

werben, passive zu aktivieren und ihre Aufgaben professioneller zu erfüllen. Dem Erfolg solcher in jüngster Zeit verstärkten Maßnahmen stehen, so *Demuth*, vor allem die Organisationswirklichkeit der Parteien und die Beharrungstendenzen algeldienter Funktionsträger entgegen. Ob es also gelingt, Parteien auf diese Weise wieder mehr zu „Antennen für die gesellschaftliche Wirklichkeit“ zu machen, bleibt fraglich.

Welche Veränderungen in der sozialpolitischen Interessenvertretung im Bundestag eingetreten sind, untersucht *Christine Trampusch*. Auch hierbei spielt Professionalisierung eine wichtige Rolle: Mit der Entwicklung von Politik zum Beruf haben sich die sozialstrukturell begründeten Bindungen der Abgeordneten an gesellschaftliche Interessen gelockert. Für 174 Mitglieder des Bundestagsausschusses für Arbeit und Sozialordnung zwischen 1972 und 2002 kann *Trampusch* zeigen, dass „die Sozialpolitiker von heute über weniger sozialpolitisches Erfahrungswissen verfügen; sie haben sich als Parteipolitiker professionalisiert“.

Die Bundestagsabgeordneten werden bei der Erfüllung ihrer Funktionen ganz wesentlich von ihren Mitarbeitern unterstützt. Deren Berufsbild und arbeitsrechtlichen Status analysiert *Volker Pilz*. Die dabei aufgedeckten Defizite lassen ihn zu dem Schluss kommen, dass die Arbeit bei einem MdB zu den unsichersten und sozial am wenigsten abgesicherten Tätigkeiten gehört. Er macht konkrete Vorschläge für eine Neuregelung.

Eine weitere Facette der Parlamentarität leuchten die Vorträge aus, die *Hans Hugo Klein* und *Martin Morlok* auf einer Veranstaltung der Deutschen Vereinigung für Parlamentsfragen gehalten haben. Im „Fraktionenparlament“ Bundestag sind die Mitwirkungs- und Einflusschancen Fraktionsloser deutlich gemindert. Umso sorgfältiger müssen die Rechte des Abgeordneten bei Ausschluss aus einer Fraktion geregelt werden. *Klein* und *Morlok* diskutieren diese im Spannungsfeld von freiem Mandat einerseits und den Interessen der fraktionsangehörigen Abgeordneten andererseits, ihre „Arbeits-, Tendenz- und Wettbewerbsgemeinschaft“ funktionsfähig zu halten.

In Kürze ist mit der Verabschiedung des so genannten Entsendegesetzes zu rechnen, mit dem die Beteiligung des Bundestages an den Entscheidungen über Auslandseinsätze der Bundeswehr gesichert werden soll. *Rafael Biermann* stellt das bisherige Verfahren auf den Prüfstand. Er beurteilt es als effizient und zukunftsfähig, sieht aber auch die Notwendigkeit, für Fälle, in denen Eile und Geheimhaltung geboten sind, neue Formen parlamentarischer Mitwirkung zu finden.

Im Dezember dieses Jahres will die Kommission zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung ihre Ergebnisse vorlegen. Schon das letzte Heft der ZParl war der Föderalismusreform gewidmet. Im vorliegenden wird noch einmal speziell der Bundesrat zum Gegenstand gemacht. *Gerd Strohmeyer* vergleicht Perioden gleichgerichteter Mehrheiten in Bundestag und Bundesrat mit solchen nicht-identischer Mehrheiten hinsichtlich der Häufigkeit von Einsprüchen, Anrufungen des Vermittlungsausschusses, Zustimmungversagung und gescheiterten Gesetzen. Dass er die Parteiloyalisierung des Bundesrates weitgehend bestätigen kann, ist nicht überraschend. Neu ist die quantitative Präzisierung dieser bislang wohlfeilen Behauptung. Erwa zwei Drittel der Zeit seit 1949 bestanden in Bundestag und Bundesrat gegenläufige parteipolitische Mehrheiten. *Uwe Wagtschal* und *Maximilian Grasl* prüfen mithilfe von Simulationen, inwieweit die wichtigsten Vorschläge zur Bundesratsreform diese reduziert hätten. Da sie keine nachhaltigen Veränderungen feststellen können, zudem weiter steigende Wahlvolatilität und Wahlverluste von Regierungsparteien zu erwarten sind, schlagen die Autoren eine „modifizierte Senatslösung“ vor. Danach hätten nur noch die Ministerpräsidenten je eine Stimme im Bundesrat, Pattsituationen würden durch einen Präsidenten aufgelöst, der der Partei des Kanzlers angehören müsste. So hätten sich in der Vergangenheit die Zeiten von Divided Government auf unter 30 Prozent verringert. Zur Reformdiskussion hat mittlerweile auch das Bundesverfassungsgericht beigetragen. *Helge Batt* bespricht das Urteil zum Hochschulrahmengesetz, mit dem das Gericht die Rechte der Länder erneut stärkt.

Um die Kommunikation über Parlamentsfragen auch mit dem nicht deutschsprachigen Raum zu erleichtern, veröffentlichten wir seit Beginn dieses Jahres die Abstracts in englischer Sprache. Auf Wunsch unserer Leser werden wir künftig auch wieder deutsche Kurzzusammenfassungen der Beiträge zur Verfügung stellen; diese sind auf unserer Homepage www.zparl.de zu finden.

DOKUMENTATION UND KURZANALYSEN

Der Deutsche Bundestag und die Auslandseinsätze der Bundeswehr. Zur Gratwanderung zwischen exekutiver Prärogative und legislativer Mitwirkung

Auslandseinsätze der Bundeswehr sind ein ebenso junges wie prominentes Thema in der Bundesrepublik. Sie genießen in der Außen- und Sicherheitspolitik Aufmerksamkeit wie sonst nur Fragen der europäischen Integration und verdeutlichen, wie sehr sich die Agenda der deutschen Politik verschoben hat. Nach dem Irak-Krieg 1991 zerbrach sukzessive der bequeme Parteienkonsens, das Grundgesetz wie auch die deutsche Geschichte ließen einen Einsatz der Bundeswehr „out of area“, also jenseits des NATO-Vertragsgebietes, nicht zu, abgesehen von rein humanitären und logistischen Einsätzen.¹ Seither lassen sich vier Phasen schrittweise gesteigerten Engagements identifizieren²:

- (1) Humanitär begründete, unstrittig UN-mandatierte Kriseneinsätze fanden erstmals Anfang der 1990er Jahre etwa in Kambodscha (Sanitäter) oder Somalia (im befriedeten Belet Huen) statt, unter Ausschluss risikoreicherer Einsätze (besonders UNPROFOR Kroatien/Bosnien). Allerdings begann die unionsgeführte Bundesregierung, vorsichtig die Grenzen des innenpolitisch wie verfassungsrechtlich Möglichen auszuloten, was im heftigen Parteienstreit zur Anrufung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) führte (AWACS- und Somalia-Urteil 1993).³
- (2) Nach der verfassungsrechtlichen Öffnung durch das richtungsweisende Streitkräfteeurteil des BVerfG vom 12. Juli 1994 und infolge der wachsenden Bereitschaft zur Verantwortungsübernahme in Parteien wie Öffentlichkeit, mit Srebrenica als Katalysator, weiterte die Bundesregierung ihr politisches wie militärisches Engagement signifikant aus, mit Schwerpunkt Bosnien.
- (3) Parallel zum gesteigerten NATO-Engagement „out of area“ fand sich auch die rot-grüne Bundesregierung ab 1998 bereit, Einsätze der Bundeswehr mit deutlich größerem Risikopotential und strittiger völkerrechtlicher Legitimationsgrundlage einzuleiten – so insbesondere die Beteiligung an den NATO-Luftoperationen gegen die Bundesrepublik Jugoslawien von März bis Juni 1999. Im Anschluss übernahm die

1 Zur Vorgeschichte vgl. *Nina Philippi*, Bundeswehr-Auslandseinsätze als außen- und sicherheitspolitisches Problem des geeinten Deutschland, Frankfurt am Main 1997, S. 59 – 81.

2 Zu den nachfolgend genannten Einsätzen vgl. die Beiträge in *Peter Goebel* (Hrsg.), Von Kambodscha bis Kosovo. Auslandseinsätze der Bundeswehr, Frankfurt am Main 2000.

3 Beide Urteile waren Einstweilige Anordnungen: BVerfGE 88, S. 173 vom 8. April 1993 und BVerfGE 89, S. 38 vom 23. Juni 1993.

Bundeswehr erstmalig eigene Sektorverantwortung im Kosovo (KFOR), in Mazedonien im September 2001 auch die Gesamtführung eines Einsatzes (Amber Fox).

- (4) Nach den Anschlägen vom 11. September 2001 erfolgte die bis heute andauernde Schwerpunktverlagerung des deutschen Engagements über den Balkan hinaus auf weltweite Konfliktbewältigung, beginnend mit dem bemerkenswert breiten und vagen Mandat der Anti-Terror-Operation „Enduring Freedom“⁴ vom November 2001 über das schrittweise ausgeweitete Engagement in Afghanistan (ISAF) bis hin zu Einsätzen wie in Ost-Timor oder in Bunia/Kongo.

Gegenwärtig sind insgesamt über 7.000 Angehörige der Bundeswehr weltweit im Einsatz, hauptsächlich im Kosovo, in Bosnien und Afghanistan.⁵ Sie nehmen an der ganzen Bandbreite internationaler Konfliktbewältigung, insbesondere an der Konfliktnachsozierung, teil. Neben NATO-geführten kommt es zunehmend auch zu EU-geführten Operationen, oft mit Rückgriff auf Einrichtungen und Fähigkeiten des Bündnisses.

Für die Wissenschaft hat sich damit ein neues Forschungsfeld eröffnet. Themen wie das fundamentale veränderte Konfliktbild der Gegenwart, das neue multifunktionale Konfliktmanagement weit über die traditionellen Blauhelm-Einsätze hinaus, die Gewichtungsverlagerung weg von der Landes- und Bündnisverteidigung hin zu „out of area“-Einsätzen, das künftige Einsatzspektrum der Bundeswehr und seine verfassungsrechtliche Zulässigkeit und auch die davon abzuleitende Neuausrichtung der Bundeswehr finden breite Beachtung.⁶ Als Thema außenpolitischer Entscheidungsforschung⁷ dagegen erfahren Auslandseinsätze in der Politikwissenschaft nach wie vor kaum Aufmerksamkeit.⁸

4 Vgl. Antrag der Bundesregierung, abgedruckt in Deutscher Bundestag, 14. Wahlperiode, 7. November 2001, Drucks. 14/7296.

5 Vgl. www.bundeswehr.de/forces/einsatzzahlen.php. Eine regelmäßig aktualisierte Übersicht über alle laufenden Einsätze bietet das Zentrum für Internationale Friedenssätze der Bundesregierung unter www.zif-berlin.org. Eine Liste aller bisherigen Einsätze seit 1991, inklusive der Daten von NATO-Ratsbeschluss, Kabinettsentscheidung und Zustimmung des Bundestages, findet sich unter www.einsatz.bundeswehr.de/pic/einsatz_aktuell/oct/mandate/ue_ausl-Dateien/sheet001.htm.

6 Vgl. jüngst *Franz-Josef Meiers*, Die Sicherheits- und Verteidigungspolitik der Bundesrepublik Deutschland im euro-atlantischen Handlungszusammenhang, 1990–2000, Schrift zur Habilitation an der Universität Münster. Der Autor erhielt die Möglichkeit, das Manuskript vor Veröffentlichung einzusehen.

7 *Helga Hafendorn* weist darauf hin, dass die eigentliche „Entscheidung“ nur ein Aspekt des außenpolitischen Handelns ist, der Terminus „ausenpolitischer Entscheidungsprozess“ also eine Verkürzung des Sachverhalts darstellt. Da er sich jedoch weitgehend eingebürgert hat, wird er auch hier nachfolgend verwendet, zum Teil ergänzt durch den Begriff „Willensbildung“; vgl. *dies.*, Zur Theorie ausenpolitischer Entscheidungsprozesse, in: *Volker Rittberger* (Hrsg.), Theorien der Internationalen Beziehungen. Bestandsaufnahme und Forschungsperspektiven, Wiesbaden 1990, S. 419, Fn. 2. Vgl. auch *Karl Kaiser*, der die Forschung zum ausenpolitischen Entscheidungsprozess „weitgehend vernachlässigt“ sieht, Vorwort, in: *Wolf-Dieter Eberwein/Karl Kaiser* (Hrsg.), Deutschlands neue Außenpolitik, Bd. 4: Institutionen und Ressourcen, München 1998; für die jüngste Zeit siehe *Stephan Bierling*, Die Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland. Normen, Akteure, Entscheidungen, München 1999, S. 9 – 65; und *Stefan Fröhlich*, Auf den Kanzler kommt es an: Helmut Kohl und die deutsche Außenpolitik, Paderborn 2001, S. 27 – 73.

8 Hinweise liefern *Rainer Baumann*, German Security Policy within NATO, in: *Volker Rittberger* (Hrsg.), German Foreign Policy since Unification. Theories and Case Studies, Manchester/

Mit der Bedeutung des Bundestages bei Auslandseinsätzen haben sich mit wenigen Ausnahmen⁹ bisher vor allem Verfassungs- und Wehrrechtler befasst. Ausgehend vom BVerfG-Urteil 1994 hat sich die deutsche Rechtswissenschaft intensiv mit der Verfassungsmäßigkeit von Auslandseinsätzen der Bundeswehr und mit dem Organstreit über das Ausmaß parlamentarischer Mitwirkung im Entscheidungsprozess auseinandergesetzt. Die Verfassungsrichter empfahlen die Erarbeitung eines Gesetzes, hiebei vielfach als „Parlamentsbeteiligungsgesetz“ oder „Entscheidungsgesetz“ bezeichnet, zur näheren Ausgestaltung des von ihnen vorgegebenen „konstitutiven Parlamentsvorbehalts“.¹⁰ Dessen Verabschiedung steht, so die derzeitige Erwartung im Bundestag, kurz bevor. Mehrere Entwürfe werden zurzeit im Bundestag erörtert. Diese Sachlage hat Rechtswissenschaftlern mit praxeo-logischer Intention ein breites Betätigungsfeld eröffnet, konkrete Vorschläge zu möglichen Inhalten einer gesetzlichen Regelung vorzulegen.¹¹

Dem Trend zur Verrechtlichung einer eigentlich politischen Kontroverse, wie er die Debatte um Auslandseinsätze von Anfang an prägte, ist hier jedoch aus politikwissenschaftlicher Sicht zu widerstreben. Stattdessen wird nachfolgend erstens das Problem der Entparlamentarisierung der Außenpolitik diskutiert, zweitens die Kompetenz des Bundestages bei Auslandseinsätzen analysiert und drittens die Effektivität und Zukunftsträchtigkeit des derzeitigen Entscheidungsverfahrens erwo-gen.

Der tatsächliche Handlungsspielraum der Legislative lässt sich dabei nur er-messen, wenn auch die zunehmend komplexe Interdependenz zwischen nationaler und internationaler Ebene vor Augen ist.¹² Die hochgradige Verflechtung und Multilateralität deutscher Außenpolitik ist gerade in diesem Politikfeld offensichtlich. Alle Bundesregierungen haben bisher konsequent – auch aus historischen Gründen – einem Auslandseinsatz nur im Verbund mit anderen gleichgesinnten Staaten zugestimmt.¹³ Deshalb unterschätzt eine rein

New York 2001, S. 141 – 184; *Martin Limpert*, Auslandseinsatz der Bundeswehr, Berlin 2002; *Nina Philippi*, Bundeswehr-Auslandseinsätze, a.a.O.; *Markus Schultz*, Die Auslandsentsendung von Bundeswehr und Bundesgrenzschutz zum Zwecke der Friederwahrung und Verteidigung, 1998; *Alexander Siedschlag*, Die aktive Beteiligung Deutschlands an militärischen Aktionen zur Verwirklichung Kollektiver Sicherheit, Frankfurt am Main u.a. 1995; und *Oliver Thraner*, Aspekte deutscher Sicherheitspolitik in den neunziger Jahren, Bonn 1993. Daneben, aber mit anderem Schwerpunkt, *Rafael Biermann* (Hrsg.), Deutsche Konfliktbewältigung auf dem Balkan. Erfahrungen und Lehren aus dem Einsatz, Baden-Baden 2003.

9 Vgl. vor allem *Joachim Krause*, Die Rolle des Bundestages in der Außenpolitik, in: *Wolf-Dieter Eberwein/Karl Kaiser* (Hrsg.), Deutschlands neue Außenpolitik, a.a.O., S. 137 – 152; *Joachim Krause/Wolf-Dieter Karl*, Außenpolitischer Strukturwandel und parlamentarischer Entscheidungsprozess, in: *Helga Hafendorn/Wolf-Dieter Karl/Joachim Krause/Lothar Wilker* (Hrsg.), Verwaltete Außenpolitik, Köln 1978, S. 55 – 83.

10 „Es ist Sache des Gesetzgebers, die Form und das Ausmaß der parlamentarischen Mitwirkung näher auszugestalten“; BVerfGE 90, S. 286, Urteil des Zweiten Senats vom 1. Juli 1994, S. 389.

11 Grundlegend die Monographie des Innenpolitischen Sprechers der SPD-Fraktion im Deutschen Bundestag, *Dieter Wiefelspitz*, Der Einsatz bewaffneter deutscher Streitkräfte und der konstitutive Parlamentsvorbehalt, Baden-Baden 2003; zuletzt die Sachverständigen-Anhörung im Ausschuss für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung vom 17. Juni 2004, vgl. Protokoll 625.

12 Vgl. schon 1983 *Helga Hafendorn*, Das ausen- und sicherheitspolitische Entscheidungssystem der Bundesrepublik Deutschland, in: APuZ, B 43 (1983), S. 8 – 11.

13 Zur einzigen Ausnahme vgl. *Klaus Dau*, Die militärische Evakuierungsoperation „Libelle“ – ein Paradigma der Verteidigung?, in: NZWehr., 40. Jg. (1998), H. 3, S. 89 – 100.

nationale ebenso wie eine auf den Bundestag fixierte Sichtweise die komplexen Abstimmungsprozesse, die in der NATO und künftig vermehrt auch in der Europäischen Union stattfinden und auf die nationale Entscheidungsfindung rückwirken. Internationale und interministerielle Kompetenzverteilung und Koordinierung gewinnen erheblich an Bedeutung. Zugleich erweisen sich der Verlust von Handlungsfreiheit und Steuerungsmöglichkeiten einerseits und der Einflussgewinn im transnationalen Verbund andererseits als zwei Seiten einer Medaille.

1. Entparlamentarisierung der Außenpolitik

In Wissenschaft und Politik wird das Gewicht des Bundestages in der außenpolitischen Entscheidungsfindung unterschiedlich veranschlagt. Galt in der traditionellen Staatsrechtslehre die auswärtige Gewalt als Domäne der Exekutive, ein Relikt nicht zuletzt der obrigkeitstaatlichen Geheim- und Kabinettsdiplomatie¹⁴, so haben die Verfassungsgeber 1948/49 im Grundgesetz das Konzept der „kombinierten Gewalt“¹⁵ angelegt. Danach liegt das Schwergewicht außenpolitischer Entscheidungsfindung zwar weiterhin bei der Regierung; doch hat der Bundestag in den qualitativ gewichtigsten Entscheidungen der Außenpolitik das Recht auf Letztentscheidung; so in den Fragen von Krieg und Frieden (ius belli ac pacis) wie auch beim Vertragsrecht (ius pactandi). Von einer Alleinzuständigkeit der Exekutive, die die parlamentarische Mitwirkung als „Störung“ ihrer Handlungsfreiheit begreift, kann im parlamentarischen Regierungssystem der Bundesrepublik mithin nicht die Rede sein. Kontrolle, Mitwirkung und Teilhabe des Bundestages sind normativ vorgegeben. Wie weit diese Rechte allerdings reichen, ist immer wieder Anlass für Klagen vor dem Bundesverfassungsgericht gewesen.¹⁶ Bis 1993/94 hat das Gericht dabei eine exekutiv-freundliche Rechtsprechung vorgenommen, die auch im Bundestag, vor allem im Auswärtigen Ausschuss, weitgehend internalisiert zu sein scheint.¹⁷ Die Rechte des Bundestages in auswärtigen Angelegenheiten konzentrieren sich im Wesentlichen auf die Ratifizierung völkerrechtlicher Verträge (Art. 59 Abs. 2 GG), auf die Zustimmung zur Übertragung von Hoheitsrechten auf zwischenstaatliche Einrichtungen per Gesetz (Art. 23 und 24 GG) und auf die Richtungskontrolle mit den bekannten par-

lamentarischen Instrumenten. Insgesamt ist festzustellen, dass Kontrolle und Mitwirkung dominieren, Initiativrechte und Gestaltungsmöglichkeiten dagegen sehr begrenzt sind.¹⁸ Die Prärogative der Bundesregierung, vor allem von Kanzler und Auswärtigem Amt, ergibt sich aus der Richtlinienkompetenz des Bundeskanzlers (Art. 65 GG), aus der Befehls- und Kommandogewalt über die Streitkräfte (Art. 115 b GG), aus dem Recht zur Aushandlung und Unterzeichnung von Verträgen, Verwaltungsabkommen und sonstigen multilateralen Erklärungen (Art. 59 GG) und aus ihrer Verantwortlichkeit für die Pflege der auswärtigen Beziehungen (Art. 32 Abs. 1 GG). Realiter wird das Übergewicht der Regierung in der Außenpolitik noch verstärkt durch die überlegene Informationsbasis, das weitgehende Initiativrecht, die Vertraulichkeit diplomatischer Beziehungen wie auch die Federführung in allen internationalen Verhandlungen.

Über diese an sich schon ungleiche Gewichtsverteilung hinaus wird insbesondere seit den 1970er Jahren nicht nur innen-, sondern auch außenpolitisch ein Trend zur „Entparlamentarisierung“ der deutschen Politik konstatiert, bis hin zur These vom postparlamentarischen Zeitalter.¹⁹ Vier Ursachen scheinen maßgeblich: Erstens die durchgängige Neigung aller Bundesregierungen, mit Konrad Adenauers Kanzlerdemokratie als Schrittmacher, die Einflussmöglichkeiten des Bundestages in der Außenpolitik zu beschneiden und sich den eigenen Handlungsspielraum möglichst wenig einschränken zu lassen; zweitens die restriktive Rechtsprechung des BVerfG zu Art. 59 Abs. 2 GG, die die Grundlage dafür schuf, dass die Zahl ratifizierungsbedürftiger Verträge heute sehr begrenzt ist²⁰; drittens die zunehmende Komplexität außenpolitischer Prozesse, die Spezialisierung und Bürokratisierung begünstigt und das Parlament gegenüber dem administrativen Apparat der Bundesministerien ins Hintertreffen geraten lässt; schließlich viertens die enorme Zunahme multilateraler und transnationaler Willensbildungsprozesse durch Regionalisierung, Europäisierung und Globalisierung, was zu einer schleichenden Verlagerung von Entscheidungsbefugnissen auf internationale Gremien und zu einer kaum durchschaubaren Vermehrung und Verwicklung der Entscheidungsebenen führt, damit die Zurechenbarkeit politischer Verantwortung erschwert und insgesamt zur Erosion der noch immer überwiegend territorial organisierten demokratischen Kontrollmechanismen beiträgt.²¹

¹⁴ Vgl. Werner Link, Der Einfluss des Parlaments auf die Außenpolitik. Die außenpolitische Rolle des Parlaments und das Konzept der kombinierten auswärtigen Gewalt; in: Probleme der Demokratie heute. Tagung der Deutschen Vereinigung für Politische Wissenschaft in Berlin, Herbst 1969 (PVS, 1970, Sonderheft 2), Opladen 1971, S. 363 – 367. Vgl. auch Wolf-Dieter Karl und Joachim Krause zur These der Unvereinbarkeit von Außenpolitik und Demokratie, etwa bei Alexis de Tocqueville, in: dies., Außenpolitischer Strukturwandel, a.a.O., S. 57 f.
¹⁵ Zum Teil wird heute auch, allerdings zu weitreichend, von einem „Kondominium“ oder von einer „gesamthänderisch“ verantworteten Außenpolitik gesprochen; vgl. Dieter Wiefelspütz, Der Einsatz, a.a.O., S. 48 f.
¹⁶ Vgl. BVerfGE 1, S. 372 vom 29. Juli 1952 und BVerfGE 68, S. 1 vom 18. Dezember 1984.
¹⁷ Wolf-Dieter Karl und Joachim Krause weisen darauf hin, dass der Auswärtige Ausschuss ihm zustehende Rechte – etwa zur Abhaltung von Hearings mit externen Experten – gar nicht wahrnimmt und sich als „Diskussionspartner der Bundesregierung“ und „verschwiegener „Mitwisser““ sieht; vgl. dies., Außenpolitischer Strukturwandel, a.a.O., S. 73.

¹⁸ Ausführlicher, an den Funktionen des Parlaments orientiert, Joachim Krause, Die Rolle des Bundestages, a.a.O. Zwischen den normativen Grundlagen und den realen Einwirkungsmöglichkeiten differenziert unter anderem Helga Haftendorn, Außenpolitische Prioritäten und Handlungsspielraum. Ein Paradigma zur Analyse der Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland, in: PVS, 30. Jg. (1989), H. 1, S. 32 – 49.

¹⁹ Vgl. Wolf-Dieter Karl/Jochim Krause, Außenpolitischer Strukturwandel, a.a.O., S. 65, S. 67, S. 70, S. 81; Stefan Marschall, „Niedergang“ und „Aufstieg“ des Parlamentarismus im Zeitalter der Denationalisierung, in: ZParl, 33. Jg. (2002), H. 2, S. 377 – 390; Klaus von Beyme, Niederlegung der Parlamente. Internationale Politik und nationale Entscheidungshoheit, in: Internationale Politik, 53. Jg. (1998), H. 4, S. 21 – 30; dagegen Peter Lösche, Der Bundestag – kein „trauriges“, kein „ohnmächtiges“ Parlament, in: ZParl, 31. Jg. (2000), H. 4, S. 926 – 936.

²⁰ Vgl. Juliane Kokoitz, Kontrolle der auswärtigen Gewalt, in: Deutsches Verwaltungsblatt, 111. Jg. (1996), H. 17, S. 939.

²¹ Vgl. insbesondere Karl Kaiser, Globalisierung als Problem der Demokratie, in: Internationale Politik, 53 Jg. (1998), H. 4, S. 3 – 11; auch ders., Zwischen neuer Interdependenz und altem Nationalstaat. Vorschläge zur Re-Demokratisierung, in: Werner Weidenfeld (Hrsg.), Demokratie am Wendepunkt. Die demokratische Frage als Projekt des 21. Jahrhunderts, Berlin 1996, S. 311 – 328.

Als Resultat dieser Entwicklung wird allgemein ein Bedeutungsrückgang des Bundestages²², auch ein wachsendes „demokratisches Legitimationsdefizit“²³ in der deutschen Außenpolitik konstatiert. Die Gefahr der Marginalisierung ist insbesondere in EU-Materien evident.

Allerdings hat seit Beginn der 1990er Jahre, ausgehend von Bundestag und BVerfG, eine Gegenbewegung eingesetzt. Richtungweisend sind das Maastricht-Urteil vom 12. Oktober 1993, die Einführung von Artikel 23 GG – auf beides kann hier nicht näher eingegangen werden²⁴ – wie auch das Streitkräfteurteil vom 12. Juli 1994. In den zentralen Politikfeldern europäische Integration und Auslandseinsätze hat das Gericht erstmals legislativfreundlich, zum Teil rechtsschöpferisch²⁵ die Mitwirkungsrechte des Parlamentes ausgeweitet. Neuerdings wird deshalb teilweise eine „Tendenz zur Parlamentarisierung der auswärtigen Gewalt“ festgestellt.²⁶ Ausgehend von diesem Befund stehen nachfolgend zwei Fragen im Mittelpunkt, eine empirisch-analytische und eine operative:

- (1) Kann im Politikfeld der Auslandseinsätze seit 1994 normativ wie realpolitisch eine Kompetenzverlagerung hin zum Bundestag nachgewiesen werden? Hat also das Parlament in dieser Frage einen Teil seines Handlungsspielraums zurückgewonnen, die Prärogative der Bundesregierung dagegen Einbußen hinnehmen müssen?
- (2) Hat sich die Interaktion zwischen Exekutive und Legislative in Bezug auf Auslandseinsätze bewährt? Ist sie effizient? Oder sollte man sich künftig eher am Vorbild der meisten Verbündeten orientieren, die ihren Parlamenten bei Auslandseinsätzen keine vorherige Zustimmung, sondern allenfalls ein Rückholrecht zubilligen?

22 Wolf-Dieter Karl und Joachim Krause schlussfolgerten schon 1978, der Bundestag sei „zu einem außenpolitisch unbedeutenden Faktor geworden“; dies., Außenpolitischer Strukturwandel, a.a.O., S. 79; vorsichtiger, aber mit gleichen Tenor Krause 1998 in: Die Rolle des Bundestages, a.a.O., S. 138.

23 So Helga Hafendorn/Wolf-Dieter Karl/Joachim Krause/Lothar Wilker, Strukturprobleme des außenpolitischen Entscheidungsprozesses der Bundesrepublik Deutschland, in: dies. (Hrsg.), a.a.O., S. 283 f.; ebenso Werner Link, Der Einfluss des Parlaments, a.a.O. Das BVerfG weist allerdings darauf hin, dass auch die Bundesregierung eine abgeleitete demokratische Legitimation aus Art. 20 Abs. 2 GG ziehen könne und deshalb die Argumentation mit einem Demokratie-defizit fragwürdig sei; vgl. Juliane Kokott, Kontrolle der auswärtigen Gewalt, a.a.O., S. 937.

24 Vgl. schon Suzanne S. Schüttemeyer, Funktionsverluste des Bundestages durch die europäische Integration?, in: ZParl, 9. Jg. (1978), H. 2, S. 261 – 278; seither unter anderem Wolfgang Fischer, Die Europäische Union im Grundgesetz: der neue Artikel 23, in: ZParl, 24. Jg. (1993), H. 1, S. 32 – 49; Tanja A. Börzel, Europäisierung und innerstaatlicher Wandel. Zentralisierung und Entparlamentarisierung?, in: PVS, 41. Jg. (2000), H. 2, S. 225 – 250; und Sven Hölscheid, Mitwirkungsrechte des Deutschen Bundestages in Angelegenheiten der EU, in: APuZ, B 28 (2000), S. 31 – 38.

25 Vgl. Dieter Wiefelspütz, Der Einsatz, a.a.O., S. 28 E; kritisch Torsten Stein/Holger Kröninger, Bundeswehreinsatz im Rahmen von NATO-, WEU- beziehungsweise UN-Militäraktionen, in: Jura (1995), H. 5, S. 261 f.

26 So Stephan Bierling, Die Außenpolitik, a.a.O., S. 32; ebenso Juliane Kokott, Kontrolle der auswärtigen Gewalt, a.a.O., S. 938. Joachim Krause spricht von „Kompetenzerweiterungen“; ders., Die Rolle des Bundestages, a.a.O., S. 143; kritisch Lothar Rühl, Sicherheitspolitik: Nationale Strukturen und multilaterale Verflechtung, in: Wolf-Dieter Eberwein/Karl Kaiser (Hrsg.), Deutschlands neue Außenpolitik, a.a.O., S. 87 – 100.

2. Gewichtsverlagerung von der Regierung zum Parlament?

Das Streitkräfteurteil von 1994 entschied zum einen über die Verfassungsmäßigkeit von Bundeswehr-Einsätzen „out of area“, zum anderen über den Kompetenzanteil des Bundestages im Entscheidungsverfahren.²⁷ Nur letzteres ist hier relevant. Im Wesentlichen wurden fünf Vorgaben gemacht:

- (1) An der deutschen Verfassungstradition seit 1918 lasse sich die „Entscheidung für eine umfassende parlamentarische Kontrolle der Streitkräfte“ ablesen; die Bundeswehr sei als „Parlamentsheer“ konzipiert. Deshalb unterliege ein Einsatz bewaffneter deutscher Streitkräfte „grundsätzlich der vorherigen konstitutiven Zustimmung des Bundestages“. Dieser habe mit der Mehrheit der abgegebenen Stimmen (nach Maßgabe von Art. 42 Abs. 2 GG) über jeden Einsatz zu entscheiden. Der Beschluss sollte, „so es die Lage irgend erlaubt“, in den zuständigen Ausschüssen vorbereitet und im Plenum erörtert werden. Das bis dahin praktizierte Verfahren, die Kabinettsentscheidung lediglich von rechtlich unverbindlichen Entschuldigungsanträgen der Mehrheitsfraktionen im Plenum billigen zu lassen, wurde zurückgewiesen. Mit dem „konstitutiven Parlamentsvorbehalt“ und dem darauf fußenden Prinzip des „doppelten Schlüssels“²⁸ schufen die Richter im internationalen Vergleich ein verfassungsrechtliches Unikat.
- (2) Der Parlamentsvorbehalt gilt grundsätzlich für jeden „Einsatz bewaffneter Streitkräfte“, auch für konkrete Einsätze im Rahmen des Bündnisfalls (es sei denn, der Verteidigungsfall ist bereits erklärt). Zwischen verschiedenen Einsatzarten zu differenzieren sei angesichts des zunehmend fließenden Übergangs von friedenserhaltenden und -schaffenden Einsätzen nicht sinnvoll.
- (3) „Hilfsdienste und Hilfsdienstleistungen“ der Bundeswehr im Ausland bedürfen dagegen nicht der parlamentarischen Zustimmung, „sofern die Soldaten dabei nicht in bewaffnete Unternehmungen einbezogen sind“.
- (4) Um die Wehr- und Bündnisfähigkeit Deutschlands nicht zu beeinträchtigen, kann die Bundesregierung bei „Gefahr im Verzuge“ einen Einsatz „vorläufig“ vollziehen; sie muss aber den Bundestag „umgehend“ befragen und die Streitkräfte zurückrufen, wenn dieser es verlangt. Es handele sich hier um einen „Notfall“.
- (5) Eine „Initiativbefugnis“ des Bundestages wird verneint; der Bundestag kann also die Bundesregierung nicht von sich aus auf einen Einsatz verpflichten. Die Bundesregierung bleibe verantwortlich für „die Modalitäten, den Umfang und die Dauer der Einsätze“, auch für „die notwendige Koordination in und mit Organen internationaler Organisationen“. Das BVerfG hebt hier ausdrücklich den auch in anderen Urteilen immer wieder erwähnten „Eigenbereich exekutiver Handlungsbefugnis und Verantwortlichkeit“ hervor.

27 BVerfGE 90, S. 286. Vgl. Zentrum Innere Führung der Bundeswehr, Die Beteiligung der Bundeswehr an internationalen Militäreinsätzen nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 12. Juli 1994, Arbeitspapier Nr. 1, Koblenz 1995, ebenso Klaus Dau, Parlamentsheer unter dem Mandat der Vereinten Nationen, in: NZWehrr., 36. Jg. (1994), H. 5, S. 177 – 184.

28 Dieter Wiefelspütz, Der Einsatz, a.a.O., S. 28.

Nach diesem Grundsatzurteil ebte die erregte parteipolitische Auseinandersetzung ab. Der Kompromiss war tragfähig: Die Regierung bekam die Verfassungsmäßigkeit der bisherigen Einsätze bestätigt, die Opposition das Recht auf größere Mitwirkung im Entscheidungsverfahren. Rechtssicherheit kehrte ein, auch für die Soldaten im Einsatz. Die bereits im Parlament eingebrachten Anträge für eine Grundgesetzänderung verschwanden in den Schubladen. Eine Phase zunehmender Konsensbildung begann in Öffentlichkeit²⁹ wie Parlament (vgl. Tabelle 1). SPD und auch Bündnis 90/Die Grünen schwenkten sukzessive auf die Linie von Union und FDP ein.

Tabelle 1: Parlamentsbeschlüsse über Auslandseinsätze der Bundeswehr seit 1992¹

Einsatz	Entscheidung des Bundestages	Abstimmungsergebnis	Anmerkungen
Embargoüberwachung Adria (Sharp Guard)	22. Juli 1992 unverbindlich	einfache Abstimmung	Entschließungsantrag CDU/CSU und FDP angenommen, Entschließungsanträge SPD, Bündnis 90/Die Grünen und PDS abgelehnt, Opposition BVerfG angerufen Nachholbeschluss wegen BVerfG-Streikräfteurteil vom 12. Juli 1994; SPD 129:32 (14 Enthaltungen), Bündnis 90/Die Grünen und PDS ablehnend
	22. Juli 1994 konstitutiv	421 : 48 (16 Enthaltungen)	
UN-Mission Somalia (UNOSOM II) 1.700 deutsche Soldaten	21. April 1993 unverbindlich	339 : 206 (9 Enthaltungen)	Entschließungsantrag CDU/CSU und FDP), SPD 1:186 (3 Enthaltungen), Bündnis 90/Die Grünen 0:5 (2 Enthaltungen), FDP eine Gegenstimme, Anrufung BVerfG durch SPD Nachholbeschluss nach Einstweiliger Anordnung BVerfG vom 23. Juni 1993; CDU/CSU geschlossen für den Antrag, FDP eine Gegenstimme, SPD (bei 15 Enthaltungen), Bündnis 90/Die Grünen und PDS ablehnend
	2. Juli 1993 konstitutiv	336 : 184 (14 Enthaltungen)	
Luftraumüberwachung Bosnien AWACS (Deny Flight)	21. April 1993 unverbindlich	336 : 208 (9 Enthaltungen)	Entschließungsantrag CDU/CSU und FDP, Anrufung BVerfG durch FDP und SPD Nachholbeschluss wegen BVerfG-Streikräfteurteil vom 12. Juli 1994; gemäß Antrag Abstimmung zusammen mit Sharp Guard, Mehrheitsverhältnisse s.o.
	22. Juli 1994 konstitutiv	421 : 48 (16 Enthaltungen)	
Tornado-Unterstützung Schneller Einsatzverband Bosnien-Herzegowina (Determined Effort)	30. Juni 1995	386 : 258 (11 Enthaltungen)	inklusive Teilnahme deutscher Tornos an den Luftschlägen gegen die bosnischen Serben August/September 1995; hinfort stets konstitutiv

²⁹ Zwischen 1992 und 1998 verminderte sich die Zahl der Bundesbürger, die jeden „out-of-area“-Einsatz der Bundeswehr ablehnten, von 30 auf 16 Prozent, die Zahl der Befürworter seiner Teilnahme an friedenserhalten Einsätzen stieg zugleich von 41 auf 50 Prozent; vgl. Allensbacher Archiv, IfD-Umfrage 5068, 6031, 6077.

Fortsetzung Tabelle 1			
Einsatz	Entscheidung des Bundestages	Abstimmungsergebnis	Anmerkungen
Implementierung Dayton BiH (IFOR) 4.000 deutsche Soldaten	6. Dezember 1995	543 : 107 (6 Enthaltungen)	Union eine Ablehnung, FDP Zustimmung, SPD 187:55, Bündnis 90/Die Grünen 22:22, PDS ablehnend
Internationale Stabilisierungstruppe für BiH (SFOR I)	13. Dezember 1996	499 : 93 (21 Enthaltungen)	CDU/CSU eine Gegenstimme, FDP keine, SPD 181:41, Bündnis 90/Die Grünen 2:25 (16 Enthaltungen), PDS 0:25
nationale Evakuierungsoperation Albanien (Libelle) am 14. März 1997	20. März 1997	breite Mehrheit, einfache Abstimmung	Nachholbeschluss „Gefahr in Verzügen“; Zustimmung durch Union, FDP und SPD; laut Protokoll zwei Gegenstimmen der SPD, einer der Grünen, zudem „Gegenstimme“ der PDS und 13 Enthaltungen
weitere Umsetzung des Dayton-Abkommens (SFOR II)	19. Juni 1998	528 : 37 (11 Enthaltungen)	
NATO-Luftoperationen Bundesrepublik Jugoslawien, Kosovo (Allied Force)	16. Oktober 1998	503 : 62 (18 Enthaltungen)	CDU/CSU und FDP je eine Gegenstimme, SPD 198:21, Bündnis 90/Die Grünen 29:9, PDS 29 und fraktionslos eine Ablehnung
Internationale Sicherheitspräsenz Kosovo (KFOR) 8.500 deutsche Soldaten	11. Juni 1999	505 : 24 (11 Enthaltungen)	erstmalig Protokollerklärung der Bundesregierung: erneute Befassung des Bundestages vor Mandatsablauf, wenn gewünscht
Entwaffnung der UÇK in Mazedonien (Essential Harvest)	29. August 2001	497 : 130 (8 Enthaltungen)	Regierung keine eigene Mehrheit, auf die Stimmen der Opposition angewiesen: 19 SPD- und 5 Grünen-Abgeordnete gegen den Einsatz
Unterstützung und Nothilfe für EU- und OSZE-Beobachter in Mazedonien (Amber Fox)	27. September 2001	528 : 40 (10 Enthaltungen)	Deutschland „lead nation“
Anti-Terror-Einsatz (Enduring Freedom)	16. November 2001	336 : 326	vom Bundeskanzler mit der Vertrauensfrage gekoppelt
Stabilisierung Afghanistans (ISAF)	22. Dezember 2001	538 : 35 (8 Enthaltungen)	Ablehnung durch PDS und einzelne Abgeordnete der Regierungsfractionen
Folgeoperation Mazedonien (Concordia)	30. März 2003	575 : 2 (2 Enthaltungen)	erste EU-geführte Militäroperation unter Rückgriff auf NATO-Einrichtungen und -Fähigkeiten
Operation zur Stabilisierung und humanitären Hilfe in Bunia/Kongo (Artemis)	18. Juni 2003	441 : 30 (7 Enthaltungen)	erste autonome EU-Militäroperation; Nein-Stimmen von CDU/CSU (26), FDP (2), PDS (2)

¹ Es sind keine Verlängerungsbeschlüsse und keine Beschlüsse über politisch unkontroverse oder kleinere Operationen aufgeführt. Ziel ist es, den Meinungswandel im Abstimmungsverhalten nachzuzeichnen. Dafür ist insbesondere die Zahl der Gegenstimmen, vor allem durch SPD und Bündnis 90/Die Grünen, relevant. Quelle: Vor allem Stenographische Berichte des Deutschen Bundestages.

Die Regierungsübernahme 1998 beschleunigte diesen Prozess erheblich. Bundeskanzler *Gerhard Schröder* und Außenminister *Joschka Fischer* sahen sich gleich in den ersten Amtstagen vor die Notwendigkeit gestellt, mit dem Parlamentsbeschluss für mögliche NATO-Luftoperationen im Kosovo den ersten ernsthaften Kampfeinsatz der Bundeswehr gegen massive Vorbehalte in den eigenen Fraktionen durchzusetzen. Es galt, nicht nur Regierungsfähigkeit unter Beweis zu stellen, sondern von Anfang an alle Zweifel an der Handlungs- und Bündnisfähigkeit der rot-grünen Bundesregierung auszuräumen. Da sich das deutsche Engagement jedoch parallel zum wachsenden Engagement von NATO und EU „out of area“ rasch ausdehnte und die politische Bewusstseinsbildung diesem Prozess hinterherhinkte, blieb jede Einsatzentscheidung umstritten. So brauchte die Bundesregierung im August 2001 im Bundestag Stimmen der Opposition, um den Auslandseinsatz „Amber Fox“ in Mazedonien durchzusetzen³⁰. Im November desselben Jahres koppelte der Bundeskanzler den Beschluss über den Anti-Terror-Einsatz „Enduring Freedom“ an die Vertrauensfrage, um die Gegner des Regierungsantrags in der eigenen Partei zu „disziplinieren“³¹.

Bis heute ist jede Einsatzentscheidung aufgrund der in diesen Fragen labilen innerparteilichen Mehrheitsverhältnisse in den Regierungsfractionen prekär. Dies erhöht tendenziell die politische Bedeutung des Parlamentsvorbehalts. Außerdem gewinnen Verfahrensfragen politische Relevanz.

Seit 1994 verläuft das Standardprocedere wie folgt (§ 78 GO-BT): Der Antrag der Bundesregierung, im Kabinett zumeist als gemeinsame Vorlage von Außen- und Verteidigungsminister beschlossen, wird als Schreiben des Bundeskanzlers über den Bundestagspräsidenten den Fraktionen und dem Ältestenrat zugeleitet, in dem die Parlamentarischen Geschäftsführer den weiteren Verfahrensablauf inklusive des Zeitrahmens der Parlamentsbefassung festlegen. In der ersten Beratung wird der Antrag zumeist ohne Aussprache an die Ausschüsse überwiesen. Der federführende, vertraulich und „geschlossen“ arbeitende Auswärtige Ausschuss koordiniert die Ausschussberatungen (Verteidigungs- und Haushaltsausschuss sind stets beteiligt), hört dazu den Außenminister und bei Bedarf auch den Verteidigungsminister, holt Stellungnahmen anderer (bis zu sechs) Ausschüsse ein, gibt selbst seine abschließende Empfehlung und erstattet dem Plenum Bericht. Die zweite Beratung mit der – zumeist namentlichen – Abstimmung bildet den Schluss.

Einschränkend gilt allerdings auch hier: „Je fachlicher die Außenbeziehungen sind, auf desto eingefahreneren Wegen werden Entscheidungen getroffen. Je politischer die Fragen

30 Der Eindruck eines innenpolitisch wie pazifistisch motivierten „Denkzettels“ für die Regierung blieb angesichts der begrenzten Bedeutung des Einsatzes haften. Die Union votierte mehrheitlich, jedoch nicht einstimmig für den Antrag der Regierung. Die Gespaltenheit resultierte aus taktischer Uneinigkeit, ob man der Regierung durch Oppositionsstimmen die Abstimmungsniederlage ersparen solle oder nicht. *Angela Merkel* und *Friedrich Merz* plädierten im Vorfeld für eine Ablehnung des Regierungsantrags, *Wolfgang Schäuble* und *Karl Lamers* dagegen.

31 Union und FDP votierten erstmals geschlossen gegen einen Auslandseinsatz, um dem Kanzler nicht zugleich das Vertrauen aussprechen zu müssen. In der Koalition gab es acht erklärte Gegner des Einsatzes; nach einer Protokollerklärung von Außenminister *Joschka Fischer* im Auswärtigen Ausschuss, die den Anti-Terror-Einsatz auf das Al-Qaida-Netzwerk begrenzte, stimmten schließlich vier für und vier gegen den Antrag, um dem Kanzler die notwendige Kanzlermehrheit von 334 Stimmen zu geben.

[wie etwa Auslandseinsätze, d.Verf.] sind, desto unberechenbarer sind die Entscheidungsprozesse.³² Wesentliche Vorentscheidungen fallen in Koalitionsrunden und Fraktionsvorständen, Fraktionsplenen und Arbeitskreisen informell und vertraulich. Hier werden etwaige Kontroversen hinter verschlossenen Türen ausgetragen; im Plenum und in den Ausschüssen werden die Fraktionsbeschlüsse dann zumeist geschlossen nach außen vertreten.³³

Dabei gibt es bedeutsame Unterschiede zum Gesetzgebungsverfahren in der Innenpolitik: Erstens ist der Bundesrat und damit auch der Vermittlungsausschuss nicht beteiligt. Zweitens kann nur die Regierung einen Antrag für einen Auslandseinsatz im Bundestag einbringen, nicht also die Bundestagsfraktionen oder gar der Bundesrat. Drittens kann der Bundestag, wie im Ratifikationsverfahren, die Anträge der Bundesregierung nur in toto annehmen oder ablehnen, also keine materiellen Änderungen am Antrag vornehmen (Amendment-Verbot).³⁴ Dies vereinfacht und verkürzt den parlamentarischen Verfahrensgang, grenzt jedoch den Handlungsspielraum des Bundestages stark ein.

Will man die Einflussmöglichkeiten des Bundestages realitätsgerecht ermesen, sind außerdem die Abstimmungsverfahren zwischen internationaler und nationaler Ebene zu berücksichtigen.³⁵ Auch wenn aufgrund der Dynamik der jeweiligen Konfliktentwicklung vor Ort jeder Fall unterschiedlich gelagert ist, müssen mindestens vier ineinander verschränkte Prozesse synchronisiert werden³⁶: erstens die Verhandlungen mit den Konfliktparteien vor Ort, die einem Einsatz zuvor zustimmen müssen, soweit es sich um friedenserhaltende Einsätze der Konfliktachsorge handelt; zweitens die Beratungen im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen, die in den meisten Fällen zu einer autorisierenden Resolution führen; drittens die Beratungen und Einsatzplanungen auf Ebene der NATO (oder EU), die zumeist als Regionalorganisation im Auftrag der Vereinten Nationen aktiv wird; und viertens die nationale Willensbildung, wo intra- und interministeriell Klarheit über die deutsche Unterstützung für den Kriseneinsatz, die Kräfteanzeige wie die Finanzierung zu gewinnen ist.

Das Kabinett entscheidet prinzipiell über den deutschen Beitrag erst nach Beschluss von UN-Sicherheitsrat und NATO-Rat.³⁷ Erst danach bringt die Bundesregierung ihren An-

32 *Ernst Friedrich Jung*, Einflussfaktoren und Entscheidungsprozesse in der Außen- und Sicherheitspolitik, in: *Hans-Herrmann Hartwich/Götrik Wever* (Hrsg.), *Regieren in der Bundesrepublik*, Band V: Souveränität, Integration, Interdependenz – Staatliches Handeln in der Außen- und Europapolitik, Opladen 1993, S. 189.

33 So schon *Ernst Majonica*, Bundestag und Außenpolitik, in: *Hans-Peter Schwarz* (Hrsg.), *Handbuch der deutschen Außenpolitik*, München 1976, S. 114 – 119.

34 § 82 Abs. 2 GO-BT regelt das Amendment-Verbot für Ratifikationsgesetze; für die Anträge auf Zustimmung zu Auslandseinsätzen vgl. BVerfGE 90, S. 286, S. 389.

35 Das Folgende basiert vor allem auf einer Auswertung der Entscheidungsprozesse zum Schnellen Einsatzverband 1994/95 für Bosnien-Herzegowina, zu IFOR und SFOR I und II 1995 bis 1997, vgl. *Rainer Meyer zum Felde*, Die deutsche Mitwirkung an den Friedensmissionen in Bosnien und Herzegowina nach Dayton aus militärpolitischer Sicht, in: *Rafael Biermann* (Hrsg.), *Deutsche Konfliktbewältigung*, a.o.O., S. 57 – 101.

36 Ausnahmen wie die NATO-Luftoperationen über der Bundesrepublik Jugoslawien (Allied Force) von März bis Juni 1999, die ohne explizites Mandat des Sicherheitsrates erfolgten, unterscheiden sich ebenso vom nachfolgenden Entscheidungsmuster wie Einsätze bei „Gefahr im Verzuge“.

37 Eine Ausnahme sind so genannte Vorratsbeschlüsse, die der Bundestag allerdings nur sehr wi-

trag im Bundestag ein. Der Bundestag ist somit nach Konfliktparteien, UN, NATO und Kabinett das fünfte Glied in der Entscheidungskette. Fast alle Vorbereitungen sind abgeschlossen: Die NATO-Operationsplanung ist erfolgt, die Kräfte sind angezeigt. Auf nationaler Ebene hat der Verteidigungsminister die Verbände für den Einsatz identifiziert, die Personalauswahl und Vorausbildung ist weitgehend geschehen, die Verlegefähigkeit hergestellt. Kommt es nun zu Verzögerungen, verspätet sich die Bundeswehr am Einsatzort. Die NATO muss improvisieren, andere Nationen müssen, soweit möglich, einspringen. Das verzugslose Eintreffen am Einsatzort ist also von zentraler Bedeutung, um keine „Sicherheitslücke“ in den kritischen ersten Wochen entstehen zu lassen. Lehnt der Bundestag einen Einsatz gar ab, kann es sogar wegen des Ausfalls der deutschen Kräfte zu einer Beendigung der gesamten Operation kommen.³⁸

Formell weist der deutsche Vertreter im NATO-Rat in allen Phasen der Willensbildung auf den Parlamentsvorbehalt hin; doch ändert dies nichts daran, dass die Verlässlichkeit Deutschlands von der Zustimmung des Bundestages abhängt (Zweischlüsselsystem). Je umfangreicher und unersetzlicher das angezeigte Kontingent ist, desto schwerer wiegen die Komplikationen. In der Tendenz wirkt der Parlamentsvorbehalt der Übernahme von Führungsverantwortung entgegen. Zwischen der Notwendigkeit breiter und ernsthafter demokratischer Legitimation und dem Erfordernis von Verlässlichkeit und Berechenbarkeit im Verbund baut sich ein inhärentes Spannungsfeld auf.

Dieses Verfahren setzt die Regierungsfaktionen einem starken Zustimmungsdruk aus. Faktisch findet auf multilateraler Ebene eine Präjudizierung des Parlamentsbeschlusses statt.³⁹ Ohnehin impliziert im parlamentarischen Regierungssystem jede Abstimmungsniederlage der Regierung einen Vertrauensentzug. Davor schrecken Regierungsfaktionen zurück. Präjudizierung wie Fraktionsdisziplin verstärken sich gegenseitig. Auch deshalb hat der Bundestag seit 1993 bisher jedem der nahezu vierzig Einsätze zugestimmt. Allerdings reicht die Mitwirkung des Parlaments weiter, als es der Augenschein nahe legt. Weil die Bundesregierung ein eminentes Eigeninteresse daran hat, ihre Anträge im Bundestag nicht scheitern zu sehen, hat sich informell eine viel frühzeitigere Einbeziehung der Regierungsfaktionen in die Willensbildung der Bundesregierung eingespielt. Dies

derstrebend zugesteht. Sie setzen einen relativ unkontroversen Einsatzbeschluss und eine stabile Mehrheit im Bundestag voraus. Beim IFOR-Einsatz etwa stimmte der Bundestag schon am 6. Dezember 1995 dem Regierungsantrag zu, obwohl der UN-Sicherheitsrat erst am 15. Dezember seine autorisierende Resolution verabschiedete. Ziel war es, mit der Verlegung deutscher Streitkräfte noch vor dem offiziellen Friedensschluss für Bosnien-Herzegowina in Paris am 14. Dezember zu beginnen; vgl. *Rainer Meyer zum Felde*, Die deutsche Mitwirkung, a.a.O., S. 73.

38 Dies gilt etwa für den Fall eines Abzugs der deutschen Soldaten aus den AWACS-Flugzeugen der NATO, wie er 1993/94 von der Opposition gefordert wurde. Die Bundeswehr stellt für diese Flugzeuge, stationiert in Geilenkirchen, 30 Prozent der Besatzung.

39 Vgl. auch *Norbert Eitelhuber*, Implikationen der NATO Response Force für die Parlamentsbeteiligung, SWP-Studie, Berlin, April 2004, S. 4 und S. 10. Sinnfällig wurde dies im Entscheidungsengang zum Einsatz der Bundeswehr in Ost-Timor. Ohne das Parlament zu konsultieren, hatte Außenminister *Joschka Fischer* vor der UN-Generalversammlung eine deutsche Beteiligung angekündigt. Man habe, so *Hans-Ulrich Klose*, Stellvertretender Vorsitzender des Auswärtigen Ausschusses im 15. Deutschen Bundestag, den Regierungsantrag „knurrend (...) durchgewunken“; ders. im Gespräch mit dem Autor am 7. Mai 2004.

geschichte vielfach noch vor der ersten, unverbindlichen Kräfteanzeige im NATO-Rat.⁴⁰ Die Sondierungen sollen das Stimmungsbild in den Fraktionen eruieren. Umfassende Informationen vor allem für die Fraktionsspitze, die außen- und verteidigungspolitischen Sprecher und die Experten in den Arbeitskreisen folgen. Dabei wird, etwa im beachtlichen Detailreichtum der Anträge der Bundesregierung, eine Tendenz erkennbar, dem Bundestag beträchtliche Mitverantwortung zuzuschreiben – was die Abgeordneten nur zögerlich annehmen.⁴¹

Mit dieser frühen Einbindung verfolgt die Regierung mehrere Ziele. Atmosphärisch kommt sie den Abgeordneten entgegen, wirbt um ihr Wohlwollen. Formell kann sie die parlamentarischen Fristen kurz halten⁴² und die Kalkulierbarkeit des Verfahrens maximieren. Inhaltlich kann sie das Abstimmungsverhalten frühzeitig ermesen und präformieren, also auf „Abweichter“ einwirken. Aber die Regierung kann auch, wenn sie die mangelnde Mehrheitsfähigkeit eines Antrages erkennt, eine deutsche Beteiligung in den internationalen Gremien ausschließen oder gar einen einstimmigen Beschluss der Verbündeten blockieren (Frühwarn- und Antizipationsfunktion).

Dieser Abstimmungsprozess schließt die Opposition kaum ein. Hier wirkt sich die Funktionslogik parlamentarischer Demokratie aus. Die Aktionsgemeinschaft von Regierung und Parlamentsmehrheit schließt ihre Reihen, die parlamentarische Minderheit bleibt außen vor. Gelingt es der Regierung, die eigene(n) Fraktion(en) geschlossen für ihren Antrag zu gewinnen, braucht sie sich um die Opposition nicht zu kümmern. Diese sieht sich auf ihre Kontrollrechte beschränkt und sucht die Öffentlichkeit im Plenum.⁴³

Fazit zur ersten Frage: Bis 1994 drohte die Entparlamentarisierung der Außenpolitik auf dem sich neu formierenden Politikfeld der Auslandseinsätze einen weiteren Schub zu erhalten, indem die Regierung von *Helmut Kohl* dem Bundestag jeden nennenswerten Einfluss verwehrte. Das Verfassungsgericht setzte 1994 ein deutliches Zeichen im Sinne des Parlaments. Die Prerogative der Bundesregierung ist beschnitten, die Gewichte wurden in Richtung Bundestag, vor allem Parlamentsmehrheit, verlagert. Seine Kompetenzen reichen informell, allerdings wenig transparent und geregelt, weit über die Letztentscheid-

40 Das Folgende basiert vor allem auf dem Gespräch des Autors mit *Hans-Ulrich Klose* am 7. Mai 2004.

41 Die Anträge umfassen zumeist nach einer einführenden Erläuterung der politischen Hintergründe des Einsatzes den Kabinettsbeschluss mit folgenden Punkten: Darstellung der völker- wie verfassungsrechtlichen Grundlagen und des Auftrags der Bundeswehr, Ermächtigung des Verteidigungsministers, Beginn und Dauer des Einsatzes, Obergrenzen für die einzusetzenden Kräfte, Regelungen zu Vorkräften und Deutschen in Ausbildungsprogrammen, Einsatzregeln, Einsatzgebiet, Personal, Auslandsverwendungszuschlag und Quelle der Finanzierung im Bundeshaushalt.

42 Die Parlamentarischen Geschäftsführer können sich bei Eilbedürftigkeit bereits vor der Einbringung des Kabinettsantrages darauf einigen, von den üblichen parlamentarischen Fristen abzuweichen, in sitzungsfreien Wochen das Parlament kurzfristig einzuberufen oder den Verfahrensgang zu verkürzen (etwa Erörterung des Einsatzes in den Fachausschüssen schon vor der ersten Beratung und Generalausprache nur von den Fraktionsvorsitzenden).

43 Allerdings eröffnen sich Einflussmöglichkeiten auch in der Substanz, wenn die Bundesregierung an einer zeitlichen Verkürzung der parlamentarischen Befassung interessiert ist. Dafür werden auch die Oppositionsfraktionen benötigt. Die Folge sind immer wieder Gesprächsrunden im Bundeskanzleramt im Vorfeld der offiziellen Bundestagsbefassung mit allen Fraktionsvorsitzenden.

dung hinaus in die „begleitende Kontrolle“⁴⁴ des Regierungshandelns. Die parlamentarische Mitwirkung reicht besonders weit, wenn sich die Regierung der eigenen Mehrheit nicht sicher ist. Fallstudien und Zeitzeugenbefragungen könnten diesen Befund weiter differenzieren.

Deshalb von einem „Parlamentsheer“ zu sprechen, mag politisch angezeigt sein; am Übergewicht der Exekutive auch in diesem Politikfeld ändert es nichts. Initiative, Planung und Durchführung liegen bei ihr. Das Informationsgefälle, Basis jeder Willensbildung, ist beträchtlich. Zur Änderung der Anträge der Regierung ist es bisher praktisch nicht gekommen, lediglich zu Protokollerklärungen, die ein rechtlich unverbindliches politisches Entgegenkommen der Regierung signalisieren.⁴⁵ Die Erosion parlamentarischer Zuständigkeit konnte teilweise kompensiert werden; eine Trendumkehr oder gar „Re-Parlamentarisierung“ ist dies nicht.

3. Effizienz und Zukunftsfähigkeit des bisherigen Verfahrens

Das nationale Entscheidungsverfahren zu Auslandseinsätzen muss zwei Anforderungen genügen, die in latenter Spannung zueinander stehen. Es muss einerseits eine möglichst breite demokratische Legitimation gewährleisten, andererseits mit dem internationalen Entscheidungsprozess kompatibel sein. Idealerweise impliziert breite demokratische Legitimation eine vorherige Befassung des Bundestages, eine ausgiebige Beratung im Plenum und in den Ausschüssen frei von Zeitdruck und Präjudizierung durch internationale Abstimmungsprozesse und schließlich umfassende Information des Parlaments – inklusive der Opposition – durch die Regierung. Internationale Kompatibilität dagegen impliziert: Das Verfahren sollte im Fall großer Eilbedürftigkeit rasche Entscheidungen ermöglichen, ein Höchstmaß an Kalkulierbarkeit für die Verbündeten bieten, deshalb eine enge Abstimmung von Regierung und Parlament so früh wie möglich erlauben, der Bundeswehr angesichts der Unwägbarkeit von Konfliktverläufen ein Maximum an Flexibilität im Einsatz geben und schließlich auch die nötige Vertraulichkeit gewährleisten, vor allem bei verdeckten Operationen.

Nach einer mehrjährigen, zögerlichen Vorlaufphase hat die Diskussion um das Parlamentsbeteiligungsgesetz nun an Fahrt gewonnen⁴⁶. Sie kann auf einer zehnjährigen Erfahrung mit dem Streitkräfteurteil von 1994 aufbauen. Die Parlamentsdebatten der letz-

44 Karl Kaiser, Globalisierung als Problem der Demokratie, a.a.O., S. 9.

45 Eine solche Protokollnotiz hat die Bundesregierung etwa beim KFOR-Beschluss im Juni 1999 abgegeben (erneute konstitutive Befassung des Bundestages in einem Jahr) oder auch im November 1999 beim Beschluss zu „Enduring Freedom“ (Beschränkung des Einsatzgebietes); vgl. Dieter Wiefelspütz, Der Einsatz, a.a.O., S. 52 f.

46 Das BVerfG riet bereits vor zehn Jahren eine gesetzliche Regelung an. Inzwischen gab es sechs Urteile in der Sache; vgl. BVerfGE 88, S. 173 (AWACS-Urteil vom 8. April 1993); BVerfGE 89, S. 38 (Somalia-Urteil vom 23. Juni 1993); BVerfGE 90, S. 286 (Streitkräfteurteil vom 12. April 1994); BVerfGE 100, S. 266 (Urteil zum Kosovokrieg 25. März 1999); BVerfGE 104, S. 151 (Urteil zur neuen NATO-Strategie 22. November 2001); BVerfGE 2 BvQ 18/03 (Urteil zur AWACS-Überwachung über der Türkei während des Irak-Krieges 25. März 2003). In dieser einstweiligen Anordnung hat das BVerfG nun angekündigt, im Hauptsacheverfahren selbst zu klären, „wie weit der (...) Parlamentsvorbehalt im Wehrverfassungsrecht reicht“.

ten Zeit deuten dabei an, dass sich hinter einer vordergründig großen interfraktionellen Übereinstimmung doch zunehmend ein grundlegender Dissens aufzut, was die Zukunft des konstitutiven Parlamentsvorbehalts anbelangt.⁴⁷ Schien es längere Zeit lediglich um die Schließung mancher Grauzonen im Verfahren zu gehen, so offenbart die innerparteiliche Diskussion insbesondere in der CDU/CSU eine Neigung, den Parlamentsvorbehalt zugunsten größerer internationaler Handlungsfähigkeit in der Substanz in Frage zu stellen. Das von der Bundesregierung zunächst favorisierte Ziel, das Gesetz interfraktionell zu erarbeiten und einzubringen, wurde deshalb zurückgestellt.⁴⁸ Insgesamt öffnet sich in der politischen Praxis wie auch in der rechtswissenschaftlichen Literatur die Schere zwischen einer effizienz- und einer partizipationsorientierten Schule. Der Übergang zwischen beiden Schulen ist fließend.

Die Beseitigung der Grauzonenprobleme ist als gemeinsamer Nenner an sich unkritisch. Klärungsbedürftig sind vor allem drei Punkte: erstens die Abgrenzung von zustimmungsbedürftigen und nicht zustimmungsbedürftigen Einsätzen; zweitens die Frage, ob der Bundestag eine vorzeitige Rückholung deutscher Soldaten aus dem Einsatz erwirken kann (Revokationsrecht); und drittens eine genauere Festlegung von „Gefahr im Verzuge“.

Zustimmungspflichtigkeit. Die letzte große Kontroverse betraf die Entsendung deutschen Personals in AWACS-Flugzeugen der NATO zum Schutz der Türkei im Irak-Krieg. Die Bundesregierung argumentierte, es handle sich um „Routineflüge“ auf NATO-Territorium im Rahmen einer „strikt defensive(n) Luftraumüberwachung“. Sie lehnte einen konstitutiven Parlamentsbeschluss folglich ab. Die FDP-Fraktion klagte vor dem BVerfG auf eine Beteiligung des Bundestages – zunächst im Eilverfahren vergeblich.⁴⁹ Im Zentrum des Disputs stand die seit dem Urteil von 1994 ungeklärte Frage, ab wann Bundeswehreinräte „in bewaffnete Unternehmen“ einbezogen und somit zustimmungspflichtig sind.⁵⁰ Strittig ist ebenso die Zustimmungspflichtigkeit von humanitären Hilfeinsätzen mit „Selbstschutzkomponente“ und von Vorauskommandos.⁵¹

47 Vgl. die Bundestagsdebatten am 28. Juni und 14. November 2002 sowie am 25. März 2004.

48 Die FDP und die Regierungsfaktionen haben eigene Gesetzentwürfe vorgelegt, CDU/CSU nicht. FDP: Drucks. 15/1985; SPD und Bündnis 90/Die Grünen: Drucks. 15/1985 beziehungsweise 15/2742. Die FDP dringt seit Jahren auf ein solches Gesetz (Drucks. 14/9402 vom 12. Juni 2002 und Drucks. 15/36 vom 6. November 2002). Federführend ist der Ausschuss für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung. Die Deutsche Vereinigung für Parlamentsfragen hat sich am 4. Juni 2003 mit dem Thema befasst (Ausschussdrucks. Immunität 15 – G – 17), vgl. auch Thomas Hirsch, Auslandseinsätze der Bundeswehr zwischen Parlaments- und Regierungsinteresse – Probleme eines Entsendegesetzes. Eine Veranstaltung der DVParl am 4. Juni 2003 in Berlin, in: ZParl, 34. Jg. (2003), H. 4, S. 825 ff.

49 Das BVerfG argumentierte vor allem mit der „ungeschmäler(n) Handlungsfähigkeit der Bundesregierung in dem ihr durch die Verfassung zugewiesenen Kompetenzbereich“ und mit dem „gesamtstaatlichen Interesse an der außen- und sicherheitspolitischen Verlässlichkeit Deutschlands“, BVerfGE 2 BvQ 18/03.

50 Vgl. Dieter Wiefelspütz, Der Einsatz, a.a.O., S. 31 – 44 (Zustimmungspflichtigkeit) und S. 55 – 58 (AWACS).

51 Vgl. Christian Lutze, Der Parlamentsvorbehalt beim Einsatz bewaffneter Streitkräfte, in: Die Öffentliche Verwaltung, 56. Jg. (2003), H. 23, S. 973.

Revokationsrecht: Auf diese Frage ging das BVerfG 1994 nicht ein. In der politischen Praxis trat der Fall bisher nicht auf. Dennoch scheint sich politisch ein solches Recht derzeit durchzusetzen, auch deshalb, weil jede Regierung ihren eigenen Sturz provozieren würde, wenn sie einen Einsatz gegen den Willen der Parlamentsmehrheit fortsetze.⁵² Ein Revokationsrecht würde die parlamentarische Mitwirkung stärken, ohne die internationale Handlungsfähigkeit nachhaltig zu schwächen. Ohnehin hat sich die Regel einer einjährigen Befristung der Mandate durchgesetzt.⁵³

„Gefahr im Verzug“: In kritischen Situationen kann es notwendig sein, Kräfte innerhalb kürzester Zeit ohne vorherige Parlamentsbefassung in den Einsatz zu schicken. Die Evakuierungsoperation 1997 aus Albanien war der bisher einzige Fall dieser Art und politisch kaum umstritten.⁵⁴ Das BVerfG hat eine solche Übergabe der konstitutiven Parlamentsbefassung 1994 deutlich als Ausnahmetatbestand, weil schwerwiegenden Eingriff in das Parlamentsrecht charakterisiert. Dennoch dürfte die Versuchung auf Regierungsseite beträchtlich sein, auf dieses vom BVerfG nicht näher eingegrenzte Instrument zurückzugreifen – nicht nur bei Eilbedürftigkeit, sondern auch bei Geheimhaltung verdeckter Operationen und in besonders kritischen Situationen, in denen absehbare politische Kontroversen schnelle Entscheidungen blockieren.

An dieser Stelle offenbaren sich Differenzen im Grundsätzlichen. Kritiker verweisen auf Komplikationen im bisherigen Entscheidungsprozess. Wie weit sie die internationale Handlungsfähigkeit Deutschlands bei Auslandseinsätzen bisher minderten, ist strittig – mehr noch, wie weit sich hier für die Zukunft ernsthafte Beeinträchtigungen abzeichnen. Verwiesen wird vor allem auf zwei Fälle: Beim Einsatz „Essential Harvest“ in Mazedonien 2001 trafen die Bundeswehrsoldaten wegen der tagelangen Konflikte in den Regierungsfractionen erst am Einsatzort ein, als die NATO-Partner bereits einen beträchtlichen Teil ihres Auftrags (Einsammeln der Waffen der UÇK) erfüllt hatten.⁵⁵ Im anderen Fall wartete ein Erkundungsteam tagelang in Australien auf den Parlamentsbeschluss, bevor es nach Ost-Timor einreisen konnte. Die Bundesregierung berief sich auf die übliche, jedoch keinesfalls stets durchgehaltene Rechtspraxis, dass der Einsatz schon einzelner Soldaten grundsätzlich der vorherigen Zustimmung des Bundestages bedarf, soweit nicht „Gefahr im Verzug“ besteht.

52 Wurde die Frage in der Bundestagsdebatte zur Entsendung deutscher Streitkräfte für „Enduring Freedom“ noch kontrovers diskutiert (vgl. Deutscher Bundestag, 202. Sitzung, 16. November 2001, Plenarprotokoll 14/202, S. 19865 f.), so sehen nun die Entwürfe von SPD beziehungsweise Bündnis 90/Die Grünen (Drucks. 15/2742) und FDP (Drucks. 15/1985) ein Revokationsrecht vor.

53 Für ein allgemeines Revokationsrecht wäre der Verteidigungsfall Vorbild (Art. 115 Abs. 1 GG). Gegner verweisen allerdings auf die mangelnde Initiativbefugnis des Bundestages, die ihm nicht „durch die Hintertür“ eingeräumt werden dürfe. Teilweise wird vorgeschlagen, ein Revokationsrecht nur im Fall einer wesentlichen Änderung der Umstände vorzusehen (clausula rebus sic stantibus).

54 In diesem Fall hat der Bundestag den Einsatz sechs Tage später gebilligt.

55 Kabinettsbeschluss: 23. August 2001, Beginn der 30-tägigen NATO-Operation: 27. August, Bundestagsbeschluss: 29. August, Eintreffen der Bundeswehr: Anfang September.

Mit dem Hinweis auf die „Langsamkeit deutscher Entscheidungsprozesse“ und auf die Notwendigkeit der Angleichung „asymmetrischer Entscheidungsprozesse“⁵⁶ in der NATO öffnet sich ein Einfallstor für grundsätzliche Kritik. Kein anderes Bündnismitglied kennt einen so weitgehenden Parlamentsvorbehalt. Nur in den Niederlanden hat die „Zweite Kammer“ ein vorheriges Mitentscheidungsrecht bei Auslandseinsätzen. Die ungarische Nationalversammlung hat noch vor dem NATO-Beitritt die Verfassungsvorgabe einer Zwei-Drittel-Mehrheit für den Streitkräfteeinsatz abgeändert und der Regierung die Beteiligung an NATO-Operationen freigestellt. Der US-amerikanische wie der französische Präsident und auch der britische Premierminister handeln bei der Truppenentsendung autonom, informieren ihre Parlamente allenfalls.⁵⁷

Die Forderung, „die Entscheidungsprozesse so weit wie möglich kompatibel zu machen“⁵⁸, kann vor diesem Hintergrund nur als Rückstufung des Parlamentsvorbehalts verstanden werden. Sie entspricht früher rechtswissenschaftlicher Kritik am Streitkräfteeinsatz von 1994⁵⁹, liegt im Vektor der Diskussion auch in den zuständigen Ministerien und führt in der Konsequenz zu einer ausgesprochen defensiv ausgerichteten Grundstimmung unter den partizipationsorientierten Kräften im Bundestag. Die Befürchtung, der Parlamentsvorbehalt könnte durch ein Parlamentsbeteiligungsgesetz substanziiell eingeschränkt werden, ist weit verbreitet. Nicht jene, die wie Bündnis 90/Die Grünen die Einführung einer Zwei-Drittel-Mehrheit für Auslandseinsätze fordern, dominieren die Debatte, sondern jene, die wie *Wolfgang Schäuble* und *Rupert Scholz* oder auch Bundeskanzler *Gerhard Schröder* und Verteidigungsminister *Peter Struck* generell einer Abschwächung des Parlamentsvorbehalts das Wort reden.⁶⁰

Die dafür erforderliche Grundgesetzänderung böte zwar Spielraum zur Regelung wichtiger verwandter Materien⁶¹, ist jedoch kaum mehrheitsfähig. Folglich gehen die Kritiker einen anderen Weg: Sie befürworten Ausstiegsklauseln, um in bestimmten Fällen den Parlamentsvorbehalt zugunsten einer stärkeren Autonomie des Regierungshandelns zu begrenzen. Die künftige deutsche Beteiligung an der „NATO Response Force“ (NRF) ist der Ansatzpunkt. Die NRF soll innerhalb von fünf bis dreißig Tagen in einem Aufgabend

56 So *Eckart von Klaeden* als Eingangsredner für die CDU/CSU, in: Deutscher Bundestag, 15. Wahlperiode, 100. Sitzung, 25. März 2003, Plenarprotokoll, S. 8980.

57 Der Forderung des US-Senats im „War Powers Act“, „in allen möglichen Fällen“ eines Streitkräfteeinsatzes vorher konsultiert zu werden und einen Bericht des Präsidenten zu erhalten sowie nach 60 bis 90 Tagen die Soldaten zurückrufen zu können, hat kein US-amerikanischer Präsident zugestimmt; vgl. *Stephan G. Bierling*, Partner oder Kontrahenten? Präsident und Kongress im außenpolitischen Entscheidungsprozess der USA, Frankfurt am Main 1992; *Georg Nolte/Heike Krieger*, Europäische Wehrrechtssysteme, Baden-Baden 2000.

58 *Eckart von Klaeden*, a.a.O., S. 8980.

59 Rechtswissenschaftler wie *Dieter Blumenwitz* (er hatte die Bundesregierung 1994 im Verfahren vertreten) hätten eine Beschränkung der Mitwirkung des Bundestages auf ein Rückholrecht bevorzugt; vgl. die weiterführende Literatur bei *Christian Burckczak*, Ein Entsendegesetz für die Bundeswehr?, in: *Zeitschrift für Rechtspolitik*, 36. Jg. (2003), H. 3, S. 84.

60 Vgl. *Peter Dreist*, Offene Rechtsfragen des Einsatzes bewaffneter Streitkräfte, in: *NZWehr*, 44. Jg. (2002), H. 4, S. 134.

61 Darin ließe sich zum einen die Reichweite der Einsatzmöglichkeiten der Bundeswehr in Zukunft klären (Notwendigkeit der UN-Mandatierung, Teilnahme an „coalition of the willing“ etc.), zum zweiten der Einsatz der Bundeswehr im Anti-Terror-Kampf, der im GG nur vage und kaum mehr zeitgemäß geregelt ist.

spektrum tätig werden, das gerade auch anspruchsvolle Kampf- und Anti-Terroreinsätze vorsieht. Zweifel, ob der Bundestag so rasch über solch kritische Situationen entscheiden kann, nähren den Vorschlag, das Parlament solle zu Beginn jeder Legislaturperiode eine Art Pauschalermächtigung beschließen, auf deren Basis dann die konkreten NRF-Einsätze der Bundeswehr erfolgen könnten – mit lediglich nachträglicher Befassung des Bundestages. Dieses Verfahren könne dann auch auf Einsätze im Rahmen der entstehenden EU-Eingreiftruppe Anwendung finden. Damit trage man zugleich der Tatsache Rechnung, dass angesichts der zunehmenden militärischen Integration auf NATO- und EU-Ebene die Folgen einer Herauslösung deutscher Verbände aus multinationalen Einheiten immer schwerer wögen.⁶²

Zweifelsohne bedeutet der Parlamentsvorbehalt eine Erschwerung des deutschen Entscheidungsprozesses. Die Herausforderung, für jeden Auslandseinsatz eine rasche Entscheidung im Parlament herbeizuführen und den enorm komplexen internationalen Abstimmungsprozess nicht zusätzlich zu belasten, ist beträchtlich. Doch letztlich geht es um eine Güterabwägung: Ist die Einschränkung exekutiven Handelns so gravierend, dass sie eine substantielle Abschwächung des Parlamentsvorbehalts rechtfertigt? Oder gibt es Wege, die Effizienz des Regierungshandelns zu erhöhen, ohne die Integrität parlamentarischer Mitwirkung in der Substanz anzutasten?

Die bisherige Erfahrung berechtigt nicht zu einer Aushöhlung des Parlamentsvorbehalts. Bisher haben Komplikationen im Entscheidungsprozess bis auf den Fall Mazedonien die Handlungsfähigkeit Deutschlands nicht ernsthaft tangiert. Regierung und Parlament sind zu außerordentlich flexibler Zusammenarbeit bereit. Im Schnitt dauert der Verfahrensgang im Bundestag etwa vier Tage; längere Fristen betreffen vor allem unkritische Mandatsverlängerungen. Bei Bedarf kann eine Beschleunigung des parlamentarischen Verfahrens interfraktionell vereinbart werden.⁶³ In manchen Fällen, insbesondere bei der Stillschweigung von Vorkräften, hat der Bundestag Eigenmächtigkeiten der Regierung stillschweigend geduldet.⁶⁴ Falls wirklich eine Befassung des Parlaments nicht mehr möglich ist, kann auf „Gefahr im Verzuge“ zurückgegriffen werden.

Im Prinzip hat sich das Entscheidungsverfahren bewährt. Es dürfte, pragmatisch angewendet, auch in gravierenderen Konfliktlagen als den bisherigen tragen. Eine Relativierung des Parlamentsvorbehalts würde der Entparlamentarisierung der Außenpolitik Vorschub leisten und dem dringlichen Anliegen entgegenlaufen, die fortschreitende Erosion

62 Vgl. *Norbert Eißelhuber*, NATO Response Force, a.a.O. Die Argumentation wird von der CDU/CSU aufgegriffen; vgl. etwa die Reden von *Eckart von Klaeden* und *Ronald Pofalla*, in: Deutscher Bundestag, 15. Wahlperiode, 100. Sitzung, 25. März 2003, Plenarprotokoll, S. 8981 und S. 8989.

63 So zog der Bundestag am 22. Dezember 2001 das gesamte parlamentarische Verfahren zur Entsendung deutscher Kräfte nach Afghanistan (ISAF) an einem Tag durch, und zwar in sitzungsfreier Zeit. Ebenso verzichtete er bei der Beratung von „Amber Fox“ (Mazedonien) auf eine Beteiligung der Ausschüsse; weitere Beispiele bei *Christian Schmidt*, Der Bundestag als Feldherr, a.a.O., S. 110.

64 Im Fall AFOR (humanitäre Hilfe für die Kosovo-Flüchtlinge in Albanien und Mazedonien 1999) schickte die Bundesregierung Hauptquartierkräfte schon vor dem Parlamentsbeschluss vor Ort mit dem Argument, diese seien unbewaffnet und würden nur dort eingesetzt, wo Kampfhandlungen nicht zu erwarten seien. Der Kabinettsbeschluss für IFOR sah ebenfalls eine Entsendung von Hauptquartierkräften vor dem Bundestagsbeschluss vor.

demokratischer Kontrollmechanismen aufzuhalten. Umgekehrt würde eine weitere Stärkung des Parlamentsvorbehalts, wie es der Vorschlag einer Zwei-Drittel-Mehrheit für Auslandseinsätze impliziert (er wurde bereits 1992/93 diskutiert⁶⁵), die Gefahr einer Blockade des Entscheidungsprozesses hervorrufen und die internationale Handlungsfähigkeit Deutschlands gravierend in Frage stellen. Ähnliches gilt für eine Aufhebung des Amendement-Verbots.⁶⁶ Die Büsche der Pandora erneut zu öffnen, würde im Übrigen einen Konsens gefährden, der über ein Jahrzehnt gewachsen ist. Der konstitutive Parlamentsvorbehalt scheint somit der einzig gangbare Mittelweg zwischen exekutiver Prärogative und legislativem Mitwirkungsrecht. Die Vorteile liegen auf der Hand:

- (1) Die Komplexität der Entscheidungsfindung entspricht der existenziellen Bedeutung, die dem Einsatz von Streitkräften zukommt – es geht um Krieg und Frieden und um das Leben deutscher Soldaten.
- (2) Die Zustimmung des Bundestages verbreitert die innenpolitische Legitimationsgrundlage eines Einsatzes, was auch dessen Tragfähigkeit in kritischen Phasen einer Konfliktentwicklung erhöht.
- (3) Die parlamentarische Zustimmung verschafft den Soldaten politischen Rückhalt im Einsatz.
- (4) Der Parlamentsvorbehalt erhöht die Transparenz des Entscheidungsprozesses und trägt damit zur Konsensbildung bei; und
- (5) die Plenardebatte zwingt die Bundesregierung, ihre Argumente einer kritischen Öffentlichkeit darzulegen, was auch zu verantwortlichem Regierungshandeln beiträgt.

Angeraten ist jedoch die Verabschiedung einer klareren, modifizierten Rechtsgrundlage für die Beschlussfassung im Bundestag – nicht nur, um mehr Rechtssicherheit herzustellen, sondern auch, um durch eine Beschleunigung, Vereinfachung und fallweise Differenzierung des Verfahrens der berechtigten Kritik an der bisherigen Praxis und noch mehr der Gefahr deutscher Handlungsunfähigkeit im internationalen Verbund zu begegnen. Ansonsten könnte die Zustimmung zum Parlamentsvorbehalt langfristig erodieren, denn unstrittig ist, dass angesichts der heutigen Bedrohungsszenarien die zeitlichen Spielräume für Krisenhandeln tendenziell enger werden.

Das BVerfG hat bereits 1994 eine abgestufte Regelungsdichte für unterschiedliche Einsatzarten angeregt. Am unteren Ende der Skala liegen Routineentscheidungen wie unkritische Mandatsverlängerungen und Beschlüsse über sehr begrenzte Operationen. Sie könnten auf ein kleines, entscheidungsbefugtes Gremium wie einen „Entsendausschuss“

65 Ein Gesetzentwurf der Regierungsfractionen vom 13. Januar 1993 sah für „friedenserhaltende“ und „friedensherstellende“ Maßnahmen auf der Basis eines Beschlusses des UN-Sicherheitsrates die Kanzlermehrheit vor, bei „coalition of the willing“ ohne UN-Mandat eine Zwei-Drittel-Mehrheit (Drucks. 12/4107). Ein Gesetzentwurf von Bündnis 90/Grüne forderte bereits für „friedenserhaltende“ Maßnahmen eine Zwei-Drittel-Mehrheit der abgegebenen Stimmen, mindestens die Kanzlermehrheit (Drucks. 12/3014 vom 2. Juli 1992). Der SPD-Entwurf erachtete für „friedenserhaltende Maßnahmen ohne Kampfauftrag“ eine einfache Mehrheit für ausreichend (Drucks. 12/2895 vom 23. Juni 1992).

66 Dafür plädiert MdB *Christian Schmidt*, Der Bundestag als Feldherr, a.a.O., S. 114.

schuss⁶⁷ delegiert werden, um die Abgeordneten nicht etwa wegen der Entsendung weniger Uniformierter aus der Sommerpause holen zu müssen. Ein vereinfachtes Umlaufverfahren mit Verschweigefrist erfüllt diesen Zweck noch unbürokratischer.⁶⁸ Anlass und Aufwand müssen in einem angemessenen Verhältnis stehen. Zudem braucht die Bundesregierung für die Entsendung von Vorauskräften mehr Handlungsfreiheit – ein striktes Beharren auf dem Parlamentsvorbehalt wirkt kontraproduktiv.

In der Mehrzahl der Fälle, vor allem in der Konfliktnachsorge, ist das Zeitfenster für den vollen Verfahrensgang im Bundestag groß genug; mehr Pragmatismus, was das Vorliegen formeller Voraussetzungen (Zustimmung der Konfliktparteien vor Ort, UN-Mandat) anbelangt, würde den zeitlichen Spielraum im Sinne unkritischer „Vorratsbeschlüsse“ noch erhöhen. Auch muss der Bundestag nicht „jeden Feldspaten“ (*Karl Lamers*) eines Einsatzes billigen. Die Detailfülle heutiger Anträge steht im Widerspruch zur Unvorhersehbarkeit der Konfliktentwicklungen.

Diffiziler sind dagegen sensible Einsätze von erhöhtem Geheimhaltungsbedürfnis (etwa beim „Kommando Spezialkräfte“) oder extremer Eilbedürftigkeit zu behandeln. Hier müssen Wege zuverlässiger Vertraulichkeit und sehr rascher Entscheidung gefunden werden. Gerade diese Fälle sind jedoch auch politisch am umstrittensten. Zur Ermöglichung einer „Schnellsteinsatzfähigkeit“ kann das Verfahren substanziiell verkürzt werden (in Extremfällen auf eine Beratung mit Abstimmung). Doch löst dies nicht das Problem der Vertraulichkeit bei Operationen mit längerer Vorlaufzeit, wenn nicht auf „Gefahr im Verzug“ zurückgegriffen werden kann. Hier kommt man an der Schaffung eines kleinen Gremiums kaum vorbei, in das auch hochrangige Repräsentanten der Fraktionen, etwa die Fraktionsvorsitzenden, mit Entscheidungsbefugnis für solch delikate Einsätze hinzugezogen werden können. Das Gremium kann je nach Materie in unterschiedlicher Besetzung tagen. Die Vorteile eines solchen Ausschusses – rasche Einberufung, schnelle Beschlussfassung und Vertraulichkeit – liegen auf der Hand.⁶⁹ Ansonsten könnte es verstärkt zu Alleingängen der Bundesregierung und zu ungenügender Parlamentsunterrichtung bei verdeckten Operationen kommen.

Insgesamt liegt eine „Selbstbeschränkung“ im aufgeklärten Selbstinteresse der Abgeordneten, um das Instrument des Parlamentsvorbehalts konsensfähig zu halten. Ein Rest an Unwägbarkeit bleibt. Hier muss sich die Exekutive nolens volens darauf einstellen, dass demokratische Legitimation nicht nur in der Innenpolitik, sondern auch in der Außenpolitik ihren Preis hat.

Rafael Biermann

67 Damit wären auch in den Fraktionen klare Ansprechpartner für die Regierung identifiziert. Ein Gremium der Obleute von Auswärtigem und Verteidigungsausschuss ist ebenso denkbar. Dem Plenum wird man jederzeit die Möglichkeit belassen müssen, die Entscheidscheidung an sich zu ziehen (Rückholrecht). Der Vorschlag stößt allerdings auf Vorbehalte sowohl bei Vertretern der ansonsten zuständigen Ausschüsse als auch bei fachlich nicht zuständigen Abgeordneten, die ihre Rechte in solch existenziellen Fragen nicht an ein Gremium von Spezialisten delegieren wollen.

68 Vorbild ist hier etwa der NATO-Rat; vgl. die Rede von *Gernot Erler*, in: Deutscher Bundestag, 15. Wahlperiode, 100. Sitzung, 25. März 2003, Plenarprotokoll, S. 8979.

69 Allerdings ist umstritten, in wie weit in solch gewichtiger Materie eine Delegation von Plenarzuständigkeiten auf Ausschüsse des Bundestages zulässig ist (Wesentlichkeitstheorie); Vorbild ist der Europa-Ausschuss (Art. 45, Abs. 2 GG); vgl. *Dieter Wiefelspütz*, Der Einsatz, a.a.O., S. 72 – 83.

Austritt, Ausschluss, Rechte: Der fraktionslose Abgeordnete. Eine Veranstaltung der Deutschen Vereinigung für Parlamentsfragen*

Vortrag I von *Hans Hugo Klein*

Mit Händen zu greifen sind die Unterschiede zwischen den politischen Wirkungsmöglichkeiten fraktionsangehöriger Abgeordneter einerseits und fraktionsloser Abgeordneter andererseits. Das gilt unbeschadet dessen, dass alle Abgeordneten von Verfassungsrechts wegen den gleichen rechtlichen Status haben, weil die Repräsentation des Volkes durch das Parlament als Ganzes bewirkt wird, also durch die Gesamtheit seiner Mitglieder, was die gleiche Mitwirkungsbefugnis aller voraussetzt¹. Die Unterschiede sind denn auch in erster Linie, wenngleich nicht nur, tatsächlicher Art.

1. Abgeordnete in Fraktionen: ein Geben und Nehmen

Abgeordnete bilden, seit es Parlamente gibt, Fraktionen, um ihre parlamentarischen Durchsetzungschancen zu erhöhen. Es bedarf keiner näheren Darlegung (denn die Anschauung zeigt es), dass der parlamentarische Einzelkämpfer im Vergleich zum Mannschaftsspieler regelmäßig auf verlorenem Posten steht. Zwar genießt er das Privileg, ohne jede Einschränkung seinen höchstgelegenen politischen Vorstellungen Ausdruck geben und in allfälligen parlamentarischen Abstimmungen auch Folge leisten zu können. Aber ob seine Stimme in der Öffentlichkeit gehört wird, geschweige denn im Entscheidungsgang des Parlaments Gefolgschaft findet, steht auf einem anderen Blatt. Der fraktionsangehörige Abgeordnete andererseits wird, wie es das Bundesverfassungsgericht formuliert², durch seine Fraktion in gewissem Umfang „mediatisiert“, will sagen, dass er auf sie gewisse Rücksichten zu nehmen, insbesondere bei seinen öffentlichen Äußerungen und erst recht bei seinem Abstimmungsverhalten grundsätzlich die von seiner Fraktion einmal mehrheitlich beschlossene politische Linie einzuhalten hat. Dazu ist er zwar kraft seines freien Mandats rechtlich nicht verpflichtet. Will er aber in seiner Fraktion nicht zum Außenseiter werden, seinen Einfluss verspielen, vielleicht gar seine Fraktionsmitgliedschaft gefährden, muss er sich ein-, gelegentlich auch unterordnen.

Allerdings: das freie Mandat, welches ja ein Amt ist und nicht eine Pfründe, berechtigt und verpflichtet den Abgeordneten, auch als Fraktionsmitglied, in zweierlei Hinsicht: Solange der Willensbildungsprozess in seiner Fraktion nicht abgeschlossen ist, darf und muss er (soweit sein Sachverstand reicht) sich seine eigene Meinung bilden und sie in die Beratungen einbringen, in internen oder auch in öffentlichen Beiträgen, ohne Sanktionen befürchten zu müssen, es sei denn den Unmut seiner Mitstreiter in Partei und Frak-

* Die Veranstaltung fand am 18. Dezember 2003 in der Deutschen Parlamentarischen Gesellschaft in Berlin statt. Ein Protokoll der anschließenden Diskussion kann über die Deutsche Vereinigung für Parlamentsfragen bezogen werden.

1 BVerfGE 80, S. 188 (S. 178).

2 BVerfGE 43, S. 143 (S. 149).