

Das Überwachungsprojekt „Alliance Ground Surveillance“ der NATO

Abschied von der Verantwortlichkeit des Bundestages für militärische Angelegenheiten?

von Michael Haid

Nach einem Bericht von „Spiegel Online“ hat der Haushaltsausschuss des Bundestages den Antrag der Bundesregierung vom 9. Mai 2012 zur Genehmigung des deutschen Finanzbeitrags für das Drohnen-gestützte NATO-Überwachungsprogramm „Alliance Ground Surveillance“ (AGS) nicht zugestimmt.¹ Besonders brisant ist diese Weigerung, da auf dem bevorstehenden NATO-Gipfel in Chicago am 20./ 21. Mai 2012 das AGS als Paradebeispiel der neuen „smart defence“-Politik der NATO präsentiert und dementsprechend als Symbol für eine militärische Handlungsfähigkeit der Militärallianz durch Kooperationsprojekte bei der Rüstungsgüterbeschaffung trotz stagnierender und teils sinkender Militärbudgets inszeniert werden sollte.²

Ein Ausschuss weigert sich ...

Nach Angaben von Tobias Lindner (Grüne) gegenüber der Nachrichtenagentur AFP seien die geplanten Beratungen vertagt worden – eine erneute parlamentarische Zustimmung wurde wegen der gestiegenen Kosten gegenüber einem drei Jahre alten Zustimmungsbeschluss notwendig. Als Grund für die Zurückstellung gab das Mitglied im Haushaltsausschuss an, dass es bei allen Fraktionen Bedenken bezüglich der haushalterischen und vertragsmäßigen Umsetzung des Projekts gegeben habe, die vom Bundesverteidigungsministerium erst noch geklärt werden müssten. Deshalb erwarte der Parlamentarier nun, dass die Bundesregierung die Beschlusslage beachte und auf dem Chicagoer NATO-Gipfel keine Zusagen eingehe. „Alles andere würde gegen die Rechte des Parlaments verstoßen“³, ließ sich der Bundestagsabgeordnete von AFP zitieren.

Laut demselben „Spiegel Online“-Artikel habe Bundesverteidigungsminister Thomas de Maizière (CDU) im Verteidigungsausschuss angekündigt, er werde den Vertrag beim Nato-Gipfel in Chicago unter Vorbehalt trotzdem unterschreiben.⁴ Diese Ankündigung lässt sich zwar wegen des Vorbehalts nicht als direkten Verstoß werten, trotzdem beinhaltet die Unterzeichnung eine gewisse Missachtung; noch mehr vor dem Hintergrund der Regierungserklärung von Bundeskanzlerin Angela Merkel (CDU) am Tag nach dem Eklat im Haushaltsausschuss. Die Regierungschefin forderte im Ergebnis nichts Geringeres, als dass einmal gemachte Zusagen von der Bundesregierung über deutsche Beteiligungen an Militäraktionen der NATO nicht mehr vom Bundestag durch den Parlamentsvorbehalt in Frage gestellt werden dürften (siehe ausführlicher weiter unten).

AGS – höhere Kosten für weniger Drohnen bei abspringenden Finanziers

Auf dem NATO-Gipfel in Chicago stehen im Besonderen drei Themen auf der Tagesordnung: der (Teil-)Abzug bis Ende 2014 aus Afghanistan und die darauf folgende finanzielle wie militärische Unterstützung der Armee und des Polizeiapparats des afghanischen Präsidenten Hamid Karsai, der Aufbau weiterer militärischer Fähigkeiten der NATO-Staaten sowie die NATO-

Partnerschaftsprogramme.⁵ Das AGS ist derzeit eines der zentralen Rüstungsprojekte der NATO und ist ein Verbund aus Drohnen und Radarstationen, mit denen großräumig Gebiete überwacht und potentielle Ziele bei Interventionen durch die gewonnenen Aufklärungsergebnisse anschließend durch militärische Kräfte bekämpft werden können. Der

Kern der AGS besteht aus der Drohne „Global Hawk“ – dem derzeit größten unbemannten Luftfahrtsystem der Welt –, die nahezu die Größe einer Boeing 737 besitzt, bis zu 30 Stunden in der Luft bleiben und 23.000 Kilometer, also um die halbe Welt, fliegen kann ohne landen zu müssen.⁶ „Welt Online“ beschreibt den futuristischen Spionageflieger, der sukzessive die AWACS-Maschinen der NATO ersetzen soll und in der europäischen Version „Euro Hawk“ heißt, als einen gigantischen „Datenstaubsauger“. Aus einer Höhe von gut 20.000 Metern, deutlich oberhalb des zivilen Luftverkehrs, kann der Euro Hawk jeden noch so leisen Funkspruch orten, Handygespräche abhören, sogar SMS auffangen, Radio- oder Fernsehsendungen mitschneiden und feindliche Raketen- oder Radarstationen registrieren.⁷

Der Ursprung des Programms lag im Jahr 2007, als sich 17 NATO-Staaten bereit erklärten,⁸ an der Finanzierung der kalkulierten Gesamtkosten in Höhe von 1,2 Milliarden Euro für acht Drohnen vom Typ „Global Hawk“ des US-Rüstungskonzerns Northrop Grumman zu beteiligen. Allein die USA und Deutschland wollten hierfür rund zwei Drittel der erforderlichen Geldmittel aufbringen. Seither hat sich die Anzahl der dieses Projekt finanzierenden Staaten verringert, dafür haben sich – wie so oft bei Rüstungsprojekten – die Kosten erhöht. Heute wollen noch 13 NATO-Staaten das auf 1,5 Milliarden Euro gestiegene Gesamtbudget für nur noch fünf „Global Hawks“ zur Verfügung stellen. Die Türkei und Polen haben sich 2009 aus Gründen knapper Staatshaushalte von der Beschaffung der AGS verabschiedet; kürzlich folgten Kanada und Dänemark ebenfalls aus Finanzmängeln ihrem Beispiel nach.⁹

Zur Umsetzung des Projekts wurde im September 2009 durch die Unterzeichnung einer Absichtserklärung (AGS Programme Memorandum of Understanding) der damals noch 15 beteiligten NATO-Staaten die „NATO Alliance Ground Surveillance Management Agency“ (NAGSMA) gegründet. Diese Behörde soll bis zur vollständigen Einsatzfähigkeit des Systems für die Realisierung des Projekts verantwortlich sein.¹⁰ Im Falle einer Verwirklichung ist der Luftwaffen-Stützpunkt in Sigonella auf Sizilien (Italien) als Hauptbasis für die Stationierung der „Global Hawks“ vorgesehen; also möglichst nah an den potentiellen Einsatzgebieten in Afrika, dem Nahen und Mittleren Osten sowie Zentralasien. Die vollständige Verfügbarkeit des Systems soll im Zeitrahmen zwischen den Jahren 2015 und 2017 erfolgen.¹¹

„Global Hawks“: Selbständige Kriegsführungsfähigkeit für NATO-Staaten

Die Bedeutung des Projekts aus Sicht der beschaffenden NATO-Staaten liegt in der Autonomie gegenüber den USA. Zukünftig soll die Fähigkeit zur Kriegsführung nicht mehr von der Bereitstellung von Informationen aus Washington abhängen. Dies liegt auf der Linie der US-Regierung, die unter dem Stichwort des „Burden Sharing“ seit Jahren von den europäischen NATO-Staaten die Schaffung von neuen militärischen Fähigkeiten fordert. In einer abschließenden Bewertung des Libyen-Krieges in der Fach-

zeitschrift „Foreign Affairs“ bezeichnen die Autoren Ivo H. Daalder, Botschafter der USA bei der NATO, und James G. Stavridis, Oberkommandeur des NATO-Kommandos für Europa, den Libyen-Krieg als Modell-Intervention.¹² Allerdings seien die Krieg führenden Staaten besonders bei der Aufklärung aus der Luft und beim sog. Targeting (der Identifizierung von militärischen Zielen für die nachfolgenden Angriffe durch Luftwaffe und Marine) – einer als Schlüsselkomponente angesehene Fähigkeit in der modernen Kriegsführung – im Wesentlichen auf die USA angewiesen gewesen. 75% des Datenmaterials entstammte der Aufklärung des US-Militärs.¹³ Mit den „Global Hawks“ soll die sog. Fähigkeitslücke zur weiträumigen strategischen Überwachung nun geschlossen werden, wie es in einem diesbezüglichen Dossier des Bundesverteidigungsministeriums heißt.¹⁴

Missachtung des Bundestages durch die Bundesregierung

Die Weigerung des Haushaltsausschusses seine Zustimmung zu erteilen, liege in der überrumpelungsartigen Art und Weise, wie die Bundesregierung sich gegenüber dem Ausschuss verhalten habe, so zumindest informiert der oben angesprochene Bericht von „Spiegel Online“. Der Ausschuss hatte dem Projekt im Jahr 2009 nur mit der Bedingung zugestimmt, dass die Bundesregierung bei Kostensteigerungen den Bundestag informiert. Damals wurden als deutscher Beitrag 400 Millionen Euro genehmigt (das ein Drittel des damaligen Gesamtbudgets ausmachte). In einem als Verschlussache deklarierten Dossier musste das Bundesfinanzministerium den Haushaltsausschuss nun darüber in Kenntnis setzen, dass der Anteil am Nato-Projekt mit 483 Millionen Euro um mehr als ein Fünftel höher liegen wird – urplötzlich und wenige Tage bevor in Chicago der Vertrag mit den anderen NATO-Staaten unterzeichnet werden sollte.¹⁵

Des Weiteren steht in dem 17-seitigen Geheimpapier, dass die Bundeswehr in den kommenden Jahren für 260 Millionen Euro bis zu vier eigene unbemannte Drohnen kaufen muss, um die Leistungsfähigkeit des Nato-Projekts sicherzustellen.¹⁶ Für zusätzlichen Unmut unter den Ausschuss-Mitgliedern habe die Zustellung des Vertrages über die Beschaffung für das AGS-Programm an den Ausschuss gesorgt. Die Parlamentarier bekamen den mehrere hundert Seiten umfassenden Vertrag in englischer Sprache erst Anfang der Woche, in der sie zustimmen sollten, vorgelegt¹⁷ – eine Durcharbeit in dieser kurzen Zeitspanne, um auf Grund-

lage der Kenntnis des vollständigen Vertragsinhalts darüber seriös urteilen zu können, dürfte offensichtlich nicht gewünscht gewesen sein. Der FDP-Bundestagsabgeordnete Jürgen Koppelin habe daraufhin geäußert: „Am Ende war man sich fraktionsübergreifend einig, dass man den Punkt [Zustimmung zum Regierungsantrag, M.H.] von der Tagesordnung nimmt.“¹⁸

Auflösung des parlamentarischen Kontrollrechts in Fragen von Krieg und Frieden?

Seit Jahren sind Versuche zu beobachten, den Parlamentsvorbehalt für Auslandseinsätze der Bundeswehr zu beschneiden. Dieses Recht des Bundestages wurde 1994 in einem grundlegenden Urteil des Bundesverfassungsgerichts kreiert (BVerfGE 90, 286 ff.) und seit 2005 im sog. Parlamentsbeteiligungsgesetz einfachgesetzlich konkretisiert. Jedoch sind in der politischen Praxis allein im vergangenen Jahr 2011 zwei mutmaßliche Verstöße gegen das parlamentarische Kontrollrecht öffentlich geworden.

Zum einen die militärische Evakuierungsoperation „Pegasus“ mit rund 1.000 Bundeswehr-Soldaten in Libyen Ende Februar bis Anfang März 2011, für die es die Bundesregierung schlichtweg ablehnte, eine Parlamentszustimmung einzuholen – eine Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts aufgrund einer ergangenen Klage über die Rechtmäßigkeit des Regierungsverhaltens steht noch aus.¹⁹

Zum anderen die Abstellung von insgesamt 103 Bundeswehrangehörigen in einem eigens hierfür errichteten NATO-Gefechtsstand im italienischen Poggio Renatico. Die Aufgabe der betreffenden Soldaten bestand im sog. Targeting für die NATO-Streitkräfte während der Operation „Unified Protector“ in Libyen. Die Entsendung der deutschen Soldaten kam erst auf Nachfrage des Bundestagsabgeordneten Hans-Christian Ströbele (Grüne) an das Bundesverteidigungsministerium im Sommer 2011 ans Licht der Öffentlichkeit; ursprünglich sollte der Einsatz verheimlicht werden. Thomas de Maizière verteidigte damals den Einsatz mit der Bündnissolidarität und der Funktionsfähigkeit der NATO²⁰ – eine ähnliche Argumentation bemüht aktuell Angela Merkel mit ihrer Forderung gegenüber dem Bundestag.

Das Parlamentsbeteiligungsgesetz (ParlBG) fordert hingegen eine vorherige Zustimmung des Bundestages bei der Entsendung deutscher Soldaten in einen bewaffneten Einsatz. Einen solchen bestimmt § 2 Abs. 1 ParlBG, wenn Soldatinnen und Soldaten der Bundeswehr in bewaffnete Unternehmungen einbezogen sind oder eine Einbeziehung in eine bewaffnete Unternehmung zu erwarten ist. Die Bundesregierung behauptete damals, dass es sich um keinen bewaffneten Einsatz handle und eine nachträgliche Zustimmung des Bundestages nicht erforderlich sei. Ein einfacher Blick in die Gesetzesbegründung hätte genügt, um die Darstellung der Bundesregierung als offensichtlichen Unfug zu entlarven, denn dort heißt es unmißverständlich: „Der bisherigen Praxis entsprechend wird die Beteiligung von Soldatinnen und Soldaten der Bundeswehr an ständigen integrierten sowie multinational besetzten Stäben und Hauptquartieren der NATO und anderer Organisationen kollektiver Sicherheit nicht als Einsatz bewaffneter deutscher Streitkräfte im Sinne des Gesetzes angesehen, während bei einer Verwendung in eigens für konkrete bewaffnete Einsätze gebildeten Stäben und Hauptquartieren der NATO und anderer



Global Hawk bei der Wartung, Foto: United States Air Force, Stacey Knott

Organisationen kollektiver Sicherheit der Vorbehalt der konstitutiven Zustimmung des Deutschen Bundestages besteht.²¹ Wie bereits erwähnt, handelte es sich beim NATO-Gefechtsstand in Poggio Renatico (Combined Air Operations Centre 5) um eine eigens für den Libyen-Krieg eingerichteten Zentrale.²²

Die beschriebene Entwicklung fiel allerdings nicht aus heiterem Himmel. Schon im Koalitionsvertrag vom Oktober 2009 kündigten CDU, CSU und FDP Initiativen zur Änderung des Parlamentsbeteiligungsgesetzes oder die Installierung eines Vertrauensgremiums anstatt des Zustimmungsrechts des gesamten Parlaments an.²³ Doch mit der Regierungserklärung Angela Merkels vom 10. Mai 2012 als unmittelbare Reaktion auf die Weigerung im Haushaltsausschuss übertraf sie noch diese Ankündigungen, indem sie im Ergebnis vom Bundestag die Akzeptanz dafür forderte, dass von ihrer Regierung auf NATO-Ebene ausgehandelte Militäreinsätze nicht mehr der Kontrolle des Bundestages, wie es die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgericht und das Parlamentsbeteiligungsgesetz garantieren, unterstehen sollen.

Die Bundeskanzlerin im Wortlaut: „Ein zweites Beispiel neuer militärischer Fähigkeiten im Sinne von Smart Defense ist das NATO-Projekt zur Bodenraumüberwachung, Alliance Ground Surveillance. Deutschland wird die hierfür benötigten unbemannten Flugzeuge bereitstellen. So ist unser Plan. Ich weiß um die Diskussionen im Haushaltsausschuss. (...) Meine Damen und Herren, bei der Umsetzung des neuen Strategischen Konzepts [beschlossen auf dem NATO-Gipfel in Lissabon im November 2010, M.H.] insgesamt wird es immer öfter nicht mehr nur um nationale Beiträge gehen, sondern auch um die gemeinsame Bereitstellung von Fähigkeiten in der Allianz. Dies geht mit der Erwartung unserer alliierten Partner einher, dass solche Fähigkeiten im Falle eines Einsatzes auch sicher und verlässlich zur Verfügung stehen müssen. Ich muss im Deutschen Bundestag auf diese Erwartung hinweisen. Deshalb werden wir uns im Deutschen Bundestag perspektivisch damit beschäftigen müssen. Denn wie wir die Erwartungen auch an deutsche Beiträge zu gemeinsam bereitgestellten NATO-Fähigkeiten für den Fall eines Einsatzes mit den Bestimmungen des Parlamentsbeteiligungsgesetzes in Einklang bringen können, das müssen wir im Parlament noch intensiv diskutieren. Diese Diskussion kommt mit Sicherheit auf uns zu.“²⁴

Bedauerlicherweise scheint die Sichtweise der Bundeskanzlerin auch von einem Teil der parlamentarischen Opposition geteilt zu werden – zumindest im Hinblick auf die Sicherheits- und Verteidigungspolitik der Europäischen Union. Der Bundesvorsitzende der SPD, Sigmar Gabriel, äußerte in einer Rede im Rahmen der 8. Petersberger Gespräche der Karl-Theodor-Molinari-Stiftung e.V., des Bildungswerks des Deutschen Bundeswehrverbandes, am 10. März 2012 in Bonn seine Vorstellung von der Weiterentwicklung der Sicherheits- und Verteidigungspolitik der EU. Darin führte er aus, dass Deutschland bereit sein müsse, notfalls auch unter Änderung des Grundgesetzes, auf das Fernziel einer Europäischen Armee hinzuwirken. Dazu sei es notwendig, dass in Zukunft nicht der Deutsche Bundestag über Bundeswehrein-sätze entscheide, sondern das Europäische Parlament.²⁵

Mit der Vorbereitung und Beschlussfassung von Militäreinsätzen und Großrüstungsprojekten auf internationaler Ebene zeichnet sich ein längst im Gang befindlicher Trend zur Verlagerung von Entscheidungskompetenzen in Gremien aus Exekutivvertretern ab. Zur Durchsetzung der längst gefällten Entscheidung wird – wie auch in anderen Politikbereichen häufig praktiziert – auf Sachzwänge und die viel bemühte Bündnissolidarität verwiesen; also schlussendlich das Ergebnis den zur Abstimmung berufenen Parlamentariern als alternativlos präsentiert. Würde die Forde-

rung Angela Merkels vom Bundestag akzeptiert werden, so droht die Entscheidungskompetenz des Parlaments in Fragen von Krieg und Frieden im Kern gegenstandslos zu werden und damit ein wichtiges Qualitätsmerkmal der parlamentarischen Demokratie verloren zu gehen.

Anmerkungen

- 1 Vgl. Matthias Gebauer/ Florian Gathmann: NATO-Projekt. Bundestag lässt Drohnen-Etat durchfallen, in: Spiegel Online, 9. Mai 2012.
- 2 Vgl. Matthias Gebauer: NATO-Programm. Deutschland soll halbe Milliarde für Drohnen zahlen, in: Spiegel Online, 8. Mai 2012.
- 3 Vgl. AFP – 9. Mai 2012: Haushaltsberatungen über NATO-Rüstungsprojekt vertagt (12. Mai 2012).
- 4 Vgl. Matthias Gebauer/ Florian Gathmann, aaO.
- 5 Vgl. Pressestatements von Bundeskanzlerin Angela Merkel und dem Generalsekretär der Nordatlantikpaktorganisation Anders Fogh Rasmussen in Berlin, Mitschrift Pressekonferenz, 4. Mai 2012, in: www.bundesregierung.de (14. Mai 2012).
- 6 Für eine genaue Angabe der technischen Daten und Leistungsfähigkeit des Global Hawk vgl. NATO Alliance Ground Surveillance. Program Overview, in: <http://www.as.northropgrumman.com/products/natoags/> (12. Mai 2012).
- 7 Simone Meyer: Gigantischer Datenstaubsauger in 20.000 Metern Höhe, in: Welt Online, 10. Oktober 2011.
- 8 USA, Kanada, Deutschland, Italien, Türkei, Polen, Bulgarien, Tschechische Republik, Estland, Letland, Litauen, Luxemburg, Norwegen, Rumänien, Slowenien, Slowakei, Dänemark. Vgl. Alliance Ground Surveillance (AGS), last updated 08-May-2012 15:32, in: www.nato.int (12. Mai 2012).
- 9 Vgl. Matthias Gebauer, aaO.
- 10 Vgl. NATO Alliance Ground Surveillance Management Agency: NATO Alliance Ground Surveillance – Eyes in the Sky for Boots on the Ground, in: www.nagsma.nato.int, last updated 29 March 2011 (12. Mai 2012).
- 11 Vgl. Alliance Ground Surveillance (AGS), last updated 08-May-2012 15:32, in: www.nato.int (12. Mai 2012).
- 12 Vgl. Ivo H. Daalder/ James G. Stavridis: NATO's Victory in Libya. The Right Way to Run an Intervention, in: Foreign Affairs, Volume 91, Number 2, March/ April 2012, S.1.
- 13 Vgl. Ivo H. Daalder/ James G. Stavridis, aaO., S. 6 f.
- 14 Vgl. Matthias Gebauer, aaO.
- 15 Vgl. Matthias Gebauer/ Florian Gathmann, aaO.
- 16 Vgl. Matthias Gebauer, aaO.
- 17 Vgl. Matthias Gebauer/ Florian Gathmann, aaO.
- 18 Jürgen Koppelin, zitiert nach: Matthias Gebauer/ Florian Gathmann, aaO.
- 19 Vgl. Michael Haid: „Pegasus“ in Libyen: Der Einsatz der Bundeswehr ohne Parlamentszustimmung bekommt Flügel, IMI-Analyse Nr. 8/2011.
- 20 Vgl. Otfried Nassauer: Schleichender Abschied vom Parlamentsvorbehalt? Der Streit um die Rolle von Bundeswehrsoldaten im Luftkrieg gegen Libyen, Streitkräfte und Strategien – NDR info, 27. August 2011, in: www.bits.de (14. Mai 2012);
- 21 Bundestags-Drucksache 15/2742 vom 23. März 2004, S. 5.
- 22 Vgl. Frederik Becker/ Manuel Brunner: Libyen-Einsatz deutscher Soldaten wehrverfassungsrechtlich problematisch, Bofaxe Nr. 394D, 5. September 2011.
- 23 Vgl. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und FDP: Wachstum, Bildung, Zusammenhalt, Berlin, 26. Oktober 2009, S. 124.
- 24 Angela Merkel: Regierungserklärung zum G 8-Gipfel am 18./19. Mai 2012 in Camp David und NATO-Gipfel am 20./21. Mai 2012 in Chicago, Deutscher Bundestag (Stenographische Mitschrift des Deutschen Bundestages), Berlin, 10. Mai 2012.
- 25 Vgl. René Jokisch: Auslandseinsätze der Bundeswehr – Parlamentsvorbehalt von SPD-Vorsitzendem in Frage gestellt, IMI-Standpunkt Nr. 25/2012, 25. April 2012.