
Dieter S. Lutz

Friedensgebot und Kampfauftrag?*

Dr. Dieter S. Lutz, geb. 1949 in Gaildorf, Studium der Rechtswissenschaft und der Politikwissenschaft in Tübingen, Zürich, Den Haag und London, ist stellvertretender Wissenschaftlicher Direktor des Instituts für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg (IFSH). Er ist Herausgeber der Schriftenreihe Demokratie, Sicherheit, Frieden und der Vierteljahresschrift für Sicherheit und Frieden.

Folgt man den „Verteidigungspolitischen Richtlinien“ des Bundesministers der Verteidigung vom 26. November 1992, so befindet sich Europa in einem tiefgreifenden Wandlungsprozeß: „*Irreversible* fundamentale Veränderungen verleihen diesem Prozeß eine dauerhafte Basis: die Vereinigung Deutschlands und die Auflösung des gegnerischen Militärpaktes. Stabilisierender Einfluß geht auch vom fortschreitenden politischen und gesellschaftlichen Demokratisierungsprozeß im Osten des Kontinents aus. Der damit verbundene Sicherheitsgewinn kommt vor allem Deutschland zugute. Deutschland liegt nicht mehr in unmittelbarer Reichweite eines zur strategischen Offensive und Landnahme befähigten Staates. Das deutsche Sicherheitsdilemma der Nachkriegszeit — der Widerspruch zwischen schützender nuklearer Abschreckung und der Gefahr, nukleares Schlachtfeld zu werden - hat sich aufgelöst. Deutschland ist nicht länger Frontstaat. Statt dessen ist es heute ausschließlich von Verbündeten und befreundeten Partnern umgeben (...). Für Deutschland ist die existentielle Bedrohung des Kalten Krieges *irreversibel* überwunden. Der bedrohlichste Fall einer großangelegten Aggression ist *höchst unwahrscheinlich* geworden (...). (Sonstige) Militärische Konflikte, die Deutschlands Existenz gefährden könnten, sind *unwahrscheinlich* geworden (...).

Nach Auflösung der bipolaren Ordnungsstruktur gewinnen regionale Krisen und Konflikte und nicht-militärische Risiken an Virulenz und Brisanz. Das Spektrum reicht von der innerstaatlichen Dimension sozialer, ethnischer, religiöser und ökonomischer Krisen über die regionale Dimension, die auch machtpolitische Faktoren, territoriale Ansprüche und Verteilungskämpfe umfaßt, bis hin zur globalen Dimension des Wohlstands- und Entwicklungsgefälles sowie demographischer, ökonomischer und ökologischer Fehlentwicklungen. Diese Risiken sind aufgrund ihres Ursachencharakters *nicht militärisch* lösbar. Sie können auch nicht mit militärischen Potentialen ausbalanciert werden“¹.

Nimmt man die Aussagen des Bundesministers der Verteidigung ernst, so stellt sich die Frage, ob wir angesichts der veränderten Gegebenheiten überhaupt noch (deutsche) Streitkräfte brauchen. Folgt man den Verteidigungspolitischen Richtlinien des Bundesministers, so machen „Restrisiken“ es „auch weiterhin erforderlich, *angemessene* militärische Verteidigungsvorsorge zu treffen“.² Richtig ist hieran allenfalls, daß die Menschen nach den Erfahrungen der Vergangenheit in der Mehrzahl noch nicht bereit sind, gänzlich auf eine militärische Risikovorsorge zu verzichten. Um so mehr muß aber gefragt werden, was „angemessen“ ist: die Fortführung des Militärpaktes NATO; die Aufrechterhaltung der Bundeswehr in einem Umfang von 370 000 Soldaten; die Beibehaltung eines Verteidigungsetats von über 50 Milliarden DM?

* Vgl. zum folgenden auch: Dieter S. Lutz/Volker Rittberger, Abrüstungspolitik und Grundgesetz, Baden-Baden 1976; Dieter S. Lutz, Krieg und Frieden als Rechtsfrage im Parlamentarischen Rat 1948/49, Baden-Baden 1982; ders., „Positiver Frieden“ als Verfassungsauftrag, in: Friedensanalysen Bd. 6, Frankfurt a. Main 1977, S. 178-197; ders., Die Golfkrise - das Grundgesetz - die Gemeinsame Sicherheit, in: Vierteljahresschrift für Sicherheit und Frieden (S+F) 4/1990, S. 233-237; ders., Der Bundeswehreinsatz „out of area“, in: Demokratie und Recht 4/1992, S. 362-368 und dort jeweils die Quellenverweise.

1 Der Bundesminister der Verteidigung, Verteidigungspolitische Richtlinien, Bonn, 26. November 1992, S. 5f., 10f., 16.11 (Hervorhebung DSL).

2 Ebd., S.U.

Erstaunlicherweise werden diese und ähnliche brisante Fragen, welche die Abrüstungsproblematik oder die Friedensdividende betreffen, im Rahmen der aktuellen sicherheitspolitischen Kontroverse nicht diskutiert. Im Vordergrund der aktuellen Auseinandersetzung steht vielmehr eine - im übrigen von den Grundgesetzvätern und -müttern bereits 1948/49 entschiedene - Verfassungsdebatte darüber, ob deutsche Streitkräfte auch außerhalb des Territoriums der Bundesrepublik Deutschland eingesetzt werden dürfen. Die Streitlinien dieser Verfassungsdebatte verlaufen grob zwischen der Regierungskoalition aus CDU/CSU und FDP einerseits und den Bonner Oppositionsparteien, insbesondere der SPD, andererseits. Während die Regierungskoalition auch friedensherstellende Maßnahmen, d. h. Kampfeinsätze der Bundeswehr, sowohl im Rahmen der UNO als auch (allerdings mit Abstrichen bei der FDP) im Rahmen von Bündnissen und anderen Abmachungen befürwortet, will die SPD über eine Grundgesetzänderung allenfalls die sogenannten Blauhelm-Einsätze billigen, also friedenserhaltende Maßnahmen im Rahmen der Vereinten Nationen ohne Waffeneinsatz.

Nach Ansicht der SPD hat die Bundesregierung den bisherigen jahrelangen Konsens aufgegeben, nach dem selbst die als „Blauhelm-Einsätze“ bezeichneten Maßnahmen nur über eine Änderung des Grundgesetzes - und sei sie lediglich klarstellender Natur - ermöglicht werden sollten. Mehr noch: Nach Meinung der SPD unternimmt die Bundesregierung derzeit den Versuch, über den Einsatz der Bundeswehr zum Beispiel in der Adria, vollendete Tatsachen zu schaffen, an denen auch der Verfassungsgeber politisch und völkerrechtlich nur noch schwer vorbeigehen kann. Im Juli 1992 beantragte deshalb die Fraktion der SPD im Deutschen Bundestag beim Bundesverfassungsgericht in Karlsruhe, gemäß Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 Grundgesetz (GG) festzustellen, daß die Bundesregierung und der Bundesminister der Verteidigung durch eine Reihe von Beschlüssen und Maßnahmen „gegen Art. 20 Absatz 3 in Verbindung mit Artikel 79 Absatz 1 und 2 und Artikel 87a Absatz 2, gegen die Artikel 115a, 59 Absatz 2, 24 Absatz 1 des Grundgesetzes sowie gegen den ungeschriebenen Verfassungsgrundsatz der Verfassungsorgantreue verstoßen und damit Rechte des Bundestages und der Antragsteller“ verletzt haben.³ Zu den Beschlüssen und Maßnahmen zählte der Verf ahrensbevollmächtigte Michael Bothe die Petersberger Erklärung der Westeuropäischen Union (WEU) vom 19. Juni 1992, die Unterstellung von Streitkräften der Bundeswehr unter den in Folge eines Beschlusses des NATO-Verteidigungs-Planungsausschusses vom 24. März 1992 errichteten NATO-Einsatzverbandes Mittelmeer und insbesondere den Beschluß der Bundesregierung über eine Beteiligung der Bundeswehr an Überwachungsmaßnahmen von WEU und NATO im Mittelmeer vom 15. Juli 1992 durch drei Seeraumüberwachungsflugzeuge sowie den Zerstörer Bayern bzw. die Fregatte Niedersachsen.

Im folgenden soll der Frage nachgegangen werden, ob und gegebenenfalls mit welchem Auftrag das Grundgesetz den Einsatz der Bundeswehr außerhalb des Territoriums der Bundesrepublik Deutschlands zuläßt. Das ausgeprägte Friedensgebot des Grundgesetzes verlangt es allerdings, zunächst auf die ver-

³ Vgl. S. 5 der Klageschrift.

fassungsrechtlichen „Grundlagen des Friedens“ und auf die „Organisation von Sicherheit und Frieden“ einzugehen. Schließlich soll noch einmal der Bogen zurückgeschlagen werden zu dem eingangs festgestellten Diskussionsdefizit hinsichtlich von Fragen der Abrüstung oder der Friedensdividende.

Zu den Grundlagen des Friedens

Nach dem Willen des Parlamentarischen Rates sollte die Verfassung der Bundesrepublik Deutschland ein starkes Friedensgebot enthalten. Die Väter und Mütter des Grundgesetzes schufen deshalb über eine ganze Anzahl von Normen eine Verfassung mit einem einmütigen Charakter. Zu diesen Normen gehören die Präambel, Art. 1 Abs. 2, Art. 4 Abs. 3, Art. 9 Abs. 2, Art. 24 Abs. 1, 2 und 3, Art. 25 sowie Art. 26 Abs. 1 und 2 GG. Nach diesen Regelungen

- will das deutsche Volk als gleichberechtigtes Glied in einem Vereinten Europa dem Frieden der Welt dienen (Präambel),
- sind die unverletzlichen und unveräußerlichen Menschenrechte die Grundlage jeder menschlichen Gemeinschaft (Art. 1 Abs. 2 GG),
- darf niemand gegen sein Gewissen zum Kriegsdienst mit der Waffe gezwungen werden (Art. 4 Abs. 3 GG),
- sind Vereinigungen, die sich gegen den Gedanken der Völkerverständigung richten, verboten (Art. 9 Abs. 2 GG),
- kann der Bund Hoheitsrechte auf zwischenstaatliche Einrichtungen übertragen (Art. 24 Abs. 1 GG),
- kann der Bund sich ferner zur Wahrung des Friedens einem System gegenseitiger kollektiver Sicherheit einordnen und hierbei in Beschränkungen seiner Hoheitsrechte einwilligen, die eine friedliche und dauerhafte Ordnung in Europa und zwischen den Völkern der Welt herbeiführen und sichern (Art. 24 Abs. 2 GG),
- wird der Bund zur Regelung zwischenstaatlicher Streitigkeiten Vereinbarungen über eine allgemeine, umfassende, obligatorische, internationale Schiedsgerichtsbarkeit beitreten (Art. 24 Abs. 3 GG),
- sind die allgemeinen Regeln des Völkerrechts Bestandteil des Bundesrechtes und gehen den Gesetzen vor und erzeugen Rechte und Pflichten unmittelbar für die Bewohner des Bundesgebietes (Art. 25 GG),
- sind Handlungen, die geeignet sind und in der Absicht vorgenommen werden, das friedliche Zusammenleben der Völker zu stören, insbesondere die Führung eines Angriffskrieges vorzubereiten, verfassungswidrig und unter Strafe zu stellen (Art. 26 Abs. 1 GG),
- dürfen schließlich zur Kriegsführung bestimmte Waffen nur mit Genehmigung der Bundesregierung hergestellt, befördert und in Verkehr gebracht werden (Art. 26 Abs. 2 GG).

Mit diesen Regelungen wollte der Parlamentarische Rat 1948/49 den bewußten und nachdrücklichen Neuanfang: Der Friedenswille des deutschen Volkes sollte in eindeutiger Abkehr von einem System, das selbst vor Angriffskriegen und millionenfachen Massenmorden und Versklavungen nicht zurückgeschreckt war, zum unabänderlichen Leitgedanken und Wesensmerkmal des Grundgesetzes erhoben werden. Nach dem Grundgesetz muß

deshalb Frieden zunächst negativ als Abwesenheit von Krieg, d. h. als Nicht-Krieg, definiert werden. Auch das Völkerrecht und die konventionelle Friedensforschung beziehen den Begriff „Frieden“ in dieser Weise auf die zwischenstaatlichen Verhältnisse, d. h. auf das internationale System, und verstehen ihn ferner als Gegensatz zum Krieg.

Nach der Präambel des Grundgesetzes will das „Deutsche Volk“ jedoch ausdrücklich „dem Frieden der Welt dienen“. „Dienen“ heißt aber nichts anderes als „sich aktiv zur Verfügung stellen“. Sich dem Frieden zur *Verfügung zu stellen* verlangt zum Beispiel, „Vorleistungen zu erbringen“, etwa bis zu einem vertretbaren Maß auf Rüstung zu verzichten, um auf dieser Basis zu gegenseitigen Maßnahmen zu gelangen. Das aktive Moment in der Bedeutung von „dienen“ schließt ferner ein Verständnis dieser Absichtserklärung im Sinne von „abwarten“, „Ruhe bewahren“ und „anderen die Initiative überlassen“ aus. Es verlangt vielmehr Eigeninitiative im Sinne einer stetigen Friedenspolitik. Auf diese Weise gewinnt „Frieden“ Dynamik, wird zum Prozeß, d. h. zum ständigen Bemühen um den Aufbau gewaltfreier internationaler Strukturen.

Im Mittelpunkt eines solchen Systems gewaltfreier Strukturen soll ferner keineswegs der (National-)Staat, sondern von Verfassung wegen der Mensch stehen. Nach den Vorstellungen des Grundgesetzes verkörpert nur der Mensch einen Eigenwert, der unverlierbar und auch jedem Anspruch der Gemeinschaft, insbesondere allen politischen und rechtlichen Zugriffen des Staates und der Gesellschaft gegenüber eigenständig und unantastbar ist. Ausdrücklich bekennt sich das „Deutsche Volk“ in Art. 1 Abs. 2 GG zu den unverletzlichen und unveräußerlichen *Menschenrechten als Grundlage* jeder menschlichen Gemeinschaft des Friedens und der Gerechtigkeit in der Welt.

Es ist offensichtlich, daß Terror, Willkür, Unterdrückung, kurz Gewaltanwendung in ihrer ganzen Bandbreite, mit diesem Verständnis des Grundgesetzes unvereinbar sind. Mit dem Bekenntnis zu den unverletzlichen und unveräußerlichen Menschenrechten als Grundlage des Friedens erteilt Art. 1 Abs. 2 GG eindeutig eine Absage an einen ausschließlich negativen Friedensbegriff, der bloßen Kriegsverzicht mit Frieden gleichsetzen und auch Diktaturen und autoritäre Regime auf Dauer als Teil einer internationalen Friedensordnung akzeptieren könnte. Frieden darf nach dem Grundgesetz nicht zum menschenverachtenden „Terrorfrieden“ und „Friedhofsfrieden“ degenerieren.

Konsequenterweise fordert das Grundgesetz dazu auf, Frieden und Gerechtigkeit nicht nur für die Bürger oder Bewohner der Bundesrepublik zu erhalten und zu sichern: In der Präambel des Grundgesetzes verpflichtet sich das „Deutsche Volk“, „dem Frieden der *Welt*“ und nicht nur dem Frieden Deutschlands „zu dienen“. Art. 9 Abs. 2 GG und Art. 26 Abs. 1 GG verbieten nicht Vereinigungen bzw. Handlungen, die gegen den Frieden nur der Bundesrepublik gerichtet sind, sondern gegen den „Gedanken der Völkerverständigung“ und das „friedliche Zusammenleben der Völker“. Art. 24 Abs. 2 GG strebt ebenfalls nicht nur (einen) Frieden für die Bundesrepublik an, sondern will ausdrücklich „eine friedliche und dauerhafte Ordnung in Europa und zwi-

sehen den Völkern der Welt" herbeiführen und sichern. Nicht zuletzt spricht auch Art. 1 Abs. 2 GG vom Frieden in der *Welt*, als dessen Grundlage die *Menschen-* und nicht etwa Deutschen-Rechte realisiert werden müssen. Kurz: Das Grundgesetz will Frieden niemals nur für die Bundesrepublik allein, sondern grundsätzlich für alle Staaten.

Zugleich will das Grundgesetz aber Frieden nicht für die Staaten als solche. Grundlage des Friedens sind (nach der Verfassung) vielmehr die Menschenrechte, Grundwerteinheit ist also der Mensch. Das Grundgesetz übernimmt damit nicht zuletzt eine Schrittmacherfunktion für einen Ausbau der Rechtssubjektivität des einzelnen auf völkerrechtlicher Ebene; es argumentiert für einen Wandel im Völkerrecht: weg von einem Recht der Staaten hin zu einem Recht der Völker und Menschen. Dies ist deshalb zu betonen, weil nach der klassischen Völkerrechtslehre allein den Staaten Völkerrechtssubjektivität zukommt, die Menschen dagegen lediglich als bloßes Objekt des Völkerrechts betrachtet werden.

Sind Grundlage des verfassungsrechtlichen Friedensbegriffes aber die Menschenrechte, so ist das Ziel des Grundgesetzes ein „positiver Frieden“, wie ihn auch die kritische Friedensforschung fordert. Friede definiert sich nicht als bloße Abwesenheit von Krieg, sondern als Prozeß der Verwirklichung der Menschenrechte mit dem Ziel der Erhaltung und Entfaltung menschlichen Lebens im größtmöglichen Ausmaß. Umgekehrt folgt hieraus wiederum, daß unter „Friedensstörung“ keinesfalls nur kriegerische Aktionen verstanden werden dürfen, sondern alle Handlungen, die gegen Menschen und ihre Rechte (Menschenrechte) gerichtet sind.

Art. 1 Abs. 2 GG bestimmt „positiven Frieden“ jedoch noch genauer: Frieden und Gerechtigkeit besitzen nach dieser Norm dieselben Grundlagen. Das bedeutet zwar nicht, daß Frieden und Gerechtigkeit Synonyme, d. h. identisch sind. Und doch versteht sie das Grundgesetz als die Kehrseite ein und derselben Medaille. Frieden ohne Gerechtigkeit ist auf Dauer ebenso wenig denkbar wie Gerechtigkeit ohne Frieden.

Zur Organisation von Frieden und Sicherheit

Folgt man den vorangegangenen Ausführungen, so stehen im Mittelpunkt des verfassungsrechtlichen Friedensbegriffes der Mensch und seine Rechte. „Dem Frieden dienen“ heißt nichts anderes, als zur Existenzhaltung und -entfaltung des Menschen aktiv beizutragen. In welchem Rahmen soll dieser Beitrag geleistet werden?

Der organisatorische Rahmen für den Verfassungsauftrag Frieden ist zweigeteilt. Zum einen ist nach den Vorstellungen des Grundgesetzes der soziale und demokratische Rechtsstaat diejenige Organisation, welche die Menschenrechte und damit Frieden und Gerechtigkeit zeitgemäß verwirklicht. Über das Rechtsstaatsprinzip soll mit formellen Grundsätzen *Macht* zur Durchsetzung der vom Grundgesetz skizzierten Friedensvorstellungen *diszipliniert* und *begrenzt* und dennoch zugleich als Erfordernis ihres Funktionierens *organisiert* werden. Unter rein ökonomischen und organisationstechnischen Leistungs-

gesichtspunkten mögen zwar gerade diese rechtsstaatlichen Grundsätze, etwa solche im formalen Sinne wie der „Vorbehalt der Gesetze“ oder die „Gesetz-mäßigkeit der Verwaltung“, und erst recht Verfassungsgarantien mit starken materiellen Wurzeln wie die „Selbstverwaltung“, die „Gewaltenteilung“ und die Mehrheits/Minderheitsmechanismen, als Luxus erscheinen; aus der Perspektive der außerökonomisch zu begreifenden Friedensordnung des Grundgesetzes, d. h. aus der Sicht verfassungsrechtlicher Grund- und Menschenrechte, bieten aber gerade diese Grundsätze die Garantie dafür, daß die individuelle Selbstverwirklichung im gemeinschaftlichen (und globalen) Rahmen gewaltfrei realisiert bzw. verstärkt wird. Damit ist aber bereits angedeutet, daß sich der Rechtsstaatsbegriff bei weitem nicht in formaler Gesetzlichkeit erschöpft. Umgekehrt: Ein bloßer Legalitätsstaat muß nicht notwendigerweise ein Rechtsstaat sein, er kann gerade auch einen legalen Unrechtsstaat darstellen. Der eigentliche Sinn des Rechtsstaates liegt deshalb in der *materiellen Gerechtigkeit*. Das Grundgesetz selbst bestätigt diese Aussage gerade durch seine in der Verfassungsgeschichte nahezu einmalige Hervorhebung der Grund- und Menschenrechte. Ferner stehen die beiden Charakterisierungen „sozial“ und „demokratisch“ gerade aus diesem Grunde und nicht etwa zufällig zur näheren Bestimmung der Rechtsstaatlichkeit der Bundesrepublik in Art. 20 Abs. 1 GG und werden als Imperativ für „die verfassungsmäßige Ordnung in den Ländern“ von Art. 28 Abs. 1 GG wiederholt.

Zum anderen gewährt das Grundgesetz in Art. 24 das Recht zur Übertragung von Hoheitsrechten auf zwischenstaatliche Organisationen bzw. die Einordnung in ein regionales europäisches Friedenssicherungssystem. Bevor auf Art. 24 GG im Detail eingegangen wird, muß mit Blick auf das beschriebene Rechtsstaatsprinzip betont werden, daß die Übertragung von Hoheitsrechten nicht unbegrenzt erfolgen kann. Das Grundgesetz hat vielmehr in Art. 20 Abs. 3 die Bindung der Gesetzgebung an die verfassungsmäßige Ordnung sowie der Exekutive und der Rechtsprechung an Gesetz und Recht festgelegt und über Art. 79 Abs. 3 GG jeder Verfassungsänderung entzogen. Damit kann eine Übertragung von Hoheitsrechten nur an solche internationale Institutionen erfolgen, die mit der verfassungsrechtlichen Ordnung der Bundesrepublik noch in einer gewissen „strukturellen Kongruenz“ stehen, bzw. deren Pflichten verfassungskonform erfüllbar sind. Keinesfalls darf eine Übertragung von Hoheitsrechten auf ein System erfolgen, das den Grundsätzen des demokratischen und sozialstaatlichen Rechtsstaates, der Menschenwürde und der Grundrechte sowie der Friedensfreundlichkeit des Grundgesetzes widerspricht.

Es wäre allerdings ein Mißverständnis, das Verhältnis des Grundgesetzes zum Völkerrecht aus der Perspektive der Schranken statt der materiellen Inhalte zu interpretieren: Das Grundgesetz ist geprägt vom Vertrauen in die Völkergemeinschaft und das Völkerrecht. Nicht Pessimismus, sondern Optimismus charakterisiert die Verfassung in bezug auf die Chancen einer internationalen Friedensordnung und ihre Organisation. Art. 25 GG ist ein Beispiel hierfür. Er inkorporiert die allgemeinen Regeln des Völkerrechts, d. h. er erklärt sie zum Bestandteil des Bundesrechts. Art. 24 GG geht sogar noch einen

Schritt weiter. Nach dieser Norm kann „der Bund durch Gesetz Hoheitsrechte auf zwischenstaatliche Einrichtungen übertragen, sich zur Wahrung des Friedens einem System gegenseitiger kollektiver Sicherheit einordnen" und „hierbei in die Beschränkungen seiner Hoheitsrechte einwilligen, die eine friedliche und dauerhafte Ordnung in Europa und zwischen den Völkern der Welt herbeiführen und sichern. (...) Zur Regelung zwischenstaatlicher Streitigkeiten wird der Bund" schließlich gemäß Abs. 3 von Art. 24 GG „Vereinbarungen über eine allgemeine, umfassende, obligatorische, internationale Schiedsgerichtsbarkeit beitreten".

Mit Art. 24 GG wird klar, welche organisatorischen Vorstellungen das Grundgesetz von Frieden und Sicherheit auf zwischenstaatlicher Ebene hat: Absatz 2 dieser Norm sieht die Einordnung in ein regionales, sprich: europäisches System Kollektiver Sicherheit (SKS) vor. Der Begriff „Kollektive Sicherheit" muß dabei als „terminus technicus" verstanden werden, d. h. er ist präzise von einer Militärallianz oder von - auf den ersten Blick - terminologisch ähnlichen Konzeptionen wie „Gemeinsame Sicherheit" und „Kollektive Verteidigung" zu unterscheiden. Während Gemeinsame Sicherheit allein auf die Bewältigung der Bedrohung und Gefährdung des Friedens im Frieden abzielt, gehen „Kollektive Sicherheit" und „Kollektive Verteidigung" einen entscheidenden Schritt weiter: Beide letztgenannten begreifen auch die Friedenserhaltung bzw. -Wiederherstellung im Konflikt- bzw. Kriegsfall (unter Einschluß kollektiver militärischer Maßnahmen gegen Friedensbrecher) als gemeinsames Problem. Anders als die herkömmlichen Systeme „*Kollektiver Selbstverteidigung*" in Form von Militärallianzen (z. B. NATO, WVO) kann und darf sich das System Kollektiver Sicherheit aber nicht nur gegen einen oder gegen bestimmte potentielle Angreifer richten. Ferner verpflichten sich die Mitglieder des Kollektiven Sicherheitssystems ausdrücklich zum automatischen Beistand untereinander; und schließlich tritt die Schutzwirkung des Systems unabhängig davon ein, ob ein Nicht-Mitglied der Aggressor ist oder ein Mitgliedstaat.

Der Friedensbegriff, der dem Konzept Kollektiver Sicherheit zugrunde liegt, ist eindeutig ein negativer im Sinne der Abwesenheit von Krieg: Das Instrument Kollektive Sicherheit soll - je nach Perspektive - „lediglich" oder „ausschließlich" Krieg verhüten bzw. Krieg beenden. Die Herstellung eines „positiven Friedens" auf der Basis der Menschenrechte und im Sinne der Abwesenheit von struktureller Gewalt bzw. der Schaffung sozialer Gerechtigkeit ist nicht eingeschlossen. Gerade in dieser Beschränkung auf ein „negatives" Verständnis von Frieden soll aber die Stärke der Kollektiven Sicherheit liegen: Unbeschadet aller Gegensätze und Konflikte soll Krieg als Mittel der Politik gemeinsam geächtet, verhütet und gegebenenfalls aktiv durch kollektive Maßnahmen beendet werden.

Zum Einsatz der Bundeswehr außerhalb des Territoriums der Bundesrepublik

Faßt man die beiden vorangegangenen Abschnitte zusammen, so kann zweierlei festgehalten werden: Zum einen geht das Grundgesetz von einem Verständnis „positiven Friedens" aus, das auf der Grundlage der Menschen-

rechte ruht. Zum anderen schlägt die Verfassung „zur Wahrung des Friedens“ die Einordnung in ein System Kollektiver Sicherheit vor, also die Einordnung in ein Sicherheitssystem, dem ein negativer Friedensbegriff im Sinne der Kriegsverhütung zugrunde liegt. Sieht man beide Aussagen des Grundgesetzes vor dem Hintergrund des verfassungsrechtlichen Imperativs „dem Frieden dienen“, so stellt sich die Frage nach den Mitteln, mit denen das Friedensgebot realisiert werden soll. Konkret und aktuell: Schließt die Aufforderung „dem Frieden dienen“ auch den Einsatz militärischer Mittel außerhalb des Territoriums der Bundesrepublik mit ein?

1. Ist die bewaffnete Intervention der Bundeswehr zum Schutz der Menschenrechte „out of area“ zulässig?

Der Parlamentarische Rat sah 1948/49 die Wiederaufrüstung des zukünftigen deutschen Staates nicht vor. Das Grundgesetz von 1949 schloß sie aber als politische Option nicht ausdrücklich aus. Es war daher zulässig, aber auch unabdingbare Voraussetzung für die Einführung militärischer Streitkräfte, diese durch die Grundgesetznovellen von 1954, 1956 und 1968 verfassungsrechtlich zu legalisieren. Mit anderen Worten Trotz des nachhaltigen und in Teilen pazifistischen Friedensgebotes des Grundgesetzes war und ist die Existenz militärischer Streitkräfte nicht verboten. Ihrem Einsatz sind allerdings enge Grenzen gesetzt. Nach Art. 87a Abs. 1 GG stellt der Bund Streitkräfte nur „zur Verteidigung“ auf. Nach Art. 115a Abs. 1 GG ist der Verteidigungsfall ferner nur gegeben, wenn, „das Bundesgebiet mit Waffengewalt angegriffen wird oder ein solcher Angriff unmittelbar droht“. Nach Art. 115a Abs. 5 GG darf der Bundespräsident die erforderliche Erklärung über das Bestehen des Verteidigungsfalles sogar erst abgeben, wenn das Bundesgebiet mit Waffengewalt angegriffen worden ist. Die „bloße“ Drohung eines solchen Angriffs genügt also ebensowenig wie der „bloße“ Angriff auf ein anderes Staatsgebiet. Bundeswehreinätze zur kollektiven Selbstverteidigung, wie sie nach Völkerrecht und UN-Charta zulässig sind, wären also nach dem Grundgesetz ohne vorherige Feststellung des Verteidigungsfalles rechtswidrig. Dies gilt auch für Einsätze im Rahmen von Militärpakten wie der NATO.

Außer zur Verteidigung des Bundesgebietes dürfen nach Art. 87a Abs. 2 GG Streitkräfte schließlich „nur eingesetzt werden, soweit dieses Grundgesetz es ausdrücklich zuläßt“. Die einzige Ausnahme von dieser Beschränkung bildet in der Verfassung aber - neben den hier nicht interessierenden, innenpolitisch ausgerichteten Normen der Notstandsregelung - Art. 24 Abs. 2 GG. Nach dieser Norm kann sich der Bund „zur Wahrung des Friedens einem System gegenseitiger kollektiver Sicherheit einordnen und in entsprechende „Beschränkungen seiner Hoheitsrechte einwilligen“.

„Kollektive Sicherheit“ aber ist - wie bereits herausgearbeitet - ein terminus technicus. Im Unterschied zu der von der Verfassung ansonsten angestrebten Friedensordnung auf der Grundlage der Menschenrechte oder auch im Unterschied selbst zu einem System mit Allianzcharakter, das ganz konkrete Aufgaben, Werte und Ziele auch gesellschafts- und Strukturpolitischer Art bewältigen bzw. verteidigen will, handelt es sich beim Begriff der

Kollektiven Sicherheit um ein Mittel der Friedenssicherung im Sinne der zwischenstaatlichen Kriegsverhütung und Beistandsverpflichtung.

Auch wenn also das Grundgesetz den Menschenrechten dienen will, sogar den Wandel des Völkerrechts von einem Recht der Staaten hin zu einem Recht der Völker und Menschen fordert, so sieht es doch den bewaffneten Einsatz der Bundeswehr zur Realisierung dieser Ziele nicht vor. Richtig verstanden mindert diese „Verweigerung“ den selbstgestellten Auftrag, zur Verwirklichung der Menschenrechte als Grundlage des Friedens beizutragen, allerdings nicht. Sie bestätigt und betont vielmehr die zivile Logik der Menschenrechte. Menschen und ihre Rechte dürfen nicht im Namen der Menschenrechte militärisch vernichtet oder verletzt werden.

2. Ist der bewaffnete Einsatz der Bundeswehr im Rahmen kriegerischer Handlungen „out of area“ zulässig?

Schließt das Grundgesetz eine bewaffnete Intervention der Bundeswehr zum Schutz der Menschenrechte also aus, so verfolgt es mit Blick auf die zwischenstaatliche Friedenssicherung einen zwar ebenfalls restriktiven, aber Streitkräfte nicht ausschließenden Kurs. Wie bereits betont kann sich die Bundesrepublik Deutschland nämlich einem System Kollektiver Sicherheit einordnen. Das Spektrum der möglichen Aktivitäten und Handlungen eines Kollektiven Sicherheitssystems reicht aber von diplomatischen Maßnahmen über finanzielle und wirtschaftliche Sanktionen bis hin zu militärischen Schritten. Das Hauptziel ist eindeutig die Verhinderung eines Krieges: Jedem potentiellen Friedensbrecher soll glaubhaft signalisiert werden, daß das Risiko einer militärischen Aggression untragbar ist. Ähnlich dem System der Abschreckung durch Allianzen ist also auch das System Kollektiver Sicherheit zum einen keine pazifistische Konzeption (wenngleich sie auch pazifistische Elemente nicht völlig ausschließt). Die Mitglieder dieses Systems müssen vielmehr nach wie vor bereit sein - allerdings kollektiv -, in letzter Konsequenz auch militärische Abwehrmittel einzusetzen. Zum anderen strebt auch das SKS-Konzept - ähnlich wiederum dem Abschreckungssystem - Sicherheit durch Stabilität an. Doch während im bisherigen Abschreckungssystem strategische Stabilität durch militärisches Gleichgewicht erreicht werden sollte, ja sogar in der Regel mit einem militärisch wie wissenschaftlich völlig unhaltbaren Gleichstand bloßer numerischer Größen verwechselt wurde, folgt das System Kollektiver Sicherheit radikal dem umgekehrten Prinzip: Sicherheit soll nicht nur auf der labilen Stabilität eines stets gefährdeten Gleichgewichts ruhen, sondern durch die Übermacht und überwältigende Überlegenheit der friedliebenden Mitglieder des Systems garantiert werden.

Art. 24 Abs. 2 GG muß insoweit als eine Vorschrift gewertet werden, die entsprechend Art. 87a Abs. 2 GG den Einsatz von Streitkräften „außer zur Verteidigung“ zuläßt. Gegen diese Auffassung wenden sich allerdings die Antragsteller im Organstreitverfahren. „Sie meinen, daß das Wort 'ausdrücklich' in Art. 87a Abs. 2 GG sehr ernst zu nehmen ist. Bei Anwendung eines strikten Auslegungsmaßstabes wäre Art. 24 Abs. 2 GG nur eine implizite, keine ausdrückliche Zulassung“.⁴

⁴ Ebd., S. 27.

Diese Auffassung verkennt, daß die Normen der (später eingefügten) Wehrverfassung im Lichte des Friedensgebotes des Grundgesetzes von 1949 und damit auch des Art 24 Abs. 2 GG zu sehen sind. Richtig ist zwar, daß im Grundgesetz die Mittel, mit denen sich die Bundesrepublik an einem Sicherheitssystem beteiligen kann, nicht ausdrücklich genannt werden. Auch Art. 24 Abs. 2 GG selbst gibt hierüber ausdrücklich keine Auskunft. Wie gesehen, beinhaltet allerdings das Spektrum der Sanktionsmöglichkeiten eines Systems Kollektiver Sicherheit auch den militärischen Beistand. Was für das System insgesamt gilt, muß zwar nicht zwangsläufig alle seine Mitglieder gleichermaßen treffen. Die faktische Möglichkeit oder Bereitschaft zur Übernahme von Beistandsverpflichtungen militärischer Art ist nicht unabdingbare Voraussetzung des Beitritts zu einem System Kollektiver Sicherheit; es sind vielmehr Sicherheitssysteme ohne die absolute Verpflichtung zu gemeinsamen militärischen Aktionen denkbar. Auch das Erfordernis der „Gegenseitigkeit“ in Art. 24 Abs. 2 GG verlangt nicht die absolute Gleichartigkeit der von den einzelnen Mitgliedern zu erbringenden konkreten Beiträge. Bereits der Herrenchiemseer Konvent, dessen Verfassungsentwurf schon alle wesentlichen Bestandteile des Art. 24 GG enthielt, sah, daß mit dieser Norm zwar „dem deutschen Volke eine *Vorleistung* zugemutet“ wird. „Nach dem, was im Namen des deutschen Volkes geschehen ist, ist aber eine solche Vorleistung, die entsprechende Leistungen der anderen beteiligten Staaten im Gefolge hat, angebracht“.

Diese Formulierung zielte allerdings nicht auf den Verzicht auf nationale und kollektive Selbstverteidigung als solche, sondern auf den Verzicht zugunsten der kollektiven Sicherheit. Spätestens seit den Verfassungsnovellen der fünfziger und sechziger Jahre und dem NATO-Beitritt der Bundesrepublik kann allerdings nicht mehr so getan werden, als ob Deutschland keine militärischen Streitkräfte besäße oder keinem Militärpakt angehörte. Wenn aber vom Verfassungsgeber „Kollektive Sicherheit“ gewollt, vom späteren Gesetzgeber bzw. *Verfassungsgesetzgeber* sogar (der Rückfall in die) kollektive militärische Verteidigung als mit dem Grundgesetz vereinbar angesehen wird, so kann der militärische Beistand im Rahmen des bereits 1948/49 vorgesehenen Systems Kollektiver Sicherheit keinesfalls unzulässig sein. Mit anderen Worten: Seit den Verfassungsnovellen der fünfziger und sechziger Jahre kann die Bundesrepublik nicht mehr darauf verweisen, daß sie keine Bundeswehr besäße. Vielmehr treffen sie seit der Wiederaufrüstung alle eingegangenen Verpflichtungen wie andere Staaten auch-einschließlich der militärischen. Solange ein europäisches System Kollektiver Sicherheit aber noch nicht geschaffen ist, beschränken sich die Verpflichtungen der Bundesrepublik auf das von den Vereinten Nationen errichtete Sicherheitssystem.

Zusammenfassend ist festzuhalten, daß die Bereitstellung von Bundeswehreinheiten auf Ersuchen des UN-Sicherheitsrates nach Art. 43 UN-Charta für Einsätze von nach Art. 42ff UN-Charta angeordneten Zwangsmaßnahmen zum Beispiel in Bosnien-Herzegowina auch nach dem Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland zulässig, wenn nicht sogar geboten wäre. Wenn der Adria-Einsatz der Bundeswehr gleichwohl als verfassungswidrig bezeichnet

werden muß, so deshalb, weil eben dieses Ersuchen des UN-Sicherheitsrates ebensowenig vorliegt wie das nach Art. 43 UN-Charta für solche Fälle vorgesehene - und im übrigen nach Art. 59 Abs. 2 GG zustimmungsbedürftige - Zusatzabkommen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und den Vereinten Nationen.

Um Mißverständnisse zu vermeiden, sei abschließend nochmals der kollektive Charakter der Zwangsmaßnahmen und der absolute Vorrang der zivilen Mittel und Maßnahmen vor den militärischen betont: Der Einsatz der Bundeswehr „out of area“ ist nur im Rahmen von UN-Truppen unter UN-Oberkommando zulässig, d. h. ausschließlich als Beistandsleistung nach Maßgabe des Art. 43 UN-Charta. Er verlangt ferner die Ausschöpfung aller anderer Mittel. Das Grundgesetz will militärische Gewaltanwendung vermeiden und alle zwischenstaatlichen Streitigkeiten im Wege friedlicher Schlichtung beilegen. Dies verdeutlicht nachdrücklich auch der Abs. 3 des Art. 24 GG, der den Beitritt des Bundes zu einer internationalen Schiedsgerichtsbarkeit vorsieht. Da diese Norm nicht den Begriff der bloßen „Rechtsstreitigkeiten“ wie etwa Art. 36 des Statuts des Internationalen Gerichtshofes verwendet, sondern allgemein von „Streitigkeiten“, also auch den sogenannten politischen (Interessen-) Streitigkeiten ausgeht, wird der grundsätzlich friedliche Charakter dieser Verfassungsentscheidung betont. Zumindest spricht die Vermutung für einen möglichst weiten und grundsätzlichen Anwendungsbereich des in Art. 24 Abs. 3 GG normierten Streitschlichtungsmittels. Diese Interpretation wird bestätigt durch die Betonung des Charakters der Schiedsgerichtsbarkeit als „eine allgemeine, umfassende, obligatorische, internationale“. Dies bedeutet: Die Schiedsgerichtsbarkeit soll universal oder doch zumindest offen für alle Staaten sein, sie soll grundsätzlich ohne Vorbehalt alle Streitigkeiten und nicht nur solche aus bestimmten Rechts- oder Sachgebieten oder gegenüber bestimmten Staaten behandeln und sie soll vor allem einen (obligatorischen) Einlassungszwang aussprechen.

Der Einsatz der Bundeswehr in einem System Kollektiver Sicherheit bleibt gleichwohl zulässig. Vor dem Hintergrund des Menschenrechtsverständnisses der Verfassung und dem vom Grundgesetz angestrebten Streitschlichtungssystem kann der Gebrauch militärischer Mittel aber auf Dauer nicht mehr sein als eine ultima ratio.

Brauchen wir noch deutsche Streitkräfte?

Wie bereits eingangs erwähnt, wird die aktuelle sicherheitspolitische Debatte in der Bundesrepublik Deutschland nicht politisch, sondern verfassungsrechtlich unter Zuspitzung auf die Frage nach der Zulässigkeit von Einsätzen der Bundeswehr „out of area“ geführt. Wer aber nach der Zulässigkeit von Einsätzen fragt, unterstellt bereits die Existenz von Streitkräften. Die eigentlich wichtige und politische Frage nach dem Ende des Ost-West-Konflikts ist jedoch - und damit spannt sich der Bogen zurück zu den eingangs bereits angeführten „Verteidigungspolitischen Richtlinien“ -, ob wir überhaupt noch deutsche Streitkräfte brauchen, und wenn ja, zu welchen Kosten. Hierzu drei politische Thesen mit Bezugnahme auf das Grundgesetz:

1. Nach der Verfassung der Bundesrepublik Deutschland soll das Deutsche Volk „dem Frieden der Welt dienen“ (Präambel). Angesichts der irreversibel veränderten Weltlage kann die Frage, ob dieser Grundgesetzauftrag besser ohne Streitkräfte erfüllt werden kann, nicht länger ein Tabu sein. Ist der Einsatz von 50 Milliarden DM bisheriger Verteidigungsmittel zukünftig nicht „angemessener“ und erfolgreicher eingesetzt für den „Aufbau Ost“, die Kooperation mit den GUS-Staaten, die Hilfe für die sogenannte Dritte Welt?

2. Ist eine militärische Risikovorsorge gleichwohl gewünscht, so stellt sich die Frage nach der sicherheitspolitischen Konzeption und der militärischen Struktur. Nationale Verteidigung, Militärpakte, aber auch Neutralität sind unangemessene Anachronismen - sei es wegen des Wegfalls des Gegners/ Feindes, sei es wegen der potentiell grenzüberschreitenden Wirkung von Waffen, sei es wegen der Verteidigungsunfähigkeit hochindustrialisierter Staaten. Militärische Vorsorge ist deshalb allenfalls im Rahmen eines (regionalen) Systems Kollektiver Sicherheit sinnvoll, wie es auch Art. 24 Abs. 2 Grundgesetz vorsieht.

3. Ist eine militärische Risikovorsorge gewünscht, so stellt sich ferner die Frage nach Umfang, Ausstattung und Kosten der Streitkräfte. Ein Sicherheitssystem, das angesichts der irreversibel veränderten Weltlage weiterhin die Fortführung von Streitkräften in einem Umfang von 370 000 deutschen Soldaten bei einem Kostenaufwand von mehr als 50 Milliarden DM verlangt, muß als völlig unangemessen bezeichnet werden. Es ist abzuschaffen. An seine Stelle sollte ein System regionaler Kollektiver Sicherheit treten. Eine solche Europäische Sicherheitsgemeinschaft (ESG) könnte sich bei einem Gesamtumfang von ca. 1 Million multinationaler Streitkräfte mit etwa 50 000 bis 100 000 deutschen Soldaten und einem deutschen Verteidigungsbeitrag von ca. 10 Milliarden DM begnügen.