Der Parlamentsvorbehalt bei Auslandseinsätzen der Bundeswehr

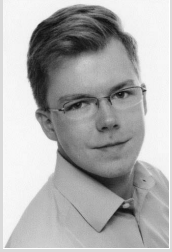
„Ein Sieg für das ganze Haus“[1]?

Gerald Danner

Die Regel, dass ein von der Bundesregierung beantragter Auslandseinsatz der Bundeswehr der Zustimmung des Bundestages bedarf, wurde erst 1994 durch das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) im sogenannten „Streitkräfteurteil“ begründet. War 1949 noch nicht an eine erneute Existenz deutscher Streitkräfte gedacht, so war die 1955 gegründete Bundeswehr während des Kalten Krieges als reine Verteidigungsarmee im Bündnissystem der NATO konzipiert. Wenngleich in den folgenden Jahrzehnten einige Katastrophenschutz- und humanitäre Hilfseinsätze durch die Bundeswehr im Ausland geleistet wurden, war an einen bewaffneten Auslandseinsatz deutscher Streitkräfte kaum zu denken. Erst mit dem Wegfall der Ost-West-Konfrontation Anfang der 1990er Jahre, änderte sich der Auftrag der Bundeswehr von einer rein defensiven Bündnisarmee hin zu einer Einsatzarmee. Eine verfassungsrechtliche Regelung blieb vorerst aus.

Das Streitkräfteurteil

Die Organklagen der Bundestagsfraktionen von SPD und FDP vor dem BVerfG, letztere war bemerkenswerterweise selbst Teil der damaligen Regierungskoalition, gegen die Entscheidungen der Bundesregierung zum Einsatz in Somalia und zur Luftraumüberwachung über Bosnien-Herzegowina, schaffen letztlich Klarheit. Das BVerfG entscheidet 1994 im Streitkräfteurteil zum einen, dass Auslandseinsätze im Rahmen von Systemen gegenseitiger kollektiver Sicherheit (bspw. UNO und NATO) generell verfassungskonform sind und beendet somit eine langwierige Debatte über Zulässigkeit solcher Einsätze. Zum anderen bindet es alle Einsätze im Ausland an die vorherige Zustimmung durch den Bundestag und erschafft somit den *konstitutiven Parlamentsvorbehalt* bei Auslandseinsätzen der Bundeswehr. Die Begründung für diesen Urteilsspruch ist nicht unumstritten geblieben. Das Gericht leitet den Parlamentsvorbehalt lediglich anhand anderer wehrverfassungs-



Gerald Danner, BA
Institut für Politische Wissenschaft der Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg

rechtlicher Bestimmungen des Grundgesetzes ab. So sieht es im Wehrbeauftragten des Bundestags (Art. 45b), dem Verteidigungsausschuss als ständigem Untersuchungsausschuss (Art. 45 a Abs. 2) oder in der Gestaltung des Staatshaushaltes (Art. 87 a Abs. 1 Satz 2) eine „verstärkte parlamentarische Kontrolle der Streitkräfte und des Regierungshandelns im parlamentarischen Bereich“ (BVerfGE 90, 286, S. 349ff.). Auch die Feststellung des Verteidigungsfalls (Art. 115a Abs. 1), wodurch das Parlament die Voraussetzung für einen Streitkräfteeinsatz schaffe, spricht laut den Verfassungsrichtern für einen konstitutiven Parlamentsvorbehalt. Dieses Grundsatzurteil wird in der Literatur als gänzliche „Neuschöpfung“ (Wiefelspütz, 2007, S. 15) bezeichnet und stellt nach Auffassung des ehemaligen BVerfG-Präsidenten Ernst Benda „materiell fast eine Verfassungsänderung dar, die sich aus dem geltenden Grundgesetz nur schwer entnehmen lässt“ (Benda, 1995, S. 39). Die häufig zu findende Kritik am BVerfG, dass es nicht verfassungsinterpretierend, sondern sogar verfassungsgebend wirke, scheint also auch beim Streitkräfteurteil zuzutreffen.

Umsetzung des Urteils

In seinem Urteil vom Juli 1994 überlässt es das BVerfG dem Gesetzgeber, das Ausmaß der parlamentarischen Mitwirkung näher zu gestalten. Jedoch gelte der verfassungsrechtlich geforderte Parlamentsvorbehalt „ungeachtet näherer gesetzlicher Ausgestaltung unmittelbar kraft Verfassung. Bundesregierung und Bundestag haben daher bis zum Erlaß[2] eines Gesetzes, das eine förmliche parlamentarische Beteiligung an der Entscheidung über militärische Einsätze deutscher Streitkräfte näher ausgestaltet, nach Maßgabe der […] bereits dargestellten Anforderungen zu verfahren“ (BVerfGE 90, 286, S. 390).

Dieser Zustand sollte tatsächlich rund zehn Jahre andauern. Erst im Jahr 2005 tritt das „Gesetz über die parlamentarische Beteiligung bei der Entscheidung über den Einsatz bewaffneter Streitkräfte im Ausland“ (Parlamentsbeteiligungsgesetz) in Kraft. Bis zu diesem Zeitpunkt wird durch den Bundestag über ca. 50 Auslandseinsätze entschieden, ohne dabei eine nähere gesetzliche Regelung zugrunde legen zu können. Hierbei wird lediglich anhand der Urteilsbestimmungen des BVerfG verfahren. Trotz fehlender, gesetzlich geregelter Verfahrensweise funktioniert der Parlamentsvorbehalt in diesen Zeitraum deshalb, „weil ein reibungsloser Ablauf Streitigkeiten faktisch vermeiden half oder entsprechende Kritik seitens verschiedener Abgeordneter bzw. der oppositionellen Minderheit nicht Anlaß genug für eine vertiefte Auseinandersetzung bot“ (Schröder 2005, S. 144f). Bis zum Jahr 2003, als die FDP einen entsprechenden Gesetzesentwurf einbringt, verzichten die Abgeordneten darauf, die ihnen zugeschriebenen Rechte gesetzlich zu fixieren. Der Entwurf der Regierungskoalition für das Parlamentsbeteiligungsgesetz wird 2004 vom Bundestag verabschiedet und tritt im März 2005, über zehn Jahre nach dem Streitkräfteurteil, in Kraft.

Gemäß dem Parlamentsbeteiligungsgesetz gilt der Parlamentsvorbehalt bei allen Bundeswehreinsätzen außerhalb des Geltungsbereichs des Grundgesetzes, wenn Soldaten der Bundeswehr in bewaffnete Unternehmungen einbezogen sind oder eine Einbeziehung in eine solche Unternehmung zu erwarten ist. Dabei bedürfen vorbereitende Einsatzplanungen oder humanitäre Hilfseinsätze, bei denen Waffen nur zum Zweck der Selbstverteidigung mitgeführt werden, nicht der Zustimmung des Bundestages. Weiterhin definiert das Gesetz die Antragstellung der Bundesregierung näher. Angaben über den Einsatzauftrag, das Einsatzgebiet, die rechtlichen Grundlagen, die Höchstzahl der einzusetzenden Streitkräfte, deren Fähigkeiten, die geplante Einsatzdauer so wie die voraussichtlichen Kosten des Einsatzes sind dabei die Mindestinformationen die der Antrag enthalten muss. Diesem Antrag kann der Bundestag zustimmen oder ihn ablehnen, ihn jedoch nicht ändern. Ein vereinfachtes Zustimmungsverfahren ist vorgesehen, wenn ein Einsatz von geringer Intensität und Tragweite ist und die Befassung des Plenums nicht rechtfertigen würde. Hierbei gilt die Zustimmung des Parlaments als erteilt, wenn nicht innerhalb von sieben Tagen die Befassung des Plenums durch eine Fraktion oder fünf Prozent der Abgeordneten verlangt wird. Das Gesetz sieht ferner eine nachträgliche Zustimmung zu einem Einsatz vor, wenn die Bundesregierung aufgrund von Gefahr im Verzug oder der Geheimhaltungsbedürftigkeit

vor Beginn des Einsatzes den Bundestag nicht mehr um Zustimmung bitten konnte. Bei der erstmöglichen Gelegenheit ist das Parlament jedoch sofort zu befragen und bei fehlender Bejahung sind die Truppen sofort zurückzubeordern.

Der Parlamentsvorbehalt im System des „neuen Dualismus"

Laut Grundgesetz wird die Staatsgewalt „durch besondere Organe der Gesetzgebung, der vollziehenden Gewalt und der Rechtsprechung ausgeübt" (Art. 20 Abs. 2). Hierdurch wird die grundsätzliche Existenz der drei Staatsgewalten Exekutive, Legislative und Judikative festgehalten. Diese Idee der klassischen Gewaltenteilung setzt voraus, dass jede Staatsgewalt, bzw. jedes Staatsorgan, das daraus hervorgeht, autonom und eigenständig handelt. Auf den konstitutiven Parlamentsvorbehalt bezogen bedeutet das, dass *die* Bundesregierung *den* Bundestag um seine Zustimmung zu einem Auslandseinsatz bitten muss. Jedoch entspricht diese Art der Gewaltenteilung nicht der Realität. Grundlegend dabei ist, dass sich im Parlament zwangsläufig immer eine Gruppenstruktur entwickelt, da ein einzelner Abgeordneter auf sich allein gestellt nicht zu politischem Einfluss gelangen kann. Diese Gruppenstruktur äußert sich in der Bildung von Fraktionen die aus Parteien hervorgehen, und in denen die Abgeordneten geschlossen auftreten, um zum einen innerhalb des Parlaments handlungsfähig und zum anderen gegenüber dem Wähler glaubwürdig zu sein. Aufgrund des in der Bundesrepublik Deutschland existierenden parlamentarischen Regierungssystems ist die Regierung von der Geschlossenheit einer in der Mehrheit befindlichen Gruppe von Abgeordneten im Parlament abhängig. Diese Mehrheit wählt beispielsweise den Bundeskanzler als Chef der Regierung. „Die Mehrheitsregel erlaubt es, daß eine bloße Mehrheitsgruppierung im Parlament – die jeweilige Regierungskoalition – allein über die Beschlußfassung des Gesamtparlaments (des Parlaments als Staatsorgan) entscheiden kann." (Schuett-Wetschky 2001, S.82) Hieraus ergibt sich der Begriff der Regierungsmehrheit, der „die Aktionsgemeinschaft zwischen Regierung und Parlamentsmehrheit" (Schuett-Wetschky 2001, S.83), bezeichnet. Es ist also gerade nicht *der* Bundestag als Kollegialorgan, in dem die Abgeordneten unabhängig entscheiden und zur unabhängigen Willensbildung des Parlaments beitragen. Dies führt auch dazu, dass die Abgeordneten der Mehrheitsfraktionen nicht alle parlamentarischen Instrumente gegenüber der Regierung ausschöpfen, weil sie sich „eher als Träger und nicht als formeller Kontrolleur der Regierung sehen." (Lüddecke 2010, S. 312) Dementsprechend attestiert Klaus Brummer den Abgeordneten der Regierungsfraktionen eine geringe Konfliktbereitschaft und leitet daraus den Begriff der begrenzten „war powers" des Bundestags ab.

Reformansätze der Parlamentsbeteiligung

Erste konkrete Reformansätze des Parlamentsbeteiligungsgesetzes erfolgen von Seiten der Bundesregierung. Im Juli 2013 legt das Verteidigungsministerium in seiner Konzeption der Bundeswehr dar, dass die militärische multinationale Zusammenarbeit das Zurückstellen nationaler Vorbehalte erfordern könne. So beinhaltet auch der Koalitionsvertrag zwischen CDU/CSU und SPD zur 18. Legislaturperiode die Einsetzung einer Kommission um zu prüfen, „wie auf dem Weg fortschreitender Bündnisintegration und trotz Auffächerung von Aufgaben die Parlamentsrechte gesichert werden können" (Koalitionsvertrag zur 18. Legislaturperiode, 2013, S. 123f). Auch in der wissenschaftlichen Literatur wird des Öfteren eine andere Regelung der Parlamentsrechte verlangt, da der Zustimmungsvorbehalt des Bundestages bei den Bündnispartnern zu Misstrauen und Ungewissheit führe, ob deutsche Truppenkontingente in speziellen NATO-Einsatzeinheiten auch tatsächlich eingesetzt werden könnten.

Die bisherige Praxis zeigt aber, dass der Bundestag bislang allen Anträgen der Regierung über einen Auslandseinsatz zugestimmt hat; auch der Befassungszeitraum des Bundestags ist als relativ kurz einzustufen, sodass Einsätze dadurch nicht blockiert werden. Über die meisten Anträge wurde innerhalb von zwei Sitzungswochen, über rund 22 Prozent der Anträge innerhalb einer Woche und über einige

sogar in nur einer Sitzung entschieden (Vgl. Abschlussbericht der Rühe-Kommission, BT-DS 18/5000, S. 20). Zu diesem Ergebnis kommt selbst die von der Regierung eingesetzte Kommission. Immer wieder wird auch ein „Entsendeausschuss" des Bundestags vorgeschlagen, „um einerseits das Entscheidungsverfahren zu beschleunigen, andererseits aber auch das Spannungsverhältnis zwischen parlamentarischer Information und militärischer Geheimhaltung zu entschärfen" (Von Krause, 2015, S. 12f). Gegenstimmen sehen jedoch keine zwingenden Gründe für die Einrichtung eines solchen Ausschusses und sind teilweise sogar der Auffassung, nach seiner Einrichtung würde „nur noch das Gewissen der wenigen Mitglieder dieses Ausschusses zählen. Was dadurch besser würde, ist nicht einzusehen" (Klose, 2007, S. 27). Um der Bundesregierung mehr Freiraum bei der Erfüllung von Bündnispflichten zu gewährleisten und damit das Vertrauen der Partner zu stärken, wird des Öfteren auch die Einführung sogenannter Vorratsbeschlüsse diskutiert, womit der Bundestag entweder zu bestimmten Einsatzarten, beispielsweise alle Einsätze der schnellen NATO-Eingreiftruppen, oder zu Beginn einer Legislaturperiode seine vorherige Zustimmung zu Auslandseinsätzen gibt. Bereits in der Debatte vor der Verabschiedung des Parlamentsbeteiligungsgesetzes wird dies von der Unionsfraktion vorgeschlagen (Vgl. Meyer, 2006, S. 64). Hierbei blieben dem Parlament im Einsatzfall allerdings Informationsrechte und das Rückholrecht. Dem eigentlichen Anliegen, damit eine Garantie der deutschen Einsatzbeteiligung für die Bündnispartner zu schaffen, würde jedoch damit entgegen gewirkt, da diese ja immer noch jederzeit mit der Zurückholung der Truppen durch den Bundestag rechnen müssten. Eine Vorabgenehmigung würde außerdem „den konstitutiven wehrverfassungsrechtlichen Parlamentsvorbehalt zur parlamentarischen Bedeutungslosigkeit verurteilen" (Wiefelspütz, 2008, S. 218). Der Vorratsbeschluss wird in der bisherigen Gesetzänderung auch nicht weiter aufgegriffen.

Auf die Vorschläge der sogenannten „Rühe-Kommission", welche letztlich nur aus Abgeordneten der Regierungsfraktionen bestand, da die Opposition auf Mitgliedschaft verzichtete, stützt sich letztlich der „Entwurf eines Gesetzes zur Fortentwicklung der parlamentarischen Beteiligung bei der Entscheidung über den Einsatz bewaffneter Streitkräfte im Ausland im Zuge fortschreitender Bündnisintegration", welcher am 26. Januar 2016 von den Regierungsfraktionen der CDU/CSU und SPD eingebracht wurde. „Der Gesetzentwurf zielt darauf ab, die Rechte des Bundestags bei der Begleitung der militärischen Integration zu sichern und zugleich die Bündnisfähigkeit Deutschlands zu stärken" (Gesetzentwurf, BT-DS 18/7360, S. 1). Hierbei stellt sich aber die Frage, inwieweit es Aufgabe und Funktion des Parlamentsbeteiligungsgesetzes sein soll, die Bündnisfähigkeit Deutschlands zu stärken. Während ein Teil der vorgeschlagenen Gesetzesänderung die Reichweite des Parlamentsvorbehalts deutlicher machen soll, zielt der andere Teil darauf ab, die Informationsrechte des Bundestags zu Auslandseinsätzen der Bundeswehr näher zu regeln. Am 13. April 2016 nimmt der Ausschuss für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung, welcher beim vorliegenden Gesetzesentwurf federführend ist, eine öffentliche Sachverständigenanhörung vor. Die Beurteilung der sieben angehörten Experten, ein Rechtsanwalt und sechs Rechtswissenschaftler, ist bislang die einzige Einschätzung und Einordung des aktuell vorliegenden Gesetzesentwurfs. Paragraph 2 des Änderungsentwurfs katalogisiert verschiedene Einsatztypen, wonach vorbereitende Maßnahmen und Planungen, Erkundungskommandos, humanitäre Hilfsdienste, logistische Unterstützung ohne Bezug zu Kampfhandlungen, Bereitstellung medizinischer Versorgung außerhalb des Gebietes eines bewaffneten Konflikts und Ausbildungsmissionen in sicherem Umfeld in der Regel keiner vorherigen Genehmigung des Parlaments bedürfen. Auffällig ist, dass Erkundungskommandos nach bisheriger Regelung der parlamentarischen Zustimmung im vereinfachten Verfahren bedürfen aber laut Gesetzesentwurf nun gänzlich ohne Befassung des Bundestags möglich wären. Diese Art Einsatzauflistung wird von den Sachverständigen weitgehend kritisiert, da ein Einsatz bewaffneter Streitkräfte „ein Ja-Nein-Begriff [ist], der sich sperrt gegen Regel-Ausnahme-Dogmatik und angewiesen ist auf ein Subsumtionsverfahren im Einzelfall." (Hufefeld, 2016, S. 11) Außerdem „setzt der Entwurf von § 2 Abs. 2 ParlBG ein vielleicht zaghaftes, aber doch erkennbares Signal in

Richtung einer Aufweichung des Parlamentsvorbehalt, das letztlich neue verfassungsgerichtliche Verfahren provozieren, in der Sache aber zumal angesichts des jüngsten Urteils des Bundesverfassungsgerichts zur ‚Operation Pegasus' [Luftevakuierung aus Libyen 2011] kaum Erfolg haben wird." (Sauer, 2016, S. 10) Der „vorgeschlagene Katalog erweitert die Zahl dieser [nicht zustimmungsbedürftigen] Fälle – und reduziert damit, konzeptionell betrachtet, die Reichweite des Parlamentsvorbehalts." (Horn, 2016, S. 11).

Die neu vorgeschlagenen Unterrichtungsrechte des Bundestages bzw. die Unterrichtungspflichten der Bundesregierung werden hingegen weitgehend als „rechtlich unproblematisch" (Wieland, 2016, S. 4) angesehen, gehen jedoch auch „merklich über die verfassungsgerichtlich identifizierten Vorgaben hinaus" (Heintschel von Heinegg, 2016, S. 1). Im Falle der Unterrichtung des Bundestags über geheimhaltungsbedürftige Einsätze und regelmäßige Berichte über künftige multilaterale militärische Verbundfähigkeiten (vorgeschlagene Paragraphen 6a und 9) wäre die Bundesregierung in ihrem politischen Handlungsspielraum erheblich eingeschränkt, da sie sich frühzeitig festlegen müsste. Andererseits wird hierbei aber auch darauf verwiesen, dass damit der Zustimmungsdruck auf den Bundestag erhöht würde, weil ihm mit dem Mehr an Information auch die politischen Kosten einer verweigerten Zustimmung vorab vor Augen geführt werden.

Fazit

Die genauere Betrachtung des Parlamentsvorbehalts in Verbindung mit dem parlamentarischen Regierungssystem Deutschlands zeigt, dass dieser kaum als Gewinn für den Deutschen Bundestag gewertet werden kann. Zwar ist die Bundesregierung seit dem Streitkräfteurteil *de jure* und formal an die Zustimmung des Parlaments gebunden, die eigentliche Entscheidung findet aber *de facto* innerhalb der Regierungsmehrheit statt, bei der es nicht vorstellbar ist, dass diese gegen ihre „eigene" Regierung stimmt. Offensichtlich haben die Verfassungsrichter bei ihrem Urteilsspruch von 1994 diesen Aspekt der „neuen Gewaltenteilung" nicht berücksichtigt. Ferner zeigt ein Blick auf die bisherigen Reformversuche der Parlamentsbeteiligung, dass diese nur aufgrund bündnispolitischer Aspekte angestrebt werden. Konkrete Problemfälle in der parlamentarischen Praxis werden sowohl in der Literatur als auch im Bericht der „Rühe-Kommission" nicht genannt. Die bisherigen Einschätzungen durch gehörte Sachverständige lassen in ihrer Mehrheit außerdem darauf schließen, dass die vorgeschlagenen Änderungen entweder unnötig sind oder sogar zu einer Schwächung der Parlamentsrechte beitragen.

Anmerkungen

1 Nachdem das Bundesverfassungsgericht 1993 den weiteren Einsatz in Somalia nur unter der Bedingung zugelassen hatte, dass der Bundestag dem zustimmt, hatte Günther Verheugen (SPD) in der Plenarsitzung vom 24.06.1993 diese Entscheidung als einen Sieg bezeichnet, den die sozialdemokratische Bundestagsfraktion für das ganze Haus erstritten habe.

2 In Zitaten bleibt die seinerzeitige Rechtschreibung erhalten.

Literatur und Quellen

Benda, Ernst (1995): Deutsche Außenpolitik vor Gericht – Bundesverfassungsgericht und auswärtige Gewalt, in: Internationale Politik, Heft 12 , 1995, S. 39-46.

Heintschel von Heinegg, Wolff (2016): Stellungnahme, Ausschussdrucksache 18 – G – 19.

Horn, Hans-Detlef (2016): Stellungnahme, Ausschussdrucksache 18 – G – 14.

Hufefeld, Ulrich (2016): Stellungnahme, Ausschussdrucksache 18 – G – 14.

Klose, Hans-Ulrich (2007): Geteilte Verantwortung – Ist der so genannte Parlamentsvorbehalt bei Auslandseinsätzen der Bundeswehr ein sinnvolles politisches Instrument? in: Internationale Politik, Heft 5, S. 22-27.

Lüddecke, René (2010): Parlamentarisierung der nationalen Außenpolitik, Nomos-Verlag, Baden-Baden.

Meyer, Berthold (2006): Die Parlamentsarmee – zu schön, um wahr zu sein?, in: vom Ha-

gen, Ulrich (Hrsg.): Armee in der Demokratie – Zum Verhältnis von zivilen und militärischen Prinzipien, VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden, S. 51-71.

Sauer, Heiko (2016): Stellungnahme, Ausschussdrucksache 18 – G – 15.

Schröder, Florian (2005): Das parlamentarische Zustimmungsverfahren zum Auslandseinsatz der Bundeswehr in der Praxis, Carl Heymanns Verlag, Köln, Berlin, München.

Schuett-Wetschky, Eberhard (2001): Gewaltenteilung zwischen Bundesrat und Bundesregierung? – Nach dem Scheitern des Gewaltenteilungskonzeptes des Parlamentarischen Rates: Gemeinwohl durch Parteien statt durch Staatsorgane?, in: Dicke, Klaus (Hrsg.): Der demokratische Verfassungsstaat in Deutschland – 80 Jahre Weimarer Reichsverfassung, 50 Jahre Grundgesetz, 10 Jahre Fall der Mauer, Nomos-Verlag, Baden-Baden, S.67-117.

Von Krause, Ulf (2015): Das Parlament und die Bundeswehr – Zur Diskussion über die Zustimmung des Deutschen Bundestags zu Auslandseinsätzen, Springer VS, Wiesbaden.

Wiefelspütz, Dieter (2007): Der konstitutive wehrverfassungsrechtliche Parlamentsbeschluss, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, Heft 1/2007, S. 3-16.

Wiefelspütz, Dieter (2008): Auslandseinsätze deutscher Streitkräfte und der Bundestag: Ist eine Reform geboten?, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, Heft 2, S. 203-219.

Wieland, Joachim (2016): Stellungnahme, Ausschussdrucksache 18 – G – 18.