

Rechtliche Voraussetzungen für Bundeswehr-Einsätze

Bernd Zöllner, attac-Kiel

3., überarbeitete u. erweiterte Fassung

Inhaltsverzeichnis

1	Kurze Einführung	1
2	Wie Kriege begründet werden	2
2.1	Historische Entwicklungslinien im knappen Überblick	2
2.2	Neue Ansätze der Kriegführung: Responsibility to Protect	2
3	Militäreinsätze nach dem Grundgesetz (GG):	3
3.1	Das Friedensgebot des Grundgesetzes	3
3.2	Politische Bedingungen der Wiederbewaffung im Überblick	3
3.3	Art. 87a und Art. 24 GG: die Grundkonzepte der Wiederbewaffung	3
3.4	Die Auslegung der Konzepte durch das BVG - Urteil 1994	5
3.5	Forderung des BVG: Parlamentsvorbehalt bei milit. Einsätzen	6
3.5.1	Der Parlamentsvorbehalt	6
3.5.2	Der Streit um dem Parlamentsvorbehalt	6
3.6	Fazit und Ausblick	8
4	Supplement	9
4.1	Das Grundgesetz als Wehrverfassung	9
4.2	Ergänzende Informationen zu NATO-Einsätzen	10
4.2.1	Rechtsgrundlage für NATO-Einsätze: Art. 5 des NATO-Vertrages:	10
4.2.2	Eine Art "Vorläufigkeitsklausel"	11
4.3	Der Verteidigungsbegriff im GG nach Art 87a	11
4.4	Die Rechtslage der Bundeswehreinätze im Überblick	12
5	Literaturverzeichnis	12

1 Kurze Einführung

Die vorliegende Studie basiert auf einer Arbeit, die ich 2010 für einen Themenabend von attac-Kiel über Afghanistan und das militärische Engagement der Bundesrepublik angefertigt habe. Meine Aufgabe war es damals, die rechtlichen Voraussetzungen für den Einsatz der Bundeswehr zu untersuchen. Die Teile, die sich auf Afghanistan beziehen, haben auch heute noch ihre Gültigkeit, weshalb ich die Arbeit zusammen mit dieser Studie veröffentlichen werde¹. Die afghanistanspezifischen Kapitel werden nicht in die neue Studie aufgenommen.

Auch diesmal ist ein Themenabend von attac-Kiel Anlass für die Beschäftigung mit dem Thema, wenn auch in einem anderen inhaltlichen Kontext. Es ist offensichtlich, das sich bei unseren politischen Funktionseleiten ein Paradigmawechsel vollzieht, was die außenpolitische Ausrichtung der Bundesrepublik betrifft. Hinweise geben Reden des Bundespräsidenten in Hamburg² München³, auf sprachlich oft deckungsgleiche Reden des Außenministers und der Verteidigungsministerin mit der Parole: Deutschland muss mehr Verantwortung in der Welt übernehmen. Greifbar auch wird dieser Wandel beispielhaft in der Studie "Neue Macht Neue Verantwortung"⁴, herausgegeben von der Stiftung Wissenschaft und Politik

¹Auf der eigenen Homepage: www.berndzoellner.eu und der Kieler Attac-Seite www.attac-netzwerk.de/kiel

²Bundespräsident Joachim Gauck beim Antrittsbesuch bei der Bundeswehr (Führungsakademie) am 12. Juni 2012

³50. Münchener Sicherheitskonferenz am 31.1.2014. Dort auch die genannten Minister. Die Reden sind im Netz leicht auffindbar, beispielsweise <https://www.securityconference.de/veranstaltungen/munich-security-conference/msc-2014/>

⁴SWP (2013)

und German Marshall Fund of the United States.⁵ Mit diesem Paradigmawechsel wird sich der Themenabend von attac-kiel im November 2014 beschäftigen. Wie 2010 ist es auch jetzt meine Aufgabe, die rechtlichen Voraussetzungen für Bundeswehr-Einsätze zu überdenken. Denn die Forderung nach MEHR VERANTWORTUNG FÜR DEUTSCHLAND schließt erweiterte militärische Einsätze im Namen Deutschlands ein.

2 Wie Kriege begründet werden

2.1 Historische Entwicklungslinien im knappen Überblick

Die Geschichte zeigt, dass Kriegführende in der Regel versuchen, ihre gewaltsamen Handlungen zu legitimieren, und zwar moralisch, politisch oder rechtlich. Gewaltanwendung ohne verbale Rechtfertigung ist eher selten, wenn Staaten oder große Personenverbände einander bekriegen. In der Antike entwickelte sich nach griechischen Anfängen in Rom DIE LEHRE VOM GERECHTEN KRIEG; es war der Versuch, Prinzipien für eine Unterscheidung von rechtmäßiger und unrechtmäßiger Gewaltanwendung zu finden.⁶ Dagegen entstand mit dem PAZIFISMUS in der abendländischen Moderne eine Gegenbewegung, die Krieg als Mittel der Politik ablehnte und Strategien einer nicht-militärischen Konfliktlösung befürwortete.

In der Souveränität von Staaten, die keinem Rechtssystem unterworfen sind, erkannte man eine der wesentlichen Ursachen kriegerischer Auseinandersetzungen. Deshalb wurden schon in der frühen Neuzeit Überlegungen angestellt, wie staatliche Gewalt durch supranationale Rechtssysteme oder Organisationen zu kontrollieren sei. Die Vereinten Nationen, im April 1945 gegründet, haben neben anderen Funktionen das erklärte Ziel, von einer supranationalen Ebene aus Kriege zu verhindern und den Frieden zu sichern. Aber auch die Vereinten Nationen sind grundsätzlich wie Staaten an das Interventionsverbot gebunden. Ausgenommen sind lediglich Situationen, in denen der Sicherheitsrat nach Kapitel VII der Charta Zwangsmaßnahmen zur Wahrung oder Wiederherstellung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit beschließt.⁷

2.2 Neue Ansätze der Kriegführung: Responsibility to Protect

Die UNO hat auf ihrem Weltgipfel 2005 beraten und dokumentiert, wie schwere Menschenrechtsverletzungen zu verhindern seien.⁸ Danach sollten Staaten verpflichtet sein, die eigenen Bevölkerungen vor Menschenrechtsverletzungen zu schützen, gleichzeitig aber sollte die internationale Gemeinschaft befähigt werden, betroffene Staaten dabei zu unterstützen; auch mit militärischer Gewalt. Dies würde dann zumindest eine der konstitutiven Normen der UNO - die souveräne Gleichheit der Staaten⁹ - betreffen und eine Neudefinition verlangen. Überlegungen dieser Art sind Folge eines allmählichen Wandels in der Konstruktion nationaler staatlicher Souveränität. Begonnen hat dieser Prozess in den 90er Jahren mit einer rechtlichen Neubewertung von Bürgerkriegen, humanitären Krisen und schwerwiegenden Verletzungen des humanitären Völkerrechts durch den Sicherheitsrat.¹⁰ Auch der Völkermord 1994 in Ruanda oder das Massaker von Srebrenica in Bosnien haben in vielen Staaten die Überlegungen verstärkt, den Grundsatz der nationalen Souveränität völkerrechtlich und in der UNO-Charta neu zu gestalten.

Gegenwärtig ist die Diskussion trotz verschiedener Versuche, den bisherigen Stand der Überlegungen schriftlich zu fixieren und verbindlich zu machen, noch im Fluss: Denn die USA, aber auch China und Russland, stehen einer völkerrechtlichen Verankerung der "Responsibility to Protect" im Sinne eines umfassenden Konzepts aus unterschiedlichen Gründen in der Tendenz skeptisch bis ablehnend gegenüber. Gerade diese Staaten als ständige Mitglieder des Sicherheitsrats befürchten u.a. einen Verlust ihrer international privilegierten Position.

Gleichwohl dürfte auf längere Sicht wohl die RESPONSIBILITY TO PROTECT völkerrechtlich verankert werden. Dies dürfte auch für die deutsche Diskussion um Bundeswehreinsätze von Bedeutung sein, weil aus der Schutzverantwortung (RtoP) im Sinne eines UNO-Mandats Legitimationsgründe für Einsätze der Bundeswehr erwachsen könnten.

⁵Der Begriff "Eliten" wird manchmal noch falsch verstanden: Es sind nicht etwa besonders weitsichtige oder reflektierte Menschen gemeint, eher könnte man auf das Gegenteil schließen, wenn man die Schrift "Neue Macht Neue Verantwortung liest". Es handelt sich um besonders einflussreiche Personen aus Politik, Wissenschaft, Publizistik und höherer Verwaltung. Wer Namen wissen will, sei auf die Herausgeber der genannten Studie verwiesen.

⁶Berghof Foundation (Hrsg.) 2012: Die Lehre vom gerechten Krieg

⁷vgl. Schaller 2008 S. 1ff. und Tz. 4.2.2 dieser Studie im Supplement

⁸vgl. für das Folgende Schaller 2008. Hier werden die einzelnen Stationen der Entwicklung dargelegt, ebenso die Handlungsmotive der Staaten und die Argumente der Skeptiker und Gegner.

⁹Art. 2 der UN-Charta, die anderen Normen wären das Interventions- und das Gewaltverbot

¹⁰und zwar als Friedensbedrohung im Sinne von Artikel 39 der UN-Charta

3 Militäreinsätze nach dem Grundgesetz (GG):

3.1 Das Friedensgebot des Grundgesetzes

Am 23.5.1949 wurde das Grundgesetz der Bundesrepublik verkündet, es enthielt im Wesentlichen¹¹ keine Bestimmungen hinsichtlich einer Wiederbewaffnung; insoweit spiegelt es den Auftrag des Potsdamer Abkommens vom 2.8.1945 (“völlige Abrüstung und Entmilitarisierung Deutschlands”) wider. Es ist konsequent, dass in der Präambel, also an hervorragender Stelle, das Friedensgebot als Grundsatz der Politik festgeschrieben ist. Im Art. 26 wird dieser Ansatz mit dem Verbot der Führung von Angriffskriegen und der Kontrolle des Waffenexports betont: Der ehemalige Bundesrichter Helmut Simon bemängelt, dass dieses Gebot als verfassungsrechtliches Richtschnur in der politischen und verfassungsrechtlichen Diskussion nicht genügend beachtet wird, wenn es heute um die Beteiligung Deutschlands an militärischen Einsätzen geht.¹²

Art. 26 [Friedenssicherung] GG

- (1) *Handlungen, die geeignet sind und in der Absicht vorgenommen werden, das friedliche Zusammenleben der Völker zu stören, insbesondere die Führung eines Angriffskrieges vorzubereiten, sind verfassungswidrig. Sie sind unter Strafe zu stellen.*¹³
- (2) *Zur Kriegführung bestimmte Waffen dürfen nur mit Genehmigung der Bundesregierung hergestellt, befördert und in Verkehr gebracht werden. Das Nähere regelt ein Bundesgesetz.*¹⁴

3.2 Politische Bedingungen der Wiederbewaffnung im Überblick

Die Diskussion um eine - wie auch immer ausgestaltete - Form der Wiederbewaffnung ist politisch an den Ost-West-Konflikt gebunden, begann also schon wenige Jahre nach der Niederschlagung des Dritten Reiches. 1949, nach Gründung des westdeutschen Teilstaates, wurden schon bald auf deutscher wie westalliierten Seite konkrete Überlegungen über einen militärischen Beitrag der Bundesrepublik angestellt. Dies geschah, obwohl in Deutschland eine pazifistische Grundstimmung herrschte und obwohl in Europa die Furcht vor einem westdeutschen Militarismus verbreitet war. Die konservativen Kräfte um Bundeskanzler Adenauer haben im Übrigen, und das ist der *strukturelle Grund für* die Wiederbewaffnung, die traditionelle Denkweise der Politik berücksichtigt und entsprechend gehandelt: Wer staatliche Souveränität will, muss über eine Armee verfügen. Im Ergebnis führte dies 1954 zu den Pariser Verträgen, die u.a. die (Teil-)Souveränität der Westzonen, den Beitritt zur WEU und zur NATO vorsahen.

Die Wiederbewaffnung vollzog sich verfassungsrechtlich in mehreren Schüben, wie im Supplement dokumentiert ist, vgl. Tz. 4.1 . So verabschiedete der Bundestag am 26. 2. 1954 die 1. Wehrgängung des Grundgesetzes und ratifizierte 1955 die Pariser Verträge, was möglich wurde, weil die sog. bürgerlichen Bundestagsparteien über eine Zwei-Drittel-Mehrheit im BT verfügten. Die 2. Wehrgängung vom 6.3.1956 erforderte, weil die bürgerliche Regierung die verfassungsändernde Mehrheit verloren hatte, die Zustimmung der SPD, was die Ausgestaltung der Wehrfassung deutlich beeinflusste: Die SPD setzte das Konzept einer Parlamentsarmee mit parlamentarischer Kontrolle durch. Außerdem einigten sich die Fraktionen auf den Einbau der Wehrartikel in die bestehende Systematik des Grundgesetzes, so dass bis 1968 kein eigener Abschnitt “Wehrwesen” oder “Wehrverfassung” in die Verfassung eingeführt wurde. Mit der Einrichtung einer Notstandsverfassung 1969 kam der Aufbauprozess zu einem vorläufigen Abschluss.

3.3 Art. 87a und Art. 24 GG: die Grundkonzepte der Wiederbewaffnung

Das Grundgesetz ist trotz des Friedensgebotes keine pazifistische Verfassung, behandelt aber den Einsatz militärischer Gewalt restriktiv. 1956 wurde mit dem Art. 87a (1) die Aufstellung nationaler Streitkräfte und die Formulierung ihrer Aufgabe in das Grundgesetz eingefügt. Damit nimmt der Art. 87a GG verfassungsrechtlich unter dem hier thematisierten Aspekt der rechtlichen Voraussetzung militärischer Einsätze eine Schlüsselstellung ein, und der zentrale Begriff lautet VERTEIDIGUNG.

¹¹Ansätze einer Wehrverfassung finden sich aber schon in der ersten Fassung des Grundgesetzes, so etwa das Recht auf Kriegsdienstverweigerung in Art. 4 Abs. 3 oder der später noch eingehend besprochene Art. 24, sowie Art. 26 u. Art. 140.

¹²So Deiseroth (2009) mit genauer Begründung

¹³Dies konkretisiert die Ausführungen in der Präambel des GG: Präambel: *Im Bewusstsein seiner Verantwortung vor Gott und den Menschen, von dem Willen beseelt, als gleichberechtigtes Glied in einem vereinten Europa dem Frieden der Welt zu dienen, hat sich das Deutsche Volk kraft seiner verfassungsgebenden Gewalt dieses Grundgesetz gegeben.*

Das Grundgesetz wird zitiert nach der online-Version www.lexitius.com, und zwar aus einem praktischen Grund: Hier werden die Änderungen, die am GG vorgenommen wurden, sehr übersichtlich dargestellt.

¹⁴zitiert ist die ursprüngliche Fassung von 1949

Artikel 87a. [Aufstellung der Streitkräfte in der ursprüngl. Fassung v. 1956]

*Die zahlenmäßige Stärke der vom Bunde zur Verteidigung aufgestellten Streitkräfte und die Grundzüge ihrer Organisation müssen sich aus dem Haushaltsplan ergeben.*¹⁵

Solange der Ost-West-Konflikt vorherrschte, waren die möglichen Einsatzszenarien auf einen Angriff aus dem Osten fixiert, territorial auf Europa beschränkt und militärisch an das westliche Militärbündnis gebunden. Das war der parteiübergreifende politische Konsens der frühen Bundesrepublik; und verfassungsrechtliche Diskussionen, wie der Begriff der VERTEIDIGUNG zu verstehen sei, waren zunächst eher theoretischer Natur. Deiseroth (2009) weist darauf hin, dass neben dem Konzept der VERTEIDIGUNG das Grundgesetz ein weiteres Konzept enthält, das Militäreinsätze legitimiert: nämlich Art 24 (2). Der Artikel 24 stellt seit Gründung der Bundesrepublik Deutschland rechtlich sicher, dass die neu konstituierte und noch nicht souveräne Bundesrepublik internationalen Organisationen beitreten konnte, die die Zustimmung der Westalliierten fanden.

Art. 24 [Übertragung von Hoheitsrechten - Kollektives Sicherheitssystem]

- (1) Der Bund kann durch Gesetz Hoheitsrechte auf zwischenstaatliche Einrichtungen übertragen.
- (2) Der Bund kann sich zur Wahrung des Friedens einem System gegenseitiger kollektiver Sicherheit einordnen; er wird hierbei in die Beschränkungen seiner Hoheitsrechte einwilligen, die eine friedliche und dauerhafte Ordnung in Europa und zwischen den Völkern der Welt herbeiführen und sichern.
[...]

Das galt über Art 24(1) für politische und wirtschaftliche Institutionen (wie Montanunion, EWG etc.), wie dann über Art. 24(2) auch für militärischen Organisationen wie WEU und NATO. Die Entstehungsgeschichte des Art 24 ist gut dokumentiert¹⁶ und zeigt auf, dass im Parlamentarischen Rat, der das GG erarbeitet, mit diesem Art. für die besondere Situation des zu gründenden Staates Sorge getragen wurde: Wie kann ein Staat ohne Armee in einer angespannten und konfrontativen politischen Situation in Europa bestehen, - das erschien nur möglich im Rahmen eines kollektiven Sicherheitssystems. Der zentrale Begriff des Art 24(2) heißt SYSTEM DER KOLLEKTIVEN SICHERHEIT; *die Auslegung dieses Begriffes war ähnlich umstritten wie im Falle der VERTEIDIGUNG.*

Die beiden Konzepte sind unterschiedlich ausgelegt. Art 87a GG ist von der Anlage her restriktiv, weil er die möglichen Bundeswehreinmärsche auf den Verteidigungsfall begrenzt und damit territorial auf das Bundesgebiet verweist. Wie eng dieser Bezug ist, wird im nächsten Absatz diskutiert werden. Art. 24 (2) dagegen enthält diese Bindung nicht, sondern macht das Einsatzgebiet der Bundeswehr im Prinzip von dem kollektiven Sicherheitssystem abhängig. Wie unter diesen Bedingungen beide Konzepte vereinbar sind, soll ebenfalls diskutiert werden.

Der Begriff der Verteidigung wird von dem Friedensforscher J. Hippler „extrem eng definiert“, als Angriff auf das (west-)deutsche Staatsgebiet, wobei Hippler (Fußnote) sich der problematischen Verbindung zu Art 24 durchaus bewusst ist.¹⁷ Diese Sichtweise wird von der Mehrheit der Fachleute nicht geteilt, sie verweisen darauf, dass im GG im Art. 87a von „Verteidigung“ gesprochen wird. Das Wort „Landesverteidigung“ kommt im gesamten GG nicht vor, es gibt also keine Opposition „Verteidigung allg. versus „Landesverteidigung“. In ihrem Urteil von 1994, auf das im nächsten Kapitel näher eingegangen wird, verweisen die Bundesrichter auf die „mannigfachen Meinungsverschiedenheiten“ darüber, wie der Begriff „Verteidigung“ auszulegen sei. Und sie argumentieren dann, dass für die Entscheidung über den

¹⁵Mit der Verabschiedung der Notstandsgesetze 1968 nahm dieser Art. seine gegenwärtige Gestalt an; auf die Erweiterungen, besonders in (2) wird an anderer Stelle eingegangen.

Artikel 87a.

(1) [1] Der Bund stellt Streitkräfte zur Verteidigung auf. [2] Ihre zahlenmäßige Stärke und die Grundzüge ihrer Organisation müssen sich aus dem Haushaltsplan ergeben.

(2) Außer zur Verteidigung dürfen die Streitkräfte nur eingesetzt werden, soweit dieses Grundgesetz es ausdrücklich zuläßt.

(3) [1] Die Streitkräfte haben im Verteidigungsfall und im Spannungsfalle die Befugnis, zivile Objekte zu schützen und Aufgaben der Verkehrsregelung wahrzunehmen, soweit dies zur Erfüllung ihres Verteidigungsauftrages erforderlich ist. [2] Außerdem kann den Streitkräften im Verteidigungsfall und im Spannungsfalle der Schutz ziviler Objekte auch zur Unterstützung polizeilicher Maßnahmen übertragen werden; die Streitkräfte wirken dabei mit den zuständigen Behörden zusammen.

(4) [1] Zur Abwehr einer drohenden Gefahr für den Bestand oder die freiheitliche demokratische Grundordnung des Bundes oder eines Landes kann die Bundesregierung, wenn die Voraussetzungen des Artikels 91 Abs. 2 vorliegen und die Polizeikräfte sowie der Bundesgrenzschutz nicht ausreichen, Streitkräfte zur Unterstützung der Polizei und des Bundesgrenzschutzes beim Schutze von zivilen Objekten und bei der Bekämpfung organisierter und militärisch bewaffneter Aufständischer einsetzen. [2] Der Einsatz von Streitkräften ist einzustellen, wenn der Bundestag oder der Bundesrat es verlangen.

¹⁶Eine sorgfältige Darstellung findet sich in dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 12.7.1994 (BVserfGE 90, 286), auf das noch näher eingegangen wird.

¹⁷Hippler (1988)

territorialen Umfang eines Bundeswehreininsatzes eine Definition des Verteidigungsbegriffes nicht notwendig sei und stützen dann ihre Entscheidung ganz wesentlich auf eine Interpretation des Art. 24 (2).

Sollte man dem Bundesverfassungsgericht folgen und den Art 87a aus der weiteren Betrachtung ausklammern? Hier sind Zweifel angebracht. Denn seit 1994 haben sich die kriegerischen Auseinandersetzungen entscheidend geändert. Die weltpolitische Lage zeigt, dass Konflikte zwischen Staaten und nicht-staatlichen Gruppierungen seit 2001 immer häufiger werden. Diese Gruppierungen, die vom Westen dann schnell als Terroristen bezeichnet werden, zielen in ihren Aktionen auch auf die Territorien des Westens. Unter dem Aspekt der asymmetrischen Kriege ist es wahrscheinlich, dass der Begriff der Verteidigung neu definiert werden muss, und zwar durch eine Neuformulierung oder Ergänzung des Art 87a. Es ist auch anzunehmen, dass in dieser Sache das BVG eines Tages angerufen wird. Im Supplement werden zwei Ansätze, die den Begriff der Verteidigung zu definieren suchen, vorgestellt.

Für die gegenwärtige Rechtslage, was Bundeswehreinsätze betrifft, nimmt das **BVG-Urteil vom 12.7.1994 die entscheidende Rolle** ein. In diesem Urteil hat, wie weiter oben bereits gesagt wurde, die Interpretation des Art. 24 eine zentrale Funktion. Deshalb soll im folgenden Kapitel dieses Urteil näher vorgestellt werden.

3.4 Die Auslegung der Konzepte durch das BVG - Urteil 1994

Bis 1982 bestand weitgehend ein Konsens in der politischen Klasse (wie auch in der Bevölkerung), dass Bundeswehreinsätze im Rahmen der Verteidigung des Landes und des Bündnisses zu beschränken seien, wie es im Beschluss des Bundessicherheitsrates vom 3.11.1982 ausgeführt ist. Dieser legt fest, dass

*„militärische Einsätze der Bundeswehr außerhalb des NATO-Bereiches grundsätzlich nicht in Frage kommen, es sei denn, es läge ein Konflikt zugrunde, der sich gleichzeitig als ein völkerrechtswidriger Angriff auf die Bundesrepublik Deutschland darstellt.“*¹⁸

In dem Aufsatz von C. Thomas¹⁹ und R. Nikutta wird der Weg beschrieben, wie dieser politische Konsens allmählich aufbricht. Dies vollzieht sich in der politischen Diskussion während der 80er Jahre und ist mit der Wiedervereinigung und dem Erreichen der Souveränität der BRD und dem Zwei-Plus-Vier-Vertrag politisch abgeschlossen. Verfassungsrechtlich bildet das erwähnte Urteil des BVG vom 12.7.1994 einen vorläufigen Abschluss.

Dieses Urteil ebnet den Weg **für weltweite Militäreinsätze der Bundeswehr**. Es macht den Weg frei für sogenannte OUT-OF-AREA-Einsätze und resultiert aus der Klage der SPD-Bundestagsfraktion gegen die Beteiligung der Bundesmarine an Embargoeinsätzen gegen Rest-Jugoslawien und den Somalia-Einsatz; sowie Awacs-Überwachungsflügen in Rest-Jugoslawien.²⁰

Die Arbeitsstelle „Frieden und Abrüstung“ in Berlin schreibt zusammenfassend zu den Auswirkungen dieses Urteils:

Am 12. Juli 1994 hat das Bundesverfassungsgericht den Weg für weltweite Einsätze der Bundeswehr frei gemacht. Diese „out of area“-Entscheidung markiert das Ende einer jahrelangen Diskussion über die verfassungsrechtlichen Grundlagen für Auslandseinsätze. Es hat juristisch die von der CDU/CSU/FDP-Bundesregierung längst geschaffenen Fakten nachträglich sanktioniert.

Das Bundesverfassungsgericht hat festgestellt, dass die Bundeswehr im Rahmen von SYSTEMEN GEGENSEITIGER KOLLEKTIVER SICHERHEIT (**zu der sie neben den Vereinten Nationen entgegen der herrschenden Meinung auch die NATO zählt**) eingesetzt werden darf. Allerdings muss der Bundestag Einsätzen "bewaffneter Streitkräfte" grundsätzlich zustimmen, und zwar vor Beginn des Einsatzes. Liege "Gefahr im Verzug" vor, so könne auf ein vorheriges Mandat verzichtet werden, der Bundestag solle dann aber nachträglich über einen solchen Einsatz entscheiden.

So beurteilen auch C. Thomas und R. Nikutta in ihrer kritischen Studie "Anything goes" die politischen Folgen des Urteils und fassen wie folgt zusammen:²¹

Das Gericht legte fest:

1. Die Beteiligung der Bundeswehr an den Einsätzen in Somalia und im ehemaligen Jugoslawien verstoßen nicht gegen das deutsche Grundgesetz.

2. Diese Einsätze hätten aber einer konstitutiven Zustimmung des Bundestages bedurft; die Regierung hat diese nicht eingeholt und somit gegen das Grundgesetz verstoßen. Das alles hat niemanden verwundert, das war zu erwarten. Die Begründung überraschte jedoch.

Deutschland darf sich mit bewaffneten Streitkräften sowohl an sog. Blauhelmeinsätzen als auch an Kampfeinsätzen der UN, der NATO und der WEU außerhalb des NATO-Bündnisgebietes beteiligen. Art. 24 GG erlaubt „die Übernahme der mit der Zugehörigkeit zu einem solchen System (System kollektiver Sicherheit) typischerweise verbundenen Aufgaben.“ Nicht nur die

¹⁸Thomas (1994)

¹⁹Thomas (1994)

²⁰vgl. Arbeitsstelle (2007-2014)

²¹Thomas (1994)

UNO und die KSZE, sondern auch die NATO und die WEU sind Systeme kollektiver Sicherheit im Sinne Art. 24.2 GG.

Es sei angemerkt, dass die Rechtsauslegung in Teilen gegen das Votum von vier (!) Bundesrichtern gefällt wurde und in der Fachliteratur auf teilweise erhebliche Kritik stieß, während der konservativere Teil der politische Klasse dieses Urteil sehr positiv aufnahm. Besonders lesenswert ist die kurze und prägnante Kritik von D. Deiseroth, der Richter am Bundesverwaltungsgericht (BVerwG) in Leipzig ist.²²

Bei aller Kritik an dem Urteil wegen der Deutung des Begriffs SYSTEM KOLLEKTIVER SICHERHEIT gerät leicht in Vergessenheit, dass dieses Urteil dem Parlament, also der Legislative, ein Zustimmungsrecht für Bundeswehreinmärsche eingeräumt hat. Dieser sog. PARLAMENTARISCHE VORBEHALT soll im nächsten Kapitel näher angesprochen werden. Das ist wichtig, weil die Exekutive Versuche unternimmt, dieses parlamentarische Zustimmungsrecht in Frage zu stellen, wie noch zu zeigen ist. Überraschen können solche Bemühungen der politischen Klasse nicht, weil es Ziel neoliberaler Politik ist, auf verschiedenen Feldern der politischen Gestaltung die Vorherrschaft der exekutiver Gewalt durchzusetzen.

Das BVG - Urteil von 1994 bildete einen vorläufigen Abschluss der Diskussion über die rechtlichen Voraussetzungen der Bundeswehr - Einsätze. Dieser Stand, der auch noch bei Abfassung dieser Schrift gilt (2014), soll deshalb im Supplement thesenartig aufgeführt werden. Die Entwicklung ist aber nicht abgeschlossen, weil die politischen Eliten mit der erzielten Ausweitung der militärischen Einsätze der Bundeswehr nicht zufrieden sind und sie deshalb weitere Änderungen erstreben. Ein wesentlicher, aber nicht der einzige Hebel ist der Parlamentsvorbehalt, wie im Folgenden dargelegt wird.

3.5 Forderung des BVG: Parlamentsvorbehalt bei milit. Einsätzen

3.5.1 Der Parlamentsvorbehalt

Was das Bundesverfassungsgericht unter Parlamentsvorbehalt verstanden wissen will, macht es in seinem Urteil von 1994 deutlich:

Das Grundgesetz ermächtigt den Bund, Streitkräfte zur Verteidigung [Grundkonzept 1, s. Tz. 3.3] aufzustellen und sich Systemen kollektiver Selbstverteidigung und gegenseitiger kollektiver Sicherheit [Grundkonzept 2, s. Tz. 3.3] anzuschließen; darin ist auch die Befugnis eingeschlossen, sich mit eigenen Streitkräften an Einsätzen zu beteiligen, die im Rahmen solcher Systeme vorgesehen sind und nach ihren Regeln stattfinden. Davon unabhängig bedarf jedoch der Einsatz bewaffneter Streitkräfte grundsätzlich der vorherigen konstitutiven [Mit konstitutiv bezeichnet man etwas, das eine Rechtsfolge erst begründet.] Zustimmung des Bundestages.²³

Die Begründung ist vielfältig angelegt, so wird betont, dass ein solcher Parlamentsvorbehalt seit 1918 deutsche Verfassungstradition entspreche, dass auch die Bundeswehr nach dem Willen der Verfassung nicht als *Machtpotential* der Exekutive zu verstehen sei, sondern als *Parlamentsheer* konzipiert sei. Die Vereinbarkeit dieser grundsätzlichen Festlegung mit Artikeln der Wehrverfassung wird im Einzelnen dargelegt und soll hier nicht nachvollzogen werden.²⁴ Politisch wichtig ist noch, dass der Bundestag keine *Initiativbefugnis* hat, er kann also einem militärischen Vorhaben der Exekutive seine Zustimmung versagen oder geben, weiter gehen seine Kompetenzen nicht.

Die Bundesrichter fordern in ihrem Urteil den Gesetzgeber auf, den Parlamentsvorbehalt in einem Gesetz, das die Vorgaben des Urteils berücksichtigt, zu regeln. So ist das Parlamentsbeteiligungsgesetz vom 18.3. 2005 entstanden, das heute noch gilt. Dieses Gesetz wird im Rahmen dieser Arbeit nicht untersucht, der kurze Text kann unschwer nachgelesen werden.²⁵ Wichtiger ist es, einen Blick auf politische Bemühungen zu werfen, diesen Parlamentsvorbehalt, der ja generell alle militärischen Einsätze der Bundeswehr umfasst, zu relativieren, wie im nächsten Kapitel dargelegt wird.

3.5.2 Der Streit um dem Parlamentsvorbehalt

Der Parlamentsvorbehalt im Spannungsfeld zwischen Exekutive und Legislative Auffällig ist, dass alle etablierten Parteien²⁶ mit dem Parlamentsvorbehalt, wie er vom Bundesverfassungsgericht vorgegeben wurde, ihre Probleme haben, wenn auch in unterschiedlichem Ausmaß und aus unterschiedlichen Gründen: Wenn Parteien Regierungsverantwortung ausüben, sehen sie sich in ihrer bündnispolitischen und wehrpolitischen Gestaltungsfreiheit durch die legislative Mitsprache des Parlamentsvorbehalts eingengt, obwohl das BVG in seiner Pressemitteilung zum Urteil vom 7.5.2008 (Awacs-Urteil) ausführt:

²²Deiseroth (2009)

²³BVerfGE 90, 286, S. 31 /321/

²⁴Diese Studie verfolgt den Ansatz, die Legitimation der Bundeswehreinmärsche darzulegen, nicht einzelne Positionen zu kritisieren. Insgesamt fällt aber auf, dass das BVG bemüht ist, rechtliche Argumente, die für einen Primat der Exekutive sprechen könnten, im Vorwege zu entkräften.

²⁵Gesetz über die parlamentarische Beteiligung bei der Entscheidung über den Einsatz bewaffneter Streitkräfte im Ausland (Parlamentsbeteiligungsgesetz)

²⁶mit Ausnahme der LINKEN

„Der Parlamentsvorbehalt ist Teil des Bauprinzips der Gewaltenteilung, nicht seine Durchbrechung.“²⁷

Wenn also alle Regierungen nach der Wiedervereinigung - empirisch belegbar - dazu tendierten, Militäreinsätze in erster Linie als Teil der exekutiven Kompetenz zu betrachten, dann verletzen sie ein fundamentales, durch BVG-Urteile abgesichertes Prinzip. Und der Parlamentsvorbehalt - so das BVG im AWACS-Urteil - sollte im Zweifelsfall immer *parlamentsfreundlich* ausgelegt werden. Das BVG macht klare Vorgaben, dass - wenn immer bewaffnete Auseinandersetzungen bei einem Einsatz erwartbar realistisch sind - der Parlamentsvorbehalt greift. So stellt schon das Mitführen von Waffen und die Ermächtigung, davon Gebrauch zu machen, einen Hinweis auf die Einbeziehung von Soldaten in bewaffnete Einsätze dar. Das Urteil befasste sich mit der Luftraumüberwachung der NATO mit AWACS-Flugzeugen und der Beteiligung deutscher Soldaten. Die SPD-geführte Regierung und der Kanzler Schröder hatten eine Abstimmung im Bundestag über den Einsatz deutscher Soldaten abgelehnt, und zwar mit dem Hinweis, dass dieses „routinemäßige militärische Unternehmen“ nicht vom Parlamentsvorbehalt tangiert sei. Diese Feststellung geschah in Kenntnis des grundlegenden Urteils von 1994. Hier hatte das Bundesverfassungsgericht den militärischen Einsatz ohne parlamentarische Zustimmung als Verstoß gegen das GG gerügt. Damals ging es um die Beteiligung der Bundeswehr zu militärischen Aktionen gegen die Föderative Republik Jugoslawien (Serbien u. Montenegro). Gerügt wurde eine Regierung, die von CDU/CSU und der FDP gebildet wurde. Es ist also offensichtlich, dass Regierungen, gleich welcher Couleur, dazu tendieren, die legislative Mitentscheidung als Steuerungseingriff in das Recht des Regierens zu betrachten. Es liegt eine Studie von Michael Haid und Tobias Pflüger vor, deren Titel das Ergebnis ihrer Untersuchung vorwegnimmt: *Krieg außer Kontrolle - die Demontage des konstitutiven Parlamentsvorbehalts*. Aus dieser materialreichen Studie wird ersichtlich, dass die nationalen Regierungen in der parlamentarischen Zustimmung eine Erschwernis ihrer militärischen Zusammenarbeit im Bündnis sehen. Und das bestehende Gesetz über die parlamentarische Mitwirkung bietet offenbar genug Schlupflöcher, um sich dem Anspruch der Legislative zu entziehen.²⁸

Sicherheitsstrategie 2008 der CDU/CSU kontra Grundgesetz Die CDU/CSU - Bundesfraktion hat 2008 eine Sicherheitsstrategie für Deutschland beschlossen, aus der hervorgeht, warum diese beiden Parteien zu den schärfsten Kritikern des Parlamentsvorbehalts gehören. Die Schrift hat 2008 für Aufregung in der kritischen Öffentlichkeit gesorgt, was im Netz nachzulesen ist. Auch wenn es nicht Ziel dieser Studie sein soll, die Vorstellungen der CDU/CSU zu thematisieren, erscheint es notwendig, auf den argumentative Ansatz einzugehen, denn die verfassungsrechtlichen Änderungen wären erheblich, wenn die Beschlüsse politisch und rechtlich durchgesetzt werden könnten. Ohne Übertreibung kann man sagen, dass die Bundesrepublik sich grundlegend verändern würde.

Ohne viel Umschweife kommt die Studien gleich zur Sache. Die Bundesrepublik sei zwar eines der sichersten Länder der Erde, aber:²⁹

Dennoch bestehen viele Bedrohungen und Risiken für unsere Sicherheit wie Terrorismus, Organisierte Kriminalität, Energie- und Rohstoffabhängigkeit, Weiterverbreitung von Massenvernichtungswaffen und Aufrüstung, regionale Konflikte, scheiternde Staaten, Migration, Pandemien und Seuchen . . .

Auch würden neue politische Akteure wie Indien und China für politische Veränderungen sorgen. Dies alles würde die Sicherheitslage Deutschlands beeinflussen (im Klartext: bedrohen), so dass eine neue umfassende Sicherheitsstrategie notwendig sei:

*Ziel ist es, präventiv Sicherheitsrisiken zu minimieren und dort schnell und effektiv eingreifen zu können, wo sich für unsere Sicherheit relevante Krisen konflikthaft zuspitzen.*³⁰

PRÄVENTIVES VORGEHEN heißt: Um Krisen und Konflikten vorzubeugen, seien diese an ihrem Entstehungsort zu bewältigen. Es werden dann konkrete Handlungsfelder aufgeführt wie etwa der Kampf gegen den internationalen Terrorismus oder die Sicherung der Energie- und Rohstoffversorgung oder auch *kulturell und religiös angepasste Stabilisierungslösungen* für schwache Staaten (Seite 8). Der Einsatz militärischer Gewalt wird hierbei als ein mögliches Mittel angesehen, auch bei der Herstellung der Energiesicherheit und Rohstoffversorgung³¹. Insgesamt müsse die deutsche Bevölkerung darauf vorbereitet werden, dass *Deutschland in der Zukunft weitere, länger andauernde Einsätze der Bundeswehr* (S. 11 der Studie) zu verzeichnen hätte. Die Rechtsgrundlage für alle Einsätze wird auch angesprochen: **Hierbei wird die bestehende Rechtslage (Seite 12) in verkürzter und unpräziser Form angesprochen, die Schrift geht darüber aber hinaus, wenn aus der Mitgliedschaft in der EU eine Beistandsverpflichtung³² abgeleitet wird**, Schwerwiegender noch ist die Feststellung, dass die Bundesrepublik

²⁷BVG Pressestelle (2008) S. 2

²⁸Haid (2013)

²⁹CDU/CSU (2008) S. 2

³⁰CDU/CSU (2009) S. 2

³¹CDU/CSU (2009) S. 6

³²Nicht beachtet wird auch das Urteil des 2. Wehrdienstsenats vom 21.6.2005, BVerwG 2 WD 12.04: Hier heißt es in den Leitsätzen unter Tz. 7: Weder der NATO-Vertrag, das NATO-Truppenstatut, das Zusatzabkommen zum NATO-Truppenstatut noch der Aufenthaltsvertrag sehen eine Verpflichtung der Bundesrepublik Deutschland vor, entgegen der UN-Charta und dem geltenden Völkerrecht völkerrechtswidrige Handlungen von NATO-Partnern zu unterstützen. Wenn

auch ohne Mandat der UNO militärisch eingreifen sollte. Das bestehende Parlamentsbeteiligungsgesetz wird als Hemmschuh für Einsätze im Rahmen multinationaler Eingreifverbände gesehen, deshalb soll es nach dem Willen der CDU/CSU geändert werden (S. 12). Kritiker haben zu Recht festgestellt, dass die Vorstellungen von CDU/CSU massiv gegen das Grundgesetz in der bestehenden Form verstoßen.

Besonders schwerwiegend erscheint Folgendes:

- Militärischer Einsatz ohne Mandat der UNO bei Reduzierung bzw. Abschaffung des Parlamentsvorbehalts. Das bedeutet einen Verstoß gegen Art. 87a und Art. 24 GG, weiter die Aufhebung der Verfassungstradition einer Parlamentsarmee (vom BVG in Urteilen festgeschrieben).
- Die Vorstellung, dass die Bundeswehr über die in der Verfassung eingeräumten Möglichkeiten auch im Inneren des Staates eingesetzt werden kann. Auch das ist ein Bruch mit der verfassungsrechtlich verankerten Trennung von militärischer und polizeilicher Gewalt, hierzu Art. 87
- Gegen Art. 87a (2), und das Prinzip der Texttreue wird mehrfach verstoßen. Diese Texttreue ist von dem BVG bestätigt worden und verlangt, dass die Einsatzvarianten der Bundeswehr im GG klar benannt sind, weitere gibt es nicht.
- Wenn die Bundeswehr präventiv tätig werden soll, also militärisch eingreift, bevor Konflikte ausgebrochen sind, dann ist dies ein Verstoß gegen das grundgesetzlich vorgeschriebene Verbot, Angriffskriege zu führen nach Art. 26 (1). Auch wenn, wie an anderer Stelle ausgeführt, der Verteidigungsbegriff im GG nicht präzise ist: solche präemptiven Szenarien wären nicht als Verteidigungshandlungen nach Art. 79 a anzusehen. Generell wäre es eine Angriffshandlung, die nach Art. 26 verboten ist.
- Der von der CDU vorgeschlagene NATIONALE SICHERHEITSRAT wäre bei einer Ausstattung mit Kompetenzen ein nicht im Grundgesetz vorgesehenes Verfassungsorgan, also ein **verfassungsrechtlich undefinierter Zombie**.

Die CDU/CSU hat 2008 auf die deutliche Kritik mit dem Hinweis reagiert, sie habe nur ein Konzept zur Diskussion stellen wollen. Im politischen Jargon wird eine solche Reaktion auch als „Zurückrudern“ bezeichnet. Das hat die CDU/CSU aber nicht daran gehindert, 2014 gemeinsam mit dem kleinen Koalitionspartner SPD einen Teilbereich der Vorstellungen von 2008 weiterzuverfolgen. Dafür zeugt der im März 2014 eingebrachte Antrag zur Einsetzung einer „Kommission zur Überprüfung und Sicherung der Parlamentsrechte bei der Mandatierung von Auslandseinsätzen der Bundeswehr“.³³ Während die Studie von 2008 ihre Ziele überraschend klar ausdrückt, finden wir 2014 wieder die Sprache vor, die wir aus vielen Verlautbarungen im Geiste der neoliberalen Ideologie kennen. Es ist die verschleierte Tarnsprache, in der Gesagtes und Gemeintes nicht nach den Sprachkonventionen zusammenpassen. Der geübte Leser muss diesen Zusammenhang herstellen oder entsprechende Korrekturen vornehmen. Der Leser muss den verschleierte Code neoliberalen Schreibens kennen, um hinter das eigentlich Gemeinte zu kommen. Es geht nicht um die Sicherung der Parlamentsrechte, sondern darum, die Befugnisse der Legislative abzubauen, um Auslandseinsätze in gemischten Verbänden der NATO und zukünftig wohl auch der EU zu ermöglichen. Der Fall, dass der deutsche Soldat im AWACS-Flieger auf die Legitimation des Einsatzes durch den Bundestag wartet, während sein französischer Kollege schon eifrig den feindlichen Luftraum überwacht, dieses für die CDU/CSU unerträgliches Szenario soll der Vergangenheit angehören.

3.6 Fazit und Ausblick

Wer sich ein wenig mit Rechtsgeschichte beschäftigt hat, weiß, dass zwischen Verfassungswirklichkeit und Verfassungsnorm im historischen Verlauf Spannungen entstehen können. Auf unser Thema bezogen meint dies, dass sich politische Wirklichkeit von den Bestimmungen des Grundgesetzes in Teilen entfernt. Als sich die Bundesrepublik 1949 unter der Aufsicht der Westalliierten eine Wehrverfassung zu geben begann, war sie ein nicht-souveräner Teilstaat und Rechtsnachfolger einer aggressiven und militaristischen Diktatur. Dies fand im Grundgesetz seinen Niederschlag; es war Konsens, die „sicherheitspolitischen Ambitionen geographisch wie strategisch eng umgrenzt zu halten“.³⁴ Dies ist auch Ergebnis dieser Studie und weiter oben genauer beschrieben und belegt. Auch nach 60 Jahren sind die Grundpfeiler der Wehrverfassung - trotz des BVG-Urteils von 1994 - an defensive Prinzipien gebunden: Parlamentsvorbehalt bei militärischen Einsätzen, grundsätzliche Verpflichtung auf „Verteidigung“ nach Art. 87a oder Einsätze im Rahmen internationaler Organisation zur Wahrung des Friedens nach Art. 24 (2), Einsätze nur zu Zwecken, die im Grundgesetz ausdrücklich zugelassen sind.

also die USA oder andere NATO-Staaten Krieg führen, ohne dass eine Legitimation seitens der UNO vorliegt, gibt es für die Bundesrepublik keine Beistandsverpflichtung. Aus dem Lissabon-Vertrag, der die EU konstituiert, ist überhaupt keine militärische Beistandsverpflichtung abzuleiten.

³³Deutscher Bundestag (2014)

³⁴Rose 2008

Dagegen sind die Ambitionen der politischen und wirtschaftlichen Eliten über die defensiven Prinzipien hinausgewachsen, vgl. Tz.3.4 . Mit der Sicherheitsstrategie 2008, ein offiziell verabschiedetes Papier der CDU/CSU Fraktion, wurde ein besonders weitgehendes Papier in Tz. 3.5.2 vorgestellt. Die vorgeschlagenen militärischen Einsätze sprengen den Rahmen der Wehrverfassung unseres Grundgesetzes in mehrfacher Hinsicht, vgl. 'Tz. 3.5.2 . In der Regel operieren die deutschen Funktionselemente aus Politik, Wissenschaft, Wirtschaft und Publizistik (mainstream) bei der Formulierung neuer politischer und militärischer Ziele vorsichtiger und verwenden die neoliberale Tarnsprache. So ist der Begriff der *Neuen Verantwortung* für Deutschland zu einer Maske geworden, hinter der sich die gesteigerten militärischen Ansprüche und weltweite Einsätze für die Sicherung der Wirtschaftsinteressen verbergen. Und wer gegen die Regel, dies freimütig zu benennen, verstößt wie der ehemalige Bundespräsident Köhler, hat seine berufliche Zukunft verwirkt. Die neue Vorgehensweise der politischen Klasse ist erkennbar, wenn man die Einsetzung einer *Kommission zur Überprüfung und Sicherung der Parlamentsrechte ... von Auslandseinsätzen* (Vgl. Tz. 3.5.2) heranzieht. Gemeint ist das genaue Gegenteil: Es geht um den Abbau bzw. die Reduzierung des Parlamentsvorbehalts und eine freie Hand für die Exekutive im Zusammenspiel mit den EU-Partnern. Ein weiterer Zielpunkt wird der Einsatz der Bundeswehr im Inneren sein, wobei Szenarien einer verstärkten Bedrohung durch Terroristen den argumentativen Flankenschutz bilden werden. Dabei wird auch das Ziel angestrebt, den unpräzisen Verteidigungsbegriff weiträumig zu fassen. Hier könnte das Urteil des BVerfG von 1994 Schablone der Vorgehensweise sein. NATO und WEU wurden damals zu Systemen kollektiver Sicherheit befördert, was den Weg für weltweite Einsätze im Prinzip freigab. Eine Sichtweise, die heute noch für viele Fachleute in der Sache nicht nachvollziehbar ist. Die politische Klasse wird es an der verfassungsrechtlichen Kampflinie allerdings nicht leicht haben. Denn verschiedene Urteile des Bundesverfassungsgerichts haben den Parlamentsvorbehalt und die Ausrichtung der Bundeswehr als Parlamentsarmee zu Eckpfeilern erklärt und damit steht das Gericht in einer Tradition, von der es nur schwer abrücken kann.

Im politischen Raum sind die politischen Eliten gefordert, die Bevölkerung von der Notwendigkeit erweiterter Militäreinsätze zu überzeugen. Das wird vor allem eine Aufgabe der pädagogischen Manipulation sein: So wird - wenn auch sprachlich zurückhaltend formuliert - der Bevölkerung fehlendes außenpolitisches Verständnis attestiert - wie in der Studie *Neue Macht und Neue Verantwortung*. Im Klartext: Die Deutschen sind zu blöd, um die Notwendigkeit erweiterter militärischer Einsätze zu begreifen (s. Seite 8 der Studie) Mein bescheidener Kommentar: Wenn diese Studie, die eine Fülle von Trivialitäten enthält, sich durch eine einfältige dichotomische Weltsicht disqualifiziert und vor nationaler Selbstgefälligkeit trieft, wenn diese Studie der Nachweis politischer Kompetenz sein soll, dann möchte man die deutsche Außenpolitik nicht in diesen Händen wissen.

4 Supplement

4.1 Das Grundgesetz als Wehrverfassung

Zum politischen Hintergrund vgl. Tz. 3.2; hier werden die relevanten grundgesetzlichen Bestimmungen benannt, einige sind auch wegen ihrer Bedeutung zitiert. Diese Darstellung berücksichtigt den Aufbau der Wehrverfassung in Phasen, wie in 3.2 dargestellt.

- Die Wiederbewaffnung begann zwar erst Mitte der 50er Jahre, trotzdem werden schon in der ersten Fassung des Grundgesetzes Themenbereiche mit militärischem Bezug aufgenommen.³⁵
- Die sog. 1. Wehrgängung wurde, wie in Tz 3.2 dargestellt, am 26.2.1954 vom Parlament verabschiedet.³⁶
- Die sog. 2. Wehrgängung setzt die Ausgestaltung der Wehrverfassung fort, unter dem Einfluss der SPD, deren Zustimmung notwendig war (wie dargestellt) nimmt die Struktur einer Parlamentsarmee Gestalt an.³⁷

³⁵Art. 4 Abs. 3 (Kriegsdienstverweigerer), Art. 24 Abs 2 (Kollektive Sicherheit), Art. 26 Verbot eines Angriffskrieges und Art. 140: *Die Bestimmungen der Artikel 136, 137, 138, 139 und 141 der deutschen Verfassung vom 11. August 1919 sind Bestandteil dieses Grundgesetzes.* Hauptsächlich Religionsfreiheit etc.

³⁶Im Wesentlichen geht es um eine Ergänzung des Art. 74, um die ausschließliche Kompetenz des Bundes festzuschreiben: *[Der Bund hat die ausschließliche Gesetzgebung über: 1. die auswärtigen Angelegenheiten] sowie die Verteidigung einschließlich der Wehrpflicht für Männer vom vollendeten achtzehnten Lebensjahr an und des Schutzes der Zivilbevölkerung;*

³⁷Änderungen: Artikel 1 (3), 12 [Bestimmungen über Kriegsdienstverweigerung, Wehrdienst von Frauen], 36, 49, 60 (1), 96 (3), 127 (1) GG

Neuaufnahme: Artikel 17a (Einschränkung der Grundrechte), 45a (Sonderstellung des Verteidigungsausschusses), 45b (Wehrbeauftragter), 59a (Verteidigungsfall u. Friedensschluss), 65a (Befehls- und Kommandogewalt), **87a (Aufstellung der Streitkräfte zur Verteidigung)**, 87b (zivile Bundeswehrverwaltung), 96a (Bundesgerichte: u.a. Wehrstrafgerichte) 143 (Verwendung im Fall eines inneren Notstandes).

Diese Aufstellung und Darstellung folgt im Wesentlichen Dittrich 2006, S. 117f. Hier auch der Verweis, dass die Art.

Art. 45 b [Wehrbeauftragter]

Dieses Amt dient der parlamentarischen Kontrolle des militärischen Apparats.

Art. 65a [Befehls- und Kommandogewalt]

Sowohl im Friedens- wie auch im Kriegsfall wird der militärische Apparat von (zivilen) Verfassungsorganen kontrolliert und befehligt.

- “Notstandsverfassung” vom 24.6.1968

Die Wehrverfassung fand 1968 ihren vorläufiger Abschluss mit der Verabschiedung einer Notstandsverfassung, hierdurch wurde auch der militärische Bereich tangiert, was zu Umstellungen im Grundgesetz und zu Änderungen und Neufassungen von Artikeln führte.

Dem Grundgesetz wurde ein weiterer Abschnitt, nämlich *Xa Der Verteidigungsfall*, zugefügt. Dieser Abschnitt enthält eine Reihe von Bestimmungen für den Verteidigungsfall, die die Handlungsfähigkeit des Regierens auch im Kriegsfall sicher stellen sollen. Aber auch in einer solchen Extremsituation gibt es eine Reihe von Bestimmungen, die die Rechte der Legislative wahren:

Art. 115 I

(1) Der Bundestag kann jederzeit mit Zustimmung des Bundesrates Gesetze des Gemeinsamen Ausschusses aufheben. [2] Der Bundesrat kann verlangen, daß der Bundestag hierüber beschließt. [3] Sonstige zur Abwehr der Gefahr getroffene Maßnahmen des Gemeinsamen Ausschusses oder der Bundesregierung sind aufzuheben, wenn der Bundestag und der Bundesrat es beschließen.

(2) [1] Der Bundestag kann mit Zustimmung des Bundesrates jederzeit durch einen vom Bundespräsidenten zu verkündenden Beschluß den Verteidigungsfall für beendet erklären. [2] Der Bundesrat kann verlangen, daß der Bundestag hierüber beschließt. [3] Der Verteidigungsfall ist unverzüglich für beendet zu erklären, wenn die Voraussetzungen für seine Feststellung nicht mehr gegeben sind.

(3) Über den Friedensschluß wird durch Bundesgesetz entschieden.

Von erheblicher Bedeutung ist noch der Einsatz der Bundeswehr im Inneren, was die Aufteilung von polizeilichen und militärischen Aufgaben durchbricht mit dem **Art. 87a Abs 4 GG** (zitiert in Fußnote 14 auf Seite 4 der Studie) in Verbindung mit Art. 91 Abs. 22 (Aufhebung föderativer Prinzipien)³⁸. Der Einsatz der Streitkräfte im Falle eines inneren Notstandes ist an Kriterien gebunden, die in Art. 87 a Abs 4 aufgeführt sind. Weitere Einsätze der Bundeswehr werden hier³⁹ noch genannt.

4.2 Ergänzende Informationen zu NATO-Einsätzen

4.2.1 Rechtsgrundlage für NATO-Einsätze: Art. 5 des NATO-Vertrages:

*Artikel 5. Die vertragschließenden Staaten sind darüber einig, daß ein bewaffneter Angriff gegen einen oder mehrere von ihnen in Europa oder Nordamerika als ein Angriff gegen sie alle betrachtet werden wird, und infolgedessen kommen sie überein, daß im Falle eines solchen bewaffneten Angriffs jeder von ihnen **in Ausübung des in Artikel 51 der Charta der Vereinten Nationen anerkannten Rechts zur persönlichen oder gemeinsamen Selbstverteidigung** den Vertragsstaat oder die Vertragsstaaten, die angegriffen werden, unterstützen wird, indem jeder von ihnen für sich und im Zusammenwirken mit den anderen Vertragsstaaten diejenigen Maßnahmen unter Einschluß der Verwendung bewaffneter Kräfte ergreift, die er für notwendig erachtet, um die Sicherheit des nordatlantischen Gebietes wiederherzustellen und aufrechtzuerhalten. [...]*

59a u. 143 1968 aufgehoben und anders zugeordnet wurden. Art. 143 wurde 1990 wieder in anderer Form ins Grundgesetz eingefügt.

³⁸ Artikel 91 [Innerer Notstand]

(2) Ist das Land, in dem die Gefahr droht, nicht selbst zur Bekämpfung der Gefahr bereit oder in der Lage, so kann die Bundesregierung die Polizei in diesem Lande und die Polizeikräfte anderer Länder ihren Weisungen unterstellen sowie Einheiten des Bundesgrenzschutzes einsetzen. Die Anordnung ist nach Beseitigung der Gefahr, im Übrigen jederzeit auf Verlangen des Bundesrates aufzuheben. Erstreckt sich die Gefahr auf das Gebiet mehr als eines Landes, so kann die Bundesregierung, soweit es zur wirksamen Bekämpfung erforderlich ist, den Landesregierungen Weisungen erteilen; Satz 1 und Satz 2 bleiben unberührt.

³⁹ Artikel 35 [Rechts-, Amts- und Katastrophenhilfe]

(1) Alle Behörden des Bundes und der Länder leisten sich gegenseitig Rechts- und Amtshilfe.
(2) Zur Aufrechterhaltung oder Wiederherstellung der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung kann ein Land in Fällen von besonderer Bedeutung Kräfte und Einrichtungen des Bundesgrenzschutzes zur Unterstützung seiner Polizei anfordern, wenn die Polizei ohne diese Unterstützung eine Aufgabe nicht oder nur unter erheblichen Schwierigkeiten erfüllen könnte. Zur Hilfe bei einer Naturkatastrophe oder bei einem besonders schweren Unglücksfall kann ein Land Polizeikräfte anderer Länder, Kräfte und Einrichtungen anderer Verwaltungen sowie des Bundesgrenzschutzes und der Streitkräfte anfordern.

4.2.2 Eine Art "Vorläufigkeitsklausel"

Vorläufigkeitsklausel meint, dass die militärischen Aktionen sich rechtlich auf die Charta der Vereinten Nationen beziehen und dann auszusetzen sind, wenn der Sicherheitsrat der UNO politische und / oder militärische Maßnahmen ergreift. Wie Art. 5 des NATO-Vertrages unmissverständlich ausführt, s. Tz. 4.2.1 .

Art. 5 des NATO-Vertrages fährt fort:

*Jeder derartige bewaffnete Angriff und alle als dessen Ergebnis ergriffenen Maßnahmen sollen dem Sicherheitsrat unverzüglich gemeldet werden. **Diese Maßnahmen sind zu beenden**, sobald der Sicherheitsrat die zur Wiederherstellung und Aufrechterhaltung des Völkerfriedens und der internationalen Sicherheit notwendigen Maßnahmen getroffen hat.*

Geltungsbereich des NATO-Vertrages nach Art. 6:

Artikel 6. Als ein bewaffneter Angriff auf einen oder mehrere der vertragschließenden Staaten im Sinne des Artikels 5 gilt ein bewaffneter Angriff auf das Gebiet irgendeines dieser Staaten in Europa oder Nordamerika, auf die algerischen Departements Frankreichs, auf die Besatzungen, die irgendein Vertragsstaat in Europa unterhält, auf die der Gebietshoheit eines Vertragsstaates unterliegenden Inseln im nordatlantischen Gebiet nördlich des Wendekreises des Krebses oder auf die Schiffe und Flugzeuge irgendeines Vertragsstaates innerhalb dieses Gebietes.

Diese Bestimmungen sind teilweise noch verändert worden, was in diesem Zusammenhang aber unerheblich ist. Wichtig ist das GENERELLE VERBOT FÜR DEUTSCHE EINSÄTZE AUSSERHALB DES BESCHRIEBENEN GEBIETES, das wären Einsätze, die im politischen Vokabular als OUT-OF-AREA bezeichnet werden.

Der NATO-Vertrag verweist in letzter Instanz für militärische Einsätze **auf den Art. 51 der UN-Charta im Sinne des Rechtes auf Selbstverteidigung**.⁴⁰ Damit bleiben auch so legitimierte Einsätze letztlich an den Verteidigungsbegriff gebunden. Daraus folgt, dass die Bundeswehr **nicht zur Durchsetzung und Sicherung ökonomischer, politischer oder geostrategischer Interessen** eingesetzt werden darf. Hier sei an den Art. 87a Abs 2. erinnert, in dem festgelegt ist, dass alle Einsatzarten - im Sinne der Texttreue - positiv benannt sein müssen, vgl. die Ausführungen in Tz. 3.5.2 auf Seite 8 dieser Studie.

...

4.3 Der Verteidigungsbegriff im GG nach Art 87a

2009 hat D. Deiseroth in seinem Aufsatz „Jenseits des Rechts“ eine Argumentationskette vorgelegt, die hier ansatzweise vorgestellt werden soll. Danach ist der Verteidigungsbegriff nicht auf die Landesverteidigung beschränkt. Vielmehr umfasst "Verteidigung" all das, was nach dem Völkerrecht zur Selbstverteidigung nach Art. 51 der UN-Charta gehört: „Die Vorschriften des Art. 51 UN-Charta und damit auch des Art. 87a Abs. 1 u 2 schließen insoweit die bewaffnete erbetene Nothilfe etwa im Rahmen der NATO zugunsten eines von einem Dritten angegriffenen Staates ein (also etwa den „Bündnisfall“). Dies gilt allerdings in jedem Falle (nur) so lange, „bis der Sicherheitsrat [der UNO] die zur Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit erforderlichen Maßnahmen getroffen hat.“ Diese Argumentationsschiene hat übrigens solange gegolten, wie die Bundeswehr sich im Rahmen des Geltungsbereichs des Nato-Vertrages bewegt hat (s. Tz. 4.2). Ob dieser Argumentationsansatz bei asymmetrischen Kriegen in Zukunft Bestand haben wird, könnte bezweifelt werden. Deshalb ist anzunehmen, dass sich das BVG und auch der Gesetzgeber mit der Problematik in naher Zukunft beschäftigen werden, zumal das Bestreben der politischen Klasse nach mehr *Verantwortung in der Welt*, was im Klartext mehr militärischer Einsatz bedeutet, unverkennbar ist (vgl. dazu den einleitenden Abschnitt dieser Studie). 2006 hat D. Siegloch in seiner Dissertation den Versuch unternommen, nach der Methode der „klassisch-juristischen Hermeneutik“ in einem fast 40 Seiten umfassenden Ansatz zu einer Bestimmung des Verteidigungsbegriffs zu kommen. Auch Siegloch geht davon aus, dass wegen neuer Formen der Bedrohung eine Neuinterpretation des Verteidigungsbegriffs vorgenommen werden muss. Das Ergebnis seiner Untersuchung sei hier abschließend zitiert:⁴¹

⁴⁰Deiseroth (2009): Der NATO-Einsatz gilt in jedem Fall nur solange, bis der Sicherheitsrat die zur Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit erforderlichen Maßnahmen getroffen hat. UN-Charta, Art 51:

(1) Diese Charta beeinträchtigt im Falle eines bewaffneten Angriffs gegen ein Mitglied der Vereinten Nationen keineswegs das naturgegebene Recht zur individuellen oder kollektiven Selbstverteidigung, bis der Sicherheitsrat die zur Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit erforderlichen Maßnahmen getroffen hat. Maßnahmen, die ein Mitglied in Ausübung dieses Selbstverteidigungsrechts trifft, sind dem Sicherheitsrat sofort anzuzeigen; sie berühren in keiner Weise dessen auf dieser Charta beruhende Befugnis und Pflicht, jederzeit die Maßnahmen zu treffen, die er zur Wahrung oder Wiederherstellung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit für erforderlich hält.

⁴¹Siegloch (2006) S. 118f.

Damit liegt ein Einsatz zur Individualverteidigung [im Unterschied zu der kollektiven Verteidigung. B.Z.] immer dann vor, wenn der Einsatz bei einem Verstoß gegen Art. 2 Ziff. 4 UN-Charta über Art. 51 UN-Charta gerechtfertigt ist und auch ansonsten nicht friedensstörend ist. Darüber hinaus muss aus dem Einsatz ein Sicherheitsgewinn für die Bundesrepublik resultieren, um sicherzustellen, dass letztlich immer eine Verteidigung Deutschlands erfolgt. Daneben erfasst der Verteidigungseinsatz auch Einsätze im Rahmen der kollektiven Verteidigung. Ein solcher Einsatz muss dabei ebenfalls mit Art. 2 Ziff. 4 UN-Charta und Art. 51 UN-Charta vereinbar sein und auch sonst nicht friedensstörenden Charakter besitzen. Des Weiteren muss die Bundesrepublik mit dem Staat, dem Hilfe zuteil werden soll, aber auch durch einen bereits bestehenden multilateralen oder bilateralen Vertrag verbunden sein, der im Fall der Verteidigung gegenseitige Beistandsleistungen vorsieht.

4.4 Die Rechtslage der Bundeswehreinmärsche im Überblick

- Verbot des Einsatzes der Streitkräfte (Bundeswehr) zum Angriffskrieg. In der Präambel wird die Politik auf den Dienst *am Frieden der Welt* verpflichtet, in Art. 26 die Führung eines Angriffskrieges unter Strafe gestellt.
- Einsätze der Bundeswehr werden über Art. 87a zur Verteidigung des Territoriums und über Art. 24 (2) im Rahmen eines Systems der kollektiven Sicherheit legitimiert.
- Der Begriff der Verteidigung ist weiterhin über den Begriff der "Verteidigung" in Art. 51 der UN-Charta legitimiert und an diese gebunden.
- Für die Bundesrepublik blieb aber bis 1994 - im Unterschied zu den NATO - Partnern - das Verbot von Out-Of-Area-Einsätzen bestehen. Die Bundeswehr war auf das Einsatzgebiet nach Art 6 des NATO-Vertrages begrenzt.
- Das Urteil des BVerfG vom 12.7.1994 hat weltweite Militäreinsätze der Bundeswehr ermöglicht, allerdings nur im Rahmen eines Systems der kollektiven Sicherheit, wozu allerdings das BVerfG auch die NATO zählt.
- Die von Teilen der politischen Klasse argumentativ vorgebrachte BÜNDNISPFlicht durch den NATO-Vertrag, wenn es um Militäreinsätze geht, besteht nicht; eine Bündnispflicht ist nicht aus dem NATO-Vertrag ableitbar und widerspricht auch inhaltlich einem Urteil vom 2. Wehrdienstsenat des BVerfG vom 21.6.2005.⁴²
- Art. 87a (2) verhindert eine Ausweitung der Einsatzgründe der Bundeswehr über die in 87a ausdrücklich genannten.
- Das Urteil des BVerfG vom 12.7.1994 betont den Charakter der Bundeswehr als einer Parlamentsarmee und definiert präzise den Parlamentsvorbehalt; dieser gilt bei Einsätzen in klar umrissenen Grenzen.

5 Literaturverzeichnis

Arbeitsstelle für Frieden und Abrüstung (Hrsg.) 2007 - 2014: Urteil Bundesverfassungsgericht vom 12.7.1994

URL: <http://www.asfrab.de/urteil-bverfg-1271994-2-bve-392.html>

Berghof Foundation (Hrsg.) 2012: Die Lehre vom gerechten Krieg.

URL: http://www.friedenspaedagogik.de/index.php?/ift/materialien/kriege/kriegsgeschehen_verstehen/krieg/gerechter_krieg/die_lehre_vom_gerechten_krieg

BVerfGE 90, 286 (1994): Urteil Zweiter Senat, Bundesverfassungsgericht, 12. Juli 1994 - 2 BvE 3/92 - [out of area - Einsätze]

URL: <https://dejure.org/dienste/vernetzung/rechtsprechung?Text=BVerfGE%2090,%20286>

BVerfG 2 WD 12.04 (2005): Urteil des 2. Wehrdienstsenats vom 21.6.2005

URL: <http://www.bverwg.de/entscheidungen/entscheidung.php?ent=210605U2WD12.04.0>

⁴²BVerfG (2005):

6. *Gegen den am 20. März 2003 von den USA und vom Vereinigten Königreich (UK) begonnenen Krieg gegen den Irak bestanden und bestehen gravierende rechtliche Bedenken im Hinblick auf das Gewaltverbot der UN-Charta und das sonstige geltende Völkerrecht. Für den Krieg konnten sich die Regierungen der USA und des UK weder auf sie ermächtigende Beschlüsse des UN-Sicherheitsrates noch auf das in Art. 51 UN-Charta gewährleistete Selbstverteidigungsrecht stützen.*

7. *Weder der NATO-Vertrag, das NATO-Truppenstatut, das Zusatzabkommen zum NATO-Truppenstatut noch der Aufenthaltvertrag sehen eine Verpflichtung der Bundesrepublik Deutschland vor, entgegen der UN-Charta und dem geltenden Völkerrecht völkerrechtswidrige Handlungen von NATO-Partnern zu unterstützen.*

- BVG Pressestelle** 2008: Pressemitteilung Nr. 52/2008 vom 7. Mai 2008. Urteil vom 7. Mai 2008 “BvE 1/03
URL: <http://www.bundesverfassungsgericht.de/pressemitteilungen/bvg08-052html>. [AWACS-Urteil].
- CDU/CSU-Bundesfraktion** (2008): Eine Sicherheitsstrategie für Deutschland. Beschluss [...] vom 6.5.2008 vorgestellt auf der Sicherheitskonferenz der CDU/CSU-Bundesfraktion am 7.Mai 2008 in Berlin.
URL: https://www.cducusu.de/sites/default/files/Sicherheitsstrategie_Bechluss_080506_1.pdf
- Deiseroth**, Dieter 2009: Die zentralen Elemente des Friedensgebots des Grundgesetzes. in: www.unikassel.de, 1.2009 (aus: verdikt, 1/2009).
URL: <http://www.ag-friedensforschung.de/regionen/Deutschland/gg-frieden.html>.
- Deiseroth**, Dieter 2009a: Jenseits des Rechts. Deutschlands "Kampfeinsatz" am Hindukusch. , in: Blätter für deutsche und internationale Politik, Bd. 12, Dezember, S. 45-54.
- Deutscher Bundestag** (2014): Antrag der Fraktionen der CDU/CSU und SPD. Einsetzung einer “Kommission zur Überprüfung und Sicherung der Parlamentsrechte bei der Mandatierung von Auslandseinsätzen der Bundeswehr”. Ddurcksache 18/766 Berlin.
URL: <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/18/007/1800766.pdf>
- Deutscher Bundestag** (2005): Gesetz über die parlamentarische Beteiligung bei der Entscheidung über den Einsatz bewaffneter Streitkräfte im Ausland (Parlamentsbeteiligungsgesetz)
URL: <https://www.bundestag.de/bundesstag/aufgaben/rechtsgrundlagen/parlamentsbeteiligung>
- Dittrich**, Karl-Heinz und Gudula Hommel 2006: Staatsrecht. Grundlagenwissen. Heidelberg u.a.
- Haid**, Michael und Tobias Pflüger 2013: Krieg außer Kontrolle - Die Demontage des konstitutiven Parlamentsvorbehalts in: Informationsstelle Militarisation e.V. IMI-Studie 2013/04
URL: <http://www.imi-online.de/2013/04/15/krieg-auser-kontrolle/>
- Hippler**, Jochen, 1988: Westliche Flottenpräsenz im Persischen Golf und die Diskussion um Out-Of-Area-Einsatzmöglichkeiten. in: www.jochen-hippler.de, 1988.
URL: http://www.jochenhippler.de/html/diskussion_um_out-of-area_einsatzmoeglichkeiten_der_bundeswehr.html
- Rose**, Jürgen 2008: Out of area - zu welchem Zweck? In: Ossietzky. Zweiwochenschrift für Politik / Kultur / Wirtschaft 5/2008
URL: <http://www.sopos.org/aufsaeetze/47df01014a1d0/1.phtml>
- Schaller**, Christian 2008: Gibt es eine “Responsibility to Protect”? in: Politik und Zeitgeschichte, [online:]
URL: <http://www.bpb.de/apuz/30862/gibt-es-eine-responsibility-to-protect>.
- Siegloch**, Daniel 2006: Auslandseinsätze der Bundeswehr. Hamburg: (=Schriftenreihe Verfassungsrecht in Forschung und Praxis) (Diss. Tübingen)
- SWP** [Stiftung Wissenschaft und Politik] und GMF [German Marshall Fund of the United States] 2013: Neue Macht Neue Verantwortung. Elemente einer deutschen Außen- und Sicherheitspolitik für eine Welt im Umbruch. Berlin.
URL: http://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/projekt_papiere/DeutAussenSicherhpol_SWP_GMF_2013.pdf
- Thomas**, Caroline und Randolph Nikutta 1994: Anything goes - Das Bundesverfassungsgerichtsurteil vom 11.7.1994, in: in Wissenschaft & Frieden 1994-3: Von Freunden umzingelt,
URL: <http://www.wissenschaft-und-frieden.de/seite.php?artikelID=1058>

Hinweis: die InternetLinks wurden geprüft, und zwar November 2014

Die Hervorhebungen im Text (fett) sind überwiegend vom Verfasser dieser Schrift vorgenommen. Zitate wurden in der Regel zusätzlich durch Kursivsetzung markiert.