



picture-alliance/dpa/Steifen Kugler

Bewaffnete Auslandseinsätze der Bundeswehr bedürfen der Zustimmung des Deutschen Bundestages (Parlamentsvorbehalt). So bestimmte es das Bundesverfassungsgericht mit Urteil vom 12. Juli 1994. Damit hat das deutsche Parlament im Kernbereich heutiger Sicherheitspolitik, den Auslandseinsätzen, so weitgehende Befugnisse wie kaum eine andere Volksvertretung der Welt.

Wie funktioniert die Parlamentsbeteiligung in der Praxis, wie wirkt sie sich aus? Auf welcher Informationsgrundlage und nach welchen Kriterien entscheiden die Abgeordneten? Welche Rolle spielen dabei parteipolitische Interessen? Wie wird die Wirksamkeit von Auslandseinsätzen bewertet? Wie weit sind sich die Parlamentarier der Konsequenzen ihrer Entscheidungen bewusst – gerade für die Soldaten und ihre Angehörigen? Was wissen sie überhaupt von den Einsatz- und Lebensbedingungen im Kosovo, in Nordafghanistan oder auf den Marineschiffen am Horn von Afrika? Wie trägt das Parlament der Tatsache Rechnung, dass die Bundeswehreinätze immer Teil eines internationalen Engagements der Stabilisierung und Friedenskonsolidierung, von Staatsaufbau und Entwicklung sind? Wie weit hat sich die Parlamentsbeteiligung bewährt, wo gibt es Verbesserungsbedarf? Der Autor des folgenden Beitrags, Winfried Nachtwei, wirkte von 1994 bis 2009 im Verteidigungsausschuss, davon acht Jahre in der Oppositionsrolle sowie sieben Jahre in einer Koalition und damit in Regierungsmitverantwortung.

## **Bundestag, Parlamentsarmee und Parteienstreit**

Auf die Tagesordnung des Bundestages kommt ein geplanter Auslandseinsatz der Bundeswehr durch Antrag der Bundesregierung. Dem geht ein wochen- bis monatelanger Prozess der politischen Willensbildung im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen, in den Spitzengremien von EU und/oder NATO sowie in der Bundesregierung voraus. Dabei geht es zunächst darum, auf internationaler Ebene einen Konsens über die Notwendigkeit eines Einsatzes herzustellen. Nach einer grundsätzlichen Einigung stehen die Definition des Auftrages, die Operationsplanung und – oft besonders schwierig – die Aufgaben- und Lastenverteilung zwischen den einsatzwilligen Nationen auf der Tagesordnung. Eine Resolution des UN-Sicherheitsrates und darauf gestützt ein Beschluss des NATO-Rates bzw. des Europäischen Rates bilden die ersten politischen Startschüsse für einen Auslandseinsatz (vgl. etwa die Beiträge von Jörg Hillmann und Frank Hagemann).

In der Vergangenheit waren Bundesregierungen gut beraten, den Bundestag in Gestalt der Außen- und Verteidigungspolitiker der Fraktionen möglichst frühzeitig informell in diesen Prozess einzubeziehen. Umgekehrt hatten vor allem die Obleute der Fraktionen in dieser Frühphase noch am ehesten die Möglichkeit, auf die Position der Bundesregierung Einfluss zu nehmen. Hier haben die Koalitionsfraktionen naturgemäß die größten Wirkungsmöglichkeiten. Ob sie diese auch nutzen, hängt von ihrem Selbstverständnis zwischen Loyalität und Eigenständigkeit gegenüber der Regierung ab.

In jedem Fall kommt den Fraktionen die Aufgabe zu, mit Hilfe ihrer Fachpolitiker die Absicht eines Auslandseinsatzes im Vorfeld zu diskutieren und zu prüfen. Mit parlamentarischen Anfragen an die Bundesregierung, Briefen an die Minister usw. versuchen vor allem Oppositionsfraktionen ihre Informationsbasis zu verbreitern und abzusichern. Um die Leistbarkeit und Verantwortbarkeit eines geplanten Einsatzes abschätzen zu können, ist für die Verteidigungspolitiker der kompetente und ungeschminkte Rat der militärischen Fachleute von ganz besonderer Bedeutung.

Bewährt haben sich in dieser Frühphase fraktionsinterne Beratungspapiere, die wesentliche Informationen zusammenfassen und Schlüsselfragen formulieren. In diesen Beratungsprozess werden auch Fachleute außerhalb des Parlaments einbezogen. Bei einer guten Vernetzung liegen bereits binnen weniger Tage zahlreiche kritisch-konstruktive Rückmeldungen von Regionalexperten, erfahrenen Soldaten, Diplomaten, Entwicklungshelfern, Polizisten und Wissenschaftlern vor. Wo es machbar war, kam es auch zu »Fact-Finding-Missions« einzelner Abgeordneter in ein künftiges Einsatzgebiet. Im Vorfeld von EUROR RD Congo beispielsweise halfen Erkundungsreisen von Parlamentariern nach Kinshasa ganz wesentlich, die politische und die Sicherheitslage vor Ort differenzierter wahrnehmen zu können. Wichtige und zügige Beratung leisten die Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP) mit ihren zeitnahen Studien und Fachgesprächen sowie das Zentrum Internationale Friedenseinsätze (ZIF), das den direkten und ressortübergreifenden Austausch mit Missionspraktikern ermöglicht.



picture-alliance/dpa/Wolfgang Kumm

Soldaten des Wachbataillons der Bundeswehr vor der Kulisse des Reichstagsportals. Am 15. Mai 2001 fand im Ehrenhof des neuen Bundeskanzleramts die erste Probe für das Abschreiten der Ehrenformation bei Staatsbesuchen statt.

Hilfreich für die Prüfung eines Einsatzvorhabens ist der parallele Austausch, manchmal Streit mit engagierten Kollegen in den jeweiligen Parteien. Gerade Konflikte mit grundsätzlichen Einsatzskeptikern üben einen oft heilsamen Legitimationsdruck auf die »Entscheider« in den Fraktionen aus.

### Parlamentarische Beschlussfassung

Die formelle Beteiligung des Parlaments an Einsatzbeschlüssen regelt seit dem 18. März 2005 das »Parlamentsbeteiligungs-gesetz«. Das Gesetz fixierte und präziserte, was sich bis dahin als Regierungs- und Parlamentspraxis herausgebildet hatte. Demnach bedarf der »Einsatz bewaffneter Streitkräfte« grundsätzlich der vorherigen konstitutiven (rechtsbegründenden) Zustimmung des Deutschen Bundestages. Nicht zustimmungspflichtig sind humanitäre Hilfsdienste und Hilfeleistungen im Ausland, sofern die Soldaten nicht in bewaffnete Unternehmungen einbezogen werden. Bei Einsätzen geringerer Intensität und Tragweite sowie bei bloßen Mandatsverlängerungen kann die Zustimmung im vereinfachten Verfahren, also ohne die mehrstufige parlamentarische Beratung erfolgen. Wenn eine Fraktion oder fünf Prozent der Abgeordneten es verlangen, muss der Bundestag voll befasst werden.

Bei »Gefahr im Verzug«, beispielsweise bei Evakuierungen oder Geiselnbefreiung, unterrichtet die Bundesregierung die Spitzen der Fraktionen streng vertraulich. Der Einsatz muss dann nachträglich vom Bundestag genehmigt werden. Dieses Verfahren erfordert besonderes Vertrauen zwischen Regierung und Parlament. Das hat bisher vonseiten des Parlaments immer funktioniert.

Routineverwendungen in ständigen Hauptquartieren und Stäben unterliegen nicht dem Parlamentsvorbehalt. Als zum Beispiel ab Sommer 2009 Angehörige des Stabes des 1. Deutsch-Niederländischen Korps aus Münster zum ISAF-Hauptquartier in Kabul entsandt wurden, war dies nicht zustimmungspflichtig. Das Parlament hat ein Rückholrecht für laufende Einsätze. Bisher wurde das Recht nicht in Anspruch genommen.

Der Kabinettsbeschluss wird federführend vom Auswärtigen Amt unter Mitwirkung der anderen zuständigen Ressorts,

insbesondere Verteidigung, Justiz und Finanzen, formuliert. Der Beschluss macht Aussagen zum Auftrag, zu Einsatzraum und -dauer, zu Fähigkeiten und Kräften (Obergrenzen), zu den Befugnissen im Einsatz und zu den Kosten. Parallel stellt die Bundesregierung dem Parlament weitere schriftliche und mündliche Informationen zur Verfügung.

Der Beschluss geht als Antrag der Bundesregierung an den Bundestag, der ihn öffentlich in erster Lesung im Plenum berät und dann an die Ausschüsse überweist, die unter Ausschluss der Öffentlichkeit tagen. Auf der Grundlage der Ausschussberatungen und Abstimmungen formuliert der federführende Auswärtige Ausschuss eine Beschlussempfehlung für den Bundestag, der in abschließender zweiter Lesung darüber berät und abstimmt.

Das Parlament kann dem Antrag der Bundesregierung nur zustimmen oder ihn ablehnen, aber ihn nicht verändern. Allerdings vermag der Bundestag den Antrag zu ergänzen oder einzugrenzen: Etwa durch eine mit der Bundesregierung im Auswärtigen Ausschuss vereinbarte Protokollnotiz zur Nichtbeteiligung an direkter Drogenbekämpfung in Afghanistan oder durch einen politischen Entschließungsantrag zum Antrag der Bundesregierung, in dem Schritte der politischen Konfliktlösung gefordert werden.

Die Abstimmung über Auslandseinsätze erfolgt immer namentlich, sodass im Sitzungsprotokoll für die Öffentlichkeit nachzulesen ist, wie ein Abgeordneter abgestimmt hat. Relativ oft begründen deshalb Einzelne oder Gruppen von Abgeordneten ihr Abstimmungsverhalten in einer persönlichen Erklärung, die ebenfalls im Sitzungsprotokoll veröffentlicht wird ([www.bundestag.de](http://www.bundestag.de)).

Im Vergleich zu den Entscheidungsprozessen auf internationaler und Regierungsebene laufen die formellen parlamentarischen Beratungen in auffällig kurzer Zeit. Eine Zeitspanne von zwei Sitzungswochen, also lediglich acht bis 14 Tage, bildet keine Ausnahme. Was bei bloßen Mandatsverlängerungen unproblematisch erscheint, kann jedoch im Fall eines neuen und strittigen Auslandseinsatzes die Ausschüsse und insbesondere die Fraktionen erheblich unter Zeitdruck setzen. Darunter leidet die Gründlichkeit der Beratungen, denn die meisten Parlamentarier haben in einer Sitzungswoche zeitgleich auch zahlreiche andere Themen zu bearbeiten.

Hoher Zeitdruck wirkt gerade deshalb besonders problematisch, weil Auslandseinsätze im Unterschied zu vielen anderen Beratungsthemen im Bundestag in hohem Maße als Gewissensentscheidungen gelten, die also in besonderer Weise nach einem selbstständigen Urteil des Einzelnen verlangen. Denn bei Auslandseinsätzen geht es um den Einsatz bewaffneter Streitkräfte – und damit um ein besonders teures, riskantes und gegebenenfalls tückisches Mittel staatlicher Politik, konkret um erhebliche Risiken für Leib und Leben der entsandten Soldaten.

Das ist der Hintergrund dafür, warum sich bisher jede Bundesregierung darum bemühte, für Auslandseinsätze möglichst viel Zustimmung auch vonseiten der Opposition zu gewinnen, und sich nicht mit der »natürlichen« Mehrheit der eigenen Koalition begnügte. Diesen besonderen Konsensbedarf sehen auch alle diejenigen Fraktionen des Bundestages, die Auslandseinsätze nicht grundsätzlich ablehnen. Dem Parlament ist bewusst, wie wichtig eine große parlamentarische Mehrheit gerade auch für die in den Einsatz geschickten Soldaten ist. Parlamentarische Debatten zu Auslandseinsätzen sind deshalb vergleichsweise weniger von parteipolitischem Streit geprägt. Umso höher schlagen immer wieder die Wellen zwischen den grundsätzlichen Befürwortern von Auslandseinsätzen (CDU/CSU, SPD, FDP, Bündnis 90/Die Grünen) und ihren prinzipiellen Gegnern (Die Linke).

Bei der Entscheidungsfindung des Bundestages und seiner Abgeordneten kommen verschiedene Beweggründe und Interessen zusammen. Auf der Sachebene geht es neben der völkerrechtlichen Legalität, der notwendigen Voraussetzung, zuerst um die sicherheitspolitische Dringlichkeit des Einsatzes und einer deutschen Beteiligung daran, um Sicherheitsinteressen und Verantwortung. Einige zentrale Fragen bestimmen immer wieder die Diskussion: Wie notwendig ist der Einsatz für die internationale kollektive Sicherheit, für die europäische und deutsche Sicherheit? Gibt es nichtmilitärische Alternativen und in welchem Maße sind sie ausgeschöpft? Inwieweit steht hier ein Deutschland in der Pflicht, das ein verlässliches Mitglied von UN, EU und NATO sein will und als führende Handelsnation elementar auf internationale Sicherheit angewiesen ist? Im Unterschied zu manchen anderen Verbündeten spielen in der bundesdeutschen

Debatte um Auslandseinsätze nationale geostrategische und Einflussinteressen keine sonderliche Rolle, auch wenn sie häufig von Gegnern der Auslandseinsätze unterstellt werden.

An zweiter Stelle stehen die Umsetzbarkeit, Erfolgchancen und Verantwortbarkeit zur Debatte. Ist der Einsatz angesichts eigener Fähigkeiten und Kapazitäten überhaupt leistbar? Wenn ja, in welchem Umfang? Wieweit ist der Einsatz eingebettet in ein tragfähiges Konzept politischer Konfliktlösung und Stabilisierung, welches die Voraussetzung für eine Abzugsperspektive ist? Ist er im Hinblick auf absehbare Risiken gegenüber den eigenen Soldaten und ihren Angehörigen auch verantwortbar?

Über die konkrete sicherheitspolitische Ebene hinaus können allgemeine politische und individuelle Erwägungen eine erhebliche Rolle spielen, so aufseiten einer Bundesregierung Solidarität und Glaubwürdigkeit im Bündnis sowie die Weiterentwicklung der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP). Bei Koalitionsfraktionen tritt die Unterstützung der eigenen Regierung hinzu: Eine Zustimmungsverweigerung würde die Regierungsfähigkeit infrage stellen. Bei allen Fraktionen besteht das Grundinteresse an einem möglichst geschlossenen Abstimmungsverhalten, das als Ausweis von Handlungsfähigkeit gilt, und schließlich müssen Fraktionen und Abgeordnete Rücksicht auf die eigenen Wähler und allgemeine Stimmungslagen nehmen. Problematisch wird es, wo solche Beweggründe – in der Realität dann meist unausgesprochen – die sicherheitspolitischen Erwägungen dominieren.

Die Meinungsbildung zu einem Auslandseinsatz beschränkt sich nicht auf den parlamentarischen Raum. Sie findet gleichzeitig in der Öffentlichkeit über die Medien und – mit unterschiedlicher Intensität – auch in den verschiedenen Parteien statt. Hier sind vor allem die außen- und verteidigungspolitischen Sprecher der Fraktionen wichtige Akteure und Multiplikatoren. Sie können zur Versachlichung der Debatte auf einem Politikfeld beitragen, das den meisten Bürgern wenig vertraut, ja fremd ist.

Bei Parteien, die Militäreinsätze grundsätzlich skeptischer gegenüberstehen, kann dies mit heftigen Auseinandersetzungen einhergehen. Die Partei Bündnis 90/Die Grünen führte mehrere Sonderparteitage durch, um sich gegenüber anstehenden Einsätzen zu positionieren. Über die Konflikte um den Kosovo-



Demonstration gegen die Bombenangriffe der US-Streitkräfte auf Afghanistan am 13. Oktober 2001 in Berlin. Aus Protest gegen die Militärschläge gingen in der Hauptstadt weit mehr als 10 000 Menschen auf die Straße.

Luftkrieg 1999 und den ersten Afghanistaneinsatz im Rahmen der Operation ENDURING FREEDOM wandten sich etliche Grünen-Anhänger von der Partei ab, die eine wesentliche Wurzel in der Friedensbewegung der 1980er-Jahre hat.

Um die Entscheidungen über Auslandseinsätze systematischer und nachvollziehbarer zu machen, haben in den letzten Jahren Sicherheitspolitiker verschiedener Fraktionen Kriterien für Auslandseinsätze vorgelegt.

## **Parlamentarische Kontrolle der Einsätze und Mandatsverlängerungen**

Das Bundesministerium der Verteidigung berichtet wöchentlich in seinen vertraulichen »Unterrichtungen des Parlaments« (UdP) den zuständigen Ausschüssen über besondere Vorkommnisse, insbesondere Sicherheitsvorfälle in den Einsatzgebieten. Das Auswärtige Amt informiert in größeren Abständen über Krisen-





picture-alliance/dpa/Maurizio Gambarini

Die Bundestagsabgeordneten Birgit Homburger (FDP), Henning Otte (CDU), Rainer Arnold (SPD), Paul Schäfer (Die Linke) und Winfried Nachtwei (Bündnis 90/Die Grünen, v.l.n.r.) nehmen am 1. Oktober 2008 während ihres Besuches bei der Bundeswehr in Kundus an einer Patrouille teil. Der Bundestag beriet im Oktober über die Verlängerung des ISAF-Mandates um 14 Monate und die Aufstockung des Kontingents um 1000 auf bis zu 4500 Soldaten.

regionen mit besonderem deutschem Engagement, über Afghanistan umfassend alle zwei, drei Monate. Die Unterrichtungen des Bundesinnenministeriums über polizeiliche Auslandseinsätze galten lange Zeit als besonders zurückhaltend.

Die zuständigen Bundestagsausschüsse beraten sehr unterschiedlich über die Auslandseinsätze. Bei Weitem am häufigsten geschieht dies im Verteidigungsausschuss, der sich in jeder Sitzung etwa zwei Stunden mit den Einsätzen befasst. Hinzu kommen vertrauliche Obleuteunterrichtungen durch den Minister, alle paar Monate unter der Einstufung »Geheim« zum Beispiel über Einsätze von Spezialkräften. Um bestimmte Sachverhalte wie etwa den Stand des Polizeiaufbaus in Afghanistan oder den Bestand an geschützten Fahrzeugen in bestimmten Einsatzgebieten umfassend zu ermitteln und der Öffentlichkeit zugänglich zu machen, richten vor allem die Oppositionsfraktionen parlamentarische Anfragen an die Bundesregierung. Vor Mandatsverlängerungen legt die Bundesregierung bilanzierende Berichte vor.

Elementar für die Urteilsfähigkeit des Parlaments sind Besuche verantwortlicher Abgeordneter in den Einsatzgebieten. Sie liefern ein realitätsnäheres und plastisches Bild von den Bedingungen und der Situation. Natürlich bieten Kurzvisiten von wenigen Tagen nur begrenzte Einblicke, erst recht im großen Pulk einer Ministerreise. Und das Risiko, mittels perfekter Besuchsorganisation etwas »vorgespült« zu bekommen, ist unübersehbar. Der Erkenntnisgewinn kann dennoch, ein vielseitiges Besuchs- und Gesprächsprogramm vorausgesetzt, erheblich sein, wenn man sich vor Ort Zeit nimmt, genau hinhört, hinsieht, fragt, wenn man einen Besuch intensiv nachbereitet und vor allem einen Einsatzraum wiederholt besucht. Einzelne Abgeordnete machen ihre Erfahrungen mit Hilfe sorgfältiger Reiseberichte einem breiteren Publikum zugänglich (z.B. [www.nachtwei.de](http://www.nachtwei.de)).

### **Problemfelder der parlamentarischen Kontrolle**

Einen ersten Problembereich stellt die Vermittlung von Lagebildern dar. Stellungnahmen der Bundesregierung zu einzelnen Einsätzen sind nützlich, aber nicht ausreichend. In ihnen kommt die Perspektive der Führungsebene zum Ausdruck, wo Beschönigungen längst nicht immer vermieden werden. Der parlamentarische Einblick verschlechtert sich mit dem »Nebel des Krieges«, der bei wirklichen Kampfeinsätzen auch in Berlin hochsteigt. Diesen strukturellen Problemen können Parlamentarier nur entgegenwirken, indem sie sich intensiv um weitere Quellen bemühen. Kontakten zu Soldaten, Polizisten, Entwicklungsexperten usw. im Einsatz oder mit Einsatzerfahrung kommt in diesem Zusammenhang zentrale Bedeutung zu. Abgeordnete können nur dann ihre parlamentarische Kontrollpflicht ausüben, wenn ihnen auch die Soldaten und Offiziere vor Ort offen und ehrlich begegnen, eben als Staatsbürger in Uniform. Notwendig erscheint eine kontinuierliche, öffentliche Einsatzunterrichtung durch die Bundesregierung, wie sie etwa in den USA üblich ist.



picture-alliance/dpa/Üorg Carstensen

Die ersten 70 Bundeswehrsoldaten für die internationale Schutztruppe in Afghanistan (ISAF) besteigen am 8. Januar 2002 auf dem Militärflughafen Köln-Wahn ihre Transall-Maschinen.

Einen zweiten kritischen Aspekt bringt die Frage nach der Wirksamkeit des jeweiligen Engagements mit sich. Die politischen Diskussionen über Auslandseinsätze kreisten lange Zeit in erster Linie um deren Rechtfertigung. Erst seit einigen Jahren wird verstärkt auch nach ihrer Wirksamkeit gefragt. Junge Soldaten, die jeden Tag in Kundus und anderswo Leib und Leben riskieren, fragen am eindringlichsten danach. Ohne Erfolgsaussichten macht auch das Notwendige auf die Dauer keinen Sinn.

Mehrere Faktoren erschweren allerdings eine Wirksamkeitsanalyse: Kriseneinsätze sind immer multinational und multidimensional (diplomatische, militärische, polizeiliche, zivile Komponente), was erhebliche Schwierigkeiten bei dem Versuch mit sich bringt, die Effizienz eines deutschen militärischen Beitrages zu bewerten. Bilanzierende Berichte der Bundesregierung begnügen sich in der Regel mit Aktivitätsnachweisen (input) und allgemeinen politischen Einschätzungen. Seriöse Wirksamkeitsanalysen kommen schon deshalb nicht zustande, weil bisher keine überprüfbaren Zwischenziele (benchmarks) definiert wurden. Andere Nationen zeigen inzwischen, dass seriöse Wirk-

samkeitsbewertungen sehr wohl möglich sind (Kanada in Kandahar, Afghanistan). Seit Langem steht auch eine evaluierende Gesamtbilanz der Auslandseinsätze der letzten 16 Jahre, ihrer Leistungsfähigkeiten und Grenzen an.

Einen dritten Sonderfall bildet die Kontrolle von Spezialeinsätzen. Diese unterliegen striktester Geheimhaltung. Der Verteidigungsausschuss als Untersuchungsausschuss in Sachen des Deutschtürken Murat Kurnaz (von 2002 bis 2006 Häftling im US-amerikanischen Sondergefängnis Guantánamo Bay und in Afghanistan angeblich von Soldaten des Kommandos Spezialkräfte, KSK, misshandelt) sowie mit Blick auf den Einsatz des KSK in Afghanistan 2002 offenbarten, dass die schärfste Komponente des deutschen Afghanistaneinsatzes faktisch außerhalb einer seriösen parlamentarischen Kontrolle zur Anwendung kam. So war es möglich, dass das KSK jahrelang nicht wegen sicherheitspolitischer Dringlichkeit, sondern primär aus symbolpolitischen Erwägungen gegenüber den USA an der Operation ENDURING FREEDOM teilnahm. Hier sind Mechanismen der direkten parlamentarischen Kontrolle überfällig. Darüber hinaus wird kritisiert, dass eine vollständige Geheimhaltung der KSK-Einsätze zum Schutz von Personen und Operationen nicht nötig sei, dafür aber Legendenbildung und Skandalgerüchte fördere.

Viertens stellt sich immer wieder die Frage nach zivil-militärischer Ausgewogenheit: Militärische Stabilisierungseinsätze sollen ein sicheres Umfeld für den Aufbau schaffen und Zeit »kaufen« für politische Konfliktlösungen. Begünstigt durch den Parlamentsvorbehalt kreisen die parlamentarischen Debatten und noch mehr die öffentliche Wahrnehmung weit überproportional um die militärische Seite von Krisenengagement. Gegenüber dieser »Militärlastigkeit« haben es die anderen Ressorts sehr schwer, Aufmerksamkeit zu gewinnen und Ressourcen zu mobilisieren. Ein krasses Beispiel dafür bildet die Hilfe zum Polizeiaufbau in Nachkriegsgebieten: Was unbestritten eine Aufgabe von strategischer Bedeutung ist, wurde vom Bundestag über die Jahre kaum begleitet, geschweige denn gefördert und kontrolliert.

Schließlich erscheint fünftens der Aspekt des Zusammenwirkens (Kohärenz) in kritischem Licht: Die Erfahrungen gerade aus Stabilisierungseinsätzen zeigen übereinstimmend, dass deren Erfolg entscheidend von der Stimmigkeit der verfolgten

Ziele und dem guten Zusammenwirken der internationalen und einheimischen, staatlichen und nichtstaatlichen Akteure abhängt. Den ersten entscheidenden Schritt dahin bildet die Zusammenarbeit der zuständigen Ressorts der Bundesregierung – von der verbesserten Koordination bis zu Möglichkeiten ressortgemeinsamer Planung, Führung, Auswertung und vor allem Ausbildung. Ein erheblicher Nachholbedarf an ressortübergreifender Zusammenarbeit besteht aber auch aufseiten des Bundestages. Das Mitberatungsprinzip bei Bundestagsdrucksachen kann ausschussgemeinsame Beratungen zum Beispiel zu Fragen der Sicherheitssektorreform und der Zivil-Militärischen Zusammenarbeit im Einsatz nicht ersetzen.

### **Auswirkungen und Perspektiven der Parlamentsbeteiligung**

Die Parlamentsbeteiligung hat sich grundsätzlich bewährt. Ohne sie wäre die im Vergleich zu 1995 erreichte Konsensbildung in Politik und Gesellschaft zu Auslandseinsätzen nicht möglich gewesen. Gerade für die entsandten Soldaten kommt der parlamentarischen Legitimation entscheidende Bedeutung zu. Dass die deutsche Außen- und Sicherheitspolitik trotz der vielen bisherigen Auslandseinsätze vergleichsweise zurückhaltend mit diesem Instrument umgeht, lässt sich nicht unwesentlich auf die Parlamentsbeteiligung zurückführen. Diese beförderte schon im Vorfeld die deutsche Absage an den Irakkrieg und trug dazu bei, dass es bisher zu keiner Ausweitung des Bundeswehreinsatzes auf den umkämpften afghanischen Süden kam.

Die Begrenzung der Auslandseinsätze, die Einsatzausstattung und der bestmögliche Schutz der Soldaten stehen immer wieder im Mittelpunkt von Parlamentsberatungen. In den letzten Jahren kam der Umgang mit Einsatzfolgen hinzu, vor allem mit den psychischen Verwundungen einer steigenden Anzahl von Soldaten. Demgegenüber gibt es unterschiedliche Auffassungen darüber, ob sich das Parlament manchmal nicht zu sehr mit taktischen und Ausrüstungsfragen beschäftigen (»parlamentarischer Feldherrnhügel«) und darüber strategische Fragen vernachlässigen.

Unübersehbar ist, dass es auch dem Parlament nicht gelang, die vielfach vermisste breite sicherheits- und friedenspolitische Debatte und Verständigung in Politik und Gesellschaft voranzubringen. Die Kluft zwischen den Einsatzerfahrungen und inzwischen auch Kriegserfahrungen von Soldaten und der hiesigen Zivilgesellschaft wächst. Die bisherigen parlamentarischen »Vermittlungsbemühungen« wirkten dem nur geringfügig entgegen. Zu wenig nutzte der Bundestag seine Möglichkeiten, den Rückstand bei den Fähigkeiten ziviler Krisenbewältigung zu überwinden. Dies aber ist elementar, um die deutschen Beiträge zu internationaler Friedenssicherung erfolgsversprechender zu machen. Hier könnte der Vorschlag eines »umfassenden« oder »erweiterten« Mandats weiterhelfen, in dem nicht nur die militärischen Aufgaben und Fähigkeiten festgeschrieben werden, sondern auch zentrale Komponenten des zivilen Aufbaus.

Parlamentsbeteiligung braucht keine Beschleunigung der Verfahren, sondern mehr Strategiebildung, Ressortgemeinschaft, Wirksamkeitsorientierung und öffentliche Kommunikationsfähigkeit. Als wesentlicher Teil des Primats der Politik gegenüber den Streitkräften steht der Deutsche Bundestag in der Pflicht, seine Fähigkeiten der Parlamentsbeteiligung bei Auslandseinsätzen zu verbessern – in Verantwortung für deutsche und europäische Sicherheit, in Verantwortung aber vor allem für die Soldaten, die Bundestag und Bundesregierung in belastende und riskante Einsätze befehlen.

*Winfried Nachtwei*