

Deutscher Bundestag
Kommission Parlamentsrechte
bei Auslandseinsätzen der Bundeswehr
- PA 26 -
Ausschussdrucksache
18(26)016c

Impulsvortrag
des Sachverständigen Prof. Dr. Wolfgang Wagner
Vrije Universiteit Amsterdam

für die 5. Sitzung
der Kommission Auslandseinsätze der Bundeswehr

zur teilöffentlichen Sitzung

am 11. September 2014,
ab 11.00 Uhr

Prof. Dr. Wolfgang Wagner
Vrije Unversiteit Amsterdam

Impulsreferat

Anhörungssitzung der Kommission zur Überprüfung und Sicherung der
Parlamentsrechte bei der Mandatierung von Auslandseinsätzen der Bundeswehr am
Donnerstag, 11. September 2014

Ich will mich in meinen Ausführungen auf das Gebiet konzentrieren, in dem ich selbst
seit vielen Jahren geforscht habe, und das ist die Funktionsweise des deutschen
Parlamentsvorbehalts im internationalen Vergleich.

Um meine Hauptthese gleich vorwegzunehmen: Ich halte den Parlamentsvorbehalt in
seiner jetzigen Form für gelungen und bewährt und ich sehe keinen zwingenden
Änderungsbedarf - auch nicht in Anpassung an die zunehmende militärische Integration
innerhalb der NATO und der EU.

Bewährt und gelungen halte ich den jetzigen Parlamentsvorbehalt aus folgenden
Gründen:

1) Der Parlamentsvorbehalt hat eine Praxis des kontinuierlichen Dialogs zwischen
Bundesregierung und Bundestag über Einsätze der Bundeswehr gefördert. Ein solcher
Dialog entsteht typischerweise dann, wenn das Parlament ein Letztentscheidungsrecht
darüber hat, was die Regierung auf internationaler Ebene aushandelt. Weil die
Regierung eine Abstimmungsniederlage vermeiden will, vergewissert sie sich bereits im
Vorfeld der Abstimmung der Unterstützung im Parlament bzw. informiert sich frühzeitig
über die Grenzen der parlamentarischen Unterstützung. Das lässt sich auch im Falle des
Parlamentsvorbehalts bei Bundeswehreinsätzen beobachten.

2) Ein positiver Effekt dieser Praxis des kontinuierlichen Dialogs besteht darin, dass der
Bundestag gegebenenfalls innerhalb kürzester Zeit Entscheidungen treffen kann.
Tatsächlich hat der Bundestag in zwei Fällen am selben Tag entschieden, an dem die
Bundesregierung ihren Antrag eingebracht hat.¹ In weiteren fünf Fällen hat der
Bundestag am darauffolgenden Tag entschieden.² Das ab und zu vorgebrachte

¹ Antrag der Bundesregierung „Deutsche Beteiligung an einer internationalen
Sicherheitspräsenz im Kosovo zur Gewährleistung eines sicheren Umfeldes für die
Flüchtlingsrückkehr und zur militärischen Absicherung einer Friedensregelung für das
Kosovo auf der Grundlage der Resolution 1244 (1999) des Sicherheitsrats der Vereinten
Nationen vom 10. Juni 1999“ (Bundestags-Drs. 14/1133) und Antrag der
Bundesregierung „Beteiligung bewaffneter deutscher Streitkräfte an dem NATO-
geführten Einsatz auf mazedonischem Territorium zum Schutz von Beobachtern
internationaler Organisationen im Rahmen der weiteren Implementierung des
politischen Rahmenabkommens vom 13. August 2001 auf der Grundlage der Einladung
des mazedonischen Präsidenten Trajkovski vom 18. September 2001 und der
Resolution Nr. 1371(2001) des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen vom
26. September 2001“ (Bundestags-Drs. 14/6970).

² Antrag der Bundesregierung „Deutsche Beteiligung an der Unterstützung der VN-
Übergangsadministration für Ostslawonien (United Nations Transitional Administration

Argument, der Parlamentsvorbehalt führe zu einer unangemessenen Verzögerung des Entscheidungsprozesses, scheint mir nicht haltbar.

3) Der Parlamentsvorbehalt trägt dazu bei, dass sicherheits- und verteidigungspolitische Expertise in der politischen Elite Deutschlands breit gestreut ist. Die Debatten und Abstimmungen im Bundestag erhöhen die Aufmerksamkeit der Medien für die Auslandseinsätze der Bundeswehr. Der Parlamentsvorbehalt trägt letztlich auch dazu bei, dass alle im Bundestag vertretenen Parteien die notwendige Expertise entwickeln und pflegen.

4) Die frühe Einbindung des Bundestages trägt zur Berechenbarkeit deutscher Außen- und Sicherheitspolitik bei. Weil sich die Bundesregierung um eine breite Zustimmung zu Einsätzen bemüht, wird ein abrupter Politikwechsel infolge eines Regierungswechsels unwahrscheinlicher. Der Parlamentsvorbehalt zwingt die Parteien dazu, in den Abstimmungen Farbe zu bekennen, und das macht es in der Folge schwieriger, von einer einmal eingegangenen Verpflichtung abzuweichen.

Ich möchte diesen Punkt *ex negativo* am Beispiel Spaniens illustrieren: Die Regierung Aznar hatte Spanien 2003 an der militärischen Intervention im Irak gegen große öffentliche Widerstände beteiligt. Da das spanische Parlament damals bei Militäreinsätzen kein Vetorecht besaß, konnte die spanische Regierung diese

for Eastern Slavonia, Baranja and Western Sirmium = UNTAES) durch die multinationale Friedenstruppe für Bosnien-Herzegowina (IFOR), (Bundestag Drs. 13/3708); Antrag der Bundesregierung „Deutsche Beteiligung an der von der NATO geplanten Operation zur weiteren militärischen Absicherung des Friedensprozesses im früheren Jugoslawien“ (Bundestag Drs. 13/6500); Antrag der Bundesregierung „Deutsche Beteiligung an möglichen NATO-Operationen zum Schutz und Herausziehen von OSZE-Beobachtern aus dem Kosovo in Notfallsituationen“ (Bundestag Drs. 14/47); Antrag der Bundesregierung „Deutsche Beteiligung an dem internationalen Streitkräfteverband in Ost-Timor (INTERFET) zur Wiederherstellung von Sicherheit und Frieden auf der Grundlage der Resolution 1264 (1999) des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen vom 15. September 1999 (Bundestag Drs. 14/1719); Antrag der Bundesregierung „Beteiligung bewaffneter deutscher Streitkräfte an dem Einsatz einer Internationalen Sicherheitsunterstützungstruppe in Afghanistan auf Grundlage der Resolutionen 1386 (2001), 1383 (2001) und 1378 (2001) des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen“ 14/7930; Antrag der Bundesregierung „Fortsetzung der Beteiligung bewaffneter deutscher Streitkräfte an dem NATO geführten Einsatz auf mazedonischem Territorium zum Schutz von Beobachtern internationaler Organisationen im Rahmen der weiteren Implementierung des politischen Rahmenabkommens vom 13. August 2001 auf der Grundlage des Ersuchens der mazedonischen Regierung vom 8. Oktober 2002 und der Resolution 1371 (2001) des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen vom 26. September 2001“ (Bundestag Drs. 15/10); Antrag der Bundesregierung „Beteiligung bewaffneter deutscher Streitkräfte an dem EU-geführten Einsatz auf mazedonischem Territorium zur weiteren Stabilisierung des Friedensprozesses und zum Schutz von Beobachtern internationaler Organisationen im Rahmen der weiteren Implementierung des politischen Rahmenabkommens vom 13. August 2001 auf der Grundlage des Ersuchens des mazedonischen Präsidenten Boris Trajkovski vom 17. Januar 2003 und der Resolution 1371 (2001) des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen vom 26. September 2001“ (Bundestag Drs. 15/696).

Entscheidung treffen. Allerdings war Spanien unter den ersten Ländern, das seine Streitkräfte einseitig aus dem Irak wieder zurückgezogen hatte. Darüber hinaus hat die neu gewählte Regierung Zapatero übrigens als eine ihrer ersten Amtshandlungen einen Parlamentsvorbehalt eingeführt.

Obwohl der Parlamentsvorbehalt m.E. gelungen und bewährt ist, gibt es unbestreitbar Spannungen zwischen ihm und der fortschreitenden Verzahnung und Integration im Bereich der europäischen Fähigkeitsentwicklung.³

Diese Spannungen sind vor allem mit Blick auf die sogenannten Battlegroups der EU aufgetreten. Diese Battlegroups sind bekanntlich bislang nicht zum Einsatz gekommen, obwohl einige Krisen (beispielsweise in der DR Kongo, in Mali oder der Zentralafrikanischen Republik) ziemlich genau dem entsprachen, wofür die Battlegroups einst eingerichtet worden sind.

Der bislang fehlende Einsatz hat mancherorts zu einer Haltung des „use them or lose them“ geführt und in diesem Zusammenhang auch die Rolle nationaler Parlamente als mögliche Ursache in den Vordergrund gerückt.⁴

Ich denke allerdings, dass die Rolle des Parlamentsvorbehalts als Erklärung für den bisher fehlenden Einsatz der Battlegroups nicht überschätzt werden sollte. Denn selbst wenn Einsätze einer Battlegroup nicht einer vorherigen parlamentarischen Zustimmung bedürften, stünde die Regierung immer noch vor einer sehr schwierigen Entscheidung. Denn das Konzept der ‚Battlegroups‘ sieht vor, dass diejenigen Einheiten, die zu einem bestimmten Zeitpunkt einsatzbereit sind, im Namen der Europäischen Union in einem Krisengebiet intervenieren. Welche Nationalitäten die entsprechenden Einheiten haben, ist in erheblichem Maße dem Zufallsprinzip geschuldet. Der Einsatz der Battlegroups setzt also ein sehr hohes Maß an europäischer Solidarität voraus, weil sie die Kosten und Risiken eines Einsatzes äußerst ungleich unter den Mitgliedstaaten verteilen. Die Zurückhaltung, die Battlegroups einzusetzen, scheint mir in erheblichem Maß auf die Zumutung zurückzugehen. Im Vergleich dazu spielt der Parlamentsvorbehalt meiner Einschätzung nach eine deutlich nachgeordnete Rolle. Hierfür spricht auch, dass die Ablehnung eines möglichen Einsatzes der so genannten Weimarer Battlegroup in Polen, wo es keinen Parlamentsvorbehalt gibt, nicht weniger entschieden war als in Deutschland.

Es sollte allerdings nicht übersehen werden, dass die Battlegroups ein extremer Fall militärischer Integration sind. Zahlreiche Projekte im Bereich der Fähigkeitsentwicklung sind mit Blick auf den Parlamentsvorbehalt unproblematisch, weil sie sich beispielweise auf gemeinsame Ausbildung und Training beziehen.

³ Hierzu ausführlich: Wagner, Wolfgang 2011: Die demokratische Kontrolle internationalisierter Sicherheitspolitik. Demokratiedefizite bei Militäreinsätzen und in der europäischen Politik innerer Sicherheit. Baden-Baden: Nomos (Weltpolitik im 21. Jahrhundert).

⁴ Vgl. Das Diskussionspapier der niederländischen Delegation zur Interparlamentarische Konferenz zur Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) und zur Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) „EU Battlegroups: Use them or lose them“.

In dem mir zugesandten Katalog fragen Sie nach „Formen der parlamentarischen Beteiligung in Mitgliedsländern der EU bzw. der NATO, die auch für das parlamentarische Beteiligungsverfahren in Deutschland beispielgebend sein könnten“. Da ich den deutschen Parlamentsvorbehalt in seiner jetzigen Form für gelungen halte, wird es Sie nicht überraschen, dass ich in anderen Mitgliedsländern auf keine Formen gestoßen bin, die ich Ihnen zur Übernahme empfehlen möchte. Dennoch gibt der Blick in andere Staaten einige interessante Einsichten, die ich abschließend kurz umreißen möchte:

Erstens ist es keineswegs so, dass der deutsche Parlamentsvorbehalt einen Sonderfall oder Sonderweg darstellt. Ein ähnliches Verfahren findet sich auch in Dänemark, Schweden, Finnland, Kroatien, Estland, Litauen, Irland, Japan, Mazedonien, Österreich, Türkei, Zypern - und seit 2005 auch in Spanien.⁵

Zweitens gab es um die Jahrtausendwende in einigen Staaten Reformen, die den Einsatz von Truppen unter der Ägide von NATO oder EU erleichtert haben. In Ungarn, der Tschechischen Republik und der Slowakei sind die Verfassungen so geändert worden, dass ein Einsatz im Rahmen von NATO und EU alleine von der Regierung beschlossen werden kann, während alle anderen Einsätze unter dem Vorbehalt parlamentarischer Zustimmung bleiben. Diese Reformen sind unter teils erheblichem Druck der NATO zustande gekommen. Meines Erachtens haben diese Reformen keinen nennenswerten Einfluss auf das Einsatzverhalten dieser Staaten gehabt.

Drittens: Während in Mittel- und Osteuropa eine Reihe von Staaten die Rechte von Parlamenten bei Einsatzentscheidungen eher geschwächt haben, ist unter den Staaten Westeuropas ein gegenteiliger Trend zu beobachten. Wie schon erwähnt hat Spanien 2005 einen Parlamentsvorbehalt bei Truppenentsendungen eingeführt. Im Rahmen einer umfassenden Verfassungsreform wurde 2008 in Frankreich eine neue Regelung eingeführt, wonach ein Einsatz der Genehmigung durch die Assemblée Nationale bedarf, wenn er vier Monate überschreitet. Im Vereinigten Königreich werden die Abstimmungen zu den Militäreinsätzen im Irak 2003, in Libyen 2011 und zum geplanten, aber nicht ausgeführten Einsatz in Syrien 2013 als Präzedenzfall dafür gesehen, dass es auch in Zukunft einer Regierung nicht möglich sein wird, Truppen ohne vorherige parlamentarische Zustimmung zu entsenden.⁶ Aufgrund des britischen Systems der Parlamentssoveränität kann zwar ein neu gewähltes Parlament wieder zum alten System übergehen, das Einsatzentscheidungen ausschließlich der Regierung überlässt, aber bis auf weiteres gibt es hierfür keine Anzeichen.

⁵ Überblicke über Entsenderecht und -praxis anderer Staaten finden sich in: Wagner, Wolfgang/Peters, Dirk/Glahn, Cosima 2010: Parliamentary War Powers Around the World, 1989-2004. A New Dataset. Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF) Occasional Paper No. 22, 2010 sowie bei 2010 Dieterich, Sandra/Hummel, Hartwig/Marschall, Stefan 2010: Parliamentary War Powers: A survey of 25 European Parliaments, Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF) Occasional Paper No. 21.

⁶ Strong, James 2014: Why Parliament Now Decides on War: Tracing the Growth of the Parliamentary Prerogative through Syria, Libya and Iraq, The British Journal of Politics and International Relations, available online ahead of print, doi: 10.1111/1467-856X.12055.

In den Niederlanden hat das Parlament 2005 eine Arbeitsgruppe eingesetzt, die sich mit der Frage beschäftigen sollte, ob sich die Bereitstellung von Truppenteilen für die Battlegroups oder Nato Response Force mit der Praxis verträgt, nur bei vorheriger (breiter) Zustimmung im Parlament Truppen ins Ausland zu entsenden.⁷

Interessanterweise kam diese Kommission zu dem Ergebnis, dass die Zuweisung von Truppenteilen an eine der beiden genannten stand by-Formationen von den anderen Staaten als Zusage gewertet wird, im Einsatzfall auch zur Verfügung zu sehen und dass diese de facto Verpflichtung nur bei erheblichem politischen Schaden wieder rückgängig gemacht werden kann. Allerdings hat dies nicht dazu geführt, eine wie auch immer geartete Änderung der etablierten Praxis zu empfehlen. Im Gegenteil kam die Arbeitsgruppe nach einer Reihe von Anhörungen und Besuchen bei den entsprechenden Einrichtungen zu dem Ergebnis, dass die bisherige Praxis vielmehr weiter verfassungsrechtlich gefestigt werden sollte. Zwar sei es in der Tat der Fall, dass das Parlament am Ende einer langen Reihe von Entscheidungen unter erheblichem Druck stehen wird, einen bereits auf dem Weg befindlichen Einsatzbeschluss nicht zu torpedieren. Die Arbeitsgruppe kommt allerdings zu dem Ergebnis, dass sich das Parlament dieser Verantwortung nicht entziehen kann. Allerdings empfiehlt die Arbeitsgruppe, das Parlament stärker als bis dahin praktiziert, bereits in den Anfangsstadien der Entscheidungsfindung so weit wie möglich einzubeziehen.

Diese Entwicklungen in westeuropäischen Staaten deuten m.E. darauf hin, dass der deutsche Parlamentsvorbehalt keineswegs einen Anachronismus darstellt, sondern dass es vielmehr die deutsche Praxis ist, die in anderen Staaten als Vorbild dient.

⁷ Vgl. den Abschlussbericht „Onderzoek NATO Response Force“, Tweede Kamer der Staten-Generaal, vergaderjaar 2005-2006, 30 162, nrs. 2-3.