

Meier-Klodt, Cord

Research Report

Einsatzbereit in der Krise? Entscheidungsstrukturen der deutschen Sicherheitspolitik auf dem Prüfstand

SWP-Studie, No. S 34/2002

Provided in Cooperation with:

Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), German Institute for International and Security Affairs, Berlin

Suggested Citation: Meier-Klodt, Cord (2002) : Einsatzbereit in der Krise? Entscheidungsstrukturen der deutschen Sicherheitspolitik auf dem Prüfstand, SWP-Studie, No. S 34/2002, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Berlin

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/252439>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

SWP-Studie

Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale
Politik und Sicherheit

Cord Meier-Klodt

Einsatzbereit in der Krise?

Entscheidungsstrukturen der deutschen
Sicherheitspolitik auf dem Prüfstand

S 34
Oktober 2002
Berlin

**Nachweis in öffentlich
zugänglichen Datenbanken
nicht gestattet.**

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

© Stiftung Wissenschaft und
Politik, 2002

SWP

Stiftung Wissenschaft und
Politik
Deutsches Institut für
Internationale Politik und
Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3-4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

Inhalt

Problemstellung und Empfehlungen 5

Reform des Parlamentsvorbehalts zum Streitkräfteeinsatz 7

Evolutionäre Lösung: Reform auf der
bestehenden Grundlage 8

Revolutionäre Variante:

Umverteilung der Kompetenzen 10

Umfassendes Reformmodell:

Auslands- und Inlandseinsätze der Bundeswehr 11

Vernetzung der Akteure:

Neugestaltung des Bundessicherheitsrats 12

Die zu große Lösung:

Der »National Security Council« 12

Die zu kleine Lösung: Das Ressortmodell 13

Ein möglicher Mittelweg:

Der Bundessicherheitsrat 13

Strategie und Entscheidungskriterien:

Leitlinien deutscher Einsatzbereitschaft 16

Bisheriger Schwerpunkt: Stabilisierungseinsatz 16

Neue Herausforderung: Kampfeinsatz 17

Leitlinien der Einsatzbereitschaft 17

Ausblick: Bundeswehrreform 19

Schlußbemerkungen 21

*Cord Meier-Klodt verfaßte diese Studie während eines
Forschungsaufenthalts bei der SWP. Er gehört dem
Auswärtigen Dienst an und ist seit September dieses
Jahres als Leiter der Abteilung für Presse und Öffentlichkeits-
arbeit an der deutschen Botschaft Moskau tätig.*

**Einsatzbereit in der Krise?
Entscheidungsstrukturen der deutschen Sicherheitspolitik auf dem Prüfstand**

In diesem Papier geht es um die sicherheitspolitische Handlungsfähigkeit Deutschlands. Hinreichende Einsatzfähigkeit im gesamten Spektrum der Möglichkeiten – von »Heimatschutz« über Krisenprävention und Krisenbewältigung bis hin zu Kampfeinsätzen im Rahmen kollektiver Verteidigung – ist Voraussetzung für eine erfolgreiche Sicherheitspolitik unter qualitativ veränderten Bedingungen. Dies hat Konsequenzen für viele Bereiche, insbesondere auch für das Fähigkeitsprofil der Streitkräfte und der nicht-militärischen Einsatzkräfte. Im Mittelpunkt dieser Studie steht jedoch die oberste politische Ebene: Ist Deutschland in seinen nationalen Entscheidungs- und Planungsstrukturen darauf vorbereitet, den neuen Herausforderungen an innere und äußere Sicherheit gerecht zu werden? Gestatten diese Instrumente in erforderlichem Maße schnelle, koordinierte und kohärente Reaktionen im Krisenfall? Drei Bereiche nationaler »Hausaufgaben« wurden für diese Untersuchung ausgewählt:

(1) Politisch-verfassungsrechtlicher Rahmen: Reform des Parlamentsvorbehalts zum Streitkräfteeinsatz

Der neuen »Normalität« internationaler Kriseneinsätze mit deutscher Beteiligung steht noch immer ein weitgehend statischer Umgang mit dem Zustimmungsverfahren im Deutschen Bundestag gegenüber. Der Aktionsspielraum der Exekutive wird dadurch empfindlich eingeengt. Dies ist keineswegs vom Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil von 1994 so festgelegt worden, sondern allein Ergebnis der politischen Praxis seither. Vordringliche Aufgabe ist es daher, das Verfahren in einer für Parlament und Regierung akzeptablen Weise an die politische Realität anzupassen.

Empfehlungen

- ▶ Das Zustimmungsverfahren zu Auslandseinsätzen der Streitkräfte zu flexibilisieren und je nach politischer Bedeutung der Entscheidung für Regierung und Parlament weitmöglichst zu vereinfachen;
- ▶ Mit Hilfe eines »Entsende-« oder »Mitwirkungsgesetzes« definitorisch zu klären, welche Formen des bewaffneten Einsatzes auch künftig als zustim-

mungspflichtig angesehen werden sollen (und welche nicht);

- ▶ Einen Bundestags-Spezialausschuß »Auslandseinsätze« mit zusätzlicher Kompetenz im Rahmen eines vereinfachten Zustimmungsverfahrens einzurichten;
- ▶ Ein spezifisches Rückholrecht des Bundestages einzuführen;
- ▶ Diese Maßnahmen in eine grundsätzliche Neuregelung des Verfahrens zu Einsätzen im Ausland und im Inland (sofern erforderliche Mehrheit für Grundgesetzänderung erreichbar) einzubetten.

(2) Vernetzung der Akteure:

Neugestaltung des Bundessicherheitsrats

Die Zeit einer eindimensionalen Sicherheitspolitik ist endgültig vorüber. Der Kreis sicherheitspolitisch relevanter Akteure hat sich nach Maßgabe eines weiten Verständnisses von Sicherheit über das traditionelle Verständnis hinaus erweitert; Streitkräfte agieren im Verbund mit anderen, zivilen Akteuren. Das bedeutet gleichzeitig, daß Aufgaben und Verantwortlichkeiten klar zugeordnet werden müssen, damit alle relevanten Akteure »an einem politischen Strang ziehen« und im Krisenfall reibungslos miteinander kooperieren können. Dafür fehlt es in Deutschland vor allem auf der oberen Ebene an koordinierenden Strukturen. Das einzige ressortübergreifende Sicherheitsorgan, der Bundessicherheitsrat, ist heute nur ein Schatten seiner prinzipiellen Möglichkeiten.

Empfehlungen

- ▶ Die sicherheitspolitische Vernetzungsrolle des Bundessicherheitsrats neu zu gestalten und durch angemessenen personellen und materiellen Ausbau zu stärken;
- ▶ Darin den sicherheitspolitischen Schlüsselressorts AA, BMVg und BMI koordinierende Teilaufgaben in Unterausschüssen zuzuweisen und deren Personal regelmäßig einzubinden;
- ▶ Den Bundessicherheitsrat um die Ressorts BMU, BMG und BMVEL zu erweitern;
- ▶ Den Geheimhaltungsgrad der Sitzungen zu flexibilisieren;
- ▶ Sicherheitsspezifische Relais-Stellen bei anderen Akteuren, insbesondere in den Bundesländern, zu schaffen;
- ▶ Kooperationsmuster zwischen allen relevanten Akteuren, insbesondere im zivil-militärischen Bereich, wiederzubeleben und regelmäßig zu üben.

(3) Strategie und Entscheidungskriterien: Leitlinien der Einsatzbereitschaft

Deutschland ist heute ein prinzipiell aktiver Partner im gesamten Spektrum internationaler Einsatzformen. Auch Kampfeinsätze weit jenseits der Grenzen Europas und seiner Peripherie sind zumindest kein Tabu mehr (Afghanistan). Daraus ergeben sich neue Handlungsmöglichkeiten, vor allem aber auch potentielle Entscheidungszwänge. Um diesen gerecht zu werden, bedarf es eines klaren Verständnisses von der eigenen Rolle, von den Möglichkeiten und Grenzen der Einsatzfähigkeit. Bislang fehlt es in Deutschland an einer gemeinsamen Sicht aller relevanten Akteure in Richtung auf langfristige Zielvorgaben und grundsätzliche Entscheidungskriterien. Diese wird aber benötigt, wenn Einsatzentscheidungen nicht ad hoc, sondern geregelt und in sich kohärent erfolgen sollen. Auch die konkreten Fähigkeiten der Einsatzkräfte, besonders der Bundeswehr, müssen daran ausgerichtet werden.

Empfehlungen

- ▶ Einen breiten politischen Konsens zur grundsätzlichen Strategie und den Einsatzkriterien für eine deutsche Beteiligung im internationalen Rahmen herbeizuführen;
- ▶ AA und BMVg zu beauftragen, »Leitlinien der Einsatzbereitschaft« (möglichst im Rahmen eines neugestalteten Bundessicherheitsrats) mit allen relevanten Akteuren abzustimmen und dem Deutschen Bundestag zur Zustimmung vorzulegen;
- ▶ Die Fähigkeitsprofile militärischer und ziviler Einsatzkräfte anhand dieser Leitlinien zu überprüfen und, wo geboten, bei spezifischen Fähigkeitslücken gegenzusteuern.

Reform des Parlamentsvorbehalts zum Streitkräfteeinsatz

Einsätze der Bundeswehr im Ausland sind nicht mehr die Ausnahme, wie noch zu Zeiten der Somalia-Operation Anfang der 90er Jahre; sie sind heute sicherheitspolitische Normalität.¹ Nahezu 10 000 Bundeswehrsoldaten leisten derzeit Dienst im Auslandseinsatz – vor allem in Bosnien und Herzegowina, im Kosovo, in Mazedonien, Afghanistan und am Horn von Afrika.

Die rechtliche Grundlage für diese Einsätze wurde durch das Urteil des Bundesverfassungsgericht von 1994 geklärt. Einsätze der Streitkräfte im Ausland sind nach Maßgabe des Art. 24 Abs. 2 GG rechtmäßig, unterliegen aber dem Zustimmungsvorbehalt durch den Deutschen Bundestag. In der dem Urteil folgenden Praxis hat sich eine generell weite Auslegung dieses Parlamentsvorbehalts durchgesetzt. Sie erfordert in jedem Einzelfall die Form eines Gesetzesverfahrens. Weder der vertragliche Rahmen (VN, NATO oder EU) noch die Größenordnung des entsandten Kontingents (ein einzelner Soldat genügt!) machen prinzipiell einen Unterschied. Sogar bei routinemäßigen Mandatsverlängerungen oder jeder noch so geringen nachträglichen Aufstockung über das bewilligte Kontingent hinaus gilt grundsätzlich dasselbe. Bereits ein kursorischer Blick auf die Entscheidungen des Jahres 2001 vermittelt davon einen Eindruck.² Es handelte sich um vier erstmalige Mandate

und zwei Mandatsverlängerungen. Zwei Einsätze waren unmittelbar durch Resolutionen des VN-Sicherheitsrats legitimiert, eine durch Art. V NATO-Vertrag und das in Art. 51 VN-Charta verankerte Recht auf Selbstverteidigung, drei durch Einladung des Präsidenten des betroffenen Staates auf der Grundlage einer Übereinkunft der Konfliktparteien.

Für den Fall der KFOR-Mandatsverlängerung hat die Bundesregierung dem Bundestag auf dessen hartnäckiges Betreiben sogar über das übliche Verfahren hinaus Befassung für den Fall zugestanden, daß dies dem Wunsch mindestens einer Bundestagsfraktion entspricht. Durch solche und ähnliche, am Einzelfall ausgerichtete Kautelen wurde das ohnehin aufwendige Verfahren über die Jahre noch komplizierter.

Dies stößt auf wachsende Kritik, und zwar keineswegs nur auf Regierungsseite, sondern verstärkt auch in den Fraktionen des Bundestages selbst. Zum einen wird beklagt, daß der Arbeitsaufwand bei Routineentscheidungen (z.B. Mandatsverlängerungen) in keinem vernünftigen Verhältnis zum politischen Mehrwert steht. Viel schwerwiegender sind jedoch die außenpolitischen Implikationen. Das Kernproblem liegt in der unvermeidlichen zeitlichen Trennung zwischen der politischen Zusage der Bundesregierung für einen Einsatz gegenüber VN, NATO oder EU und der erst danach erfolgenden parlamentarischen Entscheidung. Erstere trifft die Bundesregierung in den jeweiligen internationalen Organisationen und Bündnissen allein, aber stets nur unter Vorbehalt (einzige Ausnahme: Gefahr im Verzug). Ihre Handlungsfähigkeit ist damit erheblich eingeschränkt.

Doch auch für den Bundestag ist dieser Zustand unbefriedigend. Angesichts der bereits erfolgten politischen Zusage der Bundesregierung stehen nachfolgende Parlamentsdebatte und -entscheidung unter dem sachfremden Aspekt, daß ein abweichendes

1 Insgesamt 28 Einsatzbeschlüsse wurden seit 1993 gefaßt, davon allein drei im Jahre 1999, sechs im Jahre 2001 und bereits vier im Jahre 2002 (Stand Juni 2002).

2 Die Chronologie der Einsatzentscheidungen für das Jahr 2001:

1. Juni: Fortsetzung der deutschen Beteiligung an der internationalen Sicherheitspräsenz im Kosovo (KFOR, max. 8500 Soldaten, Mandatsdauer: ein Jahr mit Verlängerungsmöglichkeit);

29. August: Beteiligung am NATO-geführten Einsatz zum Einsammeln und Zerstören von Waffen in Mazedonien (ESSENTIAL HARVEST, max. 500 Soldaten, Mandatsdauer: 30 Tage, abgeschlossen);

27. September: Beteiligung am NATO-geführten Einsatz zum Schutz von Beobachtern internationaler Organisationen in Mazedonien (TASK FORCE FOX, max. 600 Soldaten, Mandatsdauer: drei Monate);

16. November: Einsatz im Rahmen der gemeinsamen Reaktion auf terroristische Angriffe gegen die USA auf der Grundlage von Art. 51 der VN-Charta und Art. V Nato-Vertrag

(ENDURING FREEDOM, max. 3900 Soldaten, Mandatsdauer: ein Jahr mit Verlängerungsmöglichkeit);

12. Dezember: Fortsetzung der Beteiligung an TASK FORCE FOX in Mazedonien;

22. Dezember: Beteiligung an der internationalen Sicherheitsunterstützungsgruppe in Afghanistan auf Grundlage SR-Resolution 1386 (ISAF, max. 1200 Soldaten, Mandatsdauer: sechs Monate).

Votum die Glaubwürdigkeit der Bundesregierung beschädigen würde. Der Bundestag kann nicht mehr frei entscheiden, eine *objektive* Sicht der Dinge wird erheblich behindert.

Zwei Regelungsansätze könnten Abhilfe schaffen. Sie greifen unterschiedlich schwer in die bestehende Praxis ein. Der erste Ansatz hält an der konstitutiven Zustimmung des Bundestags als »Geschäftsgrundlage« fest und ändert nur die Abläufe des Entscheidungsprozesses. Er kommt ohne eine Grundgesetzänderung aus.³ Die zweite Variante dagegen stellt das Zustimmungserfordernis selbst in Frage und strebt eine grundsätzliche Umverteilung der Entscheidungskompetenz vom Parlament auf die Regierung an. Dieser Weg würde zwingend eine Grundgesetzänderung erfordern.

Evolutionäre Lösung: Reform auf der bestehenden Grundlage

Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts von 1994 hat die Form der konstitutiven Zustimmung des Bundestages für den Einsatz bewaffneter Streitkräfte im Ausland nicht so vorgeschrieben, wie sie derzeit praktiziert wird. Vielmehr hat sich die gegenwärtige Praxis im politischen Spiel der Kräfte erst herausgebildet. Ein parteiübergreifender Grundkonsens für eine Beteiligung der Bundeswehr an Auslandseinsätzen außerhalb der Landes- und Bündnisverteidigung bestand damals noch nicht. Statt dessen war über viele Jahre von einer Situation auszugehen, in der mit hoher Wahrscheinlichkeit mindestens eine Fraktion außer der der PDS dem jeweiligen Einsatz kritisch gegenüberstehen würde. Bei dieser Ausgangslage waren »Zugeständnisse« von seiten der Regierungsfractionen im Sinne eines glatten Ablaufs der Verfahren erforderlich, Vereinfachungen dagegen kaum je durchsetzbar.

Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts hatte Vereinfachungen durchaus nahegelegt:

»Es ist Sache des Gesetzgebers, jenseits der im Urteil dargelegten Mindestanforderungen und Grenzen des Parlamentsvorbehalts für den Einsatz bewaffneter

³ Dieser Denkansatz liegt zum Beispiel dem Entschließungsantrag der FDP-Fraktion »Rechtssicherheit für die bewaffneten Einsätze deutscher Streitkräfte schaffen – ein Gesetz zur Mitwirkung des Deutschen Bundestages bei Auslandseinsätzen der Bundeswehr«, Drucksache 14/9402, zugrunde, der am 28.6.2002 im Bundestag behandelt und an die Ausschüsse verwiesen wurde.

*Streitkräfte die Form und das Ausmaß der parlamentarischen Mitwirkung näher auszugestalten.«*⁴

In der Begründung wurden sogar konkrete Kriterien der Differenzierung genannt:

*»Je nach dem Anlaß und den Rahmenbedingungen des Einsatzes bewaffneter Streitkräfte sind unterschiedliche Formen der Mitwirkung denkbar. Insbesondere im Hinblick auf unterschiedliche Arten der Einsätze, vor allem bei solchen, die keinen Aufschub dulden oder erkennbar von geringer Bedeutung sind, empfiehlt es sich, den Zeitpunkt und die Intensität der Kontrolle des Parlaments näher zu umgrenzen. Dabei kann es angezeigt sein, im Rahmen völkerrechtlicher Verpflichtungen die parlamentarische Beteiligung nach der Regelungsichte abzustufen, in der die Art des möglichen Einsatzes der Streitkräfte bereits durch ein vertraglich geregeltes Programm militärischer Integration vorgezeichnet ist.«*⁵

Nach der Billigung einer Vielzahl sehr unterschiedlicher Auslandseinsätze der Bundeswehr besteht heute der oben angeführte Grundkonsens. Der seit 1994 liegengelassene Faden kann daher nun mit mehr Aussicht auf Erfolg aufgenommen werden.

Mit einer gesetzlichen Regelung – einem »Entsende- oder »Mitwirkungsgesetz«⁶ – könnte das Zustimmungsverfahren künftig so gestaltet und vereinfacht werden, daß die Bundesregierung flexibler und mit größerer Eigenverantwortung bei Auslandseinsätzen verfahren kann, ohne den »Mindeststandard« – die konstitutive Zustimmung des Bundestags – zu verändern. Welche Elemente müßte ein solches Gesetz enthalten?

Ein wichtiger Bestandteil wäre die förmliche Definition des Begriffskomplexes »Einsatz bewaffneter Streitkräfte«. Anknüpfend an die Empfehlungen des Gerichts wäre vor allem festzulegen, was *nicht* als bewaffneter Einsatz betrachtet werden soll. Bereits im Urteil von 1994 wurde »die Verwendung von Personal der Bundeswehr für Hilfsdienste und Hilfeleistungen im Ausland, sofern die Soldaten dabei nicht in bewaffnete Unternehmungen einbezogen sind«⁷ ausdrücklich von der Zustimmungspflicht befreit. Nach diesem Muster ließen sich weitere Fälle bestimmen, die unterhalb der Schwelle der Zustimmungspflicht liegen (geringe Zahl an

⁴ Urteil des Bundesverfassungsgerichts über die Verfassungsbeschwerden gegen internationale Einsätze der Bundeswehr, verkündet in Karlsruhe am 12. Juli 1994: BverfGE (Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts) 90, S. 286.

⁵ Ebd., S. 389.

⁶ Bereits die Terminologie ist stark umstritten, da jeder Begriff seine eigene Konnotation hat.

⁷ Urteil des Bundesverfassungsgerichts... [Fn. 4], S. 388.

Soldaten, Typ des Einsatzes, Mitführen von Waffen, die ausschließlich zur Selbstverteidigung vorgesehen sind, u.ä.). Die bisher existierende definitorische Grauzone wäre damit beseitigt.⁸

Das allein reicht aber nicht aus. Darüber hinaus sollten Erleichterungen im Verfahrensablauf auch in Fällen angestrebt werden, die eindeutig unter die Definition »bewaffneter Einsatz« fallen. Hier gilt es, die Entscheidung des Bundestages so nahe wie irgend möglich an den Zeitpunkt heranzuführen, zu dem die Bundesregierung im internationalen Rahmen verbindliche Aussagen treffen muß. Ein ganz entscheidender Schritt in diese Richtung wäre getan, wenn künftig die Zustimmung des Bundestags nicht mehr in Form eines Gesetzgebungsverfahrens, sondern durch einfache Entscheidung eingeholt werden könnte.⁹

Damit würde der Entscheidungsbildung in den Ausschüssen noch größere Bedeutung zukommen. Gefordert wären zunächst die bisher vorrangig befaßten Ausschüsse für Auswärtiges, Verteidigung und Haushalt. Denkbar wäre aber auch die Gründung eines vertraulichen Spezial-Ausschusses »Auslandseinsätze«, dem diese Fragen übergreifend zugewiesen würden.¹⁰ Um dessen Legitimation zusätzlich zu erhöhen, könnte er vom Plenum gewählt und dessen Zusammensetzung entsprechend repräsentativ gestaltet werden. Mit dieser Regelung stünde der Bundesregierung ein schnell und flexibel agierender Partner im Bundestag gegenüber. Zeitnahe Entscheidungen im nationalen und internationalen Rahmen wären zumindest leichter möglich, das Parlament schneller informiert.

Denkbar wäre ferner, diesen Ausschuß zu ermächtigen, in bestimmten begrenzten Fällen eine informelle Vorab-Zustimmung selbst zu erteilen. Die formelle

Zustimmung durch das Plenum wäre dann innerhalb einer bestimmten Frist (z.B. in der darauffolgenden Sitzungswoche, spätestens nach 30 Tagen) einzuholen.¹¹ Solche Fälle müßten natürlich näher definiert werden. Anknüpfungspunkt wäre wiederum das Verfassungsgerichtsurteil mit seinem Hinweis auf die Möglichkeit einer Eingrenzung des Verfahrens bei Einsätzen, die keinen Aufschub dulden (über Gefahr im Verzug hinaus) oder die erkennbar von geringer Bedeutung sind. Kandidaten für letzteres wären Mandatsverlängerungen, wenn keine gravierende Veränderung der politischen Eckdaten vorliegt (z.B. keine Hochstufung von Kapitel VI UN-Charta auf Kapitel VII, keine Ausdehnung der geographischen Anwendung o.ä.). Auch Personalaufstockungen gleicher Qualität zu einem bereits genehmigten Einsatz könnten darunter berücksichtigt werden. Dafür müßten Margen beschrieben werden. Ferner wäre der Ausschuß vor allem auch bei Fällen besonderer Geheimhaltung das geeignete Gremium.¹²

Obgleich diese Reformschritte Exekutive wie Legislative die Arbeit gleichermaßen erleichtern würden, ist davon auszugehen, daß sie von Teilen des Bundestages vor dem Hintergrund der bisherigen Praxis vor allem als Zugeständnis an die Bundesregierung verstanden würden. Daher sollte über eine politische »Gegenleistung« nachgedacht werden, um die Realisierungschancen des Reformprojekts insgesamt zu erhöhen. Dies könnte durch die Einführung eines begrenzten Initiativrechts des Bundestages bei Auslandseinsätzen geschehen. Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Urteil bestätigt, daß ein solches dem Bundestag aus dem Zustimmungsvorbehalt nicht erwächst.¹³ Der Bundestag kann folglich auf Anträge der Regierung lediglich reagieren, kann Streitkräfteeinsätze weder auferlegen noch Anträge der Regierung – in strenger Auslegung dieser Rechtslage – auch nur modifizieren.¹⁴ Ferner kann er Auslandseinsätze, sobald sie einmal gebilligt wurden, nicht vor Ablauf des erteilten Mandats durch Widerruf beenden.¹⁵

⁸ Streng genommen bedarf es für einen derartigen Schritt nicht einmal eines Gesetzes. Der Bundestag könnte sich durch eine Entscheidung zur Geschäftsordnung auf eine neue Verfahrenspraxis einigen. Die Frage wäre allerdings, mit welcher Mehrheit dies zu geschehen hätte, um sicherzustellen, daß diese Entscheidung nicht angefochten oder bei Regierungswechsel rückgängig gemacht würde.

⁹ Die Frage, mit welcher Mehrheit (abgegebene Stimmen oder sog. »Kanzlermehrheit«) dies zu geschehen hätte, ist getrennt zu beantworten.

¹⁰ Als Autoren des internen Arbeitspapiers »Zukunftskonzept Sicherheit«, Berlin 2002, plädieren auch die Bundestagsabgeordneten Schäuble, Lamers und Scholz für die Einrichtung eines vertraulichen Gremiums zur regelmäßigen Unterrichtung des Bundestages durch die Bundesregierung. Die Vorschläge des in der öffentlichen Diskussion als Schäuble-Papier bezeichneten Entwurfs decken sich weitgehend mit der hier dargestellten evolutionären Lösung.

¹¹ Es wäre allerdings zu prüfen, inwieweit eine solche Regelung mit dem Grundgesetz, insbesondere Art. 42 (2), im Einklang steht, bzw. ob eine Anpassung in diesem Punkt erforderlich wäre.

¹² Der bereits zitierte FDP-Entschließungsantrag hebt besonders diesen Punkt hervor.

¹³ Urteil des Bundesverfassungsgerichts... [Fn. 4], S. 389.

¹⁴ Dies ist allerdings gleichwohl etwa bei der Operation »Essential Harvest« durch Änderung des Kostenrahmens geschehen und hingenommen worden.

¹⁵ Die Diskussion darum ist allerdings kontrovers. Als Souverän hat der Bundestag sozusagen ein umfassendes Initiativ-

Diese Ausgangslage dürfte wesentlich dazu beigetragen haben, daß sich der Bundestag im Einzelfall immer wieder bemüht zeigte, durch zeitliche Begrenzung der Zustimmungsdauer und zusätzliche Kautele politisch »einen Fuß in der Tür zu behalten«. Er baute sozusagen eine »Wiedervorlage« ein, da sie ihm *per se* nicht zusteht. Ein Gesetzentwurf sollte daher bewußt auf die Interessen des Bundestages zugehen und ihm ein qualifiziertes Rückholrecht für Situationen zubilligen, in denen er einen Einsatz aus schwerwiegenden Gründen beendet sehen möchte. Der Bundestag könnte dann auf eine engere zeitliche Eingrenzung der Zustimmungsgeltung von Mandaten zugunsten pauschalerer Lösungen verzichten, da ihm ja eine »Reißleine« für den Notfall zur Verfügung stünde. Ihr Gebrauch muß allerdings – schon allein mit Blick auf die Partner bei einem internationalen Einsatz – die Ausnahme bleiben. An ein Rückholrecht ist also eine hohe Meßlatte zu legen (z.B. in jedem Falle die absolute Mehrheit).

Revolutionäre Variante: Umverteilung der Kompetenzen

Ein zweiter Denkansatz gibt sich mit der evolutionären Lösung nicht zufrieden. Er strebt vielmehr an, die Entscheidungskompetenz bei Auslandseinsätzen grundsätzlich stärker auf die Schultern der Regierung zu verlagern und die Beteiligung des Parlaments auf Fälle besonderer politischer Relevanz zu beschränken.¹⁶ Pate dafür stehen Verfahrensregelungen europäischer Nachbarstaaten, die der Legislative keine oder nur eine sehr begrenzte Mitsprache bei Auslandseinsätzen einräumen. Dies gilt in besonderem Maße für Partner vergleichbarer Größenordnung. In Frankreich entscheidet der Präsident. Die parlamentarische Beteiligung beschränkt sich auf den Verteidigungsfall sowie mittelbar auf haushaltsrechtliche Mitsprache bei Mehraufwand in anderen Missionen. In Großbritannien entscheidet ebenfalls die Regierung – allerdings unter umfassender Unterrichtung des Parlaments einschließlich wöchentlicher Fragestunden von Premier-, Außen- und Verteidigungsminister. Beide – Frankreich und Großbritannien – machen uns vor,

recht, nur eben nicht gezielt und eingegrenzt auf diesen speziellen Bereich.

16 In dem bereits erwähnten Arbeitspapier »Zukunftskonzept Sicherheit« finden sich Elemente einer solchen Linie für den besonderen Fall künftiger Entscheidungen im Rahmen europäischer Verbände.

welche Vorteile die daraus resultierende Handlungsfreiheit im internationalen Rahmen mit sich bringt. Auch insgesamt überwiegen in Europa die Fälle, in denen die Exekutive freier agieren kann als in Deutschland. Warum also sollte sich Deutschland angesichts der geschilderten neuen »Normalität« der Beteiligung an Auslandseinsätzen weiterhin der Vorteile größerer Handlungsfreiheit begeben?

Gegner dieser Denkrichtung könnten darauf verweisen, daß viele der genannten, exekutiv ausgerichteten Staaten auf eine andere Tradition und ein anderes Selbstverständnis des militärischen Einsatzes zurückblicken. Zudem gibt es auch in Europa aussagekräftige Gegenbeispiele, die mehr der jetzigen deutschen Regelung entsprechen.¹⁷ Der Blick über die Grenzen liefert also Argumente in beide Richtungen. Dies dürfte es den Verfechtern einer weitergehenden Lösung nicht ganz leicht machen, zumal sie für ihr Ziel zwingend eine Grundgesetzänderung benötigen. Diese könnte zwar weitgehend formaler Natur sein, indem etwa an geeigneter Stelle (z.B. Art. 87a, Abs. 2 GG) der Zusatz: »Das Weitere regelt ein Bundesgesetz« eingefügt würde. Eine Zweidrittelmehrheit ist jedoch auch dafür erforderlich.¹⁸

Angesichts der deutlichen Vorteile für die internationale Handlungsfähigkeit der Regierung und in Anbetracht des gewachsenen Routinecharakters vieler Entsendeentscheidungen, sollte auch diese Option kein Tabu sein, zumal, wenn Korrektive wie ein Rückholrecht des Bundestages und haushaltsrechtliche Kontrollen eingebaut würden. Einiges deutet jedoch darauf hin, daß zum jetzigen Zeitpunkt die politische Bereitschaft zu einer solchen grundsätz-

17 Unter anderem Norwegen, Dänemark, Niederlande und Belgien, vor allem aber Österreich. Dort entscheidet das Parlament auf Antrag des Ministerrats. 1997 wurde ein Entsendegesetz eingeführt. Ein spezieller Hauptausschuß des Parlaments ist mit der Zustimmungserteilung betraut. Für Dringlichkeitsfälle auch im Bereich humanitärer Hilfe gelten Ausnahmeregelungen. Der Hauptausschuß ist dann nachträglich zu unterrichten und kann Einspruch einlegen.

18 Einige halten zusätzlich auch eine Anpassung des Art. 24 Abs. 2 für erforderlich. Das Bundesverfassungsgericht hat die Rechtmäßigkeit von bewaffneten Auslandseinsätzen zentral auf diesen Artikel gestützt. Demnach sind Einsätze lediglich im Rahmen internationaler Organisationen oder Bündnisse gestattet. Aktuelle Entwicklungen bei der Verlängerung des SFOR-Mandates in Bosnien und Herzegowina bzw. die generelle Frage des Einsatzes im Rahmen von sog. »coalitions of the willing« können es wünschenswert erscheinen lassen, ein Tätigwerden auch über den bisherigen Rahmen hinaus zu ermöglichen. Auch hierzu müßte die erforderliche Zweidrittelmehrheit angestrebt werden.

lichen Umverteilung der Verantwortlichkeiten vom Parlament auf die Regierung noch nicht in erforderlichem Maße vorhanden ist. Vor diesem Hintergrund sollte vor allem dafür Sorge getragen werden, daß eine Reformentscheidung mit breitem Konsens getroffen wird und daß ein Dissens über die »revolutionäre Variante« einer erreichbaren Einigung auf die »evolutionäre Lösung« nicht im Wege steht.

Umfassendes Reformmodell: Auslands- und Inlandseinsätze der Bundeswehr

Ein drittes Reformmodell richtet sich auf die Frage erweiterter Einsatzmöglichkeiten der Streitkräfte auch *im Innern*.¹⁹ Hauptmotiv für diese Forderung ist ein besonders nach dem 11. September deutlich gewordener zusätzlicher Sicherheitsbedarf vor allem im Bereich des präventiven Objektschutzes und bei der Abwehr spezifischer Angriffstypen (vor allem B/C-Waffen-Bedrohung).

Für ein Engagement der Bundeswehr im Innern gilt bislang ein enger rechtlicher Rahmen: Gestattet ist die Bewachung militärischer Einrichtungen auch der verbündeten Streitkräfte. Rechtsgrundlage hierfür ist das Gesetz über die Anwendung des unmittelbaren Zwanges durch die Bundeswehr (UzwGBw). Diese bietet jedoch keine Grundlage für den Schutz ziviler Liegenschaften. Ein solcher kann nur im Spannungs- und Verteidigungsfall (Art. 87a Abs. 3 GG) oder im Falle des sog. inneren Notstands (Art. 87a Abs. 4 GG) erfolgen. Die Feststellung des Spannungsfalls (wie des Verteidigungsfalls) ermöglicht, bestimmte Vorschriften wirksam werden zu lassen, die zur Sicherstellung der Versorgung und der militärischen Einsatzfähigkeit einzelne Grundrechte einschränken und den Einsatz der Streitkräfte auch im zivilen Bereich gestatten. Auch die Feststellung des inneren Notstands befugt die Bundesregierung, zur Abwehr einer drohenden Gefahr für den Bestand oder die freiheitliche demokratische Grundordnung des Bundes oder eines Landes Streitkräfte zur Unterstützung der Polizei und des Bundesgrenzschutzes beim Schutz von zivilen Objekten einzusetzen. Zusätzliche Bedingung ist aber, daß die Voraussetzungen des Art. 91 Abs. 2 GG vorliegen und Polizeikräfte sowie Bundesgrenzschutz

nicht ausreichen. Erst wenn diese Voraussetzungen kumulativ gegeben sind, ist nach allgemeiner Auffassung die »Einsatzschwelle« des Art. 87 Abs. 4 GG erreicht.

Dies bedeutet, daß ein *präventiver* Einsatz der Streitkräfte ohne Feststellung des Spannungs- bzw. Verteidigungsfalls oder des inneren Notstands rechtlich bislang nicht möglich ist. Hier setzen die Verfechter einer erweiterten Rolle der Streitkräfte an. Sie fordern im Lichte der Lektionen des 11. September mehr Flexibilität in diesem Punkt und streben folgerichtig eine Klärung der rechtlichen Rahmenbedingungen für den ergänzenden Einsatz der Streitkräfte im Bereich des Heimatschutzes an.²⁰ Eine abschließende Bewertung der Frage, ob dieser Forderung Folge geleistet werden sollte oder ob die zusätzlichen Sicherheitsleistungen auch im Rahmen der bisherigen Kompetenzverteilung (ggf. mit entsprechenden Anpassungen) gewährleistet werden können, setzt eine vertiefte Sachdiskussion voraus, die bislang nicht stattgefunden hat. In jedem Fall wäre für eine Ausweitung der Rolle der Streitkräfte eine Grundgesetzänderung erforderlich. Wiederum könnte diese, wie im obigen Beispiel, formaler Natur sein und bei den Verfügungen der Art. 87a Abs. 3 und/oder Abs. 4 GG ansetzen. Das zuvor Gesagte gilt aber auch hier: Es wird politische Überzeugungsarbeit erforderlich sein, wenn die notwendige Zweidrittel-Mehrheit in erreichbare Nähe rücken soll. Gelänge dies, spräche allerdings vieles dafür, die parlamentarische Behandlung des Streitkräfteinsatzes im Ausland *und* im Inland in einer umfassenden Reform gemeinsam zu behandeln.

¹⁹ Im gemeinsamen Wahlprogramm der CDU/CSU wird ein erweiterter Einsatz der Bundeswehr in Ergänzung zu Polizei und Bundesgrenzschutz ausdrücklich befürwortet; vgl. hierzu: Leistung und Sicherheit. Das gemeinsame Regierungsprogramm von CDU und CSU, Berlin 2002.

²⁰ Ministerpräsident Stoiber hat diese Position in einem SZ-Interview wie folgt umrissen: »Unsere bisherigen Sicherheitskonzepte in Deutschland müssen kritisch hinterfragt und optimiert werden. Für die Außensicherung von Flughäfen und für den Objektschutz herausgehobener Einrichtungen reichen die Polizeibehörden möglicherweise alleine nicht aus. Dafür sollten wir auch die Bundeswehr einsetzen ... Hierfür muß man die entsprechenden Rechtsgrundlagen schaffen und notfalls auch die Verfassung ergänzen.« (Süddeutsche Zeitung, 13.9.2001.)

Vernetzung der Akteure: Neugestaltung des Bundessicherheitsrats

Bei der großen Flutkatastrophe in Hamburg im Jahre 1962 nahm der damalige Innensenator und spätere Bundeskanzler Helmut Schmidt die Steuerung aller beteiligten Einsatzkräfte einschließlich der Bundeswehreinheiten in die Hand. Das funktionierte zwar, war aber weder so geplant noch strenggenommen durch die Rechtslage gedeckt.²¹ Wem würde die Koordinierung zufallen, wenn sich ein 11. September in Deutschland ereignete? Was würde geschehen, wenn ein Terrorangriff auf das Frankfurter Bankenzentrum oder den Berliner Bahnhof Zoo gar mit Seuchengefahr nach dem Einsatz von B-Waffen oder radiologischer Verstrahlung durch »schmutzige Bomben« einherginge? Wenig verlässliche Ad-hoc-Regelungen bergen das Risiko, daß Leben und Gesundheit von Menschen unnötig gefährdet werden.

Wo die Grenzen zwischen innerer und äußerer Bedrohung unscharf werden, müssen alle relevanten Akteure bei der Krisenprävention und -bewältigung reibungslos miteinander kooperieren können. Dies betrifft zugleich mehrere Bundesministerien und deren nachgeordnete Behörden, die Nachrichtendienste, die Bundesländer sowie eine Reihe nichtstaatlicher Akteure. Deren bessere Verzahnung im Krisenfall erfordert sowohl politische wie administrativ-organisatorische Maßnahmen. Zunächst muß ein Überblick über alle relevanten Akteure gewonnen werden. Besonders auf Länderebene sind Zuständigkeiten oft sehr unterschiedlich verteilt. Dies darf einer effizienten Zuordnung im Krisenfall nicht entgegenstehen. Kooperationsmuster, die jedem seinen Platz und seine Verantwortung zuweisen, müssen erarbeitet und regelmäßig eingeübt werden. In den Zeiten des Kalten Krieges waren sie durchaus vorhanden und wurden sowohl national wie international zwischen Militär und zivilen Kräften regelmäßig trainiert.²² Diese Praxis ist jedoch im Laufe des letzten Jahrzehnts

im falschen Bewußtsein nachlassender Bedrohung kontinuierlich abgebaut worden. Nun müssen Verfahren der Gesamtverteidigung²³ im Angesicht neu erkannter Gefahren erst wieder aufgebaut werden. Wem könnten diese Aufgaben übertragen werden? Verschiedene Reformansätze sind denkbar.

Die zu große Lösung: Der »National Security Council«

Die *große* Lösung wird von den USA praktiziert. Dort ist traditionell der »National Security Council« (NSC) für übergreifende Sicherheitsfragen zuständig. Er ist der verlängerte Arm des Präsidenten bei der Koordinierung von Sicherheitspolitik. Mit seinen über 150 Mitarbeitern ist er eine regelrechte Behörde, die sich – durchaus nicht immer spannungsfrei – fest im Kräftefeld der sicherheitspolitisch relevanten Akteure positioniert hat. Im Lichte des 11. September wurde zusätzlich der Posten eines Beraters für »Homeland Security« geschaffen, der ebenfalls dem Präsidenten direkt untersteht. Doch selbst dies reicht dem Präsidenten als Antwort auf die Bedrohungen durch den internationalen Terrorismus offenbar nicht mehr aus. Nun soll ein neues Super-Ministerium für »Homeland Security« mit einer geplanten Größenordnung von 170 000 Mitarbeitern geschmiedet werden. Ihm sollen alle Bereiche des Heimatschutzes von der Grenzsicherung über den Schutz der Infrastruktur und die Aufklärung bis hin zur Zusammenarbeit zwischen Zentrale, Bundesstaaten und lokalen Verwaltungen übertragen werden. Damit wären die bisherigen Zuständigkeiten von ca. 100 anderen Behörden betroffen. Die Zustimmung des Kongresses steht allerdings noch aus.

Eine solche große Lösung käme für Deutschland nicht in Frage. Zu einer derart einschneidenden Maßnahme besteht keinerlei Bereitschaft, zumal ihr Erfolg ja auch durchaus fraglich wäre. Riesenbehörden

²¹ Zitiert nach Hans-Georg Wieck, Ein Modell für Planung, Koordinierung und Entscheidungsfindung der Bundesregierung, in: SWP-Sonderforschungsvorhaben Analysen Sicherheits-/Verteidigungspolitik IV, Bd. 12, VI Nationale Planungs-, Führungs- und Entscheidungsstrukturen für die Sicherheits- und Verteidigungspolitik in der Bundesrepublik Deutschland, November 1991.

²² Zum Beispiel NATO WINTEX-Übungen.

²³ Vgl. Ausführungen zum Konzept der Gesamtverteidigung, bei dem militärische und zivile Verteidigung zusammenwirken, in: Weißbuch zur Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland 1994, Paragraph 695ff.

haben zudem ihre eigenen Schwächen, abgesehen von den Kollateralschäden, die bei ihrer Gründung zuvor mit der Zerschlagung gewachsener Strukturen einhergehen. Schwerwiegender sind jedoch Probleme, die in der andersartigen deutschen Verfassungslogik liegen. Grundgesetz und Länderverfassungen lassen es nicht zu, daß eine Bundesbehörde unmittelbar in alle Bereiche der staatlichen Ordnung eingreift. Zudem ist das deutsche Regierungssystem auf dem Ressortprinzip aufgebaut (Art. 65, Satz 2 GG). Danach ist jedes Ministerium relativ zum Regierungschef ungleich stärker als sein amerikanisches Pendant. Der Koordinierungsrolle des Bundeskanzlers in Ausübung der Richtlinienkompetenz sind damit engere Grenzen gesetzt als dem amerikanischen Präsidenten. Dementsprechend ist der Kanzler ja auch nur im Verteidigungsfall Oberbefehlshaber der Streitkräfte.

Die zu kleine Lösung: Das Ressortmodell

Das Gegenmodell wäre eine Übertragung der genannten Aufgaben auf ein bestimmtes Ressort. In Frage käme das AA wegen seiner Federführung für die auswärtige Sicherheitspolitik. Bei Krisen im Ausland hat sich die Koordinierungsrolle des Krisenreaktionszentrums im Auswärtigen Amt bereits bestens bewährt. Nirgendwo sonst besteht ein derart dichtes weltweites Informations- und Kontaktnetz. Doch sind Szenarien nach dem Muster des 11. September damit noch nicht hinreichend erfaßt, da sie mit ihren Auswirkungen auf die innere Sicherheit zunächst in die Kompetenz von Innen- und Landesbehörden fallen. Deren Kompetenz wiederum endet, wo die außenpolitischen Implikationen beginnen.

In Frage käme auch das BMVg. Der Einsatz militärischer Mittel zur Wiederherstellung der äußeren Sicherheit (aber auch der inneren, soweit nach dem Grundgesetz durch die Bundeswehr zu leisten) fiel ohnehin in die Zuständigkeit des BMVg. Für viele andere Sicherheitsrisiken wie außen-, entwicklungs- und umweltpolitische Stabilitätsrisiken hätte das BMVg jedoch keine Kompetenz.²⁴

Würde man ein bestimmtes Ressort als Koordinierungsorgan für alle Fragen der äußeren und inneren Sicherheit einsetzen, müßte dieses in die Lage versetzt

werden, Kompetenzen über den bisherigen Rahmen hinaus wahrzunehmen. Es darf bezweifelt werden, ob dies durchsetzbar wäre und sich in der täglichen Praxis bewähren würde.

Alternativ käme die Bildung eines jeweils im Krisenfall einzuberufenden Spezialgremiums aus Experten aller relevanten Ressorts in Frage – eine Art »Task Force Sicherheit«, die sich nach einem bestimmten, vorher festzulegenden Muster formiert. Auch die Bundesländer wären daran zu beteiligen. Dies ginge über bereits etablierte informelle Abstimmungsverfahren, wie sie etwa zwischen dem AA und dem BMVg bei internationalen Militäreinsätzen gut funktionieren, deutlich hinaus. Doch selbst wenn der einzelne Krisenfall mit dieser Struktur zu bewältigen wäre, blieben präventive langfristige Aufgaben unerledigt. Die »Task Force« würde sich nach dem jeweiligen Krisenfall auflösen, beim nächsten Ereignis wäre man erneut unvorbereitet. Das grundlegende Dilemma bliebe bestehen: Je informeller ein solches Gremium wäre, desto weniger dürfte es in der Lage sein, langfristige Planungs- und Handlungskonzepte sicherzustellen. Je stärker es andererseits institutionell verfestigt wäre, desto mehr würde es dem bereits existierenden ressortübergreifenden Gremium in Sicherheitsfragen, dem Bundessicherheitsrat, strukturell ähneln und die Gefahr einer wenig sinnvollen Verdoppelung von Strukturen mit sich bringen.

Ein möglicher Mittelweg: Der Bundessicherheitsrat

Als Kabinettsausschuß der Bundesregierung steht der Bundessicherheitsrat unter dem Vorsitz des Bundeskanzlers. Gemäß Geschäftsordnung kann er alle Fragen der Sicherheitspolitik, insbesondere in den Bereichen Verteidigung, Abrüstung und Rüstungskontrolle, beraten. Er kann Entscheidungen vorbereiten bzw. selbst entscheiden, soweit nicht nach Grundgesetz oder Bundesgesetz ein Beschluß der Bundesregierung erforderlich ist. Die Bundesministerien sind gehalten, ihn laufend über Maßnahmen von sicherheitspolitischer Bedeutung zu informieren. Er kann interministerielle Ausschüsse bilden. Kurzum, im Prinzip kann er eine ganze Menge. Seine tatsächliche Rolle unterliegt dagegen einer wechselvollen Geschichte. Bei den Entscheidungen zum nuklearen Nichtverbreitungs- und Teststoppvertrag in den 60er Jahren wurde er in erheblichem Umfang genutzt. Bei der Festlegung der Politik zum NATO-Doppelbeschluß

²⁴ Die weitergehende Frage eines Streitkräfteeinsatzes im Innern, die über die in der Verfassung vorgesehenen Situationen hinausgeht (Verteidigungs- und Spannungsfall, innerer Notstand), ist bislang völlig offen.

war er geradezu unentbehrlich. Danach reduzierten sich seine Aktivitäten immer mehr auf gelegentliche Treffen zu Rüstungsexportfragen. Beim Golfkrieg Anfang der 90er Jahre tagte er nicht ein einziges Mal. Erst in der letzten Legislaturperiode zeigte sich die Bundesregierung entschlossen, »dem Bundessicherheitsrat seine ursprünglich vorgesehene Rolle als Organ der Koordinierung der deutschen Sicherheitspolitik zurück(zu)geben und hierfür die nötigen Voraussetzungen (zu) schaffen.«²⁵ Im Ergebnis wurde auch eine gewisse Belebung des Gremiums deutlich. Der Bundessicherheitsrat trat zum Beispiel noch im Laufe des 11. September und in der Folge mehrmals in kurzen Abständen zusammen. Zu einer nachhaltigen institutionellen Stärkung ist es gleichwohl nicht gekommen. Der Ausschuß verfügt nach wie vor über keinen nennenswerten administrativen Unterbau. Sekretär ist der außenpolitische Berater des Bundeskanzlers, der diese Tätigkeit neben seinen weiteren Abteilungsleiteraufgaben zu erledigen hat. Ihm arbeitet ein kleiner Stab zu, der meist nur im unmittelbaren Umfeld von Ratssitzungen aktiv in Entscheidungsvorbereitungen tätig wird. Das heißt: Aus dem Stand wären zusätzliche Aufgaben auf dieser Grundlage nicht zu bewältigen. Was ist zu tun?

Ein Bundessicherheitsrat als »supraministerieller Koordinator« scheitert am Ressortprinzip. Die Frage lautet daher: Gibt es eine Möglichkeit der Steigerung seiner Effektivität, die mit der Verfassungswirklichkeit in Einklang zu bringen ist? Die Antwort weist in folgende Richtung: Der Bundessicherheitsrat müßte sich als »interministerieller Vernetzer« gewissermaßen auf gleicher Augenhöhe mit den Fachressorts verstehen.

Eine solche Vernetzung wird gleich in zweifacher Hinsicht benötigt:

Horizontal: zwischen den jeweils korrespondierenden Ebenen der sicherheitsrelevanten Ressorts. Das Ineinandergreifen von Facheinheiten, Krisenzentren und -stäben ist bislang nur innerhalb eines Ressorts formalisiert. Querverbindungen zu den einschlägigen Einheiten anderer Häuser werden nur ad hoc hergestellt.

Vertikal: zwischen der politischen Entscheidungsebene und der operativen Handlungsebene. Dies betrifft im engeren Sinne die drei Ebenen des Bundessicherheits-

rats selbst: Kabinettssebene (eigentliche Ratssitzung), Staatssekretärsebene (Vorbereitungsausschuß) und ministerielle Arbeitsebene. Diese sind bislang nur locker miteinander verzahnt und verfügen über kein gemeinsames Sekretariat. Es betrifft aber auch das Verhältnis zu weiteren Akteuren: im nationalen Bereich – zu nachgeordneten Behörden, Nachrichtendiensten, Bundesländern, wissenschaftlichen Einrichtungen und Nichtregierungsorganisationen, und auf internationaler Ebene – zu den einschlägigen europäischen und internationalen Instrumenten in Sicherheitsfragen von übergreifender Relevanz.

Um diese doppelte Vernetzung zu gewährleisten, müßten operative Fähigkeiten und Kompetenzen nicht in tiefgreifender Weise umverteilt werden. Es reicht aus, die bereits bestehenden besser zu bündeln. Folglich ist auch kein großes administratives Revirement oder gar der Aufbau einer neuen Quasi-Behörde erforderlich. Benötigt wird lediglich ein personell und finanziell angemessen ausgestattetes Sicherheitsratsbüro. Die Leitung dieses Büros sollte einem »Sekretär für Sicherheitsfragen« übertragen werden, der ausschließlich für diese Aufgabe zur Verfügung steht. Er sollte im Rang unterhalb der Ministerebene liegen und sich allen Teilnehmern gegenüber als »Dienstleister« verstehen. Andererseits muß seine Autorität ausreichen, um interministerielle Arbeitstreffen einberufen und die Umsetzung von Beschlüssen überwachen zu können. Ferner sollte er »sichtbar« genug sein, um auch international als Ansprechpartner in übergreifenden Sicherheitsfragen anerkannt zu werden. Gleichzeitig muß ein Mitarbeiterstab aufgebaut werden, der sich den geschilderten Aufgaben kontinuierlich widmen kann. Dieser sollte sich wesentlich aus entsandten Kräften der teilnehmenden Ressorts und der Bundesländer (auf Rotationsbasis) zusammensetzen. Damit wäre zugleich eine personelle Einbindung wesentlicher Akteure in die Sekretariatsarbeit sichergestellt. Um dies noch zu verstärken, sollte die Bildung von Unterausschüssen zur Übertragung von Koordinierungsaufgaben in Teilbereichen ins Auge gefaßt werden. Deren Leitung sollte den traditionellen sicherheitspolitischen Schlüsselressorts übertragen werden. Das AA könnte zum Beispiel die Koordinierung von Grundsatzfragen, Bedrohungsanalyse und Sicherheitsfragen im Ausland übernehmen, das BMVg die Koordinierung der militärischen Aspekte einschließlich der zivil-militärischen Zusammenarbeit und das BMI die Verzahnung der Innen-

²⁵ Vgl. hierzu die Koalitionsvereinbarung: Aufbruch und Erneuerung – Deutschlands Weg ins 21. Jahrhundert. Koalitionsvereinbarung zwischen der sozialdemokratischen Partei Deutschlands und Bündnis 90/Die Grünen, Bonn, 20.10.1998.

behörden einschließlich der Bundesländer.²⁶ Um dies zu erleichtern, müßten in den Bundesländern übergreifende Kopfstellen für Sicherheitsfragen geschaffen werden, Relais-Stationen, die einer Zersplitterung in zu viele und zu unterschiedliche föderale Akteure entgegenwirken. Auch in den Ressorts selbst – besonders den koordinierenden Schlüsselressorts – müßten die Spiegel-Stellen zum Bundessicherheitsrat, die sich bislang in der Regel auf Teilbereiche einzelner Fachreferate beschränken, gestärkt werden. Ferner sollte ein angemessener Rückgriff auf Sachverstand aus den Bereichen von Nichtregierungsorganisationen und Wissenschaft (»Think tanks«) auf permanenter Basis gewährleistet werden.

Darüber hinaus müßten Regelungen zur verstärkten Einbeziehung jener Ressorts getroffen werden, die bislang nicht Mitglied des Bundessicherheitsrats sind, gleichwohl aber sicherheitsrelevante Themen betreuen. Dies gilt zum Beispiel für die Bundesministerien für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (BMU), Gesundheit (BMG) und Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft (BMVEL), die für die Bereiche Reaktorsicherheit und Strahlenschutz, Krankheitsprävention und Seuchenkontrolle sowie Ernährungssicherheit und Veterinärgesundheits zuständig sind²⁷. Sie könnten wie zuletzt das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit (BMZ) ebenfalls in den ständigen Mitgliederkreis einbezogen oder aber in regelmäßiger Weise zu einschlägigen Sicherheitsfragen hinzugezogen werden.

Schließlich sollte der Geheimhaltungsgrad der Sitzungen je nach Thema und Ebene flexibilisiert werden. In vielen Teilaspekten der Sicherheitspolitik ist Öffentlichkeitswirkung nicht nur unschädlich, sondern geradezu wünschenswert, um ein einheitliches Verständnis der Positionen zu fördern. Dazu steht die bislang strikte, lediglich von Ausnahmeregelungen eingeschränkte Anwendung der Geheimhaltung im Widerspruch.

²⁶ Die Sicherheitskooperationsabkommen zur verstärkten Zusammenarbeit der Polizeien aus Bund und Ländern sind dafür bereits eine Grundlage.

²⁷ Lothar Rühl weist zu Recht auf das Paradox hin, daß als strukturelle Konsequenz auf innerstaatliche Koordinierungsmängel beim Tschernobyl-Unfall die Gründung des BMU beschlossen wurde, womit der Bereich Strahlenschutz, der zuvor beim BMI angesiedelt war, aus der Zuständigkeit des Bundessicherheitsrats herausfiel; in: Wolf-Dieter Eberwein/Karl Kaiser (Hg.), Deutschlands neue Außenpolitik, Bd. IV, München 1998, S. 97f.

Strategie und Entscheidungskriterien: Leitlinien deutscher Einsatzbereitschaft

Militärische Fähigkeiten sind »unerlässlicher Teil eines mehrdimensionalen Ansatzes aus politischen, wirtschaftlichen, entwicklungspolitischen und sicherheitspolitischen Instrumenten, um im multilateralen Zusammenwirken mit Verbündeten und Partnern die globale Sicherheit zu stärken.«²⁸ Bei der Verfolgung dieses Zieles ist Deutschland heute prinzipiell aktiver Mitspieler im gesamten Spektrum internationaler Einsatzformen. Geographische Grenzen, die für Europa und seine Peripherie noch in den 90er Jahren galten, sind gefallen. Zwar bleibt die militärische Lösung weiterhin die Ultima ratio, dies aber nicht unbedingt im zeitlichen Sinne, wie Bundeskanzler Schröder auf der diesjährigen Kommandeurs-tagung darlegte.²⁹ Dies ist eine im Vergleich zur Situation noch vor wenigen Jahren veränderte politische Ausgangslage. Aus ihr ergeben sich neue Handlungsoptionen, vor allem aber auch potentielle Entscheidungszwänge. Partner und Verbündete rechnen mit Deutschland weit stärker als noch zu Beginn der 90er Jahre. Absagen müssen offensiver begründet werden, wenn politischer Schaden vermieden werden soll: Wollen oder können wir nicht? Dies setzt zunächst ein klares Verständnis der eigenen Rolle voraus. Die übergreifende strategische Ausrichtung muß den Erfordernissen und Erwartungen gerecht werden. Vor allem an die Kohärenz der Entscheidungskriterien sind höhere Ansprüche zu stellen. In einem zweiten Schritt sollten dann die Fähigkeitsprofile der militärischen und zivilen Einsatzkräfte an die veränderten sicherheitspolitischen Schwerpunkte angepaßt werden.

²⁸ Vgl. Bundesministerium der Verteidigung, Bundeswehr 2002 – Sachstand und Perspektiven, Berlin 2002, S. 14.

²⁹ »Auch wenn wir daran festhalten, dass das Militär in internationalen Konflikten stets nur als ›Ultima Ratio‹, also als letztes Mittel zum Einsatz kommen darf und als solches genutzt werden muß, hat Mazedonien doch eines gezeigt: Unser eigenes Verständnis von ›Ultima Ratio‹ kann nicht heißen, daß man warten soll, bis alle anderen Mittel ausgeschöpft sind, sondern dass der rechtzeitige, präventive Einsatz von Streitkräften in enger Abstimmung mit politischen Initiativen helfen kann, Konflikte auf friedliche Weise zu regeln, noch bevor sie gewaltsam ausbrechen.« (Bundeskanzler Schröder auf der 39. Kommandeurs-tagung der Bundeswehr am 8.4.2002 in Hannover.)

Bisheriger Schwerpunkt: Stabilisierungseinsatz

Zur Zeit entfallen etwa Dreiviertel der nahezu 10 000 Soldaten in internationalen Missionen auf Ordnungs- und Stabilisierungseinsätze. Zu den größeren zählen SFOR (Bosnien und Herzegowina), KFOR (Kosovo) und ISAF (Afghanistan). Diese verfügen zwar über ein Mandat nach Kapitel VII VN-Charta (Friedens erzwingung), tragen jedoch im derzeitigen Stadium vornehmlich zur Friedenskonsolidierung bei. Hinzu kommen über 200 Soldaten in Mazedonien als Angehörige der »Task Force Fox« im Zuge eines Vorhabens zur Konfliktprävention (»Operation Amber Fox«), und ein Kontingent zur Überwachung der Sicherheitszone in Georgien (im Rahmen der UNOMIG).

Diese Aktivitäten entsprechen dem mittleren und unteren Spektrum der so genannten Petersberg-Aufgaben, einem Aufgabenkatalog, in dem europäische Vorstellungen zur Krisenbewältigung Niederschlag gefunden haben. Zwar umfassen die »Helsinki Headline Goals« zum Aufbau einer europäischen schnellen Eingreiftruppe (Rapid Reaction Capability) grundsätzlich das gesamte Spektrum der Petersberg-Aufgaben – unter ausdrücklichem Einschluß des oberen Randes. Doch herrscht zum einen keine völlige Einigkeit darüber, wo genau der obere Rand dieses Spektrums endet (Einsätze der Kollektiven Verteidigung gehören jedenfalls nicht dazu). Zum anderen hat sich Deutschland bisher im Unterschied zu ambitionierteren europäischen Partnern (besonders Frankreich) bewußt für eine bescheidenere Auslegung der Aufgabenziele entschieden. Dies kann angesichts mannigfacher Fähigkeitslücken als plausible Selbstbeschränkung auf das leichter Machbare verstanden werden. Gleichzeitig entsprach es jedoch in einem grundsätzlicheren Sinne dem deutschen Selbstverständnis von der Rolle der eigenen Streitkräfte im Auslandseinsatz, das sich über die Etappen Somalia, Bosnien und Herzegowina, Kosovo und Mazedonien im öffentlichen Bewußtsein herausgebildet hat. Deutschland sieht sich vornehmlich als »Unterstützer«, »Absicherer« oder »Implementierer« internationaler Krisenbewältigungsmaßnahmen. Dementsprechend sind die Schwerpunkte des Einsatzprofils auf Stabilisierungs-

und Aufbaumaßnahmen ausgelegt, die erst im Anschluß an die »heiße Phase« der Friedens erzwingung, den Kampfeinsatz, folgen. Darin unterscheidet es sich maßgeblich von den USA (bis zu einem gewissen Grad auch von Frankreich und Großbritannien), die ihre zentrale Rolle in der intensiven Phase von Militäreinsätzen sehen.³⁰

Neue Herausforderung: Kampfeinsatz

Diese »Arbeitsteilung« zwischen Europa und den USA hat bislang im großen und ganzen funktioniert. Fraglich ist jedoch, inwieweit davon auch in Zukunft ausgegangen werden kann. Anders als zu Zeiten des Kalten Krieges besteht gegenüber asymmetrischen Bedrohungen vom Typ des 11. September kein kollektiver Verteidigungs-Automatismus mehr. Reaktionsmechanismen müssen vielmehr im Einzelfall jeweils neu erprobt werden, Koalitionen ad hoc geschmiedet werden.

Bei einer solchen Ausgangslage wird sicherheitspolitischer Aktionsspielraum stärker als zuvor von den eigenen Fähigkeiten mitbestimmt. Jedes Land wird zudem tendenziell nur insoweit Solidarität und Unterstützung der Partner erwarten können, wie es selbst bereit und in der Lage ist, diese zur Verfügung zu stellen. Damit gewinnt die jeweilige Einsatzentscheidung über den Einzelfall hinaus stärkere strategische Bedeutung, als dies bisher der Fall war.

Deutschland hat in der Folge des 11. September in dieser Hinsicht ein klares Zeichen gesetzt. Knapp 1500 deutsche Soldaten nehmen an der Operation »Enduring Freedom« teil, bei der es sich in der Anfangsphase in Afghanistan um einen Kampfeinsatz handelte. Auch weitere Szenarien intensiver Kampfführung weit jenseits der Landesgrenzen gewinnen an politischer Relevanz. Die Frage der Beteiligung an einem möglichen Angriff der USA auf den Irak (der nach amerikanischem Verständnis präventive Verteidigung wäre) ist dafür ein Beispiel. Zwar wird eine derartige

Beteiligung, zumal ohne zusätzliches spezifisches Mandat des VN-Sicherheitsrats, zur Zeit von allen politischen Lagern in Deutschland ausgeschlossen. Mit einer Veränderung der politisch-rechtlichen Rahmenlage könnte sich jedoch auch hier wieder neuer Entscheidungsbedarf ergeben. Unmittelbare Konsequenzen für den Bündnispartner Türkei können zudem als mögliche Folge eines Irak-Konflikts schon heute nicht ausgeschlossen werden. Dann aber wäre Deutschland unter dem Aspekt der kollektiven Bündnisverteidigung ohnehin gefordert, selbst wenn es sich an der Irak-Operation als solcher nicht beteiligen würde. Auch weitere internationale Kriseneinsätze – sei es als Folge des Kampfes gegen den Terror oder zur Sicherung anderer vitaler Interessen – liegen mittel- und langfristig im Fadenkreuz der Möglichkeiten (Nahost, Iran, Kaukasus). Wie relevant diese Szenarien und entsprechend die Frage einer deutschen Beteiligung tatsächlich sind oder werden könnten, soll hier nicht vertieft werden. Hier geht es lediglich um die Feststellung, daß Deutschland Konstellationen des »advanced expeditionary warfare«³¹ verstärkt ins Kalkül einbeziehen muß, um dazu rechtzeitig eine kohärente politische Linie zu entwickeln.

Leitlinien der Einsatzbereitschaft

Damit Entscheidungen nicht nur ad hoc und ungeregt erfolgen müssen, sollte zunächst ein breiter Konsens zur grundsätzlichen Strategie und den maßgeblichen Entscheidungskriterien deutscher Einsatzbereitschaft hergestellt werden.³² Gebraucht werden »Leitlinien der Einsatzbereitschaft«, an denen Regierung und Parlament ihre Entscheidungen ausrichten können. Dabei kann es sich nicht um einen Katalog konkreter Leitsätze handeln, die eine positive oder negative Entscheidung präterminieren. Vielmehr geht es um Orientierungsmarken, nach denen der Einzelfall besser beurteilt und insbesondere die Kohärenz der Entscheidungen untereinander befördert werden kann.

³⁰ Vgl. hierzu die interessante Studie von Marc Houben, *The Cooks Don't Have to Do the Dishes. Some Thoughts on a Different Division of Labour*, Brüssel: Centre for European Policy Studies, 2002 (CEPS Working paper). Dort wird zwischen »enablers«, »sustainers« und »integrators« unterschieden, die sich besonders hinsichtlich Entscheidungsfähigkeit, Risikobereitschaft, Konsenserfordernis und Dauerhaftigkeit des Engagements unterscheiden. Deutschland wird dabei den beiden letztgenannten Kategorien zugeordnet, Großbritannien dagegen der ersten.

³¹ Vgl. den RAND Report von David Gompert und Uwe Nerlich, die nachdrücklich für eine stärkere Konzentration auf »advanced expeditionary warfare« plädieren; in: *Shoulder to Shoulder: The Road to US-European Military Cooperability*, Santa Monica, Cal.: RAND Corporation, 2002.

³² Ein Beispiel für die Notwendigkeit einer derartigen Klärung ist die derzeitige Diskussion um die Frage: Wo endet die zugesagte »uneingeschränkte Solidarität« mit den USA im Kampf gegen den Terror?

Zugleich stünde damit ein nützliches Instrument für die Ausgestaltung der Reform des Parlamentsvorbehalts zur Verfügung. Flexibilisierung und Vereinfachung des Verfahrens könnten durch die Verankerung grundlegender Kriterien, die aus Sicht des Bundestages den »Mindeststandard« darstellen, konditioniert werden.

Für einen derartigen Kriterienkatalog gibt es in Deutschland bislang kein offizielles Präzedenz, wohl aber in den USA. Mit der »Presidential Decision Directive 25« vom Mai 1994 wurden von der Clinton-Administration Kriterien für eine amerikanische Teilnahme an internationalen Friedensmissionen festgelegt. In einem ersten Schritt wurden diese hinsichtlich des nationalen Interesses kategorisiert. Der ersten Kategorie wurden Bedrohungen »vitaler Interessen« zugeordnet, der zweiten Fälle, in denen die USA ein »wichtiges« nationales Interesse am Konfliktausgang hatten (der Kosovo-Konflikt fiel in diese Kategorie).³³ Zu den Entscheidungskriterien im einzelnen gehörten Aspekte wie Verfügbarkeit von Ressourcen, die Notwendigkeit eigener Beteiligung für den Erfolg der Operation, der Grad an Unterstützung in Kongreß und Öffentlichkeit sowie das Vorhandensein akzeptabler Befehlsstrukturen wie auch klarer Vorstellungen über Ziele und Beendigung des Einsatzes.³⁴

Nach diesem Muster sollten Einsätze nun auch in Deutschland zunächst nach Graden des nationalen Interesses kategorisiert werden. Bereits auf dieser Ebene werden Unterschiede zum globalen Rollenverständnis der USA, aber auch bestimmte Annäherungen der Positionen deutlich werden, etwa in der Hervorhebung des modernen Konzepts kollektiver Verteidigung ohne geographische Tabus.

Auch bei den politisch-rechtlichen Kriterien, nach

³³ Diese Darstellung stützt sich auf Peter Rudolf, Friedenserhaltung und Friedenserzwingung: Militärinterventionen in der amerikanischen Außenpolitik, in: Peter Rudolf/Jürgen Wilzowski (Hg.), Weltmacht ohne Gegner, Baden-Baden: Nomos-Verlagsgesellschaft, 2000.

³⁴ Ebd. In dem Beitrag wird auch auf die vor allem britischen Bemühungen im Anschluß an den Kosovo-Konflikt verwiesen, Einsatzentscheidungen zu humanitären Interventionen durch einen Katalog von Leitlinien zu befördern. Doch ging es dabei nicht primär darum, eigene Einsatzentscheidungen zu erleichtern und zu verstetigen, sondern um eine völkerrechtliche Fundierung auch für Fälle, bei denen eine eindeutige Legitimation durch den VN-Sicherheitsrat fehlt. Ein solcher Katalog wurde dem VN-Generalsekretär von der britischen Regierung im Juli 2000 öffentlich unterbreitet, zu einer offiziellen Implementierung ist es jedoch nicht gekommen.

denen deutsche Einsatzbereitschaft im einzelnen zu beurteilen ist, wird es neben Übereinstimmungen gewichtige Abweichungen vom amerikanischen Ansatz geben. Letztere werden in Aspekten zum Ausdruck kommen, denen aus deutscher Sicht mehr oder eine andere Bedeutung beigemessen wird:

- ▶ Die völkerrechtliche Zulässigkeit als zentrale Voraussetzung für ein Engagement;
- ▶ Die Stärkung internationaler Konfliktbeilegungsmechanismen, wo immer möglich (VN, NATO, EU, OSZE);
- ▶ Das Ausschöpfen aller Mittel nicht-militärischer Krisenbewältigung;
- ▶ Das Verhalten anderer europäischer Partner und die Breite des Konsenses (kein Alleingang);
- ▶ Deutschland-spezifische Implikationen (Beispiel Nahost) bzw. die Frage, inwieweit deutsche Soldaten womöglich einem unverhältnismäßig höheren Risiko ausgesetzt wären als andere.

Schließlich sind operativ relevante Kriterien zu beschreiben, die sich auf das Mandat der Mission und die für die Umsetzung erforderlichen Fähigkeiten beziehen:

- ▶ Klarheit des Mandats und Aussicht auf Erfolg;
- ▶ Bewertung der Implikationen der jeweiligen Operationstypen (Krisenbewältigung nach Kapitel VI oder VII VN-Charta bzw. Selbstverteidigung nach Art. 51);
- ▶ Dauer der Operation und angestrebter Endzustand;
- ▶ Kommandostruktur;
- ▶ Umfang, Ausstattung und Durchhaltefähigkeit der militärischen und nicht-militärischen Einsatzkräfte;
- ▶ Verfügbarkeit von Ressourcen und maximaler Mehrwert deutscher Komponenten.³⁵

Mitte der 90er Jahre hat die Bundesregierung bereits einen Versuch in diese Richtung unternommen. Ein zwischen AA und BMVg abgestimmter Entwurf zu Leitlinien bei internationalen Friedensmissionen fand jedoch nicht den Weg ins Kabinett. Dies sollte nun nachgeholt werden. Im Unterschied zum damaligen Ansatz sollte dabei jedoch das gesamte Spektrum möglicher Einsatztypen – von Krisenprävention über Krisenbewältigung bis zum Kampfeinsatz im Rahmen der kollektiven Verteidigung – berücksichtigt werden.

AA und BMVg sollten offiziell beauftragt werden, ein solches Leitlinien-Papier zu entwerfen und mit

³⁵ Diese Aufzählung ist weder vollständig, noch erhebt sie Anspruch auf adäquate Priorisierung. Es sollten lediglich Beispiele geliefert werden, wie ein Kriterienkatalog aussehen könnte.

allen relevanten Akteuren – Ressorts, nachgeordneten Behörden, Nachrichtendiensten und Bundesländern – abzustimmen. Auch die Abstimmung mit dem Bundestag sollte frühzeitig erfolgen und das Ergebnis diesem zur Zustimmung vorgelegt werden (falls den obigen Empfehlungen gefolgt wird, erhielte der Spezialausschuß »Auslandseinsätze« damit eine zusätzliche Aufgabe).

Als Rahmen für diesen Abstimmungsprozeß böte sich ein nach den erläuterten Vorschlägen neu gestalteter Bundessicherheitsrat geradezu an. AA und BMVg könnten in ihrer Rolle als koordinierende Ressorts tätig werden und mit der Autorität und Unterstützung des Rates im Namen der gesamten Bundesregierung agieren. Auch die Überprüfung und gelegentliche Anpassung der Leitlinien in bestimmten Abständen könnte von dort initiiert und betreut werden. Damit erhielte der Bundessicherheitsrat über die Koordinierung der Krisenvorsorge hinaus eine regelmäßige Zuständigkeit für einen zentralen strategischen Aspekt der Sicherheitspolitik.

Ausblick: Bundeswehrreform

Anhand dieser Leitlinien sind schließlich auch die Fähigkeitsprofile der jeweiligen Einsatzkräfte, und zwar der militärischen und der zivilen gleichermaßen, zu überprüfen. Was dies im einzelnen bedeutet, soll hier am Beispiel der laufenden Bundeswehrreform lediglich kurz skizziert werden.

Bereits der Bericht der Weizsäcker-Kommission »Gemeinsame Sicherheit und Zukunft der Bundeswehr« von Mai 2000 hatte eine nachhaltige Neuausrichtung der Bundeswehr hin zu einer modernen Einsatzarmee gefordert.³⁶ Die aktuelle Diskussion um Erfolg und Mißerfolg der im Jahre 2000 begonnenen Bundeswehrreform kreist daher auch um die Frage, inwieweit diese der politischen Zielvorgabe der Weizsäcker-Kommission in ihrer grundsätzlichen Weichenstellung und konkreten Umsetzung gerecht wird. Die Positionen der Kritiker reichen von der grundsätzlichen Infragestellung der Reformrichtung

bis hin zur Zustimmung im Prinzip und zur Kritik im Konkreten.³⁷ Nicht im Vordergrund steht dagegen bislang die Frage, um welche Art moderner Einsatzarmee es sich handeln soll: um eine auch weiterhin am Schwerpunkt Ordnungs- und Stabilisierungspolitik, im wesentlichen auf Europa und seine Peripherie orientierte oder aber um eine stärker global ausgelegte, im gesamten Spektrum der Möglichkeiten, einschließlich des Kampfeinsatzes, agierende Einsatzarmee.

Die Bundeswehrreform schließt zwar grundsätzlich keine Einsatzform aus. Das »Material- und Ausrüstungskonzept für die Streitkräfte der Zukunft« geht sogar ausdrücklich von einem »Kontinuum militärischer Kräfte« aus, das die »gesamte Bandbreite des Einsatzspektrums erfassen« soll.³⁸ Die tatsächliche Umsetzung folgt jedoch verständlicherweise vor allem den bisherigen Aufgabenschwerpunkten.³⁹ Genau hier müßte der Rückgriff auf die Leitlinien ansetzen. Vor einer Diskussion um einzelne konkrete Umsetzungsschritte der Reform und die eventuelle Notwendigkeit von Nachbesserungen muß nämlich die grundsätzlichere Frage beantwortet werden, ob die Richtung stimmt.

³⁷ Erstere können etwa auf Ziffer 20 der Reform-»Eckpfeiler« von 2000 verweisen, in der Landes- und Bündnisverteidigung alter Prägung weiterhin als »grundlegende konstitutive Aufgabe« bezeichnet werden. Letztere dagegen orientieren sich an anderen Passagen der »Eckpfeiler«, die weitgehend der Linie der Weizsäcker-Kommission entsprechen und die auch von BMVg-Dokumenten jüngeren Datums bestätigt werden. Sie bemängeln vor allem das zu langsame Reformtempo und die zahlreichen verbleibenden Fähigkeitslücken. Vgl. hierzu *Der Bundesminister der Verteidigung, Die Bundeswehr sicher ins 21. Jahrhundert. Eckpfeiler für eine Erneuerung von Grund auf*, Berlin, 1.6.2000.

³⁸ »Dieses reicht von Kampfhandlungen hoher Intensität über weniger aufwendige friedenserhaltende Einsätze bis hin zu kleinen Operationen wie Evakuierung und Hilfeleistungen. Die Kräfte und Mittel sind bedarfsgerecht aus einem »single set of forces« sicher zu stellen. Voraussetzung hierfür ist, daß die Streitkräfte materiell so ausgestattet sind, daß sie intensive Kampfhandlungen in weit entfernten und voneinander getrennten Einsatzgebieten ... erfolgreich durchführen können.« (Zitat ebd., S. 11.)

³⁹ »Konfliktverhütung und Krisenbewältigung als wahrscheinlichste Einsatzfälle mit unterschiedlichen Ausprägungsgraden: ... sind im ungünstigsten Fall hinsichtlich der Konfliktintensität mit Einsätzen zur Kollektiven Verteidigung vergleichbar und sind vornehmlich auf Europa und seine Peripherie begrenzt.« (*Generalinspekteur der Bundeswehr, Eckwerte für die konzeptionelle und planerische Weiterentwicklung der Streitkräfte*, Bonn, 23.5.2000, S. 10.)

³⁶ »Die Orientierung der Kriseneinsätze erfordert eine grundsätzlich neue Bundeswehr. Kern dieser Bundeswehr müssen schnell verfügbare, präsente Einsatzkräfte von Heer, Luftwaffe und Marine sein, die für die ganze Breite friedensunterstützender Einsätze und für jede Form der kollektiven Verteidigung im Bündnis geeignet sind.« (*Kommission Gemeinsame Sicherheit und Zukunft der Bundeswehr, Erneuerung von Grund auf*, Berlin, 23.5.2000, S. 49.)

Vieles spricht zwar dafür, daß die bislang festgelegten Prioritäten der Bundeswehrreform auch dann nichts von ihrer Relevanz einbüßen werden: Strategischer Transport, strategische Aufklärung sowie Führungs- und Kommunikationsfähigkeit werden gerade auch für moderne Formen der Kampfführung weit jenseits der eigenen Grenzen benötigt.⁴⁰ Doch sollten vor allem die verbliebenen Fähigkeitslücken unter dem Blickwinkel des geänderten Paradigmas neu bewertet werden.⁴¹ Insbesondere wäre zu klären, inwieweit budgetäre »Verdrängungseffekte« der bereits beschlossenen Großprojekte durch gezielte Gegenmaßnahmen abgefedert werden müssen, um über ein insgesamt ausgewogenes Fähigkeitsprofil zu verfügen. Notwendigerweise wird sich Deutschland in den hochtechnologischen Bereichen auf einige Schlüsselfähigkeiten beschränken müssen. Um so mehr müssen diese aber so gewählt werden, daß sie als essentielle Komponenten moderner Einsatzformen bei den Partnern besonders gefragt sind, um im Gegenzug den Zugriff auf deren Fähigkeiten begründen zu können. Das läßt auch die Frage der Kooperabilität in einem neuen Licht erscheinen. Sie betrifft verstärkt nicht nur das Zusammenwirken ähnlicher Fähigkeitskomponenten, sondern das Ineinandergreifen unterschiedlicher Teilkomponenten zum Zwecke einer übergreifenden Gesamtfähigkeit. Multilaterale, vor allem auch europäische Arbeitsteilung wird damit zur Pflicht. Sie muß von vermehrter »Poolbildung«, für die es bereits Beispiele gibt, bis hin zu echter Rollenspezialisierung reichen, für die man

bislang kaum über den Status politischer Forderungen hinausgekommen ist.

Bereits diese hier nur angerissenen Überlegungen machen deutlich, daß es sich bei der Neugewichtung des Fähigkeitsprofils der Streitkräfte keineswegs nur um eine im engeren Sinne militärpolitische Frage handelt. Vielmehr geht es in einem umfassenden Sinne um die Prioritäten deutscher Sicherheitspolitik insgesamt und deren Einfädelung in den internationalen Rahmen. Dementsprechend läge es nahe, auch diesen Punkt (ressort-)übergreifend zu behandeln. Wiederum böte sich ein neu gestalteter Bundessicherheitsrat dafür als geeignete Plattform an.⁴²

40 Mit dem Beschluß des Deutschen Bundestages zur Beschaffung von 73 Transportflugzeugen des Typs A 400 M wurde auch bereits die Grundlage für eine nachhaltige Verbesserung der strategischen Verlegefähigkeit geschaffen. Zur Verbesserung der Aufklärungsfähigkeit soll ferner das allwetterfähige Radarsatellitensystem SAR Lupe aufgebaut werden, das komplementär zu und gemeinsam mit dem französischen optischen System HELIOS II den »Nukleus eines europäischen satellitengestützten Aufklärungsverbundes bilden soll«. Im Bereich der Führungsstrukturen der Bundeswehr sind die wesentlichen Reformen sogar schon abgeschlossen. Das Ergebnis entspricht weitgehend den Erfordernissen einer modernen Einsatzarmee – vom streitkräfteübergreifenden Einsatzführungskommando in Potsdam über das Streitkräfteunterstützungskommando bis zu den Führungskommandos der Teilstreitkräfte.

41 Essentielle Komponenten, für die dies gelten könnte, sind unter anderem: Intelligente und präzise Abstandswaffen, die Fähigkeit zur Bekämpfung gegnerischer Luftverteidigung, Luftraumüberwachung, abhörsichere Kommunikation, elektronische Kampfmittel, die Vernetzung von Waffen-, Aufklärungs- und Informationssysteme.

42 Entsprechendes gilt für die Fähigkeitsprofile der nicht-militärischen Einsatzkräfte – für Polizei und weiteres ziviles Einsatzpersonal. Auch diese sind auf der beschriebenen Grundlage an den Leitlinien neu auszurichten.

Schlußbemerkungen

Was ließe sich erreichen, wenn die Hausaufgaben in den behandelten drei Bereichen ordentlich abgearbeitet würden – wäre Deutschland dann sicherer? Wie bereits im Ausblick deutlich wurde, kann es nachhaltige Antworten auf die neuen sicherheitspolitischen Herausforderungen allenfalls im Verbund mit internationalen Partnern im Rahmen der einschlägigen Instrumente der Sicherheitspolitik – VN, NATO, EU, OSZE, ggf. auch »coalitions of the willing« – geben. Deren jeweilige Rolle und insbesondere ihr Ineinandergreifen unter gewandelten Bedingungen waren nicht Gegenstand dieser Studie. Damit blieben entscheidende sicherheitspolitische Zukunftsfragen gänzlich unbehandelt. Um diese jedoch erfolgreich mitgestalten zu können, muß zunächst das eigene Haus bestellt werden. Allein darum ging es hier.

Mit einer flexibleren Regelung zum Parlamentsvorbehalt könnte deutsche Sicherheitspolitik künftig international schneller agieren und entsprechend mehr politischen Einfluß ausüben. Gerade während der bevorstehenden nicht-ständigen deutschen Mitgliedschaft im VN-Sicherheitsrat in den Jahren 2003/04 wäre dies wichtig.

Mit einer gestärkten internen Koordinierungsstruktur können die komparativen Vorteile aller Einsatzkräfte sowohl im inneren wie im äußeren Krisenfall besser und schneller genutzt, Reibungsverluste und Zuständigkeitsdispute vermieden werden. Zudem stünde mit einem arbeitsfähigen Bundessicherheitsrat ein nach außen und innen identifizierbarer Ansprechpartner für übergreifende Sicherheitsfragen zur Verfügung.

Mit einer Klärung des eigenen Rollenverständnisses und der Verabschiedung einheitlicher Einsatzkriterien auf breiter Basis wäre schließlich die Grundlage für mehr politische Kohärenz nach innen und nach außen gelegt. Zudem würden sowohl dem Parlament als auch der Regierung die Entscheidungsfindung generell erleichtert und die Reform des Parlamentsvorbehalts bei Auslandseinsätzen potentiell gefördert. Beides wiederum wäre ein Beitrag zur Erhöhung der internationalen Reaktionsfähigkeit insgesamt.

Insofern nehmen alle drei Hausaufgaben in mancher Hinsicht aufeinander Bezug und verstärken sich gegenseitig. Dementsprechend sollten sie auch

gemeinsam und zügig angegangen werden. Der Beginn der neuen Legislaturperiode ist dafür der geeignete Zeitpunkt.

Prozedural könnte es sich als sinnvoll erweisen, frühzeitig nach der Regierungsbildung eine Klausurtagung »Sicherheitspolitik« unter Leitung des Bundeskanzlers (bei breiter Beteiligung von Vertretern der Ressorts, des Parlaments, der nachgeordnete Behörden, Nachrichtendienste, Bundesländer, aus Wissenschaft und Nichtregierungsorganisationen) einzuberufen, um die Eckdaten einer Reform der Entscheidungsstrukturen der deutschen Sicherheitspolitik gemeinsam abzustecken.