

Auslandseinsätze der Bundeswehr: Zwischen Bündnisverpflichtungen, Parlamentsvorbehalt und öffentlicher Meinung

Brummer, Klaus

Veröffentlichungsversion / Published Version

Zeitschriftenartikel / journal article

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

Verlag Barbara Budrich

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Brummer, K. (2015). Auslandseinsätze der Bundeswehr: Zwischen Bündnisverpflichtungen, Parlamentsvorbehalt und öffentlicher Meinung. *GWP - Gesellschaft. Wirtschaft. Politik*, 64(1), 49-60. <https://doi.org/10.3224/gwp.v64i1.18257>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY Lizenz (Namensnennung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:

<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY Licence (Attribution). For more information see:

<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0>

Auslandseinsätze der Bundeswehr: Zwischen Bündnisverpflichtungen, Parlamentsvorbehalt und öffentlicher Meinung

Klaus Brummer

Zusammenfassung:

Vor dem Hintergrund der jüngsten Debatte über eine größere Rolle Deutschlands in der Welt diskutiert dieser Beitrag unterschiedliche Aspekte in Bezug auf die Bundeswehr als ein Instrument der deutschen Außen- und Sicherheitspolitik. Im Mittelpunkt stehen die Entwicklung der Bundeswehr zu einer Armee im (Auslands-)Einsatz, die Konzeptionalisierung der Bundeswehr als Parlamentsarmee sowie die Haltung der deutschen Öffentlichkeit zu Auslandseinsätzen der Bundeswehr.

1. Einleitung

Anfang 2014 versuchten der Bundespräsident und Vertreter der Bundesregierung, eine Debatte über die Frage nach der künftigen Rolle Deutschlands in der Welt anzustoßen. Dabei ging es auch um die Verwendung der Bundeswehr als Instrument der deutschen Außen- und Sicherheitspolitik. In seiner Ende Januar 2014 auf der Münchener Sicherheitskonferenz gehaltenen Rede mahnte Bundespräsident Joachim Gauck, dass „[d]ie Beschwörung des Altbekannten künftig nicht ausreichen“ werde (Gauck 2014: 117), um den sich rasch wandelnden sicherheitspolitischen Herausforderungen begegnen zu können. Sein Plädoyer für die künftige Ausrichtung der deutschen Außen- und Sicherheitspolitik lautete daher: „Die Bundesrepublik sollte sich als guter Partner früher, entschiedener und substantieller einbringen“ (Gauck 2014: 118). Der Bundespräsident bezog sich hierbei auch auf den Einsatz der Bundeswehr im Ausland im Verbund mit seinen Partnern, wo „Deutschland (...) weder aus Prinzip



Prof. Dr. Klaus Brummer

Professur für Politikwissenschaft: Außenpolitik und
Internationale Politik (Vertretung)
Katholische Universität Eichstätt-Ingolstadt

„nein‘ noch reflexhaft ‚ja‘ sagen“ dürfe (Gauck 2014: 119).

Ähnliche Argumente wurden von Außenminister Frank-Walter Steinmeier und Verteidigungsministerin Ursula von der Leyen vorgebracht. Am Tag vor der Rede des Bundespräsidenten betonte der Außenminister vor dem Deutschen Bundestag: „So richtig die Politik der militärischen Zurückhaltung ist, sie darf nicht als eine Kultur des Heraushaltens missverstanden werden“ (Bulletin der Bundesregierung 2014). Und die Verteidigungsministerin pflichtete im Rahmen der Münchener Sicherheitskonferenz dem Bundespräsidenten wie auch dem Außenminister mit den Worten bei: „Gleichgültigkeit ist für ein Land wie Deutschland keine Option, weder aus sicherheitspolitischer noch aus humanitärer Sicht“ (Presse- und Informationsamt der Bundesregierung 2014: 218).

Die vom Bundespräsidenten und den beiden Ministern angestoßene Debatte über die Ausgestaltung und Fortentwicklung der deutschen Rolle in der Welt, die als letztes Mittel auch den Einsatz des Militärs beinhalten sollte, erwies sich als Strohfeder. Schnell zogen aufkommende bzw. sich weiter verschärfende Krisen und Konflikte, etwa in der Ukraine oder im Irak, die Aufmerksamkeit auf sich. Ungeachtet dessen stellt sich unvermindert die Frage, ob bzw. auf welche Art und Weise Deutschland künftig mehr internationale Verantwortung übernehmen soll.

Um zur Fundierung dieser überfälligen und auch in naher Zukunft sicher erneut aufkommenden Debatte beizutragen, diskutiert dieser Beitrag zunächst die Entwicklung der Bundeswehr zu einer „Armee im Einsatz“. Anschließend werden die Folgen der Konzeptionalisierung der Bundeswehr als „Parlamentsarmee“ diskutiert. Abschließend stellt sich die Frage nach der Haltung der deutschen Öffentlichkeit bzgl. der Nutzung der Bundeswehr zur Verfolgung außen- und sicherheitspolitischer Zielsetzungen.

2. Die Bundeswehr als Einsatzarmee

Die neue Einsatzwirklichkeit der Bundeswehr

Die Bundeswehr hat sich zu einer „Armee im Einsatz“ entwickelt. Dies zeigt sich schon allein an den mehr als 17 Milliarden Euro, die seit Anfang der 1990er Jahre für Auslandseinsätze ausgegeben wurden (Deutscher Bundestag 2013: 10). Mitunter wird dabei vergessen, dass die Entsendung der Bundeswehr ins Ausland im Rahmen von multinationalen Missionen zum Krisen- und Konfliktmanagement ein vergleichsweise junges Phänomen ist, das es vor dem Ende des Ost-West-Konflikts nicht gab. Die Einsätze begannen erst Anfang der 1990er Jahre, und dies in einer verfassungsrechtlichen Grauzone. Klarheit in die Frage, ob Auslandseinsätze der Bundeswehr überhaupt mit dem Grundgesetz vereinbar sind, brachte erst ein Urteil des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) aus dem Jahr 1994, das im folgenden Abschnitt genauer dargestellt wird. In diesem Abschnitt richtet sich der Blick auf die Einsatzrealität der Bundeswehr.

Tabelle: Laufende Auslandseinsätze der Bundeswehr (Auswahl)

Einsatz	Einsatzgebiet	Aktuelle Stärke	Mandatsobergrenze (aktuelles Mandat)	Verabschiedung des ersten Mandats	Institutioneller Rahmen
International Security Assistance Force (ISAF)	Afghanistan, Usbekistan	1575	3300	Dezember 2001	NATO
Kosovo Force (KFOR)	Kosovo	673	1850	Juni 1999	NATO
European Union Naval Force – Operation Atalanta (NAVFOR Atalanta)	Horn von Afrika und angrenzende Seegebiete	295	1200	Dezember 2008	EU
Active Fence	Türkei	277	400	Dezember 2012	NATO
Operation Active Endeavour	Mittelmeer	214	500	November 2003	NATO
European Training Mission in Mali (EUTM Mali)	Mali	148	250	Februar 2013	EU
United Nations Interim Force in Libanon (UNIFIL)	Libanon	135	300	September 2006	VN
United Nations Mission in South Sudan (UNMISS)	Südsudan	16	50	Juli 2011	VN
United Nations/African Union Mission in Darfur (UNAMID)	Sudan	11	50	November 2007	VN
United Nations Multidimensional Integrated Stabilization Mission in Mali (MINUSMA)	Senegal, Mali	7	150	Februar 2013	VN
European Union Training Mission in Somalia (EUTM Somalia)	Somalia	4	20	April 2014	EU
European Union Military Operation in the Central African Republic (EUFOR RCA)	Zentralafrikanische Republik	4	80	April 2014	EU
United Nations Mission for the Referendum in Western Sahara (MINURSO)	Westsahara	4	20	Oktober 2013	VN

Quelle: Angepasste Darstellung basierend auf der Homepage der Bundeswehr (www.bundeswehr.de). Stand: 20. Oktober 2014.

Die Tabelle bietet einen Überblick über laufende Einsätze der Bundeswehr. Die Tabelle zeigt, dass sich Anfang Oktober 2014 rund 3400 Soldatinnen und Soldaten der Bundeswehr im Auslandseinsatz befanden. Verglichen mit früheren Einsatzkontingenten ist diese Zahl niedrig. Noch im Jahr 2012 standen allein für die ISAF-Mission in Afghanistan fast 5000 Soldatinnen und Soldaten zur Verfügung.

Aus der Tabelle geht weiterhin hervor, dass einzelne Einsätze zum Teil schon mehr als ein Jahrzehnt andauern. Ins Auge stechen hierbei insbesondere die Einsätze im Kosovo (KFOR) und in Afghanistan (ISAF), an denen sich die Deutschland seit 1999 bzw. 2001 beteiligt. Die Tatsache, dass beide Einsätze bereits während der ersten Amtszeit Gerhard Schröders als Bundeskanzler begonnen wurden, zeigt die mögliche – und gerade bei der ISAF-Mission auch so nicht erwartete – Langfristigkeit mi-

litärischer Einsätze, aus der sich zumindest in Teilen die Zurückhaltung der heutigen Entscheidungsträger zum Eingehen neuer militärischer Verpflichtungen erklärt.

Darüber hinaus zeigt die Tabelle die durchgängige institutionelle Einbettung der Auslandseinsätze der Bundeswehr. Diese ist im Verbund mit den Streitkräften anderer Staaten aktiv, sei es im Rahmen der NATO, der Europäischen Union (EU) oder der Vereinten Nationen (VN). Derzeit ist der Großteil der deutschen Kräfte in den von der NATO geführten Missionen tätig (etwa 82 Prozent der derzeit eingesetzten Soldatinnen und Soldaten), gefolgt von EU-Einsätzen (etwa 13 Prozent) und VN-Missionen (etwa fünf Prozent). Im Rahmen der NATO gehört Deutschland zu den größten Truppenstellern. Bei der ISAF-Mission in Afghanistan nahm es Anfang September 2014 hinter den USA und Großbritannien den dritten Rang unter den truppenstellenden Nationen ein (NATO 2014a), und bei der KFOR-Mission im Kosovo war Deutschland Mitte Oktober 2014 sogar der größte Truppensteller (NATO 2014b). Bei den Truppenstellern für VN-geführte Missionen rangierte Deutschland Ende September 2014 hingegen auf Platz 57, eingebettet zwischen Serbien und Österreich (Vereinte Nationen 2014a).

Was die Tabelle nicht ausdrückt, ist der Umstand, dass die Einbettung der Bundeswehreinheiten in multinationale Missionen im Rahmen von NATO, EU und VN nicht gleichbedeutend ist mit einem Automatismus dahingehend, dass sich die Bundeswehr an sämtlichen Einsätzen der drei Organisationen beteiligt. So ist Deutschland bspw. nicht länger an der EU-Militärmission in Bosnien und Herzegowina (EUFOR Althea) beteiligt, und an den NATO-Missionen zur Bekämpfung der Piraterie am Horn von Afrika (derzeit Operation Ocean Shield) hat es zu keinem Zeitpunkt teilgenommen.

Abgesehen von wenigen Ausnahmen wie den eben benannten beteiligt sich Deutschland allerdings in der Regel schon an Missionen von NATO und EU. Dass jedoch auch der seltene Fall eines deutschen Abseitsstehens (in diesem Fall von einer NATO-Mission) einen großen politischen Schaden anrichten kann, zeigte sich im Falle Libyens. Zunächst löste die deutsche Enthaltung bei der am 17. März 2011 durchgeführten Abstimmung zur VN-Resolution 1973, die die Einrichtung einer Flugverbotszone zum Schutz der libyschen Zivilbevölkerung vorsah, gerade unter den westlichen Partnerstaaten Verwunderung und Verärgerung aus.¹ Erschwerend hinzu kam die folgende Nichtbeteiligung an den Militäraktionen der NATO zur Umsetzung der VN-Resolution, was zusammengenommen zur „Isolierung Deutschlands in der westlichen Welt“ führte und als „ein diplomatischer Schadensfall höchsten Ausmaßes“ (Sattar 2011) galt.

Die Nicht-/Beteiligung an VN-geführten Missionen

Für VN-geführte Missionen ergibt sich ein grundsätzlich anderes Bild als bei den Missionen von NATO und EU. Hier ist ein Abseitsstehen Deutschlands nicht die Ausnahme, sondern eher die Regel. Deutschland nimmt derzeit an weniger als der Hälfte der 14 VN-geführten Missionen teil, die einen Einsatz militärischer Kräfte beinhalten (Vereinte Nationen 2014b). Nicht beteiligt ist Deutschland etwa an den VN-Missionen MINUSCA in der Zentralafrikanischen Republik, MINUSTAH in Haiti und MONUSCO in der Demokratischen Republik Kongo. Hinzu kommt, wie bereits oben angeführt, der ohnehin geringe Anteil der sich im Auslandseinsatz befindenden deutschen Soldatinnen und Soldaten, der im Rahmen von VN-geführten Missionen aktiv ist.

Den VN-Missionen kommt somit eine nachrangige Bedeutung zu. Ursächlich hierfür sind u.a. die schiere Zahl an VN-Missionen, an denen sich die Bundeswehr aufgrund begrenzter Fähigkeiten nicht durchweg einbringen kann, wie auch Probleme bzgl. der materiellen und personellen Ausstattung der Missionen, denen auch eine deutsche Beteiligung nicht würde abhelfen können. Angesichts der Unterschiede in der deutschen Beteiligung in Missionen von NATO und EU auf der einen und den VN auf der anderen Seite sprechen Heiko Nitzschke und Peter Wittig treffend von einer „Friedenssicherung ‚à la carte“ (Nitzschke/Wittig 2007: 93). Nicht vergessen werden darf allerdings, dass Deutschland zu den größten Beitragszahlern für VN-geführte Missionen gehört und dass die Einsätze von NATO und EU, in denen sich die Bundesrepublik hauptsächlich einbringt, in den allermeisten Fällen von den VN mandatiert worden sind und somit zur Durchsetzung der Ziele der Organisation beitragen.

Deutschland in der „Multilateralismusfalle“?

Die Nichtbeteiligung an Missionen von NATO und EU zeigt, dass es auch für diese Organisationen keine „Multilateralismusfalle“ gibt. Markus Kaim versteht darunter, dass Deutschland einer beschlossenen multinationalen Mission bzw. einer Mission, deren Beschluss kurz bevorsteht, „keinen substantiellen (...) Beitrag verweigern kann“ (Kaim 2007: 44). Die angeführten Beispiele der Nichtteilnahme Deutschlands an Missionen der NATO, auf die sich Kaim hauptsächlich bezog, oder der EU – ganz abgesehen von den Einsätzen der VN – zeigen freilich, dass Deutschland sehr wohl die Möglichkeit hat, den Missionen einen substantiellen bzw. überhaupt einen Beitrag zu verweigern.

Wenn es somit keinen Automatismus zur Entsendung der Bundeswehr in Auslandseinsätze gibt, bleibt die Frage, auf welcher Grundlage die Entscheidungen getroffen werden. Die mit der Festlegung etwaiger Kriterien für Entsendeentscheidungen einhergehende Herausforderung verdeutlicht der folgende Verweis auf die vielfältigen Faktoren, die hierbei beachtet werden müssten: „Die eigenen Werte und materiellen Interessen, Bündnisinteressen, die Wahrnehmung des Konflikts durch die nationale und die Welt-Öffentlichkeit, all dies spielt in die Entscheidung über einen Militäreinsatz hinein“ (Bredow 2008: 247).

Trotz (oder wegen) der Komplexität der Thematik gab es in den vergangenen Jahren eine ganze Reihe von Vorschlägen aus Politik und Wissenschaft zu Leitlinien, die den Entscheidungsträgern zur Orientierung bei Beschlüssen zu Auslandseinsätzen dienen sollten (für Details siehe Brummer 2012). Einigkeit besteht darüber, dass die Festlegung einzelner Kriterien für Entsendeentscheidungen nicht gleichbedeutend sein kann und darf mit einer „Checkliste“, die es schlicht abzuarbeiten gelte und die bei der Erfüllung einer bestimmten Zahl von Kriterien automatisch eine bestimmte Reaktion nach sich ziehen würde. Vielmehr müsse von Fall zu Fall entschieden werden. Als Voraussetzungen für einen möglichen Einsatz werden bspw. die Einbettung des Einsatzes in einen multilateralen Rahmen, eine völkerrechtliche Mandatierung, die Verknüpfung des Einsatzes mit deutschen Interessen, das Vorhandensein einer „Exitstrategie“ sowie die Einbettung des Einsatzes in ein übergeordnetes politisches Gesamtkonzept genannt.

Problematisch an derlei Auflistungen ist bereits die Anzahl der zu berücksichtigenden Faktoren. Ferner bleibt die Gewichtung der einzelnen Faktoren untereinander unklar. Ebenso offen ist, wie viele Abstriche von den Kriterien gemacht werden

dürfen, um dennoch zu einer Zustimmung zu einem Einsatz zu gelangen. Darüber hinaus ist zu bedenken, dass die teilweise sehr allgemein gehaltenen Kriterien Spielraum für Interpretationen und Abwägungen lassen und sich aus diesem Grund eindeutigen und „objektiven“ Antworten entziehen.

3. Die Bundeswehr als Parlamentsarmee

Das wegweisende Urteil des Bundesverfassungsgerichts

Wie bereits angeführt, liegen die Anfänge der Auslandseinsätze der Bundeswehr in der ersten Hälfte der 1990er Jahre. In diesem Zeitraum beteiligte sich Deutschland mit Angehörigen der Bundeswehr an VN-Friedensmissionen, z.B. auf dem Balkan und in Somalia. Diese Einsätze bildeten dann auch die Referenzpunkte für das wegweisende Urteil des BVerfG vom 12. Juli 1994.² Es ging konkret um die Beteiligungen der Bundeswehr an der von der Westeuropäischen Union (WEU) und der NATO auf der Grundlage einer VN-Resolution durchgeführten Überwachung eines Embargos gegen die Föderative Republik Jugoslawien, an AWACS-Flügen der NATO zur Überwachung eines von den VN verhängten Flugverbots für Militärflugzeuge im Luftraum über Bosnien und Herzegowina sowie an der VN-geführten Mission UNOSOM II in Somalia.

Der Kern des Karlsruher Richterspruchs lautete, dass Art. 24 Abs. 2 GG Deutschland nicht nur den Eintritt in Systeme kollektiver Sicherheit – die Richter verwiesen auf die VN wie auch auf die NATO und die WEU³ – und damit verbundene Einschränkungen seiner Hoheitsrechte ermögliche. Der Artikel erlaube zugleich die Übernahme der mit einer solchen Zugehörigkeit verbundenen Aufgaben und Pflichten. Letzteres könne die Bereitstellung militärischer Mittel beinhalten. Voraussetzung für die Entsendung bewaffneter Streitkräfte sei allerdings die konstitutive Zustimmung des Bundestags (Parlamentsvorbehalt). Die Bundeswehr wurde somit zu einer „Parlamentsarmee“.

In rechtlicher Hinsicht schloss das Urteil des BVerfG die von Christian Hacke konstatierte Kluft, die in Deutschland zwischen „[r]hetorische[m] Anspruch und politische[r] Realität hinsichtlich weltweiter Verantwortung“ (Hacke 2003: 418) bestanden hatte. Seit dem Richterspruch ist die Frage nach einer Beteiligung der Bundeswehr an multinationalen Einsätzen eine politische Frage geworden, die wiederum in den letzten Jahren wiederholt positiv – im Sinne einer Beteiligung Deutschlands an solchen Einsätzen – beantwortet worden ist. Die Ausführungen zur „Armee im Einsatz“ belegen dies.

Hinsichtlich der praktischen Umsetzung der „Parlamentsarmee“ forderten die Karlsruher Richter, dass die von ihnen festgelegte Notwendigkeit der konstitutiven Zustimmung des Bundestags zu Auslandseinsätzen der Bundeswehr in ein Gesetz überführt würde. Dieses Gesetz ließ jedoch mehr als ein Jahrzehnt auf sich warten. Erst im März 2005 verabschiedete der Bundestag das Parlamentsbeteiligungsgesetz (ParlBG). Gleichwohl wurden bereits in den Jahren zuvor die Vorgaben des BVerfG bzgl. der Notwendigkeit der parlamentarischen Zustimmung zu Entsendeentscheidungen auch ohne diese einfachgesetzliche Grundlage in der Praxis umgesetzt.

Das Parlamentsbeteiligungsgesetz

Das ParlBG greift die Vorgaben der Karlsruher Richter auf und spezifiziert diese. Maßgeblich ist § 1 Abs. 2 ParlBG, der die Notwendigkeit der „Zustimmung des Bundestages“ zum „Einsatz bewaffneter deutscher Streitkräfte außerhalb des Geltungsbereichs des Grundgesetzes“ fest schreibt. Als Einsatz gilt dabei, wenn die Streitkräfte „in bewaffnete Unternehmungen einbezogen sind oder eine Einbeziehung in eine bewaffnete Unternehmung zu erwarten ist“ (§ 2 Abs. 1 ParlBG). Neben dem Zustimmungserfordernis vor dem Beginn eines Einsatzes weist das ParlBG dem Bundestag auch ein Rückholrecht zu. Sollten sich bspw. die Gegebenheiten im Einsatzgebiet im Laufe der mandatierten Einsatzdauer grundlegend ändern, kann der Bundestag „die Zustimmung zu einem Einsatz...widerrufen“ (§ 8 ParlBG).

Trotz der auf den ersten Blick weit reichenden Kompetenzen des Bundestags ist jedoch auf wenigstens drei eng miteinander verbundene Aspekte zu verweisen, welche die Rolle der Parlamentarier gegenüber der Bundesregierung schmälern. Erstens geht die Initiative stets von der Bundesregierung aus. Nur diese kann Anträge zur Entsendung der deutschen Streitkräfte ins Ausland einbringen (§ 3 Abs. 1 ParlBG). Zweitens schreibt die Bundesregierung in diesen Anträgen bereits die maßgeblichen Parameter des Einsatzes fest, etwa den Auftrag, das Einsatzgebiet, die Höchstzahl der einzusetzenden Kräfte und die Dauer des Einsatzes (§ 3 Abs. 2 ParlBG). Und drittens kann der Bundestag den Anträgen der Bundesregierung nur in ihrer Gesamtheit zustimmen oder diese ablehnen (§ 3 Abs. 3 ParlBG). Änderungen an den von der Bundesregierung gemachten Vorgaben sind nicht möglich.

Vor dem Hintergrund der geteilten Kompetenzen zwischen Bundesregierung und Bundestag bei Entsendeentscheidungen hat sich eine Debatte darüber entwickelt, ob eine bzw. welche der beiden Institutionen den größeren Einfluss hat. Auf der einen Seite wird auf die auch international starke Stellung des Bundestags bzgl. seiner „war powers“ verwiesen (Dieterich et al. 2010), die sich nicht nur auf das ParlBG beziehen, sondern auch informelle Einflussnahmemöglichkeiten v.a. der Regierungsfractionen auf „ihre“ Regierung (z.B. in Fraktionsrunden) beinhalteten. Diese führten dazu, dass die Interessen gerade der Regierungsfractionen bereits im Zuge der Entwicklung der Anträge durch die Regierung aufgegriffen und berücksichtigt würden (z.B. Biermann 2004). Andererseits wird auf die starke Stellung der Regierung verwiesen. Diese zeige sich nicht nur in den bereits angeführten Punkten (Initiativrecht etc.), sondern auch darin, dass die Bundesregierung gegenüber den Parlamentariern internationale „Vorfestlegungen“ geltend machen kann. Gemeint sind von der Bundesregierung im Rahmen von NATO oder EU eingegangene Verpflichtungen, die möglicherweise in einen Militäreinsatz münden und denen sich die Parlamentarier nur schwer entgegenstellen können, ohne die Bündnissolidarität oder die außenpolitische Berechenbarkeit Deutschlands in Mitleidenschaft zu ziehen. Hinzu kommen weitere Begrenzungen bei der Ausschöpfung der Einflussmöglichkeiten des Bundestags. Diese können sich aus der mitunter geringen Konfliktbereitschaft der Regierungsfractionen gegenüber „ihrer“ Regierung sowie aus der Uneinigkeit sowohl innerhalb der Oppositionsfractionen wie auch fraktionsübergreifend unter Fachpolitikern ergeben (Brummer 2014).

Fest steht jedenfalls zweierlei: Zum einen hat der Bundestag seit dem wegweisenden Urteil des BVerfG aus dem Jahr 1994 bereits rund 240 Mal über die Entsendung deutscher Streitkräfte ins Ausland abgestimmt (Gauck 2014: 121). Zum anderen gab es bislang keinen einzigen Fall, in dem der Bundestag den Antrag der Bundesregie-

rung abgelehnt hat. Die wohl engste und umstrittenste Entscheidung liegt bereits mehr als ein Jahrzehnt zurück. Im November 2001 verknüpfte der damalige Bundeskanzler Gerhard Schröder die Abstimmung zur Beteiligung der Bundeswehr am globalen Einsatz gegen den internationalen Terrorismus (Operation Enduring Freedom) mit der Vertrauensfrage nach Art. 68 Abs. 1 GG. Mittels dieser „verbundenen Vertrauensfrage“ wollte der Bundeskanzler die Regierungsfractionen – v.a. diejenige von Bündnis 90/Die Grünen – disziplinieren und die „Kanzlermehrheit“ erhalten, was ihm auch gelang.

Muss der Parlamentsvorbehalt angepasst werden?

Abschließend ist anzuführen, dass sich in den letzten Jahren die Zweifel dahingehend mehrten, ob das ParlBG in seiner im Jahr 2005 beschlossenen Form noch zeitgemäß sei. Angezweifelt wird v.a. die Passgenauigkeit des bestehenden Verfahrens angesichts der zunehmenden Integration der deutschen Streitkräfte in europäische („pooling and sharing“ im Rahmen der EU) und transatlantische („smart defence“ im Rahmen der NATO) Strukturen. Diese Entwicklungen werden nicht nur von der erhofften weiteren Steigerung der Kooperationsfähigkeit westlicher Streitkräfte angetrieben, die sich insbesondere in den, wie das deutsche Beispiel zeigt, in der Regel gemeinsam durchgeführten Missionen bezahlbar machen sollte. Darüber hinaus führen auch stagnierende, wenn nicht sogar sinkende Verteidigungsbudgets dazu, dass vermehrt gemeinsame – und damit im Idealfall kostengünstigere – Strukturen geschaffen werden.

Angesichts dieser fortschreitenden militärischen Integration der Bundeswehr in multinationale Strukturen hat sich die Frage ergeben, ob die Beteiligungsrechte des Bundestags angepasst werden müssten. Die Frage wird derzeit von der „Kommission zur Überprüfung und Sicherung der Parlamentsrechte bei der Mandatierung von Auslandseinsätzen der Bundeswehr“ diskutiert. Die Einsetzung der Kommission wurde im März 2014 vom Bundestag beschlossen. Im Folgemonat nahm sie unter dem Vorsitz des früheren Bundesverteidigungsministers Volker Rühle (CDU) ihre Arbeit auf („Rühle-Kommission“). Der vom Bundestag an die Kommission gerichtete Auftrag lautet „zu prüfen, wie auf dem Weg fortschreitender Bündnisintegration und trotz Auffächerung von Aufgaben die Parlamentsrechte gesichert werden können“ (Deutscher Bundestag 2014: 1).

Wie weit die Meinungen zur Reformnotwendigkeit des ParlBG auseinander gehen, zeigte sich im September 2014 in einer von der Kommission durchgeführten Expertenanhörung. Auf der einen Seite betonte Wolfgang Wagner, dass sich das Gesetz bewährt habe und auch die weiter zunehmende Bündnisintegration der deutschen Streitkräfte „keinen zwingenden Änderungsbedarf“ hervorrufen würde. Auf der anderen Seite sprach sich Johannes Varwick für eine Änderung des ParlBG aus. Er verwies u.a. auf die Nachteile einer ausbleibenden Zustimmung des Parlaments zum Einsatz von Kräften, die die Bundesregierung bereits zuvor gegenüber den Partnern in EU und NATO angezeigt hatte. Dies hätte negative Folgen nicht nur für die Handlungsfähigkeit der Organisationen, sondern auch für die Stellung Deutschlands in ihnen. Varwick fordert deshalb, „dass mit der Bereitschaftsmeldung deutscher Verbände für NATO und EU ein Vorratsbeschluss durch den Bundestag verabschiedet wird“. Würden die Kräfte auf dieser Grundlage tatsächlich eingesetzt, könnten die Parlamentarier von dem im ParlBG festgeschriebenen Rückholrecht Gebrauch machen.⁴

4. Bundeswehr und Öffentlichkeit

In diesem Abschnitt geht es um die Frage, wie die Entwicklung der Bundeswehr zur Einsatzarmee in der deutschen Öffentlichkeit wahr- und aufgenommen wird. Zunächst ist festzuhalten, dass die Bundeswehr laut einer vom Zentrum für Militärgeschichte und Sozialwissenschaften der Bundeswehr durchgeführten repräsentativen Umfrage ein hohes Ansehen in der deutschen Bevölkerung genießt. Rund Dreiviertel der Deutschen beurteilen die Bundeswehr „sehr positiv“ bzw. „eher positiv“ und erachten sie als eine für Deutschland „sehr wichtige“ bzw. „eher wichtige“ Institution (ZMSBw 2013: 35, 41). Diese Wertschätzung führt jedoch nicht zu einer pauschalen Unterstützung sämtlicher Aktivitäten der Bundeswehr. Dies gilt insbesondere für die Auslandseinsätze.

Auslandseinsätze der Bundeswehr gehören in den Augen der deutschen Bevölkerung heute zum Kern dessen, was mit der Bundeswehr assoziiert wird. Hinter „Krieg, Waffen, Soldaten“ rangieren „Auslandseinsätze, vor allem Afghanistan“ an zweiter Stelle unter den Aspekten, welche die deutsche Bevölkerung spontan mit der Bundeswehr verbindet (ZMSBw 2013: 12). Die in den Einsätzen geleisteten Tätigkeiten werden insgesamt als gut bewertet. So erachten 71 Prozent der Deutschen die von der Bundeswehr im Ausland erbrachten Leistungen als positiv; 24 Prozent beurteilen sie negativ (ZMSBw 2013: 37).

Die positive Bewertung der Aktivitäten der Bundeswehr im Ausland im Allgemeinen steht allerdings in einem deutlichen Kontrast zur kritischen bis ablehnenden Haltung der Bevölkerung gegenüber konkreten Auslandseinsätzen.⁵ Dies gilt insbesondere für den seit 2001 laufenden Einsatz der Bundeswehr in Afghanistan (ISAF). Dieser ist nicht nur derjenige Einsatz mit der größten Bekanntheit in der deutschen Bevölkerung: 57 Prozent der Bürger gaben in einer 2010 durchgeführten Umfrage an, alle wesentlichen oder zumindest einige Fakten des Einsatzes zu kennen; nur 16 Prozent der Befragten gaben dies bezogen auf den UNIFIL-Einsatz vor der Küste des Libanon an (Fiebig 2011: 30). Der Afghanistaneinsatz war zugleich der Auslandseinsatz, der am schlechtesten beurteilt wurde. Mehr als die Hälfte der Befragten lehnte die Beteiligung der Bundeswehr an ISAF ab. Nur 44 Prozent sprachen sich für eine deutsche Beteiligung an der Mission aus, wobei dieser Wert einen Rückgang um 20 Prozentpunkte seit 2005 darstellte (Bulmahn 2011: 38-39).

Schließlich ist festzuhalten, dass sich in der angeführten repräsentativen Umfrage des Sozialwissenschaftlichen Instituts der Bundeswehr aus dem Jahr 2010 die Mehrheit der Befragten (54 Prozent) dafür aussprach, die Bundeswehr umgehend aus Afghanistan abzuziehen. Seitens der politischen Entscheidungsträger wurde dieses Ansinnen der Bevölkerung freilich zumindest nicht unmittelbar aufgegriffen. Der Bundeswehreinsatz im Rahmen von ISAF wird erst Ende 2014 abgeschlossen, und zwar nicht aufgrund der ablehnenden Haltung der deutschen Bevölkerung, sondern im Zuge des Auslaufens der Mission als solcher. Zudem wird sich Deutschland an der Folgemission der NATO („Resolute Support“) in Afghanistan beteiligen.

Diese kurze Gegenüberstellung der Positionen der deutschen Bevölkerung auf der einen und der politischen Entscheidungsträger auf der anderen Seite verweist auf ein ungelöstes Spannungsverhältnis zwischen Öffentlichkeit und Politik in Fragen von Auslandseinsätzen. Sie bekräftigt den Befund von Heiko Biehl und Jörg Jacobs (2009: 237), laut denen „eine Lücke zwischen den politischen Vorgaben, den militärischen Maßnahmen und dem Mehrheitswillen der Bürger [klafft].“ Auch wenn die öffentliche Meinung den politischen Entscheidungsträgern gewisse, wenn auch schwer erfassba-

re „Akzeptanzgrenzen“ (Rattinger 2007: 322) setzt, zeigt sich bei Entscheidungen zu Auslandseinsätzen der Bundeswehr durchaus – und vielleicht sogar stärker als bei innenpolitischen Themen – die Bereitschaft der Entscheidungsträger, auch über längere Zeiträume hinweg gegen den Mehrheitswillen der Bevölkerung zu handeln. Dies ist nicht zuletzt deshalb möglich, weil außenpolitische Fragen in der Regel nur geringen Einfluss auf die Wahlentscheidungen haben (Schön 2010) und die Nichtbeachtung des Mehrheitswillens somit vergleichsweise geringe innenpolitische „Kosten“ nach sich zieht.

5. Fazit

Es gibt mehrere Spannungsfelder im Zusammenhang mit der Bundeswehr als einem Instrument deutscher Außen- und Sicherheitspolitik. Ein Spannungsfeld existiert zwischen den internationalen Verpflichtungen Deutschlands und der autonomen Entscheidungshoheit des Landes über die Entsendung der deutschen Streitkräfte ins Ausland. Ein zweites resultiert aus der Notwendigkeit der parlamentarischen Zustimmung für die Entsendung der Bundeswehr in Auslandseinsätze und den Zwängen, die sich aus der Funktionslogik parlamentarischer Regierungssysteme, insbesondere für die Regierungsfractionen, ergeben und die die Handlungsmöglichkeiten des Parlaments begrenzen. Ein drittes Spannungsfeld bezieht sich auf die insgesamt eher kritische Haltung der deutschen Öffentlichkeit zu Auslandseinsätzen und der mitunter dem Mehrheitswillen der Bevölkerung zuwiderlaufenden Entscheidung der Bundesregierung. Eine Debatte über die künftige Rolle Deutschlands in der internationalen Politik wird nicht umhin kommen, Antworten auf diese Punkte zu finden.

Anmerkungen

- 1 Neben Deutschland enthielten sich Russland, China, Indien und Brasilien. Demgegenüber stimmten u.a. die USA, Großbritannien, Frankreich und Portugal der Resolution zu.
- 2 Das Urteil findet sich in Grimm/Kirchhof (1997).
- 3 Im März 2010 wurde die Auflösung der WEU beschlossen. Die sicherheitspolitischen Funktionen und Aktivitäten der Organisation waren bereits im Jahrzehnt zuvor sukzessive in die EU integriert worden.
- 4 Die Stellungnahmen finden sich auf der Homepage der Kommission unter <http://www.bundestag.de/bundestag/gremien18/auslandseinsaetze/oeffentlichesitzungen/-/287468> (Stand: 22. Oktober 2014).
- 5 In der zitierten Studie des Zentrums für Militärgeschichte und Sozialwissenschaften der Bundeswehr wurde nicht nach der Haltung der Bevölkerung zu einzelnen Einsätzen gefragt. Die folgenden Daten stammen aus einer Befragung des Sozialwissenschaftlichen Instituts der Bundeswehr aus dem Jahr 2010.

Literatur

Biehl, Heiko/ Jacobs, Jörg (2009): Öffentliche Meinung und Sicherheitspolitik. In: Böckenförde, Stephan/ Gareis, Sven Bernhard (Hrsg.): Deutsche Sicherheitspolitik. Herausforderungen, Akteure und Prozesse. Opladen/Farmington Hills, 233-252.

- Biermann, Rafael (2004): Der Deutsche Bundestag und die Auslandseinsätze der Bundeswehr. Zur Gratwanderung zwischen exekutiver Prärogative und legislativer Mitwirkung. In: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 35(4), 607-626.
- Bredow, Wilfried von (2008): *Militär und Demokratie in Deutschland. Eine Einführung*. Wiesbaden.
- Brummer, Klaus (2012): Noch immer „ohne Kompass“? Die Große Koalition und Auslandseinsätze der Bundeswehr. In: Jesse, Eckhard/ Sturm, Roland (Hrsg.): *Bilanz der Bundestagswahl 2009. Voraussetzungen, Ergebnisse, Folgen*. Baden-Baden, 469-490.
- Brummer, Klaus (2014): Die begrenzten „war powers“ des Bundestags. In: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 45(3), 547-565.
- Bulmahn, Thomas (2011): Einstellungen zu den Auslandseinsätzen der Bundeswehr. In: Bulmahn, Thomas et al. (Hrsg.): *Sicherheits- und verteidigungspolitisches Meinungsklima in der Bundesrepublik Deutschland. Ergebnisse der Bevölkerungsbefragung 2010 des Sozialwissenschaftlichen Instituts der Bundeswehr. Forschungsbericht 94*. Strausberg, 37-41.
- Bulletin der Bundesregierung (2014): Rede des Bundesministers des Auswärtigen, Dr. Frank-Walter Steinmeier, zur Außen-, Europa- und Menschenrechtspolitik der Bundesregierung in der Aussprache zur Regierungserklärung der Bundeskanzlerin vor dem Deutschen Bundestag am 29. Januar 2014 in Berlin. Nr. 08-2. Berlin.
- Deutscher Bundestag (2013): Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Wolfgang Gehrcke et al. und der Fraktion DIE LINKE. Drucksache 17/14408 vom 6. August 2013. Berlin.
- Deutscher Bundestag (2014): Antrag der Fraktionen der CDU/CSU und SPD. Einsetzung einer „Kommission zur Überprüfung und Sicherung der Parlamentsrechte bei der Mandatierung von Auslandseinsätzen der Bundeswehr“. Drucksache 18/766 vom 11. März 2014. Berlin.
- Dieterich, Sandra/Hummel, Hartwig/Marschall, Stefan (2010): *Parliamentary War Powers in Europe: A Survey of 25 European Parliaments*. DCAF Occasional Paper No. 21. Geneva.
- Fiebig, Rüdiger (2011): Kenntnisse über Auslandseinsätze der Bundeswehr. In: Bulmahn, Thomas et al. (Hrsg.): *Sicherheits- und verteidigungspolitisches Meinungsklima in der Bundesrepublik Deutschland. Ergebnisse der Bevölkerungsbefragung 2010 des Sozialwissenschaftlichen Instituts der Bundeswehr. Forschungsbericht 94*. Strausberg, 29-35.
- Gauck, Joachim (2014): Deutschlands Rolle in der Welt – Anmerkungen zu Verantwortung, Normen und Bündnissen. In: *Zeitschrift für Außen- und Sicherheitspolitik* 7(2), 115-122.
- Grimm, Dieter/ Kirchhof, Paul (Hrsg.) (1997): *Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts. Studienauswahl 2* (2. Auflage). Tübingen.
- Hacke, Christian (2003): *Die Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland. Von Konrad Adenauer bis Gerhard Schröder*. München.
- Kaim, Markus (2007): Deutsche Auslandseinsätze in der Multilateralismusfalle. In: Mair, Stefan (Hrsg.): *Auslandseinsätze der Bundeswehr. Leitfragen, Entscheidungsspielräume und Lehren*. Berlin, 43-49.
- NATO (2014a): *International Security Assistance Force (ISAF): Key Facts and Figures*. Abgerufen unter <http://www.isaf.nato.int/images/media/PDFs/140904placemat.pdf> (Stand: 15. Oktober 2014).
- NATO (2014b): *Kosovo Force (KFOR): Key Facts and Figures*. Abgerufen unter http://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_2014_10/20141014_141013-KFOR-Placemat-final.pdf (Stand: 15. Oktober 2014).
- Nitzschke, Heiko/ Wittig, Peter (2007): UN-Friedenssicherung. Herausforderungen an die deutsche Außen- und Sicherheitspolitik. In: *Vereinte Nationen* 55(3), 89-95.
- Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (2014): *Stichworte zur Sicherheitspolitik*. Nr. 12/03, Dezember 2013–März 2014. Berlin.
- Rattinger, Hans (2007): Öffentliche Meinung. In: Schmidt, Siegmund et al. (Hrsg.): *Handbuch zur deutschen Außenpolitik*. Wiesbaden, 313-325.
- Sattar, Majid (2011): Die Isolierung des Systems Westerbelle. In: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 19. März, S. 4.

- Schoen, Harald (2010): Ein Bericht von der Heimatfront. Bürger, Politiker und der Afghanistan-Einsatz der Bundeswehr. In: Politische Vierteljahresschrift 51(3), 395-408.
- Vereinte Nationen (2014a): Ranking of Military and Policy Contributions to UN Operations. Abgerufen unter http://www.un.org/en/peacekeeping/contributors/2014/sept14_2.pdf (Stand: 15. Oktober 2014).
- Vereinte Nationen (2014b): UN Mission's Contributions by Country. Abgerufen unter http://www.un.org/en/peacekeeping/contributors/2014/sept14_5.pdf (Stand: 15. Oktober 2014).
- Zentrum für Militärgeschichte und Sozialwissenschaften der Bundeswehr [ZMSBw] (2013): Ergebnisse der Bevölkerungsumfrage 2013 zum Image der Bundeswehr sowie zur Wahrnehmung und Bewertung des Claims „Wir. Dienen. Deutschland.“ Forschungsbericht von Thomas Bulmahn und Meike Wanner. Potsdam.