

Antrag

der Abgeordneten Winfried Nachtwei, Volker Beck (Köln), Kerstin Müller (Köln), Jürgen Trittin, Alexander Bonde, Marieluise Beck (Bremen), Dr. Uschi Eid, Thilo Hoppe, Ute Koczy, Monika Lazar, Jerzy Montag, Omid Nouripour, Claudia Roth (Augsburg), Irmingard Schewe-Gerigk, Rainer Steenblock, Silke Stokar von Neuforn, Hans-Christian Ströbele, Wolfgang Wieland, Josef Philip Winkler, Renate Künast, Fritz Kuhn und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Prüfkriterien für Auslandseinsätze der Bundeswehr entwickeln – Unterrichtung und Evaluation verbessern

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag fordert den Ausschuss für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung auf,

1. gemeinsam mit dem Auswärtigen Ausschuss, dem Verteidigungsausschuss und ggf. den anderen mitberatenden Ausschüssen Überprüfungskriterien für Auslandseinsätze zu erarbeiten, dabei externe Ausarbeitungen hinzuziehen und unter Einbeziehung der niederländischen Erfahrungen eine öffentliche Anhörung zu organisieren;
2. dem Bundestag eine Empfehlung für die strukturelle Verbesserung der Unterrichtung über und der Evaluation von Auslandseinsätzen vorzulegen und dabei insbesondere darauf zu achten, dass die Kontrolle geheimhaltungsbedürftiger Einsätze jederzeit und im umfassenden Sinne gewährleistet ist. Hierfür sollte auf Best-Practice-Erfahrungen aus anderen Parlamenten der NATO bzw. EU sowie die Ergebnisse des Verteidigungsausschusses als 1. Untersuchungsausschuss zurückgegriffen werden.

II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf,

1. nach Rückkopplung mit dem Deutschen Bundestag einen Überprüfungsrahmen vorzulegen, der bei künftigen bzw. zu Verlängerung anstehenden Auslandseinsätzen der Bundeswehr als Referenzrahmen für die Beantwortung von politischen, militärischen, völkerrechtlichen, zivilen und polizeilichen Fragen im Zusammenhang mit der Entsendung von bewaffneten Kräften dienen soll und in dem Art und Umfang der parlamentarischen Unterrichtung klar und umfassend festgehalten ist;
2. im Sinne eines Gesamtkonzepts in künftigen Mandaten des deutschen Bundestages den zivilen und polizeilichen Beitrag zur Erreichung der angestrebten Einsatzziele mit zu berücksichtigen;
3. die im Parlamentsbeteiligungsgesetz (ParlBetG) und dessen Begründung aufgeführte umfassende Unterrichtung zu gewährleisten;

4. die Qualität der bilanzierenden Jahresberichte und des evaluierenden Abschlussberichts zu verbessern;
5. in einem von unabhängigen Expertinnen und Experten zu erstellenden Gesamtbericht die Bedingungen, Kriterien und Grenzen militärischer Interventionen der vergangenen 15 Jahre zu bilanzieren;
6. einsatzrelevante schriftliche Unterrichtungen der Bundesregierung oder einzelner Ressorts grundsätzlich dem Präsidenten des Deutschen Bundestages zuzuleiten, damit dieser sie als Bundestagsdrucksache verteilen kann.

III. Der Deutsche Bundestag bekräftigt,

dass in Fällen des vereinfachten Verfahrens, in denen eine Fraktion zwar der beabsichtigten Entsendung von Streitkräften, nicht aber dem vereinfachten Verfahren widerspricht, diese Fraktion auch künftig die Gelegenheit erhalten muss, ihr Votum im Stenografischen Bericht zu Protokoll geben zu können. Damit soll die Anwendung des Verschweigeverfahrens für Einsätze von geringerer Bedeutung erleichtert werden.

Berlin, den 23. Oktober 2007

Renate Künast, Fritz Kuhn und Fraktion

Begründung

1. Das am 24. März 2005 in Kraft getretene „Gesetz über die parlamentarische Beteiligung bei der Entscheidung über den Einsatz bewaffneter Streitkräfte im Ausland (Parlamentsbeteiligungsgesetz)“ stellte eine über Jahre hinweg bewährte Parlamentspraxis auf eine gesetzliche Grundlage. Das Parlamentsbeteiligungsgesetz bekräftigt den Grundsatz der Bundeswehr als Parlamentsarmee. Dieses demokratische Kontroll- und Mitwirkungsrecht des Deutschen Bundestages gilt als beispielhaft. Andere nationale Parlamente und das Europaparlament beanspruchen ebenfalls, verbindlicher und umfassender an der Entscheidung über die Entsendung von Streitkräften beteiligt zu sein und haben andere und zum Teil weiterreichende Mitwirkungs- oder Kontrollrechte etabliert. Die Tatsache, dass Soldatinnen und Soldaten nicht im Auftrag der Regierung sondern der Abgeordneten des Deutschen Bundestages in bewaffnete Einsätze entsandt werden, ist für die Akzeptanz und Legitimation von Auslandseinsätzen von fundamentaler Bedeutung. Jede und jeder Abgeordnete übernimmt damit Mitverantwortung und muss sich gegenüber der Bevölkerung und den Soldatinnen und Soldaten für die getroffene Entscheidung rechtfertigen. Dies stellt hohe Anforderungen an die Gewissensentscheidung und Verantwortungsbereitschaft der Abgeordneten. Diese Gewissensentscheidung ist nicht an einen Ausschuss delegierbar. Gleichzeitig ist die Bundesregierung in der Pflicht, den Abgeordneten zur Wahrnehmung ihrer parlamentarischen Verantwortung und Kontrollfunktion alle erforderlichen Informationen zur Verfügung zu stellen.
2. Das Parlamentsbeteiligungsgesetz schafft lediglich den Rahmen für die parlamentarischen Mitwirkungs- und Kontrollrechte. Es trifft keine Aussagen darüber, ob ein Einsatz rechtmäßig, sinnvoll und verantwortbar ist. Ein solches Prüfraster ist angesichts der Vielzahl und Dauer von Auslandseinsätzen grundsätzlich sinnvoll.

Die Bundeswehr wurde in den vergangenen Jahren in zahlreiche und riskante Einsätze auf den Balkan, nach Afghanistan oder nach Afrika entsandt, deren Ende und Erfolg nur schwer einschätzbar sind. Der Einsatz der Bundeswehr im Rahmen der EUFOR-Mission in der Demokratischen Republik Kongo bzw. im Rahmen des UNIFIL-Einsatzes vor der Küste des Libanon hat in der Politik und in der Öffentlichkeit Forderungen verstärkt, dass die Bundesregierung und die Abgeordneten des Deutschen Bundestages offenlegen müssten, nach welchen Grundsätzen, Kriterien oder Richtlinien sie über einen Einsatz der Bundeswehr entscheiden bzw. wann und wie ein Einsatz (erfolgreich) abgeschlossen werden kann. In Wissenschaft, Politik und Gesellschaft kursieren verschiedene Entwürfe und Modelle, welche Prüfsteine dabei zu berücksichtigen sind.

In den Niederlanden wird von Seiten der Regierung seit 1995 ein solcher expliziter Prüfungsrahmen (Toetsingkader) angewandt. Er dient der Strukturierung des Informationsaustauschs mit dem Parlament über die Beteiligung niederländischer Militäreinheiten an internationalen Krisenbewältigungsoperationen. Dieser Prüfungsrahmen wurde im Jahr 2001 auf Anregung des Berichts einer Parlamentskommission (Tijdelijke Commissie Besluitvorming Uitzending), die sich eineinhalb Jahre explizit mit Fragen der Beschlussfassung zu Entsendung befasst hat, überarbeitet (http://www.niederlande-web.de/de/content/community/Politik/Sicherheit/Entsendung/start_html).

Der niederländische Prüfungsrahmen enthält eine Erörterung zum Einsatz- und Anwendungsbereich des Prüfungsrahmens sowie eine Übersicht über die Zusagen, die die Regierung dem Parlament in Bezug auf die Informationsweitergabe in den verschiedenen Phasen des Beschlussfassungsprozesses gemacht hat. Der dritte Teil umfasst eine überarbeitete Liste der Schwerpunktthemen wie z. B. Politische Analyse des Konflikts, Völkerrechtskonformes Mandat, Teilnehmende Länder, Einfluss auf Mandat, Durchführung und Dauer der Operation, Militärisch-operative Durchführbarkeit, Risiken und Notfallplanung, Eignung und Einsatzbereitschaft, Dauer der Beteiligung und Finanzen. Gegenwärtig findet vor dem Hintergrund des Kriegseinsatzes in Afghanistan eine erneute Überprüfung, mit Schwerpunkt NATO Response Force und Battlegroups, statt. Ziel und Wunsch des Parlaments ist es, die Mitwirkungsrechte zu verbessern.

3. Militärische Interventionen sind riskant und bedürfen daher einer besonders kritischen Überprüfung, ob sie verantwortbar sind. Der Deutsche Bundestag begrüßt die Debatte um Werte, Interessen und Kriterien und hält es für wünschenswert, dass sich Bundestag und Bundesregierung gemeinsam auf ein Rahmenkonzept verständigen. Der Deutsche Bundestag empfiehlt, bei der Erarbeitung eines Überprüfungsrahmens auch die Erfahrungen externer Partner, auch aus anderen Ländern, mit einzubeziehen. Im Rahmenkonzept soll neben dem Kriterienraster hinsichtlich Sinn und Zweck von Auslandseinsätzen auch die Regelung für einen weitreichenden Informationsaustauschs mit dem Parlament enthalten sein. Ein klares Lagebild, das die verschiedenen politischen, militärischen und rechtlichen Dimensionen durchdekliniert und eine frühzeitige und umfassende Information sind Voraussetzungen dafür, dass die Abgeordneten nach bestem Wissen und Gewissen die Verantwortung für die Entscheidung über Auslandseinsätze übernehmen können. Das zeigen auch die Auseinandersetzungen um das zivile, polizeiliche und militärische Engagement in Afghanistan. Alle Abgeordneten des Deutschen Bundestages müssen in Zukunft im jeweiligen Antrag der Bundesregierung über die Entwicklung und Risiken in den Einsatzgebieten und das zivil-militärische Gesamtkonzept systematisch und umfassend informiert werden.
4. Die Qualität der schriftlichen Unterrichtung der Abgeordneten des Deutschen Bundestages über Auslandseinsätze der Bundeswehr ist insgesamt

noch unbefriedigend. Der Gesetzgeber hat – in Anlehnung an das niederländische Modell – im Begründungsteil zum Parlamentsbeteiligungsgesetz die Mindestanforderungen an die Unterrichtung nach § 6 ParlBetG fixiert. Demnach erwartet der Deutsche Bundestag neben der wöchentlichen Unterrichtung des Parlaments über die Lage in den Einsatzgebieten mindestens:

- Eine schriftliche Unterrichtung über bevorstehende Einsätze insbesondere über vorbereitende Maßnahmen und Planungen zum Einsatz bewaffneter Streitkräfte.
- Die jährliche Vorlage eines bilanzierenden Gesamtberichts über den jeweiligen Einsatz bewaffneter Streitkräfte und die politische Gesamtentwicklung im Einsatzgebiet.
- Die Vorlage eines Evaluierungsberichts nach Abschluss eines Einsatzes, der sowohl die militärischen als auch die politischen Aspekte des Einsatzes darstellt und bewertet.

Schriftliche Berichte und Unterrichtungen werden im Deutschen Bundestag bislang nicht, wie z. B. im niederländischen Parlament üblich, in Form von online zugänglichen Drucksachen allen Abgeordneten und der Öffentlichkeit zur Verfügung gestellt. Stattdessen erhalten mal die Fraktionsvorsitzenden, mal die Obleute, mal ausgewählte Ausschüsse schriftliche Unterrichtungen oder Zwischenberichte.

Die Bundesregierung hat nach dem Regierungsantritt diese und andere Berichtsansforderungen, wie z. B. die im April 2006 fällig gewordene Fortschreibung des halbjährlichen evaluierenden Gesamtberichts zum OEF-Einsatz, nicht im ausreichenden Maße erfüllt. Erst durch die Kleine Anfrage „Verbindliche Unterrichtungspflichten im Rahmen der Operation Enduring Freedom und Evaluation und Kontrolle von Auslandseinsätzen“ (Bundestagsdrucksache 16/3243) wurde die Bundesregierung und der Deutsche Bundestag auf dieses Versäumnis aufmerksam.

Die Bundesregierung hat in einem Schreiben an die Fraktionsvorsitzenden Ende 2006 zugesagt, dass sie künftig im Vorfeld von Mandatsverlängerungen die Fraktionsvorsitzenden schriftlich über die militärischen und politischen Aspekte des betreffenden Einsatzes unterrichten werde. Des Weiteren solle es künftig Evaluationsberichte von abgeschlossenen Missionen geben. So begrüßenswert die Zusage ist, so beklagenswert sind bislang die Qualität der vorgelegten Berichte und der eingeschränkte Adressatenkreis. Die Berichte entsprechen nicht, wie die Ausschussberatungen gezeigt haben, den Mindestanforderungen des Parlaments. Die einzelnen Ausschüssen in unregelmäßigen Abständen zugeleitete Unterrichtung des Auswärtigen Amtes über relevante Fragen der Entwicklung und des Wiederaufbaus in Afghanistan ist demgegenüber über weite Strecken ein Musterbeispiel für eine hilfreiche und sachliche Darstellung.

Der von der Bundesregierung vorgelegte evaluierende Abschlussbericht zum Kongoeinsatz ist bislang der erste und einzige Evaluierungsbericht. Er ist qualitativ und quantitativ völlig unzureichend. Der politisch geschönte Bericht kann nicht als Grundlage und Muster für künftige evaluierende Abschlussberichte dienen. In den Ausschussberatungen gab es fraktionsübergreifend Einvernehmen, dass ein standardisiertes Evaluierungsverfahren und Berichtsformat für einen möglichst objektiven Lessons-Learned-Bericht gefunden werden muss. Ein bilanzierender und evaluierender Abschlussbericht hat die Aufgabe, zu überprüfen, inwieweit das angestrebte Ziel des Einsatzes mit den eingesetzten Mitteln erreicht wurde. Hier kann die Einführung des vorgeschlagenen Überprüfungsrahmens helfen. Neben einer Darstellung der wesentlichen Fakten der Planung und Durchführung geht es auch um die Identifikation der Stärken und Schwächen und der Leh-

ren für laufende bzw. künftige Einsätze. D. h. eine systematische Evaluation dient in erster Linie auch der Weiterentwicklung der Konzepte und Instrumente und der Optimierung.

Fünfzehn Jahre nach dem Einsatz in Kambodscha ist es an der Zeit die bisherigen Auslandseinsätze der Bundeswehr im Längsschnitt zu bilanzieren. Eine solche Gesamtschau der Bedingungen, Kriterien und Grenzen militärischer Interventionen sollte von unabhängigen Expertinnen und Experten durchgeführt werden.

Grundsätzlich sollten künftig alle schriftlichen Unterrichtungen der Bundesregierung oder einzelner Ministerien über zivile, polizeiliche und militärische Aspekte von Auslandseinsätzen und die Entwicklung in den Einsatzländern allen Abgeordneten in Form von Bundestagsdrucksachen (Unterrichtung) zugänglich gemacht werden. Der Deutsche Bundestag sollte auch über vom Kabinett beschlossene Entsendungen von Polizisten, unbewaffneten Soldaten und Zivilisten unterrichtet werden. Dies trägt zur Transparenz bei und zeigt, dass sich Deutschland nicht nur militärisch engagiert. Ein Mitwirkungsanspruch des Parlaments ist damit nicht verbunden.

5. Eine besondere Herausforderung war und ist die Sicherung der parlamentarischen Kontrolle und Mitwirkung im Falle geheimhaltungsbedürftiger Einsätze. Mit den Misshandlungsvorwürfen im Fall Kurnaz in Kandahar ist die grundsätzliche Frage einer Kontrolle von Spezialkräften und geheimhaltungsbedürftigen Einsätzen in den Mittelpunkt gerückt. Der Vorschlag, die Entscheidung und Kontrolle über geheimhaltungsbedürftige Operationen einem speziellen Geheimgremium (Entsendeausschuss) anzuvertrauen, hat 2004 keine Mehrheit gefunden, da es die parlamentarische Kontrolle nicht gestärkt, sondern eher geschwächt hätte. Bei Einsatzentscheidungen, die so riskant sind, dass deren Bekanntwerden eine vorherige Befassung der Abgeordneten verbietet, können einzelne Abgeordnete nicht die stellvertretende Verantwortung für die jeweilige Fraktion übernehmen. Das Risiko und die Verantwortung liegen in einem solchen Fall allein bei der Bundesregierung. Dies schließt eine vorherige und zeitnahe Unterrichtung der Abgeordneten nicht aus.

Das von der Bundesregierung im Dezember 2006 vorgeschlagene und im Februar in Kraft getretene Verfahren der vertraulichen Unterrichtung der Obleute und Vorsitzenden des Auswärtigen Ausschusses und im Verteidigungsausschuss sieht vor, dass eine Unterrichtung vor der Entsendung von Spezialkräften und nach Abschluss von wichtigen Einzeloperationen während eines Einsatzes erfolgen soll. Alle sechs Monate soll eine zusammenfassende Unterrichtung über KSK-Einsätze erfolgen. Die Obleute sind ermächtigt, die Informationen vertraulich an die Fraktionsvorsitzenden weiterzugeben. Die Unterrichtung steht unter dem Vorbehalt, dass sie erst dann und nur soweit erfolgt, wie dies ohne Gefährdung des Einsatzes, der Soldaten oder ihrer Angehörigen möglich ist. Ein derart weitgefaster Unterrichtungsvorbehalt überlässt es der Entscheidung der Bundesregierung, ob und inwieweit sie das Parlament unterrichtet.

Dieses Verfahren war in den vergangenen Monaten – soweit bekannt – keiner Belastungsprobe ausgesetzt und konnte sich daher nicht bewähren. Ein Unterrichtungsverfahren, das vom Ermessen und der Auskunftsbereitschaft der Bundesregierung abhängt, und dem Deutschen Bundestag keine verbindlichen Kontrollrechte einräumt, reicht aber tendenziell nicht aus. Denkbar wäre, dass in der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages die Aufgaben und Rechte der bislang informellen Runde näher bestimmt werden. Der Deutsche Bundestag muss im Lichte der Erkenntnisse des Untersuchungsausschusses ein rechtlich verbindliches Unterrichtungsverfahren finden, das auch bei geheimhaltungsbedürftigen Informationen den Kontroll-

und Mitwirkungsrechten des Deutschen Bundestages gerecht wird. Das gilt auch für die Evaluierung solcher Einsätze und die Unterrichtung der Öffentlichkeit.

Der Deutsche Bundestag erwartet, dass das Instrument der Geheimhaltung nicht genutzt wird, um die Kontrollrechte der Ausschüsse auszuhebeln. Über nicht streng geheimhaltungsbedürftige Punkte, die den Einsatz oder die einzusetzenden Soldaten nicht gefährden, sind weiterhin die Kernausschüsse zu unterrichten. Abgeschlossene Operationen müssen grundsätzlich offengelegt und evaluiert werden.

