

Der Bundesverteidigungsminister in einem SZ-Interview

# Scholz: Das Grundgesetz erlaubt prinzipiell Einsatz der Bundeswehr in UNO-Friedenstruppen

Von Teilen der SPD verlangte Verfassungsänderung ist nicht nötig, sagt der CDU-Politiker  
Die bisherige Zurückhaltung der Bundesrepublik auf diesem Gebiet ist aber weiterhin

oberste Richtschnur

Bonn, 24. August - Bundesverteidigungsminister Rupert Scholz hat keine verfassungsrechtlichen Bedenken gegen die Beteiligung von Bundeswehrsoldaten an einer UNO-Friedenstruppe. In einem Interview der SZ sagte der Professor für Staats- und Verwaltungsrecht, daß die Rechtslage im Grunde klar sei und eine „verfassungsrechtliche Ermächtigung“, wie sie Teile der SPD fordern, nicht benötigt werde: „Das Grundgesetz steht prinzipiell nicht gegen deutsche Blauhelme.“

Von Josef Joffe

Der Verteidigungsminister betonte, daß die Debatte in der Vergangenheit zu wenig politisch geführt worden und mit verfassungsrechtlichen „Schein- oder Vorurteilen“ belastet worden sei. Die Begründung der Verfassungskonformität leitet der Mitherausgeber eines einschlägigen Grundgesetzkommentares aus der besonderen „offenen Staatlichkeit“ der Bundes-

die ein „kollektives Sicherheitssystem“ darstelle.

Für eine Beteiligung an einer UNO-Friedenstruppe liefere das Grundgesetz im Prinzip „einschlägige Ermächtigungs- oder Handlungsvoraussetzungen“. Denn der Artikel 24 Absatz 2 des Grundgesetzes besage, daß sich der Bund „einem System gegenseitiger kollektiver Sicherheit einordnen“ könne, die ein Herzstück der UNO-Charta ausmache. Auch dürfe der Bund dabei in eine Beschränkung seiner Hoheitsrechte einwilligen.

Obwohl Scholz die grundgesetzlichen Erfordernisse als gegeben ansieht, machte er die folgenden Vorbehalte: Erstens sei ein UNO-Einsatz freiwillig; die Bundesregierung könne dazu vom Weltsicherheitsrat nicht gezwungen werden. Zweitens gelte der „Vorbehalt der politischen Gesamtverträglichkeit“. Der Verteidigungsminister fuhr fort: „Ich glaube, daß die Bundesrepublik ihre bisherige Zurückhaltung auf diesem Feld mit Recht geübt hat.“ Dieses Maß an Zurückhaltung solle auch künftig die erste Richtschnur bleiben.

Denn ganz anders sei die Rechtslage etwa bei einem Patrouillen- oder einem Minenräumereinsatz im Persischen Golf, wie sie die Verbündeten in der Vergangen-

heit gefordert haben. Wörtlich sagte der CDU-Politiker: „Einsätze im Golf fallen nicht in den Ermächtigungsrahmen der UNO-Charta oder des NATO-Vertrages.“ Allenfalls sei ein solcher Einsatz nur möglich, wenn etwa die NATO entsprechende Regelungen trafe oder die territorialen Einsatzräume der NATO anders definiert würden. Daraus folge, daß neue Bündnisverpflichtungen im Nordatlantischen Vertrag festgelegt werden müßten.

Auf die Frage, welche Rolle die Bundeswehr eventuell im Inneren spielen dürfe, antwortete der Minister: „Einsätze der Bundeswehr sind nur dann im Inneren statthaft, wenn nach Artikel 87a Absatz 4 des Grundgesetzes eine Gefahr für die freiheitlich-demokratische Grundordnung des Bundes oder eines Landes festgestellt wird.“ In einem rein landespolitischen Fall könne die Bundeswehr der Landespolizei nur Hilfe nach Maßgabe des allgemeinen Amtshilfegrundsatzes leisten. Der operative Einsatz der Truppe sei dabei ausgeschlossen; denkbar seien etwa logistische Maßnahmen wie der „Transport einer Polizeieinheit von einem Ort zum anderen.“

## Den Wortlaut

des SZ-Interviews mit Bundesverteidigungsminister Rupert Scholz veröffentlichen wir auf Seite 8.

republik ab, „die sich auch völkerrechtlichen Rechten und Pflichten in besonderer Weise verpflichtet weiß“. Dies bedeute, daß „mit besonderem rechtlichen wie politischen Rang maßgebend“ sei, was im völkerrechtlichen Bereich verbindlich ist und was die „Bundesrepublik auch durch Beitritt zu entsprechenden Organisationen“ wie etwa NATO und EG angenommen habe. Maßgeblich sei vor allem die bundesdeutsche Mitgliedschaft in der UNO,

SZ-Interview mit dem Bundesverteidigungsminister

# „Grundgesetz steht nicht gegen deutsche Blauhelme“

## Eine Verfassungsänderung für den

UNO-Einsatz ist nicht nötig, aber für Schiffe der Bundesmarine im Golf fehlt die rechtliche Grundlage / Zurückhaltung soll weiter

*Rupert Scholz*  
Richtschnur bleiben

Das Gespräch führte Josef Joffe

SZ: Die Bundeswehr ist in die Verfassungsdebatte geraten. Das Grundgesetz heißt es, verbiete die Beteiligung von Bundeswehrsoldaten an einer UNO-Friedenstruppe. Ist das tatsächlich so eindeutig?

Scholz: Das ist nicht eindeutig, ganz im Gegenteil. Berücksichtigt aber werden muß, daß Fragen der politischen Zweckmäßigkeit auch aus historischen Erfahrungen heraus ganz besonderer Abwägung bedürfen können. Die Rechts- und vor allem die Verfassungsrechtslage sind aber im Grunde klar.

SZ: Wieso?

Ausgangspunkt ist der Art. 87a Abs. 2, in dem es heißt: „Außer zur Verteidigung dürfen die Streitkräfte nur eingesetzt werden, wenn dies das Grundgesetz eindeutig vorsieht.“ Dieses Grundgesetz hat hierzu einschlägige Ermächtigungs- oder Handlungsvoraussetzungen geschaffen, und diese liegen vor allem im Artikel 24. Absatz 1 besagt: „Der Bund kann durch Gesetz Hoheitsrechte auf zwischenstaatliche Einrichtungen übertragen.“ Wichtiger aber noch ist der Absatz 2: „Der Bund kann sich zur Wahrung des Friedens einem System gegenseitiger kollektiver Sicherheit einordnen; er wird hierbei in die Beschränkung seiner Hoheitsrechte einwilligen, die eine friedliche und dauerhafte Ordnung und zwischen den Völkern herbeiführen und sichern.“

SZ: Und das bedeutet?

Dieser Absatz 2 gehört zu den grundlegenden Normen der Verfassung, die entsprechende Regelungen des Völkerrechts oder entsprechendes völkerrechtliches Vertragsrecht ermöglichen. Diese Bundesrepublik Deutschland ist insgesamt eine völkerrechtlich in besonderer Weise offene Staatlichkeit. Eine Staatlichkeit also, die sich auch völkerrechtlichen Rechten und Pflichten, wie sie vor allem aus Art. 24 und 25 folgen, in besonderer Weise verpflichtet weiß.

SZ: Für die politische Praxis heißt das...?

Scholz: ..., daß was im völkerrechtlichen Bereich verbindlich ist und was die Bundesrepublik auch durch Beitritt zu entsprechenden Organisationen angenom-

men hat, mit besonderem rechtlichen wie politischen Rang maßgebend ist. Dazu gehört vor allem die Charta der Vereinten Nationen. Die UNO ist im Grunde ein kollektives Sicherheitssystem zur Sicherung des Weltfriedens, auch und gerade im Sinn des besagten Art. 24 Abs. 2. Diese Charta verpflichtet alle Mitglieder zur Erfüllung aller aus der Mitgliedschaft erwachsenen Rechte und Vorteile. Außerdem heißt es: „Um ein schnelles und wirksames Handeln der Vereinten Nationen zu gewährleisten, übertragen ihre Mitglieder dem Sicherheitsrat die Hauptverantwortung für die Wahrung des Weltfriedens. ... und erkennen an, daß der Sicherheitsrat bei der Wahrnehmung ... in ihrem Namen handelt.“

Hier besteht also eine allgemeine Zuständigkeit des Sicherheitsrates, auch die einzelnen Mitglieder der UNO zu verpflichten. Es gibt auch die Pflicht, bei Maßnahmen gegen Bedrohung oder Bruch des Friedens seinen Beitrag zu leisten. Art. 42 der UNO-Charta besagt, daß der Sicherheitsrat Streitkräfte einsetzen kann, wenn gewaltlose Sanktionen nicht greifen. Die wichtigste Bestimmung aber enthält der Artikel 43: Alle Mitglieder verpflichten sich, zur Wahrung des Weltfriedens „dem Sicherheitsrat auf sein Ersuchen Streitkräfte zur Verfügung stellen“. Das ist eine grundsätzliche und umfassende Verpflichtung von international herausragender Bedeutung.

SZ: Die Verpflichtungen und Rechte aus der UNO-Charta sind eine Sache. Die andere, ungeklärte Frage ist, ob die Bundesrepublik aufgrund ihrer eigenen Gesetze das Recht hat, ihre Truppen zum Friedensdienst an eine gefährdete Grenze zu schicken.

Scholz: Grundsätzliche Verpflichtungen sind immer auch unter dem Vorbehalt der politischen Gesamtverträglichkeit zu handhaben. Das heißt, die Bundesrepublik kann nicht gezwungen werden, der UNO Streitkräfte zur Verfügung zu stellen. Es ist ein bestimmtes Maß einzelstaatlicher Freiwilligkeit dabei, aber der prinzipiell obligatorische Grundsatzcharakter besteht, wenn man seine Rolle als UNO-Mitglied verantwortlich wahrnimmt.

SZ: Können wir aufgrund unserer Verfassungslage diese Verpflichtung wahr-

nehmen? Zum Beispiel besagt der berühmte Art. 87a, daß Bundestruppen nur zur Verteidigung eingesetzt werden können.

Scholz: Der Grundsatz ist: Streitkräfte nur zum Verteidigungsfall, ausgenommen Fälle, wo das Grundgesetz ausdrücklich eine weitere Ermächtigung schafft. Diese

weitere Ermächtigung befindet sich aber vor allem im Artikel 24 Abs. 2. Also: Dort, wo wir uns dem kollektiven Sicherheitssystem verpflichtet wissen, wo wir Hoheitsrechte entsprechend übertragen. Das Nordatlantische Bündnis beruht genau auf der gleichen Rechtsgrundlage. Insofern sind die verfassungsrechtlichen Voraussetzungen sämtlich da. Wenn heute von Teilen der SPD gesagt wird, man müsse für UNO-Aktivitäten der Bundeswehr eine verfassungsrechtliche Ermächtigung erst schaffen, so ist dieses falsch.

SZ: Warum ist dann der Eindruck entstanden, daß die Verfassung gegen alle Einsätze außerhalb des eng definierten NATO-Gebietes steht?

Scholz: Ich sehe, daß hier ein Verfassungsverständnis propagiert worden ist oder sich eingeschlichen hat, das die tatsächliche Reichweite des Grundgesetzes nicht richtig gewürdigt hat. Über die Gründe kann man nur spekulieren. Sie sind sicherlich auch auf dem Boden unserer historischen Erfahrung gewachsen, die mit viel Berechtigung dafür votiert hat, in sensiblen Fragen des Einsatzes deutscher Streitkräfte ein ganz besonderes Maß an Zurückhaltung zu wahren. Diese wird man auch künftig zu wahren haben. Aber politische Erfahrungen und eine bestehende politische Praxis sind nicht Verfassungsrecht.

SZ: Was hat sich denn an der politischen Praxis geändert, um nun die alte Interpretation des Grundgesetzes zu verändern?

Scholz: Mich haben Interpretationen, die eine im Grunde sehr berechtigte politische Vorsicht aus der Verfassung abgeleitet haben, verfassungsrechtlich nie überzeugt. Die Verfassung selbst ist viel offener als jene Praxis.

Quelle

Datum

*SZ: Aber es heißt doch immer, daß Art 87a eine sehr restriktive Verfassungsmöglichkeit darstellt. Ist das wirklich so? Oder sind die Grenzen des Grundgesetzes für die Bundeswehr anderswo gezogen, also eher im Inneren als im Äußeren?*

Scholz: Eine Verfassung wirkt prinzipiell nach innen, indem sie die staatlichen Verantwortungsträger direkt verpflichtet. Aber gerade als Bekenntnis zum völkerrechtlich offenen deutschen Staat hat sie uns Deutschen die Möglichkeit gegeben, international und supranational besonders aktiv zu sein. Dazu gehören die Europäische Gemeinschaft, das Nordatlantische Bündnis und natürlich auch die UNO. Aufgrund dieser offenen Staatlichkeit konnten wir uns im Äußeren auch so engagieren – weil wir in unserer Verfassung kein zu sehr nach innen gerichtetes, kein national zu überhöhtes Souveränitätsverständnis haben.

*SZ: Heißt das, daß Völkerrecht vor nationales Recht geht?*

Scholz: Nach Art. 25 GG gehen die allgemeinen Regeln des Völkerrechts dem nationalen, auch dem Verfassungsrecht vor. Völkerrechtliche Verträge haben schließlich den Rang von Gesetzesrecht. Aus unserer souveränitätsrechtlich so offenen Staatlichkeit folgt nicht nur verfassungsrechtlich, sondern auch politisch eine besondere Verantwortung, die man in der Völkergemeinschaft politisch zu artikulieren hat.

*SZ: Kurzum, das Grundgesetz steht nicht gegen deutsche Blauhelme?*

Scholz: Das Grundgesetz steht prinzipiell nicht gegen deutsche Blauhelme.

*SZ: Weiten wir die Frage aus. Wie steht es etwa um deutsche Flotteneinheiten, die etwa im Golf Minen räumen oder dort patrouillieren? Deckt das Grundgesetz auch einen solchen Einsatz ab?*

Scholz: Einsätze im Golf fallen nicht in den Ermächtigungsrahmen der UNO-Charta oder des NATO-Vertrages. Also gibt es dafür keine Rechtsgrundlage. Insofern gilt Art. 87a, Abs. 2 GG, wonach hier nur nach nationalem Recht entschieden werden könnte. Nach nationalem Recht gilt aber nur der Verteidigungsfall. Dieser ist im Falle des Persischen Golfes nicht gegeben. Die Bundesrepublik könnte mit ihren der NATO assignierten operativen Einheiten auch auf diesen Feldern nur tätig werden, wenn die NATO entsprechende Regelungen trafe, wenn der bündnispolitische Verteidigungsfall anders definiert würde oder die territorialen Einsatzräume der NATO anders definiert würden. Aber gerade unter dem Aspekt der strikten Bündnistreue konnte die Bundesrepublik nicht mehr tun, als zur Entlastung unserer Bündnispartner, die sich im Golf engagiert hatten, Marineeinheiten

ins Mittelmeer zu schicken, das NATO-Gebiet ist. Anderes ist rechtlich nicht zulässig.

*SZ: Warum nicht? Zum Beispiel wird ja das Recht zur Selbstverteidigung im Art. 115a sehr großzügig definiert. Demnach sind Militäraktionen legitim, wenn Schiffe und Flugzeuge weit außerhalb der Grenzen attackiert werden.*

Scholz: Entscheidend ist, daß der Verteidigungsfall nach Art. 115a einen Angriff auf die Bundesrepublik Deutschland voraussetzt. Die entsprechenden Gremien, also Bundestag mit Zustimmung des Bundesrates, müssen den Verteidigungsfall feststellen. Ein Angriff auf ein deutsches Schiff irgendwo in der Welt ergibt noch nicht automatisch den Verteidigungsfall. Zweitens ist völlig ausgeschlossen, daß man den präsumtiven Verteidigungsfall beschließt, nur weil etwa ein deutsches Schiff im Golf angegriffen werden könnte.

*SZ: Also besteht ein prinzipieller Unterschied zwischen einer UNO-Friedenstruppe und einer Golf-Flottille?*

Scholz: Hier besteht ein prinzipieller Unterschied. Denn ein Einsatz etwa im Golf wäre eine Maßnahme zum Schutze nationaler Interessen, während ein UNO-Engagement dem internationalen Gesamtinteresse am Weltfrieden dienen würde.

*SZ: Aber aus dem Vorhergehenden folgt doch, daß ein Einsatz im Golf unter zwei Bedingungen möglich ist: einem einstimmigen NATO-Beschluß oder einem Beschluß der westdeutschen Verfassungsorgane.*

Scholz: Nein, der NATO-Vertrag selbst müßte die Bündnisverpflichtungen entsprechend festlegen.

*SZ: Kann die Bonner Legislative beschließen, Schiffe in den Golf zu senden, oder bedarf es dazu tatsächlich einer Verfassungsänderung?*

Scholz: Einer Verfassungsänderung bedarf es dann nicht, wenn andere Rechtsquellen, Rechtsquellen des Völkerrechts, dies ermöglichen – sei es kraft Bündnisrechts, sei es kraft UNO-Rechts.

*SZ: Der berühmte Artikel 87a begrenzt ja den Bundeswehreinsatz explizit nur im Inneren und erlaubt z. B. ausdrücklich den Einsatz zur Erhaltung der freiheitlich-demokratischen Ordnung. Konstruieren wir einen Fall wie etwa Wackersdorf, wo die Landespolizei nicht mehr Herr der Lage wäre. Hätte dann die Bundeswehr eine Rolle zu spielen?*

Scholz: Nein, die Bundeswehr ist keine Polizei, Militär und Polizei sind unter dem Grundgesetz strikt voneinander geschieden. Einsätze der Bundeswehr sind nur dann im Inneren statthaft, wenn nach Art. 87a, Abs. 4 eine Gefahr für den Bestand oder die freiheitlich-demokratische Grundordnung des Bundes oder eines Landes festgestellt wird.

*SZ: Wer stellt diese Gefahr fest?*

Scholz: Die Bundesregierung. In dem Fall, wo es aber um eine rein landespolitische Angelegenheit geht, kann die Bundesrepublik nur auf Antrag eines Landes handeln. In jedem Fall muß dabei die strikte Trennung zwischen Militär und Polizei beachtet werden sowie die prinzipielle Zuständigkeit der Länder für das Polizeirecht.

*SZ: Kann die Bundeswehr die Landespolizei unterstützen?*

Scholz: Das einzige, was sie tun kann, ist Hilfe nach Maßgabe des allgemeinen Amtshilfegrundsatzes Art. 35 GG. Das bedeutet, daß die Bundeswehr zum Beispiel einer Polizeieinheit Unterkunft gewähren kann, daß sie etwa logistische Maßnahmen übernehmen kann wie den Transport einer Polizeieinheit von einem Ort zum anderen. Aber der unmittelbare operative Einsatz von Bundeswehreinheiten ist ausgeschlossen.

*SZ: Die Verfassung läßt zu, daß sich die Bundesrepublik an einer UNO-Friedenstruppe beteiligen darf. Eine andere, politische Frage aber ist: sollte sie es tun?*

Scholz: Es ist richtig, daß zwischen der Rechtslage und dem, was politisch zweckmäßig ist, sehr genau unterschieden werden muß. Problematisch ist, daß bei uns die Debatte in den zurückliegenden Zeiten zu wenig politisch geführt worden ist und mit so manchem verfassungsrechtlichen Schein- oder Vorurteil belastet worden ist. Eine mündige Republik, eine mündige Demokratie muß sich ihrer verfassungsrechtlichen Möglichkeiten bewußt sein und auf deren Grundlage ihre politischen Entscheidungen treffen.

*SZ: Aus welchem Grund würde sich denn die Bundesrepublik an einer UNO-Friedenstruppe beteiligen?*

Scholz: Ich glaube, daß die Bundesrepublik ihre bisherige Zurückhaltung auf diesem Feld mit Recht geübt hat. Und ich meine des weiteren, daß dieses Maß an Zurückhaltung auch künftig die erste Richtschnur bleiben sollte.