



Schon 1948 hatte es im Parlamentarischen Rat, der – bestehend aus 65 Ländervertretern – am 1. September in Bonn zusammengetreten war und die Urfassung des Grundgesetzes formuliert hatte, Debatten um die Aufstellung und die Verwendung westdeutscher Streitkräfte gegeben. Die heftig und leidenschaftlich geführte Diskussion ging als »Kampf um den Wehrbeitrag« in die deutsche Zeitgeschichte ein. In den Jahren 1952 und 1953 sah sich das Bundesverfassungsgericht erstmals zur Beschäftigung mit Art. 24 Abs. 2 GG (»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«) und der Frage einer Verfassungsänderung oder -ergänzung gezwungen. Beinahe ausschließlich unter innenpolitischen Aspekten zog sich der gesellschaftliche Diskurs bis zur Verabschiedung der sogenannten Notstandsverfassung 1968 hin. Damals erhielt Art. 87a GG, der die Aufstellung sowie die Aufgaben der Streitkräfte regelt, seine heute gültige Fassung (vgl. Infokasten S. 156).

■ **Verfassungshistorische und verfassungsrechtliche Aspekte der Auslandseinsätze**

Die Diskussion um die Auslandseinsätze ist ohne die aus den Erfahrungen der Kaiserzeit, der Weimarer Republik und der Diktatur des »Dritten Reiches« gespeiste, diffuse Angst vor dem Einsatz der Streitkräfte im Innern nicht zu verstehen. Während der Inlandseinsatz sehr leidenschaftlich und intensiv in der gesamten Gesellschaft diskutiert wurde, führte die Debatte um die Auslandseinsätze nur ein verhältnismäßig kleiner Kreis von Politikern, Juristen und Soldaten. Für Letztere ging es in den frühen 1990er-Jahren vor allem darum, ob der soldatische Eid überhaupt Verwendungen unter dem blauen Helm der Vereinten Nationen (UN) umfasse. Viele Soldaten der älteren Generation hatten aus der Überzeugung heraus den Dienst aufgenommen, die Heimat und die Demokratie gegen den Feind aus dem Osten zu verteidigen. Sie hatten wenig Verständnis dafür, unter Umständen ihr Leben auch in Asien oder in Afrika einsetzen zu müssen. Es bereitete ihnen große Mühe, die Worte »treu zu dienen« und »das Recht und die Freiheit des deutschen Volkes tapfer zu verteidigen« mit den neuen Anforderungen in Einklang zu bringen.

Ohne dass bereits Streitkräfte aufgestellt waren, wurde die Bundesrepublik am 9. Mai 1955 in die NATO aufgenommen. Damit wurde die lange diskutierte Verfassungsergänzung notwendig, die mit der 2. Wehrnovelle vom 22. März 1956 Art. 87a GG in seiner Urfassung in das Grundgesetz einfügte. Damals lautete er: »Die zahlenmäßige Stärke der vom Bunde zur Verteidigung aufgestellten Streitkräfte und die Grundzüge ihrer Organisation müssen sich aus dem Haushaltsplan ergeben.« Der »Kampf um den Wehrbeitrag« schien entschieden; der Weg zur Gründung der Bundeswehr war geebnet.

Bereits in der ersten Fassung enthält Art. 87a GG zwei wesentliche Kriterien: 1. Die Streitkräfte dienen der Verteidigung, und 2. Über den Haushaltsplan kontrolliert das Parlament zahlenmäßige Stärke und die Grundzüge der Organisation. Damit ist die Bundeswehr als Parlamentsheer verfassungsmäßig verankert.

Das dritte wesentliche Kriterium fehlt indes noch. Art. 87a GG lässt die Frage des Einsatzes der Streitkräfte völlig offen. Dafür erhielt Art. 143 GG folgende Fassung: »Die Voraussetzungen, unter denen es zulässig wird, die Streitkräfte im Falle eines inneren Notstandes in Anspruch zu nehmen, können nur durch ein Gesetz geregelt werden, das die Erfordernisse des Art. 79 erfüllt.« Aus der Verfassungssprache übersetzt heißt das: Die Inanspruchnahme – das Wort »Einsatz« hatte man sorgfältig vermieden – der Streitkräfte im Innern ist so lange verboten, bis eine weitere Verfassungsänderung oder -ergänzung sie gestatten wird. Obwohl der Begriff »Inanspruchnahme der Streitkräfte« scheinbar jede Verwendung der Streitkräfte im Innern verbot, setzte sich alsbald die Meinung durch, die rein technische und unbewaffnete Verwendung der Bundeswehr in der Erntehilfe oder bei Naturkatastrophen sei davon nicht erfasst.

Als Anfang März 1960 ein verheerendes Erdbeben die marokkanische Stadt Agadir zerstörte, beauftragte Verteidigungsminister Franz Josef Strauß die Lufttransporttruppe, Hilfseinsätze in die Erdbebenregion zu fliegen, und verlegte Sanitätskräfte sowie Teile einer ABC-Abwehrkompanie dorthin. Die allererste Auslandsverwendung der Bundeswehr fand sogleich außerhalb des NATO-Bündnisgebietes statt. Über die Bewaffnung der verwendeten Kräfte, und sei es auch nur zum Selbstschutz, wurde damals nicht diskutiert, so selbstverständlich schien die sofortige Hilfeleistung angesichts einer humanitären Katastrophe. Die »Inanspruchnahme« der Bundeswehr – um in der Diktion des Art. 143 GG zu bleiben – während der Hamburger Sturmflut 1962 gegen Marodeure und Plünderer wurde hingegen zumindest als verfassungsrechtlich bedenklich, wenn nicht verfassungswidrig angesehen. Denn die Feldjäger nahmen bewaffnet Polizeiaufgaben wahr.

Der Begriff »Verteidigung« wird in Art. 87a GG oder andernorts im Grundgesetz nicht definiert. Durch die außen- und sicherheitspolitischen Entwicklungen seit 1949 scheint klar, dass das überkommene Verständnis von »Verteidigung« des Territoriums der Bundesrepublik im Bündnis gegen einen Feind aus dem Osten nun in der Verfassung verankert ist. Die aus Art. 5 des NATO-Vertrages sich ergebende Möglichkeit, dass die Bundesrepublik um Beistand im Bündnis für einen anderen Staat gebeten wird und Streitkräfte einsetzen könnte, ohne dass sie

selbst angegriffen wird, findet keinerlei Beachtung. Nach dem Verständnis der Zeit – und im Übrigen bis zur Herstellung der Deutschen Einheit – hieß »Verteidigung im Bündnis« stets: »Die anderen für uns.« Noch Anfang der 1990er-Jahre erschien im »Deutschen Allgemeinen Sonntagsblatt« eine Zeichnung des Karikaturisten Jupp Wolter. Der deutsche Michel sagt: »Ich? Nö, ich lasse verteidigen.«



Jupp Wolter/Haus der Geschichte, Bonn

Die in Art. 143 GG vorgesehene Änderung und Ergänzung der Wehrverfassung erfolgte mit der sogenannten Notstandsverfassung am 24. Juni 1968. Damals gelangten nicht nur die Art. 80a und 115a bis I ins Grundgesetz, sondern auch Art. 87a GG in seiner aktuellen Fassung. Die bisherige Fassung des Art. 87a GG wurde zu Abs. 1 und in zwei Sätze aufgeteilt. Grundfunktion der Streitkräfte ist und bleibt die Verteidigung.

Im neuen Abs. 2 ist zum ersten Mal von »Einsatz« die Rede. Die Vorschrift lautet: »Außer zur Verteidigung dürfen die Streitkräfte nur *eingesetzt* werden, soweit dieses Grundgesetz es *ausdrücklich* zulässt.« [Hervorhebungen durch den Verf.] Darüber hinaus gelang es, in den Abs. 3 und 4 des Art. 87a und in Art. 35 Abs. 2 und 3 GG, die »Inanspruchnahme« der Streitkräfte im Innern zu regeln.

Das Wort »ausdrücklich« wurde überwiegend als Zitiergebot verstanden. Nur wenn im Grundgesetz eine Verwendung

Art. 87a GG

- (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 Art. 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.

der Streitkräfte wörtlich aufgeführt war, etwa in Art. 35 Abs. 2 und 3 GG, sollte der Einsatz außerhalb der Verteidigung verfassungsgemäß sein. Freilich war auch das Ausdrücklichkeitsgebot 1968 eher mit dem Blick nach innen als mit dem Blick nach außen formuliert worden. Denn mangels voller Souveränität und Mitgliedschaft in Systemen gegenseitiger kollektiver Sicherheit gemäß Art. 24 Abs. 2 GG kam 1968 eine bewaffnete Verwendung der Bundeswehr außerhalb der Verteidigung im Bündnis ohnehin nicht in Betracht.

Was dem Begriff »Einsatz« zugeordnet werden sollte, resultierte letztlich aus dem speziell deutschen Verständnis von Außen- und Sicherheitspolitik, das auf die verfassungsrechtliche

Diskussion durchgeschlagen war. »Einsatz« sollte nur der »bewaffnete Einsatz von Streitkräften« sein, von Streitkräften mit Kampffähigkeit und Kampfauftrag. Wann immer hingegen die besonderen Fähigkeiten der Streitkräfte in den Bereichen Logistik, Informationstechnik, Sanitätsdienst und Pionierwesen oder lediglich ihr Material oder ihre Liegenschaften genutzt wurden, sollte es sich nicht um »Einsatz«, sondern um »Hilfeleistung« oder »Unterstützung« handeln.

Diese Unterscheidung der Verwendungen ist ausschließlich vermeintlichen innenpolitischen Zwängen geschuldet und mag bis 1973 eine gewisse Berechtigung gehabt haben. Spätestens mit dem Beitritt zu den Vereinten Nationen erscheint sie als verfassungspolitische Spitzfindigkeit. Vollends fragwürdig wird diese Unterscheidung bei Verwendung der Streitkräfte unter zeitgenössischen Mandaten von Systemen gegenseitiger kollektiver Si-



picture-alliance/dpa/Blumenberg

Am 3. Dezember 1962 verlieh Innensenator Helmut Schmidt in der Litzmann-Kaserne in Hamburg-Wandsbek die Dankmedaille der Freien und Hansestadt Hamburg an 400 Soldaten für deren Einsatz während der Flutkatastrophe im Februar 1962.

cherheit, denn heute ist ein Fähigkeitsspektrum gefragt, das von der Anwendung militärischer Gewalt in friedensschaffenden Einsätzen bis hin zur Absicherung von Wahlen, dem Wiederaufbau staatlicher Strukturen und der Ausbildung von Militär reicht, mithin friedensschaffende und friedenskonsolidierende Komponenten in sich vereint.

Deutsche Völkerrechtler mussten sich des Themas »Auslandseinsätze der Bundeswehr« erstmals 1972 annehmen. In jenem Jahr begannen die Verhandlungen über die Aufnahme der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik in die Vereinten Nationen. Das außerhalb der Charta der Vereinten Nationen entstandene Modell des Peacekeeping war längst Völkergewohnheitsrecht geworden. Als Mitglied der Vereinten Nationen musste die Bundesrepublik Deutschland daher mit Anfragen rechnen, an der einen oder anderen Mission oder Operation unter dem blauen Helm teilzunehmen. Der damalige Leiter des Völkerrechtsreferats des Auswärtigen Amtes, Carl August Fleischhauer, hatte bei der Vorbereitung der Aufnahme in die Vereinten Nationen dazu die allseits akzeptierte Position entwickelt, dass ein Einsatz der Bundeswehr außerhalb des NATO-Bündnisgebietes auch im Rahmen von UN-Operationen nicht infrage komme. Damit sollte verhindert werden, dass Angehörige der Bundeswehr Soldaten der Nationalen Volksarmee in Konfliktregionen bewaffnet gegenüberstünden.

Diese Position übernahm zehn Jahre später der Bundessicherheitsrat in seinem Beschluss vom 3. November 1982. Danach sollten (bewaffnete) Einsätze der Bundeswehr außerhalb des Vertragsgebietes der NATO nur zulässig sein, wenn der Konflikt sich zugleich als Angriff auf die Bundesrepublik Deutschland darstelle. Sämtliche Bundesregierungen bis 1990 machten sich diese Haltung zu eigen, wobei sie sich auch auf die fehlende volle Souveränität der Bundesrepublik Deutschland beriefen.

Dabei war die Bundeswehr seit 1968 keineswegs untätig gewesen. Bis 1990 hat sie weit über 100 Hilfseinsätze in fast allen Erdteilen erfolgreich hinter sich gebracht. Zumeist waren Lufttransportkräfte, Heeresflieger, Sanitätskräfte und Pioniere im Einsatz. Die westdeutsche Bevölkerung nahm diese weltweiten Hilfeleistungen mit freundlichem Desinteresse zur Kenntnis.

Von UNEF II zu Artemis

Wie tiefgreifend sich das Verfassungsverständnis der Wörter »einsetzen« und »ausdrücklich« in 30 Jahren gewandelt hat, zeigen beispielhaft zwei Einsätze mit beinahe identischen Aufgaben. Am 18. September 1973 waren die Bundesrepublik Deutschland und die DDR in die Vereinten Nationen aufgenommen worden. Am 25. Oktober 1973 hatte der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen mit Resolution 340 (1973) die United Nations Emergency Force II (UNEF II) ins Leben gerufen, um den Waffenstillstand zwischen Israel und Ägypten nach dem Jom-Kippur-Krieg abzusichern. Sogleich hatten die Vereinten Nationen die Bundesrepublik ausdrücklich um Unterstützung gebeten, und die Bundesregierung hatte sich zu logistischer Hilfe bereit erklärt. So transportierte die Luftwaffe senegalesische Truppenkontingente für die Vereinten Nationen nach Ägypten. Dies dürfte der erste Einsatz der Bundeswehr auf der Grundlage eines Mandats der UNO gewesen sein. Laut Bulletin der Bundesregierung vom 21. Dezember 1973 hatten das Bundeskabinett und der Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages diese Beteiligung beschlossen. Bereits damals gab es also eine Parlamentsbeteiligung im kleinen Rahmen und auf freiwilliger Basis.

Die Position des Auswärtigen Amtes und der Bundesregierung zu derartigen Einsätzen soll damit nicht durchbrochen worden sein, auch wenn der Einsatz unbestreitbar außerhalb des NATO-Bündnisgebietes stattfand. Die Flugzeuge und die Besatzungen seien nämlich nicht in UNEF II eingegliedert worden. Daher liege kein »Einsatz« im Sinne der Verfassung vor, sondern nur eine technische Verwendung.

Die Unterscheidung hinsichtlich eines Einsatzes im Sinne des Grundgesetzes danach, ob Truppenkontingente in die Friedenstruppen der Vereinten Nationen eingegliedert werden, oder ob sie diese unterstützen sollen, erscheint nach dem Wortlaut des operativen Paragraphen 5 der Resolution 340 (1973) recht willkürlich. Er lautet in Übersetzung: »[Der Sicherheitsrat] er sucht alle Mitgliedstaaten, ihre volle Zusammenarbeit mit den Vereinten Nationen auf die Umsetzung dieser Resolution wie auch der Resolutionen 338 (1973) und 339 (1973) zu erstrecken.« Die Vereinten Nationen baten also alle Mitgliedstaaten um Zu-

sammenarbeit bei der Umsetzung auch der neuesten Resolution zum Nahost-Konflikt. »Zusammenarbeit« ist indes ein sehr weitgefasster Begriff. Während die einen UN-Mitglieder Truppenkontingente bereitstellen, sorgen andere dafür, dass diese Truppenkontingente auch ihren Einsatzraum erreichen. Das mag ein unterschiedlicher Grad der Zusammenarbeit sein, was Engagement und Dauer angeht, ändert freilich nichts daran, dass die Zusammenarbeit auf der Grundlage der Resolution 340 (1973) geschieht. Ohne Mandat und ohne die Bitte der Vereinten Nationen um Beteiligung hätten Bundesregierung und Haushaltsausschuss den Einsatzbeschluss nicht gefasst. Sie stellten der UNO damit dringend benötigtes Personal und Material zur Verfügung, das diese selbst und die Republik Senegal nicht hatten. Entscheidend für die Frage des Einsatzes war, dass das mit der Ausführung beauftragte Lufttransportgeschwader 63 genau die Leistung erbrachte, die seinem militärischen Auftrag entsprach, nämlich Soldaten und Ausrüstung von einem Ort an den anderen zu verlegen.

Ein ganz ähnliches Szenario lag 30 Jahre später der deutschen Beteiligung an der Operation ARTEMIS der Europäischen Union in der Provinz Ituri im Nordosten der Demokratischen Republik Kongo vom 5. Juni bis 1. September 2003 zugrunde. Stationiert in Deutschland und in Entebbe in Uganda, transportierte die deutsche Luftwaffe Nachschub für die französischen Bodentruppen von Europa nach Afrika und beteiligte sich am Betrieb der logistischen Basis. Mehrere Stabsoffiziere waren in den Operationsstab nahe Paris entsandt. In Köln-Wahn wurde das Luftrettungssystem AIRBUS A 310 MEDEVAC bereitgehalten. Nach dem Bundestagsbeschluss durften bis zu 350 Militärpersonen eingesetzt werden. Tatsächlich waren es etwa 100. Niemand sprach indes von einer Unterstützung der EU-Operation ARTEMIS oder einer lediglich technischen Verwendung der Streitkräfte. Ganz selbstverständlich beteiligte sich Deutschland an diesem ersten friedensschaffenden EU-Einsatz in Afrika, der ohne Mitwirkung der NATO auskam. Für einen Einsatz auf direkter Grundlage eines UN-Mandats kann jedoch kaum etwas anderes gelten als für einen Einsatz unter Gemeinsamer Aktion des Rates der Europäischen Union auf der Grundlage eines UN-Mandats.

Das voll souveräne Deutschland

Die Herstellung der Deutschen Einheit durch den Grundlagenvertrag und das Erlangen voller Souveränität führten einmal mehr zu vielfältigen Diskussionen über den Einsatz deutscher Streitkräfte im Ausland und dessen verfassungsrechtliche Zulässigkeit. Dass das bisherige Verständnis der Wehrverfassung auf neue Anforderungen keine Antworten bereithielt, wurde bereits deutlich, als die Türkei während des Zweiten Golfkrieges an den Bündnisfall nach Art. 5 des NATO-Vertrages rührte und die NATO um Unterstützung zur Abwehr eines möglichen Angriffs irakischer Truppen bat. Die türkische Regierung befürchtete irakische Vergeltungsschläge, weil die amerikanische Luftwaffe Einsätze von türkischen Stützpunkten aus flog, um die völkerrechtswidrige Besetzung Kuwaits im Jahre 1990 rückgängig zu machen. Zwar stellte damals der NATO-Rat den Bündnisfall nicht fest, beschloss aber am 2. Januar 1991 die Verlegung von Teilen der Allied Mobile Force (AMF) in die Türkei. Und so fanden sich deutsche Angehörige der AMF in Erhac und Dyarbakir wieder.

Nun zeigte sich, dass »Beistand« im Sinne des NATO-Vertrages nicht ausschließlich durch die Formulierung »zur Rettung der Bundesrepublik« ergänzbar war, sondern dass Deutschland durchaus auch aufgefordert sein könnte, sich militärisch am Rande Europas und des Bündnisgebietes zu engagieren, ohne dass das eigene Territorium bedroht wurde.

UNTAC und UNOSOM II

Welche Mühen die Politik indes noch in den 1990er-Jahren darauf verwandte, der deutschen Bevölkerung Einsätze unter dem Mandat der Vereinten Nationen als Hilfeleistung und Unterstützung nahezubringen, zeigt die Beteiligung an der UNAMIC-Mission (Resolution 717 [1991] vom 16.10.1991; United Nations Advance Mission in Cambodia) und am UNTAC-Einsatz (Resolution 745 [1992] vom 28.2.1992; United Nations Transitional Authority in Cambodia) in Kambodscha. Ab November 1991 waren etwa 15 Angehörige des Sanitätsdienstes für UNAMIC im Einsatz. Am 8. April 1992 beschloss die Bundesregierung, der Bitte

des Generalsekretärs der Vereinten Nationen zu entsprechen und sich mit Sanitätspersonal am UNTAC-Einsatz zu beteiligen. Von Mai 1992 bis November 1993 betrieb der Sanitätsdienst der Bundeswehr in Phnom Penh ein Militärkrankenhaus mit den Fähigkeiten eines Kreiskrankenhauses und insgesamt 60 Betten, in dem zivilen und militärischen Angehörigen der UNTAC-Mission allgemeinärztliche sowie ambulante und stationäre fachärztliche Behandlung zuteil werden sollte. Der deutschen Öffentlichkeit wurde dieser Einsatz als humanitäre Hilfe für Kambodscha vermittelt. Auch der größere Teil des 140-köpfigen Sanitätspersonals, soweit es nicht unmittelbar im Stab der UNTAC Dienst tat, sah sich in dieser Helferrolle und behandelte alsbald so viele Kambodschanerinnen und Kambodschaner, dass kaum noch Kapazitäten für erkranktes UN-Personal blieben. Diese prekäre, nationalen Befindlichkeiten geschuldete Situation veranlasste die Vereinten Nationen schließlich zu scharfem Protest und führte beinahe zum unrühmlichen Ende der deutschen Beteiligung an UNTAC, hätte die Bundesregierung nicht eingelenkt.

Hatte man die bisherigen Verwendungen deutscher Streitkräfte zugunsten der Vereinten Nationen mit einigem sprachlichen Aufwand gerade noch als Unterstützungsleistungen und humanitäre Hilfe innenpolitisch rechtfertigen können, ohne an das Ausdrücklichkeitsgebot des Art. 87a Abs. 2 rühren zu müssen, wurde das nun zunehmend schwieriger. Nur drei Monate nach Beginn des UNTAC-Einsatzes begann die bis dahin größte Operation der Bundeswehr unter dem blauen Helm: Von August 1993 bis März 1994 beteiligte sich Deutschland unter Resolution 814 (1993) und dem Beschluss der Bundesregierung vom 21. April 1993 mit einem verstärkten Nachschub- und Transportbataillon an der Operation UNOSOM II der Vereinten Nationen in Somalia. Stützpunkte waren Mogadischu und Belet Uen in Somalia sowie Mombasa in Kenia. Da der zu versorgende indische Infanterieverband nie in Somalia eintraf, fiel die Erfolgsbilanz etwas mager aus. Auch dieser Einsatz wurde der deutschen Öffentlichkeit als humanitäre Hilfe vermittelt, nachdem schon im August 1992 eine Luftbrücke von Kenia nach Somalia zur Linderung von Not und Leid der Zivilbevölkerung eingerichtet worden war, und die in Belet Uen stationierten Soldaten Brunnen bauten und Schulgebäude wiederherstellten.

Das Verfassungsurteil vom 12. Juli 1994

Zu verfassungsrechtlichen Streitigkeiten, die schließlich zum zweiten Mal seit 1952/53 das Bundesverfassungsgericht mit Einsatzfragen der Streitkräfte beschäftigen sollten, führten jedoch vor allem jene Einsätze, die gleichsam vor der Haustür, auf dem Balkan, stattfanden.

Das Bundesverfassungsgericht hat mit seinem wegweisenden Urteil vom 12. Juli 1994 Verfassungsgeschichte geschrieben. Dass die Entsendung von Truppenkontingenten unter dem Mandat von Systemen gegenseitiger kollektiver Sicherheit bereits aus Art. 24 Abs. 2 GG und nicht erst aus Art. 87a GG folge, war in dieser Deutlichkeit ebenso neu wie die Notwendigkeit, im Regelfall jeweils vorher einen konstitutiven Beschluss des Deutschen Bundestages herbeizuführen. Dies deshalb, weil es seit 1918 deutscher Verfassungstradition entspreche und trotz der Aufhebung des Art. 59a GG im Zuge der Notstandsverfassung nicht habe beseitigt werden sollen. Mit Berufung darauf, dass Art. 24 bereits in der Urfassung des Grundgesetzes enthalten war, und Art. 87a erst nach zweimaliger Grundgesetzergänzung seine derzeit geltende Fassung erhalten habe, die Beteiligung an Systemen gegenseitiger kollektiver Sicherheit aber auch die Beteiligung an Einsätzen umfasse, die von diesen mandatiert seien, wick das Bundesverfassungsgericht freilich den drängenden Fragen nach »Verteidigung« und »Einsatz« aus. Lediglich in einem Nebensatz erteilte es der Verklammerungsthese, derzufolge »Verteidigung« nach Art. 87a GG und »Verteidigungsfall« nach Art. 115a GG identisch seien, eine Absage. In der mündlichen Verhandlung hatten diese Fragen hingegen eine große Rolle gespielt.

Die Bundesregierung, die mit dem Ziel in das Verfahren gegangen war, ohne Parlamentsbeteiligung Beschlüsse zur Truppenentsendung fassen zu dürfen, erlitt eine empfindliche Niederlage. Die SPD, die schon 1968 im Zuge der Debatte über die Notstandsverfassung für eine konstitutive Parlamentsbeteiligung eingetreten war, jedoch in Art. 80a GG nur ein Rückholrecht hatte durchsetzen können, konnte das Urteil medial jedoch nicht als Erfolg umsetzen.

Fast nebenbei führte das Bundesverfassungsgericht seine Rechtsprechung zum Wesen der NATO weiter und erklärte diese eben-

falls zu einem System gegenseitiger kollektiver Sicherheit. Aus heutiger Sicht wirkt diese Einordnung äußerst weitsichtig, denn längst ist die NATO so etwas wie eine Regionale Abmachung im Sinne von Kapitel VIII der Charta und Auftragnehmerin der Vereinten Nationen auf dem Balkan (IFOR, SFOR, KFOR) sowie in Afghanistan (ISAF) geworden. Zuletzt am 3. Juli 2007 bestätigte das Bundesverfassungsgericht diese Rechtsprechung, indem es Anträge der Fraktion der PDS/Die Linke in Verbindung mit einer weiteren deutschen Beteiligung am ISAF-Einsatz der NATO zurückwies.

Die Operation Allied Force

Der umstrittenste Einsatz der Bundeswehr war die Beteiligung des Einsatzgeschwaders 1 der deutschen Luftwaffe an der Operation ALLIED FORCE der NATO. Vor zehn Jahren führten die NATO und die Bundeswehr zum ersten Mal seit ihrer Gründung bzw. Aufstellung Krieg. Vom 24. März bis 10. Juni 1999 flog das Einsatzgeschwader 1 vom italienischen Piacenza aus über 500 Einsätze im Luftraum über der Bundesrepublik Jugoslawien. Nach weit überwiegender Auffassung handelte es sich bei ALLIED FORCE um einen völkerrechts- und verfassungswidrigen Angriffskrieg, der mit dem in der Völkerrechtstheorie diskutierten Institut der Humanitären Intervention gerechtfertigt wurde. Gerade nach den Erfahrungen aus ALLIED FORCE verfolgt man die Humanitäre Intervention kaum noch weiter. Sie ist inzwischen durch die sogenannte Schutzverantwortung des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen (Responsibility to Protect, R2P) ersetzt worden. Bisher ist R2P allerdings nur ein politisches Instrument, völkerrechtliche Verbindlichkeit hat sie noch nicht erlangt.

Während das Grundgesetz mit der detaillierten Regelung der Verwendung der Streitkräfte im Inneren gemäß Art. 35 und Art. 87a GG sehr genau unterscheidet, ob Hilfeleistung, Verteidigung oder Einsatz vorliegen, bleibt es für die Verwendung der Streitkräfte in anderen Szenarien außerhalb der Grundfunktion »Verteidigung« völlig offen. 1968 konnte sich der Verfassungsgesetzgeber bewaffnete weltweite Verwendungen der Streitkräfte nicht vorstellen. Die westdeutsche Bundesrepublik war ja nicht einmal Mitglied der Vereinten Nationen. Die NATO

agierte noch als klassisches Militärbündnis und nicht als gelegentliche Auftragnehmerin der UNO oder als kriegführende Interventionsstreitmacht. An eine Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik oder eine Europäische Sicherheits- und Verteidigungsinitiative einer Europäischen Union, die sich als sicherheitspolitischer Akteur im Kaukasus, in Zentralasien, im Vorderen Orient und in Schwarz-Afrika versteht, war noch nicht zu denken.

Unter diesen Gesichtspunkten ist es verständlich, wenn interessierte Kreise der Politik seit 2001 bei jeder sich bietenden Gelegenheit eine weitere Ergänzung des Grundgesetzes anmahnen. Im Hinblick auf die Völkerrechtsfreundlichkeit des Grundgesetzes, wie sie aus Art. 24 bis 26 GG spricht, erscheint jedoch selbst eine klarstellende Regelung überflüssig, vielleicht

sogar schädlich. Durch seine Offenheit dem sich in ständiger Entwicklung befindlichen Völkerrecht gegenüber ist das Grundgesetz bestens für künftige Mandate und Szenarien gerüstet.

Viel eher müsste die politische Klasse definieren, was deutsche Interessen in der Welt sind, und die außen- und sicherheitspolitischen Ziele strategisch bestimmen. Dies wird unter den Anforderungen neuer Konfliktszenarien, knapper werdender Ressourcen sowie der rasanten Entwicklung der Völkerrechtspolitik immer drängender.

Thomas Breitwieser



picture-alliance/Department of Defense/PH3 Rensio Amantz
ALLIED FORCE: Die »USS Gonzalez« feuert am 31. März 1999 in der Adria einen TOMAHAWK-Marschflugkörper ab.