

Skizze des Konstitutiven Parlamentsvorbehalts in Deutschland

2

Mit seinem Streitkräfteurteil hat das BVerfG am 12. Juli 1994 wesentliche Eckpunkte zu Auslandseinsätzen der Bundeswehr formuliert.¹ Die Entscheidung ebnete nach dem Wiedergewinnen der deutschen Einheit den Weg für eine Neuorientierung der deutschen Außenpolitik, die mit Stichworten wie „grundlegende weltpolitische Veränderungen“, „globale komplexe sicherheitspolitische Herausforderungen“, „Übernahme größerer Verantwortung“, „Machtgewöhnung“, „Normalisierung“, „Gleichberechtigung“, „machtpolitische Resozialisierung“, aber auch kritisch „Militarisierung der Außenpolitik“ gekennzeichnet werden kann.² Das Streitkräfteurteil stellte einerseits die verfassungsmäßige Zulässigkeit von Einsätzen außerhalb des NATO-Territoriums („Out of Area“) fest, andererseits wurde dem Deutschen Bundestag eine unabdingbare Mitwirkung an allen Entscheidungen für bewaffnete Einsätze der Bundeswehr zugesprochen. Dieses ergibt sich nicht aus dem Wortlaut der Verfassung, sondern erfolgte in einem Akt „kühner Interpretation des Grundgesetzes“ (Wiefelspütz 2005, S. 189). Dabei formulierte das BVerfG nur Grundsätze und überließ es dem Gesetzgeber, Einzelheiten der Parlamentsbeteiligung zu regeln. Dieser zeigte jedoch keine Eile, die sich in den folgenden Jahren aus dem Urteil entwickelnde Praxis gesetzlich zu regeln. Erst 2005 wurde das ParlBG verabschiedet.

Nach § 1, Abschn. 2 ParlBG bedürfen alle Einsätze bewaffneter deutscher Streitkräfte außerhalb des Geltungsbereichs des Grundgesetzes der – grundsätzlich vorherigen – Zustimmung des Bundestages, unabhängig von Art, Intensität, Umfang und Bedeutung (Wiefelspütz 2008, S. 205), wobei ein Einsatz immer dann

¹ BVerfG 2 BvE 3/92.

² Für einen Überblick, auf wen diese Begriffe zurückgehen s. von Krause 2013, S. 159.

vorliegt, wenn „Soldatinnen oder Soldaten der Bundeswehr in bewaffnete Unternehmungen einbezogen sind oder eine Einbeziehung in eine bewaffnete Unternehmung zu erwarten ist“ (§ 2, Abschn. 1). Eine Abstufung ergibt sich lediglich bei Einsätzen von „geringer Intensität und Tragweite“, bei denen ein vereinfachtes Verfahren vorgesehen ist (§ 4), sowie bei „Einsätzen bei Gefahr im Verzuge, die keinen Aufschub dulden“; für diese sieht das Gesetz die Möglichkeit einer nachträglichen Zustimmung vor (§ 5). Außerdem wird ein Rückholrecht des Bundestages festgeschrieben (§ 8).

Mit diesem Prinzip des „doppelten Schlüssels“ (Wiefelspütz 2008, S. 204) tragen Regierung und Parlament gemeinsam die Verantwortung für militärische Einsätze. Allerdings liegt das Initiativrecht allein bei der Bundesregierung. Sie entscheidet, ob, in welchem Umfang und mit welchem Auftrag sie ggf. Militär einsetzen will. Entsprechenden Anträgen der Regierung kann der Deutsche Bundestag gem. § 3, Abschn. 3 ParlBG formal nur zustimmen oder sie ablehnen, nicht hingegen Änderungen beschließen. In der parlamentarischen Praxis haben sich jedoch Möglichkeiten einer informellen Mitwirkung – allerdings nur der Regierungskoalition – an der Formulierung von solchen Anträgen entwickelt (von Krause 2013, S. 198). Das ParlBG spezifiziert darüber hinaus in § 3, Abschn. 2 die Informationen, die ein Antrag der Bundesregierung enthalten muss, um dem Parlament eine sachkundige Entscheidung zu ermöglichen.

Formal gehört der Deutsche Bundestag aufgrund der im Streitkräfteurteil normierten Grundsätze und deren Konkretisierung im ParlBG zu den Parlamenten mit den stärksten Rechten beim Einsatz von Streitkräften („War Powers“) (Dietrich et al. 2007, S. 4). Deren Wirksamkeit wird allerdings unterschiedlich bewertet. Kritische Stimmen weisen darauf hin, dass die Bundesregierung dem Bundestag bisher mehr als 80³ Anträge auf Zustimmung zu Einsätzen (einschl. Mandatsverlängerungen) zugeleitet hat. Alle wurden ausnahmslos gebilligt, wobei man ein deutliches Übergewicht der Regierung im parlamentarischen Verfahren feststellen kann (von Krause 2014, S. 81 f.).⁴ Dieses wirft Fragen nach der Wirksamkeit des Parlamentsvorbehalts auf (Dietrich et al. 2007, S. 21). Andererseits wird darauf verwiesen, dass Plenardebatten des Bundestages dafür sorgen, „dass die Abgeordneten sich dem Für und Wider militärischer Auslandseinsätze stellen müssen und die Entscheidungen nicht unter Ausschluss der Öffentlichkeit fallen können“ (Mutz 2012, S. 235).

³ Wiefelspütz spricht sogar von über 100 Einsätzen (2012, S. 19).

⁴ Prägnante Beispiele sind die Entscheidung zur Beteiligung an einem Einsatz in Ost-Timor im Jahre 1999 (von Krause 2013, S. 199, FN 384) und die Durchsetzung des ersten Mandats für die Operation Enduring Freedom am 16.11.2001, die im Nachhinein von Abgeordneten als „erheblicher Druck“ bzw. als „Erpressung“ qualifiziert wurde (von Krause 2011, S. 184 f.).



<http://www.springer.com/978-3-658-07111-0>

Das Parlament und die Bundeswehr
Zur Diskussion über die Zustimmung des Deutschen
Bundestages zu Auslandseinsätzen
von Krause, U.
2015, IX, 45 S. 2 Abb., 1 Abb. in Farbe., Softcover
ISBN: 978-3-658-07111-0