Zagreb nach Sarajewo, um dort die Zivilbevölkerung zu versorgen.
- Im selben Monat begann die Bundesmarine damit, sich im Rahmen von WEU und NATO an der Überwachung des Embargos gegen die Bundesrepublik Jugoslawien (Serbien und Montenegro) zu beteiligen (Dauer bis Juni 1996).
- Von August 1992 bis März 1993 beteiligte sich die Luftwaffe mit zwei Transall-Transportflugzeugen an der Luftbrücke von Mombasa nach Mogadischu, um die Hungersnot in Somalia zu lindern.
- Ab Oktober 1992 (bis Dezember 1995) nahmen deutsche Soldaten in den multinationalen Besatzungen der AWACS-Flugzeuge der NATO an der Überwachung des von der UNO verhängten Flugverbotes über Bosnien-Herzegowina teil.
- Ab März 1993 (bis August 1995) beteiligte sich die Bundeswehr am Abwurf von Lebensmitteln und Versorgungsgütern über eingeschlossenen Städten in Bosnien.
- Schließlich unterstützte von Juli 1993 bis März 1994 das bis dahin größte Kontingent deutschen Soldaten, rund 1.700, die UN-Mission in Somalia.

13 Zit. ebenda, S. 25.

2.6 Zur Motivation der klagenden Fraktionen von SPD und FDP

Einige der Maßnahmen ließen sich der humanitären Hilfe zurechnen und waren insofern unter deutschen Politikern kaum strittig. In drei Fällen, nämlich dem WEU/NATO-Einsatz in der Adria zur Überwachung des Embargos, den AWACS-Flügen über dem Balkan zur Kontrolle des Flugverbotes und der Beteiligung am UN-Einsatz in Somalia, hielt die damals oppositionelle SPD die Entscheidungen der Bundesregierung sowohl von der Sache wie vom Verfahren her für verfassungswidrig und rief das Bundesverfassungsgericht in Organklagen an. Sie versuchte außerdem in Karlsruhe sowohl gegen die Beteiligung am AWACS-Einsatz wie an der Somalia-Mission einstweilige Anordnungen zu erwirken. In der Antragsschrift zu AWACS heißt es, durch die Ausführung des Regierungsbeschlusses vor einer Entscheidung in der Hauptsache würde in einer Frage von zentraler verfassungspolitischer Bedeutung, nämlich der verfassungsrechtlichen Grenzen des Einsatzes der Bundeswehr, wie sie in Art. 87 a, Abs. 2 GG vorgezeichnet seien, „ein im wesentlichen irreparabler verfassungswidriger Zustand geschaffen. Die Bundeswehr würde unter Verletzung des Grundgesetzes eingesetzt.“¹⁴ Irreparabel sei dieser Zustand außerdem, weil eine völkerrechtliche Verpflichtung entstehen könnte, „sich ohne Rücksicht auf die verfassungsrechtliche Lage an der begonnenen Aktion weiter zu beteiligen, sowie an weiteren Aktionen gleicher Art teilzunehmen.“¹⁵

Auch die mit regierende FDP versuchte in dieser Angelegenheit, eine einstweilige Anordnung in Karlsruhe zu erwirken, nachdem ihre Regierungsmitglieder in diesem Punkt vorher am Kabinetttisch unterlegen waren.¹⁶ Ihre Antragsschrift sah die Voraussetzung für eine einstweilige Anordnung darin gegeben, „dass unter Umständen Leben und Gesundheit deutscher Soldaten auf dem Spiel steht, ohne dass dies in seiner ganzen Tragweite parlamentarisch entschieden und verantwortet ist.“¹⁷

Die betroffenen Soldaten spielen bei der SPD erst in der Antragsschrift zum Somalia-Einsatz eine größere Rolle. Dort heißt es, die Gesamtsituation in dem ostafrikanischen Land führe dazu, „dass auch Leben und Gesundheit der deutschen Soldaten in Somalia hoch gefährdet sind.“¹⁸ Da sich nicht vermeiden lasse, dass das deutsche Kontingent bei der logistischen Unterstützung der ‚combat forces‘ der VN in Situationen gerate, in denen es zur Selbstverteidigung genötigt sei, solle der deutsche Beitrag zu UNOSOM II bis zur Entscheidung in der Hauptsache ausgesetzt werden: „Soldaten der Bundeswehr werden unter Verletzung des Grundgesetzes eingesetzt und einer ganz erheblichen Lebensgefahr ausgesetzt. Diese Gefährdung von Leben und Gesundheit der Soldaten ohne verfassungs-

14 Michael Bothe, Antragsschrift der SPD vom 2. April 1993, in: Dau/Wörmann 1996, a.a.O. (Anm.1), S. 5.

15 Bothe in: Dau/Wörmann 1996, a.a.O. (Anm. 1), S. 7

16 Vgl. Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts, Band 90, Tübingen 1994, Nr. 16, 12.7.94, S. 310.

17 Edzard Schmidt-Jortzig, Antragsschrift der FDP vom 2. April 1993, in Dau/Wörmann 1996, a.a.O. (Anm. 1), S. 22.

18 Michael Bothe, Antragsschrift der SPD vom 15. Juni 1993, in: Dau/Wörmann 1996, a.a.O. (Anm. 1) S. 196.

rechtliche Grundlage muss durch den Erlass einer einstweiligen Anordnung beendet werden.“¹⁹

Aus diesen Zitaten ist ersichtlich, dass es den klagenden Fraktionen nicht nur darum ging, die Verfassung weiterhin restriktiv ausgelegt zu sehen. Vielmehr wollten sie einer Situation vorbeugen, in der ihre Abgeordneten eines Tages für die Opfer eines militärischen Einsatzes politisch und moralisch zur Verantwortung gezogen werden könnten, den sie vielleicht gar nicht gewollt hätten und über dessen Zustandekommen sie selbst nicht hatten mitentscheiden können.

Die Anträge auf einstweilige Anordnungen wurden in allen Fällen abgelehnt. Allerdings lässt eine Formulierung im Urteil des Verfassungsgerichts zu Somalia vom 23. Juni 1993 schon die Tendenz der Entscheidung in der Hauptsache erahnen. Sie bestätigte die Klage in Bezug auf die Erforderlichkeit eines konstitutiven Parlamentsbeschlusses: „Der hiernach erforderliche Beschluss des Bundestages unterscheidet sich von den Entschlüssen des Bundestages vom 21. April 1993 (BT-Drucks. 12/4759) und vom 17. Juni 1993 (BT-Drucks. 12/5140). Während der Bundestag in seinen früheren Entschlüssen die Bundesregierung in ihrer bereits getroffenen Entscheidung bestärkte und diese politisch bekräftigte, ohne selbst eine Entscheidungskompetenz zu beanspruchen, ist dem Bundestag nunmehr aufgegeben, *in eigener Verantwortlichkeit* zu bestimmen, ob und in welchem Umfang der Beschluss der Bundesregierung vom 21. April 1993 unter Nr. 1 bis zur Entscheidung der Hauptsache verwirklicht werden darf.“²⁰

3. Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 12. Juli 1994²¹

Hier soll ausschließlich auf jene beiden Aspekte der Entscheidung des Zweiten Senats des Bundesverfassungsgerichts vom 12. Juli 1994 eingegangen werden, die seither richtungweisend für die Praxis der Entsendung deutscher Soldaten im Rahmen internationaler Missionen wurden.²² Sie betreffen die generelle Zulässigkeit von Auslandseinsätzen und das Erfordernis, diese vorher vom Parlament genehmigen zu lassen.

In der Sachfrage, ob Bundeswehreinätze, die weder im engeren Sinne des Art. 87a Abs. 1 GG der (Landes-)Verteidigung noch im weiteren Sinne der Bündnisverteidigung dienen, sondern sogar außerhalb des Bündnisgebietes stattfinden, zu den Zwecken zählen, die das Grundgesetz nach Art. 87a Abs. 2 GG ausdrücklich zulässt, kam der Senat zu einer

19 Bothe in: Dau/Wörmann 1996, a.a.O. (Anm. 1), S. 197.

20 Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 23. Juni 1993 – 2 BvQ 17/93 –, zit. in: Dau/Wörmann 1996, a.a.O. (Anm. 1), S.370 (Hervorhebung B.M.).

21 Die nachfolgenden Zitate aus den Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts, Band 90, Nr. 16, 12.7.94, S. 286ff. erhalten gleich im Anschluss in Klammern die Verweise auf die Seitenzahlen; die Schreibweise wurde der neuen deutschen Rechtschreibung angepasst.

22 Nicht betrachtet werden die prozessrechtlichen Aspekte des Urteils, vgl. dazu Martin Limpert, Auslandseinsatz der Bundeswehr, Berlin 2002, S. 111-143.

folgenschweren Deutung des Art. 24 Abs. 2 GG: Dieser „ermächtigt den Bund, sich zur Wahrung des Friedens einem System gegenseitiger kollektiver Sicherheit einzuordnen. Diese Ermächtigung berechtigt den Bund nicht nur zum Eintritt in ein solches System und zur Einwilligung in damit verbundene Beschränkungen seiner Hoheitsrechte. Sie bietet vielmehr auch die verfassungsrechtliche Grundlage für die Übernahme der mit der Zugehörigkeit zu einem solchen System typischerweise verbundenen Aufgaben und damit auch für eine Verwendung der Bundeswehr zu Einsätzen, die im Rahmen und nach den Regeln dieses Systems stattfinden.“ (S. 345)

Der Senat räumt ein, dass der Tatbestand eines „Systems gegenseitiger kollektiver Sicherheit“ völkerrechtlich zur Zeit der Entstehung des Grundgesetzes unterschiedliche Deutungen erfahren hat und bis heute nicht einheitlich interpretiert wird. (S. 347) Eine aus der Zeit des Völkerbundes stammende Definition wird auch von der Friedensforschung geteilt. Sie besagt, dass sich ein System kollektiver *Sicherheit* gegen einen potenziellen Friedensbrecher aus dem Kreise der Mitglieder dieses Systems richtet und die übrigen Mitglieder durch kollektives Handeln vor dessen Aggression schützen will, während sich ein System kollektiver *Verteidigung* gegen eine Aggression von außen zusammenschließt.²³ Aufgrund dieser Unterscheidung gelten die Vereinten Nationen als System kollektiver Sicherheit (vgl. Art.1 Abs.1 VN-Charta), während NATO und WEU als Bündnisse oder Systeme kollektiver Verteidigung anzusehen sind. Dieser Auffassung folgte der Senat nicht.

3.1 NATO und WEU dürfen im Auftrag der UNO handeln

Vielmehr argumentierte er, der Begriff „gegenseitiger kollektiver Sicherheit“ hätte bei Verabschiedung des Grundgesetzes klarstellen sollen, dass die Bundesrepublik „durch die Einordnung in ein solches System nicht lediglich Pflichten übernimmt, sondern als Gegenleistung auch das Recht auf Beistand durch die anderen Vertragspartner erwirbt; jeder Staat soll gleichzeitig Garant und Garantieempfänger sein.“ (S. 348f.) Das System begründe „durch ein friedenssicherndes Regelwerk und den Aufbau einer eigenen Organisation für jedes Mitglied einen Status völkerrechtlicher Gebundenheit, der wechselseitig zur Wahrung des Friedens verpflichtet und Sicherheit gewährt. Ob das System dabei ausschließlich oder vornehmlich unter den Mitgliedstaaten Frieden garantieren oder bei Angriffen von außen zum kollektiven Beistand verpflichten soll, ist unerheblich. ... Auch Bündnisse kollektiver Selbstverteidigung können somit Systeme gegenseitiger kollektiver Sicherheit im Sinne des Art. 24 Abs. 2 GG sein,“ – allerdings setzte der Senat dann eine wichtige Einschränkung – „wenn und soweit sie strikt auf die Friedenswahrung verpflichtet sind.“ (S. 349)²⁴

23 Vgl. zur Begriffsgeschichte Sabine Jaberg, Systeme kollektiver Sicherheit in und für Europa in Theorie, Praxis und Entwurf. Ein systemwissenschaftlicher Vergleich, Baden-Baden 1998, S. 141f.

24 Diese Formel ging auch in die Punkte 5 a) und b) der Leitsätze des Urteils, S. 286f. ein.

Das Gericht fand in den Art. 1 und 4 des NATO-Vertrags Anhaltspunkte, die es „zulassen“, das Bündnis „als System gegenseitiger kollektiver Sicherheit im Sinne des Art. 24 Abs. 2 GG zu bewerten“ (S. 351). Das heißt freilich nicht, dass die NATO überall und immer in dieser Weise aktiv ist. Doch aufgrund der Tatsache, dass WEU und NATO in dem einen der konkret zu beurteilenden Fälle mit ihrer „untereinander koordinierten Seeüberwachungsoperation die nach Kapitel VII (der UN-Charta) ergangene Resolution Nr. 757 des Sicherheitsrates ausführen“, werden beide Organisationen „in das VN-Friedenssicherungssystem einbezogen.“ (S. 354) „Gleiches gilt für die von der NATO ausgeführte Aufgabe, mit ihrem Frühwarnverband AWACS das vom Sicherheitsrat ... verhängte Flugverbot über Bosnien-Herzegowina gemäß den Resolutionen Nr. 781 und 816 zu überwachen und seine Einhaltung nötigenfalls militärisch durchzusetzen.“ (S. 355) Der deutsche Gesetzgeber habe schon durch die Zustimmung zum Beitritt zum NATO-Vertrag auch der „Eingliederung deutscher Streitkräfte in integrierte Verbände der NATO“ zugestimmt. Dies umfasse auch den Fall, dass „integrierte Verbände im Rahmen einer Aktion der Vereinten Nationen, deren Mitglied die Bundesrepublik Deutschland ist, eingesetzt werden.“ (S. 355)

3.2 Der Parlamentsvorbehalt muss gewahrt werden

Diese Generalmächtigung bedeute jedoch nicht, dass der Bundestag sich deshalb aus Angelegenheiten, welche Einsätze der Bundeswehr betreffen, herauszuhalten hätte. Im Gegenteil. Er sei über Art. 59 Abs. 2 Satz 1 am Zustandekommen völkerrechtlicher Verträge beteiligt, die einen Einsatz zur Folge haben können. Vor allem aber müsse die Regierung, so der Richterspruch, vor jedem einzelnen Einsatz um seine konstitutive Zustimmung nachsuchen.

Bei einer Würdigung des Art. 59 Abs. 2 Satz 1, 1. Alternative GG²⁵ gelangten die Richter einerseits zu dem Ergebnis, das „Erfordernis der vorherigen Zustimmung“ solle den Bundestag davor schützen, dass sein Kontrollrecht durch die völkerrechtliche Bindungswirkung eines Vertrages unterlaufen wird, „die durch eine spätere parlamentarische Missbilligung nicht mehr beseitigt werden kann“ (S. 357). Andererseits könne diesem Artikel nicht entnommen werden, dass für jedes auswärtige Handeln der Bundesregierung „die Form eines der gesetzgeberischen Zustimmung bedürftigen Vertrages gewählt werden muss“ (S. 358). Der Artikel beschränke das Zustimmungserfordernis auf völkerrechtliche Verträge, während das Entstehen von Völkerrecht aus anderer Quelle auch dann nicht von dieser Vorschrift erfasst werde, wenn es sich auf den Inhalt bestimmter Verträge auswirke. Dies sei z.B. dann der Fall, wenn ein Vertrag eine den wechselnden Lagen entsprechende dynamische Auslegung erfahre. So könnten „durch rechtserhebliches Handeln der Bundesregierung ‚im Rahmen‘ bestehender Verträge für die Bundesrepublik Deutschland

25 Dieser lautet: „Verträge, welche die politischen Beziehungen des Bundes regeln oder sich auf Gegenstände der Bundesgesetzgebung beziehen, bedürfen der Zustimmung oder der Mitwirkung der jeweils für die Bundesgesetzgebung zuständigen Körperschaften in der Form eines Bundesgesetzes.“

neue völkerrechtliche Rechte und Pflichten entstehen“ (S. 363), ohne dass dafür die Zustimmung des Gesetzgebers eingeholt werden müsse (S. 364).

Aus alledem ergebe sich allerdings nicht, „dass das außenpolitische Handeln der Bundesregierung dem Einfluss des Parlaments entzogen wäre.“ Dieses könne vielmehr, „wenn er die Außenpolitik der Regierung missbilligt, insbesondere wenn er die Entstehung nicht erwünschter völkerrechtlicher Verpflichtungen befürchtet, der Bundesregierung mit den vielfältigen Mitteln der politischen Kontrolle entgegenzutreten.“ Da sich Entwicklungen wie diejenigen, die den Gegenstand der vorliegenden Verfahren bilden, unter den Augen der Öffentlichkeit vollziehen, sei das Parlament „tatsächlich jederzeit in der Lage, sich aus eigener Initiative ... in den Willensbildungs- und Entscheidungsprozess einzuschalten, der sich zwischen den Staaten vollzieht.“ (S. 364f.)

Der Senat betrachtete bei seinem Beschluss jene Veränderungen des außenpolitischen Umfeldes nach 1990, die zu den beklagten Regierungsentscheidungen geführt hatten. Ausdrücklich erwähnt werden der Maastricht-Vertrag, durch den der WEU eine neue Rolle im Rahmen der Europäischen Union zugewiesen wird, das „Neue Strategische Konzept“ der NATO, in dem diese sich zur Übernahme von friedenssichernden und friedenschaffenden Maßnahmen bereit erklärt, sowie die Ereignisse im zerfallenden Jugoslawien, welche die UNO und in deren Folge die NATO und die WEU zu ihrem Engagement auf dem Balkan führten. Dabei waren sich die acht Richterinnen und Richter keineswegs darüber einig, „dass die Maßnahmen der Bundesregierung bereits die Rechte des Bundestages aus Art. 59 Abs. 2 Satz 1 GG unmittelbar gefährden.“ (S. 372) Zwar sei es noch nicht zu einer expliziten oder konkludenten Vertragsänderung gekommen. Vier der Richter sahen jedoch die Gefahr, dass „dessen Inhalt außerhalb der traditionellen Verfahrensweisen verbindlich modifiziert und so der Mitwirkung des Parlaments nach Art. 59 Abs. 2 Satz 1 GG entzogen wird.“ (S. 373) Sie wollten der Regierung nicht unterstellen, durch rechtlich unverbindliche Äußerungsformen „jene Absprachen dem Einfluss des Parlamentes zu entziehen“, weil es politisch klug sein könne, „in Anbetracht der unsicheren weltpolitischen Lage und der Neuartigkeit der zu meisternden Konflikte ... sich zunächst schritt- und versuchsweise auf ein neues Sicherheitskonzept einzulassen.“ (S. 375) Anders verhalte es sich jedoch, „wenn durch wiederholte dokumentierte Einigungen und nachfolgendes einverständliches Handeln der Vertragspartner ein Prozess der Fortbildung des vertraglichen Aufgabenkonzepts in Gang gesetzt wird, in dessen Verlauf sich dieses fortschreitend und undurchschaubar zu einer rechtsverbindlichen Absprache verdichtet.“ (S. 375) „Im Falle einer derartigen progressiven, im vorhinein rechtlich nicht eindeutig als Vertrag zu qualifizierenden Fortschreibung des vertraglichen Pflichtenstatus ist der Gesetzgeber gemäß Art. 59 Abs. 2 Satz 1 GG einzubinden, sofern die übrigen Voraussetzungen der Norm vorliegen.“ (S. 376)

Lassen sich diese Überlegungen zur Parlamentsbeteiligung nach Art. 59 Abs. 2 Satz 1 GG auch als Empfehlung an die Bundesregierung deuten, sich in Zweifelsfällen der Zustimmung des Bundestages zu versichern, so fiel das Urteil des Senats beim Parlamentsvorbehalt im engeren Sinne sehr viel schärfer aus: Hier folgte der Senat den Antragstellern, dass die Bundesregierung gegen das Gebot des Grundgesetzes, „für einen Einsatz bewaffneter Streitkräfte die – grundsätzlich vorherige – konstitutive Zustimmung des

Deutschen Bundestages einzuholen“, „verstoßen (habe), indem sie aufgrund ihrer Beschlüsse vom 15. Juli 1992, 2. April 1993 und 21. April 1993 bewaffnete Streitkräfte eingesetzt hat, ohne vorher die konstitutive Zustimmung des Bundestages einzuholen.“ (S. 290)

Die grundgesetzlichen Regelungen über die Wehrverfassung sehen „für den Einsatz bewaffneter Streitkräfte grundsätzlich eine Beteiligung des Parlaments vor.“ (S. 381) Sie sind „stets darauf angelegt, die Bundeswehr nicht als Machtpotenzial allein der Exekutive zu überlassen, sondern als ‚Parlamentsheer‘ in die demokratisch rechtsstaatliche Verfassungsordnung einzufügen, d.h. dem Parlament einen rechtserheblichen Einfluss auf Aufbau und Verwendung der Streitkräfte zu sichern.“ (S. 382) Die Richter beziehen sich in ihrer die Figur des „Parlamentsheeres“ und damit auch den konstitutiven Parlamentsvorbehalt begründenden Argumentation auf die deutsche Verfassungstradition seit 1918, als kurz vor dem Ende des ersten Weltkrieges Art. 11 Abs. 2 der Reichsverfassung von 1871 noch dahingehend geändert wurde, dass „zur Erklärung des Krieges im Namen des Reichs ... die Zustimmung des Bundesrates und des Reichstages erforderlich“ sei (S. 383). Dieser Grundgedanke sei von der Weimarer Reichsverfassung von 1919 in Art. 45 Abs. 2 übernommen worden, der bestimmte, dass Kriegserklärung und Friedensschluss aufgrund und in Vollzug eines vom Reichstag gefassten Beschlusses erfolgen sollten (S. 383). Solange die Bundesrepublik keine eigene Armee aufzustellen hatte, sei das Grundgesetz ohne eine Bestimmung über den Einsatz von Streitkräften ausgekommen. Doch mit der Aufstellung der Bundeswehr wurde dieses 1956 um einen Art. 59 a ergänzt, der vorschrieb, dass die Feststellung des „Verteidigungsfalles“ vom Bundestag zu treffen sei, sofern seinem Zusammentreten keine unüberwindlichen Hindernisse entgegenstünden. Die damalige Ersetzung des Rechtsbegriffs der „Kriegserklärung“ durch die „Feststellung, dass der Verteidigungsfall eingetreten ist“, habe berücksichtigt, „dass nach den neueren geschichtlichen Erfahrungen und den nunmehr geltenden völkerrechtlichen Regeln über militärische Gewaltanwendung nicht mehr mit einer förmlichen Kriegserklärung gerechnet werden konnte.“ (S. 384) Jedoch sei dadurch die Traditionslinie nicht unterbrochen worden. Art. 59 a entfiel mit der Verabschiedung der Notstandsverfassung von 1968. Deren Art. 115 a Abs. 1 erhöhte das parlamentarische Gewicht bei der Feststellung des Verteidigungsfalles sogar noch, indem er verlangt, dem Antrag der Bundesregierung müsse vom Bundestag mit Zweidrittelmehrheit der abgegebenen Stimmen, mindestens jedoch der Mehrheit seiner Mitglieder sowie vom Bundesrat zugestimmt werden..

In den vom Gericht zu beurteilenden Fällen ging es eindeutig nicht um den Verteidigungsfall, weshalb die Bundesregierung auch keine Anträge nach Art. 115 a gestellt hatte. Daher erinnerte der Zweite Senat daran, dass bei Einführung der Bundeswehr 1956 noch weitere wehrrechtliche Vorschriften in das Grundgesetz eingefügt worden seien, die „eine verstärkte parlamentarische Kontrolle der Streitkräfte und des Regierungshandelns im militärischen Bereich vor(sehen)“ (S. 384f.).²⁶

26 Er erwähnte dabei insbesondere Art. 45 a (Verteidigungsausschuss des Bundestages), Art. 45 b (Wehrbeauftragter des Bundestages) und Art. 87 a Abs. 1 Satz 2 GG (Bindung der Streitkräfteplanung einschließlich der Personalentwicklung und der Organisation an den vom Bundestag unter Mitwirkung des Bun-

Die in diesen Vorschriften des Grundgesetzes „auf dem Hintergrund der deutschen Verfassungstradition seit 1918 zum Ausdruck kommende Entscheidung für eine umfassende parlamentarische Kontrolle der Streitkräfte *lässt* ein der Wehrverfassung zugrundeliegendes Prinzip *erkennen*, nach dem der Einsatz bewaffneter Streitkräfte der konstitutiven, grundsätzlich vorherigen Zustimmung des Bundestages unterliegt.“ (S. 387, Hervorhebungen B.M.) Dieser Satz ist zwar selbst nicht Bestandteil der Leitsätze des Urteils, doch er stellt die Grundlage für deren Absatz 3 a) dar: „Das Grundgesetz verpflichtet die Bundesregierung, für einen Einsatz bewaffneter Streitkräfte die – grundsätzlich vorherige – konstitutive Zustimmung des Deutschen Bundestages einzuholen.“ (S. 286) Dabei handelt es sich, wie hier nachgezeichnet, eindeutig um eine zusammenschauende Interpretation, mehr noch, um einen „verfassungspolitischen Geniestreich“,²⁷ da das Bundesverfassungsgericht mit der „Erfindung“ des „konstitutiven Parlamentsvorbehalts“ neues Recht schuf. Es vermochte dies, „weil die Verfassungsorgane Bundesregierung und Bundestag durch § 31 Abs. 1 Bundesverfassungsgerichtsgesetz an das Urteil gebunden sind, die Staatspraxis – jedenfalls bislang – durch das Urteil nicht vor unüberwindbare Probleme gestellt wurde und überzeugende Alternativen in Gestalt von Änderungen des Grundgesetzes nicht ‚auf dem Markt‘ sind.“²⁸

Im weiteren Verlauf der Ausführungen zum Parlamentsvorbehalt befassten sich die Richter mit den Fällen, in denen es um die Entscheidung über Einsätze der Bundeswehr im Rahmen von Bündnisvereinbarungen oder UN-Mandaten geht: „Auch die Bündnis Klausel des Art. 80 a Abs. 3 GG gestattet keinen Streitkräfteeinsatz in alleiniger Kompetenz der Exekutive“ (S. 386). Zwar habe das Parlament „der Beistandsverpflichtung schon in Form des nach Art. 59 Abs. 2 GG erforderlichen Gesetzes zugestimmt und damit grundsätzlich gebilligt, dass deutsche Streitkräfte bei Eintritt des Bündnisfalles zum Einsatz kommen.“ Jedoch bedürfe es „auch in diesem Fall... noch der – regelmäßig vorhergehenden (...) – parlamentarischen Entscheidung über den konkreten Einsatz nach Maßgabe der bestehenden Bündnisverpflichtung“ (S. 387).

Mit Blick auf Einsätze im Rahmen von Resolutionen des Sicherheitsrates heißt es, unabhängig davon, ob die Streitkräfte mit Zwangsbefugnissen nach Kapitel VII der UN-Charta mandatiert sind und wie die Kommandostrukturen ausgestaltet sind, sei die „vorherige Zustimmung des Bundestages ... erforderlich“. „Eine unterschiedliche Behandlung der verschiedenen Einsatzformen von Friedenstruppen verbietet sich, weil die Gren-

desrates festzustellenden Haushaltsplan). Neben diesen Kontrollmöglichkeiten behalte das Grundgesetz dem Parlament auch konkrete Entscheidungen über die Verwendung der Streitkräfte vor, und zwar außer in dem erwähnten Art. 115 a Abs. 1 noch in Art. 87 a Abs. 4 (Einstellung des Einsatzes von Streitkräften auf Verlangen des Bundestages oder des Bundesrates), Art. 115 a Abs. 5 (Völkerrechtliche Erklärungen des Bundespräsidenten über das Bestehen des Verteidigungsfalles mit Zustimmung des Bundestages) Art. 115 b (Übergang der Befehls- und Kommandogewalt auf den Bundeskanzler, „der nun hierfür die volle parlamentarische Verantwortung trägt“ (S. 386)) und Art. 115 l GG (Beendigung des Verteidigungsfalles und Friedensschluss).

27 Dieter Wiefelspütz, Der Einsatz bewaffneter deutscher Streitkräfte und der konstitutive Parlamentsvorbehalt, Baden-Baden 2003, S. 27.

28 Wiefelspütz 2003, a.a.O. (Anm. 27), S. 29.

zen zwischen den traditionellen Blauhelmeinsätzen und solchen mit der Befugnis zu bewaffneten Sicherungsmaßnahmen in der Realität fließend geworden sind.“ (S. 387f.)

Bei einigen wenigen Ausnahmen kann dem Urteil zufolge auf die – vorherige – Zustimmung des Bundestages verzichtet werden: Generell sei dies bei nicht bewaffneten Unternehmungen der Fall, zu denen Soldaten der Bundeswehr „für Hilfsdienste und Hilfeleistungen“ eingesetzt werden (S. 388); „vorläufig“ bei „Gefahr im Verzug“, welche die Bundesregierung berechtigt, „den Einsatz von Streitkräften zu beschließen und an entsprechenden Beschlüssen in den Bündnissen oder internationalen Organisationen ohne vorherige Einzelermächtigung durch das Parlament mitzuwirken und diese vorläufig zu vollziehen.“ Doch dann müsse sie „in jedem Fall das Parlament umgehend mit dem so beschlossenen Einsatz befassen.“

Zwar seien „die Streitkräfte ... zurückzurufen, wenn es der Bundestag verlangt“ (S. 388), aber der Bundestag besitze keine Initiativbefugnis, d.h., er „kann lediglich einem von der Bundesregierung beabsichtigten Einsatz seine Zustimmung versagen oder ihn, wenn er ausnahmsweise ohne seine Zustimmung schon begonnen hat (...), unterbinden, nicht aber die Regierung zu solch einem Einsatz der Streitkräfte verpflichten.“ (S. 389)

Mit Blick auf das parlamentarische Entscheidungsverfahren über Einsätze bewaffneter Streitkräfte stellte der Senat fest, es genüge die einfache Mehrheit nach Art. 42 Abs. 2 GG, sofern es nicht, wie für den Verteidigungsfall, im Grundgesetz anders bestimmt sei. Darüber hinaus seien aber jenseits der im Urteil genannten Mindestanforderungen und Grenzen des Parlamentsvorbehalts „das Verfahren und die Intensität der Beteiligung des Bundestages in der Verfassung nicht im einzelnen vorgegeben. ... Je nach dem Anlass und den Rahmenbedingungen des Einsatzes bewaffneter Streitkräfte sind unterschiedliche Formen der Mitwirkung denkbar.“ (S. 389) Form und Ausmaß der parlamentarischen Mitwirkung näher auszugestalten sei Sache des Gesetzgebers (S. 390).

3.3 Die Verantwortlichkeit und die Verantwortung des Parlaments für die Streitkräfte

Hatte das Verfassungsgericht in seiner weiter oben zitierten Entscheidung über den SPD-Antrag auf einstweilige Anordnung gegen den Adria-Einsatz von der „eigenen Verantwortlichkeit“ des Bundestages gesprochen,²⁹ mit der dieser über Einsätze entscheiden solle, so taucht der Begriff der Verantwortlichkeit in der Entscheidung vom 12. Juli 1994 nur an einer Stelle auf: „Eine Grundsatzverantwortlichkeit des Parlaments für die Streitkräfte begründet insbesondere Art. 87 a Abs. 1 Satz 2 GG“ (S. 385), der bestimmt, dass die zahlenmäßige Stärke und die Grundzüge der Organisation der Bundeswehr sich aus dem vom Bundestag zu verabschiedenden Haushaltsplan ergibt. In beiden Zusammenhängen geht es um die rechtliche und politische Kompetenzzuweisung innerhalb der Machtverteilung zwischen den Organen der Bundesrepublik.

29 Vgl. Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 23. Juni 1993, s. Anm. 20.

Verantwortlichkeit hat aber auch mit Verantwortung im Sinne des „Rechenschaftgebens für ein bestimmtes Handeln oder für dessen Folgen“³⁰ zu tun. Da die Abgeordneten des Deutschen Bundestages nach Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG Vertreter des ganzen Volkes, an Aufträge und Weisungen nicht gebunden und nur ihrem Gewissen unterworfen sind, müssen sie Entscheidungen, die sie treffen, gegenüber der Gesellschaft insgesamt, gegenüber den Soldaten, die bei einem Einsatz Leib und Leben riskieren, und damit auch gegenüber deren Angehörigen wie schließlich auch gegenüber dem eigenen Gewissen verantworten. Dieser Aspekt wird im Urteil des Bundesverfassungsgerichts weitgehend ausgeblendet. Allerdings berufen sich die Richter in ihrer den Parlamentsvorbehalt begründenden Argumentation auf einen Satz aus der Einbringungsrede für das „Gesetz zur Ergänzung des Grundgesetzes“ um die für den Aufbau der Bundeswehr relevanten Artikel von 1956, der dies impliziert: Mit der Regelung in Art. 59 a Abs. 1 GG sollte „die schicksalhafte politische Entscheidung über Krieg und Frieden – soweit im Krisenfall überhaupt noch politische Entscheidungen gefällt werden können – von der obersten Vertretung des ganzen Volkes, um dessen Schicksal es geht, also von dem Parlament, getroffen werden.“³¹

Daraus dass das Verfassungsgericht – hieran anknüpfend – dem Bundestag auch für Auslandseinsätze die konstitutive Verantwortlichkeit zugewiesen hat, ergibt sich unter dem ethischen Aspekt der Verantwortung ein wichtiger Nebeneffekt: Die eigene Verantwortlichkeit des Parlaments und die individuelle Verantwortung der Abgeordneten für die Auslandseinsätze entlasten auch die Regierung von der Alleinverantwortung für die Folgen eventueller Fehlentscheidungen.³²

4. Die Folgen des Karlsruher Urteils

Je nachdem, ob man das Karlsruher Urteil aus der Perspektive der Regierung oder des Bundestages betrachtet, wird ein anderer Aspekt bedeutsam: Für die Bundesregierungen gleich welcher parteipolitischen Zusammensetzung war und ist es nach der generellen Legitimierung von Auslandseinsätzen wichtig, Anfragen internationaler Organisationen, deutsche Soldaten für deren Einsätze zur Verfügung zu stellen, entscheidungs offen prüfen zu können. Demgegenüber stärkte die Hervorhebung des Parlamentsvorbehaltes die verfassungsrechtliche Stellung des Bundestages zunächst gegenüber der Anmaßung der damaligen Bundesregierung, über Bundeswehreinätze im Rahmen der UNO, der NATO und der WEU im Alleingang zu entscheiden. Darüber hinaus verpflichtete die Entschei-

30 So die Definition von Verantwortung in Meyers Enzyklopädischem Lexikon, Bd. 24, Mannheim, Wien Zürich 1979, S. 420.

31 Berichterstatterin Dr. Schwarzhaupt, Deutscher Bundestag, 2. Wahlperiode, 132. Sitzung vom 6. März 1956, Stenographischer Bericht S. 6820A, zit. in BVerfGE 90, 286, S. 384.

32 Diese Sichtweise unterstreicht die Erklärung Bundesverteidigungsminister Strucks vor Mitgliedern des Ausschusses für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages am 5. Juni 2003, wegen der Gefährlichkeit der Auslandseinsätze sei die Zustimmungspflicht des Bundestages wichtig. So referiert bei Wiefelspütz 2003, a.a.O. (Anm. 27), S. 39.

dung auch alle nachfolgenden Regierungen dazu, dem Parlamentsvorbehalt Rechnung zu tragen und die Einsatzmandate dem Bundestag zur vorherigen Entschließung vorzulegen.

4.1 Zehn Jahre zunehmende Auslandseinsätze bei sinkendem Verteidigungs- etat

Verteidigungsminister Rühle hatte schon am 4. April 1994 – der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vorgehend – ein Weißbuch vorgelegt, das im Zusammenhang mit der Aufgabenerweiterung der Bundeswehr erstmals die Begriffe „Hauptverteidigungskräfte“ und „Krisenreaktionskräfte“ als Unterscheidungsmerkmal für den Präsenzgrad bestimmter Teile des Heeres,³³ aber auch für eine Aufgabenteilung verwandte.³⁴ Wenige Tage nach der Urteilsverkündung präsentierte er eine „Konzeptionelle Leitlinie“ als „notwendige(s) Bindeglied“ zwischen den noch sehr allgemein gehaltenen Aussagen des Weißbuches und der konkreten Bundeswehrplanung. Ihr zufolge sollten die neuen Krisenreaktionskräfte neben der sofortigen Einsatzfähigkeit bei der Landesverteidigung die Aufgabe haben,

- „in NATO und WEU zur Krisenbewältigung und Konfliktverhinderung sowie zur Verteidigung beizutragen,
- im Rahmen der Vereinten Nationen und der KSZE Einsätze im gesamten Spektrum von humanitären Maßnahmen bis hin zu militärischen Einsätzen nach der Charta der Vereinten Nationen durchzuführen.“³⁵

Vom damaligen Gesamtumfang der Bundeswehr von 370.000 Soldaten sollten etwa 50.000 Mann den Krisenreaktionskräften angehören. Dabei betonte die „Leitlinie“, die Forderung an Verfügbarkeit und Professionalität verlange, dass sie „überwiegend aus Zeit- und Berufssoldaten bestehen.“ Die „Leitlinie“ ließ allerdings den Dienst der in diesem Zusammenhang erstmals eingeführten „Freiwillig Längerdienenden Wehrpflichtigen“ in diesen Einheiten zu.³⁶ Da gerade diese jungen Männer motiviert waren, an Auslandseinsätzen teilzunehmen, wurde es trotz der Mitte der 1990er Jahre zunehmenden Zahl von Mandaten möglich, die deutschen Kontingente auch aufzufüllen.

Noch zu Rühles Zeiten sank der Umfang der Streitkräfte bis 1998 auf 338.000 Soldaten. Unter seinen Nachfolgern Scharping und Struck, beide SPD, ging diese Zahl auf inzwischen etwa 280.000 zurück. Sie soll bis 2010 weiter auf 250.000 zurückgefahren werden. Dabei wird nicht mehr zwischen Krisenreaktions- und Hauptverteidigungskräften unter-

33 Bundesministerium der Verteidigung (Hg.), Weißbuch 1994 zur Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland und zur Lage und Zukunft der Bundeswehr, Bonn 1994, Ziffer 612.

34 Weißbuch 1994, a.a.O. (Anm. 33), Ziffern 617 und 618.

35 Konzeptionelle Leitlinie, zit. nach BPA Stichworte zur Sicherheitspolitik, S. 45, Hervorhebung im Text.

36 Konzeptionelle Leitlinie, a.a.O. (Anm. 35), S. 46. Gleichzeitig wurde die Dauer des regulären Grundwehrdienstes von 12 auf 10 Monate verkürzt. Dazu näheres in Florence Gauzy Krieger/Berthold Meyer, Wege und Umwege zur Professionalisierung. Ein Vergleich der Militärreformen in Frankreich und Deutschland, HSFK-Report 16/2003, Frankfurt a.M. 2003, S. 13ff.

schieden, vielmehr gliedert sich die Bundeswehr nun in 35.000 Eingreifkräfte (für die Beteiligung an der NATO-Response-Force und an der EU-Eingreiftruppe), 70.000 Stabilisierungskräfte (für längerfristige friedenserhaltende Einsätze wie auf dem Balkan oder in Afghanistan) und rund 147.500 Unterstützungskräfte (die hauptsächlich von Deutschland aus die im Ausland befindlichen Kräfte logistisch unterstützen), auf die alle bisherigen Teilstreitkräfte aufgeteilt werden.³⁷ Das heißt, gemäß dem Motto des Verteidigungsministers Struck „Unsere Sicherheit wird am Hindukusch verteidigt“, wächst der Anteil derer, die unmittelbar mit Auslandseinsätzen befasst sind, in den nächsten Jahren auf 105.000 Soldaten. Diese werden sich dann zwar nicht alle gleichzeitig auch im Einsatz befinden. Doch nach der für die bisherigen Krisenreaktionskräfte geltenden Rotationsregel, nach der die Soldaten, um ein halbes Jahr zum Einsatz zu gelangen, ein halbes Jahr ausgebildet und ein weiteres vorbereitet werden, und nach dem Einsatz ein halbes Jahr in einer Ruhephase und dann noch eines im Normalbetrieb zubringen, bevor derselbe Kreislauf erneut beginnt, könnte die Bundeswehr dann 21.000 Soldaten gleichzeitig im Ausland stehen haben. Allerdings schien die Bundeswehr Anfang 2002, als sie etwa 10.000 Soldaten vom Balkan bis Afghanistan im Einsatz hatte, (derzeit sind es rund 7.050) unter Ausrüstungsaspekten am Rande ihrer Möglichkeit zu operieren.

Die Engpässe hängen vor allem damit zusammen, dass der Verteidigungshaushalt seit beinahe zehn Jahren etwa denselben Nominalumfang von ca. 24 Mrd. Euro hat, d. h. real aufgrund der allgemeinen Inflationsrate sinkt. Im Jahr 2004 können insgesamt nur knapp vier Mrd. Euro für Beschaffungen verwendet werden und in den nächsten Jahren dürften es nicht mehr sein. Dabei sind schon erhebliche Summen an die vor etwa zwanzig Jahren, also unter völlig anderen sicherheitspolitischen Rahmenbedingungen, beschlossene Beschaffung des Eurofighters gebunden, dessen Einsatzfähigkeit vom Bundesrechnungshof bezweifelt wird.³⁸ Damit bleibt für Investitionen, die für die Auslandseinsätze notwendig wären, wie vor allem für weitreichende Lufttransportflugzeuge, kein Spielraum. Folglich enthalten die in der mittelfristigen Finanzplanung für die Jahre 2003 bis 2006 für Auslandseinsätze veranschlagten jährlichen 1,153 Mrd. Euro³⁹ noch keine Mittel für neues Gerät, obwohl bei diesen Operationen auch ohne „Feindeinwirkung“ der Materialverschleiß erheblich größer sein dürfte, als im heimischen Übungsbetrieb.

4.2 Zehn Jahre Bundeswehreinätze ohne Entsendegesetz

Die Bundesregierung hält sich seit 1994 weitestgehend an das Urteil des Bundesverfassungsgerichts und legt ihre Einsatzvorhaben beizeiten dem Bundestag vor. Die folgende Liste zeigt, wie häufig er seit 1994 seine Genehmigungskompetenz wahrzunehmen hatte,

37 Vgl. Ausführungen des Bundesministers der Verteidigung, Dr. Peter Struck, zur Konzeption und Weiterentwicklung der Bundeswehr am 13. Januar 2004 vor der Bundespressekonferenz.

38 Vgl. FAZ vom 15. Juni 2004, S.1 und 15.

39 Vgl. Ausführungen des Bundesministers der Verteidigung, Dr. Peter Struck, anlässlich der Pressekonferenz zum Thema „Weiterentwicklung der Reform“ am 21. Februar 2003 in Berlin, www.bmvg.de/archiv/reden/minister/download/030221_planungsweisungen_gi.txt, S. 2.

wobei die zumeist jährlich vorgenommenen Verlängerungen der längerfristigen Beteiligungen nicht mit aufgenommen wurden:

- 18. Juli bis 31. Dezember 1994: Luftbrücke nach Ruanda zur Versorgung von Flüchtlingen.
- 1994 (bis heute) Beteiligung an der Beobachtungsmission der UNO in Georgien UNOMIG mit 11 Militärbeobachtern.
- Ab 30. August 1995 Beteiligung an den von der NATO unter der Bezeichnung „Deliberate Force“ geführten Luftangriffen gegen serbische Stellungen in Bosnien-Herzegowina, die von ECR- und RECCE-Tornados der Luftwaffe begleitet wurden, deren Aufgaben sich zwar auf die Aufklärung beschränkten, während die Teilnahme an der Bekämpfung der Stellungen selbst ausgeschlossen war, was aber eine fragwürdige Abgrenzung ist.
- Von Dezember 1995 bis Dezember 1996 Beteiligung mit ca. 4.000 Soldaten an der von der NATO geführten Implementation Force (IFOR) zur Umsetzung des Dayton-Abkommens für Bosnien und Herzegowina. Diese ging nahtlos in die SFOR-Mission über, für die das Bundeswehrmandat zunächst ein Kontingent von bis zu 3.000 Soldaten vorsah. Gegenwärtig nimmt die Bundeswehr noch mit ca. 1.250 Soldaten⁴⁰ teil.
- 14. März 1997: Durchführung der Operation „Libelle“, mit der unter rein nationaler Führung etwa 100 Angehörige mehrerer Nationen mit Hubschraubern aus Tirana evakuiert wurden. Dieser Einsatz ist der einzige, der dem Bundestag erst nachträglich am 20. März zur Billigung vorgelegt wurde.⁴¹
- 16. Oktober 1998: Vorratsbeschluss in der Sondersitzung des Bundestages zur Legitimierung der Bundeswehrbeteiligung an einem NATO-Einsatz gegen die Bundesrepublik Jugoslawien (Serbien und Montenegro).⁴² Er hatte zur Folge, dass sich die Luftwaffe vom 24. März bis zum 10. Juni 1999 ohne eine erneute Abstimmung des Bundestages an der NATO-Operation „Allied Force“ mit ca. 500 Einsätzen⁴³ gegen Ziele in Serbien und im Kosovo beteiligte, obwohl kein UNO-Mandat dafür vorlag.
- 12. Juni 1999 bis heute: Beteiligung an der von den Vereinten Nationen eingesetzten, jedoch von der NATO geführten KFOR-Truppe im Kosovo, gegenwärtig nur noch mit ca. 3.275 Soldaten.
- 7. Oktober 1999 Zustimmung des Bundestages zur Beteiligung von bis zu 100 Soldaten an dem Internationalen Streitkräfteverband für Ost-Timor (INTERFET) der UNO.

40 Diese Zahl wie auch die bei den nachfolgenden Punkten angegebenen Zahlen zum gegenwärtigen Stand der Einsätze stammen aus der am 16. Juli 2004 aktualisierten Aufstellung der Bundeswehr <http://www.bundeswehr.de/forces/print/einsatzzahlen.php>

41 Deutscher Bundestag, 13. Wahlperiode, 166. Sitzung, 20. März 1997, Stenographischer Bericht S. 14989.

42 Vgl. Berthold Meyer/Peter Schlotter, Die Kosovo-Kriege 1998/99. Die internationalen Interventionen und ihre Folgen. HSFK-Report 1/2000, Frankfurt a.M. 2000, S. 29ff.

43 Zahlen nach http://einsatz.bundeswehr.de/einsatz_abgeschl/print/040803_chem_jugosl.php

- 18. August bis 26. September 2001: Mit der mazedonischen Regierung vereinbarte NATO-Aktion „Essential Harvest“ zur Entwaffnung der aus der albanischen Minderheit rekrutierten Widerstandsbewegung UÇK; Beteiligung der Bundeswehr mit 440 bis 500 Soldaten aufgrund des Bundestagsbeschlusses vom 29. August 2001.
- Nachdem die NATO eine Nachfolgemission unter dem Namen „Amber Fox“ unter zunächst deutscher Führung beschlossen hatte, die vor allem die OSZE-Beobachter und EU-Vertreter in Mazedonien schützen sollte, nahmen hieran auf Beschluss des Bundestages vom 23. September 2001 zunächst 600 Bundeswehrsoldaten, nach ihrer Verlängerung und der Führungsübergabe an die Niederlande am 26. Juni 2002 nach und nach weniger teil.
- 31. März bis 15. Dezember 2003 Beteiligung an der EU-Mission „Concordia“ in Mazedonien mit 40 Soldaten zum Schutz der von der OSZE eingesetzten internationalen Beobachter.
- 16. November 2001 (Datum der ersten Entschließung im Bundestag) bis heute: Beteiligung am Anti-Terror-Einsatz „Enduring Freedom“.⁴⁴ Nachdem die von den USA geführte Militäraktion gegen das afghanische Taliban-Regime und Al Qaida schon einige Wochen in Gang war, berichtete Bundeskanzler Schröder vor der Presse von fünf Anforderungen der USA an die Bundesrepublik, die sich auf ca. 3.900 Soldaten aufsummierten.⁴⁵ Die Zahl der in diesem Zusammenhang in Kuwait stationierten ABC-Truppen sowie der im Indischen Ozean patrouillierenden Marineeinheiten lag insgesamt zeitweilig bei 1.600 Soldaten.⁴⁶ Gegenwärtig befinden sich nur noch ca. 300 Soldaten am Horn von Afrika. Über die genaue Zahl der Soldaten des Kommandos Spezialkräfte (KSK) ist nichts bekannt, sie soll um die 100 Mann umfassen, die in Afghanistan unter amerikanischer Führung kämpf(t)en, inzwischen aber zurückbeordert sein sollen.
- 22. Dezember 2001 (Datum der ersten Entschließung im Bundestag) bis heute: Für die nach dem Afghanistan-Krieg und der von der Bundesregierung auf dem Petersberg bei Bonn organisierten Afghanistan-Konferenz von der UNO beschlossene ISAF

44 Wenige Tage, nachdem der NATO-Rat am 4. Oktober 2001 den Bündnisfall festgestellt hatte, beteiligten sich ca. 50 deutsche Soldaten bis zum Februar 2002 an den in diesem Zusammenhang von den USA beantragten AWACS-Kontrollflügen über dem nordamerikanischen Kontinent. „Die Bundesregierung war der Auffassung, dass ihre Zustimmung zum Beschluss der NATO nicht der Genehmigung des Bundestages bedürfe. Für den Einsatz der Flugzeuge innerhalb des NATO-Gebietes sei nach der Verfassungslage ein Bundestagsmandat für deutsche Soldaten nicht nötig ... Der Bundestag widersprach dieser Rechtsauffassung nicht.“ (Wiefelspütz 2003, a.a.O. (Anm. 27), S. 53f.). Dieter Wiefelspütz irrt allerdings, wenn er an anderer Stelle die anschließende direkt von den USA geführte Operation „Enduring Freedom“ als „gemeinsame Reaktion der NATO“ und „den ersten und bislang einzigen Fall der Bündnisverteidigung“ bezeichnet (Wiefelspütz 2003, a.a.O. (Anm. 27), S. 35).

45 Erklärung des Bundeskanzlers zur Bereitstellung deutscher Fähigkeiten, 6. November 2001, zit. nach www.bundeswehr.de/im_einsa...f_dt_solid/rede_kanzler_0611.html

46 Vgl. Übersicht aus dem Februar 2002: Deutsche Soldaten im Kampf gegen den Terrorismus, zit. nach www.bundeswehr.de/im_einsa...ing-freedom/uebersicht_feb02.html. Im September 2002 wurden noch 1.432 Soldaten „Enduring freedom“ zugerechnet, dabei allerdings die KSK-Teile nicht einbezogen, vgl. www.bundeswehr.de/forces/print/auslandseinsatz_zahlen.phb.

(International Security Assistance Force)-Mission wurden zunächst von deutscher Seite 770 Soldaten bereit gestellt.⁴⁷ Das Mandat wurde für die Phase der Führung durch das deutsch-niederländische Korps 2002 ausgeweitet. Gegenwärtig sind etwa 1.925 deutsche Soldaten unter NATO-Führung in Afghanistan, wobei es im Herbst 2003 noch zu einem Zusatzmandat für ein Team in Kundus kam.

- 12. Juni bis 1. September 2003 Beteiligung an der Operation „Artemis“ der ESVP im Kongo durch die Bereitstellung eines Sanitäts-Airbusses vom Typ A310 „MedEvac“ (der nicht zum Einsatz kam) und durch die Versorgung der vorwiegend französischen „Artemis“-Truppen auf der Route Deutschland – Uganda (Entebbe) mit insgesamt ca. 100 Soldaten.

Einschließlich der mehrfachen Verlängerungen für die auf dem Balkan und in Afghanistan eingesetzten Truppen war der Bundestag in den vergangenen zehn Jahren insgesamt deutlich über dreißig Mal mit Entscheidungen über Bundeswehreinsätze befasst.⁴⁸ Dabei stimmten die Abgeordneten bisher nach Art. 42 Abs. 2 GG ab, obwohl sie vom Bundesverfassungsgericht ausdrücklich ermuntert worden waren, hierfür ein Entsende- oder Beteiligungsgesetz zu verabschieden. In dieser Zeit wurde kein Antrag auf Genehmigung eines neuen oder Verlängerung eines laufenden Mandats abgelehnt. Aber die Zustimmung erfolgte je nach Vorhaben mit unterschiedlichen Mehrheiten und zum Teil auch nach kontroversen Diskussionen.

Exemplarisch für die unterschiedlichen Probleme, die sich bei der Ausübung des Parlamentsvorbehalts ergeben, sind in diesem Zusammenhang die folgenden vier Fälle:

Erstens die in einer Sondersitzung am Ende der 13. Legislaturperiode am 16. Oktober 1998 zustande gekommene Entscheidung über die Beteiligung am Einsatz gegen die Bundesrepublik Jugoslawien (Serbien und Montenegro). Hier war der Antrag noch von der noch amtierenden schwarz-gelben Bundesregierung, jedoch in Absprache mit der designierten rot-grünen Regierung eingebracht worden. Obwohl das fehlende UN-Mandat für den Einsatz auf allen Seiten des Parlaments Besorgnisse wegen einer völkerrechtlich problematischen Selbstmandatierung der NATO bereitete, stimmten am Ende in namentlicher Abstimmung 500 Abgeordnete für die Beteiligung und nur 62 dagegen, während sich 18 enthielten.⁴⁹ Offenbar spielte in diesem Fall die Sorge, durch eine Ablehnung einer Teilnahme die Geschlossenheit des Bündnisses zu gefährden, eine ganz erhebliche Rolle.

Zweitens: Die Entscheidung über die Beteiligung der Bundeswehr am humanitären Einsatz der UNO in Ost-Timor am 7. Oktober 1999 war unter mehreren Aspekten problematisch: Zum einen hatte Außenminister Fischer schon am 22. September vor der

47 Vgl. www.bundeswehr.de/im_einsatz/isaf/isaf_factsheet_23jan02.html S.1, Stand 24. Januar 2002.

48 Die genaue Zahl ist offenbar strittig: Der Antrag der Koalitionsfraktionen für ein Parlamentsbeteiligungsgesetz (Drucksache 15/2742) nennt ca. 50 Einsatzentscheidungen, ebenso der diesen in Erster Lesung ins Plenum einbringende Abgeordnete Gernot Erler (SPD) in der 100. Sitzung am 25. März 2004 (Stenographischer Bericht, S. 8978). Sein Fraktionskollege Hans-Peter Bartels sprach kurz danach von „mehr als 30 Mal“ (ebenda, S. 8986). Allerdings nannte Dieter Wiefelspütz schon für den 1. September 2003 29 Fälle (vgl. Wiefelspütz 2003, s. Anm. 27, S. 12).

49 Vgl. Meyer / Schlotter 2000, a.a.O. (Anm. 42), S. 29ff.

UNO-Vollversammlung eine deutsche Beteiligung zugesagt, obwohl er zu diesem Zeitpunkt weder das Kabinett, noch die Fraktionen des Bundestages konsultiert hatte. „Angesichts dieser internationalen Festlegung, auch wenn ihr keine völkerrechtliche Verbindlichkeit zukam, war es Bundesregierung und Bundestag schlechterdings unmöglich, in der Sache anders zu entscheiden, um nicht das außenpolitische Ansehen Deutschlands zu beschädigen.“⁵⁰ Zum anderen hatte Verteidigungsminister Scharping noch am 6. Oktober in einer öffentlichen Anhörung des Haushaltsausschusses erklärt, die monatlichen Kosten von voraussichtlich etwa 5 Mio. DM (2,55 Mio. Euro) sollten nicht aus dem Verteidigungshaushalt bestritten werden. Als ihm jedoch die Oppositionsfraktionen von CDU/CSU und FDP am 7. Oktober zur Seite sprangen und beantragten, die Kosten dieses Einsatzes aus Allgemeinen Finanzmitteln zu bestreiten, wurde dies von der rot-grünen Mehrheit im Bundestag abgelehnt.⁵¹ Obwohl es sich hierbei um einen vergleichsweise kleinen und (was nicht absehbar war) kurzen Einsatz handelte, stellt sich an diesem Beispiel vor dem Hintergrund der obigen Ausführungen über den engen Finanzrahmen die Frage, inwieweit sich sowohl die antragstellende Regierung wie das beschließende Parlament immer über die haushaltspolitischen Konsequenzen ihrer Entscheidungen im Klaren waren.

Drittens: Vor der Abstimmung über die Beteiligung an der Operation „enduring freedom“ am 16. November 2001, die innerhalb der rot-grünen Koalition umstritten war, wählte Bundeskanzler Schröder das stärkste Mittel, das ihm zur Verfügung stand, um das Mandat durch den Bundestag zu bekommen. Er verband die Entscheidung mit der Vertrauensfrage und sicherte sich dadurch eine wenn auch denkbar knappe Mehrheit der Koalitionsfraktionen – jedoch um den Preis, dass einerseits eine SPD-Abgeordnete, die mit Nein stimmen wollte, die Fraktion verließ und acht Abgeordnete der Grünen, die ebenfalls von Gewissensbissen geplagt wurden, das Los warfen, um zu klären, wer von ihnen mit Ja und wer mit Nein stimmen durfte.⁵² Andererseits lehnten die beiden Oppositionsfraktionen CDU/CSU und FDP, die dem Mandat selbst von der Sache her zugestimmt hätten, es wegen der Bindung an die Vertrauensfrage ab. Dieser Fall zeigt, dass auf die konkrete Entsendung bezogene Sacherwägungen wie die Solidarität mit den USA einerseits und Zweifel am Sinn des Afghanistankrieges aus pazifistischer Grundorientierung andererseits von innenpolitischen oder Machtkalkülen überlagert werden können.

50 Limpert 2002, a.a.O. (Anm. 22), S. 80.

51 Vgl. <http://www.bundestag.de/bp/1999/bp9909/99099017>

52 Vgl. dazu die Erklärung des Abgeordneten Winfried Hermann (Bündnis 90/Die Grünen) nach § 31 GO in der 202. Sitzung des 14. Deutschen Bundestages: „Trotz dieser gravierenden Einwände in einer sehr grundsätzlichen und letztlich auch nicht gefahrlosen Entscheidung der Bundesregierung, die Bundeswehr einzusetzen, müssen wir abwägen, ob wir die damit zwanghaft verbundene Vertrauensfrage bejahen oder die rot-grüne Regierung beenden. Wir haben als Gruppe von Kritikerinnen und Kritikern gemeinsam entschieden, weil der Einzelne das Entscheidungsdilemma nicht sinnvoll auflösen kann. Wir entscheiden politisch wohl begründet und in großer Verantwortung. Wir stimmen in einer freien Gewissensentscheidung ab. Einige von uns sagen Nein und machen deutlich, dass wir dieses Bundeswehrmandat nicht legitimieren wollen. Wir sagen Nein zur Kriegsbeteiligung. Einige sagen Ja zur Regierung Schröder und zum Fortbestand der Koalition. Wir wollen gemeinsam diese Reformkoalition und wir wollen eine vor allem zivile Außenpolitik.“ (Plenarprotokoll 14/202, S. 19904).

Viertens: Nachdem die Türkei im Vorfeld des Irak-Krieges am 10. Februar 2003 um Unterstützung durch die NATO nachgesucht hatte, hatte der Verteidigungsplanungsausschuss der NATO am 19. Februar 2003 beschlossen, AWACS-Flugzeuge, in denen zu einem Drittel deutsche Soldaten Dienst tun, von ihrem Standort Geilenkirchen auf den Luftwaffenstützpunkt Konya in der Türkei zu verlegen. Sie waren dort seit dem 26. Februar für die Luftraumaufklärung eingesetzt. Die FDP hatte daraufhin am 14. März 2003 dem Bundeskanzler schriftlich mitgeteilt, dass nach ihrer Überzeugung die Bundesregierung verpflichtet sei, die konstitutive Zustimmung des Bundestages für diesen Einsatz zu beantragen, weil es sich aufgrund der aktuellen politischen Lage nicht um Routineüberwachungsflüge der AWACS-Flugzeuge handle. Der Bundeskanzler hatte dies in seiner Rede vor dem Bundestag am 19. März abgelehnt und damit begründet, dass die NATO-Flugzeuge den Luftraum über der Türkei „räumlich getrennt von (den dort ebenfalls fliegenden US-AWACS-Flugzeugen, B.M.) und mit gänzlich unterschiedlichem Auftrag überwachen ... und sichern. Hier liegt der Grund, warum wir davon überzeugt sind, dass es dazu keines Beschlusses des Deutschen Bundestages bedarf.“⁵³ Als am Tag darauf die USA den Irak angriffen, brachte die FDP-Fraktion einen Entschließungsantrag mit dem Ziel ein, der Bundestag solle die Bundesregierung auffordern, der Verpflichtung durch das Grundgesetz nachzukommen und die konstitutive Zustimmung für die Beteiligung deutscher Soldaten an den Einsätzen über der Türkei unverzüglich zu beantragen. Dieser Antrag erreichte in namentlicher Abstimmung mit 274 gegen 303 Stimmen bei sechs Enthaltungen nicht die erforderliche Mehrheit. Der Versuch der FDP, im Wege einer einstweiligen Anordnung doch noch eine Abstimmung über die Beteiligung der Bundeswehresoldaten zu erreichen, scheiterte am 25. März 2003 vor dem Bundesverfassungsgericht.⁵⁴ Der Fall ist in der Hauptsache noch anhängig. Er ist der bislang einzige, in dem die Bundesregierung für eine Beteiligung von deutschen Soldaten an einem internationalen Einsatz keine Zustimmung des Bundestages erbeten hat, obwohl die Situation nicht als „Gefahr im Verzug“ anzusehen war.

53 Rede von Bundeskanzler Gerhard Schröder vor dem Deutschen Bundestag am 19. März 2003, zit. nach Bundesverfassungsgericht, 2 BvQ 18/03, www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen/frames/2003/3/25 S. 2, Absatz 7.

54 BVerfG, 2 BvQ 18/03, www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen/frames/2003/3/25.

5. Entscheidungsmüde? Das Parlament sucht nach Vereinfachungen

Schon seit längerer Zeit befasst sich der Ausschuss für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung des Bundestages federführend mit der Frage, in welcher Weise der Empfehlung des Bundesverfassungsgerichts, ein Gesetz für die Entscheidungen über Auslandseinsätze zu verabschieden, umgesetzt werden soll. Mehrfach war die FDP-Fraktion in der 14. und zu Beginn der 15. Wahlperiode in dieser Richtung initiativ geworden, aber erst nachdem sie am 12. November 2003 einen eigenen Gesetzentwurf in den Bundestag eingebracht hatte,⁵⁵ zogen die Fraktionen von SPD und Bündnis 90/Die Grünen nach. Sie hatten zwar schon im Herbst 2002 in der Koalitionsvereinbarung ihre Absicht bekundet, ein solches Gesetz zu schaffen, sich dann aber schwer damit getan, einen gemeinsamen Entwurf zu erarbeiten, so dass sie ihn erst am 23. März 2004 einbrachten,⁵⁶ unmittelbar bevor der Bundestag beide Gesetzentwürfe am 25. März 2004 in erster Lesung behandelte.⁵⁷

Die Entwürfe wie auch die Debatte vom 25. März 2004 zeigen zwar erhebliche Unterschiede (in der nachfolgenden Übersicht, die nur die Titel der Paragraphen wiedergibt, *kursiv* gedruckt), jedoch keine unüberbrückbaren Gegensätze hinsichtlich der Ausgestaltung des Parlamentsvorbehaltes. Die CDU/CSU-Fraktion hatte keinen eigenen Entwurf eingebracht. Ihre Redner übten jedoch nur punktuell Kritik an den beiden vorliegenden Entwürfen und sprachen sich dafür aus, die kommende Zeit der Ausschussberatungen dazu zu nutzen, einen fraktionsübergreifenden Gesetzestext zu erarbeiten. Im Ausschuss hat vor der Sommerpause am 17. Juni 2004 noch eine öffentliche Anhörung stattgefunden, an deren Ende die Vorsitzende feststellte, dass man noch „eine ganze Menge Arbeit“ haben werde.⁵⁸ Daher ist noch nicht abzusehen, wann sich das Plenum erneut mit dem Gesetz befassen wird. Die nachfolgende Analyse konzentriert sich deshalb auf die Problemstellen der beiden vorliegenden Entwürfe sowie auf einen innerhalb der parlamentarischen und einen in der wissenschaftlichen Debatte jüngst vorgetragenen Lösungsvorschlag.

55 Entwurf (der Abgeordneten Jörg van Essen ... und Fraktion der FDP) eines Gesetzes zur Mitwirkung des Deutschen Bundestages bei Auslandseinsätzen der Bundeswehr (Auslandseinsatzemitzirkungsgesetz), Deutscher Bundestag, 15. Wahlperiode, Drucksache 15/1985 v. 12.11.2003.

56 Entwurf (der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN) eines Gesetzes über die parlamentarische Beteiligung bei der Entscheidung über den Einsatz bewaffneter Streitkräfte im Ausland (Parlamentsbeteiligungsgesetz), Deutscher Bundestag, 15. Wahlperiode, Drucksache 15/2742 v. 23.03.2004.

57 Vgl. Deutscher Bundestag, Stenographischer Bericht, 100. Sitzung, Berlin, Donnerstag, den 25. März 2004 (Plenarprotokoll 15/100), S. 8977-8992.

58 Stenographisches Protokoll der 25. Sitzung des Ausschusses für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung am 17. Juni 2004, Öffentliche Anhörung, S. 38.

FDP -Entwurf	Koalitionsentwurf
§ 1 Parlamentsvorbehalt	§ 1 Grundsatz
§ 2 Grenzen des Parlamentsvorbehalts	§ 2 Begriffsbestimmung
§ 3 Antrag der Bundesregierung	§ 3 Antrag
§ 4 Rückholrecht	§ 8 Rückholrecht
§ 5 Ausschuss für besondere Auslandseinsätze	§ 4 Vereinfachtes Zustimmungsverfahren
§ 6 Zustimmungsermächtigungen	§ 5 Nachträgliche Zustimmung
§ 7 Verfahren des Ausschusses für besondere Auslandseinsätze	
§ 8 Auskünfte der Bundesregierung	§ 6 Unterrichtungspflicht
§ 9 Geheimhaltung	§ 7 Verlängerung von Einsätzen
§ 10 Inkrafttreten	§ 9 Inkrafttreten

Alle Fraktionen sind sich in der Zielsetzung einig, das Verfahren der Parlamentsbeteiligung bzw. Mitwirkung zu standardisieren und damit zu vereinfachen. Dazu hatte schon 2002 ein Mitarbeiter der CDU/CSU-Fraktion gefragt, „ob die Handhabung des konstitutiven Parlamentsbeschlusses in der Vergangenheit den Bundestag wegen der streckenweise doch sehr detaillierten Regelungsdichte des Zustimmungsbeschlusses nicht überfordert“ habe, und die These vertreten „Sinn der Parlamentsbeteiligung kann nicht sein, dass sich die Abgeordneten des 14. Deutschen Bundestages quasi als 666 Neben-Außenminister gerieren ...“⁵⁹ Weniger zugespitzt lässt sich jedoch vermuten, dass die Anfang der 1990er Jahre mit dem Gang nach Karlsruhe intendierte Entscheidungsmündigkeit nach über 30 teils sehr zäh verlaufenen, teils fast routinemäßig abgeschlossenen Verfahren einer gewissen Entscheidungsmüdigkeit gewichen ist.

Die beiden vorliegenden Entwürfe stimmen zunächst darin überein, dass weder humanitäre Hilfsmaßnahmen und Katastropheneinsätze, noch kleinere Erkundungs- oder Vorbereitungsunternehmungen von Bundeswehrangehörigen oder deren Mitarbeit in ständigen internationalen Stäben Gegenstand des Parlamentsvorbehalts sein sollen, sondern nur bewaffnete Auslandseinsätze (§§1 und 2 beider Entwürfe). „Ein Einsatz bewaffneter Streitkräfte liegt vor, wenn (Soldatinnen und) Soldaten der Bundeswehr in eine bewaffnete Unternehmung einbezogen sind oder eine Einbeziehung in eine bewaffnete Unternehmung zu erwarten ist,“ heißt es nur um die sprachliche Einbeziehung der Soldatinnen differierend in § 1 Abs. 2 des FDP- und § 2 Abs. 1 des Koalitionsentwurfs. Ob eine so allgemein gehaltene Unterscheidung dessen, was durch das Gesetz geregelt und damit vom Bundestag behandelt werden soll, und was der alleinigen Verantwortung der Regie-

59 Limpert 2002, a.a.O. (Anm. 22), S. 91.

nung überlassen werden kann, genügt, damit das Parlament gegenüber der Regierung seine „Definitionsmacht“ zur Klassifizierung militärischer Operationen wahrnehmen kann,⁶⁰ ist klärungsbedürftig und wurde später zum Gegenstand der Öffentlichen Anhörung von Rechtsexperten.⁶¹

Ebenfalls dicht beieinander liegen die Formulierungen hinsichtlich der Informationen über den geplanten Einsatz, die ein Antrag der Bundesregierung an den Bundestag „mindestens“ bzw. „insbesondere“ enthalten soll, wozu neben der rechtlichen Grundlage, dem Auftrag, dem Umfang der einzusetzenden Streitkräfte und ihren Fähigkeiten, dem Gebiet und der Dauer des Einsatzes auch der wichtige Punkt der voraussichtlichen Kosten und ihre Finanzierung gehören (§ 3 beider Entwürfe). Doch was hier dem generellen Anspruch der Abgeordneten auf umfassende Information entsprechend formuliert ist,⁶² relativieren beide Anträge, wie weiter unten zu zeigen sein wird, durch die Einführung eines besonderen Ausschusses (so der FDP-Entwurf) bzw. durch das vereinfachte Zustimmungsverfahren (so der Koalitionsentwurf).

Fast wortgleich beschreiben beide Entwürfe schließlich das Recht des Bundestages, die Zustimmung zu einem (Auslands-)Einsatz zu widerrufen, wobei § 8 des Koalitionsentwurfs sich auf das Widerrufsrecht beschränkt, während § 4 des FDP-Entwurfs in Absatz 3 darüber hinaus verlangt, dass die Bundesregierung nach einem Widerruf „den Einsatz unverzüglich zu beenden hat“. Dies fordert der Koalitionsentwurf in § 5 Abs. 3 nur für Fälle, in denen ein Einsatz bei Gefahr im Verzug, der dem Bundestag erst nachträglich zur Zustimmung vorgelegt wird, von diesem abgelehnt worden ist. Auf das Problem der Wahrnehmung des Rückholrechts wird später noch einzugehen sein.

5.1 Kompetenzübertragung auf einen Ausschuss?

Die Unterschiede zwischen den Entwürfen betreffen vor allem jene Vorschriften, bei denen es um Fälle geht, mit denen der Bundestag nicht wie bei einem normalen dreistufigen Gesetzgebungsverfahren mit Lesungen im Plenum und zwischengeschalteten Ausschussberatungen befasst werden soll.⁶³ Hier fordert die FDP einen nur aus elf Mitgliedern des

60 Auf die Bedeutung der „Definitionsmacht“ für die Wahrnehmung des Parlamentsvorbehalts weist Stephan Böckenförde hin, vgl. ders. *Die War Powers Resolution als ein mögliches Modell für ein Entsendegesetz/Parlamentsbeteiligungsgesetz*, Deutsche Stiftung Friedensforschung, Osnabrück 2004, S. 26.

61 Vgl. Fragenkatalog für die Öffentliche Anhörung des Ausschusses für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung am 17. Juni 2004, Frage 2, sowie die diesbezüglichen Stellungnahmen der Sachverständigen.

62 Dieter Wiefelspütz nennt „die Informationspflicht ... insbesondere im Bereich des wehrverfassungsrechtlichen Parlamentsvorbehalts eine ‚Bringschuld‘ der Bundesregierung“ (ders. 2003, a.a.O. (Anm. 27), S. 60).

63 Bei den Bundestagsbeschlüssen zu den Bundeswehreinsetzungen handelt es sich nicht um Ergebnisse der politischen Meinungsbildung in Gestalt von „schlichten Parlamentsbeschlüssen“, denen keine rechtlich bindende Wirkung für andere Staatsorgane oder Bürger zukommen. Vielmehr kommt ihnen aufgrund des konstitutiven Parlamentsvorbehalts rechtliche Verbindlichkeit zu. Daher hat sich die Praxis herausgebildet, sie genau wie Gesetze in drei Lesungen zu verhandeln, an deren Ende ein „konstitutiver Parlamentsbeschluss“ steht (dazu ausführlicher Wiefelspütz 2003, a.a.O. (Anm. 27), S. 46ff.

Bundestages bestehenden „Ausschuss für besondere Auslandseinsätze“, dem von jeder Fraktion wenigstens ein Mitglied angehören soll (§ 5). Dieser soll ermächtigt werden, stellvertretend für das Plenum über Einsätze zu beschließen, „falls die Bundesregierung ihren Antrag

- a) als Verschlussache des Geheimhaltungsgrades GEHEIM und höher eingestuft hat,
- b) wegen Gefahr im Verzuge als besonders eilbedürftig bezeichnet oder
- c) 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 GG oder der Europäischen Union stellt.“ (§ 6 Abs. 1)

Mit dieser Aufgabenbündelung möchte die FDP grundverschiedene Situationen von ein und demselben Gremium bearbeiten lassen, nämlich besonders delikate Fälle, wie Missionen des Kommandos Spezialkräfte (KSK), für die sich „eine Plenarberatung, die grundsätzlich öffentlich stattfindet, der Natur der Sache nach überhaupt nicht“ eignet;⁶⁴ sodann Situationen, in denen das Plenum nicht schnell genug zusammentreten kann; und schließlich eher geringfügige Fälle, in denen es nur um die Beteiligung einzelner Soldaten an Einsätzen im Sinne von Artikel 24 Abs. 22 GG geht. Mit derselben Intention wie im letztgenannten Anwendungsfall will der FDP-Entwurf in § 6 Abs. 2 auch bei Einsätzen „von geringer Bedeutung ... oder eine(r) unstrittige(n) Verlängerung eines genehmigten Einsatzes“ den Ausschuss ermächtigen.⁶⁵ Zwar betonte der Sprecher der FDP, Jörg van Essen, in der Plenardebatte, dass man den Ausschuss in der Absicht vorschlage, „die Zahl der Fälle, in denen die Regierung allein entscheidet, auf ganz wenige (zu) reduzieren“.⁶⁶ Doch die Formulierung dieses Paragraphen lässt Spielräume, welche die wohl kaum intendierte Folge haben könnten, dass die Regierung allzu häufig nur den Ausschuss und nicht das Plenum mit der Zustimmung zu Einsatzvorhaben befasst.⁶⁷ Zwar könnte der Bundestag nach § 6 Abs. 3 dieses Entwurfs Fälle, bei denen es nicht um geheime Einsätze geht, nachträglich an sich ziehen, aber eben nur solche und erst dann. Das bedeutet, dass die möglicherweise kritischsten und gefährlichsten Aktionen bestenfalls vom Ausschuss kontrolliert werden können, solange die Regierung sie für geheimhaltungsbedürftig erklärt. Damit wird das vom Verfassungsgericht durch den Parlamentsvorbehalt geschaffene Gleichgewicht der geteilten Verantwortlichkeit für solche Fälle erheblich beeinträchtigt.

64 Drucksache 15/1985, a.a.O. (Anm. 55), Begründung zu § 6, S. 6.

65 Ebenda, S. 7.

66 Plenarprotokoll 15/100, a.a.O. (Anm. 57) S. 8984.

67 Ähnlich kritisierte der CDU/CSU-Abgeordnete Ronald Pofalla die von der FDP vorgelegte Formulierung, vgl. Plenarprotokoll 15/100, a.a.O. (Anm. 57), S. 8988.

Auch in der SPD war zeitweilig erwogen worden, einen solchen Ausschuss in das Gesetz aufzunehmen,⁶⁸ insbesondere, nachdem Bundesverteidigungsminister Struck im Herbst 2003 von einem NATO-Planspiel aus den USA zurückgekehrt war, bei dem die Spielplaner des Pentagons den europäischen Teilnehmern vorgeführt hatten, wie wichtig es ihnen in Zeiten der Terrorismusbekämpfung ist, die Einsatzfähigkeit des Bündnisses zu beschleunigen. Struck selbst hatte damals die Entscheidungsdelegation an einen Ausschuss befürwortet,⁶⁹ dies aber nach kurzer Zeit wieder zurückgezogen, nachdem ihm klar geworden war, dass es selbst bei Einheiten der NATO Response Force aus technischen und logistischen Gründen mindestens fünf Tage dauern wird, bis sie einsatzbereit sind, und dass bis dahin auch ein regulärer Parlamentsbeschluss herbeigeführt werden kann. In der Plenardebatte erinnerten mehrere Redner daran, dass in fast allen Fällen, in denen der Bundestag bisher über Einsätze zu entscheiden hatte, vom Antrag der Bundesregierung bis zur Beschlussfassung nicht mehr als drei bis vier Tage vergangen seien.⁷⁰ Damit dürfte das FDP-Argument, es bedürfe für Eilentscheidungen eines Sonderausschusses des Bundestages, wohl nicht mehr zu halten sein – es sei denn, man wollte es auf den Gesichtspunkt reduzieren, dass es erheblich teurer sei, den ganzen Bundestag aus den Parlamentsferien zu holen als nur elf Ausschussmitglieder; doch dies darf angesichts der Wichtigkeit einer anstehenden Entscheidung keine Rolle spielen. Dieselben Einwände lassen sich auch gegen den Vorschlag in § 5 des Koalitionsentwurfs vorbringen, der für „Einsätze bei Gefahr im Verzug, die keinen Aufschub dulden“, nur eine Unterrichtung des Bundestages „vor Beginn und während des Einsatzes“ und erst die nachträgliche Zustimmung des Plenums vorsieht.

Demgegenüber erscheint es auf den ersten Blick plausibel, dass es seltene Fälle gibt, in denen wie bei der in Tirana durchgeführten Befreiungsaktion „Libelle“ nicht nur schnell gehandelt, sondern vor allem die Vorbereitung geheim gehalten werden muss, und zwar sowohl, um den Zweck der Aktion zu erreichen, wie auch um die Sicherheit der daran beteiligten Soldaten zu gewährleisten. Für diese Fälle, bei denen es von der Natur der Sache her immer nur um sehr kleine und zeitlich befristete Einsätze handelt, wäre eine vorherige Genehmigung durch einen dafür zuständigen Ausschuss eine rechtlich saubere Lösung als die nachträgliche Absegnung durch das Plenum. Fragwürdig ist allerdings, ob der FDP-Entwurf nicht zuviel Rücksicht auf das Geheimhaltungsbedürfnis der Exekutive nimmt und dieser dadurch einen zu breiten Spielraum öffnet, der es erlauben würde, mehr und länger als unbedingt notwendig militärische Aktionen vor dem Plenum der Volksvertreter verborgen zu halten.

68 Der SPD-Abgeordnete Wiefelspütz schlug hierfür die Aufnahme eines Art. 45 Abs. 2 ins Grundgesetz mit folgendem Wortlaut vor: „Der Bundestag bestellt einen Ausschuss für Angelegenheiten des Einsatzes bewaffneter Streitkräfte. Er kann ihn ermächtigen, die Rechte des Bundestages gegenüber der Bundesregierung im Zusammenhang mit dem Einsatz bewaffneter Streitkräfte wahrzunehmen.“ Zit. nach ders. 2003, a.a.O. (Anm. 27), S. 77.

69 Vgl. Struck: Ein Bundestags-Ausschuss soll über Auslandseinsätze entscheiden, in: FAZ vom 10. Oktober 2003, S. 1.

70 Vgl. Plenarprotokoll 15/100, a.a.O. (Anm. 57), Gernot Erler (SPD), S. 8979, Winfried Nachtwei (Bündnis 90/Grüne), S. 8983, Dr. Hans-Peter Bartels (SPD), S. 8987.

Da insbesondere Einsätze des Kommandos Spezialkräfte (KSK) gleichermaßen unter die Kategorien „geheimhaltungsbedürftig“ wie „besonders gefährlich“ fallen, könnten sich daraus erhebliche Probleme für die Wahrnehmung der parlamentarischen Verantwortung für die beteiligten Soldaten, sowohl für ihr Tun als auch für ihr Erleiden, ergeben. Daher kann es nicht genügen, wenn der Ausschuss für besondere Auslandseinsätze „dem Bundestag einen Bericht über einen GEHEIM oder höher eingestuftem Einsatz“ erstattet, „nachdem dessen Geheimhaltungsbedürftigkeit aufgehoben worden ist“ (so § 9 Abs. 2), was von der Regierung lange herausgezögert werden kann. Das Gesetz müsste deshalb den Ausschuss und seine Mitglieder (um auch die parlamentarische Minderheit zum Zuge kommen zu lassen) dazu berechtigen, im Interesse der Transparenz demokratischer Prozesse als Sachwalter des Plenums gegenüber der Regierung aktiv zu werden, um eine Verschleppung der Aufhebung der Klassifizierung zu verhindern, und für den Fall, dass dies nicht gelingt, nach einer gewissen Frist selbst die Transparenz wieder herzustellen und damit zugleich die Definitionsmacht wieder an das Plenum zurückzugeben.

5.2 Kompetenzaufgabe durch Abnicken?

Der Koalitionsentwurf ist vor allem auf eine Vereinfachung und Beschleunigung des parlamentarischen Zustimmungsverfahrens angelegt, was es der Bundesregierung erleichtern würde, für geplante Einsätze grünes Licht vom Bundestag zu erhalten. Hierauf zielt schon sein § 3 Abs. 3: „Der Bundestag kann dem Antrag zustimmen oder ihn ablehnen. Änderungen des Antrages sind nicht zulässig.“ Dieser Punkt wurde von Sprechern der Opposition in der Ersten Lesung kritisiert. So sagte Eckart von Klaeden von der CDU/CSU-Fraktion: „Ich halte es ... für abwegig, dem Parlament nach dem Motto ‚Vogel, friss oder stirb!‘ einen umfangreichen und detaillierten Gesetzentwurf vorzulegen, an dem das Parlament noch nicht einmal ein Komma ändern darf.“⁷¹ Dem entgegnete Hans-Peter Bartels (SPD): „In unserem Gesetz schreiben wir die bewährte Praxis fest, dass der Antrag der Bundesregierung, mit deutschen Soldaten an einer internationalen Operation teilzunehmen, vom Parlament nicht geändert oder ergänzt werden kann... Wir werden im Bundestag nicht Generalstab spielen und wir können es auch nicht.“⁷²

Auch wenn es bisherige Praxis des Parlamentes ist, über einen Regierungsantrag auf Entsendung von Bundeswehreinheiten genau wie einem internationalen Vertrag ohne Änderungen abzustimmen, so darf nicht übersehen werden, dass die Regierungen großes Interesse daran haben, eine möglichst breite Zustimmung zu erhalten. Einerseits ist mit der Zustimmung einer deutlichen Mehrheit eine Außenwirkung verbunden, die gegenüber den Bündnispartnern, aber auch in dem Land, in das die bewaffnete Mission geht, Handlungsfähigkeit demonstriert. Andererseits soll damit den in den Einsatz ziehenden Soldaten der Rücken gestärkt werden, damit sie die Risiken für Leib und Leben in dem Bewusstsein eingehen, der Bundestag stehe möglichst geschlossen hinter ihnen.

71 Plenarprotokoll 15/100, a.a.O. (Anm. 57), S. 8980.

72 Plenarprotokoll 15/100, a.a.O. (Anm. 57), S. 8986.

Daher wurde bisher entweder schon im Vorlauf einer Abstimmung bei der Formulierung des Mandates Rücksicht darauf genommen, dass wenigstens die Koalitionsfraktionen zustimmen konnten. Darüber hinaus gibt es die Praxis, durch Protokollerklärungen von Mitgliedern der Bundesregierung die Entscheidung des Parlaments zu beeinflussen: So war die breite Zustimmung des Parlaments zur unbefristeten Mandatsverlängerung des KFOR-Mandats im Jahr 2000 „nur möglich, nachdem der Bundesaußenminister und der Bundesverteidigungsminister übereinstimmende Erklärungen abgegeben hatten, dass die Bundesregierung im Falle der Fortdauer des Mandats alle 12 Monate den Bundestag befassen werde.“⁷³

Vor der Entscheidung über die Beteiligung an der Operation „enduring freedom“ brachten die Regierungsfaktionen begleitend zum Regierungsantrag einen Entschließungsantrag ein, der es ermöglichen sollte, eventuelle Abweichler einzubinden. In ihm hieß es, der Bundestag möge substanzielle Hilfe für den Wiederaufbau Afghanistans bereit stellen und die Initiativen der Bundesregierung unterstützen, „sich gemeinsam mit den Staaten der Europäischen Union und mit den Vereinigten Staaten aktiv in den politischen Planungs- und Vorbereitungsprozess für die politische Zukunft Afghanistans einzuschalten (Post-Taliban-Prozess)...“⁷⁴ Jener Entschließungsantrag enthielt darüber hinaus eine Reihe weiterer Punkte, die darauf angelegt waren, die Zustimmung zum Anti-Terror-Krieg in die wärmende Watte „ziviler Konfliktbearbeitung und Krisenprävention“, „einer globalen Friedenspolitik“ und der „kontinuierliche(n) Fortsetzung des Dialogs zwischen den Kulturen und mit den Religionen“⁷⁵ zu packen, um die militärkritischen Besorgnisse innerhalb und außerhalb der rot-grünen Fraktionen abzufedern. Dass der Bundeskanzler trotzdem noch zum Disziplinierungsmittel der Vertrauensfrage greifen musste, um eine „eigene“ Mehrheit zu erhalten, wurde bereits erwähnt. Dass er damit zugleich die im Hohen Hause in dieser Situation erreichbare Zustimmung der Fraktionen von CDU/CSU und FDP verspielte, zeigt, wie heikel es ist, dieses Mittel anzuwenden.

Im Zentrum des Koalitionsentwurfs steht die Vereinfachung „bei Einsätzen von geringer Intensität und Tragweite“ (§ 4), die dadurch erreicht werden soll, dass die Regierung Anträge, die solche Einsätze betreffen, über die Präsidentin oder den Präsidenten des Bundestages den Vorsitzenden der Fraktionen sowie den Vorsitzenden des Auswärtigen und des Verteidigungsausschusses und „je einem von jeder in diesen Ausschüssen vertretenen Fraktionen benannten Vertreter (Obleute)“ zuleitet, während sie an alle anderen Abgeordneten als Drucksache verteilt werden. „Die Zustimmung gilt als erteilt, wenn nicht innerhalb von sieben Tagen nach der Verteilung der Drucksache von einer Fraktion oder fünf von Hundert der Mitglieder des Bundestages eine Befassung des Bundestages verlangt wird. Wird die Befassung des Bundestages verlangt, entscheidet dieser.“ (§ 4 Abs.

73 Wiefelspütz 2003, a.a.O. (Anm. 27), S. 51.

74 Zit. nach Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 16. November 2001, S. 4.

75 Aus demselben Antrag zit. nach FAZ vom 16. November 2001, S. 4. Die Entschließung selbst wurde jedoch nicht vom Plenum des Bundestages verabschiedet, vielmehr fanden einzelne Formulierungen Eingang in die Erklärungen des Bundeskanzlers und des Außenministers sowie in eine zu Protokoll gegebene Erklärung einer Gruppe von SPD-Abgeordneten nach Art. 31 GO (Plenarprotokoll 14/202, S. 19898f.).

1) Dieses von Gernot Erler (SPD) „Verschweigungsfrist“⁷⁶ genannte Verfahren mag geeignet sein, bei faktischer Nichtbefassung noch ein Minimum ab Transparenz gegenüber dem Parlament zu wahren. Aber zu einer dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts entsprechenden Beteiligung des Bundestages kommt es nach diesem Paragraphen in all den Fällen, welche die Regierung als Einsätze von geringer Intensität und Tragweite ansieht, erst dann, wenn das erforderliche Quorum rechtzeitig wach wird und in einem möglicherweise brisanten Fall eine Befassung des Plenums beantragt. Da die Koalitionsfraktionen in der Aufzählung des Absatzes 2 faktisch alles außer der „Beteiligung an einem Krieg“ zur minderen Art von Einsätzen zählen, kann das Verfahren als stillschweigende Aushebelung des Parlamentsvorbehalts angesehen werden. Man fragt sich, wie dies von der SPD-Fraktion, die einst Karlsruhe angerufen hat, weil ihr die parlamentarischen Hürden für einen Auslandseinsatz nicht hoch genug sein konnten, und von den Grünen, die einst vehement gegen jede Art von Bundeswehreinsatz außerhalb Deutschlands polemisierten, in einen Gesetzentwurf geschrieben werden konnte.

5.3 Generalvollmacht für die Regierung durch Vorrats-Entscheidungen?

Wie erwähnt, hatte die CDU/CSU-Fraktion keinen eigenen Gesetzentwurf eingebracht. In den Debattenbeiträgen der Unionspolitiker wurde indes wiederholt die Frage angeschnitten, wie eine deutsche Beteiligung an NATO- und EU-Eingreiftruppen mit dem nationalen Parlamentsvorbehalt in Einklang zu bringen ist. Dies zu erreichen scheint auch das Hauptinteresse der Fraktion zu sein, denn schon ihr Arbeitsbericht für die Jahre 2002/03 spricht mit Blick auf das Parlamentsbeteiligungsgesetz „nur diesen Punkt an: Es sei baldmöglichst „auf den Weg zu bringen, um zum Beispiel deutsche Kontingente im Rahmen der NATO- oder EU-Eingreiftruppe in einen Einsatz schicken zu können.“⁷⁷ Der Abgeordnete Eckart von Klaeden hob in diesem Zusammenhang einen Aspekt des EU-Verfassungsvertrages hervor, der nicht unerheblich für die künftige Handhabung des Parlamentsvorbehalts sein könnte: Bei der „strukturierten Zusammenarbeit im militärischen Bereich“, die der EU-Verfassungsvertrag vorsieht, komme es darauf an, „die Entscheidungsprozesse der Bündnisstaaten nicht nur inhaltlich, sondern auch von ihrer Struktur her so weit wie möglich zu harmonisieren.“ Von den EU-Staaten kenne außer der Bundesrepublik nur das neutrale Schweden einen Parlamentsvorbehalt. Deutschland sei also das einzige NATO-Land, das über einen solchen Vorbehalt verfüge. Hieraus zog von Klaeden den Schluss: „Wer durch seine eigenen innerstaatlichen Entscheidungsvoraussetzungen die Entscheidung des Bündnisses erschwert, der schwächt das Bündnis und zwingt andere geradezu zu Alleingängen.“⁷⁸ Um dies zu vermeiden, schlug er vor, „insbesondere beim Einsatz der Bundeswehr in integrierten Stäben, also NATO-Response Force und EU-Eingreiftruppe, ... am Anfang einer Legislaturperiode einen generellen Parlamentsbeschluss zu fassen und dann das Parlament über eine Verstärkung der Kontroll-

76 Plenarprotokoll 15/100, a.a.O. (Anm. 57), S. 8979.

77 CDU/CSU-Fraktion im Deutschen Bundestag, Arbeitsbericht 2002/03, S. 34.

78 Plenarprotokoll 15/100, a.a.O. (Anm. 57), S. 8980.

rechte, wozu ein allgemeines Rückholrecht gehören kann, mit einer effektiven Kontrollbefugnis auszustatten.⁷⁹

Eine solche Vorrats-Entscheidung wurde sowohl von Seiten der FDP wie auch der SPD abgelehnt, und zwar beide Male mit dem Hinweis auf die Verantwortung der Abgeordneten für die Soldaten (als Menschen wie als Staatsbürgern in Uniform), die eine sorgfältige Prüfung der einzelnen Mandate durch das Parlament erfordert.⁸⁰ Dies ist ein zutreffendes, aber keineswegs das einzige Argument, das gegen ein solches Verfahren spricht. Einsätze der NATO-Response Force und der EU-Eingreiftruppe sind immer Einsätze in besonders kritischen Fällen, in denen es zwar darauf ankommen kann, schnell zu reagieren, aber deshalb nicht ohne Berücksichtigung des parlamentarischen Sachverständes. Wenn der Bundestag für all die möglichen Fälle dieser Art, die es innerhalb von vier Jahren geben kann, der Bundesregierung eine Generalvollmacht gibt, macht dieser Akt den „konstitutiven Parlamentsvorbehalt“ zu einem inhaltsleeren Ritual, verändert er die Kontrollfunktion des Bundestages in der Substanz⁸¹ und reduziert sie damit ohne Not gerade für Situationen, in denen es auch Rückwirkungen auf die Sicherheitslage im eigenen Land geben kann (etwa bei Einsätzen gegen ein international operationsfähiges Terrornetzwerk), auf eine nachträgliche Kontrolle, die weder der ihm vom Verfassungsgericht zugesprochenen Verantwortlichkeit noch seiner Verantwortung entspricht.

Das in diesem Zusammenhang vom Abgeordneten von Klaeden sozusagen als Kompensation für die aufgegebenen vorherige Zustimmung angesprochene Rückholrecht dürfte sich – ebenso wie letzten Endes auch das in den beiden vorliegenden Gesetzentwürfen enthaltene – für die Mehrheit der denkbaren Fälle nicht dafür eignen, eine Fehlentscheidung effektiv zu korrigieren. Würde im Bundestag versucht, eine Mehrheit dafür zu finden, dass die Bundesregierung das deutsche Kontingent an einer NATO- oder EU-Militäraktion zurückzieht, würde diese Mehrheit dadurch der Regierung das Misstrauen aussprechen.⁸² Solange eine Koalition aus machtpolitischen Gründen hinter ihrem Kanzler steht, wird sie daher einen solchen Antrag nicht mittragen, so dass es nicht zu der erforderlichen Mehrheit kommt. Anderenfalls würde der Kanzler versuchen, dies durch die Vertrauensfrage zu verhindern. Es spricht noch ein anderer Grund dafür, dass das Parlament nur im äußersten Fall von diesem Recht Gebrauch machen wird: Eine öffentliche Bundestagsdebatte über die Rückholung könnte die Sicherheit der beteiligten eigenen Soldaten wie auch die der Partnerstaaten und damit den Bündniszusammenhalt gefährden. Dieses Argument ist geeignet, schon im Ältestenrat dafür zu sorgen, dass ein solcher Tagesordnungspunkt gar nicht erst zur Debatte gestellt wird. Dennoch sollte der Bundes-

79 Plenarprotokoll 15/100, a.a.O. (Anm. 57), S. 8981. 8990f.)

80 Vgl. Plenarprotokoll 15/100, a.a.O. (Anm. 57), Redebeiträge Jörg van Essen (FDP), S. 8984 und Dr. Hans-Peter Bartels (SPD), S. 8987.

81 Diese Einsicht dürfte Limpert, der Vorratsbeschlüsse für „denkbar“ hält, dazu veranlasst haben, darauf aufmerksam zu machen, dass für sie die Verfassung geändert werden müsste, vgl. Limpert 2002, a.a.O. (Anm. 22), S. 92.

82 In ähnlicher Weise haben sich auch die Sachverständigen in ihren Gutachten für die Öffentliche Anhörung des Ausschusses für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung am 17. Juni 2004 zu der Frage nach dem Rückholrecht geäußert.

tag auf keinen Fall auf dieses Recht verzichten,⁸³ denn es institutionalisiert „den notwendigen Druck für eine Abstimmung zwischen Exekutive und Legislative“ und eignet sich insofern, wie Stephan Böckenförde aufgrund einer Untersuchung der Erfahrungen mit der US-amerikanischen War Powers Resolution aufzeigt, dazu, *faits accomplis* einer Regierung weitgehend auszuschließen.⁸⁴

5.4 Entscheidungsverlagerung auf die internationale Ebene?

In einer Studie der Stiftung Wissenschaft und Politik hat Norbert Eitelhuber im April 2004 die Implikationen einer deutschen Beteiligung an der NATO Response Force (NRF) wie auch an der EU-Eingreiftruppe für die Parlamentsbeteiligung diskutiert. Er vertritt dabei zum Teil eine ähnliche Position wie die Abgeordneten der Unionsparteien in der Bundestagsdebatte, zum Teil geht er sogar darüber hinaus. Er schlägt vor, „die Regierung für den speziellen Fall der NRF in einem Entsendegesetz zu ermächtigen, im NATO-Rat (NAC) getroffene Einsatzentscheidungen verbindlich zuzustimmen. Der Einsatz muss sich im Rahmen des durch die NATO-Dokumente beschriebenen Auftrags der NRF bewegen.“ Ferner, „zur Wahrung der Rechte des Bundestages die Pflicht zu seiner unmittelbaren Unterrichtung durch die Bundesregierung und ein Rückholrecht des Parlaments vorzusehen.“ Und schließlich, „die Regierung zu verpflichten, das Parlament unverzüglich nicht nur vor dem Beginn einer Operation, sondern auch über wesentliche Lageänderungen zu unterrichten. Um einem Missbrauch des Rückholrechts durch den Bundestag vorzubeugen, sollte der Antrag auf Rückholung an ein hohes Quorum gekoppelt werden.“⁸⁵

Eitelhuber ist sich dabei bewusst, dass sein Vorschlag der Ermächtigung, NAC-Entscheidungen verbindlich zuzustimmen, mit dem konstitutiven Parlamentsvorbehalt bestenfalls noch juristisch, jedoch nicht mit seinem verfassungspolitischen Sinn in Einklang zu bringen ist. Doch er sieht die deutsche Politik in einer Zwickmühle, die darin besteht, dass einerseits die durch die Wahrnehmung des Parlamentsvorbehalts gegebene Ungewissheit über den deutschen Beitrag die Funktionsfähigkeit der NRF als Ganze berührt, und andererseits im Falle einer von Deutschland blockierten NRF nur eine Koalition der Willigen unter Führung der USA in der Lage wäre, eine Operation „im oberen Aufgabenspektrum“ (also friedensschaffende und andere Kampfeinsätze) durchzuführen. „Die Entscheidungs- und Handlungsfähigkeit des Parlaments, das über eine Beteiligung

83 Sowohl in seinem Gutachten wie auch bei der Öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung selbst stellte als einziger der ehemalige CDU-Verteidigungsminister und Staatsrechtslehrer Rupert Scholz die Existenz eines Rückholrechts in Frage, während der 1994 an dem Beschluss beteiligte ehemalige Verfassungsrichter Hans Hugo Klein in seinem Gutachten wie auch in der Anhörung ausführte, dass damals hierüber nicht zu entscheiden gewesen sei, aber diese Befugnis des Bundestages „grundsätzlich und zwingend“ aus dem vom Gericht mehrfach unterstrichenen Charakter der Bundeswehr als eines „Parlamentsheeres“ zu folgern sei.

84 Böckenförde 2004, a.a.O. (Anm. 60), S.26.

85 Norbert Eitelhuber, Implikationen der NATO Response Force für die Parlamentsbeteiligung, SWP-Studie S 10, Berlin, April 2004, S. 6.

der Bundeswehr entscheidet, ist somit durch eine Reihe sachlicher Notwendigkeiten erheblich eingengt.⁸⁶

In der Tat könnte einerseits durch die Integration von Truppenteilen in die NRF und die Vertiefung der EU, andererseits durch neue sicherheitspolitische Herausforderungen wie z.B. international agierende Terroristen der Parlamentsvorbehalt in seiner deutschen Version nicht nur auf mentales Unverständnis bei den Partnern stoßen, sondern auch von dort her Druck aufkommen lassen, diese demokratische Errungenschaft zumindest zu relativieren. Doch bietet Eitelhubers Vorschlag einen Ausweg aus diesem Dilemma?

Zunächst prüft er als mögliche Alternative das Handeln bei „Gefahr im Verzug“, wie es das Urteil von 1994 zulässt. Es erklärte die Bundesregierung für berechtigt, „vorläufig den Einsatz von Streitkräften zu beschließen und an entsprechenden Beschlüssen in den Bündnissen oder internationalen Organisationen ohne vorherige Einzelermächtigung durch das Parlament mitzuwirken und diese vorläufig zu vollziehen.“⁸⁷ Eitelhuber fragt, ob die Bundesregierung diesen Umweg wählen könne, um einer vorherigen Zustimmung des Parlaments bei NRF-Einsätzen zu entgehen und kommt zu Recht zu dem Schluss: „Im Einzelfall mag es nicht zu beanstanden sein, wenn sich die Bundesregierung auf ‚Gefahr im Verzug‘ beruft. Damit würde aber die als absolute Ausnahme zulässige Berufung auf ‚Gefahr im Verzug‘ generell bei einer doch eigens für solche Gefahrenlagen geschaffenen Eingreiftruppe angewandt.“ Das dürfte „der Intention des Bundesverfassungsgerichts widersprechen.“⁸⁸

Danach führt er mit ähnlichen Argumenten, wie sie von anderen Autoren vorgetragen werden (s.o.) aus, wie schwierig es ist, vom Rückholrecht „selbst bei verantwortlicher Handhabung tatsächlich ... Gebrauch zu machen.“⁸⁹ Daraus folgt, dieses Recht schafft für seinen sowohl verfassungs- wie sicherheitspolitisch riskanten Hauptvorschlag keine wirkliche Kompensation.

Sodann wägt er die Befassung eines Ausschusses mit der Entsendung als „kleine Lösung“ ab und gibt – durchaus nachvollziehbar – zu bedenken, dass sie dem Grundsatz der Beteiligung des gesamten Parlaments widerspricht.⁹⁰ Doch dann als „große Lösung“ die Entscheidung durch die Exekutive zu präsentieren, kann nur als große Auf- oder Ablösung des Parlamentsvorbehalts verstanden werden, denn es bedeutet, sich von der Verantwortlichkeit des Parlaments völlig zu verabschieden.

Konkret würde dieser Vorschlag die Entscheidung der Bundesregierung über die einzelnen Fälle von der einstimmigen Beschlussfassung des NATO-Rates im Rahmen des Gesamtkonzepts zur NRF abhängig machen. Damit würden in eiligen Fällen, in denen der NATO-Rat nicht als Gipfel oder mindestens Ministerrat zusammentritt, die Botschaf-

86 Ebenda 2004, a.a.O. (Anm. 85), S. 10.

87 BVerfGE 90, 286, a.a.O. (Anm. 16), S. 388.

88 Eitelhuber 2004, a.a.O. (Anm. 85), S. 12.

89 Ebenda 2004, a.a.O. (Anm. 85), S. 13.

90 Ebenda 2004, a.a.O. (Anm. 85), S. 14.

ter der 26 NATO-Staaten entscheiden. Sie sind weisungsgebundene Beamte, was zwar einerseits sicherstellen mag, dass eine einstimmige Entscheidung in Brüssel nicht ohne vorherige Abstimmung mit Berlin zustande kommt. Es bedeutet aber andererseits auch, dass diese Beamten nicht vom Wähler legitimiert sind, eigenverantwortlich zu handeln. Eitelhuber räumt ein, dass dem von ihm als Referenz für die Entscheidungsgüte angegebenen NRF-Konzept „der eindeutige Charakter eines vertraglichen und damit ratifizierbaren Programms“ fehle.⁹¹ Trotzdem meint er, durch die dieses ausmachenden drei Dokumente der NATO⁹² seien die „Grundsätze für den Einsatz im Rahmen des multinationalen und in das Sicherheitskonzept der NATO integrierten Instruments NRF und dessen Auftrag ... hinreichend präzisiert.“ Darum allein kann es jedoch nicht gehen. Das Programm selbst kann nicht sicherstellen, dass die im NATO-Rat sitzenden Personen in dem Moment ihrer Entscheidung eine Konflikt- oder Bedrohungslage richtig erfasst haben und die Folgewirkungen des vorgesehenen Einsatzes auf die Konflikt- und Bedrohungsentwicklung hinreichend präzise einschätzen konnten, oder dass die Vertreter einer Nation, die ihre Partner für einen Einsatz gewinnen will, diesen zutreffende Informationen über die Lage zukommen lassen.⁹³ Da die Notbremse des Rückholrechts, wie Eitelhuber ehrlicherweise zugibt, im Zweifelsfall nicht funktioniert, käme eine Kompetenzverlagerung auf die internationale Ebene unter dem Aspekt der Verantwortung der Parlamentarier einem Roulettespiel gleich. Dabei ist es kaum noch erheblich, ob es sich um generelle Ermächtigung handelt oder um eine durch einen Vorratsbeschluss, der alle vier Jahre am Beginn einer Legislaturperiode erneuert werden müsste, wie es Eitelhuber und von Kladden vorschwebt.

6. Anregungen für ein verantwortungsbewusstes Gesetz

Es wäre ein demokratischer Rückschritt mit unabsehbaren Folgen, wenn der Deutsche Bundestag seine vor zehn Jahren erhaltene Entscheidungskompetenz hinsichtlich der Bundeswehreinätze leichtsinnig aus der Hand gäbe. Ein solcher Schritt könnte die Abgeordneten in der Illusion wiegen, mit dem Verzicht auf die Verantwortlichkeit für jedem einzelnen Einsatz wären sie auch der Last der Mit-Verantwortung für die entsandten Soldaten, für ihr Leben und ihre Gesundheit sowie für die Auswirkungen ihres Tuns enthoben. Da dies nicht möglich ist, sollte das künftige Parlamentsbeteiligungsgesetz so formuliert werden, dass auch dem nicht juristisch vorgebildeten Bürger mit und ohne Uniform

91 Ebenda 2004, a.a.O. (Anm. 85), S. 15.

92 Dies sind das militärische Konzept (MC 477), die politischen Rahmenbedingungen zu Aufstellung und Einsatz der NRF (Executive Working Group, EWG/Policy Coordination Group, PCG Report) sowie die politischen Vorgaben zur Rolle des Streitkräfteplanungsausschusses (Defence Review Committee, DRC-Report), zit.nach Ebenda 2004, a.a.O. (Anm. 85), S. 15, Fußnote 37.

93 Die inzwischen vorliegenden Erkenntnisse über die Fehlwahrnehmungen wenn nicht gar Fälschungen der Geheimdienste im Vorlauf zu dem zwar nicht von der NATO, aber von ihren wichtigsten Mitgliedern geführten Irak-Krieg lassen in dieser Hinsicht keinen Vertrauensvorschuss mehr zu.

deutlich wird, dass sich der Bundestag seiner Verantwortung für die Einsätze bewusst und gewillt ist, danach zu handeln.

Böckenförde nennt vier Elemente, die dazu geeignet sind, „die Handlungsfähigkeit der Bundesregierung bei Entscheidung und operativer Führung (auch mit Blick auf Bündnispartner und internationale Verpflichtungen) und die Flexibilität bei Einsätzen (zu) geben, ohne dass durch die damit entstehenden Toleranzräume die Kontrolle durch das Parlament als Ganzem zu stark eingeschränkt werden und eine größtmögliche Legitimität für Auslandseinsätze erhalten bleibt“:

„Erstens muss die Zustimmungspflichtigkeit erhalten bleiben. ... Zweitens können bzw. sollten zur Vereinfachung die verschiedenen Einsatzformen vom Parlament unterschiedlich behandelt werden... Drittens darf sich der Bundestag nicht die Definitionsmacht aus der Hand nehmen lassen. Viertens ist es notwendig, dass man zum Erhalt der parlamentarischen Rechte insgesamt auch bei abgestufter Beteiligung einer parlamentarischen Minderheit ermöglichen muss, die Beschäftigung des gesamten Parlaments mit einer geplanten Operation herbeiführen zu können.“⁹⁴

Was bedeutet eine Berücksichtigung dieser Kriterien mit Blick auf die vorliegenden Gesetzentwürfe und die darüber hinaus hier behandelten Tendenzen zu Vorratsentscheidungen und einer Kompetenzverlagerung auf die europäische Ebene?

1. Das Plenum des Bundestages muss so weit und so lange wie möglich seine Zustimmungskompetenz behalten. Es darf sie nur in Ausnahmefällen abgeben, in denen eine Befassung des Plenums die Zielsetzung eines Einsatzes oder die beteiligten Soldaten gefährden würde. Danach ist sie so bald wie möglich dorthin zurück zu verlagern. Für den zeitweiligen Kompetenztransfer müssen diese Ausnahmefälle klar begrenzt und die für sie geltende Entscheidungskompetenz mit einem möglichst hohen Legitimationsgrad ausgestattet werden.

Dies schließt Vorratsbeschlüsse, die die Regierung für eine ganze Legislaturperiode ermächtigen ebenso aus wie eine generelle Kompetenzüberweisung für eilbedürftige NATO- oder EU-Einsätze an den NATO-Rat oder den Europäischen Rat, denn beide Ermächtigungsarten haben zur Folge, dass der Bundestag eine nachträglich erkannte Fehlentscheidung über einen auf den Weg gebrachten bewaffneten Einsatz nur über das faktisch schwer durchzusetzende Rückholrecht widerrufen kann. Darüber hinaus stehen beide Maßnahmen im Widerspruch zu der vom Bundesverfassungsgericht bestimmten Teilung der Verantwortlichkeit zwischen Exekutive und Legislative.

Bedenklich ist unter dem Aspekt der klaren Kompetenzzuweisung auch der Koalitionsvorschlages des vereinfachten stillschweigenden Zustimmungsverfahrens mit einer relativ kurzen Verschweigungsfrist, die bei zu spätem Erkennen ebenfalls dazu zwingt, einen vom Parlament nicht zu verantwortenden Einsatz wieder mühsam zurückzuholen. Dabei ist außerdem problematisch, dass die Definitionsmacht über die Intensität und Tragweite eines Einsatzes mindestens so lange bei der Regierung liegt, bis sie von den Fraktionsvor-

94 Böckenförde 2004, a.a.O. (Anm. 60), S. 26.

sitzenden und/oder den anderen im Entwurf hervorgehobenen Abgeordneten unter Aufbietung einer Unterschriftensammlung von beachtlicher Größe an den Bundestag übergeleitet werden kann.

Angesichts dieser Bedenken besäße ein Parlamentsausschuss, der für klar definierte Fälle anstelle des Plenums entscheidet, unter den diskutierten Varianten die höchste Legitimation. Er sollte allerdings ausschließlich für Bundeswehreinätze geschaffen werden, die ihren Zweck verfehlen würden, wenn sie vorher öffentlich diskutiert werden (z.B. die Befreiung von Bürgern aus den Händen von Terroristen), sowie für Fälle, in denen es um die deutsche Beteiligung an der Schnellen Eingreiftruppe der EU oder der NATO Response Force geht. Außerdem müssten die Kompetenzen dieses Ausschusses und (um die Minderheitenrechte zu wahren) seiner Mitglieder gegenüber der Regierung dahingehend verstärkt werden, dass er auf eine Aufhebung des Geheimhaltungsbedürfnisses dringen kann, um möglichst frühzeitig die Transparenz für das Plenum wieder herzustellen: Über Eileinsätze der NATO oder der EU, denen er zugestimmt hat, muss er eine umgehende Aussprache im Plenum ermöglichen. Nur wenn in jeder solchen Ausnahmesituation das Plenum automatisch mit dem Einsatz befasst wird, sobald dies möglich ist, kann es korrigierend eingreifen.

2. Damit das Parlament Fehlentscheidungen oder sich später abzeichnende Fehlentwicklungen möglichst frühzeitig korrigieren kann, muss sein Rückholrecht verstärkt werden.

Dafür wäre es der falsche Weg, für das Rückholrecht ein höheres Quorum (etwa die absolute Mehrheit) zu fordern, wie es die Unionsabgeordneten und auch Eitelhuber vorschlagen. Antragsberechtigt sollte hingegen jede Fraktion bzw. eine Gruppe von fünf Prozent der Abgeordneten sein. Dadurch würde auch für Abgeordnete, die nicht unter dem Loyalitätsdruck einer Regierung stehen, die Möglichkeit gesichert, in Problemfällen korrigierend einzugreifen. Für die Rückholentscheidung selbst sollte wie bei der Entsendung die einfache Mehrheit nach Art. 42 Abs. 2 gelten.

3. Mandatsverlängerungen sind nicht weniger verantwortungsvoll zu behandeln als neue Mandate. Sie dürfen nicht auf Verfahren herabgestuft werden, die der Verschweigungsfrist unterliegen oder durch den Ausschuss zu regeln sind.

Ein solches Verfahren ist weder der Mühe angemessen, die die Soldaten in diesen Einsätzen leisten, noch wird es dem Anspruch des Steuerzahlers gerecht, dass das Parlament prüft, ob die für einen Einsatz aufgewandten Mittel auch sachgerecht verwendet werden. Daher sollte die Regierung durch das Gesetz aufgefordert werden, einen Monat vor jedem Verlängerungstermin einen detaillierten Lagebericht vorzulegen, der zumindest in den einschlägigen Fachausschüssen (Auswärtiges, Verteidigungspolitik, Entwicklungszusammenarbeit) diskutiert und vom Plenum zur Kenntnis genommen werden muss, bevor eine Verlängerung beschlossen wird. Aufgrund eines solchen Verfahrens wäre es möglich, langandauernde friedenssichernde Einsätze ohne Beschädigung des Ansehens der Regierung zu modifizieren oder sogar zu beenden.

4. Für die Beteiligung der Bundeswehr an Einsätzen der Schnellen Eingreiftruppe der EU könnte das Gesetz eine perspektivische Überleitungsregelung vorsehen, die dann in

Kraft tritt, wenn das Europäische Parlament eine hinreichende sicherheitspolitische Entscheidungskompetenz erlangt.

Das Spannungsverhältnis zwischen dem deutschen Parlamentsvorbehalt und dem von Deutschland über die Parteiengrenzen hinweg vertretenen Ziel einer europäischen Integration betrifft zum einen diejenigen Fälle, in denen es um den Einsatz der Schnellen Eingreiftruppe geht, doch es reicht darüber hinaus. Es ist daher mittelfristig so anzugehen, dass es zu einer wirkungsvollen Parlamentsbeteiligung an sicherheitspolitischen Entscheidungen auf europäischer Ebene kommt. Das Europäische Parlament besitzt in dieser Hinsicht bisher noch keine Kompetenz, wohl aber die Parlamentarische Versammlung der Westeuropäischen Union, die sich bei deren weitgehender Überleitung in die EU nicht aufgelöst hat, sondern als „Interim European Security and Defense Assembly“ ihre Arbeit fortführt. Sie hat dem Verfassungskonvent vorgeschlagen, neben dem Europäischen Parlament eine zweite Parlamentskammer aus nationalen Parlamentariern einzurichten, die für die demokratische Kontrolle der ESVP zuständig wäre.⁹⁵ Solange das Europäische Parlament noch nicht mit einem dem deutschen Parlamentsvorbehalt vergleichbaren Mitspracherecht ausgestattet ist, könnte die Interim Assembly ansatzweise diese Funktion wahrnehmen. Dies ermöglichte es denjenigen europäischen Mitgliedsländern, die keine Tradition einer parlamentarischen Beteiligung an sicherheitspolitischen Entscheidungen haben oder diese nur in Form des Budgetrechtes oder der nachträglichen Kontrolle kennen, entsprechende Erfahrungen zu sammeln. Sobald das EP oder die Interim Assembly oder eine ihr nachfolgende zweite Kammer über ein Mitspracherecht an Einsatzentscheidungen besäße, könnte der nationale Vorbehalt für diese Fälle durch einen teilweisen Souveränitätsverzicht auf das Europäische Parlament übertragen werden.

95 Vgl. dazu Wolfgang Wagner, Für Europa sterben? Die demokratische Legitimität der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik, HSFK-Report 3/2004, Frankfurt/M. 2004.

Abkürzungsverzeichnis

ABC	Atomar, Biologisch, Chemisch
AWACS-Flugzeuge	Airborne Warning and Control System
ECR-Tornado	Electronic Combat Reconnaissance /Elektronische Einsatzaufklärung
RECCE-Tornado	Abkürzung des englischen Wortes Reconnaissance, zu deutsch Aufklärung; optische und Infrarot-Aufklärung
EP	Europäisches Parlament
ESVP	Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik
GG	Grundgesetz
IFOR	Implementation Force der NATO
INTERFET	Internationaler Streitkräfteverband der UNO für Ost-Timor
ISAF	International Security Assistance Force (Afghanistan)
KFOR	Kosovo Force
KSK	Kommando Spezialkräfte
KSZE	Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
NATO (AMF)	The ACE Mobile Force (ACE = Allied Command Europe)
NAC	NATO-Rat
NRF	NATO Response Force
OSZE	Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
SFOR	Stabilization Force
UCK	Befreiungsarmee des Kosovo
UNIMOG	UN-Beobachtungsmission der UNO
UNTAC	UN-Mission in Kambodscha
WEU	Westeuropäische Union