

Bündnisfähigkeit geht anders

Die Parlamentsbeteiligung bei Auslandseinsätzen muss reformiert werden

Johannes Varwick | Niemand verlangt, dass sich der Deutsche Bundestag künftig aus der Mandatierung von Einsätzen verabschiedet. Jedoch gehören demokratische Legitimierung nach innen und Bündnissolidarität nach außen zusammen. Eine behutsame Neujustierung ist verantwortbar und notwendig für gemeinsames Handeln im Rahmen von NATO und EU.

Elke Hoff feiert in der *IP* die derzeitige Form der Parlamentsbeteiligung bei Auslandseinsätzen der Bundeswehr als „Ausdruck von demokratischer Reife“.¹ Das Parlamentsbeteiligungsgesetz habe sich „in vollem Umfang bewährt“ und bedürfe keiner Korrekturen. Der vermeintlich „alte[n] Leier einer angeblich mangelnden Bündniszuverlässigkeit Deutschlands bei multinationalen bewaffneten Einsätzen“ tritt sie wortreich entgegen. Den derzeitigen Reformüberlegungen, die unter anderem in einer vom Bundestag eingerichteten Kommission stattfinden, unterstellt sie letztlich, dass damit im Ergebnis deutsche Soldatinnen und Soldaten leichtfertiger und vor allem vornehmlich auf Druck der Partner in NATO und EU in den Krieg geschickt werden könnten.

Diese Position findet sicher viel Beifall. Aber bei einer Reform der

Parlamentsbeteiligung geht es nicht um eine Entparlamentarisierung der deutschen Sicherheitspolitik und nicht einmal um eine Schwächung des Parlaments. Es geht auch nicht darum, dass Deutschland sich künftig leichtfertiger, unbedachter oder unvoreingenommener des militärischen Instrumentariums bedienen solle. Es geht vielmehr um die notwendige Konsequenz aus einer ebenso notwendigen Entwicklung in NATO und EU unter dem Schlagwort Stärkung der gemeinsamen Handlungsfähigkeit als Alternative zu einer Renationalisierung.

Bereits die gegenwärtige militärische Zusammenarbeit in NATO und EU ist vielfältig. Grundsätzlich kann kein Mitgliedstaat seine Sicherheit mehr allein gewährleisten, und nur noch wenige Staaten verfügen über ein breites Fähigkeitenprofil; selbst diese sind bei der Durchhaltefähigkeit

¹ Elke Hoff: Zeugnis demokratischer Reife. Die Parlamentsbeteiligung bei Auslandseinsätzen hat sich bewährt, *IP* November/Dezember 2014, S. 78–83.

auf Partner angewiesen. Neben kleineren Projekten in den Bereichen Ausbildung und Beschaffung gibt es erhebliche gegenseitige Abhängigkeiten in Einsätzen und nicht zuletzt vollständig vom multilateralen Verbund abhängige, hoch integrierte Strukturen im Rahmen der NATO-Kommandostruktur, der EU-Militärstäbe bzw. verlegbare multinationale Hauptquartiere wie das in Ulm, die multinationale Zusammenlegung von Fähigkeiten

Keine Verbesserung des Fähigkeitsspektrums ohne stärkere Integration

(z.B. European Air Transport), Spezialisierung oder Arbeitsteilung (z.B. Luftraumüberwachung Baltikum, taktische Raketenabwehr) oder einzelne Systeme wie AWACS oder Alliance Ground Surveillance, die rein national nicht mehr funktionsfähig sind.

Das von Deutschland eingebrachte Framework-Nation-Konzept würde die Fähigkeitsentwicklung zudem sogar in Clustern verzahnen. Staaten mit breitem Fähigkeitsprofil wie Deutschland stellen dann einen Rahmen, an denen sich andere Staaten unter Verzicht auf eigene (Teil-)Fähigkeiten zugunsten einer Fähigkeiten-spezialisierung „anlehnen“ können.

Will man die politische und militärische Handlungsfähigkeit Europas und der NATO glaubwürdig und wirksam verbessern, kommt man an einer noch engeren sicherheitspolitischen Zusammenarbeit einschließlich der Vertiefung der militärischen Integration nicht vorbei. Zu dieser Stärkung der militärischen Handlungsfähigkeit müssen „Pooling and Sharing“ (EU-Bezeichnung) sowie „Smart Defence“ (NATO-Bezeichnung) stärker und ambitionierter genutzt werden. Ohne

stärkere Integration wird es keine Verbesserung des Fähigkeitsspektrums im erforderlichen Ausmaß geben.

Die Bereitschaft, sich an diesen Ansätzen zu beteiligen, setzt den politischen Willen zur Integration militärischer Fähigkeiten und die Bereitschaft zur Aufgabe von Souveränität über den Einsatz militärischer Mittel voraus. Kritiker bemängeln zu Recht, dass glaubwürdige Pooling-and-Sharing-Arrangements mit unseren Partnern nicht getroffen werden können, solange deren Einsatz nicht mit sehr hoher Wahrscheinlichkeit gewährleistet ist. Der Vorbehalt des Bundestags wird hier oftmals als ein zusätzlicher, wenngleich nicht allein entscheidender Unsicherheitsfaktor wahrgenommen. Ungeachtet rechtlicher Fragen ist dies eine entscheidende Kategorie.

Fehlender strategischer Konsens?

Verteidiger des Vorbehalts wie Elke Hoff verweisen darauf, dass der Bundestag noch nie ein von der Regierung gewünschtes Mandat verweigert habe. Gescheitert ist in der Tat bislang kein Regierungsantrag. Aber das ändert nichts an der Wahrnehmung unserer Partner – zumal davon auszugehen ist, dass die Aussicht auf eine schwierige Abstimmung die Entscheidungsfindung der Exekutive erheblich vorprägt. Und dies sollte nicht mit dem Argument beiseite gewischt werden, dass der Parlamentsvorbehalt nicht ursächlich für die Zweifel an deutscher sicherheitspolitischer Verlässlichkeit ist. Hingegen lässt sich durchaus argumentieren, dass die Bundesregierung weiß, wie schwer Einsätze durch den Bundestag zu bekommen sind und es deshalb in Zweifelsfällen gar nicht versucht. Skeptiker gegen

Bild nur in Printausgabe verfügbar

Militäreinsätze sehen das natürlich als Errungenschaft; das hat aber mit Blick auf Bündnissolidarität, Vertrauen und Verlässlichkeit auch Nachteile.

Der Parlamentsvorbehalt erschwert – zumindest in der Wahrnehmung unserer Partner – eine (ohne hin schon schwierige und voraussetzungsreiche) effektive militärpolitische Integration in EU und NATO, weil es Unsicherheit über die verlässliche Bereitstellung gemeinsam genutzter oder arbeitsteilig organisierter Fähigkeiten schafft. Im Sinne einer verlässlichen, handlungsfähigen und demokratisch legitimierten Beteiligung Deutschlands an der weiteren Integration in EU und NATO sollte die Debatte um eine Reform der Parlamentsbeteiligung daher entlang drei großer Linien geführt werden.

Erstens sollte in Deutschland auf eine belastbare außen- und sicherheitspolitische Strategie hingewirkt werden. Dies ist nur langfristig zu erreichen, würde aber dem Streit um

den Parlamentsvorbehalt die Spitze nehmen. Denn die unterstellte „Unverlässlichkeit“ des Parlaments ist lediglich Ausdruck des fehlenden strategischen Konsenses in der deutschen Politik insgesamt. Es sollte etwa eine regelmäßige Sicherheitsdebatte im Bundestag initiiert werden, welche die Ziele der Sicherheitspolitik identifiziert, bestehende Herausforderungen analysiert und entsprechende Mittel und Maßnahmen benennt. Solche „Sicherheitspolitischen Richtlinien“ würden dazu beitragen, die deutsche Sicherheitspolitik zu fokussieren und für die Öffentlichkeit wie unsere Partner nachvollziehbarer zu machen.

Zweitens sollte eine Modifikation des Parlamentsbeteiligungsgesetzes vorgenommen werden. Im Sinne einer politischen Klarstellung könnte der Gedanke leitend sein, dass die Bundesregierung berechtigt ist, bewaffnete Streitkräfte vorläufig einzusetzen, soweit Zweck oder Rahmenbedingungen eines Einsatzes einen kurzfristi-

Die 30-Tage-Regel sollte auch für EU- und NATO-Einsätze gelten

gen Operationsbeginn erfordern und dafür eine Entscheidung des Deutschen Bundestags nicht ohne Weiteres rechtzeitig herbeigeführt werden kann. Vor einem solchen Einsatz setzt sich die Bundesregierung mit den Vorsitzenden der im Deutschen Bundestag bestehenden Fraktionen sowie den Vorsitzenden und Obleuten des Auswärtigen Ausschusses und des Verteidigungsausschusses ins Benehmen. Stimmt der Bundestag dem Einsatz innerhalb von 30 Tagen nicht zu, ist der Einsatz unverzüglich zu beenden. Dieser Vorschlag zielt vor allem auf das Moment der Eilbedürftigkeit ab. Allerdings ist dieser Aspekt – da ist Elke Hoff zuzustimmen – nicht das zentrale Problem, da die Bundesregierung für einen solchen Fall bereits jetzt auf die Befugnis zurückgreifen könnte, bei Gefahr im Verzug zu handeln und das Parlament im Nachgang zu befassen.

Als zentraler Aspekt bei einer Reform sollte allerdings drittens mit Blick auf effektive Pooling-and-Sharing-Arrangements eine Passage aufgenommen werden, welche die 30-Tage-Regel auf Einsätze ausweitet, die ohne Gegenstimme im Rat der EU oder im NATO-Rat beschlossen wurden und für die auf Kapazitäten aus Sharing-Arrangements zurückgegriffen wird. Sinnvoll wäre zudem, dass mit der Bereitschaftsmeldung deutscher Verbände für NATO und EU ein Vorratsbeschluss durch den Bundestag verabschiedet wird. Dieser könnte die Bundesregierung ermächtigen, die bereitgehaltenen Kräfte gemäß der von ihr im NATO-Rat oder im EU-Rat mitge-

tragenen Entscheidungen (die selbstverständlich parlamentarisch begleitet werden) auch tatsächlich einzusetzen. Auch die Zeitabläufe bei den EU Battlegroups (fünf Tage nach Beschluss im Rat der EU, parallel dazu muss die Erarbeitung des militärischen Operationsplans erfolgen) oder der jüngst beschlossenen NATO-Speerspitze sind hier von erheblicher Bedeutung. Es wäre verheerend, wenn während dieser Phase ein Partner „aussteigt“, z.B. weil das Parlament nicht zustimmt.

Denkbar wäre, im Zuge der genannten jährlichen Debatte sicherheitspolitischer Richtlinien jeweils einen Parlamentsbeschluss für die Bereitstellung deutscher Soldaten und Fähigkeiten in integrierten Streitkräften zu fassen, deren Einsatz dann einem einstimmigen Beschluss des Rates der EU (oder des NATO-Rates) unterläge. So obläge der Exekutive in solchen eng umrissenen Fällen das „Einsatzrecht“ und dem Bundestag als der Legislative das „Rückholrecht“. Ein solches Revokationsrecht ist sicherlich rechtlich umstritten, politisch wäre dies aber ein sinnvolles und verantwortbares Signal, dass mit der militärischen Integration in NATO und EU in Deutschland verantwortlich umgegangen wird.

Niedrigere nationale Hürden

Neben diesen großen Linien besteht auch dringender Klärungsbedarf mit Blick auf den Einsatz deutscher Soldaten in integrierten Stäben. Ursprünglich bestand Konsens, dass deutsches Personal in Hauptquartieren und Stäben des Bündnisses kein Einsatz bewaffneter Streitkräfte im Sinne des Parlamentsbeteiligungsgesetzes sei, sondern die Verwendung in eigens für

konkrete bewaffnete Einsätze gebildeten Stäben und Hauptquartieren der Zustimmung bedürfe. Hier gibt es aber Abgrenzungsprobleme. Die bestehenden Regelungen im Parlamentsbeteiligungsgesetz (vereinfachtes Zustimmungsverfahren) könnten hier Anwendung finden (wenngleich dies politisch so lange unrealistisch ist, wie eine Bundestagsfraktion Obstruktionspolitik gegen jede Art von Bundeswehreinheiten betreibt). Zudem ist darüber nachzudenken, ob das grundsätzliche Zustimmungsverfahren bei einem sich abzeichnenden Einsatz bereits vor dem Beschluss von NATO oder EU erfolgen kann – ein wichtiges politisches Signal für einen verlässlichen deutschen Beitrag in einzelnen Einsätzen.

Schlussendlich wäre es ratsam, ob die Begriffsbestimmung hinsichtlich des Einsatzes bewaffneter Streitkräfte zu modifizieren. Dies könnte einerseits dadurch geschehen, dass die Beteiligung an bündnisgeführten Operationen von deutschen Soldaten in multinational besetzten Stäben und Hauptquartieren der NATO oder der EU dezidiert nicht als Einsatz bewaffneter Streitkräfte definiert wird. Gleiches gilt andererseits für Trainingsmissionen, Fact-Finding-Missionen und Erkundungskommandos, die allesamt im Zuständigkeitsbereich der Exekutive liegen sollten.

Dass Elke Hoff das Bild von der „alten Leier Bündniszuverlässigkeit“ bemüht, ist mithin symptomatisch für ihr Denken. Diese Bezeichnung ist ja dem alten Musikinstrument geschuldet, das wegen seiner wenigen Saiten nur einen geringen Ton- und Artikulationsumfang hat. Die multinationa-

le sicherheitspolitische Realität gehört nicht zum Klangspektrum dieser Denkweise. Wer aber Multinationalität, Arbeitsteilung und effizienten Einsatz knapper Mittel will, der darf der zuverlässigen Erfüllung der Bündnisverpflichtungen keine allzu hohen Hürden im innerstaatlichen Entscheidungsprozess entgegenstellen. Die Stärkung der sicherheitspolitischen Handlungsfähigkeit kann nur durch einen teilweisen Verzicht der Mitgliedstaaten auf ihre nationale Souveränität gelingen.

Niemand in der Reformdebatte verlangt, dass das Parlament sich künftig aus der Mandatierung von Einsätzen verabschiedet. Es ist vielmehr der „doppelte Imperativ der deutschen Sicherheitspolitik“ (Ekkehard Brose), der die Zusammengehörigkeit der demokratischen Legitimierung nach innen und der Bündnissolidarität nach außen vorschreibt. Eine behutsame Nejustierung mit Blick auf letzteren Aspekt ist verantwortbar und notwendig. Das ist keine Entparlamentarisierung der Sicherheitspolitik, sondern eine Voraussetzung für gemeinsames Handeln und eine Alternative zu Renationalisierung.

Legitimierung und Bündnissolidarität gehören zusammen



Prof. Dr. Johannes Varwick hat den Lehrstuhl für Internationale Beziehungen und Europäische Politik an der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg inne.