

Der Parlamentsvorbehalt bei Auslandseinsätzen der Bundeswehr

Werner Link

Im Zusammenhang mit der Entscheidung über die deutsche Beteiligung an der NATO-Aktion in Mazedonien und neuerlich bei der Entscheidung über den NATO-Bündnisfall und die Beteiligung der Bundeswehr an der Antwort auf den Terror-Angriff gegen die USA ist die grundsätzliche Frage, welche Rolle dem Parlament in der Außen- und Sicherheitspolitik zukommt, wieder lebhaft diskutiert worden.

Konkret geht es um den vom Bundesverfassungsgericht festgestellten Parlamentsvorbehalt. Er besagt, dass ein Beschluss der Regierung, Truppen ins Ausland zu entsenden, nur auf Grund einer entsprechenden „konstitutiven Entscheidung“ des Parlamentes durchgeführt werden darf, dass die Letztentscheidung also beim Parlament liegt. Viele Kommentatoren argumentieren, dass diese Regelung im Vergleich mit anderen großen Verfassungsstaaten exzessionell, nicht normal sei, erklärbar nur aus der besonderen Befindlichkeit der alten Bundesrepublik. Und daraus wird dann bisweilen – so zum Beispiel von Wolfgang Schäuble (CDU) – der Vorschlag hergeleitet, auch in Deutschland den Auslands-einsatz der Streitkräfte allein in den Kompetenzbereich der Regierung zu überführen. Andere Autoren plädieren für die Beibehaltung dieses angeblichen deutschen „Sonderweges“. Überblickt man diese Diskussion, die sich in jedem neuen Fall wiederholen dürfte, so fällt zweierlei auf; nämlich erstens, dass die politische Hauptbegründung der Bundesverfas-

sungsgerichtsentscheidung nicht zur Kenntnis genommen wird; und zweitens, dass die Bedingungen der „neuen Gewaltenteilung“, unter denen das konstitutive Entscheidungsrecht des Bundestages in praxi wahrgenommen wird, ausgeblendet bleiben, obwohl sie für das politische Verständnis fundamental sind. Beide Defizite sind zu beheben, um die Diskussion generell und in künftigen konkreten Einsatz-Fällen zu versachlichen.

„Systembedingte Selbstverständlichkeit“

Das Bundesverfassungsgericht geht in seiner einschlägigen Entscheidung vom 12. Juli 1994, so wie es das Grundgesetz gebietet (Artikel 20,2), von der Gewaltenteilung aus, die zwischen Legislative (Parlament) und Exekutive (Regierung) als voneinander getrennten Organen unterscheidet und ihnen bestimmte Kompetenzen zuweist. Während in der vor demokratischen Gewaltenteilungslehre die „auswärtige Gewalt“ der monarchischen Exekutive zugeteilt worden war, argumentiert das Bundesverfassungsgericht: Die auswärtige Gewalt werde im Grundgesetz zwar „weitgehend dem Kompetenzbereich der Exekutive zugeordnet“, aber „abweichend vom Grundsatz der Gewaltengliederung, nach dem die Außenpolitik eine Funktion der Regierung“ sei, räume das Grundgesetz dem Parlament ein „Mitwirkungsrecht“ ein und verleihe ihm, soweit dieses Recht reiche, „eine eigene politische Mitwirkungsbefugnis“. Zur Begründung dienen ers-

tens die Bestimmung des Artikels 59 (Absatz 2, Satz 1), die dem Parlament das Recht der Zustimmung zu völkerrechtlichen Verträgen vorbehält, und die so genannte Wehrverfassung, die die Erklärung des Verteidigungsfalles dem Parlament zuspricht (ebenso wie auch die Zustimmung zum Friedensschluss). Das Bundesverfassungsgericht verweist darauf, dass diese Regelung in der Tradition der Weimarer Reichsverfassung steht, wonach bei Kriegserklärung und Friedensschluss das Parlament „mehr als bloß zustimmender Teil, sondern als Herr des Geschäfts“ (Anschütz) zu gelten hat.

Diese Begründung ist in der Tat unbestreitbar. Sie wird durch einen weiteren Aspekt noch verstärkt: Das Grundgesetz fügt auf diese Weise Deutschland auch in die Tradition aller westlichen Demokratien ein, so wie das zuvor die Weimarer Reichsverfassung getan hatte. Denn seit den Prototypen bürgerlich-demokratischer Verfassungen in den USA (1787) und Frankreich (1791) ist die besagte Teilhabe des Parlamentes eine „systembedingte Selbstverständlichkeit“ und „regelmäßige Begleiterscheinung“ (Baade). Bezeichnenderweise hat das Dritte Reich im Ermächtigungsgesetz (1933) das Zustimmungsrecht des Parlamentes sofort wieder aufgehoben. Mit anderen Worten: Die Regelung des Wilhelminischen Reiches und des Dritten Reiches war exzep tionell, der Parlamentsvorbehalt des Grundgesetzes ist es nicht!

Und da das Parlament in den genannten Fällen fundamentaler außenpolitischer Entscheidungen nicht nur mitwirkt, sondern das letztentscheidende Wort hat, ist die Auffassung des Völkerrechtlers Menzel gut begründet, nämlich damit, dass die auswärtige Gewalt „eine kombinierte Gewalt (Legislative und Exekutive)“ ist. Wenn das Parlament auf die konstitutiven Entscheidungsrechte in der Außen- und Sicherheitspolitik verzich-

tete, würde Deutschland in vordemokratische Zeiten zurückfallen.

Kriminalisierung des Krieges

Zu einem „Sonderfall“ ganz anderer Art wird die genannte Verfassungsregelung dadurch, dass das Grundgesetz die völkerrechtliche Kriminalisierung des Krieges übernommen hat und deshalb im Unterschied zu allen anderen demokratischen Staaten eine Kriegserklärung (die dort selbstverständlich dem jeweiligen Parlament zusteht) nicht kennt. An die Stelle der Kriegserklärung tritt im Grundgesetz die Feststellung des Verteidigungsfalles! In der gegenwärtigen Diskussion ist dieser Zusammenhang bisher übersehen worden, ebenso wie die Tatsache, dass das Bundesverfassungsgericht ihn als politische Hauptbegründung klar benannt hat.

Die betreffende Passage lautet: „Mit der Ersetzung des Rechtsbegriffes der Kriegserklärung durch die ‚Feststellung, dass der Verteidigungsfall eingetreten ist‘, wurde berücksichtigt, dass nach den neueren geschichtlichen Erfahrungen und den nunmehr geltenden völkerrechtlichen Regeln über militärische Gewaltanwendung nicht mehr mit einer förmlichen Kriegserklärung gerechnet werden konnte. An die Stelle der von Artikel 45 Absatz 2 W(eimarer) R(eichs-) V(erfassung) vorgeschriebenen Gesetzesform trat ein einfacher, mit der Mehrheit des Artikel 42 Absatz 2 GG zu fassender förmlicher Bundestagsbeschluss.“ Der Parlamentsvorbehalt, der bei der Feststellung des Verteidigungsfalles besteht, wird also übertragen auf die Entscheidung über den Einsatz deutscher Streitkräfte im Rahmen kollektiver Zwangsmaßnahmen, dem Surrogat des Krieges. Nur insofern als Deutschland als einziges Land die Kriminalisierung des Krieges in seine Verfassung übernommen und daraus die Konsequenz gezogen hat (nämlich den Verzicht auf Kriegserklärungen), ist die

Übertragung des Parlamentsvorbehaltes auf militärische Auslandseinsätze außergewöhnlich.

Wer wollte das ändern? Wäre es nicht geradezu grotesk, wenn man für die Regelung von Steuer-, Gesundheits- oder Versorgungsfragen (von geringeren Gesetzesmaterien ganz zu schweigen) die Letztentscheidung des Bundestages für erforderlich hielte, nicht aber für die Entscheidung über einen De-facto-Krieg, bei dem von den Soldaten und neuerdings von den Soldatinnen der Einsatz ihres Lebens verlangt wird? Zudem sind sehr wohl Situationen denkbar, in denen aus der Teilnahme an kollektiven Zwangsmaßnahmen eine direkte Bedrohung oder gar ein Angriff auf das deutsche Territorium, also der Verteidigungsfall, folgen kann. Die Entwicklung nach dem Terror-Angriff auf die USA könnte ein derartiges Szenario Realität werden lassen. Alle genannten Gründe lassen mithin nur einen Schluss zu: Der Parlamentsvorbehalt bei der Entscheidung über militärische Auslandseinsätze ist demokratisch, verfassungspolitisch und realpolitisch unverzichtbar.

Bedingungen der „neuen Gewaltenteilung“

Was nun die Anwendung dieses Parlamentsvorbehaltes in der politischen Praxis anbelangt, so ist der springende Punkt, dass im parlamentarischen Regierungssystem eine „neue Gewaltenteilung“ die klassische überlagert. Das heißt, im Unterschied zum präsidentiellen Regierungssystem wird hier die Gegenüberstellung von Regierung und Parlament weitgehend fiktiv. Von wenigen besonderen Konstellationen abgesehen, sind realiter Regierung und Parlament nicht mehr voneinander abgegrenzte, unabhängige Handlungseinheiten oder Machtfaktoren. Das Parlament ist keine politische Einheit, sondern Parlamentsmehrheit und Parlamentsminderheit stehen sich

kompetitiv gegenüber. Die neue Trennungslinie verläuft zwischen der Regierung und den Mehrheitsfraktionen, die eine politische Aktions-Gemeinschaft bilden, einerseits und den Minderheitsfraktionen, der Opposition, andererseits. Die Parlamentsmehrheit ist „an der Regierung“, die Parlamentsminderheit ist „nicht an der Regierung“. Diese Redewendungen charakterisieren recht zutreffend die realen politischen Verhältnisse. Manche Staatsrechtler und Publizisten erkennen diesen Sachverhalt, halten die neue Gewaltenteilung verfassungsrechtlich für irrelevant oder gar für verfassungswidrig; sie sehen darin „eine von politikwissenschaftlichen Erwägungen dominierte Auffassung“ (v. Arnim). Indes, die These von der neuen Gewaltenteilung wird keineswegs nur von Politikwissenschaftlern vertreten. Vielmehr haben die Verfassungsrichter Böckenförde und Kruis in einer „abweichenden Meinung“ zur Mehrheitsentscheidung vom 12. Juni 1994 (im Zusammenhang mit dem Organstreitverfahren der FDP-Fraktion) mit großer Klarheit auf die „in der im parlamentarischen Regierungssystem regelmäßig bestehende(n) politische(n) Identität von Regierung und sie tragender Parlamentsmehrheit“ verwiesen und ihr Votum auf diesem Sachverhalt aufgebaut.

Daraus folgt für unser Problem, dass sich auch der Parlamentsvorbehalt bei militärischen Auslandseinsätzen gemäß der neuen Gewaltenteilung realisiert. Die Regierung und die Fraktionsführung müssen sich bei anstehenden Entscheidungen (wie auch beim Aushandeln und beim Abschluss von völkerrechtlichen Verträgen) der Zustimmung der Abgeordneten der Regierungsfraktion versichern. Nur wenn die beiden sich überlagernden Gruppen, Regierung und Regierungsfraktion, übereinstimmen, ist eine verbindliche, „konstruktive“ Entscheidung möglich, nur dann sollte sie möglich

sein. Der Kanzler kann zwar gegebenenfalls versuchen, die Regierungsfraktionen durch die Verbindung der Einsatzentscheidung mit der Vertrauensfrage zu disziplinieren, aber wenn er damit scheitert, zeigt dies, dass die politische Identität von Regierung und Regierungsfraktionen nicht mehr vorhanden ist. Dann sind Parlamentsauflösung und Neuwahlen die mögliche Folge; das heißt, der Wähler hat das Wort – es sei denn, es kommt mithilfe eines konstruktiven Misstrauensvotums zur Bildung einer neuen Regierung, und die bisherige Opposition kommt in Kombination mit einer bisherigen Regierungsfraktion oder einer hinreichenden Zahl ihrer Mitglieder an die Regierung.

Die Bestimmung über die konstitutive Entscheidung des Bundestages ist also unter den Bedingungen der neuen Gewaltenteilung der Test, ob in dieser Frage von größter politischer Tragweite die Handlungseinheit aus Regierung und Regierungsfraktionen noch besteht oder nicht. Wenn zu erwarten ist, dass eine hinreichende Zahl von Oppositionsabgeordneten für die Entscheidung stimmt, entfällt der Disziplinierungsdruck in der Koalition, sodass die Abweichler ungestraft, also ohne Gefährdung der Regierungsfähigkeit, Nein sagen können. In dem die Oppositionsfraktionen die konstitutive Entscheidung mittragen, unterstützen sie die Regierungskoalition, machen sie sie erst handlungsfähig, falls sie in der anstehenden Frage keine „eigene“ Mehrheit hat. Freilich wird die Opposition nur dann nicht opponieren, wenn sie inhaltlich die Politik, die von der bestehenden Aktionsgemeinschaft (Regierung plus Regierungsfraktionen) beziehungsweise von deren Mehrheit vertreten wird, teilt. Oder wenn sie – aus welchen Gründen auch immer – entweder keine Möglichkeit für ein konstruktives Misstrauensvotum sieht oder Neuwahlen fürchtet. Von derartigen taktischen oder strategi-

schen Überlegungen abgesehen, ist die Zustimmung der Opposition bei einer konstruktiven Entscheidung über einen militärischen Auslandseinsatz ein Indiz dafür, dass eine große Mehrheit der Repräsentanten des Deutschen Volkes und nicht nur die Regierungsfraktionen und ihre Regierung das nationale Interesse in diesem Fall identisch definiert, was bekanntermaßen nicht häufig der Fall ist. In Krisenzeiten ist ein solcher nationaler Konsens sicherlich anzustreben und positiv zu bewerten.

Dadurch kann allerdings eine systemnotwendige Funktion der Opposition beeinträchtigt werden, nämlich gegenüber dem etablierten außenpolitischen Programm von Regierung und Regierungsfraktionen Alternativen zu erarbeiten, in den Parlamentsdebatten und in der breiteren Öffentlichkeit zur Diskussion zu stellen und im Falle der Regierungsübernahme zu verwirklichen, und zwar insbesondere dann, wenn dynamische Veränderungen in den internationalen Beziehungen eintreten. In der Vergangenheit waren die außen- und sicherheitspolitischen Grundentscheidungen meist zwischen der jeweiligen Regierung und den Regierungsfraktionen einerseits und der jeweiligen Opposition andererseits heftig umstritten. Häufig war es die Opposition, die die Veränderungen in der internationalen Politik klarer perzipierte und notwendige Alternativen oder Anpassungskonzepte entwickelte, die dann handlungsbestimmend wurden, nachdem sie an die Regierung gekommen war.

Die aktuelle Konkretisierung

Die beiden aktuellen Fälle, die Mazedonien-Entscheidung und die Entscheidung über Bündnisfall und Bundeswehreinsatz nach dem Terror-Angriff auf die USA, sind geradezu exemplarische Konkretisierungen der erörterten Varianten, die sich bei der Anwendung des Parlaments-

vorbehalts unter den Bedingungen der neuen Gewaltenteilung ergeben. In beiden Fällen war die politische Identität von Regierung und Regierungsfraktionen nicht hinreichend beziehungsweise wird sie eventuell nicht hinreichend sein. Und die Oppositionsfraktionen (mit Ausnahme der PDS) stimmen inhaltlich mit der Politik der rot-grünen Koalition überein, sodass „Abweichler“ im Regierungslager das Ende der Koalition nicht fürchten müssen. Dass die Opposition im Mazedonienfall den Kanzler nicht gezwungen hat, die Vertrauensfrage mit der Einsatzentscheidung zu verbinden, resultiert aber nicht nur aus der fehlenden Übereinstimmung mit den sozialdemokratischen und grünen „Abweichlern“ und aus der prinzipiellen proatlantischen und proeuropäischen Übereinstimmung mit der Regierung und der Mehrheit der Regierungsfraktionen, sodass die Kritik an der mangelhaften Ausrüstung der Bundeswehr und an dem unzureichenden Einsatzmandat zurücktreten musste. Wichtiger dürfte erstens gewesen sein, dass rein zahlenmäßig die Opposition keine Chance hatte beziehungsweise hat, über ein konstruktives Misstrauensvotum an die Regierung zu gelangen, und zweitens, dass die stärkste Oppositionsfraktion, die CDU/CSU, Neuwahlen, die der Kanzler im Falle einer (keineswegs sicheren) Niederlage bei der Vertrauensfrage hätte anstreben können, in Anbetracht ihres desolaten Zustandes fürchtete. Die CDU/CSU glaubte offenbar nicht an einen Wahlsieg beziehungsweise an eine Koalitionsmöglichkeit mit der FDP aufgrund von Neuwahlen.

Zudem, aber weniger gewichtig dürfte die Furcht vor einer internationalen Isolierung im Falle eines Neins ausschlaggebend gewesen sein. Denn den Verbündeten hätte man das Nein bei der Abstimmung über die Mitwirkung deutscher Streitkräfte sehr wohl vermitteln können, nämlich als Weg zur

Wiederherstellung (nicht zur Gefährdung) der Bündnis- und Europa-Fähigkeit Deutschlands, ohne dass dadurch die NATO-Aktion in Mazedonien beeinträchtigt worden wäre. Nicht Deutschland hätte sich (wie der Kanzler meint) „blamiert“, sondern die rot-grüne Koalition.

Anders ist die Situation im aktuellen Fall. Eine (wenn auch nur vorübergehende) Handlungsunfähigkeit Deutschlands bei der Erfüllung der Bündnisverpflichtungen in dieser überaus kritischen weltpolitischen Lage kann die Opposition nicht verantworten und wäre auch nicht zu vermitteln, weder den eigenen Bürgern noch den Alliierten! Und schon gar nicht sind Neuwahlen anzustreben oder durchzuführen. Dass der Parlamentsvorbehalt zwingend eine konstitutive Entscheidung des Parlaments notwendig macht, ermöglicht den willkommenen Beweis, dass das nationale Interesse von einer großen Mehrheit identisch perzipiert und definiert wird – ungeachtet der Frage, ob die politische Identität zwischen der bestehenden Regierung und ihren Fraktionen in hinreichendem Maße vorhanden ist oder nicht.

Bei der konstitutiven Entscheidung und deren Implementierung in der folgenden Phase wird sich zeigen, welchen Parteien und welchen Volksvertretern die zutreffende Wahrnehmung der internationalen Veränderungen und die notwendige Anpassung der deutschen Politik zugerechnet werden kann. In diesem Sinne ist der Parlamentsvorbehalt geeignet, den Bürgern und Wählern die Möglichkeit zu geben, die konkurrierenden Parteien zu testen und auf dieser Grundlage bei künftigen Wahlen zu entscheiden. Darin erweist sich die eigentliche demokratische Ratio und der herausragende positive Effekt des Parlamentsvorbehalts im parlamentarischen Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland.