

Ulrich K. Preuß

Die Bundeswehr – Hausgut der Regierung?*

I. Der verfassungspolitische Hintergrund

Allen politischen Auseinandersetzungen über die Rolle des vereinigten Deutschland in der Weltpolitik, über den Zusammenhang zwischen wirtschaftlicher Stärke und politischer Macht oder über die vorgebliche oder wirkliche Untrennbarkeit von (welt)politischer Mitbestimmung und militärischem Dabeisein liegt die innen- und verfassungspolitische Frage voraus: Wer verfügt über die Bundeswehr? Es bedeutete einen beachtlichen Schritt auf dem Wege zur Zivilisierung der staatlichen Gewalt, daß sich nach einem schmerzvollen Lernprozeß das in den westlichen Verfassungsstaaten selbstverständliche Primat der Politik über das Militär nach dem 2. Weltkrieg auch in Deutschland unangefochten durchgesetzt hat. Vollkommen gelöst war und ist damit das Problem der Machtstellung einer militärisch bewaffneten Formation in einer zivilen Gesellschaft durchaus nicht. Niemals läßt sich ausschließen, daß politische Machtgruppen die Versuchung spüren und ihr gegebenenfalls nachgeben, diesen homogenen Machtkern innenpolitischen Zwecken dienstbar zu machen. Und so sind denn Verfassungen stets auch als Antworten auf die Erfahrungen zu lesen, die die zivile Ordnung einer Gesellschaft mit der bewaffneten Streitmacht gemacht hat. Seit den preußischen Reformen ist in Deutschland bekanntlich die Verfassungsgeschichte auch eine Geschichte der mehr oder weniger geglückten Integration der militärischen Streitkräfte in die verfaßte politische Ordnung. Eines der Hauptprobleme ist ihre Verortung innerhalb des innenpolitischen Kräftegefüges. Auf einen kurzen Nenner gebracht: gehören sie zum Hausgut der Exekutive oder hat die Volksvertretung wenigstens ein Mitspracherecht beim Einsatz des Militärs?

Die Frage ist nach dem Zerfall der bipolaren Weltordnung und der dadurch ausgelösten Ungewißheit über den militärischen Auftrag sowohl der NATO wie auch der Bundeswehr von höchster Aktualität. Sie verbindet sich mit der Frage nach den strategischen Zielen und Optionen der deutschen Außenpolitik. Ist die Bundeswehr ein Instrument deutscher Außenpolitik, soll sie es werden? Die Frage läßt sich konstitutionell kaum ohne Blick auf die innenpolitischen Kräfteverhältnisse beantworten. Traditionell ist die Außenpolitik eine Prärogative der Regierung. Wer meint, die deutsche Außenpolitik müsse sich in Zukunft weltweite militärische Optionen offenhalten, muß daher fast zwangsläufig innen- und verfassungspolitisch eine exekutive Alleinzuständigkeit für die Bundeswehr behaupten. So sind also innen- und verfassungspolitische mit außenpolitischen Problemen in dieser Frage untrennbar

* Überarbeitete und gekürzte Fassung der Stellungnahme, die der Verf. in der öffentlichen Anhörung des Rechtsausschusses des Deutschen Bundestages am 11. Febr. 1993 zu den Gesetzesentwürfen abgegeben hat, die die Fraktionen bzw. Gruppen des Bundestages zur Regelung des Einsatzes der militärischen Streitkräfte des Bundes über ihre Grundfunktion der Landesverteidigung hinaus eingebracht haben (BT-Drs. 12/4107, 12/2895, 12/3014 u. 12/3055).

miteinander verknüpft. Einen ersten Testfall auf diesen Zusammenhang hat es bereits gegeben. In der Somalia-Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 23. Juni 1993¹ ging es freilich zunächst nur um eine einstweilige Anordnung bezüglich der von der Bundesregierung beschlossenen Entsendung eines militärischen Kontingentes des Bundeswehr nach Somalia und dessen Unterstellung unter die »operational control« des Kommandeurs der UNO. Die antragstellende Bundestagsfraktion der SPD hatte bekanntlich gerügt, daß diese Entsendung ohne eine Mitwirkung des Bundestages – sei es als Gesetzgeber, sei es als verfassungsändernder Gesetzgeber – verfassungsrechtlich nicht zulässig sei. Das Gericht erklärte, diese Auffassung sei nicht offensichtlich unbegründet und erließ seine einstweilige Anordnung ausdrücklich unter Hinweis auf einen verfassungsrechtlich bislang ungeklärten Kompetenzkonflikt zwischen Parlament und Regierung. Eine sachliche Entscheidung über die Berechtigung der wechselseitigen Kompetenzansprüche wird wohl noch einige Zeit auf sich warten lassen.

Um so bedeutsamer sind daher die verfassungspolitischen Versuche der Fraktionen bzw. Gruppen des Bundestages, die Rolle der Bundeswehr in der bundesrepublikanischen Außenpolitik in einer verfassungsrechtlich zweifelsfreien Weise festzulegen – dies nicht zuletzt auch deswegen, weil die Bundeswehr eine Wehrpflichtarmee ist und weil der Staat vom Soldaten notfalls auch das Opfer des eigenen Lebens verlangt. Der Bürger, der zu diesem Opfer gezwungen werden kann, hat einen Anspruch darauf, daß die Gründe dafür ebenso wie die Bedingungen in einer dem Verfassungsstaat gemäßen Weise, das heißt insbesondere nach öffentlicher Diskussion und Deliberation, festgestellt werden. Ein notwendiger, wenn auch keineswegs hinreichender Beitrag zu dieser Debatte ist die Klärung der verfassungsrechtlichen und -politischen Bedeutung der Entwürfe zur Ergänzung des Grundgesetzes.

Ausgangspunkt für das Verständnis der bestehenden verfassungsrechtlichen Lage ist Art. 87a Abs. 2 GG. Danach dürfen die Streitkräfte »außer zur Verteidigung . . . nur eingesetzt werden, soweit dieses Grundgesetz es ausdrücklich zuläßt«. Übereinstimmend sind die vorgelegten Entwürfe darauf gerichtet, diesen »soweit«-Vorbehalt auszufüllen. Damit wird implizit zum Ausdruck gebracht, daß die in den unterschiedlichen Entwürfen umschriebenen Verwendungs- und Einsatzarten der Bundeswehr nach geltender Verfassungslage *nicht* zulässig sind, das heißt weder »Verteidigung« darstellen noch durch andere Normen des GG ausdrücklich zugelassen sind. Die Autoren des Entwurfs CDU/CSU und F.D.P. können für diese Schlußfolgerung freilich nur eingeschränkt in Anspruch genommen werden. Sie erklären, daß ihr Entwurf angesichts unterschiedlicher Interpretationen, die das Grundgesetz hinsichtlich der Zulässigkeit der Beteiligung der Bundeswehr an friedenserhaltenden und friedensschaffenden Maßnahmen sowie an der Ausübung des Rechts der kollektiven Selbstverteidigung erfahren habe, lediglich der verfassungsrechtlichen Klarstellung diene.

Besteht danach – wenn auch aus unterschiedlichen Gründen – Übereinstimmung über die Notwendigkeit einer Verfassungsergänzung, so scheint es nur noch ein Problem von akademischem Interesse zu sein, ob und in welchem Umfang bereits die geltende Fassung des Grundgesetzes bestimmte Verwendungen bzw. Einsätze der Bundeswehr ermöglicht. Tatsächlich hat die Frage jedoch durchaus erhebliche praktische Bedeutung. Denn die verfassungsrechtliche Tragweite der vorgesehenen Grundgesetzergänzung läßt sich erst vollständig erkennen und folglich die angestrebte Rechtsgewißheit erst herstellen, wenn feststeht, welche tatsächliche oder nur vermeintliche Lücke durch die Ergänzung ausgefüllt wird.

1 2 BvQ 17/93.

1. Ist Art. 87a Abs. 2 GG auf Auslandseinsätze überhaupt anwendbar?

Nach der gegenwärtigen Rechtslage bestimmen sich die Möglichkeiten und Grenzen eines Einsatzes der Bundeswehr nach Art. 87a Abs. 2 GG. Danach dürfen die Streitkräfte »außer zur Verteidigung . . . nur eingesetzt werden, soweit dieses Grundgesetz es ausdrücklich zuläßt«. Es ist neuerdings in Abrede gestellt worden, daß diese Vorschrift überhaupt Auskunft über den Streitkräfteeinsatz im Ausland gebe. Art. 87a Abs. 2, Nachfolgevorschrift des Art. 143 a. F. GG, beziehe sich nur auf den Einsatz der Streitkräfte *im Innern*. Das ergebe der systematische Zusammenhang mit den Absätzen 3 und 4 des Art. 87a, die ausdrückliche Ermächtigungen zum Streitkräfteeinsatz enthielten und sich ausschließlich auf innenpolitische Situationen bezögen^{1a}. Das würde bedeuten, daß der Einsatz der Streitkräfte im Ausland keine explizite verfassungsrechtliche Regelung gefunden hätte, da das Grundgesetz mit Ausnahme des Art. 26 (Verbot des Angriffskrieges) keine ausdrücklichen Regelungen enthält. Der Auslandseinsatz stünde damit im Ermessen der Bundesregierung als dem obersten Organ der vollziehenden Gewalt des Bundes; kraft der Vorschrift des Art. 65a GG steht die Befehls- und Kommandogewalt in Friedenszeiten dem Bundesminister für Verteidigung zu².

Bereits diese Konsequenz macht deutlich, daß diese Auslegung die ratio des Art. 87a Abs. 2 GG verfehlt. In der Tat ging es bei der Einfügung dieser Vorschrift in das Grundgesetz darum, die Gefahr zu bannen, daß die Bundeswehr als ein innenpolitisches Instrument der Regierung mißbraucht wird. Aber nichts spricht dafür, daß ein solcher Mißbrauch nur durch einen Einsatz im Innern möglich war und ist. Als innenpolitischer Faktor benutzt werden kann die Bundeswehr durchaus auch durch einen Einsatz im Ausland, und daher ist das dem Art. 87a Abs. 2 GG zugrundeliegende Kriterium für die Unterscheidung zulässiger und unzulässiger Einsätze nicht Inlands-/Auslandseinsatz, sondern »Einsatz zum Zwecke der Verteidigung/andere Zwecke, die nicht ausdrücklich durch das Grundgesetz zugelassen sind. Gerade im Hinblick auf das Bestreben des verfassungsändernden Gesetzgebers, die Bundeswehr so umfassend wie möglich in die Verfassungsstruktur des Grundgesetzes einzubinden, wäre es gänzlich unvorstellbar, in bezug auf den Auslandseinsatz einen exekutiven Freiraum zu eröffnen. Auch der Hinweis, daß die außenpolitische Domestizierung der Bundeswehr ja durch Art. 24 Abs. 2 GG und durch die auf dieser Vorschrift beruhende Mitgliedschaft in der NATO bewirkt werde, verfangt nicht, da die Bundesrepublik weder rechtlich noch faktisch durch die Mitgliedschaft in der NATO derart gebunden war und ist, daß die Exekutive die ihr zustehende Befehls- und Kommandogewalt über die Bundeswehr an die NATO verloren hätte. Es bestand also aus der Sicht des verfassungsändernden Gesetzgebers auch die Notwendigkeit, den Einsatz der Streitkräfte im Ausland zu regeln. Diese Regelung findet sich in Art. 87a Abs. 2 GG³. Und diese Vorschrift bindet den Einsatz der Bundes-

1a So *Randelzhofer* in Maunz-Durig, Rdnrn. 63 ff. zu Art. 24 II; *Durig* in Maunz-Durig, Rdnrn. 27 ff., 32 zu Art. 87a; krit. dagegen bereits *Kluckmann*, Die Entwicklung des Wehrrechts 1978/79, in: NJW 1979, S. 2281 ff., 2281 1. Sp.

2 Diese Schlußfolgerung zieht auch *Stern*, Staatsrecht. Bd. II. München 1980, § 56 IV 3c, S. 1477.

3 So auch *Stern* (Fn. 2), S. 1477 f.; *Hernekamp* in v. Münch Kommentar Bd. 3. 2. Aufl. München 1983, Rdnr. 13 zu Art. 87a; *Tomuschat* in BK (Zweitbearbeitung), Rdnr. 185 zu Art. 24; AK-GG-Frank, 2. Aufl. Neuwied 1989, Rdnr. 23 hinter Art. 87.

wehr entweder an den Zweck der »Verteidigung« oder an eine »ausdrückliche« Zulassung durch das Grundgesetz.

2. Die Begrenzungsfunktion des Art. 87a Abs. 2 GG

Damit stellt sich die Frage, ob der Begriff der »Verteidigung« gewisse Auslandseinsätze der Bundeswehr abzudecken vermag oder ob, falls dies nicht der Fall ist, sich im Grundgesetz eine Norm findet, kraft der solche Auslandseinsätze »ausdrücklich zugelassen« sind. Legt man den Begriff der »Verteidigung« sehr weit aus, dann könnte er im Sinne der Präambel und des Art. 26 GG alle Maßnahmen der Abwehr oder Abschreckung umfassen, die sich gegen eine Störung des Völkerfriedens richten. Verteidigung würde dann nicht Landes-, sondern Friedensverteidigung bedeuten mit der Folge, daß die Bundeswehr überall in der Welt, wo der Frieden bedroht oder gebrochen ist, zu »Zwecken der Verteidigung eingesetzt« werden könnte. Nach einer Variante dieser weiten Auslegung des Begriffs »Verteidigung« könnte man unter Hinweis auf die globale Vernetzung und Interdependenz aller Staaten und ihrer Handlungen in jeder Störung des Friedens in irgendeiner Region der Welt stets auch eine mindestens mittelbare Bedrohung der Bundesrepublik sehen. Auch dies würde dann ein sehr weitgehendes Mandat zum Einsatz der Bundeswehr im Ausland zur Folge haben. Es leuchtet ohne weiteres ein, daß eine derartige Entgrenzung des Begriffs der Verteidigung der ratio des Art. 87a Abs. 2 GG zuwiderlaufen würde, den Einsatz der Bundeswehr an präzise Voraussetzungen zu binden und streng zu begrenzen⁴.

Es liegt daher nahe, den Begriff der Verteidigung im Sinne des in Art. 115a Abs. 1 GG definierten Verteidigungsfalles zu verstehen, nämlich als ein unmittelbar drohender oder aktueller bewaffneter Angriff auf das Bundesgebiet⁵. Die Begrenzung auf das Merkmal »Angriff auf das Bundesgebiet« würde allerdings bedeuten, daß die Bundesrepublik damit praktisch gehindert würde, einem Bündnis beizutreten, das seine Mitglieder zur wechselseitigen militärischen Hilfe bei einem Angriff auf eines seiner Mitglieder verpflichtet, da die Bundesrepublik einer solchen Verpflichtung stets nur dann nachkommen könnte, wenn zugleich auch ihr eigenes Territorium militärisch angegriffen würde. Im Hinblick auf die in Art. 24 Abs. 2 im Grundgesetz selbst ausdrücklich gegebene Empfehlung zur Beteiligung der Bundesrepublik an einem System gegenseitiger kollektiver Sicherheit, im Hinblick auf die deutlich gewordenen Grenzen einer rein nationalstaatlichen Organisation militärischer Sicherheit⁶ sowie nicht zuletzt auch im Hinblick auf die Tatsache, daß Art. 87a GG in der heutigen Fassung zu einer Zeit in das Grundgesetz eingefügt wurde, als die Bundesrepublik bereits dreizehn Jahre lang Mitglied der NATO und an deren Verpflichtungen gebunden war, ist zu schließen, daß der Begriff der Verteidigung nicht territorial, sondern funktional zu verstehen ist: als Abwehr oder Abschreckung eines aktuellen oder drohenden bewaffneten Angriffs auf das im Einklang mit Art. 24 Abs. 2 und 26 GG organisierte System internationaler Sicherheit⁷. Dabei ist jedoch zu beachten, daß die Mitwirkung des Bundesrepublik an kollektiven Bemühungen um Sicherheit

⁴ Im Ergebnis ebenso *Randelzhofer* in Maunz-Dürig, Rdnrn. 53 f. zu Art. 24 Abs. 2.

⁵ So v. *Mangoldt/Klein*, Das Bonner Grundgesetz, 2. Aufl. München 1974, Anm. III 3b zu Art. 87a, S. 2308; *Dürig* in Maunz-Dürig, Rdnrn. 22, 24 zu Art. 87a.

⁶ Vgl. auch *BVerfGE* 68/1, 96 f.

⁷ So auch *Tomuschat* in BK (Zweitbearbeitung), Rdnr. 172 zu Art. 24; *AK-GG-Frank*, 2. Aufl., Rdnr. 23 hinter Art. 87; *Hernekamp* in v. Munch Kommentar Bd. 3, 2. Aufl. München 1983, Rdnr. 5 zu Art. 87a.

tatsächlich ein funktionales Äquivalent für die nationalstaatlich nicht mehr herstellbare Landesverteidigung darstellen muß. Das bedeutet zweierlei:

1. muß die Beteiligung der Bundesrepublik an kollektiven Verteidigungsanstrengungen unter dem Diktat des Friedensgebots des Art. 26 GG strikt *defensiv* ausgerichtet sein;
2. darf sich diese Beteiligung nicht unterderhand in ein Instrument der Verteidigung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit verwandeln – nicht, weil diese Rechtsgüter nicht etwa erstrebenswert wären, sondern weil die damit notwendigerweise verbundene *Entgrenzung des militärischen Instruments* selbst zur Quelle der Bedrohung der internationalen Sicherheit werden kann.

Nach dieser funktionalen Auslegung des Merkmals »Verteidigung« ist der Einsatz der Bundeswehr in Erfüllung der Verpflichtungen aus dem Nordatlantikvertrag auch dann verfassungsrechtlich zulässig, wenn ein bewaffneter Angriff nicht auf das Bundesgebiet, sondern auf das Gebiet eines Bündnispartners stattfindet. Nicht dagegen gedeckt wäre ein Einsatz, der keine Beziehung auf die Landesverteidigung hat, und geschehe er auch im Rahmen eines in Art. 24 Abs. 2 GG legitimierten Systems gegenseitiger kollektiver Sicherheit.

3. Das Verhältnis des Art. 87a Abs. 2 zu Art. 24 Abs. 2 GG

Damit wird das Verhältnis des Art. 87a Abs. 2 zu Art. 24 Abs. 2 GG deutlich. Art. 24 Abs. 2 GG formuliert auf der Grundlage der in der Präambel und in Art. 26 GG unmißverständlich festgelegten Staatszielbestimmung der Friedenswahrung die Option für ein System gegenseitiger kollektiver Sicherheit unter Einschluß einer Beschränkung staatlicher Hoheitsrechte. Er enthält damit ein operatives *Politikziel*. Art. 87a GG und gezielt auch sein Absatz 2 enthält dagegen die verfassungsrechtliche Regelung und damit Eingrenzung eines hoheitlichen *Politikmittels*, nämlich eines Kerninstruments exekutiver Macht. Hält man sich an die Tradition und die innere Logik des Verfassungsstaates, so bedeutet dies, daß aus der Formulierung eines rechtlichen *Zieles* keinesfalls auf die implizite rechtliche Bereitstellung der zu seiner Erreichung erforderlichen *Mittel* geschlossen werden darf. Dies gilt um so weniger, wenn die Mittel ihrerseits zum Kernbereich des staatlichen Gewaltmonopols gehören, dessen Begrenzung und Rationalisierung die primäre, wenn auch nicht einzige, Aufgabe einer Verfassung ist. Wenn das zutrifft, dann ist es verfassungsrechtlich nicht möglich, Art. 87a Abs. 2 und Art. 24 Abs. 2 GG dergestalt kurzzuschließen, daß aus der verfassungsrechtlichen Befugnis, ja fast schon Empfehlung an die Bundesrepublik, sich einem sei es universellen, sei es regionalen System gegenseitiger kollektiver Sicherheit anzuschließen, das heißt einen bestimmten friedens- und sicherheitspolitischen Zweck zu verfolgen, die Befugnis des Inhabers der Befehls- und Kommandogewalt abgeleitet wird, die Streitkräfte diesem Zweck gemäß einzusetzen. Das würde bedeuten, daß die sorgsam gezirkelten Konturen des Art. 87a Abs. 2 GG in der notwendigerweise recht vage formulierten Zielsetzung des Art. 24 Abs. 2 GG verschwimmen⁸.

Hinzu kommt, daß Art. 24 Abs. 2 GG eine Norm ist, die die *politischen* Bedingungen der Wahrung des Friedens und der Gewährleistung von Sicherheit enthält. Diese Vorschrift würde, was auch ihre Stellung zwischen den Regelungen der Absätze 1 und 3 belegt, mißverstanden, wenn man ihr einen primär militärischen Sinn beilegen würde. Im Gegenteil, sie soll durch die Herstellung eines politischen und normativen

⁸ So aber *Randelzhofer* in Maunz-Dürig, RdNr. 54 ff. zu Art. 24 Abs. 2.

Geflechts von wechselseitigen Beziehungen die Anwendung von militärischem Zwang gerade vermeiden. Dagegen regelt die insoweit viel engere, auf die Handhabung eines in seinen Wirkungen stets äußerst ambivalenten *militärischen Instruments* gerichtete Vorschrift des Art. 87a Abs. 2 GG die verfassungsrechtlichen Voraussetzungen, unter denen dieses Instrument eingesetzt werden darf. Ein Transfer der normativen Vorgaben des Art. 24 Abs. 2 GG in den Art. 87a Abs. 2 GG dergestalt, daß alle im Rahmen gegenseitiger kollektiver Sicherheitssysteme etwa stattfindenden militärischen Aktionen das Merkmal der »Verteidigung« in Art. 87a Abs. 2 GG erfüllen, würde nicht nur, wie erwähnt, die präzise Tatbestandsmäßigkeit dieses Artikels entgrenzen, sondern zugleich auch den von seiner inneren Rationalität her *politischen* Charakter des Art. 24 Abs. 2 GG *militarisieren*. Denn durch die relativ leichte Zugänglichkeit des Einsatzes der Bundeswehr, die diese Auslegung ermöglicht, wird auch der Zwang gemildert, im Rahmen der Zielsetzung der Art. 26 und 24 Abs. 2 und 3 GG nach friedlichen Mitteln der Konfliktlösung zu suchen.

Übrigens findet sich diese in die Verfassung eingebaute Hemmung eines Transfers militärischer Mittel zur Verwirklichung politischer Zwecke auch in der Satzung der Vereinten Nationen (SVN). Deren Art. 43 sieht vor, daß der Sicherheitsrat die militärischen Mittel der Mitgliedsstaaten zur Konfliktbewältigung in Anspruch nimmt. Aber nach Abs. 3 setzt dies gesonderte Abkommen zwischen den Vereinten Nationen und den einzelnen Staaten voraus – der Sicherheitsrat kann die Truppen nicht einfach anfordern, sondern muß gegebenenfalls hinnehmen, daß die Inhaber der militärischen Ressourcen unbeschadet der Verpflichtung auf die Ziele des Sicherheitsrates sich das Recht vorbehalten, die militärischen Mittel nicht zur Verfügung zu stellen. Darüber hinaus erklärt Art. 43 Abs. 3 SVN auch ausdrücklich, daß jene Abkommen von den Unterzeichnerstaaten nach Maßgabe ihrer jeweiligen Verfassungen zu ratifizieren sind. Dies bedeutet, daß die Bereitstellung der zur Verwirklichung des Zieles des Sicherheitsrates erforderlichen militärischen Mittel auch nach der Satzung der UN selbst einer eigenständigen Prüfung unterzogen werden soll, weil ja doch die Wahrung und Herstellung des Friedens mit militärischen Mitteln auch dann, wenn es tatsächlich unvermeidlich sein sollte, immer noch ein höchst paradoxes und ambivalentes Unterfangen bleibt. Die bisherige Praxis der UN zeigt im übrigen auch, daß sie das in der Verfassungslage eines Staates liegende Hindernis, das einer Bereitstellung militärischer Kräfte im Wege steht, anerkennt. So haben ihre Organe widerspruchslos hingenommen, daß Österreich die Erfüllung seiner Verpflichtungen aus Kap. VII der Satzung der Vereinten Nationen unter den Vorbehalt ihrer Vereinbarkeit mit der Neutralität des Landes gestellt hat⁹.

Über das Tatbestandsmerkmal der »Verteidigung« läßt sich mithin der Einsatz der Bundeswehr im Ausland nur insoweit verfassungsrechtlich rechtfertigen, als die Bundesrepublik als Mitglied eines Verteidigungsbündnisses ihre Landesverteidigung in ein System wechselseitiger Bündnisverpflichtungen eingebracht hat. Einsätze im Rahmen des in Art. 80a Abs. 3 GG auch ausdrücklich genannten Bündnisfalles sind daher, wie erwähnt, Verteidigungseinsätze i. S. des Art. 87a Abs. 2 GG. Nicht »Verteidigung« im Sinne des Art. 87a Abs. 2 GG ist daher jeder Einsatz der Bundeswehr in einem bewaffneten Konflikt, der keinerlei Beziehung auf die Landesverteidigung der Bundesrepublik hat. Dies gilt selbst dann, wenn dieser Einsatz im Rahmen und nach Maßgabe des Kap. VII der Satzung der Vereinten Nationen stattfindet, das heißt unter der Verantwortung des Sicherheitsrates der Wahrung oder Wiederherstel-

⁹ Vgl. die Nachweise bei *Verdross/Simma*, *Universelles Völkerrecht*. 3. Aufl. Berlin 1984, §§ 238 f., S. 146 f.

lung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit dient¹⁰. Art. 24 Abs. 2 GG enthält keinen zusätzlichen Schlüssel zum Einsatz der Bundeswehr über diejenigen hinaus, die Art. 87a Abs. 2 GG zur Verfügung stellt.

Eine Brücke zum Transfer der Voraussetzungen des Art. 24 Abs. 2 GG in die tatbestandlichen Voraussetzungen des Art. 87a Abs. 2 GG liegt auch nicht in der Bestimmung dieses Artikels, nach der der Einsatz der Bundeswehr außer zur Verteidigung zulässig ist, »soweit dieses Grundgesetz es ausdrücklich zuläßt«. Im Gegensatz zu verschiedenen Regelungen des Grundgesetzes (so z. B. Art. 30 und 83 GG), wo Soweit-Vorbehalte auch ungeschriebene Kompetenzen und solche nach der »Natur der Sache« oder kraft Sachzusammenhanges begründen, verlangt Art. 87a Abs. 2 GG, daß andere als Verteidigungseinsätze »ausdrücklich zugelassen« sein müssen. Das ist ein deutlicher Verweis auf die Formulierung in Art. 79 Abs. 1 S. 1 GG, wonach Grundgesetzänderungen auch nur durch »ausdrückliche« Änderungen und Ergänzungen des Wortlautes zulässig sind. Das Grundgesetz muß danach ebenfalls »ausdrücklich« *in seinem Wortlaut* den Einsatz der Bundeswehr in allen Fällen, die nicht Verteidigung sind, zulassen, so wie dies in Art. 87a Abs. 3 und 4 sowie Art. 35 Abs. 2 u. 3 GG geschehen ist.

Dieser Soweit-Vorbehalt ist auch deshalb eng und strikt auszulegen, weil bereits Abs. 1 des Art. 87a GG deutlich macht, daß der Bund die Streitkräfte ausschließlich »zur Verteidigung« aufstellt, sonstige Zwecke mithin an sich damit nicht verfolgt werden dürfen. Absatz 2 bestätigt Absatz 1 und erlaubt daher nur ausnahmsweise die Erfüllung anderer Zwecke, dies aber nur unter dem Vorbehalt der ausdrücklichen verfassungsrechtlichen Ermächtigung. Die Landesverteidigung (in dem oben dargelegten, über Art. 115a GG hinausgehenden Sinne) stellt die »Grundfunktion« der Bundeswehr dar, während jeder andere Einsatz als »Verkehrung ihrer Grundfunktion« nur eine explizite Ausnahme sein kann¹¹. Ebenso wenig wie die Tatbestandselemente des Art. 24 Abs. 2 den in Art. 87a Abs. 2 GG verwendeten Begriff der Verteidigung auszufüllen und zu erweitern vermögen, so wenig enthält diese Vorschrift eine »ausdrückliche« Ermächtigung zum Einsatz der Streitkräfte¹². Damit würde nicht nur gegen das oben erwähnte verfassungsstaatliche Prinzip verstoßen, demzufolge ein Schluß von hoheitlichen Zwecken auf die Verfügbarkeit der zu ihrer Erfüllung erforderlichen Mittel unzulässig ist, sondern die Auslegung würde auch den Wortlaut des Art. 87a Abs. 2 GG mißachten. Dieser ist aber bekanntlich die unübersteigbare Grenze der Verfassungsinterpretation.

Die in Art. 87a Abs. 2 GG enthaltene verfassungsunmittelbare Einschränkung der Befehls- und Kommandogewalt über die Streitkräfte bezieht sich nur auf den »Einsatz« der Streitkräfte. Einsatz bedeutet nicht notwendigerweise bewaffneter Einsatz; andererseits ist damit aber auch nicht jegliche Verwendung gemeint, die keinerlei funktionalen Bezug auf den exekutivischen Kernbereich des Staates hat. Daher handelt es sich bei den in Art. 35 Abs. 2 u. 3, 87a Abs. 3 u. 4 GG geregelten Fällen, in denen die Bundeswehr materiell Polizeiaufgaben wahrnimmt, um »Einsätze« im Sinne des Art. 87a Abs. 2 GG, da sie als Exekutivorgan tätig wird. Katastrophenhilfe,

¹⁰ A. A. Tomuschat in BK (Zweitbearbeitung), Rdnr. 172 zu Art. 24.

¹¹ Dürig in Maunz-Dürig, Rdnr. 24 zu Art. 87a.

¹² So auch Stern, Staatsrecht. Bd. II. München 1980, § 56 IV 3c, S. 1478; E. Klein, Rechtsprobleme einer deutschen Beteiligung an der Aufstellung von Streitkräften der Vereinten Nationen, in: ZaöRV Bd. 34 (1974), S. 429 ff., 440; Klückmann, NJW 1979/2281, 2286; Rojahn in v. Munch Kommentar Bd. 2. 2. Aufl. München 1983, Rdnr. 27 zu Art. 24; a. A. Tomuschat in BK (Zweitbearbeitung), Rdnrn. 174, 183 ff. zu Art. 24; AK-GG-Frank, 2. Aufl., Rdnr. 23 hinter Art. 87; Hernekamp in v. Munch Kommentar Bd. 3. 2. Aufl. München 1983, Rdnr. 13 zu Art. 87a; generell die Anwendbarkeit des Art. 87a Abs. 2 GG für Auslandseinsätze der Streitkräfte verneinend Randelzhofer in Maunz-Dürig, Rdnrn. 63 ff. zu Art. 24 II.

Ernteeinsätze oder die Übernahme von Repräsentationsfunktionen sind keine »Einsätze« und unterliegen daher nicht dem Verfassungsvorbehalt¹³.

4. Deutsches Verfassungsrecht und internationale Verpflichtungen

Die dargestellte Verfassungslage wirft die Frage auf, ob die Bundesrepublik durch sie nicht daran gehindert wird, völkerrechtliche Verpflichtungen zu erfüllen. Hier ist vor allem an die Pflichten zu denken, die die Bundesrepublik als Mitglied der UNO gem. Kap. VII der Satzung der UN übernommen hat. Unzweifelhaft ist die UNO ein System gegenseitiger kollektiver Sicherheit im Sinne des Art. 24 Abs. 2 GG, zu dessen Gunsten die Bundesrepublik in die Beschränkung ihrer Hoheitsrechte einwilligen darf. Art. 39 ff. SVN gestatten es dem Sicherheitsrat, zur Wahrung oder Wiederherstellung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit unter bestimmten Voraussetzungen auch militärische Gewalt gegen einen Aggressor einzusetzen. In diesem Fall sind die Mitglieder gem. Art. 43 u. 45 SVN verpflichtet, Streitkräfte zur Verfügung zu stellen und einander – auch militärisch – Beistand zu leisten. Nach der gegenwärtigen Verfassungslage ist die Bundesrepublik nicht in der Lage, diese Verpflichtung (außer in dem Falle, daß zugleich sie selbst oder ein NATO-Verbündeter angegriffen wird) zu erfüllen, da es sich bei derartigen Aktionen, wie dargelegt, nicht um »Verteidigung« handelt, andererseits die von Art. 87a Abs. 2 GG verlangte »ausdrückliche« Zulassung von Einsätzen der Streitkräfte jenseits von Zwecken der Verteidigung nicht vorhanden ist.

Es wurde jedoch bereits darauf hingewiesen, daß die Verpflichtungen der Art. 43 und 45 SVN nur unter dem Vorbehalt spezieller Abkommen zwischen dem jeweiligen Mitglied und der UN gelten. Diese Abkommen regeln die Zahl und Art der Streitkräfte, ihren Bereitschaftsgrad, ihre allgemeine Stationierung sowie die Art der Einrichtungen und der bereitgestellten Unterstützung. Danach ist es jedenfalls auf den ersten Blick nicht Gegenstand derartiger Abkommen, ob ein Staat überhaupt Streitkräfte zur Verfügung stellt. Andererseits sieht Art. 43 Abs. 3 SVN jedoch vor, daß diese Abkommen nach Maßgabe des jeweiligen innerstaatlichen Verfassungsrechts zu ratifizieren sind. Die SVN respektiert daher die jeweilige Verfassungsrechtslage ihrer Mitglieder. Auf das Beispiel der österreichischen Neutralität wurde bereits verwiesen. Diese Hemmschwelle gegenüber der Anforderung militärischer Mittel von den Mitgliedern hat die Folge, daß, solange Abkommen über die Bereitstellung von Truppen gem. Art. 43 SVN nicht geschlossen sind, der Sicherheitsrat seinen Mitgliedern nur *empfehlen* kann, militärische Maßnahmen gegen einen Aggressor zu ergreifen. Implizit wird damit anerkannt, daß selbst im Rahmen eines auf Friedenswahrung und -wiederherstellung gerichteten Systems gegenseitiger kollektiver Sicherheit die Anwendung militärischer Gewalt derart problematisch ist, daß gewissermaßen »konstitutionelle Reflexionsschleifen« vorgesehen sind. Lediglich bei den nicht-militärischen Maßnahmen der Friedenswahrung gem. Art. 41 SVN besteht die vorbehaltlose Pflicht aller Mitglieder der UN, gemäß den Beschlüssen des Sicherheitsrates zu handeln¹⁴. Die gegenwärtige Verfassungslage bedeutet daher nicht, daß die Bundesrepublik innerstaatlich außerstande ist, völkerrechtliche Pflich-

¹³ So auch AK-GG-Frank, 2. Aufl., Rdnr. 25 hinter Art. 87; ähnlich auch Durig in Maunz-Durig, Rdnr. 32 zu Art. 87a sowie Stern Staatsrecht II, § 56 IV 3b, S. 1476 f.; kritisch gegenüber der Unterscheidung bewaffnet/unbewaffnet auch Tomuschat in BK (Zweitbearbeitung), Rdnr. 186 zu Art. 24; Randelzhofer in Maunz-Durig, Rdnr. 62 zu Art. 24 II; dagegen vertritt Hernekamp in v. Münch Kommentar Bd. 3, 2. Aufl. München 1983, Rdnr. 12 zu Art. 87a die Auffassung, nur die bewaffnete Verwendung der Streitkräfte sei deren »Einsatz«.

¹⁴ Verdross/Simma, Universelles Völkerrecht, 3. Aufl. Berlin 1984, § 238, S. 146.

ten zu erfüllen – noch viel weniger ist diese Verfassungslage etwa selbst ein Völkerrechtsbruch.

271

II. Die Bewertung der vorgelegten Entwürfe zur Änderung bzw. Ergänzung des Grundgesetzes

Die vier zur Diskussion stehenden Entwürfe zielen auf Änderungen des Grundgesetzes in unterschiedlicher Richtung: Während die Entwürfe BT-Drs. 12/4107 (CDU/CSU u. F.D.P.), 12/2895 (SPD), 12/3014 (Bündnis 90/Grüne) auf eine unterschiedlich weitgehende Erweiterung der Einsatzmöglichkeiten der Bundeswehr gerichtet sind, zielt der Entwurf 12/3055 (PDS/Linke Liste) auf eine Reduzierung gegenüber der jetzigen Rechtslage.

1. Der Entwurf der PDS/Linke Liste

Nach diesem zuletzt genannten Entwurf¹⁵ soll der in Art. 87a Abs. 2 GG verwendete Begriff der »Verteidigung« unmißverständlich auf die in Art. 115a Abs. 1 GG definierten Merkmale »Angriff oder unmittelbar drohender Angriff mit Waffengewalt auf das Bundesgebiet« begrenzt werden, was zur Folge hätte, daß Beistandsverpflichtungen aus dem NATO-Vertrag aus verfassungsrechtlichen Gründen nicht mehr erfüllt werden könnten, wenn Opfer eines militärischen Angriffs nicht die Bundesrepublik, sondern ein anderes NATO-Mitglied wäre. Das müßte notwendigerweise zur Beendigung der Mitgliedschaft der Bundesrepublik Deutschland führen, da sie aus verfassungsrechtlichen Gründen nicht länger zur Erfüllung der Verpflichtungen aus Art. 5 des Nordatlantikvertrages in der Lage wäre.

Darüber hinaus wäre auch eine Beteiligung an einem System gegenseitiger kollektiver Sicherheit, durch welches ein funktionales Äquivalent zur nationalstaatlichen Verteidigung geschaffen würde, nicht möglich, da ein solches System nur auf der Prämisse funktioniert, daß die nicht angegriffenen Mitglieder für die angegriffenen einstehen und sich zur auch militärischen Hilfe verpflichten. Dies ist auch die ausdrückliche Zielsetzung des Entwurfes. Die vorgeschlagenen Ergänzungen zu Art. 24 Abs. 2 GG besagen nämlich nicht nur, daß der Bund gehindert wäre, die Befehls- und Kommandogewalt über die Streitkräfte einem supranationalen Organ zu unterstellen. Das ist auch bisher noch niemals geschehen und ist auch nach der gegenwärtigen Regelung des Art. 24 Abs. 2 GG nicht möglich, da dieser Absatz im Gegensatz zu Abs. 1 nur die »Beschränkung von Hoheitsrechten« zuläßt, nicht deren Übertragung. Insofern enthält der von der PDS/Linke Liste vorgeschlagene S. 2 des Art. 24 Abs. 2 GG lediglich eine Bestätigung des 2. Halbsatzes des 1. Satzes der geltenden Fassung des Grundgesetzes. Dagegen hat der als zukünftiger Satz 3 vorgeschlagene

¹⁵ Der Entwurf (BT-Drs. 12/3055) lautet:

1. In Artikel 24 werden an Absatz 2 die folgenden Sätze 2 und 3 angefügt:
»Die Übertragung von Hoheitsrechten über den militärischen und nichtmilitärischen Einsatz von Streitkräften des Bundes ist ausgeschlossen. Der Einsatz der Streitkräfte des Bundes ist außer im Verteidigungsfall nach Artikel 115a Abs. 1 Grundgesetz ausgeschlossen.«
2. Artikel 87a wird wie folgt geändert:
 - a) Absatz 2 wird wie folgt neu gefaßt:
»(2) Die Streitkräfte des Bundes dürfen ausschließlich im Verteidigungsfall nach Artikel 115a Abs. 1 GG eingesetzt werden.«
 - b) Absatz 3 wird gestrichen.
 - c) Absatz 4 wird gestrichen.

Satz die Implikation, daß jegliche Form der Bereitstellung von Streitkräften auch im Rahmen eines Systems gegenseitiger kollektiver Sicherheit ausgeschlossen wird. Dies würde zwar keine völkerrechtlichen Pflichten der Bundesrepublik gegenüber der UNO verletzen, noch würde eine derartige Grundgesetzänderung die Grenzen des Art. 79 Abs. 3 GG berühren. Die Folge dieser Regelung wäre freilich, daß verfassungsrechtlich nur noch eine rein nationalstaatliche militärische Verteidigung möglich wäre – und dies stünde in einem merkwürdigen Kontrast zu Art. 24 Abs. 2 S. 1 GG. Denn einerseits enthielte dann das Grundgesetz in Art. 24 Abs. 2 S. 1 die Ermächtigung – und kaum verhohlene Empfehlung –, internationale Sicherheit und Frieden durch ein System gegenseitiger kollektiver Sicherheit herbeizuführen, andererseits würde der gleiche Abs. in S. 3 ausdrücklich eine rein nationalstaatliche Verteidigung gebieten.

2. Der Entwurf der Regierungskoalition

Der Entwurf BT-Drs. 12/4107 (CDU/CSU u. F.D.P.) verfolgt am konsequentesten den genau entgegengesetzten verfassungspolitischen Kurs. Er soll den Einsatz der Streitkräfte nicht nur für friedenserhaltende und friedensherstellende Maßnahmen im Rahmen der kollektiven Sicherheitsstrukturen der UNO ermöglichen, sondern auch im Rahmen von Militärallianzen, die das staatliche Selbstverteidigungsrecht des Art. 51 SVN wahrnehmen¹⁶.

Zunächst erscheint der vorgesehene Standort der Grundgesetzergänzung in Art. 24 GG wenig geglückt. Art. 24 GG legt in seiner geltenden Fassung nicht nur die Integrationsoffenheit des Grundgesetzes gegenüber neuen supranationalen politischen Einheiten fest, sondern hegt auch die Erwartung, daß eine friedliche und dauerhafte Ordnung in Europa und zwischen den Völkern der Welt durch die Beteiligung an Systemen gegenseitiger kollektiver Sicherheit geschaffen werden kann. Dies ist eine Aufgabe, die primär politischen, nicht militärischen Charakter hat, auch wenn kollektive Sicherheitssysteme stets auch eine militärische Komponente haben. Das Grundgesetz hat daher bewußt die Voraussetzungen über den Einsatz der militärischen Mittel im Abschnitt über die Befugnisse der Exekutive geregelt. Dadurch wird deutlich gemacht, daß der Einsatz der Streitkräfte gegenüber den politischen Zielsetzungen und institutionellen Gestaltungen der internationalen Sicherheit und des Friedens ein bloßes Mittel ist. Die Verschiebung wesentlicher Einsatzbefugnisse bezüglich der Bundeswehr in Art. 24 GG würde dessen primär politisches Programm eines Sicherheitskonzepts durch Beteiligung an einer internationalen Rechtsgemeinschaft verwässern. Dies gilt insbesondere für die Ziff. 3 des geplanten Abs. 2a, deren Inhalt geradezu als Antithese zu, vielleicht gar als Dementi des Abs. 2 verstanden werden könnte, da er praktisch eine Rückkehr zur klassischen Militärallianz vorsieht.

¹⁶ Der Entwurf (BT-Drs. 12/4107) lautet:

Artikel 24 wird wie folgt ergänzt:

Nach Absatz 2 wird folgender Absatz 2a eingefügt:

«(2a) Streitkräfte des Bundes können unbeschadet des Artikels 87a eingesetzt werden

1. bei friedenserhaltenden Maßnahmen gemäß einem Beschluß des Sicherheitsrates oder im Rahmen von regionalen Abmachungen im Sinne der Charta der Vereinten Nationen, soweit ihnen die Bundesrepublik Deutschland angehört,
2. bei friedensherstellenden Maßnahmen auf Grund der Kapitel VII und VIII der Charta der Vereinten Nationen gemäß einem Beschluß des Sicherheitsrates,
3. in Ausübung des Rechtes zur kollektiven Selbstverteidigung gemäß Artikel 51 der Charta der Vereinten Nationen gemeinsam mit anderen Staaten im Rahmen von Bündnissen und anderen regionalen Abmachungen, denen die Bundesrepublik Deutschland angehört.

Diese Einsätze bedürfen in den Fällen der Nummern 1 und 2 der Zustimmung der Mehrheit, im Fall der Nummer 3 der Zustimmung von zwei Dritteln der Mitglieder des Bundestages.»

Hinsichtlich dieses letzteren Falles stellt sich ähnlich wie bei dem erwähnten Entwurf der PDS/Linke Liste die Frage, ob dadurch nicht eine innere Widersprüchlichkeit in das Grundgesetz eingeführt wird. Art. 24 Abs. 2 GG enthält nicht nur eine politisch neutrale Ermächtigung, sondern eine konstitutionelle Empfehlung an die deutsche Politik, internationale Sicherheit und Frieden nicht länger mit den Mitteln der traditionellen nationalstaatlichen Militärpolitik zu suchen, sondern durch die Integration in die Wechselseitigkeit einer internationalen Rechtsgemeinschaft. Art. 24 Abs. 2 GG ist die operative Konkretisierung des in der Präambel und in Art. 26 GG niedergelegten Prinzips der Friedensstaatlichkeit. Die Einfügung des Rechts, die Streitkräfte im Rahmen jedes beliebigen Militärbündnisses, das mehr als zwei Staaten umfaßt, einsetzen zu können, ist dann aber ein Signal, das dem in Art. 24 Abs. 2 GG gegebenen widerspricht.

Die in dem Entwurf der CDU/CSU und der F.D.P. vorgenommene Unterscheidung zwischen friedenserhaltenden und friedensherstellenden Maßnahmen entspricht der im Völkerrecht benutzten Terminologie, bedarf jedoch der Präzisierung, damit Mißverständnisse vermieden werden. In Kap. VII der SVN sind die Instrumente des Sicherheitsrates bestimmt, um den Völkerfrieden und die Sicherheit zu wahren und wiederherzustellen («to maintain and to restore international peace and security»). Zu diesen Mitteln gehört auch der Einsatz von bewaffneten Streitkräften nach Maßgabe der bereits erwähnten Abkommen, die Art. 43 SVN vorsieht. Die nach diesem Kapitel zulässigen Maßnahmen sind gegen einen Staat gerichtet, der nach der Entscheidung des Sicherheitsrates ein Aggressor ist. Davon zu unterscheiden sind jene im engeren Sinne friedenserhaltenden Maßnahmen, die in der SVN keine explizite völkerrechtliche Erwähnung gefunden haben und nach herrschender Auffassung¹⁷ als Bestandteil der »implied powers« der UN und ihrer Organe gerechtfertigt sind. Diese Maßnahmen dienen der neutralen Tatsachenermittlung, der Bildung von Pufferzonen zwischen Konfliktparteien sowie der Aufrechterhaltung der inneren Ordnung, sind gegen keinen Staat gerichtet, präjudizieren keine Entscheidung über Rechte, finden nur im Einverständnis der beteiligten Konfliktparteien statt und werden von Gruppen wahrgenommen, die Waffen nur zur Selbstverteidigung und zur Abwehr der Behinderung ihrer Einsätze anwenden¹⁸. Da anzunehmen ist, daß der Entwurf der CDU/CSU und F.D.P. in Ziff. 1 des vorgeschlagenen Abs. 2a diese Kategorie von Einsätzen ermöglichen will, andererseits die Formulierung »friedenserhaltende Maßnahmen« auch auf Maßnahmen i. S. des Kap. VII SVN anwendbar ist, und da schließlich für diese in den implied powers enthaltenen Befugnisse der UN keine klaren und unzweideutigen rechtlichen Formulierungen in der Satzung der UN vorliegen, sollte der Verfassungstext seinerseits die Bedingungen formulieren, unter denen dieser sog. »Blauhelm-Einsatz« zulässig ist. Hierzu gehören mindestens die Merkmale »ohne Kampfauftrag«, »Zustimmung der am Konflikt beteiligten Staaten oder Parteien«, »Waffenanwendung nur zum Selbstschutz«.

Im Hinblick auf die in der Begründung des Entwurfs gegebene Feststellung, daß »die Weltorganisation künftig von der Bundesrepublik Deutschland eine uneingeschränkte, sich nicht auf humanitäre und logistische Hilfe beschränkende Mitwirkung an Maßnahmen der Vereinten Nationen, die gemäß ihrer Charta auch militärische Einsätze einschließen können, (erwartet)«, ist nochmals daran zu erinnern, daß weder nach dem Recht noch nach der Praxis der UNO eine innerstaatliche verfassungsrechtliche Barriere gegen eine Beteiligung an militärischen Maßnahmen

17 Auf der Grundlage des Gutachtens des IGH »Certain Expenses of the United Nations« aus dem Jahre 1962, vgl. dazu *Verdross/Simma*, *Universelles Völkerrecht*. 3. Aufl. Berlin 1984, §§ 236 ff., S. 155 ff.
18 S. *Verdross/Simma*, § 236, S. 155.

der UNO eine Rechtsverletzung darstellt. Es ist auch darauf hinzuweisen, daß es bislang noch kein einziges Mal zu militärischen Maßnahmen nach Kap. VII der UNO gekommen ist, d. h. zu bewaffneten Einsätzen mit den Streitkräften von Staaten, mit denen die UNO ein Abkommen nach Art. 43 SVN geschlossen hat. Weder der Golfkrieg noch der Einsatz nationaler Streitkräfte in Somalia – in beiden Fällen auf der Grundlage von Beschlüssen des Sicherheitsrates – stellen derartige Aktionen dar. Die kriegerischen Aktionen der Alliierten im Golfkrieg beruhen auf Art. 48 SVN, während UNOSOM I und II Maßnahmen nach dem VI. Kapitel der SVN darstellen. Solange es Abkommen gem. Art. 43 SVN nicht gibt, kann der Sicherheitsrat lediglich einzelnen Staaten empfehlen, militärische Aktionen gegen einen von ihm als Aggressor identifizierten Staat zu ergreifen.

Es besteht dann freilich die Gefahr, daß einzelne Staaten dann das Recht der Exekution der Beschlüsse des Sicherheitsrates in die eigene Hand nehmen – das ist aber eigentlich nicht der Sinn und die innere Rationalität des in Kap. VII SVN geregelten Systems der Wahrung und Wiederherstellung des Friedens. Auf keinen Fall aber hat das Argument Überzeugungskraft, daß Deutschland sich vor der Erfüllung ihm obliegender Verpflichtungen in der UNO drückt, wenn es sich nicht an militärischen Maßnahmen gegen bestimmte Staaten beteiligt – im Gegenteil, es wäre der erste Staat überhaupt, der ein Abkommen über die Bereitstellung von Truppen mit der UNO schließen würde. Wenn die Verfassungsergänzung darauf gar nicht zielt – und die Formulierung ist hier, wie gezeigt, undeutlich –, sondern lediglich die Beteiligung an militärischen Allianzen zur Exekution von Beschlüssen des Sicherheitsrates bezweckt, d. h. also die Beteiligung an einem an sich unvollkommenen UNO-Mechanismus, so ist auch dies, wenn auch in schwächerer Weise als bei der beabsichtigten Ziff. 3 des Abs. 2a, ein verfassungsrechtliches Signal, das den Zusammenhang zwischen Art. 24 Abs. 2 und 26 GG schwächt.

3. Der Entwurf der SPD

Der Entwurf enthält eine vorsichtige Erweiterung der verfassungsrechtlichen Voraussetzungen, unter denen ein Einsatz der Bundeswehr im Ausland zulässig ist¹⁹.

Es wird die zutreffende Voraussetzung gemacht, daß auch die Beteiligung der Streitkräfte der Bundesrepublik an friedenserhaltenden Maßnahmen der UNO nach Maßgabe des VI. Kapitels der Satzung der UN ein »Einsatz« der Bundeswehr i. S. des Art. 87a Abs. 2 GG ist und daher ausdrücklicher Regelung bedarf. Zum zweiten

¹⁹ Der Entwurf (BT-Drs. 12/2895) lautet:

1. Artikel 24 wird wie folgt geändert:

a) Nach Absatz 2 wird als Absatz 3 eingefügt:

»(3) Der Bund kann den Vereinten Nationen Angehörige der Streitkräfte nur für friedenserhaltende Maßnahmen ohne Kampfauftrag unterstellen; den Vereinten Nationen oder betroffenen Staaten sollen auf Anforderung unbewaffnete Angehörige der Streitkräfte zur Bekämpfung von Umweltschäden, für humanitäre Hilfeleistungen und Maßnahmen der Katastrophenhilfe zur Verfügung gestellt werden.«

b) Der bisherige Absatz 3 wird Absatz 4.

2. Artikel 87a wird wie folgt geändert:

Absatz 2 wird wie folgt neu gefaßt:

»(2) Außer zur Landesverteidigung und zur Verteidigung im Rahmen vertraglich vereinbarter Beistandspflichten dürfen die Streitkräfte nur eingesetzt werden, soweit dieses Grundgesetz es ausdrücklich zuläßt. Für friedenserhaltende Maßnahmen nach Artikel 24 Abs. 3 kann der Bund dem Generalsekretär der Vereinten Nationen auf sein Ersuchen und bei Vorliegen eines Beschlusses des Sicherheitsrates sowie mit Zustimmung der am Konflikt beteiligten Staaten Angehörige der Streitkräfte unterstellen, die nur mit leichten Waffen zum Selbstschutz ausgerüstet sind und sich als Berufs- und Zeitsoldaten für solche Maßnahmen freiwillig gemeldet haben. Zur Beteiligung an derartigen Maßnahmen bedarf die Bundesregierung der Zustimmung des Deutschen Bundestages.«

wird deutlicher als in den Formulierungen des Entwurfs der CDU/CSU und der F.D.P., daß der »Einsatz« darin besteht, daß der Bund Angehörige der Streitkräfte »den Vereinten Nationen« bzw. »dem Generalsekretär der Vereinten Nationen unterstellen« kann. Damit wird ausgeschlossen, daß die Bundeswehr zwar auf der Grundlage von Beschlüssen der zuständigen Organe der UN handelt, jedoch weiterhin als Truppe, die unter der politischen und militärischen Verantwortung der deutschen Exekutive handelt.

Auffällig ist, daß nach dem Entwurf der SPD – im Gegensatz zu dem von der CDU/CSU und der F.D.P. und dem vom Bündnis 90/Grüne vorgelegten – für die gem. Art. 87a Abs. 2 GG zulässigen Blauhelm-Einsätze der dazu erforderliche Beschluß des Bundestages lediglich der Mehrheit der abgegebenen Stimmen bedarf, da gem. Art. 42 Abs. 2 S. 1 GG die in dem Entwurf verlangte »Zustimmung des Deutschen Bundestages« lediglich die Mehrheit der abgegebenen Stimmen erfordert. Auch in friedenserhaltenden Maßnahmen der UNO riskieren die beteiligten Soldaten ihr Leben, so daß wohl die sog. Kanzler-Mehrheit verlangt werden sollte.

4. Der Entwurf von Bündnis 90/Grüne

Der Entwurf 12/3014 geht hinsichtlich der Bemühungen, die Bedingungen des Einsatzes der Streitkräfte in den prinzipiell friedensstaatlichen Charakter des Grundgesetzes zu integrieren und die Dominanz der Friedensstaatlichkeit zu bewahren, am weitesten²⁰. Er vermeidet einerseits einen verfassungsrechtlichen Zwang zur rein na-

²⁰ Der Entwurf (BT-Drs. 12/3014) lautet:

1. Der Artikel 24 GG wird wie folgt neu gefaßt:

»Artikel 24

Zwischenstaatliche Einrichtungen

(1) Der Bund kann durch Gesetz Hoheitsrechte auf zwischenstaatliche Einrichtungen übertragen. Soweit Hoheitsrechte der Länder berührt werden, bedarf das Gesetz der Zustimmung einer Mehrheit von zwei Dritteln der Mitglieder des Bundesrates.

(2) Übertragungen von Hoheitsrechten nach Absatz 1 dürfen nur vorgenommen werden, wenn der nach innerstaatlichem Recht bestehende Grundrechtsschutz sowie demokratische Mitwirkungs- und Kontrollrechte gewährleistet werden. Der Bund ist verpflichtet darauf hinzuwirken, daß bestehende zwischenstaatliche Einrichtungen die Grundsätze der Artikel 20 und 26 wahren.

(3) Der Bund kann sich zur Wahrung des Friedens Systemen gegenseitiger kollektiver Sicherheit und Zusammenarbeit einordnen, denen Staaten angehören und beitreten, die vor einander Schutz suchen. Er wird hierbei in Beschränkungen seiner Hoheitsrechte einwilligen, die eine friedliche und dauerhafte Ordnung der Sicherheit und Zusammenarbeit zwischen den Völkern herbeiführen und gewährleisten.

(4) Zur Regelung zwischenstaatlicher Streitigkeiten wird der Bund Vereinbarungen über eine allgemeine, umfassende, obligatorische, internationale Schiedsgerichtsbarkeit beitreten.«

2. Der Artikel 87a GG wird wie folgt neu gefaßt:

»Artikel 87a

Aufstellung und Befugnisse der Streitkräfte

(1) Der Bund kann Streitkräfte zur Verteidigung aufstellen. Ihre zahlenmäßige Stärke und die Grundzüge ihrer Organisation müssen sich aus dem Haushaltsplan ergeben.

(2) Der Bund kann die Befugnis zur Aufstellung von Streitkräften einer überstaatlichen Einrichtung übertragen, die im Rahmen eines Systems kollektiver Sicherheit und Zusammenarbeit der Wahrung des Friedens in der Welt dient. Die Regelungen des Artikels 24 Abs. 2 gelten entsprechend.

(3) Außer zur Verteidigung der Bundesrepublik Deutschland und zur Verteidigung im Rahmen von Bündnisverpflichtungen im Falle eines unverschuldeten Angriffs dürfen Angehörige der Streitkräfte im Ausland nur für friedenserhaltende Maßnahmen nach Artikel 24 Abs. 4 GG eingesetzt werden. Für derartige Maßnahmen kann der Bund dem Generalsekretär der Vereinten Nationen auf sein Ersuchen und bei Vorliegen eines Beschlusses des Sicherheitsrates sowie mit Zustimmung der am Konflikt beteiligten Staaten Angehörige der Streitkräfte unterstellen, die nur mit leichten Waffen zum Selbstschutz ausgerüstet sind, und sich als aktive Berufs- und Zeitsoldaten für solche Einsätze freiwillig gemeldet haben. Die Bundesrepublik Deutschland beteiligt sich nicht an friedenserhaltenden Maßnahmen gegenüber Anrainerstaaten. Jeder Einsatz erfolgt auf Antrag der Bundesregierung und bedarf einer Mehrheit von zwei Dritteln der abgegebenen Stimmen, mindestens der Mehrheit der Mitglieder des Bundestages.

(4) Den Streitkräften kann durch Bundesgesetz für den Verteidigungsfall und den Spannungsfall die Befugnis übertragen werden, nach Maßgabe des Polizeirechts zivile Objekte zu schützen und Aufgaben

tionalstaatlich organisierten Verteidigung (Art. 87a Abs. 3 GG) und schließt auf der anderen Seite den Einsatz der Bundeswehr für Maßnahmen nach Kap. VII der UN ausdrücklich aus, indem wie in dem SPD-Antrag die Voraussetzungen für die Beteiligung an friedenserhaltenden Maßnahmen ausdrücklich formuliert werden (Art. 87a Abs. 3 S. 2 GG).

Ein neuer Gedanke findet sich in S. 3 des Art. 87a Abs. 3 GG, nach dem sich die Bundesrepublik trotz grundsätzlicher Zulässigkeit an friedenserhaltenden Maßnahmen der in S. 2 definierten Art in Anrainerstaaten nicht beteiligt – ein offenkundiger Hinweis auf die vielfältigen geschichtlichen Belastungen der Beziehungen Deutschlands zu seinen unmittelbaren Nachbarn (einschließlich Jugoslawiens). Die Formulierung dieses Satzes geht aber wohl zu weit, denn vermutlich ist nicht die Beteiligung der Bundesrepublik an derartigen Maßnahmen, sondern lediglich die Beteiligung von Streitkräften der Bundesrepublik gemeint. Denn sicherlich soll sich doch die deutsche Diplomatie im Rahmen der UNO auch in Anrainerstaaten an den Bemühungen um die Erhaltung des Friedens beteiligen.

Eine bedeutsame Klarstellung findet sich in Art. 24 Abs. 3 GG, in dem die bisher in bezug auf die geltende Regelung des Abs. 2 strittige Frage, was unter einem »System gegenseitiger kollektiver Sicherheit« zu verstehen sei, dahingehend beantwortet wird, daß dies nur solche internationalen Kooperationsverhältnisse sind, »denen Staaten angehören oder beitreten, die voreinander Schutz suchen«. Damit sind reine Verteidigungsallianzen, die sich gegen bestimmte mögliche Aggressoren richten, aus dem Begriff ausgeschlossen. Verfassungsrechtlich wird damit auch die Transformation der NATO in ein kollektives Sicherheitssystem, das z. B. die Nachfolgestaaten der GUS oder Jugoslawiens aufnimmt, befördert.

5. *Schlußbemerkung*

Läßt man die Positionen der politischen Parteien zur zukünftigen Rolle der Bundeswehr noch einmal Revue passieren, so fällt auf, daß sich in ihnen wohl durchaus das volle Spektrum der politischen Auffassungen und Optionen spiegelt, aber daß doch andererseits eine breite gesellschaftliche Debatte über diese Optionen nicht stattfindet. Die Bundesregierung hat durch ihre Aktionen – erst die Entsendung eines Marineschiffes ins Mittelmeer, dann die Anordnung der Teilnahme deutscher Soldaten am Awacs-Einsatz der NATO im früheren Jugoslawien, schließlich die Entsendung von Truppen nach Somalia – in dieser Frage das Gesetz des Handelns an sich gerissen und die anderen politischen Kräfte in eine vorwiegend reaktive Rolle gedrängt. Es ist müßig, sich darüber zu beklagen, denn nirgendwo, auch nicht im demokratischen Staat, verläßt man sich auf die Selbstbeschränkung der Regierung, sondern auf die politischen Kräfte, die das Regierungshandeln kontrollieren und gegebenenfalls gesellschaftlichen Widerspruch organisieren. Tatsächlich aber ist die deutsche Gesellschaft, die nach der Vereinigung ohnehin erst noch ihr politisches Selbstverständnis finden muß, auf die politische Debatte über die Rolle ihrer Streitkräfte nicht so recht vorbereitet. So wird denn die notwendige politische Diskussion durch einen Streit über die Ergänzung des Grundgesetzes ersetzt. So notwendig der ist, so macht er doch nur politischen und letztlich auch verfassungsrechtlichen Sinn, wenn man über das Hin und Her zwischen Art. 24 und 87a GG einmal hinausschaut

der Verkehrsregelung wahrzunehmen, soweit dies zur Erfüllung des 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 sind an das Polizeirecht gebunden und wirken dabei mit den zuständigen Behörden zusammen.«

und sich einige grundsätzliche Gedanken über die komplizierten Voraussetzungen und Bedingungen von Politik nach dem Ende des Ost-West-Gegensatzes macht. Vielleicht wird man dann ja auf die gar nicht so überraschende Erkenntnis stoßen, daß die Zahl der Probleme, die man mit militärischen Mitteln lösen kann, wieder einmal weit überschätzt wird.

277