# Koalitionen, Aktivitäten, Strategien

## Zu den völker- und verfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen einer Nationalen Sicherheitsstrategie

**Thomas Kleinlein**

19.03.2022 doi: 10.17176/20220319-121132-0

Es wird sich zeigen, ob nach der Rede des Bundeskanzlers in der Sondersitzung des Deutschen Bundestags am 27. Februar 2022 anlässlich des russischen Angriffs auf die Ukraine tatsächlich gleich der ganze Koalitionsvertrag zu einer „Antiquität" geworden ist. Für die auf Seite 144 gemachte Zusage, „im ersten Jahr der neuen Bundesregierung eine umfassende Nationale Sicherheitsstrategie" vorzulegen, jedenfalls bedeutet sie zum einen, dass nun wesentliche Pflöcke bereits eingeschlagen sind. Zum anderen sorgen sowohl die neue Bedrohungslage als auch die nun einzusetzenden erheblichen Mittel dafür, dass eine umfassende Sicherheitsstrategie notwendiger und zugleich herausfordernder als vor der „Zeitenwende" ist. Die bisherige „strategische Zurückhaltung" der Bundesrepublik ist sicherlich maßgeblich und zu Recht historisch begründet; sie hat aber auch mit den durch das internationale Sicherheitsrecht und das Wehrverfassungsrecht gesetzten Rahmenbedingungen zu tun. Diese Rahmenbedingungen muss man einbeziehen, wenn man die Chancen für eine grundsätzlichere sicherheits- und verteidigungspolitische Neuausrichtung und eine „Abkehr" von der „strategischen Zurückhaltung" ausloten will.

### Informelle „Security Governance"

Zunächst werden diese Rahmenbedingungen maßgeblich durch die Informalisierung im internationalen Sicherheitsrecht geprägt. Informelle Prozesse treten hier nicht nur innerhalb bestehender vertragsbasierter Organisationsstrukturen an die Stelle förmlicher Vertragsänderungen, etwa wenn im Fall neuer Strategischer Konzepte der NATO der Nordatlantikvertrag gleichsam „auf Räder" gesetzt wird. Ein Aspekt der Informalisierung gerade im Bereich der „Global Security Governance" sind auch die von Internationalen Organisationen wie der NATO losgelösten Aktivitäten und Arrangements. Diese sind kein ganz neues Phänomen, wie etwa das Wassenaar Arrangement für Exportkontrollen von konventionellen Waffen und doppelverwendungsfähigen Gütern und Technologien von 1995 und dessen Vorläufer, der Koordinationsausschuss für multilaterale Ausfuhrkontrollen (Coordination Committee on Multilateral Export Controls, CoCom) zeigen. Inzwischen ist die Informalisierung jedoch eine das internationale Recht und gerade auch das Sicherheitsrecht prägende Entwicklung geworden. Weitere Beispiele sind etwa die Proliferation Security Initiative (PSI), die Container Security Initiative (CSI), die Global Initiative to Combat Nuclear Terrorism (GICNT), der Nuclear Security Summit (NSS), das Global Counterterrorism Forum (GCTF) oder die Financial Action Task Force (FATF) (Rodiles 2018).

Informelle Koalitionen und Aktivitäten erlauben es mächtigen Staaten, selektiv und ad hoc zu kooperieren, um ihre Präferenzen effektiv durchzusetzen. Das gilt sowohl für die Umsetzung als auch für die Weiterentwicklung des internationalen Rechts. Dass dies meist zulasten weniger mächtiger Staaten geht und den Grundsatz der souveränen Gleichheit der Staaten nur noch weiter gefährdet, ist offensichtlich. In der Interaktion mit dem förmlichen Völkerrecht und als „Orchestrierungsstrategien" für Internationale Organisationen haben informelle Entwicklungen und Verfahren aber auch nachhaltige Rückwirkungen auf das völkerrechtliche Vertrags- und Gewohnheitsrecht. In seiner ausgezeichneten Untersuchung über „Coalitions of the Willing and International Law" hat Alejandro Rodiles unter anderem gezeigt, wie etwa im Seerecht das Recht der friedlichen Durchfahrt im Küstenmeer

(Art. 17 ff. des Seerechtsübereinkommens) in einem dynamischen Zusammenspiel von Proliferation Security Initiative, Sicherheitsrat der Vereinten Nationen und International Maritime Organization überformt worden ist.

Angesichts ihrer weitreichenden tatsächlichen und auch normativen Folgen ist die Frage nach der „accountability" informeller Strukturen und Prozesse und nach der Legitimität in diesen Zusammenhängen entstehender informeller Normen der Security Governance zentral. Ihre Komplexität und Dynamik sowie die „Fluidität" oder „Liquidität" der hier ausgeübten Autorität fordern die nationalen Parlamente, deren Funktion auch für breitere gesellschaftliche Debatten Isabelle Ley zu Recht betont, heraus. Eine unter Beteiligung von Parlament und Öffentlichkeit entwickelte nationale Sicherheitsstrategie für die Bundesrepublik kann einen Beitrag zu einer Antwort leisten. Zugleich sind das relativ „volatile" internationale Umfeld einer informellen Security Governance und der sie charakterisierende „ad-hocism" ein Problem für eine grundsätzliche und langfristig angelegte Strategie für die Sicherheits- und Verteidigungspolitik, soll sie sich nicht im Allgemeinen erschöpfen. Es ist sicher kein Zufall, dass sich auch der Entwurf für den „Strategischen Kompass für Sicherheit und Verteidigung der EU" mit der Frage konfrontiert sieht, ob es sich bei diesem „Kompass" nicht vielmehr um ein „Windspiel" handelt.

## Beteiligung des Parlaments

In gewiss nicht intendierter Weise spiegelt der vom Bundesverfassungsgericht 1994 im Urteil zu den „Out of Area"-Einsätzen geschaffene wehrverfassungsrechtliche Parlamentsvorbehalt diesen „ad-hocism". Die Parlamentsbeteiligung bei Auslandseinsätzen der Bundeswehr betrifft allein den (befristeten) Einzelfall. Die Konzeption des wehrverfassungsrechtlichen Parlamentsvorbehalts lässt sich aus einer doppelten Kompensationsfunktion heraus verstehen, die er für das Bundesverfassungsgericht offensichtlich erfüllen soll: Zum einen soll der Parlamentsvorbehalt die materielle Unbestimmtheit der verfassungsrechtlichen Grenzen eines Streitkräfteeinsatzes im Ausland entschärfen. Zum anderen sollte er ein Gegengewicht zu den weiten Befugnissen der Bundesregierung bei der Fortentwicklung völkerrechtlicher Verträge bilden. Das dadurch verursachte Gewaltenungleichgewicht zugunsten der Exekutive wollte das Gericht durch einen starken wehrverfassungsrechtlichen Parlamentsvorbehalt wieder in die Balance bringen.

Mit diesem Ansinnen, eine neue Gewaltenbalance beim Streitkräfteeinsatz im Ausland zu finden, hat das Bundesverfassungsgericht dem Bundestag allerdings eine eigenartige Rolle zukommen lassen. Es werden nicht, wie sonst, die allgemeinen Entscheidungen dem Parlament, die konkreten der Exekutive überlassen. Vielmehr ist umgekehrt die Gesetzgebung bei der grundsätzlichen Frage einer Weiterentwicklung des Nordatlantikvertrages außen vor geblieben, während der Bundestag über die einzelnen Auslandseinsätze der Streitkräfte mitentscheidet. Das Parlament wird bei der Entscheidung über den Streitkräfteeinsatz nicht in seiner angestammten Funktion, der Gesetzgebung, tätig. Die Entscheidung bezieht sich nicht auf die Grundregeln für eine unbestimmte Vielzahl von Auslandseinsätzen, sondern ad hoc auf einen konkreten Einsatz. Diesen müsste ansonsten die Bundesverteidigungsministerin in Ausübung ihrer Befehls- und Kommandogewalt in Friedenszeiten anordnen (Art. 65a GG). Der Form nach ist die Entscheidung über den Streitkräfteeinsatz auch ein bloßer Parlamentsbeschluss i.S.v. Art. 42 Abs. 2 Satz 1 GG.

Die Zustimmung oder Mitwirkung der gesetzgebenden Körperschaften in Form eines Bundesgesetzes nach Art. 59 Abs. 2 GG betrifft demgegenüber nach herrschendem Verständnis grundsätzlich allein den förmlichen Abschluss völkerrechtlicher Verträge und förmliche Vertragsänderungen. Wenn das „Age of Treaties" vorüber ist und sich „jurisgenerative Prozesse" im Sicherheitsrecht genauso ins Informelle verlagern wie sicherheitsrelevante „Aktivitäten" außerhalb formeller Internationaler Organisationen stattfinden, dann entfällt auf der Grundlage dieses Verständnisses weitgehend der Anknüpfungspunkt für die Beteiligung der Parlamente jenseits der Entscheidung über den Auslandseinsatz der Bundeswehr im Einzelfall.

Informelle Entwicklungen der internationalen Security Governance fallen also regelmäßig in eine verfahrensrechtliche „Lücke“, zwischen der Beteiligung des Parlaments am Vertragsschluss als Ausübung seiner Legislativ- und Kontrollfunktion einerseits und dem wehrverfassungsrechtlichen Parlamentsvorbehalt als befristeter Einzelfallentscheidung andererseits. Davon betroffen ist die Kontrollfunktion gegenüber der Exekutive, aber auch der Schutz der Gesetzgebungsfunktion in grundrechtswesentlichen Bereichen. Die „Entschließungsfreiheit“ des Gesetzgebers wird auch durch faktische Verflechtungen der Bundesrepublik in informelle Strukturen und Kooperationen und sich daraus ergebende Bindungen beschränkt. Die vom Bundesverfassungsgericht durch den wehrverfassungsrechtlichen Parlamentsvorbehalt neu definierte Balance zwischen Parlament und Regierung ist also durch die Informalisierung der internationalen Security Governance in eine Schieflage zulasten des Parlaments geraten.

## Perspektiven einer nachhaltigen Sicherheitsstrategie

Wie aber – mit welchen institutionellen Ansätzen – könnte eine stärkere Einbeziehung der Parlamente und der Öffentlichkeit gelingen? Sie wäre Grundlage einer gesteigerten Legitimität informeller Prozesse, an denen sich die Bundesrepublik Deutschland beteiligt. Antworten auf das Legitimitätsproblem informalisierter Governance (das sich im Vergleich zum traditionellen Völkerrecht zugegebenermaßen durchaus differenziert darstellt) sind sicherlich bei diesen Prozessen selbst und bei darauf bezogenen „procedural metanorms“ zu suchen, wie sie auch in der völkerrechtlichen Literatur ins Spiel gebracht worden sind. Ansatzpunkte für relevante Differenzierungskriterien können der handelnde Akteur, die Transparenz, Offenheit und Neutralität der Verfahren, in denen informelle Normen etabliert (und die Normen des förmlichen Völkerrechts damit beeinflusst) werden, sowie die inhaltliche Qualität, Konsistenz, allgemeine Akzeptanz und Objektivität der Norm sein.

Diese Kriterien legen es aber auch nahe, dass innerstaatliche Verfahren eine Rolle spielen müssen, Antworten auf das Legitimitätsproblem informeller Governance also auch im Außenverfassungsrecht zu suchen sind. Die Frage ist, ob der Bundestag mit geradezu routinehaft getroffenen Einsatzentscheidungen (nicht nur im Rahmen von NATO und EU, sondern auch von „Coalitions of the Willing“) seiner Publizitäts-, Kontroll- und Gesetzgebungsfunktion in außen- und sicherheitspolitischen Angelegenheiten gerecht wird. Die Schwierigkeiten des Parlaments mit dem wehrverfassungsrechtlichen Parlamentsvorbehalt, der ja doch als besonderer Ausweis einer Parlamentarisierung der auswärtigen Gewalt gilt, sind insofern auch exemplarisch für den Umgang der Parlamente mit informellen Prozessen internationaler (Sicherheits-)Governance überhaupt.

Zur „Stärkung parlamentarischer Beteiligung an völkerrechtlichen Soft Law-Prozessen“ wurde in anderem Kontext die vielschichtige Rechtsfigur der Integrationsverantwortung ins Spiel gebracht. Mit Blick auf die vielfältigen Erscheinungsformen und Wirkungsweisen informeller Instrumente ist eine umfassende Antwort damit allerdings noch nicht gefunden. Die Parlamente scheinen vielmehr mit der Kontrolle eines neuartigen Governance-Modus strukturell überfordert. Zudem fehlt es den Parlamenten, wie auch international vielfach festgestellt wird, an einer „Kultur“ der kritischen Kontrolle des außenpolitischen Handelns der Regierungen. Parlamentarische Initiativen und Entschließungen sind hier keineswegs ausgeschlossen. Um sie zu ermöglichen, müssen aber die außen- und sicherheitspolitischen Strukturen, Verfahren und Kapazitäten des Parlaments gestärkt werden. Darüber gilt es nachzudenken. Auf eine innerstaatliche „Reformalisierung“ informalisierter internationaler Governance wird die Lösung nicht hinauslaufen können. Auch die längerfristige Orientierung von Politikansätzen wird möglicherweise ein frommer Wunsch bleiben. Dennoch sind die innerstaatlichen Verfahren zur Legitimierung informellen internationalen Handelns zu überprüfen. Die Bundestagsausschüsse und ihre Vernetzung sind hier ein zentraler Ansatzpunkt.

AUTOR*IN
**Thomas Kleinlein**
Prof. Dr. Thomas Kleinlein ist Professor für Öffentliches Recht, Europarecht und Völkerrecht an der Friedrich-Schiller-Universität Jena.

EMPFOHLENE ZITATION
Kleinlein, Thomas: Koalitionen, Aktivitäten, Strategien: Zu den völker- und verfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen einer Nationalen Sicherheitsstrategie, Verfassungsblog, 19.03.2022, doi: 10.17176/20220319-121132-0.

Lizensiert unter CC BY-SA 4.0.

Langzeitarchiviert bei IntRechtDok unter: doi.org/10.17176/20220319-121132-0.