

Osnabrücker Jahrbuch  
Frieden und Wissenschaft  
16 / 2009

# Neue Fragen an den Rechtsstaat

Wie begegnen Politik, Recht und Exekutive  
aktuellen Friedensgefährdungen?

■ OSNABRÜCKER FRIEDENSGESPRÄCHE 2008

■ MUSICA PRO PACE 2008

■ BEITRÄGE ZUR FRIEDENSFORSCHUNG

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

V&R unipress



Wolfgang Wagner, Amsterdam

## Die parlamentarische Kontrolle von Militäreinsätzen

### Der Bundestag im internationalen Vergleich

Wenn die Außenminister der NATO oder der Europäischen Union (EU) über einen Militäreinsatz beraten, stehen Zusagen der Bundesregierung immer unter dem Vorbehalt, dass in Deutschland nicht die Regierung, sondern das Parlament das letzte Wort über jeden Einsatz der Streitkräfte hat. Dies hat das Bundesverfassungsgericht in einem viel beachteten Urteil im Juli 1994 klargestellt. Während es auf der einen Seite den Einsatz der Bundeswehr im Rahmen der Vereinten Nationen (VN) oder der NATO grundsätzlich für verfassungskonform erklärte, bezeichnete es die Bundeswehr auf der anderen Seite als »Parlamentsheer«, das keineswegs als Machtpotential allein der Exekutive zu überlassen sei. Dem Gericht zufolge verpflichtet das Grundgesetz die Bundesregierung, »für einen Einsatz bewaffneter Streitkräfte die grundsätzlich vorherige konstitutive Zustimmung des Deutschen Bundestages einzuholen«. Die Einzelheiten legt das so genannte *Parlamentsbeteiligungsgesetz* fest, das der Bundestag 2004 verabschiedete.<sup>1</sup> Seitdem gehören Entscheidungen des Bundestags über Einsätze der Bundeswehr zum politischen Alltag in Deutschland.

Beeinträchtigt dieser Parlamentsvorbehalt die Verlässlichkeit der Bundesrepublik als Bündnispartner? Und führt die Verpflichtung, erst die Zustimmung des Bundestags einzuholen, nicht zu Verzögerungen, die die Sicherheit Deutschlands gefährden? Für keine dieser Befürchtungen gibt es bislang Anzeichen. Falls erforderlich hat der Bundestag stets sehr schnell über Militäreinsätze der Bundeswehr entschieden. Wenn es bei Einsätzen der Bundeswehr zu Verzögerungen gekommen ist, hat dies in aller Regel andere Gründe gehabt. Zum einen nehmen im Falle friedenserhaltender Einsätze die diplomatischen Verhandlungen über ein Mandat, auf das sich sowohl die Konfliktparteien als auch die truppenstellenden Staaten einigen müssen, viel Zeit in Anspruch. Zum anderen sind es häufig logistische Probleme wie beispielsweise Engpässe bei den Transportkapazitäten, die die Entsendung des Militärs verzögern.

Die Verlässlichkeit deutscher Sicherheitspolitik schränkt der Parlamentsvorbehalt auch deshalb nicht ein, weil die Bundesregierung bereits

lange vor einer Befassung des Bundestagsplenums durch ihre Kontakte zu den Sicherheitspolitikern in den verschiedenen Fraktionen einschätzen kann, ob ein möglicher Einsatz der Streitkräfte die dafür notwendige Unterstützung in den Fraktionen der Regierungsparteien besitzt. Der konstitutive Parlamentsvorbehalt hat hier vor allem zur Folge, dass sich die Bundesregierung um eine frühzeitige und umfassende Information der Sicherheitspolitiker im Parlament bemüht, die wiederum frühzeitig Unterstützung signalisieren oder aber Bedenken anmelden können. Auf dieser Grundlage kann die Bundesregierung die Partner in der NATO wiederum von Anfang an über mögliche Einschränkungen eines Bundeswehreinsetzes unterrichten.

Der konstitutive Parlamentsvorbehalt hat die deutsche Sicherheitspolitik also weder verzögert noch behindert. Dafür bringt das Erfordernis, stets die Zustimmung des Bundestags einzuholen, sogar eine Reihe von Vorteilen mit sich. Erstens erhalten die Einsätze der Bundeswehr durch die regelmäßige Befassung im Bundestag mehr Aufmerksamkeit, und das trägt zu einer breiteren sicherheitspolitischen Debatte bei. Zweitens macht die erhöhte Pflicht der Bundesregierung, Militäreinsätze gegenüber den Volksvertretern zu begründen, riskante, verlustreiche oder kontraproduktive Einsätze unwahrscheinlicher. Drittens schließlich hat der Parlamentsvorbehalt für die Bundeswehrsoldaten im Einsatz den Vorzug, dass sie sich einer breiteren Unterstützung gewiss sein können, als wenn die Entscheidung der Bundesregierung bereits ausreichend wäre.

Mit dem Parlamentsvorbehalt steht die Bundesregierung keineswegs allein. In der NATO müssen beispielsweise auch die Regierungen Dänemarks, Litauens und der Türkei die Zustimmung ihrer Parlamente vor jedem Militäreinsatz einholen; in den letzten Jahren haben Spanien und Frankreich ebenfalls entsprechende Regelungen eingeführt. In der EU kommen die Nicht-NATO-Staaten Österreich, Irland, Schweden und Finnland hinzu.

Anders sieht es in Belgien, Griechenland, Norwegen, Portugal, Polen oder Großbritannien aus: In diesen Ländern können die Regierungen feste Zusagen machen, ohne zuvor das Parlament zu befragen. Natürlich können Regierungen ihre Parlamente um ein nichtbindendes Votum bitten, wie es beispielsweise *Tony Blairs* Labour-Regierung vor dem Irakkrieg 2003 getan hat. Mit großer Mehrheit haben die Abgeordneten damals den Kurs der Regierung unterstützt. Um ein Zeichen für ein starkes Parlament handelt es sich dabei allerdings kaum. Schließlich kann man davon ausgehen, dass Blair das Parlament nicht um ein Votum gebeten hätte, wenn er sich über dessen positiven Ausgang nicht sicher gewesen wäre.

Eine ganz eigene Regelung gibt es in den USA. Dort hat der Kongress in den siebziger Jahren die so genannte *War Powers Resolution* verabschie-

det, die die Entscheidungsverfahren bei Militäreinsätzen regelt.<sup>2</sup> Danach darf der Präsident Truppen ohne vorherige Zustimmung des Kongresses entsenden, muss die Abgeordneten allerdings möglichst schnell informieren. Außerdem müssen die Parlamentarier jedem Einsatz innerhalb von 60 Tagen zustimmen; sonst bleibt dem Präsidenten keine Wahl, als die Truppen wieder zurückzubehalten. Die *War Powers Resolution* ist auch von einigen europäischen Staaten, z.B. der Tschechischen Republik und der Slowakei, kopiert worden. Auf den ersten Blick besitzt das Parlament kaum weniger Rechte als etwa in Deutschland, während die Regierung zunächst einmal schnell auf internationale Krisen reagieren kann. Bei näherem Hinsehen zeigt sich jedoch schnell, dass der amerikanische Kongress, der ansonsten zu den mächtigsten Parlamenten der Welt gehört, weit weniger Einflussmöglichkeiten auf Truppenentsendungen hat als der Bundestag. Sind die Streitkräfte nämlich erst einmal entsandt, ist es mit erheblichen politischen Kosten verbunden, auf deren Rückholung zu bestehen. In der Öffentlichkeit sieht das so aus, als entzöge der Kongress den Soldaten die Unterstützung ausgerechnet in einem Moment, in dem diese unter Umständen ihr Leben riskieren. Für die Abgeordneten ist dies also keine politisch attraktive Option! Im Rahmen der *War Powers Resolution* kann der Präsident vielmehr eigenhändig Fakten schaffen, die für den Kongress anschließend nur sehr schwer wieder zu korrigieren sind.

Wieso aber gibt es überhaupt so unterschiedliche Regelungen zur parlamentarischen Kontrolle von Militäreinsätzen? In einem Forschungsprojekt an der *Hessischen Stiftung Friedens- und Konfliktforschung* in Frankfurt haben wir 49 Demokratien daraufhin untersucht, welche Kompetenzen das Parlament bei der Entsendung des Militärs nach dem Ende des Ost-West-Konflikts hat.<sup>3</sup> In mehr als der Hälfte, nämlich in 26 Staaten, ist eine vorherige Zustimmung nicht vorgeschrieben; nur 12 Staaten kennen einen Parlamentsvorbehalt (in den übrigen Staaten hat es entweder einen Wechsel gegeben oder aber die Gesetzeslage ist so widersprüchlich, dass eine sinnvolle Einordnung nicht möglich ist).

Unsere Suche nach einer Erklärung beginnt in Spanien. Dort hatte der konservative Premierminister *José María Aznar* im März 2003 bekannt gegeben, dass Spanien sich mit etwa 900 Soldaten und drei Schiffen am Krieg gegen den Irak beteiligen werde – obwohl es im ganzen Land Massenproteste gegen die unpopuläre bevorstehende Intervention gab. Das Parlament hatte Aznar nicht um Erlaubnis gefragt, weil die spanische Verfassung dies nur für den Kriegsfall vorsah. Etwa zwei Jahre später verlor Aznars *Partido Popular* die Parlamentswahlen, und die Sozialisten unter *José Luis Zapatero* bildeten eine neue Regierung. Die Wahlen hatten unter dem Eindruck des Madrider Terroranschlages vom 11. März 2004 gestanden, bei dem über 190 Menschen ihr Leben verloren. Die Regierung

hatte fälschlicherweise die baskische Terrororganisation ETA verantwortlich gemacht, aber noch vor den Parlamentswahlen verdichteten sich die Hinweise auf eine Urheberchaft von *Al-Qaida*. Dass Spanien zu einem Ziel des islamistischen Terrors geworden war, führten viele Wähler auf Spaniens Beteiligung am Irakkrieg zurück. Zu den ersten Maßnahmen der neuen Regierung gehörte, ein *Parlamentsbeteiligungsgesetz* auf den Weg zu bringen, das künftig die vorherige Zustimmung des Parlaments verlangte, bevor spanische Truppen in einen Einsatz geschickt werden konnten. In der neuen Regierung, aber auch in weiten Teilen der spanischen Öffentlichkeit betrachtete man diese Maßnahme als eine notwendig gewordene Korrektur. Aus dieser Perspektive erschien die Kriegsentscheidung der Regierung Aznar als Fehler, der mit einem Parlamentsvorbehalt unter Umständen vermieden worden wäre.<sup>4</sup> In jedem Falle sollte es keiner spanischen Regierung mehr möglich sein, über den Einsatz spanischer Soldaten ganz alleine zu entscheiden.

In Spanien wurde der Parlamentsvorbehalt also eingeführt, um künftige Regierungen besser kontrollieren zu können, nachdem diese sich in den Augen der Öffentlichkeit über verbreitete Bedenken hinweggesetzt hatte. Lassen sich ähnliche Erfahrungen auch in anderen Staaten finden? Zweifellos: Auch die bereits erwähnte *War Powers Resolution* in den USA wurde sicherlich nicht zufällig zu einem Zeitpunkt verabschiedet, an dem große Teile der amerikanischen Öffentlichkeit das Vertrauen zu ihrer Regierung angesichts des Vietnamkrieges verloren hatten. Und dass Blairs Nachfolger als Premierminister, *Gordon Brown*, vor dem Unterhaus die politische Zusage machte, keine Truppen mehr ohne vorherige parlamentarische Zustimmung zu entsenden, hat ohne Zweifel damit zu tun, dass auch in Großbritannien die Entscheidung zum Irakkrieg nicht als Sternstunde außenpolitischer Weitsicht angesehen wird. Schließlich können auch die Parlamentsvorbehalte in Deutschland und Japan als institutionelle Rückversicherung gegen eine Wiederholung des aggressiven Militarismus verstanden werden, der in den Zweiten Weltkrieg geführt hatte.

Trotzdem trägt diese Erklärung, die wir *lessons-learnt*-Hypothese genannt haben, nicht allzu weit. Zum einen gibt es viele Staaten mit einem Parlamentsvorbehalt, in deren jüngster Geschichte sich kein Anlass für eine besonders starke Kontrolle der Regierung in der Sicherheitspolitik findet. Hierzu gehören beispielsweise Dänemark, Schweden, Irland und die Schweiz. Zum anderen gibt es eine ganze Reihe von Staaten, die unpopuläre und verlustreiche Kriege geführt haben, ohne im Anschluss die Entscheidungsfreiheit der Regierung einzuschränken. Hierzu zählt beispielsweise Australien, das in Vietnam an der Seite der USA gekämpft hatte. Auch wenn die *lessons-learnt*-Hypothese in einigen Fällen plausibel er-

scheint, taugt sie nicht zu einer generellen Erklärung dafür, welche Staaten bei Militäreinsätzen Parlamentsvorbehalte besitzen und welche nicht.

Vielleicht hat die Stärke oder Schwäche eines Parlaments ja weniger mit der Kriegsgeschichte eines Landes zu tun als vielmehr mit der Funktionsweise seines politischen Systems. Mit anderen Worten: Unter Umständen ergibt sich die Stärke oder Schwäche des Parlaments bei Einsatzentscheidungen einfach aus seiner Stellung im politischen System eines Landes. Um diese Möglichkeit zu überprüfen, haben wir für alle unsere Staaten untersucht, ob es sich bei ihnen um parlamentarische oder präsidentielle Demokratien handelt.<sup>5</sup> Der entscheidende Unterschied liegt darin, auf welche Weise die Regierungsspitze ins Amt kommt bzw. dieses wieder verlassen muss. In präsidentiellen Systemen wird die Regierungsspitze direkt gewählt und bleibt für einen zuvor festgelegten Zeitraum (in der Regel vier oder fünf Jahre) im Amt – ganz egal, wie die Mehrheitsverhältnisse im Parlament sind. Nur wenn der Präsident gegen die Verfassung verstößt oder sein Amt missbraucht, können die Abgeordneten seine Absetzung in die Wege leiten. Zu den präsidentiellen Demokratien gehören die USA sowie eine Vielzahl lateinamerikanischer Staaten; in Europa ist diese Demokratieform hingegen seltener.

In parlamentarischen Systemen wird die Regierungsspitze nicht direkt, sondern von den Abgeordneten des Parlaments gewählt. Eine Regierung regiert so lange, wie sie über eine Mehrheit im Parlament verfügt (bzw. so lange, bis ein anderer Kandidat eine Mehrheit geschmiedet hat und die vorhandene Regierung durch ein konstruktives Misstrauensvotum ablöst). In den meisten westeuropäischen Staaten kommen Regierungen auf diese Weise an die Macht bzw. verlieren diese wieder.

Was bedeutet die Unterscheidung von präsidentieller und parlamentarischer Demokratie für die Stärke und Schwäche von Parlamenten? Auf den ersten Blick ist das Parlament in jenem System am stärksten, das nach ihm benannt ist: In der parlamentarischen Demokratie kann das Parlament der Regierung jederzeit das Vertrauen entziehen und eine neue Regierung einsetzen. In parlamentarischen Systemen hat dies allerdings dazu geführt, dass Regierung und Regierungsmehrheit im Parlament eine enge Verbindung eingehen. Nicht das Parlament als Ganzes, sondern die Opposition im Parlament ist dann der eigentliche Kontrolleur der Regierung. Die Regierungsfractionen im Parlament stützen hingegen die Regierung. Auf den zweiten Blick ist das Parlament in der parlamentarischen Demokratie also keineswegs mächtig.

In präsidentiellen Demokratien finden sich hingegen starke Parlamente. Der amerikanische Kongress, der als mächtigstes Parlament der Welt gilt, ist dafür das beste Beispiel. Schon an der stattlichen personellen Ausstattung der Ausschüsse und Abgeordnetenbüros kann man erkennen, dass

der Kongress seine Aufgabe nicht darin sieht, das Programm der Regierung umzusetzen. Vielmehr versteht sich der Kongress gegenüber der Regierung als Gesetzgeber und unabhängiges Kontrollorgan. Das gilt erst recht, wenn die Partei des Präsidenten im Kongress keine Mehrheit hat, aber eben selbst dann, wenn dies der Fall ist.

Ob sich Parlamentsvorbehalte bei Militäreinsätzen eher in präsidentiellen oder in parlamentarischen Demokratien finden, kann man am besten mit statistischen Methoden untersuchen. Ein systematischer Unterschied tritt dabei allerdings nicht zutage: Ob eine Regierung vor der Entsendung des Militärs erst das Parlament fragen muss, hängt also nicht davon ab, ob es sich um ein parlamentarisches oder präsidentielles System handelt. Auffällig ist allerdings, dass fast alle Staaten, die einmal eine britische Kolonie waren und nach der Unabhängigkeit das britische Regierungssystem weitgehend kopiert haben, auch die Tradition Westminsters weiterführen, den Einsatz von Streitkräften als Privileg der Regierung zu betrachten, bei dem dem Parlament keine Mitsprache zusteht. In Kanada, Australien, Neuseeland, Indien, Trinidad & Tobago und Jamaica können daher Truppen ohne vorherige Zustimmung des Parlaments entsandt werden. Papua Neuguinea scheint das einzige Westminster-System zu sein, dessen Regierung die Zustimmung des Parlaments vor einer Entsendung des Militärs braucht.

Der Ausflug in die vergleichende Regierungslehre war somit also nicht ganz umsonst. Auch wenn sich die An- bzw. Abwesenheit von Parlamentsvorbehalten bei Militäreinsätzen nicht auf die unterschiedliche Funktionslogik präsidentieller und parlamentarischer Demokratien zurückführen lässt, scheint es eine besondere Tradition der ›Westminster-Demokratien‹ zu geben, in denen das Parlament bei Militäreinsätzen in aller Regel keine Mitspracherechte besitzt.

Weil jedoch nur ein kleiner Teil der untersuchten Staaten mit Hilfe der Westminster-Tradition erklärt werden kann, wollen wir eine weitere mögliche Erklärung prüfen. Dazu verlassen wir die Regierungslehre wieder und kehren zur Konfliktforschung zurück. Dort galt das Interesse in letzter Zeit vor allem der Frage, inwiefern sich Demokratien in ihrer Außen- und Sicherheitspolitik von Diktaturen unterscheiden.<sup>6</sup> Eine kleine Gruppe von Wissenschaftlern hat sich allerdings mit der umgekehrten Frage beschäftigt, wie sich internationale Konflikte eigentlich auf die Politik eines Staates auswirken. Entstehen Demokratien leichter, wenn sie von friedlichen Nachbarn umgeben sind? Schränken Demokratien Freiheitsrechte ein, wenn sie sich von außen bedroht sehen? Die Forschung zu diesen Fragen könnte uns auch bei unserer Frage nach der An- bzw. Abwesenheit von Parlamentsvorbehalten weiterhelfen. Schließlich ist der Grundgedanke ähnlich: Ist ein Angriff von außen nicht ausgeschlossen oder sogar wahr-

scheinlich, sind die Entscheidungsverfahren vor allem auf die schnelle und effektive Einsatzfähigkeit des Militärs ausgerichtet. Aus dieser Perspektive wird ein Parlamentsvorbehalt eher als unwillkommene Verzögerung wahrgenommen werden, der die Verteidigungsfähigkeit gefährdet.

Die Überprüfung dieser These steht allerdings vor einer großen Schwierigkeit: Woher können wir wissen, wie stark ein Staat tatsächlich bedroht ist? Schließlich betreiben Staaten oft einen erheblichen Aufwand, um andere Staaten (und oft sogar ihre eigene Bevölkerung) über ihre wahren Absichten zu täuschen. Sicherheitspolitik handelt daher immer vom Umgang mit Ungewissheiten, an denen auch in der Konfliktforschung kein Weg vorbeiführt.

Um die *Bedrohungsthese* dennoch prüfen zu können, haben wir uns eines Hilfsmittels bedient. Auch wenn wir das Ausmaß einer Bedrohung nicht direkt feststellen können, so sehen wir doch anhand der Verteidigungsausgaben eines Landes, wie sehr sich ein Staat bedroht fühlt. Gibt ein Land einen großen Teil seines Bruttonationaleinkommens (BNE) für Verteidigung aus, deutet das darauf hin, dass man sich dort von außen besonders stark bedroht sieht. Wenn hingegen nur ein kleiner Teil des BNE für die Streitkräfte zur Verfügung gestellt wird, deutet das darauf hin, dass man sich in diesem Land eher sicher fühlt.

Ein Blick auf die Verteidigungsausgaben der untersuchten Länder macht den Zusammenhang plausibel: Der mit Abstand größte Verteidigungshaushalt (immer in Relation zum BNE) findet sich in Israel. Bis zu 14% des BNE wird dort für die Verteidigung des Landes ausgegeben. Der Fall Israel macht außerdem deutlich, dass die Bedrohungswahrnehmung, die sich in den Verteidigungsausgaben eines Landes spiegelt, keineswegs als reine Einbildung abgetan werden kann, denn die verschiedenen Kriege und Konflikte Israels mit den arabischen Nachbarn verweisen auf ein hohes Maß an tatsächlicher äußerer Bedrohung. Ebenfalls hohe Verteidigungsausgaben von bis zu 5% finden sich in den USA, der Türkei und in Griechenland. Während sich die USA seit dem 11. September 2001 in einem weltweiten Krieg gegen den Terror sehen, sehen die Regierungen in Griechenland und der Türkei einander mit großem Misstrauen, denn ein Krieg mit dem Nachbarland konnte einige Male nur knapp vermieden werden.

Ein Blick auf das andere Ende des Spektrums lässt die Verteidigungsaufwendungen als Indikator für Bedrohungen weiter plausibel erscheinen: Die niedrigsten Verteidigungsausgaben finden sich in Trinidad, Jamaica, Madagaskar, Papua Neuguinea und Irland – allesamt Inselstaaten, die nicht durch militärische Konflikte aufgefallen sind. Diese Länder geben weniger als 1% ihres BNE für Verteidigung aus – ein krasser Gegensatz zu

den USA oder Israel. (Die meisten Staaten geben zwischen 1,5% und 2,5% ihres BNE für Verteidigung aus.)

Ob sich nun Parlamentsvorbehalte bei Militäreinsätzen eher bei Staaten mit hohen Verteidigungsausgaben finden, wie die Bedrohungsthese erwarten lässt, kann man unter anderem dadurch untersuchen, dass man die durchschnittlichen Verteidigungsanstrengungen von Staaten mit Parlamentsvorbehalt mit denen von Staaten ohne Parlamentsvorbehalt vergleicht. Die Zahlen bestätigen die Bedrohungsthese: Im Jahr 2004 hatten die Staaten mit Parlamentsvorbehalt durchschnittlich etwa 1,3% des BNE für Verteidigung ausgegeben, die Staaten ohne Parlamentsvorbehalt hingegen über 2%. Durch statistische Verfahren kann man sich vergewissern, dass dieser Unterschied nicht auf zufällige Schwankungen zurückgeht, sondern statistische Signifikanz besitzt.

Von allen im Rahmen unseres Projekts untersuchten Hypothesen hat sich die Bedrohungsthese am erklärungskräftigsten erwiesen. Ob in einer Demokratie die Regierung vor einem Militäreinsatz erst die Zustimmung des Parlaments einholen muss, hängt also in erster Linie davon ab, wie stark sich ein Land von außen bedroht sieht. Dieser Zusammenhang ist probabilistisch, nicht deterministisch: Ein Parlamentsvorbehalt wird wahrscheinlicher, wenn sich ein Land kaum bedroht fühlt, und unwahrscheinlicher, wenn eine starke Bedrohungswahrnehmung die Politik dominiert. Dass ausgerechnet Jamaica sowie Trinidad & Tobago, die die geringsten Verteidigungsausgaben haben, keinen Parlamentsvorbehalt haben, widerspricht diesem Befund nicht, da beide Staaten von ihrer ehemaligen Kolonialmacht Großbritannien das Westminster-System übernommen haben, das traditionell keinen Parlamentsvorbehalt bei Militäreinsätzen kennt. Mit Ausnahme dieser Westminster-Erklärung haben sich unsere anderen Hypothesen allerdings als wenig tragfähig erwiesen. Auch wenn die *lessons-learned*-Hypothese in Fällen wie Spanien 2005 höchst plausibel erscheint, lässt sich ein genereller Zusammenhang von verfehlter Entsendepolitik und Parlamentsvorbehalt nicht nachweisen. Ähnliches gilt für die Vermutung, dass Parlamentsvorbehalte in präsidentiellen Demokratien verbreiteter sind als in parlamentarischen Systemen.

Was bedeuten unsere Ergebnisse für den Bundestag im internationalen Vergleich? Zunächst einmal kann festgehalten werden, dass ein konstitutiver Parlamentsvorbehalt kein deutscher Sonderweg ist, sondern sich in zahlreichen Demokratien findet. Die Bedrohungsthese, die sich in unserem Projekt als besonders erklärungskräftig erwiesen hat, unterstreicht ebenfalls die Normalität des Parlamentsvorbehalts in Deutschland, denn gerade unter Staaten, die sich wie Deutschland in vergleichsweise geringem Maße bedroht sehen, ist ein Parlamentsvorbehalt bei Militäreinsätzen besonders verbreitet. Da ein militärischer Angriff auf Deutschland auf absehbare Zeit

so gut wie ausgeschlossen werden kann, gibt es wenig gute Gründe, den Parlamentsvorbehalt abzuschaffen. Sollte dieser äußerst unwahrscheinliche Fall dennoch eintreten, ist die Bundesregierung außerdem keineswegs zur Untätigkeit verdammt, bis ein Parlamentsbeschluss vorliegt. Das Parlamentsbeteiligungsgesetz sieht bei »Gefahr im Verzug« die Möglichkeit vor, die Bundeswehr ohne vorherige Zustimmung des Bundestags zu entsenden. (Die Zustimmung muss allerdings so schnell wie möglich nachgeholt werden. Stimmt der Bundestag einem Einsatz im Nachhinein nicht zu, müssen die Truppen zurückgeholt werden.) Bis auf weiteres bleiben Friedensmissionen der Vereinten Nationen, NATO oder der Europäischen Union die wahrscheinlichsten Einsätze der Bundeswehr. Für derartige Einsätze ist bislang immer genug Zeit geblieben, um die vorherige Zustimmung des Bundestags einzuholen. Der internationale Vergleich zeigt, dass der Parlamentsvorbehalt in Deutschland keiner grundlegenden Reform bedarf.

- 
- 1 Zum Parlamentsbeteiligungsgesetz siehe Rafael Biermann: Der Bundestag und die Auslandseinsätze der Bundeswehr. Zur Gratwanderung zwischen exekutiver Prärogative und legislativer Mitwirkung. In: Zeitschrift für Parlamentsfragen 34 (2004) 4, S. 607-626.
  - 2 Siehe Stephan Böckenförde: Die War Powers Resolution als ein mögliches Modell für ein Entsendegesetz/Parlamentsbeteiligungsgesetz. Osnabrück 2004 (= Forschung DSF Nr. 1).
  - 3 Das Projekt »Parlamentarische Kontrolle von Militäreinsätzen in westlichen Demokratien« wird dankenswerterweise von der Deutschen Stiftung Friedensforschung gefördert und von Dirk Peters und Wolfgang Wagner durchgeführt. Im Rahmen des Projekts wurden alle Staaten untersucht, die auf einer in der Politikwissenschaft verbreiteten Skala zur Messung von Demokratie Höchstwerte erzielt haben. Dabei handelt es sich um Australien, Belgien, Bolivien, Botswana, Bulgarien, Chile, Dänemark, Deutschland, Ecuador, Finnland, Frankreich, Griechenland, Indien, Irland, Israel, Italien, Jamaica, Japan, Kanada, Kolumbien, Litauen, Mazedonien, Madagaskar, die Mongolei, die Niederlande, Neuseeland, Norwegen, Österreich, Papua Neuguinea, Peru, Polen, Portugal, Rumänien, die Slowakei, Slowenien, Südafrika, Spanien, Schweden, die Schweiz, Thailand, Trinidad, Tschechien, die Türkei, Ungarn, das Vereinigte Königreich, die USA, Uruguay, Venezuela und Zypern.
  - 4 Ob ein Parlamentsvorbehalt die Regierung Aznar von der Beteiligung am Irakkrieg abgehalten hätte, kann nur Spekulation bleiben. Zwar war der Irakkrieg in ganz Spanien unpopulär, aber Aznar verfügte im Parlament über eine stabile Mehrheit und hätte falls nötig sein eigenes politisches Schicksal mit der Unterstützung für seine Einsatzentscheidung verbinden können.
  - 5 Vgl. zu dieser Unterscheidung Manfred G. Schmidt: Demokratietheorien. Eine Einführung. Vierte, überarbeitete und ergänzte Auflage. Wiesbaden 2008, S. 292-305.
  - 6 Vgl. Anna Geis / Wolfgang Wagner: Vom demokratischen Frieden zur liberalen Friedens- und Konfliktforschung. In: Politische Vierteljahresschrift 47 (2006) 2, S. 276-289.