

Parlamentsvorbehalt auf dem Prüfstand

Anpassung der Kontrollstrukturen erforderlich

Timo Noetzel / Benjamin Schreer

Der Parlamentsvorbehalt, der bei Entscheidungen über den Einsatz bewaffneter deutscher Streitkräfte im Ausland gilt, wird derzeit im Parlament und in der Öffentlichkeit intensiv diskutiert. Grund dafür sind in erster Linie zwei zentrale Herausforderungen für die deutsche Sicherheits- und Verteidigungspolitik. Erstens werden solche Einsatzentscheidungen zunehmend auf internationaler Ebene im Rahmen der NATO oder der EU so weit vorbereitet, dass dem Parlament nur noch wenig Spielraum für Einflussnahme bleibt, will es Deutschlands Bündnisverpflichtungen nicht grundsätzlich in Abrede stellen. Zweitens erfordert die als Antwort auf die neue Gefährdungslage verstärkte Vernetzung der sicherheitspolitischen Strukturen und Akteure auch eine Anpassung der Strukturen parlamentarischer Kontrolle. Wie sollte das Parlament auf diese Entwicklungen reagieren?

Wie auch die deutsche militärische Beteiligung im Rahmen der Operation EUFOR RD Congo im Jahr 2006 gezeigt hat, wird die Entscheidung über die Teilnahme an solchen Einsätzen schon aufgrund der fortschreitenden militärischen Integration in Europa auf internationaler Ebene weitestgehend vorherbestimmt. Das formelle Recht der deutschen Legislative, über den Einsatz bewaffneter deutscher Streitkräfte im Ausland zu entscheiden, wird in der Verfassungswirklichkeit mehr und mehr durch die Praxis des Aushandelns zwischen Exekutive und internationalen Organisationen zurückgedrängt. Diese Tendenz kann sich im Falle der gegenwärtig diskutierten Szenarien von Einsätzen der

schnellen Krisenreaktionskräfte der NATO Response Force (NRF) und der EU-Battle-groups noch verstärken. Für beide hat Deutschland feste Truppenteile zugesagt, die jeweils innerhalb von fünf bis sieben Tagen einsatzbereit sein sollen. Ihr Einsatz fordert mithin einen sehr schnellen Entscheidungsfindungsprozess, will die Bundesregierung den deutschen Verpflichtungen im Rahmen von NATO und EU nachkommen.

Befürworter einer Änderung des Parlamentsbeteiligungsgesetzes schlagen daher vor, die Bundesregierung mit einem generellen Mandat zur Entsendung deutscher Kontingente für Einsätze der schnellen Krisenreaktionskräfte der NATO und der

EU auszustatten; ein Rückholrecht soll dem Bundestag die Möglichkeit der Kontrolle über solche Einsätze sichern.

Gegner einer Änderung halten dem entgegen, dass das Parlament bislang immer zu kurzfristigen Mandatsbeschlüssen in der Lage gewesen sei. Zudem könne nur im Rahmen des geltenden Verfahrens verdeutlicht werden, dass die Entscheidung zur Entsendung bewaffneter Streitkräfte die Gewissensentscheidung eines jeden Abgeordneten ist. Schließlich wird generell bemängelt, dass eine Gesetzesänderung in diesem Bereich den Einfluss des Parlaments weiter mindere.

Neue Rahmenbedingungen parlamentarischer Kontrolle

Neben dem künftigen Verfahren bei Auslandseinsätzen der Bundeswehr berührt die Debatte um den Parlamentsvorbehalt einen weiteren zentralen Knotenpunkt der deutschen Sicherheits- und Verteidigungspolitik. Es geht um die Frage, wie das Parlament seiner Kontrollfunktion angesichts einer zunehmend integrierten deutschen Sicherheitsarchitektur im geforderten Umfang nachkommen kann.

Komplexe, transnationale Bedrohungen wie der internationale Terrorismus erfordern eine aktive deutsche Sicherheits- und Verteidigungspolitik. So wurden seit 2001 mit Zustimmung des Parlaments eine kontinuierlich steigende Zahl von Soldaten, Polizisten und Mitarbeitern deutscher Nachrichtendienste im Ausland im Rahmen verdeckter und/oder geheimhaltungsbedürftiger Operationen eingesetzt. Neben regulären Streitkräften der Bundeswehr operierte beispielsweise das Kommando Spezialkräfte (KSK) im Rahmen der »Operation Enduring Freedom« (OEF) in Afghanistan. Vertreter des Bundesnachrichtendienstes (BND) und des Bundeskriminalamtes (BKA) vernahmten im Nahen Osten und in den USA inhaftierte mutmaßliche Terroristen. Zudem führten Mitarbeiter des BND während des Irakkriegs 2003 in Bagdad Aufklärungsmaßnahmen durch.

Diese Einsätze sind symptomatisch für die zusehends globalen Aktivitäten deutscher Sicherheitskräfte. Neben der Bundeswehr werden im Auftrag der Bundesregierung vermehrt Angehörige weiterer staatlicher Behörden ins Ausland entsandt, meist für geheime oder verdeckte Operationen zur Abwehr asymmetrischer Bedrohungen. Dieses Einsatzmuster erfordert eine Reform der deutschen Sicherheitsarchitektur mit dem Ziel, die unterschiedlichen staatlichen Akteure enger miteinander zu verzahnen. Die Reform darf sich jedoch nicht auf den exekutiven Bereich staatlichen Handelns beschränken. Vielmehr muss verstärkt auch über eine Anpassung der Mechanismen parlamentarischer Kontrolle nachgedacht werden. Das künftige Genehmigungs- und Entsendeverfahren sollte auf das veränderte außen- und sicherheitspolitische Handeln der Bundesregierung abgestimmt werden.

Schwächen der gegenwärtigen Kontrollpraxis

Befürworter und Gegner einer Neuregelung des Parlamentsvorbehalts müssten sich mit der Tatsache auseinandersetzen, dass die Nichtanpassung der Kontrollstrukturen des Parlaments in den vergangenen Jahren einen Verlust an legislativen Kompetenzen bei Auslandseinsätzen der Bundeswehr mit sich gebracht hat. Ein Beispiel ist die parlamentarische Kontrolle im Rahmen der OEF. So wurden im Rahmen der Mandatsverlängerungen regelmäßig wesentlich größere Truppenkontingente von der Regierung beantragt, als dann tatsächlich eingesetzt wurden. Die Regierung verschaffte sich so größeren Handlungsspielraum für spätere Entscheidungen darüber, welche Kräfte wann und zu welchen Zwecken eingesetzt werden sollten. Dies war unter operativen Gesichtspunkten sinnvoll, schwächte de facto aber die parlamentarische Kontrolle.

Problematisch ist auch die parlamentarische Kontrolle bei Einsätzen von Spezialkräften der Bundeswehr. Die Operationen

des KSK und der Kampfschwimmerkompanie der Marine unterliegen de facto einer nur schwach institutionalisierten parlamentarischen Kontrolle. Die Obleute der Bundestagsfraktionen im Verteidigungsausschuss werden über solche Einsätze unterrichtet. Im Rahmen der Verlängerung des OEF-Mandates hatte Verteidigungsminister Jung im letzten Jahr zugesagt, künftig auch die Obleute des Auswärtigen Ausschusses zu unterrichten und die bis dahin praktizierte informelle Information schriftlich niederzulegen. Damit wird das unter politischen Gesichtspunkten ohnehin nicht optimale Informationsverfahren aber nur unwesentlich verändert. Da im Zeitalter asymmetrischer Bedrohungen Spezialkräfte an politischer und militärischer Bedeutung gewinnen und mit einer Zunahme ihrer Einsätze zu rechnen ist, wird die Frage nach einem krisenfesten Verfahren zur parlamentarischen Kontrolle dieser Einsätze noch bedeutsamer.

Schließlich ist in Bezug auf die Einsatzszenarien der NRF und der EU-Battlegroups festzustellen, dass die vom Gesetzgeber vorgesehenen Kontrollmöglichkeiten in der Verfassungswirklichkeit deutlich begrenzt sein können. Ob das Parlamentsbeteiligungsgesetz nun in der geschilderten Weise geändert wird oder nicht: In der politischen Praxis ist nur schwer vorstellbar, dass eine Mehrheit des Bundestages die Zustimmung zu einem Einsatz verweigert bzw. im nachhinein widerruft. Soll aber bei stärkerer Integration deutscher Streitkräfte in multinationale Verbände eine tatsächliche Mitbestimmung des Bundestages gewährleistet bleiben, müsste das Parlament wesentlich früher in die Entscheidungsfindung der Regierung eingebunden werden.

Die derzeitige Debatte spart zudem zentrale Fragen aus, die für die Bemühungen um eine Verbesserung der parlamentarischen Kontrolle von Nachrichtendiensten und der Polizei bei Auslandseinsätzen eine Rolle spielen. Dass hier Reformbedarf besteht, zeigen die unterschiedlichen Entscheidungsverfahren für die einzelnen Sicherheitsbehörden. So sind Polizisten in den

letzten Jahren vermehrt im Ausland eingesetzt worden, ohne dass für ihren Einsatz parlamentarische Kontrollstrukturen etabliert worden wären. Dieser Mangel wird dann zu einem Problem werden, wenn die Bundespolizei noch stärker als bisher fester Bestandteil von Auslandsmissionen würde. Und die bisherigen Erfahrungen mit internationalen Stabilisierungseinsätzen sprechen für die Schaffung spezieller Einheiten, die Fähigkeiten sowohl von reinen Polizeikräften als auch von militärischen Kräften in sich vereinen und die im Rahmen einer »Europäischen Gendarmerie« vermehrt zum Einsatz kommen könnten. In jedem Fall muss sich das Parlament mit der Frage der Kontrolle von Einsätzen der Bundespolizei im Ausland befassen.

Dagegen sind formelle Strukturen für die Kontrolle der Nachrichtendienste durch das Parlament bereits vorhanden. Das Parlamentarische Kontrollgremium (PKG) wird allerdings in der Praxis meist recht spät oder gar nicht von politisch sensiblen BND-Einsätzen in Kenntnis gesetzt. So wurde dem PKG beispielsweise der Bagdad-Einsatz des BND verschwiegen. Mitglieder des PKG beklagen zudem immer häufiger, dass sie sich durch die Medien besser informiert fühlen als durch die Vertreter der Dienste. Verschiedentlich wurden daher strafprozessuale Kompetenzen für dieses Gremium gefordert. Allerdings stellt sich die Frage, inwieweit ein Ausbau der PKG-Kompetenzen sinnvoll wäre. Überlegenswert wäre, seine Kontrollaufgaben mit den Aufgaben eines unten näher vorgestellten neuen Gremiums zusammenzuführen.

Auswirkungen der gegenwärtigen Kontrollpraxis

Die Strukturen und Abläufe der parlamentarischen Kontrolle von Auslandseinsätzen deutscher Sicherheitskräfte sind bislang weitgehend unangetastet geblieben. Unter den mit ihnen gesetzten Rahmenbedingungen wird eine wirksame parlamentarische Kontrolle dieser Einsätze immer schwieriger. Wie der Fall Murat Kurnaz

zeigt, fällt auch die Aufarbeitung von möglichem exekutivem Fehlverhalten zunehmend schwerer, so dass langwierige Debatten über die politische Verantwortung für Fehlverhalten zur Regel werden dürften. In Ermangelung effizienter Kontrollinstrumente wird der Deutsche Bundestag in immer kürzeren Abständen mit der Frage konfrontiert, ob der Verdacht auf ein Fehlverhalten jeweils die Konstituierung eines Untersuchungsausschuss rechtfertigt. Untersuchungsausschüsse sind jedoch eigentlich die Ultima ratio des Parlaments. Die häufige Einsetzung dieses wichtigen Kontrollinstrumentes führt unweigerlich zu Abnutzungserscheinungen und beschädigt in jedem Fall die beteiligten Sicherheitsorgane in einem Maße, das nicht immer in Relation zu dem möglichen Fehlverhalten steht. Darüber hinaus beeinträchtigt die Einrichtung eines Untersuchungsausschusses unweigerlich die außen- und sicherheitspolitische Handlungsfähigkeit der Bundesregierung, lähmt das parlamentarische Tagesgeschäft und bindet erhebliche Kräfte von Exekutive und Legislative.

Handlungsempfehlungen

Deutschland wandelt sich zu einem sicherheitspolitisch global agierenden Akteur und setzt verstärkt Streitkräfte der Bundeswehr und andere staatliche Sicherheitskräfte im Ausland ein. Eine Anpassung der parlamentarischen Kontrollinstanzen an diese Entwicklung ist gleichwohl bislang ausgeblieben. Die jetzige Debatte um den Parlamentsvorbehalt vermag nicht darüber hinwegzutäuschen, dass die Bundeswehr zwar weiterhin als Parlamentsarmee gelten kann, das Vetorecht des Parlaments in der Verfassungswirklichkeit jedoch deutlich eingeschränkt ist.

Eine Option zur Stärkung der parlamentarischen Kontrollrechte wäre die Einrichtung eines »Entsendeausschusses« in Form eines aus Mitgliedern der Ausschüsse für Auswärtiges, Haushalt, Inneres und Verteidigung zusammengesetzten Unterausschusses. Dieser wäre mit der Begleitung

von Entsendeentscheidungen und der Kontrolle von geheimschutzbedürftigen und/oder verdeckt durchgeführten Operationen befasst. So würden die in den verschiedenen Gremien des Bundestages ausgetragenen Debatten über Entsendeentscheidungen und ihre Nachfolgewirkungen an einem Ort zusammengeführt. Ausgestattet mit ausreichenden Haushalts- und Sanktionsmitteln, wäre dieser Entsendeausschuss mit der Kontrolle geheimschutzbedürftiger und/oder verdeckter Operationen sowie bewaffneter Einsätze von Streit- und Sicherheitskräften im Ausland befasst. Das Gremium müsste regelmäßig von Exekutivorganen über aktuelle Lageanalysen und Planungen von NATO und EU informiert werden. Eine Informationspflicht bestünde auch für laufende Auslandseinsätze deutscher Sicherheitskräfte.

Ein solcher Ausschuss könnte nicht nur die Kontrollfunktion des Parlamentes stärken, sondern auch die sicherheitspolitische Handlungsfähigkeit der Bundesregierung. Politische Krisen treten gerade im Bereich geheimschutzbedürftiger und/oder verdeckter Operationen in der Regel nach einem Fehlschlag auf, oder wenn nach Abschluss von Operationen Untersuchungen durchgeführt werden und die politische Verantwortung ungeklärt ist. Daher wäre eine Stärkung der Kontrollstrukturen mit direkter Zuweisung der politischen Verantwortung an ein Ausschussgremium auch im Interesse der eingesetzten exekutiven Organe. Die hier vorgeschlagene Struktur könnte somit dazu beitragen, dass das Parlament wieder in die Lage versetzt wird, seinen Kontrollauftrag umfassend zu erfüllen. Zugleich würde es die eingesetzten exekutiven Instrumente in der Einsatzdurchführung direkter legitimieren und damit politisch stärken und nicht zuletzt insgesamt das System außen- und sicherheitspolitischen Handelns der Bundesrepublik krisenfester machen.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2007
Alle Rechte vorbehalten

SWP
Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3-4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6364