



Sachstand

Parlamentsbeteiligung beim Abzug der Bundeswehr aus *Incirlik*

Parlamentsbeteiligung beim Abzug der Bundeswehr aus *Incirlik*

Aktenzeichen: WD 2 - 3000 - 056/17
Abschluss der Arbeit: 8. Juni 2017
Fachbereich: WD 2: Auswärtiges, Völkerrecht, wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Verteidigung, Menschenrechte und humanitäre Hilfe

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

Inhaltsverzeichnis

1.	Einleitung	4
2.	Rechtsgrundlagen für den Einsatz der Bundeswehr	4
3.	Inhalt und Umfang der Parlamentsbeteiligung bei Einsätzen der Bundeswehr	5
4.	Notwendigkeit der Parlamentsbeteiligung bei Truppenverlegungen	7

1. Einleitung

Die deutsche Bundeswehr beteiligt sich im Rahmen der internationalen Militäroperation „Inherent Resolve“ am Kampf gegen den sog. „Islamischen Staat“ („IS“) in Syrien und dem Irak, indem sie u.a. Tornado-Aufklärungsflugzeuge, Tankflugzeuge und Personal in Stäben, Hauptquartieren und an Bord von AWACS-Überwachungsflugzeugen der NATO bereitstellt.¹

Nachdem die Türkei Abgeordneten des Deutschen Bundestages mehrfach den Besuch deutscher Truppen am Luftwaffenstützpunkt *Incirlik* (Türkei) verwehrt hatte² und auch Gespräche zwischen Außenminister Sigmar Gabriel und seinem türkischen Amtskollegen Mevlüt Çavuşoğlu über die zwingende Notwendigkeit eines Besuchsrechts deutscher Abgeordneter gescheitert waren, beschloss die Bundesregierung am 7. Juni 2017 den sofortigen Abzug deutscher Truppen aus *Incirlik*. Die Bundeswehr werde den Einsatz zur Verhütung und Unterbindung terroristischer Handlungen durch die Terrororganisation „IS“ von der *Al Azraq*-Airbase in Jordanien aus weiterführen.³

2. Rechtsgrundlagen für den Einsatz der Bundeswehr

Das Mandat zur Verhütung und Unterbindung terroristischer Handlungen durch die Terrororganisation „IS“ hatte der VN-Sicherheitsrat per Resolution 2249 vom 20. November 2015 erteilt. Darin stützte er die Verhinderung von terroristischen Akten auf das Recht der kollektiven Selbstverteidigung aus Art. 51 VN-Charta, da diese eine Bedrohung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit darstellten. Auch die Staats- und Regierungschefs der NATO haben sich auf dem NATO-Gipfel vom 8./9. Juli 2016 in ihrem Abschluss-Kommuniqué entsprechend geäußert.⁴

1 Bundeswehr, „Einsatz der Bundeswehr beim Kampf gegen den „IS“ über Syrien / Irak und in See“ (15. Februar 2017), verfügbar unter: http://www.einsatz.bundeswehr.de/portal/a/einsatzbw/start/aktuelle_einsaetze/syrien/higru/!ut/p/z1/04_Sj9CPykssy0xPLMnMz0vMAfIjo8zinSx8QnyMLI2MXEKdHQ0cPRzDzNz-NDI0MnA31wwkpiAJKG-AAjgb6wSmp-pFAM8xxmhFsoh-sH6UflZVYllihV5BfVJKTWqKXmAxyoX5kRm-JeSk5qQH6yI0SgIDei3KDcUREAhdQ8bQ!!/dz/d5/L2dBI-SEvZ0FBIS9nQSEh/#Z7_B8LTL2922DUCA0AHAV6G6120S4 (zuletzt aufgerufen am 7. Juni 2017).

2 Nach Auffassung der Türkei stünden innenpolitische Gründe einer generellen Besuchserlaubnis deutscher Abgeordneten auf türkischen Truppenstandorten entgegen. Auswärtiges Amt, „Nichts unversucht lassen‘ - Außenminister Sigmar Gabriel für politische Gespräche in der Türkei“ (6. Juni 2017), verfügbar unter: http://www.auswaertiges-amt.de/DE/Aussenpolitik/Laender/Aktuelle_Artikel/Tuerkei/170605_BM%20in%20T%C3%BCrkei.html (zuletzt aufgerufen am 7. Juni 2017).

3 Bundeskanzleramt, „Bundeswehr wird aus Incirlik abziehen“ (7. Juni 2017), verfügbar unter: <https://www.bundeskanzlerin.de/Content/DE/Artikel/2017/06/2017-06-06-incirlik.html> (zuletzt aufgerufen am 7. Juni 2017).

4 NATO-Gipfel, „Gipfelerklärung von Warschau“ (9. Juli 2016), verfügbar unter: <http://www.msz.gov.pl/resource/283018e4-2eb2-414f-b69f-de85afa1ac08:JCR> (zuletzt aufgerufen am 8. Juni 2017).

Soweit in Folge der Terroranschläge in Paris vom 13. November 2015 kollektive Hilfe zu Gunsten Frankreichs geleistet wird, lassen sich die Beiträge der deutschen Bundeswehr auch auf die Beistandsklausel des Art. 42 Abs. 7 EUV stützen.

Von verfassungsrechtlicher Seite her erfolgt die Entsendung bewaffneter deutscher Streitkräfte auf Grundlage des Systems gegenseitiger kollektiver Sicherheit nach Art. 24 Abs. 2 GG. Der Deutsche Bundestag hat das Mandat der Bundeswehr in diesem Zusammenhang entsprechend § 7 i.V.m. 4 Parlamentsbeteiligungsgesetz (ParlBetG) am 10. November 2016 per namentlicher Abstimmung bis zum 31. Dezember 2017 verlängert.⁵

Im Antrag der Bundesregierung vom 13. Oktober 2016 heißt es zum Einsatzgebiet wie folgt:

„7. Einsatzgebiet

Der Einsatz deutscher Streitkräfte erfolgt vorrangig im und über dem Operationsgebiet der Terrororganisation IS in Syrien, **auf dem Territorialgebiet von Anrainer-Staaten, von denen eine Genehmigung der jeweiligen Regierung vorliegt**, sowie im Seegebiet östliches Mittelmeer, Persischer Golf, Rotes Meer und angrenzende Seegebiete.

Die AWACS-Flüge, bei denen Daten gewonnen und weitergegeben werden, finden nur im NATO-Luftraum oder internationalen Luftraum statt.

Darüber hinaus kann auch eine begrenzte Anzahl deutscher Soldatinnen und Soldaten in Stäben anderer Staaten und der internationalen Koalition eingesetzt werden, von denen eine Genehmigung der jeweiligen Regierung vorliegt.“⁶

3. Inhalt und Umfang der Parlamentsbeteiligung bei Einsätzen der Bundeswehr

Das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) hat in der sog. AWACS-Entscheidung⁷ sowie einem nachfolgenden Urteil⁸ ein ausbalanciertes Zusammenspiel der Kompetenzen des Bundestages und der Bundesregierung im Falle bewaffneter Auslandseinsätze der Bundeswehr ausformuliert.

Da der Einsatz bewaffneter Streitkräfte nicht nur ein erhebliches Risiko für Leben und Gesundheit deutscher Soldaten mit sich bringt, sondern auch ein politisches Eskalations- bzw. Verstrickungspotential birgt, bedarf die Frage nach dem **„Ob“ des Einsatzes einer konstitutiven und**

5 Deutscher Bundestag, Plenarprotokoll vom 10. November 2016, BT-Drs. 18/199, S. 19854 ff.

6 Antrag der Bundesregierung: Fortsetzung und Ergänzung des Einsatzes bewaffneter deutscher Streitkräfte zur Verhütung und Unterbindung terroristischer Handlungen durch die Terrororganisation IS auf Grundlage von Artikel 51 der Charta der Vereinten Nationen (...) vom 13. Oktober 2016, BT-Drs. 18/9960, S. 3.

7 BVerfG, Urteil vom 12. Juli 1994, 2 BvE 3/92, NJW 1994, S. 2207 ff.

8 BVerfG, Urteil vom 7. Mai 2008, 2 BvE 1/03, NJW 2008, S. 2018 ff.

grundsätzlichen vorherigen Zustimmung des Bundestages (sog. wehrverfassungsrechtlicher Parlamentsvorbehalt).⁹ Hierdurch übernimmt der Bundestag in seiner Funktion als Vertreter des gesamten Volkes die Verantwortung für den konkreten Streitkräfteeinsatz. Der Begriff des „Einsatzes bewaffneter Streitkräfte“ i.S.d. § 2 Abs. 1 ParlBetG ist dabei weit auszulegen, sodass im Zweifel von einem solchen Einsatz auszugehen und die Zustimmung des Bundestages einzuholen ist.¹⁰

Das „**Wie**“ des Einsatzes – also die Modalitäten, der Umfang und die operative Führung einzelner Einsätze – bleibt jedoch dem Gestaltungsspielraum der Bundesregierung im auswärtigen Bereich überlassen, ebenso wie deren Koordinierung in den Organen internationaler Organisationen.¹¹ Die Zustimmung des Bundestages eröffnet also die Befehls- und Kommandogewalt der Regierung über die Streitkräfte oder, mit den Worten des BVerfG:

„Die funktionsgerechte Teilung der Staatsgewalt im Bereich der auswärtigen Angelegenheiten (...) gestaltet sich im Hinblick auf Systeme gegenseitiger kollektiver Sicherheit damit so, dass das Parlament durch seine Mitentscheidung grundlegende Verantwortung für die vertragliche Grundlage des Systems einerseits und für die Entscheidung über den konkreten bewaffneten Streitkräfteeinsatz andererseits übernimmt, **während im Übrigen die nähere Ausgestaltung der Bündnispolitik als Konzeptverantwortung ebenso wie konkrete Einsatzplanungen der Bundesregierung obliegen.**“¹²

An die Ermächtigung für den jeweiligen Einsatz durch den Bundestag ist die Ausübung der **Befehls- und Kommandogewalt** gebunden. Denn schon wegen der erforderlichen Ausgestaltung des Antrages nach § 3 Abs. 2 ParlBetG (Bezeichnung von Einsatzauftrag, -gebiet, -dauer, Höchstzahl der einzusetzenden Soldatinnen und Soldaten etc.) sind die grundlegenden Parameter des Einsatzes vorgegeben. In der Umsetzung dieser Parameter ist die Regierung jedoch frei.¹³ Der Bundestag soll der Regierung nämlich weder einen „Blankoscheck“ für Auslandseinsätze ausstellen, noch soll er im Rahmen eines konkreten Einsatzes jedes administrative Detail regeln.¹⁴ Daher

9 BVerfG, Urteil vom 12. Juli 1994, 2 BvE 3/92, NJW 1994, S. 2207 (2218); BVerfG, Urteil vom 7. Mai 2008, 2 BvE 1/03, NJW 2008, S. 2018 (2022).

10 Epping, Art. 65a GG, in Maunz/Dürig (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar (78. EL, September 2016), Rn. 41.

11 BVerfG, Urteil vom 7. Mai 2008, NJW 2008, S. 2018 (2022).

12 BVerfG, Urteil vom 7. Mai 2008, NJW 2008, S. 2018 (2022).

13 So auch Paulus, „Die Parlamentszustimmung zu Auslandseinsätzen nach dem Parlamentsbeteiligungsgesetz“ in Weingärtner (Hrsg.), *Einsatz der Bundeswehr im Ausland* (Nomos, Baden-Baden, 2007), S. 81 (111); Klein, „Rechtsfragen des Parlamentsvorbehalts für Einsätze der Bundeswehr“, in Horn (Hrsg.), *Recht im Pluralismus* (Duncker & Humblot, Berlin, 2003), S. 245 (254).

14 *Ibid.*, S. 112.

darf der Zustimmungsbeschluss des Bundestages keine Durchführungsanweisungen oder Bedingungen enthalten.¹⁵ Anderenfalls wäre der politische und militärische Handlungsspielraum der Bundeswehr verletzt.

Ändern sich die Rahmenbedingungen eines Einsatzes, zu dem der Bundestag bereits seine Zustimmung erteilt hat, kommt es maßgeblich darauf an, ob die Veränderung als **wesentliche oder unwesentliche Veränderung** einzustufen ist. Während unwesentliche Veränderungen keiner erneuten Zustimmung bedürfen, ist diese im Falle wesentlicher Veränderungen einzuholen.¹⁶ Eine wesentliche Veränderung in diesem Sinne dürfte jedoch nur dann vorliegen, wenn das ursprüngliche Einsatzprogramm so weit verändert werden würde, dass es eine andere „Identität“ annimmt.¹⁷

4. Notwendigkeit der Parlamentsbeteiligung bei Truppenverlegungen

Nach diesen Maßstäben bedarf **eine Truppenverlegung innerhalb des vom Bundestagsmandat umfassten Einsatzgebietes keiner vorherigen Zustimmung des Bundestages**, weil diese Frage weder das „Ob“ des Einsatzes betrifft noch eine Veränderung der im Antrag formulierten, grundlegenden Einsatzmodalitäten darstellt.

Das im Antrag der Bundesregierung beschriebene Einsatzgebiet umfasste bereits bei der Verlängerung des Einsatzes durch den Bundestag das „Territorialgebiet von Anrainer-Staaten (Syriens), von denen eine Genehmigung der jeweiligen Regierung vorliegt“. Wenn die Bundesregierung nun mit Zustimmung Jordaniens auf dessen Stützpunkte ausweicht, dürfte dies vom Bundestagsmandat umfasst sein.

Zwar wurde schon in der Plenardebatte zur initialen Mandatierung des Einsatzes am 4. Dezember 2015 von der Opposition kritisiert, dass es sich bei der Beschreibung des Einsatzgebietes um ein „entgrenztes Mandat“ handele.¹⁸ Allerdings dürfte bei dem benannten Gebiet noch kein Verstoß

15 Isensee/Kirchhof (Hrsg.), *Handbuch des Staatsrechts* (3. Aufl., C.F. Müller, Heidelberg, 2006), Band IV, Aufgaben des Staates, § 84, Rn. 36.

16 Wiefelspütz, *Der Auslandseinsatz der Bundeswehr und das Parlamentsbeteiligungsgesetz* (2. Aufl., Verlag für Polizeiwissenschaft, Frankfurt, 2012), S. 478.

17 Schmidt-Radefeldt, *Parlamentarische Kontrolle der internationalen Streitkräfteintegration* (Duncker & Humblot, Berlin, 2005), S. 169.

18 Bundestag, Plenarprotokoll, BT-Drs. 18/144, S. 14119 (B).

gegen das Bestimmtheitsgebot zu erkennen sein.¹⁹ Denn die Anforderungen an die Bestimmtheit der Angaben nach § 3 Abs. 2 ParlBetG sind unterschiedlich ausgeprägt: Während Ziel und Umfang der Operation konkret umschrieben sein müssen, erscheint das Einsatzgebiet zuweilen nur eingeschränkt bestimmbar, sodass die Anforderungen an die Angaben der Regierung diesbezüglich niedriger sind.²⁰

Darüber hinaus ist die Mehrheit der in der Literatur vertretenen Rechtsansichten davon überzeugt, dass Beschlüsse, die eine umfangreichere Aktion legitimieren, als unbedingt erforderlich wäre, rechtlich zulässig und teilweise sogar unvermeidlich sind.²¹ Begründet wird dies im Kern mit der generellen Unvorhersehbarkeit und Eigendynamik der Einsatzabläufe.

Folglich stellt die geplante Verlegung deutscher Truppen vom Luftwaffenstützpunkt *Incirlik* nach Jordanien eine operative Angelegenheit in Ausübung der Befehls- und Kommandogewalt der Bundesregierung, genauer gesagt, der Verteidigungsministerin dar und **bedarf daher keiner erneuten Zustimmung des Bundestages**.

* * *

19 Nach dem Bestimmtheitsgebot soll das Einsatzgebiet möglichst präzise spezifiziert werden, ohne dabei jedoch die Durchführung der Mission und die Erreichung des politischen Ziels durch zu enge, räumliche Einschränkungen zu behindern. Das Maß an Präzision des Antrags muss zudem hoch genug sein, um eine realistische Einschätzung des Einsatzes durch den Bundestag zu ermöglichen (Schröder, *Das parlamentarische Zustimmungungsverfahren zum Auslandseinsatz der Bundeswehr in der Praxis* [Carl Heymanns Verlag, Köln, 2005], S. 298 f.). Gleichzeitig darf die Eingrenzung des Einsatzgebietes nicht dazu führen, dass der Bundesregierung jeglicher Entscheidungsspielraum bei der operativen Durchführung der Mission genommen wird (Klein, „Rechtsfragen des Parlamentsvorbehalts für Einsätze der Bundeswehr“ [Fn. 13], S. 252).

20 Schmidt-Radefeldt, *Parlamentarische Kontrolle der internationalen Streitkräfteintegration* (Fn. 16), S. 167.

21 Paulus, „Die Parlamentszustimmung zu Auslandseinsätzen nach dem Parlamentsbeteiligungsgesetz“ in Weingärtner (Hrsg.), *Einsatz der Bundeswehr im Ausland* (Nomos, Baden-Baden, 2007), S. 81 (102); Wiefelspütz, *Der Auslandseinsatz der Bundeswehr und das Parlamentsbeteiligungsgesetz* (Fn. 16), S. 481 f., m.w.N.