

Rede

von

Dr. Peter Gauweiler, MdB  
Staatsminister a.D.

Helmut Schmidt Universität/Universität der Bundeswehr Hamburg

***„Souveränität, Bündnisloyalität und mehr  
Verantwortung in der Welt‘:  
Sinnhaftigkeit und Grenzen  
von Bundeswehreinsätzen im Ausland“***

Hamburg, am 4. Juni 2014

*Es gilt das gesprochene Wort*

*“The purpose of the alliance is “to keep the Russians out, the Americans in, and the Germans down”.*

*(Hastings Lionel Ismay, 1. Baron Ismay)*

*“Wer hat die Deutschen zu Richtern über die Völker gesetzt?„ (John von Salisbury, 1180)*

### **Review 2014 - Außenpolitik Weiter Denken**

Zyklus von Konferenzen	Am 13.5.2014 lud Außenminister Steinmeier zur ersten „Review 2014 - Außenpolitik Weiter Denken“-Konferenz mit in- und ausländischen Experten ein, die Auftakt zahlreicher Veranstaltungen ist.
Diskussion der Außenpolitik	„Was ist falsch an der deutschen Außenpolitik?“ Mit dieser Frage eröffnete Außenminister Steinmeier die erste Veranstaltung von “Review 2014“. Seine Rede deutete an, was mit dieser Veranstaltung erreicht werden soll: Eine selbstkritische, ergebnisoffene Diskussion mit einer breiten Öffentlichkeit darüber, wie deutsche Außenpolitik heute aussehen soll.

Neue „Verortung“ der Außenpolitik Deutschland bewege sich dabei im „Spannungsfeld zwischen gestiegenen internationalen Erwartungen und der Forderung nach mehr außenpolitische Zurückhaltung“, die in der deutschen Öffentlichkeit immer wieder geäußert werde. Es brauche eine neue „Verortung“ der deutschen Außenpolitik in einer „ungeordneten Welt“, so Steinmeier.

Jugend für mehr Verantwortung In seiner Schlussrede anlässlich der ersten Konferenz ging Außenminister Steinmeier nur insoweit auf die Umfrage der Körber-Stiftung ein, als er aus sämtlichen Daten nur dieses Ergebnis erwähnte:

*„Unter den 18 - 29-Jährigen jedenfalls ist die Mehrheit für mehr Verantwortung in der Welt.“*

### **Umfrage: Einmischen oder zurückhalten?**

Umfrage der Körber-Stiftung Körber-Stiftung: Ergebnisse einer repräsentativen Umfrage von TNS Infratest Politikforschung zur Sicht der Deutschen auf die Außenpolitik (Mai 2014).

Wandel der  
letzten Jahre

Einmischen oder zurück halten – so lauten die Alternativen in der Debatte um die außenpolitische Rolle Deutschlands.

Während die Außenpolitik der Bundesrepublik viele Jahrzehnte von Zurückhaltung geprägt war, hat sich seit Ende der Neunzigerjahre ein Wandel hin zu einem stärkeren außenpolitischen und militärischen Engagement Deutschlands vollzogen.

Appelle:  
Mehr  
außenpolitisches  
Engagement

Anfang 2014, am 31. Januar, auf der Münchner Sicherheitskonferenz, appellierte Bundespräsident Joachim Gauck, die gestiegene politische und wirtschaftliche Bedeutung Deutschlands in der Welt anzuerkennen und sich entsprechend stärker außenpolitisch zu engagieren. Mehr Verantwortung in der Welt:

*„Manchmal kann auch der Einsatz von Soldaten erforderlich sein. Eines haben wir gerade in Afghanistan gelernt: Der Einsatz der Bundeswehr war notwendig, konnte aber nur ein Element einer Gesamtstrategie sein. Deutschland wird nie rein militärische Lösungen unterstützen, es wird*

*politisch besonnen vorgehen und alle diplomatischen Möglichkeiten ausschöpfen. Aber wenn schließlich der äußerste Fall diskutiert wird – der Einsatz der Bundeswehr -, dann gilt: Deutschland darf weder aus Prinzip „nein“ noch reflexhaft „ja“ sagen.“*

Natürlich ging es dem Bundespräsidenten um die Weltherrschaft des Guten.

Meine Gegenthese lautet: Es dient weder dem Frieden in der Welt noch einer echten Entspannung in Europa, mit Überlegungen über „mehr Verantwortung in der Welt“ für eine Ausweitung von deutschen Militäreinsätzen zu werben<sup>1</sup>.

Mir fiel bei diesem Plädoyer des Staatsoberhauptes, das durch auch eine Warnung an die Deutschen enthielt, vor einer „Zurückhaltung (aus) der so etwas wie Selbstprivilegierung entstehen“ könne, die Rede Thomas Manns über „Deutschland und die Deutschen“ ein, gehalten vor langer Zeit im Mai 1945, in Washington

---

<sup>1</sup> Der Verfasser hat am 09. März 2007 gemeinsam mit MdB Willy Wimmer, vormals Staatssekretär im BMVg, im Wege des Organstreits geltend vergeblich gemacht, dass die geplanten Tornado-Einsätze der Bundeswehr in Afghanistan vom NATO-Zustimmungsgesetz nicht gedeckt wären, BVerfGE 117, 359 – Tornadoeinsatz Afghanistan und BVerfGE 118, 244; dazu Murswiek, Die Fortentwicklung völkerrechtlicher Verträge: verfassungsrechtliche Grenzen und Kontrolle im Organstreit, NVwZ 2007, S. 1130 ff. . Für die vorbereitende Mitarbeit am Text obigen Vortrags dankt der Verfasser den wissenschaftlichen Mitarbeitern von Professor Murswiek, Robert Klotz und Hans Christian Schmitz.

in der Library of Congress über sein deutsches Vaterland:

*„In seiner Weltscheu war immer so viel Weltverlangen, auf dem Grunde der Einsamkeit, die es böse machte, ist, wer wüßte es nicht! der Wunsch, zu lieben, der Wunsch, geliebt zu sein.“*

Und:

*„... und ewig unbegreiflich wird bleiben, wie ein so zur Selbsterkenntnis angelegtes Volk zugleich den Gedanken der Weltherrschaft fassen konnte. Zur Weltherrschaft gehört vor allem Naivität, eine glückliche Beschränktheit und sogar Vorsatzlosigkeit, nicht aber ein extremes Seelenleben wie das deutsche, worin sich der Hochmut mit der Zerknirschung paart.“*

Ja, wir wollen das Gute exportieren, auf dass die Welt genese, aber wird die Welt – so, wie sie nun einmal ist – Deutschland danken? Vielleicht so, wie die Länder Europas Deutschland seine Anstrengungen bei der Euro-Rettung danken. Ein Land der Moral ist immer in Gefahr, Sonderwege zu wählen. Weil der „Moral“ immer das Besondere anhaftet. Bei der Besichtigung seiner Handlungen durch Außenstehende läuft der explizit Moralische – Mensch oder Staat – immer wieder Gefahr, zwischen Ethik und Heuchelei falsch verortet zu werden. Solche Empfindungen den Deutschen gegenüber sind in der Geschichte nicht selten, sie werden von manchen als Deutsche Angst, von anderen als Hybris bewertet. Schon um 1180, also zur Regierungszeit des Kaisers Friedlich I. Barbarossa, der von 1152 bis 1190 regierte, schrieb der Sekretär des Erzbischofs von Canterbury, John von Salisbury:

*„Wer hat die Deutschen zu Richtern über die Völker gesetzt? Wer hat diesen rohen und brutalen Leuten das Recht gegeben, nach ihrem Belieben einen Fürsten über die Häupter der Menschenkinder zu setzen?“*

Da war sie also schon: die Frage nach der Sinnhaftigkeit von Deutschlands Verantwortung in der Welt.

- Inhalt der Umfrage
- Sind die Deutschen heute überhaupt bereit, mehr Verantwortung zu übernehmen?
  - In welchen Bereichen kann und soll Deutschland auf internationaler Bühne stärker aktiv werden?
  - Welche Ziele und Aufgaben soll die deutsche Außenpolitik verfolgen?

Zu diesen Fragen hat die Körber-Stiftung im April und Mai 2014 bei TNS Infratest eine repräsentative Umfrage unter 1000 Personen ab 18 Jahren in Auftrag gegeben, die wichtige Erkenntnisse über die Einstellung der Deutschen zur Außenpolitik liefert.

Mehrheit für Zurückhaltung 60 Prozent der Deutschen sind der Meinung, dass sich Deutschland außenpolitisch zurückhalten sollte.

Die Bereitschaft zu einem stärkeren internationalen Engagement ist in den vergangenen Jahren zudem stark gesunken: Während 1994 noch 62 Prozent der Deutschen für die Übernahme größerer Verantwortung



bei internationalen Krisen plädierten, sind es heute nur noch 37 Prozent.

Gründe für Zurückhaltung

Als Gründe für ihren Wunsch nach einer stärkeren außenpolitischen Zurückhaltung führen 73 Prozent an, dass Deutschland genug eigene Probleme habe, um die es sich zuerst kümmern sollte. Das alte Problem: Wird Deutschland am Hindukusch verteidigt oder in der Hamburger U-Bahn?

Die Hälfte derjenigen, die für mehr Zurückhaltung plädieren, begründet dieses mit den Erfahrungen der deutschen Geschichte -insbesondere Befragte ab 60 Jahren argumentieren so (67 Prozent).

Gründe für  
mehr Engagement

Diejenigen, die ein stärkeres Engagement befürworten, begründen dies in erster Linie damit, dass Deutschland seinen wirtschaftlichen Wohlstand dem internationalen Handel verdanke und da her auch einen Beitrag zu Frieden und Sicherheit leisten solle (93 Prozent).

Fast gleichrangig (89 Prozent) wird als Begründung angeführt, dass Berlins gestiegene wirtschaftliche und politische Rolle sich auch in der Übernahme größerer Verantwortung widerspiegeln müsse.

Ablehnung  
der Militäreinsätze

Besonders skeptisch zeigen sich die Befragten in Bezug auf den Einsatz deutscher Soldaten und bei Rüstungsexporten: 82 Prozent wünschen sich weniger Militär-Einsätze der Bundeswehr.

Ebenso viele Befragte finden, Deutschland solle weniger Waffen an verbündete Länder liefern.

Großes Interesse

Die Umfrage zeigt übrigens, dass das Interesse der Deutschen an außenpolitischen Themen insgesamt groß ist. So geben mehr als zwei Drittel der Befragten an,

sich sehr stark (12 Prozent) oder stark (56 Prozent) für Außenpolitik zu interessieren.

Hohes Interesse der Älteren

Das Interesse hängt vom Alter ab: während sich mehr als drei Viertel (78 Prozent) der Über-60-Jährigen sehr stark oder stark für Außenpolitik interessieren, teilt nur gut die Hälfte (55 Prozent) der Unter-30-Jährigen dieses Interesse.

Sicherung des Friedens

Für das wichtigste Ziel deutscher Außenpolitik halten 51 Prozent der Deutschen – unabhängig von Alter, Bildungsgrad und Parteipräferenz – den Frieden in der Welt zu sichern.

Schutz der Menschenrechte

Wichtige Aufgabe ist für zwei Drittel der Befragten der weltweite Schutz der Menschenrechte.

## Nein, danke

- Graben zwischen Volk und Politik
- In einem Kommentar der FAZ vom 21. Mai 2014 wird die Frage gestellt: Soll Deutschland mehr Verantwortung in der Welt übernehmen? Knapp zwei Drittel der deutschen halten dies für keine gute Idee, die Politik schon, die „Welt“ sowieso. Mit dieser Diskrepanz muss die deutsche Außenpolitik schon geraume Zeit fertig werden. Partner in nah und fern erwarten immer mehr vom Kraftzentrum im Herzen Europas; aber viele Deutsche haben nichts daran auszusetzen, wenn ihre (neoisolationistischen) Präferenzen mit „großer Schweiz“ beschrieben werden.
- Kultur der Zurückhaltung
- Unter dem Eindruck des Afghanistan-Kriegs ist die Skepsis gegenüber militärischen Einsätzen noch gewachsen; im Volk hat die alte bundesrepublikanische „Kultur der Zurückhaltung“ (noch) viele Anhänger, mögen führende Politiker, vom Bundespräsidenten abwärts, auch eine Kultur der Verantwortung propagieren.

Außenpolitik an  
kurzer Leine

Mehr Verantwortung? Mehr Militär? Verantwortung heißt: Antwort geben. Soll Deutschland auf die unbeantworteten Fragen dieser Welt Antworten durch ein Mehr an militärischer Intervention geben? Der Graben zwischen Öffentlichkeit und außenpolitischer Elite, den Außenminister Steinmeier beklagt, ist tatsächlich tief. Die Deutschen lassen ihren Politikern, was Auslandsengagements anbelangt, keine lange Leine. „Wir dürfen nicht aus Prinzip nein sagen,“ meint der Bundespräsident. Ist das wirklich richtig? Hätte ein solches Prinzip nicht seinen Sinn? Oder hat es für uns sogar Verfassungsrang?

Fragen wir also nach **Souveränität, Bündnisloyalität und „Mehr Verantwortung in der Welt“** unter dem Blickwinkel militärischer Lösungen.

Im Mai 1949, als das GG in Kraft trat, war eine Militarisierung Deutschlands zunächst noch völlig undenkbar. Deutschland unterstand dem Besatzungsstatut der „Siegermächte“. Damit einher ging die Anordnung, dass alle deutschen Streitkräfte vollständig und endgültig aufzulösen seien:

*„PROKLAMATION Nr. 2*

*Zusätzliche an Deutschland gestellte Forderungen*

*An das deutsche Volk!*

*Wir, die Alliierten Vertreter, Oberbefehlshaber der Besatzungstreitkräfte des Vereinigten Königreiches von Großbritannien und Nordirland, der Französischen Republik, der Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken und der Vereinigten Staaten von Amerika geben Im Anschluß an die Erklärung bezüglich der Niederlage Deutschlands, die am 5. Juni 1945 in Berlin unterzeichnet wurde, hiermit gewisse zusätzliche Forderungen bekannt, die aus der vollständigen Niederlage und der bedingungslosen Kapitulation Deutschlands hervorgehen, und die Deutschland befolgen muß (soweit dieselben noch nicht erfüllt worden sind), und zwar wie folgt:*

*ABSCHNITT I*

*1. Alle deutschen Streitkräfte zu Land, zur See und in der Luft, die SS, SA, SD und Gestapo, mit allen ihren Organisationen, Stäben und Einrichtungen,*

*einschließlich des Generalstabes, des Offizierskorps, Reservekorps, der Militärschulen, Organisationen ehemaliger Kriegsteilnehmer und aller anderen militärischen und quasi- militärischen Organisationen sowie aller Vereine und Vereinigungen, die dazu dienen, die militärische Tradition in Deutschland aufrechtzuerhalten, sind vollständig und endgültig im Einklang mit den von den Alliierten Vertretern festzusetzenden Methoden und Verfahren aufzulösen.*

*2. Alle Arten militärischer Ausbildung, militärischer Propaganda, militärischer Betätigung jeglicher Natur sind dem deutschen Volk verboten, ebenso die Bildung irgendwelcher Organisationen zum Zweck der Förderung von militärischer Ausbildung irgendwelcher Art und die Bildung von Organisationen ehemaliger Kriegsteilnehmer oder anderer Gruppen, die militärische Eigenschaften entwickeln könnten, oder die dem Zweck der Pflege der deutschen militärischen Tradition dienen, gleichgültig ob derartige Organisationen oder Gruppen vorgeblich politischer,*

*erzieherischer, religiöser, gesellschaftlicher, sportlicher oder irgendwelcher anderer Natur sind, oder lediglich zur Erholung dienen sollen.*<sup>2</sup>

In seinen „Erinnerungen“ berichtet der frühere Verteidigungsminister Franz-Josef Strauß, dass knapp drei Wochen nach dem Ausbruch des Korea-Kriegs, am 13. Juli 1950, der amerikanische Hochkommissar John McCloy einen handverlesenen Kreis von Unionspolitikern -Fritz Schäffer, Heinrich von Brentano, Kurt-Georg Kiesinger, Theodor Blank und Strauß selbst- eingeladen hatte und sie in einem thematischen Gespräch fragte : *„Meine Herren, sind Sie bereit, wiederaufzurüsten und wenn ja, unter welchen Bedingungen?“*<sup>3</sup>

Der junge Strauß antwortete ihm mit einer Chronik in eigener Sache:

*„Ich war 17 Jahre alt, als das 1000jährige Reich kam. Ich war 29 Jahre alt, als das 1000jährige Reich vorbei war. Da war ich 1017 Jahre alt. Noch während des Kriegs habe ich eine Rede Ihres Präsidenten gehört, aus der mir sinngemäß ein*

---

<sup>2</sup> Amtsblatt des Kontrollrats in Deutschland, Nr. 1 vom 29. Oktober 1945, S. 8

<sup>3</sup> Erinnerungen, Franz Josef Strauß, Berlin, S. 269 f.



*besonderer Satz in Erinnerung ist: ‚Wir sind nicht gekommen, die Deutschen zu unterdrücken, wir kommen auch nicht als Befreier, aber wir werden die Deutschen von einer Last befreien bis zum Ende ihrer Geschichte, von der Last, ein Gewehr zu tragen.‘ Als Sie uns eben gefragt haben, Herr Hochkommissar, ob die Deutschen wieder bereit sind zu rüsten, da ist mir schlagartig diese Rede Roosevelts eingefallen. ... Dann weiß ich jetzt genau, wie alt ich bin: 17 Jahre plus 1000 Jahre plus den Rest der Menschheitsgeschichte ... Da hat McCloy gelacht und gesagt: „So schnell ändern sich die Maßstäbe.“*

Wie alles weiterging ist bekannt:

Strauß baute die Bundeswehr auf, erst als Parlamentarier, dann als Minister, und machte aus ihr eine der modernsten und freiheitlichsten Armeen der Welt. Heute weiß man, dass der Generalstab der US-Army ab 1950 sicher mit einem 3. Weltkrieg für die allernächsten Jahre rechnete und dass die Sowjets dann wegen ihrer Bodenstärke von 173 Divisionen in Europa (USA: 9

Divisionen; Britisches Empire: 8 Divisionen) innerhalb von 60 Tagen das faktisch unverteidigte Westeuropa bis zu den Pyrenäen aufrollen würden. Die Rückeroberung der Welt wäre nach den Überlegungen der Joint Chiefs of Staff überhaupt nur noch durch eine nukleare Gegenoffensive auf sowjetische Industrie- und Bevölkerungszentren möglich gewesen. Als von den USA in der Bedrängnis des Jahres 1950 zum ersten Mal ein „deutscher Verteidigungsbeitrag“ angedacht wurde, stellte Strauß unmissverständlich klar, dass an eine „German-Fremdenlegion“ als Kanonenfutter der USA nicht zu denken war, sondern nur an deutsche Streitkräfte in normaler militärischer Gliederung und – entgegen jeder alliierten Vorbehalte – bei absolut gleichberechtigter Mitgliedschaft im neu gegründeten Nordatlantikpakt. Der deutsche Gesetzgeber stimmte nach dem Scheitern der EVG den Beitritten in die NATO und die WEU am 24. März 1955 zu und regelte die Aufstellung von Streitkräften dann durch Gesetz vom 19. März 1956. So geschah es und nur dadurch wurde dem Schrecken der Sowjetmacht in Westeuropa ein Gleichgewicht gegenübergestellt, das - bis Gorbatschow kam - unsere Lebensversicherung war.

Die Bundeswehr kann von sich sagen, dass sie an diesem Erfolg maßgeblich beteiligt war.

Auf der anderen Seite waren - so Strauß - mit der Wandlung zur atomaren Abschreckung alle Gesetze der bisherigen Kriegsführung praktisch außer Kraft gesetzt.

Die moderne Armee war nach seiner Lektion eine – so wörtlich - „nukleare Kriegsverbotschule“. In seinem Gespräch mit dem sowjetischen Generalsekretär Michail Gorbatschow am 29. Dezember 1987 in Moskau sagte Strauß wörtlich, dass er seit einem Informationsgespräch im Pentagon im Jahr 1962 über das Kriegsbild im atomaren Zeitalter die Überzeugung hatte, dass die Erde nach einem solchen Kriege nicht mehr bewohnbar sei. Er mache sich sehr stark für die These: „ Ein Krieg ist nicht mehr denkbar. Ein Krieg ist nicht mehr kalkulierbar. Ein Krieg ist nicht mehr führbar. Jeder Krieg entgleitet der Kontrolle.“<sup>4</sup> Mit dem Gewicht der CSU verhinderte Strauß in den 60er Jahren die Beteiligung auch nur einer Sanitätskompanie der Bundeswehr am Vietnamkrieg, die Bundeskanzler Erhard dem US-Präsidenten Johnson

---

<sup>4</sup> Bericht des Bayerischen Ministerpräsidenten über seine Moskau-Reise am 12. Januar 1988 von der CDU/CSU-Bundestagsfraktion, in: Strauß in Moskau, Percha 1988, S. 59

bereits zugesagt hatte. Ebenso den geplanten Einsatz deutscher Soldaten unter UNO-Kommando in Zypern. Kein Verteidigungsminister der SPD der alten Bundesrepublik, weder Helmut Schmidt noch Georg Leber noch Hans Apel, haben diesen von ihm gezeichneten Weg im Grundsatz verlassen. Erst die Beteiligung der Bundeswehr an der Bombardierung Belgrads unter der Federführung Joschka Fischers im Jahr 1999 und die folgenschwere Eröffnung des Verteidigungsministers Struck zur Rechtfertigung der Verlegung und Einschaltung der Bundeswehr, dass Deutschland im afghanischen Bürgerkrieg „am Hindukusch“ verteidigt werde, hat eine neue Seite in der deutschen Verteidigungspolitik aufgeschlagen.

Bei Strauß hat es noch geheißen:

*„Dass wir selbst anfangen könnten stand niemals auch nur ansatzweise zur Debatte – ein Blick ins Grundgesetz, Art. 87a, genügt um dies zu verdeutlichen.“<sup>5</sup>*

---

<sup>5</sup> Erinnerungen, S. 69

Im geltenden Verfassungsrecht beruht Art. 87a GG auf einer Verfassungsänderung im Jahre 1968. Ausweislich des Berichts des Rechtsausschusses war es die Absicht des verfassungsändernden Gesetzgebers, mit Art. 87a – abgesehen vom Fall der Katastrophenhilfe (Art. 35 Abs. 2, 3 GG) – die zulässigen Einsätze der Streitkräfte in einer Verfassungsbestimmung zusammenzufassen und damit eine abschließende Regelung zu treffen.

Art. 87a GG lautet:

*(1) Der Bund stellt Streitkräfte zur Verteidigung auf. 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) Die Streitkräfte haben im Verteidigungsfalle und im Spannungsfalle die Befugnis, zivile Objekte zu schützen und Aufgaben der Verkehrsregelung wahrzunehmen, soweit dies zur Erfüllung ihres Verteidigungsauftrages erforderlich ist. Außerdem*

*kann den Streitkräften im Verteidigungsfalle und im Spannungsfalle der Schutz ziviler Objekte auch zur Unterstützung polizeilicher Maßnahmen übertragen werden; die Streitkräfte wirken dabei mit den zuständigen Behörden zusammen.*

*(4) 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. Der Einsatz von Streitkräften ist einzustellen, wenn der Bundestag oder der Bundesrat es verlangen.*

Das BVerfG hat dazu durch Urteil vom 13. April 1978 zur Wehrpflichtnovelle eindeutig festgestellt, dass

*„damit [nämlich der Aufstellung von Streitkräften] (...) im Einklang mit dem bereits in Art. 26 Abs. 1 GG enthaltenen Verbot des Angriffskrieges der eindeutige und unmißverständliche Wille des Verfassungsgebers zum Ausdruck gebracht wird, daß die Streitkräfte der Verteidigung gegen bewaffnete Angriffe dienen sollen.“<sup>6</sup>*

### **Souveränität**

Mit dem Begriff der „äußeren“ bzw. völkerrechtlichen Souveränität bezeichnet man die Fähigkeit des Staates, nach außen und unabhängig von anderen Staaten im Rahmen und nach Maßgabe des Völkerrechts zu handeln.

Aus Sicht der Bundesrepublik Deutschland war damit insbesondere auch die Unabhängigkeit von den vorbehaltenen Rechten der Siegermächte gemeint.

Nach Abschluss des Zwei-Plus-Vier-Vertrages, unterzeichnet am 12. September 1990, waren die „Siegermächte“ damit einverstanden, dass in Deutschland

---

<sup>6</sup> Urteil des BVerfG vom 13. April 1978 = BVerfGE 48, 127 (160) – Wehrpflichtnovelle.

die Einheit der deutschen Staatsgewalt wieder hergestellt und eine homogene Rechts- und Kompetenzordnung geschaffen wurde. Daher besteht der Grundsatz der Nichteinmischung eines anderen Staates in die inneren Angelegenheiten der Bundesrepublik Deutschland (Interventionsverbot) nunmehr auch für das wiedervereinigte Deutschland.

Auch das Prinzip der souveränen Gleichheit aller Mitglieder der Vereinten Nationen (Art. 2 Nr. 1 UN-Charta) gilt damit in vollem Umfang für sie. Die Feindstaatenklausel wie sie in den Artikeln 53 und 107 der UN-Charta bis zum heutigen Tage enthalten ist, ist ein sichtbarer Ausdruck der vormals beschränkten Souveränität der Bundesrepublik Deutschland. Völlig zu Recht unterstütze die Bundesrepublik den UN-Generalsekretär in seinem Bemühen, die zwischenzeitlich allseits als obsolet angesehene Feindstaatenklausel aus der UN-Charta zu streichen.

#### Artikel 53

*„(1) Der Sicherheitsrat nimmt gegebenenfalls diese regionalen Abmachungen oder Einrichtungen zur*



*Durchführung von Zwangsmaßnahmen unter seiner Autorität in Anspruch. Ohne Ermächtigung des Sicherheitsrats dürfen Zwangsmaßnahmen auf Grund regionaler Abmachungen oder seitens regionaler Einrichtungen nicht ergriffen werden; ausgenommen sind Maßnahmen gegen einen Feindstaat im Sinne des Absatzes 2, soweit sie in Artikel 107 oder in regionalen, gegen die Wiederaufnahme der Angriffspolitik eines solchen Staates gerichteten Abmachungen vorgesehen sind; die Ausnahme gilt, bis der Organisation auf Ersuchen der beteiligten Regierungen die Aufgabe zugewiesen wird, neue Angriffe eines solchen Staates zu verhüten.*

*(2) Der Ausdruck "Feindstaat" in Absatz 1 bezeichnet jeden Staat, der während des Zweiten Weltkriegs Feind eines Unterzeichners dieser Charta war."*

Artikel 107

*„Maßnahmen, welche die hierfür verantwortlichen Regierungen als Folge des Zweiten Weltkriegs in*

*Bezug auf einen Staat ergreifen oder genehmigen, der während dieses Krieges Feind eines Unterzeichnerstaats dieser Charta war, werden durch diese Charta weder außer Kraft gesetzt noch untersagt.“*

Warum diese Klausel bisher noch nicht gestrichen wurde, ist eine für die Bundesrepublik Deutschland bisher offene gebliebene Frage. Alle UN-Mitglieder sind gleich – ein paar Hauptzahler der UN, Deutschland und Japan, sind ungleicher.

### **Bündnisloyalität**

Die Betrachtung der Bündnisloyalität wirft die Frage nach den Kapazitäten auf, die Deutschland als Ausdruck seiner Loyalität in das Bündnis einbringen kann und – juristisch entscheidend – einbringen darf. Politik darf im Rechtsstaat nicht alles, auch nicht die Parlamentspolitik. Dies führt zu den Grundlagen und Grenzen der Rolle der Bundeswehr nach dem GG. Wichtig ist in diesem

Zusammenhang der 1954<sup>7</sup> eingeführte und seit 1968<sup>8</sup> in seiner jetzigen Fassung gültige Art. 87a. Hiernach stellt

*„(1) Der Bund [...] Streitkräfte zur Verteidigung auf. 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. [...]“*

### **Die Bundeswehr ist eine Streitkraft zur Verteidigung.**

Die Bundeswehr ist eine Verteidigungsarmee. Dies ergibt bereits die unbefangene Lektüre der soeben zitierten Absätze des Art. 87a GG. In der rechtswissenschaftlichen Literatur wird zwar auch vertreten, dass diese Vorschrift nur den Einsatz der Streitkräfte im Inneren betrifft. Dass also die Bundeswehr im Inneren nur zur Verteidigung oder in den sonst geregelten Fällen eingesetzt werden darf. Diese Frage, hat das BVerfG jedoch bisher offen gelassen und die besseren Argumente sprechen dafür,

---

<sup>7</sup> Gesetz zur Ergänzung des GG v. 19.3.1956 (BGBl. I S. 111).

<sup>8</sup> Siebzehntes Gesetz zur Ergänzung des GG v. 24. 6. 1968 (BGBl. I S. 709).

Art. 87a Abs. 1, 2 GG als Grundsatznorm für den Einsatz der Bundeswehr auch bei Auslandseinsätzen zu sehen.

In der Ursprungsfassung des GG war Art. 87a GG gar nicht enthalten.

1954 scheiterte bekanntlich die EVG, die Europäische Verteidigungsgemeinschaft, die aus den Benelux-Ländern, Frankreich und Italien bestehen sollte und darauf abzielte eine integrierte europäische Armee zur Verteidigung aufzubauen. Art. 2 § 1 EVG-Vertrag stellte klar, dass „Die Gemeinschaft [...] ausschließlich der Verteidigung [dient]“.

Folglich hätte es auch deutscher Streitkräfte bedurft, die erst noch aufzustellen gewesen wären.

### **Japanische Verfassung**

Hat man sich den defensiven Charakter der Verteidigung nach dem Grundgesetz klargemacht, drängt sich ein Vergleich mit der japanischen Verfassung vom 3. Mai 1947 auf. Die japanischen „Self-Defence-Forces“ (SDF) und die Bundeswehr sind zum Ende des Kalten Krieges ausschließlich auf Landes- bzw. Bündnisverteidigung

(Bundesrepublik Deutschland) ausgerichtete Armeen gewesen.

Nach Art. 9 der Japanischen Verfassung

*„(1) [verzichtet das japanische Volk] In aufrichtigem Streben nach einem auf Gerechtigkeit und Ordnung gegründeten internationalen Frieden [...] für alle Zeiten auf den Krieg als ein souveränes Recht der Nation und die Androhung oder Ausübung von militärischer Gewalt als ein Mittel zur Regelung international Streitigkeiten.*

*(2) Zur Erreichung des Zwecks des Absatz 1 werden Land-, See- und Luftstreitkräfte sowie andere Kriegsmittel nicht unterhalten. Ein Kriegsführungsrecht des Staates wird nicht anerkannt.“*

Art. 9 der Japanischen Verfassung darf aber nicht so verstanden werden, dass Nippon auf eigene Streitkräfte zur Selbstverteidigung verzichten müsste. Die verfassungspolitische Diskussion in Japan dreht sich mehr darum, wie das Selbstverteidigungsrecht ausgeübt

werden darf. Die herrschende Ansicht besagt, dass zur Selbstverteidigung, nota bene nur hierzu, jede erforderliche Maßnahme ergriffen werden darf. Demzufolge darf eine Streitmacht zu Verteidigungszwecken unterhalten werden.

Aus deutscher Sicht ist daran interessant, dass die japanische Verfassung bekanntlich aus analogen historischen Gegebenheiten hervorging wie das Grundgesetz. Gleichwohl sind bis heute praktisch keine japanischen Streitkräfte außerhalb Japans stationiert<sup>9</sup>. Man wird nicht behaupten können, dass Japan deswegen kein geachtetes Mitglied der internationalen Gemeinschaft sei. Der Umstand, dass das japanische Militär heute eine beachtliche Stärke – ca. 240.000 Mann – erreicht hat, macht auch deutlich, dass man sich in Japan keinen

---

<sup>9</sup> Auszug aus WIKIPEDIA (<http://de.wikipedia.org/wiki/Selbstverteidigungsstreitkräfte>):

„Der erste Auslandseinsatz der Selbstverteidigungsstreitkräfte fand unter dem Mandat der UN 1992 statt. Die Truppen wurden nach Kambodscha entsandt, um dort die ersten freien Wahlen zu überwachen. Bereits 1991 hatten die Meeresselbstverteidigungsstreitkräfte nach dem Zweiten Golfkrieg Minenräumer in der wangan no yoake sakusen (湾岸の夜明け作戦, engl. Operation Gulf Dawn) in den Persischen Golf entsandt.

Der erste Auslandseinsatz ohne Mandat der Vereinten Nationen erfolgte 2004 im Irak. Eine öffentliche Debatte wurde in Japan durch den Vorwurf ausgelöst, dass die Selbstverteidigungsstreitkräfte durch die Betankung des Flugzeugträgers USS Kitty Hawk indirekt an den Kriegshandlungen im Irak teilgenommen hätten. Die japanischen Truppen im Irak wurden nach Beschluss der Regierung bis zum Ende 2008 vollständig abgezogen.

Auf der Grundlage des Antiterrorismusgesetzes von 2001 nahmen die Meeresselbstverteidigungsstreitkräfte mit Betankungsschiffen im Indischen Ozean auch an der Operation Enduring Freedom teil. Die Opposition verhinderte im Oberhaus eine Verlängerung des Gesetzes, und die Mission musste am 31. Oktober 2007 beendet werden. Eine Verlängerung des Gesetzes durch eine Zweidrittelmehrheit im Unterhaus und eine Wiederaufnahme des Einsatzes erreichte die Regierung im Januar 2008. Das neue Antiterrorismusgesetz und der Einsatz endeten im Januar 2010.“

idealistischen Illusionen über den Gehalt der japanischen „Friedensverfassung“ macht. Vielmehr zieht Japan seine militärische Stärke heute aus einer bewussten Konzentration auf die Verteidigung, also einer strikt defensiven Ausrichtung seiner Streitkräfte. Auch nach der am 17. Dezember 2013 verabschiedeten neuen Nationalen Sicherheitsstrategie steht die erforderliche Abschreckung von Bedrohungen, die Japan selbst erreichen können, im Fokus.

Die japanische SDF konzentrieren sich mit nahezu unveränderter Personalstärke sowie einer strikten Auslegung der Verfassung unvermindert weiter auf die Landesverteidigung. Nahezu alle Modernisierungsprozesse der letzten 20 Jahre waren hierauf ausgerichtet. Die neue nationale Sicherheitsstrategie will dies nur durch eine Verbesserung des Sicherheitsumfeldes in der asiatisch-pazifischen Region ergänzen.

Im Gegensatz zu Japan wurde bei der Bundeswehr – im Zuge der Entwicklung zu einer „Einsatzarmee“<sup>10</sup> – massiv Personal abgebaut, die Zahl schwerer Waffensysteme reduziert oder diese sogar ganz abgeschafft<sup>11</sup>, statt dessen verlegbare Ausrüstung beschafft sowie für den weltweiten Einsatz kleinere Verbände geschaffen.

### **Wie definiert das Grundgesetz „Verteidigung“**

Das BVerfG hat die in der Literatur kontrovers diskutierte Frage, wie der Begriff der Verteidigung i. S. d. Art. 87a Abs. 1 auszulegen ist, ausdrücklich offengelassen.

Individuelle Selbstverteidigung im Sinne des Völkerrechts  
Im ersten Zugriff fällt der Blick auf Art. 115a GG der den sog. „Verteidigungsfall“ regelt und legaldefiniert. Der Verteidigungsfall ist danach ein Angriff auf das Bundesgebiet mit Waffengewalt. Wird der

---

<sup>10</sup> Bundesministerium der Verteidigung (2013): Die Neuausrichtung der Bundeswehr: Nationale Interessen wahren – Internationale Verantwortung übernehmen – Sicherheit gemeinsam gestalten.

<sup>11</sup> SDF 247.150 aktive Soldaten, Bundeswehr 185.000 Soldaten / SDF 777 Kampfpanzer, Bundeswehr 322 Kampfpanzer Leopard 2A6 / SDF 18 Unterseeboote, Bundeswehr 4 Unterseeboote Klasse U 212 A / SDF 12 Staffeln mit Jagdflugzeugen, Bundeswehr 8 Staffeln mit Jagdflugzeugen (4 Eurofighter, je 2 Tornado IDS und Eurofighter). Quelle: Deutscher Bundestag – Wissenschaftlicher Dienst WD 2-3000-096/14.



Verteidigungsfall festgestellt, ist Deutschland im Krieg.  
Aber nur dann. Wirklich nur dann?

Von „Krieg“ könne man „umgangssprachlich“ auch in Afghanistan reden, sagte ein ehemaliger Verteidigungsminister im Rahmen des ISAF-Einsatzes am 4. April 2010.

Diese Aussage ist problematisch und erhellend zugleich. Problematisch, weil der Verteidigungsfall gem. Art. 115a GG sicher nicht vorlag. Deutschland wurde nicht angegriffen und auch im Übrigen bestand keine Verteidigungslage mit Blick auf Afghanistan mehr. Vor allem aber ist sie erhellend. Sie zeigt, in was für eine Situation wir uns dort begeben haben. Eine Aktivität, die unsere Verfassungslage in nichts entspricht. Wenn das ein „Krieg“ war, hätten wir uns nicht beteiligen gedurft.

Hinzu kommt dass der „Angriffskrieg“ völkerrechtlich spätestens mit der UN-Charta vom 26. Juni 1945 kein erlaubtes Ziel der Politik mehr darstellt. Es gilt das Gewaltverbot nach Art. 2 Ziff. 4 UN-Charta. Gleiches gilt für das GG, wie Art. 25<sup>12</sup> und 26<sup>13</sup> belegen.

---

<sup>12</sup> Artikel 25:

Die allgemeinen Regeln des Völkerrechtes sind Bestandteil des Bundesrechtes. Sie gehen den Gesetzen vor und erzeugen Rechte und Pflichten unmittelbar für die Bewohner des Bundesgebietes.

<sup>13</sup> Artikel 26

Aber wieder zurück zur Frage was „Verteidigung“ bedeutet bzw. wozu die Bundeswehr eingesetzt werden darf. Ist es wirklich fernliegend, Es liegt doch nahe, dass mit dem Fall der „Verteidigung“ in Art. 87a der „Verteidigungsfall“ in Art. 115a gemeint ist? Der Bund stellt Streitkräfte zur Verteidigung auf – die Streitkräfte werden tätig, wenn der Verteidigungsfall gegeben ist. Dessen Ausrufung bedarf folgender Voraussetzungen: Der Begriff des Verteidigungsfalls kennt keinen historischen Vorläufer, gebräuchlich war vielmehr der Terminus „Krieg“. So bestimmte Art. 11 Abs. 1 Satz 2 der Reichsverfassung von 1871 (RV):

*„Der Kaiser hat das Reich völkerrechtlich zu vertreten, im Namen des Reichs Krieg zu erklären und Frieden zu schließen, Bündnisse und andere Verträge mit fremden Staaten einzugehen, Gesandte zu beglaubigen und zu empfangen.“*

Und Abs. 2

*„Zur Erklärung des Kriegs im Namen des Reichs ist die Zustimmung des Bundesrates erforderlich, es*

---

(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.

(2) Zur Kriegsführung bestimmte Waffen dürfen nur mit Genehmigung der Bundesregierung hergestellt, befördert und in Verkehr gebracht werden. Das Nähere regelt ein Bundesgesetz.

*sei denn, daß ein Angriff auf das Bundesgebiet oder dessen Küsten erfolgt.“*

Auch für den „inneren Notstand“ wurde der Kriegsbegriff verwendet. Art. 68 Satz 1 RV:

*„Der Kaiser kann, wenn die öffentliche Sicherheit in dem Bundesgebiete bedroht ist, einen jeden Teil desselben in Kriegszustand erklären“*

Auch die Weimarer Reichsverfassung vom 11. August 1919 verwendete noch den Kriegsbegriff. Art. 45 Abs. 2:

*„Kriegserklärung und Friedensschluss erfolgen durch Reichsgesetz“*

1956 erhielt dann der Verteidigungsfall Einzug in das GG durch die damals eingefügte „Wehrverfassung“, die auch die Aufstellung der Streitkräfte zur Verteidigung regelte.

Das Deutschland des Grundgesetzes kennt die Beteiligung an Kriegen nur noch in der Form der Landesverteidigung in einem Bündnis.

**Art. 87a a.F. Er lautete:**

*„(1) Die Feststellung, daß der Verteidigungsfall eingetreten ist, trifft der Bundestag. 2 Sein Beschluß wird vom Bundespräsidenten verkündet.*

(2) [...]

(3) *Der Bundespräsident darf völkerrechtliche Erklärungen über das Bestehen des Verteidigungsfalles erst nach Verkündung abgeben.*

(4) *Über den Friedensschluß wird durch Bundesgesetz entschieden.“*

Das BVerfG stellt hierzu mit Urteil vom 12. Juli 1994 in seiner Out-of-area-Einsätze Entscheidung klar:

*„Erst eine gemäß Art. 59a Abs. 1 GG grundsätzlich vom Bundestag zu treffende Feststellung des „Verteidigungsfalls“ sollte die rechtliche Voraussetzung schaffen, die vom Bund zur Verteidigung aufgestellten Streitkräfte (Art. 87a GG) einzusetzen“*

Der „Verteidigungsfall“ i.S.d. Art. 59a war unbestritten der Fall der Verteidigung nach Art. 87a.<sup>14</sup>

Er war nach der Vorstellung des verfassungsändernden Gesetzgebers

---

<sup>14</sup> Hillgruber, UC GG, 2. Aufl. 2002, Art. 87a GG Rdn. 19.

*„z.B. gegeben, wenn die Bundesrepublik Deutschland angegriffen werde, wenn eine Bündnisverpflichtung die Verteidigung notwendig mache, sei es eine automatische Verpflichtung aufgrund der WEU, sei es eine NATO-Verpflichtung“.*<sup>15</sup>

Mit der sogenannten Notstandsverfassung hat der verfassungsändernde Gesetzgeber mit Gesetz vom 24. Juni 1968<sup>16</sup> Art. 59a GG aufgehoben und Art. 115a GG mit seiner bis heute gültigen Legaldefinition des „Verteidigungsfalls“ eingefügt. Dafür, dass von dem unbestrittenen wehrverfassungsrechtlichen Grundsatz abgewichen werden sollte, Verteidigungseinsätze der Bundeswehr von einer Feststellung des Verteidigungsfalles abhängig zu machen, ist nichts ersichtlich.

---

<sup>15</sup> So – unwidersprochen – der Vorsitzender des Verteidigungsausschusses und stellv. Mitglied des RechtsA R. Jäger, BT-Rechtausschuss, 107. Sitzung v. 8. 2. 1956, Prot., S. 34; und S. 35: „Der Verteidigungsausschuß habe die Formulierung nach allen Seiten hin überlegt, und zwar nach Rücksprache mit dem Verteidigungsministerium und auch mit dem Auswärtigen Amt, um den völkerrechtlichen Verpflichtungen zu genügen.“, zitiert nach Hillgruber, Art. 87a Rdn. 19. Den Bündnisfall als Verteidigungsfall schließt auch der Ausschuss für Rechtswesen und Verfassungsrecht in seiner Gesetzesbegründung mit ein, vgl. BT-Drs. 2/2150 S. 4 oben.

<sup>16</sup> BGBl. I S. 709.

**Die Frage bleibt: Warum haben wir dann Soldaten nach Afghanistan schicken können?**

**In der Out-of-area-Einsätze Entscheidung vom 12. Juli 1994 – gefasst mit 4 zu 4 Richterstimmen – kam es zu einer weitreichenden sicherheitspolitischen Schwerpunktverlagerung, wonach**

***„die Feststellung des Verteidigungsfalls nach Art. 115a Abs. 1 GG [...] nicht Voraussetzung für jeden Verteidigungseinsatz der Bundeswehr [ist].“<sup>17</sup>***

Damit hat das BVerfG erstmalig die Konnexität von „Verteidigungsfall“ und „Fall der Verteidigung“ aufgehoben. Der wissenschaftliche Dienst des Deutschen Bundestages sieht in diesem Verfassungsgerichtsurteil, das den Weg zur Auslandseinsätze der Bundeswehr ebnete, ein wichtiges auslösendes Moment dafür,

*„dass die Bundeswehr beginnen konnte, sich unter Berücksichtigung neuer sicherheitspolitischer Herausforderungen und in dem Gefühl, ausschließlich von Freunden umgeben zu sein, von einer starren Verteidigungsarmee des Kalten*

---

<sup>17</sup> BVerfG, Urteil vom 12. Juli 1994 = BVerfGE 90, 286 (385 f.) – Out-of-area-Einsätze.

*Krieges zu einer modernen Einsatzarmee des 21. Jahrhunderts zu entwickeln.“<sup>18</sup>*

Die Literatur ist dem - zu Recht - nicht vollständig gefolgt.<sup>19</sup>

Der verfassungsändernde Gesetzgeber hat 1968 ganz bewusst den alten weit verstandenen Verteidigungsfall von 1954 abgeschafft und einen neuen engen Verteidigungsfall in die Verfassung geschrieben. Es gab damals nämlich auch den Vorschlag, in Art. 115a GG den „Zustand äußerer Gefahr“ zu regeln, in dem das Bundesgebiet mit Waffengewalt angegriffen wird oder ein solcher Angriff droht, und davon getrennt den „Verteidigungsfall“ vorzusehen, der nicht zugleich einen Zustand äußerer Gefahr umfasst<sup>20</sup>. Es wurde dabei auch darauf hingewiesen, dass

*„ein Bedürfnis dafür in Betracht kommen [kann] im sogenannten Bündnisfall, das ist der Fall, in dem ein mit der Bundesrepublik Deutschland vertraglich zur gegenseitigen Verteidigungshilfe verbündeter Staat angegriffen wird, ohne daß gleichzeitig ein*

---

<sup>18</sup> Deutscher Bundestag – Wissenschaftlicher Dienst WD 2-3000-096/14.

<sup>19</sup> Verteidigungsfall gem. Art. 115a I GG mit Fall der Verteidigung gem. Art. 87a GG gleichsetzend *Dürig*, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 87a [1971], Rdnr. 22.; *Arndt*, DÖV 1992, S. 618 (618 f.); *Bähr*, ZRP 1994, S. 97 (100); *Fuchs*, Die Entscheidung über Krieg und Frieden nach deutschem Verfassungsrecht, 1984, S. 337 ff.; *Bartke*, Der Verteidigungsauftrag der Bundeswehr, 1991, S. 67 ff.

<sup>20</sup> Vgl. die Begründung in der Kabinettsvorlage zum Entwurf BT-Drs. 5/1879, zitiert nach BVerfGE 90, 286 (296 f.).

*Angriff auf das Bundesgebiet droht oder erfolgt, oder im Fall einer sonstigen Verteidigungshilfe, z.B. aufgrund eines Beschlusses der Vereinten Nationen bei einem bewaffneten Angriff auf ein neutrales Land.“<sup>21</sup>*

In der abschließenden Kabinettsberatung am 10. März 1967 konnte ein Bundesminister sich aber nicht vorstellen, dass der Bündnisfall nicht gleichzeitig einen drohenden Angriff auf das Bundesgebiet darstellt, ein anderer Sitzungsteilnehmer meinte die Unterscheidung sei der Öffentlichkeit schwer verständlich zu machen und wollte ein Hinweis auf den Vietnam-Konflikt vermeiden<sup>22</sup>. So wurde die gerade beschriebene getrennte Regelung von „Verteidigungsfall“ und „Zustand äußerer Gefahr“ verworfen. Wem das nicht gefällt, der muss das GG erneut ändern. Man kann aber nicht einfach – wie das Bundesverfassungsgericht – etwas in die Verfassung lesen, was dort nicht enthalten ist. Und dass das so ist, hat auch seinen guten Grund: Die Notwendigkeit, jedes Mal wenn die Bundeswehr zur Verteidigung eingesetzt werden soll den Verteidigungsfall feststellen zu müssen,

---

<sup>21</sup> Zitiert nach BVerfG, Urt. vom 12. Juli 1994 = BVerfGE 90, 286 (297) – Out-of-area-Einsätze.

<sup>22</sup> Vgl. BVerfG, Urteil vom 12. Juli 1994 = BVerfGE 90, 286 (297) – Out-of-area-Einsätze.



sorgt dafür, dass das Bewusstsein dafür nicht verloren geht, was unsere Streitkräfte eigentlich sind: Eine Verteidigungsarmee!

Insofern ist festzuhalten, dass Verteidigungseinsätze der Bundeswehr nicht nur von einem qualifizierten Parlamentsbeschluss abhängig, sondern materiellrechtlich nur bei einem bewaffneten Angriff auf das Bundesgebiet rechtmäßig sind.

**Einsatz der Streitkräfte zur Verteidigung im Rahmen eines Systems kollektiver Sicherheit im engeren Sinne // UN-Sicherheitsratsmandat //**

Wie verhält es sich aber mit dem Einsatz der Bundeswehr im Rahmen der Vereinten Nationen?

Als jüngstes Beispiel mag der Libyen-Einsatz dienen. Derartige Einsätze sind eindeutig keine Einsätze zur Landesverteidigung, können also nicht auf Art. 87a GG gestützt werden. Nach der Rechtsprechung des BVerfG dient Art. 24 Abs. 2 GG als rechtliche Grundlage dafür, dass die Bundeswehr sich an der Durchführung von Beschlüssen des UN-Sicherheitsrates beteiligen darf. Die Frage, ob ein Einsatz im Rahmen eines UNO-Mandats

auch Verteidigung i. S. d. Art. 87a GG sein kann,<sup>23</sup> sei nicht entscheidend.

*„Art. 87a GG steht der Anwendung des Art. 24 Abs. 2 GG als verfassungsrechtliche Grundlage für den Einsatz bewaffneter Streitkräfte im Rahmen eines Systems gegenseitiger kollektiver Sicherheit nicht entgegen.“<sup>24</sup>*

Art. 24 Abs. 2 GG lautet:

*„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.“*

Neben dem scharfen Arsenal an Zwangsmaßnahmen aufgrund der Art. 39 ff. UN-Charta soll Art. 24 Abs. 2 GG auch eine Beteiligung der Bundeswehr an „friedenserhaltenden“ Maßnahmen ermöglichen, bekannt als „Blauhelm-Einsätze“, die allerdings nur mit Zustimmung des jeweiligen Staates auf dessen

---

<sup>23</sup> Seit BVerfG, Urteil vom 12. Juli 1994 = BVerfGE 90, 286 (345 ff.) – Out-of-area-Einsätze.

<sup>24</sup> BVerfG, Urteil vom 12. Juli 1994 = BVerfGE 90, 286 (355) – Out-of-area-Einsätze.

Staatsgebiet durchgeführt werden dürfen. Auch die heftig umstrittene Beteiligung Deutschlands an der von der UNO autorisierten, aber von der NATO und der WEU durchgeführten Überwachung des Waffen- und Handelsembargos gegenüber Jugoslawien in der Adria sowie der Überwachung des Flugverbots über Bosnien-Herzegowina durch einen NATO-geführten AWACS-Verband, der KFOR und der ISAF-Einsatz wurden jeweils auf Art. 24 Abs. 2 GG gestützt.

### **Kann das richtig sein?**

Zur Erinnerung: In Art. 87a Abs. 2 GG steht:

*„Außer zur Verteidigung dürfen die Streitkräfte nur eingesetzt werden, soweit dieses Grundgesetz es ausdrücklich zulässt.“*

Diese Einsätze waren kein Fall der „Verteidigung“. Die mit knapper Mehrheit geänderte Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts meint, dass das GG die Beteiligung deutscher Soldaten an kollektiven Maßnahmen der UN ausdrücklich zulassen würde, da sich der Bund nach Art. 24 Abs. 2 GG einem System

gegenseitiger kollektiver Sicherheit einordnen kann, zur Wahrung des Friedens.

Der von Beginn an in der Verfassung befindliche Art. 24 Abs. 2 habe durch Schaffung der Bundeswehr eine militärische Bedeutungserweiterung erfahren, die auch der 1968 eingeführte Art. 87a Abs. 2 nicht nachträglich habe verändern wollen.

Richtig an dieser Argumentation ist allein, dass Art. 24 Abs. 2 GG schon von Beginn an Bestandteil des GG war und die militärische Komponente des kollektiven Sicherheitssystems, was Deutschland angeht, in der Tat noch nicht vorhanden war. Im Zentrum der Überlegung der politischen Debatte vor Erlass des GG stand daher, dass Deutschland eines militärischen Schutzes bedurfte, den es sich selbst nicht gewähren konnte.

Ich darf aus dem Bericht über den Verfassungskonvent auf Herrenchiemsee vom 10. bis 23. August 1948 zitieren:

*„Das deutsche Volk ist gewillt, künftighin auf den Krieg als Mittel der Politik zu verzichten und hieraus die Folgerungen zu ziehen. Um aber nicht wehrlos fremder Gewalt preisgegeben zu sein, bedarf es der Aufnahme des Bundesgebiets in ein*

*System kollektiver Sicherheit, das ihm den Frieden gewährleistet.“*

Im Parlamentarischen Rat verlief die Debatte noch zurückhaltender<sup>25</sup>:

*„Vors. [Dr. v. Mangoldt]: Ich habe früher gegen den Abs. 2 [des Art. 24 GG] gewisse Bedenken gehabt. [...] Ein System kollektiver Sicherheit und der Beitritt dazu setzt bestimmte Verpflichtungen voraus, etwa die Gewährung eines Durchmarschrechts u.dgl. Man muß die Frage prüfen – und das wird die Aufgabe der Bundesregierung sein müssen –, ob wir überhaupt etwas derartiges machen können angesichts des Zustandes, in dem wir uns befinden, ob es nicht viel richtiger ist, sich in einer bestimmten Situation aus einem System gegenseitiger kollektiver Sicherheit herauszuhalten. [...]*

*Dr. Schmidt: Diese Bedenken erscheinen mir durchaus stichhaltig. Nur glaube ich, daß in unserer heutigen Situation die Faktoren auf der Haben-Seite sehr viel gewichtiger sind als die*

---

<sup>25</sup> Wortprotokoll der 12. Sitzung des Ausschusses für Grundsatzfragen des Parlamentarischen Rats am 15. Oktober 1948 in: Der Parlamentarische Rat, 1948-1949. Akten und Protokolle, Bd. 5/1, Dokument Nr. 15, S. 313 [327 f.]

*Faktoren auf der Soll-Seite. Wenn Deutschland in seinem heutigen Zustand absoluter Wehrlosigkeit einem System kollektiver Sicherheit beitrifft, dann kann uns ein solches System nur schützen. Daß man dabei auch Risiken übernehmen muß, ist klar.“*

Diese Betrachtungsweise kehrte sich aber doch 1956 mit Einfügung der Wehrverfassung nicht auf einmal ins Gegenteil. Die Bundeswehr wurde ausweislich schon durch Art. 87a a.F. 1956 zur „Verteidigung“ aufgestellt. Ein durch die Aufstellung der Bundeswehr theoretisch möglicher wehrrechtlicher Bedeutungswandel des Art. 24 Abs. 2 wurde mithin durch Einfügung des Art. 87a a.F. „ab ovo unterbunden“.<sup>26</sup>

Damit ist der Art. 24 Abs. 2 GG auch nicht sinnentleert. Im Gegenteil: Wie die Väter und Mütter des Grundgesetzes schon gesehen haben, ist die Beteiligung an einem System kollektiver Sicherheit nicht von der eigenen Bereitstellung von Streitkräften abhängig – aufgrund der aufgezeigten Historie konnte dies ja auch nicht der Fall sein. Vielmehr gibt es auch im Rahmen der UN ein breites

---

<sup>26</sup> Biner Kurt Wenkholm Bähr, ZRP 1994, S. 97 (103).

Feld nichtmilitärischer Konfliktbewältigungen, die Deutschland einbringen kann.

Wer an diesem Status etwas ändern wollte, hätte das GG ändern müssen. So konnte es geschehen, dass der Verteidigungsauftrag der Bundeswehr aus den Augen verloren wurde.

### **Weitere Probleme**

Nach der Rechtsprechung des BVerfG ermächtigt die parlamentarische Zustimmung zu einem völkerrechtlichen Vertrag außerdem zugleich die BReg, diesen in den Formen des Völkerrechts fortzuentwickeln. Relevant wurde diese Auffassung hinsichtlich des NATO-Vertrages vom 4. April 1949<sup>27</sup>, wonach dementsprechend auch dessen Fortentwicklung und Konkretisierung erlaubt sein soll.

Diese Fortentwicklungskompetenz ist freilich nicht grenzenlos. Für Deutschland zieht die erste Grenze schon Art. 24 Abs. 2 GG selbst.

*„Schon die tatbestandliche Formulierung des Art. 24 Abs. 2 GG schließt aus, dass die*

---

<sup>27</sup> BGBl. II 1955, S. 289.

*Bundesrepublik Deutschland sich in ein gegenseitiges kollektives System militärischer Sicherheit einordnet, welches nicht der Wahrung des Friedens dient (vgl. Randelzhofer, in: Maunz-Dürig, Grundgesetz, Art. 24 Abs. 2 Rn. 41; Stern, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Bd. I, 2. Aufl. 1984, S. 547 f.)“<sup>28</sup>*

Die zweite Grenze bildet das nationale Zustimmungsgesetz.

*„Denn das nach Maßgabe von Art. 59 Abs. 2 Satz 1 GG, Art. 24 Abs. 2 GG ergangene Zustimmungsgesetz zur Vertragsgrundlage eines Systems gegenseitiger kollektiver Sicherheit legt das Programm, vor allem den Zweck und den Anwendungsbereich dieses Systems fest.“ Das heißt aber auch, dass „Wesentliche Abweichungen von der Vertragsgrundlage oder die Identität des Vertrags betreffende Änderungen [...] deshalb von dem ursprünglichen Zustimmungsgesetz nicht mehr gedeckt [sind] (vgl. BVerfGE 58, 1 [37]; 68, 1*

---

<sup>28</sup> BVerfG, Urteil vom 3. Juli 2007 = BVerfGE 118, 244 (261) – Afghanistan-Einsatz.



[102]; 77, 170 [231]; 89, 155 [188]; 104, 151 [195]).<sup>29</sup>

Soweit so gut. Allerdings will das BVerfG der Bundesregierung erst dann in den Arm fallen können, wenn

*„gegen wesentliche Strukturentscheidungen des Vertragswerks verstößt und damit den Boden des dort festgelegten politischen Programms verlässt (vgl. BVerfGE 104, 151 [210]).“<sup>30</sup>*

Mag all das auf den ersten Blick noch nach vergleichsweise robusten Sicherungen ausschauen, kann man im Lichte der Entwicklung von der ursprünglichen Konzeption der NATO bis zu ihrem heutigen Selbstverständnis nur von einer krassen Fehlentwicklung sprechen, die das BVerfG zu verhindern nicht im Stande war.

Wahrung des Friedens- die Frage ist also, inwieweit die neuere Konzeption der NATO dieser ursprünglichen Strukturentscheidung der der ursprünglichen Konzeption

---

<sup>29</sup> BVerfG, Urteil vom 3. Juli 2007 = BVerfGE 118, 244 (259) – Afghanistan-Einsatz.

<sup>30</sup> BVerfG, Urteil vom 3. Juli 2007 = BVerfGE 118, 244 (260) – Afghanistan-Einsatz.

treu geblieben ist und wer reale Entscheidungskompetenz für Programmänderungen in den Händen hat.

### **Ursprüngliche Konzeption der NATO**

Die NATO bezweckt in erster Linie den Schutz gegen Angriffe „von außen“. Nach der Präambel des NATO-Vertrags bildet sie „ein Sicherheitssystem, in dem die Mitglieder ihre Bemühungen für die gemeinsame Verteidigung und für die Erhaltung des Friedens und der Sicherheit ... vereinigen“. Sie verfolgt dieses Ziel gem. Art 5 des NATO-Vertrages insbesondere dadurch, dass sie einem Angriff gegen eine der Vertragsparteien eine Bündnisverpflichtung entgegenstellt, nach der jede der Vertragsparteien einen solchen Angriff als gegen alle Vertragspartner gerichtet ansehen wird. Die Vertragsparteien nehmen für den Bündnisfall die in Art 51 UN-Charta genannten Rechte individueller oder kollektiver Selbstverteidigung in Anspruch. Damit war die NATO ursprünglich als klassisches Verteidigungsbündnis konzipiert, mit – und das muss an dieser Stelle betont

werden – regionaler Begrenzung auf das Gebiet des Nordatlantiks.<sup>31</sup> Nochmal Strauß:

*„Die innen- und außenpolitische Entscheidung für den Westen gehören untrennbar zusammen – so lange jedenfalls, als nicht nur die machtpolitische, sondern auch die ideologische und damit moralische Teilung der Welt und Europas fort dauert“.*<sup>32</sup>

Und:

*„Das Bündnis gibt uns Sicherheit nicht nur gegenüber Moskau, sondern auch vor Washington“.*<sup>33</sup>

## **Die neuere Konzeption der NATO**

Spätestens mit dem neuen Strategischen Konzept vom 24. April 1999, verabschiedet in Washington D.C., hat die NATO einen fundamentalen Bedeutungswandel

---

<sup>31</sup> BVerfG, Urteil vom 3. Juli 2007 = BVerfGE 118, 244 (263) – Afghanistan-Einsatz: *„Kern der Konzeption des NATO-Vertrags sind der gegenseitige Beistand im Fall eines bewaffneten Angriffs, die hierauf bezogene Konsultation sowie ein mit weit reichenden Implementierungsbefugnissen ausgestattetes Organ (vgl. BVerfGE 104, 151 [152]). Art. 5 des NATO-Vertrags regelt den Bündnisfall, das heißt den bewaffneten Angriff auf einen der Mitgliedstaaten, den die anderen Mitgliedstaaten als Angriff auf sie alle ansehen wollen und der völkerrechtlich eine Beistandspflicht auslöst, die die Mitgliedstaaten in eigener Verantwortung ausfüllen (vgl. Ipsen, Völkerrecht, 5. Aufl. 2004, § 60 Rn. 40). Andere militärische Einsätze regelt der NATO-Vertrag nicht ausdrücklich; damit ist die NATO von ihrem Grundansatz her ein klassisches Verteidigungsbündnis (vgl. Ipsen, a.a.O., § 60 Rn. 39 f.), dessen grundlegender Zweck der regionalen Friedenswahrung aber auch Krisenreaktionseinsätze erlaubt, ohne dass dadurch der Charakter als Verteidigungsbündnis in Frage gestellt würde (vgl. BVerfGE 90, 286 [349]; 104, 151 [211]).“*

<sup>32</sup> „Reden über das eigene Land“, München 1988, S. 106.

<sup>33</sup> A.a.O.

vollzogen. Den Kern dieser Metamorphose hat das BVerfG mit Urteil vom 3. Juli 2007 in der Entscheidung zum Afghanistaneinsatz treffend auf den Punkt gebracht<sup>34</sup>:

*„Entscheidende Neuerung dieses Konzepts ist die Option der NATO, in Reaktion auf neue Bedrohungsszenarien für die Sicherheit des euro-atlantischen Raums zukünftig auch nicht unter Art. 5 des NATO-Vertrags fallende Krisenreaktionseinsätze durchzuführen (Ziff. 31 des Konzepts<sup>35</sup>; vgl. bereits BVerfGE 104, 151 [160 ff.]).“*

Demzufolge besagt diese neue Konzeption, dass auch ohne Verteidigungslage und ohne Vorliegen einer Beistandspflicht militärische Gewalt optioniert ist, wenn ein Szenario wo auch immer als Bedrohungslage für den euro-atlantischen Raum bewertet wird.

---

<sup>34</sup> BVerfG, Urteil vom 3. Juli 2007 = BVerfGE 118, 244 – Afghanistan-Einsatz.

<sup>35</sup> Auszug Ziff. 31:

Konfliktverhütung Und Krisenbewältigung

Im Zuge ihrer Politik der Friedenserhaltung, der Kriegsverhütung und der Stärkung von Sicherheit und Stabilität und wie in den grundlegenden Sicherheitsaufgaben dargelegt, wird die NATO in Zusammenarbeit mit anderen Organisationen darum bemüht sein, Konflikte zu verhüten oder, sollte eine Krise auftreten, in Übereinstimmung mit dem Völkerrecht zu deren wirksamer Bewältigung beitragen, einschließlich durch die Möglichkeit der Durchführung von nicht unter Artikel 5 fallenden Krisenreaktionseinsätzen.“

Zur Erinnerung: Nach dem BVerfG ist die Kernkonzeption des NATO-Vertrags der gegenseitige Beistand im Fall eines bewaffneten Angriffs. Das war die Geschäftsgrundlage der Zustimmung des Bundestags zum NATO-Beitritt. Wenn die NATO jetzt hergeht und Krisenreaktionseinsätze wie in Afghanistan durchführt, die bewusst nicht unter Art. 5 NATO-Vertrag fallen, sondern der Befriedung eines Staates fernab des euro-atlantischen Raums dienen, dann frage ich mich, was dann überhaupt noch eine wesentliche Abweichung von der Vertragsgrundlage sein soll?

Das Bundesverfassungsgericht argumentiert in der Entscheidung zum Afghanistan-Einsatz hier so:

*„Dass die NATO einen Krisenreaktionseinsatz in Afghanistan und damit außerhalb ihres Bündnisgebiets führt, stellt keine Praxis dar, die über die Konzeption des Strategiekonzepts von 1999 hinausgeht. Denn aus diesem ergibt sich deutlich, dass von vornherein auch und gerade an Krisenreaktionseinsätze außerhalb des Bündnisgebiets gedacht war (vgl. Ziff. 53e, 56 und 59 des Konzepts). Dies ist, wie der Senat bereits*

*festgestellt hat, keine Überschreitung des Integrationsprogramms des NATO-Vertrags, soweit und solange der grundlegende Auftrag zur Sicherung des Friedens in der Region nicht verfehlt wird (vgl. BVerfGE 90, 286 [349]; 104, 151 [210 f.]).*

*3. Eine solche Lösung der NATO von ihrem regionalen Bezugsrahmen kann in dem ISAF-Einsatz in Afghanistan nicht gesehen werden. Denn dieser Einsatz ist ersichtlich darauf ausgerichtet, nicht allein der Sicherheit Afghanistans, sondern auch und gerade der Sicherheit des euro-atlantischen Raums auch vor künftigen Angriffen zu dienen.<sup>36</sup>*

### **Entgrenzung des Friedensbegriffs**

Hier wird zum einen der regionale Bezugsrahmen der NATO ins Unendliche ausgedehnt. Es ist schwer nachvollziehbar, den Einsatz der Aufklärungstornados über Afghanistan als noch von der friedenswahrenden Zweckbestimmung des NATO-Vertrags, dessen strikte Einhaltung das GG ausdrücklich gebietet, gedeckt

---

<sup>36</sup> BVerfG, Urteil vom 3. Juli 2007 = BVerfGE 118, 244 (266) – Afghanistan-Einsatz.

anzusehen – auch wenn das Motto nun „mehr Verantwortung in der Welt“ lauten sollte.

Im besagten „Afghanistan-Einsatz-Verfahren“ beschränkte sich das Gericht zunächst auf den Hinweis, dass

*„der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen die Situation in Afghanistan seit der Erteilung des ursprünglichen ISAF-Mandats mit der Resolution 1386 (2001) bis hin zur Resolution 1707 (2006), mit der das ISAF-Mandat zuletzt bis zum 13. Oktober 2007 verlängert wurde, fortlaufend als Bedrohung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit im Sinne von Art. 39 der Satzung der Vereinten Nationen angesehen“<sup>37</sup>*

habe. Auch meint das Gericht, trennscharf zwischen der auf das kollektive Selbstverteidigungsrecht nach Art. 51 UN-Charta gestützten Operation „Enduring Freedom“ – eine den Einsatz rechtfertigende Verteidigungslage war freilich seit dem Sturz des Taliban-Regimes und der späteren Arbeitsaufnahme aller verfassungsmäßigen afghanischen Staatsorgane beendet – und dem auf Sicherheitsratsresolutionen aufbauenden ISAF-Einsatz unterscheiden zu können („getrennte Zwecksetzungen“,

---

<sup>37</sup> BVerfG, Urteil vom 3. Juli 2007 = BVerfGE 118, 244 (266 f.) – Afghanistan-Einsatz.

„unterschiedliche Rechtsgrundlage“ und „klar abgegrenzte Verantwortungssphären“). Zuletzt sah das BVerfG das Friedensgebot des Grundgesetzes erst dann verletzt, wenn

*„mit dem ISAF-Einsatz ein (...) systemrelevante(r) Transformationsprozess der NATO weg von der Friedenswahrung beleg(t)“*

werden könnte. Dies soll aber erst dann der Fall sein, wenn der ISAF-Einsatz insgesamt gegen das Völkerrecht verstoßen würde, was im Lichte der Legitimation durch Sicherheitsratsresolutionen nur dann in Betracht käme, wenn

*„die Operation Enduring Freedom in Afghanistan für sich genommen gegen das Völkerrecht verstieße und dies auf ISAF übergreifen könnte“<sup>38</sup>*

### **Der Nordatlantik reicht bis an den Hindukusch**

Überdies vermochte das BVerfG keinerlei Anhaltspunkte dafür zu erkennen, dass die Unterstützung des zivilen Wiederaufbaus in Afghanistan sich zu weit von der

---

<sup>38</sup> BVerfG, Urteil vom 3. Juli 2007 = BVerfGE 118, 244 (275) – Afghanistan-Einsatz.



unmittelbaren Sicherung des NATO-Bündnisgebietes entfernt habe.

*„Denn dieser Einsatz ist ersichtlich darauf ausgerichtet, nicht allein der Sicherheit Afghanistans, sondern auch und gerade der Sicherheit des euro-atlantischen Raums auch vor künftigen Angriffen zu dienen.“<sup>39</sup>*

Und weiter:

*„Die Sicherheitsinteressen des euro-atlantischen Bündnisses sollten dadurch gewahrt werden, dass von einem stabilen afghanischen Staatswesen in Zukunft keine aggressive und friedensstörende Politik zu erwarten ist, sei es durch eigenes aktives Handeln dieses Staates, sei es durch duldendes Unterlassen im Hinblick auf terroristische Bestrebungen auf dem Staatsgebiet.“<sup>40</sup>*

## **Automatische Zustimmung auch zu impliziten Vertragsänderungen**

---

<sup>39</sup> BVerfG, Urteil vom 3. Juli 2007 = BVerfGE 118, 244 (266) – Afghanistan-Einsatz.

<sup>40</sup> BVerfG, Urteil vom 3. Juli 2007 = BVerfGE 118, 244 (267) – Afghanistan-Einsatz.

Angeblich hat Deutschland mit der „Einordnung“ in ein System kollektiver Sicherheit auch bereits seine Zustimmung zu solchen Hoheitsrechtsbeschränkungen erteilt, die im Vertragstext nicht klar erwähnt sind, sondern sich – gleichsam zwischen den Zeilen – verstecken und typischerweise mit dem Beitritt zu einem System wie der NATO verbunden sein sollen. Hierunter fallen die Eingliederung von Bundeswehrsoldaten in integrierte Verbände und die Überlassung der militärischen Herrschaftsgewalt. Solcherlei „Einordnungen“ sollen dementsprechend auch keiner Zustimmung der Bundesrepublik Deutschland mehr bedürfen, deren Souveränität folglich entsprechend prekär ist.

### **Ermächtigung zur „Fortentwicklung“**

Das alles – ich deutete es bereits an – wird noch dadurch verschärft, dass allein die Zustimmung des Bundestages zum NATO-Beitritt am 6. Mai 1955 dafür ausreichen soll, der Bundesregierung im Rahmen der Organe des Sicherheitssystems die Rechtsmacht erteilt zu haben, die

vertraglichen Grundlagen auch ohne förmliche Vertragsänderung fortzuentwickeln.<sup>41</sup>

Mit meiner Kritik an diesen verfassungsrechtlichen Bewertungen bin ich nicht allein. Immerhin waren 4 von 8 Richtern (Richterin Limbach und die Richter Böckenförde, Kruis und Sommer) in der Grundsatzentscheidung zur Zulässigkeit zur Fortentwicklung der NATO nicht der Meinung, dass die Fortentwicklung der NATO noch vom ursprünglichen Zustimmungsgesetz umfasst ist. Auch ihnen ging sie aus Sicht des GG entschieden zu weit.

Ich zitiere wörtlich aus der Out-of-area-Einsätze Entscheidung vom 12. Juli 1994:<sup>42</sup>

*„Sowohl die NATO als auch die WEU sind gemäß den Gründungsverträgen Verteidigungsbündnisse. Sie richten sich mit dem Versprechen des gegenseitigen Beistands gegen bewaffnete Angriffe auf eines oder mehrere ihrer Mitglieder (Art. V des WEU- und Art. 5 des NATO-Vertrags). Die Übernahme von friedensichernden und friedenschaffenden Maßnahmen in Drittländern*

---

<sup>41</sup> BVerfG, Urteil vom 3. Juli 2007 = BVerfGE 118, 244 (259) – Afghanistan-Einsatz: *„Die parlamentarische Zustimmung zu einem völkerrechtlichen Vertrag ermächtigt daher zugleich die Regierung, diesen Vertrag in den Formen des Völkerrechts fortzuentwickeln, und das Vertragsgesetz enthält innerstaatlichen Anwendungsbefehl für die auf der Grundlage des Vertrags gefassten völkerrechtlichen Beschlüsse (vgl. BVerfGE 104, 151 [209]).“*

<sup>42</sup> BVerfG, Urteil vom 12. Juli 1994 = BVerfGE 90, 286 (372) – Out-of-area-Einsätze.

*unter der Ägide der Vereinten Nationen ist nicht als Aufgabe im Vertragstext angelegt. Derartige Missionen lassen sich auch nicht aus den Präambeln und ihren Zielbestimmungen rechtfertigen. Dort ist von dem Glauben an die Menschenrechte und der Entschlossenheit die Rede, im Interesse des internationalen Friedens und der internationalen Sicherheit einander Beistand zu leisten. Darin drückt sich jedoch nicht mehr als der selbstverständliche Wunsch aus, durch den militärischen Beistandspakt zum Wohle der Menschen und im Dienste des Friedens wirken zu wollen. Diese in ihren Konturen unscharfen Zielbestimmungen sind nicht geeignet, die Übernahme neuer Aufgaben jenseits der im Vertragstext ausdrücklich normierten Pflichten zu legitimieren.“*

Zudem sahen die Richter ein besonderes Problem darin, dass die Bundesregierung

*„durch ihr Zusammenwirken mit den Partnern von NATO und WEU den Vertrag gewissermaßen "auf Räder gesetzt" (Ress, Verfassungsrechtliche*

*Auswirkungen der Fortentwicklung völkerrechtlicher Verträge, in: Festschrift für Zeidler, 1987, S. 1175 ff. [1179]) und damit die Gefahr heraufbeschworen [hat], daß dessen Inhalt außerhalb der traditionellen Verfahrensweisen verbindlich modifiziert und so der Mitwirkung des Parlaments nach Art. 59 Abs. 2 Satz 1 GG entzogen wird. Denn sie hat eine dynamische Fortbildung der Verträge durch einverständliche Äußerungs- und Handlungsformen mit eingeleitet, die sich der eindeutigen rechtlichen Qualifikation entziehen und die Rechtsverbindlichkeit der neuen Aufgabe im Dunkeln lassen.“ (BVerfGE 90, 286 [373])*

Im Grunde genommen ist diesen Ausführungen nichts hinzuzufügen. Bedauerlich ist nur, dass sie sich nicht durchzusetzen vermochten.

### **Verringerte Kontrolldichte als Bumerang**

Zwischenzeitlich hat sich gezeigt, dass das BVerfG die Mindestsicherungen, die es im Jahr 2007 vorsah, in der

Verfassungswirklichkeit nicht ansatzweise zur Anwendung bringen konnte.

In der Entscheidung zum Afghanistaneinsatz vom 3. Juli 2007 blieb dem Gericht schlussendlich wegen der – ich hatte es bereits angedeutet – stark zurückgefahrenen Kontrolldichte nichts anderes übrig, als sich der Einschätzung anzuschließen, *„die Annahme eines Bezuges der innerafghanischen Sicherheit zur Sicherheit im euro-atlantischen Raum“* liege *„nicht außerhalb des Vertretbaren“*.

Ferner *„durften und dürfen“* die NATO-Verantwortlichen davon ausgehen, dass *„die Sicherung des zivilen Aufbaus Afghanistans auch einen unmittelbaren Beitrag zur eigenen Sicherheit im euro-atlantischen Raum“* leiste. Selbst einer völligen Entgrenzung des Sicherheitsbegriffs mit Blick auf das Bündnisgebiet stellt sich das Gericht nicht in den Weg, wenn es meint *„angesichts der heutigen Bedrohungslagen durch global agierende terroristische Netzwerke“* könnten *„Bedrohungen für die Sicherheit des Bündnisgebiets nicht mehr territorial eingegrenzt werden“*.<sup>43</sup>

---

<sup>43</sup> BVerfG, Urteil vom 3. Juli 2007 = BVerfGE 118, 244 (275) – Afghanistan-Einsatz.

## **Konstitutiver Parlamentsvorbehalt**

Wirksam ist dagegen der vom BVerfG eingezogene Parlamentsvorbehalt<sup>44</sup>, der verlangt, dass die Letztentscheidung innerhalb Deutschlands über den Einsatz der Streitkräfte an bewaffneten Einsätzen dem Bundestag vorbehalten bleibt. Damit kann der Bundestag immerhin über den konkreten Einsatz der Streitkräfte entscheiden im Sinne eines Ja oder Nein. Geht es doch um die Fragen der Fortentwicklung der NATO ist der Bundestag außen vor.

Die Herleitung des Parlamentsvorbehalts ist freilich verwegend: Da das BVerfG den Einsatz der Bundeswehr auf Art. 24 Abs. 2 GG stützt und dieser keine Zustimmung des Bundestages vorsieht, musste das Gericht den „Geist der Verfassung“ bemühen, um zum Parlamentsvorbehalt zu kommen. Richtig ist aber wie gezeigt, dass der Bundeswehreinsatz die Feststellung des

---

<sup>44</sup> BVerfG, Urt. vom 12. Juli 1994 = BVerfGE 90, 286 (381 ff.) – Out-of-area-Einsätze:

Das Grundgesetz ermächtigt den Bund, Streitkräfte zur Verteidigung aufzustellen und sich Systemen kollektiver Selbstverteidigung und gegenseitiger kollektiver Sicherheit 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 Zustimmung des Bundestages.

[...]

Bei Einsätzen bewaffneter Streitkräfte im Rahmen von Resolutionen des Sicherheitsrates ist die vorherige Zustimmung des Bundestages unabhängig davon erforderlich, ob den Streitkräften Zwangsbefugnisse nach Kapitel VII SVN eingeräumt sind und wie die Kommandostrukturen ausgestaltet sind.

[...]

Nicht der Zustimmung des Bundestages bedarf die Verwendung von Personal der Bundeswehr für Hilfsdienste und Hilfeleistungen im Ausland, sofern die Soldaten dabei nicht in bewaffnete Unternehmungen einbezogen sind.“

Verteidigungsfalls voraussetzt. Zuständig dafür ist der Bundestag. Der oben herbeigerufene Geist kann also in der Flasche bleiben.

### **Mehr Verantwortung in der Welt**

Meine Damen und Herren, lassen Sie mich zum Abschluss noch auf die in Deutschland geführte Diskussion, wie wir mehr Verantwortung in der Welt übernehmen könnten, eingehen. Diese Diskussion steht im Zusammenhang mit der vor allem völkerrechtlich geführten Debatte, ob bewaffnete militärische Eingriffe in fremden Staaten zum Schutz fremder Staatsangehöriger zusätzlich zum Vorliegen eines Verteidigungsfalles, also in erster Linie eine Notwehr- oder Nothilfelage mit der weiteren Begründung zulässig sein soll, diese erfolge zur Durchsetzung der „Menschenrechte“. Man nennt einen solchen Bruch des Gewaltverbots – also von Art. 2 Zif. 4 UN-Charta – „humanitäre Intervention“. Diejenigen Auffassungen im völkerrechtlichen Schrifttum, die die humanitäre als dritte Ausnahme vom Gewaltverbot ansehen, halte ich für die Wegbereiter der Kriege der Zukunft - Gleichsam die Fortsetzung der Moraldiktion mit



anderen Mitteln. Nicht umsonst hat der frühere US-Präsident, George W. Bush, seinen Irakkrieg als Kreuzzug bezeichnet. Dies alles ist mit dem verteidigungspolitischen Leitton des GG und damit auch mit demjenigen der Bundeswehr nicht vereinbar. Wer das will muss eine neue Verfassung schaffen.

Weder der Präambel noch dem Bekenntnis zu den Menschenrechten in Art. 1 Abs. 2 GG kann ein weltweiter militärischer „Verteidigungsauftrag“ Deutschlands entnommen werden durch den die Bundeswehr global zur Durchsetzung politischer definierter Rechte eingesetzt werden könnte. Das ist das Gegenteil des Verfassungsbefehls, dass die Wertorientierung der Bundesrepublik Deutschland in Europa und in der Welt durch Friedlichkeit bei der Konfliktlösung bestimmt sein soll. Die Bundeswehr wurde–auf der Basis historisch gesicherter Erfahrung –zur Landesverteidigung und nicht zum Moralexport gegründet,<sup>45</sup> das GG ist aus dem gleichen Grund hierfür nicht die taugliche Verfassung. Denn der entscheidende Wert, der leitend sein sollte, ist doch gerade die defensive Verfassung des wiedervereinigten Deutschlands und seiner Bundeswehr.

---

<sup>45</sup> Hillgruber, UC GG, 2. Aufl. 2002, Art. 87a GG, Rn.30g.

## **Bewertung und Ausblick**

Wir müssen den „Verteidigungsauftrag“ unserer Armee wieder vom Kopf auf die Füße stellen. Das bedeutet nicht, dass wir unsere Bündnisverpflichtungen innerhalb der NATO und unsere Rolle in der Welt ignorieren. Der Einsatz von mehr militärischer Gewalt ist für Deutschland kein Mittel, mehr Verantwortung in der Welt zu übernehmen. Die Umwidmung der Bundeswehr in eine Interventionsarmee war ein Tabubruch, der mit dem historischen und verfassungspolitischen Motivation des Grundgesetzes nicht übereinstimmt. Würde Fehlentwicklung im Rahmen einer noch zu schaffenden EU-Armee wiederholt, wären auch noch die Korrekturmechanismen des BVerfG ausgeschaltet. In diesem Fall wäre die Bevölkerung durch eine supranationale Organisation von einer nationalen Verfassungslage abgeschnitten, die ihr im Rechtsstaat der Bundesrepublik immer noch zur Verfügung steht.

Die Verfasser des Grundgesetzes haben aus einer Anordnung der Alliierten von einst, das Recht

Deutschlands auf Selbstbeschränkung in allen Bereichen des Militärischen gemacht. Dieses Recht wurde zu einem Privileg und hat den Aufbau der Bundeswehr zu einer Verteidigungsarmee nicht behindert, sondern gefördert und veredelt.

Wir sollten dieses Privileg nicht aufgeben.