



Deutscher Bundestag
Kommission Parlamentsrechte
bei Auslandseinsätzen der Bundeswehr
- PA 26 -
Ausschussdrucksache
18(26)014

Statement des

Generalinspektors der Bundeswehr

General Volker Wieker

Anlässlich der Anhörung vor der

Kommission zur Überprüfung und Sicherung der Parlamentsbeteiligung

am 04. Juni 2014

im Deutschen Bundestag

Es gilt das gesprochene Wort!

Sehr geehrter Herr Vorsitzender,

Herr Staatssekretär,

sehr geehrte Herren Abgeordneten und Mitglieder der
Kommission,

auch ich freue mich, heute Nachmittag zu Fragen der
Parlamentsbeteiligung Rede und Antwort zu stehen und
möchte gern mit einer kurzen Einführung aufmachen, die
vornehmlich die Sicht der Streitkräfte auf diese Thematik
umreißt.

Lassen Sie mich aber vorab deutlich machen, dass die
Bundeswehr unsere Parlamentsbeteiligung als große
Errungenschaft begreift. Sie verleiht uns breiten Rückhalt in
unseren Einsätzen und das auch dann, wenn diese durch
die Bevölkerung mehrheitlich kritisch hinterfragt werden.

Daher kommt auch die Einsetzung Ihrer Kommission zur
rechten Zeit. Denn die fortschreitende Multinationalisierung
unserer Fähigkeiten ist ja eine Antwort auf gleich mehrere
Erfahrungen, die wir derzeit machen. Ich denke an:

Die alten und neuen sicherheitspolitischen Herausforderungen, die ein breites Fähigkeitsspektrum erfordern und nenne die Stichworte:

Bündnisverteidigung, – auch vor dem Hintergrund jüngerer Entwicklungen –, robustes Krisenmanagement, Blauhelmeinsätze, Pirateriebekämpfung, Evakuierungsoperationen, Waffeninspektionen, militärische Zwangsmaßnahmen nach Kapitel VII der UN-Charta zum Schutz der Zivilbevölkerung, Ausbildung und Ertüchtigung des Militärs regionaler Partner (*enhance/enable*) sowie zivil-militärische Maßnahmen zur Stärkung und zum Aufbau staatlicher Strukturen.

Gleichzeitig beobachten wir sinkende Verteidigungshaushalte und einen wachsenden Druck auf die Streitkräfteplanung, zu arbeitsteiligen und komplementären Ansätzen zu gelangen, um nicht über Gebühr in redundante Strukturen investieren zu müssen.

Das gilt im Kontext der NATO, wo uns die USA zu einer Stärkung des europäischen Pfeilers in der Allianz drängen.

Es gilt aber auch in der EU, die aufgrund unserer Größe und Wirtschaftskraft auf einen fairen Lastenausgleich drängt und dies mit einem hohen Gestaltungsanspruch an uns verbindet.

Das geschieht nicht ohne Nachdruck, denn wir waren in unserer jüngeren Geschichte eben auch Begünstigte. Das gilt für die Epoche des „Kalten Krieges“ ebenso wie für das Vierteljahrhundert staatlicher Einheit.

Und weil das „Militärische“ dem „Politischen“ folgt, möchten wir auch das Unsrige beitragen, um diesem Gestaltungsanspruch zu genügen.

Es geschieht bei der Weiterentwicklung der Bündnisse, wo wir uns im Rahmen von Pooling & Sharing sowie Smart Defence auch als Führungsnation einbringen. Es gelingt aber auch durch eigene Initiativen wie das Framework Nation Concept, das den politischen Einhebungsrahmen solcher Maßnahmen, und auf diese Weise ein hohes Maß an Verbindlichkeit schafft.

Und es geschieht im Einsatz zum Beispiel mit unserer Führungsrolle im Kosovo und in der Nordregion Afghanistans.

Ein prominentes Mitglied Ihrer Kommission hat einmal gesagt: „Streitkräfte sind nicht da, um stationiert zu werden“. Maßstab unserer Streitkräfteplanung ist daher vielmehr der Einsatz – und hier führt uns der Pfad zur Parlamentsbeteiligung.

Denn der Diskurs um ihre Ausgestaltung sollte so geführt werden, dass er Vorbehalte unserer Verbündeten ausräumt, sich stärker als bisher in der militärischen Zusammenarbeit oder integrierten Strukturen an uns zu binden.

Kurzum, es geht aus Sicht unserer Freunde und Verbündeten um das, was Sie an anderer Stelle in Ihrem Fragenkatalog mit den Begriffen Bündnissolidarität, Vertrauen und Verlässlichkeit ausdrücken.

Damit möchte ich aber keiner unkritischen Beliebigkeit bei der Teilhabe an Einsätzen das Wort reden.

Je mehr wir uns aber verzahnen, desto intensiver müssen wir uns schon heute die bündnispolitische Frage stellen, welche Auswirkungen es einmal haben wird, wenn unsere Partner mit unserer Zustimmung im Bündnis militärisch handeln wollen, wir aber nicht. Und das gilt insbesondere für die kritischen „Force Multiplier“, ohne die Einsätze heute nicht mehr vorstellbar sind.

Es bedarf daher keiner großen Phantasie, dass unsere jetzige Debatte auch im befreundeten Ausland sehr aufmerksam verfolgt wird, denn Deutschland leistet nach den USA den zweitgrößten Beitrag zur nordatlantischen Allianz und daher größten innerhalb der EU.

Er spiegelt sich in unserer personellen Repräsentanz in der NATO Kommando- und ihren Streitkräftestrukturen und er umfasst unseren finanziellen Beitrag und unsere Leistung als „Host Nation“ für Hauptquartiere und Truppe.

Darüber hinaus prägt er aber auch die Erwartungshaltung unserer Verbündeten an unsere Beteiligung an Einsätzen und einsatzgleichen Verpflichtungen wie NRF und EU BG.

Und es gilt insbesondere für jene Kräfte, die wir im Bündnis als *NATO – owned and operated forces* beschreiben; es sind die integrierte Luftverteidigung und der AWACS-Veband, die Führungsunterstützungsbataillone und zukünftig der AGS-Verband in Sigonella.

Im europäischen Verbund sind es das gemeinsame Lufttransportkommando sowie die Hauptquartiere zur Truppen- und Operationsführung.

Wechselseitige Abhängigkeiten bestehen darüber hinaus aber auch in der regulären Einsatzpraxis, in der die Nationen Fähigkeiten im Rahmen der *Force Generation* einmelden und sich zu deren Bereitstellung verpflichten.

So stellen wir als Rahmennation für den Norden Afghanistans den strategischen Airlift für unsere Verbündeten und eine ungebrochene Rettungskette für Verwundete von der Erstversorgung bis zur intensivmedizinischen Betreuung, wir stellen die Hauptquartier-Infrastruktur und unbemannte Luftaufklärung, wir betreiben das Feldlager und den Flugplatz, wir zeichnen für die gesamte Logistik verantwortlich.

Würden kritische *Enabler* unabgestimmt nach unilateraler Entscheidung herausgelöst, gefährdete dies natürlich auch sofort die Beteiligung unserer Verbündeten.

Ähnliche Abhängigkeiten bestehen auch bei den einsatzgleichen Verpflichtungen der NATO Response Force, der Standing Naval Force und der EU BG, deren Kräftebeiträge in multinationalen Konferenzen abgestimmt werden.

In Ihrem Fragenkatalog gehen Sie auch darauf ein, dass die EUBG bisher nicht eingesetzt wurde. Das hatte nach meiner Beobachtung mehrere Gründe:

- Die EUBG ist konzeptionell nur für ein begrenztes Aufgabenprofil sowie zeitlich und räumlich eng definierte Operationen geeignet.
- Sie bedarf einer doppelten Zustimmung; nämlich aller EU-Mitgliedstaaten über ihren Einsatz und der Zustimmung für das jeweilige Kontingent in den truppenstellenden Nationen.
- Ihr Einsatz wird zudem von den entsendenden Nationen nach dem Prinzip „costs lie where they fall“ finanziert, während nur geringe Anteile auf *common funding* im Athena-Prozeß entfallen. Dadurch entstehen Unwuchten im *Burding Sharing*.

Dennoch erachte ich es als zielführend, auch die konzeptionelle Ausgestaltung der EU BG noch einmal kritisch zu überprüfen. Und das gilt insbesondere mit Blick auf den Vorhalt weiterer Reserven, die nur für bestimmte Konfliktszenare in einem regionalen Kontext bereitgestellt werden, wie zum Beispiel das ORF-Bataillon für den Balkan. Solche Redundanzen werden wir uns auf Dauer nicht mehr leisten können.

Vor diesem Hintergrund auch ein kurzer Exkurs zur Deutsch-Französischen Brigade:

Es ist richtig, dass die DEU-FRA Brigade seit 1996 vielfach – aber vornehmlich durch separaten Zugriff auf nationale Anteile eingesetzt wurde.

Die „gemeinsamen“ Einsätze unter Führung der Brigade erfolgten im Rahmen von SFOR und ISAF.

Seit April 2014 beteiligen sich etwa 100 DEU und FRA Soldaten der Brigade an der EU TM in Mali.

Gründe dafür lagen meines Erachtens in nicht hinreichenden sicherheitspolitischen Schnittmengen oder auch mangelnder gemeinsamer regionaler Abdeckung wie in Afghanistan nach 2006.

Sie begründen sich auch aus national unterschiedlich gefassten Mandaten und Einsatzregeln (Rules of Engagement).

Und eine mangelhafte Verfügbarkeit gründete auf unterschiedlichen Planungszyklen, die nicht hinreichend abgestimmt waren.

Hierzu haben wir gemeinsam Verbesserungen veranlasst, die auf eine spürbare Synchronisierung unserer Anstrengungen hoffen lassen.

Die Deutsch-Französische Brigade ist aber eben auch ein Beispiel vertiefter Integration und daher geeignet, recht anschaulich zu verdeutlichen, was wir hier bei der zukünftigen Gestaltung europäischer Streitkräfte beherzigen sollten.

Zunächst einmal – offenkundig – einen integrierten europäischen Streitkräfteplanungsprozess, d.h. eine abgestimmte Verteidigungsplanung zu Streitkräften ohne Fähigkeitsredundanzen, aber eben auch ohne Fähigkeitslücken. Politisch bedeutet es, dass wir nicht nur bei Einsätzen sondern auch in der Fähigkeitsentwicklung auf eine gemeinsame Haltung „zu 28“ hinwirken müssen. Das allerdings wird auch nationalen Verzicht bedeuten, auf den man vorbereitet sein sollte.

Das ist bei kleineren Staaten heute schon der Fall. Bei größeren Staaten, insbesondere jenen, die eine unilaterale Handlungsfähigkeit wahren möchten, wird es zu einer Herausforderung.

Daher können wir auch bei unseren Kooperationsprojekten die nationalen Präferenzen unserer Partner nicht außer acht lassen und müssen beispielsweise respektieren, dass sich Frankreich auf absehbare Zeit eine autarke Handlungsfähigkeit – gerade für Anfangsoperationen – erhalten wird. In der Konsequenz bedeutet es, dass Frankreich sich gegenüber *Sharing*-Lösungen eher nicht, gegenüber *Pooling*-Lösungen aber sehr wohl aufgeschlossen zeigen könnte, weil der ausschließlich nationale Zugriff auf diese Ressourcen dabei gewahrt bleibt.

Einem solchen Vorgehen stünde auch die parlamentarische Beteiligung nach dem Parlamentsbeteiligungsgesetz grundsätzlich nicht entgegen. Vielmehr geht es um ihre Ausgestaltung, also die Frage, in welcher Form sie dieser politischen Zielsetzung einer gemeinsamen europäischen Streitkräfteplanung am besten dient.

Zudem ist das „Ob“ für die eingesetzten Soldatinnen und Soldaten völlig unstrittig. Worum es uns geht, ist eine nachvollziehbare, transparente Anwendung der Regularien, um Verhaltenssicherheit für alle an diesem Prozess Beteiligten.

Hier ist durchaus eine größere Trennschärfe, z.B. hinsichtlich des Begriffs „Einsatz bewaffneter Streitkräfte“ vorstellbar wie einige Beispiele belegen sollen.

Die EU-Trainingsmission für Somalia in Uganda wurde auf dieser Grundlage nicht mandatiert, während für die EU-Trainingsmission in Mali die Zustimmung des Deutschen Bundestages eingeholt wurde. Beide Missionen haben zwar keinen exekutiven Charakter, aber ihnen liegt eine unterschiedliche Bewertung der Gefährdungslage zugrunde.

Die Entsendung unbewaffneter Beobachter nach Darfur und in den Südsudan unter Führung der Vereinten Nationen, UNAMID und UNMISS, wurden durch den Deutschen Bundestag mandatiert, während die Beteiligung an der Beobachtermission in der Westsahara, MINURSO, durch Kabinettsbeschluss, erfolgte. Auch hier kann man durchaus die unterschiedliche Gefährdungslage als Kriterium der Entscheidungsfindung anführen. Dennoch möchte ich an dieser Stelle einmal darauf hinweisen, dass derartige Lagebeurteilungen immer eine Momentaufnahme darstellen und daher ständiger Überprüfung bedürfen. Diese Unwägbarkeit gilt daher auch für das Junktim einer angemessenen Mandatierung.

Die Evakuierungsoperation Pegasus für deutsche und europäische Staatsangehörige in Libyen wurde – trotz Beteiligung bewaffneter Kräfte – auch im Nachhinein nicht mandatiert; die bewaffnete Rückführung deutscher Staatsbürger 1997 aus Tirana, Albanien, im Rahmen der Operation Libelle hingegen nachträglich durch den Bundestag mandatiert.

Ich möchte es bei diesen Beispielen belassen, denn sie veranschaulichen meines Erachtens hinreichend den Klärungsbedarf, um zu einer verbindlichen und für alle Beteiligten nachvollziehbaren Entscheidungsgrundlage zu gelangen.

Darüber hinaus erscheint mir die im Gesetz vorgesehene Trennung zwischen „Vorbereitenden Maßnahmen“ und „Planungen“ sowie die Entsendung von „Erkundungskommandos“ in der Praxis wenig zielführend. Da „Vorbereitenden Maßnahmen“ und Planungen natürlich erst auf Erkundungsergebnissen aufsetzen können, die solche Erkundungskommandos herbeiführen.

So war zur Planung des deutschen Beitrags der EU Trainingsmission in Mali beabsichtigt, ein Erkundungskommando (Fact Finding Team) nach Mali zu entsenden, um den vorgesehenen Ausbildungsort hinsichtlich Infrastruktur und Unterbringung, Absicherungsbedarf und logistischer wie medizinischer Versorgung zu bewerten.

Dennoch wurde die Rolle des Fact Finding Teams als wesentlicher Teil der Vorbereitung und Planung eines deutschen Beitrags zur EUTM Mali nach § 2 Abs. 2 ParlBG beurteilt, obwohl es auch unter den Begriff eines Erkundungskommandos nach § 4 Abs 3 lit. 1 ParlBG hätte eingeordnet werden können.

Solche Rechtsauffassungen erzeugen Unsicherheiten und tragen nur unzureichend der natürlichen Abfolge militärischer Entscheidungsprozesse Rechnung.

Doch damit genug der Fallbeispiele, denn ich möchte abschließend noch kurz auf die notwendige Harmonisierung der nationalen und internationalen Entscheidungsabläufe eingehen. In NATO und EU wird die politische Ablaufflinie für Einsätze durch Ratsbeschluss der Außenminister zur so genannten „Initiating Military Directive“ bzw. „Decision to take action“ überschritten.

Daher verlangen beide nicht nur eine recht konturierte Vorstellung von der angestrebten Zielsetzung eines militärischen Engagements, sondern vielmehr auch eine hinreichende Vorstellung der dafür benötigten Kräfte und Mittel. In Konsequenz bedeutet es, dass dazu auch national ein grundsätzliches Einverständnis über Teilhabe und möglichen Rahmen eines solchen Engagements bestehen sollte.

Insbesondere in der NATO wird mit der „Initiating Directive“ ein Planungs- und Entscheidungsverfahren ausgelöst (IS/IMS), das bereits sehr früh ein hohes Maß an Verbindlichkeit für die truppenstellenden Nationen entwickelt; wir nennen es „Force Sensing“. Ich erwähne gerade diese Parallelität im Kontext der Parlamentsbeteiligung, weil sie uns Hinweise zu einer zeitgerechten ersten Befassung der Ausschüsse an die Hand gibt.

Das beendet meine kurze Einführung und ich freue mich nun auf Ihre Fragen.
