

SWP-Studie

Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale
Politik und Sicherheit

Norbert Eitelhuber

Implikationen der NATO Response Force für die Parlamentsbeteiligung

S 10
April 2004
Berlin

Alle Rechte vorbehalten.

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

© Stiftung Wissenschaft und
Politik, 2004

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

Problemstellung und Empfehlungen 5

Die NATO Response Force:

Aufgabe und Entscheidungsprozeß 7

Das nationale Zustimmungsverfahren 8

Handeln bei »Gefahr im Verzug« 12

**Regelungen für den Einsatz
schneller Eingreiftruppen** 14

Befassung eines Ausschusses (kleine Lösung) 14

Entscheidung durch die Exekutive (große Lösung) 15

Fazit 18

Abkürzungsverzeichnis 18

Implikationen der NATO Response Force für die Parlamentsbeteiligung

Um den neuartigen sicherheitspolitischen Herausforderungen angemessen begegnen zu können, hat die Nordatlantische Allianz den Aufbau einer NATO Response Force (NRF) beschlossen. Bei dieser Eingreiftruppe handelt es sich nicht um eine stehende Streitmacht, sondern um nach einem Rotationsmodell von den Mitgliedstaaten bereitgestellte Verbände. Einheiten der Bundeswehr sollen entsprechend dem tatsächlichen Gewicht und der beabsichtigten künftigen Rolle Deutschlands in der NATO in jedem Zyklus eingebunden werden. Nach einstimmigem Beschluß des Nordatlantikrats (NAC) kann die NRF, zugeschnitten auf die jeweilige Einsatzart, weltweit innerhalb von 5 bis 30 Tagen eingesetzt werden und bis zu 30 Tage lang autark operieren. Ihr Aufgabenspektrum reicht von der Verstärkung der Diplomatie, der Unterstützung beim *consequence management* (worunter Einsätze bei chemischen, biologischen, radiologischen und nuklearen Gefahrenlagen sowie humanitäre Einsätze zu verstehen sind) über Peacekeeping-Einsätze bis hin zu Kampf- und Anti-Terroreinsätzen. Bis zum Oktober 2006 soll die volle Einsatzbereitschaft erreicht werden.

Die NRF erfordert eine Reform der nationalen politischen Entscheidungsprozesse, gerade jener der Bundesrepublik. Die Notwendigkeit hierzu ergibt sich daraus, daß

- ▶ ein NATO-Einsatzbefehl für die Truppen der NRF innerhalb weniger Tage erfolgen kann
- ▶ und seine erfolgreiche Ausführung von der Bereitstellung *aller* von den Nationen zugesagten militärischen Fähigkeiten abhängt.

Eine gesicherte Verfügbarkeit deutscher Kräfte bedarf einer klaren gesetzlichen Regelung. Sollten diese Kräfte nicht mit hinreichender Verlässlichkeit bereitgestellt werden, bestünde die Gefahr, daß die NRF nicht einsetzbar wäre und künftige militärische Einsätze an der Struktur des Bündnisses und seiner Entscheidungsgremien vorbei in Form von Koalitionen der Willigen geplant und durchgeführt würden.

Jegliche Regelung der Beteiligung des Parlaments an der Einsatzentscheidung bewegt sich in einem Spannungsfeld, das sich einerseits aus der Notwendigkeit schneller und tragfähiger Entscheidungen über eine Beteiligung deutscher Kontingente an einem

bündnisgemeinsamen Einsatz ergibt und andererseits aus dem Erfordernis demokratisch-parlamentarischer Legitimation. Der Konflikt zwischen beiden Erfordernissen ist grundsätzlicher Natur und tritt bei jeder schnellen Eingreiftruppe bzw. bei jeder Form vertiefter militärischer Integration auf, also auch bei der Weiterentwicklung der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik. Schon jetzt gibt es Bestrebungen, die Einsatzbereitschaft von Teilen der Europäischen Eingreiftruppe den Kriterien der NRF anzugleichen. Die Versammlung der Westeuropäischen Union (WEU) hat eine Empfehlung (Nr. 723 vom 3.6.2003) angenommen, »jegliche Unterschiede, die es zwischen dem Auftrag der Europäischen Eingreifkräfte und der NRF geben könnte, zu reduzieren und zu beseitigen«. Im Rahmen einer gemeinsamen deutsch-französisch-britischen Initiative wurde am 10. Februar 2004 im Politischen und Sicherheitspolitischen Komitee der EU ein Papier eingebracht, in dem Überlegungen festgehalten sind, wie die Fähigkeiten der Europäischen Union zur raschen Bewältigung von Krisen verbessert werden könnten. Das Papier sieht den Aufbau mehrerer, innerhalb von 15 Tagen einsetzbarer sogenannter Einsatzgruppen mit einer Stärke von je 1500 Mann vor.

Gegenwärtig existieren sehr unterschiedliche Vorstellungen, wie die Besonderheiten der NRF in einem Gesetz erfaßt werden könnten, das die Entsendung deutscher Streitkräfte regelt. Das Spektrum der Lösungsvorschläge reicht von der Präferenz für eine allgemeine »Gefahr in Verzug«-Regelung bis hin zu einer generellen Aufgabe des Parlamentsvorbehalts bei Einsätzen im Rahmen der Vereinten Nationen, der NATO und der EU.

Diese Studie regt an:

- ▶ Die Regierung für den speziellen Fall der NRF in einem Entsendegesetz zu ermächtigen, im NATO-Rat (NAC) getroffenen Einsatzentscheidungen verbindlich zuzustimmen. Der Einsatz muß sich im Rahmen des durch die NATO-Dokumente beschriebenen Auftrags der NRF bewegen.
- ▶ Zur Wahrung der Rechte des Bundestages die Pflicht zu seiner unmittelbaren Unterrichtung durch die Bundesregierung und ein Rückholrecht des Parlaments vorzusehen.
- ▶ Die Regierung zu verpflichten, das Parlament unverzüglich nicht nur vor dem Beginn einer Operation, sondern auch über wesentliche Lageänderungen zu unterrichten. Um einem Mißbrauch des Rückholrechts durch den Bundestag

vorzubeugen, sollte der Antrag auf Rückholung an ein hohes Quorum gekoppelt werden.

Analog der für die NRF zu treffenden Regelungen könnten künftig Programme vertiefter militärischer Integration gehandhabt werden, zum Beispiel der Aufbau eines europäischen Lufttransportkommandos als durchgängig integriertem Verband oder die geplante schnelle EU-Eingreiftruppe. Mit der Zustimmung des Bundestages zu den jeweiligen Integrationsvorhaben sollte zugleich dessen Ermächtigung erteilt sein.

Die NATO Response Force: Aufgabe und Entscheidungsprozeß

Wer die NRF einzig als militärisches Instrument betrachtet, verkennt, daß mit ihrer Schaffung auch die Umsetzung der Prager Verteidigungsverpflichtungen vorangebracht werden soll; gleichzeitig werden die Grundlagen für die korrekte Implementierung der militärischen Führungsvorkehrungen der NATO geschaffen. Die NRF bildet den Rahmen für eine europäische Teilhabe an der Transformation amerikanischer Streitkräfte und bietet ein Testumfeld für neue Konzepte ebenso wie für die Organisation und den Einsatz von Streitkräften. Bei Erfolg stellt sie die Interoperabilität europäischer Streitkräfte sicher. Den neuen NATO-Mitgliedern sollte die Eingreiftruppe eine Hilfe bei der Integration in die NATO-Strukturen sein.

Die NRF ist somit auch ein Test für die Bereitschaft der europäischen Allianzmitglieder, sich für die Entwicklung moderner, schlagkräftiger **und** einsetzbarer Streitkräfte stark zu machen und gemeinsam die sicherheitspolitischen Herausforderungen der Zukunft anzunehmen.

In welcher Phase der Einsatzplanung der NATO soll bzw. muß Deutschland über seine Mitwirkung entscheiden? Eine Antwort ergibt sich aus dem NATO-Planungsverfahren.¹ Für den Fall von Krisenreaktionsplanungen sieht es vor, daß der NATO-Rat (NAC) die Entwicklung eines Operationsplanes² durch eine *Initiating Directive* autorisiert.

Der Inhalt einer solchen Direktive hängt jeweils von den besonderen Umständen einer Krise ab, umfaßt aber normalerweise eine klare politische Zielsetzung und den vorgesehenen militärischen Auftrag. Schon der militärische Ratschlag, der einer Direktive zugrunde liegt, enthält eine Schätzung der für die geplante Operation erforderlichen Truppenteile.

Noch bevor der NATO-Rat offiziell tätig wird oder sich gar entschließt, den Auftrag zur Erarbeitung eines militärischen Ratschlags zu erteilen, beschäfti-

gen sich die NATO-Botschafter mit den einsatzrelevanten Fragestellungen.³ Diese Phase scheint – aufgrund der deutlich geringeren politischen Visibilität – am besten geeignet zu sein, sensible Fragen zu klären, die mit einer Beteiligung an einer Operation verbunden sind. Nationale Vorstellungen fließen also in die Erarbeitung des militärischen Ratschlags und in der Folge in die *Initiating Directive* mit ein

³ Legt die laufende Lagebeurteilung der NATO nahe, sich eingehender mit einem Vorgang zu befassen, wird in einem nicht formalisierten Verfahren die erste wichtige politische Entscheidung getroffen – ob der Rat einen Vorgang aufgreift und, wenn ja, mit welcher Ausrichtung und mit welchem Tempo. Gegebenenfalls wird er nur eine vertiefte Lagebeurteilung und politische Analyse anfordern, bevor er sich erneut gründlicher mit einem Thema befaßt. Wird eine Lage als kritisch beurteilt, beauftragt der Rat über das Military Committee (MC) das Supreme Headquarters Allied Powers Europe (SHAPE), das für operationelle Planungen auf strategischer Ebene verantwortliche Hauptquartier, einen militärischen Ratschlag zu erstellen und ihn dem MC zur militärischen/militärpolitischen Bewertung vorzulegen. Dies kann lagebezogen innerhalb kürzester Frist geschehen. Das MC leitet seine auf dem militärischen Ratschlag aufbauende Bewertung zur abschließenden Erstellung der *Initiating Directive* und zur Beschlußfassung an den NAC weiter.

¹ Festgelegt in der MC 133/3, NATO's Operational Planning System, Brüssel, 8.3.2000.

² Ein Operationsplan im Sinne der NATO-Planungen ist darauf ausgelegt, einer aktuellen oder heraufziehenden Krise zu begegnen. Ein solcher detaillierter und umfassender Plan legt fest, welche Kräfte assigniert und welche Vorbereitungsmaßnahmen getroffen werden müssen, um eine erfolgreiche Ausführung des zugewiesenen Auftrags zu ermöglichen.

Das nationale Zustimmungsverfahren

Welcher Spielraum verbleibt dem Parlament in diesem Prozeß? In dem skizzierten Planungsablauf wird die deutsche Position bestimmt, ehe der Bundestag eine Möglichkeit gehabt hätte, sich mit der Frage zu befassen. Der abschließende Einsatzbeschuß des NAC wird in der Regel auf diesen zuvor getroffenen Absprachen basieren. Das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) sieht hierin keine Überschreitung der Befugnisse durch die Exekutive.⁴ Eine vorherige Konsultation des Parlamentes würde einen Eingriff in die Kompetenzen der Exekutive darstellen, schränkte sie in ihrer Verhandlungsfreiheit deutlich ein und wäre aufgrund der dem Verhandlungsverlauf kontinuierlich anzupassenden Positionen auch nicht praktikabel. Eine zeitliche Vorverlagerung der Beteiligung des Parlaments ist somit nicht möglich. Einzig eine informelle Konsultation – zum Beispiel mit den Obleuten – ist in dieser Phase gängige Praxis. Dem Parlament kann also ein Antrag der Bundesregierung erst vorgelegt werden, nachdem die Regierung ihre Zustimmung zum NAC-Beschluß schon längst signalisiert, ja sogar bereits an seinem Zustandekommen mitgewirkt hat. Deutschlands Verlässlichkeit im Bündnis stünde auf dem Spiel, wollte der Bundestag seine Genehmigung versagen. In der Regel werden daher die Abgeordneten aller größeren Parteien ihre Zustimmung nicht verweigern.⁵ Unabhängig davon, ob eher innen- oder außenpolitische Erwägungen den Aus-

4 »Der der Regierung von der Verfassung für außenpolitisches Handeln gewährte Eigenbereich exekutiver Handlungsbefugnis und Verantwortlichkeit wird durch den Parlamentsvorbehalt nicht berührt. Das gilt insbesondere hinsichtlich der Entscheidung über die Modalitäten, den Umfang und die Dauer der Einsätze, die notwendige Koordination in und mit Organen internationaler Organisationen.« (Vgl. BVerfGE 90, 286 [389] – Bundeswehreinsatz vom 12.7.1994.)

5 Abweichend kommt Werner Link in seiner Analyse des Abstimmungsverhaltens der Opposition (bei der Mazedonien-Entscheidung sowie der Entscheidung über Bündnisfall und Bundeswehreinsatz nach dem Terror-Angriff auf die USA) zu dem Ergebnis, daß die Furcht vor einer internationalen Isolierung Deutschlands im Falle eines Nein zu einem Einsatz zwar auch, aber weniger gewichtig gewesen sei als innen-/ parteipolitische Beweggründe. Vgl. Werner Link, Der Parlamentsvorbehalt bei Auslandseinsätzen der Bundeswehr – Zur demokratischen Ratio des deutschen Regierungssystems, in: Die politische Meinung, (November 2001) 384, S. 51–55.

schlag für dieses Verhalten geben, werden die parlamentarisch-politischen Mitsprachemöglichkeiten des Parlaments de facto eingeschränkt.

1994 stellte das Bundesverfassungsgericht fest, daß der Einsatz bewaffneter Streitkräfte⁶ grundsätzlich der vorherigen konstitutiven Zustimmung des Bundestages bedarf.⁷ Das gegenwärtig praktizierte parlamentarische Abstimmungsverfahren ist dem Gesetzgebungsverfahren nachgebildet. Bei Entscheidungen über einen Einsatz sieht es die Beratung in den Ausschüssen sowie eine anschließende Beschlußfassung

6 Das BVerfG hat den Begriff »Einsatz bewaffneter Streitkräfte« nicht definiert, sondern lediglich anhand eines Fallbeispiels näher erläutert (»Blauhelmeinsätze« BVerfGE 90, 286 [388]) und im übrigen nur durch die Definition eines Einsatzes abgegrenzt, der *nicht* zustimmungspflichtig ist: »Die Verwendung von Personal für Hilfsdienste und Hilfeleistungen im Ausland, sofern die Soldaten dabei nicht in bewaffnete Unternehmungen einbezogen sind« (BVerfGE 90, 286 [388]). In der Praxis haben das Auswärtige Amt und das Bundesministerium der Verteidigung jede Entsendung von einzelnen Soldaten, die zur Selbstverteidigung bewaffnet oder in eine bewaffnete Unternehmung einbezogen waren, bisher als »Einsatz bewaffneter Streitkräfte« angesehen. Es bleibt daher dem Gesetzgeber anheimgestellt, diesen Begriff rechtlich verbindlich zu definieren und die parlamentarische Kontrolle abgestuft nach der Intensität der Beteiligung deutscher Streitkräfte zu regeln. Sicherlich kann die Grenze nicht so weit gezogen werden, daß erst die Schwelle zu einer militärischen Auseinandersetzung überschritten sein muß. Da sich im Verlauf eines Einsatzes die militärische Lagebewertung rasch ändern kann und eine notwendige bzw. glaubwürdige Reaktion nicht erst durch zeitraubende Zustimmungsverfahren verzögert werden darf, muß jeglicher Einsatz deutscher Soldaten – sei es in rückwärtigen Stäben oder im Operationsgebiet –, der geeignet erscheint, in eine militärische Auseinandersetzung zu münden, in die Überlegungen einbezogen werden. Zu berücksichtigen ist, daß sich jeder Einsatz in seinem Charakter, den mit ihm verbundenen Risiken und den jeweiligen Umständen unterscheiden, die sich zudem während der Operation verändern können. Eine umfassende Auseinandersetzung mit dem Begriff »Einsatz bewaffneter Streitkräfte« findet sich bei Dieter *Wiefelspütz*, Der Einsatz bewaffneter deutscher Streitkräfte und der konstitutive Parlamentsvorbehalt, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 2003, S. 32ff.

7 Vgl. BVerfGE 90, 286 [381] – Bundeswehreinsatz vom 12.7.1994. Dieser Vorbehalt gilt, sofern keine Regelungen für Notsituationen greifen, gemäß Grundgesetz Artikel 115a auch für die Feststellung des Verteidigungsfalles.

im Plenum vor. Dieses Verfahren wird in der Regel erst eingeleitet, nachdem der NATO-Rat seine Entscheidung getroffen hat, wenn also das Ob und die Bedingungen des NATO-Einsatzes bereits feststehen. Eine Befassung mit Vorlagen, an denen noch Änderungen des NAC zu erwarten sind, ist ausgeschlossen. In der Vergangenheit ist es deshalb schon vorgekommen, daß der Bundestag nicht mehr während der laufenden Sitzungswochen mit einer Entsendeentscheidung befaßt werden konnte, weil Beschlüsse internationaler Organisationen noch nicht vorlagen. Das Zustimmungsverfahren kann im günstigsten Fall in wenigen Tagen abgeschlossen werden. Während der Parlamentsferien bzw. bei Dissens ist ein deutlich größerer Zeitraum wahrscheinlich.⁸

Innerhalb weniger Tage – insbesondere wenn ausgearbeitete Eventualfallplanungen vorliegen – kann die Billigung eines Einsatzes durch den NAC erfolgen.⁹ Ihr würde in kürzester Zeit der Befehl zur Verlegung der erforderlichen NRF-Truppenteile folgen. Die Übertragung der Befehlsbefugnis¹⁰ ist noch vor der

faktischen Verlegung vorgesehen. Sie darf aber für die deutschen NRF-Beiträge erst nach Zustimmung des Parlaments erfolgen. Solange der Einsatz nicht gebilligt ist, kann der NATO-Befehlshaber keine weitreichenden Folgemaßnahmen einleiten. Eine Planung oder gar Verlegung von Einsatzkräften, denen wesentliche und für den Erfolg einer Operation notwendige – durch Deutschland gestellte – militärische Fähigkeiten fehlen, kann nicht verantwortet werden. Da die Entscheidungsprozesse maßgeblicher NATO-Partner rascher ablaufen, wird der zeitliche Entscheidungsdruck zusätzlich erhöht.¹¹ Das aufgezeigte NATO-Verfahren steht somit in einem Spannungsverhältnis zu dem Ablauf der deutschen Entscheidungsprozesse, der die angestrebte rasche Einsetzbarkeit der NRF, und damit ihren Hauptzweck, in Frage stellt.

Seit der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts 1994 haben sich die sicherheitspolitischen Rahmenbedingungen gravierend verändert. Konflikte werden sich künftig in vielen Fällen nicht mehr in das Schema bislang gewohnter Konfliktkategorien einfügen lassen.¹² Es sind nahezu beliebige Kombinati-

⁸ So wurden zum Beispiel während der 10. Sitzung der 15. Wahlperiode des Deutschen Bundestages am 14.11.2002 mehrere Beispiele für Konsequenzen genannt, die sich aus einem verlangsamten Entscheidungsgang ergeben haben. Sie reichten von der Inanspruchnahme der vorhandenen unzerstörten Gebäude durch Alliierte und die insofern notgedrungene Unterbringung der verspätet eingetroffenen deutschen Soldaten in einem Feldlager bis zur Verlegung deutscher Soldaten nach Mazedonien zu einem Zeitpunkt, zu dem die NATO-Partner einen Großteil des Auftrages bereits ausgeführt hatten. Vgl. BT-Plenarprotokoll 15/10, <<http://dip.bundestag.de/btp/15/15010.pdf>>, S. 632ff. Diese Beispiele widerlegen die vielfach geäußerte Meinung, das Parlament sei bisher *allen* Herausforderungen gerecht geworden.

⁹ Die Beschleunigung der Entscheidungsprozesse innerhalb der NATO wird Thema des voraussichtlich im Juni 2004 in Istanbul stattfindenden NATO-Gipfels sein. Durch eine Änderung der einschlägigen Abläufe kann sich unter Umständen der Druck, rasch nationale Entscheidungen herbeizuführen, weiter erhöhen. Reformvorschläge werden diskutiert von Leo G. Michel, NATO Decisionmaking: Au Revoir to the Consensus Rule?, in: Strategic Forum (Institute for National Strategic Studies, National Defense University), (August 2003) 202.

¹⁰ Mit diesem sogenannten *Transfer of Authority* (TOA) erhält der Nato-Befehlshaber die Befugnis, *Operational Command/Control* auszuüben.

Operational Command – Die einem NATO-Befehlshaber übertragene Befugnis, nachgeordneten militärischen Führern Aufträge zu erteilen oder Aufgaben zuzuweisen, Truppenteile zu dislozieren, die Unterstellung von Kräften neu zu regeln sowie *Operational Control* und/oder *Tactical Control* je nach Notwendigkeit selbst auszuüben oder zu übertragen. Die truppendienstlichen Befehlsbefugnisse und die logistische Verantwortlichkeit sind im allgemeinen nicht eingeschlossen.

Operational Control – Die einem NATO-Befehlshaber übertragene Befugnis, ihm unterstellte Kräfte so zu führen, daß er bestimmte Aufträge oder Aufgaben erledigen kann, die im allgemeinen nach Art, Zeit und Raum begrenzt sind; ferner die betreffenden Truppenteile zu dislozieren und die *Tactical Control* über diese Truppenteile selbst auszuüben oder zu übertragen. Unter den Begriff fallen weder die Befugnis, den gesonderten Einsatz von Teilen dieser Truppenteile anzuordnen, noch truppendienstliche oder logistische Führungsaufgaben.

¹¹ In *Frankreich* ist die Sicherheits- und Verteidigungspolitik die »*domaine réservé*« des Staatspräsidenten. Er allein entscheidet über den Einsatz der Streitkräfte. Die Nationalversammlung wird üblicherweise nur informiert.

Britische Truppen können auf Entscheidung des Premiers entsandt werden. Das Parlament wird in der Regel unterrichtet, besitzt aber kein festgeschriebenes Informationsrecht.

Nach der *amerikanischen* Verfassung ist der Präsident als *Commander in Chief* befugt, Truppen zu entsenden, vorzugsweise entsprechend der *War Powers Resolution*. Er hat den Kongreß »in jedem möglichen Fall« vor der Entsendung zu konsultieren und innerhalb von 60 bis 90 Tagen dessen Zustimmung einzuholen. Ausführlich zur War Powers Resolution vgl. Stephan Böckenförde, Die War Powers Resolution als ein mögliches Modell für ein Entsendegesetz/Parlamentsbeteiligungsgesetz?, Berlin 2004 (das unveröffentlichte Manuskript liegt dem Verfasser vor).

¹² Konfliktformen wie zum Beispiel durch Terroristen gegen ein fremdes Land gerichtete Anschläge mit einer politischen Zielsetzung oder die Cyberkriegführung treten nicht substitutiv, sondern additiv zu bekannten Formen auf, wie zum Beispiel Land- und Luftschlachten. Gleichzeitig ist eine Vielfältigkeit der Akteure zu beobachten. Da künftig theore-

nen von Akteuren, Handlungsweisen und Taktiken sowie von Mitteln und Potentialen vorstellbar.¹³ Das Bedürfnis nach rasch zu treffenden Entscheidungen wird zunehmen. Nicht mehr überzeugen kann das vielfach vorgetragene Argument, daß die Zeit für eine fundierte Beteiligung des Bundestages stets reiche, weil bei allen umfassenden Kriseneinsätzen die Abstimmung unter Partnern und die Flankierung durch nicht-militärische Maßnahmen unverzichtbar seien, und beides eine gewisse Zeit brauche. Für einige Aufgabenfelder der NRF, wie zum Beispiel friedenserhaltende Einsätze, mag dies auch künftig gelten. Aber eben nicht für ihr Haupteinsatzspektrum. Denn die NRF ist primär ein Instrument zur äußerst schnellen Reaktion auf eine Krise.

Kritischer als die fehlende Fähigkeit deutscher Entscheidungsmechanismen, rasch zu reagieren, ist der Umstand zu bewerten, daß die Verfügbarkeit deutscher Kräfte, die im Rahmen der NRF bereitgestellt werden, auch nach einem einstimmigen Einsatzbeschluß des NAC nicht garantiert ist. Denn selbst wenn Deutschland dem Einsatz der NRF im NAC¹⁴ zustimmt, gleichzeitig aber seine Kräfte versagt, bedeutete dies eine De-facto-Blockade der Einsatztruppe.¹⁵ Schon die Tatsache der Anzeige der Kräfte für die einzelnen NRF-Zyklen erzeugt indes bei den Partnernationen die Erwartung, über diese Kräfte im

tisch jeder Staat, jede Organisation, sogar jede Einzelperson jeden anderen Staat bedrohen, erpressen oder angreifen kann, fällt die Unterscheidung zwischen innerstaatlichen und zwischenstaatlichen Konflikten (Beispiel: Kosovo) sowie staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren (Beispiel: Taliban als »Schutzmacht« der Terrororganisation Al-Qaida) immer schwerer. Die Grenze zwischen innerer und äußerer Sicherheit wird fließend (Beispiel: Cyberangriff).

13 Vgl. auch *Amt für Studien und Übungen der Bundeswehr*, Studienbericht Streitkräfte, Fähigkeiten und Technologie im 21. Jahrhundert (SFT 21) – Studienanteil »Internationale Entwicklungen«, S. 25ff.

14 Wird eine Entscheidung, Beschlußvorlage etc. unter eine Verschweigefrist (sogenannte *silent procedure*) gestellt, so erfolgt nur dann eine Erörterung im Gremium, wenn mindestens eine Partei vor Ablauf einer festgelegten Frist ausdrücklich Widerspruch einlegt.

15 Deutschland befindet sich aufgrund seiner bedeutenderen Rolle im Bündnis in einer anderen Situation als Griechenland 1999 bei der Entscheidung über den Einsatz offensiver Mittel gegen die Bundesrepublik Jugoslawien. Damals legte Griechenland, trotz einer 95prozentigen Ablehnung in der eigenen Bevölkerung, keinen Einspruch ein, beteiligte sich aber auch nicht an den Kampfhandlungen. Vgl. *Michel*, NATO Decisionmaking [wie Fn. 9], S. 2. Aus diesen Umständen ergibt sich auch für die Exekutive ein spürbarer Druck, zu einem Konsens beizutragen.

Bedarfsfall verfügen zu können. Das Fehlen einer einzigen militärischen Schlüsselfähigkeit kann zum Scheitern des gesamten Einsatzes führen. Nur der Verbund aller Fähigkeiten stellt den Erfolg einer Militäroperation sicher.¹⁶ Insofern berührt die Ungewißheit über den deutschen Beitrag die Funktionsfähigkeit der Response Force als Ganzes. Da Deutschland spezielle Fähigkeiten wie zum Beispiel zum Niederhalten bodengebundener Luftverteidigung oder zur Abwehr einer ABC-Bedrohung bereitstellt, die teilweise nur schwer von den Bündnispartnern zu ersetzen sind, wird dieser Effekt noch verstärkt.

Im Falle einer derart blockierten NRF wäre nur eine Koalition der Willigen unter Führung der USA in der Lage, eine Operation im oberen Aufgabenspektrum durchzuführen. Deutschlands Verhalten würde vermutlich nicht nur kurzfristige Irritationen bei den Bündnispartnern auslösen, sondern die grundsätzliche Frage nach der deutschen Bündnissolidarität aufwerfen – innerhalb der NATO, aber auch innerhalb der EU.

Eine wesentlich stärkere Zurückhaltung bei der Anzeige von Kräften für die NRF stellt keinen Ausweg aus diesem Dilemma dar. Deutschlands Kräftebeitrag sollte bei allen Schwankungen dem langjährig geltenden Proporz entsprechen, nach dem es der NATO Truppen bereitstellt. Auf diese Weise läßt sich eine Verschiebung der Rolle und des Gewichts des Landes in der Allianz vermeiden. Beiträge müssen die gesamte in den Combined Joint Statements of Requirements (CJSOR)¹⁷ geforderte Führungs- und Fähigkeitspanne umfassen, um den Anspruch auf Mitsprache hinreichend zu untermauern.

Die Entscheidungs- und Handlungsfreiheit des Parlaments, das über eine Beteiligung der Bundeswehr entscheidet, ist somit durch eine Reihe sachlicher Notwendigkeiten erheblich eingengt. An einer Entscheidung der Bundesregierung kann das Parlament Kritik üben. Wollte es aber den Einsatz bewaffneter Streitkräfte tatsächlich unterbinden, wäre nicht nur die

16 Vgl. Norbert *Eitelhuber*, Europäische Streitkräfte unter dem Zwang der Bescheidung – Partner der USA nur bei friedenssichernden Einsätzen, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, März 2003 (S 8/03), S. 24.

17 Die CJSOR präzisieren Art, Umfang und Fähigkeiten der für die NRF zu stellenden Kräfte. Im Zeitraum von der Implementationsphase der NRF bis zur Herstellung der vollen operationellen Einsatzbereitschaft wachsen die Anforderungen an die Truppenbeiträge stetig an. Später können die CJSOR zum Beispiel sich ändernden Bedrohungen aber immer noch angepaßt werden.

Handlungsfähigkeit der Allianz blockiert, Deutschland hätte auch Vertrauen bei den Bündnispartnern verspielt, da diese ihre weiteren Planungen und Handlungen an der ja schon erteilten Zusage der deutschen Regierung orientiert hätten. Es ist fraglich, ob allein der Hinweis auf den in Deutschland bestehenden Parlamentsvorbehalt dem entgegenwirken würde.¹⁸

Diese Bewertung gilt nicht nur für die NATO Response Force, sondern auch für die Eingreiftruppe der Europäischen Union. Sie betrifft darüber hinaus die gesamte Integration europäischer Streitkräfte, die durch die Aufgabe von bestimmten bzw. Spezialisierung auf bestimmte militärische Fähigkeiten vollzogen werden kann oder durch eine generell gemeinsame Wahrnehmung von Aufgaben. Verteidigungsminister Struck hat für Frühjahr 2004 Gespräche der EU-Verteidigungsminister zum Thema Arbeitsteilung angekündigt.¹⁹ Dabei gilt es vor allem zu verhindern, daß Nationen, die als große Truppensteller an einem Pool spezialisierter Kräfte beteiligt sind, mit der Versagung ihres Beitrags eine Operation vereiteln können. Solange diese Möglichkeit besteht, könnte sie ein grundsätzliches Hemmnis für eine verstärkte militärische Integration darstellen. Die Denationalisierung und Vergemeinschaftung traditioneller Militäraufgaben scheint schon in ihrem frühen Stadium zunehmend an ihre Grenzen zu stoßen. Fehlendes Vertrauen in die Verlässlichkeit der Partner könnte ihr weiteres Fortschreiten gänzlich blockieren. Integration stünde dann nur noch kleinen Nationen

offen, deren militärische Beiträge problemlos zu substituieren sind. Will Deutschland weiterhin als Motor für die aus sicherheitspolitischen, militärischen und finanziellen Gründen wünschenswerte Integration gelten, wird es kurz- und mittelfristig kaum umhinkönnen, seine Entscheidungsprozesse zu reformieren und sukzessive durch Verlagerung der Entscheidungskompetenz auf europäische Ebene auf einen Teil seiner Souveränität zu verzichten.

¹⁸ So findet sich bei sämtlichen für die NRF 1 und NRF 2 angezeigten deutschen Kräften in der Spalte Bemerkungen der Hinweis: »subject to Parliamentary approval«. Kein anderer Staat hat einen ähnlichen Zusatz eingebracht, obgleich auch in anderen Nationen, zum Beispiel den Niederlanden, das Parlament zustimmen muß. Vgl. Nicholas *Fiorenza*, First NATO Response Force Is Larger Than Expected, in: Defense News, 20.10.2003, S. 8.

Auffallend ist die Abwesenheit eines *ungarischen* Kräftebeitrags. In Ungarn mußte bislang das Parlament mit Zweidrittelmehrheit einem Einsatz zustimmen. Ein ungarischer Regierungsbeamter wurde mit der Bemerkung zitiert, daß das Zustimmungsverfahren mindestens drei Wochen Zeit beanspruche. Vgl. Robert *Wall*/Michael A. *Taverna*, Rapid, Global Response, in: Aviation Week & Space Technology, 20.10.2003, S. 56f. Das Dilemma erkennend hat die ungarische Nationalversammlung am 8.12.2003 einer Änderung der Verfassung zugestimmt, die die ungarische Regierung autorisiert, jedem Einsatz ungarischer Streitkräfte zuzustimmen, der eine gemeinsame NATO-Einsatzentscheidung zur Grundlage hat.

¹⁹ Verteidigungsminister *Struck*: »Wir müssen an einem Strang ziehen«, Interview mit dem Handelsblatt, 1.12.2003, S. 1.

Handeln bei »Gefahr im Verzug«

Neben dem gegenwärtig angewandten parlamentarischen Abstimmungsverfahren gibt es ein besonderes Verfahren für das Handeln bei »Gefahr im Verzug«.²⁰ Das Bundesverfassungsgericht unterstellte bei seinem richtungweisenden Urteil zum Bundeswehreinsetzung, daß zeitkritische Entscheidungen erforderlich sein können, bei denen eine vorherige konstitutive Zustimmung des Bundestages nicht möglich ist. Am 14. März 1997 trat erstmalig eine solche Situation ein. Die Bundeswehr wurde eingesetzt, um 116 Menschen aus 23 Nationen aus einem Notstandsgebiet in Albanien zu evakuieren. Nicht das gesamte Parlament war mit dem Einsatzbeschluß befaßt, sondern nur die Fraktionsvorsitzenden der im Deutschen Bundestag vertretenen Parteien, die vorab ihre Zustimmung gegeben hatten.²¹ In der Vergangenheit wurden solche Noteinsätze ausschließlich im Rahmen von Evakuierungsoperationen erwartet. Angesichts neuartiger künftiger Konflikte kann sich das ändern.

Das Bundesverfassungsgericht sah folgende Regelung für Notlagen vor: »Die verfassungsrechtlich gebotene Mitwirkung des Bundestages bei konkreten Entscheidungen über den Einsatz bewaffneter Streitkräfte darf die militärische Wehrfähigkeit und die Bündnisfähigkeit der Bundesrepublik Deutschland nicht beeinträchtigen. Deshalb ist die Bundesregierung bei Gefahr im Verzug berechtigt, vorläufig den Einsatz von Streitkräften zu beschließen und an entsprechenden Beschlüssen in den Bündnissen oder internationalen Organisationen ohne vorherige Einzelermächtigung durch das Parlament mitzuwirken und diese vorläufig zu vollziehen.«²² In einem solchen Fall kann

²⁰ »Gefahr im Verzug« ist ein allgemeiner Rechtsbegriff, für den es keine verbindliche Definition gibt. Grundsätzlich kann darunter verstanden werden, daß unverzügliches Handeln und/oder ein Abweichen von ansonsten vorgeschriebenen Verfahren geboten sind, weil ein (irreversibler) Schadenseintritt droht bzw. der Zweck einer Maßnahme gefährdet wird.

²¹ Vgl. Roland *Bank*, *Völkerrechtliche Praxis der Bundesrepublik Deutschland im Jahre 1997*, Heidelberg: Max Planck Institute for Comparative Public Law and International Law, Kap. XVII: Friedenssicherung und Kriegsrecht, <http://www.virtual-institute.de/en/Prax1997/epr97_49.cfm>.

²² Vgl. BVerfGE 90, 286 [388] – Bundeswehreinsetzung vom 12.7.1994.

unter Umständen ein Kabinettsentscheid für eine Zustimmung zum Einsatz ausreichen.

Theoretisch könnte mit Hilfe dieser Regelung in zahlreichen Fällen der verzugslose Einsatz der NRF sichergestellt werden, denn im Einzelfall mag es nicht zu beanstanden sein, wenn sich die Bundesregierung auf »Gefahr im Verzug« beruft. Damit würde aber die als absolute Ausnahme zulässige Berufung auf »Gefahr in Verzug« generell bei einer doch eigens für solche Gefahrenlagen geschaffenen Eingreiftruppe angewandt. Eine solche systematische Nutzung einer für Ausnahmefälle konzipierten Regelung dürfte aber der Intention des Bundesverfassungsgerichts widersprechen. Dieses Problem besteht unabhängig von einer – ohnehin subjektiven – Prognose der Wahrscheinlichkeit von NRF-Einsätzen.

Im Urteil des Bundesverfassungsgerichts von 1994 sind keine näheren Ausführungen über die Art des Notfalls oder über Kriterien zu finden, die neben der Eilbedürftigkeit zur Annahme berechtigen können, daß eine Gefahr im Verzug ist. Sollte ein künftiges Entsendegesetz keine eigene Regelung für die NRF enthalten, ist zu empfehlen, eine »Gefahr im Verzug«-Regelung dann zumindest ausdrücklich mit Rücksicht auf die Bündnisfähigkeit auszugestalten. Schon die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts legt nahe, für einen Einsatz bewaffneter Streitkräfte in einer »Gefahr im Verzug«-Situation eigene verfassungsrechtliche Kriterien zu entwickeln, die auch den Aspekt der Bündnisfähigkeit Deutschlands berücksichtigen. Die Bündnisfähigkeit sollte neben Eilbedürftigkeit bzw. Vereitelungsgefahr als eigenständiger Grund für eine zeitliche Verschiebung der parlamentarischen Mitwirkung gelten.²³

Ganz und gar nicht abgedeckt durch eine »Gefahr im Verzug«-Regelung wäre eine Situation, in der es zwar politisch wünschenswert erscheint, daß eine Entscheidung über die Entsendung deutscher Truppen rasch getroffen wird, in der aber in militärischer Hinsicht von einer Gefahr im Verzug keine Rede sein

²³ Vgl. hierzu und weiterführend Sylvia Charlotte *Spies*, *Parlamentarischer Vorbehalt und Parlamentsbeteiligung bei Einsätzen der Bundeswehr im Ausland*, in: *Festschrift für Dieter Fleck*, Berlin 2004, S. 527–553 (541ff) (Druck in Vorbereitung).

kann.²⁴ Spezifischere Instrumente zur Herbeiführung schneller Einsatzbeschlüsse müßten entwickelt werden.²⁵

Mit der Begründung, Gefahr sei im Verzug, können deutsche Soldaten – ohne Zustimmung des Parlaments – in bewaffnete Auseinandersetzungen involviert werden. Dies stellt einen tiefen Eingriff in die Rechte des Parlaments dar. Um die Schwere des Eingriffs abzuschwächen und die Kompetenzen des Parlaments zu wahren, stellte das Bundesverfassungsgericht klar: »Die Bundesregierung muß jedoch in jedem Fall das Parlament umgehend mit dem so beschlossenen Einsatz befassen. Die Streitkräfte sind zurückzurufen, wenn es der Bundestag verlangt.«²⁶ Mit der Zuweisung eines Rückholrechts an das Parlament werden dessen Kompetenzen besser mit denen der Regierung ausgewogen.

Indes: Sollten deutsche Streitkräfte sich bereits im Einsatz befinden, wenn das Parlament von diesem Rückholrecht Gebrauch macht, wäre dies nicht nur ein klares Zeichen für das politische Scheitern der bündnisgemeinsamen Mission. Eine solche parlamentarische Entscheidung könnte darüber hinaus katastrophale Folgen für den militärischen Ausgang der Operation haben. Im schlimmsten Fall könnte der Abzug von Truppen aus dem Kampfgebiet, selbst wenn er nicht unmittelbar mit dem Beschluß des Parlaments wirksam wird, das Leben von Soldaten ver-

bündeter Nationen kosten. Welche Entscheidungsfreiheit hat das Parlament bei einem solch hohen Preis?²⁷

Innenpolitisch kann die Geltendmachung des Rückholrechts als eine Art Mißtrauensvotum des Parlaments gegenüber der Regierung gewertet werden. Diese Problematik erhöht die Schwelle noch weiter, selbst bei verantwortlicher Handhabung tatsächlich von ihm Gebrauch zu machen.²⁸

Aus den angeführten Gründen wird das Instrument des Rückholrechts in der parlamentarischen Praxis kaum Anwendung finden, unabhängig von den Voraussetzungen und den zu beachtenden Verfahren, die der Gesetzgeber für einen solchen Ausnahmefall festlegt. Ungeachtet dessen bedarf es für all diejenigen Fälle, in denen das Parlament nicht am Einsatzbeschuß beteiligt war, der Verankerung eines Rückholrechts. Solange das Parlament von diesem Recht keinen Gebrauch macht, haben auch die entsendeten Soldaten allzeit die Gewähr, daß ihr Einsatz von Leib und Leben trotz eventueller Lageänderungen weiterhin vom deutschen Volk legitimiert ist.

24 Dies könnte zum Beispiel der Fall sein bei der Entsendung von Militär zur Unterstützung der Diplomatie (*show of force*).

25 Solche Instrumente sind in den bisherigen Entwürfen für ein Gesetz, das die Entsendung deutscher Streitkräfte regelt, nicht erkennbar. Vgl. *Fraktionen der SPD und Bündnis 90/Die Grünen*, Entwurf eines Parlamentsbeteiligungsgesetzes, Berlin, 27.1.2004; *FDP*, Entwurf eines Gesetzes zur Mitwirkung des Deutschen Bundestages bei Auslandseinsätzen der Bundeswehr (Auslandseinsatzmitwirkungsgesetz), 12.11.2003, <<http://mdb.liberale.de/fraktion/dateien/initiativen/03-11-12-GEEntsendegesetz.pdf>>. Einzig ein Entwurf für ein Eckpunktepapier der CDU/CSU für ein neues »Parlamentsbeteiligungsgesetz« vom 11.11.2003 (S. 4f) zeichnet eine den Erfordernissen der NRF gerecht werdende Lösung vor, die auch in einen Entwurf eines Parlamentsbeteiligungsgesetzes der CDU/CSU-Fraktion einfließen soll.

26 Vgl. BVerfGE 90, 286 [388] – Bundeswehreinsatz vom 12.7.1994. Aus diesem für den speziellen Fall eines »Einsatzes unter Vorliegen von Gefahr im Verzug« dem Parlament zugesprochenen Rückholrecht kann nicht zwingend ein allgemeines Rückholrecht des Parlaments abgeleitet werden. Durch die derzeit übliche Befristung von Einsätzen steht dem Parlament indirekt aber schon heute eine Rückholmöglichkeit offen. Dies läßt sich so interpretieren, daß für die Ausgestaltung eines Rückholrechts ein weiterer Gestaltungsspielraum besteht.

27 Militärisch gesehen, erweist sich in einer solchen Situation die Abhängigkeit von der Einheit der Allianz als Achillesferse einer Koalitionskriegführung. Sie dürfte deshalb zum Hauptangriffsziel des Gegners werden. Vgl. *Eitelhuber*, Europäische Streitkräfte unter dem Zwang der Bescheidung [wie Fn. 16], S. 29.

28 Im Falle eines allgemeinen Rückholrechts des Parlaments empfiehlt sich aus diesem Grund, zusätzlich an einer Befristung der Einsätze festzuhalten, um eine Möglichkeit zu besitzen, Einsätze weniger »spektakulär« zu beenden. Vgl. zu den rechtlichen Aspekten einer Fristenlösung anstelle eines echten Rückholrechts: *Spies*, Parlamentsvorbehalt und Parlamentsbeteiligung [wie Fn. 23], S. 549ff.

Regelungen für den Einsatz schneller Eingreiftruppen

Aus der gegenwärtigen Regelung können sich für Deutschlands Partner in der Allianz erhebliche Zweifel an der Verlässlichkeit eines künftigen Haupttruppenstellers ergeben. Um dem abzuweichen, müsste schon mit der nationalen Kräfteanzeige Gewißheit darüber geschaffen werden, daß bei einem entsprechenden Einsatzbeschuß der NATO Deutschland die angezeigten Kräfte auch tatsächlich bereitstellt. Die Legislative sollte daher möglichst bald die rechtlichen Grundlagen für den Einsatz deutscher Streitkräfte im Rahmen einer sich rasch weiterentwickelnden europäischen Sicherheitsarchitektur schaffen und Handlungsspielraum für eine vertiefte Integration auf europäischer Ebene und in multinationalen Organisationen eröffnen, ohne daß die parlamentarische Kontrolle darunter leidet.

Das Bundesverfassungsgericht hat herausgestellt, daß Verfahren und Intensität der Beteiligung des Bundestages in der Verfassung nicht im einzelnen vorgegeben sind, sondern es Sache des Gesetzgebers sei, Form und Ausmaß der parlamentarischen Mitwirkung detaillierter auszugestalten. Je nach Anlaß und Rahmenbedingungen des Einsatzes seien unterschiedliche Formen der Mitwirkung denkbar. Vor allem bei Einsätzen, die keinen Aufschub dulden, empfehle es sich, den Zeitpunkt und die Intensität der Kontrolle des Parlaments näher zu umgrenzen.²⁹ Diese Hinweise können ein nützlicher Ausgangspunkt für die Suche nach Lösungen sein.

Befassung eines Ausschusses (kleine Lösung)

Auf dem informellen Treffen der NATO-Verteidigungsminister Anfang Oktober 2003 in Colorado Springs wurde ein Krisenszenario mit verschiedenen Eskalationsstufen durchgespielt. Bundesverteidigungsminister Struck wurde bewußt, wie schnell sich bei einem Einsatz der NATO Response Force deren Umfeldbedingungen ändern können. Wenn die Abhängigkeit von Beschlüssen des Plenums Bestand haben sollte, müßten diese sehr allgemein gehalten werden.

²⁹ Vgl. BVerfGE 90, 286 [389] – Bundeswehreinsatz vom 12.7.1994.

Verteidigungsminister Struck schlug daher vor, **einen Ausschuß mit der Entsendung zu befassen**.³⁰ Mitglieder könnten Abgeordnete mit ausgewiesener Expertise in den Bereichen Außen- und Sicherheitspolitik oder Haushalt sein, die zudem in ihren Parteien »politisches Gewicht« besitzen. Die Übertragung dieser Aufgabe an einen solchen spezialisierten Ausschuß, in dem alle relevanten Expertisen an einem Tisch vereint wären, wäre der Übertragung an einen bestehenden Ausschuß vorzuziehen. Die Mehrheitsverhältnisse im Parlament sollten sich in der Zusammensetzung des Ausschusses widerspiegeln. Die Zahl der Mitglieder darf nicht zu groß sein, um seine Arbeitsfähigkeit nicht zu gefährden.³¹ Dieser Ausschuß könnte rascher handeln als das Plenum, eine Änderung der Voraussetzungen eines Einsatzes könnte schneller berücksichtigt werden. Eine solche Ausschußlösung widerspräche allerdings dem Grundsatz der Beteiligung des gesamten Parlaments. Dabei böte sie weder hinsichtlich der Verlässlichkeit eines deutschen Beitrages noch hinsichtlich der Optimierung der Abläufe eine optimale Lösung. Das Parlament wird quasi nur in kleinerer Form abgebildet.

Aufgrund heftigen politischen Widerstandes aus der eigenen Regierungskoalition nahm Minister Struck Abstand von dieser Idee. Lange Zeit **schien** sie dennoch der – beim bislang vorhandenen Problembewußtsein hinsichtlich künftiger Einsatzszenarien – **maximal konsensfähige Lösungsvorschlag** zu sein. Im Spektrum der diskutierten Lösungsvorschläge, die von dem Rückgriff auf eine allgemeine »Gefahr in Verzug«-Regelung bis hin zur Aufgabe des Parlamentsvorbehalts bei sämtlichen Einsätzen im Rahmen der Vereinten Nationen, der NATO und der EU reichen, hätte das Ausschußmodell einen Mittelweg dargestellt. Ein entsprechender interfraktioneller Gesetzesentwurf kam jedoch nicht zustande. Deshalb streben nun die Koalitionsfraktionen die gemeinsame Vorlage eines Entwurfs für ein Gesetz an, das noch vor der

³⁰ Vgl. **Struck**: Ein Bundestags-Ausschuß soll über Auslandseinsätze entscheiden, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 10.10.2003, S. 1.

³¹ Vgl. **Wiefelspütz**, Der Einsatz bewaffneter deutscher Streitkräfte [wie Fn. 6], S. 83.

Sommerpause 2004 verabschiedet werden soll.³² Die besonderen Belange der NRF werden darin voraussichtlich einzig durch eine »Gefahr im Verzug«-Regelung abgedeckt.

Entscheidung durch die Exekutive (große Lösung)

Wünschenswert wäre ein Lösungsvorschlag, der die mit einer »Gefahr im Verzug«-Regelung bzw. mit einer Ausschlußlösung verbundenen Nachteile vermeidet. Das Bundesverfassungsgericht zeigte mit seinem Hinweis, daß Zeitpunkt und Intensität der Kontrolle des Parlaments näher zu umgrenzen seien, einen denkbaren Lösungsweg auf. Gleichzeitig gab es aber zu bedenken, daß es angezeigt sein könne, »im Rahmen völkerrechtlicher Verpflichtungen die parlamentarische Beteiligung nach der Regelungsdichte abzustufen, in der die Art des möglichen Einsatzes der Streitkräfte bereits durch ein vertraglich geregeltes Programm militärischer Integration vorgezeichnet ist.«³³

Unstrittig ist die NATO ein vertraglicher Rahmen für eine vertiefte militärische Integration. Angesichts der äußerst hohen Regelungsdichte innerhalb der NATO könnte es also gerechtfertigt sein, die parlamentarische Beteiligung merklicher abzustufen. Läßt man mithin die Multinationalität beispielsweise des AWACS-Verbandes und dessen Integration in das Sicherheitskonzept der NATO als Anknüpfungspunkte gelten, könnten Einsätze im Rahmen der üblichen Aufgaben der NATO die Kriterien des Bundesverfassungsgerichts für eine abgestufte Parlamentsbeteiligung erfüllen, wenn sie in einem Entsendegesetz geregelt werden.³⁴ Im Unterschied zur NATO fehlt Ad-hoc-Koalitionen die notwendige institutionelle Verfestigung.

Kann aber eine innerhalb eines kollektiven Verteidigungsbündnisses getroffene Entscheidung, im Falle der NATO durch den Nordatlantikrat, einen Einsatz der Bundeswehr legitimieren? Auch hier ist zunächst die institutionelle Verfestigung entscheidend. Für die seit Jahrzehnten herausgebildeten, eng verschränkten Strukturen der NATO sollte dieses Kriterium erfüllt sein. Das Grundgesetz erkennt neben der Staatsgewalt weitere Formen öffentlicher Gewalt an (Artikel 23, 24 GG). Die demokratische Legitimation gilt demnach nicht nur für Entscheidungen, die Bundesregierung und Bundestag treffen, sondern auch für Entscheidungen der Organe internationaler Organisationen, denen sich die Bundesrepublik Deutschland durch Beschluß ihres Parlaments eingeordnet hat.³⁵

Übertragen auf das multinationale Konzept der NATO Response Force bedeutet dies: Das NRF-Konzept wird vom NATO-Vertrag gedeckt, stellt aber weder eine zustimmungspflichtige Änderung dieses Vertrages dar, noch ist es ein eigenständiger Vertragsbestandteil. Ihm fehlt der eindeutige Charakter eines vertraglichen und damit ratifizierbaren Programms. Sehr wohl handelt es sich aber um ein sehr weit reichendes, zwischen den Staats- und Regierungschefs vereinbartes Vorhaben, das innerhalb des NATO-Rahmens die militärische Integration vertieft. Die Prager Gipfelerklärung spricht von einer »schwerpunktmäßigen Förderung von Verbesserungen der militärischen Fähigkeiten der Allianz«.³⁶

Auf ihrer Sitzung am 12. Juni 2003 haben die NATO-Verteidigungsminister das Gesamtkonzept zur NATO Response Force gebilligt. Es umfaßt drei Dokumente, aus denen sich Auftrag und Struktur der NRF ergeben.³⁷ Grundsätze für den Einsatz im Rahmen des multinationalen und in das Sicherheitskonzept der NATO integrierten Instruments NRF und dessen Auftrag sind somit hinreichend präzisiert. Halten es

³² Vgl. Interview mit Verteidigungsminister Peter **Struck**, Ein Nato-Einsatz in Irak? Noch lange nicht!, in: Frankfurter Rundschau, 16.2.2004, S. 2. Struck sprach sein Bedauern über diese Entwicklung aus.

³³ Vgl. BVerfGE 90, 286 [389] – Bundeswehreinsatz vom 12.7.1994.

³⁴ Vgl. Christian **Fischer**/Andreas **Fischer-Lescano**, Enduring Freedom für Entsendebeschlüsse? Völker- und verfassungsrechtliche Probleme der deutschen Beteiligung an Maßnahmen gegen den internationalen Terrorismus, <<http://www.uni-kassel.de/fb10/frieden/themen/Bundeswehr/fischer.html>>. Nach Ansicht der Autoren gilt dies allerdings nur für Einsätze, die keine »out of area«-Einsätze sind. Diese Einschränkung dürfte spätestens mit Annahme der Washingtoner Erklärung von 1999 nicht mehr relevant sein.

³⁵ Vgl. Volker **Röben**, Der Einsatz der Streitkräfte nach dem Grundgesetz, in: Zeitschrift für ausländisches Recht und Völkerrecht, Heidelberger Journal of International Law (Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht), 63 (2003), S. 585–603 (602).

³⁶ Vgl. Prager Gipfelerklärung der Staats- und Regierungschefs auf dem Treffen des Nordatlantikrats in Prag, am 21. November 2002, Nr. 4a, <<http://www.nato.int/docu/other/de/2002/p02-127d.htm>>.

³⁷ Es handelt sich um: das militärische Konzept (MC 477), die politischen Rahmenbedingungen zu Aufstellung und Einsatz der NRF (Executive Working Group, EWG/Policy Coordination Group, PCG Report) sowie die politischen Vorgaben zur Rolle des Streitkräfteplanungsausschusses (Defence Review Committee, DRC Report).

die im NAC vertretenen Nationen in einer Krise einstimmig für erforderlich, ohne Aufschub die operationelle Befehlsbefugnis auf den NATO-Befehlshaber zu übertragen, so rechtfertigt dies eine Begrenzung der parlamentarischen Kontrolle. Würde in diesem speziellen Fall von einer vorherigen Beteiligung des Parlaments abgewichen, wären nicht – wie vielfach behauptet – die vom Bundesverfassungsgericht gesetzten Grenzen überschritten.³⁸

Es wird daher empfohlen, der Regierung in einem neuen Entsendegesetz die Möglichkeit einzuräumen, einstimmig im NAC getroffenen NRF-Einsatzentscheidungen verbindlich zuzustimmen, sofern sie sich im Rahmen des durch die NATO-Dokumente beschriebenen Auftrags der NRF bewegen.

Dieser Lösungsvorschlag ist der von der ungarischen Nationalversammlung gefundenen Problemlösung³⁹ sehr ähnlich, beschränkt aber die Zustimmungsrechte des Parlaments einzig bei Einsätzen der NRF. Zudem vermeidet ein solcher Ansatz eine Ausdifferenzierung der Einsatzarten, für die die erweiterten Befugnisse der Exekutive gelten sollen. Diese Aufzählung könnte in einem dynamischen sicherheitspolitischen Umfeld nie abschließend sein und wäre stets unterschiedlich interpretierbar. Ob es für die hier vorgeschlagene Regelung zu Beginn einer jeden Legislaturperiode eines Grundsatzbeschlusses über Einsätze bewaffneter Streitkräfte im Rahmen der NRF bedarf, wäre gesondert zu prüfen.⁴⁰

Zur Wahrung der Rechte des Parlaments ist eine Pflicht zu seiner unmittelbaren Unterrichtung durch die Bundesregierung zu verankern, und zwar **in Verbindung mit einem Rückholrecht** – dies könnte als echtes Rückholrecht oder als Pflicht zur Einholung einer nachträglichen Zustimmung innerhalb einer bestimmten Frist ausgestaltet sein. Das echte Rückholrecht ist zu bevorzugen, denn eine Pflicht zur Einholung der nachträglichen Zustimmung hätte eher deklaratorischen Charakter, eine solche Zustimmung wäre bei Lageänderungen erneut erforderlich, und das Verfahren stellte auch eine Abweichung vom Verfahren bei »Gefahr im Verzug« dar. Der Umfang der

³⁸ Zu den rechtlichen Aspekten einer regelmäßig nachträglichen Zustimmung zu NRF- und vergleichbaren Einsätzen vgl. *Spies*, Parlamentsvorbehalt und Parlamentsbeteiligung [wie Fn. 23], S. 543ff und S. 551ff.

³⁹ Vgl. Fn. 18.

⁴⁰ Eine solche wiederholte Beschlußfassung wird zum Beispiel von MdB Volker Rühle angeregt. Vgl. Volker *Rühle*, Außenansicht: Die Kontrolle von Auslands-Einsätzen, in: *Süddeutsche Zeitung*, 19.12.2003.

Informationspflicht der Bundesregierung gegenüber dem Parlament und die Ausgestaltung des Rückholrechts müssen präzise festgeschrieben werden. Eine Information des Parlaments hat unverzüglich⁴¹ nicht nur bei Beginn einer Operation, sondern auch bei sämtlichen wesentlichen Lageänderungen zu erfolgen. Im Interesse einer hohen Rechtssicherheit empfiehlt es sich, auch die Inhalte festzulegen, über die informiert werden muß.⁴² Erst auf der Grundlage umfassender Informationen ist das Parlament in der Lage, sachgerecht über die Option einer Rückholung zu befinden. Um einem Mißbrauch des Rückholrechts vorzubeugen, sollte der Antrag auf Rückholung an ein hohes Quorum gekoppelt werden.⁴³

Sollte die Empfehlung der WEU-Versammlung, die Unterschiede zwischen dem Auftrag der Europäischen Eingreifkräfte und jenem der NRF zu beseitigen, umgesetzt werden,⁴⁴ wären Sonderregelungen analog der oben beschriebenen zu treffen. Das gleiche dürfte für künftige Programme militärischer Integration gelten, wie zum Beispiel den Aufbau eines europäischen Lufttransportkommandos als durchgängig integriertem Verband. Mithin dürfte eine Integration auf der Ebene des Kommandostabes ohne gravierende Probleme möglich sein. Soll hingegen auch auf der Ebene des Verbandes oder gar der Staffel eine multinationale Integration erfolgen, stellt sich die Situation anders dar. Die truppenstellenden Nationen verlieren durch eine Integration auf dieser Ebene entweder die Fähig-

⁴¹ »Unverzüglich« bedeutet im juristischen Sinne unmittelbar nach Kenntniserlangung. Die Bundesregierung muß folglich ohne schuldhaften Verzug, also ohne ein ihr zurechenbares Unterlassen, innerhalb weniger Tage den Bundestag informieren.

⁴² Dies könnten sein: Einsatzauftrag, Einsatzgebiet, Anzahl der eingesetzten Soldaten sowie Fähigkeiten der eingesetzten Streitkräfte, geplante Dauer des Einsatzes, dessen voraussichtliche Kosten und die Finanzierung.

⁴³ Ein weiterer, wenn auch nur theoretischer, da nicht annähernd konsensfähig erscheinender Lösungsansatz stellt eine Ergänzung von Artikel 87 a GG dar. Die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts basierte auf den 1994 geltenden Rechtsgrundlagen. Artikel 87 a GG unterliegt nicht der Ewigkeitsgarantie des Grundgesetzes und kann daher mit Zweidrittelmehrheit ergänzt werden. Es wäre also möglich, das Grundgesetz für eine sich rasch weiterentwickelnde europäische Sicherheitspolitik zu öffnen und Handlungsspielraum für eine vertiefte Integration auf europäischer Ebene und in multinationalen Organisationen zu schaffen.

⁴⁴ Vgl. *Assembly of Western European Union*, Recommendation 723 on the EU headline goal and NATO Response Force (NRF) – reply to the annual report of the Council, Paris, 3. Juni 2003.

keit, autark zu handeln, oder sie werden zu nationalen Duplizierungen gezwungen. Das Modellbeispiel eines integrierten Verbandes, der NATO-AWACS-Verband in Geilenkirchen, warf bislang keine unüberbrückbaren Probleme auf, weil einzelne Nationen ihre entsprechenden nationalen Fähigkeiten beibehielten und so für den Fall vorsorgen konnten, daß ein Partner ausschert. Anders ausgedrückt: In all den Feldern, in denen die größeren europäischen Nationen durch eine tiefe Integration ihre militärische Autarkie aufgeben sollen, müssen Mechanismen geschaffen werden, die eine rasche und gesicherte Einsetzbarkeit der integrierten multinationalen Verbände ermöglichen.

Ob eine Behandlung europäischer Eingreiftruppen oder tief integrierter europäischer Verbände analog der NRF-Regelungen erfolgen darf, entscheidet sich im wesentlichen bei einer eingehenden Bewertung der institutionellen Verfestigung der EU im Bereich der Verteidigung. Die gesamtheitliche Betrachtung des auf EU-Ebene Erreichten läßt eine Bejahung dieser Frage zu, berücksichtigt man den die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik regelnden Artikel 17 EU-Vertrag⁴⁵, der auch die sogenannten Petersberg-Aufgaben⁴⁶ festlegt, die Überführung der Aufgaben der WEU in die EU, die Schaffung neuer Gremien (Politisches und Sicherheitspolitisches Komitee, Militärausschuß der EU, Militärstab der EU) und deren enge Verzahnung mit denen der NATO sowie die Regelung eines Zugriffs auf NATO-Ressourcen im Rahmen der »Berlin Plus«-Vereinbarung. Das Bundesverfassungsgericht hat nicht verlangt, daß ein System gegenseitiger kollektiver Sicherheit eine Bündnisklausel im Sinne von Artikel V des NATO-Vertrages aufweisen muß.⁴⁷ Insofern kann für einzelne Regelungsfälle –

auf keinen Fall pauschal – der Exekutive die Möglichkeit eingeräumt werden, verbindlich auf europäischer Ebene getroffenen Einsatzentscheidungen zuzustimmen, wenn sie sich im Rahmen des durch EU-Vertrag beschriebenen Auftrags bewegen.⁴⁸ Ein neues Entsendegesetz sollte daher schon heute abstrakt mögliche zukünftig entstehende Strukturen regeln. Damit das Parlament die Kontrolle über diese künftigen Entwicklungen behält, empfiehlt es sich, an einer zumindest einmaligen Zustimmung des Bundestages zu geplanten Integrationsvorhaben festzuhalten.

⁴⁵ Insbesondere Artikel 17 (1): »Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik umfaßt sämtliche Fragen, welche die Sicherheit der Union betreffen, wozu auch die schrittweise Festlegung einer gemeinsamen Verteidigungspolitik gehört, die zu einer gemeinsamen Verteidigung führen könnte, falls der Europäische Rat dies beschließt.« (Zit. aus: Konsolidierte Fassung des Vertrages über die Europäische Union, Amtsblatt Nr. C 325 vom 24. Dezember 2002, <http://europa.eu.int/eur-lex/de/treaties/dat/C_2002325DE.000501.html>.)

⁴⁶ Die Petersberg-Aufgaben schließen gemäß Artikel 17 (2) EU-Vertrag humanitäre Aufgaben und Rettungseinsätze, friedenserhaltende Aufgaben sowie Kampfeinsätze bei der Krisenbewältigung einschließlichschließlich friedensschaffender Maßnahmen ein. Weder die Terrorismusbekämpfung noch die kollektive Verteidigung sind Bestandteil der Petersberg-Aufgaben.

⁴⁷ Vgl. *Röben*, Der Einsatz der Streitkräfte nach dem Grundgesetz [wie Fn. 35], S. 590f. Verneinend Volker *Epping*, Recht-

liche Rahmenbedingungen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik der Europäischen Union, in: *Neue Zeitschrift für Wehrrecht*, (2002) 3, S. 90–111.

⁴⁸ Siedschlag hält ein EU-Entsendegesetz aus deutscher Sicht für realisierbar, kommt aber zu dem Ergebnis, daß weder durch ein nationales noch durch ein europäisches Entsendegesetz auf die vorherige Zustimmung des Bundestages verzichtet werden könne. Vgl. Alexander *Siedschlag*, Möglichkeiten und Grenzen einer Harmonisierung der europäischen Entscheidungsstrukturen im ESVP-Bereich, S. 5f (unveröffentlichtes Manuskript liegt dem Verfasser vor).

Fazit

Das neue Handlungsinstrument NRF erfordert neue Entscheidungsprozesse. Eine klare gesetzliche Regelung, die in diesem Fall dem Parlament kein vorheriges Zustimmungsrecht, sondern lediglich ein Rückholrecht einräumt, würde die Verlässlichkeit des deutschen Beitrags sicherstellen. Die Mitwirkungsrolle des NATO-Rates, in dem die Bundesrepublik ein Vetorecht hat, und das Rückholrecht des Parlaments machen diese Sonderregelung für den Ausnahmefall NRF akzeptabel. Diese Regelung setzt jedoch eine erhebliche Bereitschaft des Parlaments voraus, die mit der Sonderregelung gegebene Ermächtigung auch für das Handeln der NATO im Ernstfall gelten zu lassen. Damit würde eine Möglichkeit geschaffen, die sowohl den Erfordernissen der parlamentarischen Kontrolle als auch denen der Handlungsfähigkeit der NRF genügt. Es wird angeregt, den hier aufgezeigten Lösungsansatz ernsthaft in der politischen Diskussion zu prüfen; andernfalls besteht die Gefahr, daß die mit der NRF intendierten Ziele nicht erreicht werden *und* künftige militärische Einsätze in Form von Koalitionen der Willigen geplant und durchgeführt werden – an den Bündnisorganen und der Bundesrepublik Deutschland vorbei.

Abkürzungsverzeichnis

ABC	Atomar, Biologisch, Chemisch
AWACS	Airborne Warning and Control System
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Bundesverfassungsgerichtsentscheidung
CJSOR	Combined Joint Statements of Requirements
DRC	Defence Review Committee
ESVP	Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik
GG	Grundgesetz
MC	Military Committee
NAC	North Atlantic Council
NRF	NATO Response Force
PCG	Policy Coordination Group
SHAPE	Supreme Headquarters Allied Powers Europe
TOA	Transfer of Authority
WEU	Westeuropäische Union