

Aus dem Bereich der Vereinten Nationen

Berichte · Nachrichten · Meinungen

Politik und Sicherheit

UN-Militäraktionen: Urteil des Bundesverfassungsgerichts – Einsatz deutscher Streitkräfte zur Umsetzung von Beschlüssen des Sicherheitsrats zulässig – Vorherige Zustimmung des Bundestages erforderlich (20)

(Vgl. auch Volker Löwe, Unendliche Geschichte, notwendiger Streit. Die Auseinandersetzung um deutsche ›Blauhelme‹, VN 1/1994 S. 1 ff.)

Einen zumindest vorläufigen Abschluß hat in diesem Sommer in der Bundesrepublik Deutschland ein langjähriger politischer Streit durch eine Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts in Karlsruhe gefunden. Gleichzeitig hat sich auch die deutsche öffentliche Meinung in der Frage der Beteiligung deutscher Soldaten an Einsätzen der Vereinten Nationen schnell gewandelt. Vor zehn Jahren, auf dem Höhepunkt der Nachrüstungsdebatte, hätte wahrscheinlich bereits der Gedanke, Bundeswehreinheiten nach Afrika oder Asien zu entsenden, Proteststürme entfacht. Und noch zu Beginn des Jahres 1994 konnte es vielen Beobachtern als gesichert erscheinen, daß das »offensichtlich geringe Maß an überparteilicher Kompromißbereitschaft« kaum die Hoffnung aufkommen lasse, »daß in dieser Frage in absehbarer Zeit eine Einigung erzielt werden kann« (so Volker Löwe in dieser Zeitschrift). Im Juli 1994 stimmte der Deutsche Bundestag dann jedoch mit überwältigender Mehrheit in namentlicher Abstimmung – mit 421 gegen 48 Stimmen bei 16 Enthaltungen – der vollen Mitwirkung von Bundeswehreinheiten an der notfalls gewaltsamen Durchsetzung des von Sicherheitsrat in seinen Resolutionen 713(1991) und 757(1992) verhängten Waffen- und Wirtschaftsembargos gegen die Föderative Republik Jugoslawien (Serbien und Montenegro) in der Adria sowie des in Resolution 781(1992) ausgesprochenen Flugverbots über Bosnien-Herzegowina zu.

Positive Aufnahme des Urteils

Der Entscheidung des Bundestages vorausgegangen war am 12. Juli 1994 der Erlaß des Urteils des Bundesverfassungsgerichts zur Verfassungsmäßigkeit von Bundeswehreinheiten im Jugoslawien-Konflikt und in Somalia (Text in: Europäische Grundrechte-Zeitschrift, Heft 11–12/1994, S. 281 ff.; Neue Juristische Wochenschrift, 1994, S. 2207 ff.). Danach erlaubt das Grundgesetz eine Teilnahme der Bundeswehr an UN-Aktionen unter der Voraussetzung, daß der Bundestag dem Einsatz zugestimmt hat.

Die Entscheidung ist in der Presse nahezu einhellig begrüßt worden. Nicht nur Vertreter der Regierungsparteien CDU/CSU und F.D.P., sondern auch solche der oppositionellen SPD, welche die Erhebung der Verfassungsklage veran-

laßt hatte, äußerten grundsätzliche Zustimmung. Selbst die Abgeordneten der eher pazifistisch eingestellten Partei Bündnis 90/Die Grünen argumentierten sofort auf der Grundlage des Urteils und wandten sich auf der Sondersitzung des Parlaments am 22. Juli nur gegen die Erteilung von »Blankoschecks«. Von den im Bundestag vertretenen Parteien hat nur die postkommunistische PDS das Urteil offen als friedenspolitische »Niederlage« empfunden und abgelehnt.

Über die Gründe für den öffentlichen Meinungswandel kann man vielschichtige Betrachtungen anstellen. Es spricht jedoch viel dafür, daß das fast zweijährige Verfahren vor dem Verfassungsgericht hierbei eine wichtige katalytische Funktion besessen hat. Insbesondere die im Frühjahr 1993 ergangenen Beschlüsse des Gerichts, keine einstweiligen Anordnungen gegen die Mitwirkung deutscher Soldaten an der Aufklärung des Luftraumes über Bosnien-Herzegowina mit AWACS-Maschinen der NATO oder gegen die Entsendung eines Kontingents der Bundeswehr nach Somalia zu erlassen, haben hierbei eine wichtige Rolle gespielt. Bereits mit der im damaligen Somalia-Beschluß verlangten parlamentarischen Zustimmung deutete sich die Grundstruktur des endgültigen Urteils an. Die Akzeptanz gerade dieses Beschlusses mag die Richter ermutigt haben, den darin eingeschlagenen Weg fortzusetzen.

Gegenstand und Entscheidungsgrundlage des Verfassungsstreits

Gegenstand des von der Bundestagsfraktion der SPD eingeleiteten Organstreitverfahrens war im wesentlichen die Frage, ob die Bundesregierung Rechte des Deutschen Bundestages dadurch verletzt hat, daß sie die Teilnahme deutscher Streitkräfte an militärischen Einsätzen zur Umsetzung bestimmter Beschlüsse des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen angeordnet hat. Hierbei handelte es sich einmal um die Entsendung eines Schiffes und einiger Flugzeuge zur Teilnahme an einer Überwachungsaktion von NATO und WEU in der Adria; weiter um die Mitwirkung deutscher Soldaten in einer integrierten NATO-Einheit, welche mit AWACS-Fernaufklärern an der Durchsetzung des Flugverbots über Bosnien-Herzegowina mitwirkte, und schließlich um die Entsendung eines Truppenkontingents zur Teilnahme an der UN-Friedensmission UNOSOM II nach Somalia. Obwohl das Organstreitverfahren strenggenommen nur eine eingeschränkte Prüfung der dadurch aufgeworfenen materiellrechtlichen Fragen zuläßt, führte das Gericht eine fast vollständige verfassungsrechtliche Prüfung der damit im Zusammenhang stehenden Fragen durch.

Die meistdiskutierte Frage hat das Gericht einstimmig und klar beantwortet. Ihr sind nur we-

nige Sätze gewidmet. Artikel 87 a Absatz 2 des Grundgesetzes (GG) legt fest, daß die Streitkräfte außer zur Verteidigung nur eingesetzt werden dürfen, »soweit dieses Grundgesetz es ausdrücklich zuläßt«. Art. 24 Abs. 2 GG ermächtigt den Bund zwar, einem System gegenseitiger kollektiver Sicherheit beizutreten, spricht aber nicht ausdrücklich von Streitkräfteeinsätzen. Das Gericht hat jedoch nicht den bloßen Wortlaut des Art. 87 a Abs. 2 GG maßgebend sein lassen. Dessen scheinbare Eindeutigkeit hatte in den vorangegangenen Auseinandersetzungen zwar erhebliche Suggestivwirkung entfaltet. Das Gericht zeigt jedoch, daß Art. 87 a GG, als die Vorschrift 1968 in das Grundgesetz aufgenommen wurde, den seit 1949 in Kraft befindlichen Art. 24 Abs. 2 GG nicht einschränken sollte. Die Urteilsbegründung wäre für kritische ausländische Leser noch überzeugender ausgefallen, wenn das Gericht die auf den Einsatz der Bundeswehr im Innern fixierte Sicht des Verfassungsgebers von 1968 noch stärker herausgestellt hätte. Doch damit hätte es sich der Position genähert, welche Einsätze der Bundeswehr im Ausland überhaupt nicht von Art. 87 a GG geregelt sieht. Diese weitergehende Frage hat das Gericht aber ausdrücklich offengelassen.

Grundlage der Entscheidung ist Art. 24 Abs. 2 GG. Diese Vorschrift gestattet dem Bund die Einordnung in ein System gegenseitiger kollektiver Sicherheit. Ein solches System setze bei seinen Mitgliedstaaten typischerweise die Bereitschaft zur Leistung militärischer Beiträge voraus. Deshalb kommt es nicht darauf an, daß sich die Mitgliedstaaten keinen strikten Rechtspflichten zum Truppeneinsatz unterwerfen, daß manche sogar einen stillschweigenden Sonderstatus genießen. Letztlich ist es für das Gericht entscheidend, daß ein kollektives Sicherheitssystem auf der prinzipiellen Bereitschaft wenigstens seiner wichtigsten Mitglieder zur Leistung militärischer Beiträge aufbaut und ohne diese nicht funktionieren kann. Es hätte somit schon klarer Anhaltspunkte bedurft, um die allgemein gehaltene Ermächtigung des Art. 24 Abs. 2 GG, einem solchen System beizutreten, im entscheidenden Punkt einschränkend auslegen zu können.

NATO und WEU

Die Urteilsbegründung weist über die der Entscheidung zugrundeliegenden Fallkonstellationen weit hinaus. Dies zeigt sich am deutlichsten bei der Erörterung der Frage, ob auch NATO und WEU als kollektive Sicherheitssysteme im Sinne des Art. 24 Abs. 2 GG gelten könnten. Das Gericht entschied, daß dies grundsätzlich auch für derartige Verteidigungsbündnisse zuträfe. Damit nimmt es zu einer alten Streitfrage Stellung und schließt sich der hierzu vertretenen Mindermeinung an, wonach ein System gegenseitiger kollektiver Sicherheit

nicht die Einbeziehung potentieller Gegner voraussetze. Es genüge vielmehr die Vereinbarung eines »friedenssichernden Regelwerks und der Aufbau einer Organisation« nach dem Muster des NATO-Vertrages.

Die Richter haben im materiellen Teil der Urteilsbegründung nur eine Meinungsverschiedenheit offen ausgetragen. Diese betrifft eine Rechtsfrage, welche mit dem Problem der Verfassungsmäßigkeit von Streitkräfteeinsätzen nur indirekt zu tun hat. Dennoch drängt sich der Eindruck auf, daß eine Entsprechung zur politischen Auseinandersetzung, wenn irgendwo, an dieser Stelle der Urteilsbegründung zu finden ist. Geprüft werden mußte, ob es sich bei den unterschiedlichen Beschlüssen beziehungsweise Erklärungen der Ministerräte von NATO und WEU zum Wandlungsprozeß beider Organisationen sowie zu deren Verwendung bei der Umsetzung von UN-Beschlüssen um zustimmungspflichtige »politische Verträge« im Sinne des Art. 59 Abs. 2 Satz 1 GG gehandelt hatte. Wie das Gericht, insofern noch einstimmig, betont, kam eine Verletzung der Rechte des Bundestages nur unter diesem begrenzten Gesichtspunkt in Betracht. Die Frage nach der Rechtsnatur dieser Beschlüsse respektive Erklärungen ist nicht leicht zu beantworten, weil sich die fraglichen Akte jedenfalls auf den ersten Blick im Grenzbereich zwischen politischer Absichtserklärung, konkretisierender Vertragsauslegung und selbständiger Vertrags-erweiterung bewegen. Nach Auffassung der die Entscheidung tragenden vier Richter bekunden die bisherigen Erklärungen lediglich politische Handlungsabsichten, ohne daß damit schon ein vertraglicher Bindungswille verbunden gewesen wäre. Das Votum der vier Richter, welche das Urteil nicht tragen, erkennt in den Erklärungen »eine dynamische und rechtlich nicht eindeutig als Vertrag zu qualifizierende Erweiterung des ursprünglichen Konzepts des NATO- und Brüsseler Vertrags (WEU)«. Die Nichtbefassung des Parlaments mit diesen In-

strumenten stellt nach Auffassung dieser Richtergruppe eine Gefährdung der Rechte des Parlaments dar, in der bereits eine Verfassungsverletzung liege.

Der Parlamentsvorbehalt

Zur Befriedungswirkung des Urteils dürfte entscheidend beitragen, daß das Gericht jeden bewaffneten Einsatz der Streitkräfte einer »konstitutiven« Zustimmung des Bundestages unterworfen hat. Die hierfür gefundene Begründung enthält erhebliche rechtsschöpferische Elemente. Im Kern ist der Begründungsweg das Spiegelbild der Erörterung zu Art. 87 a Abs. 2 GG: Zwar beschränkt das Grundgesetz die Rolle des Bundestages in Art. 115 a Abs. 1 auf »die Feststellung, daß das Bundesgebiet mit Waffengewalt angegriffen wird oder ein solcher Angriff unmittelbar droht (Verteidigungsfall)«. Durch diese im Jahr 1968 erlassene Vorschrift hätte aber nicht das in der Vorgängervorschrift des Art. 59 a GG alter Fassung enthaltene Grundprinzip einer parlamentarischen Zustimmungspflicht »für alle damals als möglich angesehenen« Streitkräfteeinsätze beseitigt werden sollen. Dieses Grundprinzip sei auch anwendbar auf alle Einsatzmöglichkeiten, welche sich im Rahmen des Art. 24 Abs. 2 GG eröffneten. Gegenstand des Parlamentsvorbehalts sind alle Einsätze bewaffneter Streitkräfte, und zwar unabhängig davon, ob sie der Verteidigung des Bundesgebietes, der Verteidigung eines Bündnispartners oder sonstigen Zwecken im Rahmen eines kollektiven Sicherheitssystems dienen. Hierunter fallen nicht etwa nur Kampfeinsätze, sondern auch solche, bei denen die Verwendung der mitgeführten Waffen unwahrscheinlich ist. Nur »Hilfeleistungen im Ausland«, bei denen die Soldaten »nicht in bewaffnete Unternehmungen einbezogen sind«, erfordern keine parlamentarische Zustimmung. Damit ist der Kreis der zustimmungspflichtigen Einsätze er-

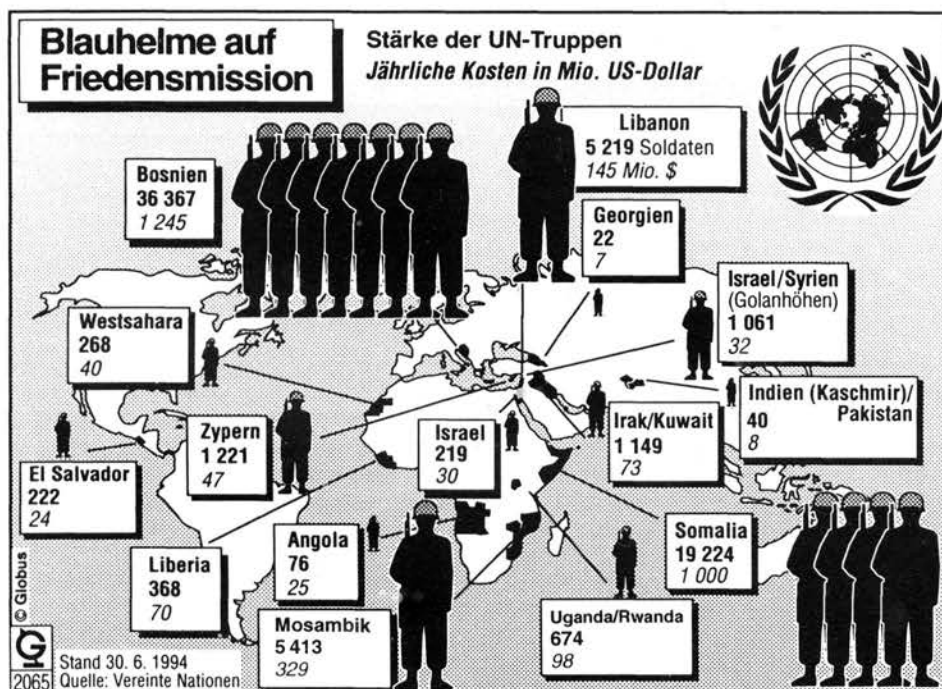
heblich weiter gezogen als es etwa der US-Kongreß in der »War Powers Resolution« für sich beansprucht hat. Diese ist nämlich nur anwendbar, wenn der Präsident die Streitkräfte in akute Kampfsituationen schickt oder in Situationen, die eine alsbaldige Verwicklung in Kampfhandlungen erwarten lassen. Ein Einsatz der Bundeswehr wie derjenige in Somalia überschreitet also nicht die Schwelle der »War Powers Resolution«, fällt aber schon eindeutig in den Bereich des deutschen Parlamentsvorbehalts.

Über die grundsätzliche Feststellung des Parlamentsvorbehalts hinaus hat das Gericht auch noch bestimmte Mindestanforderungen formuliert, denen das parlamentarische Verfahren genügen muß. Die Zustimmung des Bundestages muß grundsätzlich im voraus erteilt werden. Nur bei »Gefahr im Verzug«, wenn eine Befassung des Bundestages wegen der Eilbedürftigkeit also nicht mehr möglich ist, darf die Bundesregierung die Einsatzentscheidung allein treffen. In diesem Fall muß sie den Bundestag dann aber »umgehend mit dem so beschlossenen Einsatz befassen« und muß die Streitkräfte zurückrufen, wenn dieser es verlangt. Das Gericht betont aber auch, daß der Zustimmungsvorbehalt dem Bundestag keine Initiativbefugnis verleiht. Es gebe nämlich auch einen Eigenbereich exekutiver Handlungsbefugnis, »insbesondere hinsichtlich der Entscheidung über die Modalitäten, den Umfang und die Dauer der Einsätze« sowie »die notwendige Koordination in und mit Organen internationaler Organisationen«. Jenseits dieser Mindestanforderungen könne der Gesetzgeber »die Form und das Ausmaß der parlamentarischen Mitwirkung näher ausgestalten«.

Legitimation durch Verfahren

Das Urteil klärt viele Rechtsfragen. Nicht erstaunlich ist, daß in der anschließenden ersten Diskussion aber auch Unklarheiten ausgemacht oder behauptet wurden. So wurde insbesondere von sozialdemokratischer Seite die These aufgestellt, die Entscheidung decke eine Mitwirkung der Bundeswehr an Aktionen wie dem Zweiten Golfkrieg nicht, weil dieser nicht unter einem UN-Oberbefehl geführt worden sei. Wie diese und andere Fragen auch immer rechtsdogmatisch zu bewerten sein mögen, die grundsätzlich positive öffentliche Aufnahme der verfassungsgerichtlichen Entscheidung ist jedenfalls ein eindrucksvolles Beispiel für eine »Legitimation durch Verfahren«. Gerade die charakteristische Vermischung von rechtlichen und politischen Argumenten in der zuvor geführten öffentlichen Diskussion hat es den politischen Parteien für die Dauer des gerichtlichen Verfahrens ermöglicht, bis zum Erlaß der Entscheidung auf Zeit zu spielen und eine klare Festlegung zu vermeiden. Nach deren Erlaß konnten alle Kontrahenten eine neue (verfassungs-)politische Position einnehmen, ohne das Gesicht zu verlieren.

Aus dieser Erfahrung darf allerdings nicht der Schluß gezogen werden, verfassungsgerichtliche Verfahren sollten generell dazu beitragen, außen- und sicherheitspolitische Streitfragen einem innenpolitischen Konsens zuzuführen. Die Gerichte anderer Staaten, insbesondere diejeni-



gen Japans und der Vereinigten Staaten, können sich aus guten Gründen vor ihrer möglichen Überforderung durch solche Streitfragen schützen. Nur wenn sich das Bundesverfassungsgericht der damit verbundenen Gefahr bewußt bleibt, kann es vermeiden, zum Opfer seines eigenen Erfolges zu werden.

Georg Nolte □

Wirtschaft und Entwicklung

Bevölkerung und Entwicklung: Gleichrangigkeit der Themen in Kairo anerkannt – Stärkung der Rechte der Frau – Finanzierungsprobleme – Wörter, Begriffe und das Scheitern der Übersetzer (21)

(Dieser Beitrag knüpft an den Bericht in VN 6/1984 S. 203 f. über die Internationale Bevölkerungskonferenz in Mexiko-Stadt an.)

Die Internationale Konferenz über Bevölkerung und Entwicklung (International Conference on Population and Development, ICPD) in Kairo vom 5. bis 13. September 1994 unterschied sich von ihren beiden Vorgängerinnen, der ›Weltbevölkerungskonferenz‹ in Bukarest 1974 und der ›Internationalen Bevölkerungskonferenz‹ in Mexiko-Stadt 1984 durch das Mandat, die »Wechselbeziehungen zwischen Bevölkerung, nachhaltigem Wirtschaftswachstum und nachhaltiger Entwicklung sowie die Fortschritte in der Erziehung, dem wirtschaftlichen Status und dem »empowerment« der Frauen zu betrachten«. Die Präambel des von den 180 Regierungsdelegationen im Konsens (mit einzelnen Vorbehalten) beschlossenen ›Aktionsprogramms‹ (UN Doc. A/CONF.171/13) unterstreicht, die Aufnahme des Themas Entwicklung spiegele das wachsende Bewußtsein wider, Bevölkerung, Armut, Produktions- und Verbrauchsmuster und andere Bedrohungen der Umwelt seien so eng miteinander verbunden, daß keiner dieser Bereiche isoliert gesehen werden könne.

An anderer Stelle des 16 Kapitel umfassenden Aktionsprogramms heißt es: »Das Ziel ist es, für alle Menschen die Lebensqualität zu steigern durch angemessene Bevölkerungs- und Entwicklungspolitik und Programme, die darauf gerichtet sind, die Beseitigung der Armut zu erreichen sowie nachhaltiges Wirtschaftswachstum im Kontext nachhaltiger Entwicklung und nachhaltige Muster von Verbrauch und Produktion, Entwicklung menschlicher Ressourcen und die Garantie aller Menschenrechte einschließlich des Rechts auf Entwicklung als einem universalen und unabdingbaren Recht und einem integralen Teil grundlegender Menschenrechte.«

I. Empowerment – Machtzuwachs, Stärkung, Aufwertung der Position der Frauen in der Gesellschaft ist ein neuer Begriff angelsächsischer Prägung, jahrelang von weltweit aktiven Frauen-Netzwerken auch im Süden propagiert, vielleicht das einprägsamste Signal aus Kairo. Die französischen, russischen und chinesischen Über-

setzer hatten damit die allergrößten Schwierigkeiten.

Die eigentlichen Verhandlungen über etwa neun Zehntel des Aktionsprogramms hatten auf drei Vorbereitungskonferenzen, zuletzt in New York im April 1994, stattgefunden. Nachhaltige Entwicklung war dabei inhaltlich ebensowenig wie in Kairo wirklicher Diskussionsgegenstand, auch nicht während der Konferenz, die – anders als die Berichterstattung der Medien vermuten ließ – keineswegs allein durch eine interkulturelle Diskussion über Werte (etwa der Familie) oder sexuellethische Fragen (zum Beispiel Abtreibung) bestimmt war. Für die sozio-ökonomischen Dimensionen des Entwicklungsthemas liefert das Aktionsprogramm zwar viele Bezugspunkte und Definitionen, aber nur wenige politische Impulse, zumal die ›Gruppe der 77‹ kaum noch geschlossen auftrat, außer bei dem erfolgreichen Versuch, das von den USA mittlerweile ausdrücklich anerkannte ›Menschenrecht auf Entwicklung‹ zu bestätigen und die Forderung nach »Beseitigung der Korruption« zu streichen, während daneben »nachhaltige Demokratie und gute Regierungsführung« erhalten blieben.

Demographische Zielvorgaben, die zum Teil mit staatlichem Zwang durchgesetzt werden, traten auf dieser Konferenz zugunsten des integrierten Ansatzes einer Politik zurück, die zwar weiter eine Verringerung des Bevölkerungswachstums anstrebt, aber das Menschenrecht auf Familienplanung (Menschenrechtskonferenz in Teheran 1968) für »Paare und Individuen« (Bukarest 1974 und Mexiko-Stadt 1984) und die Befreiung der Frauen als eigenständige Ziele ansieht. Dreißig Jahre Erfahrung mit Bevölkerungs- und Familienplanungsprogrammen hätten, so berichtet die Weltbank, eindeutig bewiesen, daß beides, Entwicklung und Verhütung, populärer: Brot und Pille, notwendig sei.

II. Die Ankündigungen und Empfehlungen zur Finanzierung sind allerdings keineswegs inno-

vativ: Die jährlichen Ausgaben von jetzt 5 Mrd US-Dollar sollen im Jahre 2000 auf jährlich 17 Mrd gesteigert sein (davon 10 Mrd für Familienplanung, 5 Mrd für ›Gesundheit der Fortpflanzung‹, 1,3 Mrd für AIDS/HIV-Bekämpfung und 0,5 Mrd für Bevölkerungsforschung). Zwei Drittel davon sollen die Entwicklungsländer tragen, ein Drittel die Industrieländer. Damit wird den Entwicklungsländern mehr als das Dreifache ihrer bisherigen Anstrengungen zugemutet, ohne daß in Kairo ernsthaft über die Auswirkungen der Strukturanpassungspolitik auf Gesundheits- und Bildungswesen und über die Verschuldung debattiert worden wäre.

Die ›20-zu-20-Initiative, die auf Überlegungen des UNDP zurückgeht und eine Umwidmung von mindestens 20 vH der Staatshaushalte der Entwicklungsländer für soziale Ausgaben mit 20 vH der öffentlichen Entwicklungshilfe aus den Industrieländern ebenfalls für soziale Zwecke verknüpft (ohne diese zu erhöhen), wurde auf die Tagesordnung des ›Weltsozialgipfels‹ im März 1995 in Kopenhagen verschoben. Sie wurde als potentieller Eingriff in die nationale Souveränität zunächst abgewehrt. Ob die für die nächsten sieben Jahre versprochenen Beiträge der Vereinigten Staaten (8 Mrd Dollar), Japans (3 Mrd), Deutschlands (2 Mrd), Großbritanniens und der EU-Kommission für bevölkerungspolitische Zwecke wirklich zu zusätzlich gegeben und nicht aus anderen Bereichen abgezogen werden, wurde nicht völlig klar, denn die geringere Entwicklungshilfe etwa für Afrika wird nicht nur mit einer Vernachlässigung dieses Kontinents erklärt, sondern auch mit der Unmöglichkeit, in vielen afrikanischen Regionen gegenwärtig überhaupt sinnvolle Entwicklungsprojekte zu betreiben.

Auffällig ist jedenfalls: Die Bevölkerungsprogramme der nächsten Jahre werden bisherige Konzepte der Familienplanung fortsetzen und das neue Konzept der ›Gesundheit der Fortpflanzung‹ (reproductive health) ausbauen ohne die von der UNFPA-Exekutivdirektorin Nafis

