

Die Entscheidungsstrukturen deutscher Sicherheitspolitik unter Reformdruck

Johannes Varwick

Die zwei folgenden Entscheidungen der Bundesregierung haben auf den ersten Blick wenig miteinander zu tun, beide stehen aber in engem Zusammenhang mit der Neuausrichtung der deutschen Sicherheitspolitik: Im April 2003 wurde die Entscheidung des Bundessicherheitsrats bekannt, der Bundesnachrichtendienst (BND) solle bis zum Jahr 2006 mit seinen über 5.000 Mitarbeitern vom bayrischen Pullach nach Berlin umziehen. Die Bundesregierung begründete ihre Entscheidung mit der wachsenden Bedeutung sicherheitspolitischer Fragen für die deutsche Politik, die eine Nähe des deutschen Auslandsgeheimdienstes zum außenpolitischen Entscheidungsprozess in der Hauptstadt zwingend erforderlich mache. In der Folge der heftigen Auseinandersetzungen um die deutsche Beteiligung am Krieg gegen den Irak im Frühjahr 2003 hatte Bundeskanzler Schröder zudem in einer Regierungserklärung angekündigt, im Laufe des Jahres grundsätzlich über die Mitwirkung des Deutschen Bundestags an der Entscheidung über Auslandseinsätze der Bundeswehr zu entscheiden und ein so genanntes „Entsendegesetz“ vorzulegen. Damit solle dem Regierungshandeln mehr Flexibilität eingeräumt werden. Eine solche gesetzliche Regelung sei auch ein Stück „Wiedereinsetzung von Politik in Bereichen, wo sonst gelegentlich Gerichte tätig werden“.¹

Sicherheitspolitische Fragen – Entscheidungen von Krieg und Frieden – stehen wie schon mehrfach seit Ende der 1990er Jahre an prominenter Stelle der Agenda von Politik und Medien in Deutschland und wohl auch im Mittelpunkt des Interesses der Menschen. Bosnien-Herzegowina, Kosovo, Mazedonien, Afghanistan, Irak lauten die Stichworte. Mit der aktiveren sicherheitspolitischen Rolle des vereinten Deutschland stellt sich auch die Frage nach den Entscheidungsstrukturen deutscher Sicherheitspolitik neu. Ist das bestehende Entscheidungsgefüge den neuen Gegebenheiten angemessen? Wie verläuft der Entscheidungsprozess in Fragen von Krieg und Frieden, wer bereitet die Entscheidungen vor, wie erfolgt die Interessensdefinition und in welcher Weise werden die Partner in Europäischer Union (EU) und Nordatlantikorganisation (NATO) in die Entscheidungsfindung einbezogen?²

1. Deutsche Sicherheitspolitik und Streitkräfte im Wandel

Der Wandel der deutschen Außen- und Sicherheitspolitik seit 1990 zeigt sich wohl nirgends so deutlich wie im Bereich des veränderten Aufgaben- und Tätigkeitsprofils ihrer Streitkräfte.³ Umso wichtiger ist zunächst ein Blick zurück: Deutsche Außen- und Sicherheitspolitik war seit Gründung der Bundesrepublik im Jahr 1949 stets nur im multilateralen Verbund mit ihren Partner denkbar. Ein „prinzipieller Multilateralismus“ und die Absage an jedweden „deutschen Sonderweg“ gehörten zum außenpolitischen kleinen Einmaleins der Bundesrepublik, das nicht zuletzt aus wohl verstandenem Eigeninteresse zur Staatsräson wurde. Aus den Erfahrungen mit deutschem Militär resultierten einige kulturell-institutionelle Besonderheiten, die die Bundeswehr zu einer im internationalen Vergleich „besonderen“ Armee machen. Die Eingliederung in den demokratischen Verfassungsstaat soll durch eine ganze Reihe von Regelungen gewährleistet werden. Zunächst liegt die politische Führungsrolle bei dem zivilen Bundesverteidigungsminister, der in Friedenszeiten den Oberbefehl über die Streitkräfte ausübt (der wiederum im Kriegsfall auf den Bundeskanzler übergeht). Über das Haushaltsrecht unterliegen alle Ausgaben einer parlamentarischen Kontrolle, die Bundeswehrverwaltung ist nicht Teil der Streitkräfte, sondern eine bundeseigene Verwaltung mit eigenem Verwaltungsunterbau. Der im Grundgesetz vorgeschriebene Verteidigungsausschuss des Deutschen Bundestags hat weitgehende Kontrollrechte und die Institution des Wehrbeauftragten des Deutschen Bundestags unterstützt die parlamentarische Kontrolle der Bundeswehr und sichert auch einzelnen Soldaten ein Beschwerderecht zu. Weiteres wichtiges Merkmal der Bundeswehr war und ist die umfangreiche multinationale Integration. Die Streitkräfte waren von Anfang an Beschränkungen unterworfen, die den nationalen Entscheidungsspielraum bestimmten. Sie zeigten sich u.a. in dem verbindlich erklärten Verzicht auf die Herstellung von ABC-Waffen und in der Unterstellung der bundesdeutschen Einheiten unter den Befehl der Nato. Die Bundeswehr war nicht als nationale Armee konzipiert, sondern als deutscher Beitrag zur Verteidigung im Bündnis. Eine eigenständige militärische Handlungsfähigkeit Deutschlands sollte es bewusst nicht geben.

War die Bundeswehr seit ihrer Gründung im November 1955 eine in die Nato nahezu vollständig integrierte Bündnisarmee, deren Aufgabe vor allem in der Abschreckung bestand und deren potentieller Gegner der Warschauer Pakt war, so sollen deutsche Streitkräfte in Zukunft auch „über längere Zeiträume mobil, flexibel einsetzbar, überlebens- und durchhaltefähig sein“, die „erfolgreiche Durchführung eigener sowie bündnisgemeinsamer oder europäischer Einsätze ebenso sicherstellen wie Einsätze im Rahmen von Ad-hoc-Koalitionen“ und am „Wiederaufbau der gesellschaftlichen Ordnung und der Infrastruktur in Krisengebieten mitwirken“ können.⁴ Nach Wiedererlangung der vollen Souveränität, so Bundeskanzler Schröder vor dem Deutschen Bundestag, habe sich Deutschland in einer neuen Weise der internationalen Verantwortung zu stellen. Dies schließe die „Beteiligung an militärischen Operationen zur Verteidigung von Freiheit und Menschenrechten, zur Herstellung von Stabilität und Sicherheit ausdrücklich ein“. Die Bereitschaft, „auch militärisch für Sicherheit zu sorgen“, sei ein „wichtiges Bekenntnis zu Deutschlands Allianzen und Partnerschaften“. Dies bedeute „ein weiter entwickeltes Selbstverständnis deutscher Außenpolitik“.⁵

Damit hat die deutsche Sicherheitspolitik einen langen, innenpolitisch umstrittenen Weg zurückgelegt. Zu einer rechtlichen Klärung der zukünftigen Einsatzspektren der Bundeswehr kam es erst durch ein Urteil des Bundesverfassungsgerichts am 12. Juli 1994. Gegen die von der damaligen CDU/CSU/FDP Bundesregierung verantwortete Zustimmung zu Bundeswehreinsätzen außerhalb des Bündnisgebiets klagte u.a. die oppositio-

nelle SPD-Fraktion. Im Ergebnis entschied das höchste deutsche Gericht, dass die Teilnahme an allen Einsatzarten im Rahmen von Systemen kollektiver Sicherheit (zu denen neben den VN auch die NATO gezählt wurde) zulässig ist. Im Umkehrschluss bedeutet das auch, dass rein nationale Einsätze ohne Bezug zu Systemen kollektiver Sicherheit nicht verfassungsgemäß sind. Die Voraussetzung für alle Einsätze ist die vorherige konstitutive Zustimmung des Deutschen Bundestags mit einfacher Mehrheit, der so genannte „Parlamentsvorbehalt“. Auf eine vorherige Zustimmung kann nur dann verzichtet werden, wenn Gefahr im Verzug ist; dann muss die Bundesregierung das Parlament allerdings umgehend mit dem Vorgang befassen und im Falle der Ablehnung die Soldaten zurückrufen.

Obwohl das Urteil des höchstens deutschen Gerichts zahlreiche Fragen offen ließ und in Wissenschaft und Politik kontrovers diskutiert wurde, war damit der Weg für eine aktivere Beteiligung der Bundeswehr an Auslandseinsätzen frei. Seit 1994 wurden rund 30 Einsatzbeschlüsse gefasst. Dabei reichte das Einsatzspektrum von klassischen Friedenssicherungseinsätzen über von den VN mandatierte NATO-Einsätze zur Friedenserzwingung bis hin zu Kampfeinsätzen ohne eindeutiges Mandat der VN. Mit der Ausnahme von einzelnen Rettungs- und Evakuierungseinsätzen (so im März 1997 der Einsatz zur Evakuierung deutscher Staatsbürger aus Albanien) wurden alle Einsätze im Verbund mit Partnerstaaten der NATO bzw. der EU durchgeführt. Anfang 2003 befanden sich rund 10.000 deutsche Soldaten in sechs parallel laufenden Auslandseinsätzen. Wurden 1998 noch rund 180 Millionen Euro für die Auslandseinsätze ausgegeben, belief sich die Summe 2002 auf rund 1,5 Milliarden Euro. Zu den größeren Einsätzen seit 1994 zählten die Teilnahme an den Friedenstruppen für Bosnien-Herzegowina (IFOR/SFOR), Mazedonien (Extraction Force, Essential Harvest und Amber Fox), Kosovo (KFOR) und Afghanistan (ISAF), die Kampfeinsätze in Jugoslawien (Allied Force) sowie die Unterstützung an den weltweiten Einsätzen gegen den internationalen Terrorismus (Enduring Freedom). In Mazedonien (Amber Fox) trat Deutschland ab September 2001 erstmals als Führungsnation eines multilateralen Einsatzes auf. Im Februar 2003 hat die Bundesregierung zusammen mit den Niederlanden die Führung der ISAF-Truppe in Afghanistan übernommen.

2. Entscheidungsstrukturen unter Reformdruck

Die Regierung (Exekutive) hat in der Sicherheitspolitik traditionell eine dominierende Stellung. Von Bedeutung ist zunächst das Bundeskanzleramt mit dem Kanzler an der Spitze. Die starke verfassungsrechtliche Stellung des Kanzlers (Richtlinienkompetenz nach Art. 65 GG; Organisationsgewalt nach Art. 64, Misstrauensvotum nach Art. 67) gibt ihm eine herausgehobene Bedeutung. Der Aufbau von Abteilungen, Gruppen und Referaten im Kanzleramt orientiert sich sowohl inhaltlich an den jeweiligen Fachministerien (so genannte Spiegelstrichreferate) als auch an Ressort übergreifenden Fragen (Querschnittsreferate). Die außenpolitische Abteilung des Kanzleramtes (Abteilung 2) ist für alle Aspekte der Auswärtigen Beziehungen, Europapolitik, Äußerer Sicherheit sowie der Entwicklungspolitik zuständig und in zwei Gruppen unterteilt. Gruppe 21 ist im Wesentlichen spiegelbildlich zum Auswärtigen Amt organisiert, während die Gruppe 22 sich am Aufbau des Verteidigungsministeriums orientiert. Ebenfalls im Kanzleramt angesiedelt ist die Stelle des außenpolitischen Beraters des Kanzlers. Dem Kanzleramt soll damit die Ausübung der Richtlinienkompetenz auch im außen- und sicherheitspolitischen Be-

reich ermöglicht werden. Angelegenheiten von allgemeiner außenpolitischer Bedeutung (wozu auch die Entsendung von Soldaten gehört) werden von der Bundesregierung als Kollegialorgan im Kabinett entschieden.

Die zentralen Fachministerien im sicherheitspolitischen Entscheidungsprozess sind das Auswärtige Amt (AA) und das Bundesministerium der Verteidigung (BMVg). Zwar ist das AA mit seinem Auswärtigen Dienst (rund 11.000 Mitarbeiter) grundsätzlich für die Auswärtigen Beziehungen zuständig, im sicherheitspolitischen Bereich muss es sich aber die Zuständigkeit mit dem BMVg teilen, bei dem die Federführung für alle militärpolitischen Fragen liegt. Der Bundesminister der Verteidigung hat in Friedenszeiten die Befehls- und Kommandogewalt über die Streitkräfte und ist auch bei den Auslandseinsätzen der Inhaber der Befehls- und Kommandogewalt. Auch dem Parlament (Legislative) kommt im sicherheitspolitischen Bereich eine wichtige Rolle zu. Neben klassischen Parlamentsrechten (Kontroll- und Budgetrecht, Ratifizierung völkerrechtlicher Verträge) bezieht sich dies insbesondere auf die im Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom Juli 1994 verlangte Zustimmung zu Einsätzen der Bundeswehr außerhalb des Bündnisgebiets. Die Bundeswehr gilt daher als „Parlamentsarmee“.

3. Kernpunkte der aktuellen Reformdebatte

Die Reformdebatte dreht sich derzeit im Wesentlichen um zwei miteinander verbundene Themenkomplexe: Erstens den „Parlamentsvorbehalt“ und zweitens die Neuordnung der Entscheidungsprozesse durch die Aufwertung des Bundessicherheitsrats. Beides soll im Folgenden kurz erläutert werden.

Die erforderliche Zustimmung des Bundestags bei allen Auslandseinsätzen der Bundeswehr einschließlich Mandatsverlängerungen stößt auf wachsende Kritik. Die Handlungsfähigkeit der Bundesregierung sei eingeschränkt, wenn zwischen der politischen Zusage für einen Einsatz gegenüber VN, NATO oder EU und der erst nach der parlamentarischen Entscheidung erfolgenden verbindlichen Entscheidung eine längere Spanne liege. So entscheidet in Frankreich der Präsident, in Großbritannien die Regierung über Auslandseinsätze. Die deutschen Zusagen erfolgen hingegen immer unter dem Vorbehalt der parlamentarischen Zustimmung. Eine diskutierte Reform ist die Verabschiedung eines so genannten „Entsendegesetzes“, das der Regierung mehr Spielraum beim Einsatz der Bundeswehr geben und die Parlamentsrechte schwächen würde. In einem solchen Gesetz, das auch im Verfassungsgerichtsurteil als eine zulässige Option genannt ist, ginge es etwa darum, Fälle zu definieren, die unterhalb einer parlamentarischen Zustimmungspflicht lägen. Denkbar wäre auch, das Parlamentsrecht auf ein „Rückholrecht“ der Soldaten zu beschränken, um der Regierung mehr Entscheidungsfreiheit zu gewähren.

Angesichts der zunehmenden Bedeutung sicherheitspolitischer Fragen, aber auch angesichts der Vermischung von innerer und äußerer Sicherheit, wie sie etwa im Zuge der Terrorabwehr feststellbar ist, wird auch über eine bessere Koordinierung und Vernetzung bestehender Akteure in der Krisenbewältigung diskutiert. In den Mittelpunkt des Interesses ist dabei ein bestehendes, aber wenig genutztes Organ der Bundesregierung geraten: der Bundessicherheitsrat (BSR). Der in der Gruppe 22 des Kanzleramts angesiedelte BSR ist einer von fünf Ausschüssen des Bundeskabinetts. Unter Leitung des Bundeskanzlers tagt er in unregelmäßigen Abständen geheim und soll die Sicherheits- und Verteidigungspolitik der Bundesregierung koordinieren. Grundlage der Arbeit des BSR (der bis 1969 Bundesverteidigungsrat hieß) ist ein Kabinettsbeschluss vom Oktober 1955. Über die Beratungen haben die Mitglieder strengstes Stillschweigen

zu bewahren. Es wird weder eine Tagesordnung bekannt gegeben, noch wird über sein Zusammentreten informiert. Entschieden wird mit einfacher Mehrheit (bei Stimmengleichheit entscheidet die Stimme des Kanzlers). Die derzeitigen Mitglieder sind neben dem Bundeskanzler die Minister für Auswärtiges, Verteidigung, Finanzen, Inneres, Justiz, Wirtschaft und Entwicklung. Weitere Mitglieder mit beratender Funktion sind der Chef des Kanzleramtes und der Generalinspekteur der Bundeswehr.

Zuständig ist der BSR zudem für die Rüstungsexporte der Bundesrepublik, die mit der Neufassung der Rüstungsexportrichtlinien im Januar 2000 geändert wurden. Zwar wird darin das Ziel einer restriktiven Rüstungsexportpolitik festgeschrieben, in der Praxis ist davon aber wenig zu spüren. So nahmen die gesamten Rüstungsexporte Deutschlands von 3,3 Mrd. Euro im Jahr 1999 auf 4,7 Mrd. Euro im Jahr 2000 zu. Für 2001 liegt der Wert bei rd. 3,6 Mrd. Euro.⁶ Deutschland rangiert damit nach den USA, Russland, Frankreich und Großbritannien unter den weltweit größten Rüstungsexporturen an fünfter Stelle. Einzelne Exportgenehmigungen des BSR gelangten zwar in die Öffentlichkeit (so etwa die Diskussion um die Lieferung des Leopard-2-Panzers an die Türkei und um die Dolphin U-Boote nach Israel), da der BSR aber geheim tagt und keine Einzelentscheidungen bekannt gegeben werden, ist die Transparenz der Entscheidungen gering. Allerdings werden alle genehmigten Exporte im Rüstungsexportbericht der Bundesregierung im Nachhinein veröffentlicht. Daraus ist zu entnehmen, dass im Jahr 2001 insgesamt 11.150 Einzelgenehmigungen erteilt wurden.

In der Koalitionsvereinbarung der ersten rot-grünen Bundesregierung vom Oktober 1998 wird zwar festgehalten, dass die neue Bundesregierung „dem Bundessicherheitsrat seine ursprünglich vorgesehene Rolle als Organ der Koordinierung der deutschen Sicherheitspolitik zurückgegeben und die hierfür notwendigen Voraussetzungen geschaffen werden“. Außer der Erweiterung der Mitgliedschaft um das Entwicklungshilfeministerium ist jedoch in dieser Hinsicht wenig passiert. Er hat zwar in der Folge des 11.9.2002 mehrfach getagt, hat jedoch weder einen administrativen Unterbau noch spielt er eine zentrale Rolle im Entscheidungsprozess. Nach dem Vorbild der USA – dort ist der *National Security Council* das wichtigste sicherheitspolitische Koordinierungsgremium – könnte dem BSR auch in Deutschland eine wichtigere Rolle zugemessen werden. Die Vorteile einer solchen Neuregelung liegen auf der Hand: Neben der besseren internen Koordinierung der unterschiedlichen sicherheitspolitischen Instrumente und Ideen könnte er bei entsprechendem politischen Willen der politischen Führung auch systematischer mit den Partnerländern in Kontakt treten und die sicherheitspolitischen Konzepte und Strategien der Bundesrepublik international einbinden.

Anmerkungen

- 1 Regierungserklärung des Bundeskanzlers zur internationalen Lage am 3. April 2003, in: Das Parlament vom 7. April 2003, S. 17. Das Bundesverfassungsgericht hat in einem Urteil vom 25.3.2003 im Streit um die Teilnahme deutscher Soldaten an Awacs-Aufklärungsflügen über der Türkei einen Antrag der FDP-Bundestagsfraktion auf einstweilige Anordnung abgelehnt. Der Bundestag habe nicht darüber zu entscheiden, sondern dies sei Sache der Bundesregierung. Allerdings steht ein Urteil im Hauptsacheverfahren noch aus.
- 2 Zum außen- und sicherheitspolitischen Entscheidungsprozess in Deutschland siehe ausführlich Wolf-Dieter Eberwein/Karl Kaiser (Hrsg.): Deutschlands neue Außenpolitik, Band 4: Institutionen und Ressourcen, München 1998 sowie Cord Meier-Klodt: Einsatzbereit in der Krise? Entscheidungsstrukturen der deutschen Sicherheitspolitik auf dem Prüfstand, Berlin 2002 (SWP-Studie 34).

- 3 Siehe dazu ausführlich Johannes Varwick: Bundeswehr, in: Herbert Dittgen/Siegmar Schmidt (Hrsg.): Handbuch zur deutschen Außenpolitik, Wiesbaden i.E.
- 4 Bundesminister der Verteidigung: Die Bundeswehr sicher ins 21. Jahrhundert. Eckpfeiler für eine Erneuerung von Grund auf vom 14.6.2000, Berlin, Randnummer 28.
- 5 Regierungserklärung des Bundeskanzlers am 11.10.2001, in: Bulletin der Bundesregierung Nr. 69/1 vom 12.10.2001, S. 6.
- 6 Daten auf Grundlage der Rüstungsexportberichte der Bundesregierung, die jährlich vom Wirtschaftsministerium veröffentlicht werden. Der jüngste Bericht für das Jahr 2001 wurde im Dezember 2002 veröffentlicht.

Nach Redaktionsschluss dieses Beitrages sind im Mai 2003 zwei wichtige Beiträge erschienen, die sich mit der Zukunft der deutschen Sicherheitspolitik befassen. Zum einen die „Berliner Rede“ von Bundespräsident Johannes Rau, die sich am 19. Mai ausführlich mit „Deutschlands Verantwortung in der Welt“ befasste. Zum anderen wurden von Verteidigungsminister Peter Struck am 21. Mai „die verteidigungspolitischen Richtlinien“ veröffentlicht, die die Grundlagen der deutschen Sicherheits- und Verteidigungspolitik neu bestimmen. Die Dokumente sind im Internet unter www.bundespraesident.de bzw. www.bundeswehr.de abrufbar.