

# Osnabrücker Jahrbuch Frieden und Wissenschaft 21 / 2014

THEMENSCHWERPUNKT:  
HANDLUNGSFELDER DEUTSCHER AUßENPOLITIK

- OSNABRÜCKER FRIEDENSGESPRÄCHE 2013
- MUSICA PRO PACE 2013
- BEITRÄGE ZUR FRIEDENSFORSCHUNG

Herausgegeben vom Oberbürgermeister der  
Stadt Osnabrück und dem Präsidenten der  
Universität Osnabrück

V&R unipress

### *Wissenschaftlicher Rat der Osnabrücker Friedensgespräche 2013-2014*

Prof. Dr. Martina Blasberg-Kuhnke, Kath. Theologie, Universität Osnabrück (Vorsitz)  
Prof. Dr. Karin Busch, Biologie, Universität Osnabrück  
Prof. Dr. Roland Czada, Politikwissenschaft, Universität Osnabrück (Stellv. Vorsitz)  
Hans-Jürgen Fip, Oberbürgermeister a.D. (Ehrenmitglied)  
Prof. i.R. Dr. Wulf Gaertner, Volkswirtschaftslehre, Universität Osnabrück  
apl. Prof. Dr. Stefan Hanheide, Musikwissenschaft, Universität Osnabrück  
Prof. Dr. Christoph König, Germanistik, Universität Osnabrück  
Prof. i.R. Dr. Reinhold Mokrosch, Evangelische Theologie, Universität Osnabrück  
Prof. Dr. Arnulf von Scheliha, Evangelische Theologie, Universität Osnabrück  
Prof. Dr. Ulrich Schneckener, Politikwissenschaft, Universität Osnabrück  
Prof. em. Dr. György Széll, Soziologie, Universität Osnabrück  
Prof. Dr. Bülent Ucar, Islamische Religionspädagogik, Universität Osnabrück  
Prof. i.R. Dr. Albrecht Weber, Rechtswissenschaft, Universität Osnabrück  
Prof. Dr. Siegrid Westphal, Geschichtswissenschaft, Universität Osnabrück  
Prof. i.R. Dr. Tilman Westphalen, Anglistik, Universität Osnabrück  
Prof. Dr. Rolf Wortmann, Politikwiss. und Public Management, Hochschule Osnabrück  
Dr. Henning Buck (Geschäftsführung)

*Verantwortlicher Redakteur:* Dr. Henning Buck

*Redaktionelle Mitarbeit:* Joachim Herrmann, Dr. Michael Pittwald, Jutta Tiemeyer

*Einband:* Bruno Rothe / Tefvik Göktepe, unter Verwendung einer Fotografie des ›Weltsaals‹ im Dienstgebäude des Auswärtigen Amtes, Berlin.

*Wir danken für freundliche Unterstützung der Osnabrücker Friedensgespräche 2013-2014*

- der Stadtwerke Osnabrück AG
- der Sievert-Stiftung für Wissenschaft und Kultur
- der Oldenburgische Landesbank AG
- dem Förderkreis Osnabrücker Friedensgespräche e.V.

*Redaktionsanschrift:* Geschäftsstelle der Osnabrücker Friedensgespräche

Universität Osnabrück, Neuer Graben 19 / 21, D-49069 Osnabrück

Tel.: + 49 (0) 541 969 4668, Fax: + 49 (0) 541 969 14668

Email: ofg@uni-osnabrueck.de – Internet: [www.friedensgespraeche.de](http://www.friedensgespraeche.de)

Die Deutsche Nationalbibliothek – Bibliografische Information: Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.ddb.de> abrufbar.  
1. Aufl. 2014

© 2014 Göttingen, V&R unipress GmbH mit Universitätsverlag Osnabrück.

Alle Rechte vorbehalten. Printed in Germany: Hubert & Co., Göttingen.

Gedruckt auf säurefreiem, total chlorfrei gebleichtem Werkdruckpapier; alterungsbeständig.

ISBN: 978-3-8471-0357-8

ISSN: 0948-194-X

## Inhalt

Vorwort der Herausgeber. . . . .	7
Editorial. . . . .	9
<b>I. OSNABRÜCKER FRIEDENSGESPRÄCHE 2013</b>	
<i>Journalisten in Gefahr – Zum Stand der Presse-, Medien- und Informationsfreiheit</i>	
Mit Christian Mihr, Maryna Rakhlei, Shi Ming . . . . .	15
<i>Zwischen Schutzverantwortung und militärischer Zurückhaltung – Wie helfen wir den Opfern von Krieg und Bürgerkrieg?</i>	
Mit Guido Westerwelle und Christian Tomuschat . . . . .	37
<i>Energiepolitik und Frieden</i>	
Mit Stephan Kohler und Ernst Ulrich von Weizsäcker. . . . .	57
<i>Verständigung mit Iran – aber wie?</i>	
Mit Navid Kermani und Ulrich Tilgner . . . . .	81
Erik Fosnes Hansen, Oslo	
<i>Europa sieht Deutschland: Die Einsamkeit der Gemeinschaft.</i> . . . . .	107
<i>Schuldenkrise und Demokratie in Europa</i>	
Mit Norbert Lammert und Claus Offe . . . . .	123
<b>II. MUSICA PRO PACE – KONZERT ZUM OSNABRÜCKER FRIEDENSTAG 2013</b>	
Stefan Hanheide, Osnabrück	
<i>Tragische Helden – Zu Wagners »Rienzi« und Beethovens »Egmont«.</i>	
<i>Einführung in das musica pro pace-Konzert 2013 . . . . .</i>	149

### III. BEITRÄGE ZUR FRIEDENSFORSCHUNG

THEMENSCHWERPUNKT:  
HANDLUNGSFELDER DEUTSCHER AUßENPOLITIK

- Navid Kermani, Köln  
*Es gibt diese Welt nicht mehr. Ein persönlicher Abschied von  
einem Orient, der anarchisch, bunt gemischt und tolerant war . . . . .* 157
- Jörn Ipsen, Osnabrück  
*Auslandseinsätze der Bundeswehr . . . . .* 165
- Bernhard Rinke, Osnabrück  
*Parlamentsbeteiligung unter Druck:  
Die Auslandseinsätze der Bundeswehr . . . . .* 175
- Kilian Spandler, Tübingen / Hanna Pfeifer, Magdeburg  
*Komplexität aufbauen statt abbauen –  
Wider eine Politik der neuen deutschen Verantwortung . . . . .* 187
- Christoph Rass / Sebastian Bondzio, Osnabrück  
*»Massensterben« und Erster Weltkrieg –  
Begriff, Ereignis, Erfahrung . . . . .* 191

### IV. ANHANG

- Referentinnen und Referenten, Autorinnen und Autoren . . . . . 205  
Abbildungsnachweis . . . . . 211

Jörn Ipsen, Osnabrück

## Auslandseinsätze der Bundeswehr

Das Rahmenthema des *Dies Academicus* 2013, »Konflikt und Frieden«,<sup>1</sup> verlangt nach einer rechtlichen Vergewisserung der Möglichkeiten und Grenzen von Auslandseinsätzen der Bundeswehr. Bewaffnete Konflikte sind zwar vor allem eine Frage des Völkerrechts. Den Vereinten Nationen ist bereits durch Art. 1 ihrer Charta aufgegeben, den Weltfrieden und die internationale Sicherheit zu wahren. Die militärischen Mittel hierzu unterliegen allerdings der Entscheidung der Mitgliedstaaten und somit nationaler Souveränität. Der Auslandseinsatz der Streitkräfte ist deshalb in Deutschland zunächst eine Frage des Verfassungsrechts, wobei die Verbindungslinien zum Völkerrecht nicht übersehen werden sollen. [...]

In seiner Ursprungsfassung vom 23. Mai 1949 enthält das Grundgesetz keinerlei Bestimmungen über Streitkräfte. Dies verstand sich gewissermaßen von selbst, weil die alliierten Besatzungsmächte nach der Kapitulation eine strikte Demilitarisierung verfolgten. Der Wendepunkt wurde mit Beginn des Koreakriegs erreicht. Die USA drangen auf einen sog. »Verteidigungsbeitrag« der Bundesrepublik, den Bundeskanzler *Konrad Adenauer* in zwei Memoranden Ende August 1950 zusagte. Die zunächst geplante Integration westdeutscher Streitkräfte in eine zu gründende »Europäische Verteidigungsgemeinschaft« scheiterte an der Ablehnung durch die Französische Nationalversammlung. Die Bundesrepublik trat stattdessen der NATO bei mit der Folge, dass die deutschen Streitkräfte der NATO »assigniert« wurden, in Friedenszeiten aber keine Befehlsgewalt durch NATO-Stäbe ausgeübt wurde. Inhaber der Befehls- und Kommandogewalt ist vielmehr der Verteidigungsminister.<sup>2</sup>

Mit der sog. »Wehrnovelle« vom 19. März 1956 wurden die Streitkräfte gewissermaßen in das Grundgesetz »integriert« und eine Fülle von Bestimmungen in das Grundgesetz eingefügt, die die Bundeswehr betrafen. Von bewaffneten Einsätzen war begreiflicherweise nicht die Rede, weil das seinerzeit vorherrschende Szenario allein darin bestand, dass Landstreitkräfte des Warschauer Pakts die Grenze zur DDR – die sog. »Demarkationslinie« – überschreiten würden und die NATO-Streitkräfte – Bundeswehr und in der Bundesrepublik stationierte Truppen der anderen NATO-Staaten – diesen Angriff zurückweisen würden.

Eine neue Dimension erreichte der Streitkräfteeinsatz in Zusammenhang mit der sog. »Notstandsnovelle«. Das Grundgesetz sah in seiner Ursprungsfassung keine Bestimmungen für den sog. »inneren« oder »äußeren« Notstand – will heißen: Ausnahmezustand – vor. In der leidenschaftlichen und von äußersten Zuspitzungen gekennzeichneten Debatte des Jahres 1968 wurde von den Gegnern der Notstandsgesetzgebung vor allem die Gefahr berufen, die Streitkräfte könnten im Inneren – ggf. gegen Streikende – eingesetzt werden. Vor diesem Hintergrund ist die Bestimmung des Art. 87 a Abs. 2 GG zu verstehen, nach dem die Streitkräfte »außer zur Verteidigung« nur eingesetzt werden dürfen, soweit dieses Grundgesetz es ausdrücklich zulässt. Hiermit sollte ersichtlich einem bewaffneten Einsatz der Bundeswehr im Innern – unter welchen Voraussetzungen auch immer – ein Riegel vorgeschoben werden. Dass hiermit nur bewaffnete Einsätze, nicht jedoch Hilfe bei Katastrophenleistungen und Ähnlichem gemeint waren, versteht sich fast von selbst. In frischer Erinnerung ist seinerzeit der überaus hilfreiche Einsatz der Bundeswehr bei der Flutkatastrophe in Hamburg im Februar 1962 gewesen.

Der Begriff *Verteidigung* in dieser Vorschrift ist weiter als der des »Verteidigungsfalls«, der in Art. 115 Abs. 1 Satz 1 GG als Angriff auf das Bundesgebiet mit Waffengewalt definiert wird. Der Verteidigungsfall liegt auch vor, wenn ein solcher Angriff unmittelbar droht. Die Feststellung des Verteidigungsfalls trifft der Bundestag auf Antrag der Bundesregierung mit Zustimmung des Bundesrates (Art. 115 a Abs. 1 Satz 2 GG). Sie bedarf einer Mehrheit von zwei Dritteln der abgegebenen Stimmen, mindestens aber der Mehrheit der Mitglieder des Bundestages (Art. 115 a Abs. 1 Satz 2 GG).

Es ist unverkennbar, dass zwischen dem in Art. 115 a GG genannten »Verteidigungsfall« und dem Begriff der »Verteidigung« in Art. 87 a GG ein wichtiger Unterschied besteht. Der Verteidigungsfall setzt einen Angriff auf das Bundesgebiet voraus. Die Verteidigung kann aber auch in dem bewaffneten Einsatz zugunsten anderer Staaten erfolgen. Nach Art. 5 des NATO-Vertrags wird ein bewaffneter Angriff gegen einen NATO-Staat in Europa oder Nordamerika als ein Angriff gegen sie alle angesehen mit der Folge, dass das durch die Satzung der Vereinten Nationen gewährleistete Recht der individuellen oder kollektiven Selbstverteidigung in Anspruch genommen werden kann. Entgegen einer weit verbreiteten Auffassung enthält die Angriffsfiktion und damit Beistandsverpflichtung nach Art. 5 des NATO-Vertrags nicht die Verpflichtung zu einem bewaffneten Einsatz der Streitkräfte. Die Entscheidung hierüber ist – wie zu zeigen sein wird – weiterhin auf nationaler Ebene zu treffen.

Vom »Verteidigungsfall« ist die Bundesrepublik in ihrer Geschichte verschont geblieben. Was uns Heutigen als selbstverständlich erscheinen mag, ist in der neueren deutschen Geschichte die längste Periode des Friedens.

Im Unterschied zum »Verteidigungsfall«, der eines übereinstimmenden Beschlusses von Bundestag und Bundesrat bedarf, trifft das Grundgesetz keine weiteren Bestimmungen, wenn Streitkräfte aus anderen Gründen – namentlich im sog. »Bündnisfall« – zur Verteidigung eingesetzt werden. Überwiegend wurde in der Literatur vertreten, dass derartige Einsätze der Exekutivgewalt unterlägen und vom Verteidigungsminister als dem Inhaber der Befehls- und Kommandogewalt angeordnet werden könnten.

Bis zur Wiedervereinigung beschränkten sich Auslandseinsätze der Bundeswehr auf die Hilfe in Katastrophengebieten. Mehrfach sind Transportflugzeuge der Luftwaffe in Katastrophengebiete entsandt worden, um Hilfsgüter zu transportieren oder Verletzte zu bergen.

Die Situation änderte sich nach der Vereinigung der beiden deutschen Staaten vollständig. Im sog. »2. Golfkrieg« konnte die Bundesregierung den Einsatz deutscher Truppen noch im Hinblick auf die mit der Wiedervereinigung verbundenen Schwierigkeiten ablehnen und sich auf finanzielle Hilfeleistungen beschränken. Diese Position ließ sich allerdings auf Dauer nicht aufrechterhalten. Nach der Vereinigung nahm unübersehbar der Druck auf die Bundesrepublik, sich an Einsätzen der NATO zu beteiligen, zu.

Eine Zwischenbemerkung sei der sogenannten »*Out of Area*«-Theorie gewidmet. Nicht zuletzt von Außenminister *Hans-Dietrich Genscher* wurde die These vertreten, die Bundeswehr könne aus rechtlichen Gründen nur innerhalb des NATO-Gebiets – also dem Staatsgebiet der NATO-Mitgliedstaaten und somit in Europa und Nordamerika – eingesetzt werden. Das Verbot von »*Out of Area*-Einsätzen« erlangte in den Medien eine gewisse Verbreitung und trug zu der Fehleinschätzung von Politikern bei, in jedem Fall auf der sicheren Seite zu sein.

Ich habe schon seinerzeit die »*Out of Area*«-These für unhaltbar gehalten, weil sich militärische Einsätze gegen einen Angreifer naturgemäß nicht auf das eigene Staatsgebiet beschränken können. Im Zusammenhang mit dem 11. September 2001 und seinen Folgen ist die »*Out of Area*«-These denn auch in der Versenkung verschwunden.<sup>3</sup>

1992 beteiligte sich die Bundesrepublik auf Beschluss der Bundesregierung an Maßnahmen zur Überwachung eines Embargos, das die Vereinten Nationen gegen die Föderative Republik Jugoslawien (Serbien und Montenegro) verhängt hatte. Unter anderem waren deutsche Luftwaffensoldaten in AWACS-Aufklärungsflugzeugen tätig; überdies waren Seestreitkräf-

te entsandt worden. Ebenfalls aufgrund einer Resolution des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen beteiligte sich die Bundesrepublik an der Operation UNOSOM, die zum Ziel hatte, die Einhaltung der Waffenruhe in Somalia zu gewährleisten und humanitäre Hilfsmaßnahmen zu ermöglichen. Auch dieser Einsatz war von der Bundesregierung beschlossen worden.

Beide Einsätze waren Gegenstand eines Organstreitverfahrens vor dem Bundesverfassungsgericht, das von der seinerzeit in der Opposition stehenden SPD-Bundestagsfraktion angestrengt worden war. Antragsteller eines Verfahrens war auch die FDP-Fraktion, deren Minister in der Bundesregierung gegen den Einsatz gestimmt hatten.<sup>4</sup>

Das Bundesverfassungsgericht verhandelte über die Verfahren am 19. und 20. April 1994 und verkündete am 12. Juli ein Urteil, mit dem Auslandseinsätze der Bundeswehr eine neue verfassungsrechtliche Grundlage erhielten. Kurz sei noch einmal auf die unterschiedlichen Positionen hingewiesen, die in dem Verfassungsstreit vertreten wurden. Die Antragsteller beriefen sich im Wesentlichen auf Art. 87 a Abs. 2 GG, wonach der Einsatz der Bundeswehr außer zur Verteidigung nur in den im Grundgesetz selbst genannten Fällen zulässig ist. Zugleich wurden die Voraussetzungen dieser Vorschrift verneint. Die Bundesregierung hingegen vertrat die Auffassung, dass Einsätze im Rahmen von Aktionen, die die UNO beschlossen habe, zulässig seien und von der Bundesregierung angeordnet werden könnten.

Das insgesamt 100 Seiten umfassende Urteil kann hier nicht im Einzelnen referiert werden.<sup>5</sup> Es stellte gewissermaßen einen ›Kompromiss‹ zwischen den unterschiedlichen Positionen dar und bildete das Verfassungsrecht in einem entscheidenden Punkt fort. Art. 87 a Abs. 2 GG wurde nämlich im Hinblick auf die Entstehungsgeschichte im Wesentlichen auf den Streitkräfteeinsatz im Innern reduziert. Hierfür wurde insbesondere ins Feld geführt, dass die Bundesrepublik sich nach Art. 24 Abs. 2 GG einem System »gegenseitiger kollektiver Sicherheit« anschließen könne und unter ihrer Verantwortung auch der Einsatz von Streitkräften möglich sei. Damit waren die von der UNO beschlossenen friedenssichernden Aktionen materiell gerechtfertigt.

Hinsichtlich des Verfahrens allerdings brachte das Urteil eine nicht vorhergesehene und nicht vorhersehbare Wende. Das Bundesverfassungsgericht erklärte nämlich für *jeden* bewaffneten Einsatz der Streitkräfte im Ausland die Zustimmung des Bundestags für erforderlich. Hierfür gab es im Text des Grundgesetzes keine Stütze. Der Zweite Senat leitete den Zustimmungsvorbehalt vielmehr aus dem Umstand her, dass die Bundeswehr nach ihrer Entstehungsgeschichte ein »Parlamentsheer« sei und



deshalb der Bundestag über den bewaffneten Einsatz im Ausland zu entscheiden habe. Grundsätzlich sei ein vorheriger Beschluss des Bundestages erforderlich; nur bei Gefahr im Verzuge könne der Beschluss des Bundestages *nach* Beginn des Einsatzes erfolgen. Sofern der Bundestag den Einsatz ablehne, müsse dieser abgebrochen werden. Diese Grundsätze sollten keine Anwendung bei Auslandseinsätzen finden, die lediglich humanitärer Natur seien und bei denen Waffen allein zum Selbstschutz mitgeführt würden.<sup>6</sup>

Mit dem Urteil vom 12. Juli 1994 ist gewissermaßen der ›Gordische Knoten‹ der Auslandseinsätze deutscher Streitkräfte durchschlagen worden. Einerseits wurde die außenpolitische Situation der Bundesrepublik immer prekärer, weil aus der Sicht der Bündnispartner verfassungsrechtliche Bedenken allein zur Ablehnung des Einsatzes deutscher Streitkräfte nicht ausreichten. Zum anderen war die Reaktion der Friedensbewegung auf den 2. Golfkrieg Anfang 1991 noch in frischer Erinnerung. Im August 1990 hatte der Irak unter Präsident *Saddam Hussein* das benachbarte Kuwait überfallen und annektiert. Auf eine Resolution der UNO hin bildete sich eine Koalition unter Führung der USA, die Kuwait von der Besetzung durch den Irak befreite. Obwohl eine militärische Beteiligung der Bundesrepublik seinerzeit nicht erwogen wurde und das soeben wiedervereinigte Deutschland sich auf finanzielle Hilfeleistungen beschränkte, fand die Friedensbewegung mit dem Slogan ›Kein Blut für Öl‹ – auch in den Medien – erhebliche Resonanz. Hätte man seinerzeit den irakischen Herrscher gewähren lassen, wäre nicht nur Kuwait als selbständiger Staat verschwunden; auch seine Ölvorräte hätten das irakische Regime auf unabsehbare Zeit ökonomisch gestärkt.

Insofern war die Behutsamkeit begreiflich, mit der die Bundesregierung angesichts der auch verfassungsrechtlich nicht gesicherten Situation vorgeing. Allerdings war auch die Haltung der Opposition seinerzeit nicht völlig eindeutig. Die SPD hatte sich nämlich auf dem Petersberger Parteitag im August 1992 grundsätzlich zur Zulässigkeit von Auslandseinsätzen der Bundeswehr im Rahmen von UN-Aktionen bekannt. Angesichts dieser sog. ›Petersberger Wende‹ und der nicht zu übersehenden Uneinigkeit in der Bundesregierung – FDP versus CDU/CSU – brachte die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts mit dem für das Gericht so typischen ›Ja, aber‹ – *Ja* zu bewaffneten Auslandseinsätzen, *aber* mit Zustimmung des Bundestages – für alle Seiten die erhoffte Erlösung.

Zehn Jahre später sind die vom Bundesverfassungsgericht entwickelten Grundsätze in ein Gesetz, das ›Parlamentsbeteiligungsgesetz (ParlBG)‹, gegossen worden, das detaillierte Bestimmungen über den Einsatz bewaffneter deutscher Streitkräfte im Ausland enthält.

So heißt es in § 2 Abs. 1 ParlBG:

»Ein Einsatz bewaffneter Streitkräfte liegt vor, wenn Soldatinnen oder Soldaten der Bundeswehr in bewaffnete Unternehmungen einbezogen sind oder eine Einbeziehung in eine bewaffnete Unternehmung zu erwarten ist.«

Die Bundesregierung hat in ihrem Antrag an das Parlament den Einsatzauftrag, das Einsatzgebiet, die rechtlichen Grundlagen des Einsatzes, die Höchstzahl der einzusetzenden Soldaten, die Fähigkeit der einzusetzenden Streitkräfte, die geplante Dauer des Einsatzes, die voraussichtlichen Kosten und die Finanzierung darzulegen.

Einsätze bei »Gefahr im Verzug«, die keinen Aufschub dulden, bedürfen keiner vorherigen Zustimmung des Bundestages. Gleiches gilt für die Einsätze zur Rettung von Menschen aus besonderen Gefahrenlagen, solange durch die öffentliche Befassung des Bundestages das Leben der zu rettenden Menschen gefährdet würde. Der Bundestag ist jedoch in geeigneter Weise zu unterrichten.

Das Verfahren nach dem Parlamentsbeteiligungsgesetz ist mittlerweile zur parlamentarischen Routine geworden. Der Bundestag erteilt der Bundesregierung jeweils ein »Mandat«, in dem die Höchstzahl der einzusetzenden Soldaten sowie Ort und Dauer des Einsatzes bestimmt sind. Vor Ablauf der gesetzten Frist muss das Mandat erneuert werden.

Das Verfahren der Parlamentsbeteiligung nach dem Parlamentsbeteiligungsgesetz darf als gelungenes Beispiel für das Zusammenwirken von Regierung und Parlament bezeichnet werden. Die Regierungssysteme der westlichen Demokratien sind dadurch gekennzeichnet, dass der Präsident – wie in den USA – oder der Regierungschef – wie in Großbritannien – zugleich Oberbefehlshaber der Streitkräfte ist und damit über ihren Einsatz zu entscheiden hat. Der Oberbefehl über die Streitkräfte hat in den vergangenen Jahrzehnten wiederholt dazu geführt, dass Kampfhandlungen begonnen wurden, die gegen das Völkerrecht verstießen und im Inneren überaus umstritten waren. Das historisch hervorstechende Beispiel ist der Vietnam-Krieg, in den die USA aufgrund der Entscheidungen der Präsidenten zunehmend verwickelt wurden. Der sog. *War Powers Act*, der 1973 vom amerikanischen Kongress gegen das Veto von Präsident *Richard Nixon* beschlossen wurde, ist ein Beispiel dafür, dass sich ein Parlament gegen die unumschränkte Ausnutzung der Befehlsgewalt zur Wehr setzte. Bemerkenswerterweise ist das Gesetz – auch *War Powers Resolution* genannt – in seinen Konsequenzen teilweise durch den *Supreme Court* für verfassungswidrig erklärt worden.

Ein Beispiel, dass ein Regierungschef aus eigener Machtvollkommenheit den Einsatz der Streitkräfte befiehlt, bildet die Teilnahme Großbritanniens am Irak-Krieg. Zwar ist die Königin formell Oberbefehlshaberin aller britischen Streitkräfte; tatsächlich liegt der Oberbefehl aber beim Premierminister, der bei seiner Ausübung nicht an die Zustimmung des Unterhauses gebunden ist.

Zum Abschluss seien zwei Beispiele angeführt, die das schon erwähnte Zusammenspiel zwischen deutschem Verfassungsrecht und Völkerrecht verdeutlichen.

Jedermann ist das Trauma bekannt, das sich für die westliche Welt mit dem 11. September 2001 oder kurz: *Nine Eleven* verbindet. Der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen beschloss bereits am Tag darauf, dass eine Angriffshandlung gegen die Vereinigten Staaten – Art. 39 der UNO-Charta – vorlag. Nach Art. 1 der »Aggressionsdefinition« der UN-Vollversammlung vom 14. Dezember 1974 bedeutet »Aggression« die Anwendung von Waffengewalt durch einen *Staat*. Entsprechend müssen Angriffshandlungen durch die Streitkräfte eines Staates erfolgen (Art. 3 der Aggressionsdefinition). Allerdings ist auch das Entsenden »bewaffneter Banden, Gruppen, Freischärler oder Söldner durch einen Staat oder für ihn« eine Angriffshandlung, wenn sie mit Waffengewalt Handlungen gegen einen anderen Staat von so schwerer Art ausführen, dass sie den oben angeführten Handlungen gleichkommen, oder die wesentliche Beteiligung an einer solchen Entsendung (Art. 3 g der Aggressionsdefinition).

Am 11. September 2001 hat zwar nicht der Staat Afghanistan – das »Taliban-Regime« – selbst gehandelt; für den Anschlag wurde vielmehr eine auf afghanischem Territorium geduldete und geförderte Terrororganisation verantwortlich gemacht. Derartige Handlungen sind jedoch dem Staat zuzurechnen, der sie duldet bzw. fördert, und erfüllen die Voraussetzungen des Begriffs der Angriffshandlung. Nach Art. 4 der Aggressionsdefinition ist die Aufzählung nach Art. 3 überdies nicht erschöpfend; der Sicherheitsrat kann feststellen, dass andere Handlungen ebenfalls eine Aggression nach den Bestimmungen der Charta darstellen.

Der NATO-Rat hatte am 12. September 2001 erklärt und dies am 4. Oktober bestätigt, dass mit dem Anschlag auf das *World Trade Center* ein bewaffneter Angriff auf die Vereinigten Staaten im Sinne des Art. 5 des NATO-Vertrags erfolgt sei. Der damit erklärte »Bündnisfall« verpflichtete die NATO-Staaten zu Maßnahmen, die sie jeweils für erforderlich erachteten, um die Sicherheit des nordatlantischen Gebiets wiederherzustellen.

Seinerzeit galt zwar das Parlamentsbeteiligungsgesetz noch nicht; die vom Bundesverfassungsgericht entwickelten Grundsätze zum bewaffneten Einsatz von Streitkräften waren aber auch ohne Gesetz anwendbar. Bun-

deskanzler *Gerhard Schröder* konnte seinerzeit damit rechnen, dass der Bundestag dem Einsatz der Streitkräfte mit großer Mehrheit zustimmen würde. Zweifelhaft war aber, ob der Einsatz auch von den Regierungsfraktionen getragen würde. Am 13. November 2001 stellte Schröder deshalb beim Bundestag den Antrag, ihm das Vertrauen auszusprechen. Er verband die Vertrauensfrage mit der Zustimmung des Bundestages zu dem Einsatz deutscher Streitkräfte in Afghanistan. Der Bundestag, dem zu diesem Zeitpunkt 669 Mitglieder angehörten, hat in namentlicher Abstimmung den Antrag mit 336 Ja-Stimmen gegen 326 Nein-Stimmen angenommen, sodass verfassungsrechtlich der Einsatz zulässig war.<sup>7</sup> Seit Januar 2002 sind ständig deutsche Soldaten in Afghanistan im Einsatz. Die vom Bundestag genehmigte Obergrenze liegt gegenwärtig bei 4.900 Soldaten.

Das Gegenbeispiel bietet der von den USA und Großbritannien geführte Krieg gegen den Irak. Die von den Vereinigten Staaten und Großbritannien begründete »Koalition der Willigen« begann am 20. März 2003 einen bewaffneten Einsatz gegen den Irak, ohne hierfür ein Mandat der UNO zu besitzen. Die Existenz von Massenvernichtungswaffen, mit denen der Krieg begründet wurde, hat sich nicht als zutreffend erwiesen. Der Krieg endete am 1. Mai 2003 mit dem Sturz des Diktators Saddam Hussein.

Es ist Bundeskanzler Schröder seinerzeit – und auch in diesen Tagen – immer wieder als Verdienst angerechnet worden, Deutschland aus dem Krieg gegen den Irak »herausgehalten« zu haben. Das Verhältnis zwischen Schröder und US-Präsident *George W. Bush* war durch Schröders Weigerung, sich an dem Krieg zu beteiligen, nachhaltig gestört. Angeblich hatte Schröder beim amerikanischen Präsidenten zuvor den Eindruck erweckt, Deutschland würde sich an dem Einmarsch in den Irak beteiligen.

Welchen Eindruck auch immer Bundeskanzler Schröder beim amerikanischen Präsidenten hervorgerufen haben mag: Ein Einsatz bewaffneter Streitkräfte im Irak-Krieg wäre völkerrechtlich und verfassungsrechtlich ausgeschlossen gewesen. Insofern war es keine besonders anzuerkennende staatsmännische Leistung Schröders, eine Beteiligung Deutschlands an der »Koalition der Willigen« abgelehnt zu haben. Da vom Irak keine Angriffshandlungen ausgingen, konnten sich die USA und Großbritannien nicht auf das kollektive Recht der Selbstverteidigung berufen, wie es die UNO-Charta garantiert. Vielmehr handelte es sich um einen von der UNO-Charta ausdrücklich verbotenen Angriffskrieg, welche Gründe auch immer die beteiligten Mächte hierfür angeführt haben.

Nach Art. 26 des Grundgesetzes ist die Führung oder Vorbereitung eines Angriffskrieges verfassungswidrig und strafbar. Es erscheint deshalb als ausgeschlossen, dass Schröder – selbst wenn er es angestrebt hätte – eine Zustimmung für die Beteiligung der Bundesrepublik am Irak-Krieg

hätte erwirken können. Nebenbei sei bemerkt, dass schon der Einsatz der Bundeswehr in Afghanistan auf erhebliche Vorbehalte beim Koalitionspartner gestoßen war. Selbst wenn man hypothetisch annimmt, dass der Bundestag einem solchen Einsatz mehrheitlich zugestimmt hätte, wäre – wie die Beispiele AWACS und UNOSOM zeigen – der Weg zum Bundesverfassungsgericht offen gewesen. Angesichts der eingehenden Prüfung der – auch völkerrechtlichen – Grundlagen durch das Bundesverfassungsgericht hätte ausgeschlossen werden können, dass ein solcher Einsatz zustande gekommen wäre.

Abschließend sei daran erinnert, dass der bewaffnete Einsatz von Streitkräften stets mit einem hohen Risiko für die beteiligten Soldaten verbunden ist. Allein in Afghanistan sind über 50 deutsche Soldaten ums Leben gekommen; bei Auslandseinsätzen insgesamt zählt die Zahl der Opfer über 100. Für die Bundesrepublik war es angesichts eines steigenden internationalen Drucks aber unmöglich, sich aus den entsprechenden Konflikten schlicht ›herauszuhalten‹. Der Weg, der beschritten worden ist, erscheint als der einzig richtige: Nämlich auf völkerrechtlicher und verfassungsrechtlicher Basis an der Wiederherstellung des Friedens in bewaffneten Konflikten mitzuwirken.

- 
- 1 Der Beitrag geht zurück auf einen Vortrag, den der Verf. am ›Dies Academicus‹ der Universität Osnabrück am 20. Juni 2013 gehalten hat.
  - 2 Vgl. zur Wiederbewaffnung der Bundesrepublik Jörn Ipsen: Der Staat der Mitte. Verfassungsgeschichte der Bundesrepublik Deutschland. München 2009, S. 82 ff.
  - 3 So ausdrücklich BVerfGE 118, 244 (264): »Bei einem Angriff muss die Verteidigung nicht an der Bündnisgrenze enden, sondern kann auf dem Territorium des Angreifers stattfinden, wobei auch dessen langfristige und stabile Pazifizierung der Sicherung eines dauerhaften Friedens des Bündnisses dient.«
  - 4 Vgl. BVerfGE 90, 286.
  - 5 BVerfGE 90, 286 (-394).
  - 6 So BVerfGE 90, 286 (388).
  - 7 Vgl. Jörn Ipsen: Der Staat der Mitte (Anm. 2), S. 89.