Deutscher Bundestag **Drucksache 18/5000**

18. Wahlperiode 16.06.2015

Unterrichtung

durch die Kommission zur Überprüfung und Sicherung der Parlamentsrechte bei der Mandatierung von Auslandseinsätzen der Bundeswehr*

Abschlussbericht der Kommission

* Eingesetzt durch Beschluss des Deutschen Bundestages vom 20. März 2014 (Bundestagsdrucksache 18/870).

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung der Vorschläge und Empfehlungen der Kommission 4

Erster Teil – Einsetzung und Auftrag, Zusammensetzung und Arbeitsprogramm der Kommission 8

Zweiter Teil – Bestandsaufnahme 12

1. Einleitung 12

2. Fortschreitende Bündnisintegration und Auffächerung von Aufgaben 12

2.1. Gründe für fortschreitende Bündnisintegration 12
2.2. Konzepte und Typen arbeitsteiliger Strukturen 13
2.2.1. Die Bildung von Fähigkeitsclustern auf Grundlage des Rahmennationenkonzepts 13
2.2.2. Kollektive Fähigkeiten der NATO 13
2.2.3. Spezialisierung von Fähigkeiten 14
2.2.4. Pooling von Fähigkeiten 15
2.2.5. Einsatzgleiche Verpflichtungen im Rahmen von Krisenreaktionskräften 15
2.2.6. Multinationale Zusammenarbeit auf der Ebene der NATO-Streitkräftestruktur 16
2.3. Politisch gesicherte Verfügbarkeit als Voraussetzung für Bündnisintegration 17
2.4. Begriffsbildung: Multilaterale militärische Verbundfähigkeiten 18

3. Fortschreitende Bündnisintegration und Parlamentsrechte 18

4. Politisch gesicherte Verfügbarkeit von Fähigkeiten und Parlamentsbeteiligung 19

4.1. Analyse der politischen Praxis des Entscheidungsverbunds von Parlament und Regierung 19
4.1.1. Zeitliche Dimension der parlamentarischen Beratung 20
4.1.2. Verlässlichkeit und Nichtbeteiligung Deutschlands an Einsätzen 21
4.1.3. Nichtanwendung des vereinfachten Verfahrens 22
4.1.4. Verfahrenspraxis der parlamentarischen Beratung 23
4.2. Fehlen einer spezifischen Regelung im Parlamentsbeteiligungsgesetz zu Stäben und Hauptquartieren 23
4.3. Handlungsfähigkeit im Bündnis und Einsatzbegriff 24
4.4. Praxis der Formulierung von Mandaten 25
4.5. Bedeutung zivil-militärischer Zusammenarbeit 26
4.6. Strukturierte fortlaufende Unterrichtung und ressortübergreifende Evaluierung 26

5. Friedensmissionen der Vereinten Nationen 27

5.1. Entwicklungen im VN-Peacekeeping 28
5.2. Bedarf der Vereinten Nationen und Erwartungen an Deutschland 28
5.2.1. Bedarf der Vereinten Nationen 28
5.2.2. Zusammenarbeit der EU mit den Vereinten Nationen 29
5.3. Strategische Ausrichtung europäischer Partner 30

Dritter Teil – Vorschläge 31

6. Vorschläge im Zusammenhang mit multilateralen Verbundfähigkeiten 31

6.1. Berichte zu multilateralen Verbundfähigkeiten 31

6.2. Aufnahme einer Regelung zu Stäben und Hauptquartieren in das Parlamentsbeteiligungsgesetz 33
6.3. Kontakte mit Parlamentariern der Bündnispartner 34

7. Klärungen zum Einsatzbegriff 35
7.1. Änderung von § 2 ParlBG 36
7.2. Folgeänderung in § 4 Absatz 3 ParlBG zu Erkundungskommandos 38

8. Empfehlungen zur Formulierung von Mandaten 38
8.1. Spielräume bei der Ausgestaltung von Mandaten 38
8.2. Spezifische Flexibilitätsanforderungen bei Friedensmissionen der Vereinten Nationen 39

9. Strategische Debatte über verstärktes Engagement im Bereich Friedensmissionen der Vereinten Nationen 39

10. Berücksichtigung der nichtmilitärischen Komponenten multidimensionaler Krisenreaktionseinsätze 40

11. Vereinfachtes Verfahren 41
11.1. Verfahrensgestaltung 41
11.1.1. Zur Unterscheidung von Verfahren und Zustimmung in der Sache 41
11.1.2. Zur Höhe des Quorums für eine Befassung des Bundestages 41
11.2. Zum Anwendungsbereich des vereinfachten Verfahrens 42

12. Unterrichtung des Bundestages 42
12.1. Bilanzierende Bewertungen und ressortübergreifende Evaluierung 42
12.2. Unterrichtung über geheimhaltungsbedürftige Einsätze der Spezialkräfte 43

13. Reflexionsprozess zu den verfassungsrechtlichen Grundlagen von Einsätzen der Streitkräfte 44

14. Flankierende verwaltungsorganisatorische Maßnahmen 45

15. Unterrichtung des Bundestages im Bereich der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik der EU 45

Vierter Teil – Synopse zum Gesetzestext des Parlamentsbeteiligungsgesetzes 46

Anlagenverzeichnis 51

Abkürzungsverzeichnis 53

Zusammenfassung der Vorschläge und Empfehlungen der Kommission

Auftrag der vom Deutschen Bundestag mit Beschluss vom 20. März 2014 eingesetzten Kommission war es „zu prüfen, wie auf dem Weg fortschreitender Bündnisintegration und trotz Auffächerung von Aufgaben die Parlamentsrechte gesichert werden können." Eine verstärkte militärische Integration erhöht die gegenseitigen Abhängigkeiten zwischen den Bündnispartnern und geht einher mit politischen Verpflichtungen, die auch die praktische Ausübung der Parlamentsrechte beim Einsatz bewaffneter deutscher Streitkräfte berühren. Die folgenden Vorschläge und Empfehlungen der Kommission zielen darauf, die Rechte des Bundestages bei der Begleitung der militärischen Integration zu sichern und zugleich die Bündnisfähigkeit Deutschlands zu stärken.

Berichte zu multilateralen militärischen Verbundfähigkeiten

Die Kommission schlägt vor, dass die Bundesregierung dem Bundestag jährlich einen Bericht über die multilateralen militärischen Verbundfähigkeiten vorlegt, deren Verfügbarkeit politisch gesichert werden soll. Des Weiteren sollte die Bundesregierung bei der Einrichtung neuer multilateraler Verbundfähigkeiten den Bundestag frühzeitig unterrichten, um gezielte Aufmerksamkeit für die Reichweite des damit verbundenen Integrationsschrittes zu erreichen. Ziel dieser Berichte ist die Schaffung eines politischen Vertrauensstatus für die deutschen Beiträge zu diesen Fähigkeiten. Die konstitutive Zustimmung des Bundestages bleibt auch bei den multilateralen militärischen Verbundfähigkeiten Voraussetzung für ihren Einsatz im Rahmen einer bewaffneten Unternehmung, nicht zuletzt um die öffentliche Vermittlung eines solchen Einsatzes zu sichern.

Mit dem Begriff „multilaterale militärische Verbundfähigkeiten" (englisch: *multilateral composite military capabilities*, französisch: *capacités militaires multilatérales composites*) kennzeichnet die Kommission die im Rahmen fortschreitender Bündnisintegration entstandenen militärischen Fähigkeiten, die aufgrund der mit ihnen verbundenen Abhängigkeiten einen besonderen politischen Vertrauensstatus benötigen.

Der Begriff „Verbund" beschreibt eine arbeitsteilige Struktur, bei der die einzelnen Elemente nicht voneinander getrennt werden können, ohne das Ganze und seine Einzelteile zu beschädigen. Der Verbund als Ganzes besitzt also einen Mehrwert gegenüber der Summe seiner Teile. Zugleich verdeutlicht der Begriff Verbundfähigkeit, dass die nationalen Beiträge zum Verbund als solche erkennbar bleiben. Die Verbundfähigkeiten sind multilateral, weil sie auf einer multilateralen Arbeitsteilung im Kontext von NATO oder EU basieren. Damit sind nicht nur multinational zusammengesetzte und betriebene Strukturen erfasst, sondern auch nationale Spezialisierungen. Auch solche nationalen Fähigkeiten können von kritischer Bedeutung für das Funktionieren des Bündnisses und damit Teil der Arbeitsteilung im multilateralen Verbund sein.

Beispiele für multilaterale Verbundfähigkeiten sind AWACS, künftig das System zur Bodenaufklärung aus der Luft (Alliance Ground Surveillance), die EU-Battlegroups sowie die integrierte Kommandostruktur der NATO. Ein weiteres Beispiel ist die Very High Readiness Joint Task Force (VJTF) der NATO, deren Funktionsfähigkeit davon abhängt, dass die Mitgliedstaaten ihre Beiträge, die sie eingebracht haben, im Einsatzfall auch tatsächlich zur Verfügung stellen. Auch im Rahmen der Bündelung nationaler Fähigkeiten unter einem gemeinsamen Kommando (Pooling), wie zum Beispiel beim Europäischen Lufttransportkommando (EATC), können gegenseitige Abhängigkeiten bestehen.

Die Kommission ist der Auffassung, dass eine weiter fortschreitende Bündnisintegration militärischer Fähigkeiten unter anderem entscheidend vom Vertrauen der Partner darin abhängt, dass die arbeitsteilig organisierten Fähigkeiten sicher und verlässlich zur Verfügung stehen, falls eine Mission auf internationaler Ebene mit deutscher Zustimmung beschlossen wird. Um das Vertrauen der Bündnispartner in die Verlässlichkeit Deutschlands zu stärken, bedarf es eines politischen Prozesses, der die mit den multilateralen Verbundfähigkeiten verknüpften Abhängigkeiten in das Bewusstsein der politischen Akteure rückt. Dem sollen die von der Kommission vorgeschlagenen Berichte zu multilateralen militärischen Verbundfähigkeiten dienen.

Die Bundesregierung erklärt durch die Vorlage der jährlichen Berichte, welche konkrete Verantwortung für die multilateralen militärischen Verbundfähigkeiten aus der Bündnissolidarität folgt. Dabei sollen die Berichte einen aktuellen Gesamtüberblick über die im Rahmen der Bündnisintegration von Deutschland eingegangenen politischen Verpflichtungen und damit verbundenen Abhängigkeiten geben. Damit ist die Erwartung verbunden, dass dies auf zweierlei Weise eine vertrauensbildende Wirkung gegenüber den Partnern entfaltet. Zum einen bindet

sich die Bundesregierung selbst an diese Konkretisierung der Bündnissolidarität. Zum anderen sollen der Bericht und die mit ihm verbundene Debatte nicht zuletzt durch ihre Regelmäßigkeit im Bundestag ein erhöhtes Bewusstsein für die Belange der Partner schaffen. In diesem Sinne dienen die Berichte der Vorbereitung und Erleichterung der politischen Willensbildung, wenn die Bundesregierung den Bundestag um Zustimmung zum Einsatz solcher Fähigkeiten ersucht.

Der Bericht über die Einrichtung einer neuen multilateralen militärischen Verbundfähigkeit soll eine zeitnahe und fokussierte Beratung der spezifischen Fragen ermöglichen, die sich mit Blick auf die jeweilige neue Fähigkeit stellen.

Aufnahme einer Regelung zu Stäben und Hauptquartieren in das Parlamentsbeteiligungsgesetz

Um der besonderen Bedeutung militärischer Stäbe und Hauptquartiere Rechnung zu tragen, schlägt die Kommission vor, durch eine ausdrückliche Regelung im Parlamentsbeteiligungsgesetz ein größeres Maß an Rechtssicherheit zu schaffen.

Nicht der Zustimmung des Bundestages unterliegt danach die Mitwirkung von Soldatinnen und Soldaten der Bundeswehr in Stäben und Hauptquartieren der NATO, der EU oder einer anderen Organisation gegenseitiger kollektiver Sicherheit. Etwas anderes gilt, wenn sich deutsche Soldatinnen oder Soldaten im Rahmen dieser Tätigkeit in einem Gebiet eines bewaffneten Konflikts befinden. Hintergrund ist, dass damit typischerweise eine erhöhte militärische Gefahr für die Soldatinnen und Soldaten verbunden ist. Aus diesem Grund soll auch die Verlegung von mobilen Elementen eines ständigen Stabes in das Gebiet eines bewaffneten Konflikts der Zustimmungspflicht unterliegen. Gleiches gilt, wenn Soldatinnen oder Soldaten dort eingesetzte Waffen unmittelbar bedienen.

Klärungen zum Einsatzbegriff

Die Kommission empfiehlt mit Blick auf die in den Beratungen aufgeworfenen Abgrenzungsfragen eine gesetzgeberische Klarstellung des Einsatzbegriffs, die verdeutlicht, bei welchen praktisch relevanten Einsatztypen typischerweise eine Einbeziehung in eine bewaffnete Unternehmung nicht zu erwarten und eine Zustimmung des Bundestages nicht erforderlich ist. Sie sieht insbesondere Klärungsbedarf mit Blick auf bestimmte Einsatztypen, bei denen die Soldatinnen und Soldaten entweder unbewaffnet sind oder lediglich zum Zwecke der Selbstverteidigung Waffen mit sich führen. Dies sind die Bereitstellung von Logistikdienstleistungen und medizinischer Versorgung sowie die Entsendung von Ausbildungs- und Beobachtermissionen.

Die Kommission schlägt daher die Aufnahme einer gesetzlichen Vermutung vor, unter welchen Umständen bei diesen Einsatztypen eine Einbeziehung in eine bewaffnete Unternehmung nicht zu erwarten ist.

Empfehlung zur Formulierung von Mandaten

Die Kommission empfiehlt, dass die Bundesregierung bestehende Spielräume bei der Formulierung von Anträgen auf Zustimmung zu einem bewaffneten Einsatz stärker nutzt, um mit größerer Flexibilität auf Entwicklungen während der Laufzeit des Mandats reagieren zu können. Dies betrifft insbesondere die Obergrenze der einzusetzenden Soldatinnen und Soldaten, die Bestimmung des Einsatzgebietes sowie die Benennung der Fähigkeiten der einzusetzenden Streitkräfte.

Eine Gestaltung der Mandate, die der Bundesregierung Spielräume für die operative Umsetzung der strategischen Ziele eines Einsatzes lässt, entspricht der verfassungsrechtlichen Aufgabenteilung zwischen Parlament und Regierung.

Mit Blick auf die Mandatierung einer deutschen Beteiligung an Friedensmissionen der Vereinten Nationen können sich spezifische Flexibilitätsanforderungen ergeben. Die Kommission empfiehlt, den Bedarf der Vereinten Nationen in diesen Punkten zu berücksichtigen.

Vereinfachtes Verfahren

Die Kommission sieht in dem vereinfachten Verfahren (§ 4 ParlBG) eine sachlich angemessene Differenzierung des Verfahrens, in dem die Zustimmung des Bundestages zu einem bewaffneten Einsatz der Streitkräfte von geringer Intensität und Tragweite erteilt wird. Sie ermöglicht eine angemessene Prioritätensetzung im parlamentarischen Verfahren, ohne die fortlaufende Mitverantwortung des Bundestages in Frage zu stellen. Dies gilt insbesondere für die Verlängerung unveränderter Mandate (§ 7 Absatz 1 ParlBG).

Seit dem Jahr 2006 ist keinem Antrag der Bundesregierung im vereinfachten Verfahren zugestimmt worden. Eine Ursache hierfür liegt aus Sicht der Kommission darin, dass nach der gesetzlichen Regelung ein Schweigen als implizite Zustimmung gedeutet wird. Ein Grund, die Befassung des Bundestages zu verlangen, besteht daher in der damit verbundenen Möglichkeit, in der Sache eine andere Ansicht äußern zu können.

Um die künftige Akzeptanz des vereinfachten Verfahrens zu erhöhen, empfiehlt die Kommission, an die parlamentarische Praxis anzuknüpfen, dass eine Fraktion erklären kann, mit der Behandlung des Antrags im vereinfachten Verfahren einverstanden zu sein, aber dem Antrag in der Sache nicht zuzustimmen. Wird eine solche Erklärung abgegeben, sollte sie im Zusammenhang mit der Mitteilung über die im vereinfachten Verfahren erteilte Zustimmung protokollarisch veröffentlicht werden. Entsprechend sollte bei Erklärungen einzelner Mitglieder des Bundestages verfahren werden, unabhängig davon, ob diese das Quorum von fünf vom Hundert der Mitglieder des Bundestages erreichen.

Regelmäßige bilanzierende Bewertung und ressortübergreifende Evaluierung

Die Kommission schlägt vor, eine Pflicht zur Vorlage von regelmäßigen bilanzierenden Bewertungen und zur Vorlage eines Evaluierungsberichts nach Abschluss eines Einsatzes in die Regelung zu den Unterrichtungspflichten (§ 6 ParlBG) aufzunehmen. Beide Unterrichtungspflichten sind bereits in der Begründung des Gesetzesentwurfs des Parlamentsbeteiligungsgesetzes vorgesehen.

Aufgabe der bilanzierenden Bewertung in der Begründung von Verlängerungsanträgen ist es, auf der Grundlage strukturierter Schlüsselinformationen eine Bewertung der Wirksamkeit der Mission vorzunehmen. Der Evaluierungsbericht soll auf der Grundlage einer umfassenden Nachbereitung des Einsatzes insbesondere differenziert darstellen, inwieweit die mit dem Einsatz verfolgten Ziele erreicht wurden. Dies schließt die Frage ein, welche Lehren für zukünftige Missionen gezogen werden können. Bilanzierende Bewertung und Evaluierung sollen nicht auf die militärischen Aspekte einer Krisenreaktionsmission beschränkt, sondern ressortübergreifend angelegt sein.

Geheimhaltungsbedürftige Einsätze der Spezialkräfte

Die Kommission schlägt vor, zum einen die bisherige Unterrichtungspraxis zu geheimhaltungsbedürftigen Einsätzen der Spezialkräfte in das Parlamentsbeteiligungsgesetz zu übernehmen. Ergänzend sollen zum anderen der Auswärtige Ausschuss und der Verteidigungsausschuss des Bundestages nach Abschluss des Einsatzes über die wesentlichen Ziele und Ergebnisse mündlich unterrichtet werden.

Operative Details eines Einsatzes, etwa die Zahl der eingesetzten Soldatinnen und Soldaten und die Art und Weise, wie der Einsatz vorbereitet und durchgeführt wurde, sind ausdrücklich von der Unterrichtung der Ausschüsse ausgenommen. Nicht Gegenstand der Unterrichtung sind auch Informationen, die Rückschlüsse auf die Fähigkeiten der Spezialkräfte ermöglichen und damit die Durchführung künftiger Einsätze gefährden können. Weiterhin sieht der Vorschlag ausdrücklich vor, dass die Geheimschutzinteressen der Bündnispartner zu wahren sind. Die Kooperationsfähigkeit der Spezialkräfte soll durch die Unterrichtung des Bundestages nicht beeinträchtigt werden.

Berücksichtigung der nichtmilitärischen Komponenten multidimensionaler Krisenreaktionseinsätze

Der konstitutive Parlamentsvorbehalt rückt zunächst die militärische Dimension einer internationalen Krisenreaktion in den Fokus der parlamentarischen und öffentlichen Aufmerksamkeit. Eine gehalt- und verantwortungsvolle politische Debatte über den Sinn und Zweck eines solchen bewaffneten Einsatzes muss diesen jedoch im Lichte des politischen Gesamtkonzepts erörtern, in das er eingebettet ist. Dabei sind insbesondere die zivilen Komponenten in den Blick zu nehmen, ohne die eine nachhaltige Krisenbewältigung nicht möglich ist. Dazu zählen unter anderem humanitäre Hilfsleistungen, Maßnahmen zum Aufbau funktionierender staatlicher Strukturen und zur Verbesserung der Menschenrechtslage sowie der Einsatz von Polizeikräften. Zu berücksichtigen sind auch die Schnittstellen der zivil-militärischen Zusammenarbeit. Vor diesem Hintergrund ist gerade die Ausgestaltung der nichtmilitärischen Teile, zum Beispiel hinsichtlich Fähigkeiten und Ausstattung, von Bedeutung für die Wirksamkeit eines militärischen Einsatzes, der stets in eine Gesamtkonzeption einzubetten ist.

Die Kommission empfiehlt daher, dass die zivilen Aufgaben und Komponenten einer umfangreicheren, multidimensionalen Krisenreaktionsmission in der parlamentarischen Beratung über einen bewaffneten Einsatz der Streitkräfte verstärkt Aufmerksamkeit erhalten. Eine Einbeziehung der zivilen bzw. polizeilichen Auslandseinsätze in den konstitutiven Parlamentsvorbehalt ist nicht Zweck der parlamentarischen Beratung oder einer eventuell begleitenden Beschlussfassung zu Aspekten der nichtmilitärischen Komponenten. Gegenstand des parlamentarisch mitverantworteten Mandats bleibt allein der Einsatz bewaffneter Streitkräfte.

Strategische Debatte über verstärktes Engagement im Bereich Friedensmissionen der Vereinten Nationen

Nach Einschätzung der Kommission wird der Bedarf der Vereinten Nationen an militärischen Hochwertfähigkeiten für Friedensmissionen tendenziell weiter steigen. Wenn Deutschland, insbesondere in Kooperation mit seinen europäischen Partnern, in diesem Bereich mehr Verantwortung übernehmen will, sind eine Reihe strategischer Entscheidungen zu treffen, wie dieses Ziel umgesetzt werden soll. Insbesondere betrifft dies die Fragen, mit welchen Fähigkeiten, im Verbund mit welchen Partnern und in welchen Regionen und Krisenszenarien sich Deutschland engagieren will. Die Kommission empfiehlt, dass sich der Bundestag an dieser strategischen Diskussion in geeigneter Form beteiligt.

Kontakte mit Parlamentariern der Bündnispartner

Auch wenn das Vertrauen zwischen Bündnispartnern zuvörderst durch die Zusammenarbeit im Bündnis und auf Regierungsebene entsteht, kann auf parlamentarischer Ebene in diesem Prozess ein ergänzender Beitrag geleistet werden. Damit wird berücksichtigt, dass auch die Regierungen der Bündnispartner nicht zuletzt gegenüber ihren Parlamenten begründen müssen, wie die Verfügbarkeit neu eingerichteter multilateraler Verbundfähigkeiten politisch gesichert wird. Daher empfiehlt die Kommission, die Kontakte zu den Abgeordneten in den Parlamenten der Bündnispartner und den Mitgliedern des Europäischen Parlaments zu nutzen, um das wechselseitige Verständnis in sicherheitspolitischen und –strategischen Fragen zu stärken.

Weitere Empfehlungen

Die Kommission empfiehlt, dass der Bundestag in einem geeigneten Verfahren über eine mögliche Reform des verfassungsrechtlichen Rahmens für Auslandseinsätze der Bundeswehr berät, da die vertiefte Erörterung der aktuellen politischen und verfassungsrechtlichen Diskussion außerhalb des Auftrags der Kommission liegt.

Weiterhin legt die Kommission Empfehlungen zu flankierenden verwaltungsorganisatorischen Maßnahmen und zu einer parlamentsfreundlichen Unterrichtung des Bundestages im Bereich der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik der EU vor.

Erster Teil – Einsetzung und Auftrag, Zusammensetzung und Arbeitsprogramm der Kommission

Einsetzung und Auftrag der Kommission

Mit Annahme des Antrags der Fraktionen der CDU/CSU und der SPD vom 11. März 2014[1] hat der Deutsche Bundestag in seiner Sitzung am 20. März 2014[2] eine „Kommission zur Überprüfung und Sicherung der Parlamentsrechte bei der Mandatierung von Auslandseinsätzen der Bundeswehr“ eingesetzt[3].

Der Auftrag der Kommission lautete wie folgt:

„Der Deutsche Bundestag beauftragt die Kommission zu prüfen, wie auf dem Weg fortschreitender Bündnisintegration und trotz Auffächerung von Aufgaben die Parlamentsrechte gesichert werden können. Ziel der Kommission soll die rechtliche und politische Prüfung eines entsprechenden Handlungsbedarfes zur Anpassung des Parlamentsbeteiligungsgesetzes sein. Die Kommission soll darauf aufbauend Handlungsoptionen möglichst im Konsens formulieren, die gegebenenfalls in ein förmliches Gesetzgebungsverfahren eingebracht werden können.

Die Arbeit der Kommission sollte sich auf folgende Aspekte konzentrieren:

- *Untersuchung der verschiedenen im Rahmen von NATO und EU bestehenden und künftig zu erwartenden Formen militärischer Integration sowie Identifizierung möglicher Spannungsverhältnisse zur gegenwärtigen Ausgestaltung der Parlamentsbeteiligung in Deutschland;*
- *Untersuchung der verfahrensmäßigen wie verfassungsrechtlichen Möglichkeiten einer frühzeitigen parlamentarischen Beteiligung unter Nutzung des gesamten Spektrums möglicher Instrumente;*
- *Untersuchung von Möglichkeiten der Abstufung der Intensität parlamentarischer Beteiligung nach der Art des Einsatzes unter voller Berücksichtigung der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts;*
- *Formulierung konkreter Handlungsoptionen möglichst im Konsens, die auf den Untersuchungen aufbauen."*

Die Kommission hat sich am 10. April 2014 konstituiert.

Zusammensetzung der Kommission

Der Kommission sollten nach dem Einsetzungsbeschluss 16 Mitglieder angehören, von denen sieben von der Fraktion der CDU/CSU, fünf von der Fraktion der SPD sowie je zwei von den Fraktionen DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN zu benennen waren.

Die Fraktionen DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN haben auf die Benennung von Kommissionsmitgliedern verzichtet, so dass sich die Kommission tatsächlich aus den nachgenannten zwölf Mitgliedern zusammengesetzt hat:

von der CDU/CSU-Fraktion benannt:

Volker Rühe	Bundesminister der Verteidigung a. D.
Dr. Andreas Schockenhoff *)	Mitglied des Deutschen Bundestages
Roderich Kiesewetter **)	Mitglied des Deutschen Bundestages
Dr. Hans-Peter Uhl	Mitglied des Deutschen Bundestages

[1] Bundestagsdrucksache 18/766.
[2] Plenarprotokoll 18/23 vom 20. März 2014, Seiten 1854 bis 1863.
[3] Dem Antrag lag eine Vereinbarung im Koalitionsvertrag zugrunde, vgl. „Deutschlands Zukunft gestalten, Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, 18. Legislaturperiode“, 14. Dezember 2013, Seiten 123 f. Alternative Anträge der Fraktion DIE LINKE. (Bundestagsdrucksache 18/839 neu) und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN (Bundestagsdrucksache 18/775) wurden abgelehnt.

Prof. Dr. James W. Davis	Professor für Internationale Beziehungen und geschäftsführender Direktor des Instituts für Politikwissenschaft, Universität St. Gallen, Schweiz
Prof. Dr. Georg Nolte	Professor für Öffentliches Recht und Völkerrecht an der Juristischen Fakultät der Humboldt-Universität zu Berlin
Prof. Dr. Matthias Herdegen	Direktor des Instituts für Öffentliches Recht und Völkerrecht an der Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn
Generalleutnant a. D. Rainer Glatz	früherer Befehlshaber des Einsatzführungskommandos der Bundeswehr

von der Fraktion der SPD benannt:

Walter Kolbow	Parlamentarischer Staatssekretär im Bundesministerium der Verteidigung a. D.
Niels Annen	Mitglied des Deutschen Bundestages
Rainer Arnold	Mitglied des Deutschen Bundestages
General a. D. Wolfgang Schneiderhan	früherer Generalinspekteur der Bundeswehr
Prof. Dr. Wolfgang Zeh	Direktor beim Deutschen Bundestag a. D., außerplanmäßiger Professor, Deutsche Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer

*) verstorben am 13. Dezember 2014

**) mit Schreiben des Parlamentarischen Geschäftsführers der CDU/CSU-Fraktion im Deutschen Bundestag vom 27. Januar 2015 ist der Abgeordnete Roderich Kiesewetter als Mitglied der Kommission nachbenannt worden.

Zum Vorsitzenden wurde in der konstituierenden Sitzung der Bundesminister der Verteidigung a. D. Volker Rühe gewählt, den stellvertretenden Vorsitz hatte der Parlamentarische Staatssekretär im Bundesministerium der Verteidigung a. D. Walter Kolbow inne.

Für die organisatorische und fachliche Unterstützung der Arbeit wurde der Kommission ein Sekretariat zur Verfügung gestellt. Dem Sekretariat gehörten an: Ministerialrat Günther, Regierungsdirektor Arndt, Oberamtsrätin Fülbier, Verwaltungsangestellte Hahn, Frau Kalteis (bis 31. März 2015) und Frau Eslamizad (ab 1. April 2015).

Zusätzlich zu den Mitgliedern wurden von der Fraktion der CDU/CSU Herr Hans-Joachim Falenski und von der Fraktion der SPD Herr Dirk Sawitzky als Fraktionsmitarbeiter mit Rederecht, aber ohne Stimmrecht, zur Begleitung der Arbeit der Kommission benannt. Darüber hinaus waren die nachfolgenden Ressorts mit je einem Vertreter, ebenfalls mit Rederecht, aber ohne Stimmrecht, in den Kommissionssitzungen vertreten:

Bundespräsidialamt

Bundeskanzleramt

Auswärtiges Amt

Bundesministerium der Verteidigung

Bundesministerium des Innern

Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz.

Einer Empfehlung der Kommission folgend hat der Vorsitzende den Fraktionen DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN mit Schreiben vom 24. April 2014 angeboten, einen Fraktionsmitarbeiter als Beobachter in die Kommission zu entsenden, um über die Arbeit der Kommission unterrichtet zu sein. Beide Fraktionen haben das Angebot abgelehnt. Unabhängig davon haben sich der Vorsitzende und der stellvertretende Vorsitzende mit dem Vorstand der Fraktionen BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN (am 17. Dezember 2014) und DIE LINKE. (am

26. Januar 2015) sowie der Fraktion DIE LINKE. (am 27. Januar 2015) zu einem Gedankenaustausch über die Arbeit der Kommission getroffen.

Außerdem haben der Vorsitzende bzw. stellvertretende Vorsitzende den Bundesminister des Auswärtigen, Dr. Frank-Walter Steinmeier, MdB, die Bundesministerin der Verteidigung, Dr. Ursula von der Leyen, MdB, Vertreter der Führung der CDU/CSU-Bundestagsfraktion und der SPD-Bundestagsfraktion, den Vorsitzenden des Auswärtigen Ausschusses, Dr. Norbert Röttgen, MdB, sowie den Vorsitzenden des Verteidigungsausschusses, Dr. Hans-Peter Bartels, MdB, und die Obleute beider Ausschüsse über die Arbeit der Kommission informiert. Am 23. April 2015 ist Bundespräsident Joachim Gauck unterrichtet worden *(Anlage 26)*.

Arbeitsprogramm

Die Kommission hat insgesamt 14 Sitzungen durchgeführt *(Anlage 4)*, davon:

- eine öffentliche Anhörungssitzung,
- zwei nicht öffentliche Anhörungs- und sieben nicht öffentliche Beratungssitzungen,
- vier auswärtige Sitzungen.

Anhörungssitzungen

4. Juni 2014

Bericht der Bundesregierung über den aktuellen Stand der militärischen Integration europäischer Streitkräfte sowie künftige Planungen für transnationale europäische Fähigkeiten und Verbände.

Angehört wurden:

Staatsminister Dr. Helge Braun (Bundeskanzleramt);

Staatssekretär Dr. Markus Ederer (Auswärtiges Amt);

General Volker Wieker, Generalinspekteur der Bundeswehr (Bundesministerium der Verteidigung)

Parlamentarischer Staatssekretär Christian Lange (Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz)

26. Juni 2014

Anhörung zu politisch-diplomatischen, strategischen, operativen und strukturellen Aspekten im Zusammenhang mit der künftigen militärischen Integration im Rahmen von NATO und EU und deren Rückwirkungen auf die deutsche Mandatspraxis.

Angehört wurden:

General Werner Freers (Chef des Stabes, Supreme Headquarters Allied Powers Europe (SHAPE) in Mons/Belgien);

Botschafter Martin Erdmann (Ständiger Vertreter der Bundesrepublik Deutschland bei der NATO, Brüssel);

Flottillenadmiral Jürgen Ehle (Vorsitzender der Arbeitsgruppe des Militärausschusses der Europäischen Union);

Generalleutnant Heinrich Brauß (Beigeordneter Generalsekretär für Verteidigungspolitik, Strategie und Streitkräfteplanung im Internationalen Stab der NATO in Brüssel);

General a. D. James L. Jones (früherer Stabschef und Nationaler Sicherheitsberater der Vereinigten Staaten von Amerika, Washington D.C.);

Jean-Claude Mallet (Berater des französischen Verteidigungsministers, Paris);

Joep Wijnands (Direktor der Abteilung Sicherheitspolitik im Niederländischen Außenministerium, Den Haag);

11. September 2014	Öffentliche Anhörung zum Stand der militärischen Integration auf der Ebene der NATO und der EU sowie der zu erwartenden Entwicklungen in diesem Bereich und deren Rückwirkung auf das deutsche Parlamentsbeteiligungsgesetz: Angehört wurden: *Dominique David* (Institut français des relations internationales (IFRI), Paris); *Dr. Markus Kaim* (Stiftung Wissenschaft und Politik, Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit (SWP), Berlin); *Winfried Nachtwei* (ehemaliges Mitglied des Deutschen Bundestages); *Prof. Dr. Johannes Varwick* (Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg); *Prof. Dr. Wolfgang Wagner* (Vrije Universiteit Amsterdam)

Auswärtige Sitzungen

8./9. Juli 2014	Gespräche im Europäischen Lufttransportkommando EATC in Eindhoven (Niederlande) und im NATO-Hauptquartier Brunssum (Niederlande) sowie beim NATO AWACS-Verband in Geilenkirchen
12. November 2014	Gespräche im Einsatzführungskommando der Bundeswehr in Geltow (Potsdam) zu Fragen der Gestaltung von Mandaten und Mandatsobergrenzen
11. Dezember 2014	Gespräche mit dem Kommandierenden General und dem Chef des Stabes des Multinationalen Korps Nordost über den Auftrag und die aktuellen Aufgaben des Korps in Stettin
21./22. Januar 2015	Gespräche mit Botschaftern und militärischen Vertretern der NATO und der EU zum Stand der militärischen Integration sowie den zu erwartenden weiteren Entwicklungen im Rahmen der Sicherheits- und Verteidigungspolitik auf der Ebene der NATO und der EU *(Anlagen 22 und 23)*

Arbeitsgruppen

Für die Vorbereitung der Vorschläge der Kommission sind Arbeitsgruppen eingesetzt worden, die vorbereitende Beratungssitzungen durchgeführt haben. Ihr gehörten folgende Kommissionsmitglieder an:

Arbeitsgruppe zu den Schwerpunkten „verfassungsrechtlicher Rahmen, Einsatzdefinition, Stäbe“:

PStS a. D. Walter Kolbow, Prof. Dr. James W. Davis, Prof. Dr. Matthias Herdegen, Prof. Dr. Georg Nolte, Dr. Hans-Peter Uhl, MdB, Prof. Dr. Wolfgang Zeh, Generalleutnant a. D. Rainer Glatz, General a. D. Wolfgang Schneiderhan.

Arbeitsgruppe zum Schwerpunkt „KSK“:

Generalleutnant a. D. Rainer Glatz, General a. D. Wolfgang Schneiderhan.

Delegationsreise:

Vom 27. bis 31. Oktober 2014 wurde eine Delegationsreise zu den Vereinten Nationen in New York durchgeführt. Sie diente der Information über die politischen Abläufe bei der Mandatierung von Friedenssicherungsmissionen auf der Ebene der Vereinten Nationen, die zu erwartenden weiteren Entwicklungen in diesem Bereich und die damit verbundenen Erwartungen an Deutschland.

Unterrichtung der Öffentlichkeit

Neben der öffentlichen Anhörung hat die Kommission in Pressegesprächen im Anschluss an Kommissionssitzungen am 4. und 26. Juni 2014 über ihre Arbeit unterrichtet. Darüber hinaus hatten Presse- und Medienvertreter Gelegenheit, die auswärtige Sitzung in Eindhoven, Brunssum und Geilenkirchen zu begleiten.

Zweiter Teil – Bestandsaufnahme

1. Einleitung

Mit dem von Deutschland eingebrachten Rahmennationenkonzept hat die Diskussion um eine fortschreitende Bündnisintegration im Rahmen von NATO und EU verstärkt Aufmerksamkeit erhalten. Damit verbunden ist die Frage, wie die bewährte konstitutive Parlamentsbeteiligung beim Einsatz bewaffneter deutscher Streitkräfte unter diesen Rahmenbedingungen gesichert werden kann.

Im Folgenden werden zunächst Gründe und Entwicklungstendenzen der fortschreitenden Bündnisintegration dargestellt. Dann wird erörtert, warum die Schaffung arbeitsteiliger Strukturen das Vertrauen der Partner in eine politisch gesicherte Verfügbarkeit dieser arbeitsteiligen Fähigkeiten voraussetzt. Die Zusammenhänge zwischen Bündnisintegration, politisch gesicherter Verfügbarkeit und Parlamentsbeteiligung werden sodann in zwei Schritten beleuchtet. Zunächst erfolgt eine Analyse der Auswirkungen der Bündnisintegration auf die Parlamentsrechte (Kapitel 3). Dem schließt sich eine Analyse der bisherigen Erfahrungen mit der Parlamentsbeteiligung und möglicher Spannungsfelder zur fortschreitenden Bündnisintegration an (Kapitel 4).

Fortschreitende Bündnisintegration entfaltet schließlich nicht nur Auswirkungen im Rahmen der NATO und der EU. Sie betrifft auch die Vereinten Nationen, insbesondere die Fähigkeit der europäischen Staaten, Beiträge zu Friedensmissionen zu leisten und den veränderten Anforderungen der Vereinten Nationen Rechnung zu tragen. Der Erörterung dieser Zusammenhänge ist Kapitel 5 gewidmet.

2. Fortschreitende Bündnisintegration und Auffächerung von Aufgaben

2.1. Gründe für fortschreitende Bündnisintegration

Die Eingliederung der Bundeswehr in die NATO ist seit ihrer Schaffung identitätsstiftender Bestandteil deutscher Sicherheitspolitik. Dies findet seinen Ausdruck nicht zuletzt in der von Beginn an engen Einbindung in die Kommandostruktur der NATO.[4] Grundlage dieser Integration in die NATO bildet der politische Wille aller Bundesregierungen und der sie tragenden Fraktionen des Bundestages, die verfassungsrechtliche Möglichkeit zur Eingliederung in ein System gegenseitiger kollektiver Sicherheit (Artikel 24 GG) als ständige Aufgabe anzusehen, deren Wahrnehmung jeweils den sich wandelnden Rahmenbedingungen anzupassen ist.

Hinzu tritt seit dem Vertrag von Maastricht die Integration in die Europäische Union mit ihrer Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik, die ihre verfassungsrechtliche Grundlage im Staatsziel des Artikels 23 GG findet.

Es liegt daher in der Konsequenz dieser integrationsfreundlichen Haltung Deutschlands, die Potenziale fortschreitender Bündnisintegration auch künftig zu nutzen.

Deutschland ist weiterhin in besonderer Weise auf die Handlungsfähigkeit der Systeme kollektiver Sicherheit angewiesen, da Deutschland militärische Mittel jenseits von Evakuierungsmissionen traditionell nur im Rahmen solcher Systeme anwendet.

Ein wichtiger Grund für eine fortschreitende Bündnisintegration liegt im Spannungsverhältnis zwischen wachsenden sicherheitspolitischen Herausforderungen einerseits und begrenzten finanziellen Ressourcen andererseits.

Die sicherheitspolitischen Rahmenbedingungen lassen eine Vielfalt von Krisenszenarien erkennen, deren Schwerpunkte sich in den Aufgaben kollektiver Verteidigung und Krisenintervention einschließlich Krisenprävention und Krisennachsorge beschreiben lassen. Diese erfordern ein breites Spektrum an modernen Fähigkeiten, die erhebliche finanzielle Mittel erfordern.[5] Zudem zeichnet sich im Bündnis tendenziell eine veränderte Lastenteilung ab, da die USA ihrer Erwartung Ausdruck verliehen haben, dass die europäischen Mitgliedstaaten der NATO einen größeren Anteil für die Sicherheit in Europa leisten.

---

[4] Staatssekretär Ederer, Anlage 6, S. 6.

[5] Staatssekretär Ederer, Anlage 6, S. 3 ff.; General Wieker, Anlage 8, S. 3.

Auf der Finanzierungsseite ist nicht damit zu rechnen, dass die Verteidigungshaushalte der europäischen Staaten in einem Maße wachsen, dass die Modernisierung der Streitkräfte ohne die Nutzung der sich aus der Bündnisintegration ergebenden Synergieeffekte finanziert werden könnte. Vielmehr wird es zum Abbau von Redundanzen kommen müssen, nicht zuletzt um die bei einer unkoordinierten Planung drohenden Fähigkeitslücken zu vermeiden. Insbesondere die Entwicklung technologisch aufwändiger Fähigkeiten wie dem System zur Bodenüberwachung aus der Luft (Alliance Ground Surveillance – AGS) ist angesichts dessen nur gemeinsam zu bewältigen. Eine gemeinsame Verteidigungsplanung und Beschaffung ist zudem angezeigt, um die Interoperabilität der Streitkräfte zu verbessern.

Die Alternative zu einer fortschreitenden Bündnisintegration wäre ein Prozess der Renationalisierung der Streitkräfte. Eine solche wäre jedoch weder zu finanzieren noch ist sie ernsthaft Gegenstand politischer Forderungen.

Schließlich kommt einer fortschreitenden Bündnisintegration auch eine friedenserhaltende Wirkung zu. Schon die wirtschaftliche und politische Integration in Europa hat maßgeblich zu der friedlichen Entwicklung nach Ende des Zweiten Weltkrieges beigetragen. Eine fortschreitende militärische Integration rundet dies ab, da Staaten mit arbeitsteilig organisierten Streitkräften auch militärisch nicht in der Lage sind, gegeneinander Krieg zu führen.

2.2. Konzepte und Typen arbeitsteiliger Strukturen

2.2.1. Die Bildung von Fähigkeitsclustern auf Grundlage des Rahmennationenkonzepts

Deutschland hat 2013 das sogenannte Rahmennationenkonzept (Framework Nations Concept) vorgelegt, nach dem kleinere Streitkräfte spezifische Fähigkeiten in eine Kooperation mit einer Rahmennation einbringen.

Ziel der Zusammenarbeit ist es, kohärente militärische Fähigkeitspakete (sogenannte Cluster) zu bilden. Die Kooperation umfasst die Planung, die Ausbildung der beteiligten Soldatinnen und Soldaten und schließlich den Einsatz des Clusters. Die Rahmennation stellt den organisatorischen Rahmen für die Kooperation und wichtige Schlüsselfähigkeiten (sogenannte Enablers), die für die Durchführung einer militärischen Operation unabdingbar sind. Dazu gehören insbesondere Führung und Verbindung, Aufklärung, strategischer Transport und Logistik sowie medizinische Hochwertversorgung. Für die Rahmennation bietet die Zusammenarbeit insbesondere den Vorteil, dass die Durchhaltefähigkeit des Clusters durch die Beiträge der Partner gesteigert wird. Aus den so gebildeten Clustern können die nationalen Beiträge nicht mehr herausgezogen werden, ohne die Einsatzfähigkeit des Gesamtpakets zu gefährden. Dies gilt insbesondere für die Rahmennation.[6]

Das Rahmennationenkonzept stellt damit eine organisatorische Struktur für eine stärker koordinierte und detailliertere europäische Verteidigungsplanung zur Verfügung.[7] Zudem kann auf der Grundlage einer gemeinsamen Planung die Interoperabilität der Streitkräfte in Europa stärker entwickelt werden.[8]

Eine vergleichbare Grundidee liegt auch der 2014 vollzogenen Eingliederung der niederländischen Luftlandebrigade in die Division Schnelle Kräfte zu Grunde.[9]

2.2.2. Kollektive Fähigkeiten der NATO

Die Stäbe und Hauptquartiere der Kommandostruktur der NATO bilden zusammen mit den multinationalen Dienststellen der NATO-Streitkräftestruktur das Rückgrat der Einsätze im Rahmen der NATO.

An der Spitze der militärischen Kommandostruktur der NATO steht das Allied Command Operations mit dem Supreme Headquarter Allied Powers Europe (SHAPE) unter dem Kommando des Oberbefehlshabers der NATO (Supreme Allied Commander Europe – SACEUR). Diesem unterstehen die beiden operativen Hauptquartiere (Joint Forces Commands) in Brunssum und Neapel. Darunter finden sich weitere operative und taktische Stäbe und Hauptquartiere, die multinational besetzt sind.[10]

---

6 Generalleutnant Brauß, Anlage 10, S. 3 f.

7 Zum Ganzen vgl. auch *Claudia Major/Christian Mölling*, Das Rahmennationenkonzept, SWP-Aktuell 67/2014.

8 Zu dieser Aufgabe Generalleutnant Brauß, Anlage 10, S. 2.

9 Vgl. die Information des niederländischen Parlaments durch das Verteidigungsministerium, verfügbar unter: http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/kamerstukken/2014/05/28/kamerbrief-over-integratie-luchtmobiele-brigade.html (2.5.2015).

10 Vgl. Anlage 24, S. 2.

Deutschland stellt insgesamt einen Anteil von circa 15 Prozent der Dienstposten in der NATO-Kommandostruktur. Dieser Anteil korreliert mit dem grundsätzlichen Finanzierungsbeitrag Deutschlands zur NATO.[11] Ein Rückruf der Soldatinnen und Soldaten in dieser Größenordnung könnte kurzfristig nicht adäquat kompensiert werden. Aber auch der Ausfall eines kleineren Anteils an Personal kann eingespielte Teams und Abläufe spürbar stören und zu erheblichen Qualitätseinbußen führen.

Auch auf der Ebene der NATO-Streitkräftestruktur, die die Kommandostruktur bei der Erfüllung ihrer Aufgaben unterstützt, bestehen erhebliche Abhängigkeiten. So sind die multinationalen Korpsstäbe in den langjährigen Rotationsplan eingebunden, um nach einer Phase der Ausbildung und Zertifizierung für einen bestimmten Zeitraum in Bereitschaft zu stehen.[12]

Ergänzt wird die Kommandostruktur der NATO weiterhin durch gemeinsame Aufklärungs- und Überwachungsfähigkeiten.

Bereits seit Ende der 1970er-Jahre verfügt die NATO über ein luftgestütztes System zur Luftraumaufklärung, Überwachung und Führung von Luftstreitkräften (Airborne Early Warning and Control System – AWACS). Dieses besteht aus zwei Verbänden, einem von der NATO betriebenen multinationalen Verband („NATO owned and operated“) in Geilenkirchen und einem britischen Verband in Waddington (Großbritannien).[13]

Im multinationalen AWACS-Verband besetzt Deutschland circa ein Drittel der Dienstposten. Insbesondere mit Blick auf die Besatzungen der Flugzeuge, für die hochspezialisiertes Personal erforderlich ist, ist eine kurzfristige Kompensation dieses Anteils durch andere Bündnispartner nicht realisierbar. Im Falle eines Rückzugs der deutschen Besatzungen aus den Flugzeugen ist die Einsatzfähigkeit des AWACS-Verbandes zwar nicht unmittelbar ausgeschlossen. Die Durchhaltefähigkeit des Verbandes wäre aber innerhalb kurzer Zeit erheblich eingeschränkt, sodass die Durchführung einer mittelfristig angelegten Operation ohne deutsche Beteiligung faktisch kaum möglich wäre.

In der Zukunft ergeben sich vergleichbare Abhängigkeiten bei dem geplanten System zur Bodenüberwachung aus der Luft (Alliance Ground Surveillance – AGS), dessen Beschaffung auf dem NATO-Gipfel in Chicago 2012 beschlossen wurde. Dieses System soll 2016 unter dem Kommando des SACEUR in Sigonella (Italien) stationiert werden. Insbesondere ein Rückzug eines der großen Teilnehmerstaaten (Vereinigte Staaten von Amerika, Deutschland, Italien) würde die Durchhaltefähigkeit des Systems erheblich einschränken.

Ohne die Ressourcen von AWACS und AGS kann darüber hinaus die Kommandostruktur der NATO ihre Fähigkeit zur Planung und Führung eines Einsatzes nicht entfalten. Die bündnisgemeinsamen Aufklärungs- und Überwachungsfähigkeiten tragen daher einen entscheidenden Anteil an der erfolgreichen Durchführung einer Operation.[14]

2.2.3. Spezialisierung von Fähigkeiten

Ein wichtiges Anwendungsbeispiel einer arbeitsteiligen Struktur in Form der nationalen Spezialisierung ist das taktische Raketenabwehrsystem Patriot, über das nur wenige Bündnispartner verfügen. Um mit Blick auf solche spezialisierten Fähigkeiten längerfristig durchhaltefähig zu sein, ist die NATO darauf angewiesen, dass diese Staaten ihre Fähigkeiten im Einsatzfall auch zur Verfügung stellen.

Weitere Beispiele einsatzrelevanter Fähigkeiten, über die nur noch wenige Bündnispartner verfügen, sind die Fähigkeit zur Seeraumüberwachung aus der Luft (Maritime Patrol Aircraft) und die Fähigkeit, eine durchhaltefähige Deployable Operating Base vollständig abbilden zu können. Auch militärische logistische Kräfte gehören zu den tendenziell knappen Hochwertressourcen.[15] Als eine Art umgekehrte Spezialisierung lässt sich der 2011 erklärte Verzicht der Niederlande auf Kampfpanzer verstehen.

Künftig könnte es auch multinational beschaffte und unterhaltene Spezialisierungen geben, etwa im Bereich der Raketenabwehr mit MEADS.[16]

---

[11] BMVg, Antworten auf den Fragenkatalog der Kommission, Anlage 9, S. 8.
[12] General Freers, Anlage 13, S. 6.
[13] Der Verband in Geilenkirchen umfasst 17 AWACS-Flugzeuge, der in Waddington sieben.
[14] *Ekkehard Brose*, Parlamentsarmee und Bündnisfähigkeit, SWP-Studie S 18/2013, S. 10.
[15] BMVg, Antworten auf den Fragenkatalog der Kommission, Anlage 9, S. 6.
[16] Staatssekretär Ederer, Anlage 6, S. 7.

Ein wichtiges Beispiel einer multinationalen Spezialisierung sind die nationalen, der EU assignierten Hauptquartiere, auf die die EU zur Planung und Führung von Einsätzen zurückgreift.[17] Bei der Aktivierung eines solchen Hauptquartiers wird dessen Grundbefähigung nach einem politisch verabredeten Schlüssel (sogenannte EU Headquarters Manning Guide) mit multinationalem Personal verstärkt.

Ein auch bereits im Grundbetrieb stark multinational ausgerichtetes Hauptquartier ist das Multinationale Kommando Operative Führung in Ulm, das verschiedene Aufgaben bei der Führung von Einsätzen der EU, der NATO und der Vereinten Nationen wahrnehmen kann. Es kann im Rahmen von GSVP-Missionen sowohl als verlegefähiges operatives Hauptquartier (Force Headquarter), zur Führung einer EU-Battlegroup oder als Kern eines strategischen Hauptquartiers eingesetzt werden. Im Rahmen der Verteidigungsplanung der NATO ist das Multinationale Kommando Operative Führung ab 2018 als streitkräftegemeinsames Hauptquartier zur operativen Führung vorgesehen.

2.2.4. Pooling von Fähigkeiten

Unter Pooling wird die Bündelung nationaler Fähigkeiten unter einem gemeinsamen Kommando verstanden. Ziel ist es, durch die gemeinsame Führung und Nutzung der Kapazitäten Synergieeffekte zu erreichen. Pooling-Arrangements zeichnen sich dadurch aus, dass jede Nation in vollem Umfang den Zugriff auf die Fähigkeiten behält, die sie dem Pool zur Verfügung gestellt hat.

Das wichtigste Beispiel für ein Pooling von Fähigkeiten ist das 2010 eingerichtete Europäische Lufttransportkommando (European Air Transport Command – EATC) in Eindhoven. Das EATC ist ein multinationaler Stab, der durch europäische Luftwaffen gegründet wurde und derzeit sieben Teilnehmerstaaten umfasst.[18] Der Auftrag des EATC umfasst die drei Elemente Lufttransport, Luftbetankung und die medizinische Evakuierung. Für diese Bereiche stellen die Teilnehmerstaaten derzeit circa 180 Flugzeuge zur Verfügung. Einsatzbezogene Synergien ergeben sich insbesondere durch die Vermeidung von Leerflügen und eine bessere Auslastung der Flugzeuge.[19]

Der zeitweise Rückzug der Transportkapazitäten einer Partnernation aus dem EATC oder deren Sperrung für einen bestimmten Einsatz würde zunächst vor allem dazu führen, dass diese Synergien der gemeinsamen Einsatzplanung nicht mehr realisiert werden können. Die Transportkapazitäten der Partner würden aber nicht unmittelbar in ihrer Einsatzfähigkeit beeinträchtigt. Auch ergeben sich begrenzte Kompensationsmöglichkeiten, wenn ein Staat einen bestimmten Einsatz nicht mit Transportkapazitäten unterstützen möchte, dafür aber verstärkt Flüge in anderen Bereichen übernimmt.[20]

Eine konsequente Weiterführung des Pooling-Ansatzes führt jedoch dazu, dass aufgrund der besseren Auslastung nicht mehr benötigte Kapazitäten längerfristig eingespart werden, insbesondere wenn bestehende Kapazitäten modernisiert werden müssen. Dann sind Kompensationen der oben gestellten Art nicht mehr in gleicher Weise möglich.

So ist im Rahmen der Einführung des A400M zu erwarten, dass sich die Abhängigkeiten der europäischen Partner von Deutschland verstärken werden, da Deutschland 40 von 93 dieser Flugzeuge stellen wird. In dieser Perspektive ist auch bei der Zusammenarbeit in der Form des Pooling eine Spezialisierung angelegt und in Zukunft zu erwarten. Vergleichbares gilt für einen in der Planung befindlichen künftigen Pool an Flugzeugen zur Seeraumaufklärung, die heute schon eine tendenziell knappe Ressource darstellen.

2.2.5. Einsatzgleiche Verpflichtungen im Rahmen von Krisenreaktionskräften

Die NATO hat 2003 die NATO Response Force (NRF) als schnell verfügbares Krisenreaktionsinstrument eingerichtet. Die NRF setzt sich aus jeweils für ein Jahr zusammengesetzten nationalen Einsatzkräften zusammen. Die Kräftebeiträge der einzelnen Bündnispartner werden im Rahmen des sogenannten Long-Term-Rotation-Plans im

---

[17] Hierzu gehören die Hauptquartiere in Northwood (Großbritannien), Potsdam (mit Personal aus dem MN JHQ Ulm), Mont Valérien (Frankreich), Rom (Italien) und Larissa (Griechenland). Deutschland befürwortet darüber hinaus den Aufbau eines strategischen Hauptquartiers der EU in Brüssel, um eine permanente zivil-militärische Planungs- und Führungsfähigkeit der EU zu erreichen, vgl. K 18(26)010, S. 12.

[18] Teilnehmer sind neben Deutschland Belgien, die Niederlande, Luxemburg, Frankreich, Spanien und Italien. Grundlage des EATC ist ein Technical Agreement zwischen dem BMVg und den Verteidigungsministerien der Partnerstaaten. Eine Überführung in einen völkerrechtlichen Vertrag ist in Vorbereitung.

[19] Weitere Kostenvorteile ergeben sich zum Beispiel aus gemeinsamer Aus- und Weiterbildung, eine verbesserte Interoperabilität und der Nutzung gemeinsamer Überfluggenehmigungen für die im Pool zusammengefassten Luftfahrzeuge.

[20] So geschehen im Zusammenhang mit der Operation Unified Protector in Libyen.

Rahmen von multinationalen Konferenzen abgestimmt. Für die verschiedenen Komponenten der NRF sind variable Bereitschaftszeiten von fünf bis 30 Tagen vorgesehen. Die bislang höchste Bereitschaft galt für die sogenannte Immediate Response Force mit Einsatzkräften in Stärke von circa 13.000 Soldatinnen und Soldaten.

Auf dem Gipfel von Wales hat die NATO 2014 die Einrichtung einer schnell verlegbaren Eingreiftruppe (Very High Readiness Joint Task Force – VJTF) beschlossen, die Bestandteil der NRF ist und deren volle Einsatzbereitschaft im Jahr 2017 erreicht werden soll. Sie kann sowohl zur kollektiven Verteidigung als auch im Rahmen des Krisenmanagements eingesetzt werden. Im Februar 2015 wurde das Grobkonzept für die Landkomponente der VJTF festgelegt. Die Führung der VJTF wird von den Rahmennationen Deutschland, Großbritannien, Frankreich, Italien, Polen und Spanien übernommen. Die jeweils von den Rahmennationen gestellten VJTF-Kräfte sollen innerhalb weniger Tage verlegt werden können.[21] Um dieses Niveau an Einsatzbereitschaft zu erreichen, ist ein hohes Maß an Ausbildung und gemeinsamer Übung der beteiligten Staaten erforderlich. Angesichts dieser Zeitabläufe wäre im Einsatzfall ein Ausfall von eingeplanten Kräften der VJTF nicht kompensierbar. Die schnelle Handlungsfähigkeit der NATO hängt daher entscheidend davon ab, dass die bei der Planung der VJTF zugesagten Kräfte verlässlich zur Verfügung stehen.

Aus deutscher Perspektive werden bei der Führung der VJTF unter anderem der Stab des I. Deutsch-Niederländischen Korps in Münster und das Multinationale Korps Nordost in Stettin, dessen Bereitschaftsstatus 2014 angehoben wurde, eine wichtige Rolle spielen.

Das Krisenreaktionsinstrument der EU sind die sogenannten Battlegroups, deren Einrichtung im Jahr 2004 beschlossen wurde. Diese umfassen in der Regel Kräfte in Bataillonsstärke sowie ein Führungselement. Die multinational zusammengesetzten EU-Battlegroups werden jeweils für ein halbes Jahr für Missionen in einem vergleichsweise eng beschriebenen Aufgabengebiet aufgestellt. Der Einsatz einer EU-Battlegroup muss hauptsächlich von den truppenstellenden Staaten finanziert werden, nur ein geringer Anteil wird über den ATHENA-Mechanismus[22] gemeinschaftlich finanziert.

Angesichts des geringen Kräfteumfangs einer EU-Battlegroup, der nicht vorhandenen Redundanzen und des umfangreichen multinationalen Übungsprogramms einschließlich Zertifizierung ist eine Kompensation gemeldeter Beiträge kaum möglich.

Die EU-Battlegroups sind bisher nicht zu einem Einsatz gelangt. Die Gründe hierfür liegen unter anderem in dem begrenzten Aufgabenspektrum, das nicht immer den praktischen Anforderungen entspricht, und der Finanzierungsfrage. Die für einen Einsatz deutscher Anteile an einer EU-Battlegroup erforderliche Parlamentsbeteiligung wird nicht als Hindernis angesehen.[23] Derzeit findet auf EU-Ebene ein Überprüfungsprozess statt, der zum Ziel hat, die Einsetzbarkeit der EU-Battlegroups zu erhöhen.[24] Im Rahmen der von Großbritannien, Schweden, den Niederlanden, Lettland und Litauen gestellten EU-Battlegroup im Jahr 2013 wurde eine politische Vorbereitungsphase organisiert, um mögliche Einsatzszenarien für die Battlegroup abzustimmen.[25]

2.2.6. Multinationale Zusammenarbeit auf der Ebene der NATO-Streitkräftestruktur

Auf der Ebene der NATO-Streitkräftestruktur bestehen eine Reihe von Hauptquartieren und Verbänden, die auf Grundlage bi- oder multinationaler Verträge eingerichtet und durch die NATO zertifiziert worden sind. Dazu gehören das Eurokorps in Straßburg, das I. Deutsch-Niederländische Korps in Münster, das Multinationale Korps Nordost in Stettin und die Deutsch-Französische Brigade mit Stab in Müllheim, die seit 1993 in das Eurokorps eingebunden ist.

Da die Integration dieser Einheiten oberhalb der Bataillonsebene angesetzt ist, erleichtert dies den nationalen Zugriff auf die eigenen Truppenteile. Gegenseitige Abhängigkeiten bestehen jedoch mit Blick auf die Korpsstäbe.

---

[21] Vgl. zum Ganzen die Antwort der Bundesregierung auf eine Kleine Anfrage der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen, Bundestagsdrucksache 18/4128.

[22] Beschluss 2015/528/GASP des Rates über einen Mechanismus zur Verwaltung der Finanzierung der gemeinsamen Kosten der Operationen der Europäischen Union mit militärischen oder verteidigungspolitischen Bezügen (Athena) und zur Aufhebung des Beschlusses 2011/871/GASP, ABl. EU 2015 L 84/39.

[23] BMVg, Antworten auf den Fragenkatalog der Kommission, Anlage 9, S. 15; Flotillenadmiral Ehle, Anlage 11, S. 6 f.

[24] Flotillenadmiral Ehle, Anlage 11, S. 5.

[25] *Margriet Drent* u.a., Defence Cooperation in Clusters, Clingendael Report, Oktober 2014, S. 12 f.

In der Praxis ist die Deutsch-Französische Brigade bisher nur in einer geringen Zahl von Einsätzen gemeinsam eingesetzt worden. Dazu gehören insbesondere die Einätze im Rahmen von SFOR (1996/97, 2000 und 2002/2003) und ISAF (2004/2005). Seit April 2014 sind Teile der Brigade im Rahmen von EUTM Mali eingesetzt worden.[26]

Perspektiven für eine stärkere Integration bestehen mit Blick auf die multinationalen Einheiten insbesondere hinsichtlich einer stärkeren Abstimmung der nationalen Planungszyklen. Bei der Deutsch-Französischen Brigade sollen diese ab diesem Jahr synchronisiert werden. Ferner besteht hinsichtlich der Kompatibilität der jeweilige nationalen Einsatzmandate und Rules of Engagement noch Potenzial.[27]

2.3. Politisch gesicherte Verfügbarkeit als Voraussetzung für Bündnisintegration

Die Entscheidung, im Rahmen fortschreitender Bündnisintegration bestimmte Fähigkeiten in den nationalen Armeen abzubauen und sich in Zukunft auf gemeinsame Fähigkeiten zu verlassen, verstärkt die Abhängigkeit der Bündnispartner untereinander erheblich. Dies gilt sowohl für die Staaten, die auf bestimmte Fähigkeiten ganz verzichten, als auch für diejenigen, die ihre Fähigkeiten als Beiträge in einen Verbund einbringen, diese ohne die Beiträge der anderen aber nicht nutzen können. Das setzt die Bereitschaft voraus, die Synergien gemeinsamen Handelns zu nutzen und nicht die autonomen nationalen Handlungsfähigkeiten unter den gegebenen Rahmenbedingungen zu optimieren. Diese Bereitschaft besteht aber nur, wenn die Bündnispartner sich sicher sind, dass die gemeinsamen Fähigkeiten nicht unerwartet im Einsatzfall durch nationale Ausstiege beeinträchtigt oder gar blockiert werden. Dies ist nicht zuletzt vor dem Hintergrund zu sehen, dass für die kleineren Bündnispartner eine Blockade ihrer Beiträge nicht nur ihre militärische Handlungsfähigkeit, sondern auch ihren politischen Einfluss reduzieren würde.[28]

Die Einschätzung der Bündnispartner zu der sicherheitspolitischen Verlässlichkeit denkbarer Kooperationspartner beeinflusst daher nicht nur die grundsätzliche Bereitschaft zur Bündnisintegration, sondern in erheblicher Weise auch die Auswahlentscheidung, mit welchen Partnern bei der Entwicklung militärischer Verbundfähigkeiten die Zusammenarbeit konkret gesucht wird.[29]

In diesem Sinne hat der Ständige Vertreter Deutschlands bei der NATO, Botschafter Erdmann, betont, dass „Integration von Streitkräften und gesicherte Verfügbarkeit von Fähigkeiten […] daher zwei Seiten ein und derselben Medaille“ seien.[30] Von der Kommission angehörte Sachverständige haben weiterhin darauf verwiesen, dass Vertrauen in die Verfügbarkeit arbeitsteilig organisierter Fähigkeiten insbesondere durch Verlässlichkeit in der Praxis und Verbindlichkeit entsteht.[31] Allerdings ist nach den Erkenntnissen der Kommission kein Mitgliedstaat der NATO oder der EU derzeit bereit, diese klare politische Erwartung durch eine völkerrechtliche Verpflichtung zu untermauern und so auch in einem rechtlichen Sinne die eigene Souveränität zu beschränken. Daher sind und bleiben Erfahrungen mit bereits bestehenden bündnisgemeinsamen Fähigkeiten ein maßgeblicher Faktor für die weitere Entwicklung.

Nationale Souveränitätsvorbehalte, die die verlässliche Verfügbarkeit in Frage stellen, können dabei eine Vielfalt von Formen annehmen und sind nicht auf die Einbeziehung des Parlaments in die Einsatzentscheidung beschränkt. Die gesicherte Verfügbarkeit einer Fähigkeit kann beispielsweise auch durch nationale Beschränkungen (sogenannte caveats) beeinträchtigt werden, die die praktische Nutzbarkeit der Fähigkeit in bestimmten Einsatzszenarien berühren.

Neben den Rückwirkungen auf die eigene souveräne Handlungsfähigkeit verändert eine fortschreitende Bündnisintegration den tatsächlichen Rahmen, in dem Entscheidungen über den Einsatz der eigenen Streitkräfte getroffen werden. Hier setzt eine verlässliche Verfügbarkeit voraus, dass die Bündnispartner die formal weiterhin nationale Entscheidung über den Einsatz der arbeitsteilig organisierten Fähigkeiten nicht ausschließlich aus der nationalen Perspektive treffen, sondern bereit sind, eine europäische Perspektive einzunehmen. Auch dies setzt die Akzeptanz eines Souveränitätsverständnisses voraus, das die Vorteile des gemeinsamen Handelns höher gewichtet als die Nachteile aus der Aufgabe vermeintlicher nationaler Handlungsspielräume.

---

[26] BMVg, Antworten auf den Fragenkatalog der Kommission, Anlage 9, S. 14 f.
[27] Am Beispiel der Deutsch-Französischen Brigade General Wieker, Anlage 8, S. 10 f.
[28] Generalleutnant Brauß, Anlage 10, S. 4.
[29] Generalleutnant Brauß, Anlage 10, S. 4.
[30] Botschafter Erdmann, Anlage 12, S. 9.
[31] General Freers, Anlage 13, S. 4 ff.; Generalleutnant Brauß, Anlage 10, S. 6.

Ein Element des Vertrauens der Bündnispartner in die gesicherte Verfügbarkeit einer arbeitsteilig organisierten Fähigkeit besteht daher in der Zuversicht, dass die anderen Partner in ihren nationalen politischen Entscheidungsprozessen bereit sind, eine solche europäische Perspektive einzunehmen.

2.4. Begriffsbildung: Multilaterale militärische Verbundfähigkeiten

Die im Rahmen fortschreitender Bündnisintegration entstandenen und künftig entstehenden militärischen Fähigkeiten beruhen auf einer Arbeitsteilung, die in der spezifischen Erwartung vorgenommen wird, dass die Partner ihre jeweiligen Beiträge auch zur Verfügung stellen, wenn ein Einsatz im Konsens beschlossen worden ist. Dies unterscheidet die Abhängigkeiten im Zuge der Bündnisintegration qualitativ von dem Umstand, dass internationale Organisationen allgemein auf die Beiträge ihrer Mitgliedstaaten angewiesen sind, um die ihr zugewiesenen Aufgaben erfüllen zu können.

Die Kommission schlägt vor, die im Rahmen fortschreitender Bündnisintegration entstandenen militärischen Fähigkeiten, die aufgrund der mit ihnen verbundenen Abhängigkeiten einen besonderen politischen Vertrauensstatus benötigen, mit dem Begriff „multilaterale militärische Verbundfähigkeiten“ (englisch: *multilateral composite military capabilities*, französisch: *capacités militaires multilatérales composites*) zu kennzeichnen.

Der Begriff „Verbund“ beschreibt eine arbeitsteilige Struktur, bei der die einzelnen Elemente nicht voneinander getrennt werden können, ohne das Ganze und seine Einzelteile zu beschädigen. Der Verbund als Ganzes besitzt also einen Mehrwert gegenüber der Summe seiner Teile. Zugleich verdeutlicht der Begriff Verbundfähigkeit, dass die nationalen Beiträge zum Verbund als solche erkennbar bleiben.

Verbundfähigkeiten sind sowohl einzelne Fähigkeiten, die durch die miteinander verbundenen Beiträge der Partner gebildet werden. Erfasst sind aber auch Strukturen, in denen verschiedene Fähigkeiten zu einem Cluster zusammengefasst sind und in diesem Sinne einen Verbund bilden.[32] Die Arbeitsteilung, die eine Verbundfähigkeit auszeichnet, kann daher auf der Ebene der einzelnen Fähigkeit, auf der Ebene eines Fähigkeitsclusters oder auf der Ebene des Bündnisses insgesamt liegen.

Die Verbundfähigkeiten sind multilateral, weil sie auf einer multilateralen Arbeitsteilung im Kontext von NATO oder EU basieren. Damit sind nicht nur multinational zusammengesetzte und betriebene Strukturen erfasst, sondern auch nationale Spezialisierungen. Auch solche nationalen Fähigkeiten können von kritischer Bedeutung für das Funktionieren des Bündnisses und damit Teil der Arbeitsteilung im multilateralen Verbund sein.

3. Fortschreitende Bündnisintegration und Parlamentsrechte

Eine fortschreitende Bündnisintegration und die damit verbundenen faktischen Abhängigkeiten werfen nicht nur die Frage nach der verlässlichen Verfügbarkeit der multilateralen militärischen Verbundfähigkeiten auf. Das Gegenstück zur dieser berechtigten Perspektive der Bündnispartner sind aus der Sicht des Parlaments die Fragen, inwieweit die geschaffenen Abhängigkeiten die tatsächliche Entscheidungsfreiheit des Bundestages beschränken und wie unter diesen Umständen die Parlamentsrechte gesichert werden können.

Schon bislang hat der Parlamentsvorbehalt die Funktion besessen, die Parlamentsrechte gegenüber konzeptionellen Weiterentwicklungen auf Bündnisebene zu wahren und die Gewaltengliederung auszubalancieren.[33] Angesichts der Notwendigkeit einer Zustimmung zu den konkreten Einsätzen der Streitkräfte sind auch konzeptionelle Fortentwicklungen zum Einsatzspektrum der NATO, etwa im Bereich Krisenmanagement, eingehegt worden. Um praktische Wirksamkeit zu erzielen, bedarf etwa ein verändertes strategisches Konzept der NATO der parlamentarischen Rückkopplung.

Formal rechtlich betrachtet bleibt das Recht des Bundestages zur Mitentscheidung über den Einsatz bewaffneter Streitkräfte auch durch eine stärkere Integration von Fähigkeiten in den Bündnissen unberührt. Das Bundesverfassungsgericht hat in diesem Sinne mit Blick auf die EU betont, der Parlamentsvorbehalt beim Einsatz bewaffneter Streitkräfte sei integrationsfest.[34] Allerdings unterscheidet sich die Fortentwicklung der strategischen

---

[32] Wie dies etwa beim Rahmennationenkonzept der Fall ist, siehe oben unter 2.2.1., S. 13.

[33] BVerfGE 121, 135 (159 f.) – *AWACS Türkei*. Dazu *Heiko Sauer*, Das Verfassungsrecht der kollektiven Sicherheit, in: Linien der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, 2009, S. 585, 612 ff.

[34] BVerfGE 123, 267 (361) – *Vertrag von Lissabon*.

Grundlagen bzw. des „Integrationsprogramms“[35] von einer stärkeren Integration mittels der Einrichtung multilateraler militärischer Verbundfähigkeiten, da bei letzterer die Rückwirkungen auf die Handlungsfähigkeit einer nationalen Entscheidung der Bündnispartner erheblich ausgeprägter sind.

Im Zeitpunkt der Entscheidung über einen bewaffneten Einsatz einer multilateralen Verbundfähigkeit wiegen die Aspekte der Bündnisfähigkeit und Bündnissolidarität besonders schwer. Demzufolge sind die realistisch bestehenden Handlungsoptionen zum Zeitpunkt der Einsatzentscheidung bereits erheblich beschränkt. Insbesondere ist es nicht mehr möglich, eine multilaterale Verbundfähigkeit durch die Einplanung stärkerer Redundanzen für den unmittelbar bevorstehenden Einsatz so auszustatten, dass nationale Spielräume in größerem Maße erhalten bleiben.

Vor diesem Hintergrund steht der Bundestag vor der Herausforderung, den richtigen Zeitpunkt für eine praktisch wirksame Beteiligung im Prozess fortschreitender Bündnisintegration zu bestimmen. Strukturell ist dies bereits aus der Debatte um die Europäisierung bekannt. Auch bei der Planung von konkreten Einsätzen verlangt das Bundesverfassungsgericht eine hinreichende Information des Bundestages.[36] Insbesondere bei der Schaffung neuer multilateraler militärischer Verbundfähigkeiten fehlt hingegen derzeit eine formalisierte Pflicht zur Unterrichtung. Eine rechtzeitige Unterrichtung dient insbesondere dem Ziel, gegebenenfalls notwendige Anpassungen der fortschreitenden Bündnisintegration unter möglichst geringen Auswirkungen auf das Funktionieren des Bündnisses umzusetzen. Bei einer rechtzeitigen Beteiligung könnte der Bundestag zum Beispiel darauf hinwirken, bei einer multilateralen militärischen Verbundfähigkeit den Grad der gegenseitigen Abhängigkeit zu verringern, und die dafür notwendigen Haushaltsmittel bereitzustellen.

Eine weitere Herausforderung stellt sich hinsichtlich der Bestimmung geeigneter Verfahren, mit denen die Entwicklung der mit der Bündnisintegration verbundenen Abhängigkeiten begleitet werden kann. Diese sollte das Ziel verfolgen, eine nachhaltige Kenntnis über diese Zusammenhänge zu vermitteln, damit der Bundestag weiterhin informiert Verantwortung übernehmen kann.

4. Politisch gesicherte Verfügbarkeit von Fähigkeiten und Parlamentsbeteiligung

4.1. Analyse der politischen Praxis des Entscheidungsverbunds von Parlament und Regierung

Im parlamentarischen Regierungssystem genießt die Regierung üblicherweise das Vertrauen der Mehrheit des Parlaments. Dies führt dazu, dass sie in aller Regel die Zustimmung zu bewaffneten Einsätzen der Streitkräfte erhalten kann, die sie selbst für notwendig hält.

Diese Überlegung wird auch durch die parlamentarische Praxis bestätigt. Seit der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts aus dem Jahr 1994 hat die Bundesregierung 138 Anträge zum Einsatz bewaffneter Streitkräfte gestellt, denen der Bundestag ohne Ausnahme zugestimmt hat.[37] Zahlreiche Mandate sind von einer breiten Unterstützung getragen worden, die über die jeweiligen Regierungsfraktionen hinaus gereicht hat. Dies signalisiert ein hohes Maß an Verlässlichkeit auch über die jeweilige Legislaturperiode hinaus.

Eine solche nachhaltige Zustimmung ist in vergleichender Perspektive nicht selbstverständlich, sondern ein Ausdruck des Umstands, dass die Bündnisfähigkeit Deutschlands und die Solidarität mit den Bündnispartnern im Bundestag hohes Gewicht besitzen.

In vergleichender Perspektive lassen sich auch Beispiele aufzeigen, dass fehlende Parlamentsbeteiligung eine höhere Volatilität des außenpolitischen Handelns mit sich bringen kann.[38]

---

[35] BVerfGE 104, 151 (209 f.) – *NATO-Konzept*.
[36] BVerfGE 121, 135 (169) – *AWACS Türkei*.
[37] Seit Inkrafttreten des Parlamentsbeteiligungsgesetzes am 24.3.2005 hat der Bundestag 100 Anträgen zugestimmt (Stand 22. Mai 2015). Vier Anträgen wurde im vereinfachten Verfahren zugestimmt. Für eine Aufstellung der Verfahren siehe Anlage 25.
[38] Wolfgang Wagner, Protokoll der öffentlichen Sitzung am 11.9.2014, S. 46.

4.1.1. Zeitliche Dimension der parlamentarischen Beratung

Der für die Parlamentsbeteiligung notwendige Zeitaufwand führt zu keinen Einschränkungen der gesicherten Verfügbarkeit von multilateralen Verbundfähigkeiten. Zum einen unterstreicht die bisherige Praxis, dass der Bundestag Entscheidungen zügig treffen kann und in der Lage ist, dabei die Erfordernisse der jeweiligen Situation in zeitlicher Hinsicht zu berücksichtigen. Zum anderen sichert die Befugnis der Bundesregierung zu Eilentscheidungen die Bündnisfähigkeit in den Situationen, in denen sofortiges Handeln geboten und eine rechtzeitige Befassung und Entscheidung des Bundestages ausnahmsweise nicht möglich ist.

In der parlamentarischen Praxis seit Inkrafttreten des Parlamentsbeteiligungsgesetzes ist über Anträge der Bundesregierung in der Regel innerhalb von zwei Sitzungswochen entschieden worden.[39] Ausnahmen von dieser Regel haben insbesondere die Beratung der Verlängerung von ISAF-Mandaten betroffen. Dies erscheint situationsangemessen, da es sich um einen komplexen Einsatz handelte und keine besondere Eilbedürftigkeit gegeben war.

Dieser Befund wird auch durch einen Blick auf die Dauer des parlamentarischen Verfahrens zwischen erster Beratung und Schlussabstimmung sowie auf die Gesamtdauer des Verfahrens, also den Zeitraum zwischen Antragstellung und Entscheidung, bestätigt.[40]

Umgekehrt zeigen nicht wenige Beispiele, dass der Bundestag in eilbedürftigen Fällen auch innerhalb weniger Tage ein Mandat beschließen kann. So sind in 21 Verfahren (21,9 Prozent) die Beratungen innerhalb einer Sitzungswoche erfolgt. In Einzelfällen wurden die Beratungen sogar in einer Sitzung abgeschlossen.[41]

Eine zügige, den Erfordernissen der jeweiligen Lage angemessene parlamentarische Entscheidungsfindung wird weiterhin durch die Regelungen der Geschäftsordnung des Bundestages sichergestellt. So kann die Beschlussfassung bei Anträgen, die die Bundesregierung als eilbedürftig gekennzeichnet hat, mit einfacher Mehrheit von den ansonsten üblichen Fristen zwischen der Vorlage der Beschlussempfehlung durch den Ausschuss und der abschließenden parlamentarischen Beratung abweichen (§ 81 Absatz 1 GO-BT analog).

Im Vergleich zum parlamentarischen Verfahren ist die Formulierung eines Mandates durch die Bundesregierung oftmals zeitlich aufwändiger, insbesondere bei komplexeren Missionen. Bei Einsätzen einzelner multilateraler Verbundfähigkeiten wird dagegen oftmals eine schnellere Antragstellung möglich sein, da wesentliche Eckdaten eines deutschen Beitrages bereits im Vorfeld konkretisiert sind und der Antrag dementsprechend vorbereitet werden kann. Gleiches gilt für deutsche Beiträge an Krisenreaktionskräften, etwa im Rahmen der EU-Battlegroups oder der NRF.

Dass die Parlamentsbeteiligung in zeitlicher Hinsicht keine Probleme für die gesicherte Verfügbarkeit aufwirft, wird schließlich durch die Eilfallbefugnisse der Bundesregierung abgesichert. Bereits in seinem grundlegenden Urteil aus dem Jahr 1994 hat das Bundesverfassungsgericht unterstrichen, dass bei der Ausgestaltung des konstitutiven Parlamentsvorbehalts die Bündnisfähigkeit Deutschlands berücksichtigt werden müsse. Daraus hat es insbesondere abgeleitet, dass die Bundesregierung eine Befugnis zu Eilentscheidungen besitze. Sie sei „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.“[42] Der Bundestag sei dann umgehend mit der Sache zu befassen.

Dem entsprechend sieht § 5 Absatz 1 ParlBG unter anderem vor, dass Einsätze bei Gefahr im Verzug, die keinen Aufschub dulden, keiner vorherigen Zustimmung des Bundestages bedürfen. Der Antrag auf Zustimmung ist dann unverzüglich nachzuholen (§ 5 Absatz 3 ParlBG). Erfordert eine Lage sofortiges Handeln, kann die Bundesregierung daher im Rat der EU bzw. im Nordatlantikrat einem Einsatz zustimmen, ohne den Bundestag vorher um Zustimmung zu ersuchen. Was die Einschätzung der Eilbedürftigkeit angeht, besitzt die Bundesregierung zunächst einen erheblichen Beurteilungsspielraum. Dieser wird durch die Notwendigkeit der nachträglichen Zustimmung politisch eingehegt. Auch das Bundesverfassungsgericht berücksichtigt den Aspekt der Bündnisfähigkeit

---

[39] 93 der 96 beratenen Anträge (96,9 %) wurden innerhalb von zwei Sitzungswochen behandelt.

[40] In 53 der 96 Verfahren, die im Bundestag beraten wurden, nahm das parlamentarische Verfahren zwischen erster Beratung und Schlussabstimmung 9 Tage oder weniger in Anspruch; nach 23 Tagen waren 94 Verfahren (97,9 Prozent) abgeschlossen. In 56 der insgesamt 100 Verfahren lagen 16 Tage oder weniger zwischen Antrag und Entscheidung; nach Ablauf von 30 Tagen waren 92 Verfahren abgeschlossen, vgl. Anlage 25, Tabelle 2.

[41] Anlage 25, Tabelle 2.

[42] BVerfGE 90, 286 (388) – *Auslandseinsätze der Bundeswehr*.

in vergleichbarer Weise bei der Gewährung von Eilrechtsschutz. Hier wird der Bundesregierung ein größerer Einschätzungsspielraum als im Hauptsacheverfahren zugestanden.[43]

4.1.2. Verlässlichkeit und Nichtbeteiligung Deutschlands an Einsätzen

Wie bereits erwähnt hat der Bundestag in der bisherigen Praxis keinem Antrag der Bundesregierung nach dem Parlamentsbeteiligungsgesetz die Zustimmung verweigert. Dies weist aus Sicht der Kommission darauf hin, dass die Bundesregierung in der Praxis verlässlich in der Lage ist, für Einsätze, die sie aus sicherheits- und bündnispolitischen Gründen für notwendig erachtet, eine Mehrheit zu erhalten. Mit dem Instrument der Vertrauensfrage (Artikel 68 GG) verfügt die Bundesregierung zudem über ein starkes politisches Instrument, um auch bei kontrovers diskutierten Einsätzen die sie tragende Mehrheit zu gewinnen.

Dessen ungeachtet haben zahlreiche Sachverständige und auch die Bundesregierung berichtet, dass sich die Bündnispartner nicht sicher seien, dass Deutschland verlässlich mit seinen Anteilen an integrierten Fähigkeiten wie AWACS an im Bündnis gemeinsam beschlossenen Missionen mitwirken werde. Diese Unsicherheit in Bezug auf Deutschlands Verlässlichkeit ist geeignet, weitreichende strategische Entscheidungen in diesen Ländern in Bezug auf eine strukturierte Zusammenarbeit im Sinne einer Entwicklung militärischer Verbundfähigkeiten zu beeinflussen. Die Kommission ist der Ansicht, dass diese Wahrnehmung als solche bei der Planung und Begleitung der fortschreitenden Bündnisintegration berücksichtigt werden sollte, unabhängig davon, in welchem Umfang sie sachlich zutreffend ist.

Die Wahrnehmung der Bündnispartner scheint insbesondere durch zwei Fälle geprägt zu sein, in denen deutsche Soldaten aus den AWACS-Flugzeugen abgezogen worden sind. Zum einen hatte sich Deutschland zunächst am Einsatz von AWACS-Flugzeugen im Rahmen der ISAF-Mission in Afghanistan zu Beginn des Jahres 2011 nicht beteiligt. Zum anderen wurden die AWACS-Besatzungen im Zuge der Nichtbeteiligung an der NATO-Mission Unified Protector in Libyen 2011 abgezogen. Auch die darauf folgende kompensatorische Beteiligung am AWACS-Einsatz in Afghanistan konnte die durch dieses Verhalten ausgelösten Irritationen nicht vollständig beseitigen.[44] Die Zweifel dürften auch deshalb besonders folgenreich gewesen sein, weil die deutsche Nichtbeteiligung arbeitsteilig organisierte Fähigkeiten betraf und sich damit die Frage nach der Verfügbarkeit künftiger multilateraler Verbundfähigkeiten geradezu aufdrängte. Die genannten Fälle stehen aber nicht im unmittelbaren Zusammenhang mit der Parlamentsbeteiligung, sondern ihnen lag jeweils eine Entscheidung der Bundesregierung zugrunde. Wenn die Bundesregierung keinen Antrag auf Zustimmung zu einem bewaffneten Einsatz der Streitkräfte stellt, hat der Bundestag keine Möglichkeit, aus eigenem Recht hierzu die Initiative zu ergreifen oder diesen gar zu beschließen.

Die zeitlichen Abläufe beim Libyen-Einsatz der NATO erhellen dies. Die Skepsis der Bundesregierung gegenüber einem bewaffneten Einsatz in Libyen war schon im Laufe der Beratungen im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen über die Resolution, die die Anwendung militärischer Mittel legitimierte, deutlich geworden. Nach der Enthaltung im Sicherheitsrat hätte die Bundesregierung sich leicht dem Vorwurf des widersprüchlichen Verhaltens ausgesetzt, wenn sie danach deutsche Streitkräfte zur Unterstützung dieser Mission zur Verfügung gestellt hätte. Die Bundesregierung war daher unabhängig von der Frage der Parlamentsbeteiligung und von der Position des Bundestages zu dem Entschluss gekommen, sich nicht an dem bewaffneten Eingreifen in Libyen beteiligen zu wollen.

Auch mit Blick auf den zunächst nicht erfolgten AWACS-Einsatz in Afghanistan lässt sich die Zustimmung des Bundestages zu dem später doch noch erfolgten Antrag als Zeichen dafür ansehen, dass der Bundestag im Grundsatz für bündnispolitische Erwägungen offen ist und diese berücksichtigt. Dies gilt auch und insbesondere dann, wenn das anfängliche Stimmungsbild auf Überzeugungsbedarf hindeutet.

---

[43] *Andreas Paulus/Henrik Jacobs*, Neuere Entwicklungen bei der Parlamentsbeteiligung für den Auslandseinsatz der Bundeswehr, Die Friedenswarte 87 (2012) 2-3, S. 23, 42. Ein Beispiel aus der Praxis ist der AWACS-Einsatz über der Türkei im Vorfeld des Irak-Krieges 2003. Hier hat das Bundesverfassungsgericht die Anordnung einstweiliger Maßnahmen abgelehnt, obwohl eine Verletzung der Rechte der Antragssteller nicht fern lag und im Hauptsacheverfahren auch eine Rechtsverletzung festgestellt wurde.

[44] Siehe auch *Ekkehard Brose*, Parlamentsarmee und Bündnisfähigkeit, SWP-Studie S 18/2013, S. 10.

4.1.3. Nichtanwendung des vereinfachten Verfahrens

Das Parlamentsbeteiligungsgesetz sieht für Einsätze geringer Intensität und Tragweite ein vereinfachtes Verfahren vor (§ 4 ParlBG). Danach gilt die Zustimmung als erteilt, wenn nicht innerhalb von sieben Tagen nach Verteilung des Antrags als Bundestagsdrucksache von einer Fraktion oder fünf vom Hundert der Mitglieder des Bundestages die Befassung des Bundestages verlangt wird.

In der Praxis erhielten bislang lediglich vier Mandate für den Einsatz bewaffneter Streitkräfte im Wege des vereinfachten Verfahrens die Zustimmung. In allen Fällen handelte es sich um die Verlängerung von Mandaten (§ 7 ParlBG).[45] Bei den beiden erfolgreichen vereinfachten Verfahren in der 16. Wahlperiode hat die Fraktion DIE LINKE. jeweils eine Erklärung abgegeben, dass sie der Behandlung des Antrags im vereinfachten Verfahren zustimme, dies jedoch nichts daran ändere, dass der Antrag in der Sache abgelehnt werde.[46] Bei fünf weiteren Anträgen im vereinfachten Verfahren wurde die Befassung des Bundestages verlangt.[47] In vier dieser Verfahren wurde der Antrag ohne Aussprache an die Ausschüsse überwiesen.[48]

Nach dem Jahr 2007 ist bis Mitte April 2015 kein Antrag auf Zustimmung zum Einsatz bewaffneter Streitkräfte mehr im vereinfachten Verfahren gestellt worden.[49] Hintergrund ist unter anderem, dass die spätere stellvertretende Vorsitzende der Fraktion der PDS bereits im Rahmen der Beratungen des Parlamentsbeteiligungsgesetzes erklärt hat, dass die Fraktion der PDS in jedem Fall die Befassung des Bundestages verlangen werde.[50] Zudem war aus Sicht der Bundesregierung aufgrund von informellen Sondierungen mit den Fraktionen des Deutschen Bundestages regelmäßig absehbar, dass eine Befassung des Bundestages verlangt werden würde.[51]

Dieser grundsätzliche Widerspruch zur Anwendung des vereinfachten Verfahrens kann dazu führen, dass Einsätze von geringer Intensität und Tragweite nicht durchgeführt werden, wenn die Durchführung eines vollständigen parlamentarischen Verfahrens als unverhältnismäßiger Aufwand angesehen wird. Die Bundesregierung hat eine geringe Zahl von Einzelfällen genannt, in denen die Bundesregierung aus diesem Grund auf die Beantragung eines Mandates verzichtet hat. Diese Fälle betrafen insbesondere kurzfristige Anfragen der Vereinten Nationen.[52]

Zudem kann die faktische Nichtverfügbarkeit gesetzlich vorgesehener Verfahrenserleichterungen für Kleinsteinsätze zu dem Eindruck der Bündnispartner beitragen, dass die Beteiligung des Bundestages schwerfällig und aufwändig sei.

Mit Blick auf die Auswirkungen des vereinfachten Verfahrens kann zunächst festgehalten werden, dass der damit verbundene Zeitgewinn in überschaubarem Rahmen bleibt. Auch im regulären Verfahren finden sich zahlreiche Beispiele für Mandate, die innerhalb der Verfahrensdauer eines vereinfachten Verfahrens beschlossen worden sind.[53] Eine Beschleunigung lässt sich allerdings in längeren sitzungsfreien Zeiträumen des Bundestages erreichen, etwa während der Sommerpause.

Für die Kommission waren keine Anzeichen dafür ersichtlich, dass die Anwendung des vereinfachten Verfahrens die Formulierung des Antrags auf Zustimmung durch die Bundesregierung erheblich erleichterte. Die Anträge der Bundesregierung im vereinfachten Verfahren weisen keine signifikant geringere Begründungstiefe auf. Dies vermag kaum zu überraschen, da die Bundesregierung im vereinfachten Verfahren keine Möglichkeit hat, ihren Antrag weiter zu erläutern. Daher muss bereits der Antrag alle notwendigen Informationen enthalten, um zu überzeugen.

---

45 AMIS II; UNMIS II; AMIS IV und UNMIS V.

46 Diese wurde bei AMIS IV gesondert veröffentlicht, siehe Anlage 55 zum Plenarprotokoll 16/37, S. 3470 C; bei UNMIS V erfolgt die Veröffentlichung im Zusammenhang mit der Mitteilung, dass die Zustimmung im vereinfachten Verfahren erteilt worden sei, siehe Anlage 3 zum Plenarprotokoll 16/58, S. 5755. In der 15. Wahlperiode war die PDS nicht in Fraktionsstärke im Bundestag vertreten.

47 AMIS III, UNMIS III, AMIS V; UNMIS VI und AMIS VI.

48 Eine erste Beratung erfolgte bei AMIS VI.

49 Kurz vor Abschluss der Beratungen der Kommission erfolgte der Antrag auf Entsendung eines stellvertretenden Kommandeurs der VN-Friedensmission UNMIL in Liberia im vereinfachten Verfahren, Bundestagsdrucksache 18/4768. Die Fraktion DIE LINKE. hat die Befassung des Bundestages verlangt.

50 Vgl. die Ankündigung der Abgeordneten Gesine Lötzsch, Plenarprotokoll 15/100, S. 8990 C, sowie die Äußerung des Abgeordneten Norman Paech, Plenarprotokoll 16/9, S. 596 A.

51 Vgl. auch den Hinweis bei *Andreas Paulus/Henrik Jacobs*, Die Friedens-Warte 87 (2012) 2/3, S. 23 (57) auf eine entsprechende Aussage des Abgeordneten Jan van Aken.

52 Staatssekretär Ederer, Anlage 6, S. 14; BMVg, Antworten auf den Fragenkatalog der Kommission, Anlage 9, S. 32 f.

53 Die Frist von sieben Tagen beginnt nicht mit Antragstellung, sondern mit der Verteilung der Drucksache. Die Wirkung der Zustimmung tritt dann mit Beginn des achten Tages ein. Hieraus haben sich in der 16. Wahlperiode Verfahrensdauern zwischen neun und elf Tagen ergeben.

Die hauptsächliche Erleichterung durch das vereinfachte Verfahren liegt daher darin, dass der Bundestag seine knappe Ressource Beratungszeit nicht in gleichem Maße für Einsätze von geringer Intensität und Tragweite oder eine routinemäßige Verlängerung verwendet. Die Verfahrenserleichterung folgt dabei nicht zuletzt aus dem Konsens der im Bundestag vertretenen Fraktionen, dass ein Antrag keiner ausführlichen Beratung bedarf.

4.1.4. Verfahrenspraxis der parlamentarischen Beratung

Die Anträge nach dem Parlamentsbeteiligungsgesetz werden in der Regel in zwei Beratungen des Bundestages behandelt. Nach Abschluss der ersten Beratung erfolgt die Überweisung an die zuständigen Ausschüsse. Diesem Regelfall sind in der Praxis rund 86 Prozent der Verfahren gefolgt. Lediglich in zwölf Verfahren, die alle in die 15. und 16. Wahlperiode fallen, wurde von der Möglichkeit Gebrauch gemacht, die Überweisung an die Ausschüsse ohne Aussprache zu beschließen. Davon betrafen vier Fälle Anträge auf Zustimmung im vereinfachten Verfahren, in denen die Beratung des Bundestages verlangt worden war.

Typischerweise hat die Bundesregierung die Anträge auf Zustimmung zum Einsatz bewaffneter Streitkräfte gestellt, nachdem auf internationaler Ebene ein Mandat vorlag. Das Parlamentsbeteiligungsgesetz ermöglicht jedoch auch, dass der Antrag vor der Beschlussfassung durch das zuständige Organ eines Systems gegenseitiger kollektiver Sicherheit gestellt wird, wenn der Rahmen der konkreten Mission bereits hinreichend klar ist. Eine solche Vorgehensweise kann sinnvoll sein, um die zeitliche Kompatibilität der nationalen und internationalen Verfahren zu erhöhen. Ein Beispiel hierfür ist der Antrag auf Zustimmung zur Resolute Support Mission in Afghanistan, bei der die Antragstellung durch die Bundesregierung erfolgte, bevor der Nordatlantikrat die Mission abschließend beschlossen hatte.[54]

4.2. Fehlen einer spezifischen Regelung im Parlamentsbeteiligungsgesetz zu Stäben und Hauptquartieren

Das Parlamentsbeteiligungsgesetz enthält keine spezifische Regelung über die Zustimmungsbedürftigkeit der Mitwirkung deutscher Soldatinnen und Soldaten in Stäben und Hauptquartieren. In der Gesetzesbegründung ist dazu unter Verweis auf die damals bestehende Praxis festgehalten worden, dass die Beteiligung „an ständigen integrierten sowie multinational besetzten Stäben und Hauptquartieren“ nicht als Einsatz bewaffneter Streitkräfte angesehen wird. Demgegenüber sei „bei einer Verwendung in eigens für konkrete bewaffnete Einsätze gebildeten Stäben und Hauptquartieren“ die Zustimmung des Bundestages notwendig.[55] Diese Unterscheidung zwischen ständigen Einrichtungen und ad hoc für einen Einsatz eingerichteten Führungsstrukturen ist durch mehrere Entwicklungen in der Praxis als Abgrenzungskriterium in Frage gestellt worden.

Zum einen wurde auf dem NATO-Gipfel in Lissabon beschlossen, dass mobile Elemente in den ständigen Stäben und Hauptquartieren der NATO zur Führung eines Einsatzes auch in das Einsatzgebiet verlegt werden können. Dies führt zu einer Unschärfe bei der rechtlichen Einordnung dieser mobilen Elemente. Einerseits ließe sich anführen, diese seien organisatorisch Teil eines ständigen Stabes bzw. Hauptquartiers und unterlägen damit nicht der Parlamentsbeteiligung. Andererseits übernehmen diese mobilen Elemente teilweise Funktionen, die zum Zeitpunkt der Verabschiedung des Parlamentsbeteiligungsgesetzes von ad hoc eingerichteten Stäben und Hauptquartieren geleistet wurden. Dies ließe sich dafür anführen, dass die mobilen Elemente auch nach dem Parlamentsbeteiligungsgesetz eher wie ad hoc gebildete Stäbe und Hauptquartiere zu behandeln wären.

Zum anderen bestehen Unsicherheiten auch mit Blick auf die rechtliche Einordnung von Stäben und Hauptquartieren der EU. Hintergrund ist, dass die EU nicht über eigene, permanent arbeitende, integrierte Strukturen verfügt, die mit den Hauptquartieren der NATO vergleichbar wären. Die EU greift daher zur Planung und Führung von Einsätzen auf nationale Stäbe zurück, die der EU assigniert worden sind.[56] Die personelle Zusammensetzung dieser Operational Headquarter im Falle ihrer Aktivierung erfolgt nach einem in einem rechtlich unverbindlichen Ratsdokument, dem sogenannten EU Headquarters Manning Guide[57], festgelegten Schlüssel.

Da die EU über keine ständigen Planungsstrukturen verfügt, ist sie in besonderer Weise auf die frühzeitige Bereitstellung eines Operational Headquarter durch die Mitgliedstaaten angewiesen, um eine GSVP-Mission planen

---

54 Bundestagsdrucksache 18/3246.
55 Bundestagsdrucksache 15/2742, S. 5.
56 Siehe oben unter Punkt 2.2.3, S. 15.
57 Ratsdokument 15920/11 vom 24.10.2011.

zu können. Im Rahmen von Gesprächen mit Vertretern der EU wurde darauf hingewiesen, dass Deutschland sich zwar verlässlich und mit substantiellen Beiträgen an den GSVP-Missionen beteilige, aber oftmals in der Frühphase einer Operationsplanung noch sehr zurückhaltend agiere. Dies gelte insbesondere mit Blick auf die Bereitstellung eines Operational Headquarters.

Weiterhin lässt sich feststellen, dass die Sensibilität der Bündnispartner hinsichtlich einer verlässlichen Mitwirkung in Stäben und Hauptquartieren besonders hoch ist, da diese für einen Einsatz unabdingbare Führungsfähigkeiten zur Verfügung stellen.

Im Rahmen der Kommandostruktur der NATO stellt Deutschland einen Anteil von circa 15 Prozent des Personals. Ein Ausfall in dieser Größenordnung ließe sich schon rein quantitativ kurzfristig kaum ersetzen. Auch wenn eine personelle Kompensation in quantitativer Hinsicht möglich wäre, bedeutete dies in der Regel keinen gleichwertigen Ersatz. Auch in Stäben und Hauptquartieren sind gemeinsame Übungen der multinationalen Teams von zentraler Bedeutung, um die erforderliche Qualität zu erreichen. Ein Herauslösen einzelner Teile aus den eingespielten Abläufen kann daher zu spürbaren Qualitätseinbußen führen.

Sowohl die Bundesregierung als auch die große Mehrzahl der von der Kommission angehörten Sachverständigen hat sich vor diesem Hintergrund für die Aufnahme einer Regelung zu Stäben und Hauptquartieren in das Parlamentsbeteiligungsgesetz ausgesprochen.[58]

4.3. Handlungsfähigkeit im Bündnis und Einsatzbegriff

Die Bundesregierung hat eine Reihe von Beispielen angeführt, in denen der im Parlamentsbeteiligungsgesetz niedergelegte Einsatzbegriff in der Praxis Abgrenzungsschwierigkeiten bereitet hat. Eine Klärung dieser Abgrenzungsfragen könne die Bündnisfähigkeit Deutschlands stärken.[59]

Eine erste Gruppe von Fällen betrifft Ausbildungs- und Trainingsmissionen. Diese sind nicht bereits aufgrund ihres Auftrags mandatierungspflichtig. Eine Notwendigkeit zur Mandatierung kann sich aber abhängig von der Gefährdungslage ergeben. Hier weist die Bundesregierung insbesondere darauf hin, dass sich Unwägbarkeiten daraus ergäben, dass sich die Einschätzung der Gefährdungslage im Laufe einer Mission ändern kann.[60]

In der Praxis ist vor diesem Hintergrund die Ausbildungsmission EUTM Somalia nicht mandatiert worden, solange sie in einem sicheren Umfeld in Uganda durchgeführt wurde. Mit Verlagerung der Ausbildung nach Somalia ist die Bundesregierung dazu übergegangen, für diesen Einsatz die Zustimmung des Bundestages zu beantragen. Im Fall der EUTM Mali ist ebenfalls die Zustimmung des Bundestages beantragt worden, nicht zuletzt mit Blick auf den Umstand, dass die Mission eine eigene Schutzkomponente umfasste.

Abgrenzungsprobleme hätten sich auch mit Blick auf Erkundungskommandos ergeben. Einerseits gehörten diese zu den vorbereitenden Maßnahmen, auf die eine Planung eines Einsatzes aufbaue. Andererseits eröffne § 4 Absatz 3 Nummer 1 ParlBG für Erkundungskommandos ausdrücklich den Anwendungsbereich des vereinfachten Verfahrens. Dies werfe die Frage auf, unter welchen Umständen ein Erkundungskommando der Zustimmungspflicht unterläge.[61] Auch in diesem Zusammenhang spielt die Gefährdungslage eine Rolle, so dass eine gewisse Nähe zur Frage der Mandatierung von Ausbildungsmissionen besteht.

Aus der Praxis sind keine Beispiele für ein mandatiertes Erkundungskommando ersichtlich. Allerdings wurde die Bereitstellung von Lufttransportkapazitäten für das Vorauskommando der EUTM Mali als zustimmungspflichtig angesehen, da die Verlegung des Kerns des Hauptquartiers im Concept of Operations als Phase 1 der Operation beschrieben wurde.[62]

Weiterhin sei nicht eindeutig, ob und unter welchen Umständen die Ausnahme in § 2 Absatz 2 ParlBG, nach der humanitäre Hilfsdienste und Hilfsleistungen keine bewaffneten Einsätze darstellen, auch auf humanitäre Hilfe zu Gunsten von Teilnehmern an bewaffneten Auseinandersetzungen anwendbar ist. Dies sei insbesondere für den strategischen Verwundetentransport von Bedeutung.[63]

---

58 Staatssekretär Ederer, Anlage 6, S. 14; aus der Anhörung 11.9.2014 *Winfried Nachtwei*, Stellungnahme (Anlage 19) S. 5, *Markus Kaim*, Stellungnahme (Anlage 18), S. 8 f.; *Johannes Varwick*, Stellungnahme (Anlage 20), S. 7; siehe auch *Brose* (Anm. 44), S. 9, 12 f.

59 BMVg, Antworten auf den Fragenkatalog der Kommission, Anlage 9, S. 32.

60 Staatssekretär Ederer, Anlage 6, S. 13; General Wieker, Anlage 8, S. 11 f.

61 General Wieker, Anlage 8, S. 13.

62 BMVg, Antworten auf den Fragenkatalog der Kommission, Anlage 9, S. 33 f.

63 BMVg, Antworten auf den Fragenkatalog der Kommission, Anlage 9, S. 34.

Schwierigkeiten habe die Frage der Mandatierungsbedürftigkeit schließlich bei einem geplanten kurzzeitigen Einsatz eines unbewaffneten Stabsoffiziers zur Bewertung von Gegenmaßnahmen gegen improvisierte Sprengfallen im Rahmen der VN-Mission MONUSCO bereitet. Letztlich habe man auf den Einsatz verzichtet, da dieser als mandatierungsbedürftig angesehen worden sei. Hintergrund sei insbesondere gewesen, dass die VN-Mission selbst zum Einsatz bewaffneter Mittel zur Durchsetzung ihres Auftrags legimitiert gewesen sei.[64] Allerdings ist darauf hinzuweisen, dass wohl ausgeschlossen werden konnte, dass der betroffene deutsche Soldat an dieser Durchsetzung des Missionsauftrages während seines Aufenthaltes konkret mitgewirkt hätte. Ein Zusammenhang seiner Tätigkeit mit einer bewaffneten Unternehmung bestand daher nur in einem sehr weiten Sinne.

4.4. Praxis der Formulierung von Mandaten

Das Parlamentsbeteiligungsgesetz zählt Elemente auf, die ein Antrag der Bundesregierung enthalten muss (§ 3 Absatz 2 ParlBG). Dies sind der Einsatzauftrag, das Einsatzgebiet, die rechtlichen Grundlagen des Einsatzes, die Höchstzahl der einzusetzenden Soldaten, die Fähigkeiten der einzusetzenden Streitkräfte, die geplante Dauer des Einsatzes und die voraussichtlichen Kosten einschließlich deren Finanzierung.

Die Weiterentwicklung der politischen und militärischen Rahmenbedingungen von Einsätzen können operative Anpassungen notwendig machen, die noch nicht in erheblicher Weise den Grundcharakter der Mission verändern. Enthält ein Mandat mit Blick auf die genannten Elemente zu enge Festlegungen, werden mit Blick auf solche Anpassungen Handlungsspielräume beschränkt oder es wird eine üblicherweise mit politischem Aufwand verbundene Nachmandatierung erforderlich.

Beispiele für erforderlich gehaltene Nachmandatierungen zu bestimmten militärischen Fähigkeiten waren im Rahmen des ISAF-Einsatzes die nachträgliche parlamentarische Zustimmung zum Einsatz von RECCE-Tornados im Jahr 2007[65] und zur Beteiligung deutscher Streitkräfte am Einsatz von NATO-AWACS über Afghanistan im Jahr 2009.[66]

Besondere praktische Bedeutung besitzt die Festlegung der personellen Obergrenze. Insoweit ist zunächst darauf hinzuweisen, dass die Festlegung der Obergrenze strikt zu unterscheiden ist von der Zahl der tatsächlich eingesetzten Soldatinnen und Soldaten.

Ein Beispiel, in dem die Festlegung der personellen Obergrenze unmittelbar operative Bedeutung entfaltete, ist das ISAF-Mandat des Jahres 2011.[67] Im Rahmen der festgelegten Obergrenze war eine Beteiligung deutschen Personals am Einsatz der AWACS-Flugzeuge in Afghanistan zunächst nicht möglich, obwohl die Durchhaltefähigkeit des AWACS-Verbandes damit nicht nachhaltig gesichert war. Für die kurze Zeit später im Zusammenhang mit der Nichtteilnahme an der NATO-Operation Unified Protector in Libyen doch noch erfolgte Beteiligung wurde ein separates Mandat beantragt.[68]

Ein weiteres Beispiel einer eng gefassten personellen Obergrenze betrifft die Resolute Support Mission in Afghanistan. Ursprünglich waren hierfür 800 Soldatinnen und Soldaten vorgesehen. Im Rahmen der konkreten Ausplanung des deutschen Beitrags wurde kurz vor Beantragung des Mandats die Obergrenze auf 850 Soldatinnen und Soldaten erhöht. Auch mit dieser Obergrenze sind jedoch die Handlungsspielräume noch begrenzt. Dies gilt zum einen mit Blick auf eine möglicherweise kurzfristig veränderte Sicherheitslage, für die – anders als im Rahmen der KFOR-Mission[69] – keine personelle Reserve als Vorsorge vorgesehen ist. Zum anderen sind die Handlungsspielräume begrenzt, wenn berücksichtigt wird, dass auf Deutschland als Rahmennation eine besondere Verantwortung zukommt, kurzfristig auftretende personelle Engpässe jedenfalls für einen Übergangszeitraum zu kompensieren.

Beispiele für eine enge räumliche Festlegung finden sich mit Blick auf die Mandate zu ISAF und zu der Anti-Piraterie-Operation Atalanta.

Die ISAF-Mandate beschränkten den Einsatzraum der deutschen Streitkräfte auf die ISAF-Regionen Kabul und Nord. Eine Ausnahme von dieser Regel war nur möglich, wenn dies zur Erfüllung des ISAF-Gesamtauftrages

---

64 Staatssekretär Ederer, Anlage 6, S. 14; siehe auch BMVg, Antworten auf den Fragenkatalog der Kommission, Anlage 9, S. 32 f.
65 Bundestagsdrucksache 16/4298.
66 Bundestagsdrucksache 16/13377.
67 Bundestagsdrucksache 17/4402.
68 Bundestagsdrucksache 17/5190.
69 Zur Obergrenze bei KFOR und den sogenannten Operational Reserve Forces vgl. stellvertretend den Antrag auf Bundestagsdrucksache 18/1415, S. 4 f.

unabweisbar war.[70] Demgegenüber hat das ISAF-Mandat aus dem Jahr 2014 diese Beschränkung gelockert. Einsätze deutscher Soldatinnen und Soldaten außerhalb der Regionen Kabul und Nord waren demnach für zeitlich und im Umfang begrenzte Maßnahmen zulässig, sofern diese Maßnahmen zur Erfüllung des ISAF-Gesamtauftrages erforderlich waren.[71]

Das erste Mandat für die Anti-Piraterie-Operation Atalanta definierte das Einsatzgebiet der Mission als das „Seegebiet bis zu 500 Seemeilen vor der Küste Somalias und seiner Nachbarländer."[72] Nachdem die Piraten ihren Aktionsradius auf Seegebiete südöstlich der Seychellen erweitert hatten, beschloss das Politische und Sicherheitspolitische Komitee der Europäischen Union eine Ausweitung des Operationsgebiets. Dies machte eine Anpassung des Mandats erforderlich, nach der ausdrücklich auch die Seychellen als Nachbarland Somalias aufgeführt wurden.[73]

4.5. Bedeutung zivil-militärischer Zusammenarbeit

Internationales Krisenmanagement bedarf eines breiten Instrumentariums, das von der Diplomatie über die Entwicklungszusammenarbeit und die Zusammenarbeit im Bereich Inneres und Justiz bis hin zum Einsatz militärischer Mittel reicht. In diesem Sinne eines breiten und vernetzten Ansatzes umfasst auch das Konzept der Schutzverantwortung (Responsibility to Protect) zuvörderst nichtmilitärische Mittel. Auch in Krisen, die ein militärisches Eingreifen erfordern, ist darüber hinaus ein multidimensionaler Ansatz geboten, nicht zuletzt um eine nachhaltige Stabilisierung nach Ende der bewaffneten Auseinandersetzungen zu erreichen. Die parallele Präsenz mehrerer internationaler Missionen im Rahmen einer Krisenbewältigung ist Ausdruck dieser Multidimensionalität. Dementsprechend engagiert sich auch Deutschland auf internationaler Ebene in allen Bereichen der zivilen Krisenbewältigung.[74]

Die Bundesregierung und mehrere der angehörten Sachverständigen haben vor diesem Hintergrund betont, dass die fortschreitende militärische Zusammenarbeit nicht isoliert betrachtet werden darf.[75] Zu der für eine verstärkte Bündnisintegration notwendigen gemeinsamen sicherheitspolitischen Basis gehört gerade auch ein gemeinsames Verständnis über die Bedeutung der nichtmilitärischen Komponenten sowie die Einbindung jedweden militärischen Engagements in einen übergeordneten politischen Ansatz.

4.6. Strukturierte fortlaufende Unterrichtung und ressortübergreifende Evaluierung

Ein wichtiger flankierender Baustein, um eine nachhaltige politische Unterstützung von Einsätzen im Bundestag zu erreichen und damit die Verlässlichkeit Deutschlands zu stärken, ist die Zurverfügungstellung aussagekräftiger Informationen zu der Frage, ob und inwieweit die mit einem Einsatz verfolgten Ziele erreicht werden.

Mit Blick auf die Information des Bundestages sieht das Parlamentsbeteiligungsgesetz vor, dass die Bundesregierung regelmäßig über den Verlauf der Einsätze und über die Entwicklung im Einsatzgebiet unterrichtet (§ 6 Absatz 1 ParlBG). Insbesondere informiert die Bundesregierung durch die sitzungswöchentliche schriftliche „Unterrichtung des Parlaments über die Auslandseinsätze der Bundeswehr" (UdP) sowie laufend in den Sitzungen des Verteidigungsausschusses.

In der Begründung des Gesetzentwurfs des Parlamentsbeteiligungsgesetzes wird in den Erläuterungen zu § 6 ParlBG ausgeführt, dass die Bundesregierung über die laufende Unterrichtung über die Entwicklungen im Einsatzgebiet hinaus jährlich bilanzierende Gesamtberichte zu den Einsätzen vorlegen solle. Nach Beendigung des Einsatzes solle ein Evaluierungsbericht erstellt werden, der sowohl die militärischen als auch politischen Aspekte

---

70 Vgl. zuletzt das ISAF-Mandat aus dem Jahr 2012, Bundestagsdrucksache 17/11685, S. 3 unter Punkt 8.
71 Bundestagsdrucksache 18/436.
72 Bundestagsdrucksache 16/11337, S. 4.
73 Bundestagsdrucksache 16/13187.
74 Für eine detaillierte Darstellung vgl. den Vierten Bericht der Bundesregierung über die Umsetzung des Aktionsplans „Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung", Bundestagsdrucksache 18/3213.
75 Staatssekretär Ederer, Anlage 6, S. 6; General a. D. Jones, Eingangsstatement, Sitzung vom 26.6.2014, Anlage 14, S. 52, 56 f.; Joep Wijnands, Eingangsstatement, Sitzung vom 26.6.2014, Anlage 16, S. 74. Botschafter Erdmann hat ausdrücklich betont, dass die NATO nicht nur ein militärisches Bündnis sei, Anlage 12, S. 2 f.

darstelle und bewerte.[76] Die Bundesregierung hat jedoch darauf hingewiesen, dass diese Konkretisierungen keinen Niederschlag im Gesetzestext gefunden hätten und daher nicht verbindlich seien.[77]

Im Rahmen des ISAF-Mandates legte die Bundesregierung aufgrund von Forderungen aus dem Bundestag seit Ende des Jahres 2010 jährliche Fortschrittsberichte vor.[78]

In der Praxis der Bündnispartner finden sich ebenfalls Ansätze, die die Rolle indikatorgestützter Unterrichtungen betonen.

So hat beispielsweise die Regierung Kanadas 2008 begonnen, vierteljährlich Berichte zu Kanadas Engagement in Afghanistan vorzulegen.[79] Diese enthalten Benchmarks, Fortschrittsindikatoren und Jahresziele zu den sechs Prioritäten Kanadas im Zusammenhang mit seinem Afghanistan-Engagement.[80] Die Anwendung eines indikatorgestützten Monitorings durch die kanadische Regierung geht zurück auf Empfehlungen der sogenannten Manley-Kommission.[81]

Im Rahmen der Evaluierung des niederländischen Beitrags zu ISAF wurde die Empfehlung ausgesprochen, bei künftigen Einsätzen zu Beginn ergebnisorientierte Indikatoren festzulegen. Diese könnten dem Monitoring und der Evaluierung des Einsatzes dienen.[82]

Ein Beispiel für ein traditionell stark ausgeprägtes Berichtswesen zu militärischen Einsätzen findet sich in den USA.[83] Dies ist allerdings vor dem Hintergrund des Regierungssystems der USA zu sehen, in dem sich Präsident und Kongress tendenziell antagonistisch gegenüber stehen.

Von Seiten der angehörten Sachverständigen wurde betont, dass nicht allein die Quantität der Informationen entscheidend sei. Ausschlaggebend sei vorrangig die qualitative Unterrichtung zu Schlüsselinformationen, die eine strategische Debatte erlaubten. In der Praxis sei die Gefahr groß, dass die für die Beurteilung des Einsatzerfolges zentralen Informationen nicht genügend erkennbar seien und daher eine Detailkontrolle stattfinde. Dem gelte es entgegenzuwirken.[84]

5. Friedensmissionen der Vereinten Nationen

Im Rahmen der 16 durch die Vereinten Nationen geführten Friedensmissionen sind gegenwärtig circa 107.800 Personen als Soldaten, Militärbeobachter und Polizisten eingesetzt. Deutschland beteiligt sich an diesen Missionen mit 158 Soldatinnen und Soldaten, 20 Polizistinnen und Polizisten sowie 16 Expertinnen und Experten.[85]

Die Entwicklung im Bereich der Friedensmissionen wird insbesondere durch einen Wandel hin zu robusteren und proaktiveren Mandaten und dem Bedarf an spezialisierten, teilweise kurzfristig verfügbaren Fähigkeiten geprägt, die vor allem von den entwickelten Staaten zur Verfügung gestellt werden können. Vor diesem Hintergrund kommt der Kooperation zwischen der EU und den Vereinten Nationen im Bereich der Friedensmissionen eine besondere Bedeutung zu. Aufbauend auf dem EU-Aktionsplan aus dem Jahr 2012 soll diese Zusammenarbeit durch einen Plan zu den Prioritäten 2015 bis 2018 weiter gestärkt werden.[86]

Die Perspektive eines deutschen Engagements im Verbund mit europäischen Partnern verdeutlicht den Bezug zur Frage fortschreitender Bündnisintegration, insbesondere auf der Ebene der EU.

---

76 Bundestagsdrucksache 15/2742, S. 6.

77 Antwort der Bundesregierung auf Bundestagsdrucksache 16/3740, S. 2, 4, 5.

78 Die Fortschrittsberichte sind verfügbar unter: http://www.bundesregierung.de/Content/DE/StatischeSeiten/Breg/Afghanistan/2011-12-27-fortschrittsbericht-afghanistan.html (20.4.2015).

79 Die kanadische Regierung kam damit einem Beschluss des Parlaments vom 13.3.2008 nach; House of Commons of Canada, 39th Parliament, 2nd Session, Journal 66.

80 Vgl. stellvertretend Canada's engagement in Afghanistan - quarterly report to Parliament for the period October 1 until December 31, 2010, verfügbar unter: http://publications.gc.ca/collections/collection_2011/bcp-pco/CP12-2-11-2010-eng.pdf (27.4.2015)

81 Independent Panel on Canada's Future Role in Afghanistan, Final Report, 2008, S. 36, 38, verfügbar unter http://publications.gc.ca/collections/collection_2008/dfait-maeci/FR5-20-1-2008E.pdf (24.4.2015).

82 Final evaluation: Netherlands contribution to ISAF, 2006 – 2010, 23.11.2011, S. 108, verfügbar unter: http://www.jallc.nato.int/activities/rfoids/final_evaluat_on_netherlands_participation_in_isaf%202006-2010_tcm4-825602.pdf

83 Vgl. etwa die halbjährlichen Fortschrittberichte des US Department of Defense an den Kongress, zuletzt Report on Progress toward Security and Stability in Afghanistan, October 2014, verfügbar unter: http://www.defense.gov/pubs/Oct2014_Report_Final.pdf (27.4.2015).

84 *Winfried Nachtwei*, Stellungnahme (Anlage 19) S. 3, 6; General a. D. Jones, Eingangsstatement, Sitzung vom 26.6.2014, Anlage 14, S. 59.

85 DPKO, http://www.un.org/en/peacekeeping/contributors/2015/apr15_1.pdf (Stand 30.4.2015).

86 Plan of Action to Enhance EU CSDP Support to UN Peacekeeping, 2012, Ratsdokument Nr. 11216/2012 (Limite). Vgl. zuvor EAD, Actions to enhance EU CSDP support to UN peacekeeping, Ratsdokument Nr. 17497/11. Der Prioritätenplan für die Jahre 2015-18 (Strengthening the UN-EU Strategic Partnership on Peacekeeping and Crisis Management: Priorities 2015-2018) befindet derzeit in den Beratungen der Gremien der EU.

5.1. Entwicklungen im VN-Peacekeeping

Friedensmissionen der Vereinten Nationen haben seit Mitte der 1990er-Jahre erheblich an Komplexität gewonnen. Verbunden ist dies mit einer Entwicklung zu robusteren, aber auch komplexeren multidimensionalen Mandaten. Hierbei spielt der Schutz von Zivilisten eine besondere Rolle. Dies unterscheidet diese Missionen von den klassischen VN-Blauhelm-Missionen, bei denen es primär darum ging, ein Waffenstillstandsabkommen entlang einer zwischen den Konfliktparteien vereinbarten Grenze zu überwachen. Eine Mission nach klassischem Muster ist zuletzt 2001 im Konflikt zwischen Eritrea und Äthiopien neu eingerichtet worden. Hintergrund für diese Entwicklung ist nicht zuletzt die Zunahme asymmetrischer Konflikte, die stärker in den Fokus der Vereinten Nationen gerückt sind.

Trotz der starken Tendenz zu robusteren Mandaten betonen Beobachter, dass letztlich der begleitende politische Prozess für den Erfolg einer Friedensmission entscheidend sei. Als Beispiel hierfür wird der Einsatz der „Force Intervention Brigade“ in der Demokratischen Republik Kongo im Rahmen der Mission MONUSCO angeführt. Diese 3.000 Mann umfassende Interventionsbrigade soll im Ostkongo operierende bewaffnete Gruppen abschrecken und ggf. neutralisieren.[87] Politisch begleitet wird diese Maßnahme durch die jeweiligen Sonderbeauftragten für die großen Seen und den sogenannten Peace, Security and Cooperation Framework. Gerade bei robusteren Mandaten seien politische Hintergründe und Allianzen zwischen verschiedenen Akteuren zu beachten.

Gleichzeitig zu der Tendenz zu robusteren Mandaten sind neuere VN-Missionen dadurch gekennzeichnet, dass die zivilen Komponenten eine stärkere Rolle spielen. Die gesteigerte Komplexität der Konflikte führt auch dazu, dass häufig mehrere Missionen parallel in einem Krisengebiet aktiv sind.[88] Erheblich an Bedeutung gewonnen haben auch die Aspekte Krisenprävention, Krisennachsorge sowie Maßnahmen zur Verbesserung der Menschenrechtslage. Verschiedene Aspekte der Menschenrechtslage werden von den Vereinten Nationen als wichtige Frühwarnindikatoren für einen entstehenden bzw. sich verschärfenden Konflikt angesehen.

Derzeit findet auf der Ebene der Vereinten Nationen eine grundlegende Überprüfung der konzeptionellen Grundlagen der Friedensmissionen (Stichwort „Peacekeeping-Doktrin“) statt. Hierzu wurde vom Generalsekretär der Vereinten Nationen Ende Oktober 2014 der sogenannte Peace Operations Review initiiert und eine 17-köpfige Expertengruppe unter Vorsitz des ehemaligen Staatspräsidenten von Timor-Leste, José Ramos-Horta, eingesetzt.[89] Diese soll ihren Bericht Anfang Juni 2015 dem Generalsekretär vorlegen. Der Generalsekretär wird dann zur Generalversammlung im September 2015 einen Bericht über die geplante Implementierung erstatten.

5.2. Bedarf der Vereinten Nationen und Erwartungen an Deutschland

5.2.1. Bedarf der Vereinten Nationen

Der Bedarf der Vereinten Nationen wird allgemein mit Blick auf „Enablers“ und „Force Multipliers“ als hoch eingeschätzt. Mit Blick auf das Engagement der europäischen Staaten steht dabei aus Sicht der Vereinten Nationen weniger die Höhe der Truppenzahlen als die Qualität der beteiligten Fähigkeiten im Vordergrund.

Von Deutschland und den anderen Mitgliedstaaten der EU erhoffen sich die Vereinten Nationen daher Beiträge insbesondere in den Bereichen Aufklärung, Lufttransport, Pionierwesen, vor allem zum Aufbau von Infrastruktur, medizinische Versorgung sowie bilaterale Ausrüstung und Ausbildungshilfe.[90] Große Bedeutung wird auch dem Polizeisektor und dem Aufbau staatlicher Institutionen beigemessen, nicht zuletzt, um eine friedliche Entwicklung nach Ende der Kampfhandlungen nachhaltig abzusichern. Eine Reihe dieser Fähigkeiten werden einerseits häufig schnell, andererseits nur für überschaubare Zeiträume benötigt, etwa beim Aufbau einer neuen Mission. Dies erhellt, warum die Vereinten Nationen seit kurzem für eine schnelle Zurverfügungstellung von Fähigkeiten spürbare Aufschläge auf die Standardsätze der Kostenerstattung zahlen.[91]

---

87 Sicherheitsrat der Vereinten Nationen, Resolution 2098, S/RES/2098 vom 28.3.2013.

88 Zu den Herausforderungen für die Abstimmung der Planungsprozesse paralleler Missionen vgl. *Thierry Tardy/Richard Gowan*, Building EU-UN Coherence in Mission Planning & Mandate Design, ZIF Policy Briefing November 2014.

89 Generalsekretär der Vereinten Nationen, Statement on appointment of High-Level Independent Panel on Peace Operations, 31.10.2014.

90 Zu entsprechenden Anforderungen des Department of Peacekeeping Operations an die EU vgl. *Adam Smith*, European Military Capabilities and UN Peace Operations: Strengthening the Partnership, ZIF Policy Briefing October 2014, S. 3.

91 Die Zuschläge für das sogenannte rapid deployment können bis zu 25 % betragen.

Für die Vereinten Nationen hat das Gelingen der Startphase eine besondere Bedeutung. Erfolgt der Aufwuchs einer Mission verzögert, kann dies zur Folge haben, dass Erwartungen vor Ort enttäuscht werden und das Vertrauen der Bevölkerung gegenüber der Mission nachhaltig geschwächt wird. In dieser Phase sind die Vereinten Nationen besonders abhängig von einer planbaren und verlässlichen Bereitstellung durch die Mitgliedstaaten. In diesem Zusammenhang werden auch zeitlich begrenzte Fähigkeiten für die erste Phase als bedeutsam angesehen, um die Funktionsfähigkeit einer neuen Mission zu erreichen. In der Startphase sind oftmals technologisch anspruchsvolle Aufgaben zu bewältigen. So haben Vertreter der Vereinten Nationen beispielsweise berichtet, dass die klimatischen Bedingungen in Mali eine besondere Herausforderung für den Aufbau von Infrastruktur dargestellt haben.

Ein weiteres kritisches Element für die Planung einer Mission ist die frühe Verfügbarkeit einer Rettungskette und hochwertiger medizinischer Versorgung. Aus Sicht der Vereinten Nationen stellt dies regelmäßig ein bestimmendes Element während der Truppengenerierung dar, weil zahlreiche Truppensteller solche Gesichtspunkte als Bedingung für ihre Zusagen formulierten.

Mit Blick auf den Eigenschutz der Missionen und den Schutz der Zivilisten streben die Vereinten Nationen proaktives Handeln an. Hierfür benötigen sie nicht zuletzt mit Blick auf die Größe der Einsatzräume Luftbeweglichkeit und luftgestützte Aufklärungskapazitäten. Dabei möchten die Vereinten Nationen verstärkt auf Drohnen zurückgreifen.

Steigende Bedeutung für Friedensmissionen kommt der sogenannten Intermission Cooperation[92] zu, insbesondere im Bereich der Logistik, in der Startphase einer Mission und in Situationen, in denen eine rasche, punktuelle Verstärkung des Engagements erforderlich ist. Hier kann „Intermission Cooperation“ aus Sicht der Vereinten Nationen einen Beitrag zu einer flexibleren und effizienteren Nutzung knapper Fähigkeiten leisten.

5.2.2. Zusammenarbeit der EU mit den Vereinten Nationen

Als ein wichtiger Akteur im Kontext von Friedensmissionen wird auch die EU angesehen, insbesondere um zu Beginn einer Krisenreaktion eine Brückenfunktion zu übernehmen oder parallel zu den Vereinten Nationen mit einer Mission präsent zu sein. Das Politische und Sicherheitspolitische Komitee der EU hat am 3. Juni 2012 einen Aktionsplan zur Verbesserung der Unterstützung von Friedenmissionen der Vereinten Nationen angenommen, dessen Programmzeitraum bis Ende 2014 lief.[93] Dieser sah sechs Felder vor, in denen die Kooperation der EU mit den Vereinten Nationen gestärkt werden sollte. Dazu gehörte auch ein sogenannter modularer Ansatz, nach dem die EU eine GSVP-Komponente einer Friedensmission unter Führung der Vereinten Nationen zur Verfügung stellen würde.[94] Eine Herausforderung stellt hierbei die Entwicklung einer Kommandostruktur dar, die die Anforderungen der EU an die Autonomie ihrer Entscheidungsprozesse berücksichtigt. Eine alternative Lösung könnte die Förderung von Kooperationen zwischen den Mitgliedstaaten der EU sein, die gemeinsame Beiträge zu Friedensmissionen der Vereinten Nationen leisten wollen.[95]

Gegenstand der Überlegungen ist auch eine stärkere Rolle der EU in der ersten Reaktion auf eine Krise. Dies würde dem Ziel dienen, die Zeit zu überbrücken, bis eine VN-Mission eingesetzt und vor Ort funktionsfähig ist. Möglicherweise könnten die EU-Battlegroups hier einen Beitrag leisten.[96]

Nach Auslaufen des Aktionsplans sollen in einem nächsten Schritt die Prioritäten für eine strategische Partnerschaft zwischen EU und Vereinten Nationen im Bereich von Friedensmissionen für den Zeitraum 2015 bis 2018 festgelegt werden.

---

92 Bei dieser werden bestimmte Fähigkeiten aus einer VN-Friedensmission einer anderen Friedensmission zur Verfügung gestellt, vgl. Staatssekretär Ederer, Anlage 6, S. 16.

93 Siehe oben Anm. 86.

94 *Tobias Pietz*, Die EU und das UN-Peacekeeping: Halbzeit bei Brüssels Aktionsplan, ZIF Policy Briefing Oktober 2013. Der nichtöffentliche Abschlussbericht zum Aktionsplan ist am 23. März 2015 vorgelegt worden, EEAS Dokument Nr. 457/15.

95 Umfassend zu Kooperationsmodellen *Adam Smith*, European Military Capabilities and UN Peace Operations: Strengthening the Partnership, ZIF Policy Briefing October 2014, S. 3 f., 6 f.

96 Ausführlich *Adam Smith* (Anm. 95), S. 5 f. Siehe auch *Wanda Hummel/Tobias Pietz*, Partnering for Peace: Lessons and Next Steps for EU-UN Cooperation on Peace Operations, ZIF Policy Briefing Februar 2015, S. 4.

5.3. Strategische Ausrichtung europäischer Partner

Wichtige europäische Partner Deutschlands haben in der jüngeren Vergangenheit ihr Engagement in Friedensmissionen der Vereinten Nationen verstärkt oder planen dies zu tun.[97]

Zum Beispiel haben die Niederlande im Rahmen der VN-Mission MINUSMA in Mali erstmals seit dem Massaker von Srebrenica[98] eine Führungsrolle in einer Friedensmission der Vereinten Nationen übernommen. Dieses Engagement erfolgte auf der Basis einer ausführlichen strategischen Debatte über die Ziele der niederländischen Außenpolitik im Bereich Friedensmissionen der Vereinten Nationen, die auch im niederländischen Parlament geführt wurde. Bei der Auswahl der Mission dürfte nicht zuletzt eine Rolle gespielt haben, dass die Niederlande sich in der Vergangenheit bereits stark in der Entwicklungszusammenarbeit in Mali engagiert hatten.

Die niederländischen Beiträge umfassen zum einen Aufklärungsfähigkeiten und die Bereitstellung einer „All Sources Information Unit“ zur koordinierten Auswertung strategischer Aufklärung im Umfeld eines asymmetrischen Konflikts. Diese wird insbesondere durch einen schwedischen Beitrag ergänzt.[99] Zum anderen beteiligen sich die niederländischen Streitkräfte mit Spezialkräften und Apache-Kampfhubschraubern, um den Schutz von Zivilisten mit robusten Mitteln durchsetzen zu können. Schließlich stellten die Niederlande bis Oktober 2014 mit Albert Koenders den Sonderbeauftragten des Generalsekretärs der Vereinten Nationen und Leiter von MINUSMA. Diese Beteiligung an der Führung der Mission wird als wichtige Rahmenbedingung für das niederländische Engagement angesehen.

---

97 Zu den Beiträgen der verschiedenen Mitgliedstaaten vgl. *Adam Smith* (Anm. 95), S. 2 f., 7.

98 Die in der Schutzzone von Srebrenica eingesetzten niederländischen Blauhelmsoldaten konnten den Völkermord an den bosnischen Muslimen nicht verhindern.

99 *Adam Smith* (Anm. 95), S. 2, 7. Weitere Staaten inklusive Deutschlands haben Personal für die All Sources Information Unit entsandt, um Erfahrungen für künftige VN-Beiträge zu sammeln.

Dritter Teil – Vorschläge

6. Vorschläge im Zusammenhang mit multilateralen Verbundfähigkeiten

6.1. Berichte zu multilateralen Verbundfähigkeiten

Die Kommission ist der Auffassung, dass eine weiter fortschreitende Bündnisintegration militärischer Fähigkeiten unter anderem entscheidend vom Vertrauen der Partner darin abhängt, dass die arbeitsteilig organisierten Fähigkeiten sicher und verlässlich zur Verfügung stehen, falls eine Mission auf internationaler Ebene mit deutscher Zustimmung beschlossen wird. Um das Vertrauen der Bündnispartner in die Verlässlichkeit Deutschlands zu stärken, bedarf es eines politischen Prozesses, der die mit den multilateralen Verbundfähigkeiten verknüpften Abhängigkeiten in das Bewusstsein der politischen Akteure rückt.

Daher schlägt die Kommission vor, dass die Bundesregierung zum einen jährlich einen Bericht über die multilateralen militärischen Verbundfähigkeiten vorlegt, deren Verfügbarkeit politisch gesichert werden soll. Zum anderen sollte die Bundesregierung bei der Einrichtung neuer multilateraler Verbundfähigkeiten den Bundestag frühzeitig unterrichten, um gezielte Aufmerksamkeit für die Reichweite des damit verbundenen Integrationsschrittes zu erreichen.

Demgegenüber sieht die Kommission Vorratsbeschlüsse, die die Bundesregierung abstrakt für einen gewissen Zeitraum ermächtigen würden, bestimmte militärische Fähigkeiten ohne Zustimmung des Bundestages in nicht näher absehbaren Fällen einzusetzen, nicht als zielführend an. Zunächst bestehen erhebliche verfassungsrechtliche Zweifel, ob eine abstrakte Zustimmung zu einem mandatierungspflichtigen Einsatz bestimmter Fähigkeiten die Anforderungen des konstitutiven Parlamentsvorbehalts erfüllen würde. Insbesondere dürfte im Rahmen solcher Vorratsbeschlüsse kaum eine hinreichende Bewertung der Gefahren- und Verstrickungspotenziale möglich sein, unter denen ein konkreter Einsatz einer solchen Fähigkeit stattfindet. In dieser politischen Bewertung und ihrer öffentlichen Vermittlung liegt aber eine der Hauptfunktionen des konstitutiven Parlamentsvorbehalts.[100] Selbst wenn die Bundesregierung durch einen Vorratsbeschluss rechtswirksam ermächtigt werden könnte, wäre die Verlässlichkeit im Bündnis immer noch von der fortdauernden politischen Unterstützung des Einsatzes durch den Bundestag abhängig. Dies unterstreicht, dass das Anliegen, diese politische Unterstützung nachhaltig zu sichern, primär über politische Prozesse verfolgt werden sollte.

Die vorgeschlagenen Berichte zu multilateralen Verbundfähigkeiten sollten durch folgende Änderung im Parlamentsbeteiligungsgesetz verankert werden:

1. Nach § 8 wird folgender § 9 eingefügt:

„§ 9 Multilaterale militärische Verbundfähigkeiten

(1) Die Bundesregierung legt dem Bundestag jährlich einen Bericht über die bestehenden multilateralen militärischen Verbundfähigkeiten vor, deren Verfügbarkeit politisch gesichert werden soll. Darin stellt sie die Abhängigkeiten, die mit den jeweiligen Fähigkeiten verbunden sind, und die möglichen Folgen dar, die für einen beabsichtigten Einsatz dieser Fähigkeiten entstehen, wenn sich Deutschland nicht beteiligt.

(2) Die Bundesregierung unterrichtet den Bundestag so früh wie möglich über die Einrichtung neuer multilateraler militärischer Verbundfähigkeiten, an denen die Soldatinnen und Soldaten der Bundeswehr mitwirken sollen. Nach Abschluss von Vereinbarungen oder der Annahme von Beschlüssen zu solchen Fähigkeiten legt die Bundesregierung dem Bundestag einen Bericht vor.“

2. Der bisherige § 9 wird zu § 10.

[100] BVerfGE 121, 135 (161 f.) – *AWACS Türkei*.

Begründung:

Ziel der durch § 9 eingeführten Berichte zu multilateralen militärischen Verbundfähigkeiten ist die Schaffung eines politischen Vertrauensstatus für die deutschen Beiträge zu diesen Fähigkeiten. Der Bundestag kann nach den allgemeinen Regeln des Parlamentsrechts zu diesen Berichten Stellung nehmen und sollte dieses Recht möglichst auch wahrnehmen. Die konstitutive Zustimmung des Bundestages bleibt auch bei den multilateralen militärischen Verbundfähigkeiten Voraussetzung für ihren Einsatz im Rahmen einer bewaffneten Unternehmung.

Multilaterale Verbundfähigkeiten sind die militärischen Fähigkeiten, die als arbeitsteilige Strukturen ausgestaltet worden sind. Diese Arbeitsteilung bringt zugleich gegenseitige Abhängigkeiten mit Blick auf den Einsatz solcher Fähigkeiten mit sich. Die Bereitschaft, im Rahmen der Integration militärischer Fähigkeiten in NATO und EU weitere Schritte zu gehen, wird daher entscheidend davon abhängen, dass die Verfügbarkeit solcher Fähigkeiten politisch gesichert ist, wenn ein zuständiges Beschlussgremium eines Systems gegenseitiger kollektiver Sicherheit wie der Nordatlantikrat oder der Rat der EU eine Mission beschlossen haben.

Der Begriff „multilaterale militärische Verbundfähigkeiten“ umfasst sowohl die Situation, dass eine Fähigkeit als Verbund von Beiträgen der Partner organisiert ist, als auch Formen der Zusammenarbeit, in denen sich die Partner auf bestimmte Fähigkeiten spezialisieren und diese in einem Verbund zusammenwirken. Beispiele für multilaterale Verbundfähigkeiten sind AWACS und zukünftig AGS sowie die integrierte Kommandostruktur der NATO. Ferner gehören multinationale Strukturen, wie zum Beispiel das Multinationale Kommando Operative Führung in Ulm und das Multinationale Korps Nordost in Stettin, zu den multilateralen Verbundfähigkeiten. Ein weiteres Beispiel ist die Very High Readiness Joint Task Force (VJTF), deren Funktionsfähigkeit davon abhängt, dass die Mitgliedstaaten ihre Beiträge, die sie eingebracht haben, im Einsatzfall auch tatsächlich zur Verfügung stellen. Vergleichbares gilt für die EU-Battlegroups, die als Krisenreaktionskräfte im Rahmen der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik jeweils für eine Bereitschaftsphase von sechs Monaten von einer Gruppe von Mitgliedstaaten gestellt werden. Ein Beispiel für eine multilaterale militärische Verbundfähigkeit in Form einer Spezialisierung ist das Patriot-Abwehrsystem, über das nur eine begrenzte Anzahl von Bündnispartnern verfügt.

Der Grad der Abhängigkeiten kann zwischen verschiedenen multilateralen militärischen Verbundfähigkeiten erheblich variieren. Vor diesem Hintergrund besitzt die Bundesregierung einen Ermessens- und Beurteilungsspielraum, ab welchem Grad an Abhängigkeit sie die Verfügbarkeit einer Fähigkeit politisch sichern will und für welche konkreten Fähigkeiten sie dies anstrebt.

Die Bundesregierung erklärt durch die Vorlage der jährlichen Berichte nach Absatz 1, welche konkrete Verantwortung für die multilateralen militärischen Verbundfähigkeiten aus der Bündnissolidarität folgt. Dabei sollen die Berichte einen aktuellen Gesamtüberblick über die im Rahmen der Bündnisintegration von Deutschland eingegangenen politischen Verpflichtungen und damit verbundenen Abhängigkeiten geben. Damit ist die Erwartung verbunden, dass dies auf zweierlei Weise eine vertrauensbildende Wirkung gegenüber den Partnern entfaltet. Zum einen bindet sich die Bundesregierung selbst an diese Konkretisierung der Bündnissolidarität. Zum anderen soll der Bericht im Bundestag nicht zuletzt durch seine Regelmäßigkeit ein erhöhtes Bewusstsein für die Belange der Partner schaffen. In diesem Sinne dienen die Berichte der Vorbereitung und Erleichterung der politischen Willensbildung, wenn die Bundesregierung den Bundestag um Zustimmung zum Einsatz solcher Fähigkeiten ersucht.

Bei der Darstellung der multilateralen militärischen Verbundfähigkeiten wird es oft notwendig sein, auch auf den sicherheitspolitischen Kontext einzugehen, um die mit der Fähigkeit verbundenen gegenseitigen Abhängigkeiten einordnen zu können.

Die Darstellung der gegenseitigen Abhängigkeiten, die mit einer Fähigkeit verbunden sind, soll insbesondere verdeutlichen, in welcher Weise und aufgrund welcher Umstände einerseits die Partner von einer Verfügbarkeit des deutschen Anteils an dieser Fähigkeit abhängig sind, andererseits Deutschland von der Verfügbarkeit der Anteile der Partner abhängig ist. Dies kann quantitative wie qualitative Aspekte umfassen.

Die fähigkeitsspezifische Darstellung möglicher Konsequenzen einer Nichtbeteiligung Deutschlands sollte insbesondere folgende Aspekte umfassen:

- Ob und inwieweit ein Einsatz dieser Fähigkeit ohne den deutschen Anteil gefährdet bzw. weniger durchhaltefähig ist.
- Ob und inwieweit der Einsatz anderer Fähigkeiten von der Verfügbarkeit des deutschen Anteils an einer Fähigkeit beeinträchtigt wird.
- Welche Einsatztypen von einer Beeinträchtigung oder Blockade einer Fähigkeit besonders betroffen sind.

Ferner soll hervorgehoben werden, wenn bestimmte multilaterale militärische Verbundfähigkeiten in besonderer Weise für Einsätze im Rahmen von Friedensmissionen der Vereinten Nationen relevant erscheinen.

Der Bericht über die Einrichtung einer neuen multilateralen militärischen Verbundfähigkeit (Absatz 2) soll eine zeitnahe und fokussierte Beratung der spezifischen Fragen ermöglichen, die sich mit Blick auf die jeweilige neue Fähigkeit stellen.

Nach Absatz 2 Satz 1 unterrichtet die Bundesregierung den Bundestag so früh wie möglich über die Einrichtung neuer multilateraler militärischer Verbundfähigkeiten. Der Bundesregierung steht dabei ein Beurteilungsspielraum zu, wann die Verhandlungen über die Einrichtung einer neuen multilateralen Verbundfähigkeit hinreichend fortgeschritten sind, um den Bundestag bzw. seine zuständigen Ausschüsse hierüber zu unterrichten. Die Unterrichtungspflicht im Bereich der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik der EU nach § 7 EUZBBG bleibt unberührt. Nach dieser Vorschrift unterrichtet die Bundesregierung umfassend, fortlaufend und zum frühestmöglichen Zeitpunkt, insbesondere über die in diesem Bereich zur Beratung anstehenden Rechtsakte und den voraussichtlichen weiteren Beratungsverlauf. Dokumente von grundsätzlicher Bedeutung sind auf Anforderung des Bundestages zuzuleiten.

Die Berichtspflicht nach Absatz 2 Satz 2 entsteht, wenn die Bundesregierung auf internationaler oder europäischer Ebene Vereinbarungen getroffen hat, die Verhaltenserwartungen der Bündnispartner auslösen. Eine solche Vereinbarung kann beispielsweise im Abschluss eines Memorandum of Unterstanding oder im Austausch von sogenannten Letters of Intent liegen. Ein Beispiel für eine durch Beschluss eines Organs einer internationalen Organisation eingerichtete multilaterale militärische Verbundfähigkeit ist die VJTF, die auf Beschlüssen des Nordatlantikrates beruht. Im Rahmen der EU könnten multilaterale Verbundfähigkeiten durch Beschlüsse des Rates der EU eingerichtet werden (Artikel 46 EUV). Der Bereich der exekutiven Eigenverantwortung bleibt unberührt.

Die Notwendigkeit der parlamentarischen Zustimmung zu einem Einsatz der Fähigkeit im konkreten Einsatzfall wird durch die Debatte und die Annahme eventueller Entschließungsanträge zu den Berichten nach Absatz 1 und 2 nicht eingeschränkt.

6.2. Aufnahme einer Regelung zu Stäben und Hauptquartieren in das Parlamentsbeteiligungsgesetz

Um der besonderen Bedeutung militärischer Stäbe und Hauptquartiere Rechnung zu tragen, schlägt die Kommission vor, durch eine ausdrückliche Regelung im Parlamentsbeteiligungsgesetz ein größeres Maß an Rechtssicherheit zu schaffen.

Nach § 2 wird folgender § 2a eingefügt:

„§ 2a Mitwirkung in militärischen Stäben und Hauptquartieren

Keiner Zustimmung des Deutschen Bundestages bedarf die Wahrnehmung von Funktionen in integrierten oder multinational besetzten Hauptquartieren, Dienststellen und Stäben der NATO, der EU oder einer anderen Organisation gegenseitiger kollektiver Sicherheit durch Soldatinnen und Soldaten der Bundeswehr, sofern sie sich dabei nicht im Gebiet eines bewaffneten Konflikts befinden oder dort eingesetzte Waffen unmittelbar bedienen.“

Begründung:

Das Parlamentsbeteiligungsgesetz aus dem Jahr 2005 enthält keine ausdrückliche Regelung zu Stäben und Hauptquartieren. Allerdings wurde in der Begründung des Gesetzesentwurfs das Verständnis festgehalten, dass die Beteiligung deutscher Soldatinnen und Soldaten „an ständigen integrierten sowie multinational besetzten Stäben und Hauptquartieren“ nicht als Einsatz bewaffneter Streitkräfte angesehen wird. Demgegenüber sei bei einer Verwendung in eigens für konkrete bewaffnete Einsätze gebildeten Stäben und Hauptquartieren die Zustimmung des Bundestages notwendig (Bundestagsdrucksache 15/2742, S. 5).

Diese Rechtslage hat in der Vergangenheit zu verschiedenen Abgrenzungsfragen geführt, etwa beim personellen Aufwuchs ständiger Stäbe in Krisenzeiten. Zudem hat sich durch neue Entwicklungen in der NATO und der EU der Bedarf nach einer ausdrücklichen Regelung im Parlamentsbeteiligungsgesetz verstärkt.

Zum einen ist die Abgrenzung zwischen ständigen und nichtständigen Stäben nicht unmittelbar anschlussfähig für Stäbe und Hauptquartiere, die zur Führung von Missionen der EU im Rahmen der GSVP eingerichtet werden.

Die EU verfügt derzeit nicht über dauerhaft arbeitende Stäbe oder Hauptquartiere. Die EU greift daher zur Planung und Führung von Einsätzen auf nationale Stäbe zurück, die der EU assigniert worden sind. Nicht angemessen erscheint die formale Unterscheidung zwischen ständigen und nichtständigen Stäben zum anderen mit Blick auf die neu eingerichteten mobilen Elemente der ständigen Stäbe und Hauptquartiere der NATO. Wenn diese mobilen Elemente in ein Gebiet eines bewaffneten Konfliktes verlegen, sind die Soldatinnen und Soldaten möglicherweise einer konkreten Gefährdung ausgesetzt. Die formale Unterscheidung zwischen ständigen Stäben und ad hoc gebildeten Stäben wird daher aufgegeben.

Neues Abgrenzungskriterium ist die Verlegung deutscher Soldatinnen oder Soldaten im Rahmen eines Stabes in ein Gebiet eines bewaffneten Konflikts. Hintergrund ist, dass damit typischerweise eine erhöhte militärische Gefahr für die Soldatinnen und Soldaten verbunden ist. Aus diesem Grund soll auch die Verlegung von mobilen Elementen eines ständigen Stabes in das Gebiet eines bewaffneten Konflikts der Zustimmungspflicht unterliegen.

Der Begriff des bewaffneten Konflikts knüpft an die völkerrechtliche Begrifflichkeit mit ihrem Bezug auf organisierte Gewaltanwendung bewaffneter Gruppen an. Der völkerrechtliche Begriff ermöglicht aber noch keine eindeutige Bestimmung des relevanten Gebiets, da unterschiedliche Vorschriften des humanitären Völkerrechts einen unterschiedlichen räumlichen Anwendungsbereich haben. Deshalb sollte der Begriff „Gebiet eines bewaffneten Konflikts“ im Lichte einer im Zweifel parlamentsfreundlichen Auslegung des Umfangs der Zustimmungspflicht nicht zu eng ausgelegt werden. Hierzu zählen nicht nur die Zonen aktiver Feindseligkeiten („zones of active hostilities“), sondern alle Gebiete, in denen die konkrete Möglichkeit einer Einbeziehung in bewaffnete Auseinandersetzungen besteht. Insbesondere ist nicht erforderlich, dass in dem Gebiet, in das der Stab oder das Hauptquartier verlegt wird, bereits Kampfhandlungen unmittelbar bevorstehen. Ausreichend ist, dass bei nicht unwahrscheinlichen Konfliktverläufen eine Einbeziehung in eine bewaffnete Unternehmung konkret zu erwarten ist. Ebenso kommt es nicht darauf an, ob eine Gefahr für die Soldatinnen und Soldaten von regulären oder irregulären Kämpfern ausgeht.

Dass die Verlegung mobiler Elemente eines Stabes in ein Gebiet eines bewaffneten Konflikts künftig die Zustimmung des Bundestages erfordert, schränkt die Bündnisfähigkeit Deutschlands nicht ein. Insbesondere können deutsche Soldatinnen und Soldaten ohne Unterbrechung oder Verzögerung an einem solchen mobilen Element mitwirken, da dies – soweit im Einsatzfall erforderlich – aufgrund der Eilfallregelung des § 5 ParlBG nicht von einer vorherigen Zustimmung des Bundestages abhängt. Zudem gehören die Stäbe und Hauptquartiere der NATO und der EU zu den multilateralen Verbundfähigkeiten, deren Verfügbarkeit durch die Berichte nach § 9 ParlBG in Zukunft politisch gesichert werden soll. Dies gilt in besonderem Maße für die mobilen Elemente solcher Stäbe und Hauptquartiere.

Keine Mitwirkung in integrierten bzw. multinationalen Stäben liegt vor, wenn Soldatinnen und Soldaten der Bundeswehr militärische Waffen unmittelbar (fern-)gesteuert einsetzen. Daher bleibt zum Beispiel die direkte Steuerung einer bewaffneten Drohne zustimmungspflichtig, auch wenn sie räumlich oder organisatorisch aus einem Stab oder Hauptquartier heraus erfolgen würde.

6.3. Kontakte mit Parlamentariern der Bündnispartner

Auch wenn das Vertrauen zwischen Bündnispartnern zuvörderst durch die Zusammenarbeit im Bündnis und auf Regierungsebene entsteht, kann auf parlamentarischer Ebene in diesem Prozess ein ergänzender Beitrag geleistet werden. Dies gilt insbesondere, wenn berücksichtigt wird, dass auch die Regierungen der Bündnispartner nicht zuletzt ihren Parlamenten gegenüber begründen müssen, wie die Verfügbarkeit neu eingerichteter multilateraler Verbundfähigkeiten politisch gesichert wird.

Daher empfiehlt die Kommission, die Kontakte zu den Abgeordneten in den Parlamenten der Bündnispartner zu nutzen, um das wechselseitige Verständnis in sicherheitspolitischen und –strategischen Fragen zu stärken. Dies kann auch einen Beitrag dazu leisten, in den Parlamenten die Aufmerksamkeit für die europäische Dimension der multilateralen Verbundfähigkeiten zu erhöhen.

Als Foren hierfür bieten sich zum einen die Parlamentarische Versammlung der NATO und im Rahmen der EU die 2012 neu eingerichtete „Interparlamentarische Konferenz für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik

und die Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik“ an.[101] Zum anderen können regelmäßige Kontakte aus der Ebene der zuständigen Ausschüsse hilfreich sein. Dies gilt insbesondere für die Parlamente von Bündnispartnern, mit denen eine vergleichsweise enge sicherheits- und verteidigungspolitische Kooperation besteht. Ebenso könnte der Meinungs- und Informationsaustausch mit den zuständigen Ausschüssen des Europäischen Parlaments intensiviert werden, etwa über regelmäßige gemeinsame Sitzungen oder die Einladung von Abgeordneten des Europäischen Parlaments zu bestimmten Tagesordnungspunkten des Auswärtigen Ausschusses bzw. des Verteidigungsausschusses des Bundestages.

Weiterhin empfiehlt die Kommission zu prüfen, inwieweit der Informationsaustausch mit Parlamenten von Bündnispartnern, mit denen die sicherheitspolitische Zusammenarbeit besonders eng ausgeprägt ist, stärker institutionalisiert werden kann. Dies könnte beispielsweise mit Blick auf die Beratungen zu multilateralen Verbundfähigkeiten und die Kriterien und Ergebnisse der Evaluierung von Einsätzen geschehen.

7. Klärungen zum Einsatzbegriff

Die Kommission empfiehlt mit Blick auf die in den Beratungen aufgeworfenen Abgrenzungsfragen[102] eine gesetzgeberische Klarstellung des Einsatzbegriffs, die verdeutlicht, bei welchen praktisch relevanten Einsatztypen typischerweise eine Einbeziehung in eine bewaffnete Unternehmung nicht zu erwarten und eine Zustimmung des Bundestages nicht erforderlich ist. Sie sieht insbesondere Klärungsbedarf mit Blick auf bestimmte Einsatztypen, bei denen die Soldatinnen und Soldaten entweder unbewaffnet sind oder lediglich zum Zwecke der Selbstverteidigung Waffen mit sich führen. Dies sind die Bereitstellung von Logistikdienstleistungen und medizinischer Versorgung, sowie die Entsendung von Ausbildungs- und Beobachtermissionen.

Der Einsatz bewaffneter Streitkräfte bedarf nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts aus zwei Gesichtspunkten verfassungsrechtlich einer besonderen Legitimation: zum einen wegen des erheblichen Risikos für Leben und Gesundheit deutscher Soldatinnen und Soldaten, zum anderen aufgrund des politischen Eskalations- und Verstrickungspotenzials.[103] Diese zwei Aspekte leiten auch die Auslegung des Einsatzbegriffes. Während die Frage des konkreten Risikos für Leben und Gesundheit deutscher Soldatinnen und Soldaten letztlich immer eine Einzelfallbewertung voraussetzt, lassen sich bestimmte Typen von Einsätzen identifizieren, in denen das Eskalations- und Verstrickungspotenzial regelmäßig als geringfügig einzuschätzen ist.

Die Kommission geht dabei davon aus, dass einerseits nicht jede mittelbare Unterstützungshandlung für einen bewaffneten Einsatz zu einer Einbeziehung in eine bewaffnete Unternehmung führt. Insofern ist zwischen Unterstützungsleistungen, die zu einer völkerrechtlichen Verantwortlichkeit Deutschlands führen können, und der enger definierten, verfassungsrechtlich den Parlamentsvorbehalt auslösenden Einbeziehung in eine bewaffnete Unternehmung zu unterscheiden. Andererseits setzt eine angemessene verfassungsrechtliche Einordnung von Unterstützungsleistungen voraus, dass ein Handlungsverbund integrierter Streitkräfte in seiner Gesamtheit erfasst und nicht in einzelne Systemkomponenten aufgespalten wird. Unbewaffnete Soldaten der Bundeswehr sind auch ohne persönliche Gefährdung in eine bewaffnete Unternehmung einbezogen, wenn sie als wesentlicher Teil des den bewaffneten Einsatz durchführenden militärischen Systems handeln.[104] Die vom Bundesverfassungsgericht angeführten Beispiele verdeutlichen, dass die Beiträge eine spezifische Nähe zum Waffeneinsatz aufweisen müssen. So ist in eine bewaffnete Unternehmung einbezogen, wer eine die bewaffnete Operation unmittelbar leitende Aufklärung betreibt. Im Umkehrschluss führt die Beteiligung an der allgemeinen Lageaufklärung noch nicht zu einer solchen Einbeziehung.

Bei Logistikdienstleistungen liegt eine Einbeziehung in eine bewaffnete Unternehmung demnach vor, wenn ihre Bereitstellung eine hinreichend spezifische Nähe zur Anwendung von Waffengewalt[105] aufweist. Allgemeine Logistikdienstleistungen ohne einen solchen Bezug zu Kampfhandlungen fallen nicht in den Bereich der zustimmungspflichtigen Einsätze. Die Bereitstellung medizinischer Versorgung weist ebenfalls keinen unmittelbaren Bezug zum Waffeneinsatz auf, auch wenn ihre Verfügbarkeit Voraussetzung für die Durchführung einer bewaff-

---

[101] *Wolfgang Wagner*, Protokoll 11.9.2014, S. 47 f. Zur Rolle parlamentarischer Versammlungen für den Informations- und Meinungsaustausch vgl. *Felix Arndt*, Parliamentary Assemblies, International, in Wolfrum (Hrsg.), Max Planck Encyclopedia of Public International Law, Stand: März 2013, Rn. 85, 111.

[102] Vgl. oben unter 4.3, S. 24.

[103] BVerfGE 121, 135 (161) – *AWACS Türkei*.

[104] BVerfGE 121, 135 (168) – *AWACS Türkei*.

[105] BVerfGE 121, 135, (165) – *AWACS Türkei*.

neten Unternehmung ist. Erfolgt sie außerhalb des Gebiets eines bewaffneten Konflikts und damit ohne spezifische Gefährdung der Soldatinnen und Soldaten, unterfällt sie daher regelmäßig nicht dem Parlamentsvorbehalt. Diese empfohlenen Klarstellungen sind nicht zuletzt mit Blick auf bestehende und mögliche künftige multilaterale Verbundfähigkeiten in den Bereichen Logistik und medizinische Versorgung von Bedeutung.

Eine gesetzgeberische Klarstellung, wann und unter welchen Gesichtspunkten Ausbildungsmissionen dem Parlamentsvorbehalt unterliegen, entspricht aus Sicht der Kommission der zunehmenden Bedeutung dieses Einsatztyps, der gerade im Bereich der EU auch in Zukunft ein wichtiger sicherheitspolitischer Baustein sein wird. Schon nach derzeitiger Rechtslage sind Ausbildungsmissionen mit Blick auf ihren Zweck nicht mandatierungspflichtig. Sie können allerdings der Zustimmung des Bundestages bedürfen, wenn die Soldaten in einem gefährlichen Umfeld eingesetzt werden und Maßnahmen zur bewaffneten Eigensicherung konkret zu erwarten sind.

Auch Beobachtermissionen gehören zu den Arten von Missionen, deren Eskalations- und Verstrickungspotenzial in der Regel gering ist. Sie lassen sich daher etwa abgrenzen von Friedensmissionen mit einer weit verstandenen Befugnis zur Selbstverteidigung. Missionen mit einer solchen Befugnis unterliegen nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts dem Parlamentsvorbehalt.[106]

Dass bei den genannten Einsatztypen typischerweise keine Einbeziehung in eine bewaffnete Unternehmung zu erwarten ist, ändert nichts daran, dass die Bundesregierung im Rahmen der bestehenden Unterrichtungspflichten den Bundestag über solche Missionen informieren soll. Insbesondere ist eine rechtzeitige Befassung der zuständigen Ausschüsse angezeigt, nicht zuletzt um eine parlamentarische Kontrolle zu ermöglichen, ob ausnahmsweise eine Zustimmung des Bundestages erforderlich ist. Mit Blick auf Missionen im Rahmen der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik der EU folgt eine umfassende Pflicht zur Unterrichtung bereits aus § 7 EUZBBG.

Die Kommission empfiehlt daher, das Parlamentsbeteiligungsgesetz wie folgt zu ändern:

7.1. Änderung von § 2 ParlBG

§ 2 wird wie folgt geändert:

1. In Absatz 1 wird vor „zu erwarten ist“ das Wort „konkret“ eingefügt.

Erläuterung:

Die Formulierung im bestehenden § 2 Absatz 1 geht zurück auf das Urteil des Bundesverfassungsgerichts aus dem Jahr 1994 (BVerfGE 90, 286 (388) – *Auslandseinsätze der Bundeswehr*). Die Einfügung des Wortes „konkret“ ist eine klarstellende Übernahme der Formulierung aus der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfGE 121, 135 (164 ff.) – *AWACS Türkei*).

2. Absatz 2 wird wie folgt gefasst:

„Eine Einbeziehung in eine bewaffnete Unternehmung ist nicht zu erwarten bei

1. vorbereitenden Maßnahmen und Planungen, einschließlich Erkundungskommandos;
2. a) humanitären Hilfsdiensten und Hilfsleistungen der Streitkräfte,
   b) logistischer Unterstützung ohne Bezug zu Kampfhandlungen,
   c) der Bereitstellung medizinischer Versorgung außerhalb des Gebiets eines bewaffneten Konflikts,
   d) Ausbildungsmissionen,

   wenn Waffen lediglich zum Zweck der Selbstverteidigung bzw. zu Ausbildungszwecken mitgeführt werden;
3. Beobachtermissionen der Vereinten Nationen oder eines anderen Systems gegenseitiger kollektiver Sicherheit, die aufgrund des begrenzten Risikos keine Befugnis zur bewaffneten Durchsetzung eines Einsatzauftrages haben und bei denen Waffen lediglich zum Zweck der Selbstverteidigung mitgeführt werden.“

[106] BVerfGE 90, 286 (387 f.) –*Auslandseinsätze der Bundeswehr*.

Begründung:

Die Neufassung von Absatz 2 sieht vor, dass bei vorbereitenden Maßnahmen, Planungen und bestimmten Einsätzen keine Einbeziehung in eine bewaffnete Unternehmung zu erwarten ist. Eine Beteiligung deutscher Soldatinnen und Soldaten an solchen Einsätzen bedarf daher auch nicht der Zustimmung des Bundestages nach § 1 Absatz 2, es sei denn, die gesetzliche Vermutung wird durch konkrete Umstände widerlegt. Diese Regelungstechnik soll das systematische Zusammenwirken von Absatz 1 und 2 klarer zum Ausdruck bringen als die bisherige teilweise Doppelung der Voraussetzungen für das Vorliegen eines bewaffneten Einsatzes.

Die Änderung von Absatz 2 Nummer 1 stellt klar, dass Erkundungskommandos zu den vorbereitenden Maßnahmen und Planungen gehören. Unter der bisherigen Rechtslage war dies nicht eindeutig, da § 4 Absatz 3, 1. Spiegelstrich ParlBG für Erkundungskommandos den Anwendungsbereich des vereinfachten Zustimmungsverfahrens eröffnet. Dem lag die Annahme zugrunde, dass Erkundungskommandos der Zustimmung des Bundestages bedürfen können, wenn sie in einem gefährlichen Umfeld durchgeführt werden, in dem zu erwarten ist, dass das Erkundungskommando in eine bewaffnete Auseinandersetzung einbezogen wird. Aufgrund der Erfahrungen seit Inkrafttreten des Parlamentsbeteiligungsgesetzes wird davon ausgegangen, dass Erkundungskommandos typischerweise nicht in einem solchen Umfeld durchgeführt werden. Eigenständig mandatierte Erkundungskommandos sind dem entsprechend in der Praxis nicht durchgeführt worden.

Die Änderung von Absatz 2 erweitert in Nummer 2 zunächst den Katalog von Missionen, bei denen typischerweise eine Einbeziehung in eine bewaffnete Unternehmung nicht zu erwarten ist und die daher nicht per se einen bewaffneten Einsatz im Sinne des Parlamentsbeteiligungsgesetzes darstellen, um die folgenden Beispiele: logistische Unterstützung ohne Bezug zu Kampfhandlungen (lit. b)), Bereitstellung medizinischer Versorgung außerhalb des Gebiets eines bewaffneten Konflikts (lit. c)) und Ausbildungsmissionen (lit. d)).

Auch Missionen dieser Typen können im Einzelfall zustimmungspflichtig sein, wenn ausnahmsweise aufgrund der militärischen Gefährdungslage eine Einbeziehung der Soldatinnen und Soldaten in bewaffnete Unternehmungen konkret zu erwarten ist.

Weiterhin der Zustimmung des Bundestages bedarf logistische Unterstützung, die einen Bezug zu Kampfhandlungen aufweist. Dies kann insbesondere dann der Fall sein, wenn Personen oder Waffen im Zusammenhang mit einem laufenden Einsatz in das Gebiet der Kampfhandlungen geflogen werden. Gleiches gilt für die Betankung von Kampfflugzeugen während eines konkreten Einsatzfluges. Ein Beispiel für eine hinreichend weit von Kampfhandlungen entfernte logistische Unterstützung wird hingegen regelmäßig die Zurverfügungstellung von Lufttransportkapazitäten beim Aufbau von Friedensmissionen der Vereinten Nationen sein.

Die Formulierung „Bereitstellung medizinischer Versorgung außerhalb des Gebiets eines bewaffneten Konflikts“ zielt insbesondere auf die Bereitstellung klinischer Akutversorgung (Behandlungsebene 3 der NATO-Nomenklatur) und je nach Gefährdungslage vor Ort auch der notfallchirurgischen Versorgung (Behandlungsebene 2). Ebenfalls umfasst ist der Verwundetentransport aus einem Lazarett in einem gesicherten Umfeld in den Heimatstaat der Soldatin oder des Soldaten.

Nummer 3 nimmt die Beteiligung an Beobachtermissionen im Rahmen der Vereinten Nationen oder eines anderen Systems gegenseitiger kollektiver Sicherheit in den Anwendungsbereich der Vorschrift auf, wenn die eingesetzten Soldatinnen und Soldaten aufgrund des begrenzten Risikos keine Befugnisse zur bewaffneten Durchsetzung des Missionsauftrages haben. Bei solchen Missionen besteht typischerweise keine konkrete Verstrickungs- und Eskalationsgefahr bzw. konkrete Wahrscheinlichkeit einer Selbstverteidigungssituation. Deshalb sind sie nicht zustimmungspflichtig.

Eine ausdrückliche zahlenmäßige Höchstgrenze wird nicht festgelegt. Zwar kann die Größe einer Beobachtermission ein möglicher Indikator für die Beurteilung der Frage sein, ob das Risiko der Mission für eine Privilegierung nach Nummer 3 hinreichend begrenzt ist. Eine zahlenmäßige Obergrenze würde jedoch der Komplexität der notwendigen Prognoseentscheidung nicht gerecht werden.

Als Systeme gegenseitiger kollektiver Sicherheit werden neben den Vereinten Nationen insbesondere die NATO und die EU angesehen. Die Vorschrift könnte in der Zukunft auch auf Beobachtermissionen der OSZE, bei denen zur Selbstverteidigung bewaffnete deutsche Soldatinnen und Soldaten mitwirken, Anwendung finden.

7.2. Folgeänderung in § 4 Absatz 3 ParlBG zu Erkundungskommandos

§ 4 wird wie folgt geändert:

In Absatz 3 wird der erste Spiegelstrich gestrichen.

Begründung:

Die Streichung von Erkundungskommandos aus dem Anwendungsbereich des vereinfachten Verfahrens ist eine Folgeänderung zu der vorgeschlagenen Klarstellung in § 2 Absatz 2 Nummer 1, nach der Erkundungskommandos keine zustimmungspflichtigen Einsätze sind.

8. Empfehlungen zur Formulierung von Mandaten

8.1. Spielräume bei der Ausgestaltung von Mandaten

Die Kommission empfiehlt, dass die Bundesregierung bestehende Spielräume bei der Formulierung von Anträgen auf Zustimmung zu einem bewaffneten Einsatz stärker nutzt, um mit größerer Flexibilität auf Entwicklungen während der Laufzeit des Mandats reagieren zu können. Dies betrifft insbesondere die Punkte Obergrenze der einzusetzenden Soldatinnen und Soldaten, Einsatzgebiet sowie die Benennung der Fähigkeiten der einzusetzenden Streitkräfte.

Eine Gestaltung der Mandate, die der Bundesregierung Spielräume für die operative Umsetzung der strategischen Ziele eines Einsatzes lässt, entspricht der verfassungsrechtlichen Aufgabenteilung zwischen Parlament und Regierung. Der durch den Parlamentsvorbehalt hergestellte Entscheidungsverbund zwischen Parlament und Regierung[107] betrifft die strategische Entscheidung über das „Ob“ der Anwendung militärischer Gewalt. Für diese Entscheidung trägt der Bundestag fortlaufend Mitverantwortung.[108] In der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts wird betont, dass die Entscheidung über die konkreten Modalitäten und den Umfang eines Einsatzes jedoch in der Alleinzuständigkeit der Bundesregierung verbleibt.[109] Vor diesem Hintergrund dient der Umstand, dass die Mandate von der Bundesregierung formuliert werden und das Parlament diese nicht ändern kann, auch dem Schutz des Bereichs der exekutiven Eigenverantwortung.

Eine Mandatierung, die der Bundesregierung Spielräume für die operative Umsetzung lässt, kann auch mit Blick auf eine hinreichend frühzeitige Beteiligung des Bundestages angezeigt sein. So weist das Bundesverfassungsgericht darauf hin, dass aus Gründen der Verfahrenssicherung die Parlamentsbeteiligung in der Regel zu einem Zeitpunkt erfolgen müsse, zu dem die materielle Entscheidung über eine Anwendung von Waffengewalt noch nicht erfolgt sei.[110] Eine in diesem Sinne rechtzeitige Parlamentsbeteiligung kann aber unter Umständen nur dann möglich sein, wenn operative Details noch nicht abschließend geklärt sind.

Für eine flexiblere Bestimmung der Personalobergrenze stehen verschiedene Instrumente zu Verfügung. Die Obergrenze kann zunächst mit hinreichend Spielraum für mögliche Bedarfsszenarien festgelegt werden. Dies würde dazu führen, dass im Regelfall die Zahl der eingesetzten Soldatinnen und Soldaten deutlich unter der Obergrenze liegt.

Weiterhin kann ausdrücklich eine Reserve festgelegt werden, die eine Erhöhung der Zahl des eingesetzten Personals für einen bestimmten Zeitraum oder einen bestimmten Zweck ermöglicht. Dies gilt insbesondere, wenn Deutschland als Rahmennation besondere Verantwortung für das Gelingen des Einsatzes übernommen hat. Diese Verantwortung umfasst auch, vorrangig und kurzfristig auf eine veränderte Lage zu reagieren bzw. auftretende Lücken jedenfalls übergangsweise zu schließen.

Auch bei der Bestimmung des Einsatzgebiets sollten in der Regel offene Beschreibungen verwendet werden, die eine Anpassung an operative Entwicklungen zulassen.

---

[107] BVerfGE 123, 135 (161) – *AWACS Türkei*.
[108] BVerfG, Beschluss vom 13.10.2009 – *KFOR*, http://www.bverfg.de/entscheidungen/es20091013_2bve000408.html, Rn. 18.
[109] BVerfGE 90, 286 (389) – *Auslandseinsätze der Bundeswehr*; 123, 135 (161 f.) – *AWACS Türkei*.
[110] BVerfGE 123, 135 (167), Rn. 80 – *AWACS Türkei*.

Die Kommission verkennt nicht, dass die Abgrenzung zwischen Grundsatzentscheidung und operativer Umsetzung in der konkreten Anwendung nicht immer ohne Schwierigkeiten sein wird. Die Einräumung größerer Spielräume bei der Gestaltung von Mandaten geht deshalb einher mit einer Verpflichtung, den Bundestag im Rahmen der bestehenden Unterrichtungsregelungen zu informieren, in welcher Weise die Spielräume genutzt werden und welche Veränderungen der Lage dem zugrunde liegen. Dies ermöglicht dem Parlament festzustellen, ob die strategischen Rahmenbedingungen des Einsatzes beim Ausschöpfen der Spielräume eingehalten werden. Diese Abgrenzung wird umso leichter möglich sein, je deutlicher in den Beratungen des Mandats die Szenarien benannt worden sind, für die die Flexibilität benötigt wird.

8.2. Spezifische Flexibilitätsanforderungen bei Friedensmissionen der Vereinten Nationen

Mit Blick auf die Mandatierung einer deutschen Beteiligung an Friedensmissionen der Vereinten Nationen können sich spezifische Flexibilitätsanforderungen ergeben. Die Kommission empfiehlt, den Bedarf der Vereinten Nationen in diesen Punkten zu berücksichtigen.

So sollte beispielsweise die Zurverfügungstellung von logistischer Unterstützung vorausschauend mandatiert werden.[111] Dies könnte schon dann geschehen, wenn sich gute Gründe dafür anführen lassen, dass die Vereinten Nationen im kommenden Mandatszeitraum solche Dienstleistungen anfragen werden. Nicht erforderlich ist, dass bereits feststeht, zu welchem konkreten Zeitpunkt eine solche Anfrage erfolgen wird.

Ein Zeichen für erhöhten Flexibilitätsbedarf kann auch sein, dass zum Zeitpunkt der Verlängerung eines Mandates auf nationaler Ebene bereits Diskussionen auf der Ebene der Vereinten Nationen erkennbar sind, die zu Veränderungen des Bedarfs einer Mission führen können. Um die zeitliche Kompatibilität zwischen den Verfahren auf Ebene der Vereinten Nationen und auf nationaler Ebene effizient zu gestalten, sollte dann bei der Formulierung des Antrags auf die absehbaren Entwicklungen Rücksicht genommen werden, um eine zeitnahe Nachmandatierung überflüssig zu machen.

Ein besonderer Flexibilitätsbedarf kann sich bei Friedensmissionen ergeben, wenn die anfängliche Krisenreaktion zum Beispiel unter Führung der EU durch eine EU-Battlegroup erfolgt ist, die dann von der Friedensmission unter der Führung der Vereinten Nationen abgelöst wird. Zum Aufbau der VN-geführten Mission kann es dabei notwendig sein, weiterhin auf diese Kräfte und die daran beteiligten deutschen Soldatinnen und Soldaten zurückzugreifen. Daher sollte schon bei der Formulierung des anfänglichen Mandats geprüft werden, ob die Übertragung der Führung auf die Vereinten Nationen vorausschauend abgebildet werden kann. Dies würde zum einen eine erneute kurzfristige Mandatierung entbehrlich machen, zum anderen könnte es Deutschland bzw. der EU erleichtern, sich mit größerem Gewicht frühzeitig in die Planung der VN-geführten Mission einzubringen.

Mit Blick auf die Praxis der Vereinten Nationen, bestimmte Fähigkeiten, insbesondere im Bereich der Logistik, verschiedenen Friedensmissionen zur Verfügung zu stellen („Intermission Cooperation“) empfiehlt die Kommission, diesen Bedarf soweit möglich bei der Mandatsformulierung zu berücksichtigen. So könnte vorgesehen werden, dass bestimmte Fähigkeiten temporär zur Unterstützung von bestimmten anderen Missionen der Vereinten Nationen eingesetzt werden können. Dies erscheint insbesondere dann sinnvoll, wenn die Vereinten Nationen ihrerseits bereits festgelegt haben, zwischen welchen Missionen eine solche übergreifende Zusammenarbeit stattfinden soll.[112]

9. Strategische Debatte über verstärktes Engagement im Bereich Friedensmissionen der Vereinten Nationen

Nach der Einschätzung der Kommission wird der Bedarf der Vereinten Nationen an militärischen Hochwertfähigkeiten für Friedensmissionen tendenziell weiter steigen. Wenn Deutschland, insbesondere in Kooperation mit seinen europäischen Partnern, in diesem Bereich mehr Verantwortung übernehmen will, sind eine Reihe strategischer Entscheidungen zu treffen, wie dieses Ziel umgesetzt werden soll. Insbesondere betrifft dies die Fragen mit

---

[111] Ein Beispiel für eine solche Mandatierung ist die vorsorgliche Aufnahme von Transportfähigkeiten in den Antrag zur Fortsetzung der Beteiligung an der VN-Mission MINUSMA, Bundestagsdrucksache 18/1416, obwohl die entsprechenden Flugzeuge mit Ablauf des Vorgängermandats zunächst aus dem operativen Einsatz herausgelöst werden wurden.

[112] In diesem Sinne nun bereits der Antrag der Bundesregierung zur Beteiligung an der VN-Mission UNMIL in Liberia, Bundestagsdrucksache 18/4768, Punkte 2, 3, 7.

welchen Fähigkeiten, im Verbund mit welchen Partnern und in welchen Regionen und Krisenszenarien sich Deutschland engagieren will.

Vor diesem Hintergrund regt die Kommission an zu prüfen, ob Deutschland bestimmte Fähigkeiten benennen kann, mit denen es sich im Rahmen von Friedensmissionen typischerweise besonders engagieren möchte. Diese könnten jeweils den Kern eines deutschen Beitrags zu Missionen bilden, an denen Deutschland mitwirken will, ohne dass damit eine Verengung auf diese Spezialisierungen verbunden sein sollte. Ein solches Profil könnte sich zu einem Markenzeichen Deutschlands im Bereich Friedensmissionen entwickeln und damit die Sichtbarkeit des deutschen Beitrags erhöhen.

Auch mit Blick auf ein stärkeres deutsches Engagement im Bereich der Vereinten Nationen ist die Kooperation mit den europäischen Partnern von erheblicher Bedeutung. So könnte Deutschland im Verbund mit europäischen Partnern bestimmte, möglicherweise funktional oder räumlich benachbarte Komponenten einer Friedensmission übernehmen. Weiterhin könnten in bestimmten Bereichen multilaterale Verbundfähigkeiten geschaffen werden, die auch für Einsätze im Bereich von Friedensmissionen von Bedeutung sind. Die Entwicklung solcher Fähigkeiten könnte an Überlegungen aus dem Aktionsplan der EU zum VN-Peacekeeping aufbauen, nach denen die EU bestimmte Module in Rahmen von Friedensmissionen der Vereinten Nationen bereitstellt oder die Bereitstellung einer Fähigkeit durch eine Gruppe von Mitgliedstaaten unterstützt.[113] Eine mögliche Komponente könnte beispielsweise durch eine EU-Battlegroup gebildet werden.

Die Kommission empfiehlt, dass sich der Bundestag an dieser strategischen Diskussion in geeigneter Form beteiligt.

10. Berücksichtigung der nichtmilitärischen Komponenten multidimensionaler Krisenreaktionseinsätze

Der konstitutive Parlamentsvorbehalt rückt zunächst die militärische Dimension einer internationalen Krisenreaktion in den Fokus der parlamentarischen und öffentlichen Aufmerksamkeit. Eine gehalt- und verantwortungsvolle politische Debatte über den Sinn und Zweck eines solchen bewaffneten Einsatzes muss diesen jedoch im Lichte des politischen Gesamtkonzepts erörtern, in das er eingebettet ist. Dabei sind insbesondere die zivilen Komponenten in den Blick zu nehmen, ohne die eine nachhaltige Krisenbewältigung nicht möglich ist. Dazu zählen unter anderem humanitäre Hilfsleistungen, Maßnahmen zum Aufbau funktionierender staatlicher Strukturen und zur Verbesserung der Menschenrechtslage und der Einsatz von Polizeikräften. Zu berücksichtigen sind auch die Schnittstellen der zivil-militärischen Zusammenarbeit. Vor diesem Hintergrund ist gerade die Ausgestaltung der nichtmilitärischen Teile, zum Beispiel hinsichtlich ihrer Fähigkeiten und Ausstattung, von Bedeutung für die Wirksamkeit eines militärischen Einsatzes, der stets in eine Gesamtkonzeption einzubetten ist.

Aussagekräftige Informationen über die zivilen Komponenten einer Krisenreaktion und ihre parlamentarische Beratung dienen dem Verständnis für das Gesamtkonzept, in dem ein militärischer Einsatz erfolgt. Dies kann ein relevanter Baustein für eine breitere und nachhaltige Akzeptanz der Ziele eines internationalen Engagements in der Öffentlichkeit sein. Über den konkreten Einsatz hinaus kann daraus ein Beitrag zur Aktualisierung eines sicherheitspolitischen Konsenses erwachsen, der nicht zuletzt Grundlage und Rahmen für eine fortschreitende Bündnisintegration und die verlässliche Verfügbarkeit multilateraler militärischer Verbundfähigkeiten bildet.

Die Kommission empfiehlt daher, dass die zivilen Aufgaben und Komponenten einer umfangreicheren, multidimensionalen Krisenreaktionsmission in der parlamentarischen Beratung über einen bewaffneten Einsatz der Streitkräfte verstärkt Aufmerksamkeit erhalten. Die Bundesregierung hat damit auch Gelegenheit zu zeigen, dass militärische Einsätze in eine Gesamtstrategie eingebunden und nicht isolierte Akte staatlichen oder bündnispolitischen Handelns sind.

Eine Einbeziehung der zivilen bzw. polizeilichen Auslandseinsätze in den konstitutiven Parlamentsvorbehalt ist nicht Zweck der parlamentarischen Beratung oder einer eventuell begleitenden Beschlussfassung zu Aspekten der nichtmilitärischen Komponenten. Gegenstand des parlamentarisch mitverantworteten Mandats bleibt allein der Einsatz bewaffneter Streitkräfte.

---

[113] Siehe oben unter 5.2.2, S. 29.

11. Vereinfachtes Verfahren

11.1. Verfahrensgestaltung

11.1.1. Zur Unterscheidung von Verfahren und Zustimmung in der Sache

Die Kommission sieht in dem vereinfachten Verfahren (§ 4 ParlBG) eine sachlich angemessene Differenzierung des Verfahrens, in dem die Zustimmung des Bundestages zu einem bewaffneten Einsatz der Streitkräfte von geringer Intensität und Tragweite erteilt wird. Sie ermöglicht eine Entlastung der parlamentarischen Beratungen und die damit verbundene Prioritätensetzung, ohne die fortlaufende Mitverantwortung des Bundestages in Frage zu stellen. Dies gilt insbesondere für die Verlängerung unveränderter Mandate (§ 7 Absatz 1 ParlBG).

Daher bedauert die Kommission, dass von dieser legitimen, gesetzlich vorgesehenen Verfahrenserleichterung seit dem Jahr 2006 kein Gebrauch mehr gemacht worden ist. Eine Ursache hierfür liegt aus Sicht der Kommission darin, dass nach der gesetzlichen Regelung ein Schweigen als implizite Zustimmung gedeutet wird. Ein Grund, die Befassung des Bundestages zu verlangen, besteht daher in der damit verbundenen Möglichkeit, in der Sache eine andere Ansicht äußern zu können.

Um die künftige Akzeptanz des vereinfachten Verfahrens zu erhöhen, empfiehlt die Kommission, an die parlamentarische Praxis anzuknüpfen, dass eine Fraktion erklären kann, mit der Behandlung des Antrags auf Zustimmung im vereinfachten Verfahren einverstanden zu sein, aber dem Antrag in der Sache nicht zuzustimmen.[114] Wird eine solche Erklärung abgegeben, sollte sie im Zusammenhang mit der Mitteilung über die im vereinfachten Verfahren erteilte Zustimmung protokollarisch veröffentlicht werden. Entsprechend sollte bei Erklärungen einzelner Mitglieder des Bundestages verfahren werden, unabhängig davon, ob diese das Quorum von fünf vom Hundert der Mitglieder des Bundestages erreichen.

Um ihrerseits eine erhöhte Akzeptanz für das vereinfachte Verfahren zu unterstützen, könnte die Bundesregierung in dem Begleitschreiben, mit dem sie den Antrag auf Zustimmung an den Präsidenten des Deutschen Bundestages übermittelt, ausdrücklich darauf hinweisen, dass sie zum einen um die Behandlung des Antrags im vereinfachten Verfahren, zum anderen um Zustimmung zu diesem Antrag bittet. Dies würde verdeutlichen, dass auch nach dem Verständnis der Bundesregierung die Zustimmung zum Verfahren nicht zwingend eine Zustimmung in der Sache umfasst.

Die Kommission regt an, auf die angesprochene Verfahrensgestaltung im Allgemeinen Teil der Begründung eines Gesetzes zur Änderung des Parlamentsbeteiligungsgesetzes hinzuweisen.

11.1.2. Zur Höhe des Quorums für eine Befassung des Bundestages

Die Kommission hat auch eine Änderung des Quorums, mit dem die Befassung des Bundestages bei einem Antrag nach dem vereinfachten Verfahren verlangt werden kann, erörtert. So wäre denkbar, dieses von einer Fraktion oder fünf vom Hundert der Mitglieder des Bundestages auf zwei Fraktionen oder 20 vom Hundert der Mitglieder des Bundestages zu erhöhen.

Diese Überlegungen sind aus folgenden Gründen zum jetzigen Zeitpunkt nicht weiterverfolgt worden. Das Recht, die Befassung des Bundestages zu verlangen, gehört nach der jetzigen Rechtslage zu den Minderheitenrechten, die von einer Fraktion ausgeübt werden können. Insofern ist zu berücksichtigen, dass eine nachhaltige Reform des vereinfachten Verfahrens einer breiten Akzeptanz bedarf, die über die beiden großen Fraktionen hinausreicht, um in der Praxis Wirkung zu entfalten. Die Kommission ist zuversichtlich, dass auf der Grundlage ihrer Empfehlung eine Reaktivierung des vereinfachten Verfahrens in der Praxis möglich ist, so dass weitergehende Maßnahmen zum jetzigen Zeitpunkt nicht erforderlich sind.

Die durch das vereinfachte Verfahren erzielbare Verfahrensvereinfachung liegt darin, dass die Zustimmung ohne parlamentarische Debatte erteilt werden kann.[115] Jedoch ist die Entscheidung, über einen bewaffneten Einsatz

---

[114] Siehe oben unter 4.1.3., S. 22. Dies dürfte besonders bei der Verlängerung von Mandaten in Frage kommen, bei denen die Positionen der Fraktionen aufgrund der Beratung des ersten Mandates bereits bekannt und dargelegt worden sind.

[115] Ein Zeitgewinn ist mit dem vereinfachten Verfahren demgegenüber nicht zwingend verbunden.

keine parlamentarische Debatte führen zu wollen, in der Praxis nur im Konsens aller Fraktionen möglich. Zum einen könnte jede Fraktion einen Antrag auf Widerruf der Zustimmung zu einem Einsatz bewaffneter Streitkräfte (§ 8 ParlBG) stellen, der zeitnah zu beraten wäre. Zum anderen könnte jede Fraktion eine Aktuelle Stunde zu einem im vereinfachten Verfahren beschlossenen Einsatz beantragen.

11.2. Zum Anwendungsbereich des vereinfachten Verfahrens

In den Beratungen der Kommission haben Mitglieder vorgeschlagen, den Anwendungsbereich des vereinfachten Verfahrens zu erweitern. Danach solle die Anwendung des vereinfachten Verfahrens auch möglich sein, wenn die Bundesregierung die Zustimmung zum Einsatz einzelner multilateraler militärischer Verbundfähigkeiten im Rahmen eines Systems gegenseitiger kollektiver Sicherheit beantrage. Die Zustimmung des Bundestages zum Einsatz dieser multilateralen Verbundfähigkeiten werde dann in einem zweistufigen Verfahren erteilt. Die erste Stufe bilde die abstrakte Billigung der Anwendbarkeit des vereinfachten Verfahrens im Zuge der Debatte über die Berichte zu den multilateralen militärischen Verbundfähigkeiten und die zweite Stufe sei die Zustimmung zum konkreten Einsatz im Wege des vereinfachten Verfahrens.

Die Kommission ist diesem Vorschlag insbesondere aus folgenden Gründen mehrheitlich nicht gefolgt: Das vereinfachte Verfahren soll den Einsätzen von geringer Intensität und Tragweite vorbehalten bleiben. Einsätze wichtiger multilateraler Verbundfähigkeiten wie AWACS oder der mobilen Elemente von Stäben und Hauptquartieren im Einsatzgebiet fallen jedoch nicht in diese Kategorie. Dies gilt insbesondere, wenn eine multilaterale militärische Verbundfähigkeit im Rahmen einer größeren Mission der Bündnispartner eingesetzt würde, wie dies etwa bei der Operation Unified Protector der Fall gewesen wäre. Ziel der Berichte zu den multilateralen militärischen Verbundfähigkeiten ist weiterhin nicht eine vorweggenommene Legitimierung eines künftigen Einsatzes, sondern vorrangig eine erhöhte Aufmerksamkeit für die im Rahmen der Bündnisintegration eingegangenen politischen Verpflichtungen. Dieser Prozess soll die Debatte im Einsatzfall erleichtern, aber gerade nicht ersetzen, wie dies beim vereinfachten Verfahren der Fall wäre. Nicht zuletzt entfaltet das vereinfachte Verfahren derzeitig nur eine äußerst geringe praktische Wirksamkeit[116] und ist daher kein geeigneter Weg, die Verlässlichkeit der Verfügbarkeit multilateraler militärischer Verbundfähigkeiten zu verbessern. Eine Reaktivierung des vereinfachten Verfahrens hat nur dann Aussichten auf Erfolg, wenn der Anwendungsbereich dieses Verfahrens nicht ausgeweitet wird.

12. Unterrichtung des Bundestages

12.1. Bilanzierende Bewertungen und ressortübergreifende Evaluierung

Die Kommission schlägt folgende Änderung von § 6 ParlBG vor:

§ 6 wird wie folgt geändert:

1. Nach Absatz 1 werden folgende neue Absätze 2 und 3 eingefügt:

„(2) Die Bundesregierung legt dem Bundestag im Rahmen der Begründung von Anträgen auf Verlängerung von Zustimmungsbeschlüssen bilanzierende Bewertungen über die jeweiligen Einsätze vor. Dabei geht sie auch auf die Entwicklung der politischen und humanitären Situation im Einsatzgebiet ein.

(3) Nach Abschluss des Einsatzes legt die Bundesregierung dem Bundestag einen ressortübergreifenden Evaluierungsbericht vor, der die Wirksamkeit der militärischen und zivilen Komponenten der Mission bewertet.“

2. Der bisherige Absatz 2 wird Absatz 4.

Begründung:

Der neue Absatz 2 fügt eine Pflicht zur Vorlage von bilanzierenden Bewertungen in die Regelung zu den Unterrichtungspflichten (§ 6) ein. Der neu eingefügte Absatz 3 betrifft die Vorlage eines Evaluierungsberichts nach Abschluss des Einsatzes. Beide Unterrichtungspflichten sind bereits in der Begründung des Gesetzesentwurfs des

[116] Siehe oben unter 4.1.3., S. 22.

Parlamentsbeteiligungsgesetzes vorgesehen (Bundestagsdrucksache 15/2742, S. 6). Die Bundesregierung hat jedoch darauf hingewiesen, dass diese Konkretisierungen keinen Niederschlag im Gesetzestext gefunden hätten und daher nicht verbindlich seien (Antwort der Bundesregierung auf Bundestagsdrucksache 16/3740, S. 2, 4, 5).

Aufgabe der bilanzierenden Bewertung in der Begründung von Verlängerungsanträgen ist es, strukturierte Schlüsselinformationen über den jeweiligen Einsatz zur Verfügung zu stellen und auf dieser Grundlage eine Bewertung der Wirksamkeit der Mission vorzunehmen. Voraussetzung für eine Bilanzierung ist in der Regel, dass transparente Indikatoren formuliert werden. Diese können nicht abstrakt vorgegeben werden, sondern sind jeweils im Lichte der Ausgangslage und der Ziele eines Einsatzes zu konkretisieren. Ebenso hängt von Art, Umfang und Komplexität der Mission ab, wie ausführlich die bilanzierende Bewertung vorzunehmen ist.

Der Evaluierungsbericht soll auf der Grundlage einer umfassenden Nachbereitung des Einsatzes insbesondere differenziert darstellen, inwieweit die mit dem Einsatz verfolgten Ziele erreicht wurden. Dies schließt die Frage ein, welche Lehren für zukünftige Missionen gezogen werden können.

Die Pflicht zur Vorlage indikatorbasierter Berichte greift die Herausbildung entsprechender Monitoring- und Evaluierungsstandards bei den Bündnispartnern, etwa in den Niederlanden und in Kanada, auf. Wenn das Monitoring und die Evaluierung von Einsätzen auf der Grundlage transparenter Indikatoren erfolgen, erleichtert dies zudem den Bündnispartnern, die Ausübung politischer Kontrolle durch den Bundestag nachzuvollziehen. Insbesondere mit Blick auf den Einsatz von multilateralen Verbundfähigkeiten wird die Entwicklung eines gemeinsamen Grundverständnisses gefördert, auf welcher Grundlage die Einsätze solcher Fähigkeiten bewertet werden. Dies stärkt das Vertrauen in die Verlässlichkeit der Verbundpartner. Auf diese Weise können indikatorbasierte Berichte einen Beitrag auf dem Weg fortschreitender Bündnisintegration leisten.

Bilanzierende Bewertung und Evaluierung sollen nicht auf die militärischen Aspekte einer Krisenreaktionsmission beschränkt, sondern ressortübergreifend angelegt sein. Dies trägt dem Umstand Rechnung, dass Krisen letztlich nicht allein militärisch gelöst werden können. Daher muss militärische Krisenreaktion in ein politisches Gesamtkonzept eingebettet sein, das auch die Aspekte Krisenvorsorge und Krisennachsorge umfasst. Bedeutsame Aspekte sind hierbei unter anderem die Lage der Menschenrechte im Einsatzland, die Sicherheitslage, der Aufbau funktionierender staatlicher Institutionen und der Stand der Entwicklungszusammenarbeit. Besondere Bedeutung kommt auch der Frage zu, inwiefern die Schnittstellen zwischen den zivilen und militärischen Komponenten funktionieren und verbessert werden können.

12.2. Unterrichtung über geheimhaltungsbedürftige Einsätze der Spezialkräfte

Die Kommission schlägt folgende Einfügung eines § 6a ParlBG vor:

Nach § 6 wird folgender § 6a eingefügt:

„§ 6a Unterrichtung zu geheimhaltungsbedürftigen Einsätzen der Spezialkräfte

(1) Die Bundesregierung unterrichtet mündlich die Vorsitzenden und die Obleute der zuständigen Ausschüsse des Bundestages in einem angemessenen zeitlichen Zusammenhang über geheimhaltungsbedürftige Einsätze der Spezialkräfte. Die Obleute sind berechtigt, diese Informationen vertraulich an die Fraktionsvorsitzenden weiterzugeben.

(2) Darüber hinaus unterrichtet die Bundesregierung mündlich die zuständigen Ausschüsse des Bundestages zeitnah nach Abschluss eines Einsatzes in angemessener Form über die Ziele und wesentlichen Ergebnisse des Einsatzes. Operative Details des Einsatzes und Umstände, die Rückschlüsse auf die teilnehmenden Personen oder die Fähigkeiten der Spezialkräfte und ihrer Bündnispartner ermöglichen, sind nicht Gegenstand der Unterrichtung. Die Geheimschutzinteressen der Bündnispartner sind zu wahren.

(3) Den Belangen des Geheimschutzes trägt der Bundestag durch eine vertrauliche Behandlung nach der Maßgabe seiner Geheimschutzordnung Rechnung.“

Begründung:

Die bisherige Unterrichtungspraxis zu geheimhaltungsbedürftigen Einsätzen der Spezialkräfte erfolgt auf der Grundlage einer Vereinbarung der Bundesregierung mit den Fraktionsvorsitzenden vom November 2006. Danach

informiert die Bundesregierung die Vorsitzenden, die stellvertretenden Vorsitzenden und die Obleute des Verteidigungsausschusses und des Auswärtigen Ausschusses auf vertraulicher Basis vor der Entsendung von Spezialkräften und nach Abschluss wichtiger Einzeloperationen, sobald und soweit dies ohne Gefährdung des Einsatzes, der Soldaten oder ihrer Angehörigen möglich ist. Die Obleute sind ermächtigt, diese Informationen vertraulich an die Fraktionsvorsitzenden weiterzugeben (vgl. die Antwort der Bundesregierung auf eine Kleine Anfrage der Fraktion DIE LINKE., Bundestagsdrucksache 16/6157, S. 2). Mit Beschluss vom 4. Dezember 2008 hat der Bundestag diese Unterrichtungspraxis aufgegriffen und die Bundesregierung darüber hinaus aufgefordert, halbjährlich zusammenfassend über die Einsätze der Spezialkräfte zu unterrichten. Weiterhin solle im Rahmen der Berichtspflichten zu einzelnen Mandaten auch über KSK-Einsätze informiert werden (Bundestagsdrucksache 16/11230).

Absatz 1 übernimmt die bisherige Unterrichtungspraxis in das Parlamentsbeteiligungsgesetz. Zuständige Ausschüsse des Bundestages sind nach der derzeitigen Geschäftsverteilung der Auswärtige Ausschuss und der Verteidigungsausschuss. Um die Wahrung des Geheimschutzes zu gewährleisten, ist vorgesehen, dass die Unterrichtungen der Obleute bzw. der zuständigen Ausschüsse in mündlicher Form erfolgt. Der Zeitpunkt der Unterrichtung hängt insbesondere von den Erfordernissen der Operationssicherheit ab. Soweit möglich soll der bisherigen Praxis entsprechend eine erste Unterrichtung der Vorsitzenden und der Obleute vor Beginn oder mit Beginn des Einsatzes erfolgen.

Absatz 2 ergänzt die Unterrichtung nach Absatz 1 um eine nachträgliche mündliche Unterrichtung der zuständigen Ausschüsse. Diese soll zeitnah nach Abschluss des Einsatzes erfolgen. Eine unmittelbare Unterrichtung ist nicht zwingend erforderlich, insbesondere können Gesichtspunkte der Operationssicherheit den genauen Zeitpunkt der Unterrichtung beeinflussen. Die Unterrichtung soll in angemessener Form erfolgen. Dies ermöglicht eine dem im Vergleich zu Absatz 1 größeren Adressatenkreis angepasste Tiefe der Unterrichtung.

Absatz 2 Satz 2 konkretisiert dies und nimmt bestimmte Informationen ausdrücklich von der Unterrichtung der Ausschüsse aus. Zu den operativen Details eines Einsatzes gehören beispielsweise die Zahl der eingesetzten Soldatinnen und Soldaten und die Art und Weise, wie der Einsatz vorbereitet und durchgeführt wurde. Der Ausschluss von Umständen, die Rückschlüsse auf die teilnehmenden Personen erlauben, dient dem Schutz der Soldatinnen und Soldaten. Nicht Gegenstand der Unterrichtung sind auch Informationen, die Rückschlüsse auf die Fähigkeiten der Spezialkräfte ermöglichen und damit die Durchführung künftiger Einsätze gefährden können.

Satz 3 stellt klar, dass die Geheimschutzinteressen der Bündnispartner zu wahren sind. Hintergrund ist, dass ein erheblicher Anteil der Operationen von Spezialkräften im Verbund mit Bündnispartnern erfolgt. Diese Kooperationsfähigkeit soll durch die Unterrichtung des Bundestages nicht beeinträchtigt werden.

Absatz 3 sieht vor, dass der Bundestag den Belangen des Geheimschutzes durch eine vertrauliche Behandlung Rechnung trägt. Dies ermöglicht je nach Sachlage eine Beratung unter allen vorgesehenen Geheimschutzstufen.

13. Reflexionsprozess zu den verfassungsrechtlichen Grundlagen von Einsätzen der Streitkräfte

Während der laufenden Kommissionsarbeit ist nicht zuletzt aus Anlass der Beratungen über das Mandat zur Ausbildung im Irak die Frage nach den verfassungsrechtlichen Grundlagen von Einsätzen der Streitkräfte Gegenstand politischer Diskussion geworden.

Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts sind Einsätze der Streitkräfte zur Verteidigung (Artikel 87a Absatz 2 GG) und im Rahmen und nach den Regeln von Systemen kollektiver Sicherheit (Artikel 24 Absatz 2 GG) zulässig.[117] In diesem unstrittigen Rahmen bewegt sich die große Mehrzahl der Einsätze. Darüber hinaus sind die verfassungsrechtlichen Grenzen nicht abschließend geklärt.[118] Zum einen hat das Bundesverfassungsgericht in seiner Entscheidung zu Auslandseinsätzen der Bundeswehr aus dem Jahr 1994 im Ergebnis letztlich offen gelassen, ob Artikel 87a Absatz 2 GG auf alle Einsätze der Streitkräfte oder nur auf solche im Inland anwendbar ist.[119] Zum anderen bleibt die Reichweite des Begriffs der Verteidigung Gegenstand der verfassungsrechtlichen

---

[117] BVerfGE 90, 296 (345) – *Auslandseinsätze der Bundeswehr*.

[118] Eine Zusammenfassung der Problemlagen bei *Michael Bothe*, Die parlamentarische Kontrolle von Auslandseinsätzen der Streitkräfte, in Hufen (Hrsg.), Festschrift für H.-P. Schneider, 2008, S. 165; *Georg Nolte*, Kosovo und Konstitutionalisierung: Zur humanitären Intervention der NATO-Staaten, ZaöRV 59 (1999), 941. Für eine klarstellende Grundgesetzänderung *Eckart Klein*, Bemerkungen zur Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zum Auslandseinsatz deutscher Streitkräfte, in Fischer-Lescano u.a. (Hrsg.), Frieden in Freiheit, 2008, S. 157.

[119] BVerfGE 90, 286 (355) – *Auslandseinsätze der Bundeswehr*.

Diskussion, etwa inwieweit dieser über die Bündnisverteidigung hinaus Situationen kollektiver Selbstverteidigung im Sinne von Artikel 51 der Charta der Vereinten Nationen oder die Rettung eigener Staatsangehöriger aus Gefahrenlagen im Ausland umfasst.[120]

Die vertiefte Erörterung der verfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen liegt nach einhelliger Auffassung der Kommissionsmitglieder außerhalb des Auftrags der Kommission. Mit der Parlamentsbeteiligung im Allgemeinen sind diese Fragen jedoch verknüpft, da die verfassungsrechtlichen Grundlagen einen wichtigen Aspekt in der politischen Willensbildung im Rahmen der Beratungen zur Mandatierung von Einsätzen darstellen. In diesem Sinne hält die Kommission die Frage nach Reformbedarf und Reformoptionen mit Blick auf die Wehrverfassung für bedeutsam.

Die Kommission empfiehlt daher, dass der Deutsche Bundestag in einem geeigneten Verfahren über eine mögliche Reform des verfassungsrechtlichen Rahmens für Auslandseinsätze der Bundeswehr berät.

14. Flankierende verwaltungsorganisatorische Maßnahmen

Die von der Kommission vorgeschlagenen Maßnahmen zielen auf eine kontinuierliche parlamentarische Begleitung der fortschreitenden Bündnisintegration und des Engagements Deutschlands im Rahmen von Friedensmissionen der Vereinten Nationen sowie der Stärkung des Bundestages bei der Wahrnehmung seiner fortlaufenden Mitverantwortung für den Einsatz bewaffneter Streitkräfte. Im Zuge dessen erhöht sich auch die durch den Bundestag zu verarbeitende Informationsmenge.

Die strukturierte und nachhaltige Aufbereitung dieser Informationen und die Schaffung eines „institutionellen Gedächtnisses“ ist nicht nur Aufgabe der Fraktionen des Bundestages, sondern gehört nicht zuletzt unter Effektivitätsgesichtspunkten in den Bereich der Verwaltungsaufgaben.

Die Kommission regt daher an, dass der Bundestag und seine Fraktionen prüfen, welche verwaltungsorganisatorischen Maßnahmen geeignet sind, diese Ziele zu erreichen.

15. Unterrichtung des Bundestages im Bereich der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik der EU

§ 7 Absatz 1 Satz 1 EUZBBG sieht, der entsprechenden Vorgabe in Artikel 23 Absatz 2 GG folgend, vor, dass die Bundesregierung unter anderem im Bereich der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik der EU den Bundestag umfassend, fortlaufend und zum frühestmöglichen Zeitpunkt unterrichtet. Die Unterrichtung soll die Zuleitung einer Übersicht der absehbar zur Beratung anstehenden Rechtsakte, deren Bewertung und eine Einschätzung über den weiteren Beratungsverlauf umfassen (sogenannte Indikative Vorschau, § 7 Absatz 1 Satz 3 EUZBBG). Als Rechtsakte werden hierbei nur Ratsbeschlüsse mit Bindungswirkung nach außen (insbesondere Beschlüsse zu restriktiven Maßnahmen oder zur Einrichtung von zivilen oder militärischen Missionen) gesehen.

Die Bundesregierung ist bislang der Ansicht, dass sich die Unterrichtungspflicht in dieser Indikativen Vorschau erschöpfe. Eine weitergehende Übermittlung von EU-Dokumenten auf der Grundlage von § 7 Absatz 1 Satz 1 EUZBBG wird abgelehnt. Die Gesetzesbegründung zum EUZBBG aus dem Jahr 2009 verdeutlicht allerdings, dass die Erwähnung der Indikativen Vorschau lediglich die Bedeutung der Frühwarnmechanismen auch im Bereich der GASP und der GSVP hervorheben sollte. Eine Beschränkung der Unterrichtungspflichten auf diese Indikative Vorschau lässt sich daher nicht aus § 7 Absatz 1 Satz 3 EUZBBG herleiten.

Weiterhin sieht § 7 Absatz 2 EUZBBG vor, dass die Bundesregierung dem Bundestag auf Anforderung ergänzend Dokumente von grundsätzlicher Bedeutung förmlich zuleitet. Damit diese Unterrichtungspflicht praktische Wirksamkeit entfalten kann, setzt dies voraus, dass die Bundesregierung den Bundestag allgemein über Entwicklungen von grundsätzlicher Bedeutung und ihr dazu vorliegende Dokumente informiert hat.

Vor diesem Hintergrund unterstützt die Kommission die einhellige Auffassung der Fraktionen des Bundestages, § 7 EUZBBG in der Unterrichtungspraxis parlamentsfreundlich auszulegen.

---

[120] Zur Bedeutung des Art. 51 VN-Charta *Heike Krieger*, in Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke, Grundgesetz, 13. Auflage 2014, Art. 87a Rn. 12; *Otto Depenheuer*, in Maunz/Dürig, Grundgesetz, Stand 72. Lieferung 2014, Art. 87a Rn. 199 f.; BVerwGE 127, 302 (312 f.). Zur Frage der Rettung eigener Staatsangehöriger *Volker Epping*, in BeckOK GG, Art. 87a, Rn. 10; *Juliane Kokott*, in Sachs, Grundgesetz, 7. Auflage 2014, Art. 87a Rn. 26 f.

Vierter Teil – Synopse zum Gesetzestext des Parlamentsbeteiligungsgesetzes

Parlamentsbeteiligungsgesetz vom 18. März 2005 (BGBl. I S. 775)	**Vorschläge der Kommission zur Änderung des Parlamentsbeteiligungsgesetzes**
§ 1 Grundsatz	**§ 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.	u n v e r ä n d e r t
(2) Der Einsatz bewaffneter deutscher Streitkräfte außerhalb des Geltungsbereichs des Grundgesetzes bedarf der Zustimmung des Bundestages.	u n v e r ä n d e r t
§ 2 Begriffsbestimmung	**§ 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.	(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 **konkret** 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.*	(2) **Eine Einbeziehung in eine bewaffnete Unternehmung ist nicht zu erwarten bei** **1. vorbereitenden Maßnahmen und Planungen, einschließlich Erkundungskommandos;** **2. a) humanitären Hilfsdiensten und Hilfsleistungen der Streitkräfte,** **b) logistischer Unterstützung ohne Bezug zu Kampfhandlungen,** **c) der Bereitstellung medizinischer Versorgung außerhalb des Gebiets eines bewaffneten Konflikts,** **d) Ausbildungsmissionen,** **wenn Waffen lediglich zum Zweck der Selbstverteidigung bzw. zu Ausbildungszwecken mitgeführt werden;** **3. Beobachtermissionen der Vereinten Nationen oder eines anderen Systems gegenseitiger kollektiver Sicherheit, die aufgrund des begrenzten Risikos keine Befugnis zur bewaffneten Durchsetzung eines Einsatzauftrages haben und bei denen Waffen lediglich zum Zweck der Selbstverteidigung mitgeführt werden.**

	§ 2a Mitwirkung in militärischen Stäben und Hauptquartieren
	Keiner Zustimmung des Bundestages bedarf die Wahrnehmung von Funktionen in integrierten oder multinational besetzten Hauptquartieren, Dienststellen und Stäben der NATO, der EU oder einer anderen Organisation gegenseitiger kollektiver Sicherheit durch Soldatinnen und Soldaten der Bundeswehr, sofern sie sich dabei nicht im Gebiet eines bewaffneten Konflikts befinden oder dort eingesetzte Waffen unmittelbar bedienen.
§ 3 Antrag	**§ 3 Antrag**
(1) Die Bundesregierung übersendet dem Bundestag den Antrag auf Zustimmung zum Einsatz der Streitkräfte rechtzeitig vor Beginn des Einsatzes.	u n v e r ä n d e r t
(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.	u n v e r ä n d e r t
(3) Der Bundestag kann dem Antrag zustimmen oder ihn ablehnen. Änderungen des Antrags sind nicht zulässig.	u n v e r ä n d e r t
§ 4 Vereinfachtes Zustimmungsverfahren	**§ 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	u n v e r ä n d e r t

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.	u n v e r ä n d e r t
(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.	(3) In der Regel liegt ein Einsatz von geringer Intensität und Tragweite vor, wenn – 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	**§ 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.	u n v e r ä n d e r t
(2) Der Bundestag ist vor Beginn und während des Einsatzes in geeigneter Weise zu unterrichten.	u n v e r ä n d e r t
(3) Der Antrag auf Zustimmung zum Einsatz ist unverzüglich nachzuholen. Lehnt der Bundestag den Antrag ab, ist der Einsatz zu beenden.	u n v e r ä n d e r t
§ 6 Unterrichtungspflicht	**§ 6 Unterrichtungspflicht**
(1) Die Bundesregierung unterrichtet den Bundestag regelmäßig über den Verlauf der Einsätze und über die Entwicklung im Einsatzgebiet.	u n v e r ä n d e r t
	(2) Die Bundesregierung legt dem Bundestag im Rahmen der Begründung von Anträgen auf Verlängerung von Zustimmungsbeschlüssen bilanzierende Bewertungen über die jeweiligen Einsätze vor. Dabei geht sie auch auf die Entwicklung der politischen und humanitären Situation im Einsatzgebiet ein.

	(3) Nach Abschluss des Einsatzes legt die Bundesregierung dem Bundestag einen ressortübergreifenden Evaluierungsbericht vor, der die Wirksamkeit der militärischen und zivilen Komponenten des Einsatzes bewertet.
(2) In Fällen des § 4 Abs. 1 (Vereinfachtes Zustimmungsverfahren) unterrichtet die Bundesregierung die zuständigen Ausschüsse und die Obleute unverzüglich.	**(4)** In Fällen des § 4 Abs. 1 (Vereinfachtes Zustimmungsverfahren) unterrichtet die Bundesregierung die zuständigen Ausschüsse und die Obleute unverzüglich.
	§ 6a Unterrichtung zu geheimhaltungsbedürftigen Einsätzen der Spezialkräfte
	(1) Die Bundesregierung unterrichtet mündlich die Vorsitzenden und die Obleute der zuständigen Ausschüsse des Bundestages in einem angemessenen zeitlichen Zusammenhang über geheimhaltungsbedürftige Einsätze der Spezialkräfte. Die Obleute sind berechtigt, die Informationen vertraulich an die Fraktionsvorsitzenden weiterzugeben. **(2) Darüber hinaus unterrichtet die Bundesregierung mündlich die zuständigen Ausschüsse des Bundestages zeitnah nach Abschluss eines Einsatzes in angemessener Form über die Ziele und wesentlichen Ergebnisse des Einsatzes. Operative Details des Einsatzes und Umstände, die Rückschlüsse auf die teilnehmenden Personen oder die Fähigkeiten der Spezialkräfte und ihrer Bündnispartner ermöglichen, sind nicht Gegenstand der Unterrichtung. Die Geheimschutzinteressen der Bündnispartner sind zu wahren.** **(3) Den Belangen des Geheimschutzes trägt der Bundestag durch eine vertrauliche Behandlung nach der Maßgabe seiner Geheimschutzordnung Rechnung.**
§ 7 Verlängerung von Einsätzen	**§ 7 Verlängerung von Einsätzen**
(1) Das Verfahren nach § 4 findet auch Anwendung auf die Verlängerung von Zustimmungsbeschlüssen ohne inhaltliche Änderung.	u n v e r ä n d e r t
(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	u n v e r ä n d e r t

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	**§ 8 Rückholrecht**
Der Bundestag kann die Zustimmung zu einem Einsatz bewaffneter Streitkräfte widerrufen.	u n v e r ä n d e r t
	§ 9 Multilaterale militärische Verbundfähigkeiten
	(1) Die Bundesregierung legt dem Bundestag jährlich einen Bericht über die bestehenden multilateralen militärischen Verbundfähigkeiten vor, deren Verfügbarkeit politisch gesichert werden soll. Darin stellt sie die Abhängigkeiten, die mit den jeweiligen Fähigkeiten verbunden sind, und die möglichen Folgen dar, die für einen beabsichtigten Einsatz dieser Fähigkeiten entstehen, wenn sich Deutschland nicht beteiligt. **(2) Die Bundesregierung unterrichtet den Bundestag so früh wie möglich über die Einrichtung neuer multilateraler militärischer Verbundfähigkeiten, an denen die Soldatinnen und Soldaten der Bundeswehr mitwirken sollen. Nach Abschluss von Vereinbarungen oder der Annahme von Beschlüssen zu solchen Fähigkeiten legt die Bundesregierung dem Bundestag einen Bericht vor.**
§ 9 **Inkrafttreten**	**§ 10 Inkrafttreten**
Dieses Gesetz tritt am Tag nach der Verkündung in Kraft.	Dieses Gesetz tritt am Tag nach der Verkündung in Kraft.

Berlin, den 20. Mai 2015

Volker Rühe	**Walter Kolbow**	**Niels Annen**
Rainer Arnold	**Prof. Dr. James Davis**	**Rainer Glatz**
Prof. Dr. Matthias Herdegen	**Roderich Kiesewetter**	**Prof. Dr. Georg Nolte**
Dr. Hans-Peter Uhl	**Wolfgang Schneiderhan**	**Prof. Dr. Wolfgang Zeh**

Die Anlagen können auf der beigefügten **CD-ROM** eingesehen werden.

Anlagenverzeichnis

Anlage 1 Antrag der Fraktionen der CDU/CSU und SPD „Einsetzung einer Kommission zur Überprüfung und Sicherung der Parlamentsrechte bei der Mandatierung von Auslandseinsätzen der Bundeswehr“, Bundestagsdrucksache 18/766

Anlage 2 Plenarprotokoll – Auszug aus der Debatte der 23. Sitzung am 20. März 2014, Zusatz-TOP 6, Seiten 1854 bis 1863

Anlage 3 Übersicht über die Kommissionsdrucksachen

Anlage 4 Übersicht über durchgeführte Sitzungen

Anlage 5 Fragen für die Anhörung der Bundesregierung am 4. Juni 2014, Kommissionsdrucksache 18(26)001

Anlage 6 Statement des Staatssekretärs Dr. Markus Ederer, Auswärtiges Amt, Kommissionsdrucksache 18(26)008

Anlage 7 Statement des Parlamentarischen Staatssekretärs Christian Lange, Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz, Kommissionsdrucksache 18(26)009

Anlage 8 Statement des Generalinspekteurs der Bundeswehr General Volker Wieker, Bundesministerium der Verteidigung, Kommissionsdrucksache 18(26)014

Anlage 9 Fragenkatalog der Kommission Auslandseinsätze vom 4. Juni 2014 – Antworten BMVg – , Kommissionsdrucksache 18(26)010

Anlage 10 Statement Generalleutnant Heinrich Brauß, Beigeordneter Generalsekretär für Verteidigungspolitik, Strategie und Streitkräfteplanung im Internationalen Stab der NATO in Brüssel, Kommissionsdrucksache 18(26)007 (neu)

Anlage 11 Statement Flottillenadmiral Jürgen Ehle, Vorsitzender der Arbeitsgruppe des Militärausschusses der Europäischen Union, Kommissionsdrucksache 18(26)002

Anlage 12 Erklärung von Botschafter Martin Erdmann anlässlich der Anhörung vor der Kommission zur Überprüfung und Sicherung der Parlamentsbeteiligung, Kommissionsdrucksache 18(26)015

Anlage 13 Erklärung General Werner Freers, Chef des Stabes, Supreme Headquarters Allied Powers Europe (SHAPE) in Mons/Belgien, Kommissionsdrucksache 18(26)019 (neu)

Anlage 14 Statement General a. D. James L. Jones, ehemaliger Nationaler Sicherheitsberater der Vereinigten Staaten von Amerika, Kommissionsdrucksache 18(26)018

Anlage 15 Statement Staatsrat Jean-Claude Mallet, ehem. Sonderberater des französischen Verteidigungsministers, Kommissionsdrucksache 18(26)17

Anlage 16 Statement Joep Wijnands, Abteilungsleiter Sicherheitspolitik im niederländischen Außenministerium, Kommissionsdrucksache 18(26)021

Anlage 17 Statement des Sachverständigen Dominique David, Französisches Institut für Internationale Beziehungen – IFRI, Kommissionsdrucksache 18(26)016d

Anlage 18 Stellungnahme des Sachverständigen Priv.-Doz. Dr. Markus Kaim, Leiter der Forschungsgruppe „Sicherheitspolitik“ - Stiftung Wissenschaft und Politik, Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit – SWP, Kommissionsdrucksache 18(26)016e (neu)

Anlage 19 Schriftliche Stellungnahme des früheren Bundestagsabgeordneten Winfried Nachtwei zur Anhörung der Kommission zur Überprüfung und Sicherung der Parlamentsrechte bei der Mandatierung von Auslandseinsätzen der Bundeswehr am 11. September 2014, Kommissionsdrucksache 18(26)016f

Anlage 20 Prof. Dr. Johannes Varwick, Universität Halle-Wittenberg, Schriftliches Statement zur 5. Sitzung der „Kommission zur Überprüfung und Sicherung der Parlamentsrechte bei der Mandatierung von Auslandseinsätzen der Bundeswehr“, Berlin, 11.09.2014, Kommissionsdrucksache 18(26)016b

Anlage 21 Impulsreferat, Anhörungssitzung der Kommission zur Überprüfung und Sicherung der Parlamentsrechte bei der Mandatierung von Auslandseinsätzen der Bundeswehr des Sachverständigen Prof. Dr. Wolfgang Wagner, Vrije Universiteit Amsterdam, Kommissionsdrucksache 18(26)016c

Anlage 22 Gesprächspartner zum Stand der militärischen Integration sowie den zu erwartenden weiteren Entwicklungen im Rahmen der Sicherheits- und Verteidigungspolitik auf der Ebene der NATO anlässlich der auswärtigen Sitzung am 21/22. Januar 2015 in Brüssel

Anlage 23 Gesprächspartner zum Stand der militärischen Integration sowie den zu erwartenden weiteren Entwicklungen im Rahmen der Sicherheits- und Verteidigungspolitik auf der Ebene der EU anlässlich der auswärtigen Sitzung am 21/22. Januar 2015 in Brüssel

Anlage 24 Übersicht über bestehende integrierte bzw. multinationale Fähigkeiten und Projekte für zukünftige multilaterale Verbundfähigkeiten, Kommissionsdrucksache 18(26)022

Anlage 25 Vermerk des Sekretariats der Kommission über die parlamentarische Praxis der Beratung von Anträgen auf Zustimmung zu bewaffneten Einsätzen der Streitkräfte, Kommissionsdrucksache 18(26)023

Anlage 26 Übersicht über Gesprächstermine der Mitglieder der Kommission außerhalb der regulären Sitzungen

Abkürzungsverzeichnis

ABl.	Amtsblatt
AGS	Alliance Ground Surveillance
AMIS	African Union Mission in Sudan
BeckOK	Beck'scher Online Kommentar
BMVg	Bundesministerium der Verteidigung
BMJV	Bundesministerium der Jusitz und für Verbraucherschutz
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BVerwGE	Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts
CSDP	Common Security and Defence Policy
DPKO	Department of Peacekeeping Operations
EAD	Europäischer Auswärtiger Dienst
EATC	European Air Transport Command
EEAS	European External Action Service
EU	Europäische Union
EUV	Vertrag über die Europäische Union
EUTM	European Union Training Mission
EUZBBG	Gesetz über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Deutschen Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union
f./ff.	folgende/fortfolgende
GG	Grundgesetz
GASP	Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der EU
GSVP	Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik der EU
Hrsg.	Herausgeber
ISAF	International Security Assistance Force
KFOR	Kosovo Force
KSK	Kommando Spezialkräfte
MoU	Memorandum of Understanding
MINUSMA	Mission intégrée des Nation Unies pour la stabilisation au Mali
MN JHQ Ulm	Multinational Joint Headquarters Ulm
MONUSCO	Mission de l'Organisation des Nations unies pour la stabilisation en République démocratique du Congo
NATO	North Atlantic Treaty Organization
OSZE	Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa

ParlBG	Gesetz über die parlamentarische Beteiligung bei der Entscheidung über den Einsatz bewaffneter Streitkräfte im Ausland (Parlamentsbeteiligungsgesetz)
RECCE	Reconnaissance
Rn.	Randnummer
SFOR	Stabilisation Force
SWP	Stiftung Wissenschaft und Politik
u. a.	unter anderem
UN	United Nations
UNMIL	United Nations Mission in Liberia
UNMIS	United Nations Mission in Sudan
vgl.	vergleiche
VN	Vereinte Nationen
ZaöRV	Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht
ZIF	Zentrum für Internationale Friedenseinsätze

Gesamtherstellung: H. Heenemann GmbH & Co., Buch- und Offsetdruckerei, Bessemerstraße 83–91, 12103 Berlin, www.heenemann-druck.de
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlag GmbH, Postfach 10 05 34, 50445 Köln, Telefon (02 21) 97 66 83 40, Fax (02 21) 97 66 83 44, www.betrifft-gesetze.de
ISSN 0722-8333