

# Bericht der Rühle-Kommission

## Sicherung der militärischen Interventionsfähigkeit statt Stärkung der Parlamentsrechte

von Michael Haid

Die Bundestagsfraktionen von CDU/CSU und SPD beantragten und erreichten im März 2014 mit ihrer Mehrheit den Beschluss zur Einsetzung der „Kommission zur Überprüfung und Sicherung der Parlamentsrechte bei der Mandatierung von Auslandseinsätzen der Bundeswehr“ durch den Deutschen Bundestag unter Vorsitz des ehemaligen Verteidigungsministers Volker Rühle (CDU). Die beiden Oppositionsparteien Die Linke und die Grünen lehnten eine Beteiligung hieran ab und verzichteten auf eine Benennung von Kommissionsmitgliedern. Der Grund für die Kommissionseinsetzung war, dass die Auftraggeber ein sog. Spannungsverhältnis zwischen der von der Bundesregierung angestrebten militärischen Integration Deutschlands in die NATO und die EU-Militärstrukturen zur gegenwärtigen Form des Parlamentsbeteiligungsgesetzes (ParlBG) sahen. Deshalb sollte die Kommission Möglichkeiten der Abstufung der Intensität parlamentarischer Beteiligung mit dem Ziel einer entsprechenden Anpassung des Parlamentsbeteiligungsgesetzes untersuchen und hierzu Vorschläge unterbreiten.<sup>1</sup> Dieses Gesetz regelt seit dem Jahr 2005 Form und Ausmaß der Beteiligung des Bundestages beim Einsatz bewaffneter deutscher Streitkräfte im Ausland und bestimmt, dass ein solcher Einsatz der Zustimmung des Bundestages bedarf (§ 1 ParlBG). Diese Bestimmung geht zurück auf eine grundlegende Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts aus dem Jahr 1994 und bildet seitdem die ständige Rechtsprechung des Gerichts in dieser Frage.

Der am Ende 56 Seiten umfassende Abschlussbericht der Kommission wurde am 16.06.2015 an Bundestagspräsident Norbert Lammert (CDU) übergeben und der Öffentlichkeit bekannt gemacht.<sup>2</sup> Er enthält Vorschläge und Empfehlungen zur Änderung des Parlamentsbeteiligungsgesetzes, die unmittelbar nach der Sommerpause im September in ein Gesetzgebungsverfahren münden könnten, wie Volker Rühle anlässlich der Übergabe des Berichts anregte.<sup>3</sup> Im Ergebnis sei es „gelingen, die Rechte des Parlaments bei Auslandseinsätzen nicht nur zu sichern, sondern zu stärken“,<sup>4</sup> verkündeten die beiden Kommissionsmitglieder, Nils Annen, außenpolitischer Sprecher, und Rainer Arnold, verteidigungspolitischer Sprecher, der SPD-Bundestagsfraktion in einer gemeinsamen Presseerklärung. Der Titel eines Kommentars in der Deutschen Welle sprach gar von einem „Sieg für die Demokratie“.<sup>5</sup> Die Behauptung, der Kommissionsbericht beinhalte eine Stärkung der Parlamentsrechte, erscheint bei genauerer Betrachtung jedoch kaum haltbar. Im Gegenteil, sollten die in ihm enthaltenen Ansichten und Vorschläge tatsächlich politisch aufgenommen und zukünftig in Gesetzesform gegossen werden, würden dadurch wesentliche Teile der Parlamentsbeteiligungsrechte angegriffen und auf ein Minimum reduziert. Während der Bericht konkrete und weitreichende Vorschläge zur Einschränkung des Parlamentsvorbehaltes enthält, auf die am Ende dieser Analyse näher eingegangen wird, sieht die Kommission die Parlamentsbeteiligung durchaus auch als Instrument der Bundesregierung zur Sicherung der militärischen Interventionsfähigkeit im und durch den Bundestag, weshalb sich dieser

Beitrag zuvor auch kritisch mit der Meinung auseinandersetzt, eine Stärkung der Parlamentsbeteiligungsrechte zu fordern.

### Politik des militärischen Kräftermessens?

Zum besseren Verständnis, weshalb eine Kommission damit beauftragt wurde, den Parlamentsvorbehalt einer Überprüfung zu seiner Abschwächung zu unterziehen, soll der Blick zunächst darauf gelenkt werden, dass diese Entscheidung wesentlich mit dem außen- und sicherheitspolitischen Ansatz der Bundesregierung zusammenhängen dürfte, die Bundeswehr als Mittel ihrer Politik zu nutzen. Dies dürfte sich noch verstärken, falls sich diejenigen Kräfte durchsetzen würden, welche für Deutschland die Wahrnehmung von mehr (auch militärischer) internationaler Verantwortung einfordern. Ein von der Kommission angehörter Sachverständiger dürfte den Grund für den Kommissionsauftrag auf den Punkt gebracht haben: Nach ihm solle deutsche Außenpolitik den Gedanken der Mitverantwortung für eine offene internationale Ordnung in der gesamten Breite ausbuchstabieren. Zurückhaltung sei dabei nicht die richtige Grundhaltung. Er plädiere für ein Engagement, das auch ein militärisches sein könne<sup>6</sup> und endete mit den Worten: „Wer Multinationalität, Arbeitsteilung und effizienten Einsatz knapper Mittel will, der darf der zuverlässigen Erfüllung der Bündnisverpflichtungen keine allzu hohen Hürden im innerstaatlichen Entscheidungsprozess gegenüberstellen.“<sup>7</sup>

Die „fortschreitende Bündnisintegration“ (S. 12) wird im Abschlussbericht der Kommission damit begründet, dass Deutschland in besonderer Weise auf die Handlungsfähigkeit der NATO und dem militärischen Teil der EU angewiesen sei, da es militärische Mittel (jenseits von Evakuierungsmissionen) traditionell nur im Rahmen dieser Strukturen anwende (vgl. S. 12), weshalb es im „vitalen deutschen Interesse [liege], diese Organisationen funktionsfähig zu halten bzw. funktionsfähiger zu machen.“<sup>8</sup> Ein weiterer wichtiger (damit zusammenhängender) Grund seien die „wachsenden sicherheitspolitischen Herausforderungen“ (S. 12) bei (angeblich) reduzierten Verteidigungshaushalten und der Erwartungshaltung der Bündnispartner nach einem größeren deutschen Engagement, auch wegen der strategischen Neuausrichtung der USA, denen sich Deutschland gegenübersehe. Sie würden „ein breites Spektrum an modernen Fähigkeiten [erfordern], die erhebliche finanzielle Mittel“ (S. 12) kosten würden. Es ist explizit darauf hinzuweisen, dass diese Sichtweise, wie sie im Bericht wiedergegeben wird, auf einer bewussten politischen Entscheidung fußt, die eine Alternative zu einer fortschreitenden Bündnisintegration als nicht ernsthaften „Gegenstand politischer Forderungen“ (S. 13) ansieht. Eine solche würde tatsächlich eine gänzlich andere Konfliktbearbeitung und einen strategischen Politikanalyse voraussetzen, als sie gegenwärtig praktiziert werden. Für eine Begründung der Bündnisintegration vorherrschend bleibt daher wohl eher die Wahrnehmung eines weiteren Sachverständigen, für den das „Merkmal unserer heutigen Zeit [...] offensichtlich das Wiederaufleben von Gewalt [ist]. 2014 ist





*Bundestagspräsident Lammert  
konstituiert die Rüge-Kommission  
Foto: Deutscher Bundestag/Achim  
Melde*

dafür beispielhaft – von der Ukraine bis zum Mittleren Osten [...]. Aus den bereits genannten Gründen [den Grundgedanken, dass es keine direkte Bedrohung mehr gäbe, der Frieden allgemein gesichert sei und zwar durch Strategien, die der militärischen Komponente nur einen sehr untergeordneten Stellenwert einräumten, Anm. M. H.] haben die Europäer im Allgemeinen große Schwierigkeiten mit der Rückkehr zu einem solchen Kräftenessen, das unweigerlich militärische Antworten erfordert.“<sup>9</sup>

### **Auslandseinsätze der Bundeswehr: Leerstelle im Grundgesetz**

Nicht selten ist in der Berichterstattung über Auslandseinsätze der Bundeswehr zu hören, die rechtliche Grundlage für diese Einsätze stehe im Grundgesetz.<sup>10</sup> Bei manchen Beiträgen ist der Eindruck zu gewinnen, es handle sich dabei um eine Selbstverständlichkeit, die kaum noch der Erwähnung wert wäre. Dem ist jedoch nicht so. Dieser Problematik war sich auch die Kommission bewusst, die deshalb in ihrem Bericht dem Bundestag empfahl „in einem geeigneten Verfahren über eine mögliche Reform des verfassungsrechtlichen Rahmens für Auslandseinsätze der Bundeswehr“ (S. 7) zu beraten. Hierzu ist der Hintergrund folgender: Das Recht, die Bundeswehr im Ausland einzusetzen, und dafür grundsätzlich ein Mandat des Bundestages einholen zu müssen, steht im Grundgesetz mit keinem Wort. Dort ist lediglich festgehalten, dass die Bundeswehr außer zur Verteidigung (dazu ist die bisher nie erfolgte Feststellung des Verteidigungsfalles notwendig, Art. 115a Abs. 1 GG) nur eingesetzt werden darf, soweit es das Grundgesetz ausdrücklich zulässt (Art. 87a Abs. 2 GG). Eine ausdrückliche Zulassung zum Streitkräfteeinsatz findet sich jedoch für das Ausland überhaupt nicht, nur bei Vorliegen bestimmter Voraussetzungen für das Inland (Rechts- und Amtshilfe nach Art. 35 GG und im Spannungs- und Verteidigungsfall gemäß Art. 87a Abs. 3 und 4 GG). Das Bundesverfassungsgericht entschied in einem sehr umstrittenen Urteil vom 12.07.1994 - der Anlass war der seit Beginn der 1990er Jahre begonnene Einsatz der Bundeswehr außerhalb des NATO-Gebiets (sog. Out-of-area-Einsätze) durch die damalige Bundesregierung -, dass die Verwendung der Bundeswehr außerhalb des NATO-Gebiets unter der Voraussetzung grundgesetzkonform sei,

wenn sie im Rahmen eines Systems der gegenseitigen kollektiven Sicherheit erfolge, obwohl diese Deutung in einem klaren Widerspruch zum Wortlaut des Grundgesetzes steht. Weiterhin wurde bestimmt, dass das Grundgesetz die Bundesregierung verpflichte, für einen Einsatz bewaffneter Streitkräfte grundsätzlich die vorherige konstitutive Zustimmung des Deutschen Bundestages einzuholen.<sup>11</sup> Das Verfahren hierzu wurde sodann im Jahr 2005 im Parlamentsbeteiligungsgesetz näher ausformuliert, das Gegenstand dieses Beitrags bildet. Da nun die Zulässigkeit von Auslandseinsätzen nach wie vor nicht im Wortlaut im Grundgesetz abgebildet ist, sondern lediglich auf eine umstrittene Rechtsprechungspraxis des Bundesverfassungsgerichts beruht, hält die Kommission die „Frage nach Reformbedarf und Reformoptionen mit Blick auf die Wehrverfassung“ (S. 45) für bedeutsam.

Diese Ansicht vertritt sie vermutlich auch mit Blick auf eine daraus folgende rechtliche Problematik. In ihrem Bericht findet sich mehrmals der Satz: „Als Systeme gegenseitiger kollektiver Sicherheit werden neben den Vereinten Nationen insbesondere die NATO und die EU angesehen“ (S. 37). Wie bereits erläutert, ist nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ein Bundeswehreinsatz nur im Rahmen eines Systems gegenseitiger kollektiver Sicherheit zulässig. Hierzu zählte das Gericht die UN und, seit ihrem Urteil von 1994, auch die NATO (was umstritten ist), jedoch keinesfalls die EU. Im sog. Lissabon-Urteil aus dem Jahr 2009 stellte das Bundesverfassungsgericht seine Ansicht unmissverständlich klar, dass die EU kein System gegenseitiger kollektiver Sicherheit ist.<sup>12</sup> Trotz dieser eindeutigen Rechtsprechung setzen sich die Bundesregierung und die Mehrheit im Bundestag darüber regelmäßig hinweg, indem sie Einsätze beschließen, die im Rahmen der EU stattfinden. Das bekannteste Beispiel hierfür dürfte die EU-Operation ATALANTA sein (seit 2008). Ebenso dürften hierfür die Operationen EUTM Somalia (seit 2010) und EUTM Mali (seit 2013) in Betracht kommen. Das jüngste Beispiel dürfte die von den EU-Außenministern in Luxemburg am 22.06.2015 beschlossene Operation EUNAVFOR MED (EU Naval Forces Mediterranean) bilden. Diese Operation soll der Überwachung und Identifizierung der Netzwerke von Menschenhändlern und -schleppern im Mittelmeer (Phase 1), der Suche nach und der Beschlagnahme von verdächtigen Schiffen (Phase 2) sowie ihrer Zerstörung und der Verhaftung dieser Personen (Phase 3)

Anhörung der Sachverständigen David, Kaim, Nachtwei, Varwick. Foto: Deutscher Bundestag/Achim Melde  
11.9.2014



dienen.<sup>13</sup> Deutschland wird sich daran vorerst mit zwei Schiffen der Bundesmarine beteiligen.<sup>14</sup>

Doch auch jenseits des Rahmens der genannten drei Organisationen wurde die Bundeswehr entsendet: Die im Jahr 2014 begonnene Operation im Irak zur militärischen Ausbildung und Ausrüstung kurdischer Peschmerga, die gegen die Organisation Islamischer Staat kämpfen, findet im Rahmen einer ad hoc gebildeten internationalen Koalition statt. Obwohl die Bundesregierung in ihrem Antrag an den Bundestag auf Mandatierung dieses Einsatzes behauptete, es handle sich um ein System gegenseitiger kollektiver Sicherheit,<sup>15</sup> dürfte ihr eine tragfähige Begründung für ihre Behauptung mehr als schwer fallen.

### **Die politische Sicherung der Verfügbarkeit „multilateraler militärischer Verbundfähigkeiten“**

Das Ziel der Kommissionsarbeit war die politische Sicherung der Verfügbarkeit sog. multilateraler militärischer Verbundfähigkeiten, hingegen nicht die Stärkung der Parlamentsrechte. Zur Gewährleistung dieses Ziels wurden die nachfolgend aufgeführten Vorschläge unterbreitet. Unter dem Begriff der multilateralen militärischen Verbundfähigkeiten sind die arbeitsteiligen militärischen Projekte im Rahmen der NATO (Smart Defence) und der EU (Pooling & Sharing) zu verstehen, in deren Rahmen zukünftig noch vermehrt Projekte entstehen sollen. Hierzu zählen als Beispiel die AWACS-Flugzeuge, künftig das auf dem NATO-Gipfel 2012 in Chicago beschlossene System zur Bodenüberwachung aus der Luft (Alliance Ground Surveillance, AGS), das ab 2016 in Sigonella auf Sizilien installiert werden soll, das 2004 beschlossene Konzept der EU-Battlegroups, das derzeit zur Erhöhung der Einsatzbarkeit überprüft wird, die integrierte Kommandostruktur der NATO (diverse Hauptquartiere und Stäbe wie etwa das Eurokorps), das 2010 eingerichtete Europäische Lufttransportkommando (EATC) in Eindhoven, die 2003 eingerichtete NATO Response Force (NRF) und ihre Weiterentwicklung, die auf dem NATO-Gipfel von Wales 2014 beschlossene schnell verlegbare Eingreiftruppe (Very High Readiness Joint Task Force, VJTF) und viele andere Projekte mehr. Besonders Deutschland dürfte auf diese Art der militärischen Arbeitsteilung Wert legen, denn es

hat 2013 das sog. Rahmennationenkonzept ins Leben gerufen, nachdem die Armeen kleinerer Staaten bestimmte militärische Fähigkeiten in eine Kooperation mit einer Rahmennation einbringen können. So wurde etwa 2014 die Luftlandebrigade der Niederlande in die Division Schnelle Kräfte der Bundeswehr eingegliedert. Aus Gründen dieser sog. fortschreitenden Bündnisintegration würden Abhängigkeiten zwischen den daran beteiligten Regierungen entstehen, weshalb diese militärischen Projekte einen „besonderen politischen Vertrauensstatus“ (S. 18) benötigen würden. Diesen zu sichern war Sinn und Zweck der Vorschläge der Kommission. Die Gründe hierfür wurden auch gleich mitgeliefert. So bestehe die Bereitschaft anderer Staaten, an solchen Projekten teilzunehmen, „nur, wenn die Bündnispartner sich sicher sind, dass die gemeinsamen Fähigkeiten nicht unerwartet im Einsatzfall durch nationale Ausstiege beeinträchtigt oder gar blockiert“ (S. 17) würden. Denn 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“ (S. 17) werde. So sei diese „Unsicherheit in Bezug auf Deutschlands Verlässlichkeit [...] geeignet, weitreichende strategische Entscheidungen in diesen Ländern in Bezug auf eine strukturierte Zusammenarbeit im Sinne einer Entwicklung militärischer Verbundfähigkeiten zu beeinflussen“ (S. 21). Diese Wahrnehmung solle „berücksichtigt werden [...], unabhängig davon, in welchem Umfang sie sachlich zutreffend“ (S. 21) sei.

In der öffentlichen Debatte war der Eindruck zu gewinnen, dass trotz der von der Bundesregierung eingegangenen militärischen Projekte und der hierdurch angeblich entstandenen Abhängigkeiten die tatsächliche Entscheidungsfreiheit des Bundestages immer noch unbeschränkt existiere. Dem ist jedoch nicht so, wie im Kommissionsbericht zugegeben wird. Mit jeder neu geschaffenen militärischen Verbundfähigkeit verringere sich die reale Möglichkeit, hierauf parlamentarisch Einfluss zu nehmen: „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. Im Zeitpunkt



Übergabe des Kommissionsberichts an Norbert Lammert durch Rüdiger Wehling  
Foto: Deutscher Bundestag/Achim Melde  
16.6.2015

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 [...] so auszustatten, dass nationale Spielräume in größerem Maße erhalten“ (S. 18 f.) bleiben würden.

### **Hauptfunktion der Parlamentsbeteiligung: Legitimierung militärischer Interventionsfähigkeit**

Die Gegner einer Parlamentsbeteiligung haben immer wieder betont, der deutsche Parlamentsvorbehalt sei ein Sonderfall oder stelle einen Sonderweg dar. Dass dies keinesfalls so ist, führte ein Sachverständiger aus, dessen Forschungsgebiet die Funktionsweise des deutschen Parlamentsvorbehalts im internationalen Vergleich ist. Hierzu stellte der Sachverständige das Ergebnis seiner Forschungen vor: Während in Mittel- und Osteuropa eine Reihe von Staaten die Rechte von Parlamenten bei Einsatzentscheidungen eher geschwächt hätten, sei unter den Staaten Westeuropas ein gegenteiliger Trend zu beobachten. Allerdings seien die Erleichterungen zum Truppeneinsatz unter der Ägide von NATO und EU der mittel- und osteuropäischen Staaten unter teils erheblichem Druck der NATO zustande gekommen.<sup>16</sup> In 18 von 33 NATO- und EU-Mitgliedstaaten ist das Parlament bei der Entsendung von Streitkräften aufgrund einer Verfassungsbestimmung oder eines Gesetzes zu beteiligen. Hinzu kommen sieben Staaten, in denen in der politischen Praxis eine solche Beteiligung erfolgt, auch wenn dazu innerstaatlich keine rechtliche Verpflichtung besteht.<sup>17</sup>

Im Vorfeld der Kommissionsarbeit wurden von verschiedenen Seiten immer wieder auch die Möglichkeiten von Vorratsbeschlüssen und einem Einsatzrecht der Exekutive – lediglich ein Rückholrecht des Bundestages ist vorgesehen. Ein dermaßen drastischer Einschnitt in die bestehenden Parlamentsbeteiligungsrechte scheint jedoch gar nicht nötig gewesen zu sein, denn im Kommissionsbericht wird festgestellt: „Demgegenüber sieht die Kommission Vorratsbeschlüsse, die die Bundes-

regierung abstrakt für einen gewissen Zeitraum ermächtigen würden, bestimmte militärische Fähigkeiten ohne Zustimmung des Bundestages in nicht näher absehbaren Fällen einzusetzen, nicht als zielführend an“ (S. 31). Die Gründe hierfür würden einerseits in erheblichen verfassungsrechtlichen Zweifeln bestehen, andererseits liege in der „öffentlichen Vermittlung [...] eine der Hauptfunktionen des konstitutiven Parlamentsvorbehalts. [...] Dies unterstreicht, dass das Anliegen, diese politische Unterstützung nachhaltig zu sichern, primär über politische Prozesse verfolgt werden sollte“ (S. 31). An einer anderen Stelle heißt es im Bericht: „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“ (S. 4). Diese Legitimierungsfunktion des konstitutiven Parlamentsvorbehalts zur letztendlichen Sicherung militärischer Interventionsfähigkeit sollte immer mit bedacht werden, wenn es um die Forderung nach einer Verbreiterung der Parlamentsrechte geht. Dies unterstreicht auch die Sichtweise eines bereits in diesem Beitrag zuvor zitierten Sachverständigen: „Und obwohl wir die Stellung Deutschlands richtig einzuordnen wissen, so stellt sie [...] ein Problem dar. Zunächst einmal ein kulturelles Problem oder eines, das die öffentliche Meinung betrifft. Die deutsche Kultur der Zurückhaltung [...] ist seit den 90er Jahren verbunden mit dem Trugbild von einer Randerscheinung geworden zu sein schienen [...]. Der Libyenkonflikt im Jahr 2011 hat viele Fragen aufgeworfen [...] aufgrund der öffentlichen Debatte im Zusammenhang mit dieser Entscheidung, denn es schien so, als würde ein Großteil der deutschen Öffentlichkeit jegliche Anwendung von Gewalt grundsätzlich ausschließen.“<sup>18</sup> Dieser Sachverständige, der Exekutivdirektor des Französischen Instituts für Internationale Beziehungen ist, führte weiter aus: „Alle Europäer [...] werden [...] ihre Strategien, ihre Doktrinen bezüglich der Anwendung von Gewalt an eine neue Welt anpassen müssen. Unbestreitbar ist einzig die Tatsache, dass die Durchführung von bewaffneten Zwangsmaßnahmen leider ein Teil dessen sein wird. [...] Und die Entwicklung der öffentlichen Meinung in Deutschland

ist von großer Bedeutung. Sie wird eine wichtige Rolle zu spielen haben, wenn es darum geht, die anderen Europäer dazu zu bewegen [...] ihre [...] strategische Kultur neu zu bewerten. [...] Die Arbeit ihrer Kommission scheint in dieser Hinsicht von grundlegender Bedeutung, wenn es gelingt, die engen Grenzen bestehender Rechtsauffassungen zu überschreiten. Es ist die politische Entscheidung, die auf Gedeih und Verderb Geschichte schreibt, die das Recht zu verordnen vorgibt.“<sup>19</sup>

Die Arbeit der Kommission hat auch darin bestanden, die parlamentarische Entscheidungspraxis auszuwerten. Das hierbei festgestellte Ergebnis ist eindeutig und dürfte unterstreichen, weshalb am konstitutiven Parlamentsvorbehalt wohl nicht grundsätzlich gerüttelt zu werden brauchte: „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“ (S. 19). Sogar in zeitlicher Hinsicht dürfte kein Problem gesehen worden sein, obwohl immer wieder zu hören war, der Parlamentsvorbehalt müsse eingeschränkt werden, weil in Eilfällen das Parlament nicht schnell genug entscheiden könne: „Der für die Parlamentsbeteiligung notwendige Zeitaufwand führt zu keinen Einschränkungen der gesicherten Verfügbarkeit von multilateralen Verbundfähigkeiten [...]. In der parlamentarischen Praxis seit Inkrafttreten des Parlamentsbeteiligungsgesetzes ist über Anträge der Bundesregierung in der Regel innerhalb von zwei Sitzungswochen entschieden worden“ (S. 20).

### **Die Farce von der Unterrichtung des Parlaments über militärische Spezialkräfte**

Im Kommissionsbericht sind eine Reihe von Vorschlägen enthalten, die im Folgenden wiedergegeben werden. Zunächst solle die Bundesregierung dem Bundestag jährlich einen Bericht über die bestehenden sowie so früh als möglich eine Unterrichtung über neue multilaterale militärische Verbundfähigkeiten vorlegen, deren Verfügbarkeit politisch gesichert werden soll. Darin habe sie die Abhängigkeiten, die mit den jeweiligen Fähigkeiten verbunden sind, und die möglichen Folgen darzustellen, die für einen beabsichtigten Einsatz dieser Fähigkeiten entstehen, wenn sich Deutschland nicht beteiligen würde (vgl. S. 31). Das „Ziel dieser Berichte [sei] [...] die Schaffung eines politischen Vertrauensstatus für die deutschen Beiträge zu diesen Fähigkeiten“ (S. 4). Hierbei wird der Zweck dieser Berichte deutlich. Es geht nicht primär um eine verbesserte Unterrichtung des Bundestages. Hingegen könnte ein erhöhter Druck an den einzelnen Abgeordneten entstehen, zuzustimmen. Zur künftigen Unterrichtungspraxis der Bundesregierung solle auch eine bilanzierende Bewertung der jeweiligen laufenden Einsätze sowie einen Evaluierungsbericht nach Abschluss eines Einsatzes gehören (vgl. S. 42). Das Kernstück des neuen Verfahrens liegt jedoch im Bereich der Spezialkräfte. Die bisherige Unterrichtungspraxis - eine Vereinbarung der Bundesregierung mit den Fraktionsvorsitzenden vom November 2006 (vgl. S. 43) - soll in das Parlamentsbeteiligungsgesetz übernommen werden (vgl. S. 44). Es soll also eine Praxis gesetzlich institutionalisiert werden, obwohl auch für Spezialkräfte wie für jeden anderen Teil der Bundeswehr die einschlägigen Transparenzregeln gelten müssten, die von einem weiteren Sachverständigen wie folgt charakterisiert wurden: „Unzureichend blieben die Unterrichtungen über geheimhaltungsbedürftige Einsätze, wo jahrelang nicht einmal der kleine Kreis der unterrichteten Obleute die Sinnhaftigkeit

der Antiterror-Operation beurteilen konnte.“<sup>20</sup> Im Gesetzesvorschlag der Kommission hierzu dürfe die Bundesregierung mündlich die Vorsitzenden und die Obleute der zuständigen Ausschüsse des Bundestages in einem angemessenen zeitlichen Zusammenhang über geheimhaltungsbedürftige Einsätze der Spezialkräfte unterrichten. Die Obleute seien berechtigt, die Informationen vertraulich an die Fraktionsvorsitzenden weiterzugeben. Darüber hinaus dürfe die Bundesregierung mündlich die zuständigen Ausschüsse des Bundestages zeitnah nach Abschluss eines Einsatzes in angemessener Form über die Ziele und wesentlichen Ergebnisse des Einsatzes unterrichten. Operative Details des Einsatzes und Umstände, die Rückschlüsse auf die teilnehmenden Personen oder die Fähigkeiten der Spezialkräfte und ihrer Bündnispartner ermöglichen, seien nicht Gegenstand der Unterrichtung. Die Geheimschutzinteressen der Bündnispartner seien zu wahren (vgl. S. 43), heißt es abschließend. Der Zeitpunkt der Unterrichtung (und vermutlich auch ihre Qualität) hänge insbesondere von den „Erfordernissen der Operationssicherheit“ (S. 44) ab. Rechtliche Möglichkeiten, die Vollständigkeit und Richtigkeit der Angaben zu überprüfen, sind nicht vorgesehen.

### **Stäbe und Hauptquartiere: Reduzierung parlamentarischer Zustimmung**

Eine weitere Bestimmung im Kommissionsbericht betrifft die deutsche Mitwirkung an Stäben und Hauptquartieren. Ihre Bedeutung ist nicht zu unterschätzen, da sie nach dem Kommissionsbericht „das Rückgrat der Einsätze im Rahmen der NATO“ (S. 13) bilden würden. So meint auch ein Sachverständiger: „Würden die deutschen Anteile an ständigen Stäben und Hauptquartieren dem Parlamentsvorbehalt unterworfen [...], hätte einzig die Bundesrepublik ein exklusives Recht des Parlaments, Einsätze solcher Hauptquartiere zu blockieren.“<sup>21</sup> Im Kommissionsbericht wird deshalb vorgeschlagen, dass künftig 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, keiner Zustimmung des Bundestages mehr bedürfe, sofern sie sich dabei nicht im Gebiet eines bewaffneten Konflikts befinden oder dort eingesetzte Waffen unmittelbar bedienen (vgl. S. 33). Zur Klarstellung steht in der Begründung des Vorschlags: „Keine Mitwirkung [...] in 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“ (S. 34). Der Hintergrund dieser vorgeschlagenen Regelung ist, dass in der Begründung des Gesetzentwurfs für das Parlamentsbeteiligungsgesetz aus dem Jahr 2004 steht, dass bei einer Verwendung von Bundeswehrangehörigen in eigens für konkrete bewaffnete Einsätze gebildeten Stäben und Hauptquartieren die Zustimmung des Bundestages notwendig ist.<sup>22</sup> Diese Bestimmung fiel der Bundesregierung anlässlich der Operation Unified Protector gegen Libyen 2011 auf den Kopf, als sie behauptete, sich an diesem Krieg nicht beteiligen zu wollen, es sich aber alsbald herausgestellt hatte, dass über 100 Bundeswehrangehörige in einem eigens hierfür aufgestellten Hauptquartier in Neapel sehr wohl an ihm mitwirkten. Vermutlich soll mit diesem Vorschlag solchen Situationen vorgebeugt werden.

## Ausschluss bestimmter Typen von Militäreinsätzen von der parlamentarischen Zustimmung

Weiterhin empfiehlt die Kommission eine sog. „gesetzgeberische Klarstellung des Einsatzbegriffs“ (S. 35). Das bedeutet nichts anderes, als dass nach Ansicht der Kommission die Bereitstellung von Logistikdienstleistungen und medizinischer Versorgung sowie die Entsendung von Ausbildungs- und Beobachtungsmissionen keine Einbeziehung in eine bewaffnete Unternehmung erwarten lasse, sofern diese unbewaffnet seien oder Waffen lediglich zur Selbstverteidigung mitführten und deshalb auch keine parlamentarische Zustimmung erforderlich sei (vgl. S. 35). Würde diese Ansicht gesetzlich Realität werden, so könnte es bereits fraglich sein, ob für einen Einsatz vom Typ, wie er etwa derzeit im Nordirak durch die Bundeswehr stattfindet, noch ein Mandat des Bundestages für nötig gehalten wird. Eine gesetzgeberische Klarstellung, wie es heißt, gerade hinsichtlich der Ausbildungsmissionen entspreche der „zunehmenden Bedeutung dieses Einsatztyps, der gerade im Bereich der EU auch in Zukunft ein wichtiger sicherheitspolitischer Baustein sein“ (S. 36) werde.

Zusätzlich empfiehlt die Kommission, „bestehende Spielräume bei der Formulierung von Anträgen auf Zustimmung zu einem bewaffneten Einsatz stärker zu nutzen [...]“. Dies betrifft insbesondere die Punkte Obergrenze der einzusetzenden Soldatinnen und Soldaten, Einsatzgebiet sowie die Benennung der Fähigkeiten der einzusetzenden Kräfte“ (S. 38). Dies dürfte aller Wahrscheinlichkeit nach zu Lasten der Transparenz dieser Einsätze gehen und einer Unklarheit Vorschub leisten, wenn beispielsweise darüber eine Ungewissheit besteht, wo konkret die Bundeswehr eingesetzt ist und mit welchen Kräften. Abschließend ist noch zu erwähnen, dass der „Bedarf der Vereinten Nationen an militärischen Hochwertfähigkeiten“ (S. 7) nach Einschätzung der Kommission tendenziell weiter steigen werde. Deshalb empfiehlt die Kommission eine strategische Debatte über ein verstärktes Engagement der Bundeswehr bei sog. Friedensmissionen der UN anzustoßen. Die Entwicklung im Bereich der Friedensmissionen werde insbesondere durch einen „Wandel hin zu robusteren und proaktiveren Mandaten“ (S. 27) geprägt. In den 16 UN-Missionen, in denen knapp 92.000 Soldaten engagiert seien, beteilige sich Deutschland lediglich mit 225 Soldaten in sechs Missionen, was 0,25 Prozent entspreche (Stand 31. März 2015).<sup>23</sup> Von Deutschland und den anderen Staaten der EU würden sich die UN daher Beiträge insbesondere in den Bereichen Aufklärung, Lufttransport, Pionierwesen, medizinische Versorgung sowie bilaterale Ausrüstung und Ausbildungshilfe erhoffen (vgl. S. 28).

In der Gesamtschau betrachtet, kann also keine Rede davon sein, mit dem Bericht der Rühle-Kommission würden die parlamentarischen Kontrollbefugnisse gesichert – und schon gar nicht werden sie von ihm ausgebaut. Stattdessen wird hiermit beabsichtigt, zum Zwecke eines reibungsloseren Verlaufs deutscher Auslandseinsätze diese parlamentarischen Kontrollbefugnisse erheblich abzuschwächen.

## Anmerkungen

1 Vgl. Antrag der Fraktionen der CDU/CSU und SPD: Einsetzung einer „Kommission zur Überprüfung und Sicherung der Parlamentsrechte bei der Mandatierung von Auslandseinsätzen der Bundeswehr, Deutscher Bundestag, Drucksache 18/766, 11.3.2014, S. 1.

- 2 Vgl. Abschlussbericht der Kommission: Unterrichtung durch die Kommission zur Überprüfung und Sicherung der Parlamentsrechte bei der Mandatierung von Auslandseinsätzen der Bundeswehr, Deutscher Bundestag, Drucksache 18/5000, 16.6.2015. Alle im Text enthaltenen Seitenangaben entstammen dieser Drucksache.
- 3 Vgl. Rühle-Kommissionsbericht an Lammert übergeben, [www.bundestag.de](http://www.bundestag.de), 16.6.2015.
- 4 Nils Annen/Rainer Arnold: Parlamentsrechte gesichert und gestärkt, Pressemitteilung Nr. 450, [www.spdfraktion.de](http://www.spdfraktion.de), 16.6.2015.
- 5 Melinda Crane: Sieg für die Demokratie, [www.dw.com](http://www.dw.com), 17.6.2015.
- 6 Vgl. Johannes Varwick: Statement für die 5. Sitzung der Kommission Auslandseinsätze der Bundeswehr zur teilöffentlichen Sitzung am 11. September 2014, Deutscher Bundestag, Kommission Parlamentsrechte bei Auslandseinsätzen der Bundeswehr, PA 26, Ausschussdrucksache 18(26)016b, S. 1.
- 7 Johannes Varwick, ebd., S. 7.
- 8 Johannes Varwick, ebd. S. 3.
- 9 Dominique David: Statement für die 5. Sitzung der Kommission Auslandseinsätze der Bundeswehr zur teilöffentlichen Sitzung am 11. September 2014, Deutscher Bundestag, Kommission Parlamentsrechte bei Auslandseinsätzen der Bundeswehr, PA 26, Ausschussdrucksache 18(26)016, S. 2.
- 10 Bspw. Arnd Henze: Kein Generalangriff auf das Parlament. Rühle-Kommission zu Bundeswehreinsätzen, [www.tagesschau.de](http://www.tagesschau.de), 14.6.2014.
- 11 BVerfGE 90, 286 (Out-of-area-Einsätze). Ausführlicher hierzu Michael Haid: Die Rühle-Kommission. Parlamentsrechte bei Auslandseinsätzen der Bundeswehr bald eine Karikatur?, IMI-Analyse 2014/012.
- 12 BVerfG, Urteil vom 30.6.2009, 2 BvE 2/08, Rn. 255.
- 13 Vgl. Council launches EU naval operation to disrupt human smugglers and traffickers in the Mediterranean, Press release 482/15, [www.consilium.europa.eu](http://www.consilium.europa.eu), 22.6.2015.
- 14 Vgl. Thomas Wiegold: Start von EUNAVFOR MED: Deutsche Einheiten für Seenotrettung & Aufklärung, [augengeradeaus.net](http://augengeradeaus.net), 22.6.2015.
- 15 Antrag der Bundesregierung: Ausbildungsunterstützung der Sicherheitskräfte der Regierung der Region Kurdistan-Irak und der irakischen Streitkräfte, Deutscher Bundestag, Drucksache 18/3561, 17.12.2014, S. 1.
- 16 Vgl. Wolfgang Wagner: Impulsvortrag für die 5. Sitzung der Kommission Auslandseinsätze der Bundeswehr zur teilöffentlichen Sitzung am 11. September 2014, Deutscher Bundestag, Kommission Parlamentsrechte bei Auslandseinsätzen der Bundeswehr, PA 26, Ausschussdrucksache 18(26)016c, S. 4.
- 17 Vgl. Markus Kaim: Statement (korrigierte Fassung) für die 5. Sitzung der Kommission Auslandseinsätze der Bundeswehr zur teilöffentlichen Sitzung am 11. September 2014, Deutscher Bundestag, Kommission Parlamentsrechte bei Auslandseinsätzen der Bundeswehr, PA 26, Ausschussdrucksache 18(26)016e (neu), S. 11.
- 18 Dominique David, ebd. S. 3.
- 19 Dominique David, ebd. S. 5.
- 20 Winfried Nachtwei: Statement für die 5. Sitzung der Kommission Auslandseinsätze der Bundeswehr zur teilöffentlichen Sitzung am 11. September 2014, Deutscher Bundestag, Kommission Parlamentsrechte bei Auslandseinsätzen der Bundeswehr, PA 26, Ausschussdrucksache 18(26)016f, S. 3.
- 21 Winfried Nachtwei, ebd., S. 5.
- 22 Vgl. Bundestagsdrucksache 15/2742, S. 5.
- 23 Thorsten Jungholt: Von der Leyens hohles Versprechen an die UN, [www.welt.de](http://www.welt.de), 16.6.2015.