



Universität Potsdam



Martina Kolanoski

Die Entsendung der Bundeswehr ins Ausland

Zur Funktion des Parlamentsvorbehalts im
Kontext bündnispolitischer Verpflichtungen

Martina Kolanoski
Die Entsendung der Bundeswehr ins Ausland:
Zur Funktion des Parlamentsvorbehalts im Kontext
bündnispolitischer Verpflichtungen

Martina Kolanoski

Die Entsendung der Bundeswehr ins Ausland:
Zur Funktion des Parlamentsvorbehalts im
Kontext bündnispolitischer Verpflichtungen

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Universitätsverlag Potsdam 2010

<http://info.ub.uni-potsdam.de/verlag.htm>

Universitätsverlag Potsdam, Am Neuen Palais 10, 14469 Potsdam

Tel. +49 (0)331 977 4623, Fax -3474,

E-Mail: verlag@uni-potsdam.de

Die Schriftenreihe **WeltTrends Thesis**

wird herausgegeben von Prof. Dr. habil. Jochen Franzke,
Universität Potsdam, im Auftrag von WeltTrends e.V.

Band 9 (2010)

Martina Kolanoski: Die Entsendung der Bundeswehr ins Ausland:

Zur Funktion des Parlamentsvorbehalts im Kontext bündnispolitischer Verpflichtungen

Lektorat und Satz: pertext – Enrico Wagner

Druck: docupoint GmbH Magdeburg

Umschlagfoto: Bearbeitung durch Anna Ebeling

Das Manuskript ist urheberrechtlich geschützt.

Alle Nutzungsrechte liegen bei WeltTrends e. V.

ISSN 1866-0738

ISBN 978-3-86956-062-5

Zugleich online veröffentlicht auf dem Publikationsserver der Universität Potsdam

URL <http://pub.ub.uni-potsdam.de/volltexte/2010/4211/>

URN [urn:nbn:de:kobv:517-opus-42110](http://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:kobv:517-opus-42110)

[<http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:kobv:517-opus-42110>]

Inhalt

Abbildungsverzeichnis	8
Abkürzungsverzeichnis	8
Vorwort	11
1 Einleitung	13
2 Auslandseinsätze der Bundeswehr und die Rolle des Bundestages	23
2.1 Von der Verteidigungsarmee zur „Armee im Einsatz“	23
2.2 Demokratische Kontrolle von Streitkräften	26
3 Rechtliche Regelung und praktische Umsetzung	31
3.1 Das Streitkräfteurteil des Bundesverfassungsgerichts	31
3.2 Gesetzliche Regelung	33
3.3 Umsetzung des ParlBGs	35
4 Politische und militärische Integration	43
4.1 Politische Verpflichtungen: Deutschland als Motor der ESVP	44
4.2 Der Aufbau militärischer Fähigkeiten der EU	50
4.3 Das Spannungsfeld zwischen militärischer Kooperation und dem Parlamentsvorbehalt	54
4.4 Zur Möglichkeit des „Opting Out“ – Spielräume der Bundesregierung	63
5 Fallbeispiel: Der deutsche Entscheidungsprozess zur EU-Mission EUFOR RD CONGO	65
5.1 Überblick: Der Konflikt im Kongo und das Eingreifen der UNO	65
5.2 Der Entscheidungsprozess	67
5.3 Bestimmung der Einsatzmodalitäten	71

6	Fazit	75
7	Literatur- und Quellenverzeichnis	79
	Bücher und Zeitschriftenartikel	79
	Dokumente	86
	Zeitungsauswertung im Zeitraum vom 27.12.2005-01.06.2006	90
	Internetquellen	90
	Eigene Interviews	91
	Korrespondenz	91
8	Anhang	93
	Anhang 1: Aufstellung der Abstimmungen im BT-Plenum zu den Auslandseinsätzen der Bundeswehr	93
	Anhang 2: Das Parlamentsbeteiligungsgesetz	96



Martina Kolanoski, geboren 1981, studierte Politikwissenschaften, Neuere / Neueste Geschichte sowie Teilgebiete des Rechts in Münster, Berlin und Potsdam.

Dieser Text wurde im Februar 2009 als Masterarbeit im Studiengang Politikwissenschaften an der Universität Potsdam eingereicht und erfolgreich verteidigt.

Kontakt: matti_ko@yahoo.com

Welt Trends Thesis

Publikation von Abschlussarbeiten

Seit zwei Jahrzehnten betreuen wir akademische Veröffentlichungen. Seit zwei Jahren publizieren wir in der Reihe **WeltTrends Thesis** studentische Abschlussarbeiten (Magister-, Diplom- und Bachelorarbeiten) mit dem Schwerpunkt internationale Beziehungen und vergleichende Länderstudien in einer ansprechenden Form publiziert.

Unser Angebot: WeltTrends übernimmt Lektorat, Satz und Werbung. Der Universitätsverlag Potsdam realisiert die Buchpublikation sowie die Online-Veröffentlichung auf dem zertifizierten Publikationsserver der Universität Potsdam und den Nachweis in den relevanten bibliographischen Datenbanken und Bibliothekskatalogen. Sie erhalten zehn Autorenenexemplare, weitere Exemplare gibt es zum Sonderpreis.

Die Kosten liegen für Sie deutlich unter den üblichen Verlagsangeboten. Ein Beispiel: Bei einem Umfang von 100 Seiten und bei einer Auflage von 50 Exemplaren kostet dies 500 Euro. Die konkreten Konditionen, z.B. mit Farbfotos oder in englischer Sprache, werden nach Vorlage des Manuskripts abgesprochen.

Bisher erschienen:

- 1 | Kolleck: FTAA/ALCA – Von Alaska bis Feuerland?
- 2 | Die „dritte Generation“ – „Trzecie pokolenie“
- 3 | Kube: Immigration und Arbeitskämpfe in den USA
- 4 | Krämer: Die Politik Deutschlands in der Kosovofrage
- 5 | Bar: Wasserkonflikte in Zentralasien
- 6 | Iro: UN Peacebuilding Commission in Sierra Leone
- 7 | Dittrich: Die FDP und die deutsche Außenpolitik
- 8 | Chinalski: Regional Governance in der Oder-Partnerschaft

Ansprechpartner:

Prof. Dr. Jochen Franzke 0331 977 3414 (j.franzke@weltrends.de)

Büro WeltTrends 0331 977 4540 (redaktion@weltrends.de)

www.weltrends.de

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	paks-Kategorien der parlamentarischen Macht im Bereich der Sicherheitspolitik	20
Abbildung 2:	paks-Kategorien zum Grad der Kriegsbeteiligung	20
Abbildung 3:	Verantwortungsbereiche der Exekutive und Legislative im System der „kombinierten Gewalt“	28
Abbildung 4:	Militärische Fähigkeiten der EU, 2008	51
Abbildung 5:	Vorgesehene Aufgaben der EU-BG	53
Abbildung 5:	Zeiträume der Einsatzentscheidung auf EU-Ebene	58
Abbildung 6:	Phasen des Entscheidungsprozesses	70

Abkürzungsverzeichnis

AA	Auswärtiges Amt
AEUU	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
AWACS	Airborne Warning and Control System
BMV	Bundesminister der Verteidigung
BMVg	Bundesministerium der Verteidigung
BT	Bundestag
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Bundesverfassungsgerichtsentscheid
CDU	Christlich Demokratische Union
CMC	Crisis Management Concept
CSU	Christlich Soziale Union
dcaf	Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces
DF	Demokratischer Frieden
EAC	European Airlift Centre
EP	Europäisches Parlament
EU	Europäische Union
EUV	Vertrag über die Europäische Union
EU-BG	European Battlegroups
EUFOR	European Union Force
EUMC	EU-Militärausschuss
EUMS	EU-Militärstab

ESVP	Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik
ESS	Europäische Sicherheitsstrategie
FAZ	Frankfurter Allgemeine Zeitung
FDP	Freie Demokratische Partei
FCIR	Forces Capable of Immediate Reaction
FlaRak	Flugabwehrraketen
FHQ	Force Headquarters
GG	Grundgesetz
HQ	Headquarters
IB	Internationale Beziehungen
KSK	Kommando Spezialkräfte
MONUC	UN-Mission in der Republik Kongo (Mission de l'ONU en RD Congo)
MPSU	Military Police Special Unit
NATO	North Atlantic Treaty Organisation
NRF	NATO Response Force
OHQ	Operational Headquarters
ONUC	Opérations des Nation Unies au Congo
OpCdr	Operation Commander
ParIBG	Parlamentsbeteiligungsgesetz
PSK	Politisches und Sicherheitspolitisches Komitee
SHAPE	Supreme Headquarters Allied Powers Europe
SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands
SWP	Stiftung Wissenschaft und Politik
SZ	Süddeutsche Zeitung
WEU	Westeuropäische Union

Welt Trends *Lehrtexte*

Anregend für die Debatte.

Unverzichtbar fürs Seminar.

Kostengünstig für das studentische Budget.

Für Studenten und Dozenten!

- 1 | Nachdenken über Europa
- 2 | Autoritäre Regime
- 3 | Grenzen der EU
- 4 | Wissenschaftliches Schreiben
- 5 | Herrschaft in Süd- und Mittelamerika
- 6 | Internationale Beziehungen: Konzepte
- 7 | Regime im Nahen und Mittleren Osten
- 8 | Regieren in Brandenburg
- 9 | Politische Herrschaft im Vergleich
- 10 | Die Karibik-Krise 1962
- 11 | Atomare Rüstung und Abrüstung heute
- 12 | Das politische System Irans
- 13 | Die Genfer Abrüstungskonferenz
- 14 | Grenzen in den internationalen Beziehungen
- 15 | Deutsche Außenministerien bis 1945
- 16 | Auswärtiges Amt der Bundesrepublik Deutschland
- 17 | Ministerium für Auswärtige Angelegenheiten der DDR

Bestellen Sie ...

... mit einer Mail an bestellung@welttrends.de

... auf www.welttrends.de

... auf www.amazon.de – Suchwort „Welttrends“

Ansprechpartner:

HD Dr. Raimund Krämer 0331 977 4535 (r.kraemer@welttrends.de).

Vorwort

Seit der Einreichung dieser Arbeit im Februar 2009 hat sich das Thema schon wieder weiter entwickelt. Der Vertrag von Lissabon wurde von allen 27 Mitgliedsstaaten ratifiziert, der Deutsche Bundestag hat die EU-Begleitgesetze verabschiedet und im Koalitionsvertrag der schwarz-gelben Regierung vom Oktober 2009 wurde vereinbart, dass das Parlamentsbeteiligungsgesetz geändert werden soll, soweit eine „jeweils zeitnahe und ausreichende Information des Parlaments in besonderen Fällen durch die Bundesregierung nicht sichergestellt werden kann“. Vermutlich sollen damit vor allem die Entscheidungsverfahren über die Einsätze der schnellen Eingreifgruppen von NATO und EU der herkömmlichen Regelung entnommen werden. Wie in der vorliegenden Arbeit ersichtlich wird, reagiert die neue Regierung damit auf ein bestehendes Spannungsverhältnis zwischen den neu geschaffenen Militärtruppen und dem parlamentarischen Zustimmungsverfahren. Die politische Lösung wird wahrscheinlich nicht so regierungsfreundlich ausfallen wie von der CDU gewünscht. Doch mit der Einrichtung eines von der FDP geplanten Vertrauensgremiums würde die Verantwortung und Kontrolle der Gesamtheit des Bundestages entzogen werden. Eine Einschränkung der parlamentarischen Rechte bei der Entsendung der Bundeswehr wird voraussichtlich heftige Kritik in der gesamten Opposition auslösen.

Für die Betreuung der Arbeit danke ich meinem Erstgutachter Herrn Dr. habil Raimund Krämer und meinem Zweitgutachter Herrn Dr. Martin Rink. Ganz herzlich bedanke ich mich bei Professor Dr. Wilfried Schreiber, der sich mir als Diskussionspartner anbot. Die Arbeit profitierte von seinen wertvollen Anmerkungen und seiner konstruktiven Kritik. Ferner bedanke ich mich bei Hartmut Beilmann, Hans Peter Buch, Hans-Heinrich Dieter, Sandra Dieterich, Anna Ebeling, Maria Engell, Nadin Fromm, Claudia Haydt, Jens Längert, Florian und Julian Mönks und Hermann Kolanoski. Für die Zusendung von Materialien danke ich Benjamin Kleemann und den Büros von Dieter Wiefelspütz und Niels Annen. Ich bedanke mich bei allen Abgeordneten, die sich die Zeit genommen haben, mit mir zu sprechen oder schriftlich zu antworten.

Für die Finanzierung dieser Publikation bedanke ich mich herzlichst bei Professor Dr. Sebastian Engell.

1 Einleitung

Mit einem Grundsatzurteil legte das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) 1994 fest, dass die Bundeswehr als „Parlamentssheer“ fungiert und Auslandseinsätze der parlamentarischen Zustimmung *a priori* bedürfen. Gleichzeitig betonte das BVerfG die Konzeption der Bundeswehr als Bündnisarmee. Seit diesem Urteil hat der Bundestag über 73 Anträge der Bundesregierung zum Einsatz der Bundeswehr abgestimmt.¹ Trotz zum Teil sehr kontroverser Diskussionen in Parlament und Öffentlichkeit wurde bislang² kein Antrag abgelehnt. Vor diesem historischen Befund stellt sich die Frage, ob es strukturelle Ursachen für dieses Abstimmungsverhalten gibt.

Die Funktion des Parlamentsvorbehalts wird unterschiedlich bewertet. Während die einen glauben, die Bundesregierung mit dem Parlamentsvorbehalt zur „*Sorgfalt bei der Entscheidung*“ zwingen zu können und damit zu einem „*zurückhaltenden*“³ Außenverhalten zu bewegen, halten andere dagegen, dass die tatsächliche Entscheidung auf internationaler Ebene getroffen wird.

„Ich glaube nicht, dass wir für unser Land, für das wir alle Verantwortung tragen, das Optimum erreichen, wenn das Parlament am Ende einer Entscheidungskette faktisch nichts mehr beeinflussen, sondern nur noch Ja oder Nein sagen kann. Dies könnte möglicherweise nach einer Entscheidung eines internationalen Gremiums, des NATO-Rats oder einer europäischen Institution der Fall sein. Dann würden wir nur das nachvollziehen, was vorher in Struktur und Prinzip entschieden worden ist.“⁴

Macht der Parlamentsvorbehalt Deutschland also „zurückhaltender“? Oder wird im Bundestag nur noch einmal nachvollzogen, was bereits auf anderer Ebene entschieden worden ist? Deutschlands „*Verantwortung und seine internationalen Verpflichtungen haben in den vergangenen Jahren dazu geführt, dass Anzahl, Intensität, Umfang und Dauer der Einsätze der Bundeswehr stetig zugenommen haben*“⁵. Deutschland ist als wichtiger Ressourcengeber eingebunden in die Sicherheitssysteme

- 1 Die Angabe ist einer Übersicht des Sach- und Sprechregister des Deutschen Bundestags entnommen. Siehe Anhang 1.
- 2 Stand: November 2009.
- 3 Winfried Nachtwei, MdB, Bündnis 90/Die Grünen, in: Deutscher Bundestag (2004): Stenografischer Bericht, Plenarprotokoll 15/100, 25.03.2004.
- 4 Schmidt, Christian, MdB, CDU/CSU: Plenarprotokoll 15/100, 25.03.2004, 8991.
- 5 Der damalige Verteidigungsminister Peter Struck, SPD, im Vorwort zu den Verteidigungspolitischen Richtlinien, 2003.

der UNO, der NATO und der sich entwickelnden gemeinschaftlichen Außen- und Sicherheitspolitik der Europäischen Union, ESVP. Der Einsatz bewaffneter Bundeswehrsoldaten findet in der Regel innerhalb eines dieser Systeme kollektiver Sicherheit statt. In den meisten Fällen bedeutet dies, dass der Bundestags-Entscheidung eine Entscheidung auf UNO-Ebene, auf UNO- und NATO-Ebene oder auf UNO- und EU-Ebene vorausgeht. Auf der intergouvernementalen Ebene der UNO, NATO und EU sind Regierungsvertreter die zur Entscheidung befugten Akteure. Auf dieser Ebene getroffene Vorentscheidungen werden dem Deutschen Bundestag zur Abstimmung übergeben. Entsteht durch diesen Ablauf ein Handlungsdruck, der aus dem parlamentarischen Verfahren einen symbolischen Akt werden lässt? Ziel der vorliegenden Magisterarbeit ist es, die tatsächliche Entscheidungsmacht des Bundestags vor dem Hintergrund sicherheitspolitischer Kooperationen herauszuarbeiten. Dazu soll untersucht werden, ob die politische und militärische Integration Deutschlands in der ESVP die Umsetzung des Parlamentsvorbehalts behindert. Die Umsetzung in der Staatspraxis wird am Fallbeispiel des Einsatzes EUFOR RD CONGO nachvollzogen. Folgende Fragen stehen im Mittelpunkt des Forschungsinteresses:

1. Können die Abgeordneten der ihnen zugewiesenen Verantwortung für einen bewaffneten Bundeswehreininsatz gerecht werden?
2. Welche rechtlichen und politischen Verpflichtungen einer Beteiligung deutscher Soldaten an Einsätzen der EU ergeben sich durch:
 - a. die konzeptionelle Ausrichtung der ESVP,
 - b. das außenpolitische Verhalten der Bundesregierung,
 - c. die militärische Kooperation in multinationalen Streitkräfteverbänden im Allgemeinen, sowie
 - d. die Beteiligung an schnellen Eingreiftruppen der EU im Speziellen?
3. Wie wird das Spannungsverhältnis zwischen dem Parlamentsvorbehalt und den bündnispolitischen Verpflichtungen von Abgeordneten und Angehörigen der Bundeswehr bewertet? Welche Lösungsmöglichkeiten werden gesehen?

Sowohl die aktuelle Forschungsliteratur als auch die Diskussionen in Politik und Justiz verweisen auf einen Klärungsbedarf hinsichtlich dieser Fragen.

Politische Integration

Am *Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces* (dcaf) besteht seit 2002 eine Arbeitsgruppe, die vergleichende Studien zur parlamentarischen Kontrolle der Sicherheitspolitik in Demokratien erarbeitet. Zur Frage der Beteiligung an multinationalen Militärmissionen ist 2004 der Sammelband „*The double democratic deficit*“ erschienen. Die These des doppelten demokratischen Defizits beschreibt die Legitimationsprobleme auf nationaler und internationaler Ebene. Demnach sei die parlamentarische Kontrolle der Sicherheitspolitik im Vergleich zu anderen Politikfeldern generell sehr schwach ausgebildet. Durch den globalen Trend der Multinationalisierung von Sicherheit und Verteidigung und dem damit verbundenen Transfer von Entscheidungen auf die intergouvernementale Ebene seien die Legislativrechte der nationalen Parlamente weiter eingeschränkt worden. Da diese intergouvernementalen Akteure ihre demokratische Legitimität durch Repräsentation, Transparenz und Accountability bisher nicht signifikant erhöht haben, führe die Verlagerung der Entscheidungsmacht zu einem demokratischen Defizit.

Auch in der Postparlamentarismus-Forschung finden sich Hinweise darauf, dass der Bundestag seine angestrebten Funktionen nicht erfüllen kann. Der Forschungsbereich befasst sich nicht vorrangig mit Fragen der Sicherheits- und Verteidigungspolitik, einige Untersuchungsergebnisse sind jedoch von Relevanz. Eine zentrale These ist, dass die Bedingungen der Europäischen Integration und die Erfordernisse der transnational vernetzten Gesellschaften zu einer Auslagerung von Entscheidungen auf multinationale Kooperationen führen. Diese Verlagerung führe zu einer Entmachtung der nationalen Parlamente. Diese „Niedergangsthese“, die Svein Andersen und Tom Burns Mitte der 1990er-Jahre in Bezug auf die Europäische Union entwickelten⁶, wird sehr kontrovers diskutiert. Auf diese Kontroverse soll hier nicht weiter eingegangen werden. Wichtig für die vorliegende Arbeit sind die grundsätzlichen Funktionsweisen multilateraler Verhandlungssysteme und das damit verbundene Spannungsfeld zwischen diesen Systemen und einer parlamentarischen Kontrolle.

Kooperationen in multinationalen Verhandlungssystemen verletzen nach Arthur Benz immer die demokratischen Prinzipien der gleichen Einflusschancen, Öffentlichkeit, Kontrollierbarkeit, Partizipation und Interessendurchsetzung.⁷ Die Lösungen, die gefunden werden, seien in hohem Maße abhängig von den Machtpotenzialen und Tauschfähigkeiten der Mitglieder. Die Verhandlungen würden auf informellen

6 Andersen, Svein S.; Burns, Tom R. (1996), S. 227-251.

7 Benz, Arthur (1998), S. 205.

Kontaktstrukturen beruhen und nach informellen Regeln funktionieren. Die Exekutive müsse sich kooperativ verhalten und offen dafür sein, Einigungen über Koppelgeschäfte und Paketlösungen zu erzielen.

Würde die parlamentarische Kontrolle im Vorfeld der Verhandlungen verstärkt werden, so wäre die Kooperationsfähigkeit erheblich vermindert. Eine nachträgliche Kontrolle würde die Effektivität der Verhandlungen nicht stören, falle aber zu Lasten der Partizipation und der parlamentarischen Kontrollfähigkeit. Denn ein Zurücktreten von den erzielten Ergebnissen wäre mit so enormen Kosten für den gesamten Staat verbunden, dass es praktisch keine Alternativmöglichkeiten gäbe.⁸

Bei dem Entsenderecht des Deutschen Bundestags handelt es sich um eine Form der nachträglichen Kontrolle, da die Zustimmung zwar vor der Truppenentsendung, aber nach der Entscheidung auf internationaler Ebene erfolgt. Es stellt sich daher die Frage, inwieweit die Entscheidungsmacht des Bundestags durch die Vorentscheidung innerhalb der Bündnisse eingeschränkt wird.

Militärische Integration

Der Entscheidungsspielraum könnte außerdem durch die Formen der militärischen Integration infrage gestellt sein. Die Bundeswehr ist auf vielfältige Weise in multinationalen Kooperationen eingebunden. Multinationalität ist auch ein Schlüsselement beim Aufbau militärischer Fähigkeiten der EU. An den verfassungsrechtlichen Verfahren zur Beteiligung deutscher Soldaten an Aufklärungsflügen der AWACS-Verbände hat sich gezeigt, dass die Integration in militärischen Streitkräfteverbänden in einem potenziellen Spannungsfeld zum Parlamentsvorbehalt steht. In der Verhandlung vor dem BVerfG 1993 argumentierte die SPD, dass „das AWACS-System (...) auch ohne deutsche Beteiligung funktionsfähig“⁹ bleibe. Die regierende CDU/CSU-Fraktion hielt dagegen, dass die Einsatzfähigkeit des Verbandes ohne deutsche Beteiligung infrage gestellt sei. Im Ergebnis wurde vom BVerfG anerkannt, dass die parlamentarische Zustimmungspflicht mit „bündnispolitischen Risiken“¹⁰ verbunden sei. Ein Abzug deutscher Soldaten aus dem integrierten AWACS-Verband würde mit einer „Minderung der Funktionsfähigkeit des Verbandes“ einhergehen.

In der Diskussion über die Gesetzesentwürfe wurde eingehend über ihr Spannungsverhältnis zur militärischen Integration beraten. Im Juni

8 Benz, Arthur (1998), S. 208.

9 BVerfGE 88, 173 (177).

10 Zusammenfassung der mündlichen Verhandlungen zum bundesverfassungsgerichtlichen Verfahren vom 07.04.1993, zitiert in: BVerfGE 108, 34 (44).

2004 bat der Ausschuss für Wahlprüfung und Geschäftsordnung militärische und juristische Experten, zur Problematik integrierter Verbände Stellung zu beziehen. Dabei wurde u. a. die Auffassung vertreten, dass für den Einsatz bewaffneter Soldaten in integrierten Verbänden die Zustimmung des Bundestags erst nachträglich eingeholt werden solle, damit die Bündnispflichten der Bundesrepublik Deutschland nicht „unterlaufen oder ausgehöhlt werden“¹¹. Bei der gesetzlichen Umsetzung des Parlamentsvorbehalts wäre es nach der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung möglich gewesen, das Zustimmungsverfahren dem Grad der militärischen Integration anzupassen. In den Fällen, da Einsätze durch ein „vertraglich geregeltes Programm militärischer Integration vorgezeichnet“¹² gewesen wären, hätte der Gesetzgeber die Option gehabt, die Parlamentsbeteiligung zu erleichtern.¹³ Diese Möglichkeit wurde in dem Parlamentsbeteiligungsgesetz von 2005 nicht verwirklicht.

Die CDU/CSU-Bundestagsfraktion sieht ein Vereinbarkeitsproblem der schnellen Eingreiftruppen von NATO und EU mit dem deutschen Entscheidungsverfahren:

*„Wenn und solange Einheiten der Bundeswehr als fester Bestandteil eines multinationalen Eingreifverbandes zur militärischen Krisenbewältigung zu Verfügung gestellt werden, müssen diese auch kurzfristig eingesetzt werden können. Dafür ist das Parlamentsbeteiligungsgesetz entsprechend anzupassen.“*¹⁴

Das Verhältnis militärischer Integration zum Parlamentsvorbehalt wird auch in den Arbeiten der SWP diskutiert. Noetzel und Schreer halten die Kontrollmöglichkeiten des Bundestags bezüglich der NATO Response Force (NRF) und der EU-Battlegroups (EU-BG) für sehr gering.¹⁵ Die EU-BG sind innerhalb von fünf Tagen an jeden Ort weltweit verlegbar. Würden damit tatsächlich Organisationen geschaffen, die den Einsatz bei „Gefahr in Verzug“ und die damit verbundene nachträgliche Kontrolle durch den Bundestag zum Normalfall werden lassen?

11 Scholz, Rupert (2004): Schriftliche Stellungnahme. Professor Dr. Ruprecht Scholz, ehemaliger Politiker, CDU, 1988- 1989 BMW. 2004 hatte er eine Professur am Lehrstuhl für Staats- und Verwaltungsrecht an der Universität München.

12 BverfGE 90, 286 (382).

13 Die Abstufung der Beteiligung könnte durch die Delegation auf einen Sonderausschuss, Vorratsbeschlüsse, generelle Vorabentscheidungen oder einem vereinfachten Zustimmungsverfahren erfolgen. Zur Diskussion der verschiedenen Optionen: Wiefelspütz, Dieter (2004), S. 382-387.

14 CDU/CSU-Bundestagsfraktion (2008): Sicherheitsstrategie für Deutschland, S. 12.

15 Noetzel, Timo; Schreer, Benjamin (2007b), S. 36. Juristische Darlegungen der Problematik finden sich bei: Schmidt-Radefeldt (2004) und Wiefelspütz, Dieter (2004).

Forschungsstreit: Parlamentarische Einflussnahme

In der aktuellen Forschung gibt es verschiedene Projekte, die sich mit dem problematischen Einfluss sicherheitspolitischer Kooperationen auf die Kontrollfähigkeit nationaler Parlamente beschäftigen. Bei den Studien, die sich ausschließlich mit dem deutschen Parlamentsvorbehalt befassen, handelt es sich zum großen Teil um juristische Darlegungen.¹⁶ Dementgegen befassen sich die Artikel von Timo Noetzel, Markus Kaim und Peter Schmidt von der Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP) ganz konkret mit den begrenzten Entscheidungsspielräumen der Abgeordneten. Noetzel betont die Unmöglichkeit der Ablehnung eines Einsatzes der schnellen Eingreiftruppen von NATO und EU. Markus Kaim beschreibt den multilateralen Handlungsdruck. Er entwickelt den Begriff der „*ablehnenden Zustimmung*“, bei der sich der Unmut der Abgeordneten nur in einer Begrenzung der Mittel äußert, es jedoch niemals zu einer Verweigerung des Einsatzes kommen wird. Peter Schmidt stellt anhand des Entscheidungsprozesses zum Kongo-Einsatz die These des „*multilateralen Cäsarismus*“ auf und beschreibt damit die Herrschaft durch komplexe Aushandlungssysteme auf multinationaler Ebene. Im Widerspruch zu diesen Darlegungen, in denen sich der Einfluss des Bundestags als sehr eingeschränkt zeigt, stehen die Arbeiten über den „Parlamentarischen Frieden“, in denen den Parlamenten eine zentrale Rolle bei der Gestaltung einer friedlichen Außenpolitik zugesprochen wird.

Die These des „Parlamentarischen Friedens“

In einer Studie des Forschungsprojekts zur *Parlamentarischen Kontrolle von Sicherheitspolitik* (paks) an der Universität Düsseldorf wurde eine Untersuchung zu einem möglichen Zusammenhang zwischen der Stärke parlamentarischer Macht und der Beteiligung am Irakkrieg 2003 durchgeführt. Das Forschungsdesign beruht auf dem Kant'schen Theorem des „Demokratischen Friedens“ (DF)¹⁷. Die dyadische¹⁸ Version dieser These besagt, dass sich Demokratien *untereinander* friedlicher Verhalten als andere Regierungsformen. Nach der monadischen¹⁹ Auslegung sollen

16 Biermann, Rafael (2004); Fischer-Lescano, Andreas (2007); Gilch, Andreas (2005); Schmidt-Radefeldt, Roman (2004), (2005b); u. a.

17 Höffe, Ottfried (1995): Immanuel Kant: Zum ewigen Frieden.

18 Der Begriff „Dyade“ stammt aus der Mathematik und bezeichnet eine zweifach variable Angabe. In der Friedensforschung werden so die Staatenpaare bezeichnet, die in ihrem Verhalten zueinander untersucht werden.

19 Eine Monade bezeichnet eine Einheit. In der monadischen Version wird der demokratische Staat als Einheit genommen und sein Außenverhalten untersucht. Hieraus werden generelle Aussagen zum Außenverhalten abgeleitet.

Demokratien *generell* zu einem friedlicheren Außenverhalten tendieren. Beide Versionen lassen sich zum einen durch einen normativ-kulturellen, wie auch durch einen rationalistisch-institutionellen Ansatz begründen. Bei Letzterem stehen die demokratischen Prinzipien der Gewaltenteilung, die Transparenzpflichten der Exekutiven und die politische Partizipation der Bürger im Mittelpunkt. Dementsprechend wird davon ausgegangen, dass sich im außenpolitischen Verhalten von Demokratien die Präferenzen der Gesellschaft widerspiegeln. Ausgehend von einer den Krieg ablehnenden kriegsaversen Bürgerschaft müssten sich diese Interessen in einem friedlichen Außenverhalten zeigen.

Der dyadische Doppelbefund des DF wird von vielen als das einzige empirische Gesetz der Internationalen Beziehungen (IB) aufgefasst.²⁰ Mitte der 1990er Jahre gewann aber auch die monadische Version wieder an Bedeutung und damit die Frage: Gibt es demokratische Spezifika, die ein *generell* friedlicheres Außenverhalten begünstigen? Diesem Erkenntnisinteresse folgt auch das oben genannte Forschungsprojekt. Dabei wird von einer spezifischen Wirkungsweise der Parlamente auf die Gestaltung der Sicherheitspolitik ausgegangen.²¹

Institutionalisiert durch die regelmäßige Wiederwahl, wird den Parlamenten eine hohe *Responsivität* zugesprochen. Durch die enge Verbindung zur Bevölkerung seien die Abgeordneten *sensibel* für die herrschenden Präferenzen, die öffentliche Meinung und ihren Wandel. So können sie effektiv und kompetent für die Umsetzung der Präferenzen sorgen. Es wird davon ausgegangen, dass kriegsaverse Einstellungen in der Bevölkerung eher auf die Abgeordneten als auf die Regierungsmitglieder einwirken. Das hätte zur Folge, dass es zu Sollbruchstellen zwischen der Regierung und der Mehrheitsfraktion im Parlament kommen könne.²² Diese seien friedenspolitisch relevant.

Die *Trägheit*, die der Prozess der Debatten und „*deliberativen Aussprachen*“ mit sich bringt, entfalte zusätzlich eine abbremsende Wirkung, die zur Besonnenheit dränge. Des Weiteren werden die Einflussmöglichkeiten der *Opposition* betont. In der Regierung nicht vertreten, kann diese durch die parlamentarische Kontrolle ihre Alternativvorschläge an die Öffentlichkeit bringen und den Entscheidungsprozess empfindlich verzögern. In der Phase der Willensbildung hätte die Opposition vielgestaltige Chancen, um sich aktiv einzubringen.

20 Dieterich, Sandra; Hummel, Hartwig; Marschall, Stefan (2007).

21 Dieterich, Sandra; Hummel, Hartwig; Marschall, Stefan (2007), S. 10f.

22 Dieterich, Sandra; Hummel, Hartwig; Marschall, Stefan (2007), S. 10f.

„Somit kann im parlamentarischen Systemen auch bei hoher Identität zwischen Regierungsfractionen und Exekutive Kontrolle qua Opposition praktiziert und können die sicherheitspolitischen Spielräume der Exekutive eingengt werden.“²³

Aufbauend auf diesen Besonderheiten wird in der oben genannten Studie die These des „parlamentarischen Friedens“ aufgestellt: Das sicherheitspolitische Verhalten von Demokratien sei abhängig von der Beteiligung der Parlamente am Entscheidungsprozess. Diese können als institutionelle Veto-Spieler und strukturelle „Kriegsverderber“ fungieren. Zur Überprüfung dieser These wurde der Grad der Beteiligung am Irakkrieg (2003) mit dem Grad der parlamentarischen Macht im Bereich der Sicherheitspolitik in Relation gesetzt. Den 25 EU-Staaten wurden entsprechend ihrer parlamentarischen Macht fünf Kategorien zugeordnet. Deutschland war mit zehn weiteren Staaten in der ersten Kategorie.

1. comprehensive	Zustimmung vor Truppenentsendung, große Kontroll- und Öffentlichkeitskapazitäten
2. selective	teilweise Zustimmung im Vorab, große Kontroll- und Öffentlichkeitskapazitäten
3. deferred	nachträgliche Zustimmung, große Kontroll- und Öffentlichkeitskapazitäten
4. basic	Zustimmung nicht erforderlich, obligatorische Unterrichtung, große Kontroll- und Öffentlichkeitskapazitäten
5. deficient	keine spezifischen Kompetenzen, wenig Kontroll- und Öffentlichkeitskapazitäten

Abb. 1: paks-Kategorien der parlamentarischen Macht im Bereich der Sicherheitspolitik²⁴

Ebenso wurde der Grad der Kriegsbeteiligung in fünf Kategorien unterteilt:

1. Bodenkampftruppen	Kampftruppen mit hoher eigener Gefährdung
2. Luft- und Seestreitkräfte	Kampftruppen mit geringer eigener Gefährdung, aber hohen Einsatzkosten
3. rückwärtige Bodentruppen	geringe Einsatzkosten, gewisse eigene Gefährdung
4. logistische Hilfe	geringe Einsatzkosten, keine eigene Gefährdung
5. keine militärische Beteiligung	keine Einsatzkosten und keine eigene Gefährdung

Abb. 2: paks-Kategorien zum Grad der Kriegsbeteiligung

23 Dieterich, Sandra; Hummel, Hartwig; Marschall, Stefan (2007), S. 11.

24 Die Tabellen finden sich inhaltsgleich in der Studie.

Die beiden Typologien wurden dann in einer Kreuztabelle miteinander in Beziehung gesetzt. Gemäß der Hypothese müsste sich hier zeigen, dass Staaten mit einer geringen parlamentarischen Kontrollmacht sich besonders stark am Krieg beteiligten und andersherum. Im Wesentlichen konnten die Ergebnisse die Erwartungen bestätigen. Nur Dänemark und Litauen zeigten ein unerwartetes Verhalten. Die deutsche Zurückhaltung im Irakkrieg entsprach der Hypothese. Aufgrund der Ergebnisse erscheint ein Zusammenhang der beiden Variablen möglich. Um zu gesicherten Ergebnissen zu kommen, müsste die Studie aber auf weitere Fälle der militärischen Gewaltanwendung ausgedehnt werden.²⁵ Zudem fehlen Forschungsdaten, um die im Entscheidungsprozess relevanten Faktoren zu identifizieren. Bisher wurde nicht überprüft, ob die Stärke der parlamentarischen Kontrollmacht in einem ursächlichen Zusammenhang zu dem Grad der Kriegsbeteiligung steht oder ob andere Faktoren ausschlaggebend waren.

Zu überprüfen bleibt dementsprechend, ob der Parlamentsvorbehalt in der Staatspraxis in der angenommenen Weise funktioniert.

Aufbau und Vorgehensweise

Zur Einführung in das Thema wird im Kapitel 2 zunächst die Veränderung der Bundeswehraufgaben nach dem Ende der Blockkonfrontation des Kalten Krieges dargestellt. Anschließend wird kurz auf die unterschiedlichen Formen demokratischer Kontrolle von Streitkräften im internationalen Vergleich eingegangen.

Im Kapitel 3 wird die rechtliche Ausgestaltung des Parlamentsvorbehalts dargestellt und die konkrete Umsetzung in der Praxis erörtert. Dazu dienen die Erkenntnisse aus den hierfür durchgeführten Interviews sowie die Antwortschreiben von Andreas Schockenhoff (CDU/CSU) und Rainer Arnold (SPD). Im Einvernehmen mit den Abgeordneten wurden die Gespräche auf Tonband aufgezeichnet. Die verwendeten Zitate wurden von ihren Urhebern zur Veröffentlichung freigegeben. Die Anfragen wurden per E-Mail an Abgeordnete des Auswärtigen- und des Verteidigungsausschusses gesandt. In der E-Mail wurde das Forschungsinteresse mit drei kurzen Fragen vorgestellt. Der größte Rücklauf kam von Seiten der SPD-Fraktion. Mit Abgeordneten der Union und der FDP wurden keine Gespräche geführt, es wurde jedoch schriftlich geantwortet. Zudem finden sich von diesen Parteien zahlreiche Stellungnahmen in öffentlichen Quellen wie Plenarreden, Parteikonzepten, Zeitungsinterviews und Bundestagsdrucksachen.

25 Zur kritischen Auswertung der Ergebnisse siehe: Dieterich, Sandra; Hummel, Hartwig; Marschall, Stefan (2007), S. 19f.

Anders bei BÜNDNIS 90/Die Grünen. Auf die Anfragen der Autorin wurde nicht geantwortet und die Position der Partei konnte auch nicht anhand der zugänglichen Quellen nachvollzogen werden. Im Zusammenhang mit dem Parlamentsvorbehalt kritisieren Die Grünen die unzureichende Informationspolitik der Bundesregierung, insbesondere über die Tätigkeiten der Kommando Spezialkräfte (KSK)²⁶. Da sich die Arbeit jedoch auf den Erstantrag über einen bewaffneten Einsatz der Bundeswehr konzentriert, ist dieser Aspekt nicht relevant. Aufgrund der mangelnden Informationen wird der Standpunkt der Grünen nicht berücksichtigt.

Im Kapitel 4 wird die Entwicklung der EU als eigenständiger Sicherheitsakteur dargestellt. Als Quellen dienen die Verträge der Europäischen Union (insbesondere der Vertrag von Lissabon), Dokumente des Europäischen Rats und Presseerklärungen der Bundesregierung. Das Kapitel ist auf die Frage ausgerichtet, welche rechtlichen und politischen Verpflichtungen Deutschland als tragender Bestandteil der ESVP einget. Daraufhin wird der Aufbau militärischer Fähigkeiten der EU auf die Frage untersucht, ob die deutsche Beteiligung an der militärischen Kooperation in Friedenszeiten zur Beteiligung an Einsätzen verpflichtet. Zum tieferen Verständnis des Aufbaus multinationaler Streitkräfteverbände wurden Gespräche mit zwei Bundeswehrangehörigen geführt, die einschlägige Erfahrungen im Bereich der militärischen Kooperation bei der NATO haben. Zusätzlich wurde schriftliche Korrespondenz geführt, aus der sich unter anderem eine sehr wichtige Stellungnahme des Generalleutnants a. D. Hans-Heinrich Dieter ergab. Die militärische Fachliteratur konnte über das Ausbildungs- und Informationszentrum der Bundeswehr in Strausberg bezogen werden. Die schriftlichen Stellungnahmen der Experten, die 2004 vor den Wahlprüfungsausschuss gegeben wurden, waren im Parlamentsarchiv des Bundestags erhältlich.

Im Fallbeispiel in Kapitel 5 werden anhand des Entscheidungsprozesses zur deutschen Beteiligung an dem EU-geführten Kongo-Einsatz 2006 die Einflussmöglichkeiten der Abgeordneten analysiert. Der Entscheidungsablauf ist sehr gut in der Presse dokumentiert. Als Arbeitsgrundlage dienten Artikel der beiden überregionalen Tageszeitungen *Frankfurter Allgemeine Zeitung* und *Süddeutsche Zeitung* sowie der Wochenzeitung *Die Zeit*, die systematisch ausgewertet wurden. Zudem liegen der Autorin für das Verfahren der parlamentarischen Beteiligung zwischen Januar und Mai 2006 nicht-offizielle Dokumente vor. Die Analyse dieser Dokumente trug wesentlich zum Verständnis und zur Bewertung des Gesamtprozesses bei. Aus Gründen der Geheimhaltung werden die Informationen jedoch nicht argumentativ verwendet, sondern nur als Hintergrundinformationen genutzt.

26 Zum Beispiel im Antrag von Bündnis 90/Grünen, Drucks. 16/6770, 23.10.2007.

2 Auslandseinsätze der Bundeswehr und die Rolle des Bundestags

2.1 Von der Verteidigungsarmee zur „Armee im Einsatz“

„Der Bund stellt Streitkräfte zur Verteidigung auf.“²⁷ So sagt es das Grundgesetz. Die ursprüngliche Kernaufgabe der Bundeswehr ist damit die Landesverteidigung im Sinne des Schutzes der territorialen Integrität. Die verfahrensrechtlichen Fragen zum Einsatz der Bundeswehr zur Verteidigung sind im Grundgesetz abschließend geregelt: Auf Antrag der Bundesregierung beschließt der Bundestag mit Zustimmung des Bundesrats den Verteidigungsfall.²⁸ Die Feststellung des Verteidigungsfalls ermächtigt zum militärischen Einsatz der Streitkräfte und führt zum Übergang der Befehlsgewalt von dem Bundesminister der Verteidigung auf den Bundeskanzler.²⁹

Der Verteidigungsfall ist in der Geschichte der Bundesrepublik noch nicht ausgerufen worden, dennoch hat die Bundeswehr seit 1958 an weltweiten Auslandseinsätzen teilgenommen. In der Zeit des Kalten Krieges engagierten sich deutsche Soldaten ausschließlich in nicht bewaffneten Aktionen zur Katastrophenhilfe. Die indirekte Beteiligung an Kriegshandlungen im Irak 1991 markierte den Beginn der Einbeziehung der Bundeswehr in bewaffnete Auseinandersetzungen. Mit der Entsendung von 1.700 Soldaten nach Somalia 1993 leistete die Bundeswehr erstmalig bewaffnete Unterstützung zu einer UN-Friedensmission.³⁰ In den folgenden Jahren beteiligte sich Deutschland an weiteren bewaffneten Einsätzen, die durch die UN geführt wurden³¹:

- 1994: UNAMIR in Ruanda
- 1991-1996: UNSCOM im Irak
- 1995: UNPROFOR in Kroatien
- 1996-1998: UNTAES in Ostslawonien
- Seit 2006: UNIFIL im Libanon

27 Art. 87a I GG.

28 Art. 115a I GG.

29 Art. 115b GG.

30 Zur Entwicklung der Auslandseinsätze zwischen 1993 und 2003 vgl. Kleemann, Benjamin (2005).

31 Auslandseinsätze mit „Einbeziehung in bewaffnete Unternehmung“, zusammengestellt unter Verwendung der Informationen der Bundeswehr: <http://www.einsatz.bundeswehr.de/portal/a/einsatzbw> (20.12.2008).

Seit Anfang der 1990er-Jahre führt die NATO Maßnahmen der Friedenssicherung im Auftrag der UNO durch. Deutsche Soldaten waren an folgenden UN-mandatierten NATO-Operationen beteiligt:

- 1995-1996: IFOR im ehemaligen Jugoslawien
- 1996-2004: SFOR in Bosnien-Herzegowina und im Luftraum des Balkan
- Seit 2001: ISAF in Afghanistan

Der NATO-Operation „ALLIED FORCES“, die zur „Abwendung einer humanitären Katastrophe“ 1999 im Kosovo stattfand und an der sich Deutschland mit Tornado-Kampfflugzeugen beteiligte, fehlte die völkerrechtliche Legitimation durch ein UN-Mandat.

Im Rahmen der Westeuropäischen Union (WEU) wurden zwei militärische Operationen durchgeführt.

- 1991: maritime Minenräumung in der Golfregion
- 1993-1996: WEU/NATO-Operation „Sharp Guard“ in Jugoslawien

Nach der Integration der WEU in die EU trat diese 2003 erstmalig als sicherheitspolitischer Akteur auf. Seitdem war die Bundeswehr an fünf EU-geführten Militäroperationen beteiligt. Jeder dieser Operationen ging eine legitimierende UN-Resolution voraus:

- 2003: Operation CONCORDIA in Mazedonien
- 2003: ARTEMIS in der Republik Kongo
- Seit 2004: EUFOR-Mission in Bosnien-Herzegowina
- 2006: EUFOR RD CONGO
- Seit Dezember 2008: ATALANTA vor der Küste Somalias

Mit der Beteiligung an der Operation *Enduring Freedom* in Afghanistan, am Horn von Afrika (seit 2001) und Kuwait (2002-2003) leistet Deutschland den USA militärischen Beistand bei der Wahrnehmung des Rechts auf Selbstverteidigung gemäß Art. 51 UN-Charta und Art. 5 NATO-Vertrag.

Die Operation „Libelle“, die am 14. März 1997 der Befreiung deutscher Geiseln in Albanien diente, war im betrachteten Zeitraum der einzige Kampfeinsatz, bei dem die Bundeswehr unilateral, d. h. ohne die Beteiligung anderer Staaten, handelte. Der Einsatz stellte gleichzeitig einen Fall von „Gefahr im Verzuge“ dar, bei dem die Zustimmung

durch den Bundestag in einem nachträglichen Verfahren erteilt wurde.

Vor 1990 hatten die Bundesregierungen stets bestritten, dass die Bundeswehr zu bewaffneten Unternehmungen außerhalb der Landes- und Bündnisverteidigung eingesetzt werden dürfe. Als sich die Staatspraxis ab den frühen 1990er-Jahren wandelte, bestand zunächst Uneinigkeit über die Vereinbarkeit von „*Out-of-Area-Einsätzen*“³² und Friedensmissionen mit dem deutschen Grundgesetz.³³ Diese Streitigkeiten löste das BVerfG mit seinem weit reichenden Urteil von 1994. Die verfassungsrechtlichen Vorgaben wurden 11 Jahre später im Parlamentsbeteiligungsgesetz (ParlBG) umgesetzt.³⁴ Lange war umstritten, wie die Rechte des Parlaments in Fällen besonderer Geheimhaltungsbedürftigkeit, Eilbedürftigkeit und vor dem Hintergrund der Bündnisfähigkeit geregelt werden sollten.

Abgesehen von den verschiedenen Auffassungen über die konkrete Ausgestaltung, genießt das Prinzip des Parlamentsvorbehalts eine sehr große Akzeptanz in Deutschland. Auch Politiker, die eine Änderung des Gesetzes wünschen, unterstreichen gleichzeitig die Bedeutung des Verfahrens an sich.

Das Bundesverfassungsgericht begründet den gesteigerten demokratischen Legitimationsbedarf mit der erhöhten Gefährdung „*soldatischer Rechtsgüter für Leib und Leben*“³⁵. So auch die damalige Abgeordnete Heidemarie Wieczorek-Zeul bereits 1994:

*„Aber ich muss wirklich sagen, dass es absolut jenseits meines Verständnisses ist, (...), dass die Abgeordneten des deutschen Bundestags bei Fragen der Steuer- und Finanzpolitik ein Recht haben zu entscheiden, aber dieses Recht nicht haben sollen, wenn es um Leben und Tod von jungen Leuten geht. Mein Verständnis als Abgeordnete ist, dass es nichts Höheres gibt, als den Schutz des Lebens von Menschen. Und über diese Frage will ich als Abgeordnete entscheiden können.“*³⁶

Diese Argumentation wirkt sehr plausibel. Warum wird die Beteiligung des Bundestags also überhaupt zur Diskussion gestellt?

32 Der Begriff bezeichnet NATO-Operationen, die außerhalb des NATO-Gebietes stattfinden.

33 Die Position der rechtswissenschaftlichen Diskussion zu dieser Frage zwischen 1990 und 1994 finden sich übersichtlich zusammengestellt bei: Dreist, Peter (2005), S. 510.

34 Zu dem Urteil des BVerfG und der gesetzlichen Umsetzung siehe Kapitel 3.1.

35 BVerfGE 89, 45, zitiert in: Baldus, Manfred (2004): Schriftliche Stellungnahme, S. 14. Manfred Baldus ist Inhaber des Lehrstuhls für Öffentliches Recht und Rechtsgeschichte an der Universität Erfurt.

36 Wieczorek-Zeul, Heidemarie in der mündlichen Verhandlung zum Hauptsacheverfahren des Streitkräfteurteils am BVerfG 1994, zitiert in: Baldus, Manfred (2004), S. 15.

2.2 Demokratische Kontrolle von Streitkräften

Die Gestaltung der Sicherheits- und Außenpolitik liegt traditionell im Kernbereich exekutiver Entscheidungskompetenz. Auch wegweisende Demokratietheoretiker wie John Locke haben es abgelehnt, die Entscheidung über Krieg und Frieden dem Parlament zu überlassen. Locke, dessen Abhandlungen über die Regierung als Gründungsschriften des politischen Liberalismus gelten, unterwirft die Steuerung der Außenpolitik einer von der Regierung abgrenzbaren vierten Gewalt. Aufgrund des anarchischen Naturzustands in den Internationalen Beziehungen müssten die Sicherheitsinteressen des Volkes nach außen durch die „Föderative“ vertreten werden. Während bei innerstaatlichen Angelegenheiten die Exekutive an die Gesetze der Legislativen gebunden ist, unterliegt die „Föderative“ bei der Vertretung auswärtiger Interessen dieser Kontrolle nicht. Obwohl Locke erkennt, dass damit das Ergebnis außenpolitischer Tätigkeit der „Klugheit oder Torheit“ der handelnden Regierungsmitglieder überlassen bleibt, sieht er die Erfordernisse des internationalen Umfeldes als beschränkende Bedingungen, die eine Kontrolle in diesem Bereich nicht gestatten.

„And though this federative Power in the well or ill management of it be of great moment to the commonwealth, yet it is much less capable to be directed by antecedent, standing, positive Laws, than the Executive; and so must necessarily be left to the Prudence and Wisdom of those, whose hands it is in (...)”³⁷

Auch die von Charles de Montesquieu beschriebene Gewaltenteilung beinhaltet keine Beteiligung der Legislative an Fragen der Außenpolitik. Als ein Instrument der Tat sollen die Streitkräfte allein dem Monarchen unterstellt sein. Nur dieser könne schnell handeln und entscheiden.³⁸ Die Erfordernisse effektiver Sicherheitspolitik schienen unvereinbar mit der Trägheit einer parlamentarischen Diskussion.

In den modernen Demokratien hat sich jedoch eine Beteiligung des Parlaments zur Streitkräftekontrolle durchgesetzt. Je nach verfassungsrechtlicher Normierung ist die Einflussnahme unterschiedlich stark ausgestaltet und in verschiedenen Machtressourcen verankert.³⁹

37 Locke, John (2008): Ch. XII, § 147, S. 365.

38 Pesch, Volker (2006).

39 Vgl. Kategorien der parlamentarischen Kriegsrechte bei: Hummel, Hartwig; Marschall, Stefan (2007).

Dazu gehören:

1. *Haushaltrecht*: Kontrolle des Streitkräfteeinsatzes durch die Steuerung der Verteidigungsausgaben.
2. *Öffentlichkeit*: Ein öffentlicher Diskurs über das Regierungsvorhaben bietet auch der Opposition die Möglichkeit, Handlungsalternativen aufzuzeigen. Entscheidend ist hierfür, wie gut das Parlament informiert wird.
3. *Abwahlmöglichkeiten*: Jedes Parlament hat prinzipiell die Möglichkeit, seiner Regierung das Vertrauen zu entziehen. Praktisch ist dies in Bezug auf den Einsatz von Streitkräften bisher nur in den Niederlanden, nach dem Bericht über den Blauhelmeinsatz in Srebrenica 1995, geschehen. Bei 1-Parteien-Mehrheiten ist eine Abwahl noch unwahrscheinlicher als in Koalitionsregierungen.⁴⁰
4. *Kontrollrechte* im Sinne eines Monitorings laufender Einsätze: Kontrollinstrumente in Form von Berichterstattungspflichten, Fragestunden oder Untersuchungsausschüssen. Die Wirksamkeit ist abhängig von der Frage effektiver Sanktionsmöglichkeiten.
5. *Entsenderecht*: Vorhandene Zustimmungsrechte unterscheiden sich bezüglich des Zeitpunkts der Abstimmung. Diese können vor der Entscheidung auf internationaler Ebene, vor oder nach der Truppenentsendung erfolgen.

Wie stark die parlamentarischen Kontrollrechte in einem Staat ausgebaut sind, ist abhängig von verschiedenen Faktoren, die sich aus der spezifischen Geschichte und der Art des Regierungssystems ergeben.⁴¹ In der Bundesrepublik Deutschland, die nach dem Zweiten Weltkrieg vollständig entmilitarisiert wurde, wurden dem Parlament sehr starke Kontrollrechte bei der Verwendung der Streitkräfte eingeräumt. Die Wiederbewaffnung erfolgte nach dem Korea-Krieg mit der sich entwickelnden Blockkonfrontation und dem Kalten Krieg, aber unter dem skeptischen Augenmerk der Alliierten. Deutschland sollte zwar militärisch zur Stabilisierung der eigenen Sicherheitslage beitragen, die Gefahr deutscher Aggressionen sollte nach Außen aber gleichzeitig so klein wie möglich gehalten werden. Daher wurde noch lange nach der Gründung der Bundeswehr 1955/56 die Auffassung vertreten, dass sie

40 Dazu ausführlicher: Born, Hans; Hänggi, Heiner (2005), S. 199-222.

41 Wagner, Wolfgang (2006b).

– abgesehen von Einsätzen zur Katastrophenhilfe⁴² – ausschließlich zur Landes- und Bündnisverteidigung eingesetzt werden dürfe. In den frühen 1990er-Jahren änderte sich mit dem grundlegenden Wandel der internationalen Situation auch das Aufgabenprofil der Bundeswehr. Die historische Eigenart der Bundeswehr zeigte sich in der Regelung der „kombinierten Gewalt“. Dieser Begriff bezeichnet die Regelung, die dem Parlament im Feld der Außenpolitik, in dem die Bundesregierung über weitreichende Entscheidungshoheiten verfügt, einige Befugnisse zugesteht.⁴³ Insbesondere liegt das formale Entscheidungsrecht zum Streitkräfteeinsatz beim Parlament.

Bundesregierung	Bundestag
<ul style="list-style-type: none"> • Befehls- und Kommandogewalt über Streitkräfte • Aushandlung und Unterzeichnung von Verträgen und sonstigen multilateralen Erklärungen • Verantwortlichkeit für die Pflege auswärtiger Beziehungen • weitgehendes Initiativrecht • Führung internationaler Verhandlungen 	<ul style="list-style-type: none"> • Entscheidung über Auslandseinsatz der Bundeswehr • Ratifizierung völkerrechtlicher Verträge • Übertragung von Hoheitsrechten auf zwischenstaatliche Institutionen • sehr begrenzte Initiativ- und Gestaltungsmöglichkeiten

Abb. 3: Verantwortungsbereiche der Exekutive und Legislative im System der "kombinierten Gewalt"

Ein parlamentarisches Entscheidungsrecht bei der Entsendung der Streitkräfte gibt es weder in den USA noch in Frankreich oder Großbritannien. In den USA haben sich trotz der *War Power Resolution* von 1973, die die Rechte des Kongresses stärken sollte, die *executive privileges* des Präsidenten erhalten.⁴⁴ Im Commonwealth gehört der Einsatz der Streitkräfte zu den *royal prerogatives*, in Frankreich ist er Teil der *domaine réservé* des Präsidenten. Geplante Einsätze werden in Großbritannien und Frankreich zwar im Parlament diskutiert, die Ergebnisse der Debatten entfalten jedoch keine formale Verbindlichkeit für die Exekutive.⁴⁵ Das heißt, dass ein Streitkräfteeinsatz auch gegen die Meinung der parlamentarischen Mehrheit durchgeführt werden kann. Stellt die deutsche Form der Streitkräftekontrolle also eine Ausnahme im Vergleich zu anderen Demokratien dar?

In den Medien und in der Politik wird sehr häufig die *Einzigartigkeit* des deutschen Entsenderechts betont. So heißt es in einem Artikel des *Tagesspiegels* vom 9. März 2007: „Die Regelung ist

42 Vier Jahre nach der Gründung, 1960, wurden erstmalig deutsche Soldaten zur Erdbebenhilfe nach Agadir/Marokko entsandt.

43 Zum Begriff der „kombinierten Gewalt“: Biermann, Rafael (2004), S. 610-612.

44 Zum US-amerikanischen Entsenderecht siehe: Sohnius, Stephanie (2007), S. 1-12; Dahmer, Kerstin (1998).

45 Wagner, Wolfgang (2006b), S. 42; 54.

einzigartig auf der Welt“. In den Debatten im Bundestag über die gesetzliche Regelung des Parlamentsvorbehalts wird das Kriterium des Außergewöhnlichen durch Abgeordnete der CDU/CSU hervorgehoben, um dessen Kompatibilität im europäischen und NATO-Kontext infrage zu stellen. Der derzeitige außenpolitische Sprecher der CDU/CSU-Bundestagsfraktion Eckart von Klaeden⁴⁶ stellte 2004 fest, dass Deutschland das einzige NATO-Land sei, das über einen Parlamentsvorbehalt verfüge. Diese Sonderregelung zwingt andere Mitgliedstaaten zum unilateralen Vorgehen:

„Wer durch seine eigenen innerstaatlichen Entscheidungsvoraussetzungen die Entscheidung im Bündnis erschwert, der schwächt das Bündnis und zwingt andere geradezu zu Alleingängen.“⁴⁷

Neuere Forschungsergebnisse zeigen jedoch, dass es in vielen europäischen Ländern vergleichbar große Mitwirkungsrechte des Parlaments gibt. Bei einer ergänzenden Studie des Forschungsprojekts *Parlamentarische Kontrolle von Sicherheitspolitik* (paks) an der Universität Düsseldorf⁴⁸ wurden 11 der 25 untersuchten europäischen Staaten der Kategorie „*comprehensive*“ zugeordnet.⁴⁹ Demnach verfügen die Parlamente dieser Staaten über ein Zustimmungsrecht vor Truppenentsendungen sowie große Kontroll- und Öffentlichkeitskapazitäten.⁵⁰ Ebenso zeigen die Ergebnisse der Studie *“Parliamentary oversight of civilian and military ESDP Missions“*⁵¹, die 2007 im Auftrag des Europäischen Parlaments angefertigt wurde, das deutsche Entsenderecht nicht als Ausnahme. Bei den untersuchten EU-Militäreinsätzen stimmten die Parlamente Zyperns, Estlands, Finnlands, Lettlands und Litauens noch *vor* der Truppenentsendung dem Einsatz zu. In Irland, Luxemburg und den Niederlanden war die Zustimmung ausgelagert auf ein parlamentarisches Gremium, erfolgte aber ebenfalls *vor* der Entsendung. Einschließlich Deutschlands war die Truppenentsendung daher in neun europäischen Staaten parlamentarisch legitimiert. Schweden und Dänemark beteiligten sich an den untersuchten

46 Eckart von Klaeden ist seit 2005 außenpolitischer Sprecher der CDU/CSU-Bundestagsfraktion und seit 1994 Mitglied des Bundestags.

47 Klaeden, Eckart von: Plenarprotokoll 15/100, 25.03.2004, 8980.

48 Die Studie war Teil des Forschungsprojekts „Parlamentarische Kontrolle von Sicherheitspolitik“ (paks), das zwischen Februar 2006 und Oktober 2007 den Zusammenhang zwischen parlamentarischer Macht und einem friedlichen Außenverhalten untersuchte.

49 Zu den verwendeten Kategorien siehe Abbildung 1: paks-Kategorien der parlamentarischen Macht im Bereich der Sicherheitspolitik.

50 Dieterich, Sandra; Hummel, Hartwig; Marschall, Stefan (2007), S. 6.

51 Born, Hans; Dowling, Alex; Fuior, Teodora u. a. (2007).

Missionen nicht, weshalb für diese Länder keine Angaben gemacht wurden. In den übrigen 11 Ländern fanden zum Teil Debatten statt, ohne jedoch einen Entschluss folgen zu lassen. Auf der Grundlage dieser Daten erscheint Finnland als der Staat mit den am weitest reichenden Zustimmungsrechten. Die Zustimmung des finnischen Parlaments erfolgte in den Fallbeispielen noch vor der Entscheidung im Europäischen Rat.⁵² Dennoch war von Klaeden mit seiner Aussage, dass Deutschland das einzige NATO-Land mit Parlamentsvorbehalt sei, noch kurze Zeit im Recht. Zypern, Finnland und Irland sind keine NATO-Mitglieder. Die Aufnahme Estlands, Lettlands und Litauens erfolgte vier Tage nach der zitierten Plenardebatte am 29. März 2004. Aus heutiger Sicht und im Kontext der Europäischen Union (EU) ist die Deklaration als *Ausnahme* jedoch nicht mehr zutreffend.⁵³

Der politikwissenschaftlichen These des „Parlamentarischen Friedens“ zufolge kommt dem Parlamentsvorbehalt eine friedensstiftende Bedeutung zu. Im nächsten Kapitel soll zunächst die genaue Rechtslage erschlossen werden, um anschließend die Anwendung dieser Rechtsnormen zu hinterfragen.

52 Die Ergebnisse der Studie in Listenform zusammengetragen; in: Born, Hans; Dowling, Alex; Fuior, Teodora u. a. (2007), S. 69-72.

53 Diese Interpretation wurde der Autorin auch von der Leiterin der Forschungsgruppe paks an der Universität Düsseldorf bestätigt, die auf die diversen rechtlichen Veränderungen innerhalb der europäischen Nationalstaaten seit 2004 hinweist.

3 Rechtliche Regelung und praktische Umsetzung

3.1 Das Streitkräfteurteil des Bundesverfassungsgerichts

Mit der Grundsatzentscheidung vom Juli 1994 verband das BVerfG mehrere Verfahren und Klagen, die im Zusammenhang mit der Entsendung der Streitkräfte standen. Drei der vier Klagen waren von der SPD-Bundestagsfraktion eingereicht worden. Sie betrafen:

1. die militärische Beteiligung an Maßnahmen der WEU und der NATO zur Überwachung des Handels- und Waffenembargos gegenüber der Föderativen Republik Jugoslawien (Adria-Verfahren),
2. die Beteiligung deutscher AWACS-Einheiten zur Durchsetzung des Überflugverbots über Bosnien-Herzegowina im April 1993 und
3. die Bereitstellung eines UNSCOM-Kontingents der Bundeswehr für Somalia im Frühjahr 1993.

Die Antragsteller sahen die Rechte des Bundestags durch die Einsatzentscheidungen der Bundesregierung untergraben. Die Klage der FDP richtete sich gleichfalls gegen die Beteiligung deutscher Soldaten an den AWACS-Aufklärungsflügen der NATO. Dieser Klage ist besondere Beachtung zu schenken, da sich die FDP damals in der Regierungskoalition mit der CDU/CSU befand und somit gegen die von ihr mitgetragene Regierung auftrat.⁵⁴

Zunächst einmal bejahte das BVerfG die prinzipielle Möglichkeit bewaffneter Einsätze der Bundeswehr im Rahmen kollektiver Sicherheitssysteme. Kollektive Selbstverteidigungssysteme wie NATO und WEU können als kollektive Sicherheitssysteme gemäß Art. 24 II GG gelten, sofern sie sich „*strikt auf die Friedenswahrung verpflichten*“⁵⁵ Mit dem Eintritt in derartige Bündnisse wird gleichzeitig auch die Übernahme von mit einem solchen System typischerweise verbundenen Aufgaben legitimiert. Konkret ist das die Verwendung der Bundeswehr für Einsätze nach den Regeln des Bündnisses, dem die BRD beigetreten ist. Gleichzeitig bindet das Gericht die Entsendung an die Zustimmung des Bundestags. Die Zustimmung muss auf den konkreten Einzelfall bezogen sein und im Voraus, also *a priori*, erfolgen.

⁵⁴ BVerfGE 90, 286.

⁵⁵ BVerfGE 90, 287.

Zur Herleitung dieses konstitutiven Parlamentsvorbehalts bemüht das BVerfG die historische Verfassungstradition seit 1918 sowie verschiedene wehrrechtliche Paragraphen des GG.⁵⁶ Auch beim Eintritt des Bündnisfalles darf die Bundeswehr nur nach vorliegendem Parlamentsentschluss entsendet werden.

„Gegenstand einer Parlamentsbeteiligung sind die Einsätze bewaffneter Streitkräfte. Im Fall eines Angriffs auf einen Bündnispartner hat das Parlament der Beistandsverpflichtung zwar 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. Auch in diesem Fall bedarf es jedoch der – regelmäßig vorübergehenden – parlamentarischen Entscheidung über den konkreten Einsatz nach Maßgabe der bestehenden Bündnisverpflichtungen.“⁵⁷

Um die Wehr- und Bündnisfähigkeit Deutschlands bei *Gefahr im Verzuge* nicht zu beeinträchtigen, ist in derartigen Fällen die parlamentarische Zustimmung nachträglich und grundsätzlich so frühzeitig wie möglich einzuholen.⁵⁸ Das Urteil bezieht sich ausschließlich auf die Verwendung militärischen Personals für bewaffnete Unternehmungen im Ausland. Nicht erfasst sind dementsprechend unbewaffnete Hilfsdienste der Bundeswehr oder Polizeieinsätze im Ausland.

Der verfassungsrechtlich gesicherte Eigenbereich *exekutiver Handlungsbefugnis* im Bereich der Außenpolitik soll durch diese Regelung nicht berührt werden. Insbesondere die Entscheidung über die Modalitäten, den Umfang und die Dauer des Einsatzes sowie die Koordination mit Organen internationaler Organisationen soll der Bundesregierung vorbehalten bleiben. Dem Bundestag obliegt keine Initiativbefugnis; Anträge der Bundesregierung dürfen nicht verändert werden.⁵⁹

Im Ergebnis eröffnete das Streitkräfteurteil von 1994 den Wandel der Bundeswehr von der „Verteidigungsarmee“ zur „Parlamentsarmee im Einsatz“. Über zehn Jahre diente dieses Gerichtsurteil als einzige Rechtsgrundlage, da der Bundestag der Auflage des BVerfG, den Parlamentsvorbehalt in die Form einer gesetzlichen Regelung zu bringen, erst 2005 nachkam. Auf Drängen des damaligen Bundeskanzlers Gerhard Schröder begannen die Fraktionen ab Frühjahr 2003 an ihren Vorstellungen zu einem Entsendegesetz zu arbeiten.

56 Für die juristische Begründung siehe: Glich, Andreas (2005), S. 75-77.

57 BVerfG 90, 286 (387).

58 BVerfG 90, 388.

59 BVerfG 90, 389.

Schröder erschien es notwendig, den Spielraum der Exekutiven durch ein Gesetz zu erweitern: „*Wir müssten darüber reden (...), ob wir – bei aller Bestätigung des Letztentscheidungsrechts des Parlamentes, in welcher Form auch immer – in bestimmten Fällen nicht mehr Flexibilität für Regierungshandeln brauchen.*“⁶⁰

3.2 Gesetzliche Regelung

Insgesamt wurden nur zwei Gesetzentwürfe eingebracht. Zum einen der Vorschlag der FDP (Auslandseinsatzmitwirkungsgesetz) und zum anderen der Entwurf der rot-grünen Regierungskoalition (Parlamentarische Beteiligungsgesetz), der später auch angenommen wurde. Die CDU/CSU entwickelte trotz heftiger Kritik an beiden Entwürfen keinen eigenen Vorschlag.

Der Entwurf des Auslandseinsatzmitwirkungsgesetz

Der Entwurf der FDP-Bundestagsfraktion vom 12. November 2003 sah die Schaffung eines „*Ausschusses für besondere Auslandseinsätze*“⁶¹ vor. Die Mitglieder dieses Ausschusses sollten aus der Mitte der Bundestagsmitglieder gewählt werden. Er sollte aus höchstens 11 Personen bestehen, wobei Mitglieder jeder Bundestagsfraktion vertreten sein müssten. Die Zustimmungsermächtigung würde vom Plenum auf dieses Gremium übergehen, wenn:

1. der Geheimhaltungsgrad mit GEHEIM oder höher eingestuft wird,
2. wegen Gefahr im Verzuge eine Zustimmung besonderer Eilbedürftigkeit obliegt,
3. nur einzelne deutsche Soldaten im Rahmen eines Systems kollektiver Sicherheit teilnehmen,
4. der Bundestag per Entschluss die Zustimmungsbefugnis auf den Ausschuss überträgt.

Der Ausschuss sollte in nicht-öffentlichen Sitzungen tagen. Es war vorgesehen, dass dem Bundestag ein jährlicher Bericht über seine Arbeit vorlegt wird. Dadurch könnte verhindert werden, dass geheime und eilbedürftige Einsätze der parlamentarischen Kontrolle ganz

60 Bundeskanzler Schröder (2003): Stenographischer Bericht der 37. Sitzung, Tagesordnungspunkt 3, Plenarprotokoll 15/37, 03.04.2003, 2997 C.

61 Deutscher Bundestag (2003): Gesetzentwurf der Fraktion der FDP (Auslandseinsatzmitwirkungsgesetz), BT-Drucks. 15/1985, 12.11.2003, § 5-§ 7.

entzogen werden. So könnte der alleinige Entscheidungsspielraum der Regierung begrenzt werden. In der bisherigen Praxis würden bei Gefahr im Verzuge wahlweise der verteidigungspolitische Fraktions-sprecher, der parlamentarische Geschäftsführer oder der stellvertre-tende Fraktionsvorsitzende kontaktiert. Diese hätten alle nicht die Legitimation, die Position ihrer Fraktionen zu vertreten. Den Mitglie-dern des Sonderausschusses wäre diese Legitimation gegeben.⁶²

Das Parlamentsbeteiligungsgesetz (ParlBG)

Mit den Stimmen der damaligen rot-grünen Regierungskoalition wurde am 3. Dezember 2004 das „*Gesetz über die parlamentarische Beteiligung bei der Entscheidung über den Einsatz bewaffneter Streitkräfte im Ausland*“ verabschiedet (siehe Anhang 2).

Der Anwendungsbereich des Gesetzes wird durch eine Legaldefinition auf den „*Einsatz bewaffneter Streitkräfte*“ festgelegt (§ 1). Gemäß § 2 Abs. 1 liegt dieser auch vor, wenn die Möglichkeit der Einbeziehung aufgrund der konkreten Umstände gegeben ist. Humanitäre Hilfsdienste, bei denen Waffen ausschließlich zur Selbstverteidigung mitgeführt werden, ebenso wie vorbereitende Maßnahmen und Planungen fallen nicht in den Anwendungsbereich des Gesetzes.⁶³ Der Antrag der Bundesregierung muss Angaben über den Einsatzauftrag, das Einsatzgebiet, die rechtlichen Grundlagen, die Höchstzahl der einzusetzenden Soldaten, die Fähigkeiten der einzusetzenden Streitkräfte sowie die Dauer und die voraussichtlichen Kosten enthalten. Dieser Antrag muss dem Bundestag „rechtzeitig“ überstellt werden. Dem Bundestag stehen keine Änderungsbefugnisse zu. Er kann dem Antrag nur zustimmen oder ihn ablehnen.

Für Einsätze von geringer Intensität und Tragweite beinhaltet das Gesetz die Möglichkeit eines „*Vereinfachten Zustimmungsverfahrens*“ (§ 4). Nach der aufgeführten Legaldefinition liegt ein derartiger Einsatz vor, wenn die Zahl der eingesetzten Soldatinnen und Soldaten gering ist, der Einsatz aufgrund der übrigen Begleitumstände erkennbar von geringer Bedeutung ist und es sich nicht um die Beteiligung an einem Krieg handelt.⁶⁴ In diesem Verfahren wird der Antrag lediglich den Fraktionsspitzen und den Obleuten des Verteidigungsausschusses ausgehändigt. Die Zustimmung gilt als erteilt, wenn nicht innerhalb

62 Essen, Jörg van: Plenarprotokoll 15/100, 25.03.2004, 8984; Jörg van Essen ist seit 1994 parlamentarischer Geschäftsführer der FDP, stellvertretendes Mitglied des Verteidigungsausschuss und der parlamentarischen Versammlung der NATO.

63 § 2 Abs. 2 ParlBG.

64 § 4 Abs. 2 ParlBG.

von sieben Tagen nach Antragstellung von einer Fraktion oder fünf Prozent der Bundestagsmitglieder eine Befassung verlangt wird. Neben dieser Bestimmung sieht das Gesetz keine weiteren Abstufungen der Verfahrensweisen vor.

Des Weiteren regelt das Gesetz die nachträgliche Zustimmung bei Gefahr im Verzuge und bei Rettungsaktionen (§ 5), die Unterrichtungspflichten der Bundesregierung (§ 6) und die Verlängerung von Mandaten (§ 7). Gemäß § 9 ParlBG kann der Bundestag seine Entscheidung jederzeit widerrufen und die Soldaten zurückholen.

3.3 Umsetzung des ParlBGs

Die Entscheidung zu einer Beteiligung deutscher Soldaten an einer friedenserhaltenden Maßnahme wie der EUFOR RD CONGO fällt prinzipiell auf vier Ebenen.

1. Die Verhandlungen mit Konfliktparteien vor Ort:
Gibt es eine Zustimmung dieser zur Intervention?
2. Die Resolution des UN-Sicherheitsrats.
3. Der Beschluss des NATO- oder EU-Rats.
4. Der nationale Entscheidungsprozess:
Formelle Zustimmung des Bundestags.

Bei diesem zeitlichen Ablauf fällt auf, dass die Beschlussfassung des Bundestags den übrigen Entscheidungen nachgeordnet ist. In dem Fallbeispiel in Kapitel 4 zeigt sich, welche politischen und militärischen Prozesse vor der ersten Lesung in Gang gesetzt wurden. Deutschland hatte bereits seine Beteiligung zugesichert, Truppen angemeldet und das Einsatzführungskommando in Potsdam zur direkten Übernahme der Führungsaufgabe eingerichtet, als mit der ersten Lesung im Bundestag die parlamentarische Debatte über den Kongo-Einsatz stattfand.

In Gesprächen mit beteiligten Abgeordneten wurde der Eindruck bestätigt, dass es zum Zeitpunkte der Bundestagsdebatte eigentlich zu spät für ein „Nein“ ist. Die Diskussionen zwischen der *„ersten Lesung und der Abstimmung sind relativ unerheblich“*⁶⁵. Denn wenn die Bundesregierung den Antrag formuliert hat, ist der parlamentarische Prozess bereits beendet.⁶⁶

65 Inge Höger, MdB, DIE LINKE, im Interview mit der Autorin am 28.11.2008.

66 Hans-Peter Bartels, MdB, SPD, im Interview mit der Autorin am 25.11.2008.

Das parlamentarische Mitwirkungsverfahren beginnt schon vor der Entscheidung auf internationaler Ebene. Dies sind allerdings informelle und nicht-öffentliche Prozesse. Die Abgeordneten in den entsprechenden Ausschüssen werden von der Regierung zu Beginn jeder Sitzung über sich abzeichnende Konflikte und Einsätze informiert.

„Vor der Zusage auf internationaler Ebene gibt es informelle Gespräche auf Arbeitsebene zwischen den beteiligten Ministerien, dem Bundeskanzleramt und den Fraktionen.“⁶⁷

Nach der Entscheidung im Europäischen Rat oder NATO-Rat wird der Antragsentwurf im Verteidigungsministerium erarbeitet und gegebenenfalls im Auswärtigen Amt (AA) vervollständigt. Im Normalfall wird der Entwurf des Antrags in einem Vorverfahren ergänzt und geändert. Dazu werden die Fraktionsspitzen und betreffende Ausschüsse durch das AA informiert und können eventuelle Veränderungsvorschläge einbringen. Auf diese Weise werden Standpunkte ausgetauscht und die Regierung bekommt *„einen Eindruck davon, wie der Antrag geschrieben werden muss, um im Parlament die nötige Mehrheit zu bekommen“*⁶⁸.

Der Regierung steht es dabei prinzipiell frei, die Vorschläge zu berücksichtigen. Da die Regierung ihre eigene Mehrheit sicherstellen möchte, werden die Veränderungsvorschläge der Abgeordneten der Regierungspartei(en) zu einem gewissen Grad berücksichtigt. Diese Vorschläge beziehen sich auf das „wie“ des Einsatzes, so z. B. auf die Anzahl der Soldaten oder die räumliche Beschränkung des Einsatzes. Die auf diesem Wege generierte Fassung des Regierungsantrags wird im Kabinett beschlossen. Im Unterschied zu Gesetzgebungsverfahren, bei denen durch Diskussionen und Anhörungen einzelne Punkte modifiziert werden können, sind die Anträge über die Verwendung der Streitkräfte, sobald sie offiziell vorliegen, nicht mehr verhandelbar.⁶⁹ Denn das ParlBG beinhaltet kein Modifikationsrecht, sondern ausschließlich das Recht abzulehnen oder anzunehmen.

„Bei normalen Gesetzgebungsverfahren haben alle Abgeordneten viel größere Einflussmöglichkeiten und es werden auch viele Änderungsvorschläge durch die Regierungsabgeordneten eingebracht.“⁷⁰

67 Antwortschreiben aus dem Büro des MdB Andreas Schockenhoff, CDU/CSU.

68 Hans-Peter Bartels, MdB, SPD, im Interview mit der Autorin am 25.11.2008.

69 Zum Vorverfahren siehe auch: Schröder, Florian (2005), S. 132-136.

70 Inge Höger, MdB, DIE LINKE, im Interview mit der Autorin am 28.11.2008.

Der eigentliche parlamentarische Prozess findet somit vor der Antragstellung statt. Die Einflussnahme, die hier ausgeübt wird, erfolgt vor allem durch informelle Gespräche zwischen Regierungsmitgliedern und den zuständigen Berichterstattern der Fraktionen. Im Anschluss folgt der offizielle Teil des parlamentarischen Verfahrens. Die Tatsache, dass der wesentliche Teil des Verfahrens auf informeller Basis stattfindet, wirft Fragen bezüglich der gleichberechtigten Teilhabe aller Fraktionen auf. Diesem Problem wird zwar teilweise mit dem Argument begegnet, dass alle Abgeordneten den Großteil ihrer Informationen aus frei zugänglichen Quellen wie der Presse erhielten und damit keine großen Informationslücken für die Opposition entstehen würden.⁷¹ Abgeordnete der Opposition bemängeln jedoch häufig den mangelnden Zugang zu Informationen. Selbst für Mitglieder des Verteidigungsausschusses sei es mitunter schwierig zu erkennen, wie weit die Verhandlungen auf internationaler Ebene bereits fortgeschritten sind. Das liegt daran, dass die Bundesregierung in den Vorgesprächen vor allem den Rückhalt in ihren Fraktionen sucht.

„Vor Verabschiedung eines Auslandsmandates erfolgt selbstverständlich ein Abstimmungsprozess zwischen Bundesregierung und der sie im Parlament tragenden Regierungsfractionen.“⁷²

Die Gesprächspartner, die für diese Arbeit interviewt wurden, konnten keinen Fall nennen, in dem die Regierung auf eine Teilnahme an einem Militäreinsatz gedrängt hätte, aber aufgrund von ablehnenden Haltungen in den Ausschüssen ihr Vorhaben aufgegeben hat. Auch der Irakkrieg 2003, der gern als Beleg für die Kraft des deutschen Parlaments herangezogen wird, ist kein Beispiel hierfür. Nach den Aussagen von Hans Ulrich Klose, dem damaligen Vorsitzenden des Auswärtigen Ausschusses, war die Positionierung eine *„Regierungsentscheidung im Alleingang“*. Formal ist die Regierung auch nicht dazu verpflichtet, eine Ablehnung mit dem Parlament zu besprechen. Eine Diskussion wäre dennoch *„wünschenswert“* gewesen.

„Schröder hat seine Position festgelegt ohne irgendeinen Parlamentarier zu konsultieren. Dass sich Deutschland nicht beteiligt hat, finde ich zwar in der Sache richtig, der gesamte Prozess war jedoch katastrophal.“⁷³

71 So Hans-Peter Bartels, MdB, SPD, im Interview mit der Autorin am 25.11.2008.

72 Aus dem Antwortschreiben des MdB Rainer Arnold, SPD.

73 Ulrich Klose, MdB, SPD, im Gespräch mit der Autorin am 01.12.2008.

Schröder hatte mit seiner Politik auf Proteste der Bevölkerung reagiert. Der Kanzler zeigte sich damit vor dem Hintergrund der anstehenden Wahlen sensibel für die Präferenzen der Bevölkerung. Da das Vorgehen nicht in den Ausschüssen diskutiert wurde und somit auch nicht aus dem Parlament hervorgegangen sein konnte, lässt sich an diesem Fall die „*friedensstiftende Wirkung des Parlamentsvorbehalts*“ nicht belegen.

Innerhalb der SPD-Bundestagsfraktion gibt es einen kleinen Kreis von Abgeordneten, die sich kritisch mit der Umsetzung des Parlamentsvorbehalts auseinandersetzen. So führen nach Ansicht Niels Annens, Mitglied des Auswärtigen Ausschusses, die Strukturen des ParlBG dazu, dass die eigentliche Entscheidung de facto bei der Regierung verbleibe. Dieses Vorverfahren sei nicht transparent. Niels Annen würde es daher begrüßen, wenn vor der Antragstellung eine offizielle Beratungsrunde im Bundestag stattfinde, bei der jede Partei ihre Bedenken und Anregungen im Plenum mitteilen könne.

Der Aspekt des zeitlichen Ablaufs und der konkreten Einflussmöglichkeiten der Parlamentarier auf die Frage des Streitkräfteeinsatzes wird am Fallbeispiel in Kapitel 4 erörtert.

Entsenderecht als Misstrauensvotum

Neben der Frage nach dem eigentlichen Zeitpunkt der parlamentarischen Beteiligung verwundert ein zweiter Befund: Unabhängig davon, wie kontrovers ein Einsatz im Vorfeld diskutiert worden ist, wurde ein Antrag der Bundesregierung bislang nicht abgelehnt. Es stellt sich daher die Frage, ob die Mehrheit der Abgeordneten inhaltlich überzeugt war oder ob es andere Ursachen für dieses Abstimmungsverhalten gibt.

Bei der ersten Abstimmung zur Teilnahme deutscher Soldaten an der Operation *Enduring Freedom* am 16. November 2001 hatte Bundeskanzler Schröder die Frage des Einsatzes an die Vertrauensfrage gekoppelt. Dadurch war es ihm gelungen, das gesamte Abstimmungsverhalten umzukehren. Union und FDP hätten ursprünglich zum größten Teil für den Einsatz gestimmt, während viele Abgeordnete der rot-grünen Regierungskoalition dagegen stimmen wollten. Schröder forderte jedoch seine eigene Mehrheit und erhielt diese schließlich auch. Trotz grundsätzlicher Befürwortung des Einsatzes lehnten die Oppositionsparteien den Antrag ab, weil sie der Regierung nicht gleichzeitig das Vertrauen aussprechen wollten. Die SPD stimmte geschlossen für den Antrag. Die einzige SPD-Abgeordnete, die dem Antrag nicht zustimmen wollte, Christa Lörcher, trat noch vor der Abstimmung aus der

Bundestagsfraktion aus.⁷⁴ In der SPD-Fraktion war damals sehr umstritten, ob sich Einzelne das Recht herausnehmen dürften „gegen die eigenen Leute zu stimmen“⁷⁵. Dabei ging es nicht so sehr um die Afghanistan-Frage, als vielmehr darum, ob man dem Kanzler das Vertrauen verweigern dürfe. Der Parteiaustritt Lörchers wurde deshalb von den meisten SPD-Abgeordneten sehr positiv aufgefasst.

Bei den Grünen blieben schließlich acht Abgeordnete, die sich auf eine Ablehnung festlegten. Um die eigene Koalition nicht zu stürzen, vereinbarten diese Acht, dass vier von ihnen für den Antrag stimmen mussten. Der Antrag wurde mit 336 zu 326 Stimmen angenommen. Davor und danach ist das Abstimmungsergebnis nie so knapp ausgefallen (siehe Anhang 1).

Seit dieser Abstimmung hat sich politisch durchgesetzt, dass einem Antrag nicht nur zugestimmt werden muss, sondern dass er auch „von der eigenen Mehrheit getragen werden muss“⁷⁶. In der Wahrnehmung der Abgeordneten ist die Abstimmung über einen Auslandseinsatz immer an die Vertrauensfrage gekoppelt. Ist die Entscheidung dennoch eine „Gewissensentscheidung“, so wie es Andreas Schockenhoff, Obmann der CDU/CSU-Fraktion im Auswärtigen Ausschuss, mitteilen lässt?

„Nichtsdestotrotz ist die Entsendung von Bundeswehr-Soldaten in Auslandseinsätze eine freie Gewissensentscheidung – jeder Abgeordnete entscheidet im Plenum allein, ob er der Entsendung zustimmt oder nicht. Dies zeigt sich auch an den Stimmerngebnissen, bei denen es auch innerhalb einer Fraktion Ja- und Nein-Stimmen zu verzeichnen gibt.“⁷⁷

Auf Nachfragen räumten die befragten Abgeordneten der Regierungspartei ein, dass sie einen Einsatz aufgrund der Bündnisverpflichtungen de facto gar nicht ablehnen können. Zwar hat sich in den letzten Jahren ein Abstimmungsverhalten durchgesetzt, bei dem eine schwankende Zahl von Abgeordneten der Regierungskoalition gegen den Antrag stimmte. Die Ablehnungen blieben jedoch immer unterhalb der kritischen Mehrheit, mit der ein Antrag tatsächlich abgelehnt werden konnte.

74 FAZ, 16.11.2001, „Es geht weiter: Rot-Grün gibt Schröder das Vertrauen“, S. 1.

75 Ute Vogt, MdB, SPD, zitiert in: Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung, 25.11.2001, „Unbeschwerter Machtgenuß“, S. 7.

76 Ulrich Klose, MdB, SPD, im Gespräch mit der Autorin am 1.12.2008.

77 Antwortschreiben des Büros von Andreas Schockenhoff, MdB, CDU/CSU.

„Seit 2001 hat es keine wirklich kritischen Diskussionen mehr gegeben. Es gibt zwar immer mehr Abgeordneten in der Regierungskoalition, die auch dagegen stimmen. Aber das auch nur, weil sie sich sicher sein können, dass die Anträge trotzdem durchkommen. Zu Zeiten der rot-grünen Regierungskoalition war das kritischer.“⁷⁸

Die Ablehnung eines Auslandseinsatzes käme also nicht nur in der offiziellen Kopplung an die Vertrauensfrage einem Misstrauensvotum gleich. Das Scheitern eines Antrags würde, zumindest aus der Sicht der Parlamentarier, das unmittelbare Ende der Regierung bedeuten. So legt Rainer Arnold, verteidigungspolitischer Sprecher der SPD-Bundestagsfraktion, in einem Antwortschreiben vom 10. Dezember 2008 dar:

„Nach dem Parlamentsbeteiligungsgesetz wäre selbstverständlich auch eine Ablehnung eines Regierungsantrages möglich. In der Praxis würde dies aber bedeuten, dass die Regierungskoalition ihre Regierung nicht mehr mitträgt. Dies würde das Ende der Regierung bedeuten.“⁷⁹

Aus diesem Grund wurde das ParlBG in Gesprächen als ein „Wir entfernen die Regierung aus dem Amt“-Gesetz bezeichnet. Wenn ein Antrag abgelehnt werde, wäre das ein so gravierender Vorgang, dass der Bundeskanzler noch am selben Tag zurücktreten würde. Für Abgeordnete der regierenden Koalition stellt sich daher die Frage, ob sie ihre eigene Regierungszeit frühzeitig beenden möchten. Damit würde man die Möglichkeit aufgeben, seine eigenen Inhalte durchzusetzen. In der Rückbindung an den Wähler stellt sich für den Abgeordneten die Frage, ob er überhaupt ein Mandat dafür hat, die gewählte Regierung zu stürzen.

Auch für Inge Höger, die seit 2006 für die LINKE im Verteidigungsausschuss ist, erscheint der Parlamentsvorbehalt nur theoretisch die Möglichkeit der Ablehnung zu beinhalten.

„Eine Einflussnahme ist nur über Details und auch nur für Regierungsabgeordnete möglich. Beispielsweise, ob die Drogenbekämpfung ins Afghanistan-Mandat mit aufgenommen wird oder nicht.“⁸⁰

78 Inge Höger, MdB, DIE LINKE, im Interview mit der Autorin am 28.11.2008.

79 Aus dem Antwortschreiben des MdB Rainer Arnold, SPD.

80 Inge Höger, MdB, DIE LINKE, im Interview mit der Autorin am 28.11.2008.

Die Gründe dafür, dass die Einsatzentscheidung als Misstrauensvotum gehandelt wird, liegen in der Aufgabenverteilung zwischen Regierung und Parlament. Die Sicherheitspolitik liegt in exekutiver Eigenverantwortlichkeit. In den Bündnissen wirkt die Regierung an allen maßgeblichen Entscheidungen mit, von der strategischen Ausrichtung über die Festlegung der sicherheitspolitischen Aufgaben bis zu dem Aufbau militärischer Fähigkeiten. Die formale Herauslösung des Entsenderechts aus der exekutiven Eigenverantwortlichkeit scheint der bündnispolitischen Realität entgegenzustehen.

„Deutschland hat sich als Mitglied der NATO und der EU verpflichtet, einen seinem politischen und wirtschaftlichen Gewicht angemessenen militärischen Beitrag zur Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit zu leisten.“⁸¹

81 Darstellung der Bundeswehr: "Fragen und Antworten zu SALIS", www.bundeswehreinsatze.de.

4 Politische und militärische Integration

Das BVerfG hatte 1994 festgestellt, dass der „für außenpolitisches Handeln gewährte Eigenbereich“⁸² der Regierung durch den Parlamentsvorbehalt nicht behindert werden dürfe. Die deutsche Mitwirkung an der strategischen Gesamtausrichtung und an der „Willensbildung über konkrete Einsätze des Bündnisses“ liege ganz überwiegend in der Hand der Bundesregierung. Die Verantwortung für die bewaffneten Auslandseinsätze der Bundeswehr tragen jedoch die Abgeordneten.

*„Wegen der politischen Dynamik eines Bündnissystems ist es umso bedeutsamer, dass die größer gewordene Verantwortung für den Einsatz bewaffneter Streitkräfte in der Hand des Repräsentationsorgans des Volkes liegt.“*⁸³

Es stellt sich die Frage, inwiefern der Bundestag dieser Aufgabe gerecht werden kann, denn die konzeptionelle Ausrichtung der Bündnisse sowie das bündnispolitische Verhalten der Bundesregierung könnten die Entscheidung über die Verwendung der Bundeswehr vorwegnehmen.

In den internationalen Beziehungen sind „Verlässlichkeit“ und „Berechenbarkeit“ ganz wesentliche Kriterien.⁸⁴ Die Bündnispartner fordern ein konsistentes und vorhersehbares Verhalten der deutschen Regierung. Insbesondere würde Deutschlands Rolle als „verlässlicher Partner in internationalen Organisationen“⁸⁵ nachhaltig beschädigt werden, wenn begründete Erwartungshaltungen enttäuscht und Versprechungen nicht eingehalten werden würden. Der Konflikt um die Aufnahme Sloweniens und Kroatiens in die EU gehört zu den wenigen Fällen, in denen sich Deutschland explizit gegen die europäische Position gestellt hat. Seitdem hat es ein „isoliertes Vorpreschen“⁸⁶ Deutschlands gegen einen Konsens der EU-Staaten nicht mehr gegeben. Wenn sich Deutschland einer militärischen Mission, die in Brüssel verhandelt wird, nicht entziehen kann, ohne das „ausenpolitische Ansehen Deutschlands“ zu beschädigen, stellt sich die Frage, ob sich der Bundestag gegen diesen „multilateralen Handlungsdruck“⁸⁷ stellen kann.

82 BVerfGE 90, 286 (389); siehe oben: Abbildung 3: Verantwortungsbereiche der Exekutive und Legislative im System der „kombinierten Gewalt“, S. 23.

83 BVerfG/Pressestelle (2008): Einsatz deutscher Soldaten in AWACS-Flugzeugen über der Türkei.

84 Mehrfache explizite Nennung im NATO-Konzept von 1999. Vgl. auch: Gareis, Sven (2006), S. 92.

85 Noetzel, Timo; Schreier, Benjamin (2007b), S. 40.

86 Wagner, Wolfgang (2007), S. 3.

87 Kaim, Markus (2007a), S. 46.

Im folgenden Kapitel soll daher dargestellt werden, welche bündnispolitischen Verpflichtungen Deutschland innerhalb der ESVP übernommen hat. Dabei ist zum einen nach den rechtlichen und politischen Pflichten zu fragen. Zum anderen wird der Aufbau militärischer Fähigkeiten der EU auf die Frage hin untersucht, ob die deutsche Beteiligung an der militärischen Kooperation in Friedenszeiten Auswirkungen auf die Beteiligung an Einsätzen hat. Es zeigt sich, dass Deutschland maßgeblich zur Vertiefung der gemeinsamen Sicherheitspolitik und zum Ausbau der militärischen Kooperation beigetragen hat.

4.1 Politische Verpflichtungen: Deutschland als Motor der ESVP

„Nur gemeinsam, in ressortübergreifenden Strukturen und auf internationaler Ebene durch engen Zusammenschluss in den internationalen Organisationen sind wir den Herausforderungen unserer Sicherheit gewachsen.“⁸⁸

Nach dem Scheitern der Europäischen Verteidigungsgemeinschaft (EVG) 1954 wurde Europa durch die NATO von äußeren Bedrohungen geschützt. Die Bundesrepublik Deutschland trat der NATO 1955 bei. Im gleichen Jahr wurde mit der Ratifizierung der Pariser Verträge die Westeuropäische Union (WEU) ins Leben gerufen. Diese Organisation westeuropäischer Staaten konnte bis in die 1990er-Jahre keine politische Bedeutung entfalten. Bis zum Ende der Blockkonfrontation (1990/91) wurde das Verteidigungssystem des westeuropäischen Raumes durch die NATO von den USA geführt und dominiert.

In den 1990er-Jahren führten mehrere Ereignisse zur Entwicklung einer eigenständigen europäischen Verteidigung. Aufgrund deutsch-französischer Bemühungen wurde mit dem Vertrag von Maastricht 1992 die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) als die zweite Säule der EU eingeführt. Mit dem Vertrag von Nizza 2000 wurde die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) als Teil der GASP eingerichtet. Die ESVP soll mit der Durchführung ziviler und militärischer Operationen zur Durchsetzung der außen- und sicherheitspolitischen Ziele der EU beitragen. Die dafür erforderlichen zivilen und militärischen Fähigkeiten werden systematisch aufgebaut und weiterentwickelt, *„wobei hier der Erhöhung der Reaktionsgeschwindigkeit der Union besondere Bedeutung zukommt“⁸⁹.*

88 BMV, Franz Josef Jung (2008): „Vernetzte Sicherheitspolitik – Stand und Perspektiven“, Rede vor der CDU/CSU-Bundestagsfraktion am 07.05.2008.

89 Auswärtiges Amt (2007): „Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik“; http://www.eu2007.de/de/Policy_Areas/General_Affairs_and_External_Relations/ESDP/index.html.

Der Vertrag von Nizza trat 2003 in Kraft und ist die seitdem gültige Rechtsgrundlage der EU. Eine vertragliche Reformierung war seitdem nicht mehr möglich. Die Ratifizierung der Europäischen Verfassung scheiterte im Mai/Juni 2005 bei Volksabstimmungen in Frankreich und den Niederlanden. Anderthalb Jahre später wurde daraufhin, am 13. Dezember 2007, der Vertrag von Lissabon unterzeichnet. Inhaltlich unterschied sich dieser Vertrag kaum von der verworfenen Verfassung. Da es sich jedoch nicht um ein neues Vertragswerk handelte, sondern die alten Verträge nur durch eine lange Liste von Änderungen ausgebaut wurden, konnte der Reformvertrag in fast allen Ländern vom Parlament ratifiziert werden. Lediglich Irland behielt sich eine Volksabstimmung vor. Mit dem „Nein“ der irischen Bürger am 12. Juni 2008 wurde auch diese Initiative vorläufig zurückgestellt. Nach kurzem Zögern wurde der Ratifizierungsprozess in den übrigen europäischen Staaten fortgesetzt. Es wird in Erwägung gezogen, *„Vertragsänderungen künftig mit qualifizierter Mehrheit zu verabschieden, um die Durchsetzung zu erleichtern“*⁹⁰.

Der Bereich der Außenpolitik und insbesondere die ESVP⁹¹ wurden in den Reformverträgen, sowohl in den Vertragstexten als auch durch Zusatzprotokolle, entscheidend erweitert. Die Vorschläge für die mit dem Verfassungsvertrag getroffenen Änderungen brachte Deutschland zusammen mit anderen Ländern ein. Die folgenden Initiativen sind beispielhaft für die Bemühungen Deutschlands um eine weitere Vertiefung der ESVP.

Durch die Erklärung von Laeken im Jahre 2003 wurde ein Konvent einberufen, der einen neuen Vorschlag für den Europavertrag vorbereiten sollte. In einem gemeinsamen deutsch-französischen Beitrag an den Europäischen Konvent vom 22. November 2002 unterbreiteten die Außenminister Joschka Fischer und Dominique de Villepin u. a. folgende Vorschläge:

- Integration der WEU und der darin eingegangenen Verpflichtungen in die EU,
- Aufnahme eines Protokolls in den Anhang des Verfassungsvertrags mit Aufrüstungsverpflichtungen *„in dem sich die Staaten, die dies wünschen, verpflichten, die erforderlichen Anstrengungen zur Verbesserung der militärischen Fähigkeiten zu unternehmen“*,
- Schaffung eines europäischen Rüstungsmarktes und einer europäischen Rüstungsagentur.

90 Deutscher Bundestag/Wissenschaftliche Dienste (2008): Aktueller Begriff: „Stand der Ratifizierung des Vertrags von Lissabon“, 07.08.2008.

91 Im Vertrag von Lissabon wird die ESVP umbenannt in Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP). Hier wird weiterhin der Begriff ESVP verwendet.

Zusammen mit Belgien, Frankreich und Luxemburg definierte Deutschland im April 2003 weitere Ziele⁹²:

- Einführung der Solidaritätsklausel,
- Weiterentwicklung der Petersberg-Aufgaben,
- Einrichtung einer Europäischen Verteidigungsagentur,
- Schaffung einer *European Security and Defence Union* (ESDU), die die Mitglieder zur Beteiligung an Friedensmissionen verpflichtet,
- Einrichtung einer operativen Planungszelle,
- Ausbau gemeinsamer Fähigkeiten wie das *European Command for Strategic Air Transport*.

Vertiefung der ESVP im Vertrag von Lissabon

Im Vertrag von Lissabon wurde eine Beistands- und eine Solidaritätsklausel aufgenommen.⁹³ Die Beistandsklausel verpflichtet nicht explizit zur Ergreifung militärischer Mittel⁹⁴:

*„Im Falle eines bewaffneten Angriffs auf das Hoheitsgebiet eines Mitgliedsstaats schulden die anderen Mitgliedstaaten ihm alle in ihrer Macht stehende Hilfe und Unterstützung, im Einklang mit Art. 51 der Charta der Vereinten Nationen.“*⁹⁵

Rechtlich wurde damit nicht auf die Entscheidung über einen Bundeswehreinsatz vorgegriffen. *„Solange es keine supranationalen Streitkräfte gibt, verbleibt das Letztentscheidungsrecht bei den Nationalstaaten, einen militärischen Beistands-Automatismus gibt es nicht.“*⁹⁶ Ein gemeinsames verteidigungspolitisches Handeln der EU muss im Europäischen Rat einstimmig beschlossen werden und untersteht dem *nationalen Vorbehalt*. Das heißt, der Beschluss entfaltet keine unmittelbare Wirkung, sondern muss gemäß der verfassungsrechtlichen Vorschriften innerhalb der Mitgliedstaaten umgesetzt werden. Im Bereich der GASP wurde mit dem Vertrag von Lissabon die Möglichkeit einer Abstimmung mit qualifizierter Mehrheit eingeführt.⁹⁷

92 "Meeting of the Heads of State and Government of Germany, France, Luxembourg and Belgium on European Defence", 29.04.2003.

93 Die sich aus der ESVP ergebenden rechtlichen Bindungen sind den NATO-Verpflichtungen nachgeordnet.

94 Das gilt auch für die NATO. „Beistand“ kann prinzipiell auch in Form einer verbalen Solidaritätsbekundung erfolgen.

95 Art. 42 Nr. 7, EUV/Lissabon.

96 Schmidt-Radefeldt (2004), S. 193.

97 Art. 31 III EUV/Lissabon.

Dieser Beschlussfassung wurden aber ausdrücklich alle Entscheidungen mit militärischen oder verteidigungspolitischen Bezügen entzogen.⁹⁸

Dem Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) wurde in Lissabon eine Solidaritätsklausel beigefügt. Der Artikel bezieht sich auf die gemeinsame Behebung der Folgen terroristischer Angriffe, „*Naturkatastrophen oder vom Menschen verursachten Katastrophen*“. Zur Abwendung der Bedrohung bzw. um auf die Katastrophe zu reagieren, mobilisiert die Union „*alle ihr zur Verfügung stehenden Mittel, einschließlich der ihr von den Mitgliedstaaten bereitgestellten militärischen Mittel*“⁹⁹. Auf Ersuchen eines Mitgliedsstaats könnte die Bundeswehr demnach zur Terrorismusbekämpfung innerhalb der EU eingesetzt werden. Nach der derzeitigen verfassungsrechtlichen Situation darf sie diese Aufgaben jedoch nicht innerhalb Deutschlands übernehmen.

Militärische Missionen nach Art. 43 EUV/Lissabon werden vom Rat an eine „*Gruppe von Mitgliedsstaaten übertragen, die dies wünschen und über die für eine derartige Mission erforderlich[en] Fähigkeiten verfügen*“¹⁰⁰. Der Passus unterstreicht die Freiwilligkeit der Teilnahme und die nationale Hoheit über die Streitkräfte. Es vereinfacht auch die Durchführung von Missionen, da sich nicht alle Mitgliedstaaten beteiligen müssen. Art. 42 III EUV/Lissabon verpflichtet die Mitgliedstaaten, militärische Fähigkeiten zur Verwirklichung der vom Rat festgelegten Ziele zur Verfügung zu stellen. Derselbe Abschnitt enthält die Verpflichtung, die „*militärischen Fähigkeiten schrittweise zu verbessern*“.

Deutschland ist der „*Ständig Strukturierten Zusammenarbeit*“ nach Art. 42 Abs. 6 EUV/Lissabon beigetreten. Die Teilnahme erfolgt freiwillig über die Unterzeichnung des Protokolls durch diejenigen Staaten, die sich bereit erklären, stärkere Verpflichtungen in Bezug auf den Ausbau der militärischen Fähigkeiten einzugehen, aber auch bereits „*anspruchsvollere Kriterien*“¹⁰¹ diesbezüglich erfüllen. Das Protokoll verpflichtet u. a. zur Bereitstellung bewaffneter Einheiten „*entweder als nationale Kontingente oder als Teil von multinationalen Truppenverbänden*“¹⁰² für die schnellen Eingreiftruppen. Zur Verbesserung der Verteidigungsfähigkeit sind die Staaten aufgerufen, die Verfügbarkeit, Interoperabilität, Flexibilität und Verlegungsfähigkeit ihrer Truppen zu stärken und „*gegebenenfalls ihre nationalen Beschlussverfahren [zu] überprüfen*“¹⁰³.

98 Art. 31 IV EUV/Lissabon.

99 Art. 222 I a, AEUV/Lissabon.

100 Art. 44 I EUV/Lissabon.

101 Art. 42 Nr.6, EUV/Lissabon.

102 Art. 1, b, Protokoll Nr. 10, Vertrag von Lissabon.

103 Art. 2, c, Protokoll Nr. 10, Vertrag von Lissabon, (Hervorhebung nicht im Original).

Ungeachtet der Tatsache, dass die vertraglichen Grundlagen vorerst gescheitert sind, wurde die militärische und sicherheitspolitische Zusammenarbeit kontinuierlich ausgebaut. Innerhalb kürzester Zeit konnte sich die ESVP von einer Idee zu einem Handlungsfeld der EU entwickeln. Gerade die Rüstungsagentur, die Weiterentwicklung der sicherheitspolitischen Aufgaben und die Europäischen Battlegroups (EU-BG) sind beispielhaft für die ausgeprägte Eigendynamik.

Strukturen der ESVP

Seit dem Regierungsgipfel von Köln 1999 wurden die ständigen Strukturen zur Durchführung militärischer Operationen schrittweise ausgebaut. Mit dem Vertrag von Nizza wurde das Politische und Sicherheitspolitische Komitee (PSK) geschaffen. Das PSK besteht aus Vertretern auf Botschaferebene und kann mit der Leitung und der Kontrolle von Operationen zur Krisenbewältigung betraut werden. Mit Beschluss des Rates vom 22. Januar 2001 wurde der EU-Militärausschuss (EUMC) gegründet. Der EUMC dient als Forum der militärischen Kooperation zwischen den Mitgliedstaaten und ist zusammengesetzt aus den Generalstabschefs und militärischen Vertretern der Staaten. Im Krisenfall übernimmt der EUMC die militärische Leitung und überwacht die Durchführung militärischer Operationen. Daneben ist der EU-Militärstab (EUMS) als Teil des Generalsekretariats des Hohen Vertreters der GASP¹⁰⁴ verantwortlich für die Frühwarnung, Lagebeurteilung und strategische Planung.

Die Europäische Verteidigungsagentur (EVA) wurde durch eine gemeinsame Aktion des Rates der EU vom 12. Juli 2004 in Brüssel eingerichtet.¹⁰⁵ Sie ist mit der Koordinierung und Weiterentwicklung der Verteidigungs- und Rüstungspolitik der EU-Mitgliedstaaten betraut. Im Verfassungsvertrag der EU war die Einrichtung der EVA in Art. 41 vorgesehen. Losgelöst von der Tatsache, dass der Vertrag keine Gültigkeit erlangt hat, wurden mit der Gründung der EVA dessen inhaltliche Bestimmungen „in rechtlich höchst zweifelhafter Weise“¹⁰⁶ umgesetzt.

104 Seit 1999 bekleidet Javier Solana das Amt des Hohen Vertreters der GASP. Der Vertrag von Lissabon sieht vor, diese Funktion mit der Funktion eines Außenministers zu verbinden und das Amt des Hohen Repräsentanten für Außen- und Sicherheitspolitik zu schaffen.

105 Die EVA im „aktuellen Begriff“ des wissenschaftlichen Dienstes des Bundestags: http://webarchiv.bundestag.de/archive/2007/0814/bic/analysen/2004/2004_11_19_M.pdf.

106 Streinz, Rudolf u. a. (2008): S. 125.

Entwicklung der sicherheitspolitischen Aufgaben

*„Verteidigung heute umfasst allerdings mehr als die herkömmliche Verteidigung an den Landesgrenzen gegen einen konventionellen Angriff. Sie schließt die Verhütung von Konflikten und Krisen (...) ein. Dementsprechend lässt sich Verteidigung nicht mehr geografisch eingrenzen.“*¹⁰⁷

Dieser „uneingrenzbare“ Verteidigungsbegriff des damaligen BMV Peter Struck findet seine Entsprechung in dem umfassenden Sicherheitsbegriff der EU.

Mit der Petersberger-Erklärung von 1992 verständigten sich die Mitgliedstaaten der Westeuropäischen Union (WEU) auf den Einsatz von Streitkräften zur Erfüllung folgender Aufgaben: Humanitäre Einsätze, Rettungsmaßnahmen in Katastrophenfällen, friedenserhaltende Einsätze und Kampfeinsätze zur Krisenbewältigung und friedensschaffende Maßnahmen.

Mit der Integration der WEU in die EU mit dem Vertrag von Nizza 2000 sind diese *Petersberg-Aufgaben* in die vertraglichen Grundlagen der Union aufgenommen worden. Diese Aufgaben wurden danach sowohl funktional als auch geografisch erweitert. Die so genannten *Petersberg-Plus-Aufgaben* beinhalten gemeinsame Entwaffnungsoperationen und die Unterstützung von Drittländern im Kampf gegen den Terrorismus.

*„Mit allen diesen Missionen kann zur Bekämpfung des Terrorismus beigetragen werden, unter anderem auch durch die Unterstützung für Drittländer bei der Bekämpfung von Terrorismus in ihrem Hoheitsgebiet.“*¹⁰⁸

So formuliert die Europäische Sicherheitsstrategie (ESS) vom 12. Dezember 2003 als Hauptbedrohungen den Terrorismus, die Verbreitung von Massenvernichtungswaffen (MVW), regionale Konflikte, scheiternde Staaten und die organisierte Kriminalität. Die Abwehr dieser Bedrohung gehe über das *„herkömmliche Konzept der Selbstverteidigung“* hinaus. Sicherheitspolitisches Handeln müsse im Vorfeld einer Krise erfolgen. *„Konflikten und Bedrohung kann nicht früh genug vorgebeugt werden“*¹⁰⁹. Die Bekämpfung erfolgt in einer Kombination humanitärer, polizeilicher, justizieller und militärischer Mittel.

107 Peter Struck, 25.05.2003: Verteidigungspolitische Richtlinien, Nr. 5.

108 Art. 43 EUV i. d. F. des Vertrags von Lissabon.

109 Europäische Sicherheitsstrategie (2003), S. 7.

Die Zustimmung des Bundestags zu der Übernahme der Petersberg-Aufgaben in die EU erfolgte im Zuge der Ratifizierung des Vertrags von Nizza. Die Erweiterung der Aufgaben war nicht zustimmungspflichtig.

4.2 Der Aufbau militärischer Fähigkeiten der EU

„‘Peer Group’ soll die Mitgliedstaaten dazu bewegen, militärische Anschaffungen nicht nur auf der Basis nationaler Erwägungen zu machen.“¹¹⁰

Auf dem Europäischen Rat in Köln 1999 wurde der Beschluss gefasst, militärische Fähigkeiten aufzubauen, die alle Aufgaben der Petersberg-Erklärung bewältigen können. Auf dem folgenden EU-Gipfel in Helsinki einigte man sich auf die Headline Goals 2003: Bis zum Jahr 2003 sollten Streitkräfte im Umfang von 50.000-60.000 Soldaten (Korpsgröße) aufgestellt werden, die innerhalb von 60 Tagen an einen Einsatzort verlegt werden können und dort für mindestens ein Jahr einsatzfähig sind. Bei diesem Konzept der EU-Eingreiftruppe (*European Rapid Reaction Force*) handelt es sich *nicht* um eine integrierte Truppe, eine „*Europäische Armee*“, sondern um eine Zusammenstellung nationaler Kontingente für europäische Aufgaben. Ferner wurde beschlossen, an dem Aufbau gemeinsamer Fähigkeiten in den Bereichen Streitkräfteführung, strategische Aufklärung und Transport zu arbeiten. Am 20. November 2000 fand in Brüssel eine erste Beitragskonferenz statt, in der nationale Beiträge entsprechend der militärischen Fähigkeitsziele festgelegt wurden. Die freiwilligen Zusagen wurden in einem „*Truppenstärke-Katalog*“¹¹¹ zusammengefasst, demzufolge das angestrebte Planziel bis 2003 erreicht werden konnte. Zugesagt wurden insgesamt 100.000 Soldaten, 400 Luftfahrzeuge und 100 Schiffe.¹¹² Deutschland beteiligte sich mit 20 % des Gesamtumfangs und meldete 18.000 Soldaten, 90 Kampfflugzeuge und 15 Schiffe. Auf dem Europäischen Rat in Laeken im Dezember 2001 wurde bereits eine partielle Einsatzfähigkeit festgestellt.¹¹³ Probleme bestanden – nachdem die quantitativen Zielvorgaben erfüllt wurden – im Bereich des strategischen Transports, der Verfügbarkeit

110 Deutscher Bundestag/ Wissenschaftliche Dienste (2007): „GASP, ESVP und ihre Instrumente – Ein Überblick“.

111 Auch unter der Bezeichnung „Helsinki Force Catalogue“.

112 Military Capability Commitment Declaration (2000): <http://www.consilium.europa.eu> (06.01.2009).

113 Im Wortlaut wurde die volle Einsatzfähigkeit verkündet. Bei einer genauen Betrachtung der Fähigkeiten muss diese aber als partielle Einsatzfähigkeit gewertet werden, da noch nicht sämtliche Aufgaben übernommen werden konnten. Vgl. dazu: Dietrich, Sascha (2006). S. 360.

und der Interoperabilität. Letzteres bezeichnet die Fähigkeit der Teilstreitkräfte, sowohl übergreifend als auch multinational operieren zu können. Zur Schließung dieser qualitativen Fähigkeitslücken, aber auch als Antwort auf die erweiterten Aufgaben gemäß der ESS (Petersberg-Plus), wurden auf dem EU-Gipfel in Brüssel im Juni 2004 weiterführende Ziele, die *Headline Goals 2010*, definiert. Als wichtigster Baustein gilt das Battlegroup-Konzept.

- Politisch-Militärische Planungs- und Führungsgremien: PSK, EUMC, EUMS
- ca. 100.000 Soldaten
- Zwei EU-BG in Einsatzbereitschaft
- Fünf nationale Hauptquartiere, die zur EU-Operationsführung gemeldet sind (darunter Einsatzführungskommando Potsdam)

Abb. 4: Militärische Fähigkeiten der EU (2008)

European Battlegroups

Die Idee, Europäische Battlegroups (EU-BG) aufzubauen, beruhte ursprünglich auf einer französisch-britischen Initiative. Deutschland unterstützte jedoch den Vorschlag noch bevor er vor das PSK gebracht wurde. Das Konzept wurde im britisch-deutsch-französischen *Food for Thought*-Papier dargelegt, in dem es heißt:

“Separately France, Germany and Britain have considered how the Union can further contribute to conflict prevention, peacekeeping and peace enforcement operations.”¹¹⁴

Eine EU-BG besteht aus einem 1.500 Mann starken Infanteriebataillon, das durch Kampf- und Einsatzunterstützungskräfte im Umfang von etwa 500 Mann verstärkt und durch Luft- und Seestreitkräfte ergänzt werden kann.¹¹⁵ Für den Bedarfsfall werden verschiedene Module wie Pionier-, Flugabwehr-, Fernmelde- oder Logistikkkräfte bereitgehalten, die entsprechend der Lage einzeln angefordert und eingesetzt werden können. Die EU-BG sind mit einer besonderen Verlegefähigkeit ausgestattet. Die Truppen sollen innerhalb von zehn Tagen nach der politischen Entscheidung im Europäischen Rat,

114 http://www.geopowers.com/Allianzen/EU/akt_eu/RRF_BGConcept.pdf.

115 Die eigentliche Battlegroup wird derzeit jedoch ausschließlich vom Heer gestellt.

„*decision to launch*“, an jeden Ort weltweit verlegt werden können und dort zwischen 30 und 120 Tagen einsatzfähig sein.¹¹⁶ Das Konzept ist vergleichbar mit der schnellen Eingreiftruppe der NATO, der *NATO Response Force* (NRF), die bereits 2004 ihre *Full Operational Capability* erreichte. Die NRF ist innerhalb von fünf Tagen verlegefähig und soll eine Durchhaltefähigkeit von 30 Tage ohne Folgeversorgung und sechs Monaten mit Folgeversorgung haben. Für die Definition von Stand-by-Zeiträumen und die Festlegung militärischer Standards orientiert sich die EU am Vorbild der NRF.¹¹⁷

Bei der EU-BG handelt es sich *nicht* um einen *stehenden Verband*. Die einzelnen Nationen halten nach dem Rotationsverfahren eigene Truppen für die Battlegroups bereit. Ein Zyklus umfasst dabei insgesamt 18 Monate, wobei die eigentliche Bereitstellungszeit (Stand-by-Modus) nur sechs Monate beträgt, aber nochmals ein Jahr für Vor- und Nachbereitung benötigt wird. Die vorläufige Einsatzbereitschaft der EU-BG wurde im ersten Halbjahr 2006 mit der Bereitstellung nationaler Battlegroups durch Frankreich, Großbritannien und Italien erreicht. Der Umstand, dass die Truppen rein national gestellt wurden, wurde aufgrund des Prinzips der Multinationalität eher als „*Verlegenheitslösung der ersten Stunde*“¹¹⁸ aufgefasst. Deutschland beteiligte sich im ersten Halbjahr 2006 an einer deutsch-französischen BG und in der folgenden Rotation an einer deutsch-französisch-belgischen Gruppe. Auf der *Military Capability Conference* am 22. November 2004 verpflichteten sich die europäischen Staaten zwischen 2007 und 2010 pro Halbjahr zwei EU-BGs aufzustellen, aufzurüsten und auszubilden.

Zur Führung einer EU-BG werden immer zwei Hauptquartiere benötigt. Auf der militärstrategischen Ebene dient dazu ein Führungshauptquartier, das vom Heimatland aus die Führung übernimmt, ein *Operational Headquarters* (OHQ). Zur Führung des Einsatzes vor Ort wird ein *Force Headquarters* (FHQ) benötigt.¹¹⁹ Derzeit haben Deutschland, Frankreich, Italien, Großbritannien und Griechenland der EU je ein OHQ zur Führung europäischer Militäreinsätze angeboten. In Deutschland wurde 2005 das Einsatzführungskommando in Potsdam für diese Aufgabe bei der EU angemeldet.

Die operative Führung obliegt grundsätzlich der Nation, die das Infanteriebataillon der Kampfkräfte stellt. Zur Übernahme dieser

116 Vgl. Matzken, Heino (2007), S. 23.

117 Mayerhöfer, Leo (2007), S. 66.

118 Matzken, Heino (2007), S. 25.

119 Die EU verfügt über keine integrierten Kommandostrukturen. Das Oberkommando wird entweder von einem nationalen Führungshauptquartier übernommen. Gemäß des Berlin-Plus-Abkommens von 2003 kann die EU auch die NATO-Führungsstrukturen nutzen. Beim NATO-Hauptquartier SHAPE in Mons, Belgien wurden dazu EU-Zellen eingerichtet, die die Koordination gewährleisten sollen.

Aufgabe ist in Deutschland das *Kommando Operative Führung Eingreifkräfte* aus Ulm vorgesehen. Durch die Übernahme des Einsatzführungskommandos können „*nationale Interessen und Vorstellungen in die einzelnen Operationen*“ eingebracht werden. Im Einsatzfall ist es „*unmittelbar gegenüber dem europäischen Rat/PSK verantwortlich. Das Potsdamer OHQ verbleibt nach Aktivierung an seinem Standort und setzt seine strategisch-militärischen Aufträge für die operative Führung um. Das Kommando Operative Führung hingegen stellt im Bedarfsfall ein hochmobiles, weltweit verlegbares FHQ für das jeweilige Einsatzland.*“¹²⁰

- Kampfeinsätze zum Krisenmanagement,
- Unterstützung von Drittstaaten im Kampf gegen den Terrorismus,
- Gemeinsame Aktionen zur Entwaffnung,
- Friedensschaffende Maßnahmen,
- Schaffung von Voraussetzungen im Vorfeld einer EU, NATO oder UN-Mission,
- Humanitäre Hilfe und Rettungsmaßnahmen.

Abb. 5: Vorgesehene Aufgaben der EU-BG

Bis Anfang 2009 ist es nicht zu einem Einsatz der European Battle-groups gekommen. Als Anhaltspunkt für mögliche Einsatzszenarien dient die Übung *European Endeavour*. Seit 2005 werden im Rahmen dieser Übung Operationen durchgespielt und die Zertifizierung zur Einsatzbereitschaft erteilt. Als Szenario dient die fiktive Insel Fontinalis, die von wiederkehrenden Unruhen betroffen ist. Bei der Übung 2006 erhielt die Battlegroup den Auftrag, die Lage zu stabilisieren, nachdem ein Waffenstillstandsabkommen von ethnischen Minderheiten immer wieder gebrochen wurde. Dabei hatte das von Deutschland gestellte *Kommando Operative Führung Eingreifkräfte* die Möglichkeit, die übernommene Aufgabe als FHQ einzuüben. Das FHQ teilte sich in eine Homepage, die mit etwa 30 Soldaten in Ulm verblieb, und einen Gefechtsstand (*Command Post*), der die spezifischen Einsätze vor Ort leitete. Als Herausforderung wurde vor allem das „*rund 100 Personen starke deutsch-niederländisch-finnische Personal des FQH-Command Post*“ gesehen. Der designierte *Force Commander* Generalleutnant Jan Oering betonte 2006, dass es sich bei dem Hauptquartier bereits um ein *Joint Combined Headquarters* handelt. „*So leisten derzeit 15 Offiziere*

120 Generalleutnant Jan Oering, zitiert in: Mayerhöfer, Leo (2007), S. 67.

aus neun Nationen bei uns ihren Dienst.“ Um die Multinationalität der BG zu gewährleisten, wurden weitere Offiziere aus Finnland und den Niederlanden in den Stab integriert, so dass 30 Posten multinational besetzt wurden.

„Das Kommando Operative Führung Eingreifkräfte ist also nicht nur hinsichtlich seines Aufgabenspektrums neu- und einzigartig, sondern integriert auch die Aspekte Streitkräftegemeinsamkeit und Multinationalität in besonderem Maße.“¹²¹

Welche Probleme ergeben sich durch die militärische Zusammenarbeit in Bezug auf das parlamentarische Zustimmungsverfahren und welche Lösungsmöglichkeiten werden gesehen?

4.3 Das Spannungsfeld zwischen militärischer Kooperation und dem Parlamentsvorbehalt

Multinationalität

Der politische Umbruch nach dem Ende des Kalten Krieges und der Wandel der sicherheitspolitischen Ausrichtung führten zu einer immer noch fortdauernden Transformation der Streitkräfte. Friedensstabilisierende Maßnahmen, humanitäre Einsätze, Unterstützung beim *Nationbuilding* und der Kampf gegen paramilitärische Einheiten bestimmen heute das Aufgabenprofil, für das sich die Bundeswehr rüstet. Kernelement der Transformation ist neben der Reduzierung des Personals und dem Ausbau technischer Neuerungen, wie der *vernetzten Operationsführung*, die Weiterentwicklung der multinationalen Zusammenarbeit.

Die Schaffung multinationaler Streitkräfte hat vor allem ökonomische Vorteile. Durch die synergetischen Effekte der Zusammenarbeit kann die Effizienz bei gleichen Ressourcen erheblich gesteigert werden. Im NATO-Handbuch ist dazu ausgeführt, dass multinationale Streitkräfte eine Möglichkeit sind *„Verbände aufzustellen, die leistungsfähiger sind, da sie zu einer effizienteren Nutzung der knappen Verteidigungsressourcen beitragen“¹²²*. Sie erlauben die fokussierte Modernisierung bestimmter Systeme und die Vernachlässigung anderer.

121 „Bunt ist Kult. Multinationalität wird im Kommando Operative Führung Eingreifkräfte groß geschrieben.“, 31.10.2006; auf: <http://streitkraeftebasis.de> (02.10.2008).

122 NATO-Handbuch, Brüssel, 1995, S. 266; zitiert in: Klein, Paul (2000).

Die Zusammenlegung militärischer Geräte und die gemeinsame Forschung und Entwicklung begünstigt den technologischen Fortschritt. Durch diesen Effizienzvorteil wird die multinationale Durchführung militärischer Einsätze zur „Idealvorstellung“.

„Bis die ‚Idealvorstellung‘ des Personals des Einsatzgefechtsstandes Wirklichkeit wird, dass ein durch einen Norweger geplanter Einsatz mit einer französisch/niederländischen Besatzung in einem belgischen Flugzeug für einen deutschen Bedarfsträger, beladen mit englischem Ladegerät durch spanisches Personal und abgefertigt durch Italiener auf der Tagesordnung steht, wird es allerdings noch eine Weile dauern.“¹²³

Die meisten multinationalen Strukturen sind grundsätzlich nur funktionsfähig, wenn die beteiligten Staaten ihre anfangs freiwillig übernommene Teilnahme gewährleisten. Ein Herauslösen deutscher Truppenteile stellt die Fähigkeit der gesamten Einheit infrage, sofern sie nicht im Einzelfall kompensiert werden kann, was in der Regel aber sehr unrealistisch ist.¹²⁴ Generalleutnant a. D. Hans-Heinrich Dieter betont die militärische Notwendigkeit der Geschlossenheit multinationaler Strukturen:

„Die Bundesrepublik Deutschland hat eine stark ausgeprägte multinationale Integration aus politischen Gründen immer angestrebt. Multinationale Strukturen sind militärisch nur in der Gesamtheit der Fähigkeiten der multinationalen Strukturmitglieder funktionsfähig. Beim Herausbrechen von Mitgliedern einer oder mehrerer Nationen muss dieses Personal in gleicher Qualität nachbesetzt werden. Für zeitkritische Einsätze müsste für solches Personal alarmanautomatisch Personalersatz vorgehalten werden. Wenn dann in solchen Strukturen Personal von mehreren ‚unsicheren‘ Nationen im Frieden Dienst tut, dann werden solche Strukturen insbesondere bei zeitkritischen Einsätzen sehr schnell organisatorisch ad absurdum geführt.“¹²⁵

In der Darstellung des ehemaligen BMV Rupert Scholz kommt es daher immer zu einem Konflikt zwischen völkerrechtlichen Bündnisverpflichtungen und dem Parlamentsvorbehalt, wenn „es um bewaffnete

123 Luftwaffe (2006): „Ein Europäisches Lufttransportkommando ist das gemeinsame Ziel“, <http://www.luftwaffe.de> (23.12.2008).

124 So die Einschätzungen von Hartmut Beilmann und Hans-Peter Buch in Gesprächen mit der Autorin.

125 Generalleutnant a. D. Dieter, Antwortschreiben an die Autorin vom 20.11.2008.

Einsätze im Rahmen integrierter Verbände geht“. Daher hätte nach seiner Auffassung der Passus, dass „*völkerrechtliche Verpflichtungen der Bundesrepublik unberührt bleiben*“¹²⁶ in die gesetzliche Regelung des Parlamentsvorbehalts aufgenommen werden müssen. Dieser Standpunkt wird von der Mehrheit der CDU/CSU-Bundestagsfraktion geteilt, die die Bündnisfähigkeit Deutschlands durch den Parlamentsvorbehalt gefährdet sieht. So auch Christian Schmidt in der Diskussion, um das ParlBG 2004:

*„Wenn die Motoren zwar anlaufen können, aber der Einsatz einer internationalen Truppe an deutschen Unwägbarkeiten der Parlamentsentscheidung scheitert, diese Kräfte jedoch auf der anderen Seite so eng verflochten sind, dass man nicht einfach auf den deutschen Anteil verzichten kann, ohne die Gesamtheit der Kräfte handlungsunfähig zu machen, wird dies auf lange Sicht die politische Einflussmöglichkeit Deutschlands schmälern.“*¹²⁷

Je tiefer die Multinationalität in die kleinsten Bausteine vordringt, umso schwerwiegender wirkt sich der Rückzug nationaler Elemente auf den Fortbestand des gesamten Systems bzw. Verbands aus. Das derzeit am weitesten integrierte System ist das Aufklärungs- und Frühwarnsystem (AWACS) der NATO. Die „*integrative Bündelung von Einheiten und Material*“¹²⁸ gibt es in dieser Weise nur ein einziges Mal.

AWACS wurde 1989 von 12 NATO-Staaten aufgestellt. Die Kommandozentrale ist dem NATO-Führungshauptquartier SHAPE angegliedert. Es besteht aus zwei operationellen Einsatzverbänden, von denen sich einer in Deutschland und der andere in England befindet. Die Position des Befehlshabers wird im Wechsel von einem deutschen und einem US-amerikanischen General bekleidet. Die Besatzung der drei fliegenden Staffeln ist jeweils multinational zusammengesetzt. 14 Nationen sind mit ihren Soldaten beteiligt. Deutschland hält mit einem Drittel des Personals den größten Anteil. Eine Staffel besteht jeweils aus zwei Piloten, einem Navigator, einem Bordingenieur und 12 Spezialisten des taktischen Personals wie Einsatzleiter,

126 Scholz, Rupert (2004): Schriftliche Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung des 1. Ausschusses zu den Entwürfen eines Parlamentsbeteiligungsgesetz/Auslandseinsatzmitwirkungsgesetz, 08.06.2004.

127 Schmidt, Christian: Plenarprotokoll 15/146, 03.12.2004, 13638, Christian Schmidt, CSU, ist seit 2005 parlamentarischer Staatssekretär im Bundesministerium der Verteidigung.

128 Frank, Johann; Sandawi, Sammi (2005), S. 15.

Jägerleitoffiziere, Radarflugmelder und Funker.¹²⁹ Die eingesetzten Soldaten sind hoch spezialisiert und können nicht ohne Weiteres ausgewechselt werden.

„Jede Position muss im Einsatz besetzt sein, denn Einsatzwirksamkeit erzielt AWACS nur als vollständiges System.“¹³⁰

Die Beteiligung deutscher Soldaten an Aufklärungsflügen des integrierten NATO-Verbands hat mehrere Verfahren vor dem BVerfG ausgelöst. In der ersten Klage 1993 hatte die SPD noch argumentiert, dass das AWACS-System auch ohne deutsche Beteiligung funktionsfähig bleibe und ein „*einstweiliger Schaden*“ nur auf „*politischem Gebiet*“ liegen könne.¹³¹ In den mündlichen Verhandlungen überzeugten sich die Richter davon, dass die Durchführung der Maßnahmen nach einem Abzug der deutschen Besatzung gefährdet wäre, da die „*Funktionsfähigkeit erheblich beeinträchtigt*“ sein würde. Dieser Sachverhalt wurde daraufhin nicht mehr angezweifelt. Als die Bundesregierung 2003 ohne Befragung des Bundestags beschloss, sich an den AWACS-Flügen über der Türkei zu beteiligen, argumentierte sie, dass es sich um Routineflüge handele, die räumlich getrennt von dem Kriegsgeschehen im Irak stattfinden. Nach der Auffassung der Bundesregierung war der Einsatz damit nicht zustimmungspflichtig, da es sich nicht um eine Teilnahme an einem „*bewaffneten Einsatz*“ gehandelt habe. Dieser Interpretation widersprach das BVerfG mit seinem abschließenden Urteil 2008 und stellte fest, dass greifbare Anhaltspunkte für eine „*drohende Verstrickung in bewaffnete Auseinandersetzungen*“ bestanden. Die Einbeziehung deutscher Soldaten hing „*nur noch davon ab, ob und wann der Irak einen Angriff auf die Türkei unternehmen würde*“.¹³²

Aus diesen Gründen wird mit der Beteiligung deutscher Soldaten an integrierten Militärstrukturen die Erwartungshaltung bei den Allianzpartnern geschaffen, dass „*jedes Mitgliedsland zur Arbeitsfähigkeit der integrierten Teile des Bündnisses beiträgt und ihre Arbeitsfähigkeit grundsätzlich gewährleistet*“. Diese Erwartungssicherheit der Partner nicht zu enttäuschen „*ist ein zentraler Aspekt der Bündnissolidarität*“¹³³.

129 Angaben zu Besetzung entstammen der Internetpräsenz des BMVg: „AWACS – Frühwarnflotte der NATO“, <http://www.BMVg.de> (12.12.2008).

130 Generalleutnant a. D. Dieter, Antwortschreiben an die Autorin vom 20.11.2008.

131 BVerfGE 88, 173 (177).

132 BVerfG/Pressestelle (2008): Einsatz deutscher Soldaten in AWACS-Flugzeugen bedurfte Zustimmung, Nr. 4.

133 Wiefelspütz, Dieter (2004), S. 366.

Das BVerfG entschied, dass die Zustimmung des Bundestags zum Beitritt in ein System kollektiver Sicherheit auch die „*Eingliederung von Streitkräften in integrierte Verbände oder eine Beteiligung von Soldaten an militärischen Aktionen des Bündnisses*“ beinhalte. Der konkrete Einsatz bedürfe jedoch prinzipiell der parlamentarischen Zustimmung. Das damit entstehende Spannungsfeld wird durch das Erfordernis der Schnelleinsatzfähigkeit der Battlegroups¹³⁴ weiter verstärkt.

Schnelleinsatzfähigkeit

In einer Broschüre des Europäischen Rats aus dem Jahr 2006 wird darauf hingewiesen, dass die Battlegroups eine Beschleunigung der nationalen Entscheidungsprozesse erforderlich machen, um die schnelle Einsatzfähigkeit nicht zu behindern:

*„Furthermore, the Battlegroup Concept emphasises the need for accelerated decision-making. Not only do the EU bodies need to be ready but the national decision-making processes need to be synchronised to meet the demanding timelines.“*¹³⁵

Fünf Tage nachdem der Europäische Rat das „Crisis Management Concept“ (CMC) beschließt, kann schon mit der „*Decision to launch*“ die Entscheidung zum Start der Operation gegeben werden. Nach dieser Entscheidung sollen die EU-BGs innerhalb von zehn Tagen an den Einsatzort verlegt werden.

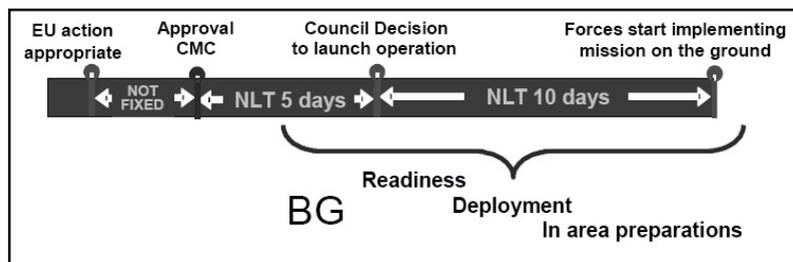


Abb. 6: Zeiträume der Einsatzentscheidung auf EU-Ebene. Quelle: Europäischer Rat (2006):

Factsheet: Battlegroups, <http://www.europarl.europa.eu>.

¹³⁴ Ebenso wie durch die NATO Response Force, NRF, die das gleiche Problem aufwirft.

¹³⁵ Europäischer Rat (2006): „European Defence and Security“; http://www.consilium.europa.eu/ue-docs/cmsUpload/ESDP_3_final.pdf

Die Entscheidung im Bundestag müsste vor der „*Decision to launch*“ stattgefunden haben. Im kritischsten Fall also innerhalb von fünf Tagen. Ist das zeitlich überhaupt möglich? Was passiert, wenn so schnell keine Einigung gefunden werden kann, was, wenn die Abgeordneten in der Sommerpause sind? Die unterschiedlichen Einschätzungen zu dieser Frage sollen im Folgenden dargestellt werden.

Nach Auffassung von Generalleutnant a. D. Hans-Heinrich Dieter erfordern die schnellen Einsatztruppen eine Anpassung des Beteiligungsverfahrens:

*„Ich bin der Überzeugung, dass das Parlamentsbeteiligungsgesetz aufgrund der deutschen Beteiligung an schnellen Eingreiftruppen der NATO und der EU angepasst werden muss, wenn die Bundesrepublik Deutschland es mit dieser Beteiligung ernst meint. Eine solche Anpassung wird so zu gestalten sein, dass ein willkürlicher Einsatz ausgeschlossen werden kann.“*¹³⁶

Nach dem Ministertreffen in Colorado Springs 2003, bei dem der Einsatz der NATO Response Force besprochen wurde, beklagte auch der damalige Verteidigungsminister Struck die Langsamkeit und Reformbedürftigkeit des deutschen Entscheidungsprozesses. Die Zeitabläufe müssten gerafft werden. Für einen effizienteren und schnelleren Ablauf sollte die Bildung eines Sondergremiums überdacht werden.¹³⁷ Diese Position konnte sich aber innerhalb der SPD nicht durchsetzen. Rainer Arnold betont, dass die gesetzte Frist dem Verfahren nicht im Wege steht, da die Entscheidung regelmäßig sehr kurzfristig gefallen ist.

*„Meine Fraktion sieht keinen Nachsteuerungsbedarf bei den Regelungen des Parlamentsbeteiligungsgesetzes und somit des Parlamentsvorbehalts. Dies gilt sowohl für NATO- als auch EU-geführte Operationen. 1/3 der Auslandseinsätze der Bundeswehr hat das Parlament innerhalb eines Tages entschieden. In den übrigen Fällen erstreckten sich die parlamentarischen Beratungen i. d. R. über 4 Tage. Damit hat das Parlament unter Beweis gestellt, dass es auch Einsätze von NATO Response Force und EU-Battle-groups innerhalb der kurzen Zeiten der Herstellung der Einsatzbereitschaft dieser Verbände sicherstellen könnte.“*¹³⁸

136 Generalleutnant a. D. Dieter, Antwortschreiben an die Autorin vom 20.11.2008.

137 Lindhorst, Burghard (2003), S. 3.

138 Aus dem Antwortschreiben des MdB Rainer Arnold, SPD.

Den Aspekt der schnellen Beschlussfähigkeit des Bundestags stellt auch MdB Dieter Wiefelspütz, SPD, in seiner juristischen Abhandlung „Das Parlamentsbeer“ aus dem Jahre 2005 heraus. In einer Auswertung der Beratungsdauer der 41 Zustimmungsverfahren, die bis dahin stattgefunden haben, kommt er zu dem Ergebnis, dass *„die meisten Verfahren von der Zuleitung bis zur Entscheidung des Parlaments sehr zügig erfolgten“*. Es sei somit ein *„leicht widerlegbares Vorurteil, dass Beratungsprozesse des Deutschen Bundestags mehr Zeit in Anspruch nähmen als Entscheidungen der Bundesregierung“*¹³⁹.

In dieser Argumentation wird der Zeitraum zwischen der ersten Begutachtung und der Abstimmung zugrunde gelegt. Wie jedoch in Kapitel 3.2.1 gezeigt werden konnte, ist dieser Zeitraum für die parlamentarische Einflussnahme unerheblich, weil das Ergebnis dann bereits feststeht. Insofern stellt der Vorlauf bis zur Entscheidung im Europäischen Rat die bedeutendste Phase dar. Bislang hat die politische Beurteilung des Bündnisses und der Bundesregierung immer einen relativ großen Zeitraum eingenommen. Für zukünftige Einsatzentscheidungen der Battlegroups könnte jedoch anderes gelten. Wenn die Entscheidung auf EU-Ebene sehr kurzfristig erfolgt, könnten die bisher sehr langfristigen Beratungen in den Ausschüssen nur noch innerhalb der fünf Tage stattfinden. Inge Höger sieht das Verfahren unter diesen Bedingungen nicht mehr gesichert:

*„Zurzeit gibt es viel längere Debatten in den Ausschüssen. Innerhalb von drei Tagen könnte das Verfahren in der Regel nur stattfinden, wenn alle Parteien einem Fristverzicht zustimmen und keine demokratischen Spielregeln befolgt werden. Eine juristische und sachliche Prüfung könnte dann nicht mehr stattfinden.“*¹⁴⁰

Auch Dieter Wiefelspütz räumt ein, dass es bislang an praktischen Erfahrungen mit den schnellen Eingreiftruppen fehle und die Schnellbedürftigkeit womöglich andere Verfahrensweisen erfordere:

*„Sollte die Einberufung des Bundestags ausnahmsweise nicht zeitgerecht erfolgen können, würden die Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts für militärische Einsätze bei Gefahr im Verzug zunächst ausreichen, aber auch angemessen sein, um die Handlungsfähigkeit der Bundesregierung zu gewährleisten.“*¹⁴¹

139 Wiefelspütz, Dieter (2005), S. 327.

140 Inge Höger, MdB, DIE LINKE, im Interview mit der Autorin am 28.11.2008.

141 Wiefelspütz, Dieter (2005), S. 329.

Auf die Regelung „Gefahr im Verzuge“ auszuweichen würde jedoch bedeuten, dass mit den EU-BG ein Instrument geschaffen wurde, das regelmäßig als Ausnahme behandelt werden und damit das Regel-Ausnahme-Verhältnis umkehren würde. Das ist auch ein zentraler Kritikpunkt der CDU/CSU-Fraktion, die eine Anpassung des Beteiligungsgesetzes aus folgenden Gründen verlangt:

1. Der Erfolg der Truppen hängt davon ab, dass die zugesagten Fähigkeiten auch bereitgestellt werden.
2. Das Verfahren der Parlamentsbeteiligung kann bei Dissens deutlich länger als zwei/drei Tage dauern.
3. Es besteht die Gefahr der dauerhaft missbräuchlichen Umgehung der Zustimmung *a priori* über den Passus „Gefahr im Verzuge“.¹⁴²

Von der CDU/CSU wird daher gefordert, dass der Bundestag mittels einer Genehmiigung bzw. eines Vorratsbeschlusses zu Beginn einer Legislaturperiode der Regierung die Befugnisse zum Einsatz von Soldaten im Rahmen einer Battlegroup überträgt. Denn *„wenn man bereit ist, gemeinsame Verbände aufzustellen, muss man sich schon zu diesem Zeitpunkt grundsätzlich darüber einigen, für welche Einsätze diese genutzt werden dürfen“*¹⁴³. Das Verfahren sei so zu regeln, dass die Bundesrepublik in der Lage ist, sich kurzfristig an multinationalen Eingreifverbänden zu beteiligen und damit *„ihre außenpolitische Zuverlässigkeit und Handlungsfähigkeit zu erhöhen“*¹⁴⁴. Der Vorschlag der CDU/CSU schränkt die Parlamentsbeteiligung zugunsten der Handlungs- und Bündnisfähigkeit ein. Von den übrigen Parteien wird eine Beschränkung der Parlamentsrechte abgelehnt. So Winfried Nachtwei, Obmann im Verteidigungsausschuss, Bündnis90/Die Grünen:

*„Die Herausnahme zum Beispiel der NATO Response Force als Trägerin riskantester und härtester Einsätze aus dem Parlamentsvorbehalt würde diesen im Kern treffen.“*¹⁴⁵

Er geht dann nicht weiter auf das Problem ein, das der Zeitfaktor aufwirft, sondern stellt den Sinn der Schnelleinsatzfähigkeit in Frage.

142 Polenz, Ruprecht: Plenarprotokoll 15/146, 03.12.2004, 13652; Ruprecht Polenz ist außenpolitischer Sprecher der CDU/CSU-Fraktion.

143 Schmidt, Christian: Plenarprotokoll 15/100, 25. März 2004, 8991.

144 Antwortschreiben des Büros von Andreas Schockenhoff, MdB, CDU/CSU.

145 Nachtwei, Winfried: Plenarprotokoll 15/100, 25. März 2004, 8983.

„Zudem ist gerade bei der Forderung nach so genannter Schnelleinsatzfähigkeit einige Nüchternheit angebracht. Eine Schnelleinsatzfähigkeit ist notwendig bei Gefahr im Verzuge, Geiselnbefreiungen usw.; das ist unbestritten. (...) Da wird, glaube ich, ein Popanz eines Bedarfs an Schnelleinsatzfähigkeit aufgebaut.“¹⁴⁶

Damit wirft er einen sehr interessanten Aspekt auf. Tatsächlich konnte in den von der Autorin geführten Gesprächen keiner der befragten Abgeordneten ein konkretes Einsatzszenario nennen, in dem innerhalb von fünf Tagen eine Battlegroup losgeschickt werden müsse. Gleichwohl ist davon auszugehen, dass die aufgestellte Fähigkeit auch verwendet wird. Das Angebot wird insofern seine Nachfrage schaffen.

In der Diskussion wird deutlich, wie sehr die Bewertung des Problems von der Frage der politischen Lösung abhängt. SPD und FDP wollen die parlamentarischen Kontrollrechte nicht einschränken. Sie argumentieren daher gegen die Union, indem sie zurückweisen, dass es Umsetzungsprobleme gibt. Ihre Argumentation stützt sich dabei stark auf die formalen Rechte und führt als Beweis die Schnellentscheidungsfähigkeit des Bundestags zu einem Zeitpunkt, der für die Entscheidung allerdings nicht relevant ist, an. DIE LINKE erkennt sehr starke Funktionsprobleme. Ihrer Meinung nach dienen Instrumente wie die Battlegroups der Regierung dazu, die exekutiven Handlungsfreiheiten auszubauen, weil sie eine tatsächliche parlamentarische Prüfung unmöglich machen. Die CDU/CSU ist von dem politischen Wunsch getrieben, die Handlungsfähigkeit der Regierung zu erhöhen und die *„Gefahr des Opt-Outs Deutschlands“*¹⁴⁷ durch eine Ablehnung im Bundestag zu umgehen. Welche Möglichkeiten hat die Bundesregierung, um sich selektiv einer Beteiligung zu entziehen?

146 Nachtwei, Winfried: Plenarprotokoll 15/100, 25. März 2004, 8983.

147 Klaeden, Eckart von: Plenarprotokoll 15/146, 3. Dezember 2004, 13645.

4.4 Zur Möglichkeit des „Opting Out“ – Spielräume der Bundesregierung

„Wenn man in einem Bündnis ist wie der NATO und die führende Macht denkt etwas tun zu müssen, da kann man sagen, wir beteiligen uns nicht, weil wir es für falsch halten. Man kann aber nicht Steine in den Weg legen. Das heißt, man darf eine Entscheidung nicht blockieren, aber man muss nicht mitmachen.“¹⁴⁸

In diesem Zitat verweist Ulrich Klose auf das Verfahren des „Opting Out“, das für die Bundesregierung die Möglichkeit bietet, an der Durchführung eines Beschlusses, auf den sich die übrigen Staaten geeinigt haben, nicht teilzunehmen, ohne jedoch das Vorhaben der anderen zu blockieren. Im Vertrag von Nizza befindet sich diese Bestimmung in Art 23 I:

„Bei einer Stimmenthaltung kann jedes Ratsmitglied zu seiner Enthaltung eine förmliche Erklärung im Sinne dieses Unterab-satzes geben. In diesem Fall ist es nicht verpflichtet, den Beschluss durchzuführen, akzeptiert jedoch, dass der Beschluss für die Union bindend ist. Im Geiste gegenseitiger Solidarität unterlässt der betreffende Mitgliedsstaat alles, was dem auf diesem Beschluss beruhenden Vorgaben der Union zuwiderlaufen oder es behindern könnte.“¹⁴⁹

Darüber hinaus gibt es auch die Möglichkeit der „nationalen Einschränkungen“. Die Einschränkungen können sich prinzipiell auf alle Modalitäten des Einsatzes beziehen, so etwa die örtliche oder zeitliche Beteiligung.

„Natürlich erwachsen der Bundesrepublik Deutschland durch ihre Mitgliedschaft in NATO und EU Verpflichtungen im Rahmen der Bündnissolidarität. Das bedeutet aber nicht, dass man bei Einsätzen der NATO oder der EU nur Ja oder Nein sagen könnte. Bei allen internationalen Einsätzen gibt es nationale Einschränkungen. So ist z. B. die Beteiligung der Bundeswehr an Kampfhandlungen im Süden Afghanistans durch nationale Einschränkungen ausgeschlossen worden.“¹⁵⁰

148 Ulrich Klose, MdB, SPD, im Gespräch mit der Autorin am 01.12.2008.

149 Die Bestimmungen des Art. 23 EUV/Nizza finden sich in Art. 31 EUV/Lissabon.

150 Aus dem Antwortschreiben des MdB Rainer Arnold, SPD.

Die Möglichkeit der nationalen Einschränkungen und des „*Opting Outs*“ wird durch politische und militärische Faktoren begrenzt. Politisch bedeutet dies, dass Deutschland nicht ohne hohe bündnispolitische Kosten einen Streitkräfteeinsatz verweigern kann, nachdem es den gesamten Ausbau der europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik vorangetrieben hat und für eine gemeinsame Sicherheitsstrategie sowie den Ausbau gemeinsamer militärischer Fähigkeiten eingetreten ist. Zudem erschwert es das Prinzip der Multinationalität, die Frage der nationalen Beteiligung nach Belieben zu entscheiden.

Beispielsweise müsste Deutschland die Entscheidung zum Einsatz von AWACS-Flugzeugen im NATO-Rat blockieren, wenn es nicht auch selbst teilnehmen möchte. In diesem Fall müsste den Wünschen der Bündnispartner direkt widersprochen werden. Derzeit steht der Einsatz von AWACS in Afghanistan zur Diskussion. Der Einsatz wäre räumlich nicht abgrenzbar, damit „*liesse sich nicht mehr ausschließen, dass deutsche Soldaten indirekt an der Bombardierung vermeintlicher Taliban-Stellungen im Süden beteiligt wären*“. Das würde für die Mehrheit der Abgeordneten eine „*politisch nicht gewollte Situation darstellen*“¹⁵¹.

Ebenso müsste eine Entscheidung zur Verwendung einer Battlegroup, an der Deutschland beteiligt ist, im Europäischen Rat blockiert werden. Für den Fall, dass keine zweite Battlegroup zur Verfügung steht, weil sie entweder im Einsatz ist oder nicht aufgestellt wurde, könnte die EU auf keine weiteren Parallelstrukturen ausweichen, um einen Einsatz besonderer „*Schnellbedürftigkeit*“ auszuführen. Die Battlegroups hatten 2006 noch nicht ihre volle Einsatzfähigkeit erreicht, standen für die Mission EUFOR RD CONGO aber bereits zur Diskussion.

In Kapitel 3.2 wurde dargelegt, dass die Bundesregierung einem Einsatz nur zustimmen wird, wenn sie sicher ist, dass sie die Unterstützung des Bundestags bekommt. In die Formulierung des Antrags würden die Wünsche der Abgeordneten der Regierungsfractionen einfließen. Vor dem Hintergrund des engen Handlungsspielraums, in dem sich die Regierung befindet, soll diese Annahme am Fallbeispiel überprüft werden. Die Ergebnisse, die aus anderen Studien zum Entscheidungsprozess zur Entsendung deutscher Soldaten in die Republik Kongo im Jahre 2006 vorliegen, weisen darauf hin, dass die Unterstützung in diesem Fall erst nach der Zusage auf der EU-Ebene erfolgte.¹⁵² Im Folgenden wird der Einfluss der Parlamentarier auf die Einsatzentscheidung untersucht.

151 Niels Annen, MdB, SPD, im Interview mit der Autorin am 07.01.2009.

152 Vgl. Freudig, Christian (2007); Schmidt, Peter (2007a); [58]: Schmidt, Peter (2007b).

5 Fallbeispiel: Der deutsche Entscheidungsprozess zur EU-Mission EUFOR RD CONGO

Die sachliche Notwendigkeit, der Erfolg und die Nachhaltigkeit des Einsatzes sind nicht Gegenstand der Untersuchung. Dennoch soll in einem kurzen Überblick die Situation im Kongo dargestellt werden, um die Kontroverse um den Einsatz nachvollziehbar zu machen.

5.1 Überblick: Der Konflikt im Kongo und das Eingreifen der UNO

Die Selbsternennung Laurent-Desiré Kabilas zum Präsidenten im Jahre 1997 war die Geburtsstunde der Demokratischen Republik Kongo. Ruanda und Uganda unterstützten weiterhin rebellische Gruppen im Osten des Landes. Um diese zu bekämpfen, suchte sich Kabila neue Verbündete. Im August 1998 begann der zweite Kongo-Krieg. Mit der Hilfe von Angola, Zimbabwe und Namibia versuchte Kabila die Rebellen zu bekämpfen. Diese herrschten mittlerweile über ca. zwei Drittel des kongolesischen Staatsgebiets. Ein militärisches Patt führte im Juli 1999 zum Waffenstillstandsvertrag von Lusaka.

Zur Überwachung dieses Friedensvertrags wurde die zweite UN-Mission, die Mission de l'ONU en RD Congo (MONUC), ins Leben gerufen. Bis heute sind MONUC-Soldaten im Kongo. Mit über 1 Milliarde Dollar und über 16.000 Soldaten ist MONUC die größte und teuerste friedenserhaltende Mission, die die UNO je durchgeführt hat.¹⁵³ Den größten Teil des militärischen Personals stellen Indien (4.327 Soldaten), Pakistan (3.551 Soldaten), Bangladesch (1.330 Soldaten) und Uruguay (1.324 Soldaten). Deutschland hat bis heute keine Militär- oder Polizeikräfte zur Verfügung gestellt. Unter den insgesamt 3.150 zivilen Mitarbeitern waren Ende 2008 16 Deutsche. Die militärische Ausbildung der MONUC-Soldaten gilt insgesamt als sehr schlecht. Über fundierte militärische Kenntnisse verfügen nur die Soldaten aus Indien und Pakistan.¹⁵⁴ Dennoch stellten die Blauhelmtruppen zeitweise einen sehr bedeutsamen Sicherheitsfaktor

153 Genaue Angaben der Kosten und Truppenkontingente auf der offiziellen MONUC-Webseite: <http://www.monuc.org/News.aspx?newsID=11533&menuOpened=About%20MONUC> (28.11.2008).

154 Andere Länder wie Uruguay heuern per Zeitungsannonce Zivilisten an, die sie in den Kongo schicken, siehe: Scheen, Thomas (2008): Sorge für Krieg zwischen Kongo und Ruanda; in: FAZ, 29.10.2008, S. 2.

im Land dar, ohne jedoch die gesamte Lage stabilisieren zu können. Die Gründe, die einer politischen Stabilisierung beständig entgegenwirken, liegen in der Geschichte und den natürlichen Bedingungen des Landes:

1. Im Ergebnis der europäischen Kolonialpolitik erfolgte die Grenzziehung willkürlich durch die Europäer. Die Republik Kongo hat eine große ethnische Vielfalt, etwa 200 Volksgruppen treffen hier aufeinander. Einige der größten Gruppen wie die Kongo und die Lunda leben auch jenseits der Grenzen.
2. Die geografischen Bedingungen beeinflussen die Infrastruktur. Über die Hälfte des Landes ist Urwald. Nur zwei Prozent der Straßen sind befestigt. Die Schifffahrtswege auf dem Kongo sind nicht durchgängig. Der Zugang zur Küste ist nur 37 km breit. Das hat dazu geführt, dass der Großteil der Transportwege in die Nachbarländer und an dortige Häfen führt. Diese Situation schafft wiederum regionale Abhängigkeiten.
3. Der Reichtum an Rohstoffen wie Kupfer, Gold, Diamanten, Coltan, Erdöl und Edelhölzer führt zu Machtkämpfen. Das Interesse an den kongolesischen Ressourcen beeinflusst das Verhalten nationaler, regionaler und internationaler Akteure.

Seit 1994 konnte die Regierung in Kinshasa nicht mehr die Macht über das gesamte Staatsgebiet ausüben. Fast die Hälfte des Landes steht unter der Herrschaft von Milizen und Rebellengruppen. Der zweite Kongo-Krieg dauerte von 1998 bis 2003 und endete mit dem Pretoria-Abkommen, in dem sich der Präsident mit den Rebellengruppen auf die Schaffung einer Allparteienregierung einigte. Eine Übergangsgierung wurde eingerichtet. Als es bei Kämpfen zwischen lokalen Milizen in der Region Ituri im Ost-Kongo 2003 zu Massakern an der Zivilbevölkerung kam, entsandte die UNO die EU-geführte Interventionstruppe Artemis.¹⁵⁵ Die Leitung der multinationalen Truppe übernahm Frankreich.¹⁵⁶ Deutschland beteiligte sich mit 95 Soldaten im Bereich Transport und medizinische Versorgung.¹⁵⁷

155 Artemis ist in der griechischen Mythologie die Göttin der Jagd, des Waldes und die Hüterin von Frauen und Kindern.

156 Die Angaben über die Truppenstärke variieren erheblich. In der Darstellung des MGFA waren es 2.200, das Bundesverteidigungsministerium spricht von 1.400 Soldaten, der Spiegel von 1.500.

157 Kurze Darstellung der Operation auf der Seite des BMVg: www.bmvg.de (28.11.2008).

Die Operation war auf anderthalb Monate begrenzt und konnte kurzfristig zu einer Stabilisierung beitragen. Nach ihrem Abzug übernahm MONUC die Kontrolle in der Distrikthauptstadt Bunia.

Im Sommer 2006 sollte die Übergangsregierung in Kinshasa durch eine gewählte Regierung ersetzt werden. Zur Absicherung der Wahlen, die 2005 schon um ein Jahr verschoben worden waren, bat die UNO am 27. Dezember 2005 die EU um militärische Unterstützung. Da Frankreich 2006 durch sein Engagement an der Elfenbeinküste militärisch sehr stark gebunden war, seine Interessen in Kongo dennoch vertreten wollte, bemühten sich die Franzosen um die Einbeziehung deutscher Truppen in die Mission. Schließlich übernahm Deutschland mit seinem Einsatzführungskommando in Potsdam die operative Führung des Einsatzes. Das Führungshauptquartier in Kinshasa wurde von den Franzosen gestellt. Geführt wurde von hier die Kompanie der spanischen Legion (FCIR), die polnische Spezialeinheit (MPSU), das deutsche Role-3-Lazarett, Aufklärungselemente und Fliegerkräfte sowie die französischen und deutschen Fallschirmjägerbataillone der *On Call Force* in Gabun.¹⁵⁸ Die strategischen Reserven in Frankreich und die von Frankreich, Portugal und Schweden gestellten Spezialkräfte wurden direkt aus Potsdam geführt.

5.2 Der Entscheidungsprozess

In Deutschland wurde eine mögliche Beteiligung zunächst von Abgeordneten aller Fraktionen sehr skeptisch betrachtet. Die verteidigungspolitischen Sprecher der Regierungsparteien, Rainer Arnold (SPD) und Bernd Siebert (CDU), sprachen sich übereinstimmend für „*äußerste Zurückhaltung*“ aus.¹⁵⁹ Am 10. Februar 2006 erklärte Arnold gegenüber der FAZ, dass die Franzosen zwar weiter drängen würden, er aber sicher sei, dass Jung seine „*zurückhaltende Linie*“¹⁶⁰ durchsetzen werde. Mehrfach wurden Mitglieder des Verteidigungsausschusses mit Bemerkungen zitiert, denen zufolge „*das Parlament einer Entsendung deutscher Truppen nicht zustimmen*“ werde.¹⁶¹ Noch am 10. März hatte der FDP-Verteidigungspolitiker und Mitglied des Verteidigungsausschusses Rainer Stinner den Eindruck, der Kongo-Einsatz sei „*im Bundestag nicht zustimmungsfähig*“¹⁶².

158 Braun, Karl Heinz (2008): CIMIC im Kongo; in: Truppendienst, 1, S. 72.

159 Vgl. FAZ 19.01.2006, „Skepsis in Berlin über Kongo-Einsatz“, S. 4; FAZ, 24.01.2006, „Tauziehen in Berlin über eine Beteiligung der Bundeswehr an einem Einsatz in Kongo“, S. 3.

160 FAZ, 10.02.2006, „Kongo-Entscheidung wird verschoben“, S. 4.

161 MdB Antje Schäfer, CDU, zitiert in: FAZ, 16.02.2006, „Vorbehalte gegen Kongo-Einsatz“, S. 4.

162 MdB Rainer Stinner, zitiert in: Die Welt, 10.03.2006, „Für Kongo-Einsatz der EU fehlt Planung. Deutsche Abgeordnete zeigen sich nach Gesprächen mit Chefdiplomat Solana entsetzt“, S. 5.

Auch die Erklärungen der Bundesregierung belegen den anfänglichen Unwillen einer starken Beteiligung. Verteidigungsminister Franz Josef Jung (CDU) sagte Ende Januar 2006: *„Ich denke, Deutschland sollte dort keine führende Funktion übernehmen, aber wir werden uns, wenn eine solche Entscheidung kommt, dem nicht verweigern können.“*¹⁶³

Zwei Wochen später äußerte sich Jung noch deutlicher und sagte, es werde *„keine deutsche Führungsrolle geben“*¹⁶⁴.

Am 1. Juni 2006 hat der Bundestag mit breiter Mehrheit der Beteiligung bewaffneter deutscher Soldaten an der EU-geführten Operation EUFOR RD Congo zugestimmt. Der Auftrag für die insgesamt 750 Soldaten¹⁶⁵ umfasste laut Antrag insbesondere folgende Aufgaben:

*„Unterstützung der Führung des Einsatzes auf militär-strategischer Ebene, Beteiligung am EU-Streitkräftehauptquartier (FHQ) in Kinshasa auf operativer Ebene, Durchführung von Evakuierungsoperationen, um Einzelne aus Gefahrenlagen zu bringen sowie Eigensicherung im Raum Kinshasa.“*¹⁶⁶

Um „Vorausstationierung, Zugang und Versorgung“ zu gewährleisten, konnten angrenzende Gebiete, insbesondere Gabun, genutzt werden. Innerhalb der Republik Kongo war der Einsatz auf den „Raum Kinshasa“ begrenzt.¹⁶⁷ Die Bundeswehrsoldaten durften nur bis zu vier Monate lang eingesetzt werden, zuzüglich der benötigten Zeit für Vorbereitung und Rückverlegung.¹⁶⁸

Insgesamt stimmten 440 Parlamentarier für den Einsatz. Nur 14 Abgeordnete der SPD und sechs Abgeordnete der CDU/CSU stimmten gegen den Antrag. Die Mehrheit der GRÜNEN unterstützte den Einsatz aus entwicklungspolitischen Erwägungen. Die FDP blieb fast geschlossen bei ihrer kritischen Haltung und lehnte den Einsatz ab. Ebenso die LINKE. Wie kam es zu dem Stimmungswandel in der Regierungskoalition?

Der Entscheidungsablauf lässt sich in vier Phasen aufteilen (siehe Tabelle 4). In Phase 1 wird eine maßgebliche Beteiligung Deutschlands von Seiten der Regierung und der Verteidigungsexperten der

163 FAZ, 28.01.2006, „Keine Führungsrolle bei Kongo-Einsatz“, S. 5.

164 SZ, 11.02.2006, „Jung lehnt deutsche Führung bei Kongo-Einsatz ab“, S. 2.

165 Davon bis zu 500 Einsatzkräfte und bis zu 250 Unterstützungskräfte. Die Soldaten, die im Einsatzführungskommando in Potsdam mit der Führung der Operation befasst waren, wurden im Antrag nicht genannt, da sie von Deutschland aus operierten. Vgl. Antrag der Bundesregierung, Nr. 8, Drucks. 16/1507.

166 Aufzählung wörtlich dem Antrag der Bundesregierung entnommen, Nr. 3, Drucks. 16/1507.

167 Antrag der Bundesregierung, Drucks. 16/1507, Nr. 7.

168 Antrag der Bundesregierung, Drucks. 16/1507, Nr. 4.

Regierungskoalition einstimmig abgelehnt. Im Verteidigungsausschuss legt die Regierung den Abgeordneten dar, dass sich Deutschland höchstens mit der „Bereitstellung von Transportflugzeugen und medizinischer Hilfe“¹⁶⁹ beteiligen werde. Auf keinen Fall wolle Deutschland „Kampftruppen anbieten oder in irgendeiner Form die Führungsfunktion übernehmen“¹⁷⁰. Ende Januar wird ein Erkundungsteam nach Kinshasa geschickt, um zu ermitteln, ob ein militärischer Einsatz „überhaupt angestrebt werden solle“¹⁷¹. Die Ergebnisse dieses Teams fließen in ein geheim gehaltenes *Optionenpapier* ein, das dem PSK vorgelegt wird. Die Annahme dieses Ratschlags wird „auf deutschen Wunsch für unbegrenzte Zeit ausgesetzt“¹⁷².

Phase 2 beginnt mit dem Treffen der Verteidigungsminister in Innsbruck, auf dem BMV Jung die Bedingungen für eine deutsche Beteiligung formuliert. Eine Woche später einigt sich die Bundeskanzlerin Merkel mit ihrem französischen Amtskollegen Jacques Chirac bezüglich der Aufgabenverteilung im Kongo-Einsatz. Am 15. März fordert die EU eine „belastbare Anzeige“ der möglichen militärischen Beiträge. Deutschland meldet die Bereitschaft zur Übernahme der Evakuierungsaufgaben mit zwei Infanteriekompanien, Stabspersonal und Unterstützungskräften. Deutschland und Frankreich haben sich auf eine Lastenverteilung von 1/3 Deutschland, 1/3 Frankreich, 1/3 übrige EU-Staaten geeinigt, die schließlich auch umgesetzt wurde. Nachdem die Frage der Hauptlast geklärt wurde, kommen auch die ersten Zusagen von Polen, Schweden, Spanien und Belgien, so dass der Europäische Rat der UN Ende März die Übernahme der Operation melden kann. In dieser Phase ändert sich das Meinungsbild in der SPD. Am 12. März berichtet die FAZ, dass während Peter Struck noch zu „äußerster Vorsicht“ geraten habe, sich Rainer Arnold bereits für einen „Einsatz unter deutscher Führung“ ausspreche.¹⁷³ Am 15. März scheint der innerparteiliche Streit dann behoben zu sein. Auf der SPD-Fraktionssitzung „habe ein einziger Abgeordneter dagegen gestimmt“¹⁷⁴.

169 FDP-Verteidigungsexpertin Brigitte Homburger, zitiert in: FAZ, 10.02.2006, „Kongo-Entscheidung wird verschoben“, S. 4.

170 Birgit Homburger, MdB, (FDP), vor dem Bundestagsplenum am 19.05.2006, Plenarprotokoll 16/36.

171 MdB Rainer Stinner (FDP), zitiert in: FAZ, 17.02.2006, „Kongo-Einsatz: FDP fühlt sich getäuscht“, S. 4.

172 FAZ, 16.03.2006, „Spring du, ich schieße. Wie Berlin den Kongo-Einsatz der EU blockiert“, S. 5.

173 FAZ, 12.03.2006, „Streit über Einsatz in Kongo“, S. 1.

174 MdB Rainer Arnold, SPD, zitiert in: FAZ, 16.03.2006, „Große SPD-Mehrheit für Kongo-Einsatz“, S. 5.

Phase 1	
27.12.2005	Anfrage des UN-Untergeneralsekretärs Jean-Marie Guéhenno an die EU, zur Absicherung der Wahlen im Kongo Truppen bereitzustellen.
30.01.2006	Eine EU-Erkundungsmission der EU will auf einem einwöchigen Aufenthalt im Kongo u. a. die Frage klären, ob der Einsatz überhaupt mit militärischen Mitteln durchführbar ist. Das Team steht unter deutscher Leitung und ist auf den Raum Kinshasa begrenzt.
09.02.2006	Militärische Fachleute legen dem PSK das Optionenpapier vor. Danach gerät der Verhandlungsprozess für ca. vier Wochen ins Stocken.
Phase 2	
06.03.2006	BVM Jung nennt auf dem Ministerratstreffen in Innsbruck die Bedingungen für eine deutsche Beteiligung. ¹⁷⁵
15.03.2006	Deutsch-Französisches Ministerratstreffen: Deutschland erklärt sich zur Übernahme der Evakuierungsaufgabe bereit; „dies entspreche ohnehin der gegenüber der EU eingegangenen Verpflichtungen im Rahmen der EU-BG“. EU fordert eine „belastbare“ Anzeige der möglichen Beiträge.
Phase 3	
23.03.2006	Aktivierung des Einsatzführungskommandos in Potsdam als OHQ.
28.04.2006	EU-Rat billigt Operationskonzept, das als Grundlage für die Truppenstellerkonferenz dient.
03.05.2006	1. Truppenstellerkonferenz: Deutschland meldet ein Kontingent von 500 Soldaten.
Phase 4	
01.06.2006	Der Bundestag beschließt die Beteiligung am Kongo-Einsatz mit großer Mehrheit.

Abb. 7: Phasen des Entscheidungsprozesses

Bei der CDU/CSU hielt sich die Kritik länger. Vor allem ältere Abgeordnete blieben ablehnend. Die Spitze lenkte mit den getroffenen Zusagen ein. Bernd Siebert stellte Mitte März fünf Bedingungen auf, die erfüllt sein müssten, um die Stimmen der CDU/CSU zu sichern. Die Erfüllung dieser Bedingungen war relativ unkritisch, da diese deckungsgleich waren mit den Bedingungen, die Verteidigungsminister Jung aufgestellt hatte.

In Phase 3 werden auf internationaler Ebene die Vorentscheidungen aus der zweiten Phase in einen formalen Prozess überführt. Am 23. März wird das Einsatzführungskommando in Potsdam aktiviert. Bis zum 12. April findet sich das multinationale Personal in Potsdam ein, so dass das OHQ Mitte April arbeitsfähig ist. Generalleutnant Karlheinz Viereck, der als Befehlshaber des Einsatzführungskommandos die operative Leitung des Einsatzes übernahm, dazu:

¹⁷⁵ Interview des Bundesministers der Verteidigung Franz Josef Jung mit dem Radiosender "Deutschlandradio" anlässlich einer Tagung der EU-Verteidigungsminister am 07.03.2006 in Innsbruck; Eine Verantwortung für Europa; gesamter Text in: Regierung Online, Ausgabe März/April 2006, <http://www.bundesregierung.de/>

„In Ergänzung zu den bereits bestehenden europäischen Missionen (...) begann mit meiner zunächst noch nicht formalen, aber dennoch verbindlichen Nominierung als OpCdr Ende März 2006 die Planung eines europäischen Militärbeitrags in der COD.“¹⁷⁶

Das Operationenkonzept wurde am 28. April im EU-Rat verabschiedet. Die offizielle Anmeldung der Truppen erfolgt auf der Truppenstellerkonferenz am 3. Mai. Nach diesem 3-stufigen Entscheidungsprozess auf multilateraler Ebene erfolgt die Zustimmung des Bundestags in Phase 4.

5.3 Bestimmung der Einsatzmodalitäten

Peter Schmidt von der Stiftung Wissenschaft und Politik kommt in seinem Artikel „*Freiwillige vor!*“ zu dem Ergebnis, dass „*die multilateralen Aushandlungsprozesse*“ es dem Bundestag „*faktisch unmöglich machten, auf das ‚Ob‘ des Einsatzes Einfluss zu nehmen*“. Anders wäre die Lage jedoch bei der „*operativen Umsetzung, d. h. beim ‚Wie‘ der Operation*“¹⁷⁷. Schmidt kommt zu dem Ergebnis, dass die Entscheidungsspielräume sowohl für Bundestag als auch für die Regierung sehr begrenzt waren. Dadurch, dass sich die Bundesregierung nicht frühzeitig gegen eine Beteiligung ausgesprochen hatte, hätte sie schließlich die Führungsrolle übernehmen müssen. Der Bundestag hätte dann einen noch geringeren Handlungsspielraum gehabt und konnte nur noch auf die Einsatzmodalitäten einwirken. So sei die „*gefährliche Logik*“ der „*ablehnenden Zustimmung*“ entstanden, durch die es zu Widersprüchen des deutschen Mandats mit dem multinationalen Einsatz gekommen sei. Insbesondere die zeitliche Beschränkung auf vier Monate und die räumliche Beschränkung auf Kinshasa seien gewählt worden, um „*Schwierigkeiten bei der Abstimmung im Bundestag*“ zu vermeiden.

Zeitungsberichten vom Januar 2006 zufolge wurde der Einsatz unter diesen Modalitäten aber schon sehr früh genau so angestrebt. Bereits die Erkundungsmission war auf den Raum Kinshasa beschränkt. Die Option, den Einsatz räumlich weiter auszudehnen, wurde nie öffentlich diskutiert. Bei einer Obergrenze von 1.500 Soldaten ist die Durchführung einer weiter gefassten Operation auch nicht vorstellbar. Der geplante Zeitrahmen von vier Monaten wurde bereits am

176 Generalleutnant Karlheinz Viereck (2007); in: Truppendienst Bundesheer, 3, S. 254. COD ist der internationale Ländercode der Demokratischen Republik Kongo.

177 Schmidt, Peter (2007a), S. 75.

24. Januar öffentlich: „*die Rede ist von 1.500 Soldaten und einer Dauer von vier Monaten*“. Dieses Profil ist identisch mit der Truppenstärke der Battlegroups, die auch für 120 Tage einsatzfähig sind. Der Einsatz der Battlegroup, die in der Zeit deutsch-französisch besetzt gewesen war, wurde Anfang Januar diskutiert, aber von Deutschland frühzeitig blockiert. Die EU-BG hatte zu dem Zeitpunkt noch nicht ihre volle Einsatzfähigkeit erreicht. So sagte ein Sprecher des Verteidigungsministeriums am 23. Januar: „*die Frage stellt sich nicht, weil die Kampfgruppen erst zum 1. Januar 2007 voll aufgestellt sein würden*“¹⁷⁸. Obwohl die Battlegroups noch nicht zur Verfügung gestellt worden waren, führte BMV Jung bereits die Beteiligung in seiner Argumentation an, um die „Pflichten“ Deutschlands zu verdeutlichen: „*Da wir im Rahmen der Aufstellung der Battle-Group schon angezeigt hatten, die Aufgabe der Evakuierung wahrzunehmen, haben wir diese Aufgabe (...) jetzt übernommen.*“¹⁷⁹

Da der Kongo-Einsatz den Parametern eines Battlegroup-Einsatzes entsprach, können einige der Kritikpunkte als allgemeine Kritik an dem Battlegroup-Konzept verstanden werden. Denn skeptisch hinterfragt wurde zum einen, ob die gesetzten Aufgaben mit einem so kleinen Kontingent überhaupt machbar seien. Und zum anderen, ob man wirklich nach vier Monaten wieder abziehen könne, wenn es tatsächlich zu einer Eskalation des Konflikts kommen würde. So erinnert sich Ulrich Klose:

*„Unsicherheit bestand bezüglich der Frage, ob 1.500 Soldaten tatsächlich in der Lage wären, den Auftrag durchzuführen. Meine Angst war, dass wir in innere Konflikte geraten könnten und dass auf Massaker in der Nähe von Kinshasa aufgrund der räumlichen Begrenzung nicht reagiert werden könnte. Deshalb war ich der Ansicht, dass wir die Zahl der Soldaten mindestens verfünffachen müssten, um den Erfolg auch sicherzustellen. Die Evakuierung war beschränkt auf die Rettung der Soldaten. Massaker hätten nicht verhindert werden können. Der Punkt hat sich nur aufgelöst, weil wir Glück hatten. Ich konnte gar nicht sicher sein, dass der Einsatz glücken würde. Aber es war wichtig und gut, dass meine Bedenken Gehör in der Regierung gefunden haben.“*¹⁸⁰

178 FAZ, 24.01.2006, „Anders als der Balkan. Tauziehen in Berlin über eine Beteiligung der Bundeswehr an einem Einsatz in Kongo“, S. 3.

179 Franz Josef Jung vor dem Bundestagsplenum am 19.05.2006, Plenarprotokoll, 16/36, 3112.

180 Ulrich Klose, MdB, im Interview mit der Autorin am 01.12.2008.

Auch Kritiker der übrigen Parteien beschäftigte die ungeklärte Frage, wie ein so großes Land innerhalb kürzester Zeit und mit einem Minimum an Einsatzkräften stabilisiert werden könne. 1.500 Mann wären nicht in der Lage, Konfliktparteien auseinanderzuhalten. Das Konzept der Battlegroups offenbart an dieser Stelle eine wesentliche Schwäche. Die Truppen müssten nach 120 Tagen wieder abgezogen werden, auch wenn die Situation vor Ort dies nicht erlaube. Die nachfolgende Truppe würde in der Regel von der UNO legitimiert werden müssen. Der Prozess der Truppenzusammenstellung bei der UNO dauert sechs Monate.

Um einer Beteiligung zu entgehen, hätte sich Deutschland sehr frühzeitig gegen eine Teilnahme aussprechen müssen. Damit hätte die Regierung jedoch mit ihren Grundsätzen zum Aufbau europäischer Fähigkeiten gebrochen. So äußerte sich auch der Verteidigungsminister dahingehend, dass man sich nicht beim ersten Einsatzfall aus der „*Verantwortung stehlen*“ dürfe. Die Argumentation wurde von Seiten der Regierung sehr europapolitisch und mit Bezug auf die übernommene Verantwortung und Verpflichtung geführt. In der Evaluierung des Einsatzes betont die Bundesregierung den politischen Erfolg der Mission für Deutschland und Europa. Die Auswirkungen und die Wirksamkeit der militärischen Präsenz für die Probleme in Kongo wurden in einem ersten Evaluationsbericht gar nicht erörtert.¹⁸¹ Zuallererst wurde hervorgehoben, dass die EU mit dieser erfolgreichen Mission ihre Handlungsfähigkeit als globaler Sicherheitsakteur unter Beweis stellen konnte. Das Konzept der *Operativen Headquarters* mit einem multinationalen Führungsstabes habe sich bewährt.

Die Bundesregierung hatte sich trotz der fraktionsübergreifenden Ablehnung auf internationaler Ebene verpflichtet und die militärischen und politischen Dynamiken in Gang gesetzt. Für die skeptischen Abgeordneten der Regierungspartei stellte sich nach der Regierungsentscheidung in Brüssel die Frage, ob „*man seiner Regierung in Brüssel Schwierigkeiten bereiten möchte*“¹⁸². Die Mehrheit entschied sich dagegen und unterstützte das Vorhaben.

181 Die Informationen zu diesem Bericht stammen aus dem Interview der Autorin mit Inge Höger, MdB, Die LINKE, vom 28.11.2008.

182 Niels Annen im Interview mit der Autorin am 08.01.2009.

6 Fazit

In der vorliegenden Arbeit wurde die Funktionsweise des deutschen Parlamentsvorbehalts bei der Entsendung der Bundeswehr ins Ausland untersucht. Dazu wurde das Thema in den europäischen Kontext eingeordnet. Es zeigte sich, dass die Auslagerung von Entscheidungen auf multinationale Sicherheitssysteme zu einem Machtverlust des Bundestags führt. Die Umsetzung des Parlamentsvorbehalts wurde beispielhaft am Entscheidungsprozess zur EU-geführten Kongo-Mission 2006 nachvollzogen. Die Annahmen des „parlamentarischen Friedens“ konnten dabei nicht bestätigt werden. Der Bundestag zeigte sich in seinen Einflussmöglichkeiten insgesamt sehr schwach.

Deutschlands Sicherheitspolitik wird weitgehend innerhalb internationaler Bündnissysteme geplant und bestimmt. Mit dem Grad der internationalen Verflechtung verringern sich die nationalen Spielräume in Bezug auf die Einsatzentscheidung und die Durchführung der Einsätze. In der Arbeit wurde am Beispiel der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik demonstriert, welche Verpflichtungen mit der politischen und militärischen Integration verbunden sind. Es zeigte sich, dass die Bündnispflichten vertraglich nicht so gefasst sind, dass sie die Einsatzentscheidung vorwegnehmen würden. Auch im Bündnisfall entscheidet jeder Mitgliedstaat, mit welchen Mitteln er Beistand leisten möchte. Die Möglichkeit, sich nur selektiv an gemeinsamen Einsätzen der EU zu beteiligen, wird jedoch von politischen und militärischen Faktoren begrenzt. Politisch heißt dies, dass sich Deutschland, um als Bündnispartner glaubhaft und verlässlich zu sein, außenpolitisch konsistent zeigen muss. In dem Prozess der Vertiefung der sicherheits- und verteidigungspolitischen Zusammenarbeit auf EU-Ebene zählt Deutschland zu den aktivsten Ländern. Durch das Verhalten der Bundesregierung entstehen begründete Erwartungshaltungen bei den Bündnispartnern. Das betrifft auch den Einsatz militärischer Mittel für die sicherheitspolitischen Ziele, auf die man sich zuvor geeinigt und für die sich Deutschland im besonderen Maße eingesetzt hat.

In der EU wird der Aufbau neuer integrierter Einsatztruppen vorangetrieben. Das Prinzip der Multinationalität der Streitkräfte erschwert die Möglichkeit der nationalen Einschränkungen. Mit der Beteiligung an den schnellen Eingreiftruppen hat sich Deutschland verpflichtet, Truppen mit einer besonders großen Verlegefähigkeit auszustatten und für EU-Missionen bereitzuhalten. Die Bundesregierung meldet Bundeswehrtruppen für europäische Missionen an, ohne den Bundestag dazu zu befragen. Wenn Deutschland sein Ansehen im

Bündnis nicht verlieren will, muss auch die Bereitschaft zum Einsatz der gemeldeten Truppen bestehen. Dadurch entsteht ein prinzipielles Spannungsfeld zur parlamentarischen Beschlussfassung, das durch den verkürzten Entscheidungszeitraum noch verstärkt wird. Auf diesen Widerspruch beziehen sich auch die Forderungen in EU-Dokumenten, die nationalen Beschlussverfahren für die europäische Kooperation anzupassen. Die von der SPD aufgebaute Argumentation konnte diesbezüglich nicht überzeugen. Mit der Feststellung, dass der Bundestag ebenso schnell entscheiden könne wie die Regierung, wird versucht, die Existenz eines Spannungsfeldes zu bestreiten. Entscheidend ist jedoch nicht, dass das Verfahren auch innerhalb eines Tages stattfinden kann, sondern die Entscheidungsspielräume, die die Abgeordneten haben. Diese werden in umso größerem Maße beschränkt, je höher die politischen Kosten einer Ablehnung wären.

In der Arbeit wurde deutlich, weshalb die Regierungsanträge zum Einsatz von Bundeswehrsoldaten bisher nicht abgelehnt wurden. Mit der Bewilligung der Anträge wird die Bundesregierung in ihrem bisherigen sicherheitspolitischen Handeln bestätigt. Bei einer Ablehnung könnte sie die eingegangenen Verpflichtungen ihren Bündnispartnern gegenüber nicht einhalten und würde innerhalb kürzester Zeit zurücktreten. Insofern wird mit der Abstimmung über Auslandseinsätze indirekt auch die Vertrauensfrage gestellt. Dadurch ist die eigene Mehrheit sichergestellt, da die Abgeordneten der Regierungsparteien ihrer eigenen Regierung in der Regel nicht das Vertrauen entziehen. Würden sie jedoch ihre Regierung stürzen wollen, darf nicht übersehen werden, dass ihnen dieses Recht über Art. 67 GG ohnehin jederzeit zusteht.

Im zeitlichen Entscheidungsablauf steht die Beschlussfassung des Bundestags an letzter Stelle. Es zeigte sich, dass der Entscheidungsprozess zum Zeitpunkt der Plenardebatte bereits beendet ist. Die Phase, in der sich die Regierung mit dem Parlament auseinandersetzt, findet vor der Antragstellung statt. Dieser Prozess ist informell und damit nicht transparent. Theoretisch findet hier die größte Einflussnahme statt und vor allem haben Abgeordnete der regierenden Partei(en) die Möglichkeit, ihre „Wünsche“ in den Antrag einzubringen. Im Fallbeispiel war jedoch auch diese Möglichkeit sehr eingeschränkt, da sich die Einsatzmodalitäten an dem Konzept der Battlegroups orientierten. Die Abgeordneten konnten ihren Einfluss weder in Bezug auf das „Ob“ noch auf das „Wie“ des Einsatzes geltend machen. Die parlamentarische Mehrheit stellte sich erst nach den Zusagen auf internationaler Ebene hinter die Pläne der Regierung.

Was kann der Parlamentsvorbehalt vor dem Hintergrund dieser Ergebnisse zum derzeitigen Zeitpunkt leisten? Die größten Möglichkeiten der Einflussnahme bestehen vor allem in dem Vorverfahren und in der Beeinflussung der Antragsmodalitäten. Diese Einflussnahme hat sich zwar im Fallbeispiel EUFOR RD CONGO nicht gezeigt, bleibt aber für andere Operationen durchaus wahrscheinlich. Im Rahmen dieser Magisterarbeit wurde anhand des Kongo-Beispiels der Entscheidungsprozess zu einem Erstantrag untersucht. Unbeantwortet bleibt damit die Frage, welchen Einfluss das Parlament längerfristig auf ein Bundeswehrmandat ausüben kann. Es ist anzunehmen, dass bei der Abstimmung über Mandatsverlängerungen auch die Einflussmöglichkeiten der Oppositionsparteien größer sein werden, da sie langfristig zu einem kritischen Diskurs in der Öffentlichkeit beitragen können.

Für die zukünftige Gestaltung des parlamentarischen Zustimmungsverfahrens sind drei Szenarien vorstellbar:

1. Das Verfahren bleibt unverändert.
2. Das Verfahren wird angepasst: Prinzipiell kann eine Anpassung in verschiedene politische Richtungen weisen. Dabei stehen die Positionen, die die exekutiven Entscheidungshoheiten auf Kosten der parlamentarischen Beteiligung stärken wollen, denjenigen gegenüber, die die Rechte des Parlaments ausbauen bzw. erhalten möchten.
3. Das Verfahren wird abgeschafft: In Deutschland befürworten, mit Ausnahme der LINKE, alle Parteien den Aufbau einer Europäischen Armee. Eine Europäische Armee wäre mit der Abgabe der nationalen Souveränität über die Streitkräfte und der Übertragung der Befugnisse auf eine europäische Institution verbunden. Mit dem Übergang der Entscheidungsrechte auf das Europäische Parlament (EP) wäre möglicherweise ein Ausweg aus dem in dieser Arbeit aufgezeigten Spannungsverhältnis gefunden. Da jedoch Großbritannien und Frankreich, die neben Deutschland einflussreichsten Mitgliedstaaten der EU, ihren Parlamenten keine so starken Rechte in der Sicherheitspolitik einräumen, bleibt abzuwarten, welches Entscheidungsverfahren sich politisch durchsetzen würde. Wenn das Entsenderecht nicht dem EP übertragen wird, ist davon auszugehen, dass sich mit dem Aufbau einer Europäischen Armee das demokratische Kontrolldefizit weiter verstärkt.

Der Umstand, dass so heftige Kritik an den Einsatzmodalitäten der Kongo-Mission geübt wurde, betont die Notwendigkeit, den öffentlichen Diskurs über das Battlegroup-Konzept zu vertiefen. Welche Aufgaben können sinnvoll mit einer kleinen Kampftruppe innerhalb von 120 Tagen gelöst werden? Weshalb muss der Einsatz innerhalb von fünf Tagen erfolgen? Diese Fragen dürfen nicht erst kurz vor der Entsendung diskutiert werden. Sie müssen ohne zeitlichen Druck und ohne den Druck der Bündnispartner, denen man sich mit der Bereitstellung verpflichtet hat, abgewogen werden. Wenn es ein ernsthaftes Bemühen darum gibt, die Verantwortung für Auslandseinsätze auf eine breitere Basis zu stellen, müssen auch die militärischen Aufgaben intensiver diskutiert werden. Wichtiger als Plenardebatten über schon entschieden auszutragen, wären grundlegende parlamentarische Diskussionen zum Einsatz der Bundeswehr. So zum Beispiel die Frage, ob mit einer Battlegroup tatsächlich angemessen auf terroristische Bedrohungen reagiert werden könnte. Zusätzlich müssten klare Kriterien entwickelt werden, nach denen die Abgeordneten entscheiden. Die eigentliche Entscheidung müsste in einem öffentlichen und transparenten Verfahren stattfinden, in dem Abgeordnete aller Fraktionen den gleichen Zugang zu Informationen haben.

Um die Effektivität des parlamentarischen Zustimmungsverfahrens zu erhöhen, müsste:

1. der Bundestag vor der Bereitstellung von Truppen, d. h. auch vor den entsprechenden Konferenzen auf internationaler Ebene, öffentlich über die Teilnahme beraten. Dies gilt umso mehr bei Truppenteilen, die innerhalb kürzester Zeit eingesetzt werden sollen.
2. die Bundestagsabstimmung vor der Entscheidung im NATO- bzw. EU-Rat erfolgen. Als Vorbild könnte die Verfahrensweise Finnlands im Entscheidungsprozess zur Teilnahme an EU-Militäreinsätzen dienen.
3. der Bundestag über substanzielle Veränderungen der völkerrechtlichen Verträge, wie die sicherheitspolitischen Aufgaben, Beschluss fassen.

Diese Punkte würden die Kooperations- und Verhandlungsfähigkeit der Bundesregierung einschränken. Soll die Verantwortlichkeit für Militäreinsätze aber faktisch und nicht nur formal bzw. symbolisch den Abgeordneten übertragen werden, sind diese Schritte unumgänglich.

7 Literatur- und Quellenverzeichnis

Bücher und Zeitschriftenartikel

Andersen, Svein S.; Burns, Tom R. (1996): The European Union and the Erosion Parliamentary Democracy: A Study of Post-parliamentary Governance; in: The European Union: How Democratic Is It?, Sage, London u.a., S. 227-251.

Benz, Arthur (1998): Postparlamentarische Demokratie? Demokratische Legitimation im kooperativem Staat; in: Greven, Michael Th. (Hrsg.), Demokratie – eine Kultur des Westens?, Leske & Budrich, Opladen, S. 201-222.

Biermann, Rafael (2004): Der Deutsche Bundestag und die Auslandseinsätze der Bundeswehr. Zur Gratwanderung zwischen exekutiver Prärogative und legislativer Mitwirkung; in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, Bd. 35, S. 607-626.

Born, Hans; Dowling, Alex; Fuior, Teodora; Gavrilesco, Suzana (2007): Parliamentary oversight of civilian and military ESDP Missions: The European and national level, Europäisches Parlament (Hrsg.), Brüssel.

Born, Hans; Hänggi, Heiner (2005): Governing the use of force under international auspices: deficits in parliamentary accountability; in: SIPRI Yearbook 2005, Oxford University Press, Oxford, S. 199-222.

Born, Hans; Urscheler, Marlene: Parliamentary Accountability of Multinational Peace Support Operations (2004): A Comperative Perspective; in: Born, Hans; Hänggi, Heiner (Hrsg.): The 'double democratic deficit': parliamentary accountability and the use of force under international auspices, Ashgate u. a., Aldershot, S. 35-74.

Braun, Karl Heinz (2008): CIMIC im Kongo; in: Truppendienst, Hft. 1, S. 70-76.

Briedigkeit, Jörg (2006): Unter afrikanischer Sonne; in: aktuell – Zeitung für die Bundeswehr, Nr. 26, 03.07.2006, S. 8-9.

Clement, Rolf (2006): Fragen zur Parlamentsarmee; in: Europäische Sicherheit, Hft. 10, S. 9-11.

Dahmer, Kerstin (1998): Parlamentarische Kontrolle der auswärtigen Gewaltanwendung. Eine Studie zu Entstehung und Wirkung des amerikanischen Kriegsvollmachtengesetzes von 1973-1996 mit besonderer Berücksichtigung des Iran-Irak-Krieges (Europäische Hochschulschriften, Reihe 31; Politikwissenschaft, Bd. 344), Peter Lang/Europäischer Verlag der Wissenschaften, Frankfurt a. M. u. a.

Dieterich, Sandra (2007): Demokratische Außenpolitik = Friedliche Außenpolitik? Ein Literaturbericht, paks working paper 2, Düsseldorf,

http://paks.uni-duesseldorf.de/Dokumente/paks_working_paper_2.pdf (04.09.2008).

Dieterich, Sandra; Hummel, Hartwig; Marschall, Stefan (2007): Von der exekutiven Prerogative zum parlamentarischen Frieden? – Funktionslogik und Funktionsprobleme der parlamentarischen Kontrolle militärischer Sicherheitspolitik am Fallbeispiel Deutschland, paks working paper 6, Düsseldorf, <http://paks.uni-duesseldorf.de> (04.09.2008).

Dieterich, Sandra; Hummel, Hartwig; Marschall, Stefan (2007): Zusammenhänge zwischen parlamentarischer Macht in der militärischen Sicherheitspolitik und der Beteiligung am Irakkrieg 2003 in 25 europäischen Staaten; paks working paper 10, Düsseldorf, http://paks.uni-duesseldorf.de/Dokumente/paks_working_paper_10.pdf (04.09.2008).

Dietrich, Sascha (2006): Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP). Die Entwicklung der rechtlichen und institutionellen Strukturen der sicherheits- und verteidigungspolitischen Zusammenarbeit im Europäischen Integrationsprozess von den Brüsseler Verträgen bis zum Vertrag über eine Verfassung für Europa (Europäisches Verfassungsrecht, Bd. 23), Nomos, Baden-Baden.

Dreist, Peter (2005): Die Auslandseinsätze der Bundeswehr zwischen Politik und Verfassungsrecht; in: Bremm, Klaus-Jürgen; Mack, Hans-Hubertus; Rink, Martin (Hrsg.): „Entschieden für den Frieden – 50 Jahre Bundeswehr“ – Begleitband der Wanderausstellung des MGFA zum 50-jährigen Bestehen der Bundeswehr am 12.11.2005, Berliner Wissenschaftsverlag, Berlin, S. 507-524.

Eekelen, Wim F. van (2002): Democratic control of armed forces: The national and international parliamentary dimension, dcaf occasional paper – 2, Genf.

Eickenboom, Peter (2004): Die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik in Gegenwart und Zukunft; in: Bundesakademie für Sicherheitspolitik (Hrsg.): Sicherheitspolitik in neuen Dimensionen, Ergänzungsband I, Mittler, Hamburg u. a., S. 11-24.

Fischer-Lescano, Andreas (2002): Enduring Freedom für Entsendebeschlüsse? Verfassungs- und völkerrechtliche Probleme der deutschen Beteiligung an Maßnahmen gegen den internationalen Terrorismus; in: Kritische Vierteljahresschrift für Gesetzgebung und Rechtswissenschaft, Bd. 85, Nomos, Baden-Baden, S. 113-144.

Fischer-Lescano, Andreas (2005): Grenzen demokratischen Rechts? Die Entsendeentscheidungen zum Irakkrieg in Großbritannien, den USA und Spanien (mit Oliver Eberl); in: HSFK Reports, Nr. 8, S. 1-32.

Fischer-Lescano, Andreas (2007): Parlamentarische Zustimmungspflichtigkeit bei der Fortbildung völkerrechtlicher Verträge. Der verfassungsrechtlich gebotene Erlass eines Zustimmungsgesetzes zum geänderten Nordatlantikvertrag, Kurzgutachten vom 20. März 2007, <http://www.jura.uni-frankfurt.de> (04.09.2008).

Frank, Johann; Sandawi, Sammi (2005): Möglichkeiten und Grenzen der EU-Streitkräfteintegration. Chancen und Perspektiven für kleinere Staaten am Beispiel Österreichs, Büro für Sicherheitspolitik des Bundesministeriums für Landesverteidigung, Wien.

Freudig, Christian (2007): Streitkräfte als Instrument deutscher Außen- und Sicherheitspolitik seit Mitte der neunziger Jahre (Studien zur Internationalen Politik, Bd. 2), Universität der Bundeswehr, Hamburg.

Gareis, Sven (2006): Außen- und Sicherheitspolitik. Eine Einführung, Budrich, Opladen/Farmington Hills.

Gerteiser, Kristina (2002): Die Sicherheits- und Verteidigungspolitik der Europäischen Union: rechtliche Analyse der gegenwärtigen Struktur und der Optionen zur weiteren Entwicklung (Europäische Hochschulschriften, Reihe 2; Rechtswissenschaft, Bd. 3430), Lang, Frankfurt a. M. u. a.

Gilch, Andreas (2005): Das Parlamentsbeteiligungsgesetz. Die Auslandsentsendung der Bundeswehr und deren verfahrensrechtliche Ausgestaltung, Dissertation, Universität Würzburg.

Groß, Jürgen; Weigel, Andreas (2008): Fernziel: Europäische Armee. Ein Papier aus der Kommission „Europäische Sicherheit und Zukunft der Bundeswehr“ am IFSH, Hamburg, <http://www.ifsh.de/pdf/profil/Europaeische%20Armee.pdf> (04.09.2008).

Hänggi, Heiner (2004): The Use of Force Under International Auspices: Parliamentary Accountability and 'Democratic Deficit'; in: Born, Hans; Hänggi, Heiner (Hrsg.): The 'double democratic deficit': parliamentary accountability and the use of force under international auspices, Ashgate u. a., Aldershot, S. 5-34.

Holländer, Lutz (2007): Die politischen Entscheidungsprozesse bei Auslandseinsätzen der Bundeswehr 1999-2003 (Kieler Schriften zur politischen Wissenschaft, Bd. 19), Lang, Frankfurt a. M.

Hummel, Hartwig; Marschall, Stefan (2007): How to Measure Parliamentary War Powers; paks working paper 3, Düsseldorf, http://paks.uni-duesseldorf.de/Dokumente/paks_working_paper_3.pdf (04.09.2008).

Jopp, Mathias; Lippert, Barbara; Regelsberger, Elfriede (2003): Europäische Außen- und Sicherheitspolitik der erweiterten Union – interne und externe Herausforderungen an Politik und Institutionen in GASP und ESVP, Beitrag zur Festschrift für Prof. Dr. Rudolf Hrbek, Baden-Baden, S. 253-265.

Kaim, Markus (2007a): Deutsche Auslandseinsätze in der Multilateralismusfalle?; in: Mair, Stefan (Hrsg.): Auslandseinsätze der Bundeswehr. Leitfragen, Entscheidungsspielräume und Lehren, SWP-Studie, SWP, Berlin, S. 43-49.

Kaim, Markus (2007b): Die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik. Präferenz- und Aushandlungsprozesse in der Europäischen Union (1990-2005), Nomos, Baden-Baden.

Kernic, Franz (2001): Krieg, Gesellschaft und Militär, Nomos, Baden-Baden.

Kleemann, Benjamin (2005): Die Auslandseinsätze der Bundeswehr in der deutschen Politik zwischen 1993 und 2003, Universität Potsdam, Fachbereich Sozial- und Wirtschaftswissenschaften, Lehrstuhl für Internationale Politikwissenschaften, Magisterarbeit.

Klein, Paul (2000): Multinationale Streitkräfte, Modell für die Zukunft oder bereits wieder Vergangenheit?; in: Klein, Paul; Walz, Dieter (Hrsg.): Die Bundeswehr an der Schwelle zum 21. Jahrhundert, Nomos, Baden-Baden, S. 167-184.

Klose, Hans-Ulrich (2007): Der Parlamentsvorbehalt: Geteilte Verantwortung; in: Internationale Politik, Hft. 5, S. 22-27.

Kraus, Peter (2004): Die Begründung demokratischer Politik in Europa. Zur Unterscheidung von Input- und Output-Legitimation bei Fritz W. Scharpf; in: Leviathan, Hft 4, S. 558-567.

Lindhorst, Burghard (2003): Künftige Fähigkeiten im Blick; in: Bundeswehr Aktuell, Nr. 41, 13.10.2003, S. 1-3.

Ludwig, Fridtjof (2007): Der EUFOR-Einsatz RD CONGO; in: Strategie und Technik, März, S. 14-17.

Marschall, Stefan (2006): Neoparlamentarische Demokratie jenseits des Nationalstaates? Transnationale Versammlungen in internationalen Organisationen; in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, Hft. 4, S. 683-697.

Mason, Jennifer (2002): Qualitative Researching, Sage, London u. a.

Matzken, Heino (2007): Eigenständig einsatzfähig. Der Aufbau von EU-Battlegroups gibt Europa mehr Sicherheit; in: Zeitschrift für Innere Führung, Nr. 2-3, S. 22-25.

Mayerhöfer, Leo (2007): Voll einsatzbereit! Kommando Operative Führung Eingreifkräfte; in: Strategie und Technik, März, S. 65-67.

Meyer, Berthold (2004): Von der Entscheidungsmündigkeit zur Entscheidungsmüdigkeit? Nach zehn Jahren Parlamentsvorbehalt naht ein Beteiligungsgesetz, Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung, Frankfurt a. M.

Müller, Harald; Wolff, Jonas (2006): Democratic Peace: Many Data, Little Explanation?; in: Geis, Anna; Brock, Lothar; Müller, Harald (Hrsg.): Democratic Wars. Looking at the Dark Side of Democratic Peace, Palgrave Macmillan, Basingstoke u. a., S. 41-73.

Münkler, Herfried (2005): Die neuen Kriege und ihre sicherheitspolitischen Folgen; in: Bremm, Klaus-Jürgen; Mack, Hans-Hubertus; Rink, Martin (Hrsg.): „Entschieden für den Frieden – 50 Jahre Bundeswehr“ – Begleitband der Wanderausstellung des MGFA zum 50-jährigen Bestehen der Bundeswehr am 12.11.2005, Berliner Wissenschaftsverlag, Berlin, S. 647-654.

Noetzel, Timo; Schreer, Benjamin (2007a): Parlamentsvorbehalt auf dem Prüfstand. Anpassung der Kontrollstrukturen erforderlich, SWP-Aktuell, Nr. 10, SWP, Berlin.

Noetzel, Timo; Schreer, Benjamin (2007b): Vernetzte Kontrolle: Zur Zukunft des Parlamentsvorbehalts; in: Mair, Stefan (Hrsg.): Auslandseinsätze der Bundeswehr. Leitfragen, Entscheidungsspielräume und Lehren, SWP-Studie, SWP, Berlin, S. 35-42.

Nolte, Georg (2003): Germany: ensuring political legitimacy for the use of military forces by requiring constitutional accountability; in: Ku, Charlotte; Jacobson, Harold K. (Hrsg.): Democratic Accountability and the Use of Force in International Law, Cambridge University Press, Cambridge, S. 231-256.

Pernice, Ingolf; Miroslav, Angelov (2006): Auf dem Weg zum Vertrag von Lissabon (Schriftenreihe Europäisches Verfassungsrecht, Bd. 29), Nomos, Baden-Baden.

Perthes, Volker (2007): Wie? Wann? Wo? Wie oft? Vier zentrale Fragen müssen vor Auslandseinsätzen beantwortet werden; in: Internationale Politik, Hft. 5, S. 16-21.

Pesch, Volker (2006): Charles de Montesquieu; in: Messing, Peter; Breit, Gotthard (Hrsg.): Demokratie-Theorien. Von der Antike bis zur Gegenwart, bpb, Bonn, S. 109-117.

Reschke, Jörk (2008): Der Vertrag von Lissabon. Reflexionen der Sicherheitspolitik im Reformvertrag der Europäischen Union; in: Europäische Sicherheit, Hft. 2, S. 11-13.

Sach, Annette (2008): Fortentwicklung der europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik; in: Das Parlament, 24 - 25, 09.06.2008, <http://www.bundestag.de/dasparlament/2008/24-5/EuropaWelt/20748981.html> (15.10.2008).

Scharpf, Fritz W. (1999): Regieren in Europa. Effektiv und demokratisch?, Campus-Verlag, Frankfurt a. M. / New York.

Schmidt, Manfred (2006): Die Zukunft der Demokratie, in Zeitschrift für Parlamentsfragen, Hft. 4, S. 812-822.

Schmidt, Peter (2007a): „Freiwillige vor!“ Bundeswehreinsatz im Kongo – zur Dialektik einer Führungsrolle wider Willen; in: Internationale Politik, Hft. 11, S. 68-77.

Schmidt, Peter (2007b): Nationale Entscheidungsspielräume in der Europäische Union und den Vereinten Nationen; in: Mair, Stefan (Hrsg.): Auslandseinsätze der Bundeswehr. Leitfragen, Entscheidungsspielräume und Lehren, SWP-Studie, SWP, Berlin, S. 50-58.

Schmidt-Radefeldt, Roman (2003a): Neuere Probleme der parlamentarischen Legitimation im Bereich der auswärtigen Gewalt; in: DVBL., S. 178-180.

Schmidt-Radefeldt, Roman (2004): Parliamentary Accountability and Military Forces in NATO: The Case of Germany; in: Born, Hans; Hänggi, Heiner (Hrsg.): The 'double democratic deficit': parliamentary accountability and the use of force under international auspices, Ashgate u. a., Aldershot, S. 73-105.

Schmidt-Radefeldt, Roman (2005): Die Weiterentwicklung der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik im EU-Verfassungsvertrag: Auf dem Weg zu einer europäischen Armee?; in: UBWW, Hft. 6, S. 201-208.

Schmidt-Radefeldt, Roman (2005b): Parlamentarische Kontrolle der internationalen Streitkräfteintegration, Duncker & Humblot, Berlin.

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

Schürr, Ulrich (2003): Der Aufbau einer europäischen Sicherheits- und Verteidigungsidentität im Beziehungsgeflecht von EU, WEU, OSZE und NATO, Europäische Hochschulschriften, Rh. II, Bd. 3746, Lang, Frankfurt a. M. u. a.

Siedschlag, Alexander (2002): Nationale Entscheidungsprozesse bei Streitkräfteeinsätzen im Rahmen der Petersberg-Aufgaben der EU – Deutschland, Frankreich, Italien, Schweden; in: Reiter, Erich; Rummel, Reinhardt; Schmidt, Peter (Hrsg.): Europas ferne Streitmacht, Chancen und Schwierigkeiten beim Aufbau der ESVP, Mittler, Hamburg, S. 222-232.

Siedschlag, Alexander (2004): Möglichkeiten und Grenzen einer Harmonisierung der europäischen Entscheidungsstrukturen im ESVP-Bereich. Ausgewählte Modelle sowie nationale rechtliche Aspekte in Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Italien, Schweden, Spanien und Polen, Studie für das Institut für Europäische Politik (IEP), Berlin; Bundesministerium der Verteidigung, Bonn/Berlin.

Siedschlag, Alexander (2007): Im Banne friedenspolitischer Beschwörungsformeln, in: Welt Trends, Hft. 56, Potsdam, S. 71-78.

Sigloch, Daniel (2006): Auslandseinsätze der Bundeswehr, Verfassungsrechtliche Möglichkeiten und Grenzen, Kovač, Hamburg.

Sohnius, Stephanie (2007): Demokratie auf dem Rückzug?: Zur Konfrontation zwischen amerikanischem Präsidenten und Kongress über einen Truppenzug aus dem Irak; in: HSK-Standpunkte, Nr. 5, S. 1-12.

Streinz, Rudolf; Ohler, Christoph; Herrmann, Christoph (2008): Der Vertrag von Lissabon zur Reform der EU. Einführung mit Synopse, Beck, München.

Tiedtke, Andreas (2005): Demokratie in der Europäischen Union, Berlin, Kapitel C, Die Thesen vom Demokratischen Defizit der Europäischen Union, Duncker & Humblot, Berlin, S. 29-44.

Töller, Annette Elisabeth (2004): Dimensionen der Europäisierung – Das Beispiel des Deutschen Bundestages; in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, Hft. 25, S. 25-50.

Varwick, Johannes (2006): Die Bundeswehr als Teil einer europäischen Eingreiftruppe; in: Krause, Joachim; Irlenkaeuser, Jan C. (Hrsg.): Bundeswehr – Die nächsten 50 Jahre, Anforderungen an deutsche Streitkräfte im 21. Jahrhundert, Budrich, Opladen, S. 109-125.

Vierreck, Karl-Heinz (2007): EUFOR RD CONGO. Europe can do it; in: Truppendienst, Nr. 3, S. 253-258.

Wagner, Wolfgang (2002): Die Konstruktion einer europäischen Außenpolitik. Deutsche, französische und britische Ansätze im Vergleich (Studien der Hessischen Stiftung Friedens- und Konfliktforschung, Bd. 41), Campus-Verlag, Frankfurt a. M.

Wagner, Wolfgang (2004): Für Europa sterben? Die demokratische Legitimität der Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik, Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung, Frankfurt a. M.

Wagner, Wolfgang (2006a): Militarisierung Europas oder Europäisierung des Militärs?; in: Mutz, Reinhard et al. (Hrsg.), Friedensgutachten 2006, Münster, S. 256-265.

Wagner, Wolfgang (2006b): Parliamentary Control of Military Missions. Accounting for Pluralism; in: DCAF Occasional Paper No. 12, Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF), Genf, <http://www.dcaf.ch/> (04.09.2008).

Wagner, Wolfgang (2007): Problems of Democratic Control in European Security and Defense Politics – a View from Peace and Conflict Research, Institute of European Studies, Paper 070905, Berkeley, <http://repositories.cdlib.org/ies/070905/> (20.09.2008).

Wagner, Wolfgang (2008): Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik, in: Heinelt, Hubert; Knodt, Michèle (Hrsg.), Politikfelder im EU-Mehrebenensystem: Instrumente und Strategien europäischen Regierens, Nomos, Baden-Baden, S. 43-60.

Weingärtner, Dieter (Hrsg.) (2006): Einsätze der Bundeswehr im Ausland. Rechtsgrundlagen und Rechtspraxis, Nomos, Baden-Baden.

Wiefelspütz, Dieter (2004): Militärische Integration der Bundeswehr und Parlamentsvorbehalt; in: ZäöRV, Nr. 64, S. 363-389.

Wiefelspütz, Dieter (2005): Das Parlamentssheer, Berliner Wissenschaftsverlag, Berlin.

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

Wiesmann, Klaus (2002): Die militärische Einsatzführung bei Operationen der Europäischen Union im Rahmen der ESVP; in: Reiter, Erich; Rummel, Reinhardt; Schmidt, Peter (Hrsg.): Europas ferne Streitmacht, Chancen und Schwierigkeiten beim Aufbau der ESVP, Mittler, Hamburg, S. 233-279.

Wild, Michael (2000): Verfassungsrechtliche Möglichkeiten und Grenzen für Auslandseinsätze der Bundeswehr nach dem Kosovo-Krieg; in: Die Öffentliche Verwaltung (DÖV), Hft. 15, S. 622-630.

Dokumente

Baldus, Manfred (2004): Schriftliche Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung des 1. Ausschusses zu den Entwürfen eines Parlamentsbeteiligungsgesetz/Auslandseinsatzmitwirkungsgesetz, Ausschussdrucksache Geschäftsordnung 15 - G - 32, 15.06.2004.

Bundesministerium der Verteidigung (2008): Rede des Bundesministers der Verteidigung, Dr. Franz Josef Jung, vor der CDU/CSU-Bundestagsfraktion zum Thema „Vernetzte Sicherheitspolitik – Stand und Perspektiven“, 07.05.2008.

Bundesverfassungsgericht (1993): BVerfGE 88, 173 – Entscheidung über AWACS-Einsatz über Bosnien-Herzegowina, 08.04.1993.

Bundesverfassungsgericht (1994): BVerfGE 90, 286 – Streitkräfteurteil, 12.07.1994.

Bundesverfassungsgericht (1999): BVerfG, 2 BvE 5/99 – Beteiligung an Maßnahmen der NATO ohne Zustimmung des Bundestags, 25.03.1999.

Bundesverfassungsgericht (2004): BVerfG, 2 BVQ 18/03 – Einsatz von AWACS-Flugzeugen in der Türkei, 25.03.2003.

Bundesverfassungsgericht (2007): BVerfG, 2BvE 1/07 – Organstreitverfahren zum Bedeutungswandel der NATO, 12.03.2007.

Bundesverfassungsgericht/Pressestelle (2008): Einsatz deutscher Soldaten in AWACS-Flugzeugen über der Türkei bedurfte der Zustimmung des Bundestags, Pressemitteilung Nr. 52/2008 vom 07.05.2008.

Bundeszentrale für politische Bildung (Hrsg.)(2008): Vertrag von Lissabon, bpb, Bonn.

Bündnis 90/Die Grünen: Abschlussbericht der Friedens- und Sicherheitspolitischen Kommission von Bündnis 90/Die Grünen, 2008,
<http://www.gruene.de> (15.09.2008).

CDU/CSU-Bundestagsfraktion (2008): Eine Sicherheitsstrategie für Deutschland, 2008,
<http://www.cducsu.de> (15.09.2008).

Deutscher Bundestag – Stenografischer Dienst (2004): Öffentliche Anhörung von Sachverständigen im Ausschuss für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung, 25. Sitzung, 17.06.2004.

Deutscher Bundestag (2001): Entschließungsantrag der Fraktion der PDS zu der Regierungserklärung des Bundeskanzlers zu den Terroranschlägen in den USA und den Beschlüssen der Vereinten Nationen sowie der NATO, BT-Drucks. 14/6919, 18.09.2001.

Deutscher Bundestag (2001): Entschließungsantrag der Fraktionen SPD, CDU/CSU, Bündnis 90/Die Grünen und FDP zu der Regierungserklärung des Bundeskanzlers zu den Terroranschlägen in den USA und den Beschlüssen der Vereinten Nationen sowie der NATO, BT-Drucks. 14/6920, 19.09.2001.

Deutscher Bundestag (2001): Stenographischer Bericht der 202. Sitzung, Anlagen 3-6, Plenarprotokoll 14/202, 16.11.2001.

Deutscher Bundestag (2003): Gesetzentwurf der Fraktion der FDP (Auslandseinsatzmitwirkungsgesetz), BT-Drucks. 15/1985, 12.11.2003.

Deutscher Bundestag (2003): Stenographischer Bericht der 37. Sitzung, Tagesordnungspunkt 3, Plenarprotokoll 15/37, 03.04.2003.

Deutscher Bundestag (2004): Beschlussempfehlung und Bericht des 1. Ausschuss zu den Gesetzentwürfen (Parlamentsbeteiligungsgesetz und Auslandseinsatzmitwirkungsgesetz), BT-Drucks. 15/4264, 24.11.2004.

Deutscher Bundestag (2004): Gesetzentwurf der Fraktion SPD und Bündnis 90/Die Grünen (Parlamentsbeteiligungsgesetz), BT-Drucks. 15/2742, 23.3.2004.

Deutscher Bundestag (2004): Stenografischer Bericht der 100. Sitzung, Tagesordnungspunkt 5, Plenarprotokoll 15/100, 25.03.2004.

Deutscher Bundestag (2004): Stenografischer Bericht der 146. Sitzung, Tagesordnungspunkt 20, Plenarprotokoll 15/146, 03.12.2004.

Deutscher Bundestag (2005): Antrag der CDU/CSU-Bundestagsfraktion „50 Jahre deutsche NATO-Mitgliedschaft würdigen“, BT-Drucks: 15/5323, 19.04.2005.

Deutscher Bundestag (2006): Antrag der Bundesregierung, Beteiligung bewaffneter deutscher Streitkräfte an der EU-geführten Operation EUFOR RD CONGO, BT-Drucks. 16/1507, 17.05.2006.

Deutscher Bundestag (2006): Gesetzentwurf der Fraktion der FDP zur Änderung des Parlamentsbeteiligungsgesetz, BT-Drucks. 16/3342, 08.11.2006.

Deutscher Bundestag (2007): Antrag der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen zur Entwicklung von Prüfkriterien für Auslandseinsätze der Bundeswehr, BT-Drucks. 16/6770, 23.10.2007.

Deutscher Bundestag (2007): Antrag der Fraktion Die Linke zur Stärkung der parlamentarischen Beteiligung bei militärischen Auslandseinsätzen, BT-Drucks. 16/6646, 10.10.2007.

Deutscher Bundestag (2007): Stenografischer Bericht der 120. Sitzung, Tagesordnungspunkt 4, Plenarprotokoll 16/120, 24.10.2007.

Die Linke (2007): Programmatische Eckpunkte - Abschnitt III, 8. Internationale Politik und Europäische Union. http://dielinke.de/partei/dokumente/programmatische_eckpunkte/ (15.09.2008).

Eu Council Secretariat (2006): Factsheet - Eu Battlegroups, November 2006. http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/esdp/91624.pdf (10.10.2008).

EU Institut for Security Studies (2004): European Defence. Core documents, "Meeting of the Heads of State and Government of Germany, France, Luxembourg and Belgium on European Defence", 29.04.2003; in: Chaillot Papers, Nr. 67, "From Copenhagen to Brussels.", Paris, S. 76 - 80.

FDP-Präsidium (2005): Beschluss vom 22.08.2005, Für eine moderne, effiziente und bündnisgerechte Bundeswehr, Berlin.

Kant, Immanuel (1995): Zum Ewigen Frieden (hrsg. von Ottfried Höffe), Akademie Verlag, Berlin.

Klein, Hans Hugo (2004): Schriftliche Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung des 1. Ausschusses zu den Entwürfen eines Parlamentsbeteiligungsgesetz/Auslandseinsatzmitwirkungsgesetz, 14.06.2004.

Locke, John (2008): Two treatise of government (hrsg. von Peter Laslett), Cambridge University Press, Cambridge.

Parlamentsbeteiligungsgesetz vom 18.03.2005 (BGBl. I S. 775).

Präsidium der FDP (2005): Beschluss vom 06.09.2005, Kontinuität, Prinzipien und Herausforderungen für liberale Außenpolitik, Berlin.

Rat der Europäischen Union (2000): Amendment to the 1993 Decision on public access to Council documents and to the decision, in December 1999 to include references to classified documents on the public register, 31.07.2000, Dok. 10702/00.

Rat der Europäischen Union (2003): Ein sicheres Europa in einer besseren Welt. Europäische Sicherheitsstrategie, Brüssel,
<http://consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/031208ESSIIDE.pdf> (28.09.2008).

Rat der Europäischen Union (2006): Pressemitteilung zur 2728. Tagung vom 15.05.2006, Dok. 9001/06 Presse 126.

Röben, Volker (2004): Schriftliche Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung des 1. Ausschusses zu den Entwürfen eines Parlamentsbeteiligungsgesetz/Auslandseinsatzmitwirkungsgesetz, 17.06.2004.

Schmidt-Jortzig, Edzard (2004): Schriftliche Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung des 1. Ausschusses zu den Entwürfen eines Parlamentsbeteiligungsgesetz/Auslandseinsatzmitwirkungsgesetz, 28.05.2004.

Scholz, Rupert (2004): Schriftliche Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung des 1. Ausschusses zu den Entwürfen eines Parlamentsbeteiligungsgesetz/Auslandseinsatzmitwirkungsgesetz, 08.06.2004.

SPD-Bundestags-Fraktion, Arbeitsgruppe Sicherheits- und Verteidigungspolitik (2007): Sicherheitsfragen und Angelegenheiten der Europäischen Union, "Auf dem Weg zu einer Europäischen Armee", 27.03.2007.

SPD-Bundestags-Fraktion, Arbeitsgruppe Sicherheits- und Verteidigungspolitik (2008): Transformation, Garant für eine leistungsfähige Armee, 21.04.2008,
<http://www.hans-peter-bartels.de/bartels.php/cat/27/title/Arbeitspapiere>.

SPD-Parteivorstand (2007): Hamburger Programm, Grundsatzprogramm der SPD,
<http://www.spd.de> (15.09.2008).

UNO (2001): Security Council. Resolution 1386, 20.12.2001, S/Res/1386 (2001).

WEU (1954): "Text of the modified Brussels Treaty",
<http://www.weu.int> (04.09.2008).

WEU (1992): Erklärung der Außen- und Verteidigungsminister der WEU-Staaten zur WEU und zur Sicherheit in Europa vom 19.06.1992 in Königswinter („Petersberg-Erklärung“),
<http://www.auswaertiges-amt.de> (04.09.2008).

Wieland, Joachim (2004): Schriftliche Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung des 1. Ausschusses zu den Entwürfen eines Parlamentsbeteiligungsgesetz/Auslandseinsatzmitwirkungsgesetz, 17.06.2004.

Zeitungsauswertung im Zeitraum vom 27.12.2005 – 01.06.2006

Die Zeit.

Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ).

Süddeutsche Zeitung (SZ).

Internetquellen

<http://www.bmvg.de>

<http://www.bundestag.de>

<http://www.bundesverfassungsgericht.de>

<http://www.bundeswehr.de>

<http://www.consilium.europa.eu>

<http://www.einsatz.bundeswehr.de>

<http://www.eu2007.de>

<http://www.geopowers.de>

<http://www.monuc.org>

<http://www.luftwaffe.de>

<http://www.streitkraeftebasis.de>

Eigene Interviews

Annen, Niels, MdB, (SPD), Interview geführt am 08.01.2009 (Tonbandprotokoll).

Bartels, Hans-Peter, MdB, (SPD), Interview geführt am 25.11.2008 (Tonbandprotokoll).

Beilmann, Hartmut, Oberstleutnant, Presse- und Informationszentrum der Luftwaffe in Köln-Wahn, ehem. Dezernatsleiter bei SHAPE und stv. Sprecher des SACEUR, Interview geführt am 18.11.2008.

Buch, Hans-Peter, Oberstleutnant, Akademie der Bundeswehr in Strausberg, ehem. Presseberater des Chairman Military Committee im NATO-HQ, Interview geführt am 24.11.2008.

Höger, Inge, MdB, (Die LINKE), Interview geführt am 28.11.2008 (Tonbandprotokoll).

Klose, Hans Ulrich, MdB, (SPD), Interview geführt am 01.12.2008 (Tonbandprotokoll).

Korrespondenz

Arnold, Rainer, MdB, Verteidigungspolitischer Sprecher (SPD), Antwortschreiben vom 10.12.2008.

Beilmann, Hartmut, Oberstleutnant, Presse- und Informationszentrum der Luftwaffe in Köln-Wahn, ehemaliger Dezernatsleiter bei SHAPE und stv. Sprecher des SACEUR, Antwortschreiben vom 19.11.2008 und 20.11.2008.

Dieter, Hans-Heinrich, Generalleutnant a. D., Antwortschreiben vom 20.11.2008.

Dieterich, Sandra, Leiterin des Forschungsprojekts "Parlamentarische Kontrolle von Sicherheitspolitik" (paks), Universität Düsseldorf, Antwortschreiben vom 25.11.2008.

Eggelmeyer, Friedel, Referent für Sicherheitspolitik, (FDP), Antwortschreiben vom 25.11.2008.

Hildebrandt, Nina, Referentin für Sicherheits- und Verteidigungspolitik im Büro des MdB Andreas Schockenhoff (CDU/CSU), Antwortschreiben vom 15.12.2008.

8 Anhang

Anhang 1: Aufstellung der Abstimmungen im BT-Plenum zu den Auslandseinsätzen der Bundeswehr

Datum des Beschlusses	Stimmen-Ergebnisse (ja:nein:Enthaltung)	Sitzungs-Nr. PIPIr
12. Wahlperiode		
22.07.1994	421:48:16	12/240
13. Wahlperiode		
30.06.1995	386:258:11	13/48
06.12.1995	534:107:6	13/76
09.02.1996	Annahme	13/87
13.12.1996	499:91:21	13/149
20.03.1997	Annahme	13/166
19.06.1998	528:37:11	13/242
16.10.1998	500:62:18	13/248
14. Wahlperiode		
13.11.1998	540:30:12	14/6
19.11.1998	553:35:7	14/8
25.02.1999	553:41:10	14/22
07.05.1999	565:42:7	14/40
11.06.1999	505:24:11	14/43
07.10.1999	Annahme	14/61
08.06.2000	534:39:10	14/108
01.06.2001	491:92:15	14/174
29.08.2001	497:130:8	14/184
27.09.2001	528:40:10	14/190
16.11.2001	336:326:0	14/202
13.12.2001	573:35:6	14/208
22.12.2001	538:35:8	14/210
22.03.2002	470:34:6	14/228
07.06.2002	483:36:4	14/240
14.06.2002	517:34:5	14/243
14.06.2002	496:38:5	14/243

Datum des Beschlusses	Stimmen-Ergebnisse (ja:nein:Enthaltung)	Sitzungs-Nr. PIPr
15. Wahlperiode		
23.10.2002	584:6:6	15/3
15.11.2002	573:11:0	15/11
15. Wahlperiode (Fortsetzung)		
05.12.2002	573:6:2	15/14
20.12.2002	565:9:2	15/17
20.03.2003	575:2:2	15/35
05.06.2003	Annahme	15/48
18.06.2003	441:30:7	15/51
24.10.2003	531:57:5	15/70
14.11.2003	540:41:5	15/76
27.05.2004	574:7:1	15/111
30.09.2004	509:48:3	15/129
12.11.2004	550:10:0	15/139
26.11.2004	583:7:0	15/143
03.12.2004	540:10:3	15/146
22.04.2005	552:3:10	15/173
13.05.2005	Zustimmung im vereinfachten Verfahren nach ParlBG	15/176
02.06.2005	575:7:0	15/178
28.08.2005	535:14:4	15/187
04.10.2005	Zustimmung im vereinfachten Verfahren nach ParlBG	Drucksache 15/6004
16. Wahlperiode		
08.11.2005	519:67:3	16/2
16.12.2005	487:39:16	16/9
07.04.2006	523:45:9	16/33
01.06.2006	440:136:6	16/37
01.06.2006	Zustimmung im vereinfachten Verfahren nach ParlBG	16/37
01.06.2006	516:54:0	16/37
20.09.2006	442:152:5	16/50
28.09.2006	492:71:9	16/54
28.09.2006	503:48:12	16/54
20.10.2006	Zustimmung im vereinfachten Verfahren nach ParlBG	16/58

Datum des Beschlusses	Stimmen-Ergebnisse (ja:nein:Enthaltung)	Sitzungs-Nr. PIPIr
16. Wahlperiode (Fortsetzung)		
10.11.2006	436:101:26	16/64
30.11.2006	486:46:2	16/70
15.12.2006	466:44:11	16/74
09.03.2007	405:157:11	16/86
27.04.2007	497:32:33	16/95
14.06.2007	506:40:18	16/103
21.06.2007	515:58:3	16/105
12.09.2007	441:126:4	16/111
12.10.2007	454:79:48	16/119
15.11.2007	413:145:15	16/126
15.11.2007	517:40:14	16/126
15.11.2007	512:44:12	16/126
05.06.2008	499:57:3	16/166
17.09.2008	510:43:12	16/175
17.09.2008	504:34:18	16/175
17.09.2008	451:107:9	16/175
16.10.2008	442:96:32	16/183
13.11.2008	428:130:8	16/187
19.12.2008	491:55:12	16/197

Quelle: Sach- und Sprechregister des Deutschen Bundestags (eigene Darstellung)

Anhang 2: Das Parlamentsbeteiligungsgesetz

Gesetz über die parlamentarische Beteiligung bei der Entscheidung über den Einsatz bewaffneter Streitkräfte im Ausland (Parlamentsbeteiligungsgesetz)

ParlBG, Ausfertigungsdatum: 18.03.2005

§ 1 Grundsatz

(1) Dieses Gesetz regelt Form und Ausmaß der Beteiligung des Bundestages beim Einsatz bewaffneter deutscher Streitkräfte im Ausland. 2Artikel 115a des Grundgesetzes bleibt davon unberührt.

(2) Der Einsatz bewaffneter deutscher Streitkräfte außerhalb des Geltungsbereichs des Grundgesetzes bedarf der Zustimmung des Bundestages.

§ 2 Begriffsbestimmung

(1) Ein Einsatz bewaffneter Streitkräfte liegt vor, wenn Soldatinnen oder Soldaten der Bundeswehr in bewaffnete Unternehmungen einbezogen sind oder eine Einbeziehung in eine bewaffnete Unternehmung zu erwarten ist.

(2) Vorbereitende Maßnahmen und Planungen sind kein Einsatz im Sinne dieses Gesetzes. Sie bedürfen keiner Zustimmung des Bundestages. Gleiches gilt für humanitäre Hilfsdienste und Hilfsleistungen der Streitkräfte, bei denen Waffen lediglich zum Zweck der Selbstverteidigung mitgeführt werden, wenn nicht zu erwarten ist, dass die Soldatinnen oder Soldaten in bewaffnete Unternehmungen einbezogen werden.

§ 3 Antrag

(1) Die Bundesregierung übersendet dem Bundestag den Antrag auf Zustimmung zum Einsatz der Streitkräfte rechtzeitig vor Beginn des Einsatzes.

(2) Der Antrag der Bundesregierung enthält Angaben insbesondere über

- den Einsatzauftrag,
- das Einsatzgebiet,
- die rechtlichen Grundlagen des Einsatzes,
- die Höchstzahl der einzusetzenden Soldatinnen und Soldaten,
- die Fähigkeiten der einzusetzenden Streitkräfte,
- die geplante Dauer des Einsatzes,
- die voraussichtlichen Kosten und die Finanzierung.

(3) Der Bundestag kann dem Antrag zustimmen oder ihn ablehnen. Änderungen des Antrags sind nicht zulässig.

§ 4 Vereinfachtes Zustimmungungsverfahren

(1) Bei Einsätzen von geringer Intensität und Tragweite kann die Zustimmung in einem vereinfachten Verfahren erteilt werden. Die Bundesregierung hat begründet darzulegen, aus welchen Gründen der bevorstehende Einsatz von geringer Intensität und Tragweite ist. Die Präsidentin oder der Präsident des Deutschen Bundestages übermittelt den Antrag an die Vorsitzenden der Fraktionen sowie die Vorsitzenden des Auswärtigen Ausschusses und des Verteidigungsausschusses und je einen von jeder in diesen Ausschüssen vertretenen Fraktionen benannten Vertreter (Obleute) und lässt den Antrag als Bundestagsdrucksache an alle Mitglieder des Bundestages verteilen. Die Zustimmung gilt als erteilt, wenn nicht innerhalb von sieben Tagen nach der Verteilung der Drucksache von einer Fraktion oder fünf vom Hundert der Mitglieder des Bundestages eine Befassung des Bundestages verlangt wird. Wird die Befassung des Bundestages verlangt, entscheidet dieser.

(2) Ein Einsatz ist dann von geringer Intensität und Tragweite, wenn die Zahl der eingesetzten Soldatinnen und Soldaten gering ist, der Einsatz auf Grund der übrigen Begleitumstände erkennbar von geringer Bedeutung ist und es sich nicht um die Beteiligung an einem Krieg handelt.

(3) In der Regel liegt ein Einsatz von geringer Intensität und Tragweite vor, wenn

- es sich um ein Erkundungskommando handelt, das Waffen lediglich zum Zweck der Selbstverteidigung mit sich führt,
- einzelne Soldatinnen oder Soldaten betroffen sind, die auf Grund von Austauschvereinbarungen Dienst in verbündeten Streitkräften leisten, oder
- einzelne Soldatinnen oder Soldaten im Rahmen eines Einsatzes der VN, der NATO, der EU oder einer Organisation, die einen VN-Auftrag erfüllt, verwendet werden.

§ 5 Nachträgliche Zustimmung

(1) 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.

§ 6 Unterrichtungspflicht

(1) Die Bundesregierung unterrichtet den Bundestag regelmäßig über den Verlauf der Einsätze und über die Entwicklung im Einsatzgebiet.

(2) In Fällen des § 4 Abs. 1 (Vereinfachtes Zustimmungsverfahren) unterrichtet die Bundesregierung die zuständigen Ausschüsse und die Obleute unverzüglich.

§ 7 Verlängerung von Einsätzen

(1) Das Verfahren nach § 4 findet auch Anwendung auf die Verlängerung von Zustimmungsbeschlüssen ohne inhaltliche Änderung.

(2) Beantragt die Bundesregierung die Verlängerung eines Einsatzes, so gilt der Einsatz bis zum Ablauf von zwei Sitzungstagen nach Verteilung des Antrags als Bundestagsdrucksache als genehmigt. Wird der Antrag im vereinfachten Verfahren nach § 4 gestellt, so gilt er bis zum Ablauf der in § 4 Abs. 1 Satz 4 bestimmten Frist als genehmigt; wird innerhalb der Frist eine Befassung des Bundestages verlangt, so gilt er bis zum Ablauf der auf das Verlangen auf Befassung folgenden Sitzungswoche als genehmigt. Die Geltungsdauer der ursprünglichen Genehmigung bleibt durch die Regelungen der Sätze 1 und 2 unberührt.

§ 8 Rückholrecht

Der Bundestag kann die Zustimmung zu einem Einsatz bewaffneter Streitkräfte widerrufen.

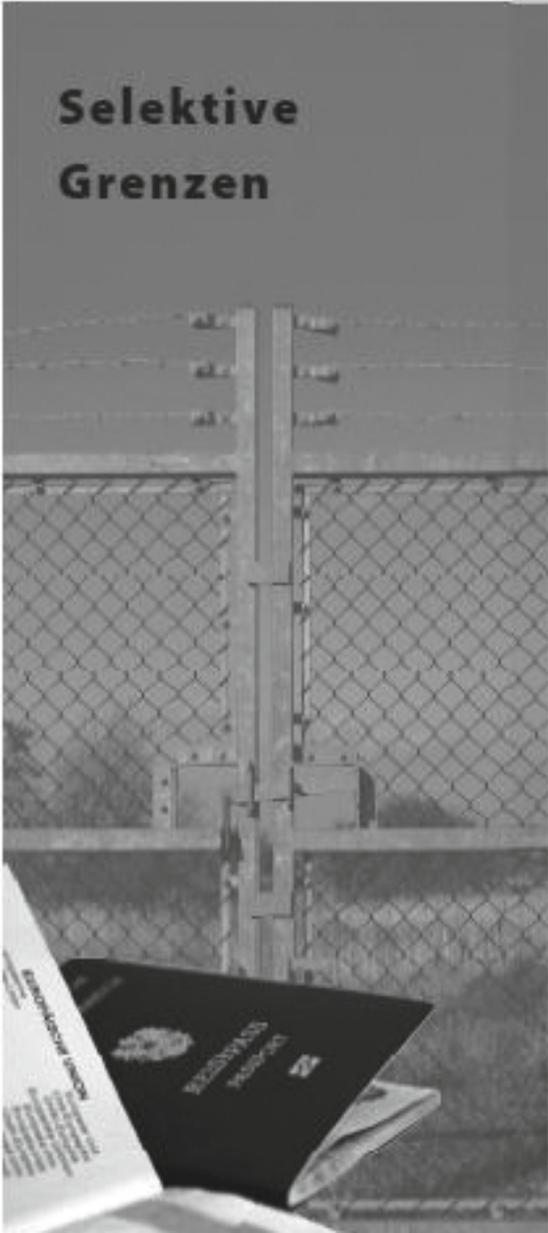
§ 9 Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am Tag nach der Verkündung in Kraft.

Welt Trends

— Zeitschrift für internationale Politik —

Selektive Grenzen



Migration und Grenze

Selektionslogik: Australien und EU

Grenzkontrollen in Österreich

Der tolerierte Schmuggel

Grenzen als Sortiermaschinen

Forum Afghanistan

Replik von Sibylle Tönnies

Alternative nach London

Analyse

Eisenhans: Finanzkrise als Chance?

WeltBlick

Tunesien nach den Wahlen

Die östliche Partnerschaft der EU

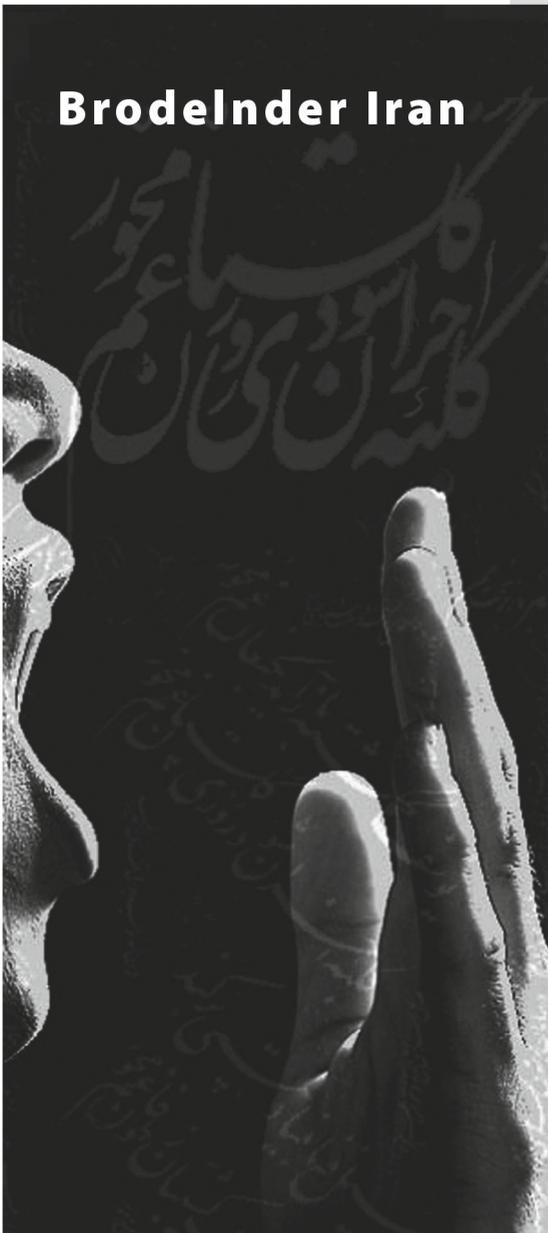
Georgienkrieg und Völkerrecht

Bücher & Tagungen

Welt Trends

— Zeitschrift für internationale Politik —

Brodelnder Iran



Wankt die Theokratie?

Wahlen als Zündschnur

Die Streitkräfte des Iran

Elitenkämpfe um Ressourcen

Über Menschenrechte und Mullahs

Forum Afghanistan

Ganz oder gar nicht?

Antworten auf Sibylle Tönnies

Analyse

Frankreichs Geheime Dienste

WeltBlick

NATO-Russland: A New Deal?

EU-Referenden als Chance

Machtpoker am Nil

Bücher & Tagungen

Welt Trends

Zeitschrift für internationale Politik

Bestellformular

Ich bestelle:

- ein **Abonnement** der Zeitschrift *WeltTrends*
6 Hefte und Register zum Preis von 40 € zzgl. Porto.
- ein **Studenten-Abonnement** der Zeitschrift *WeltTrends*
6 Hefte und Register zum Preis von 25 € zzgl. Porto.
- ein **Institutionen-Abonnement** der Zeitschrift *WeltTrends*
6 Hefte und Register zum Preis von 80 € zzgl. Porto.
- WeltTrends* Nr. []
zum Preis von je 8 € (Nr. 1-57 nur 5 €) zzgl. Porto.
- ein **kostenloses Probeheft** der Zeitschrift *WeltTrends*.

Die Abonnements sind jederzeit kündbar.

Gewünschte Zahlungsweise

- Rechnung
- Bankeinzug

Konto-Nr.: _____

Bankleitzahl: _____

Geldinstitut: _____

Name, Vorname: _____

Straße: _____

PLZ, Ort: _____

E-Mail-Adresse: _____

Datum und Unterschrift: _____

WeltTrends | Universität Potsdam | August-Bebel-Str. 89 | D-14482 Potsdam
Fax +49 (0) 331 / 977 4696

Über den Einsatz bewaffneter Bundeswehrsoldaten im Ausland entscheidet der Bundestag. Die demokratische Legitimität von Bundeswehreinmärsätzen beruht daher auf der Anerkennung der parlamentarischen Mehrheitsentscheidung. Doch durch die Auslagerung von Entscheidungen auf multinationale Sicherheitssysteme, wie die NATO und die Europäische Union, ergeben sich Handlungsbeschränkungen für das deutsche Parlament. In dieser Publikation analysiert die Politikwissenschaftlerin Martina Kolanoski die tatsächliche Entscheidungsmacht des Bundestags am Beispiel von Bundeswehreinmärsätzen im Rahmen der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP). Sie zeigt, weshalb die parlamentarischen Einflussmöglichkeiten nur sehr begrenzt sind und argumentiert damit gegen die These des Parlamentarischen Friedens. Die Weiterentwicklung der ESVP durch den Vertrag von Lissabon, die multinationale Streitkräfteintegration, das Konzept der European Battlegroups und der deutsche Entscheidungsprozess zur EU-Mission EUFOR RD Congo werden auf die Frage hin untersucht, ob die Einsatzentscheidung durch politische und/oder militärische Integration vorweggenommen wird.

Welt  Trends

ISSN 1866-0738
ISBN 978-3-86956-062-5