

Parlamentsarmee und Bündnisfähigkeit: ein Plädoyer für eine begrenzte Reform des Parlamentsbeteiligungsgesetzes

Brose, Ekkehard

Veröffentlichungsversion / Published Version

Forschungsbericht / research report

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP)

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Brose, E. (2013). *Parlamentsarmee und Bündnisfähigkeit: ein Plädoyer für eine begrenzte Reform des Parlamentsbeteiligungsgesetzes*. (SWP-Studie, 18/2013). Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik -SWP- Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-361353>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

SWP-Studie

Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale
Politik und Sicherheit

Ekkehard Brose

Parlamentsarmee und Bündnisfähigkeit

Ein Plädoyer für eine begrenzte Reform des
Parlamentsbeteiligungsgesetzes

S 18
September 2013
Berlin

Alle Rechte vorbehalten.

Abdruck oder vergleichbare Verwendung von Arbeiten der Stiftung Wissenschaft und Politik ist auch in Auszügen nur mit vorheriger schriftlicher Genehmigung gestattet.

SWP-Studien unterliegen einem Begutachtungsverfahren durch Fachkolleginnen und -kollegen und durch die Institutsleitung (*peer review*). Sie geben ausschließlich die persönliche Auffassung der Autoren und Autorinnen wieder.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin, 2013

SWP

Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für
Internationale Politik und
Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3-4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6372

Inhalt

- 5 **Problemstellung und Empfehlungen**
- 7 **Rechtslage und Bündniserfahrungen**
- 7 Parlamentsarmee und Bündnisfähigkeit in der Abwägung des Bundesverfassungsgerichts und im Parlamentsbeteiligungsgesetz
- 8 Problembereiche der deutschen Bündnisfähigkeit
- 9 *Beteiligung an der integrierten Kommandostruktur der NATO*
- 9 *Beteiligung an gemeinsamen Aufklärungs- und Führungsfähigkeiten*
- 10 *Einordnung und Bewertung*
- 12 **Vorschläge für eine bündnisfreundlichere Gestaltung des Parlamentsbeteiligungsgesetzes**
- 12 Zur flexiblen integrierten Kommandostruktur der NATO
- 13 Zu bündnisgemeinsamen Aufklärungs- und Führungsfähigkeiten
- 14 Kritische Einwände
- 16 **Smart Defence und Verfügbarkeit im Einsatz**
- 16 Pooling
- 17 Sharing
- 19 **Ausblick: Parlamentsarmee und politische Kultur in Deutschland**
- 20 **Empfehlung: Parlamentsbeteiligungsgesetz mit Ergänzungsvorschlag**

*Ekkehard Brose verfasste diese Studie während eines
Forschungsaufenthalts bei der SWP. Er ist Ministerial-
dirigent im Auswärtigen Amt und war bis Juni 2013
stellvertretender Leiter der Ständigen Vertretung
Deutschlands bei der NATO in Brüssel. Als Referatsleiter
für Sicherheitspolitik hat er 2004 beratend an der Aus-
arbeitung des Parlamentsbeteiligungsgesetzes mitgewirkt.
Die Studie gibt die persönliche Meinung des Autors wieder.*

**Parlamentsarmee und Bündnisfähigkeit
Ein Plädoyer für eine begrenzte Reform des
Parlamentsbeteiligungsgesetzes**

Seit im Jahre 2005 das Parlamentsbeteiligungsgesetz in Kraft trat, hat der Deutsche Bundestag über 70 Anträgen der Bundesregierung auf Entsendung oder Fortsetzung der Entsendung deutscher Soldaten ins Ausland seine Zustimmung gegeben und diese in keinem einzigen Fall verweigert. Eilige Entscheidungen fielen innerhalb weniger Tage. Deutsche Soldatinnen und Soldaten befinden sich – mit Unterstützung des Bundestages – seit Jahren an vielen Krisenherden der Welt im Einsatz: in Afghanistan, im Kosovo, im Mittelmeer, am Horn von Afrika. Auch wenn Öffentlichkeit wie Parlament aus historischen und anderen Gründen dem Gebrauch militärischer Mittel skeptisch gegenüberstehen, entzieht sich Deutschland in aller Regel nicht den Forderungen multilateraler Solidarität innerhalb von NATO und EU.

Gleichwohl waren jüngere Entscheidungen der Bundesregierung Anlass zu Kritik im Bündnis, vor allem der Abzug deutscher Soldaten aus den multinational besetzten Aufklärungsflugzeugen AWACS für den Einsatz in Afghanistan zum Jahresbeginn 2011 und erneut für die NATO-geführte Operation in Libyen im Frühjahr 2011. Für Deutschlands Partner ist die Teilhabe an der NATO-Kommandostruktur und dem luftgestützten Aufklärungs- und Leitkommando logische Folge ihrer Mitgliedschaft im Bündnis und wird daher auch im Einsatz nicht hinterfragt. In Deutschland dagegen ist diese Teilhabe zum Objekt ebenso feinsinniger juristischer Ausführungen wie hitziger politischer Debatten geworden. Die deutsche Position wird in der Allianz als widersprüchlich, unsolidarisch und nicht im Einklang mit der wichtigen Stellung des Landes wahrgenommen. Dies schafft für Deutschland ein politisches Problem. Nur weil die militärischen Strukturen in der EU weit weniger entwickelt sind und die zivile Krisenbewältigung im Vordergrund steht, zeigt sich die Problematik dort nicht in gleicher Schärfe.

Auch wenn hier ein Spannungsverhältnis erkennbar wird, so gilt doch: Demokratische Legitimierung nach innen und Bündnissolidarität nach außen gehören zusammen; sie sind der doppelte Imperativ der deutschen Sicherheitspolitik. Die Bindung des bewaffneten Einsatzes deutscher Streitkräfte im Ausland an

die konstitutive Zustimmung des Deutschen Bundestages reflektiert eine grundsätzliche politische Weichenstellung. Der Einsatz deutscher Streitkräfte soll nicht der Regierung allein überlassen bleiben. Vielmehr soll er zum Gegenstand einer eingehenden Prüfung und bewussten Entscheidung der Vertreter des deutschen Volkes gemacht und damit demokratischer Kontrolle unterworfen werden. Zugleich gilt: Deutschland hat sich dafür entschieden, seine Streitkräfte grundsätzlich nur im Rahmen der Vereinten Nationen oder von NATO und EU einzusetzen. Dies erklärt sich aus seiner historischen Erfahrung und seinem Sicherheitsbedürfnis als Mittelmacht im Zentrum Europas. Es ist ein deutsches Kernanliegen, mit multilateraler Sicherheitspolitik Nordamerika in Europa zu binden sowie Europa selbst und die eigene Handlungsfähigkeit zu stärken. Die für Deutschland wenig reizvollen Alternativen lauten wachsende transatlantische Distanz und *Ad-hoc-Koalitionen der Willigen*, auf die jedenfalls der »Unwillige« wenig Einfluss hat.

Eine eng eingegrenzte Ergänzung des Parlamentsbeteiligungsgesetzes könnte Deutschlands Willen zu bündnissolidarischem Handeln untermauern, ohne die demokratische Legitimität seiner Parlamentsarmee zu schwächen. Im Zentrum eines solchen Vorschlags würden zwei Fähigkeiten der NATO stehen, die für Funktion und Einsatzfähigkeit der Organisation essentiell sind. Erstens sollte die bisheriger Praxis entsprechende deutsche Mitwirkung an den Hauptquartieren der integrierten Kommandostruktur der NATO auch für die Zukunft außer Frage stehen und der tatsächlichen Entwicklung zu mehr Flexibilität der Kommandostruktur angepasst werden. Zweitens sollte die Teilnahme deutscher Soldatinnen und Soldaten an der bündnisgemeinsamen Aufklärungs- und Führungsfähigkeit vom Gesetz ohne Ansehung des Einzelfalls zugesichert werden. Damit würde diese Teilnahme von der parlamentarischen Mitsprache bei Entsendeentscheidungen entkoppelt. Das Rückholrecht des Bundestages bliebe unberührt.

Müssten aber, so ließe sich einwenden, diesen eng begrenzten Ausnahmeregelungen nicht bald weitere folgen, die womöglich den Parlamentsvorbehalt immer mehr aushöhlen würden? Europa muss trotz knapper Budgets moderne militärische Fähigkeiten bereithalten. Für die meisten Staaten ist dies künftig nur mit Hilfe verstärkter multilateraler Zusammenarbeit und gemeinsamer Projekte zu leisten. Die aktuellen Schlagworte lauten *Smart Defence* und *Pooling and Sharing*. Gefordert wird dabei die gesicherte Verfügbarkeit von Fähigkeiten, die für Operationen bedeut-

sam sind. Dennoch besteht gerade im Bereich Sicherheit wenig Gefahr, dass die Rechte der Parlamente schleichend erodieren. Besonders die großen europäischen Staaten beharren nämlich bei der Sicherheitskooperation auf ihrer Souveränität und zeigen wenig Bereitschaft, Handlungsvollmachten auf multilaterale Strukturen zu übertragen.

Der hier unterbreitete Vorschlag zur Änderung des Parlamentsbeteiligungsgesetzes verweist auf die breitere, hoch politische und keinesfalls abgeschlossene Diskussion zur internationalen Rolle Deutschlands. Eine bündnisoffenere Ausgestaltung des demokratischen Prinzips *Parlamentsarmee* wäre in diesem Kontext eine pragmatische Teilantwort auf die sicherheitspolitischen Herausforderungen heute und morgen. Läge darin doch ein Zeichen für Deutschlands fortgesetzte Bereitschaft, zusammen mit den engsten Partnern in NATO und EU seinen Beitrag zur Beherrschung internationaler Krisen zu leisten.

Rechtslage und Bündniserfahrungen

Die konstitutive Rolle des Bundestages bei der Billigung von Bundeswehreinmärschen im Ausland ist rechtlich und politisch fest im Koordinatensystem deutscher Sicherheitspolitik verankert. Rechtslage, Überzeugungen der politischen Klasse und die breite Akzeptanz in der deutschen Öffentlichkeit lassen daran keinen Zweifel. Ebenso eindeutig ist die historisch-politische Festlegung, dass Deutschland seine Sicherheitsvorsorge multilateral treffen will, und zwar im Rahmen von Vereinten Nationen, NATO und Europäischer Union. Bei seinem praktischen Handeln im Bündniszusammenhang ist Deutschland politisch stets die Aufgabe gestellt, sowohl die demokratische Legitimität im Innern als auch die legitimen Erwartungen seiner Partner im Blick zu behalten.

Parlamentsarmee und Bündnisfähigkeit in der Abwägung des Bundesverfassungsgerichts und im Parlamentsbeteiligungsgesetz

Das Grundgesetz selbst enthält keine Aussage zum Auslandseinsatz der Bundeswehr, sieht man einmal vom Verbot in Artikel 26 Absatz 1 GG ab, die Führung eines Angriffskrieges vorzubereiten. Es ist vielmehr das Bundesverfassungsgericht, das im Wege der Auslegung der Verfassung vor allem in seinen Grundsatzentscheidungen aus den Jahren 1994 und 2008 jene Eckpunkte gesetzt hat, die die Rechtspraxis bis heute bestimmen.¹ Danach bedarf der Auslandseinsatz deutscher bewaffneter Streitkräfte grundsätzlich der vorherigen konstitutiven Zustimmung des Bundestages. Die Bundeswehr ist als *Parlamentsarmee* in die demokratisch-rechtsstaatliche Verfassungsordnung eingefügt. Der Parlamentsvorbehalt gilt ungeachtet näherer gesetzlicher Ausgestaltung unmittelbar kraft Verfassung; seine Reichweite ist parlamentsfreundlich auszulegen.

Deutsche Soldaten sind laut Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts dann als *im Einsatz* zu

betrachten, wenn nach den jeweiligen Umständen ihre Einbeziehung in bewaffnete Auseinandersetzungen konkret zu erwarten ist. Mit Bezug auf die Mitwirkung deutscher Soldaten an Bord luftgestützter Aufklärungsflugzeuge der NATO (Airborne Early Warning and Control System, AWACS) führt das Gericht in seiner Entscheidung von 2008 dazu weiter aus: »Wer im Rahmen einer bewaffneten Auseinandersetzung etwa für den Waffeneinsatz bedeutsame Informationen liefert, eine die bewaffnete Operation unmittelbar leitende Aufklärung betreibt oder sogar im Rahmen seiner militärischen Funktion Befehle zum Waffeneinsatz geben kann, ist in bewaffnete Unternehmungen einbezogen, ohne dass er selbst Waffen tragen müsste.«²

Bereits in seiner Präambel bekennt sich das Grundgesetz nachdrücklich zu offener Staatlichkeit. Nach Artikel 24 Absatz 2 GG ist der Bund berechtigt, in ein System gegenseitiger kollektiver Sicherheit einzutreten und in damit verbundene Beschränkungen seiner Hoheitsrechte einzuwilligen. Es gibt wenig Anhaltspunkte dafür, worin das Gericht im Einzelnen die Pflichten der Bündniszugehörigkeit sieht. Es stellt jedoch klar: »Die verfassungsrechtlich gebotene Mitwirkung des Bundestages bei konkreten Entscheidungen über den Einsatz bewaffneter Streitkräfte darf die Wehr- und Bündnisfähigkeit der Bundesrepublik Deutschland nicht beeinträchtigen.«³ Deswegen gesteht es der Bundesregierung zu, bei »Gefahr im Verzug« dem Einsatz von Streitkräften unmittelbar zuzustimmen und erst nachträglich die Billigung des Bundestages einzuholen. Es hat darüber hinaus mit Blick auf eine Bündniszugehörigkeit vorgesehen, »die parlamentarische Beteiligung nach der Regeldichte abzustufen«, soweit die Art des möglichen Einsatzes bereits durch ein vertraglich geregeltes Programm militärischer Integration vorgezeichnet ist.⁴

Das im Jahre 2005 vom Bundestag verabschiedete Parlamentsbeteiligungsgesetz knüpft unmittelbar an das Urteil des Bundesverfassungsgerichts von 1994 an. Dieses hatte die Erwartung formuliert, der Gesetz-

¹ Urteil vom 12. Juli 1994, Bundesverfassungsgerichtsentscheidung (BVerfGE) 90, S. 286ff, sowie Urteil vom 7. Mai 2008, BVerfGE 121, S. 135ff.

² BVerfGE 121, S. 135ff, <81>.

³ BVerfGE 90, S. 286ff, <344>.

⁴ Ebd., <347>.

geber werde »die Form und das Ausmaß der parlamentarischen Mitwirkung näher ausgestalten«.⁵

Unter dem Aspekt Bündnisfähigkeit ist besonders die Begründung des Gesetzes interessant, welche die Regierungsfractionen SPD und Bündnis 90/Die Grünen als Teil des Gesetzentwurfs am 23. März 2004 vorlegten. Dort heißt es: »Nicht als Einsatz bewaffneter Streitkräfte im Sinne des Gesetzes angesehen wird, [...] der bisherigen Praxis entsprechend, die Beteiligung von Soldatinnen und Soldaten der Bundeswehr an ständigen integrierten sowie multinational besetzten Stäben und Hauptquartieren der Organisation des Nordatlantikvertrages (NATO) und anderer Organisationen gegenseitiger kollektiver Sicherheit [...]«.⁶ Hier wird das Konzept der Bündnisfähigkeit konkretisiert. Der Grundsatz wird nachfolgend dahingehend eingeschränkt, dass »bei einer Verwendung in eigens für konkrete bewaffnete Einsätze gebildeten Stäben und Hauptquartieren der NATO und anderer Organisationen kollektiver Sicherheit der Vorbehalt der konstitutiven Zustimmung des Deutschen Bundestages besteht«.⁷

Problembereiche der deutschen Bündnisfähigkeit

Während das Institut der Parlamentsarmee in Deutschland sehr weitgehend rechtlich normiert ist, muss der Begriff der Bündnisfähigkeit in erster Linie politisch ausgefüllt werden. Erst die Betrachtung der Praxis ergibt Anhaltspunkte dafür, wie der nationale politisch-rechtliche Entscheidungsrahmen mit der Rolle Deutschlands im multilateralen Entscheidungsprozess in Wechselwirkung tritt. Bündniserfahrung in der NATO als einer politisch-militärischen Allianz gibt darüber bislang eher Aufschluss als das Beispiel der EU, für welche die politisch und zivil bestimmte Krisenbewältigung im Mittelpunkt steht.

Bündnisfähigkeit beschränkt sich nicht auf Operationen der kollektiven Selbstverteidigung nach Artikel 5 des NATO-Vertrags. Im Zentrum der aktuellen politischen Realität der Allianz steht vielmehr das Krisenmanagement außerhalb des Vertragsgebiets. Vor diesem Hintergrund bedeutet Solidarität im Bündnis nicht, dass ein Mitgliedsland sich notwendig an jed-

weder Bündnisoperation mit eigenen militärischen Kontingenten beteiligen muss.⁸ Für alle Mitgliedstaaten der NATO und der EU gilt, dass sie sich die Entscheidung über ihren nationalen militärischen Beitrag keinesfalls durch Bündnismechanismen aus der Hand nehmen lassen wollen. Auch das deutsche Parlamentsbeteiligungsgesetz ist Ausdruck dieses Souveränitätsvorbehalts. In einer Allianz mit 28 Staaten wird es immer wieder Situationen geben, die aus politischen oder praktischen Erwägungen nicht allen Mitgliedern die volle Teilnahme an militärischen Operationen gestatten. Ein gewisses Maß an Elastizität in dieser Hinsicht ist entscheidend, um die Handlungsfähigkeit und den Zusammenhalt des Bündnisses zu bewahren. Während grundsätzlich alle Mitgliedstaaten in Afghanistan engagiert sind, trifft dies schon für die zweitgrößte NATO-geführte Operation, diejenige im Kosovo, nicht mehr zu. An der Operation »Unified Protector« in Libyen war sogar weniger als die Hälfte der NATO-Mitgliedstaaten mit eigenen Kräften militärisch beteiligt. Auch die Führungsmacht des Bündnisses führte auf eigenen Wunsch lediglich »aus der zweiten Reihe«.

Andererseits gründet ein funktionsfähiges Verteidigungsbündnis auf geteiltes Risiko und das Vertrauen in die wechselseitige Solidarität seiner Mitglieder. Erfolgreich demonstrierte Solidarität schafft Respekt und Einfluss in der Organisation und sichert Schutz und Unterstützung durch die Alliierten, wenn sie gebraucht werden. Wer Bündnisfähigkeit unter Beweis stellen will, von dem wird gewiss erwartet, dass er zu den wichtigsten NATO-geführten Operationen gemäß seiner Rolle und seinen Kräften beiträgt. Bei nationalen Entscheidungen sollte ein NATO-Staat mögliche Abhängigkeiten der Alliierten von seinen militärischen Fähigkeiten in Rechnung stellen. Deutschland etwa verfügt im Bereich der Abwehr chemischer Kampfstoffe oder der elektronischen Unterdrückung gegnerischer Luftverteidigung über besondere Fähigkeiten, die im NATO-Rahmen wichtig sind. Die Beteili-

⁸ Laut Markus Kaim unterliege Deutschland so stark dem »Paradigma kollektiven Handelns« in der Sicherheitspolitik, dass es gar nicht anders könne, als sich an einem NATO-geführten Einsatz auch selbst militärisch zu beteiligen. Vgl. Markus Kaim, »Deutsche Einsätze in der Multilateralismus-falle?«, in: Stefan Mair (Hg.), *Auslandseinsätze der Bundeswehr. Leitfragen, Entscheidungsspielräume und Lehren*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, September 2007 (SWP-Studie 27/2007), S. 43ff. Im Lichte einer gewachsenen NATO, intensiverer Partnerbeziehungen und neuerer Erfahrungen erscheint dies heute nicht mehr ganz so zwingend, weder für Deutschland noch für andere Mitgliedstaaten.

⁵ Ebd.

⁶ Deutscher Bundestag, Drucksache 15/2742 vom 23.3.2004, S. 4.

⁷ Ebd.

gung aller Mitgliedstaaten an der integrierten Kommandostruktur und der bündnisgemeinsame Betrieb der luftgestützten Aufklärungsfähigkeit der NATO bilden in besonderem Maße einen Nährboden praktischer Solidarität.

Entscheidungen müssen im NATO-Rat einstimmig gefällt werden. Dieser Konsensbildungsmechanismus muss leistungsfähig sein, damit das Bündnis funktioniert. Die Mitgliedstaaten sind im Rat durch ihre Regierungen vertreten und verhandeln dort miteinander auf einer besonderen Vertrauensgrundlage. Das ist nur möglich, sofern jede Regierung über einen angemessenen Raum exekutiver Eigenverantwortung verfügt. Auch dies ist eine Rahmenbedingung für praktische Bündnisfähigkeit.

Beteiligung an der integrierten Kommandostruktur der NATO

Die Führung einer NATO-Operation obliegt der ständigen integrierten Kommandostruktur. In ihren Hauptquartieren sind all jene Nationen mit Dienstposten vertreten, die Mitglied der NATO und Teil der militärischen Integration sind. Seit Beginn seiner NATO-Mitgliedschaft im Jahre 1955 entsendet auch Deutschland Personal in die integrierte Kommandostruktur. Entsprechend seinem festgelegten Anteil sind derzeit rund 15 Prozent der knapp 7000 Posten des Friedensumfangs (peacetime establishment) mit deutschen Soldaten besetzt.

Die ständige integrierte Kommandostruktur ist das Rückgrat der NATO. Sie schafft eine spezifische Fähigkeit, ein einzigartiges Reservoir an stets verfügbaren Aufklärungs-, Planungs- und Führungskapazitäten, die für politische Entscheidungsfindung und Kontrolle in der Allianz wesentlich sind. Teil der beim NATO-Gipfel in Lissabon 2010 beschlossenen Reform der integrierten Kommandostruktur ist eine Flexibilisierung dieser Strukturen.⁹ Das bedeutet zum Beispiel, einige bestehende Hauptquartiere so auszulegen, dass Teile davon, die mobilen Battle Staffs, im Bedarfsfall in einen Einsatzraum verlegt werden können.

Blickt man auf die gerade stattfindende Umsetzung der Reform, stellt sich die Frage, ob eine flexible und mobile integrierte Kommandostruktur noch von jenem Verständnis des deutschen Parlamentsbeteiligungsgesetzes gedeckt ist, wonach die Beteiligung von Soldatinnen und Soldaten an »ständigen integrierten

Stäben und Hauptquartieren« nicht als Einsatz angesehen wird und folglich auch keiner Zustimmung des Bundestages unterliegt. Oder wäre hier die Grenze zu »eigens für konkrete bewaffnete Einsätze gebildeten Stäben und Hauptquartieren« überschritten?

Diese Frage ist keinesfalls akademisch. Sie wurde im Zusammenhang mit der Operation »Unified Protector« in Libyen bereits thematisiert und könnte Deutschland bei einer zukünftigen Operation der NATO bis an den Rand eines Ausstiegs aus der integrierten Kommandostruktur führen. Eine vorausschauende Bündnispolitik muss die absehbare Entwicklung der NATO-Kommandostruktur schon heute im Blick haben.

NATO-Operationen können nur mit Zustimmung aller Mitgliedstaaten beschlossen werden. Nach einem solchen Beschluss steht die integrierte Kommandostruktur für die Führung der Operation zur Verfügung. Kein Mitgliedstaat hat diesen in der Allianz selbstverständlichen Automatismus bislang je in Frage gestellt und es ist kein Fall bekannt, in dem Angehörige einer Nation im Hinblick auf eine konkrete Operation gezielt aus den integrierten Stäben abgezogen wurden.¹⁰

Beteiligung an gemeinsamen Aufklärungs- und Führungsfähigkeiten

Die NATO verfügt seit Ende der 1970er Jahre über das luftgestützte Frühwarn- und Leitsystem AWACS. Es steht unter dem Kommando (Operational Command, OPCOM) des Supreme Allied Commander Europe (SACEUR). An diesen haben die beteiligten Nationen weitreichende Befugnisse delegiert. Dazu gehört die Möglichkeit, die Flugzeuge zu verlegen, mit Zustimmung des Nordatlantikrats auch außerhalb des NATO-Bündnisgebiets.

Die AWACS-Flotte der NATO besteht derzeit aus zwei operationellen Einsatzverbänden. Der NATO-Verband umfasst 17 AWACS-Flugzeuge des Typs Boeing 707 und ist seit 1982 in Geilenkirchen stationiert; ein britischer Verband mit sieben ausschließlich britisch besetzten Luftfahrzeugen operiert aus Waddington (Großbritannien). Kommandeur des NATO-Verbands ist ein deutscher General, das militärische Personal wird von 15 Nationen gestellt und Deutschland ist

¹⁰ Frankreichs Austritt aus der militärischen Integration im Jahre 1967 ist kein Beispiel dafür, sondern war eine politische Grundsatzentscheidung. Sie wurde 2009 revidiert.

⁹ Siehe Ziffer 49 der NATO-Gipfelerklärung vom 20.11.2010.

daran mit rund einem Drittel der Dienstposten beteiligt. In der Praxis bedeutet dies, dass der NATO-Verband ohne deutsches Personal nicht durchhaltefähig operieren kann.

Bei ihrem Gipfel in Chicago im April 2012 hat die NATO außerdem die Beschaffung von Global-Hawk-Systemen (Aufklärungsdrohnen) zur Bodenüberwachung aus der Luft beschlossen (Alliance Ground Surveillance, AGS). Diese neue NATO-Fähigkeit soll wie AWACS unter dem Kommando von SACEUR stationiert werden, und zwar ab 2016 in Sigonella (Italien). Deutschland trägt einen Anteil von etwa 30 Prozent des Beschaffungsvolumens und ist damit zusammen mit den USA einer der beiden mit Abstand größten Geldgeber des Projektes.

Weder das NATO-Kommando in Geilenkirchen noch jenes in Sigonella sind Teil der NATO-Kommandostruktur, ihr aber als strategische Fähigkeiten zugeordnet. Unstreitig ist nämlich, dass ohne diese Ressource die Kommandostruktur und die NATO als Ganze im Ernstfall ihre spezifische Fähigkeit zur Vorbereitung und Führung einer Operation nicht entfalten könnten. Unter heutigen Bedingungen hat bündnisgemeinsame Aufklärung und Überwachung (Joint Intelligence, Surveillance and Reconnaissance, Joint ISR) entscheidenden Anteil am Erfolg jeder Operation. Dies hat »Unified Protector« in Libyen eindrucksvoll bestätigt.

Die Beteiligung an den luftgestützten Aufklärungsfähigkeiten der NATO hat Deutschland verschiedentlich vor schwierige Abwägungsfragen gestellt, zuletzt im Zusammenhang mit der Erneuerung des Afghanistan-Mandats im Januar 2011. Die Höchstzahl zum Einsatz kommender deutscher Soldaten dieses Mandats schloss den AWACS-Einsatz nicht ein, obwohl Planungen der NATO hierfür vorlagen. Die Bundesregierung wollte in einer Phase des beginnenden Abbaus der internationalen Truppenpräsenz in Afghanistan nicht das aus ihrer Sicht politisch falsche Signal eines militärischen Aufwuchses senden. Der Einsatz wurde daraufhin im Januar 2011 von der NATO *ohne* deutsche Beteiligung aufgenommen und es begann eine Prüfung in den Stäben der NATO, wie lange unter diesen Bedingungen die Durchhaltefähigkeit gewährleistet werden könne.

Libyen brachte schließlich eine unerwartete Wende. Nachdem sich Deutschland im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen bei der Abstimmung über die Libyen-Resolution enthalten hatte, gab es wenige Tage später, am 22. März 2011, im NATO-Rat grünes Licht für eine Operation der NATO in Libyen. Wie eine Reihe

anderer Mitgliedstaaten beteiligte sich Deutschland daran militärisch nicht. Einzig die deutschen Soldaten wurden jedoch aus den bei der Libyen-Operation eingesetzten AWACS-Flugzeugen abgezogen. Im selben Zeitraum, am 25. März 2011, billigte der Bundestag dann allerdings auf Antrag der Regierung ein gesondertes Mandat für den AWACS-Einsatz über Afghanistan, ohne dass sich die Bedingungen geändert hätten. Diese Geste der Solidarität schuf praktisch wie politisch Entlastung für die militärische Nichtbeteiligung und den AWACS-Ausstieg in Libyen. Der Vorgang hinterließ dennoch im Bündnis einen zwiespältigen Eindruck.

Einordnung und Bewertung

Trotz der deutlichen Kritik an seiner Nichtbeteiligung an der NATO-Operation in Libyen bleibt Deutschland ein unworbener Partner, der wichtige Fähigkeiten und Ressourcen bereithält, im Rahmen der Allianz substantielle Beiträge zu beinahe allen Operationen des Bündnisses leistet und dies voraussichtlich auch zukünftig tun wird. Die Stationierung deutscher Patriot-Einheiten in der Türkei zum Jahresbeginn 2013 untermauert diese Einschätzung. Gewürdigt wird auch die deutsche Bereitschaft, sich selbst im Falle der militärischen Nichtbeteiligung an NATO-geführten Operationen mit Gesten und praktischen Schritten um Entlastung anderer Allianz-Partner zu bemühen und auf diese Weise Solidarität zu demonstrieren. Deutschland gilt als skeptisch, was den Einsatz militärischer Mittel in Krisensituationen anbelangt. Hier steht Deutschland in der Allianz wie in der EU nicht allein, häufig allerdings wegen seines herausgehobenen militärisch-politischen Gewichts im Zentrum der Aufmerksamkeit.

Als Achillesferse deutscher Bündnisfähigkeit erweist sich die in den Augen von Deutschlands Partnern selbstverständliche Beteiligung an integrierten militärischen Bündnisstrukturen im Einsatz. Die deutsche Rechtslage, geprägt durch die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, erfasst die Verwendung deutscher Soldatinnen und Soldaten auch in den gemeinsamen Strukturen des Bündnisses und greift insoweit direkt in Bündnisbelange ein. Mit dieser Maßgabe hat sich Deutschland politisch auf einen Sonderweg begeben. Dieser führte bei der bündnisgemeinsamen Fähigkeit zur luftgestützten Aufklärung (AWACS) bereits wiederholt zu einem deutschen Ausstieg.

Rechtsgrundlagen und politische Praxis der Parlamentsbeteiligung in NATO- und EU-Mitgliedstaaten bei Auslandseinsätzen von Streitkräften

- ▶ In 18 von 33 NATO- und EU-Mitgliedstaaten ist das Parlament bei der Entsendung von Streitkräften aufgrund einer Verfassungsbestimmung oder eines Gesetzes zu beteiligen. Hinzu kommen sieben weitere Staaten, in denen in der politischen Praxis eine solche Beteiligung erfolgt, auch wenn dazu innerstaatlich keine rechtliche Verpflichtung bestehen mag. Faktisch findet also die Position des Parlaments bei den weitaus meisten Mitgliedstaaten von NATO und EU Beachtung, wenn es um die Entsendung von Streitkräften geht.
- ▶ Im Einzelnen sind dabei allerdings große Unterschiede hinsichtlich Intensität und Verbindlichkeit festzustellen. In zwei Staaten (Luxemburg, Spanien) gehen die Regelungen eher noch weiter als in Deutschland; die Türkei und neun kleinere Staaten kennen Vorschriften, die den deutschen vergleichbar sind. In Frankreich wird eine Genehmigung durch das Parlament lediglich rückwirkend erteilt, und dies auch nur bei Einsätzen von länger als vier Monaten Dauer.
- ▶ Aufschlussreich ist der Vergleich in der kleinen Gruppe der vier Nationen, die für konkrete Einsatzplanungen in der NATO aufgrund ihrer Fähigkeiten in der Regel ausschlaggebend sind: Deutschland ist in diesem Kreis der einzige Partner, bei dem eine ausgeprägte Parlamentsbeteiligung verbindlich vorgegeben ist. Die aktuelle Diskussion einer möglichen militärischen Reaktion auf den Einsatz chemischer Kampfstoffe in Syrien hat allerdings auch in Großbritannien, den USA und sogar in Frankreich einen Trend zur Stärkung der Parlamentsbeteiligung deutlich werden lassen. In den USA entscheidet der amerikanische Präsident als Oberbefehlshaber über die Entsendung von Streitkräften, unbeschadet des ungelösten Verfassungstreits zu dieser Frage. In Großbritannien wird die Entsendung als alleiniges Recht (Crown Prerogative) der Regierung angesehen, selbst wenn seit der Irak-Intervention 2003 die gewohnheitsrechtlichen Argumente für eine vorgeschaltete Parlamentsdebatte an Gewicht gewonnen haben. Der französische Präsident entscheidet angesichts der schwachen Stellung des Parlaments faktisch allein.
- ▶ Von besonderem Interesse im Hinblick auf die Bündnisfähigkeit ist die Frage, wie einzelne Staaten

im Falle von Einsätzen mit Soldaten verfahren, die sie in integrierte Stäbe und Kommandos von NATO oder EU entsandt haben. Die Teilnahme dieser Soldaten an NATO- oder EU-geführten Einsätzen unterliegt in anderen Staaten keiner gesonderten parlamentarischen Billigung, auch nicht in jenen Ländern, die wie Deutschland rechtlich stringente Entsenderegelungen kennen, also etwa Spanien, Dänemark oder der Türkei. Sie wird pragmatisch als logische Folge und Bestandteil der Mitgliedschaft in diesen Organisationen akzeptiert.

Was die integrierte Kommandostruktur betrifft, ist es deren beschlossene Flexibilisierung, die Anlass zur Befürchtung gibt, dass Deutschland auch hier an verfassungsrechtliche Grenzen stoßen könnte und ein Teilausstieg im Einsatz droht.

Es wäre falsch, das Problem *im Prinzip* der Parlamentsbeteiligung zu verorten. Viele Mitgliedstaaten von NATO und EU kennen eine solche, doch lediglich Deutschland sieht sich mit der beschriebenen Problematik konfrontiert. Charakteristisch dafür ist eine Gemengelage aus spezifischen rechtlichen Vorgaben, politischen Erfahrungen und Befürchtungen sowie der jeweiligen innenpolitischen Situation: Das Thema Beteiligung an Auslandseinsätzen birgt in Öffentlichkeit und Parlament hohes Konfliktpotential. Jede Regierung argwöhnt, die Opposition werde sich die in einer Bundestagsbehandlung liegende Chance nicht entgehen lassen, sich auf Kosten der Regierung zu profilieren. Die Rechtsberater der Ressorts fürchten mit jedem neuen Antrag ein weiteres Verfahren vor dem Bundesverfassungsgericht mit ungewissem, die Lage womöglich weiter verkomplizierendem Ausgang. In der Administration obsiegt innenpolitische Taktik über außenpolitische Strategie; die deutsche Position erscheint international dann gelähmt, nach innen gewandt.

Vorschläge für eine bündnisfreundlichere Gestaltung des Parlamentsbeteiligungsgesetzes

Sowohl die außen- und verteidigungspolitisch engagierten Abgeordneten der Fraktionen im Bundestag als auch die zuständigen Ministerien sind sich der beschriebenen Probleme Deutschlands mit der Bündnisfähigkeit bewusst.¹¹ Im politischen Raum wird eine Reihe von Überlegungen angestellt, ohne dass daraus bislang ein klares Handlungskonzept erkennbar wird.

Häufig wird die Forderung erhoben, Parlament und Regierung müssten miteinander tiefer ins sicherheitspolitische Gespräch kommen. Man müsse sich aktiver um einen gesellschaftlichen Konsens zur Rolle des Soldaten und der politischen Verantwortung Deutschlands in der Welt bemühen. Nicht wenige meinen, hier liege das wirkliche Grundproblem. Mehr Dialog und ein verbreiteter Konsens, so heißt es, könnten die Handhabung des Parlamentsbeteiligungsgesetzes und damit auch Deutschlands Bündnisfähigkeit weiter verbessern. In diesen Kontext gehört auch die Idee einer jährlichen sicherheitspolitischen Generaldebatte, die das Augenmerk über den einzelnen Einsatz hinaus auf die strategischen Herausforderungen lenken könnte, denen sich die deutsche Sicherheitspolitik aktuell gegenübersteht. Auch wenn ein vertiefter sicherheitspolitischer Dialog in Deutschland gewiss zu begrüßen wäre, so kann doch von ihm allein kein Ausweg Deutschlands aus der bündnispolitisch entstandenen Sondersituation erwartet werden. Hierzu bedürfte es neben sicherheitspolitischer Bewusstseinsbildung auch spezifischer Regelungen.

Von anderer Seite wird vorgeschlagen, den Parlamentsvorbehalt ins Grundgesetz aufzunehmen.¹² Positiv wäre, dass der eigentlich dazu berufene Gesetzgeber dann selbst das Heft des politischen Handelns ergreifen würde. Auch könnte das verfassungsrechtliche Risiko, unter dem jede Arbeit am Parlaments-

beteiligungsgesetz steht, entscheidend reduziert werden. Die notwendige verfassungsändernde Mehrheit bildet allerdings eine hohe politische Hürde. Vor allem aber riefte das Vorhaben einer Grundgesetzänderung unweigerlich den Eindruck hervor, hier solle Grundlegendes verändert oder neu geschaffen werden. Dieser praktische Bedarf besteht nicht (mehr), seitdem die Materie im Parlamentsbeteiligungsgesetz umfassend geregelt ist.

Schließlich könnte eine maßvolle Überarbeitung des Parlamentsbeteiligungsgesetzes die Chance bieten, im Lichte von Bündniserfahrungen der vergangenen Jahre und im Einvernehmen zwischen Parlament und Regierung sinnvolle Klarstellungen und Abgrenzungen vorzunehmen.¹³ Damit würde Deutschlands Rolle in NATO und EU gestärkt, ohne die demokratische Legitimität von Entscheideentscheidungen zu schwächen. Auch für das Bundesverfassungsgericht wäre es ein Orientierungspunkt, wenn der Bundestag seine eigenen Beteiligungsrechte in einer Gesetzesnovelle anpassen würde.

Im Folgenden werden zwei denkbare Textvorschläge zur Ergänzung des Parlamentsbeteiligungsgesetzes vorgestellt und im Einzelnen begründet.

Zur flexiblen integrierten Kommandostruktur der NATO

»Im Falle von bündnisgeführten Operationen stellt die Beteiligung von Soldatinnen und Soldaten der Bundeswehr an ständigen multinational besetzten Stäben

¹¹ Der Verfasser hat hierzu zahlreiche Gespräche mit Abgeordneten von CDU/CSU, SPD, FDP und Bündnis 90/Die Grünen sowie im Auswärtigen Amt und im Bundesministerium der Verteidigung geführt.

¹² Siehe z. B. Dieter Wiefelspütz, »Der wehrverfassungsrechtliche Parlamentsvorbehalt«, in: *Humboldt Forum Recht*, (2010) 16, S. 230–249. Er schlägt vor, den Parlamentsvorbehalt ausdrücklich im Grundgesetz zu verankern, um ihn nicht lediglich auf eine »kühne« Verfassungsinterpretation des Bundesverfassungsgerichts stützen zu müssen.

¹³ Diesen Vorschlag unterbreiten zum Beispiel auch Andreas Schockenhoff und Roderich Kiesewetter, »Impulse für Europas Sicherheitspolitik. Die Zeit zum Handeln ist gekommen«, in: *Internationale Politik*, 67 (September–Oktober 2012) 5, S. 88–97 (96). Problematisch erscheint allerdings das von den Autoren favorisierte Verfahren eines »Vorratsbeschlusses« des Bundestages, der den Einsatz deutscher Soldaten und Fähigkeiten in multilateral integrierten Krisenreaktionskräften jährlich grundsätzlich autorisieren würde. Auch unterscheiden Schockenhoff und Kiesewetter nicht trennscharf zwischen der deutschen personellen Beteiligung in integrierten Stäben und Kommandos im Bündnis einerseits und der Entsendung deutscher Soldaten im Rahmen von NATO Response Force oder EU Battlegroup andererseits.

und Hauptquartieren der NATO und anderer Organisationen kollektiver Sicherheit keinen Einsatz bewaffneter deutscher Streitkräfte im Sinne dieses Gesetzes dar.«

Diese Formulierung lehnt sich an die Begründung zum Parlamentsbeteiligungsgesetz aus dem Jahre 2004 an. Der Vorschlag entspricht bisheriger Praxis und der Absicht des damaligen Gesetzgebers, die deutsche personelle Beteiligung an ständigen Stäben und Hauptquartieren im Bündnis vom Zustimmungserfordernis auszunehmen. Würde diese Passage hinzugefügt, fände ein wichtiger Aspekt von Bündnisfähigkeit Verankerung im Gesetzestext selbst.

Die vorgeschlagene Regelung ist eindeutig. Sie bezieht sich gemäß Wortlaut ausschließlich auf die Beteiligung deutscher Soldatinnen und Soldaten an *ständigen* Stäben. Das sind im Falle der NATO die derzeit knapp 7000 militärischen und zivilen Dienstposten des Friedensumfangs (peacetime establishment) in den Hauptquartieren der NATO-Kommandostruktur.

Die Formulierung berücksichtigt die beschriebene Entwicklung der NATO-Kommandostruktur hin zu größerer Flexibilität, einschließlich der Möglichkeit, Teile der Kommandostruktur in einen Einsatzraum außerhalb des Bündnisgebietes zu entsenden. Ständig bedeutet nicht statisch; es beinhaltet die flexible Anpassung der Strukturen auf den konkreten Einsatz hin, allerdings strikt begrenzt auf die *ständigen* Dienstposten im Friedensumfang der Hauptquartiere der integrierten Kommandostruktur.

Muss für eine Operation die Kommandostruktur über ihren Friedensumfang hinaus personell verstärkt werden, so geschieht dies, indem die Mitgliedstaaten zusätzliches Personal bereitstellen (force generation process). Solches Personal, etwa aus Hauptquartieren nationaler Streitkräftestrukturen, würde von der vorgeschlagenen Gesetzesänderung ausdrücklich nicht erfasst. Die Entsendung dieser nationalen Kräfte bliebe die souveräne Entscheidung jedes Mitgliedstaates, das heißt in Deutschland abhängig von der Zustimmung des Bundestages.

Zu bündnisgemeinsamen Aufklärungs- und Führungsfähigkeiten

»Das operative Kommando über die NATO-Einheiten der luftgestützten Aufklärung und Führungsunter-

stützung ist auf den Obersten Befehlshaber der Alliierten Streitkräfte in Europa (SACEUR) übertragen. Die Verwendung deutscher Soldatinnen und Soldaten in diesen Einheiten stellt einen wesentlichen Bündnisbeitrag Deutschlands zur bestimmungsgemäßen Funktion der integrierten Kommandostruktur der NATO dar. Für diese Verwendung gilt die Zustimmung des Bundestages gemäß § 1(2) als erteilt. Die Zahl der Soldatinnen und Soldaten in dieser Verwendung wird nicht auf die gem. § 3(2) anzugebende Höchstzahl im Rahmen von Einsätzen angerechnet. Das Rückholrecht des Bundestages entsprechend § 8 dieses Gesetzes bleibt unberührt.«

Dieser Formulierungsvorschlag betritt Neuland. Ausgehend von der Feststellung des Bundesverfassungsgerichts, dass die Beteiligung deutscher Soldatinnen und Soldaten an der luftgestützten Aufklärungs- und Führungsfähigkeit der NATO unter gewissen Bedingungen als Einsatz betrachtet werden muss, stellt der Textvorschlag klar, dass der Bundestag jedem Einsatz dieser Art seine Zustimmung gibt ([...] »gilt als erteilt«). Er begründet die Notwendigkeit dieser Ausnahmeregelung durch einen doppelten Verweis, einerseits auf die zentrale Bedeutung der luftgestützten Aufklärungs- und Leitfunktion für das bestimmungsgemäße Funktionieren der integrierten NATO-Kommandostruktur, andererseits auf die damit zusammenhängende erfolgte Übertragung des operativen Kommandos über diese Fähigkeit auf eine Instanz des Bündnisses. Deutschlands Mitgliedschaft in der Allianz verlangt, dass deutsche Soldaten, die in diesen spezialisierten Einheiten Dienst leisten, in einer Krise ebenso selbstverständlich zur Verfügung stehen wie jene in den ständigen Stäben des Bündnisses. Das Rückholrecht wahrt die Letztentscheidungskompetenz des Bundestages auch in diesem Ausnahmefall.

Spielt man die vorgeschlagene Regelung an den praktischen Beispielen der NATO-geführten Einsätze in Afghanistan und Libyen durch, so ist zunächst zu vermuten, dass die Frage der Beteiligung deutscher Soldaten und Soldatinnen an AWACS-Flügen über Afghanistan nicht Gegenstand einer gesonderten politischen Debatte in Deutschland geworden wäre. Das seit vielen Jahren bestehende ISAF-Mandat, einschließlich der Höchstzahl der einzusetzenden Soldatinnen und Soldaten, wäre von dieser Frage unberührt geblieben. Die Teilnahme deutscher Soldaten an Bord von AWACS-Flugzeugen der NATO über Afghanistan wäre eine selbstverständliche Folge der deutschen Entscheidung gewesen, die NATO-geführte Operation

politisch mitzutragen. Das erscheint im Rückblick sachgerecht.

Deutschlands Zustimmung im NATO-Rat zur NATO-geführten Operation »Unified Protector« in Libyen hätte zur Folge gehabt, dass deutsche Soldatinnen und Soldaten im Rahmen des luftgestützten NATO-Aufklärungs- und Führungskommandos an Bord von AWACS-Flugzeugen eingesetzt worden wären. Dies erscheint konsequent, denn die Bundesregierung wollte ja die NATO als Organisation nicht daran hindern, in Libyen zu intervenieren, auch wenn sie sich im Sicherheitsrat der VN enthalten und sich entschlossen hatte, keine eigenen Kontingente oder Waffensysteme für die Operation zur Verfügung zu stellen. Der Bundestag hätte die Möglichkeit gehabt, die Rückholung beteiligter deutscher Soldatinnen und Soldaten aus den AWACS-Flugzeugen zu beschließen. Das wäre gewiss eine schwierige Entscheidung gewesen. Auch dies erscheint sachgerecht, denn der offenkundige bündnispolitische Schaden eines so weitreichenden Beschlusses muss in jedem Einzelfall sorgfältig gegen andere außen- und sicherheitspolitische Faktoren abgewogen werden.

Kritische Einwände¹⁴

- ▶ Die Bundesregierung hat das Initiativrecht, könnte also gestützt auf ihre Parlamentsmehrheit die Zustimmung des Bundestages zur Teilnahme deutscher Soldaten etwa an Bord von AWACS sicherstellen, sobald der Beschluss einer Bündnisoperation dies verlangt.

Eine Befassung des Bundestages, die in puncto Beteiligung einzelner Soldaten und Soldatinnen in integrierten Bündnisverwendungen jedem Operationsbeschluss vorgeschaltet wäre, würde Deutschland noch tiefer in eine Sonderstellung hineindrängen. Selbst in Fällen, in denen Deutschland nicht mit eigenen Fähigkeiten militärisch beteiligt ist, würde damit nämlich ein parlamentarischer Zwischenschritt notwendig. Dieser würde die Bündnisbeziehungen

¹⁴ Hier wird auf einige wichtige Einwände eingegangen. Unberücksichtigt bleibt Grundsatzkritik, die die NATO-Mitgliedschaft Deutschlands gänzlich in Frage stellt oder jeglicher militärischer Intervention die Möglichkeit der Rechtfertigung abspricht. Einen guten Eindruck von der Breite des Meinungsspektrums gibt das Forum zum Parlamentsbeteiligungsgesetz in: *Sicherheit und Frieden*, 30 (2012) 4, S. 230ff, mit Beiträgen von Johannes Varwick, Klaus Naumann, Dieter Deiseroth, Reinhard Mutz und Peter Strutynski.

Deutschlands erheblich belasten, weil er die Integrität des Konsensfindungsprozesses in der Allianz in Frage stellt. Unabdingbare Voraussetzung für diesen Prozess ist aber ein angemessener Raum exekutiver Eigenverantwortung.¹⁵

- ▶ Die Verlegung von Teilen der NATO-Kommandostruktur in eine Krisenzone oder der Einsatz der luftgestützten NATO-Aufklärungskräfte bergen das Risiko einer sukzessiven Verstrickung in bewaffnete Konflikte. Der konstitutive Zustimmungsvorbehalt des Parlaments wird durch die vorgeschlagenen Ausnahmeregelungen verfassungswidrig eingeschränkt.

Entscheidungen der NATO oder der EU können erheblichen Einfluss auf die Sicherheit Deutschlands haben. Das kann für Beschlüsse gelten, eine NATO- oder EU-geführte Operation zu starten, aber auch für öffentliche Stellungnahmen der Organisationen in Krisensituationen oder die Verlegung eines NATO-geführten Flottenverbandes. Weder für Deutschland noch für seine Bündnispartner hat dies zur Folge, dass diese Entscheidungen aus dem Bündnis in die Parlamente der Mitgliedstaaten verlagert werden. Es ist Kernaufgabe jeder deutschen Regierung, Sicherheitsinteressen in internationalen Organisationen verantwortlich wahrzunehmen. Sie sollte dabei besondere Risiken angemessen berücksichtigen. Es obliegt der Regierung, im Einzelfall ihre Zustimmung zu verweigern und zu verhindern, dass NATO oder EU für eine Operation in Anspruch genommen werden. Irak 2003 beweist, dass dies nicht nur eine theoretische Option ist.

Das Grundgesetz befürwortet in Artikel 24 Absatz 2 die Einordnung Deutschlands in ein System kollektiver Sicherheit. Dem trägt das Bundesverfassungsgericht in seinem Grundlagenurteil von 1994 Rechnung, indem es die Möglichkeit eröffnet, mit Blick auf Bündnisverpflichtungen die parlamentarische

¹⁵ Die wissenschaftliche Literatur verweist auf die neuere Entwicklungslinie in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, welche die Parlamentszustimmung im Demokratieprinzip verankert und insgesamt die Stellung der Legislative im Bereich der auswärtigen Gewalt gestärkt hat. Auch diese Tendenz findet jedoch eine Grenze, namentlich in den objektiven Erfordernissen einer gewollten Einbindung Deutschlands in internationale Organisationen und Entscheidungsprozesse. Die verfassungsrechtliche Diskussion zu diesem Thema dauert an. Vgl. hierzu Andreas L. Paulus/Henrik Jacobs, »Neuere Entwicklungen bei der Parlamentsbeteiligung für den Auslandseinsatz der Bundeswehr«, in: *Die Friedens-Warte*, 87 (2012) 2–3, S. 23–68.

Beteiligung nach der Regelungsdichte abzustufen.¹⁶ Dieser Hinweis des Bundesverfassungsgerichts dürfe »nicht dahin (miss)verstanden werden, dass [die Abstufung der Regelungsdichte] eine Preisgabe des Prinzips der vorherigen konstitutiven Zustimmung des Bundestages zu jedem konkreten Einsatz ohne zwingenden Grund erlaubt. In einem eng bemessenen Rahmen dürfte wohl unter der Voraussetzung eines jederzeit aktivierbaren Rückholrechts eine generelle Ermächtigung der Bundesregierung zum Einsatz eines solchen [das heißt im Rahmen einer Organisation kollektiver Sicherheit aufgestellten multilateralen] Verbandes verfassungsrechtlich unbedenklich sein«,¹⁷ so urteilt der ehemalige Verfassungsrichter Hans Klein in einer Stellungnahme gegenüber dem Geschäftsordnungsausschuss des Bundestages während Vorarbeiten zum Parlamentsbeteiligungsgesetz. Auch der Abgeordnete Wiefelspütz, selbst einer der rechtskundigen Väter des Gesetzes, bestätigt dieses Verständnis: »Die Beteiligung des Bundestages kann [...] gemindert werden, wenn dies aufgrund der vertraglich vorgegebenen militärischen Integration sachdienlich erscheint. Dies verlangt freilich die ausdrückliche Zustimmung des Deutschen Bundestages, der insoweit auf sein Beteiligungsrecht (teilweise) verzichten muss.«¹⁸

An diese Überlegungen knüpft die vorgeschlagene Regelung an. Form und Ausmaß der parlamentarischen Mitwirkung werden in einem Grenzbereich so angepasst und ausgestaltet, dass Handlungsfähigkeit und Verlässlichkeit Deutschlands im Bündnis unter sich wandelnden Bedingungen gewahrt bleiben.

► Die beiden doch sehr begrenzten Gesetzesänderungen werden keine Wunder bewirken. Die Krux deutscher Bündnisfähigkeit liegt in einer tief verwurzelten Abneigung gegen jede Form militärischer Gewaltanwendung und einem zu geringen Ehrgeiz, weltordnungspolitisch die Deutschland angemessene Rolle anzunehmen.

Diese Untersuchung setzt bewusst pragmatisch an. Sie schlägt begrenzte, aber politisch gangbare Schritte vor, die für Deutschland im Bündnis und möglicherweise auch innenpolitisch entlastend wirken würden. Selbst ein kleiner Schritt kann politisch bedeutsam sein, wenn er erkennbar eine Richtung weist: die

bewusste Entscheidung Deutschlands, in NATO und EU seine Rolle weiter engagiert und verantwortlich zu spielen. Zu welchen konkreten Bündnisentscheidungen dies in einer Krisensituation führt, wird damit nicht vorweggenommen. Die Frage, wie viel ordnungspolitische Verantwortung außerhalb seiner Grenzen Deutschland zu schultern bereit ist und in welcher Form, steht ebenfalls nicht im Zentrum dieser Studie. Allerdings gibt es durchaus Querverbindungen zum Konzept der Parlamentsarmee, die im Weiteren nochmals aufgegriffen werden.

► Selbst wenn der Bundestag von den Argumenten für eine begrenzte Reform der Parlamentsbeteiligung mehrheitlich überzeugt wäre, stellt sich noch eine wichtige Frage: Die Kräfte von Globalisierung und multilateraler Kooperation machen es gerade in der Außen- und Europapolitik den Parlamenten immer schwerer, ihre Rolle zu spielen. Droht nicht von dieser Seite, also von *Smart Defence* und *Pooling and Sharing*, eine Unterwanderung der Rechte des Bundestages, was die Autorisierung jedes Auslandseinsatzes deutscher Streitkräfte angeht? Wäre dies so, dann könnten sich die vorgeschlagenen, eng eingegrenzten Ergänzungen des Parlamentsbeteiligungsgesetzes als erste Schritte auf eine schiefe Ebene erweisen und wären vielleicht aus diesem Grunde abzulehnen.

Im folgenden Kapitel gilt es zu zeigen, dass und warum die Änderungen des Gesetzes auch auf längere Sicht in ihrer Tragweite so eng begrenzt bleiben werden, wie sie angelegt sind.

¹⁶ Im Einzelnen siehe oben, S. 7.

¹⁷ Deutscher Bundestag, 15. Wahlperiode, *Stenografisches Protokoll der 25. Sitzung des Ausschusses für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung vom 17. Juni 2004*, S. 100f.

¹⁸ Dieter Wiefelspütz, »Hände weg vom Parlamentsheer!«, in: *Die Friedens-Warte*, 87 (2012) 2–3, S. 16–21 (20).

Smart Defence und Verfügbarkeit im Einsatz

Für die Länder Europas ist der Erhalt ausreichender moderner militärischer Fähigkeiten eine Bedingung, um sich auch weiterhin umfassend an internationalem Krisenmanagement beteiligen zu können und einem sich verstärkt anderen Weltregionen zuwendenden Amerika auch militärisch-politisch ein interessanter Partner zu bleiben. Zugleich führen die aktuellen wirtschaftlichen Schwierigkeiten dazu, dass allenthalben Verteidigungsausgaben auf dem Prüfstand stehen. Die Budgets für Verteidigung vieler NATO- und EU-Mitgliedstaaten schrumpfen oder stagnieren bestenfalls. Vor allem die kleineren Bündnispartner können an anspruchsvollen Fähigkeiten, die für die Führung künftiger Operationen wesentlich sind, nur noch teilhaben, wenn sie dies in multilateralen Kooperationsprojekten tun. Aber auch die größeren Staaten, Frankreich, Deutschland oder Großbritannien, werden in Zukunft nicht mehr über sämtliche Fähigkeiten verfügen, die für komplexe Einsätze notwendig sind, und sind daher auf die Unterstützung Dritter angewiesen.

Der Sammelbegriff in der NATO für verschiedene Antworten auf diese Herausforderung lautet *Smart Defence*. Darin schwingt einerseits die Hoffnung mit, man könne zum Beispiel durch höhere Stückzahlen, gemeinsame Ausbildung und gemeinsamen Betrieb wichtige und teure Fähigkeiten erhalten, neue entwickeln und beschaffen und dabei kostensparende Lösungen finden. Andererseits besteht die Vorstellung, nicht jeder müsse, was das militärische Fähigkeitenpektrum in Europa betrifft, alles können, woraus sich Möglichkeiten einer Spezialisierung ableiten lassen. Die in der EU gebräuchlichen Begriffe *Pooling* und *Sharing* grenzen diese beiden grundlegend zu unterscheidenden Ansätze besser gegeneinander ab und werden daher im Folgenden verwendet.

Alle Modelle, nach denen militärische Fähigkeiten multilateral bereitgestellt werden sollen, werfen die Frage nach der gesicherten Verfügbarkeit auf. Wer entscheidet, ob das deutsche Transportflugzeug, das im European Air Transport Command eingemeldet ist, in Mali eingesetzt werden kann, und mit welchen Auflagen – der Kommandeur der Einheit, der Deutsche Bundestag oder gar der französische Präsident? Müsste die nationale Entscheidungsgewalt über multinatio-

nal zusammengesetzte militärische Fähigkeiten nicht generell eingeschränkt werden, damit diese Ansätze sich in der Praxis als Erfolg erweisen können?

Pooling

Beim *Pooling* von Fähigkeiten stellt sich die Frage der Souveränitätsübertragung nicht. Charakteristisch für diesen Ansatz ist, dass Fähigkeiten mehrerer Nationen in einem *Pool* zur gemeinsamen, optimierten Nutzung und Verwaltung zusammengeführt werden. Die von jeder Nation beigesteuerten Fähigkeiten bleiben in nationaler Verfügung. Der Gewinn für die Beteiligten besteht zunächst in der Möglichkeit, flexibel – allerdings nicht unbedingt verlässlich – auf Fähigkeiten zugreifen zu können, die die selbst beigesteuerten erheblich übersteigen. Darüber hinaus können sich militärische Vorteile, etwa durch mehr Interoperabilität, sowie betriebswirtschaftliche Einsparpotentiale durch geschicktes Management des Pools ergeben.

Ein Beispiel bietet das schon erwähnte Europäische Lufttransportkommando (European Air Transport Command, EATC). Unter einem gemeinsamen Kommando wurden im niederländischen Eindhoven rund 140 taktische und nicht-taktische Lufttransportkräfte zusammengeführt. Deutschland, Frankreich, die Niederlande und Luxemburg sind Teilhaber dieses Pools. Die operative Kontrolle (Operational Control) – nicht das Kommando – wurde dem Kommandeur der Einheit übertragen. Jede Nation behält das Zugriffsrecht auf *ihre* Flugzeuge.

Während der französischen Intervention in Mali zum Jahresbeginn 2013 spielte das Transportkommando eine wichtige unterstützende Rolle. Frankreich meldete seine Bedarfsanforderungen an das EATC. Die Entscheidung, ob eine konkrete Anforderung durch *deutsche* Flugzeuge umgesetzt wird, unterliegt jedoch nationaler Kontrolle. Dabei sind zum Beispiel rechtliche Auflagen zu berücksichtigen. In der Anfangsphase, das heißt solange das Einsatzmandat des Bundestages noch nicht vorlag, beschränkten sich deutsche Flüge daher auf Konstellationen unterhalb der Einsatzschwelle. Deutsche Flugzeuge durften keine französischen Truppen oder Waffen transportieren,

wohl aber afrikanische Truppen der Economic Community of West African States (ECOWAS) in Afrika. Gerade während dieser vorübergehenden Situation wurde überdeutlich, dass *Pooling* von Fähigkeiten gerade nicht bedeutet, nationale Souveränität zugunsten automatischer Verfügbarkeit aufzugeben.

Dieselben Überlegungen gelten im Übrigen auch in Bezug auf jene multilateral zusammengesetzten Truppenteile, die speziell für schnelle Verfügbarkeit in Krisen geschaffen wurden, also NATO Response Force (NRF) und Battlegroups (BG) der EU oder die am 28. Mai 2013 getroffene weitreichende bilaterale Absichtserklärung zur verteidigungspolitischen Zusammenarbeit zwischen Deutschland und den Niederlanden. Die Einsatzorientierung solcher Truppenverbände darf nicht darüber hinwegtäuschen, dass zum Beispiel jeder Einsatz der NRF, an dem Einheiten der Bundeswehr beteiligt wären, konstitutiv vom Bundestag gebilligt werden müsste. Ein vorausgreifender Übergang von souveräner Entscheidungsmacht auf ein anderes Land oder eine multilaterale Instanz hat nicht stattgefunden.

Sharing

Sharing bezeichnet die verbindliche Zusage eines oder mehrerer Staaten, Fähigkeiten zur gemeinsamen Nutzung bereitzustellen. Hier sind mannigfache Aspekte staatlicher Souveränität berührt: Ist der Staat, der die Fähigkeit stellt, wirklich willens, seine Verfügungsgewalt zugunsten eines anderen Staates einzuschränken? Wenn mehrere Staaten zusammen die Fähigkeit stellen, wie verhalten sich die Verfügungsrechte der einzelnen zueinander? Verlässt sich der Dritte ganz auf die verbindlich zugesagten Kapazitäten der anderen Staaten?

Sharing erfolgt typischerweise unter dem Dach und dem Kommando eines Bündnisses. Der AWACS-Verband in Geilenkirchen, die gemeinsame luftgestützte Aufklärungs- und Führungskapazität der NATO, bietet das prägnanteste Beispiel dafür. Das geplante Alliance-Ground-Surveillance-Kommando in Sigonella (Italien) wäre ein zweites. Kleinere Bündnispartner können sich moderne Aufklärungsflugzeuge dieser Art nicht leisten und finanzieren stattdessen anteilig eine Fähigkeit der Allianz, in der festen Erwartung, dass jene auch ihnen zugutekommen wird.

Am Beispiel AWACS wird eine gewisse Sonderrolle Frankreichs und Großbritanniens deutlich. Beide Staaten unterhalten einen eigenen AWACS-Verband,

Großbritannien innerhalb der NATO, Frankreich als nationale Fähigkeit. Beide Verbände stehen grundsätzlich der Allianz auf Anfrage zur Verfügung, im Falle des nationalen französischen Verbandes nach Maßgabe der jeweiligen Verfügbarkeit und nationaler Entscheidung. Deutschland geht einen anderen Weg, indem es sich sowohl bei der Beschaffung als auch beim Betrieb der bündniseigenen Fähigkeiten seinem Gewicht entsprechend stark engagiert. Dieses hohe bündnispolitische Engagement findet durchaus Anerkennung. Den politisch stärkeren Eindruck jedoch hinterlassen die Probleme bei der Verfügbarkeit deutschen AWACS-Personals.

Denkbar erscheint, dass in Zukunft auch im EU-Rahmen gemeinsame Fähigkeiten entstehen, etwa bei der Satellitenaufklärung. Überlegungen in diese Richtung werden derzeit mit Blick auf den Verteidigungs-Gipfel der EU im Dezember 2013 angestellt. Sie werfen dieselben Fragen auf, die sich in der NATO stellen: Wer entscheidet nach welchen Regeln über den Einsatz, wie sieht die Befehlskette aus? Die Antworten werden noch viel Zeit kosten und weiteres Nachdenken erfordern.

Es gibt bescheidene Ansätze zu Fähigkeitenspezialisierung, geboren aus Sachzwängen. *Air Policing* in den baltischen Staaten ist ein solcher Ansatz. Weil diese finanziell nicht in der Lage sind, jeweils eine eigene Luftwaffe aufzubauen, und ein solcher Schritt auch militärisch wenig sinnvoll erscheint, übernehmen Bündnispartner mit eigener Luftwaffe, darunter Deutschland, reihum diese Aufgabe für die drei Staaten.

Die Erfahrung in NATO wie EU zeigt, dass insbesondere die größeren europäischen Staaten Frankreich und Großbritannien nicht bereit sind, ihre schwindenden eigenständigen militärischen Fähigkeiten in Bindungen einzubringen, welche die Souveränität ihrer Einsatzentscheidung begrenzen.¹⁹ Wenn überhaupt, dann gelingen kleine Durchbrüche vielleicht bilateral unter Gleichgesinnten. Die vorläufige Bilanz der seit November 2010 intensivierten französisch-

¹⁹ Was Frankreich betrifft, spricht der sogenannte Védrine-Bericht dazu eine mehr als deutliche Sprache. Vgl. Hubert Védrine, *Bericht an den Staatspräsidenten der Französischen Republik über die Folgen der Rückkehr Frankreichs in die integrierte Kommandostruktur der NATO, die Zukunft der transatlantischen Beziehungen sowie die Perspektiven für das Europa der Verteidigung*, Paris, 14.11.2012. Großbritannien wiederum stemmt sich beispielsweise konsequent gegen jede Verstärkung von Elementen einer integrierten Kommandostruktur im Rahmen der EU.

britischen Zusammenarbeit in der Sicherheits- und Verteidigungspolitik liefert Hinweise auf Möglichkeiten, aber auch Grenzen dieses Ansatzes.²⁰ Insgesamt überwiegt klar der Eindruck, dass die traditionellen Kräfte nationaler Interessen- und Souveränitätswahrung schnellen Fortschritten bei der Schaffung gemeinsamer Fähigkeiten im Wege stehen, und dies trotz erheblichen finanziellen und politischen Drucks auf die europäischen Bündnispartner. Die Liste jener besonderen Fähigkeiten, für die mit der vorgeschlagenen Ergänzung des Parlamentsbeteiligungsgesetzes eine Billigung des Einsatzes deutscher Soldatinnen und Soldaten durch den Bundestag unterstellt würde, wird deshalb auf absehbare Zeit kaum über den Sonderfall AWACS hinaus wachsen. Die gemeinsame Bündnisfähigkeit Alliance Ground Surveillance (AGS) ist aus heutiger Sicht der einzige Fall, für den ab 2016 die engen Voraussetzungen dafür ebenfalls erfüllt sein könnten.

²⁰ Ronja Kempin/Jocelyn Mawdsley/Stefan Steinicke, *Entente Cordiale. Eine erste Bilanz französisch-britischer Zusammenarbeit in der Sicherheits- und Verteidigungspolitik*, Berlin: Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik (DGAP), August 2012 (DGAPanalyse 10).

Ausblick: Parlamentsarmee und politische Kultur in Deutschland

Das Institut einer Parlamentsarmee stellt sicher, dass die schwerwiegende Entscheidung, die Bundeswehr in einen bewaffneten Auslandseinsatz zu entsenden, in jedem Einzelfall unter Beteiligung von Parlament und Öffentlichkeit sorgfältig erwogen und möglichst umfassend demokratisch abgestützt wird. In diesem Zusammenhang wird zu Recht auf den wichtigen Beitrag verwiesen, den das Parlamentsbeteiligungsverfahren geleistet hat, in der deutschen Politik »die nachhaltige Unsicherheit, ja Verstörung im Umgang mit bewaffneter Macht der Streitkräfte Schritt für Schritt zu überwinden, ohne dabei die Anwendung von militärischer Macht zu verharmlosen oder gar zur Routine werden zu lassen.«²¹

Nicht zuletzt bei Partnern in NATO und EU steigt die Erwartung an Deutschland, es möge im internationalen Krisenmanagement eine größere, seinem politischen, militärischen und wirtschaftlichen Potential entsprechende Rolle übernehmen.²² Parallele Prozesse im europäischen Wirtschafts- und Währungsbereich wirken politisch verstärkend. Wichtige Partner wünschen sich von Deutschland ein Engagement in vorderer Reihe und den nachdrücklichen Willen, politisch mitzugestalten, auch und besonders in Krisensituationen. NATO und EU bieten Deutschland eine Bühne seiner Wahl. Deutschland befindet sich im Zwiespalt, Gestaltungsmacht ausüben zu wollen, zugleich aber auch Erwartungen ausgesetzt zu sein, von deren Erfüllung ein Teil seines Einflusses abhängt.

Die eher feinmechanische Arbeit an einer Reform des Parlamentsbeteiligungsgesetzes gewinnt in dieser Perspektive eine politische Tiefendimension: Bei den vorgeschlagenen Änderungen geht es konkret um die vorausschauende Korrektur heute geltender Regelungen, die Deutschlands Rolle als Bündnispartner belasten und damit seinen Einfluss in der Allianz schmälern. In dieser begrenzten Reform läge zugleich ein politisches Bekenntnis zu Solidarität und Teilhabe

Deutschlands an internationaler Ordnungs- und Sicherheitsverantwortung.²³

Mit Blick auf seine außenpolitische Grundorientierung nach dem Zweiten Weltkrieg ist Deutschland treffend als »Zivilmacht« charakterisiert worden.²⁴ Deutschlands Nachbarn und Partner wissen, dass die deutsche Antwort auf Konflikte in der Welt nicht der reflexartige Ruf nach militärischer Intervention ist. Besonnenheit und das Ausloten nicht-militärischer Lösungswege haben im internationalen Konzert der Krisendiplomatie durchaus ihren Platz. Realistisches Engagement darf allerdings auch den schwierigeren Teil der Antworten nicht aussparen.

Der Grundsatz Parlamentsarmee bezieht sich nicht nur auf die demokratische Legitimität im Innern. Er fordert als Ergänzung auch den Blick nach außen, die vertiefte parlamentarische und gesellschaftliche Auseinandersetzung mit den sicherheitspolitischen Herausforderungen der Zeit, aus der erst jenes kritische Urteil erwachsen kann, das die einzelne Entscheideentscheidung politisch trägt.

21 Wiefelspütz, »Hände weg vom Parlamentsheer!« [wie Fn. 18], S. 16ff.

22 Diesem Gefühl hat der polnische Außenminister Sikorski in einer Rede prägnant Ausdruck verliehen, als er sagte: »I fear German power less than I am beginning to fear German inactivity«. Radek Sikorski, *Poland and the Future of the European Union*, Berlin, 28.11.2011.

23 In den Verteidigungspolitischen Richtlinien des Bundesministers der Verteidigung vom 18. Mai 2011 wird »Wahrnehmung internationaler Verantwortung« als eines von drei Zielen deutscher Sicherheitspolitik benannt.

24 Hanns W. Maull, »Deutschland als Zivilmacht«, in: Siegmarschmidt/Gunther Hellmann/Reinhard Wolf (Hg.), *Handbuch zur deutschen Außenpolitik*, Wiesbaden 2007, S. 73–84.

Empfehlung: Parlamentsbeteiligungsgesetz mit Ergänzungsvorschlag

Das Parlament sollte nicht erneut warten, bis ein weiteres Urteil des Bundesverfassungsgerichts oder politische Probleme im Bündnis akuten Handlungsdruck erzeugen. Acht Jahre nach Inkrafttreten des Parlamentsbeteiligungsgesetzes liegen die notwendigen Erkenntnisse und Erfahrungen für eine pragmatische Reform auf dem Tisch, die Deutschland in der NATO von seinem Sonderweg zurückführen und zugleich die zentrale Rolle des Bundestages bei der Entsendung deutscher Streitkräfte in einen Auslandseinsatz bekräftigen würde. Der Beginn einer neuen Legislaturperiode schafft Gelegenheit, eine eng begrenzte Ergänzung des Parlamentsbeteiligungsgesetzes mit diesem Ziel ins Werk zu setzen.

Im nachfolgenden Text des Gesetzes sind die Ergänzungsvorschläge durch Unterstreichen kenntlich gemacht.

Gesetz über die parlamentarische Beteiligung bei der Entscheidung über den Einsatz bewaffneter Streitkräfte im Ausland (Parlamentsbeteiligungsgesetz)

§ 1 Grundsatz

(1) Dieses Gesetz regelt Form und Ausmaß der Beteiligung des Bundestages beim Einsatz bewaffneter deutscher Streitkräfte im Ausland. Artikel 115a des Grundgesetzes bleibt davon unberührt.

(2) Der Einsatz bewaffneter deutscher Streitkräfte außerhalb des Geltungsbereichs des Grundgesetzes bedarf der Zustimmung des Bundestages.

§ 2 Begriffsbestimmung

(1) 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.

(2) Vorbereitende Maßnahmen und Planungen sind kein Einsatz im Sinne dieses Gesetzes. Sie bedürfen keiner Zustimmung des Bundestages. Gleiches gilt für humanitäre Hilfsdienste und Hilfsleistungen der Streitkräfte, bei denen Waffen lediglich zum Zweck der Selbstverteidigung mitgeführt werden, wenn nicht zu erwarten ist, dass die Soldatinnen oder

Soldaten in bewaffnete Unternehmungen einbezogen werden.

(3) Im Falle von bündnisgeführten Operationen stellt die Beteiligung von Soldatinnen und Soldaten der Bundeswehr an ständigen multinational besetzten Stäben und Hauptquartieren der NATO und anderer Organisationen kollektiver Sicherheit keinen Einsatz bewaffneter deutscher Streitkräfte im Sinne dieses Gesetzes dar.

(4) Das operative Kommando über die NATO-Einheiten der luftgestützten Aufklärung und Führungsunterstützung ist auf den Obersten Befehlshaber der Alliierten Streitkräfte in Europa (SACEUR) übertragen. Die Verwendung deutscher Soldatinnen und Soldaten in diesen Einheiten stellt einen wesentlichen Bündnisbeitrag Deutschlands zur bestimmungsgemäßen Funktion der integrierten Kommandostruktur der NATO dar. Für diese Verwendung gilt die Zustimmung des Bundestages gem. § 1(2) als erteilt. Die Zahl der Soldatinnen und Soldaten in dieser Verwendung wird nicht auf die gem. § 3(2) anzugebende Höchstzahl im Rahmen von Einsätzen angerechnet. Das Rückholrecht des Bundestages entsprechend § 8 dieses Gesetzes bleibt unberührt.

§ 3 Antrag

(1) Die Bundesregierung übersendet dem Bundestag den Antrag auf Zustimmung zum Einsatz der Streitkräfte rechtzeitig vor Beginn des Einsatzes.

(2) Der Antrag der Bundesregierung enthält Angaben insbesondere über

- ▶ den Einsatzauftrag,
- ▶ das Einsatzgebiet,
- ▶ die rechtlichen Grundlagen des Einsatzes,
- ▶ die Höchstzahl der einzusetzenden Soldatinnen und Soldaten,
- ▶ die Fähigkeiten der einzusetzenden Streitkräfte,
- ▶ die geplante Dauer des Einsatzes,
- ▶ die voraussichtlichen Kosten und die Finanzierung.

(3) Der Bundestag kann dem Antrag zustimmen oder ihn ablehnen. Änderungen des Antrags sind nicht zulässig.

§ 4 Vereinfachtes Zustimmungsverfahren

(1) Bei Einsätzen von geringer Intensität und Tragweite kann die Zustimmung in einem vereinfachten Verfahren erteilt werden. Die Bundesregierung hat begründet darzulegen, aus welchen Gründen der bevorstehende Einsatz von geringer Intensität und Tragweite ist. Die Präsidentin oder der Präsident des Deutschen Bundestages übermittelt den Antrag an die Vorsitzenden der Fraktionen sowie die Vorsitzenden des Auswärtigen Ausschusses und des Verteidigungsausschusses und je einen von jeder in diesen Ausschüssen vertretenen Fraktionen benannten Vertreter (Obleute) und lässt den Antrag als Bundestagsdrucksache an alle Mitglieder des Bundestages verteilen. Die Zustimmung gilt als erteilt, wenn nicht innerhalb von sieben Tagen nach der Verteilung der Drucksache von einer Fraktion oder fünf vom Hundert der Mitglieder des Bundestages eine Befassung des Bundestages verlangt wird. Wird die Befassung des Bundestages verlangt, entscheidet dieser.

(2) Ein Einsatz ist dann von geringer Intensität und Tragweite, wenn die Zahl der eingesetzten Soldatinnen und Soldaten gering ist, der Einsatz auf Grund der übrigen Begleitumstände erkennbar von geringer Bedeutung ist und es sich nicht um die Beteiligung an einem Krieg handelt.

(3) In der Regel liegt ein Einsatz von geringer Intensität und Tragweite vor, wenn

- ▶ es sich um ein Erkundungskommando handelt, das Waffen lediglich zum Zweck der Selbstverteidigung mit sich führt,
- ▶ einzelne Soldatinnen oder Soldaten betroffen sind, die auf Grund von Austauschvereinbarungen Dienst in verbündeten Streitkräften leisten, oder
- ▶ einzelne Soldatinnen oder Soldaten im Rahmen eines Einsatzes der VN, der NATO, der EU oder einer Organisation, die einen VN-Auftrag erfüllt, verwendet werden.

§ 5 Nachträgliche Zustimmung

(1) Einsätze bei Gefahr im Verzug, die keinen Aufschub dulden, bedürfen keiner vorherigen Zustimmung des Bundestages. Gleiches gilt für Einsätze zur Rettung von Menschen aus besonderen Gefahrenlagen, solange durch die öffentliche Befassung des Bundestages das Leben der zu rettenden Menschen gefährdet würde.

(2) Der Bundestag ist vor Beginn und während des Einsatzes in geeigneter Weise zu unterrichten.

(3) Der Antrag auf Zustimmung zum Einsatz ist unverzüglich nachzuholen. Lehnt der Bundestag den Antrag ab, ist der Einsatz zu beenden.

§ 6 Unterrichtungspflicht

(1) Die Bundesregierung unterrichtet den Bundestag regelmäßig über den Verlauf der Einsätze und über die Entwicklung im Einsatzgebiet.

(2) In Fällen des § 4 Abs. 1 (Vereinfachtes Zustimmungsverfahren) unterrichtet die Bundesregierung die zuständigen Ausschüsse und die Obleute unverzüglich.

§ 7 Verlängerung von Einsätzen

(1) Das Verfahren nach § 4 findet auch Anwendung auf die Verlängerung von Zustimmungsbeschlüssen ohne inhaltliche Änderung.

(2) Beantragt die Bundesregierung die Verlängerung eines Einsatzes, so gilt der Einsatz bis zum Ablauf von zwei Sitzungstagen nach Verteilung des Antrags als Bundestagsdrucksache als genehmigt. Wird der Antrag im vereinfachten Verfahren nach § 4 gestellt, so gilt er bis zum Ablauf der in § 4 Abs. 1 Satz 4 bestimmten Frist als genehmigt; wird innerhalb der Frist eine Befassung des Bundestages verlangt, so gilt er bis zum Ablauf der auf das Verlangen auf Befassung folgenden Sitzungswoche als genehmigt. Die Geltungsdauer der ursprünglichen Genehmigung bleibt durch die Regelungen der Sätze 1 und 2 unberührt.

§ 8 Rückholrecht

Der Bundestag kann die Zustimmung zu einem Einsatz bewaffneter Streitkräfte widerrufen.

§ 9 Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am Tag nach der Verkündung in Kraft.