

Demokratie statt Rüge!

Der Bericht der Rüge-Kommission als Startschuss für den europaweiten Abbau parlamentarischer Kontrollbefugnisse?

von Max J. Bömelburg



GASTBEITRAG

In der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) der EU wurden bereits Entscheidungsverfahren etabliert, die weder unter der Kontrolle nationaler Parlamente noch unter der Kontrolle des Europäischen Parlaments stehen.¹ Die Antwort auf eine solche Entwicklung, die zu mehr militärischen Einsätzen und weniger öffentlicher Diskussion über diese Einsätze führt, müsste eine Stärkung der demokratischen Kontrollrechte in ganz Europa sein. Am sinnvollsten wäre es dabei, angesichts der marginalen Kontrolle durch supranationale Kontrollinstanzen – wie das Europäische Parlament oder die Interparlamentarische Versammlung – bei der Stärkung der Kontrollrechte auf nationaler Ebene anzusetzen. Eine Möglichkeit hierfür wäre die europaweite Einführung von Parlamentsvorbehalten nach deutschem Vorbild, wobei im Prinzip jeder Einsatz nationaler militärischer Mittel im Vorhinein vom Parlament mandatiert bzw. beschlossen werden muss. Auch wenn es sich hierbei sicher um kein Allheilmittel handelt, würde hiermit die demokratische Partizipation deutlich gestärkt und auch die Informationslage erheblich verbessert.

Doch die deutsche Politik steuert trotz der nach wie vor hohen Skepsis der Bevölkerung gegenüber solchen Kriegseinsätzen in eine ganz andere Richtung. Aus deutscher Perspektive gibt nun der im Juni 2015 veröffentlichte Bericht der „Kommission zur Überprüfung und Sicherung der Parlamentsrechte bei der Mandatierung von Auslandseinsätzen der Bundeswehr“, auch Rüge-Kommission genannt, die Richtung vor.

Und warum ein Parlamentsvorbehalt?

Faktisch war das Parlament noch nie ein ernsthaftes Hindernis für die Entsendung von Bundeswehrsoldaten ins Ausland – kein einziger der 140 Regierungsanträge seit 1994 wurde je vom Bundestag abgelehnt. Dennoch geht mit dem Parlamentsvorbehalt wenigstens ein Mindestmaß an öffentlicher Debatte und Transparenz einher, die ohne ihn komplett entfallen würden. Und genau hierin dürfte eine wesentliche Ursache liegen, weshalb mit der Rüge-Kommission nun auf die Schwächung dieses Parlamentsvorbehaltes abgezielt wird. Deshalb gilt es dieses Recht zu verteidigen, um überhaupt die Möglichkeit aufrecht zu erhalten, Bundeswehreinätze grundsätzlich zu hinterfragen und Kriege nicht noch stärker zu einem „normalen“ Teil der Außenpolitik in Deutschland und Europa werden zu lassen. Mit dem Parlamentsvorbehalt würde der Bundestag sein wichtigstes Druckmittel – in der Frage von Krieg und Frieden – gegenüber der Regierung verlieren.

Obwohl das deutsche Modell sowohl im wissenschaftlichen als auch im politischen Diskurs häufig als beste Möglichkeit gehandelt wird,² eine öffentliche Debatte und eine halbwegs effektive parlamentarische Kontrolle zu garantieren, scheint der Parlamentsvorbehalt akut bedroht. Denn auch wenn ein Krieg nicht dadurch Legitimität erlangt, dass ihm die Mehrheit eines Parlamentes zustimmt, sind Kontrollrechte trotzdem ein wichtiges Instrument, um auch fundamentale Kritik immer

wieder anbringen und hörbar machen zu können. Die Verantwortung dafür, dass diese Instrumente auch zu diesem Zwecke genutzt werden und nicht dafür missbraucht werden, der europäischen und deutschen Kriegspolitik mehr Legitimität zu verschaffen, liegt dann jedoch in den Händen einer starken Linken, inner- aber auch außerhalb der Parlamente. Denn die Durchsetzung starker formaler Kontrollrechte garantiert allein natürlich noch keine starke praktische Kontrolle.³

Nationale und europäische Kontrolle

Der „Bundestag soll besser über KSK-Einsätze informiert werden“ betitelte die Süddeutsche Zeitung schon Anfang Mai 2015 einen Artikel über den Stand der Arbeit der Rüge-Kommission.⁴ Dadurch vermittelt allein die Schlagzeile ein völlig falsches Bild über die Arbeit der Kommission, deren Hauptziel wohl nicht die Stärkung, sondern die Schwächung der Parlamentsbeteiligung im Falle von geplanten Auslandseinsätzen der Bundeswehr darstellt. Die nun ausgesprochenen Empfehlungen der Kommission, unter dem Vorsitz des ehemaligen CDU-Verteidigungsministers Volker Rüge, bedeuteten bei der Verabschiedung durch den Bundestag eine Schwächung des Parlamentsvorbehalts. Dies könnte weitreichende Folgen haben und im schlimmsten Fall der Beginn des Abbaus von nationalen parlamentarischen Kontrollrechten in ganz Europa sein. Ein weiterer Schritt in die falsche Richtung angesichts des ohnehin schon erschreckenden Demokratiedefizits in der Kontrolle von NATO- und EU-Einsätzen.

Diese Defizite existieren sowohl auf europäischer als auch auf nationaler Ebene und sie unterscheiden sich auch drastisch in den verschiedenen Ländern Europas. So wurden in einigen Staaten um die Jahrtausendwende Reformen durchgesetzt, die den Einsatz von Truppen unter der Ägide von NATO oder EU erleichtert haben. In Ungarn, der Tschechischen Republik und der Slowakei sind die Verfassungen so geändert worden, dass ein Einsatz im Rahmen von NATO und EU alleine von der Regierung beschlossen werden kann, während alle anderen Operationen unter dem Vorbehalt parlamentarischer Zustimmung bleiben.⁵

In anderen Staaten gab es dagegen eine gegenläufige Entwicklung. So hatte sich zum Beispiel Spanien unter der Regierung Aznar, trotz großen öffentlichen Widerstands, 2003 an der militärischen Intervention im Irak beteiligt. Nachdem das Land unter öffentlichem Druck die Streitkräfte einseitig aus dem Irak zurückgezogen hatte, führte die neu gewählte Regierung Zapatero 2005 einen Parlamentsvorbehalt ein. Ähnliche Entwicklungen ließen sich beispielsweise in Frankreich beobachten, wo 2008 im Zuge einer Verfassungsreform eine neue Regelung eingeführt wurde, nach der eine Entsendung von Truppen eines Mandats durch die Assemblée Nationale bedarf, wenn sie die Länge von vier Monaten überschreitet.⁶

Das Europäische Parlament verfügt hingegen nur über einen marginalen Einfluss auf die Gemeinsame Außen- und Sicher-



Plenarsaal EU-Parlament, Foto: CherryX über Wikipedia CC

heitspolitik (GASP) der EU im Allgemeinen sowie einen noch geringeren auf die Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) im Speziellen. Bezüglich der Planung, Durchführung und Nachbereitung ist das Parlament, als einziges direkt gewähltes Organ der EU, nur als „kommentierender Zuschauer“ beteiligt. Es verfügt lediglich über eine begrenzte Budgetkontrolle im „zivilen“ und über so gut wie gar keine im militärischen Bereich. Selbst die Kontrolle der exekutiven Organe durch parlamentarische Nachfragen und regelmäßige Anhörungen von Verantwortlichen durch das Parlament und seine Ausschüsse entpuppen sich bei näherer Betrachtung der alltäglichen Praxis als Papiertiger. Anfragen von Abgeordneten werden teils sehr ungenau und mit großer zeitlicher Verzögerung beantwortet, wichtige Details werden bei Hearings ausgespart, kritische Nachfragen übergangen.

Darüber hinaus werden durch Zweckentfremdungen militärische Projekte aus zivilen Haushalten querfinanziert und durch die Einführung von Schattenhaushalten wie den ATHENA-Mechanismus oder den Anschubfonds Geldquellen für europäische Militäreinsätze geschaffen, die überhaupt keiner direkten parlamentarischen Kontrolle mehr unterliegen. Allein die Regierungen der Mitgliedsländer im Europäischen Rat verfügen über den Gebrauch und den Umfang dieser Fonds.

Auch der 2012 installierten Interparlamentarischen Konferenz zur Kontrolle der GASP und GSVP wurden keine belastbaren Kontrollrechte eingeräumt. Die Änderungsanträge der Linksfraktion GUE/NGL,⁷ die genau solche Rechte einforderten, wurden ausnahmslos abgelehnt. Somit verfügt die Konferenz von nationalen und europäischen Abgeordneten heute über ähnliche Rechte wie das Europäische Parlament und ist höchstens als Austauschplattform für die Abgeordneten von Bedeutung.⁸

Da sowohl das Europäische Parlament als auch die Interparlamentarische Versammlung zurzeit über keine Möglichkeiten verfügen, effektiv parlamentarische Kontrolle auszuüben, ist es wichtig nationale Kontrollrechte zu verteidigen und möglichst auszubauen. Ebenso wichtig ist es, auch auf europäischer Ebene mit dem Parlamentsvorbehalt vergleichbare Rechte einzufordern; große Erfolge sind hier unter den jetzigen Kräfteverhältnissen jedoch nur in langfristiger Perspektive denkbar.

Der Bericht der Rühle-Kommission

Eine ausführliche Zusammenfassung des Berichtes der Rühle-Kommission ist bereits an anderer Stelle erschienen,⁹ weshalb im Folgenden nur die wichtigsten Punkte umrissen werden, die für die europäische Entwicklung prägend sein könnten. Als zentraler Auftrag der Kommission galt unter anderem die „Untersuchung der verschiedenen im Rahmen von NATO und EU bestehenden und künftig zu erwartenden Formen militärischer Integration sowie Identifizierung möglicher Spannungsverhältnisse zur gegenwärtigen Ausgestaltung der Parlamentsbeteiligung in Deutschland“ (S. 8). Die

Kommission wurde diesem Auftrag in ihrem Bericht vom 16.6.2015 gerecht und spielt in diesem 54 Seiten umfassenden Abschlussdokument¹⁰ immer wieder die neu definierten „multilateralen militärischen Verbundfähigkeiten“ gegen den Parlamentsvorbehalt aus. „Beispiele für multilaterale Verbundfähigkeiten sind AWACS, künftig das System zur Bodenaufklärung aus der Luft (Alliance Ground Surveillance), die EU-Battlegroups sowie die integrierte Kommandostruktur der NATO. Ein weiteres Beispiel ist die Very High Readiness Joint Task Force (VJTF) der NATO, deren Funktionsfähigkeit davon abhängt, dass die Mitgliedstaaten ihre Beiträge, die sie eingebracht haben, im Einsatzfall auch tatsächlich zur Verfügung stellen.“ (S. 4) Dabei werden die durch die „fortschreitende [...] Bündnisintegration entstandenen militärischen Fähigkeiten, die aufgrund der mit ihnen verbundenen Abhängigkeiten einen besonderen politischen Vertrauensstatus benötigen“, als Druckmittel benutzt, um parlamentarische Kontrollbefugnisse einzuschmelzen. Anderenfalls könnten ja aus dem „Verbund“ zurückgezogene Elemente „das Ganze und seine Einzelteile [...] beschädigen“ (S. 18).

Über Militärbündnisse wie die NATO wird dabei gesprochen wie über zerbrechliche Blümchen. Als Beispiele werden unter anderem die arbeitsteiligen militärischen Projekte im Rahmen der NATO und der EU genannt, die unter den Konzepten Smart Defence und Pooling & Sharing entstanden. Des Weiteren stellt die Kommission auf Seite der Bündnispartner Deutschlands eine „Unsicherheit in Bezug auf Deutschlands Verlässlichkeit“ fest, die „geeignet [sei], weitreichende strategische Entscheidungen in diesen Ländern in Bezug auf eine strukturierte Zusammenarbeit im Sinne einer Entwicklung militärischer Verbundfähigkeiten zu beeinflussen“ (S. 21). Laut Rühle-Kommission sei diese Unsicherheit vor allem das Ergebnis folgender Entscheidungen: „Die Wahrnehmung der Bündnispartner scheint insbesondere durch zwei Fälle geprägt zu sein, in denen deutsche Soldaten aus den AWACS-Flugzeugen abgezogen worden sind. Zum einen hatte sich Deutschland zunächst am Einsatz von AWACS-Flugzeugen im Rahmen der ISAF-Mission in Afghanistan zu Beginn des Jahres 2011 nicht beteiligt. Zum anderen wurden die AWACS-Besatzungen im Zuge der Nichtbeteiligung an der NATO-Mission Unified Protector in Libyen 2011 abgezogen.“ (S. 21) Diesen beiden Nichtbeteiligungen lagen jedoch jeweils Regierungsentscheidungen zu Grunde, keine Abstimmung des Parlaments, somit ist die Ursache für dieses Vorgehen und die damit verbundenen „Irritationen“ auf Seiten der Bündnispartner wohl kaum im Parlamentsbeteiligungsgesetz zu suchen. Ob es wahr ist oder nicht, sei ohnehin vollkommen egal; die bloße Möglichkeit, dass Verbündete im Parlamentsvorbehalt ein Problem sehen könnten, müsse in die Planungen einfließen – und zwar selbst dann, wenn dies eigentlich nicht einmal faktisch der Fall ist: „Die Kommission ist der Ansicht, dass diese Wahrnehmung als solche bei der Planung und Begleitung der fortschreitenden

Bündnisintegration berücksichtigt werden sollte, unabhängig davon, in welchem Umfang sie sachlich zutreffend ist.“ (S. 21) Somit wird in dem Bericht eine Fehleinschätzung genutzt, um die eigenen Reformen zu legitimieren.

Um zukünftig „verlässlicher“ agieren zu können, fordert die Kommission neben anderen Maßnahmen die Bereitstellung von Logistikdienstleistungen und medizinischer Versorgung sowie die Beteiligung in NATO- und EU-Stäben und die Entsendung von Ausbildungs- und Beobachtungsmissionen, die keine Einbeziehung in eine bewaffnete Unternehmung erwarten lassen, nicht mehr als zustimmungspflichtig nach § 1 Abs. 2 des Parlamentsbeteiligungsgesetz gelten zu lassen. Außerdem müssten diese unbewaffnet sein oder dürften Waffen lediglich zur Selbstverteidigung bzw. zu Ausbildungszwecken mitführen. Angesichts der Dehnbarkeit dieser Einschränkungen wird hierdurch wohl kaum eine Mission dieser Art mehr eine Mandatierung durch das Parlament benötigen. Insgesamt stellt dies eine Neuformulierung des Einsatzbegriffes dar, die den Parlamentsvorbehalt entscheidend einschränkt. Die Kommission verspricht sich jedoch, auf diesem Wege das Vertrauen der Bündnispartner zurückzugewinnen. Des Weiteren fordert sie die Regierung auf, Mandate zukünftig flexibler zu formulieren: „Dies betrifft insbesondere die Punkte Obergrenze der einzusetzenden Soldatinnen und Soldaten, Einsatzgebiet sowie die Benennung der Fähigkeiten der einzusetzenden Streitkräfte.“ (S. 38) Sollten diese Vorschläge als Gesetze durch den Bundestag kommen, wären sie ein weiterer Knüppel zwischen die Beine der parlamentarischen Kontrolle; sie würden Intransparenz und Unklarheit Vorschub leisten.

Vorbild für andere EU-Staaten?

Die geforderte bessere Information des Bundestages über die KSK-Einsätze kann den Rückschritt der parlamentarischen Kontrolle von Bundeswehreinheiten nicht kaschieren. Gerade weil auch diese neue Regelung durch zahlreiche Einschränkungen beschnitten wird und deshalb nur von geringem Nutzen ist. Insgesamt ist festzuhalten, dass die Kommission den Abbau parlamentarischer Kontrollbefugnisse als einzige Möglichkeit darstellt, den gewünschten Weg der militärischen Bündnisintegration weitergehen zu können. Hier ist sie sich auch mit jenen einig, denen die Forderungen der Rühle-Kommission insgesamt nicht weit genug gehen. So wird nicht nur die Abschaffung des Parlamentsvorbehalts in Deutschland und die Einführung eines anderen Modells, sondern auch der internationale Abbau von Parlamentsrechten zu Gunsten der Bündnisintegration gefordert.

Hierfür plädieren beispielsweise Christian Mölling und Alicia von Voß von der Stiftung Wissenschaft und Politik: „Internationale Kooperationen bedürfen internationaler Regelung, nicht nur in Deutschland, sondern bei allen Partnern; umgekehrt haben nationale Regeln Folgen für alle Partner. Deshalb sollte sich der Bundestag mit den Parlamenten anderer Länder befassen und der Frage nachgehen, wie alternative Modelle der Parlamentsbeteiligung aussehen. So würde er mehr Klarheit über die sinnvolle Gestaltung seines Mitspracherechtes erlangen. Er würde zudem unterstreichen, dass die Verantwortung für die Bündnisolidarität nicht allein bei Deutschland und dem Bundestag liegt. Denn auch wenn Deutschland einem Einsatz zustimmt, können andere Staaten ihn ablehnen. Das ist in der Vergangenheit geschehen; Frankreich und die Niederlande etwa haben sich zwischenzeitlich aus NATO-Operationen verabschiedet“.¹¹

Fazit

Natürlich hätte die Rühle-Kommission auch in die entgegen gesetzte Richtung gehen können. Denn wer die parlamentarischen Rechte wirklich stärken will, sollte auch Dinge wie jeden militärischen Transit, jede militärische Nutzung des Luftraums, der Hoheitsgewässer oder der Infrastruktur sowie die Verwendung von Militärstützpunkten auf dem Hoheitsgebiet in Bezug auf die Anwendung militärischer Gewalt gesetzlich unter einen Parlamentsvorbehalt stellen. Dies würde die nötige öffentliche Diskussion fördern und Schlupflöcher schließen, um die Parlamente zu umgehen. Doch hierfür existiert augenscheinlich weder in der Rühle-Kommission noch in der Bundesregierung auch nur die geringste Unterstützung, da dies der weiteren Militarisierung der deutschen und europäischen Außenpolitik hinderlich wäre.

Die Frage, wie man eine generelle Debatte über die inhumane Außenpolitik der EU und die Rolle deutscher Akteure bei der Forcierung dieser Politik voranbringen kann, wären mit der Erhaltung und Stärkung des Parlamentsvorbehalts natürlich noch nicht hinreichend adressiert. Doch was die Kommission jetzt vorschlägt, lässt Fortschritte in dieser Frage in weite Ferne rücken. Schlimmstenfalls könnten die von der Rühle-Kommission vorgeschlagenen Reformen des Parlamentsvorbehalts als Türöffner für den Abbau von parlamentarischen Kontrollrechten bezüglich Militäreinsätzen in ganz Europa fungieren. Dem gilt es entschlossen entgegenzutreten.

Anmerkungen

- 1 Sandra Dieterich, Hartwig Hummel und Stefan Marschall: Strengthening Parliamentary “War Powers” in Europe: Lessons from 25 National Parliaments, Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF), Policy Paper No. 27/2008, S. 24.
- 2 Ebd., S. 22.
- 3 Ariella Huff: Executive Privilege Reaffirmed? Parliamentary Scrutiny of the CFSP and CSDP, West European Politics, Volume 38, Issue 2, 2015 (Special Issue: After Lisbon: National Parliaments in the European Union), S. 396.
- 4 Christoph Hickmann: Rühle-Kommission. Bundestag soll besser über KSK-Einsätze informiert werden, [Süddeutsche Zeitung Online](#), 9.5.2015.
- 5 Dass die Reformen unter teils erheblichem Druck der NATO zustande gekommen sind, zeigt wie eng das Militärbündnis und die EU in der Militärpolitik zusammenarbeiten. Das Zusammenspiel zwischen dem Abbau nationaler Kontrollrechte und dem Ausbau der militärischen Integration scheint hier ein Leitfaden zu sein.
- 6 [Bundestag](#): Impulsvortrag des Sachverständigen Prof. Dr. Wolfgang Wagner, 11.9.2014, S. 2-4.
- 7 [Europaparlament](#): Änderungsantrag 1 von Sabine Lösing und Willy Meyer im Namen der GUE/NGL-Fraktion zum Entschließungsantrag von Gabriele Albertini, 5.7.2011.
- 8 [Jürgen Wagner](#): EUropa außer Kontrolle - Die EU-Außen- und Sicherheitspolitik im parlamentarischen Niemandsland, Informationen zu Politik und Gesellschaft - Nachrichten, Berichte und Analysen aus dem Europäischen Parlament, Nr. 6, August 2011.
- 9 [Michael Haid](#): Bericht der Rühle-Kommission: Sicherung der militärischen Interventionsfähigkeit statt Stärkung der Parlamentsrechte, IMI-Analyse 2015/023.
- 10 [Bundestag](#): Abschlussbericht der Kommission zur Überprüfung und Sicherung der Parlamentsrechte bei der Mandatierung von Auslandseinsätzen der Bundeswehr, Deutscher Bundestag 18. Wahlperiode, Drucksache 18/5000, 16.6.2015.
- 11 [Christian Mölling und Alicia von Voß](#): Parlamentsvorbehalt: So wird es nichts mit der europäischen Armee, Stiftung Wissenschaft und Politik, 18.6.2015.