

Vernetzte Kontrolle: Zur Zukunft des Parlamentsvorbehalts

Timo Noetzel / Benjamin Schreier

Derzeit wird im Bundestag der Parlamentsvorbehalt bei Entscheidungen über den Einsatz bewaffneter deutscher Streitkräfte im Ausland intensiv diskutiert. Diese Debatte findet vor dem Hintergrund von zwei zentralen Herausforderungen für die deutsche Sicherheits- und Verteidigungspolitik statt. Erstens werden Entscheidungen über solche Einsätze zunehmend auf internationaler Ebene – im Rahmen der Nato oder der EU – so weit vorbereitet, dass dem Deutschen Bundestag in der Verfassungswirklichkeit nur wenig Spielraum bleibt, seinen Einfluss geltend zu machen, wenn er Deutschlands Bündnisverpflichtungen nicht grundsätzlich in Abrede stellen will. Zweitens erfordert die wachsende Vernetzung der sicherheitspolitischen Strukturen und Akteure auch eine Anpassung der Verfahren parlamentarischer Kontrolle.

Diskussionsbedarf

Verändertes exekutives Handeln, legislativer Status quo

Seit dem Ende des Ost-West-Konflikts haben sich die Bedingungen für den Einsatz deutscher Streitkräfte fundamental geändert. Im Vordergrund steht nicht länger die Verteidigung des nationalen Territoriums, sondern der immer häufigere Einsatz der Bundeswehr im europäischen wie außer-europäischen Raum. Die deutsche Politik hat darauf mit einer Reihe konzeptioneller Veränderungen reagiert, zuletzt im Jahr 2003 mit dem Erlass neuer Verteidigungspolitischer Richtlinien (VPR) und 2006 mit der Veröffentlichung eines neuen Weißbuchs.¹ Darin bekräftigt die Bundesregierung den Anspruch, den internationalen Verpflichtungen Deutschlands mit Hilfe einer Sicherheitspolitik gerecht werden zu wollen, die weltweite Militäreinsätze an der Seite von Koalitionspartnern zur Wahrung und Wiederherstellung von Frieden und Stabilität nicht ausschließt. Der alte Imperativ der Territorialverteidigung, der als Grundlage für Einsätze der Bundeswehr galt, ist damit endgültig ad acta gelegt.² Während die VPR und das Weißbuch – indem sie die Bereitschaft bekunden, sich weltweit an militärischen Interventionen zu beteiligen – den Wandel sicherheitspolitischen Handelns der Bundesrepublik im vergangenen Jahrzehnt konzip-

Auslandseinsätze statt
Territorialverteidigung

¹ Vgl. Bundesministerium der Verteidigung, *Verteidigungspolitische Richtlinien für den Geschäftsbereich des Bundesministers der Verteidigung*, Berlin 2003; Bundesministerium der Verteidigung, *Weißbuch 2006 zur Sicherheitspolitik Deutschlands und zur Zukunft der Bundeswehr*, Berlin 2006.

² Vgl. Christoph Schwennicke, »Überall ist Hindukusch: Die Willkür der deutschen Einsatzpolitik, die Bundeswehr, das Geld und der Parlamentsvorbehalt«, in: *Süddeutsche Zeitung*, 25.8.2006, S. 4.

Rechtliche Grundlage
der gegenwärtigen
Kontrollpraxis

tionell nachvollziehen, sind die legislativen Kontrollstrukturen weitestgehend unverändert geblieben.

Die legislativen Regelungen für den Einsatz bewaffneter deutscher Streitkräfte im Ausland basieren auf dem Deutschen Grundgesetz. Dieses ermächtigt den Bund, Streitkräfte zur Verteidigung aufzustellen und sich Systemen kollektiver Selbstverteidigung anzuschließen. Laut Grundgesetz muss der Bundestag Einsätze bewaffneter Streitkräfte beschließen. Die Bundeswehr wird daher auch als »Parlamentsarmee« bezeichnet. Das Verfahren selbst und die Frage, wie intensiv sich der Bundestag mit Entscheidungen über die Entsendung von Soldaten sowie mit der Begleitung von Einsätzen der Bundeswehr auseinandersetzen soll, werden allerdings nicht detaillierter geregelt.

Reformspielraum

Veränderungen der legislativen Kontrollpraxis wären rechtlich möglich: so zum Beispiel die Übertragung von Entscheidungsbefugnissen auf ein Gremium, das anstelle des gesamten Bundestages über mögliche Einsätze zu entscheiden hätte.³ Mit dem Inkrafttreten des Parlamentsbeteiligungsgesetzes im Mai 2005 wurde das parlamentarische Kontrollverfahren bereits geringfügig modifiziert. Das Gesetz enthält Verfahrensregeln für Eilfälle und Einsätze von »geringfügiger Bedeutung«.⁴ Darüber hinaus hat jedoch keine Anpassung der Verfahrensregeln stattgefunden.

Vermehrte
multinationale
Verpflichtungen

Wie auch die deutsche militärische Beteiligung im Rahmen der Operation EUFOR RD Congo im Jahr 2006 gezeigt hat, werden schon aufgrund fortschreitender militärischer Integration in Europa Entscheidungen über die deutsche Teilnahme an Einsätzen der Nato und der EU weitestgehend vorher auf internationaler Ebene bestimmt.⁵ Das formelle Recht der deutschen Legislative, über den Einsatz bewaffneter deutscher Streitkräfte im Ausland zu bestimmen, wird in der Verfassungswirklichkeit zunehmend durch Aushandlungsprozesse zwischen Exekutive und internationalen Organisationen verdrängt. Diese Tendenz könnte sich bei möglichen Einsätzen der schnellen Krisenreaktionskräfte der *Nato Response Force* (NRF) und der *EU-Battlegroups* noch verstärken. Für beide Strukturen hat Deutschland feste Truppenteile zugesagt, die jeweils innerhalb von fünf bis sieben Tagen einsatzbereit sein sollen. Für solche Einsätze müssen somit Entscheidungen innerhalb kürzester Zeit getroffen werden, wenn die Bundes-

³ Vgl. Sarah Kramer, »Sicher beteiligt. Der Bundestag entscheidet heute über den Tornadoeinsatz in Afghanistan. Ist sein Vetorecht noch zeitgemäß?«, in: *Der Tagesspiegel*, 9.3.2007.

⁴ Vgl. »Gesetz über die parlamentarische Beteiligung bei der Entscheidung über den Einsatz bewaffneter Streitkräfte im Ausland (Parlamentsbeteiligungsgesetz) vom 18. März 2005«, in: *Bundesgesetzblatt Teil I*, (23.3.2005) 17, S. 775–776, <<http://217.160.60.235/BGBL/bgb1f/bgb1105s0775.pdf>>; siehe weiterhin Rafael Biermann, »Der Deutsche Bundestag und die Auslandseinsätze der Bundeswehr. Zur Gratwanderung zwischen exekutiver Prärogative und legislativer Mitwirkung«, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 35 (Dezember 2004) 4, S. 607–626.

⁵ Vgl. Peter Schmidt, »Freiwillige vor! Führungsrolle wider Willen. Die Bundeswehr und ihr Einsatz im Kongo«, in: *Internationale Politik*, 61 (November 2006) 11, S. 68–77.

regierung den deutschen Verpflichtungen im Rahmen der Nato und der EU nachkommen will.⁶

Die politische Diskussion

Vor diesem Hintergrund entbrannte eine politische Debatte über das Für und Wider einer Anpassung des Parlamentsvorbehalts. Befürworter einer Änderung des Parlamentsbeteiligungsgesetzes schlagen vor, die Bundesregierung mit einem generellen Mandat zur Entsendung deutscher Kontingente für Einsätze der schnellen Krisenreaktionskräfte der Nato und der EU auszustatten; ein Rückholrecht solle dem Bundestag weiterhin ermöglichen, solche Einsätze zu kontrollieren. Laut anderen Empfehlungen solle sich das Parlament hauptsächlich darauf konzentrieren, die Rahmenbedingungen der Einsätze zu überwachen.⁷ So haben sich Spitzenpolitiker von SPD und CDU dafür ausgesprochen, dass der Bundestag künftig nicht mehr jedes Detail eines Einsatzes bestimmt. Dies gelte auch für den genauen Stationierungsort der Kräfte. Die Dauer des Einsatzes solle der Bundestag aber weiterhin festlegen.⁸

Änderung des Parlamentsbeteiligungsgesetzes:
Pro ...

Befürworter einer Beibehaltung des Status quo kontern das Argument der Eilbedürftigkeit mit dem Hinweis, dass das Parlament bislang immer zu kurzfristigen Mandatsbeschlüssen in der Lage gewesen sei. Zudem gewährleiste nur das geltende Verfahren, dass ein jeder Abgeordneter über die Entsendung bewaffneter Streitkräfte nach seinem Gewissen entscheide. Schließlich wird befürchtet, dass eine Gesetzesänderung in diesem Bereich den Einfluss des Parlaments weiter mindere.⁹

... und Contra

Neue Rahmenbedingungen parlamentarischer Kontrolle

Neben dem künftigen Entscheidungsverfahren bei Auslandseinsätzen der Bundeswehr im Rahmen der Krisenreaktionskräfte von Nato und EU berührt die Diskussion über den Parlamentsvorbehalt eine weitere zentrale Frage der deutschen Sicherheits- und Verteidigungspolitik: Wie kann das Parlament seine Kontrollfunktion angesichts einer zunehmend integrierten deutschen Sicherheitsarchitektur im geforderten Umfang ausüben?¹⁰

⁶ Vgl. Sigrid Aversch/Daniel Vates, »Union will Bundestag bei Militäreinsätzen umgehen – Fraktionschef Kauder dringt auf flexiblere Entscheidungen über Bundeswehrmissionen«, in: *Berliner Zeitung*, 9.12.2006, S. 5.

⁷ Vgl. Stephan Löwenstein, »Bundeswehr bleibt Parlamentsarmee«, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ)*, 25.1.2007, S. 2.

⁸ Vgl. »Struck will neue Regelung für Auslandseinsätze«, in: *Welt Online*, 21.2.2007, <www.welt.de/politik/article728084/Struck_will_neue_Regelung_fuer_Auslandseinsaeetze.html>; Karl Theodor zu Guttenberg, »Aufsichtsrat, nicht Vorstand«, in: *FAZ*, 2.2.2007, S. 10.

⁹ Vgl. Friederike von Tiesenhausen, »Steinmeier begräbt CDU-Plan für schnelleren Militäreinsatz: Bundestag könne über Missionen schnell genug entscheiden«, in: *Financial Times Deutschland*, 30.1.2007, S. 9.

¹⁰ Vgl. Timo Noetzel/Benjamin Schreier, *Parlamentsvorbehalt auf dem Prüfstand. Anpassung der Kontrollstrukturen erforderlich*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Februar 2007 (SWP-Aktuell 10/07).

Komplexe transnationale
Bedrohungen

Komplexe transnationale Bedrohungen wie der internationale Terrorismus erfordern eine aktive deutsche Sicherheits- und Verteidigungspolitik. So nahm seit 2001 mit Zustimmung des Parlaments eine kontinuierlich steigende Zahl von Soldaten, Polizisten und Mitarbeitern deutscher Nachrichtendienste im Ausland an verdeckten und/oder geheimschutzbedürftigen Einsätzen teil. Neben regulären Streitkräften der Bundeswehr operierten beispielsweise Einheiten des Kommandos Spezialkräfte (KSK) im Rahmen der Operation Enduring Freedom (OEF) in Afghanistan. Vertreter des Bundesnachrichtendienstes (BND) und des Bundeskriminalamtes (BKA) vernahmen im Nahen Osten und in den USA inhaftierte mutmaßliche Terroristen. Zudem führten Mitarbeiter des BND während des Irakkriegs 2003 in Bagdad Aufklärungsmaßnahmen durch.¹¹

Globale Aktivitäten
deutscher
Sicherheitskräfte

Diese Einsätze sind symptomatisch für die zunehmenden globalen Aktivitäten deutscher Sicherheitskräfte. Neben der Bundeswehr entsendet die Bundesregierung vermehrt Angehörige anderer staatlicher Behörden ins Ausland, meist zu geheimen oder verdeckten Operationen gegen nicht-staatliche Organisationen. Dieses Einsatzmuster erfordert eine Reform der deutschen Sicherheitsarchitektur mit dem Ziel, die unterschiedlichen staatlichen Akteure, die über solche Missionen entscheiden, enger miteinander zu verzahnen. Das neue Weißbuch fasst dieses veränderte Handlungsmuster deutscher Sicherheitspolitik unter dem Begriff der »vernetzten Sicherheit« zusammen.¹² Dieser Reformansatz darf sich jedoch nicht nur auf den exekutiven Bereich staatlichen Handelns beschränken. Vielmehr sollte verstärkt auch über eine Anpassung der Mechanismen parlamentarischer Kontrolle nachgedacht werden. Das künftige Verfahren zur Genehmigung von Auslandseinsätzen und deren Begleitung könnte noch zielgerichteter auf das veränderte außen- und sicherheitspolitische Handeln der Bundesregierung abgestimmt werden.

Schwächen der gegenwärtigen Kontrollpraxis

Faktischer Verlust
legislativer Kompetenzen
bei Auslandseinsätzen

Befürworter und Gegner einer Neuregelung des Parlamentsvorbehalts müssten sich zunächst damit auseinandersetzen, dass die Kontrollstrukturen des Parlaments bislang nicht ausreichend an die veränderten Rahmenbedingungen internationaler sicherheitspolitischer Kooperation angepasst wurden. Folglich sind in den vergangenen Jahren legislative Kompetenzen bei Auslandseinsätzen der Bundeswehr faktisch verlorengegangen.

In den Debatten über Mandate für Auslandseinsätze beschränkt sich die Kontrollfunktion des Deutschen Bundestages zunehmend darauf, Obergrenzen von Truppenstärken festzulegen und die Mandate auf – verglichen mit der durchschnittlichen Einsatzdauer – relativ kurze Zeiträume von maximal einem Jahr zu begrenzen. Dagegen ist in den Hintergrund gerückt, welche Aufgaben die Kontingente eigentlich erfüllen sollen. Das bestehende System der Mandatierung von Einsätzen ist zudem unflexibel

¹¹ Vgl. Peter Carstens, »Einsatz und Kontrolle«, in: FAZ, 12.11.2006, S. 1.

¹² Vgl. Bundesministerium der Verteidigung, *Weißbuch 2006 zur Sicherheitspolitik Deutschlands* [wie Fn. 1], S. 25f.

und sieht keine kurzfristige Anpassung an veränderte Einsatzlagen vor. Die routinemäßige zeitliche Begrenzung verhindert so von vornherein Debatten über längerfristige grundlegende Mandatsänderungen.

Besonders problematisch ist das bestehende parlamentarische Kontrollverfahren bei Einsätzen von Spezialkräften der Bundeswehr. Die Operationen des KSK und der Kampfschwimmerkompanie der Marine unterliegen de facto einer nur schwach institutionalisierten parlamentarischen Kontrolle.¹³ Im Rahmen der Verlängerung des OEF-Mandats im Oktober 2006 hatten Verteidigungsminister Franz Josef Jung und Außenminister Frank-Walter Steinmeier mit den Vorsitzenden der Bundestagsfraktionen ein besonderes Verfahren zur Unterrichtung über den Einsatz von Spezialkräften vereinbart. Demnach sollten die Vorsitzenden und stellvertretenden Vorsitzenden des Auswärtigen und des Verteidigungsausschusses sowie die entsprechenden Obleute der Fraktionen künftig vor und nach Abschluss wichtiger Einsätze und regelmäßig alle sechs Monate unterrichtet werden. Das neue Verfahren wurde zunächst bis Juni 2007 befristet.¹⁴

Spezialkräfte

Trotzdem erfuhr die Informationspolitik damit nur eine unwesentliche Veränderung. Zwar wurde die Prozedur schriftlich fixiert und der Kreis der zu informierenden Abgeordneten erweitert. Kontrolle findet in der Praxis jedoch nach wie vor primär informell statt: Es existiert weiterhin kein institutionalisiertes Verfahren mit klaren Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten. Ferner stellt sich die Frage, ob es sinnvoll ist, grundsätzlich unterschiedliche Informationsverfahren für Einsätze von Spezialkräften und für Einsätze herkömmlicher Kräfte beizubehalten. Denn diese Praxis resultiert darin, dass nicht alle Abgeordneten, die mit der Entsendeentscheidung inhaltlich befasst sind – und von denen einige die praktizierte Informationspolitik vor allem im Bereich der Spezialkräfte als intransparent bezeichnen –, gleichberechtigten Zugang zu Informationen erhalten. Zudem operieren Spezialkräfte und herkömmliche Kräfte bei größeren Einsätzen der Bundeswehr oftmals gemeinsam bzw. berühren sich punktuell, was die Abgrenzung der weiterzugebenden Informationen zusätzlich erschwert.

Kontrollstrukturen:
Informell und
intransparent

Schließlich sind bei den Einsatzszenarien der NRF und der EU-Battlegroups die vom Gesetzgeber vorgesehenen Kontrollmöglichkeiten in der Verfassungswirklichkeit deutlich begrenzt. Ob das Parlamentsbeteiligungsgesetz in der geschilderten Weise geändert wird oder nicht: In der politischen Praxis ist kaum vorstellbar, dass eine Mehrheit des Bundestags einem Einsatz im multinationalen Rahmen nicht zustimmt bzw. die Zustimmung im Nachhinein widerruft. Zu groß wäre die Beschädigung des

Sonderfälle NRF und
Battlegroups

¹³ Vgl. Timo Noetzel/Benjamin Schreer, *Spezialstreitkräfte der Bundeswehr. Politischer Handlungsbedarf*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, November 2006 (SWP-Aktuell 50/06), S. 4; Timo Noetzel/Benjamin Schreer, *Spezialkräfte der Bundeswehr. Strukturerefordernisse für den Auslandseinsatz*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, September 2007 (SWP-Studie 26/07).

¹⁴ Vgl. Frank-Walter Steinmeier (Bundesminister des Auswärtigen) und Franz Josef Jung (Bundesminister der Verteidigung) an die Vorsitzenden der Fraktionen im Deutschen Bundestag, 8.12.2006.

Unterschiedliche
Entsendeverfahren für
Polizei ...

Rufs Deutschlands als verlässlicher Partner in internationalen Organisationen. Soll bei zunehmender Integration deutscher Streitkräfte in multinationale Verbände eine Mitbestimmung des Parlaments gewährleistet bleiben, müsste der Bundestag somit wesentlich früher in die Entscheidungsfindung auf multinationaler Ebene eingebunden werden.

Die derzeitige Debatte spart zudem zentrale Fragen aus, die für die Verbesserung der parlamentarischen Kontrolle von Nachrichtendiensten und Polizei bei Auslandseinsätzen eine Rolle spielen. Die unterschiedlichen Entsendeverfahren für die einzelnen Sicherheitsbehörden zeigen, dass hier Reformbedarf besteht. So wurden Polizisten in den vergangenen Jahren vermehrt im Ausland eingesetzt, ohne dass für ihren Einsatz parlamentarische Kontrollstrukturen etabliert wurden.¹⁵ Dieser Mangel wird dann problematisch, wenn die Bundespolizei noch stärker als bisher zu einem festen Bestandteil von Auslandsmissionen wird. Das Parlament wird sich in jedem Fall mit der Frage der parlamentarischen Kontrolle solcher Aufgaben der Bundespolizei befassen müssen. Zumal die bisherigen Erfahrungen mit internationalen Stabilisierungsoperationen dafür sprechen, künftig spezielle Einheiten zu bilden, die eine Mischform aus Polizeikräften und Soldaten darstellen und im Rahmen einer »Europäischen Gendarmerie« vermehrt zum Einsatz kommen könnten.¹⁶

... und Nachrichten-
dienste

Dagegen sind für die Kontrolle der Nachrichtendienste durch das Parlament bereits formelle Strukturen vorhanden. Das zuständige Parlamentarische Kontrollgremium (PKG) wird allerdings in der Praxis meist erst spät oder gar nicht von politisch sensiblen BND-Einsätzen in Kenntnis gesetzt. So wurde dem PKG etwa der Bagdad-Einsatz des BND verschwiegen. Mitglieder des PKG beklagen zudem immer häufiger, dass sie wichtige Informationen eher durch die Medien als durch die Vertreter der Nachrichtendienste erhalten. Aus diesem Grunde wurde bereits wiederholt gefordert, dass das PKG mit strafprozessualen Kompetenzen ausgestattet werden solle.¹⁷

Auswirkungen der
gegenwärtigen
Kontrollpraxis

Da die Strukturen und Abläufe der parlamentarischen Kontrolle von Auslandseinsätzen deutscher Streit- und Sicherheitskräfte bislang kaum verändert worden sind, wird eine wirksame parlamentarische Kontrolle dieser Einsätze zunehmend erschwert. Deutschland ist sowohl in der Nato als auch der EU umfangreiche Verpflichtungen eingegangen, Truppenkontingente für multinationale Verbände zur Verfügung zu stellen. Allerdings ist bislang unklar, wie sich der Gesetzgeber zu diesen Verpflichtungen verhält. Sollte es etwa zu einem Einsatz deutscher Kräfte im Rahmen der NRF kommen, ist ein größerer Konflikt zwischen Exekutive und Legislative – mindestens über die Frage der Entscheidungskompetenz – sehr wahrscheinlich. Mechanismen, die frühzeitige Information und Konsulta-

¹⁵ Vgl. Dieter Wiefelspütz, »Der Einsatz des Bundesgrenzschutzes im Ausland«, in: *Die Polizei*, 96 (2005) 7, S. 189–196.

¹⁶ Vgl. Peter Dreist, »Prüfschema: Einsatz bewaffneter deutscher Streitkräfte im Ausland«, in: *Neue Zeitschrift für Wehrrecht*, 45 (2003), S. 152–166.

¹⁷ Vgl. Jochen Bittner, »Kein Einblick. Dem Parlament fehlen Rechte, um den BND effektiv kontrollieren zu können«, in: *Die Zeit*, (14.9.2006) 38.

tion sicherstellen und die gewährleisten, dass die Legislative in die Entscheidungsfindung der Exekutive eingebunden wird, könnten helfen, einen solchen Konflikt zu vermeiden.

Wie der Untersuchungsausschuss zu den Misshandlungsvorwürfen des türkischen Staatsbürgers Murat Kurnaz gegen Angehörige des KSK in Afghanistan zeigt, fällt auch die Aufarbeitung eines möglichen Fehlverhaltens bei Auslandseinsätzen im Rahmen der bestehenden parlamentarischen Kontrollstrukturen zunehmend schwerer. In Ermangelung effizienter parlamentarischer Kontrollinstrumente wird der Deutsche Bundestag vermutlich immer häufiger darüber zu befinden haben, ob der Verdacht eines Fehlverhaltens der an Auslandseinsätzen beteiligten Akteure jeweils die Konstituierung eines Untersuchungsausschusses rechtfertigt. Dieses Verfahren gilt eigentlich als Ultima ratio des Parlaments. Eine regelmäßige Anwendung dieses wichtigen Kontrollinstruments könnte zu dessen Abnutzung führen und darüber hinaus die beteiligten Sicherheitsorgane in einem Maße beschädigen, das häufig nicht in einem angemessenen Verhältnis zur Bedeutung der Ereignisse steht, die der Untersuchungsausschuss beleuchten soll.

Das Beispiel Untersuchungsausschuss Kurnaz

Die Option eines Einsatzausschusses

Grundsätzlich stellt sich die Frage, ob der Übergang von einer ressortgesteuerten zu einer integrierten Sicherheitspolitik auf die exekutive Ebene beschränkt bleiben sollte oder ob begleitend die parlamentarischen Kontrollstrukturen restrukturiert werden müssten. Inwiefern wird die Struktur der Ausschussarbeit des Deutschen Bundestages den sicherheitspolitischen Einsatzrealitäten von Streitkräften und zivilen Organisationen überhaupt noch gerecht? Konsens besteht weitgehend darüber, dass nicht mehr scharf zwischen militärischen, polizeilichen oder zivilen Missionen getrennt werden kann und fließende Übergänge zwischen der Verwendung der einzelnen Sicherheitskräfte möglich sein müssen.

Integrierte Sicherheitspolitik auch auf legislativer Ebene

Vor diesem Hintergrund bietet sich die Einrichtung eines parlamentarischen »Einsatzausschusses« an, bestehend aus Mitgliedern aller Ressortausschüsse, die sich mit Auslandseinsätzen der Bundeswehr befassen. Ausgestattet mit ausreichenden Haushalts- und Sanktionsmitteln, wäre die zentrale Aufgabe dieses Gremiums, Entsendeentscheidungen des Deutschen Bundestages vorzubereiten, laufende Operationen unter zivilen und militärischen Gesichtspunkten zu kontrollieren sowie laufende und beendete Auslandseinsätze deutscher Streit- und Sicherheitskräfte auszuwerten. Die Zusammensetzung entspräche nicht nur einem auf exekutiver und legislativer Ebene anzustrebenden ressortübergreifenden Ansatz. Auch würden die bislang in verschiedenen Gremien des Bundestages dezentral geführten Debatten über Auslandseinsätze und ihre Folgewirkungen an einem Ort konzentriert. Auf diese Weise könnte ein besserer Informationsfluss und damit ein höheres Maß an parlamentarischer Kontrolle erreicht werden.

Parlamentarischer Einsatzausschuss

Keine Entmachtung des Parlaments

Das Gremium müsste regelmäßig von Exekutivorganen über aktuelle Lageanalysen und Planungen der Nato und der EU informiert werden. Für laufende Auslandseinsätze bestünde eine Informationspflicht. Der Einsatzausschuss würde Gesetzesentwürfe und sonstige Initiativen diskutieren und formulieren, die dann dem Plenum zur Beschlussfassung vorzulegen wären. Entscheidungen über Entsendungen würde somit weiterhin das Plenum des Deutschen Bundestages treffen. Die Einrichtung eines Einsatzausschusses wäre folglich nicht gleichbedeutend mit einer schleichenden »Entmachtung« des Parlaments,¹⁸ da das Recht zur individuell begründeten Gewissensentscheidung eines jeden Abgeordneten bei Abstimmungen über die Entsendung von Streitkräften unangetastet bliebe.

Stärkung parlamentarischer Beteiligung

Dies würde auch für das alternative Modell eines »Einsatzausschusses« als Unterausschuss des Auswärtigen Ausschusses gelten. Dieses Modell entspräche eher einer Anpassung im Rahmen bestehender Ausschussstrukturen und könnte dennoch zu einer besseren Verzahnung der an Auslandseinsätzen der Bundeswehr beteiligten Ressortausschüsse führen. In beiden Fällen würde die Einsatzrealität deutscher Streit- und Sicherheitskräfte auf legislativer Ebene abgebildet und damit der Tendenz der vergangenen Jahre entgegengewirkt, je nach Instrument unterschiedliche Verfahren der Beschlussfassung anzuwenden.

Unterausschuss geheimenschutzbedürftige Operationen

Um der besonderen Geheimschutzbedürftigkeit von Einsätzen der Spezialkräfte der Bundeswehr und anderer Sicherheitskräfte gerecht zu werden, wäre zudem über die Einrichtung eines Unterausschusses für geheimenschutzbedürftige Operationen von Streit- und Sicherheitskräften nachzudenken. Diesem Gremium würden Vertreter der mit geheimschutzbedürftigen Operationen befassten Ausschüsse für Auswärtiges, Inneres und Verteidigung angehören. Inhaltlich wäre es sinnvoll, wenn die Bundestagsfraktionen ihre jeweiligen mit der Thematik befassten Obleute in den Ausschuss entsenden würden. Damit wäre sowohl das Kriterium der Vertraulichkeit als auch das der ressortübergreifenden Vernetzung parlamentarischer Kontrolle erfüllt.

Insgesamt würden die hier vorgeschlagenen Anpassungen nicht nur dazu beitragen, das Prinzip der vernetzten Sicherheit bei Auslandseinsätzen der Bundeswehr auf der legislativen Ebene zu etablieren. Zudem ermöglichen sie dem Parlament, seinem Kontrollauftrag wieder umfassend nachzukommen. Dies würde die exekutiven Instrumente der Einsatzdurchführung parlamentarisch direkter legitimieren und damit politisch stärken – und somit nicht zuletzt das System außen- und sicherheitspolitischen Handelns der Bundesrepublik krisenfester machen.¹⁹

¹⁸ Vgl. zu diesen Befürchtungen Hans-Ulrich Klose, »Geteilte Verantwortung. Ist der so genannte Parlamentsvorbehalt bei Auslandseinsätzen der Bundeswehr ein sinnvolles politisches Instrument?«, in: *Internationale Politik*, 62 (Mai 2007) 5, S. 22–27.

¹⁹ Vgl. Christian Burkiczak, »Ein Entsendegesetz für die Bundeswehr?«, in: *Zeitschrift für Rechtspolitik*, 36 (März 2003) 3, S. 82–86.