# GSP-EINBLICK\* 10/2020, Oktober





(Foto: Roger Näbig)

Die Bundeswehr darf sich nur dann an Einsätzen bewaffneter Streitkräfte außerhalb des NATO-Vertragsgebietes beteiligen, wenn ein entsprechendes Mandat durch ein System gegenseitiger kollektiver Sicherheit vorliegt und der Bundestag dem Einsatz zugestimmt hat. An "Out-of-area"–Einsätzen, die nur von einzelnen oder mehreren Staaten angeführt werden, darf sich Deutschland aus verfassungsrechtlichen Gründen nicht beteiligen. Eine juristische Perspektive.

Roger Näbig (Twitter / LinkedIn) arbeitet als Rechtsanwalt und freier Journalist in Berlin mit dem Fokus auf globalen Konflikten, Verteidigung, Sicherheit, Militärpolitik, Rüstungstechnik & Kriegsvölkerrecht. Darüber hinaus hält er Vorträge zu verteidigungspolitischen Themen. Er betreibt den Blog "Konflikte und Sicherheit" und postet für die GSP unter dem Kürzel "KS" auf den Social-Media-Kanälen Twitter und Facebook.

### "Out-of-area"-Einsätze der Bundeswehr und die deutsche Verfassungsordnung

Als sich Frühjahr diesen Jahres dreizehn Länder auf Initiative Frankreichs dazu bereit erklärten, eine neue Anti-Terroroperation mit dem Namen "Takuba" in der Sahel-Zone zu führen, beschränkte sich Deutschland wieder einmal auf eine politische Unterstützung dieser Mission, wie schon im November 2019 bei der französischen Initiative für eine Marineoperation im Persischen Golf. Zuvor hatte Deutschland ausdrücklich zwei französische Anfragen für eine militärische Beteiligung an der Entsendung von Spezialkräften nach Mali abgelehnt.

Es drängte sich der Eindruck auf, Deutschland ducke sich politisch weg, verweigere sich

wieder einmal seiner außenpolitischen Verantwortung, auch mit militärischen Mittel für Frieden und Sicherheit außerhalb des NATO-Gebietes zu sorgen. Bei den europäischen Partnern, vor allem in Frankreich, machte sich erneut Unmut über das deutsche Verhalten breit und auch in den Medien wurde teilweise Unverständnis über die Haltung der Bundesregierung geäußert. Aber ist diese Kritik wirklich gerechtfertigt?

#### Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts

Dieser Beitrag soll keine vertiefte Übersicht zu den vielfältigen juristischen und politischen Problemen von Auslandseinsätzen der Bundeswehr geben, sondern will mit der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts vertraut machen, die für eine Entscheidung über solche

\*GSP-Einblick erscheint unregelmäßig mit Interviews, Standpunkten oder Essays von herausragenden Expertinnen und Experten der deutschen und internationalen Sicherheitspolitik. Es wird ausschließlich die Position des jeweiligen Autors/der Autorin vertreten, die nicht zwangsläufig der Position der GSP entsprechen muss.

"Out-of-area"-Einsätze der deutschen Streitkräfte von maßgeblicher Bedeutung ist.

Welche verfassungsrechtlichen Vorgaben bestehen grundsätzlich für einen Auslandseinsatz der Bundeswehr? Und wäre Deutschland laut Grundgesetz überhaupt in der Lage, sich z. B. an einer allein von Frankreich angeführten militärischen Operation außerhalb eines Mandats der UN, NATO oder EU zu beteiligen oder hindern eventuell juristische Schranken Deutschland daran, die Bundeswehr mit einem robusten militärischen Mandat an die Seite Frankreichs in Mali zu stellen?

## Blick zurück: "Out-of-Area-Urteil" des Bundesverfassungsgerichts

Anfang der 1990er Jahre hatte sich für Deutschland die sicherheitspolitische Lage grundlegend geändert. Musste die Bundeswehr bislang nur von Einsätzen zur Landes- und Bündnisverteidigung ausgehen, wurde Deutschland nun zunehmend mit politischen Forderungen und Anfragen konfrontiert, sich aktiv und weltweit an (bewaffneten) Friedensmissionen außerhalb des eigenen Landes und des NATO-Bündnisgebietes zu beteiligen. Verfassungsrechtlich war es höchst umstritten, ob das Grundgesetz dies überhaupt zulasse und wenn ja, welche Mitwirkungsrechte dem Bundestag hierbei zustehen könnten.

1994 zogen dann die Bundestagsfraktionen von SPD und FDP in einem Organstreitverfahren vor das Bundesverfassungsgericht (BVerfG). In dem Verfahren trugen sie einen möglichen Verstoß gegen das Grundgesetz durch die Beteiligung deutscher Soldaten an NATO-Überwachungsflügen über Bosnien-Herzegowina, die Entsendung von deutschen Kriegsschiffen und Seeaufklärungsflugzeugen für eine kombinierte NATO-/WEU-Überwachungsaktion in der Adria sowie die Unterstützung der UN-Mission UNOSOM II in Somalia im Jahre 1992 vor, auch weil die Bundesregierung das Mitwirkungsrecht des Parlaments verletzt

habe, indem sie allein und ohne Zustimmung der Abgeordneten über diese Auslandseinsätze der Bundeswehr entschieden hatte.

Das BVerfG urteilte in seiner "Out-of-Area-Einsätze"-Entscheidung im Juli 1994, militärische Auslandseinsätze der Bundeswehr zur Umsetzung von Beschlüssen der UN, NATO bzw. der damaligen Westeuropäischen Union (WEU) seien laut Grundgesetz möglich aber nur dann verfassungskonform, wenn der Bundestag zuvor zugestimmt habe (sog. Parlamentsvorbehalt).

Das Gericht begründete seine Entscheidung wie folgt: Art. 87a Grundgesetz (GG) lege fest, dass der Bund Streitkräfte, außer zur Verteidigung, auch dann einsetzen dürfe, soweit das Grundgesetz es ausdrücklich erlaube. Eine solche Erlaubnis enthalte Art. 24 Abs. 2 GG, der den Bund ausdrücklich ermächtige, sich in ein System gegenseitiger kollektiver Sicherheit einzuordnen, das von seinen Mitgliedsstaaten typischerweise die Bereitschaft zur Leistung militärischer Beiträge voraussetze, die sich auch in Auslandseinsätzen widerspiegele. Zulässig sei der Einsatz außerhalb des NATO-Bündnisgebietes aber nur dann, wenn er "...im Rahmen und nach den Regeln dieses Systems..." erfolge. Der vom BVerfG statuierte Parlamentsvorbehalt ergebe sich aus dem verfassungsrechtlichen Grundprinzip, dass es schon immer eine Zustimmungspflicht des Bundestages für den Einsatz von Streitkräften im Verteidigungsfall gegeben habe (Art. 115a Abs. 1 GG, Art. 59a GG a.F.). Dieses Grundprinzip sei daher auch auf Auslandseinsätze laut Art. 24 Abs. 2 GG anwendbar.

#### **Parlamentsbeteiligungsgesetz**

Dieser Parlamentsvorbehalt wurde allerdings erst 2005 in Gesetzesform gegossen. Das Parlamentsbeteiligungsgesetz (ParlBG) regelt in gerade einmal neun Paragraphen Form und Ausmaß der verfassungsrechtlich erforderlichen Beteiligung des Bundestages beim Einsatz bewaffneter deutscher Streitkräfte im Ausland.

Der insoweit notwendige Bundestagsbeschluss kann gemäß Art. 42 Abs. 2 GG übrigens mit einfacher Mehrheit gefasst werden. Das Bundesverfassungsgericht schränkte das ParlBG in seiner Libyen-Entscheidung 2015 aber für einen Sonderfall ein: Bei Gefahr im Verzug kann bei einem Einsatz bewaffneter Streitkräfte von einem vorherigen Bundestagsbeschluss gemäß § 5 Abs. 1 ParlBG abgesehen werden, um die "...Wehr- und Bündnisfähigkeit der Bundesrepublik..." sicher zu stellen. Die Bundesregierung darf einen solchen Auslandseinsatz zunächst alleine beschließen (Eilkompetenz), womit dieser als verfassungsgemäß gilt. Der Bundestag muss dann zum frühestmöglichen Zeitpunkt mit diesem Streitkräfteeinsatz befasst werden. Ist aber der Einsatz bereits vor einer möglichen Befassung des Bundestages abgeschlossen (bei einer militärischen Kommandoaktion typisch) und damit eine parlamentarische Einflussnahme an sich gar nicht mehr möglich, ist nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts auch die Zustimmung des Bundestages gemäß § 5 Abs. 3 ParlBG nicht mehr erforderlich.

## Was ist ein "System gegenseitiger kollektiver Sicherheit"?

Das Bundesverfassungsgericht versteht unter einem System kollektiver Sicherheit ein System, dass durch sein friedenssicherndes Regelwerk sowie den Aufbau einer eigenen Organisation für jedes Mitglied einen Status völkerrechtlicher Gebundenheit erschafft, der wechselseitig zur Friedenswahrung verpflichtet und dessen Sicherheit begründet (UN). Auch Bündnisse gemeinsamer Selbstverteidigung stellen nach Auffassung des Gerichts ein System gegenseitiger kollektiver Sicherheit i.S.d. Art. 24 Abs. 2 GG dar, wenn sie sich ausdrücklich zur Friedenswahrung und die Mitglieder sich selbst wechselseitig zur friedlichen Streitbeilegung verpflichtet haben (NATO, WEU).

Verfassungsrechtlich entscheidend ist das Merkmal des kollektiven Sicherheitssystems vor allem für die Fälle, in denen Militäroperationen der Bundeswehr im Ausland ohne eine Resolution des UN-Sicherheitsrates durchgeführt werden sollen. Völkerrechtlich ist ein solches Mandat der Vereinten Nationen nicht unbedingt erforderlich, wenn der Einsatz z. B. auf Einladung des betroffenen Staates stattfindet, wie 2015 im Irak. Verfassungsrechtlich muss aber für diesen Auslandseinsatz der Bundeswehr dann ein Mandat eines anderen kollektiven Sicherheitssystems – wie z.B. der NATO – vorliegen, um den Anforderungen des Art. 24 Abs. 2 GG zu genügen.

#### Ist auch die EU ein System kollektiver Sicherheit?

Erst 2019 wurde die weitere Streitfrage geklärt, ob das BVerfG auch die Europäische Union (EU) als ein kollektives Sicherheitssystem ansieht. Die 2011 aufgelöste WEU hatte das Gericht 1994 noch ausdrücklich in ein solches System eingeordnet. Im "Lissabon-Urteil" von 2009 stufte das BVerfG die Gemeinsame Sicherheitund Verteidigungspolitik (GSVP) der EU jedoch nicht als ein System gegenseitiger kollektiver Sicherheit ein und begründete dies u. a. mit dem fehlenden Durchgriff der GSVP-Organe auf die Bundeswehr sowie der Bindungswirkung der kollektiven Beistandspflicht der EU-Mitgliedsstaaten. Mit dem Lissabon-Vertrag habe die EU nach Auffassung des Gerichts den Schritt zu einer gemeinsamen Verteidigung noch nicht vollzogen, sondern nur vorbereitet.

Diese Rechtsauffassung relativierte das BVerfG sodann im September 2019 mit dem Urteil zum Anti-IS Einsatz der Bundeswehr im Irak (Operation Counter-Daesh). Nach den terroristischen Anschlägen in Paris 2015 berief sich Frankreich erstmals auf den EU-Beistandsfall gemäß Art. 42 Abs. 7 des Vertrages über die Europäische Union (EUV).

Das Gericht stellte ausdrücklich klar, seine bisherige Rechtsprechung im Lissabon-Urteil sei nicht so zu verstehen, dass die EU grundsätzlich nicht zu einem System im Sinne des Art. 24 Abs. 2 GG gehöre. Das BVerfG sehe es vielmehr als vertretbar an, die EU in ein System gegenseitiger kollektiver Sicherheit einzuordnen. Ein Auslandseinsatz der Bundeswehr auf Grundlage der Beistandsklausel in Art. 42 Abs. 7 EUV wäre jedenfalls verfassungsrechtlich somit nicht ausgeschlossen. Dennoch sei auch in unionsrechtlich begründeten Auslandseinsätzen der Bundeswehr der Parlamentsvorbehalt zu beachten.

#### Militärischer Rettungseinsatz offenbart verfassungsrechtliche Lücke

Als Libyen 2011 immer tiefer in den Bürgerkrieg rutschte, rettete die deutsche Luftwaffe im Rahmen der "Operation Pegasus" deutsche und ausländische Staatsbürger, die sich im ostlibyschen Wüstenort Nafurah befanden und durch Aufständische bedroht wurden. Zwei Transall-Transportflugzeuge, ausgestattet mit passiven Selbstschutzsystemen (Düppelstreifen und Hitzeköder zur Abwehr von Flugabwehrraketen) und begleitet von 20 bewaffneten Soldaten zum Schutz der Evakuierungsaktion (12 Fallschirm- sowie 8 Feldjäger), drangen am 26. Februar 2011 in einer von Deutschland allein initiierten Operation ohne ausdrückliche Genehmigung staatlicher libyscher Stellen in deren Luftraum ein und flogen die Betroffenen nach Kreta aus.

Die Bundesregierung sah diese Aktion der Bundeswehr als "gesicherten Evakuierungseinsatz mit humanitärer Zielsetzung" und somit nicht als Einsatz bewaffneter Streitkräfte an, womit eine Zustimmung des Bundestages gemäß ParlBG nicht erforderlich gewesen wäre. Dem widersprach das BVerfG in seiner Libyen-Entscheidung 2015. Die Zustimmung des Bundestages beschränke sich nicht nur auf Einsätze der Bundeswehr im Rahmen von Mandaten der UN, NATO oder EU, sondern gelte für alle, auch unilaterale bewaffnete Einsätze deutscher Soldaten im Ausland, wie eben der "Operation Pegasus". Dies gelte unabhängig von der im

Klageverfahren nicht zu klärenden Frage nach der Ermächtigungsgrundlage solch einseitiger militärischer Auslandseinsätze der Bundeswehr. Im "Lissabon"-Urteil von 2009 hatte das BVerfG hingegen noch ausdrücklich festgestellt, dass Auslandseinsätze "…außer im Verteidigungsfall nur in Systemen gegenseitiger kollektiver Sicherheit erlaubt (seien)…". Da Libyen weder Deutschland noch ein NATO-Partnerland mit Waffengewalt angegriffen hatte, schied ein Fall der Landes- bzw. Bündnisverteidigung unstreitig aus.

Ein Mandat der UN, NATO oder EU lag bei der "Operation Pegasus" ebenfalls nicht vor und die Rettung eigener Staatsangehöriger wird nach herrschender Auffassung im Völkerrecht auch nicht als ein Fall der Selbstverteidigung angesehen. Da das BVerfG in der Libyen-Entscheidung die Frage nach einer Ermächtigungsgrundlage im GG für einseitige Auslandseinsätze bewaffneter Streitkräfte nicht beantworten konnte oder wollte, fehlt es unter Berücksichtigung der bisherigen Rechtsprechung somit an einer eindeutigen verfassungsrechtlichen Grundlage.

Der Wissenschaftliche Dienst des Bundestages (WD) vertrat 2016 hingegen folgende Rechtsauffassung: Mit der Libyen-Entscheidung "... erkennt das BVerfG implizit an, dass neben Einsätzen der Bundeswehr im Rahmen von kollektiven Sicherheitssystemen auch andere Einsatzformen (hier: Evakuierungseinsätze) mit entsprechend anderen Rechtsgrundlagen möglich sind. Daraus folgt, dass Bundeswehreinsätze auch außerhalb eines kollektiven Sicherheitssystems verfassungsrechtlich zulässig sein können." Diese juristische Auslegung der Libyen-Entscheidung des BVerfG durch den WD, die ohne entsprechende Quellen, ohne Nennung konkreter Normen im GG als Rechtsgrundlage und dann auch noch mit einem eingekürzten Zitat des Urteils selbst vorgetragen wird, muss als verfassungsrechtlich gewagt bezeichnet werden.

## Europäische Interventionsinitiative und die BVerfG-Rechtsprechung

Frankreichs Staatspräsident Macron schlug 2017 in seiner "Sorbonne-Rede" eine Europäische Interventionsinitiative (EI2) vor. Dabei handelt es sich nach den Vorstellungen Frankreichs um ein flexibles, nicht bindendes Format für die europäischen Staaten, die den politischen Willen und die militärischen Fähigkeiten besitzen, ihre Streitkräfte unter französischer Führung überall dort in der Welt einzusetzen, wo dies zum Schutz europäischer Interessen notwendig und erforderlich ist. Eine EU-Mitgliedschaft der anfangs allein von Frankreich ausgesuchten Partnerländer ist nicht nötig. Die EI2 wird außerhalb der EU und NATO angesiedelt, weil sich nach Auffassung Frankreichs gerade die EU-Strukturen als bislang wenig tauglich für schnelle Interventionen gezeigt haben.

Daher beschränkt sich die Organisationsstruktur zunächst auf ein kleines Sekretariat. Paris will, je nach konkreter Bedrohungssituation, flexibel ad-hoc-Koalitionen gründen. Mittlerweile reduzierte man die Vorstellungen: Ging es anfänglich noch um eine Interventionstruppe für zeitlich begrenzte, aber militärisch intensive Antiterror-Interventionen in Europas südlicher Peripherie (Afrika), verschiebt sich der Schwerpunkt nun zu mehr Koordination und Kooperation, um langfristig eine eigene strategische Kultur in Europa zu schaffen. Dennoch liegt der Fokus der EI2 auf offensiven militärischen Operationen unter französischer Führung und erhebt dabei keinerlei Anspruch darauf, im Bereich kollektiver Verteidigung tätig zu werden. Hinsichtlich der Einsatzszenarien sieht Frankreich seine militärischen Operationen in der Sahel-Zone wie z. B. in Mali ("Opération Barkhane") als "Blaupause" an.

Die bislang bekannt gewordenen Regelungen des EI2-Zusammenschlusses lassen den Aufbau einer auf Dauer angelegten Organisation mit rechtlich verfestigten Strukturen und friedenswahrender, defensiver Zielsetzung nicht erkennen. Auch der Aufbau eines internen Systems zur Streitbeilegung sowie eine verbindliche gegenseitige Zusicherung des militärischen Beistandes sind nicht vorgesehen. Nach alledem kann die EI2 unter Berücksichtigung der BVerfG-Rechtsprechung bislang nicht als ein System gegenseitiger kollektiver Sicherheit im Sinne der BVerfG-Rechtsprechung angesehen werden.

Somit ist es Deutschland verfassungsrechtlich nicht möglich, im Rahmen der EI2 an bewaffneten Einsätzen mit seinen Streitkräfte teilzunehmen. Eine militärpolitische Beteiligung unterhalb der Schwelle des Streitkräfteeinsatzes im Ausland dürfte Deutschland aber unbenommen bleiben.

#### **Ausblick und Würdigung**

Seit der wegweisenden "Out-of-Area-Einsätze"-Entscheidung des BVerfG vor mehr als 25 Jahren ist die Zahl der Missionen bewaffneter deutscher Streitkräfte außerhalb Deutschlands bzw. des NATO-Bündnisgebietes stark gestiegen. Aktuell ist die Bundeswehr u. a. im Kosovo, in Afghanistan, Mali, Irak, Syrien, Südsudan, Sudan, Libanon, im Mittelmeer und am Horn von Afrika mit einem entsprechenden Bundestagsmandat im Einsatz. Dennoch muss man feststellen, dass diese Einsätze auf verfassungsrechtlichen Grundlagen beruhen, die noch zur Zeit des kalten Krieges und einer bipolaren Blockkonfrontation in das Grundgesetz geschrieben wurden. Mittlerweile haben wir eine multipolare Welt und die Art der Konflikte hat sich vom Bild des klassischen Krieges zwischen Staaten hin zu ganz unterschiedlichen Arten von (bewaffneten) Konflikten mit teils nichtstaatlichen Akteuren fortentwickelt.

Auf diese neue Art der Bedrohung findet das Grundgesetz nicht immer die passenden Antworten. Der damit einhergehende Versuch, die verfassungsrechtlichen Vorgaben durch teils umstrittene Auslegungen den neueren militärischen Gegebenheiten anzupassen, wird langfristig mehr Probleme schaffen als lösen. Der

Ehrlichkeit halber muss aber auch gesagt werden, dass ein breiter politischer Konsens im Deutschen Bundestag für eine politisch wie militärisch sachgerechte Ergänzung des Grundgesetzes u. a. im Hinblick auf "Out-of-area"-Einsätze in absehbarer Zeit nicht möglich sein wird.

Der Bundeswehr bleibt es daher in Zukunft aufgrund der ihr im Grundgesetz und durch die in der Rechtsprechung des BVerfG auferlegten Grenzen unmöglich, jeder Aufforderung ihrer Verbündeten zum militärischen Beistand nachzukommen oder jede Art von Kampfeinsätzen zu bestreiten. Und selbst einseitige Militäroperationen, wie die von einer breiten politischen Mehrheit in Deutschland befürwortete Rettung eigener Staatsbürger im Ausland, stoßen bei bestimmten militärischen Konstellationen

an verfassungsrechtliche Grenzen, was bei Staaten wie den USA, Großbritannien oder Frankreich eher Fassungslosigkeit auslösen dürfte. Durch die vom GG und dem BVerfG vorgegebenen verfassungsrechtlichen Schranken ist es Deutschland verwehrt, sich außerhalb der Sicherheitsstrukturen von EU und NATO und des NATO-Vertragsgebietes in sogenannten "Bündnissen der Willigen" oder ad-hoc-Koalitionen (EI2), die von einzelnen oder mehreren Staaten angeführt werden, militärisch zu beteiligen. Dies sollte vor allem Frankreich als engster politischer Partner Deutschlands in Europa bei weiteren Anfragen bedenken und eine Ablehnung der Bundesregierung, sich an bestimmten militärischen Operationen im Ausland zu beteiligen, nicht als "Wegducken" auffassen.

#### Bisher erschienen:

GSP-Einblick 1/2020, März: "Dr. Hans-Peter Bartels im GSP-Interview" von Prof. Dr. Johannes Varwick

GSP-Einblick 2/2020, April: "Afrika und die Corona-Krise" von Prof. Dr. Robert Kappel

GSP-Einblick 3/2020, Mai: "Die Corona-Krise und die globale Ordnung" von Dr. Ulrich Speck

GSP-Einblick 4/2020, Mai: "Die Corona-Virus-Krise als kritischer Wendepunkt für die Welt und die Ukraine" von Pavlo Klimkin und Dr. Andreas Umland

GSP-Einblick 5/2020, Mai: "Die neue nukleare Frage – eine Antwort auf Rolf Mützenich" von Prof. Dr. Joachim Krause

GSP-Einblick 6/2020, Mai: "Nichtverbreitung von ABC-Waffen: Die Tiefe Krise des Multilateralismus" von Dr. Oliver Thränert

GSP-Einblick 7/2020, Juni: "Weltordnung, Pandemien und Sicherheitspolitik" von Prof. Dr. Johannes

GSP-Einblick 8/2020, Juni: "Der Aufstieg Chinas – Konsequenzen für die Sicherheitspolitik" von Christiane Heidbrink, M.A.

GSP-Einblick 9/2020, Juli: "Frühling der Autokraten" von Dr. Ulrich Speck

GSP-Einblick 10/2020, Juli: ",Out-of-area'-Einsätze der Bundeswehr und die deutsche Verfassungsordnung" von Roger Näbig



Bitte beachten Sie auch unseren YouTube-Kanal.

Die GSP ist die älteste und größte sicherheitspolitische Vereinigung Deutschlands und bundesweit sowie in vielen Schichten der Gesellschaft präsent. Mit über 6000 Mitgliedern in sieben Landesbereichen und über 70 Sektionen diskutieren und vermitteln wir Sicherheitspolitik deutschlandweit – gehaltvoll, sachkundig, parteiunabhängig, ideologiefrei, bunt und mit Herzblut.

Präsident der GSP und presserechtlich verantwortlich ist Prof. Dr. Johannes Varwick; Redaktion: Fabian Schlüter B.A.

Abonnieren Sie auch unseren Newsletter und unsere Social-Media-Kanäle!

www.gsp-sipo.de/wir-ueber-uns/newsletter





www.twitter.com/gspsipo



www.gsp-sipo.de

praesidenten-buero@gsp-sipo.de

Geschäftsstelle Bonn Wenzelgasse 42 53111 Bonn T +49 (0)228 652556 geschaeftsstelle@gsp-sipo.de

Gesellschaft für Sicherheitspolitik e.V.

GSP-Einblick\* ISSN 2701-4088

Berliner Büro

f www.facebook.com/GSPSipo