

# Frontalangriff auf die Parlamentskontrolle

von Tobias Pflüger

Ich freue mich, dass wir uns auf diesem IMI-Kongress inhaltlich mit einem neuen Schub der Militarisierung auseinandersetzen, der mit der Rede des Bundespräsidenten Gauck auf der Münchner Sicherheitskonferenz 2014 eingeleitet wurde. Wir sehen daran, dass dieses Deutschland außenpolitisch äußerst gefährlich sein kann. Deshalb gab es auch einige Schranken, die dieser Außenpolitik aufgelegt wurden. Wir dürfen nicht vergessen, dass das Grundgesetz zunächst gar keine Armee vorgesehen hat. Dann wurde gegen breiten Widerstand in der Gesellschaft die Wiederbewaffnung durchgesetzt und seitdem gibt es die Formulierung in Grundgesetz, Artikel 87a: „Der Bund stellt Streitkräfte zur Verteidigung auf... (2) Außer zur Verteidigung dürfen die Streitkräfte nur eingesetzt werden, soweit dieses Grundgesetz es ausdrücklich zulässt.“ Dieser Wortlaut war der Stand bis 1994, als die AWACS-Aufklärungsflugzeuge der NATO mit deutscher Besatzung im Rahmen des Krieges in Bosnien eingesetzt wurden. Damals haben die Bundestagsfraktionen von SPD und FDP hiergegen geklagt, weil sie vom Bundesverfassungsgericht eine Klärung wollten, wie in solchen Fällen die Rechte des Parlaments aussehen.

## Eigentlich klare Bedingungen

Daraufhin urteilte das höchste deutsche Gericht am 12. Juli 1994, indem zwei klare Voraussetzungen formuliert wurden, unter denen Auslandseinsätze der Bundeswehr stattfinden dürfen. Die erste Voraussetzung besteht darin, dass der Einsatz im Rahmen eines Systems kollektiver Sicherheit stattfinden muss. Die NATO wurde dabei als ein solches System verstanden, obwohl sie das – sowohl politikwissenschaftlich als auch juristisch betrachtet – nicht ist. Die UN und die OSZE sind kollektive Sicherheitssysteme, die NATO ist schlicht ein Militärbündnis mit einer – wie sich immer deutlicher zeigt – offensiven Ausrichtung und destabilisierenden Wirkung.

Die zweite Voraussetzung bestand darin, dass der Bundestag hierzu grundsätzlich, in der Regel im Vorhinein, abstimmen und seine Zustimmung geben muss. Das heißt, dass alle Auslandseinsätze, die es seither gegeben hat, theoretisch vom Bundestag hätten beschlossen werden müssen. Das ist aber Stück für Stück in der Praxis ausgehebelt worden, sodass wir heute eine ganze Reihe von Einsätzen haben, über die der Bundestag weder informiert ist, noch jemals über sie abgestimmt hat. Das ist aber den Hauptakteuren der deutschen Militärpolitik noch nicht genug, da sie vor folgendem Problem stehen: Sie stellen sowohl innerhalb wie außerhalb der NATO-Strukturen Soldaten zur Verfügung, die regelmäßig in Auslandseinsätzen sind, über die der Bundestag nicht abgestimmt hat. Deshalb gibt es aktuell die Idee, über eine Kommission diesen Parlamentsvorbehalt abzuschaffen. Das ist aus Sicht der Regierung die zwingende Konsequenz aus dem militärischen Konzept des Pooling und Sharing, auf das sich EU und NATO verständigt haben und das vorsieht, gemeinsam dauerhafte militärische Strukturen mit deutscher Beteiligung für den Einsatz aufzustellen und zu unterhalten.

## Pooling und Sharing

Beispielgebend hierbei sind wiederum die AWACS, die der NATO selbst gehören und multinational besetzt sind. Dieses Prinzip soll nun auch auf andere Funktionen und Truppenteile angewendet werden, wobei die gemeinsamen Einheiten dann auch tatsächlich für den gemeinsamen Einsatz bereitstehen sollen, ohne dass ihm die Parlamente der einzelnen beteiligten Länder noch jeweils zustimmen müssen. Deshalb soll es künftig nur noch eine einmalige Zustimmung des Bundestages zur Aufstellung und Beteiligung an diesen Strukturen, nicht aber im Vorfeld ihres jeweiligen Einsatzes geben.

Die Kommission, die zur Ausarbeitung entsprechender Gesetzentwürfe (und ihrer diskursiven Vorbereitung) eingesetzt wurde, wird vom ehemaligen Kriegsminister Volker Rühle geführt, sein Stellvertreter ist Walter Kolbow von der SPD, von 1998 bis 2005 Staatssekretär im sog. „Verteidigungsministerium“. Beide benennen sehr klar, worum es dabei geht. Rühle etwa forderte offen ein, dass es „noch einen Raum für Regierungshandeln geben“ müsse, also Handlungsspielraum der Regierung jenseits parlamentarischer Mitbestimmung.<sup>1</sup> Gegenüber dem Deutschlandfunk argumentierte er folgendermaßen: „Die Arbeitsteilung wird immer stärker, und das ist auch notwendig, um zu vermeiden, dass es zu einer Renationalisierung kommt, die einmal gar nicht bezahlbar wäre und zum anderen auch den europäischen Geist zerstören würde... Der Abzug unserer Soldaten aus den AWACS-Flugzeugen, was andere handlungsunfähig macht – das sind Aufklärungsflugzeuge –, so was darf nicht wieder passieren.“ Dabei betonte er auch, dass die Zeit, die für eine solche Entscheidung benötigt wird, nicht das Problem sei. „Wir haben schon zu meiner Zeit einmal an einem Tag eine Entscheidung getroffen. Oder sonst kann auch der Bundestag in zwei oder drei Tagen mit den entsprechenden Lesungen von Mittwoch bis Freitag die Entscheidungen treffen.“ Tatsächlich sind Eilentscheidungen vom Verfassungsgericht gedeckt. Es soll im Grunde tatsächlich verhindert werden, dass Einsätze gemeinsam aufgestellter Einheiten vom Parlament verhindert werden. „Das Entscheidende ist, dass unsere Freunde und Nachbarn in Europa sich verlassen können auf uns“, so Rühle und verweist auf den neuen Schnellen Eingreifverband der NATO unter Beteiligung der Bundeswehr, der innerhalb von 48 Stunden einsatzbereit sein kann. Zukünftig sollte die Bundesregierung „wenn das in der NATO abschließend geregelt ist, ins Parlament geh[en] und dem Parlament bericht[en], in welche Abhängigkeiten wir uns begeben haben und was von uns erwartet wird, wenn wir die anderen nicht lahmlegen wollen. Das sollte das Parlament zustimmend zur Kenntnis nehmen.“

## Gemeinsame Stäbe in NATO und EU

Ein weiteres Problem mit dem Parlamentsvorbehalt aus Sicht der NATO, der EU und der Bundesregierung ist, dass bereits jetzt in den ständigen Lagezentren und Kommandos der EU und NATO



Krieg ohne Parlament, Foto: Wikipedia, gemeinfrei

ständig Soldaten der Bundeswehr beteiligt sind. Wenn es dann zu einem Einsatz kommt – und wir wissen, dass insbesondere die EU laufend Einsätze beschließt, um die es so gut wie keine öffentliche Diskussion gibt –, dann würde das nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts eine Abstimmung im Bundestag voraussetzen, die jedoch in diesen Fällen nie stattfand. Auch hierzu nennt Rühle ein Beispiel: „[W]ir haben schon jetzt etwa in Brunssum ... ein Hauptquartier der NATO. 30 Prozent werden von deutschen Soldaten gestellt, auch der Chef, und der müsste zu Hause bleiben, wenn dieses Hauptquartier verlegt wird, bis der Bundestag entscheidet.“ Deshalb komme es zukünftig „darauf an, das Parlament frühzeitig zu informieren, frühzeitig in Mitverantwortung zu nehmen, wenn die Regierung solche internationalen Bindungen eingeht“, so Rühle. Eine Abstimmung soll also erfolgen, wenn deutsche Soldaten sich an solchen Stäben beteiligen, aber nicht mehr, wenn diese Stäbe dann einen Einsatz durchführen. Die Relevanz dieses Sachverhaltes zeigt sich deutlich am Fall des Libyen-Krieges. Hier hat sich Deutschland ja offiziell nicht beteiligt, sich sogar bei der Abstimmung über das Mandat des UN-Sicherheitsrates enthalten. Tatsächlich war Deutschland jedoch einerseits durch die Nutzung der gesamten US-amerikanischen, britischen und NATO-Infrastruktur in Deutschland beteiligt, sowie durch elf Bundeswehrsoldaten, die in den NATO-Stäben u.a. an der Zielplanung mitgewirkt haben – wozu ein Mandat des Bundestages zwingend gewesen wäre, aber ausblieb. Neben der Linksfraktion hat sich hierüber bezeichnenderweise nur der Grüne Hans-Christian Ströbele beschwert. Es gibt eine ganze Reihe solcher gemeinsamen Stäbe und Verbände – auf Ebene der EU wäre hier u.a. das kürzlich eingerichtete European Transport Command in Eindhoven zu nennen – und es werden zukünftig durch Pooling und Sharing immer mehr werden. Und deshalb soll der Parlamentsvorbehalt de facto abgeschafft werden, weshalb es richtig ist, dass sich beide Oppositionsparteien im Bundestag nicht an der Kommission unter Rühle beteiligen.

## Aktuelle Rechtslage und Praxis

Doch nehmen wir zunächst noch einmal das aktuelle Parlamentsbeteiligungsgesetz in den Blick. Im Urteil von 1994 forderte das Bundesverfassungsgericht, dass der Gesetzgeber tätig wird und die parlamentarische Kontrolle von Auslandseinsätzen, die ja zuvor gar nicht vorgesehen waren, regelt. Das hat elf Jahre gedauert, bis 2005 das recht übersichtliche Parlamentsbeteiligungsgesetz mit insgesamt neun Paragraphen verabschiedet wurde. Der §5 etwa ermöglicht die „Nachträgliche Zustimmung“ und lautet folgendermaßen: „Einsätze bei Gefahr im Verzug, die keinen Aufschub dulden, bedürfen keiner vorherigen Zustimmung des Bundestages. Gleiches gilt für Einsätze zur Rettung von Menschen aus besonderen Gefahrenlagen, solange durch die öffentliche Befassung des Bundestages das Leben der zu rettenden Menschen gefährdet würde. (2) Der Bundestag ist vor Beginn und während des Einsatzes in geeigneter Weise zu unterrichten. (3) Der Antrag auf Zustimmung zum Einsatz ist unverzüglich nachzuholen. Lehnt der Bundestag den Antrag ab, ist der Einsatz zu beenden.“ Das heißt zwar einerseits, dass die Regierung durchaus Spielräume hat, kurzfristig zu entscheiden und damit ggf. auch das Parlament unter Druck zu setzen, dass das Parlament aber auch solche Einsätze jederzeit beenden kann. Dass das für alle Auslandseinsätze gilt, unterstreicht §8, der in aller Knappheit festschreibt: „Der Bundestag kann die Zustimmung zu einem Einsatz bewaffneter Streitkräfte widerrufen“. Das ist u.a. relevant für Diskussionen innerhalb der Fraktion Die Linke, weil einige dort behaupten, man könne im Falle einer Regierungsbeteiligung gar nicht sofort alle Auslandseinsätze beenden eine Mehrheit im Parlament kann dies aber nach geltendem Recht sehr wohl. Für die laufende Praxis ist auch noch auf §7 hinzuweisen, der die Verlängerung von Einsätzen betrifft und regelt, dass diese – nach Unterrichtung aller Fraktionen – auch ohne Abstimmung im Bundestag erfolgen kann, falls keine Fraktion eine solche innerhalb

von sieben Tagen einfordert. Hier muss man bereits jetzt besonders in den Sommermonaten darauf achten, dass eine solche Abstimmung in jedem Fall eingefordert wird und Einsätze nicht einfach stillschweigend und ohne jede Debatte immer wieder verlängert werden.

Gegenwärtig (Stand 10.11.2014) sind 3.162 Soldaten der Bundeswehr im Auslandseinsatz. Das sind deutlich weniger als in den Vorjahren, weil die Bundeswehr ihr Engagement in Afghanistan ja deutlich heruntergefahren hat. Diese Soldaten im Auslandseinsatz – es kommen natürlich noch einzelne Berater und Beratergruppen sowie diejenigen in gemeinsamen Stäben hinzu – fächern sich auf in 14 Einsätze, die der Bundestag mandatiert hat und nach meiner Zählung sieben Einsätze, die nicht vom Bundestag genehmigt wurden. Der jüngste dieser Einsätze ist der Aufbau eines Ausbildungszentrums in Erbil, Nordirak, wo die kurdischen, nichtstaatlichen Milizen an jenen Waffen ausgebildet werden, die die Bundesregierung ihnen geschickt hat. Dieser Einsatz findet auch nicht im Rahmen eines UN- oder NATO-Einsatzes statt und ist damit weder nach dem Grundgesetz, noch nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zulässig.

## Ausblick und Forderungen

Von der Großen Koalition ist noch in dieser Legislaturperiode zu erwarten, dass dieses bestehende Parlamentsbeteiligungsgesetz gekippt bzw. aufgeweicht wird. Vermutlich wird eine Regelung hinzugefügt, wonach der Einsatz von Soldaten, der im Rahmen der EU und der NATO eingesetzt werden, nur noch ein einmaliges Mandat erfordert. Das heißt der Bundestag soll ihrem eventuellen Einsatz zustimmen – oft wird es sogar um mehrfache Einsätze gehen –, ohne dessen Ziel, Ort und Kontext überhaupt zu kennen.

Dieser Punkt ist jedoch auch bereits jetzt problematisch, denn zur parlamentarischen Kontrolle gehören nicht nur die Abstimmung und die vorangehende Debatte, sondern die Art und Weise, wie das Parlament überhaupt unterrichtet wird und auf Grundlage welcher Informationen es überhaupt debattiert und entscheidet. Hier ist festzuhalten, dass die vergangenen Regierungen immer zurückhaltender wurden und die Informationslage – auch wegen der beständig wachsenden Zahl von Einsätzen – für die Parlamentarier\_innen immer schlechter wird. Über Einsätze des Kommandos Spezialkräfte (KSK), die Elitekampftrope der Bundeswehr, wird ja ohnehin prinzipiell Stillschweigen bewahrt; es wird auch beispielsweise nicht darüber informiert, wie viele von ihnen im Einsatz getötet wurden. Es gab jedoch die ersten Jahre ein eigenes Mandat für die Aktivitäten des KSK im Rahmen des „Krieg gegen den Terror“, v.a. in Afghanistan. Daraus ließen sich zumindest begründete Vermutungen ableiten. Heute werden die Einsätze des KSK jedoch im Rahmen des allgemeinen ISAF-Einsatzes mandatiert, wodurch die konkreten Aktivitäten des KSK deutlich undurchschaubarer werden. Mittlerweile wird auch das Parlament nicht mehr, wie zuvor unter der schwarz-gelben Bundesregierung, im Nachhinein über die Aktivitäten des KSK informiert. 2011 wurden die Abgeordneten noch informiert, durften diese Informationen jedoch nicht weitergeben. Eine schriftliche Frage im Rahmen des Parlamentarischen Fragerechts der Abgeordneten Inge Höger danach, „[a]n welchen Orten außerhalb Deutschlands ... Angehörige des Kommandos Spezialkräfte (KSK) und der Kampfschwimmerkompanie der Spezialisierten Einsatzkräfte Marine/SEK (M) (Verwendungsgruppe 3402) in den letzten zwei Jahren im Einsatz (bitte aufgeschlüsselt nach Einsatzort, Einsatzstärke und Auftrag)“ waren, beantwortete die

Bundesregierung 2011 noch: „Das Bundesministerium der Verteidigung hat die Antwort ... als ‚VS – Nur für den Dienstgebrauch‘ eingestuft. Die Antwort ist in der Geheimschutzstelle des Deutschen Bundestages hinterlegt und kann dort nach Maßgabe der Geheimschutzordnung eingesehen werden.“ 2014 wurde dieselbe Frage nur noch mit dem Hinweis beantwortet, dass „Einsätze der Spezialkräfte ... grundsätzlich der Geheimhaltung“ unterliegen.<sup>2</sup>

Viele der genannten Vorgänge sind rechts- und verfassungswidrig und es gab natürlich Diskussionen, ob man hier nicht vor dem Bundesverfassungsgericht klagen sollte. Hiergegen gibt es jedoch gewichtige Einwände und Empfehlungen, da das Verfassungsgericht in den letzten Jahren meist Urteile gefällt hat, welche die offensive Ausrichtung der NATO und der Bundeswehr unterstützt haben. Das gilt auch für das Urteil von 1994, das zwar die Rechte des Parlaments gestärkt hat, aber zugleich grundsätzlich den Weg für Auslandseinsätze der Bundeswehr – entgegen dem Wortlaut des Grundgesetzes – frei gemacht und die NATO zu einem „System kollektiver Sicherheit“ erklärt hat. Insofern würde eine Klage hinsichtlich des unmittelbaren Falles und der Parlamentsbeteiligung vielleicht sogar die Rechtswidrigkeit bestätigen, zugleich aber neue Einsatz- oder Mandatierungsformen und auch Ausnahmetatbestände eröffnen, die dann die Regierung zur Unterlaufung des Parlamentsvorbehalts ausnutzen kann. Es besteht also die Gefahr, dass sich selbst bei Erfolg der eigentlichen Klage die Rechtslage insgesamt verschlechtert.

Das hat auch mit der öffentlichen Stimmung und Debatte zu tun, in der über die Mehrzahl der Auslandseinsätze so gut wie gar nicht gesprochen und der Parlamentsvorbehalt fast ausschließlich von denen thematisiert wird, die ihn als hinderlich erachten und abschaffen möchten. Die schleichende Aushöhlung des Parlamentsvorbehalts muss deshalb von unserer Seite viel deutlicher herausgearbeitet und kritisiert werden. Wir sollten für einen sehr strikten Parlamentsvorbehalt eintreten, der letztlich jeden einzelnen Soldaten im Auslandseinsatz betrifft und zukünftig eigentlich auch die Auslandsverwendung von Polizeivollzugsbeamten umfassen müsste. Das genügt aber nicht, denn es sollte v.a. auch die Öffentlichkeit über Auslandseinsätze diskutieren und sie muss dazu auch durch umfassende Information – nicht nur über den Einsatz in Afghanistan, sondern auch über jene im Libanon, Kosovo, dem Irak und Mali – in die Lage versetzt werden.

## Anmerkungen

- 1 Alle Zitate von Volker Rühle entstammen dem Interview mit dem Deutschlandfunk vom 10.9.2014: Auslandseinsätze der Bundeswehr – „Das Parlament frühzeitig informieren“, Volker Rühle im Gespräch mit Silvia Engels, [www.deutschlandfunk.de/auslandseinsaetze-der-bundeswehr-das-parlament-fruehzeitig.694.de.html?dram:article\\_id=297063](http://www.deutschlandfunk.de/auslandseinsaetze-der-bundeswehr-das-parlament-fruehzeitig.694.de.html?dram:article_id=297063)
- 2 Bundestags-Drucksachen 17/6589 (2011) und 18/3215 (2014).