

I. Wer sollte über Krieg und Frieden entscheiden – Kaiser, Kanzler oder Parlamente?

Immanuel Kant hat in seiner Schrift *Zum ewigen Frieden* (1795) Folgendes formuliert: Erst wenn „die Beistimmung der Staatsbürger dazu erfordert wird, um zu beschließen, ‚ob Krieg sein solle oder nicht‘, so ist nichts natürlicher, als daß, da sie alle Drangsale des Krieges über sich selbst beschließen müßten (als da sind: selbst zu schätzen; die Kosten des Krieges aus ihrer eigenen Habe herzugeben; die Verwüstung, die er hinter sich läßt, kümmerlich zu verbessern; zum Übermaße des Übels endlich noch eine, den Frieden selbst verbitternde, nie – wegen naher immer neuer Kriege – zu tilgende Schuldenlast selbst zu übernehmen), sie sich sehr bedenken werden, ein solch schlimmes Spiel anzufangen.“¹

Kant fordert damit die Volksabstimmung über Krieg und Frieden. Einen solchen Volksentscheid gibt es – über 200 Jahre später – noch immer in keinem Land, soweit ersichtlich. Nach der amerikanischen Verfassung entscheidet der Kongress über Krieg und Frieden. In der Praxis hat er das – angesichts zahlreicher Einschränkungen – bisher nur in wenigen Fällen getan. In Frankreich entscheidet die Regierung. In Deutschland ist die Rechtslage vom Bundesverfassungsgericht in seiner sogenannten „Out-of-area“-Entscheidung vom 12. Juli 1994² verändert worden. Im Grundgesetz von 1949 war keine Armee vorgesehen. Im Jahre 1952 wurde eine europäische Verteidigungsgemeinschaft gegründet. Die französische Nationalversammlung verweigerte ihr im Jahr 1954 die Zustimmung. Daraufhin beschlossen die Mitglieder der NATO und der Westeuropäischen Union (WEU), die Bundesrepublik in die Bündnisse aufzunehmen, was die Gründung einer Armee notwendig zur Folge hatte. Daher wurde mit der sogenannten Wehrverfassung von 1956 die Aufstellung von Streitkräften vorgesehen, die allerdings nach Art. 87a Abs. 1 GG „zur Verteidigung“ dienen sollten.

Der „Verteidigungsfall“ trat aber erfreulicherweise nie ein. Stattdessen kam der NATO mit dem Ende des Kalten Krieges und dem Zusammenbruch der Sowjetunion der Gegner abhandeln. Im November 1991 erklärten daher die NATO-Mitgliedstaaten in Rom, dass die NATO nunmehr einem „breit angelegten Sicherheitskonzept dienen“ solle;

„[...] unsere Streitkräfte [...] werden so strukturiert, dass wir sowohl zur Krisenbewältigung als auch zur Verteidigung in der Lage sind [...]“.

Die Bundeswehr wurde alsbald in drei Einsätze zur „Krisenbewältigung“ eingebunden. Diese hatten als Basis einen Beschluss des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen, wie es im VII. Kapitel der Charta der Vereinten Nationen (VN) vorgesehen war; Deutschland war den Vereinten Nationen im Jahr 1973 beigetreten und daher zur Einhaltung der Charta verpflichtet. Dabei ging es um

1 Immanuel Kant: *Zum ewigen Frieden*. Ein philosophischer Entwurf, 1. Auflage 1795, in: ders.: Werkausgabe, Bd. XI, Suhrkamp-Taschenbücher Wissenschaft (STW 192), Frankfurt/Main, 1977, 193 ff., 205-206; zit. n. Dieter Deiseroth: *Zuviel parlamentarische Kontrolle? Weniger schadet der Demokratie*, Arbeitspapier zum Forum Parlamentsbeteiligung unter Druck der Bremer Konferenz der International Association of Lawyers Against Nuclear Arms (IALANA), Deutsche Sektion, im April 2013.

2 BVerfGE 90, 286.

die Beteiligung der Bundeswehr an einer Aktion von Seestreitkräften der NATO und der WEU zur Überwachung eines von den VN gegen die Föderative Republik Jugoslawien (Serbien und Montenegro) verhängten Embargos sowie

die Beteiligung deutscher Soldaten an der Durchsetzung eines von den VN verhängten Flugverbotes im Luftraum von Bosnien-Herzegowina,

schließlich ging es um die Beteiligung deutscher Soldaten an UNOSOM II, einer vom Sicherheitsrat der VN aufgestellten Streitmacht zur Herstellung friedlicher Verhältnisse in Somalia.

Derartige Einsätze wollte der Bundestag aber, ohne dass er gefragt wurde, nicht länger hinnehmen. Deswegen wurde das Bundesverfassungsgericht angerufen. Antragsteller war einmal die SPD-Bundestagsfraktion, aber auch – groteskerweise – die Bundestagsfraktion der FDP, obwohl die FDP der Bundesregierung angehörte. Die FDP-Minister, die gegen die Auslandseinsätze waren, waren wohl im Kabinett überstimmt worden.

Mit dem Out-of-area-Urteil vom 12. Juli 1994³ hat das Bundesverfassungsgericht die Beteiligung der Bundeswehr grundsätzlich zugelassen. Es wurde aber die Forderung aufgestellt, dass das Parlament derartige Einsätze mit konstitutiver Wirkung freigeben müsse. Mit dem Parlamentsbeteiligungsgesetz vom 18. März 2005⁴ erhielt diese richterrechtliche Forderung auch eine gesetzliche Grundlage.

Allerdings wird die Beschränkung der Parlamentsbeteiligung auf die militärischen Komponenten der Missionen deren Anliegen nicht gerecht: Es geht ja nicht nur um das Stoppen von Blutvergießen oder die Herstellung sicherer Verhältnisse für zivile Einsatzkräfte, sondern um Konfliktschlichtung, im besten Falle Konfliktlösung. Zu diesen Zielen hat sich die Bundesregierung mit ihrem Aktionsplan Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung 2004 auch bekannt. Die zivilen Elemente werden überdies auch quantitativ immer wichtiger. Die Europäische Union hat im Rahmen ihrer Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) bisher 30 Missionen mit weit überwiegend zivilem Ansatz durchgeführt. Derzeit (Stand 2012) laufen zehn zivile und drei vorwiegend militärische Missionen. Das Europaparlament debattiert über alle Missionen und beschließt über die budgetierten Ansätze – der Bundestag aber nicht!

Das zeigt, dass auch Deutschland seine Rechtsgrundlagen für die Beteiligung an derartigen Missionen überdenken muss. Derzeit beschließt nur die Bundesregierung über die zivilen Missionen oder die zivilen Elemente davon. Jedoch basieren die Missionen regelmäßig auf Bündnisverpflichtungen aus Systemen kollektiver Sicherheit nach Art. 24 Abs. 2 GG, die im Grundsatz auch der Zuständigkeit des Bundestages unterliegen. Diese Verantwortlichkeit erschöpft sich nicht nur in der Bereitstellung von Haushaltstiteln. Vielmehr folgt aus dem Friedensgebot des Grundgesetzes eine parlamentarische Verantwortung für die Frage, ob und in welchem Umfang Deutschland Beiträge zur internationalen Friedenssicherung leistet. Da Krisen, die internationaler Einsätze bedürfen, regelmäßig tiefgreifende strukturelle Ursachen haben, sind nachhaltige Lösungsansätze geboten, innerhalb derer das Militär nur eine sichernde Aufgabe hat. Daher muss der Parlamentsvorbehalt erweitert werden.

Ein Musterbeispiel ist die ISAF-Mission in Afghanistan, für die Deutschland mit dem Petersberg-Übereinkommen vom 5.12.2001 auf der Basis von Sicherheitsresolutionen eine tonangebende Rolle übernommen hat. Zentrales Element war der Aufbau „politisch-administrativer Strukturen, die einen demokratischen Ausgleich und eine friedliche Balance zwischen den verschiedenen Ethnien und lokalen Machthabern ermöglichen“, wie es im Afghanistan-Konzept der Bundesregierung 2003 heißt. Der Aufbau demokratischer und rechtsstaatlicher Strukturen bedarf allerdings eines sicheren

3 BVerfGE 90, 286.

4 ParlBG, BGBl I S. 775.

Umfeldes, das militärischen Flankenschutzes bedarf. Daher gab der Bundestag kontinuierlich die Beteiligung deutscher Soldaten an der ISAF-Mission frei. Heute ist die militärische Lage unsicherer denn je; es sterben zunehmend auch deutsche Soldaten und friedliche Bürger. Der Bundestag hat sich daher – den USA folgend – gegen die Fortführung des Militäreinsatzes entschieden. Die Frage ist aber, was dann wird. Die USA wollen weitere Präsenz, vor allem für eine Ausbildungsmission, auf der Basis eines Stationierungsabkommens. Bedingung ist, dass das Kontingent nicht dem afghanischen Rechtssystem, insbesondere nicht der afghanischen Strafverfolgung, unterstellt ist. Darauf wollte sich Präsident Karsai nicht einlassen. Deutschland hing entsprechend in der Warteschleife.

Die Frage ist aber, ob Deutschland angesichts seines langwierigen (und teuren) Engagements sang- und klanglos aus Afghanistan abziehen will oder ob die Mission auf eine alternative Grundlage gestellt wird, mit der insbesondere die anfänglich postulierten Ziele weiterverfolgt werden. Diese Frage hat jüngst auch die Kammer für Öffentliche Verantwortung der EKD⁵ unter Vorsitz des früheren Bundesverfassungsgerichtspräsidenten Prof. Papier gestellt. Sie plädiert für eine Erweiterung des Parlamentsvorbehalts auf die zivilen Bestandteile der Missionen.

Über diese Grundsatzfrage muss der Bundestag beschließen. Es ist nicht länger hinnehmbar, dass der Bundestag nur über die militärischen und nicht über die zivilen Elemente solcher Missionen befindet. Rechtliche Basis des Beschlusses über die zivilen Elemente kann aber nicht der wehrverfassungsrechtliche Parlamentsvorbehalt sein. Daher soll nachfolgend untersucht werden, welche Rechtsgrundlage dem Bundestag für seine umfassende Beschlusszuständigkeit zur Seite steht.

II. Die verfassungsrechtliche Grundlage für die Beteiligung deutscher Soldaten an Friedensmissionen

1. Das "out of area"-Urteil

Bis zum Ende des Kalten Krieges im Jahre 1990 hatte die Bundeswehr eine im Grundgesetz präzisiert verortete Aufgabe, die „Landesverteidigung“ (Art. 87 a GG). Einsätze der Bundeswehr „out of area“ waren für alle Bundesregierungen bis in die 90er Jahre tabu. Das galt auch noch bis zum zweiten Golfkrieg im Jahre 1990.⁶ „Grünes Licht“ für internationale Einsätze der Bundeswehr gab das Bundesverfassungsgericht mit seinem „Out-of-area“-Urteil, mit dem über Anträge der SPD- und FDP-Fraktionen im Bundestag sowie zahlreicher Abgeordneter aus diesen Fraktionen über die Verfassungsmäßigkeit von Einsätzen der Bundeswehr im Rahmen internationaler Organisationen entschieden wurde.

Das Bundesverfassungsgericht hielt die Einsätze auf Basis des Art. 24 Abs. 2 GG grundsätzlich für verfassungsmäßig: Seine Ermächtigung berechtige den Bund nicht nur zum Eintritt in ein System gegenseitiger kollektiver Sicherheit und zur Einwilligung in damit verbundene Beschränkungen seiner Hoheitsrechte. Sie biete vielmehr auch die verfassungsrechtliche Grundlage für die Übernahme der mit der Zugehörigkeit zu einem solchen System typischerweise verbundenen Aufgaben und damit auch für eine Verwendung der Bundeswehr zu Einsätzen, die im Rahmen und nach den Regeln dieses Systems stattfinden.⁷ Mandate im Rahmen der VN waren danach unproblematisch. Denn die VN seien ein „System gegenseitiger kollektiver Sicherheit“ im Sinne des Art. 24 Abs. 2 GG. Diese Vorschrift

5 „Selig sind die Friedfertigen“. Der Einsatz in Afghanistan: Aufgaben evangelischer Friedensethik, Februar 2014.

6 An dem sich die Bundesrepublik Deutschland nur mit finanziellen Hilfsleistungen beteiligte (der erste war der Krieg des Irak gegen den Iran 1980 – 1988).

7 Erster Leitsatz.

gehörte zum „Altbestand“ des Grundgesetzes und wurde deswegen bereits im Parlamentarischen Rat diskutiert. Der Beitritt zu einem „staatenübergreifenden System der Friedenssicherung“, das es mit den Vereinten Nationen bereits gab, sollte der Bundesrepublik Deutschland die militärische Sicherheit geben, die sie damals ohne eigene Streitkräfte nicht gewährleisten konnte. Als die Bundesrepublik am 6. Juni 1973 der Charta der Vereinten Nationen beitrug, waren die friedenssichernden („Peace-keeping-“) Operationen bereits Praxis, die die VN seit 1956 durchführen.⁸

Sehr streitig war allerdings die Frage, ob die NATO ebenfalls „ein System gegenseitiger kollektiver Sicherheit“ im Sinne des Art. 24 Abs. 2 GG⁹ sei. Ein Teil der Richter verwies auf den Text des NATO-Vertrags, wo die Übernahme von friedenssichernden und friedensschaffenden Maßnahmen in Drittländern unter der Aegide der VN nicht als Aufgabe im Vertragstext angelegt sei. Vielmehr mache die Bestimmung des Art. 12 NATO-Vertrag deutlich, dass eine Erweiterung des vertraglichen Handlungsrahmens Gegenstand einer Überprüfung des Vertrages sein solle.¹⁰

Für diese Rechtsauffassung sprechen insbesondere die Entstehungsgeschichte des Art. 24 Abs. 2 sowie der Regelungszusammenhang.¹¹ Verteidigungsbündnisse verfolgen notwendigerweise ein anderes Konzept von „Sicherheit“ als ein System kollektiver Sicherheit.¹² Die Senatsmehrheit ließ sich davon nicht überzeugen. Die NATO habe in den Jahren 1992/93 ein neues strategisches Konzept verabschiedet, das sich im Rahmen des bisherigen Vertrags gehalten habe. Die Handlungsinstrumente sollten einem neuen strategischen Umfeld angepasst werden. Das sei aber kein „Prozess der Fortbildung des vertraglichen Aufgabenkonzepts“ gewesen.¹³ Diese Rechtsauffassung wurde im Urteil vom 22.11.2001¹⁴ zum neuen strategischen Konzept der NATO vom April 1999 bekräftigt, ohne dass die Kontroverse nochmals aufgegriffen wurde. Danach sei die NATO auch zu weltweiten „Krisenreaktionseinsätzen“ ermächtigt. Der umstrittenste war dann der Krieg gegen Jugoslawien, zu dem sich die NATO selbst ermächtigt hat (was in diesem Buch näher untersucht wird).

8 BVerfGE a.a.O. S. 352 f.; im Einzelnen dazu Bothe in: Simma (Hrsg.), Charta der Vereinten Nationen, Kommentar, nach Art. 38 Rn 61 ff.

9 Offengelassen in BVerfGE 68, 1, 80 f., 93 ff.

10 BVerfGE a.a.O., 373.

11 S. Deiseroth in: AKGG zu Art. 24 Abs. 2 GG, 182 ff., 214, 289; ders. in: Friedenswarte 75 (2000), 101.

12 Vgl. dazu auch Randelzhofer, in: Maunz/Dürig/Herzog, GG, Art. 24 Rz 11 ff.; ders. in: Hailbronner/Ress/Stein (Hrsg.), Staat und Völkerrechtsordnung, Festschrift für Doehring, 1989, 762 f.

13 BVerfGE a.a.O., 375.

14 BVerfGE 104, 151.

2. Parlamentsvorbehalt

Alle Richter waren sich allerdings einig, dass der Einsatz bewaffneter Streitkräfte in jedem Fall eines vorher einzuholenden, konstitutiven Mandats des Bundestags bedürfe.¹⁵ Die Bundeswehr sei ein „Parlamentsheer“.¹⁶ Denn die grundgesetzlichen Regelungen über die Wehrverfassung sähen für den Einsatz bewaffneter Streitkräfte grundsätzlich eine Beteiligung des Parlaments vor; so insbesondere Art. 59a Abs. 1 GG in der Fassung des Gesetzes zur Ergänzung des Grundgesetzes vom 19. März 1956,¹⁷ der durch die sogenannte Notstandsverfassung aufgehoben wurde. Dieser Parlamentsvorbehalt entspreche seit 1918 deutscher Verfassungstradition. Denn Art. 59a Abs. 1 GG habe an Art. 45 Abs. 2 WRV angeknüpft. Ausdruck eines ausgeprägten Systems der parlamentarischen Kontrolle seien auch Art. 45a und b sowie Art. 87a Abs. 1 Satz 2 GG. Danach bestehe eine Grundsatzverantwortlichkeit des Parlaments insbesondere hinsichtlich des Haushalts; nach Art. 87a Abs. 1 Satz 2 GG müssen die zahlenmäßige Stärke der Bundeswehr und die Grundzüge ihrer Organisation im Haushaltsplan festgelegt werden.

Gegenstand der Parlamentsbeteiligung sei der Einsatz bewaffneter Streitkräfte. Das gelte auch im Bündnisfall. Zwar sei die Bündnisverpflichtung im Zustimmungsgesetz nach Art. 59 Abs. 2 GG grundsätzlich festgelegt. Aber auch der konkrete Einsatz bedürfe der Beschlussfassung des Parlaments nach Maßgabe des Art. 43 Abs. 2 GG. Ein solcher Beschluss müsse in den zuständigen Ausschüssen vorbereitet und im Plenum des Bundestags erörtert werden. Allerdings komme dem Bundestag keine Initiativbefugnis zu. Vielmehr sei der Regierung von der Verfassung für außenpolitisches Handeln ein „Eigenbereich exekutiver Handlungsbefugnis“ vorbehalten. Das gelte insbesondere „hinsichtlich der Entscheidung über die Modalitäten, den Umfang und die Dauer der Einsätze, die notwendige Koordination mit Organen internationaler Organisationen“.¹⁸

Da die Anforderungen und Grenzen des Parlamentsvorbehalts in der Verfassung nicht im Einzelnen vorgegeben seien, sei es Sache des Gesetzgebers, die Form und das Ausmaß der Parlamentarischen Mitwirkung näher auszugestalten. Danach seien je nach dem Anlass und den Rahmenbedingungen des Einsatzes bewaffneter Streitkräfte unterschiedliche Formen der Mitwirkung denkbar. Die parlamentarische Beteiligung könne nach der Regelungsdichte abgestuft werden, in der die Art des möglichen Einsatzes der Streitkräfte bereits durch ein vertraglich geregeltes Programm militärischer Integration vorgezeichnet sei.¹⁹

Denn im Verfahren und in der mündlichen Verhandlung war reklamiert worden, dass für Bundeswehreinsetze nach der „Wesentlichkeitstheorie“ eine gesetzliche Grundlage erforderlich sei; zum einen wegen des Rangs der Entscheidung im Rahmen des Friedensgebots des Grundgesetzes, wie

15 Leitsatz 3 a.

16 BVerfGE 90, 286, 382; ein konstitutiver Parlamentsvorbehalt entspreche seit 1918 deutscher Verfassungstradition.

17 BGBl I S. 111.

18 BVerfGE a.a.O., 389.

19 BVerfGE a.a.O., 389.

es nicht nur in der Präambel angesprochen war, sondern auch wegen der Rechtsstellung der Soldaten bei solchen Einsätzen.²⁰

Beide Grundsätze finden sich auch im Leitsatz 3 des Urteils:

a) Das Grundgesetz verpflichtet die Bundesregierung, für einen Einsatz bewaffneter Streitkräfte die – grundsätzlich vorherrschende – konstitutive Zustimmung des Deutschen Bundestags einzuholen.

b) Es ist Sache des Gesetzgebers, jenseits der im Urteil dargelegten Mindestanforderungen und Grenzen des Parlamentsvorbehalts für den Einsatz bewaffneter Streitkräfte die Form und das Ausmaß der parlamentarischen Mitwirkung näher auszugestalten.

Dieses Gesetz kam allerdings erst 2005, und zwar mit dem Schub einer Doktorarbeit. Der Abgeordnete Dieter Wiefelspütz (SPD-MdB) veröffentlichte nämlich im Jahr 2005 seiner Dissertation Das Parlamentsheer; auf Basis der Erfahrung, dass er am Gesetz selbst mitgeschrieben hatte.

An dieser Rechtsprechung hat das Bundesverfassungsgericht festgehalten. Im Organstreitverfahren zum neuen strategischen Konzept der NATO²¹ und im Urteil zum ISAF-Mandat vom 3.7.2007²² bekräftigte das Gericht, dass sich „die Zustimmung des Bundestages zu einem völkerrechtlichen Vertrag [...] nicht in einem einmaligen Mitwirkungsakt anlässlich des Vertragsschlusses [erschöpfe], sie bedeutet vielmehr die dauerhafte Übernahme von Verantwortung für das im Vertrag und im Zustimmungsgesetz festgelegte politische Programm“. Allerdings komme der Regierung „im Bereich auswärtiger Politik ein weit bemessener Spielraum zu eigenverantwortlicher Aufgabenwahrnehmung zu“.²³ Wichtig ist der Hinweis, dass die Teilnahme der Bundesrepublik im Rahmen der Bündnisverpflichtungen „unter den Vorbehalt der Friedenswahrung gestellt“ sei. Wenn ein System im Sinne des Art. 24 Abs. 2 GG „nicht mehr der Wahrung des Friedens dient oder sogar Angriffskriege vorbereitet, ist [die Teilnahme] verfassungsrechtlich untersagt und kann deshalb nicht vom Inhalt des auf der Grundlage von Art. 59 Abs. 2 Satz 1 GG in Verbindung mit Art. 24 Abs. 2 GG ergangenen Zustimmungsgesetzes“ gedeckt sein.

Im Awacs-Urteil vom 7.5.2008²⁴ wurde zur Abgrenzung zwischen dem Verantwortungsbereich der Bundesregierung und den Rechten des Bundestages darauf hingewiesen, dass das Grundgesetz „dem Bundestag ausreichende Instrumente für die politische Kontrolle der Bundesregierung auch im Hinblick auf die Fortentwicklung eines Systems gegenseitiger kollektiver Sicherheit zur Verfügung“

20 Der Verf. nahm als Prozessvertreter der Länder Hessen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Schleswig-Holstein und Saarland an der mündlichen Verhandlung teil, unterstützte das Vorbringen der Antragsteller und monierte insbesondere die Notwendigkeit einer gesetzlichen Regelung für die Parlamentsbeteiligung.

21 U. v. 22.11.2001, BVerfGE 104, 151.

22 BVerfGE 118, 244, 258.

23 BVerfGE a.a.O., 259.

24 2 BvE 1/03. Im konkreten Fall könnten in diesem Hinweis Zweifel des Gerichts an der Völkerrechtsgemäßheit der Operation Enduring Freedom USA in Afghanistan angeklungen sein. Denn das Gericht forderte eine klare rechtliche Trennung zwischen beiden Missionen und beschränkte die Teilnahme des deutschen Militärs auf das ISAF-Mandat. Deutschland zog sich daraufhin aus OEF zurück.

stelle; beim Eingehen von Verpflichtungen für den deutschen Beitrag zur Aufstellung der Streitkräfte, werde „sie das Budgetrecht des Parlaments in Rechnung stellen und sich insoweit um die politische Zustimmung des deutschen Bundestags bemühen müssen“.²⁵

3. Das Parlamentsbeteiligungsgesetz

Das im Out-of-area-Urteil von 1994 angemahnte Gesetz ließ fast elf Jahre auf sich warten. Es trat als „Parlamentsbeteiligungsgesetz“²⁶ am 24. März 2005 in Kraft. In § 1 des „Gesetzes über die parlamentarische Beteiligung bei der Entscheidung über den *Einsatz bewaffneter Streitkräfte* im Ausland“ heißt es, dass das Gesetz das „Ausmaß der Beteiligung des Bundestags beim Einsatz bewaffneter deutscher Streitkräfte im Ausland“ regelt (Abs. 1 Satz 1). In Abs. 2 heißt es, dass „der Einsatz bewaffneter deutscher Streitkräfte außerhalb des Geltungsbereichs des Grundgesetzes [...] der Zustimmung des Bundestags“ bedarf. In den weiteren Vorschriften wird der Einsatz definiert und es werden die Verfahrenskautelen (Antrag, vereinfachtes Zustimmungsverfahren, nachträgliche Zustimmung, Unterrichtung, Verlängerung von Einsätzen) geregelt. In § 2 Abs. 2 zur Begriffsbestimmung findet eine Abgrenzung statt: Danach bedürfen keiner Zustimmung „humanitäre Hilfsdienste und Hilfsleistungen der Streitkräfte [...]“.

III. Der erste Ernstfall: Die Beteiligung Deutschlands am Krieg der NATO gegen Jugoslawien; genauer: Serbien

Im Jahre 1998 war der Zerfall Jugoslawiens bereits weit fortgeschritten. Die Abläufe sind in der Zeittafel „Die Jugoslawien-Kriege“ dargestellt. Am 25. Juli 1991 hatten Slowenien und Kroatien ihre Unabhängigkeit proklamiert. Die jugoslawische Föderation hatte Slowenien angegriffen. Jedoch kam schon nach wenigen Tagen unter Vermittlung der EG ein Waffenstillstand zustande. Die Serben der Krajina proklamieren angesichts der kroatischen nationalistischen Bestrebungen ihre Unabhängigkeit. Serbische Milizen erobern ein Drittel Kroatiens. Die EG kann jedoch eine Waffenruhe vermitteln. Kroatien verabschiedet eine neue Verfassung als einheitlicher und souveräner Staat. Die deutsche Bundesregierung erkennt Slowenien und Kroatien als selbständige Staaten an und präjudiziert damit die EG. Es kommt zum Krieg, der erst nach Eingreifen der VN mit einem Friedensplan beigelegt wird.

Ähnliche Auseinandersetzungen beginnen im Frühjahr 1992 in Bosnien-Herzegowina. In Srebrenica leben bei Kriegsausbruch im Frühjahr 1992 etwa ein Drittel Serben. Es kommt zu Auseinandersetzungen zwischen der jugoslawischen Armee und den bosnischen Muslimen. Zwar erklärt der UN-Sicherheitsrat Srebrenica zur Schutzzone. Jedoch können die dort stationierten niederländischen UN-Soldaten das „Massaker von Srebrenica“ – das in der Zeittafel eingehend geschildert wird – nicht verhindern. Weitgehend unbekannt ist, dass der Anführer der „Dutchbats“ im Kampf um Srebrenica eine ordnungsmäßige militärische Auseinandersetzung sah und dass auch die Serben hohe Verluste hatten. Mit dem Frieden von Dayton wird ein brüchiger Staatsaufbau gestartet; konstruktiv keineswegs vorbildhaft.

Die Autonomie der Provinzen Kosovo und Vojvodina war unter dem Einfluss von Milošević schon im März 1989 aufgehoben worden. Seit dieser Zeit beginnt der zunächst friedliche Widerstand der albanisch-stämmigen Kosovaren, der später, mit der Gründung der UCK, in einen militärischen Widerstand übergeht. Daraus entstehen Auseinandersetzungen, die schließlich zu zwei internationalen Missionen führen:

25 BVerfGE a.a.O., S. 10.

26 ParlBG, BGBl 2005 I S. 775.

Die OSZE soll den Konflikt mit Hilfe von 2.000 Verificateuren friedlich beilegen. Der amerikanische Diplomat Holbrooke erreicht die Zustimmung von Präsident Milošević zu dieser Mission. Aber sie scheitert im Ergebnis, weil sie von den Amerikanern unterlaufen wird. Damit befasst sich das (zweite) Buch von Loquai in dieser Veröffentlichung.

Die NATO beschließt parallel eine Bombardierung Jugoslawiens, an der Deutschland als Bündnispartner teilnehmen soll.

Beide Stränge laufen im Sommer und Herbst 1998 nebeneinander. Die amerikanische Außenministerin Albright hat schon im Sommer an einer sogenannten „Humanitären Intervention“ gearbeitet, also einer kriegerischen Aktion ohne VN-Mandat. Die einschlägigen Resolutionen 1166 vom 31. März 1998 und 1199 vom 23. September 1998 hatten allerdings keineswegs den jugoslawischen Präsidenten Milošević allein für die Eskalation verantwortlich gemacht. Vielmehr wurde auch die UCK in den Blick genommen. Diese Vorgabe wird von der NATO missachtet. Sie wendet ihre Intervention ausschließlich gegen Rest-Jugoslawien; hier Serbien. Die OSZE-Mission wird von den USA unterlaufen, und zwar auf höchst auffällige Weise: Die USA bestehen darauf, die Leitung der OSZE-Mission zu übernehmen. Dafür wird der amerikanische Diplomat William Walker abgestellt, der schon in Südamerika erfolgreich hegemoniale Aktionen der USA durchgeführt hatte. Er ist die Führungspersönlichkeit, die das Ergebnis einer militärischen Auseinandersetzung zwischen serbischer Polizei und UCK zum „Massaker von Racak“ umwidmet, dabei die nächtlichen Arrangements der UCK nutzend. Damit wird einer der Kriegsgründe geschaffen. Der zweite Grund ist die von vornherein mit einer Sollbruchstelle versehene Friedensverhandlung von Rambouillet, auf der in letzter Minute ein für Serbien unannehmbarer Annex B präsentiert wird. Man denkt sofort an das österreichisch-ungarische Ultimatum an Serbien in der Juli-Krise.

Dieser Ablauf hat tragische Züge. Die OSZE geht durchaus erfolgversprechend an den Konflikt heran. Ein „guter“ Amerikaner, der Diplomat Holbrooke, überredet Milošević zur Unterstützung. Auf der anderen Seite unterläuft die amerikanische Außenministerin diese Bestrebungen, wirbt bei NATO-Verbündeten für eine „humanitäre Intervention“, also ohne Beteiligung des Sicherheitsrats, und arbeitet auf eine Bombardierung hin. All das wird von Loquai beobachtet und von ihm akribisch notiert und kommentiert: Wie das Buch von Kautsky ein seltenes historisches Dokument, in seiner Genauigkeit eine Sternstunde der Konfliktanalyse und –beschreibung. Loquais Verständnis kann man am Titel seines ersten Buches erkennen: „Der Kosovo-Konflikt – Wege in einen vermeidbaren Krieg“. Er wusste, dass dieser Krieg mit der OSZE-Mission hätte vermieden werden können. Er muss miterleben, wie die Mission unterlaufen wird. Er schreibt alles auf – und teilt im Vorwort zum hier wiederveröffentlichten zweiten Buch Folgendes mit: „Der 11. September 2001 hat schließlich die politische Diskussion über den Kosovo-Konflikt nahezu vollständig verdrängt.“ Loquais Buch erleidet dasselbe Schicksal wie Kautskys. Teile der Friedensbewegung nehmen es zur Kenntnis, einige rezipieren es fast wie eine Art Bibel. Aber im Großen und Ganzen bleibt das Buch – zunächst – folgenlos.

Aber die Geschichte geht weiter. Wir befinden uns auf dem Weg zum „demokratischen Frieden“ im Sinne Kants. Der der FDP angehörende Justizminister Edzard Schmidt-Jortzig, der gegen die Teilnahme Deutschlands am Krieg gegen Jugoslawien gestimmt hatte, hält in einer später abgegebenen Stellungnahme eine Wiederholung der Abläufe nicht für möglich. Der hier wichtigste Vorgang ist

IV. die Bundestagsdebatte über die deutsche Beteiligung am Krieg gegen Jugoslawien vom 16. Oktober 1998

1. Der Antrag der Bundesregierung

Am 12. Oktober 1998 richtete die Bundesregierung an den Bundestag einen Antrag mit dem folgenden Wortlaut:

„Deutsche Beteiligung an den von der NATO geplanten und in Phasen durchzuführenden Luftoperationen zur Abwendung einer humanitären Katastrophe im Kosovo-Konflikt [Drucksache 13/11469]

[...]

Der Bundestag wolle beschließen:

Der Deutsche Bundestag stimmt dem Einsatz bewaffneter Streitkräfte entsprechend dem von der Bundesregierung am 12. Oktober 1998 beschlossenen deutschen Beitrag zu den von der NATO zur Abwendung einer humanitären Katastrophe im Kosovo-Konflikt geplanten, begrenzten und in Phasen durchzuführenden Luftoperationen für die von den NATO-Mitgliedsstaaten gebildete Eingreiftruppe unter Führung der NATO zu.

Begründung:

Die internationale Völkergemeinschaft ist tief besorgt über die Lage im Kosovo. Das unverhältnismäßige gewaltsame Vorgehen der serbischen Sicherheitskräfte hat zu 290.000 Flüchtlingen und Binnenvertriebenen geführt. Der Hohe Repräsentant der Vereinten Nationen für Flüchtlingsfragen schätzt, daß ca. 50.000 Menschen schutzlos der Witterung ausgesetzt sind. Durch den herannahenden Winter wird die Lage äußerst kritisch. Diese Entwicklung kann, wenn nichts unternommen wird, in Kürze zu einer humanitären Katastrophe führen. Die Bundesregierung hat in bilateralen Bemühungen und in gemeinsamen Anstrengungen im Rahmen der Vereinten Nationen, der Nordatlantischen Allianz, der Kontaktgruppe, der EU und der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa versucht, eine Lösung der Kosovo-Krise zu erreichen. Die Forderungen der internationalen Gemeinschaft an Belgrad zur Erreichung eines Waffenstillstands, zur Linderung der humanitären Notlage und damit zum Schaffen der Voraussetzungen für die Aufnahme von Substanzverhandlungen zwischen den Konfliktparteien sind in der Sicherheitsrats-Resolution 1199 festgehalten worden. Belgrad hat diese Forderungen bisher nicht erfüllt.

Vor diesem Hintergrund hat der NATO-Rat am 9. Oktober 1998 die Rechtsgrundlage für das Handeln des Bündnisses erörtert. Der NATO-Generalsekretär hat das Ergebnis wie folgt zusammengefaßt:

1. Die Bundesrepublik Jugoslawien hat die dringlichen Forderungen der Internationalen Gemeinschaft trotz der auf Kapitel VII der VN-Charta gestützten Resolutionen des VN-Sicherheitsrates 1160 vom 31. März 1998 und 1199 vom 23. September 1998 noch nicht erfüllt.
2. Der äußerst eindeutige Bericht des VN-Generalsekretärs zu den beiden Resolutionen hat u.a. vor der Gefahr einer humanitären Katastrophe im Kosovo gewarnt.
3. Die humanitäre Notlage hält wegen der Weigerung der Bundesrepublik Jugoslawien, Maßnahmen zu einer friedlichen Lösung zu ergreifen, unvermindert an.
4. In absehbarer Zeit ist keine weitere Resolution des VN-Sicherheitsrates zu erwarten, die Zwangsmaßnahmen mit Blick auf den Kosovo enthält.
5. Die Resolution 1199 des VN-Sicherheitsrates stellt unmißverständlich fest, daß das Ausmaß der Verschlechterung der Lage im Kosovo eine ernsthafte Bedrohung für Frieden und Sicherheit in der Region darstellt.

Der NATO-Generalsekretär erklärt, daß unter diesen außergewöhnlichen Umständen der gegenwärtigen Krisenlage im Kosovo, wie sie in der Resolution des VN-Sicherheitsrates 1199 beschrieben ist, die Drohung mit und ggf. der Einsatz von Gewalt durch die NATO gerechtfertigt ist.

Die Bundesregierung teilt diese Rechtsauffassung mit allen anderen 15 NATO-Mitgliedsstaaten.

Das Bündnis hat entschieden, den Eintritt einer humanitären Katastrophe abzuwenden. Der NATO-Rat hat die Operationspläne für begrenzte und in Phasen durchzuführende Luftoperationen am 8. Oktober abschließend gebilligt und hat nach Zustimmung der Mitglieder der Allianz den Einsatz autorisiert.

Die Bundesregierung hat deswegen beschlossen, unter dem Vorbehalt der vorherigen konstitutiven Zustimmung durch den Deutschen Bundestag für die Luftoperationen zur Abwendung einer humanitären Katastrophe die nachstehend aufgeführten Kräfte als Beitrag für die von NATO-Mitgliedsstaaten gebildete Eingreiftruppe unter Führung der NATO einzusetzen.

1. Für die Luftoperationen werden bereitgestellt:

A) Luftwaffenkräfte bestehend aus

[...]

B) Marinekräfte bestehend aus

[...]

C) Personal und Führungsunterstützungskräfte für die internationalen Hauptquartiere einschließlich AWACS.

[...]

2. Es kommen zum Einsatz

- nur Berufssoldaten und Soldaten auf Zeit sowie

- Soldaten, die Grundwehrdienst, freiwilligen zusätzlichen Wehrdienst oder eine Wehrübung leisten, nur, wenn sie sich für besondere Auslandsverwendungen freiwillig verpflichtet haben.

3. Die von der Bundesregierung bereitgestellten Kräfte können, soweit der VN-Sicherheitsrat eine entsprechende Resolution nicht verabschiedet, zur Abwendung einer humanitären Katastrophe und zur Unterbindung schwerer und systematischer Menschenrechtsverletzungen im Kosovo auf der Grundlage eines entsprechenden Beschlusses des NATO-Rates eingesetzt werden, um die Forderungen aus den Sicherheitsrats-Resolutionen 1160 und 1199 durchzusetzen.

4. Im Rahmen dieser Operationen kann der Einsatz von deutschem Austauschpersonal in Kontingenten anderer Nationen sowie der Einsatz von Austauschpersonal anderer Nationen im Rahmen des deutschen Kontingents auf der Grundlage bilateraler Vereinbarungen und in den Grenzen der für Soldaten des deutschen Kontingents bestehenden rechtlichen Bindungen genehmigt werden.

5. Bei dem Einsatz handelt es sich um eine besondere Auslandsverwendung im Sinne des § 58a des Bundesbesoldungsgesetzes.

6. Die Kosten für den Einsatz sind, soweit nicht veranschlagt, aus dem Einzelplan 14 zu erwirtschaften.“

2. Die Mängel der Regierungsvorlage

Der Antrag der Bundesregierung traf auf eine ganz eigenartige Konstellation, die in der Debatte vom 16. Oktober auch mehrfach angesprochen wurde: Die Bundestagswahlen hatten bereits stattgefunden. Der 27. September 1998 bescherte SPD und Grünen eine deutliche Mehrheit; „Dauerkanzler“ Helmut Kohl wurde abgewählt. Der neue Bundestag hatte sich am 16. Oktober aber noch nicht konstituiert. Demgemäß entschied noch die alte Bundesregierung mit ihrem Verteidigungsminister, dem „Transatlantiker“ Volker Rühle, über den Regierungsantrag; und der alte Bundestag hierüber. Zahlreiche Abgeordnete des neuen Bundestages waren daher bereits gewählt, konnten aber nicht abstimmen. Dahinter mochte eine Unsicherheit der scheidenden Bundesregierung über das Ergebnis einer eventuellen Abstimmung im neuen Bundestag gestanden haben.

Auch die US-Regierung war sich über das deutsche Verhalten wohl nicht ganz sicher. Immerhin hatte Joschka Fischer deutlich vor der Wahl die Aufgabe der nuklearen Erstschlagdoktrin durch die NATO gefordert – eine Forderung, die im grünen Wahlprogramm dann nicht mehr auftauchte. Gleichwohl wurden Schröder und Fischer nach der Wahl von der amerikanischen Außenministerin Madeleine Albright in die USA eingeladen. Dort wurde ihnen klargemacht, dass die US-Regierung einen Krieg der NATO gegen den jugoslawischen Diktator Milošević für unvermeidlich hielt – im Notfall auch ohne Mandat des Sicherheitsrats, also ohne völkerrechtliche Ermächtigung. Die beiden Politiker kehrten also heim mit der unmissverständlichen Forderung nach Bündnistreue.

Der Antrag der Regierung legt die Dinge ziemlich klar auf den Tisch: Das Hauptaxiom war der militärische Einsatz zur Vermeidung einer „humanitären Katastrophe“. Schon dabei wird eine fragwürdige Zahl in den Raum gestellt: Es heißt dort nämlich, dass das „gewaltsame Vorgehen der serbischen Sicherheitskräfte [...] zu 290.000 Flüchtlingen“ geführt habe. In der ebenfalls zitierten Resolution des Sicherheitsrats 1199, angenommen am 23. September, wird „nur“ von 230.000 Flüchtlingen gesprochen. Die weitaus größeren Mängel des Antrags liegen aber in der Faktenschilderung und der völkerrechtlichen Bewertung.

Der Antrag der Regierung und die auf einen Beschluss folgenden Zwangsmaßnahmen richten sich ausschließlich an „Belgrad“. Die beiden maßgeblichen Sicherheitsresolutionen 1160 vom 31. März 1998 und 1199 vom 23. September schildern hingegen einen Bürgerkrieg, und zwar zwischen der serbischen Polizei – der Kosovo gehörte zum jugoslawischen Staat – und der bewaffneten UCK als Aufständischen, die im Frühjahr in einer Offensive fast ein Drittel des Kosovo unter ihre militärische Gewalt gebracht hatten. Daher wenden sich beide Resolutionen auch an die Adresse der UCK und wollen sie verpflichten, die Waffen niederzulegen und einer politischen Lösung zuzustimmen.

Eine solche politische Lösung wurde in der Resolution vom 23. September auch angeboten, und zwar vom serbischen Präsidenten Milan [Milutinović](#), der
den Konflikt mit politischen Mitteln lösen,
repressive Aktionen gegen die Zivilbevölkerung unterlassen,
Bewegungsfreiheit für die internationalen humanitären Organisationen und Beobachter zusichern und
die sichere Rückkehr von Flüchtlingen gewährleisten wollte.

Im Gegenzug sollten die Kosovo-Albaner terroristische Maßnahmen unterlassen und verurteilen.

Dieser Blick der Resolutionen auf beide Konfliktparteien scheint in der Regierungsvorlage nicht auf.

Dazu kommt, dass sich als Ergebnis diplomatischer Bemühungen eine Einigung mit der jugoslawischen Führung abzeichnete. Diese wollte eine OSZE-Mission zulassen. Am 6. Oktober sprach der jugoslawische Außenminister eine Einladung an die OSZE aus. Am 9. Oktober begann der amerikanische Diplomat Richard Holbrooke Gespräche mit dem jugoslawischen Präsidenten Milošević. Am 12. Oktober kam es zu einer Einigung mit folgenden Eckpunkten:

Vollständige Erfüllung der Forderungen der VN-Resolution 1199, einschließlich eines sofortigen Waffenstillstandes, Rückzug der nicht im Kosovo ständig stationierten Truppen, sofortiger Zugang der humanitären Hilfsorganisationen zu den Hilfsbedürftigen, Zusammenarbeit mit dem Kriegsverbrecher-Tribunal in Den Haag,

Akzeptierung eines strengen Verifikations-Regimes, einschließlich einer OSZE-Mission mit bis zu 2.000 „Verifikateuren“ im Kosovo und einer NATO-Luftüberwachung mit unbeschränkten Überflugrechten in der Provinz,

Erstellung eines Zeitplans für den Abschluss einer politischen Vereinbarung, die dem Kosovo eine Selbstverwaltung und eine lokale Polizei gibt.²⁷

Angesichts dieser Vereinbarung war die Androhung von Luftschlägen überflüssig. Allenfalls hätte man eine bedingte Ermächtigung erbitten können; für den Fall des Scheiterns dieser Mission. Andererseits: Die Drohung mit dem Angriff musste die OSZE-Mission von vornherein entwerten. Aber: Der Text des Missionsauftrages fehlt im Regierungsantrag.

Noch gravierender ist die unvollständige und fehlerhafte völkerrechtliche Bewertung: Beide Resolutionen enthalten keine Ermächtigung an die NATO, militärische Zwangsmaßnahmen zu ergreifen. Art. 2 Abs. 4 der Charta enthält ein Gewaltverbot. Ohne eine Ermächtigung des Sicherheitsrats bleibt dieses Gewaltverbot in Kraft und verbietet eine „Selbstermächtigung“ – wie das in der Debatte verschiedene Redner formulierten – durch die NATO.

Dazu kommt, dass Art. 2 Abs. 4 der Charta auch die Androhung von Gewalt verbietet. Dazu ist die Mitteilung interessant, dass der NATO-Rat am 9. Oktober 1998 „die Rechtsgrundlage für das Handeln des Bündnisses erörtert“ habe. Es wird festgestellt,

dass die Bundesrepublik Jugoslawien die VN-Forderung noch nicht erfüllt habe,

dass vor einer humanitären Katastrophe im Kosovo gewarnt werde,

dass keine weiteren Resolutionen des Sicherheitsrats zu erwarten seien, die Zwangsmaßnahmen mit Blick auf den Kosovo enthielten,

dass die Sachlage, die in Resolution 1199 geschildert werde, eine Bedrohung für Frieden und Sicherheit in der Region darstelle.

Auf dieser Basis habe der NATO-Generalsekretär „erklärt, dass unter diesen außergewöhnlichen Umständen [...] die Drohung mit und ggf. der Einsatz von Gewalt durch die NATO gerechtfertigt ist“. Und zur Bekräftigung heißt es, dass die Bundesregierung diese Rechtsauffassung „mit allen anderen 15 NATO-Mitgliedstaaten“ teile.

Nur: Damit setzt sich die NATO über die UNO. Sie verletzt nicht nur Art. 2 Nr. 4 der Charta, sondern auch Art. 1 des NATO-Vertrages, wo es abschließend heißt, dass sich die Parteien verpflichten, „sich in ihren internationalen Beziehungen jeder Gewaltandrohung oder Gewaltanwendung zu enthalten, die mit den Zielen der Vereinten Nationen nicht vereinbar ist.“

Schließlich heißt es in beiden Resolutionen, dass der Sicherheitsrat beschließe, „mit der Sache befasst zu bleiben“. Das ist die übliche Formel, die ausschließen soll, dass sich andere Organisationen am Sicherheitsrat vorbei oder gar gegen ihn Maßnahmen anmaßen, die nur dem Sicherheitsrat vorbehalten sind.

Die völkerrechtliche Lage war also ganz klar.

Aber: Die Bundesregierung interpretierte sie – im Einklang mit allen anderen NATO-Staaten – anders und fehlerhaft und stimmte so die Bundestagsabgeordneten ein.

²⁷ Loquai, S.

3. Die Bundestagsdebatte vom 16. Oktober

Die Debatte wird von Bundesaußenminister Kinkel (FDP) eingeleitet. Kinkel trägt vor, dass Präsident Milošević „der Hauptverantwortliche für die Tragödie im Kosovo“ sei. Denn „alle politischen Bemühungen der Kontaktgruppe, der Europäer, der Vereinten Nationen und der OSZE [seien] erschöpft“ geblieben – was angesichts der Einigung zwischen Milošević und Holbrooke glatt falsch war. Kinkel sieht das zwar, aber er meint, dass trotz der Übereinkunft „der militärische Druck auf Belgrad aufrechterhalten bleiben“ muss – unter klarem Verstoß gegen Art. 2 Nr. 4 der Charta und der Verpflichtungen Deutschlands aus dem OSZE-Abkommen. Später wird er von dem Abgeordneten Dr. Heuer von der PDS daran erinnert, dass militärischer Druck verboten sei. Das spielt für Kinkel aber keine Rolle. Vielmehr müsse gehandelt werden, um die humanitäre Katastrophe zu vermeiden. Zwar sieht Kinkel genau, dass Deutschland damit „auf eine schiefe Bahn komme, was das Gewaltmonopol des Sicherheitsrates angeht“. Jedoch: Man muss doch etwas gegen die humanitäre Katastrophe tun ...

Kinkel teilt ferner noch zwei interessante Fakten mit:

Die Amerikaner hätten die militärische Führung der OSZE-Mission beansprucht. Das sollte, wie sich später herausstellte, der amerikanische Diplomat William Walker sein, den man bereits aus anderen Zusammenhängen kannte.

Außerdem warnte Kinkel die albanische Seite, dass ein Ergebnis der Dialogverhandlungen zwar „eine weitgehende Selbstverwaltung und Autonomie, nicht aber Unabhängigkeit sein kann“.

Kinkel erwähnt nicht, dass es kurz vorher im Bundeskabinett zu einer Kontroverse gekommen sein muss. Sein Kollege, Bundesjustizminister Prof. Dr. Edzard Schmidt-Jortzig (FDP), war nämlich gegen die Einsatzentscheidung. Wir kennen seine Meinung.²⁸ Maßgeblich war für Schmidt-Jortzig das Fehlen eines Sicherheitsratsbeschlusses.²⁹ Außerdem habe man in ähnlichen Fällen mit vergleichbaren humanitären Katastrophen von einer militärischen Intervention abgesehen, offenbar weil bestimmte Machtinteressen nicht sehr eindeutig dafür stritten. Auch sei vorhersehbar, dass durch die Luftoperation die zu schützende Bevölkerung in Mitleidenschaft gezogen werde. Interessant ist, dass Schmidt-Jortzig meint, „dass es heute zu einer entsprechenden Initiative der NATO-Staaten nicht mehr kommen würde“. Schmidt-Jortzig hat sich daher an der Beschlussfassung im Bundestag nicht beteiligt und dafür ein Ordnungsgeld in Kauf genommen. Was wäre gewesen, wenn er – als Justizminister – zum Rednerpult gegangen und die völkerrechtliche Lage geschildert hätte?

Sein FDP-Kollege Dr. Burkhard Hirsch hat eine schriftliche Stellungnahme zum Bundestagsprotokoll gegeben, in der er die Völkerrechtslage klar geschildert hat. Auch er hat mit Nein gestimmt.

Ein weiterer hellsichtiger Kollege war der grüne Abgeordnete Ludger Volmer, designierter Staatssekretär im Außenministerium. Auch er stellte die völkerrechtliche Lage in einer längeren Stellungnahme im Bundestag dar und enthielt sich dann. Außerdem waren sämtliche Abgeordnete der PDS gegen den Einsatz. Der Abgeordnete Dr. Gregor Gysi begründete dieses auch ausführlich. Er monierte einleitend, dass der abstimmende Bundestag dazu eigentlich gar nicht mehr berufen sei. Gysi

28 Aus einer Dokumentation einer schriftlichen Befragung aller Bundestagsabgeordneten zu ihrem Abstimmungsverhalten hinsichtlich der Bundeswehrbeteiligung am Kosovo-Krieg, die der Bürger Hermann Theisen, Moltkestraße 35, 69120 Heidelberg, im Dezember 2000 durchgeführt hat; beziehbar über den Herausgeber dieses Buches.

29 Vgl. zur Rechtslage Deiseroth: „Humanitäre Intervention“ und Völkerrecht, NJW 1999, 3084; Zuck: „Der Krieg gegen Jugoslawien“, ZRP 1999, 225; Stellungnahme von Staats- und Völkerrechtlern vom 15. Oktober 1998, in: Blätter für Deutsche und Internationale Politik, 1998, 1395.

teilte zwar die Ansicht verschiedener Debattenredner, dass Milošević insbesondere wegen der Aufhebung des Autonomiestatuts einen Teil der Hauptverantwortung für die entstandene Lage trage. Jedoch seien in vielen Fällen Autonomiebewegungen unterdrückt worden – Beispielsfälle Baskenland, Tschetschenien, Türkei –, ohne dass dort humanitäre Interventionen propagiert worden seien. Dazu komme, dass die Situation im Kosovo erst einmal die sei, dass die Hilfskräfte abzögen. Das sei keineswegs human. Vor allem stellt Gysi die völkerrechtliche Lage dar, wonach nicht nur die Anwendung von Gewalt in den internationalen Beziehungen verboten sei, sondern schon die Androhung.

Aber diese klaren völkerrechtlichen Argumentationen waren die Ausnahme. Es hat sich auch kein Debattenredner mit den Mängeln des Regierungsantrags auseinandergesetzt. Stattdessen wurde politisch argumentiert:

Hier gab die Linie Verteidigungsminister Volker Rühle vor. Die Bundeswehr stehe vor ihrem gefährlichsten Einsatz. Was aber bedeute es, wenn sich Deutschland nicht beteiligen würde:

„Wir müssten ausscheiden aus den integrierten Strukturen, aus den Einsätzen mit den AWACS-Flugzeugen – ein Drittel aller Soldaten sind deutsche Soldaten –, aus dem NATO-Hauptquartier in Vicenza, möglicherweise sogar aus den Hauptquartieren der SFOR in Bosnien [...].“

Deutschland müsse vielmehr in einer schwierigen Situation „voll handlungsfähig“ sein. Dieser Topos – Bündnistreue, Dabeisein – spielte auch in vielen anderen Debattenbeiträgen eine große Rolle.

So auch bei dem designierten Bundeskanzler Gerhard Schröder. Der amerikanische Sondergesandte habe ihn – auch die amtierende Regierung – wissen lassen, dass Milošević sich offenbar an die Hoffnung klammere, das Bündnis werde wegen der politischen Übergangssituation in Deutschland nicht handlungsfähig sein. Die Bundesregierung sei jedoch alleine handlungsfähig. Schröder sah darin „einen Zuwachs an demokratischer Kultur“. Schröder bezweifelte, dass die OSZE-Mission das Ziel einer politischen Lösung erreiche. Dafür sei die militärische Intervention erforderlich. Die Stellungnahme zum Völkerrecht ist aufschlussreich: „Auch mir – ich sage das – wäre ein neues, mit einer klaren Ermächtigung versehenes UNO-Mandat lieber gewesen. Dass es dieses Mandat nicht gibt, lag aber nicht an den NATO-Mitgliedern“, sondern an Russland. Zwar sei er für das Gewaltmonopol des Sicherheitsrats. Aber in dem besonderen Fall wäre eine verweigernde Entscheidung negativ: „Das Ergebnis wäre ein verheerender Ansehens- und Bedeutungsverlust für die Bundesrepublik Deutschland gewesen.“ Ähnlich argumentierte auch der designierte Außenminister Joseph Fischer.

Eine besondere Position vertrat der SPD-Abgeordnete Verheugen, der von Bundesminister Schäuble frontal angegriffen wurde, weil er sich in der Süddeutschen Zeitung vorab gegen die Deutung der Gespräche im Washington ausgesprochen hatte. Schäuble – selbst Jurist – meinte gegenüber Verheugen, die Entscheidung der Bundesregierung stehe „verfassungsrechtlich und völkerrechtlich auf sicherer Grundlage“.

Verheugen wandte sich dagegen, dass der Bundestag jetzt einen „Vorratsbeschluss“ treffe. Richtig sei vielmehr, dass der Bereitschaftsstatus der NATO nur über einen kurzen Zeitraum aufrechterhalten bleiben könne. Wenn sich die Krise erneut verschärfe, sei ein neuer Entscheidungsprozess innerhalb der NATO und auch innerhalb von Bundesregierung und Bundestag nötig. Es dürfe „keinen militärischen Automatismus“ geben. Wenn man sich auf die humanitäre Intervention als Ermächtigungsgrundlage stütze, müsse darauf hingearbeitet werden, dass dafür eine völkerrechtliche Grundlage geschaffen werde. Schließlich: Verheugen bezweifelte auch, dass der Militäreinsatz die Zusammenarbeit zwischen den Staaten der Region fördere. Man solle vielmehr daran arbeiten, Integration herzustellen. Noch schärfere Sanktionen gegen die Bundesrepublik Jugoslawien „würden vor allen Dingen die Nachbarländer in unglaubliche Probleme stürzen“. Diese Erwartung, dass es eine weitere dezidierte Befassung des Bundestags mit der Ermächtigung zum tatsächlichen Kriegseinsatz geben würde, äußerten verschiedene Abgeordnete.

Die große Mehrzahl der Abgeordneten, insbesondere von der CDU und der FDP, aber auch von der SPD, stimmte dem Antrag mit Blick auf die humanitäre Situation zu. In der CDU gab es aber eine Ausnahme: Das war der Abgeordnete Willy Wimmer, Vizepräsident der Parlamentarischen Versammlung der OSZE und als solcher über die tatsächliche Lage gut informiert. Wimmer enthielt sich. Und es gab sogar eine Nein-Stimme, nämlich die des Abgeordneten Reiner Krziskewitz/CDU. Auffällig ist allerdings die hohe Zahl entschuldigter Abgeordneter. Mehrfach wurde das Gewissensproblem angesprochen, der Konflikt zwischen der völkerrechtlichen Lage und der Notwendigkeit, humanitär einzugreifen. Das Problem der Abgeordneten: Sie hatten keine ausreichende Faktenschilderung und sie konnten vor allem die völkerrechtliche Lage angesichts der verfälschenden Diskussion im Antrag der Bundesregierung nicht ausreichend beurteilen.

4. Verständnis für die Entscheidung des Bundestags

Man muss wohl für die Haltung der designierten Bundesregierung und der Bundestagsmehrheit Verständnis haben. Schröder und Fischer waren bei ihren Besuchen in den USA eingestimmt worden. Sie durften sich nicht außerhalb der NATO-Solidarität stellen. Die von Schröder geäußerten Befürchtungen waren – wie man an der späteren Kritik an Deutschlands Weigerung, am Irak-Krieg und am Libyen-Einsatz teilzunehmen, sehen kann – nur allzu berechtigt.

Dazu kam die fehlende Einschätzbarkeit der Vereinbarung zwischen Milošević und Holbrooke, die der OSZE den Weg ebnete. Diese Vereinbarung war nicht im Wortlaut mitgeteilt worden. Die Bundesregierung hätte im Grunde die Befassung des Bundestags absagen müssen, was aber in der Übergangssituation einfach nicht ins Konzept passte. Jedenfalls hätte sie nach dem Ergebnis der Debatte zweierlei tun müssen:

den Bundestag erneut befassen, wenn die Ergebnisse der OSZE-Mission vorlagen,
eigene Recherchen über die humanitäre Lage im Kosovo durchführen: Die Informationen waren beim Auswärtigen Amt vorhanden, etwa aus den Berichten der Botschaft in Belgrad und deren Verarbeitung in den Lageberichten des AA für die Asylverfahren.

Stattdessen hat sich die Bundesregierung, wie Loquais Untersuchungen zeigen,³⁰ in die Kriegsbeförderung eingereiht. Das Massaker von Racak wurde nicht aufgeklärt. Stattdessen gibt es Indizien dafür, dass Fischer eine ehrliche Auswertung des sogenannten „Massakers von Racak“ verhinderte. Erst recht waren die abgebrochenen Verhandlungen in Rambouillet einseitig: Die Präsentation des Annex B, zwei Tage vor dem vorgesehenen Ende der Verhandlungen, mit 56 Seiten neuen Textes, war eine „Sollbruchstelle“; vergleichbar dem Ultimatum Österreich-Ungarns an die Serben in der Juli-Krise, mit einer Frist von zwei Tagen.

Traurige Parallelität der Abläufe.

V. Die zivilen Elemente der Konfliktschlichtung müssen in das Bundestagsmandat eingebunden werden

1. Die rechtlichen Vorgaben: VU-Charta, Lissabon-Vertrag, Grundgesetz

Die – leider unterlaufene – OSZE-Mission hat aufgezeigt, wie die Staatengemeinschaft und damit auch der einzelne Mitgliedsstaat – der OSZE, der Vereinten Nationen und der EU auf der Basis des Lissabon-Vertrags – bei der Konzeption von Friedensmissionen vorgehen müssen, die diesen Namen verdienen. Nötig ist eine präzise Analyse des Konflikts und der ihn vorantreibenden Triebkräfte. Auf dieser Basis muss – sinnvollerweise nach umfassender Beratung und Konsultation auch der

³⁰ All das wird noch bestärkt von Jürgen Elsässer: Kriegslügen. Vom Kosovo-Konflikt zum Milošević-Prozess, 2004.

Friedensforschungsinstitute – der Weg der Herangehensweise an den Konflikt mit dem Ziel der endgültigen Beilegung definiert und beschlossen werden. Erst dann geht es um die Festlegung der Rolle des Militärs: Herbeiführung sicherer Verhältnisse für die Konfliktregulatoren, Separierung der kämpfenden Konfliktparteien etc. Das Parlamentsbeteiligungsgesetz kennt diese Herangehensweise bisher nicht. Es stellt sich daher die Frage nach einer rechtspolitischen Begründung der Erweiterung des Parlamentsvorbehalts und ferner der Rechtsgrundlage bei der Beteiligung des Parlaments an zivilen Missionen.

Das Bundesverfassungsgericht hat die Parlamentsbeteiligung für Einsätze der Bundeswehr in Friedensmissionen aus der sogenannten Wehrverfassung abgeleitet. Das war nicht sehr überzeugend, weil schon die historische Rolle des Militärs und auch ihre im Grundgesetz geschriebene Aufgabe (Art. 87a) die der Landesverteidigung ist. Eine geschriebene Rechtsgrundlage für die militärische Beteiligung an Missionen auf der Basis der Art. 24 Abs. 2, 59 Abs. 2 GG existiert nicht. Vielmehr muss der wehrverfassungsrechtliche Parlamentsvorbehalt analog auf militärische Anforderungen aus Bündnisverpflichtungen angewandt werden.

Der wehrverfassungsrechtliche Parlamentsvorbehalt kann aber für die Beteiligung an zivilen Missionen bzw. die Bereitstellung ziviler Elemente integrierter Missionen nicht dienen. In Betracht kommt aber eine andersartige, komplexere Rechtsgrundlage, nämlich die völkerrechtliche und innerstaatliche Geltung der Verpflichtungen aus Bündnissystemen, insbesondere aus dem Kriegsächtungsvertrag vom 27.08.1928 (Briand-Kellogg-Pakt), der immer noch geltendes Völkerrecht ist, die VN-Charta, das Friedensgebot des Grundgesetzes, das Budgetrecht und der Parlamentsvorbehalt.

Der jeweiligen Bündnisverpflichtung liegt regelmäßig ein Vertragssystem zu Grunde, das auch zivile Vorgehensweisen regelt. So sind im Rahmen der friedlichen Beilegung von Streitigkeiten nach Kapitel VI UN-Charta dem Weltsicherheitsrat Untersuchungs- und Empfehlungsrechte eingeräumt. Vor allem kann er nach Art. 39 bzw. 41 nicht militärische Sanktionsmaßnahmen ergreifen. Häufig muss er dabei auf zivile Kräfte zurückgreifen, die ihm von Mitgliedstaaten zur Verfügung gestellt werden, so auf Basis von Sonderabkommen nach Art. 42. Die Frage, ob und in welchem Umfang ein Mitgliedstaat einer solchen Aufforderung der VN Folge leistet, hängt von seiner eigenen politischen Beurteilung der Lage ab. Denn gerade die Frage, ob und in welchem Umfang zivile bzw. militärische Kräfte bereitgestellt werden, unterfällt eigener Beurteilung der Mitgliedstaaten. Dabei sind verschiedene Abstufungen denkbar:

Der Mitgliedstaat kann die Bereitstellung ausschließlich ziviler Kräfte für eine nachhaltige Lösung vertreten,
er kann interimistisch Soldaten bereitstellen,
er kann in einem umfassenden Sinne zivile und militärische Komponenten bewilligen.

Gerade der integrierte Einsatz wird nicht umfassend beurteilt werden können, wenn nicht die Interdependenzen zwischen den verschiedenen Komponenten der Mission beurteilt werden können. Das erzwingt auch eine integrierte Diskussion und Beschlussfassung.

Dazu tritt eine wichtige Eigenheit der deutschen Verfassung: das sogenannte Friedensgebot, auf das das Bundesverfassungsgericht in den einschlägigen Entscheidungen mehrfach aufmerksam gemacht hat.³¹ Dieses Friedensgebot verpflichtet Deutschland, sich nicht nur bündnisloyal in einem restriktiven Sinne zu verhalten, also die jeweilige Anforderung gerade noch gesichtswahrend zu erfüllen. Vielmehr

31 Vgl. etwa BVerfGE 104, 151, 212 f.; E 118, 244, 261 f.; U. v. 07.05.08, 2 BvE 1/03 Rz 68.

ist dem Friedensgebot vor dem Hintergrund der deutschen Geschichte – Urheber von zwei Weltkriegen – ein Gebot zur nachhaltigen Friedenssicherung zu entnehmen (im Einzelnen später).

Diese Vorgaben sind bei der Beschlussfassung über die Haushaltsansätze zu beachten. Ob und in welchem Umfang das Parlament zu beteiligen ist, unterfällt seiner eigenen Beurteilung: Nach diesen materiellrechtlichen und Verfahrenskautelen bestimmt sich der Parlamentsvorbehalt.

Da die Frage, was aus den Bündnisverpflichtungen „auf Deutschland zukommt“, nur aus den dortigen konkreten Entwicklungen heraus beantwortet werden kann, sei zunächst ein exemplarischer Blick auf diese „Systeme“ vorangestellt.

2. Die Erfahrungen mit VN-Missionen

Die VN haben auf Basis des VI. und VII. Kapitels der Charta bisher eine Vielzahl von „Friedenseinsätzen“ durchgeführt, teils erfolgreich, teils fehlgeschlagen. Allerdings lässt die praktische Umsetzung der in den beiden Kapiteln vorgesehenen Möglichkeiten und Aufträge viele Wünsche offen.³² Was militärische Einsätze angeht, liegt ein wichtiges Manko im Fehlen eines „stehenden Heeres“ der VN für Friedenssicherung. Die VN müssen Personal für die Missionen immer erst rekrutieren, „wenn das Blut schon fließt“; vergleichbar einer Feuerwehr, die ihr Personal immer erst zusammensuchen muss, wenn es schon brennt.³³ Erst recht waren zivile Missionen bzw. die zivilen Anteile an Friedensmissionen einer weitreichenden Entwicklung unterworfen. Zwar kam die RAND Corporation in zwei umfangreichen Studien zu dem Ergebnis, dass die Vereinten Nationen mit ihren Friedenseinsätzen in acht untersuchten Fällen eindeutig erfolgreicher gewesen seien als die USA in einer vergleichbaren Zahl.³⁴ In vielen Fällen litten die Missionen aber daran, dass sie zu spät eingesetzt wurden, dass sie personell völlig unzureichend ausgestattet, dass sie unterfinanziert und dass insbesondere die Mandate unklar oder widersprüchlich waren.³⁵

Impulse zur Verbesserung der Missionen ergaben sich insbesondere aus der Agenda für den Frieden,³⁶ die Generalsekretär Boutros Boutros Ghali 1992 veröffentlichte. In ihr ist das post-conflict peace building entwickelt. Sie wurde 1995 in einer Ergänzung zur Agenda für den Frieden von

32 Dazu Herbert Wulf, Internationalisierung und Privatisierung von Krieg und Frieden, 2005, 79 ff.

33 Kofi Annan; vgl. dazu Kühne, UN-Friedenseinsätze verbessern – Die Empfehlungen der Brahimi-Kommission, in: von Schorlemer (Hrsg.), Praxishandbuch UNO, 2003, 715, 723: Das in der UN-Charta (Kap VII., Art. 47 vorgesehene "Military Staff Committee", also ein Generalstab, existiert nicht, obwohl in der Charta vorgesehen.

34 Wulf (Fußn. 32), vgl. auch Kühne, UN-Friedenseinsätze in einer Welt regionaler und globaler Sicherheitsrisiken, zif-Analyse 06/05, Seite 2.

35 Vgl. dazu Steiner, in: Blanke, Krisen und Konflikte. Von der Prävention zur Friedenskonsolidierung, 2004, 61 ff. (Steiner war der Hohe Beauftragte der VN für ihre Kosovo-Mission und ist jetzt Deutscher Botschafter bei den Vereinten Nationen).

36 UN Doc. A/47/277, dazu Ipsen, Völkerrecht, § 60 Rz. 5; auch Wulf 27,28.

Generalsekretär Kofi Annan weiter entwickelt und von Sicherheitsrat und Generalversammlung der Union in einer Reihe von Resolutionen ausdrücklich unterstützt. In diesem Rahmen hat zwar das Militär eine wichtige Aufgabe: Es muss das Blutvergießen, etwa beim Einsatz in bürgerkriegsähnlichen Situationen, stoppen und für die nichtmilitärischen Akteure und ihre zivile Wiederaufbauarbeit ein sicheres Umfeld schaffen. Gebraucht werden aber auch "exekutive" Aufgaben, also die Übernahme von Regierungsgewalt: Erkennbar etwa bei der Kosovo-Mission, in der der Rechtsstaatsaufbau und die Herstellung sicherer Verhältnisse durch Polizeiaufbau im Vordergrund stehen.

Die Durchführung der Missionen und die Gründe für ihren Erfolg oder ihr Fehlschlagen sind vielfach untersucht worden.³⁷ Javier Solana, EU-Beauftragter für die ESVP, hat in der Europäischen Sicherheitsstrategie vom 12. Dezember 2003 dazu folgendes festgestellt:

"Bei nahezu allen größeren Einsätzen ist auf militärische Effizienz ziviles Chaos gefolgt. Wir brauchen eine verstärkte Fähigkeit, damit alle notwendigen und zivilen Mittel in und nach Krisen zum Tragen kommen."

In der direkten Tätigkeit der VN nehmen daher die zivilen Elemente zu. Basis ist der Brahimi-Report,³⁸ der feststellte, dass es im UN-Department of Peacekeeping Operations keine Einheit gebe, in der Vertreter aller in einer Friedensmission wichtigen Themenbereiche – politische Analyse, Militäreinsätze, Polizei, Menschenrechte, Entwicklung, humanitäre Hilfe, Flüchtlinge, Öffentlichkeitsarbeit, Logistik, Finanzen und Rekrutierung – zusammenkommen. Er schlug daher die Schaffung von Integrated Mission Task Forces vor, die aus hochrangigen Vertretern aller genannten Bereiche bestehen und (jeweils für den Einsatz in einem Land) als zentraler Kontaktpunkt die internationale Koordination der VN verbessern sollten. Diese thematisch weit gefächerten und gleichzeitig regional auf ein Land fokussierten Expertengremien gelten als potentielle Schlüsselgremien bei der Planung von (künftigen) VN-Friedensmissionen, denn sie können für ein einheitliches Verständnis von den Mandaten und Funktionen der verschiedenen VN-Akteure in einem Konfliktgebiet sorgen.³⁹

3. Inhaltliche Vorgaben und Verfahrensweisen in der Europäischen Union

a) Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP)

Zentrale Rechtsgrundlage für Friedensmissionen ist der EU-Vertrag vom 7. Februar 1992,⁴⁰ unterzeichnet in Maastricht mit der gleichzeitigen Einführung der „gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP)", die mit den Verträgen von Amsterdam vom 2. Oktober 1997, in Kraft seit

37 Vgl. etwa Blanke, Hrsg., Krisen und Konflikte, Von der Prävention zur Friedenskonsolidierung, 2004; Herbert Wulf, Internationalisierung und Privatisierung von Krieg und Frieden, 2005; Schneckener, Auswege aus dem Bürgerkrieg, 2002; Thorsten Gromes, Leistungen und Gefahren der Demokratisierung nach Bürgerkriegen. Der Fall Bosnien und Herzegowina, Diss. Marburg 2006.

38 Von 2000; w. N. Fuß. 28.

39 Bonn International Center for Conversion (BICC), Handreichung Themenbereiche und Konfliktfelder zivilmilitärischer Beziehungen, November 2006.

40 ABI EG C 191 v. 29.7.1992, S. 1; BGBl II 1992 S. 1253.

1. Mai 1999, und Nizza, am 1. Februar 2003 in Kraft getreten, weiter entwickelt wurde. Im Vertrag von Amsterdam haben sich die Mitgliedstaaten wie folgt verpflichtet:

„Schaffung der Grundlagen für die Durchführung militärischer Operationen in den Bereichen humanitäre und Rettungseinsätze, friedenserhaltende Aufgaben sowie Kampfeinsätze zur Krisenbewältigung einschließlich friedensschaffender Maßnahmen durch Inanspruchnahme der WEU“ (Titel V).

Beim Europäischen Rat in Köln im Juni 1999 wurden dann die politischen Kernelemente der „Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP)“ genannt, festgelegt, die sogenannten „Petersberg“-Aufgaben. Sie sind geregelt in Art. 17 Abs. 2 des Vertrags. Dort heißt es wie folgt:

„Die Fragen, auf die in diesem Artikel [zur Verteidigungspolitik und Verteidigung] Bezug genommen wird, schließen humanitäre Aufgaben und Rettungseinsätze, friedenserhaltende Aufgaben sowie Kampfeinsätze bei der Krisenbewältigung einschließlich friedensschaffender Maßnahmen ein.“

Beim Europäischen Rat in Helsinki (Dezember 1999) wurden insbesondere die zivilen Aspekte der Krisenbewältigung, beispielsweise durch Polizeikräfte, weiter konkretisiert. Im Juni 2000 wurden in Portugal numerische Ziele für EU-Einsätze festgelegt, sowohl für die militärischen als auch die zivilen Mittel: Bis zum Jahr 2003 sollte die EU Krisenbewältigungseinsätze mit bis zu 60.000 Soldaten und bis zu 5.000 Polizisten durchführen können. Im Ministerrat gibt es dafür drei Substrukturen:

Das politische und sicherheitspolitische Komitee (PSK);

den Militärausschuss der Europäischen Union (EU Military Committee – EUMC);

das Komitee für die zivilen Aspekte der Krisenbewältigung (ZIVCOM).

b) Die Europäische Sicherheitsstrategie (ESS) 2003

Im Sommer 2003 erteilte der Rat dem Hohen Vertreter für die gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik, Javier Solana, die Aufgabe, eine Europäische Sicherheitsstrategie (ESS) zu formulieren. Der Rat nahm sie am 12. Dezember 2003 an. Die Einzelheiten:

Ein umfassender Sicherheitsbegriff: Durch die Öffnung der Grenzen seit dem Ende des Kalten Krieges sei

„ein Umfeld entstanden, in dem interne und externe Sicherheitsaspekte nicht mehr voneinander zu trennen sind. Die Handels- und Investitionsströme, die technologische Entwicklung und die Verbreitung der Demokratie haben vielen Menschen Freiheit und Wohlstand gebracht, aus der Sicht anderer steht jedoch die Globalisierung für Frustration und Ungerechtigkeit [...]. Der Wettstreit um Naturressourcen – insbesondere um Wasser – [...] dürfte in verschiedenen Regionen der Welt für weitere Turbulenzen und Migrationsbewegungen sorgen. Die Energieabhängigkeit gibt Europa in besonderem Maße Anlass für Besorgnis.“

Problematisch werde daher auch der Zugang zu Rohstoffvorkommen und Energiequellen, Armut und Fragen des Minderheitenschutzes.

Die Strategie nennt als Hauptstörungen Europas Terrorismus, Verbreitung von Massenvernichtungswaffen, regionale Konflikte, gescheiterte Staaten und organisierte Kriminalität. Sie fordert Stabilität und gute Staatsführung in der direkten Nachbarschaft der EU sowie die Stärkung einer auf Multilateralismus gründenden Weltordnung. Die Charta der VN soll die internationalen Beziehungen grundlegend prägen.

Das Konzept: Die EU sieht sich als Stabilitätsraum für die eigenen Mitglieder und Nachbarregionen wie Russland, Ukraine, Moldawien und Weißrussland. Die Beziehungen mit den USA werden als unersetzlich bezeichnet, allerdings nicht im Sinne einer Dominanz der USA. Das Aufgabenspektrum umfasst humanitäre Rettungseinsätze, friedenserhaltende Aufgaben, aber auch Kampfeinsätze bei der

Krisenbewältigung und Befriedung (sog. friedensschaffende Aufgaben). Der Einsatz von Gewalt als Mittel der internationalen Diplomatie sei daher grundsätzlich nötig. Er bedarf allerdings der Legitimation durch den Sicherheitsrat.

c) Vertrag von Lissabon

Der Vertrag von Lissabon ist seit dem 1. Dezember 2009 in Kraft. Sein Art. 2 Abs. 1 lautet wie folgt: „Ziel der Union ist es, den Frieden, ihre Werte und das Wohlergehen ihrer Völker zu fördern.“ Dieses Ziel wird in Abs. 5 weiter beschrieben und im Titel 5, Kap. 1, Art. 10a, Abs. 2 zum auswärtigen Handeln der Union mit den Bestimmungen über die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) wie folgt weiter festgelegt:

„Die Union legt die gemeinsame Politik sowie Maßnahmen fest, führt diese durch und setzt sich für ein hohes Maß an Zusammenarbeit auf allen Gebieten der internationalen Beziehungen ein, um [...]. c. nach Maßgabe der Ziele und Grundsätze der Charta der Vereinten Nationen sowie der Prinzipien der Schlussakte von Helsinki und der Ziele der Charta von Paris, einschließlich derjenigen, die die Außengrenzen betreffen, den Frieden zu erhalten, Konflikte zu verhüten und die internationale Sicherheit zu stärken [...].“

In Art. 28a mit den Bestimmungen über die gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GASP) heißt es dann:

„Die gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik ist integraler Bestandteil der gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik. Sie sichert der Union eine auf *zivile* und *militärische Mittel gestützte Operationsfähigkeit*. Auf diese kann die Union bei Missionen außerhalb der Union zur *Friedenssicherung, Konfliktverhütung und Stärkung der internationalen Sicherheit in Übereinstimmung mit den Grundsätzen der Charta der Vereinten Nationen zurückgreifen*. Sie erfüllt diese Aufgaben mit *Hilfe der Fähigkeiten, die von den Mitgliedstaaten bereitgestellt werden*“ (Abs. 1; Hervorhebungen durch den Autor).

Nach Abs. 3 dieser Vorschrift stellen die Mitgliedstaaten der Union „*zivile* und *militärische Fähigkeiten* als Beitrag zur Verwirklichung der vom Rat festgelegten Ziele zur Verfügung.“ Im selben Absatz ist auch die „Europäische Verteidigungsagentur“ geregelt. Das Europaparlament hatte sich für ein ziviles Pendant eingesetzt, nämlich eine „Agentur für Zivile Konfliktbearbeitung“, die allerdings im Auswärtigen Ausschuss an einer fehlenden Stimme gescheitert ist. Die Europäische Verteidigungsagentur ist einer der Hauptansätze der Kritik aus der Friedensbewegung und der Friedenswissenschaft, die eine „Militarisierung der EU“ befürchten.⁴¹ Der zweite Absatz des Art. 3 wird nämlich wie folgt eingeleitet: „Die Mitgliedstaaten verpflichten sich, ihre militärischen Fähigkeiten schrittweise zu verbessern.“ Darin sehen die Friedensbewegung und Teile der Friedenswissenschaft einen der Hauptansätze für die „Militarisierung der EU“. Mit diesem Topos muss man sich beschäftigen.

In Art. 43 Abs. 1 sind dann die in Art. 42 Abs. 1 „vorgesehenen Missionen“ näher beschrieben: Zu

„deren Durchführung [kann] die Union auf *zivile und militärische Mittel zurückgreifen* [...]. [Sie] umfassen *gemeinsame Abrüstungsmaßnahmen, humanitäre Aufgaben und Rettungseinsätze, Aufgaben der militärischen Beratung und Unterstützung, Aufgaben der Konfliktverhütung und der Erhaltung des Friedens sowie Kampfeinsätze im Rahmen der Krisenbewältigung einschließlich friedensschaffender Maßnahmen und Operationen zur Stabilisierung der Lage nach Konflikten*. Mit *allen diesen Missionen kann zur Bekämpfung des Terrorismus beigetragen werden, unter anderem auch durch die Unterstützung für Drittländer bei der Bekämpfung des Terrorismus in ihrem Hoheitsgebiet*.“

41 Vgl. etwa Gerald Oberansmayr: Auf dem Weg zur Supermacht. Die Militarisierung der Europäischen Union, 2. Aufl. 2005; Tilman Evers: Verhinderte Friedensmacht. Die EU opfert ihre zivilen Stärken einer unrealistischen Militärpolitik, in: Le Monde Diplomatique, 9/2006.

In diesen Text sind offensichtlich die Erfahrungen der VN bei ihren Missionen eingegangen, ferner die eigenen Erfahrungen der EU. Bei der Beantwortung der Frage, welche Mittel letztlich eingesetzt werden, kommt es jedoch offensichtlich auf den politischen Standort der Mitgliedstaaten im Rat und die Kraft des Arguments pro zivile und/oder militärische Mittel an. Die zivilen Mittel haben einen interessanten und wenig bekannten Vorläufer:

d) Das Stabilitätsinstrument

Die Verordnung vom 15. November 2006 zur Schaffung eines Instruments für Stabilität⁴². Dort wird in Erwägungsgrund 1 festgestellt, dass die Gemeinschaft

„ein wichtiger Geber wirtschaftlicher, finanzieller, technischer, humanitärer und makroökonomischer Hilfe für Drittländer“ sei; die „Förderung stabiler Bedingungen für die menschliche und wirtschaftliche Entwicklung und die Förderung von Menschenrechten, Demokratie und Grundwerten sind weiterhin vorrangige Ziele des außenpolitischen Handelns der EU“.

Im Erwägungsgrund 2 wird das „politische Engagement der Europäischen Union für die Konfliktverhütung“ als eins der Hauptziele der EU-Außenbeziehungen hervorgehoben und festgestellt, dass „die gemeinschaftlichen Instrumente der Entwicklungszusammenarbeit zur Erreichung dieses Ziels und zur Entwicklung der EU als Global player beitragen können“. In Erwägungsgrund 3 wird zum Procedere vorgegeben, dass der Rat und die Kommission entsprechend ihren jeweiligen Befugnissen zusammenarbeiten sollten.

In Art. 3 mit der „Hilfe in Krisenfällen oder bei sich abzeichnenden Krisen“ werden dann die Einsatzbereiche genannt, insbesondere (Abs. 2)

die Bereitstellung technischer und logistischer Hilfe für die Bemühungen internationaler und regionaler Organisationen sowie staatlicher und nicht staatlicher Akteure bei der Förderung vertrauensbildender Maßnahmen und von Maßnahmen in den Bereichen Schlichtung, Dialog und Versöhnung (a.);

Unterstützung der Einrichtung und des Funktionierens von Interimsverwaltungen mit einem völkerrechtlichen Mandat (b.);

Unterstützung der *Entwicklung demokratischer, pluralistischer Staatsorgane*, einschließlich Maßnahmen zur Förderung der Rolle der Frauen in solchen Organen, leistungsfähiger Zivilverwaltungen und damit zusammenhängender Rechtsrahmen auf nationaler und lokaler Ebene, einer unabhängigen Justiz, verantwortungsvoller Regierungsführung und von Recht und Ordnung... (c.);

Unterstützung von... internationalen Strafgerichten und nationalen Ad-hoc-Gerichten, Wahrheits- und Versöhnungskommissionen sowie Mechanismen zur gerichtlichen Schlichtung von Menschenrechtsfällen ... (d.);

Unterstützung ziviler Maßnahmen im Zusammenhang mit der Demobilisierung und Wiedereingliederung ehemaliger Kombattanten in die Zivilgesellschaft und ggf. ihre Rückführung sowie Unterstützung von Maßnahmen zur Bewältigung der Situation der Kindersoldaten und Soldatinnen (f.);

Unterstützung von Maßnahmen zur Milderung der sozialen Auswirkungen der Umstrukturierung der Streitkräfte etc.

Artikel II befasst sich dann mit der Durchführung der Maßnahmen, Artikel III mit den Begünstigten und den Arten der Finanzierung. Im Jahresbericht 2007 der Kommission⁴³ wird im Einzelnen über

42 VO (EG) Nr. 1717/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates.

43 Vom 11.4.2008, KOM (2008) 181; SEK (2008) 446.

Krisenreaktionsmaßnahmen der EU berichtet. Es wird auch auf die finanziellen Planungen aufmerksam gemacht: Danach seien durchschnittlich 230 Mio. € in dem Zeitraum 2007 bis 2013 eingeplant. Aus diesem Budget werden Maßnahmen der European Group on Training (EGT) und Europe's New Training Initiative for Civilian Crisis Management (ENTRI) finanziert.⁴⁴ Auf Basis dieser Projekte werden zivile Kräfte aus dem öffentlichen Sektor der Mitgliedstaaten rekrutiert, die in Friedens- und Stabilisierungsmissionen Aufgaben in den Bereichen Rechtsstaatlichkeit und zivile Administration übernehmen können. Deutscher Kooperationspartner ist das Zentrum für Internationale Friedenseinsätze (ZIF). Die Finanzierung von ENTRi endet allerdings 2015. Außerdem können die Kurse, die im Rahmen von ENTRi und ESDC (European Security and Defense College, seit 2005) umgesetzt werden, den Bedarf an Trainings bei weitem nicht decken. Die zivilen Missionen der EU müssen daher ausgeweitet werden. Hier zeigt sich der große Unterschied zum Militär, dass es in jedem Mitgliedstaat gibt und dass sich seinen Standort nicht erst erkämpfen muss.

e) Beteiligung des Europaparlaments bei Friedensmissionen

Die EU hat bisher 28 Missionen durchgeführt, davon 20 zivile.⁴⁵ Derzeit laufen zehn zivile und nur drei militärgestützte ESVP-Missionen. Der Unterausschuss Verteidigung des Europaparlaments befasste sich ebenso wie der Auswärtige Ausschuss mit allen ESVP-Missionen. Das Europäische Parlament, so Angelika Beer,⁴⁶ positioniere sich immer öfter zu bevorstehenden oder laufenden Aktionen. Allerdings fehle es an Transparenz im Prozess der Entscheidungsfindung. Daher sei es ein Ziel, die parlamentarische Kontrolle durch das Europaparlament zu stärken. Auch solle es zu einer engeren Abstimmung mit den nationalen Parlamenten kommen. Beer propagiert eine Ausweitung und Angleichung der nationalen Parlamentsvorbehalte.

Die neuen Außenpolitikinstrumente, insbesondere das Stabilitätsinstrument, seien ein entscheidender Fortschritt. Hier habe das Parlament das Mitentscheidungsrecht erkämpft und spiele damit eine entscheidende Rolle in der Frage von Krisenprävention und ziviler Krisenintervention. Über den Haushalt nehme es direkten Einfluss auf kurz- und langfristig angelegte Maßnahmen außerhalb der EU. Erstmals sei es gelungen, auch die Nichtregierungsorganisationen direkt einzubeziehen. Im Rahmen der im Stabilitätsinstrument vereinbarten „peacebuilding partnership“ fänden ein direkter Austausch und eine Vernetzung statt.

Die GASP und die ESVP gehören zur Zuständigkeit des Rates, umgesetzt durch den Hohen Vertreter der Union für Außen- und Sicherheitspolitik. Die Rolle des Europäischen Parlaments ist nach Art. 21 Abs. 1 und 2 allerdings auf ein qualifiziertes Anhörungsrecht beschränkt:

„Der Hohe Vertreter der Union für Außen- und Sicherheitspolitik hört das Europäische Parlament regelmäßig zu den wichtigsten Aspekten und den grundlegenden Weichenstellungen der

44 Bernadette Knauder: Aufbau ziviler Expertise im EU-Krisenmanagement, in: Thomas Roithner/Johann Frank/Eva Huber: Werte, Waffen, Wirtschaftsmacht, 2014, 133, 140.

45 Vgl. dazu Bernadette Knauder: Stein der Weisen oder Stiefkind? Aufbau ziviler Expertise im EU-Krisenmanagement, in: Thomas Roithner/Jörn Frank/Eva Huber: Werte, Waffen, Wirtschaftsmacht. Wohin steuert die EU-Friedens- und Sicherheitspolitik?, 2014, 133.

46 Ex-MdEP, damals Sicherheitspolitische Sprecherin Grüne/EFA, auf der Konferenz „Zivile Konfliktbearbeitung in der EU“ der IALANA (International Association of Lawyers Against Nuclear Arms, Deutsche Sektion: Juristinnen und Juristen gegen atomare, biologische und chemische Waffen, für gewaltfreie Friedensgestaltung; vgl. www.ialana.de) am 24.4.2008 in der Berliner Europäischen Akademie.

gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik und der gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik und unterrichtet es über die Entwicklung der Politik in diesen Bereichen. Er achtet darauf, dass die Auffassungen des Europäischen Parlaments gebührend berücksichtigt werden. Die Sonderbeauftragten können zur Unterrichtung des Europäischen Parlaments mit herangezogen werden. Das Europäische Parlament kann Anfragen oder Empfehlungen an den Rat und den Hohen Vertreter richten. Zweimal jährlich gibt es eine Aussprache über die Fortschritte bei der Durchführung der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik, einschließlich der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik.“

Also: Das Europäische Parlament hat bezüglich der einzelnen Missionen kein Mitentscheidungsrecht. Es kommt auf sein Selbstbewusstsein an, in welchem Umfang es Einfluss nimmt.

4. Die EU: Friedens- und/oder Militärmacht?

Die Frage ‚Quo vadis EU?‘ liegt auf dem Tisch – und jede Antwort ist möglich. Denkbare Antworten ergeben sich aus der bereits zitierten Veröffentlichung (Fußn. 44 f.), an der schon die Projektteilnehmer interessant sind:

Das Conflict-, Peace- and Democracy-Cluster (dpdc),

die Friedensburg Schlaining,

das österreichische Bundesministerium für Landesverteidigung und Sport, Direktion für Sicherheitspolitik,

ein Wissenschaftler, Thomas Roithner, Forschungsdirektor am Österreichischen Studienzentrum für Frieden und Konfliktforschung, Privatdozent für Politikwissenschaft an der Universität Wien,

Johann Frank, Brigadier, Leiter des Büros für Sicherheitspolitik im regierenden Ministerium,

Eva Huber, Wissenschaftliche Mitarbeiterin und Leiterin des zivil-militärischen

Kooperationsprogramms am Österreichischen Studienzentrum für Frieden und Konfliktlösung.

Sie haben unter dem Titel „Werte, Waffen, Wirtschaftsmacht. Wohin steuert die EU-Friedens- und Sicherheitspolitik?“ (2014) eine Veröffentlichung in drei Teilen vorgelegt:

Vom Schatten ins Licht. Aktuelle Problemfelder der Außen-, Sicherheits-, Verteidigungs- und Friedenspolitik der EU,

Alle mit am Tisch? Alle auf Einsatz? Euro-Armee wünscht Ständig Strukturierte Zusammenarbeit als sicherheitspolitische Finalität?

Win-Win oder: Die Gunst der Stunde nutzen – Zivile Konfliktbearbeitung und ziviles Krisenmanagement als Chance und Herausforderung für die EU und ihre Mitglieder: Erfahrungen, Möglichkeiten, Visionen.

Das Buch befasst sich mit also keineswegs nur mit österreichischer Friedenspolitik. Es lotet vielmehr die Möglichkeiten aus, die der europäische Rechtsrahmen bietet. Wintersteiner⁴⁷ sieht drei Paradigmen:

Paradigma 1: Die Staatenwelt sei nach wie vor ein nur durch wenige Regeln eingeschränktes offenes Volk, wo jeder gegen jeden antritt. Frieden und Sicherheit würden am besten durch ein militärisch verstandenes „Gleichgewicht“ gesichert. Die Durchführung weltweiter Interventionen, inklusive peace enforcement, sei ein effizienter Weg für diese verstandene Friedenspolitik. Ein Musterbeispiel sei die Außenpolitik der USA. Diese könne ein freundlicheres, stärker unilaterales Gewicht zeigen wie unter Obama, oder ein abweisenderes, unilaterales wie unter Bush.

Paradigma 2: Die Welt sei ein Ort mit Inseln der Stabilität, des Rechts und des Wohlstands. Es gelte, diese Errungenschaften schrittweise auf die gesamte Welt auszudehnen: Frieden und (rechtliche)

47 Werner Wintersteiner: Das friedenspolitische Potential der europäischen Außen- und Sicherheitspolitik, 17 ff.

Sicherheit durch Recht. Dieses Paradigma vertrete einen stark menschenrechtsorientierten Ansatz. Es setze nicht in erster Linie auf militärische Stärke, sondern auf politisches und diplomatisches Krisenmanagement. In vielen Dokumenten und Deklarationen bekenne sich die Europäische Union zu diesem Paradigma. Wie weit dem ihre Praxis entspreche, müsse analysiert werden.

Paradigma 3: Frieden und Sicherheit könnten am nachhaltigsten durch eine umfassende Friedenspolitik erreicht werden. Sie setze auf Gewaltprävention, zivile Konfliktbearbeitung und möglichst tiefgehende Konflikttransformation, mit Instrumenten wie traditional justice and reconciliation. Militärische Aktionen seien nicht ausgeschlossen, aber sie seien dem Paradigma der Friedenspolitik untergeordnet und nur als ultima ratio denkbar.

Vor diesem Hintergrund sei das „europäische Projekt“ nicht weniger als ein vor unseren Augen stattfindendes Realexperiment. Aber:

„Die Verantwortung für Frieden und Sicherheit in der Welt tragen in erster Linie die Vereinten Nationen; die EU hat sich im Bereich der Krisenbewältigung für den Weg einer engen bilateralen Zusammenarbeit entschieden, wobei jedoch die Rolle der VN als Dreh- und Angelpunkt des internationalen Systems unterstützt“,

betont Catherine Ashton.

In den „Perspektiven für die europäische Verteidigung 2020“, erarbeitet von Álvaro de Vasconcelos, die im Auftrag der EU durchgeführt wurde, werde zunächst das „einzigartige und charakteristische zivil-militärische Profil der EU“ betont. Anschließend würden allerdings ausschließlich Vorschläge betreffend das militärische Profil vorgebracht.

Auch nach einer aktuellen Studie von Diedrichs über die ESVP seien „alle operativen Ziele des Dokuments militärischer Natur“. Es sei, als würde die EU alle ihre konkreten Anstrengungen auf den Ausbau ihrer militärischen Schlagkraft richten, unter Vernachlässigung der zivilen Komponente und einer friedenspolitischen Linie. Nicht nur von pazifistischer Seite, sondern auch von Spitzendiplomaten wie Petritsch⁴⁸ werde Kritik an der „neuen Militarisierung der Politik“ wie auch der EU selbst laut.

Gleichwohl definiere sich die EU – wenngleich diffuserweise – als Zivilmacht, die an einer eigenen Außenpolitik arbeite. Wenn man – im Sinne des Paradigmas 3 – die Sicherheits- und Friedenspolitik zum Ausgangspunkt der Außenpolitik mache, sei ein umfassenderes Verständnis von ziviler Konfliktbearbeitung nötig. Unter ziviler Konfliktbearbeitung werde viel zu oft eine zusätzliche Strategie verstanden, realisiert durch NGO-Mitarbeiter/innen, die aber letztlich der militärischen Gesamtstrategie untergeordnet bleibe. Tatsächlich müsse zivile Konfliktbearbeitung in einem umfassenden Sinne verstanden werden als Strategie der politischen Führungskräfte und der Diplomatie, so dass auch militärische Kräfte, die als ultima ratio weiterhin zur Verfügung stehen, dem Paradigma der zivilen Konfliktbearbeitung verpflichtet sein müssten. Auch vom Standpunkt der zivilen Konfliktbearbeitung positiv zu bewerten sei etwa der Militäreinsatz der EU in der Demokratischen Republik Kongo.

Die weiteren Beiträge des Bandes loten die verschiedenen Ansätze aus. Werner Ruf,⁴⁹ der einzige „externe“ Autor, Politikwissenschaftler (em.) an der Universität Kassel, sieht das Selbstverständnis der EU als „zivilisatorische Macht“ kritisch. Er verweist auf das janusköpfige Bild der EU als wirtschafts-

48 Überlegungen zur neuen Militarisierung der internationalen Politik, in: Europäische Rundschau, Jg. 33 (2005), Heft 3, 19 ff.

49 Friedenspolitisches Plädoyer für eine andere Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der EU, a.a.O., 52.

und handelspolitischer Akteur, der seine Landwirtschaft mit enormen Subventionen zum vernichtenden Konkurrenten der Landwirtschaft in den Entwicklungsländern mache. Er macht auch darauf aufmerksam, dass die EU als globaler militärischer Akteur unzureichend parlamentarisch und gerichtlich kontrolliert sei. Aber auch er sieht friedenspolitische Alternativen, die vor allem in einer engeren Zusammenarbeit mit den VN lägen.

Viele Beiträge befassen sich mit dem zivil/militärischen Dualismus, so etwa Thomas Roithner, einer der Herausgeber, mit Theorie und Praxis eines militärischen und zivilen Kerneuropa, Bernadette Knauder untersucht die Möglichkeiten des Aufbaus ziviler Expertise im EU-Krisenmanagement oder durch die EU, mit einem interessanten Überblick über die Trainingsprogramme; Pete Hämmerle betrachtet die Friedensdienste.

Insgesamt liefert der Band mit dem sehr differenzierten Sachverstand und der Transparenz einen Einblick in ein weithin unbekanntes Feld der Tätigkeit der EU. Wer über sie als Militär- oder Zivilmacht nachdenkt oder gar redet, sollte den Band kennen, zumal er mit seinen Lesehilfen und Literaturhinweisen viel Expertise bereitstellt.

5. Die Lage in Deutschland

a) Der Aktionsplan „Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung“

Das Auswärtige Amt (AA) befasst sich seit 1995 institutionell mit der Aufgabe der zivilen Krisenprävention, die in Fischers Zeit als Außenminister sehr ausgebaut wurde. Am 12. Mai 2004 verabschiedete die Bundesregierung den ressortübergreifenden Aktionsplan „Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung“, der – ausgehend von den internationalen Instrumenten der Krisenprävention (VN, OSZE, EU, Europarat, G8, NATO) – die nationalen Aufgaben beschreibt. 161 Aktionsempfehlungen konzentrieren sich, ausgehend von einem „erweiterten Sicherheitsbegriff“ auf folgende Bereiche:

Stärkung deutscher Beiträge zu multilateralen Ansätzen, Wahrung und Aufbau staatlicher Strukturen in Krisenregionen, Förderung von Friedenspotentialen in der Zivilgesellschaft, Sicherung der Lebenschancen der Menschen und Vorgaben zum Aufbau einer Infrastruktur innerhalb der Bundesregierung als Voraussetzung für ein kohärentes und koordiniertes Vorgehen.

Zuständig ist der Ressortkreis Zivile Krisenprävention, der von einem „Beauftragten“ koordiniert wird und in dem u.a. das Auswärtige Amt (AA), Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ), Bundesverteidigungsministerium (BVMg) und anderen Bundesministerien, z. B. das Umweltministerium zusammenarbeiten.

Im 1. Bericht der Bundesregierung vom 31. Mai 2006⁵⁰ über die Umsetzung des Aktionsplans (Mai 2004 bis April 2006) findet sich eine Zusammenstellung der Tätigkeits- und Aufgabenbereiche. Die aktive Rolle der Nichtregierungsorganisationen (NGO's) in der Krisenprävention, repräsentiert im Beirat Zivile Krisenprävention, wird besonders herausgehoben, weil diese „oft komparative Vorteile gegenüber staatlichen Akteuren“ hätten. Daher ziehe sich „wie ein roter Faden ein Kooperations- und Kohärenzangebot an die nichtstaatlichen Akteure durch den gesamten Aktionsplan“. Institutionell bilde sich dies im zivilgesellschaftlichen Beirat „Zivile Krisenprävention“ ab, einem „Netzwerk zwischen Bundesregierung, Nichtregierungsorganisationen, Wissenschaft, Wirtschaft, Kirchen und dem parlamentarischen Raum“.

50 Der 2. Bericht wurde am 16.07.2008 vorgelegt (BT-Drs. 16/10034). Vgl. die Stellungnahme von Winfried Nachtwei, Ex-MdB und Nestor der Zivilen Konfliktbearbeitung, im Bundestagsuntersuchungsausschuss „Zivile Krisenprävention, Konfliktbearbeitung und vernetztes Handeln“ am 05.05.2014: Lehren aus 10 Jahren Zivile Krisenprävention – Wie weiter?

Allerdings: Das ist die Theorie. Welchen Stellenwert der Aktionsplan tatsächlich hat, ergibt sich aus der Dotierung des konkreten Haushaltstitels,⁵¹ „Unterstützung internationaler Maßnahmen in den Bereichen Krisenprävention, Friedenserhaltung und Konfliktbewältigung durch das Auswärtige Amt“, der für die Jahre 2004, 2006 und 2007 Beträge unter 14 Mio. EURO aufwies. Im Jahre 2005 waren es 27,5 Mio. EURO, im Jahre 2008 ca. 62 Mil. EURO, wobei der Sprung durch eine Konzentration auf Maßnahmen für Afrika erklärlich ist. Im Einzelplan 23 des BMZ bestehe kein eigener Haushaltstitel für Maßnahmen der zivilen Krisenprävention, obwohl ein Großteil der Maßnahmen der Entwicklungszusammenarbeit der Bearbeitung von strukturellen Konfliktursachen (Armut, Ungleichheit, Bildungsmangel etc.) dienen. Insgesamt setze die deutsche Entwicklungspolitik rund ein Drittel ihrer bilateralen Finanzmittel in Krisenländern ein, im Zeitraum 2005 bis 2007 insgesamt 1,7 Mrd. EURO, wovon rund 700 Mio. EURO mit direktem Bezug zu Krisenprävention und Friedensentwicklung zugesagt waren.⁵² Insgesamt stellen, wie Nachtwei⁵³ mitteilt, AA, BMZ, BMWi 3,27 Mrd. € für 2007 bereit (im Vergleich zur Bundeswehr, die 2007 28 Mrd. € erhielt). Da allerdings Deutschland und die internationale Gemeinschaft überwiegend mit Einsätzen im Kontext der Konfliktnachsorge befasst seien, gehe der Blick für den Nachholbedarf an Primärprävention verloren. Fragwürdig sei auch die unterschiedslose Vereinnahmung von Militäreinsätzen und Prävention, so Nachtwei:⁵⁴ erst recht die Schwierigkeit, genau zuzuordnen, welche zivilen Aktivitäten dem Frieden dienen.

Ein etwas anderes Bild zeichnet der Bericht der Bundesregierung zur Zusammenarbeit zwischen Deutschland und den VN und einzelnen, global agierenden, internationalen Organisationen und Institutionen für 2006 und 2007⁵⁵ vom 16.7.2008. Dort wird insbesondere geschildert, welchen Stand die Friedenssicherung durch die VN im Jahre 2007 erreicht hat: Der Sicherheitsrat hatte den Einsatz von etwa 120.000 Soldaten, Polizisten und zivilen Experten autorisiert, die sich auf 20 von den VN geführten Friedensmissionen (Blauhelmissionen oder peacekeeping missions) verteilt hatten. Entsprechend hoch seien die Herausforderungen an die VN-Mitgliedstaaten. Deutschland trage mit einem Pflichtanteil von ca. 8,6 Prozent am Haushalt der VN für friedenserhaltende Maßnahmen den drittgrößten Beitrag für deren Finanzierung. Dabei bemühe sich die Bundesregierung, auch mit zivilen Experten im VN-Sekretariat und bei den Missionen vertreten zu sein. In diesem Zusammenhang werden die Beiträge des Zentrums für internationale Friedenseinsätze (ZIF) dargestellt und es wird auf die Wahrnehmung hochrangiger Leitungsfunktionen hingewiesen, etwa durch Tom Koenigs als Sondergesandter des Generalsekretärs für die VN-Aufbaumission in Afghanistan (UNRNA) von 2006 bis 2007. Mit Joachim Rücker habe Deutschland seit September 2006 und bis Juni 2008 den Leiter der VN-Kommission im Kosovo (UNMIK) gestellt. Sodann werden im Bericht die einzelnen Missionen

51 0502-68744 Ziff. 23 der Antwort der Bundesregierung auf eine kleine Anfrage aus der Fraktion der Grünen, BT-Drs. Nr. 16/9171 vom 9.5.2008.

52 BT-Drs. aao.

53 MdB (Die GRÜNEN, Mitglied im Verteidigungsausschuss): Viel beschworen, wenig bekannt: Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung (Stand März 2008), www.nachtwei.de.

54 Nachtwei, a. a. O.

55 Verabschiedet vom Bundeskabinett am 16.7.2008, BT -Drs. 16/10036.

beschrieben. Dabei spielen zum einen die Bereitstellung finanzieller Mittel und zivilen Personals entscheidende Rollen.

Ein wichtiger „Exportartikel“ sind die deutschen Beiträge für Rechtsstaatsmissionen. Eine zentrale Rolle spielt dabei der Bericht des Generalsekretärs an der Generalversammlung 2005⁵⁶ über die Fortschritte bei der Reform der VN-Friedenssicherung auf Basis des Brahimi-Berichts. Es werden zahlreiche Reformschritte insbesondere bei zivilen Maßnahmen dargestellt. Der Bericht des Generalsekretärs „Uniting our Strengths: Enhancing UN Support for the Rule of Law“⁵⁷ führte zur Einrichtung einer neuen Gruppe „Koordinierung und Ressourcen im Bereich Rechtsstaatlichkeit“ im April 2007. Die Nutzenanwendung für Deutschland wurde mit der am 7. Juni 2007 von Generalsekretär Ban Ki Moon und Bundesaußenminister Steinmeier unterzeichneten „Gemeinsamen Erklärung über die Zusammenarbeit zwischen den Vereinten Nationen und der EU bei der Krisenbewältigung“ gezogen. Allerdings zeigt der Bericht auch ein aufschlussreiches Missverhältnis auf: Derzeit seien etwa 7.300 Soldaten/innen der Bundeswehr in internationalen Friedensmissionen eingesetzt. Demgegenüber seien etwa 90 deutsche zivile Fachkräfte im Rahmen von VN-Missionen tätig, die insbesondere Aufgaben im Justizbereich, beim Verwaltungsaufbau sowie bei der sanitätsdienstlichen und technisch-logistischen Versorgung wahrnehmen. Hervorgehoben wird allerdings die Leistung des zivilen Friedenspersonals durch den Zivilen Friedensdienst (ZFD) mit derzeit 134 Fachkräften vor Ort.

b) Die institutionelle Seite

Die gleichwohl geringe Bedeutung der zivilen Konfliktbearbeitung im Bewusstsein der Bundesregierung ist auch daran erkennbar, dass die Position des Beauftragten für zivile Krisenprävention im Auswärtigen Amt vom Beauftragten für globale Fragen mit wahrgenommen wird.⁵⁸ Auch plant die Bundesregierung nicht die Berufung eines Sonderbeauftragten der Bundesregierung für Krisenprävention. Damit bleibt es bei dem Nebeneinander der Zuständigkeiten des AA, des BMZ, des BMVg und des BMWi für die zivile Konfliktbearbeitung im Ressortkreis.

Fazit: Die geringe Bedeutung, die die zivile Konfliktbearbeitung in den Budgettiteln aufweist, entspricht der mangelhaften institutionellen Verfassung, sowohl was die „manpower“ als auch die Anbindung angeht.⁵⁹

c) Die Kritik der Friedenswissenschaft an den Friedensmissionen und an der Vernachlässigung der zivilen Konfliktbearbeitung

Die programmatischen und institutionellen Defizite in der deutschen Sicherheits- und Friedenspolitik sind in der Friedenswissenschaft und Politikberatung Deutschlands seit längerem bekannt. Mit den Militäreinsätzen hat sich insbesondere das Friedensgutachten 2007⁶⁰ befasst. Militärische Mittel würden nicht von vornherein abgelehnt. Um zum Erfolg zu führen, müssten sie allerdings Teil eines

56 N60/640 vom 29.12.2005.

57 Vom 14.12.2006, N61/636-S/2006/980.

58 BT-Drs. aao, Ziff. 11.

59 Das zeigt beispielhaft die dürftige Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage aus der Fraktion Die Grünen zur Bedeutung des Ressortkreises Zivile Krisenprävention vom 16.4.2012, BT-Drs. 17/9318.

Gesamtkonzepts der politischen und zivilen Stabilisierung sein. Mit Recht habe die Bundeskanzlerin auf dem NATO-Gipfel in Riga betont, in Afghanistan müsse vor allem der zivile Wiederaufbau gestärkt werden. Längerfristige Konsolidierungs- und Stabilisierungsmissionen in Nachkriegsgesellschaften wie EUFOR (Bosnien 1995), KFOR (Kosovo 1999) und ISAF (Afghanistan 2001) erforderten über die Minimalerwartung hinaus, gewaltsame Auseinandersetzungen zu unterbinden, sehr viel intensivere Anforderungen an die politische Konsolidierungsarbeit.

Besonderer Aufmerksamkeit bedürften die „Konfliktfelder zivil-militärischer Beziehungen“, so die „Handreichung“ des BICC.⁶¹ Die „Handreichung“ macht beispielsweise darauf aufmerksam, dass die VN nach dem Brahimi-Report an einer VN-Peacebuilding-Gesamtstrategie arbeite, die im Dezember 2005 mit der Annahme der Resolutionen 1645 und 60/180 durch den Sicherheitsrat und die Generalversammlung der VN mit der Einrichtung einer Peacebuilding-Commission (PBC) eine institutionelle Infrastruktur erhalten habe. Sie soll

umfassende, „integrierte“ Peacebuilding-Strategien als „Empfehlungen“ ausarbeiten, die sich (vor allem) an den Sicherheitsrat und die Generalversammlung richten und so die institutionelle Trennung von „Sicherheit“ und „Entwicklung“ im VN-Hauptquartier überwinden helfen sollen.

Best Practices in den Bereichen der Friedenskonsolidierung entwickeln, die ein enges Zusammenwirken politischer, militärischer, humanitärer und entwicklungspolitischer Akteure voraussetzen,

die politische Aufmerksamkeit für Nach-Konflikt-Regionen aufrechterhalten und

die finanziellen Ressourcen für den Bereich der Friedenskonsolidierung durch einen (aus freiwilligen Beiträgen getragenen) Peacebuilding Fund erhöhen.

Die Umsetzung dieser Entwicklungen in ein kohärentes deutsches Politikprogramm sei mangelhaft, weswegen das BICC ein „Plädoyer für eine integrative deutsche Sicherheitsstrategie“⁶² hält. Im Einzelnen wird gefordert

eine integrative Sicherheitsstrategie mit zivilem Primat und mit einer klaren Bestimmung der strategischen Grundlagen für die Mandatierung militärischer Einsätze;

die Weiterentwicklung bestehender ressortübergreifender Abstimmungsmechanismen zu einer wirklich integrativen und steuerungsfähigen Infrastruktur; insbesondere Schaffung eines Sonderstabes für Prävention und Sicherheit unter Mitwirkung einer/s unabhängigen präventions- und sicherheitspolitischen Sonderbeauftragten;

darüber hinausgehende Maßnahmen zur Überwindung fragmentierter Diskurse und Handlungsweisen unter verstärkter Berücksichtigung der Rolle des Parlaments.

Zwar enthalte der Aktionsplan die richtigen Elemente. Jedoch werde verpasst, eine prägnante und umsetzbare Version für die nahe Zukunft zu entwickeln. Das Weißbuch zur Sicherheitspolitik von 2006 verwechsle Militär- und Verteidigungspolitik mit einem wirklich umfassenden, integrativen Sicherheitskonzept. Große Bedeutung habe die europäische Sicherheitsstrategie, zu der die spezifischen deutschen Akzente gesetzt werden müssten. Schließlich wird darauf aufmerksam gemacht, dass der Sicherheitsrat im Jahr 2006 Beschlüsse gefasst habe, die auf eine Ausweitung der

60 der Hessischen Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK), des Bonn International Center for Conversion (BICG), des Instituts für Entwicklung und Frieden (INEF), der Forschungsstätte der Evangelischen Studiengemeinschaft (FEST), des Instituts für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg (IFSH), 3 ff.

61 November 2006 mit zahlreichen weiteren Nachweisen.

62 April 2007.

Friedensoperationen auf bis zu 100.000 Personen hinauslaufen; die Unterstützung von VN-Diplomatie, entwicklungspolitischem Engagement und Blauhelmissionen sei notwendiger denn je.

Von entscheidender Bedeutung seien die institutionellen Änderungen: Es müsse ein funktionsfähiger Mechanismus für Prävention und Sicherheit entwickelt werden. Der nach dem Vorbild des nationalen Sicherheitsrates geschaffene Bundessicherheitsrat (BSR) sei wenig durchsetzungsstark, weitgehend auf die Genehmigung von Rüstungsexporten fixiert und bisher nicht in der Lage gewesen, eine überzeugende Sicherheitsstrategie zu formulieren. Eine entsprechende Rolle, die in anderen Ländern unmittelbar in den Administrationen der Staats- oder Regierungschefs liege, etwa die Funktion des Sicherheitsberaters, bestehe in Deutschland weder beim Bundeskanzleramt noch beim Außenministerium. Gebraucht werde eine „Kerngruppe“, der das Kanzleramt, das AA, das BMZ sowie das BMVg angehören sollten. Nötig sei ein „Sonderstab für Prävention und Sicherheit“ auf hochrangiger politischer Ebene. Die Kernarbeitsgruppe solle auch finanzielle Anreizstrukturen zur verstärkten Ressortkooperation entwickeln, etwa in Anlehnung an die britischen „conflict prevention pools“. Und schließlich:

„Die Beteiligung des Parlaments an zentralen Entscheidungen ist die wichtigste institutionalisierte Garantie gegen eine Verselbständigung oder gar Militarisierung von Sicherheitspolitik in einer Demokratie. Sie stellt die beste verfügbare Garantie dafür dar, dass ein politischer und gesellschaftlicher Konsens hergestellt, Kontroll- und Evaluierungsmöglichkeiten wahrgenommen und nicht zuletzt Haushaltsmittel effizient eingesetzt werden.“

Fazit: Der Parlamentsvorbehalt muss erweitert werden. Er muss neben den militärischen Aspekten vor allem die Beschreibung des Konflikts, die Strategie und das Vorgehen der zivilen Konfliktbearbeitung umfassen. Das Parlamentsbeteiligungsgesetz muss geändert werden. Die Änderung ist nötig aus Gründen des nationalen Verfassungsrechts und zur Anpassung an die internationalen rechtlichen Vorgaben und die Erfahrungen aus der Praxis.

VI. Die verfassungsrechtliche Verankerung des erweiterten Parlamentsvorbehalts

Das Grundgesetz enthält neben dem wehrverfassungsrechtlichen auch und vor allem einen speziellen friedensrechtlichen Parlamentsvorbehalt mit mehreren „Standbeinen“, bestehend aus dem Friedensgebot des Grundgesetzes (unten 1.)

den völkerrechtlichen Rechten und Pflichten aus den einschlägigen Vertragswerken, die über Art. 25 Satz 1 und 56 Abs. 2 GG als nationales Recht gelten (2.)

und den „klassischen“ Zuständigkeiten des Parlaments, nämlich dem Budgetrecht und dem allgemeinen Parlamentsvorbehalt (3. und 4.).

Daraus hat sich eine öffentliche Aufgabe entwickelt, die Deutschland verpflichtet, eine friedenspolitische Infrastruktur aufzubauen und einzusetzen, über deren konkrete Missionen der Bundestag zu befinden hat. Ihm kommt insoweit ein Aufgriffsrecht zu.

1. Das Friedensgebot des Grundgesetzes

Nach der Präambel des Grundgesetzes ist es Wille des deutschen Volkes, „dem Frieden in der Welt zu dienen“. Sie und die Artikel 1 Abs. 2, 24 Abs. 2, 25 und 26 sind Basis des sogenannten Friedensgebotes des Grundgesetzes,⁶³ Art. 1 Abs. 2 enthält das Bekenntnis zu „Menschenrechten als Grundlage jeder menschlichen Gemeinschaft, des Friedens und der Gerechtigkeit in der Welt“. Art. 24 Abs. 2 betrifft die Einordnung des Bundes in Systeme „gegenseitiger kollektiver Sicherheit“. Art. 25 betrifft das Verhältnis von Völkerrecht und Bundesrecht und Art. 26 Abs. 1 verbietet die Führung eines Angriffskrieges. Diese Vorschrift sollte nach dem Willen des Parlamentarischen Rates jedem Bürger einen klagbaren Unterlassungsanspruch geben,⁶⁴ bisher noch nie genutzt, aber wohl von einer ungeheuren Brisanz.

Deiseroth hat sich in seiner Veröffentlichung zum Friedensgebot⁶⁵ im Einzelnen mit dem Friedensgebot auseinandergesetzt. Er zeigt zunächst auf, dass es auch ein Friedensgebot der UN-Charta gibt. Dort wird das System der Charta beschrieben, dass nach der Charta zunächst Verfahren angewandt werden sollen, die dazu dienen, den Frieden zu sichern. Zentraler Akteur ist der Sicherheitsrat. Erst dann geht es um die militärische Gewaltanwendung und ihre Maßgaben. Dann wendet sich Deiseroth den einzelnen Vorschriften des Grundgesetzes zu: Grundlegende Ausführungen, die für das Verständnis des Friedensgebots von großer Bedeutung sind.

Denn das Friedensgebot erschöpft sich nicht in der strikten Einhaltung der völkerrechtlichen Ordnung gemäß Art. 25 GG. Vielmehr fordert die Präambel einen überobligatorischen Beitrag der Bundesrepublik im Rahmen aktiver Friedenspolitik.⁶⁶ Verstärkt wird diese Pflicht zur Friedensförderung durch das Bekenntnis des deutschen Volkes zu den Menschenrechten als Grundlage des Friedens in Art. 1 Abs. 2 GG und die in Art. 24 Abs. 2 und 26 Abs. 1 GG niedergelegte

63 K. Doehring, Das Friedensgebot des Grundgesetzes, in: HfFR VII., vgl. auch BVerfGE 104, 151, 212; vgl. dazu grundlegend Deiseroth: Das Friedensgebot des Grundgesetzes und der UN-Charta, 2009, zu beziehen über die International Association of Lawyers Against Nuclear Arms (IALANA), Deutsche Sektion, Marienstraße 19-20, 10117 Berlin; Denninger, Freiheit der Wissenschaft und die Friedensfinalität der Verfassung, in: Thomas Nielebock u.a., Zivilklauseln für Forschung, Lehre und Studium, 2012.

64 Doehring, Die allgemeinen Regeln des völkerrechtlichen Fremdenrechts und das deutsche Verfassungsrecht, 1963, S. 54 ff.; vgl. ferner die Äußerungen von Carlo Schmid im Parlamentarischen Rat, in: Werner, Der Parlamentarische Rat 1948 -1949, Hauptausschuss, 5. Sitzung, 18. November 1948, S. 66 zu Art. 25 Abs. 2.

65 Dieter Deiseroth: Das Friedensgebot des Grundgesetzes und der UN-Charta – Aus juristischer Sicht, erweiterte schriftliche Verfassung des auf der Tagung „Frieden durch Recht?“ der International Association of Lawyers Against Nuclear Arms (IALANA), Deutsche Sektion, am 26./27. Juni 2009 in der Berliner Humboldt-Universität gehaltenen Vortrags.

66 Dreier, in ders. (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, 1. Aufl. 1996, Bd. I, Präambel Rn. 31 f.; vgl. dazu auch Deiseroth, in: Umbach/Clemens, Grundgesetz, Mitarbeiterkommentar, Art. 24, Rz. 238.

Friedenspflicht.⁶⁷ Tomuschat⁶⁸ formuliert: „Das Grundgesetz belässt es nicht bei einer bloß rezeptiven Hinnahme des geltenden Völkerrechts, sondern fordert die verantwortlichen Staatsorgane zur aktiven Mitwirkung bei der Bewältigung internationaler Probleme auf.“ Dabei zeigt gerade Art. 24 Abs. 2 GG, was der Bezug auf die Internationalität bedeutet: Die „Einordnung“ in ein „System gegenseitiger kollektiver Sicherheit“ muss auf das Ziel der Kriegsverhütung angelegt sein; eine Einordnung darf nur in ein solches „System“ erfolgen, das dem Verzicht auf den „Krieg als Mittel der Politik“ verschrieben ist. Dies muss sowohl in der völkerrechtlichen Satzung des „Systems“ als auch in der praktischen Politik seiner Organe und Mitgliedstaaten zum Ausdruck kommen. „Wahrung des Friedens“ läge jedenfalls dann nicht mehr vor, wenn im konkreten Falle die einschlägigen völkerrechtlichen Vorschriften zur Friedenssicherung missachtet würden;⁶⁹ vor diesem Hintergrund war der Krieg der NATO gegen Jugoslawien völkerrechtswidrig, denn die sogenannte „humanitäre Intervention“ verstieß gegen das völkerrechtliche Gewaltverbot.⁷⁰

Simon⁷¹ hat darauf aufmerksam gemacht, dass es trotz der vom Bundesverfassungsgericht in ständiger Rechtsprechung herausgearbeiteten staatlichen Verpflichtung zur Friedenssicherung bisher versäumt wurde, dieses Friedensgebot

„ähnlich konkret herauszuarbeiten wie etwa das Sozialstaatsgebot oder das Rechtsstaatsgebot... Vernachlässigt wurden vor allem die Folgerungen für zivile Konfliktbearbeitung und deren Vorrang vor militärischer Gewaltanwendung.“

Simon hielt es „für unerträglich, dass für diese Aufgabe lediglich ein verschwindend geringer Teil der Mittel zur Verfügung steht, wie wir sie für das Militär aufwenden.“

Es fällt auf, dass das Bundesverfassungsgericht sich in seiner Rechtsprechung zu den bündnispolitischen Anforderungen wiederholt auf das Gebot der Friedenswahrung bezieht.⁷² Die Frage, ob der konkrete Einsatz dieses Gebot beachtet, gehört zum Prüfprogramm der Rechtsprechung. Damit stellt sich die Frage, ob die Eignung einer konkreten friedenspolitischen Maßnahme zur aktiven Friedensförderung auch zum Beschlussprogramm des Bundestags gehört. Dafür wird es auch auf die bündnispolitischen Maßgaben insbesondere der Systeme kollektiver Sicherheit ankommen.

67 G. Frank, in: AK-GG, Art. 26 Rz. 8; K. Doering, Das Friedensgebot des Grundgesetzes, in: HStR VII., § 178 Rn. 1 ff.; a. A. I. Pernice, GG-Kommentar Band 2, Art. 26 Rz. 17: Aus Art. 26 Abs. 1 Satz 1 GG folgt hingegen keine positive Pflicht zu einer „Friedensförderunspolitik“.

68 HStR § 172 Rn. 4.

69 Deiseroth, in: Mitarbeiterkommentar zum GG, Art. 24 Rz. 241 ff.

70 Deiseroth, NJW 1999, 3084.

71 Helmut Simon, Frankfurter Rundschau v. 6.1.2004.

72 BVerfGE 104, 151, 212 f.; 118, 244, 261 f.; BVerfG, 2 BvE 1/03 vom 7.5.2008, Absatz 68.

2. Die konkrete bündnispolitische Anforderung

Die Entwicklung der wichtigsten bündnispolitischen Vertragssysteme, denen Deutschland angehört, weist, wie gezeigt, einen auffälligen Wandel bei der Formulierung der Instrumente für Friedenswahrung und Friedensentwicklung auf. Das gilt sowohl für die Vereinten Nationen als auch für das Vertragswerk der Europäischen Union. Sie bewirken über Art. 56 Abs. 2 GG auch innerstaatliche Verpflichtungen, die aber bisher ohne verfassungsrechtliche Konsequenzen sind:

Bei den Vereinten Nationen hat sich, wie schon dargestellt, ausgehend von der Agenda für den Frieden 1992, ein neues Instrumentarium der militärisch-zivilen Zusammenarbeit entwickelt, deren Erfolge und Misserfolge im Brahimi-Report 2000 untersucht sind. Der Vorschlag, Integrated Mission Task Forces zu schaffen, zeigt, dass gerade die Integration zivil-militärischer Instrumente, bezogen auf ihren jeweiligen Einsatzzweck, die Wirksamkeit und Nachhaltigkeit des Friedensengagements der Vereinten Nationen steigern könne.

Bemerkenswert ist dazu, dass auch in der NATO seit Mitte der 1990er Jahre unter dem Kürzel CIMIC (Civil-Military-Cooperation) eine entsprechende Diskussion geführt wird. Im NATO-Verständnis bezeichnet CIMIC heute eine taktische Doktrin, die insbesondere durch die NATO-Direktive MC411/1 vom Juli 2001 und durch die darauf aufbauende Allied Joint Application AJP-9 vom Juni 2003 konkretisiert wird. Allerdings haben die zivilen Elemente vor allem die Funktion, die militärischen Aufträge zu unterstützen. Das führt allerdings dazu, dass Soldaten humanitäre und entwicklungspolitische Aufgaben in Kriegs- und Nachkriegssituationen über teils lange Zeiträume hinweg übernehmen.⁷³ Eine solche Aufgabenvermischung wäre nach deutschem Soldatenrecht freilich unzulässig: Im Urteil vom 26.9.2006⁷⁴ hat es das Bundesverwaltungsgericht als rechtswidrig bezeichnet, dass Soldaten Öffentlichkeitsarbeit für ein „Historienspektakel“ übernehmen. Die Bundeswehr dürfe nur für „dienstliche Zwecke“ (§§ 10 Abs. 4, 11 Abs. 1 Satz 3 SG) eingesetzt werden. Das gelte auch für Einsätze im Rahmen eines „Systems gegenseitiger kollektiver Sicherheit“ nach Art. 24 Abs. 2 GG.

Insbesondere die Entwicklung in der EU zeigt, dass die Bedeutung ziviler Mittel zur Friedenssicherung, Konfliktverhütung und Stärkung der internationalen Sicherheit zunimmt, wie der neue Art. 28a des Vertrags von Lissabon und das Stabilitätsinstrument vom 15. November 2006 zeigen. In Art. 3 des Stabilitätsinstruments ist eine Vielzahl von Einsatzbereichen ziviler Akteure genannt, die der Erreichung der politischen Ziele der Europäischen Union für die Konfliktverhütung dienen.

3. Parlamentarische Budgethoheit

Die Entwicklung der bündnispolitischen Aufgaben, etwa die Bereitstellung „ziviler Mittel... mit Hilfe der Fähigkeiten, die von den Mitgliedstaaten bereitgestellt werden“,⁷⁵ signalisiert, dass es Aufgabe der öffentlichen Verwaltungen in den Mitgliedstaaten ist, für solche „Mittel“ und „Fähigkeiten“ zu sorgen. Daraus ergibt sich die Forderung nach einer nationalen Infrastruktur zur Befriedigung der internationalen Verpflichtungen. Mit anderen Worten: Wenn in der Rechtsstaatsmission EULEX im

⁷³ Zum Thema insgesamt BICC, Handreichung aao, S. 2.

⁷⁴ BVerwGE 127, 1.

⁷⁵ Vgl. Art. 28a des Lissabonner Vertragswerks.

Kosovo Polizisten⁷⁶ oder im Kongo Wahlbeobachter⁷⁷ eingesetzt werden, dann muss es eben entsprechende Kräfte und Mittel dafür geben.

Deutschland stellt dafür bereits Ressourcen zur Verfügung, so das Berliner Zentrum für Internationale Friedenseinsätze (ZIF),⁷⁸ das sich insbesondere die Aufgaben stellt, Fachkräfte für Friedenseinsätze zu rekrutieren, auszubilden und einzusetzen, insbesondere in den Bereichen public law and order, humanitäre Hilfe, Entwicklungshilfe und politischer Dialog. Die Kartei des ZIF enthält über 1.000 Namen, mit denen ein ziviler Expertenpool zur schnellen, gezielten Bereitstellung für internationale Einsätze vorgehalten wird. Aktuell sind für das ZIF mehr als 9.100 zivile Fach- und Führungskräfte in mehr als 50 Friedenseinsätzen weltweit unterwegs.⁷⁹ Im Schwerpunkt Wahlbeobachter sind in der Zeit von 2002 bis 2007 sogar 2.100 Personen insgesamt eingesetzt worden. Das Auswärtige Amt fördert aber auch Organisationen der zivilen Konfliktbearbeitung wie etwa den Zivilen Friedensdienst (ZFD).⁸⁰ Wie die obige Kritik am Umsetzungsstand des Aktionsplans „Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung“ zeigt, ist insoweit aber bei weitem nicht alles Programmatische umgesetzt; möglicherweise tritt sogar ein Rückschritt ein. Umso eher bedarf die auf zivile Mittel gestützte zivile Konfliktbearbeitung parlamentarischer Aufmerksamkeit.

Der Bundestag muss über die entsprechenden Budgetansätze befinden. Zum Inhalt der Beschlüsse gehört die Prüfung der sachgerechten Verwendung der öffentlichen Mittel.

4. Friedensrechtlicher Parlamentsvorbehalt

Das Bundesverfassungsgericht hat insbesondere im Urteil vom 7. Mai 2008⁸¹ nicht nur hervorgehoben, dass der wehrverfassungsrechtliche Parlamentsvorbehalt parlamentsfreundlich auszulegen sei, sondern dass insbesondere Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG kein apriorisches Gewaltenteilungskonzept entnommen werden könne.

Es stellt sich daher die Frage, welche Rechte der Bundestag bezüglich der zivilen Elemente von Friedensmissionen hat. Diese Fragestellung ist umso dringlicher, als der Bundestag bisher von der Bundesregierung nicht verlangt hat, in die Beschlussfassung über zivile Elemente von integrierten Missionen oder über zivile Missionen einbezogen zu werden. Allerdings gab es den Antrag der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen vom 23.10.2007,⁸² mit dem die Bundesregierung aufgefordert wurde, nach Rückkopplung mit dem Deutschen Bundestag einen

76 Bisher größte zivile ESVP-Mission mit vorgesehenen über 1.800 zivilen Experten, vgl. BT -Drs. 16/9171 v. 9.5.2008, Ziff. 15.

77 Vgl. den Beschluss zur Kongo-Mission vom 17.5.2006, BT-Drs. 16/1507, in dem freilich nur die militärische Komponente, nicht aber die zivile Wahlbeobachtungsaufgabe erwähnt wird.

78 Vgl. www.zif-berlin.org.

79 Vgl. Zahlen und Fakten zu Friedenseinsätzen, AA, Zivile Krisenprävention, Nationale Strukturen.

80 2007: 17,05 Mio. EURO, vgl. BT-Drs. 16/9171 v. 9.5.2008, Ziff. 23.

81 BVerfGE 121, 135.

„Referenzrahmen für die Beantwortung von politischen, militärischen, völkerrechtlichen, zivilen und polizeilichen Fragen im Zusammenhang mit der Entsendung von bewaffneten Kräften [bereitzustellen], in dem Art und Umfang der parlamentarischen Unterrichtung klar und umfassend festgehalten ist (Ziff. 1); im Sinne eines Gesamtkonzepts in künftigen Mandanten des deutschen Bundestags den zivilen und polizeilichen Beitrag zur Erreichung der angestrebten Einsatzziele mit zu berücksichtigen" (Ziff. 2).

Zum Thema lagen auch Anträge der FDP und der LINKEN vor. In der Sitzung vom 24.10.2007 stimmte auch die SPD dem Anliegen zu. Nach ausführlicher Diskussion, in der das Ziel der Anträge fast von allen Diskussionsrednern unterstützt wurde, wurden die Anträge an die Ausschüsse verwiesen. Diese empfahlen, die Anträge abzulehnen. Besonders kritisiert wurde die Forderung nach einem „Sonderausschuss“: „Die Bundeswehr sei ein Parlaments- und kein Ausschusshier.“ Im Ergebnis sind die Initiativen gescheitert.

Das Problem ist, dass sich durch die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts eine Verengung der Optik auf den militärischen Teil der Missionen ergeben hat. Allerdings fällt eine gewisse Brüchigkeit der wehrverfassungsrechtlichen Begründung für den Parlamentsvorbehalt auf: Die Rechtfertigung dieses Parlamentsvorbehalts folgt nämlich aus seiner Historie, der Beschlussfassung über Krieg und Frieden, also über die Landesverteidigung; und die entsprechenden Bestimmungen des Grundgesetzes.

Die Lage hat sich aber beim Einsatz des Militärs für Friedensmissionen von Bündnissystemen kollektiver Sicherheit völlig anders entwickelt. Denn hier steht das Peace-keeping durch eine Vielfalt von Instrumenten im Vordergrund, deren nur eines das Militär mit seiner Rolle ist, das Blutvergießen zu stoppen. An dieser Stelle zeigt sich übrigens die Dimension des historischen Fehlgriffs des Bundesverfassungsgerichts im Out-of-area-Urteil, die NATO als System kollektiver Sicherheit einzuordnen. Denn ihre im Vertragstext geschriebene Aufgabe ist die der kollektiven Verteidigung. Die weiteren Aufgaben, die sich die NATO im Laufe der Zeit zugelegt hat, entsprachen politisch-voluntaristischem Denken und führen dazu, dass die heutige Befassung der NATO mit Krisenreaktionsaufgaben, zu denen sie auch zivile Elemente zählt, jedenfalls nach deutschem Wehrrecht von Soldaten der Bundeswehr nicht wahrgenommen werden dürfen.

Stellt man richtigerweise das „Frieden schaffen" in den Vordergrund, über den der Bundestag zu befinden hat, dann führt das zu zwei Effekten, die auch der Funktion des Parlamentsvorbehalts, wesentliche Entscheidungen nur auf gesetzlicher Grundlage zu treffen;⁸³ zukommen:

Der Bundestag muss zunächst eine Prognose dazu abgeben, ob die Mission als solche überhaupt ihr Ziel erreichen kann, ob nämlich etwa das nation-building so wie geplant vorankommt, wobei das Militär nur eine Teilrolle übernimmt,

vor allem rückt damit in das Bewusstsein, dass Deutschland im Rahmen seines verfassungsrechtlichen Friedensgebotes einen umfassenden Beitrag zur Friedenssicherung leistet, der – was die zivilen Elemente betrifft – sicherlich eine weit höhere Akzeptanz als der militärische Teil beansprucht, in dessen Rahmen schwer zu vermitteln ist, dass deutsche Soldaten für gewaltsame Auseinandersetzungen in Drittstaaten ihre Haut riskieren.⁸⁴

82 BT-Drs. 16/6770 „Prüfkriterien für Auslandseinsätze der Bundeswehr entwickeln – Unterrichtung und Evaluation verbessern“; vgl. auch Nachtwei (MdB bis 2013): „*Im Auftrag*“: Auslandseinsätze der Bundeswehr im politischen Prozess: <http://nachtwei.de/index.php?module=articles&func=display&aid=1273&theme=print>.

83 Vgl. dazu Schulze-Fielitz, in: Dreier, GG, Art. 20R Rz 107 ff.

84 Die Umfrage der Körber-Stiftung zu den außenpolitischen Einstellungen der Deutschen (Mai 2014) zeigt, dass „zivile Möglichkeiten außenpolitischen Engagements favorisiert“ werden; siehe

Die Beschlussfassung bedarf einer gesetzlichen Grundlage durch Erweiterung des Parlamentsbeteiligungsgesetzes. Sichert werden muss, dass auf der Basis gesicherter Fakten der deutsche Beitrag für eine Konfliktschlichtung definiert und die Rolle des Militärs dabei (Schaffung eines sicheren Umfeldes für NGOs, Separierung der Konfliktparteien, Entwaffnung etc.) beschrieben wird.

VII. Die Afghanistan-Mission

Gerade die Afghanistan-Mission zeigt die „lessons to learn“ auf.

1. Die Beschlusslage

Der Deutsche Bundestag hat am 22.12.2001 die Beteiligung deutscher Streitkräfte an dem Einsatz einer internationalen Sicherheitsunterstützungsgruppe in Afghanistan (ISAF) beschlossen. Mit ergänzenden Beschlüssen⁸⁵ wurde das Mandat zuletzt bis Ende 2014 verlängert. Mit Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 3. Juli 2007⁸⁶ wurde entschieden, dass der Bundestagsbeschluss vom 9. März 2007 keine verfassungswidrige Fortentwicklung des NATO-Vertrags enthalte. Allerdings verlangte das Gericht eine strikte Trennung zwischen dem ISAF-Mandat und der US-amerikanischen Operation Enduring Freedom.

Wesentlicher Bestandteil des deutschen Einsatzes in Afghanistan war und ist aber aufgrund des „Übereinkommens über vorläufige Regelungen in Afghanistan zur Wiederherstellung dauerhafter staatlicher Institutionen“, der sogenannten „Bonner Vereinbarung“ vom 5. Dezember 2001, die Wiederherstellung staatlicher Strukturen in Afghanistan. Danach müssen nach dem Afghanistan-Konzept der Bundesregierung⁸⁷

politisch-administrative Strukturen hergestellt werden, die einen demokratischen Ausgleich und eine friedliche Balance zwischen den verschiedenen Ethnien und lokalen Machthabern ermöglichen,

die Verbesserung der Sicherheitslage durch eine Reform des Sicherheitssektors und des Wiederaufbaus der wirtschaftlichen und sozialen Infrastruktur erfolgen.

Nur sichtbare Aufbauleistungen könnten der Bevölkerung eine friedliche Perspektive aufzeigen. Basis dieses Konzepts sei der Plan des VN-Sonderbeauftragten Brahimi, der auf einem von ihm zwischen allen bedeutenden politischen Gruppierungen Afghanistans (mit Ausnahme der Taliban) erzielten Konsens beruhe. Innerhalb von zweieinhalb Jahren sollten durch personelle, finanzielle, zivile und militärische Unterstützung der internationalen Gemeinschaft der Wiederaufbau Afghanistans soweit gefördert werden, dass staatliche, private und zivilgesellschaftliche Strukturen sich Schritt für Schritt entwickeln und festigen könnten.

Eine wichtige Rolle beim Wiederaufbau sollten die sogenannten Provincial Reconstruction Teams (PRTs)⁸⁸ übernehmen. Es handelt sich dabei um aus Soldaten und zivilen Experten zusammengesetzten Teams, die über den Raum der Hauptstadt Kabul hinaus auch in den afghanischen Provinzen „Inseln

<http://nachtwei.de/index.php?module=articles&func=display&aid=1288> (24.05.2014).

⁸⁵ Zuletzt Beschluss des Bundestags vom 20.02.2014, BT-Drs. 18/436.

⁸⁶ BVerfGE 118, 244.

⁸⁷ AA, BMVg, BMZ, BMI v. 11.9.2003; überarbeitet im Jahr 2006.

der Stabilität und Sicherheit" schaffen sowie den Einfluss der Kabuler Regierung stärken sollen. Die PRTs haben sich unter dem Mandat der mittlerweile NATO-geführten ISAF je nach Region und leitender Nation unterschiedlich entwickelt. Fast alle PRTs haben jedoch eine starke zivile bzw. entwicklungspolitische Komponente. Allerdings arbeiten nur bei den deutschen PRTs in Kunduz und Feyzabad die zivile und militärische Komponente „integriert“ und gleichrangig unter einem politischen Gesamtauftrag zusammen. Dies bedeutet, dass die deutschen PRTs von einer „Doppelspitze“ geführt werden – von einem Vertreter des Auswärtigen Amtes und von einem des Bundesministeriums der Verteidigung. Innerhalb der zivilen Komponente arbeiten Beauftragte des Bundesministeriums für zivile Zusammenarbeit und Entwicklung sowie des Bundesinnenministeriums (hier Polizeiausbildung) mit Vertretern des Auswärtigen Amtes zusammen. Damit unterstehen die Zivilisten im deutschen PRT nur in punkto Sicherheit nicht aber in diplomatischen und entwicklungspolitischen Fragen dem militärischen Kommando.⁸⁹ Die entscheidende Legitimation für beide Elemente der Mission, die zivile und die militärische, bietet aber die zivile mit ihrer klassischen „state-building“-Komponente. Das Bedenkliche ist, dass der Deutsche Bundestag nur über den militärischen Teil befindet.

2. Die Entwicklung

Würde allein auf den militärischen Teil abgestellt, müsste die Mission abgebrochen werden. Sie hat offenkundig keinen Erfolg: Von 2005 auf 2006 stieg die Zahl der Selbstmordanschläge von 21 auf 139, nahmen Angriffe mit improvisierten Sprengkörpern von 783 auf 1.677 zu und verdreifachte sich die Zahl direkter Angriffe auf internationale Streitkräfte von 1.558 auf 4.552. Das US-Militär verzeichnete 98 Tote, die übrigen internationalen Truppen weitere 93.⁹⁰ Die Medien sind sich weitgehend einig, dass der Krieg nicht zu gewinnen ist.⁹¹ Der Nachschub für die Taliban erfolge über eine 2.560 km lange Grenze aus Pakistan. Werde sie nicht effektiv kontrolliert, sei „nation building“ in Afghanistan unmöglich.⁹² Bei einer Umfrage im Jahr 2007 sprachen sich 57 Prozent der Bundesbürger für ein Ende der Militärmission aus.⁹³ Anfang 2013 titelte die Welt: „Afghanistan-Einsatz ist für Deutsche ein Fehlschlag“.⁹⁴ Mindestens jeder zweite Bundesbürger lehne den Einsatz ab, nur noch 38 Prozent stünden hinter der Mission, so die jüngste Bevölkerungsbefragung des Sozialwissenschaftlichen Instituts der Bundeswehr.

88 Vgl. dazu zif-Analyse 04/05, Provincial Reconstruction Teams in Afghanistan, April 2005.

89 BICC, Handreichung, S. 4 f. mit m. w. N.

90 Glassner/Schetter, Der deutsche Beitrag zum Wiederaufbau Afghanistans seit 2001: Bundeswehreinsatz und ziviles Engagement, in: Friedensgutachten 2007, 63 ff., 64.

91 Vgl. etwa DER SPIEGEL 22/2008.122 ff.

92 Schmiese, Das wichtigste Friedensprojekt, FAZ 25.8.2008.

93 Ingelfinger, Mehrheit der Deutschen für Truppenabzug, SPIEGEL online 17.3.2007.

94 Die Welt v. 14.1.2013.

Aber auch die zivilen Elemente der Mission haben sich sehr problematisch entwickelt. Mit seiner Analyse 04/05 hat das Zif das amerikanische, das britische und das deutsche Modell der PRTs untersucht. Die PRTs seien ohne einheitliches Konzept und kohärente Planung aus einer Defizit-Situation heraus entstanden, die darin bestand, dass ISAF landesweit keine ausreichende Sicherheit für das peace-nation building gewährleisten konnte. Die USA hätten beim Aufbau der PRTs den Anfang gemacht, Großbritannien und Deutschland folgten nach. Allerdings wählten alle drei sehr unterschiedliche Modelle, basierend auf den spezifischen Militärdoktrinen, institutionellen Voraussetzungen und jeweiligem nationalen Denken über das richtige Vorgehen bei Krisenprävention und Wiederaufbau. Das hatte Konsequenzen:

Das Grundproblem der US-PRTs sei die gleichzeitige Durchführung von Kampfoperationen und Wiederaufbau. Das führe aber nicht nur zu einer Instrumentalisierung der humanitären Hilfe, sondern auch zu einer starken Widersprüchlichkeit in den Zielsetzungen der amerikanischen Intervention. Zur Erreichung eines erfolgreichen „war on terror“ wurden Maßnahmen angewendet, wie insbesondere die Aufrüstung und Unterstützung lokaler Warlords, die für die Erreichung der humanitären Ziele offensichtlich kontraproduktiv sei. Die britisch geführten PRTs, ebenfalls unter alleiniger militärischer Führung, hätten mit ähnlichen Problemen zu kämpfen.

Das deutsche PRT unter einer zivil-militärischen „Doppelspitze“ liegt ein ressortübergreifendes Programm mit einer Teilung in militärische, außenpolitische und entwicklungspolitische „Säulen“ zu Grunde, für die eine interministerielle Steuerungsgruppe der beteiligten Ministerien verantwortlich ist. Es soll den zivilen Aufbau entsprechend dem Afghanistan-Konzept voranbringen. Ein wichtiges Instrument sei die Zusammenarbeit zwischen staatlichen und halbstaatlichen Organisationen sowie NGOs, also des deutschen Entwicklungsdienstes (DEO), der Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) und der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW). Unter den NGOs sind in erster Linie die Deutsche Welthungerhilfe (DWHH), die Arbeitsgruppe Entwicklung und Fachkräfte (AGEF) und weitere zu nennen.

Die meisten deutschen und internationalen NGOs zeigen sich aber skeptisch gegenüber dem deutschen PRT-Konzept. Die Vermischung von humanitären und militärischen Aktivitäten gefährde die Helfer und verletze die Neutralität der NGOs (wie bei den US- und britischen PRTs). Die Politisierung der humanitären Hilfe erodiere die eigenen Schutzmechanismen der Hilfsorganisationen. Vor allem weise das deutsche PRT den weitaus höchsten militärischen Anteil auf, obgleich es als einziges PRT unter ziviler Beteiligung geführt werde und sich am stärksten auf Aufgaben im zivilen Bereich konzentriere. Das liege zum einen an den deutschen wehrrechtlichen Bestimmungen, zum anderen habe das PRT den Anspruch, versorgungstechnisch autark zu sein. Ein spezielles Problem liege darin, dass im Einsatzgebiet der Deutschen die größten Mohnanbau-Gebiete Afghanistans lägen. Die deutsche Haltung dazu sei, dass die Bundeswehr Kundus sichern, die Warlords und deren Drogenhandel aber in Ruhe lassen solle.⁹⁵ Damit unterscheidet sich die deutsche Haltung explizit von der der USA und der Briten.

Diese Kritik ist in einer SWP-Studie⁹⁶ im Einzelnen untersucht worden. Die Studie konzentriert sich auf drei Fragestellungen:

Welche Versäumnisse sind den in Afghanistan aktiven Staaten im Verlaufe der letzten sieben Jahre anzulasten und wie versuchen sie neuerdings, ihre Strategie den Gegebenheiten anzupassen?

⁹⁵ Wolfgang Schäuble, in: taz 25.10.2003.

⁹⁶ Peter Schmidt (Hg.), Das internationale Engagement in Afghanistan, Strategien, Perspektiven, Konsequenzen, August 2008.

Welche Konsequenzen sind aus der heutigen Lage zu ziehen und wie ist insbesondere das Verhältnis zwischen militärischen und zivilen Organisationen und Mitteln auszutarieren?

Welche Rolle spielen Iran und Pakistan als die entscheidenden Nachbarn Afghanistans bei dessen Stabilisierung und wie kann den widersprüchlichen Interessen beider Staaten Rechnung getragen werden?

Im einleitenden Beitrag⁹⁷ werden die strukturellen Defizite der bisherigen Stabilisierungsstrategie analysiert: Die zu bewältigenden Schwierigkeiten seien zu Anfang grob unterschätzt, die Ziele im Hinblick auf Marktwirtschaft und Demokratie zu hoch gesteckt, die Probleme des Landes nicht erkannt und konkrete Fehlleistungen insbesondere bei der Reform des Sicherheitssektors und Organisation des Justizwesens begangen worden. Die neue Afghanistan National Development Strategy der Kabuler Regierung (ANOS) führe in ein Dilemma: Denn mit dieser Änderung unterstütze die Staatengemeinschaft politische Eliten, die bei der Bevölkerung zunehmend als unfähig und korrupt gelten würden. Dadurch bestehe konkret die Gefahr, dass die Bereitschaft erodiert, die ausländischen Streitkräfte auf afghanischem Boden zu dulden.

In einer Analyse der NATO-Strategie⁹⁸ wird herausgearbeitet, dass die zivilen Mittel an Bedeutung gewinnen. Die Autoren plädierten dafür, die Aufstandsbekämpfung zunehmend den afghanischen Polizeikräften zu übertragen. Für den Einsatz in Afghanistan würde ein viel zu kurze Zeitspanne veranschlagt. Insbesondere wird die mangelnde Verzahnung militärischer und ziviler Mittel kritisiert, die auch für die deutsche Politik gelten. Kritisiert wird auch das Polizei-Konzept:⁹⁹ Die bislang ausgebildeten afghanischen Polizisten seien schlecht bezahlt und korrupt. Zudem fehle es an einer engen Verzahnung und Zusammenarbeit mit der Justiz. Weitere Ausarbeitungen sind dem CIMIC-Konzept und der Perspektive der NGOs gewidmet. Insbesondere der letztere Beitrag¹⁰⁰ zeigt die Probleme der NGOs auf, die eine klare Grenze zwischen ihrer Arbeit und den Operationen der Streitkräfte brauchen, um sich ihre Unabhängigkeit zu bewahren. Die Verknüpfung der monetären Hilfe und der Sicherheitsaufgabe sei fraglich. Die zivil-militärische Zusammenarbeit habe keinerlei zusätzliche Sicherheit gebracht und die Situation der NGOs im Land sogar spürbar verschlechtert. Wenn ihr Aktionsraum durch Streitkräfte beeinträchtigt werde, denen es darum gehe, humanitäre Hilfe als „Bestechungsmittel“ im Kampf um die Gunst der Bevölkerung einzusetzen, verschlechtere dies ihren Aktionsraum zusätzlich. Zu bemängeln sei auch das Fehlen einer grundlegenden Ausbildung in internationale Entwicklung und Friedenskonsolidierung beim militärischen Personal.

Das Fazit der Studie¹⁰¹ zeigt viele Widersprüche, aber vor allem viel zu geringe internationale Anstrengungen auf:

Der Aufbau staatlicher Strukturen in einem sicheren Umfeld könne nur zusammen mit der lokalen Bevölkerung, nicht aber gegen sie gemeistert werden;

97 Von Maaß, 13 ff.

98 Noetzel/Schreer, 31 ff.

99 Kempin, 37 ff.

100 Von Hofmann, 49 ff.

101 Unter dem aufschlussreichen Titel: Sisyphus bei der Arbeit – oder: Wieviel ist genug?, 73 ff.

je umfangreicher die Reformagenda sei, desto mehr sei die internationale Gemeinschaft angewiesen auf Spezialisten aus internationalen Organisationen und NGOs;
die Abstimmung unter den vielen Akteuren sei fast unmöglich;
ein „vernetztes Vorgehen“ sei einerseits ratsam, andererseits angesichts der Existenz von „drei Willen“, einem afghanischem, einem amerikanischen und einem europäischen,¹⁰² kaum erreichbar;
noch immer seien 6.000 Soldaten weniger da als von den Mitgliedstaaten im NATO-Rat als erforderlich gebilligt, und auch damit immer noch nur ein Sechstel der Truppen, wie sie in Bosnien eingesetzt waren;
jedoch: Die Probleme in Afghanistan seien mit militärischen Mitteln allein nicht zu lösen, es sei vielmehr nötig, stärker auf die lokalen Sicherheitskräfte zu setzen, die gründlich ausgebildet werden müssten;
der afghanische Staat habe es sehr schwer, die auf ihn zukommenden Aufgaben zu finanzieren: 90 Prozent des afghanischen Staatshaushaltes würden von der internationalen Gemeinschaft finanziert;
dazu kämen Probleme mit den alten Eliten und mit der Korruption: „Die meisten Politiker in unserem Land sind Kriminelle.“;¹⁰³
es sei wichtig gewesen, dass sich die Staaten und Organisationen beim NATO-Gipfel im April 2008 für eine Weichenstellung in Richtung einer allmählichen Reduzierung des militärischen und eine Stärkung des zivilen Beitrags positioniert hätten;
insbesondere müsse geprüft werden, ob ein Versöhnungsprozess mit den innerstaatlichen Gegnern zum Erfolg beitragen könne;
und vor allem: Die Ausgaben für die multinationalen Truppen beliefen sich auf ein Mehrfaches der Mittel für Staatsaufbau und Entwicklung, in Deutschland belaufe sich das Verhältnis von militärischen zu zivilen Ausgaben auf rund 5:1, nach Umsetzung der Zusagen auf der Pariser Konferenz vom 12. Juni 2008 solle es 3,5:1 werden.¹⁰⁴

3. Die Stellungnahme der Kammer für öffentliche Verantwortung der EKD „Der Einsatz in Afghanistan: Aufgaben evangelischer Friedensethik“

Die Evangelische Kirche Deutschland (EKD) nimmt diese Kritik in einer aktuellen Stellungnahme auf. Sie hatte sich schon in ihrer Friedensdenkschrift 2007 mit den konkreten Auswirkungen des Bundeswehreinsatzes in Afghanistan auseinandergesetzt und darauf aufmerksam gemacht, dass die Soldaten der Friedensmission in zunehmenden Maße als „Besatzer“ angesehen würden (Rz 150). Der militärische Einsatz sei nicht alles. Vielmehr müsse die internationale Gemeinschaft „umfassend Verantwortung übernehmen“. Das Nebeneinander des Versuchs, militärisch Sicherheit herbeizuführen und das Land wiederaufzubauen, müsse gut abgestimmt werden. Nötig sei die Erarbeitung eines „friedenspolitischen Gesamtkonzepts“.

Die Diskussion in der Kirche ging offensichtlich weiter. „Nichts ist gut in Afghanistan“, sagte die damalige Ratsvorsitzende der EKD, Margot Käßmann, Anfang 2010. Es sei eine „teils hitzige“

102 ISAF-Kommandeur McNeil, S. 74 Fußnote 4.

103 So der Chef der Drogenbekämpfungsbehörde in Nangarhar, so Spalinger, „Geringe Erfolge bei der Drogenbekämpfung in Afghanistan“, in: Neue Züricher Zeitung vom 17.07.08, S. 5.

104 Vgl. BT-Drs. 16/6460 v. 19.9.2007 und Regierungserklärung von BM Steinmeier zu Afghanistan v. 25.6.2008.

Debatte über die Fragen gefolgt: War der Bundeswehreinsatz am Hindukusch gerechtfertigt, waren die Mittel vertretbar? Und jetzt legt die EKD ein sehr prägnantes neues Papier vor, „Selig sind die Friedfertigen.“ Der Einsatz in Afghanistan: Aufgaben evangelischer Friedensethik,¹⁰⁵ an dem Einiges auffällig ist:

Die Stellungnahme der Kammer für öffentliche Verantwortung der EKD unter Vorsitz des früheren Präsidenten des Bundesverfassungsgerichts, Prof. Dr. Hans-Jürgen Papier, war angestoßen worden vom Afghanistan-Besuch einer Delegation unter Leitung des Ratsvorsitzenden Nikolaus Schneider im Februar 2011. Die Kammer sei beauftragt worden, den Afghanistan-Einsatz anhand des Leitbildes des gerechten Friedens der EKD-Friedensdenkschrift von 2007 zu erörtern. In ihrer Bewertung hat sich die Kammer – teils auch kontrovers, was auf den Tisch gepackt wird – mit dem deutschen militärischen Engagement in Afghanistan und den „Grenzen rechtserhaltender militärischer Gewalt“ auseinandergesetzt – und der Befund ist niederschmetternd. Von Anfang an habe es kein „friedens- und sicherheitspolitisches Gesamtkonzept“ vor Ort gegeben. Das habe auch an der

„friedenspolitisch problematischen Überschneidung zwischen der mit Erzwingungsgewalt ausgestatteten Stabilisierungsmission von ISAF einerseits und dem auf das Selbstverteidigungsrecht gestützten OEF-Einsatz andererseits“

gelegen.

In diesem Zusammenhang setzt sich die Kammer mit der Legitimität der ursprünglichen Interventionsentscheidung auseinander. Ein Teil der Kammer plädiert für die ständige Überprüfung der Legitimität der Voraussetzung einer Intervention und die Inkaufnahme einer Revision. Ein anderer Teil betont die Bedeutung der unvorhersehbaren Entwicklungen und halte flexible Reaktionen für legitim. Jedoch müsste von vornherein die Grundentscheidung zur militärischen Intervention mit größter Sorgfalt Unvorhergesehenes einkalkulieren. Ein Teil der Kammer sieht dabei das Argument der Bündnissolidarität eher kritisch: Es wird bestritten, „dass der Gesichtspunkt der Bündnissolidarität im Zweifelsfall Vorrang haben darf vor friedensethischen und rechtlichen Selbstbindungen“.

Die Kammer erinnert auch daran, dass die Weichenstellungen auf der Petersberg-Konferenz im Herbst 2001 insofern mangelhaft waren, als „erhebliche Teile der Zivilgesellschaft, darunter auch oppositionelle Kräfte (insbesondere auch afghanische Frauengruppen), ausgeschlossen“ gewesen seien und „keine Stimme im vorgesehenen politischen Prozess“ erhalten hätten.

Jedenfalls sei die Akzeptanz der auf dem Petersberg entwickelten Konzepte nachhaltig beeinträchtigt worden. Es sei auszuloten, ob nicht jede Mandatierung einer bewaffneten Friedensmission immer auch mit einem friedenspolitischen zivilen Konzept zu versehen sein müsste. Auf diese Weise wäre jedwede militärische Operation in eine notwendigerweise zivile Perspektive eingebunden und an ihr zu messen. Das erklärte Ziel ziviler Konfliktprävention könne durch Einbeziehung und Ausbau der vorgesehenen Kompetenzen (Aktionsplan zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung, Ressortkreis, Bundestagsunterausschuss) bestärkt werden. Konsequenter plädiert die Kammer für eine Änderung des Verfahrens zur Mandatierung von Einsätzen durch den Bundestag. Es liege nahe, „den militärischen Teil in eine umfassende Mandatierung einzubinden, in der die zivilen friedenspolitischen Ziele und Maßnahmen konkretisiert werden“.¹⁰⁶

Die Kammer spießt auch ein weiteres prekäres Thema auf, die amerikanische „Allgemeine Strategie der Aufstandsbekämpfung (counter insurgency/COIN)“. Einerseits wolle diese Strategie durch ein

105 Januar 2014.

106 Auch Ulf von Krause, Generalleutnant a.D., plädiert für ein umfassendes zivil-militärisches Mandat; in: Die Lehren aus dem Afghanistan-Einsatz, Vorgänge 1/2014, 36, 44.

breites zivil-militärisches Handlungsspektrum „die Loyalität der Zivilbevölkerung gewinnen und die Aufständischen isolieren“. Andererseits werde verstärkt auf „verdeckte Operationen“ durch Spezialeinheiten, die gezielte Tötung Aufständischer und Terrorismusverdächtiger und Angriffe mit Kampfdrohnen gesetzt. Dabei wird auch die Tötung von Osama bin Laden am 1.5.2011 durch ein Kommando amerikanischer Navy Seals auf pakistanischem Territorium angesprochen: „Ob die Absicht bestand, ihn gefangen zu nehmen und einem rechtsstaatlichen Verfahren zuzuführen, ist zumindest zweifelhaft.“ Auch zu diesem Thema gab es widerstreitende Positionen: Die eine hält den Einsatz von Kampfdrohnen mit dem humanitären Völkerrecht nicht für vereinbar. Die andere Position bestreite, dass es eine „institutionalisierte Praxis des gezielten Tötens nichtstaatlicher Gewaltakteure, die nicht unmittelbar an Feindseligkeiten teilnehmen“, gibt. Es wird auf die völkerrechtliche Diskussion zum Kombattantenstatus verwiesen.

Die Friedensdenkschrift der EKD und das Plädoyer der Kammer für eine Erweiterung des Parlamentsvorbehalts treffen auf eine öffentliche Diskussion, die bei näherer Betrachtung keineswegs aus einem Guss ist. Einerseits plädieren Bundespräsident Gauck und die neue Bundesverteidigungsministerin von der Leyen dafür, dass Deutschland wieder mehr militärische Verantwortung übernehmen müsse. Man will sich offenbar von dem Akzent distanzieren, den Bundesaußenminister Westerwelle und Verteidigungsminister de Maizière mit der Abstinenz beim internationalen Libyen-Einsatz setzten. Konsequenter hat de Maizière bei seiner Verabschiedung deutsche Eigenständigkeit auch gegenüber den Bündnispartnern Frankreich und England reklamiert. Auch Bundesaußenminister Steinmeier lässt aufhorchen, wenn er in die Vorbereitung der Mandatierung von Auslandseinsätzen auch den neuen Entwicklungshilfeminister Gerd Müller einbinden will¹⁰⁷, der schon mit seinen ersten öffentlichen Bemerkungen großes Problembewusstsein und den Willen zum Eingreifen unter Einbindung der Vereinten Nationen äußerte. Daher könnte eine Änderung des Parlamentsbeteiligungsgesetzes, noch in dieser Legislaturperiode, die die zivilen Ziele einer Konfliktschlichtung zum Sicherungsobjekt für einen Militäreinsatz macht, ein Schritt zu einem demokratischen Frieden sein.

4.Folgerungen für den Parlamentsvorbehalt

Dieser Befund muss Folgen für den Parlamentsvorbehalt haben. Denn der Parlamentsvorbehalt bezieht hier seine Rechtfertigung daraus, dass die konkrete Aufgabe, um die es hier geht, zum Zeitpunkt der Zustimmung Deutschlands zur Charta der Vereinten Nationen noch nicht denkbar war. Deutschland gliedert sich mit der Afghanistan-Mission vielmehr erstmals ein in einen umfassenden Auftrag der Vereinten Nationen als System kollektiver Sicherheit mit einem sehr weitreichenden und vor allem mit zivilen Mitteln arbeitenden Auftrag. In einem solchen Fall stellt sich auch die Frage nach der Reichweite der ursprünglichen parlamentarischen Zustimmung neu.¹⁰⁸

Allerdings hätte sich der Bundestag eigentlich schon zum Zeitpunkt des ersten Mandats vom 22.12.2001 damit befassen müssen, zumal die damalige Begründung war, dass die Beteiligung bewaffneter deutscher Streitkräfte ein wesentlicher Beitrag Deutschlands zur Implementierung des auf dem Petersberg in Gang gesetzten nationalen Versöhnungsprozesses in Afghanistan sei.¹⁰⁹ Allerdings war damals noch nicht erkennbar, ob und mit welchen Instrumenten der Erfolg der deutschen Beiträge

¹⁰⁷ Badische Zeitung v. 11.02.2014; vgl. auch SZ v. 30.01.2014.

¹⁰⁸ BVerfGE 118, 244, 260 m. w. N. aus der ständigen Rechtsprechung.

¹⁰⁹ BVerfGE 118, 244, 246.

zu diesem Versöhnungsprozess gewährleistet werden könne. Hinzu kommt, dass dem Bundestag – und der Bundesregierung – die Erfahrung mit einem solchen umfassenden und neuartigen Mandat fehlte. Heute hat sich die Lage geändert: Die Frage, ob der Bundestag die weitere Präsenz deutscher Truppen in Afghanistan verantworten kann und will, hängt in erster Linie davon ab, ob der intendierte Versöhnungsprozess auch tatsächlich vorankommt; mit anderen Worten: die Beschlussfassung hängt von einer Bilanz über alle Elemente des Mandates ab. Geht man davon aus, dass der „Krieg gegen die Taliban“ nicht zu gewinnen ist, entscheiden über den Erfolg der Mission die zivilen Elemente. Deren Ausstattung und ggf. Aufstockung kann nur der Bundestag verantworten.

Das bedeutet für das Procedere: Der Bundestag muss die Bundesregierung beauftragen, ihm zunächst einen eigenen umfassenden, also die militärischen und die zivilen Elemente umfassenden, Lagebericht mit eigener Bewertung zu geben. Der Bundestag muss dann eigenständig darüber entscheiden, wie er die Weichen stellen will. Gerade der von der Bundesregierung intendierte Ausbau des zivilen Engagements greift mit der dafür erforderlichen Aufstockung der finanziellen Mittel in die Budgethoheit des Parlaments ein. Ob und in welchem Umfang sodann der militärische Teil fortgesetzt wird, hängt von der Prognose über den Erfolg des zivilen Teils ab. Das bedeutet auch, dass der Beschluss über die Fortsetzung der militärischen Mission auf allenfalls sechs Monate befristet werden darf.

VIII. Die Parlamentsbeteiligung nach dem ParlBG¹¹⁰

1. Der Ablauf der Parlamentsbeteiligung

Der Faktenstoff und die rechtliche Beurteilung werden bestimmt durch den Antrag der Bundesregierung an den Bundestag auf Zustimmung zum Einsatz der Streitkräfte nach § 3 ParlBG. Abs. 2 enthält Vorgaben für den Antrag der Bundesregierung insbesondere über

- den Einsatzauftrag,
- das Einsatzgebiet,
- die rechtlichen Grundlagen des Einsatzes,
- die Höchstzahl der einzusetzenden Soldatinnen und Soldaten,
- die Fähigkeiten der einzusetzenden Streitkräfte,
- die geplante Dauer des Einsatzes,
- die voraussichtlichen Kosten und die Finanzierung.

Das Gesetz trat erst lange nach den Einsätzen in Jugoslawien (1999) und Afghanistan (ab 2001) in Kraft. Mit dem Gesetz hat sich insbesondere Wiefelspütz in seiner Dissertation „Das Parlamentsheer“¹¹¹ befasst. Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestags (WD) haben sich in einer Ausarbeitung „Informationspflichten nach dem Parlamentsbeteiligungsgesetz“ von 2007 auch auf dieses Buch gestützt. Der WD schreibt:

„Der Bundestag ist nur dann in der Lage, eine verantwortungsvolle Entscheidung zu treffen, wenn er alle wesentlichen Elemente eines neuen Einsatzes überblicken kann. Der Antrag auf konstruktive Zustimmung des Parlaments muss deshalb den Gesamtcharakter sowie den Anlass und die Struktur des Einsatzes erkennen lassen. [...] Die insgesamt aufgeführten Angaben sollen dann eine umfassende Informationsbasis für die parlamentarische Entscheidung sicherstellen.“

110 vom 16. März 2005; BGBl I 775.

111 2005.

Wiefelspütz kritisiert, dass die Antragspraxis der Bundesregierung eine Tendenz zur Beschränkung auf lediglich Mindestangaben beinhalte¹¹².

Andererseits teilt er mit, dass das Parlament selbst alle zu Gebote stehenden Informationen heranziehen muss, um sich ein umfassendes Bild über den Einsatz machen zu können¹¹³. In der Tat kann der Bundestag sich in umfassender Weise über Fakten und rechtliche Beurteilungen informieren und die Abgeordneten sind in der Regel auch der Überzeugung, dass sie ihre Möglichkeiten ausschöpfen. Dennoch stellt sich die Frage, ob das in der Vergangenheit wirklich so war.

2. Der Krieg gegen Jugoslawien und der Afghanistan-Krieg nach 9/11

Beide Bundestagsbeschlüsse weisen, wie gezeigt, schwere Mängel auf. Der Beschluss zur Beteiligung am Krieg gegen Jugoslawien ließ die zu gleicher Zeit beschlossene OSZE-Mission völlig aus dem Blick. Die Faktenschilderung in der Regierungsvorlage war daher unzureichend. Außerdem stimmte die völkerrechtliche Analyse nicht. Der Bundestag wurde in die Irre geführt und hat auf einer völlig unzureichenden Grundlage entschieden. Das ist in diesem Buch im Einzelnen dargestellt worden.

Auch die Beschlüsse zur Beteiligung an den beiden Missionen in Afghanistan – OEF und ISAF – waren völlig unzureichend. Es wurde jegliche Reflexion darüber unterlassen, welches Ziel die Einsätze eigentlich hätten. Der „Krieg gegen den Terrorismus“ auf Basis der OEF-Mission entbehrte einer zureichenden völkerrechtlichen Basis. Das Bundesverfassungsgericht hat festgestellt, dass sich OEF zwar auf das Selbstverteidigungsrecht des Art. 51 VN-Charta „berufe“. Es ist jedoch zweifelhaft, ob es überhaupt jemals bestanden hat. Denn ein bewaffneter Angriff auf die USA hatte nicht stattgefunden. Jedenfalls war das Selbstverteidigungsrecht erloschen, nachdem der Sicherheitsrat entschieden hatte, die Terroristen müssten mit rechtsstaatlichen Methoden verfolgt werden; er wolle mit dem Fall befasst bleiben.

Die ISAF-Mission hat zwar eine ausreichende völkerrechtliche Grundlage, weil sie auf der Basis von fortgesetzten Sicherheitsrat-Beschlüssen durchgeführt wird, an denen sich die Parlamentsbeschlüsse orientieren. Aber die zivilen Ziele, die die Staaten nach den Petersberg-Beschlüssen verfolgt haben, sind nie wirklich definiert und vor allem finanziell und logistisch ausgestattet worden. Die Mission musste im Desaster enden.

Beide Missionen sind daher klare Belege dafür, dass der Parlamentsvorbehalt in der derzeitigen Konstruktion nicht geeignet ist, an der internationalen Schlichtung von Konflikten auf Basis der Charta der Vereinten Nationen und des Lissabon-Vertrages der EU mitzuwirken. Er muss erweitert werden.

3. Vorschlag

Das Parlamentsbeteiligungsgesetz sollte wie folgt ergänzt werden:

§ 3 Abs. 2 wird wie folgt formuliert:

„Der Antrag der Bundesregierung enthält Angaben insbesondere über den Anlass des Einsatzes im Konfliktgebiet,

112 A.a.O. 456 f.

113 A.a.O. 467 ff.

das Ergebnis der Prüfung, ob, in welchem Umfang und mit welchem Ergebnis Bemühungen einer zivilen Konfliktregelung Erfolg hatten,
die Darstellung der Elemente einer umfassenden Konfliktregelung mit Festlegung des deutschen Beitrags; unter strikter Achtung des Friedensgebots des Grundgesetzes,
die Aufgaben der Bundeswehr bei der Herstellung sicherer Verhältnisse und der Absicherung der Konfliktregelung,
das Einsatzgebiet,
die völker- und bundesrechtlichen Grundlagen des Einsatzes,
...“

Der Deutsche Bundestag würde so zum Instrument „demokratischen Friedens“. Die Volksvertretung würde in einem umfassenden Sinne über die Möglichkeiten einer zivilen Konfliktschlichtung und die Beteiligung der Bundeswehr an ihrer Absicherung entscheiden. Umfassende Friedenssicherung wäre damit parlamentarische Aufgabe. Deutschland befände sich im Einklang mit den Zielen des Lissabon-Vertrages, wie sie das Bundesverfassungsgericht formuliert hat, und mit dem Friedensgebot des Grundgesetzes.

IX. Ergebnis

6. Das Friedensgebot des Grundgesetzes, zu finden vor allem in der Präambel und in den Artikeln 1 Abs. 2, 24 Abs. 2, 25 und 26, verlangt einen überobligatorischen Beitrag der Bundesrepublik im Rahmen aktiver Friedenspolitik. Es fordert die verantwortlichen Staatsorgane zur aktiven Mitwirkung bei der Bewältigung internationaler Probleme auf. Es ist unerträglich, dass für diese Aufgabe lediglich ein verschwindend geringer Teil der Mittel zur Verfügung steht, wie wir sie für das Militär aufwenden.

7. Deutschland hatte das Militär bis zum Ende des Ost-West-Konflikts ausschließlich für die Aufgabe der Landesverteidigung gemäß Art. 87a GG vorgehalten. Durch dessen Wegfall traten andere – und für Deutschland neue – Aufgaben auf, die sich aus der Integration in „Systeme kollektiver Sicherheit“ wie der VN oder der OSZE ergaben. Deutschland darf an solchen Missionen mit dem Militär teilnehmen, wie das Bundesverfassungsgericht im Out-of-area-Urteil klargestellt hat.

8. Sehr fragwürdig war es allerdings, wenn das Bundesverfassungsgericht auch die NATO als „System kollektiver Sicherheit“ ansah. Denn die NATO ist nach Wortlaut und System ihres Vertrages Verteidigungsbündnis. In der Völkerrechtswirklichkeit hat sich allerdings ein anderer politischer Wille herauskristallisiert, nach dem die NATO der Friedenssicherung diene und deshalb als verlängerter militärischer Arm der VN auch für Friedensmissionen eingesetzt werden könne und dafür „Krisenreaktionskräfte“ bereitstellt. Das war und ist verfassungswidrig.

9. Die VN haben im Laufe der Jahre mit den „peace-keeping-operations“ einen neuen Typus von Friedensmissionen entwickelt, der militärischer, aber in großem Umfang auch ziviler, Kräfte bedarf; diese zivilen Kräfte beschäftigen die VN teilweise unmittelbar, teilweise bedienen sie sich bereit gestellter Kontingente der Mitgliedstaaten, so auch Deutschlands.

10. Auch die Europäische Union will sich auf Basis des Lissabonner Vertrages weltweit als Friedensstifter betätigen. Es gibt also eine neue europäische Friedensordnung, die wegen Art. 59 Abs. 2 und 24 Abs. 2 GG auch die Verfassungsordnung der Bundesrepublik beeinflusst, so wie sich das Grundgesetz mittelbar der europäischen Union bedient, um sein Friedensgebot umzusetzen. Das Bundesverfassungsgericht hat sich in seiner Analyse des Lissabon-Vertrags dazu bekannt, dass das Grundgesetz die Friedenswahrung als überragendes politisches Ziel der Bundesrepublik festgeschrieben habe. Das Grundgesetz wolle eine europäische Integration und eine internationale Friedensordnung: Es gelte deshalb nicht nur der Grundsatz der Völkerrechts-, sondern auch der Grundsatz der Europarechtsfreundlichkeit.

11. Das Bundesverfassungsgericht hatte den Parlamentsvorbehalt für die militärische Beteiligung Deutschlands an Friedensmissionen auf die historische Rolle des Militärs als „Parlamentsheer“ gestützt. Das „Parlamentsheer“ diene aber historisch der Landesverteidigung. Der Landesverteidigung in diesem historischen Sinne bedarf es nicht mehr. An ihre Stelle sind die Friedensmissionen getreten, die nunmehr dem Friedensgebot des Grundgesetzes erstmals zu einer wirkkraftigen Bedeutung verhelfen. Das hat Folgendes für den Parlamentsvorbehalt: Der Bundestag muss gerade über diejenigen Missionsteile, mit denen das Friedensgebot des Grundgesetzes und die neue europäische Friedensordnung umgesetzt werden, mit konstitutiver Wirkung befinden.

12. Der Parlamentsvorbehalt bekommt damit seinen eigentlichen Rang: Im Vordergrund der politischen Willensbildung steht nämlich die Frage, ob und mit welchen Mitteln Deutschland in fremden Staaten Friedenssicherung betreibt. Dabei haben die zivilen Elemente, die allein eine nachhaltige Konfliktbewältigung versprechen, ausschlaggebende Bedeutung, vor allem Rechtsstaatsmissionen. Von der Prognose über ihren Erfolg hängt ab, ob der Einsatz deutscher Soldaten, die hier im Auftrag des Staates ihr Leben riskieren, verantwortet werden kann und wie er zu gestalten ist. Deswegen muss die Rolle der Bundeswehr zur Sicherung der zivilen Konfliktschlichtungselemente, voran die Herbeiführung sicherer Verhältnisse, im Wege „vernetzter Sicherheit“ festgelegt werden.

13. Bestrebungen, den nationalen Parlamentsvorbehalt aufzuweichen und Vorratsbeschlüsse zuzulassen, die auf Beschlussfassungen auf EU- oder gar NATO-Ebene zurückgreifen, kollidieren mit der friedensrechtlichen Fundierung des Parlamentsvorbehalts. Gerade in Fragen von Krieg und Frieden und der nationalen Beteiligung an internationalen Konfliktlösungsverfahren muss der nationale Souverän entscheiden. Denn er muss die Fakten erheben und bewerten und kann sich nicht auf anderswo gefundene Ergebnisse abstützen, die – wie die Erfahrung zeigt – häufig einseitig und interessenorientiert fallen.

| 14.

|