

Osnabrücker Jahrbuch Frieden und Wissenschaft 21 / 2014

THEMENSCHWERPUNKT:
HANDLUNGSFELDER DEUTSCHER AUßENPOLITIK

- OSNABRÜCKER FRIEDENSGESPRÄCHE 2013
- MUSICA PRO PACE 2013
- BEITRÄGE ZUR FRIEDENSFORSCHUNG

Herausgegeben vom Oberbürgermeister der
Stadt Osnabrück und dem Präsidenten der
Universität Osnabrück

V&R unipress

Wissenschaftlicher Rat der Osnabrücker Friedensgespräche 2013-2014

Prof. Dr. Martina Blasberg-Kuhnke, Kath. Theologie, Universität Osnabrück (Vorsitz)
Prof. Dr. Karin Busch, Biologie, Universität Osnabrück
Prof. Dr. Roland Czada, Politikwissenschaft, Universität Osnabrück (Stellv. Vorsitz)
Hans-Jürgen Fip, Oberbürgermeister a.D. (Ehrenmitglied)
Prof. i.R. Dr. Wulf Gaertner, Volkswirtschaftslehre, Universität Osnabrück
apl. Prof. Dr. Stefan Hanheide, Musikwissenschaft, Universität Osnabrück
Prof. Dr. Christoph König, Germanistik, Universität Osnabrück
Prof. i.R. Dr. Reinhold Mokrosch, Evangelische Theologie, Universität Osnabrück
Prof. Dr. Arnulf von Scheliha, Evangelische Theologie, Universität Osnabrück
Prof. Dr. Ulrich Schneckener, Politikwissenschaft, Universität Osnabrück
Prof. em. Dr. György Széll, Soziologie, Universität Osnabrück
Prof. Dr. Bülent Ucar, Islamische Religionspädagogik, Universität Osnabrück
Prof. i.R. Dr. Albrecht Weber, Rechtswissenschaft, Universität Osnabrück
Prof. Dr. Siegrid Westphal, Geschichtswissenschaft, Universität Osnabrück
Prof. i.R. Dr. Tilman Westphalen, Anglistik, Universität Osnabrück
Prof. Dr. Rolf Wortmann, Politikwiss. und Public Management, Hochschule Osnabrück
Dr. Henning Buck (Geschäftsführung)

Verantwortlicher Redakteur: Dr. Henning Buck

Redaktionelle Mitarbeit: Joachim Herrmann, Dr. Michael Pittwald, Jutta Tiemeyer

Einband: Bruno Rothe / Tefvik Göktepe, unter Verwendung einer Fotografie des ›Weltsaals‹ im Dienstgebäude des Auswärtigen Amtes, Berlin.

Wir danken für freundliche Unterstützung der Osnabrücker Friedensgespräche 2013-2014

- der Stadtwerke Osnabrück AG
- der Sievert-Stiftung für Wissenschaft und Kultur
- der Oldenburgische Landesbank AG
- dem Förderkreis Osnabrücker Friedensgespräche e.V.

Redaktionsanschrift: Geschäftsstelle der Osnabrücker Friedensgespräche
Universität Osnabrück, Neuer Graben 19 / 21, D-49069 Osnabrück
Tel.: + 49 (0) 541 969 4668, Fax: + 49 (0) 541 969 14668
Email: ofg@uni-osnabrueck.de – Internet: www.friedensgespraeche.de

Die Deutsche Nationalbibliothek – Bibliografische Information: Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.ddb.de> abrufbar.
1. Aufl. 2014

© 2014 Göttingen, V&R unipress GmbH mit Universitätsverlag Osnabrück.

Alle Rechte vorbehalten. Printed in Germany: Hubert & Co., Göttingen.

Gedruckt auf säurefreiem, total chlorfrei gebleichtem Werkdruckpapier; alterungsbeständig.

ISBN: 978-3-8471-0357-8
ISSN: 0948-194-X

Inhalt

Vorwort der Herausgeber.	7
Editorial.	9

I. OSNABRÜCKER FRIEDENSGESPRÄCHE 2013

<i>Journalisten in Gefahr – Zum Stand der Presse-, Medien- und Informationsfreiheit</i> Mit Christian Mihr, Maryna Rakhlei, Shi Ming	15
---	----

<i>Zwischen Schutzverantwortung und militärischer Zurückhaltung – Wie helfen wir den Opfern von Krieg und Bürgerkrieg?</i> Mit Guido Westerwelle und Christian Tomuschat	37
---	----

<i>Energiepolitik und Frieden</i> Mit Stephan Kohler und Ernst Ulrich von Weizsäcker.	57
--	----

<i>Verständigung mit Iran – aber wie?</i> Mit Navid Kermani und Ulrich Tilgner	81
---	----

Erik Fosnes Hansen, Oslo <i>Europa sieht Deutschland: Die Einsamkeit der Gemeinschaft.</i>	107
---	-----

<i>Schuldenkrise und Demokratie in Europa</i> Mit Norbert Lammert und Claus Offe	123
---	-----

II. MUSICA PRO PACE – KONZERT ZUM OSNABRÜCKER FRIEDENSTAG 2013

Stefan Hanheide, Osnabrück <i>Tragische Helden – Zu Wagners »Rienzi« und Beethovens »Egmont«.</i> <i>Einführung in das musica pro pace-Konzert 2013</i>	149
---	-----

III. BEITRÄGE ZUR FRIEDENSFORSCHUNG

THEMENSCHWERPUNKT:
HANDLUNGSFELDER DEUTSCHER AUßENPOLITIK

- Navid Kermani, Köln
*Es gibt diese Welt nicht mehr. Ein persönlicher Abschied von
einem Orient, der anarchisch, bunt gemischt und tolerant war* 157
- Jörn Ipsen, Osnabrück
Auslandseinsätze der Bundeswehr 165
- Bernhard Rinke, Osnabrück
*Parlamentsbeteiligung unter Druck:
Die Auslandseinsätze der Bundeswehr* 175
- Kilian Spandler, Tübingen / Hanna Pfeifer, Magdeburg
*Komplexität aufbauen statt abbauen –
Wider eine Politik der neuen deutschen Verantwortung* 187
- Christoph Rass / Sebastian Bondzio, Osnabrück
*»Massensterben« und Erster Weltkrieg –
Begriff, Ereignis, Erfahrung* 191

IV. ANHANG

- Referentinnen und Referenten, Autorinnen und Autoren 205
Abbildungsnachweis 211

Parlamentsbeteiligung unter Druck: Die Auslandseinsätze der Bundeswehr

In den vergangenen Dekaden hat sich die Bundeswehr schrittweise zu einer »Armee im Einsatz« entwickelt.¹ Doch ist die Bundeswehr nicht nur Armee im Einsatz, sie ist auch Parlamentsarmee. Zwar liegt das »Initiativrecht« für Auslandseinsätze der Bundeswehr »allein bei der Bundesregierung«.² Mit dem sog. Streitkräfteurteil vom 12. Juli 1994, mit der die mehrjährige Debatte über die rechtliche Zulässigkeit von Bundeswehrein-sätzen außerhalb des NATO-Gebietes (»*Out of Area*«) ihr juristisches Ende fand, entschied das Bundesverfassungsgericht allerdings, dass Auslandsein-sätze der vorherigen konstitutiven Zustimmung des Deutschen Bundesta-ges (»konstitutiver Parlamentsvorbehalt«) bedürfen.³

Was wiederum im Einzelnen unter solchen Einsätzen zu verstehen ist, klärt seit dem 18. März 2005 das »Gesetz über die parlamentarische Beteiligung bei der Entscheidung über den Einsatz bewaffneter Streitkräfte im Ausland«⁴ (das sog. Parlamentsbeteiligungsgesetz, ParlBG) in § 2 Abs. 1 wie folgt:

»Ein Einsatz bewaffneter Streitkräfte liegt vor, wenn Soldatinnen oder Soldaten der Bundeswehr in bewaffnete Unternehmungen einbezogen sind oder eine Einbeziehung in eine bewaffnete Unternehmung zu erwarten ist.«

Zudem legt das ParlBG fest, dass die Bundesregierung »den Antrag auf Zustimmung zum Einsatz der Streitkräfte rechtzeitig vor Beginn des Einsatzes« dem Bundestag übersenden müsse (§ 3 Abs. 1), woraufhin dieser »dem Antrag zustimmen oder ihn ablehnen« könne (§ 3 Abs. 3). Einsätze bei Gefahr im Verzug, die keinen Aufschub dulden, und Einsätze zur Rettung von Menschen aus besonderen Gefahrenlagen bedürfen indes keiner vorherigen Zustimmung des Bundestages. In beiden Fällen ist die Entscheidung des Parlaments unverzüglich nachzuholen; lehnt dieses den Einsatz ab, ist er zu beenden (§ 5).

Bei Entscheidungen über den Einsatz von Soldaten bzw. zur Kontrolle der Regierung bei solchen Einsätzen verfügt der Bundestag somit über vergleichsweise umfassende Rechte und Einflussmöglichkeiten.⁵ Freilich ist

mit dem Hinweis auf das formal verbrieftete Zustimmungsrecht des Bundestages hinsichtlich von Auslandseinsätzen der Bundeswehr noch nichts über die realpolitische Substanz dieses Rechts gesagt. Tatsächlich zeigen die Einsatzentscheidungen bis in die Gegenwart hinein, dass die multilaterale Einbindung Deutschlands – namentlich seine Mitgliedschaft in NATO und EU – den faktischen Entscheidungsspielraum des Bundestages weithin ausgehöhlt hat. Zudem wird zunehmend die Ansicht vertreten, dass das Parlamentsbeteiligungsgesetz in seiner derzeitigen Form nicht mehr zeitgemäß sei und einer Anpassung an geänderte Rahmenbedingungen bedürfe. Dieser Doppelbefund wird nachfolgend auf knappem Raum dargelegt und diskutiert.

Wohl kaum ein Gegenstand der internationalen Politik ist derart kontrovers wie die völkerrechtliche Legalität und/oder politisch-moralische Legitimität militärischer und insbesondere sog. »humanitärer Interventionen«.⁶ Angesichts der deutschen Geschichte und der daraus resultierenden außen- und sicherheitspolitischen Kultur der Zurückhaltung im Sinne des Verzichts auf traditionelle Machtpolitik gilt dies zumal für Interventionen unter deutscher Beteiligung.⁷ Bei jeder Entscheidung über Auslandseinsätze geht es mithin immer ganz grundsätzlich um die Frage, wann, d.h. aus welchen Gründen und unter welchen Bedingungen, deutsche Streitkräfte in internationale Friedens- und Krisenmanagementoperationen entsandt werden sollen. Die verbreitete Antwort lautet, dass eine völkerrechtliche Grundlage vorhanden und die politische bzw. moralische Notwendigkeit gegeben sein müsse.

Konkrete Kriterien für die Mandatierung von Auslandseinsätzen lassen sich aus solch grundsätzlichen Erwägungen jedoch nicht ableiten. Denn Legalität und Legitimität von Interventionen können im Einzelfall sehr strittig sein. Hier ist nicht der Ort, jeden Bundeswehreinsatz einzeln im Hinblick auf seine Legalität und Legitimität hin zu untersuchen. Vielmehr wird nachfolgend gezeigt, dass das Argument der Bündnissolidarität andere Faktoren dominiert bzw. wenigstens von zentraler Bedeutung ist.

Sicher, die an Deutschland seitens seiner Partner gerichtete Erwartung, die Bundesrepublik müsse angesichts neuartiger sicherheitspolitischer Herausforderungen international auch und gerade militärisch mehr Verantwortung übernehmen, ist keineswegs neuen Datums. Beginnend mit dem Golfkrieg 1990/91 hat sie jede Auseinandersetzung über einen militärischen Beitrag Deutschlands zum internationalen Krisenmanagement begleitet.⁸ Inzwischen jedoch will bzw. kann sich die Bundesrepublik, genauer der Deutsche Bundestag, diesem Erwartungsdruck offenkundig nicht bzw. kaum mehr entziehen – wie noch mittels »Scheckbuchdiplomatie« während des Golfkrieges. Die deutsche Beteiligung am NATO-

geführten Luftkrieg gegen Serbien (der sog. Kosovo-Krieg, 1999), das Engagement in Afghanistan (seit 2001 im Rahmen der NATO-geführten ISAF) sowie in den militärischen EU-Operationen in der Demokratischen Republik Kongo (EUFOR RD Congo, 2006) und jüngst in Mali (EUTM Mali, seit 2013) sowie der Zentralafrikanischen Republik (seit April 2014) belegen diese These recht eindeutig.

Anlässlich des Kosovo-Krieges geriet die Orientierung an einer kooperativen und multilateral angelegten Außenpolitik (»Nie wieder Allein« und »Nie wieder ein deutscher Sonderweg«) in einen Widerspruch zur deutschen Friedensorientierung (»Nie wieder Krieg«). Da kein Mandat des UN-Sicherheitsrates vorlag, war die Vorgehensweise der NATO in völkerrechtlicher Hinsicht zudem, gelinde gesagt, nicht unumstritten. Dass sich die gerade gewählte rot-grüne Bundesregierung dennoch für die Beteiligung am Luftkrieg entschied, ist mit ihrem Wunsch nach außenpolitischer Verlässlichkeit im Sinne des Multilateralismus zu erklären. Zwar wurde die von Bundeskanzler *Gerhard Schröder* so betitelte »Enttabuisierung des Militärischen« gegenüber der Öffentlichkeit sowie den in der SPD und mehr noch bei Bündnis 90/Die Grünen lange Zeit dominanten pazifistisch orientierten Parteiflügeln in erster Linie mit dem (Totschlag-)Argument moralischer Unumgänglichkeit begründet.⁹Gerhard Schröder zugestand:

»Wir stehen in der Verantwortung gegenüber unseren Bündnispartnern innerhalb der NATO. Wir haben in schwierigen Zeiten von unseren Partnern Solidarität erfahren, und wir sind verpflichtet, in anderen Zeiten Solidarität zu gewähren. Diesen Forderungen, diesen Erwägungen müssen wir nachkommen. [...] Einen deutschen Sonderweg, ein Ausbrechen aus der Solidarität innerhalb der Allianz wird es mit dieser Bundesregierung nicht geben.«¹⁰

Tatsächlich entschied sich der Deutsche Bundestag mit großer Mehrheit für die Teilnahme am Luftkrieg der NATO. Bei einem anderen Ergebnis wäre das rot-grüne Regierungsprojekt beendet gewesen, bevor es richtig begann.

Noch deutlicher wurde das Spannungsverhältnis von Bündnissolidarität und Handlungs- bzw. Entscheidungsfreiheit der Abgeordneten mit der Diskussion über die Reaktion auf die Anschläge vom 11. September 2001 bzw. über den von Anfang an unter dem Vorzeichen der »uneingeschränkten Solidarität« Deutschlands mit den USA geführten Afghanistan-Einsatz. Bereits wenige Stunden nach den Anschlägen erklärte Bundeskanzler *Gerhard Schröder*:

»Das deutsche Volk steht in dieser Stunde [...] fest an der Seite der Vereinigten Staaten von Amerika. Ich habe dem amerikanischen Präsidenten George W. Bush die uneingeschränkte Solidarität Deutschlands zugesichert.«¹¹

Einige Tage später kündigte die Bundesregierung an, als Ausdruck ihrer Solidarität mit den USA gegebenenfalls auch geeignete militärische Fähigkeiten zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus bereitstellen zu wollen. Im Vorfeld der notwendigen Bundestagsabstimmung zeichnete sich allerdings ab, dass die Bundesregierung keine eigene Mehrheit für ihre Pläne finden würde. Schröder entschloss sich daraufhin, die Abstimmung über die Entsendung deutscher Soldaten nach Afghanistan mit einer Vertrauensabstimmung gemäß Art. 68 GG zu verbinden. Der Handlungsspielraum der Parlamentarier wurde damit insofern eingeschränkt, als die Regierungsfractionen der SPD und der Bündnisgrünen nun vor der Wahl standen, entweder das rot-grüne Regierungsprojekt zu beenden oder sich Schröders Kurs der uneingeschränkten Solidarität mit den USA anzuschließen.¹² In der Konsequenz stimmten schließlich 336 Abgeordnete – zwei mehr als notwendig – für die Mandatierung des Einsatzes in Afghanistan.

Mit der Erwartung eines verstärkten militärischen Engagements sieht sich Deutschland jedoch nicht nur im Rahmen der NATO, genauer seitens der USA, sondern auch vonseiten seiner europäischen Partner im Rahmen der EU konfrontiert. Zum Beleg sei zunächst die Entscheidung zur Beteiligung an der militärischen Mission EUFOR RD Congo im Jahre 2006 herangezogen. Auf den Weg gebracht wurde diese Mission im Verlaufe eines interexekutiven Entscheidungsprozesses, bei dem der Bundestag marginalisiert wurde.¹³ Bereits 2005 war die EU von den VN angefragt worden, »ob sie für die Absicherung der Wahlen in der Demokratischen Republik Kongo Truppen bereitstellen könnte«.¹⁴ Namentlich Großbritannien (unter Hinweis auf sein Engagement in Afghanistan und im Irak) sowie Frankreich (das 2003 die Operation Artemis im Kongo weitestgehend alleine durchgeführt hatte) waren jedoch nicht bereit, sich militärisch zu beteiligen (im Falle Großbritanniens) bzw. die Führung eines solchen Einsatzes zu übernehmen (im Falle Frankreichs). Und dies, obwohl nach vorherrschender Meinung die Glaubwürdigkeit der EU auf die Spiel stand – wollte sich diese nicht abermals, wie angesichts der Balkankriege in den 1990er Jahren, der Handlungsunfähigkeit bezichtigen lassen.

Innerhalb der EU kam Deutschland damit eine Schlüsselposition zu. Vor allem Paris drängte die Bundesregierung, die Führung einer Militäroperation im Kongo zu übernehmen. Diese wiederum fand sich damit in

einem Dilemma wieder: Dem Bekenntnis, »auch militärisch größere Verantwortung in der internationalen Politik zu übernehmen«,¹⁵ sollten Taten folgen. Einen Rückzieher hätte Berlin nur noch um den Preis des Verlusts seiner europa- bzw. außen- und sicherheitspolitischen Glaubwürdigkeit bei gleichzeitiger Beschädigung der europäischen Handlungsfähigkeit machen können. In der deutschen Debatte gewannen diese Befürchtungen offenkundig die Oberhand: Jedenfalls stimmte der Bundestag dem Einsatz in der Demokratischen Republik Kongo schließlich zu, obwohl dieser im Parlament zunächst »auf breite Ablehnung«¹⁶ gestoßen war und »ohne [...] Einfluss auf sein Zustandekommen gehabt zu haben«.¹⁷

Multilateraler Handlungsdruck ist schließlich auch der entscheidende Faktor bei den jüngsten Entscheidungen über die Ausweitung von Afrika-Einsätzen der Bundeswehr im Rahmen der EU.

Bei einer Obergrenze von 250 Soldaten mandatierte der Bundestag am 20. Februar 2014 die Aufstockung des deutschen Kontingents im Rahmen der *European Union Training Mission in Mali* (EUTM Mali). Darüber hinaus beschloss der Bundestag die Entsendung deutscher Soldaten zur Unterstützung der *United Nations Multidimensional Integrated Stabilization Mission in Mali* (MINUSMA).

Als »scheiternder Staat« befindet sich Mali in einer krisenhaften Entwicklung. Nach einem Militärputsch im April 2012 und dem sich anschließenden Verlust staatlicher Gewaltausübung im Norden wurde das Land faktisch zweigeteilt. Islamistische Rebellengruppen hatten im Norden des westafrikanischen Binnenstaates bereits einen eigenen, international nicht anerkannten Staat ausgerufen. Am 11. Januar intervenierte Frankreich auf Ersuchen der Regierung Malis, um den Vormarsch der Islamisten in Richtung Süden zu stoppen. Am 18. Februar 2013 beschloss die Europäische Union nach einer Anfrage Malis und auf Grundlage von Mandaten des UN-Sicherheitsrats die Aufstellung einer europäischen Trainingsmission: EUTM Mali verfolgt das Ziel, das malische Militär zu befähigen, die Stabilisierung des Landes in eigener Verantwortung wieder voranzubringen. Die Bundeswehr hat dabei die Aufgabe der Pionierausbildung übernommen und stellt zudem die sanitätsdienstliche Versorgung von EUTM Mali. Zur Unterstützung von MINUSMA stellt die Bundeswehr Lufttransport- und Betankungskapazitäten zur Verfügung.

Zudem beschloss der Bundestag am 10. April 2014, dass bis zu 80 Soldatinnen und Soldaten vor allem mit Verwundetentransport die Mission *European Union Force République Centrafricaine* (EUFOR RCA) in der Zentralafrikanischen Republik unterstützen werden. Diese ehemalige französische Kolonie wird seit gut einem Jahr von blutig ausgetragenen Konflikten zwischen christlichen und muslimischen Bevölkerungsgruppen

erschüttert. Ziel der am 10. Februar 2014 beschlossenen EU-Mission ist es vor diesem Hintergrund, die Not und Bedrohung der Bevölkerung zu lindern, Zeit für politische Lösungen des Konflikts zu gewinnen und auf diesem Wege die Rückkehr der Zentralafrikanischen Republik zu ihrer verfassungsgemäßen Ordnung zu ermöglichen.

Die Aufstockung des deutschen Kontingents im Rahmen von EUTM Mali und die Beteiligung an EUFOR RCA ist nun jedoch nicht nur mit dem erklärten Interesse Deutschlands bzw. der Europäischen Union an stabiler Staatlichkeit in West- und Zentralafrika zu erklären, sondern erkennbar auch mit multilateralem Handlungsdruck. Zumindest fällt auf, dass von namhafter Seite zeitgleich ein verstärktes sicherheitspolitisches Engagement Deutschlands angemahnt wurde.

Anlässlich der Eröffnung der 50. Münchener Sicherheitskonferenz hielt Bundespräsident *Joachim Gauck* am 31. Januar 2014 eine viel beachtete Grundsatzrede zur deutschen Außen- und Sicherheitspolitik. Auf Widerhall stieß insbesondere seine Forderung, dass sich die Bundesrepublik bei der Bearbeitung internationaler Konflikte nicht zuletzt militärisch »als guter Partner früher, entschiedener und substantieller einbringen« solle. Und er fügte hinzu: »Die Bundesrepublik muss [...] bereit sein, mehr zu tun für jene Sicherheit, die ihr von anderen seit Jahrzehnten gewährt wurde.«¹⁸

Wenige Tage zuvor hatte schon Bundesverteidigungsministerin *Ursula von der Leyen* plädiert: »Ich finde es wichtig, dass Deutschland innerhalb unserer Bündnisse – das heißt innerhalb des europäischen Bündnisses und innerhalb der NATO – mehr Verantwortung übernimmt.«¹⁹

Offenkundig reagierte sie damit vor allem auf das französische Drängen nach einem stärkeren deutschen Engagement in Mali und beim Krisenmanagement in der Zentralafrikanischen Republik. Bundeskanzlerin *Angela Merkel* hatte jedoch frühzeitig erkennen lassen, dass Deutschland sich nicht mit Bodentruppen an einem Einsatz in der Zentralafrikanischen Republik beteiligen würde. Der Preis für diese Weigerung war die Ausweitung des Engagements in Mali, das somit den Charakter eines »Austauschhandels zwischen Berlin und Paris« gewann.²⁰

Ob bei einer Entsendung von 250 Soldaten nach Mali bzw. 80 Soldaten in die Zentralafrikanische Republik, bei denen es sich zudem ausschließlich um Ausbildungs- und Sanitätssoldaten handelt, tatsächlich von gesteigerter Verantwortung Deutschlands die Rede sein kann, steht auf einem anderen Blatt. Offenkundig wird das deutsche Engagement hier mehr vom Blick auf eine mehrheitlich interventionsmüde Bevölkerung bestimmt als von der Frage, wie diese Konflikte angemessen bearbeitet werden können.

Fassen wir zusammen: Obwohl der Deutsche Bundestag über vergleichsweise starke Befugnisse bei Entscheidungen über den Einsatz von

Soldaten als Mittel der Politik verfügt, dominiert die Bundesregierung mittels ihres Initiativrechtes das realpolitische Geschehen. Zugleich wird die Mandatierungspraxis in entscheidendem Maße vom Wunsch und »Willen zu bündnissolidarischem Handeln« bestimmt.²¹ Die deutsche Politik befindet sich damit »in einer ›Multilateralismusfalle‹«, derzufolge die »multilaterale sicherheitspolitische Kooperation [...] die außenpolitischen Handlungsspielräume Deutschlands« stark einschränkt.²² Mit anderen Worten: »Die bundesdeutsche Außen- und Sicherheitspolitik ist [...] Opfer ihrer eigenen, dem Multilateralismus verpflichteten Staatsräson, die das Bundesverfassungsgericht 1994 mit seinem Urteil zu deutschen Auslandseinsätzen bekräftigt hat.«²³

Die Reaktion auf die Fälle, in denen Deutschland den Weg eines »*Opting-Out*« wählte, bestätigt diese These nachdrücklich: Bekanntlich beteiligte sich Deutschland nicht am völkerrechtswidrigen Irak-Krieg des Jahres 2003. Zudem enthielt es sich bei der Abstimmung über die Libyen-Intervention des Jahres 2011 im UN-Sicherheitsrat der Stimme, was symbolisch jedoch einem »Nein« gleichkam. Doch sowohl der vermeintliche deutsche Sonderweg beim Irak-Krieg als auch Deutschlands Isolierung in der NATO bei der als »*responsibility to protect*«-Aktion deklarierten, militärischen Durchsetzung der Flugverbotszone in Libyen waren Ziel massiver Kritik, die in letzterem Fall Zweifel an der sicherheitspolitischen Zuverlässigkeit des Landes nährte. »Deutschland« – so das verbreitete Urteil – »habe sich zum ›unsicheren Kantonisten‹ entwickelt«²⁴. Allerdings handelte es sich in beiden Fällen letztlich weniger um eine grundlegende Neuausrichtung der deutschen Außen- und Sicherheitspolitik als vielmehr um ein situationsbedingtes Opponieren gegen militärische Interventionen.

Dabei verbanden sich die Kritik am völkerrechtswidrigen Kurs der Amerikaner einerseits (im Irak-Krieg) bzw. das Beharren auf einer Politik der außenpolitischen Zurückhaltung im Verbund mit zusätzlichen Zweifeln an Ausmaß, Ziel und Erfolg der Intervention andererseits (im Fall der Libyen-Intervention) mit dem innenpolitischen Interesse der Wiederwahl bzw. des Machterhalts.

Derweil haben sich CDU/CSU und SPD in ihrem Koalitionsvertrag vom 27. November 2013 auf die Einsetzung einer Kommission verständigt, »die binnen Jahresfrist« prüfen soll, »wie auf dem Weg fortschreitender Bündnisintegration und trotz Auffächerung von Aufgaben die Parlamentsrechte gesichert werden können«.²⁵ Ein entsprechender Antrag zur »Einsetzung einer ›Kommission zur Überprüfung und Sicherung der Parlamentsrechte bei der Mandatierung von Auslandseinsätzen der Bundeswehr‹« wurde von den Regierungsfractionen am 11. März 2014 in den Deutschen Bundestag eingebracht.

Das Parlamentsbeteiligungsgesetz steht also auf dem Prüfstand. Doch warum eigentlich? Fakt ist, dass sich seit einiger Zeit Stimmen häufen, das ParlBG in seiner Substanz aufzuweichen. Bereits am 19. Mai 2012 bekannte sich etwa der damalige Verteidigungsminister *Thomas de Maizière* in einem Interview mit der Wochenzeitung *Die Zeit* ausschließlich zum »Rückholrecht« bzw. zu einem »Vetorecht« des Bundestages.²⁶ In einem Konzeptpapier aus dem Herbst des gleichen Jahres plädierten zudem *Andreas Schockenhoff*, seit 2005 Stellvertretender Vorsitzender der CDU/CSU-Bundestagsfraktion für die Bereiche Außen-, Verteidigungs- und Europapolitik, sowie *Roderich Kiesewetter*, Sprecher der CDU/CSU-Bundestagsfraktion für Abrüstung, Rüstungskontrolle und Nichtverbreitung, für einen parlamentarischen Vorratsbeschluss, um auf dieser Basis der Exekutive das »Einsatzrecht« und der Legislative das »Rückholrecht« zuzuweisen.²⁷

Schließlich wird auch in einer jüngeren Studie der Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP) für eine begrenzte Reform des Parlamentsbeteiligungsgesetzes geworben. Demnach soll die Zustimmungspflicht des Bundestages zu Auslandseinsätzen der Bundeswehr zwei Ausnahmen umfassen: Die bisherige Praxis deutscher Mitwirkung an den Hauptquartieren der integrierten Kommandostruktur der NATO sollte beibehalten und der Entwicklung zu mehr Flexibilität angepasst werden. Ferner sollte die Teilnahme an der bündnisgemeinsamen Aufklärungs- und Führungsfähigkeit sichergestellt werden.²⁸

Hinter den genannten Initiativen zur Aufweichung des ParlBG steht also im Kern das Argument, dass dieses Gesetz zumindest in der Wahrnehmung der Bündnispartner – Stichwort Multilateralismusfalle – »eine effektive militärpolitische Integration in EU und NATO« erschwert, »weil es Unsicherheit über die verlässliche Bereitstellung gemeinsam genutzter oder arbeitsteilig organisierter Fähigkeiten schafft«.²⁹ Zugleich wird angesichts veränderter sicherheitspolitischer Rahmenbedingungen, insbesondere angesichts des Aufstiegs neuer Mächte und neuartiger globaler Herausforderungen, Bedrohungen und Risiken, gerade im Hinblick auf die EU eine entsprechende Vertiefung der außen- und sicherheitspolitischen Integration für dringend geboten gehalten. Jedenfalls wird die Auffassung vertreten, dass die EU für ihre Selbstbehauptung in der globalisierten Welt »eine eigenständige starke, glaubwürdige Sicherheits- und Verteidigungspolitik« brauche:

»Angesichts enger finanzieller Spielräume in allen europäischen Staaten kann die sicherheitspolitische Handlungsfähigkeit Europas nur durch den Willen zu mehr europäischer Gemeinsamkeit und durch

engere Zusammenarbeit gewährleistet werden. Kein EU-Staat ist noch in der Lage, das gesamte militärische und zivile Fähigkeitsspektrum allein vorzuhalten.«³⁰

Gegen eine Aufweichung bzw. Schwächung der Parlamentsbeteiligung bei Auslandseinsätzen der Bundeswehr sprechen indes gewichtige Gründe.³¹

Tatsächlich hat der Bundestag bislang noch in jedem Fall, bei dem die Bundesregierung einen Antrag auf Erteilung eines Mandats für einen Auslandseinsatz deutscher Soldaten bzw. auf Verlängerung eines bereits laufenden Einsatzes gestellt hat, seine Zustimmung erteilt. Auslandseinsätze der Bundeswehr hat das ParlBG in seiner derzeitigen Fassung bislang nicht verhindert. Das ParlBG stellt also mitnichten einen Ballast für eine effektive Sicherheitspolitik dar. Und auch wenn die multilaterale Einbindung Deutschlands den realpolitischen Entscheidungsspielraum des Bundestages bei der Mandatierung von Auslandseinsätzen zweifellos ausgehöhlt hat, kann nur der parlamentarische Rückhalt einen Einsatz der Bundeswehr ausreichend legitimieren und damit auch die Chance für Unterstützung in der Bevölkerung eröffnen. Darüber hinaus reduziert Transparenz die Gefahr allzu leichtfertiger Einsätze. Und schließlich würde eine Vorabzustimmung des Parlaments zu Einsätzen integrierter Verbände, Stäbe und Hauptquartiere das höchstrichterlich garantierte Recht des Bundestages, über den militärischen Einsatz der Bundeswehr zu entscheiden, in unakzeptabler Weise einschränken.

Dieses Recht steht über Effektivitätsüberlegungen. In gemeinsamen Strukturen muss daher, solange Staaten souverän entscheiden, ein gewisses Maß an redundanten Kapazitäten vorgehalten werden, das dieses Souveränitätsrecht der Staaten abbildet. Andernfalls ließe sich unbedingte Verlässlichkeit nur erzielen, wenn die Entscheidungsbefugnisse auf internationale Institutionen oder zwischenstaatliche exekutive Gremien übergingen. Ein solcher Schritt wäre mit dem Konzept eines Parlamentsheeres wie der Bundeswehr allerdings nicht mehr vereinbar. Ergänzend zu den nationalstaatlichen Verfahren müssten zuerst demokratisch legitimierte, überstaatliche parlamentarische Strukturen entstanden sein, die über die Entsendung von Soldaten in Friedensmissionen bzw. Krisengebiete entscheiden könnten. Weder das Europäische Parlament und noch weniger die Parlamentarische Versammlung der NATO entsprechen derzeit diesen Anforderungen. An diesem Befund dürfte sich auf absehbare Zeit nichts grundlegend ändern.

Davon einmal ganz abgesehen sind die These, dass Deutschland auch und gerade international mehr militärische Verantwortung übernehmen

müsse, und die in diesem Kontext laut gewordene Forderung nach einer Aufweichung des ParlBG Indizien einer bedenklichen Fokussierung auf das Instrument Militär bei der internationalen Friedenssicherung und Konfliktbearbeitung. Sicher, »Militärische Macht« bleibt ein Strukturprinzip internationaler Beziehungen«. ³² Ebenso richtig ist jedoch auch, dass Konflikte auf militärischem Wege nicht gelöst werden können.

Die zentrale Frage sollte aus dieser Perspektive denn auch nicht lauten, wann, d.h. aus welchen Gründen und unter welchen Bedingungen, deutsche Streitkräfte zur Teilnahme an internationalen Friedens- und Krisenmanagementoperationen entsandt werden sollen. Die eigentliche Frage lautet, wie ursachenorientierte Konfliktbearbeitung und zivile Krisenprävention effektiv realisiert werden können.

-
- 1 Hans J. Gießmann / Armin Wagner (Hg.): *Armee im Einsatz. Grundlagen, Strategien und Ergebnisse einer Beteiligung der Bundeswehr*. Baden-Baden 2009.
 - 2 Ulf von Krause: *Parlamentarische Befugnisse (»War Powers«) im Spiegel der Theorie des »Demokratischen Friedens«*. Eine vergleichende Betrachtung Deutschlands, Großbritanniens, der USA und Frankreichs. In: *politische bildung* 1/2014, S. 81. – Vgl. zur Bundeswehr als Parlamentsarmee auch den Beitrag von Jörn Ipsen im vorliegenden Band.
 - 3 Urteil vom 12. Juli 1994 (2BvE 3/92, 5/93, 7/93, 8/93), *Adria-, AWACS- und Somalia-Einsatz der Bundeswehr*. In: *Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts*. Hg. von den Mitgliedern des Bundesverfassungsgerichts. 90. Band. Tübingen 1994, S. 286-394.
 - 4 Gesetz über die parlamentarische Beteiligung bei der Entscheidung über den Einsatz bewaffneter Streitkräfte im Ausland (Parlamentsbeteiligungsgesetz), online abrufbar unter <http://www.gesetze-im-internet.de/parlbg/BJNR077500005.html>
 - 5 Vgl. dazu im Einzelnen Wolfgang Wagner: *Die parlamentarische Kontrolle von Auslandseinsätzen. Der Bundestag im internationalen Vergleich*. In: *Osnabrücker Jahrbuch Frieden und Wissenschaft* 16/2009. *Neue Fragen an den Rechtsstaat. Wie begegnen Politik, Recht und Exekutive aktuellen Friedensgefährdungen?* Göttingen 2009, S. 169-177. Siehe auch Ulf von Krause: *Parlamentarische Befugnisse* (Anm. 2), S. 74-92.
 - 6 Vgl. exemplarisch Berthold Meyer: *»Humanitäre Intervention« – eine riskante Rekonstruktion des »gerechten Krieges«?* In: *Ders.: Konfliktregelung und Friedensstrategien. Eine Einführung*. Wiesbaden 2011, S. 573-593. Siehe auch Bernhard Rinke u.a. (Hg.): *Interventionen Revisited. Friedensethik und Humanitäre Interventionen*. Wiesbaden 2014.
 - 7 Vgl. zur außen- und sicherheitspolitischen Kultur der Bundesrepublik im Einzelnen Hanns W. Maull: *Deutschland als Zivilmacht*. In: *Sigmar Schmidt / Gunther Hellmann / Reinhard Wolf* (Hg.): *Handbuch zur deutschen Außenpolitik*. Wiesbaden 2007, S. 73-84; ferner Thomas Risse: *Deutsche Identität und Außenpolitik*. Ebd., S. 50-61.
 - 8 Vgl. im Überblick Nina Philippi: *Bundeswehr-Auslandseinsätze als außen- und sicherheitspolitisches Problem des geeinten Deutschlands*. Frankfurt am Main 1997; sowie Bernhard Rinke: *Die beiden großen deutschen Volksparteien und das »Friedensprojekt Europa«: Weltmacht, Zivilmacht, Friedensmacht?* Baden-Baden 2006.
 - 9 Gerhard Schröder, zitiert nach Constanze Stelzenmüller: *Mit Gewehr, aber ohne Kompass. Eine Bilanz von vier Jahren rot-grüner Außenpolitik*. In: *Die Zeit* vom 12. September 2002, S. 6. – Vgl. zur Entscheidung über die Beteiligung deutscher Soldaten am Kosovo-Krieg im Einzelnen Bernhard Rinke (Anm. 8), S. 364 ff.
 - 10 Gerhard Schröder, zitiert nach Vorstand der SPD (Hg.): *Protokoll Parteitag Bonn 12. April 1999. Verantwortung*. Bonn o.J., S. 35 ff.
 - 11 Gerhard Schröder: *Erklärungen des Bundeskanzlers zu den Terroranschlägen in den USA [2001]*. Online abrufbar unter http://www.bundesregierung.de/dokumente/Artikel/ix_55734.htm.
 - 12 Vgl. im Einzelnen Bernhard Rinke (Anm. 8), S. 403 ff.

- 13 Thomas Jäger: EUFOR RD Congo: Defizite eines glücklich verlaufenen Einsatzes. In: Hans J. Gießmann / Armin Wagner (Hg.) (Anm. 1), S. 358.
- 14 Wolfgang Wagner: Die demokratische Kontrolle internationalisierter Sicherheitspolitik. Demokratiedefizite bei Militäreinsätzen und in der europäischen Politik innerer Sicherheit. Baden-Baden 2011, S. 116.
- 15 Markus Kaim: Deutsches Interesse versus Bündnisverpflichtung: Zur Frage nationaler Handlungsspielräume bei Auslandseinsätzen der Bundeswehr. In: Hans J. Gießmann / Armin Wagner (Hg.) (Anm. 1), S. 177.
- 16 Wolfgang Wagner (Anm. 14), S. 116.
- 17 Thomas Jäger (Anm. 13), S. 358.
- 18 Joachim Gauck: Deutschlands Rolle in der Welt: Anmerkungen zu Verantwortung, Normen und Bündnissen. Eröffnung der 50. Münchener Sicherheitskonferenz. [2014]. Online abrufbar unter <http://www.bundespraesident.de/SharedDocs/Reden/DE/Joachim-Gauck/Reden/2014/01/140131-Muenchner-Sicherheitskonferenz.html>.
- 19 Ursula von der Leyen, zit. nach tagesschau.de, Norddeutscher Rundfunk (Hg.): »Mehr Verantwortung übernehmen«. Online abrufbar unter <http://www.tagesschau.de/inland/vonderleyen-bundeswehr102.html>
- 20 Matthias Gebauer: Berlin plant deutliche Ausweitung von Afrika-Einsätzen. In: SPIEGEL ONLINE vom 17.1.2014. Abrufbar unter <http://www.spiegel.de/politik/ausland/regierung-weitert-bundeswehr-einsatz-in-mali-und-zentralafrika-aus-a-944189.html>.
- 21 Ekkehard Brose: Parlamentsarmee und Bündnisfähigkeit. Ein Plädoyer für eine begrenzte Reform des Parlamentsbeteiligungsgesetzes. Berlin 2013 (=SWP-Studie S 18), S. 6.
- 22 Markus Kaim (Anm. 15), S. 177.
- 23 Ebd.
- 24 Hanns W. Maull: Abkehr von vertrauten Pfaden. Wird die deutsche Außenpolitik »normal«? In: Reinhard Meier-Walser / Alexander Wolf (Hg.): Die Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland. Anspruch, Realität, Perspektiven. München 2012, S. 134.
- 25 Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und FDP 17. Legislaturperiode. Wachstum. Bildung. Zusammenhalt. Online abrufbar unter https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Ministerium/koalitionsvertrag.pdf?__blob=publicationFile, S. 177.
- 26 Wir führen, das weiß jeder. [...] Ein Gespräch mit Verteidigungsminister Thomas de Maizière. In: ZEIT ONLINE vom 19. Mai 2012. Abrufbar unter <http://www.zeit.de/2012/21/Interview-DeMaizere>.
- 27 Andreas Schockenhoff / Roderich Kiesewetter: Impulse für Europas Sicherheitspolitik. Die Zeit zum Handeln ist gekommen. In: Internationale Politik, Sept. / Okt. 2012, S. 88-97.
- 28 Vgl. Ekkehard Brose (Anm. 21).
- 29 Johannes Varwick: Zu hohe Hürden. Sicherheitspolitische Handlungsfähigkeit verlangt teilweisen Souveränitätsverzicht. In: Sicherheit und Frieden (S+F), 30. Jg., Nr. 4/2012, S. 230.
- 30 Schockenhoff / Kiesewetter (Anm. 27), S.88.
- 31 Vgl.: Für eine Stärkung des Parlamentsbeteiligungsgesetzes. Positionspapier der Kommission »Europäische Sicherheit und Zukunft der Bundeswehr« am Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg (IFSH), [Dez. 2013]. Online abrufbar unter: http://ifsh.de/file-IFSH/IFSH/pdf/stellungnahmen/BW-Kommission_ParlBG.pdf.
- 32 Schockenhoff / Kiesewetter (Anm. 27), S. 90.