Mehr Einfluss der Parlamente bei Auslandseinsätzen

Winfried Nachtwei

Nicolai von Ondarza

Legitimatoren ohne Einfluss?

Nationale Parlamente in Entscheidungsprozessen zu militärischen EU- und VN-Operationen im Vergleich

Europäische Schriften, Band 91

Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft 2012
363 S., 59,00 Euro

Was vor 20 Jahren kaum denkbar war, gehört heute zum Alltag des Deutschen Bundestages: Entscheidungen zu Auslandseinsätzen der Bundeswehr. **Nicolai von Ondarza**, Mitarbeiter der Stiftung Wissenschaft und Politik, lenkt mit seiner Studie ›Legitimatoren ohne Einfluss?‹ den Blick über den nationalen Tellerrand auf die komplexen Entscheidungsprozesse bei multinationalen, UN-mandatierten Streitkräfteeinsätzen und untersucht die Rolle europäischer Parlamente. Er geht davon aus, dass eine stärkere Parlamentsbeteiligung eine verantwortungsvollere Sicherheits- und Verteidigungspolitik befördere. Zugleich benennt er das Spannungsverhältnis zwischen effektivem Multilateralismus und Parlamentsbeteiligung.

Kenntnisreich und sicher führt der Autor zunächst durch das Labyrinth intergouvernementaler Entscheidungsverfahren im »komplexen Mehrebenensystem« von Gemeinsamer Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) und UN. In einem zweiten Schritt vergleicht er die Parlamentsbeteiligung bei Einsatzentscheidungen für alle EU-Mitgliedstaaten in Bezug auf Informationszugang, Mitentscheidungs- und Haushaltsrechte sowie sicherheitspolitische Präferenzen. Er vertieft dies für fünf EU-Staaten und das Europäische Parlament, die exemplarisch für die ganze Spannweite parlamentarischer Beteiligungsrechte stehen. Sein Ergebnis ist, dass die Parlamentsbeteiligung (sehr) niedrig ist in Frankreich, Polen und beim Europäischen Parlament, mittel bis hoch in Spanien, (sehr) hoch in Irland und durchgängig sehr hoch in Deutschland. An den Entscheidungsprozessen zu der EUFOR RD CONGO und der UNIFIL-Erweiterung im Jahr 2006 schildert von Ondarza die reale Beteiligung der sechs Parlamente. Auffällig ist der Zusammenhang zwischen parlamentarischen Rechten und Aktivitäten: Zur EUFOR RD CONGO erfolgte in Polen keine Anfrage, in Frankreich eine (beantwortet nach 238 Tagen), in Deutschland 14 und in Irland 17, beantwortet nach elf beziehungsweise vier Tagen. Wo Parlamente über Einsätze mitentscheiden, sind durchweg auf internationaler Ebene Entscheidungen vorausgegangen und Fakten geschaffen worden, die ein Parlament nur noch verbunden mit hohen politischen Kosten (internationaler Glaubwürdigkeitsverlust, Misstrauensvotum gegenüber der eigenen Regierung) widerrufen könnte. Die formelle Mitentscheidung ist aber dann kein bloßes ›Absegnen‹, wenn ein Parlament im Vorfeld informell einbezogen ist und Einfluss nimmt. Das ist in Deutschland der Fall, variiert aber je nach Loyalitätsverständnis von Koalitionsabgeordneten. Da diese unter einem besonderen Zustimmungsdruck stehen, ist die zusätzliche Zustimmung großer Teile der Opposition umso wichtiger. Eine Sonderrolle hat das Europäische Parlament. Obwohl ohne Konsultations- oder gar Mitentscheidungsrechte bei GSVP-Einsätzen bewies es auffällige Eigeninitiative, insbesondere durch frühzeitige, wenn auch rechtlich unverbindliche, politische Resolutionen.

Im Unterschied zur plausiblen Landesverteidigung der Vergangenheit stehen Einsätze der multilateralen Krisenbewältigung in jedem Einzelfall unter besonderem Begründungs- und Legitimationszwang. Maßgeblicher Ort der Politiklegitimierung ist in einer Demokratie das Parlament. Wenn der Autor zu Recht feststellt, dass es bei Kriseneinsätzen nur eine fragmentierte und auf nationale Beiträge beschränkte parlamentarische Beteiligung gebe, dann deutet dies auf einen eklatanten, strukturellen Legitimationsmangel dieser wesentlichen Instrumente multilateraler Sicherheitspolitik hin. Negative Rückwirkungen auf die öffentliche Akzeptanz solcher Einsätze und die sicherheitspolitische Handlungs- und Durchhaltefähigkeit liegen dann nahe.

Von Ondarza widerlegt die verbreitete Annahme, eine Parlamentsbeteiligung verzögere multilaterale Entscheidungsprozesse. Den EU-Staaten empfiehlt er eine obligatorische parlamentarische Mitentscheidung über die Genehmigung einer Operation vor Truppenentsendung und nach Abschluss der europäischen Verhandlungen. Für das Europäische Parlament empfiehlt er Kompetenzerweiterungen unterhalb der Schwelle einer – unrealistischen – Änderung des Vertrags von Lissabon. Die nationalen Parlamente und das Europäische Parlament sollten schließlich durch eine neue und flexible Form interparlamentarischer Kooperation verknüpft werden.

Laien, aber auch Kennern der Materie gewährt diese Studie vielfältige neue Einblicke. Sie hilft, die parlamentarische und nationale Nabelschau zu überwinden. Sie fördert das Verständnis für einen effektiven Multilateralismus. Die Studie belegt Deutschlands Spitzenplatz bei der Parlamentsbeteiligung. Doch die Mitwirkungsrechte könnten erheblich besser für effektive Krisenbewältigung genutzt werden: durch mehr strategische Klarheit statt Mikromanagement; durch mehr Ausgewogenheit der Mittel statt Militärlastigkeit; und vor allem durch viel mehr UN-Orientierung.