Humanistische Union

Das Friedensgebot des Grundgesetzes

Anspruch und Wirklichkeit nach sechzig Jahren*;

aus: vorgänge Nr. 189, Heft 1/2010, S. 103-112

I. Einleitung

Gustav Heinemann hat in seiner Antrittsrede nach seiner Vereidigung als Bundespräsident am 1. Juli 1969 eine uns alle verbindende wichtige Erkenntnis zum Ausdruck gebracht, die bis heute nichts an ihrer Aktualität verloren hat:

"Nicht der Krieg ist der Ernstfall, in dem der Mann sich zu bewähren habe, wie meine Generation in der kaiserlichen Zeit auf den Schulbänken unterwiesen wurde, sondern heute ist der Frieden der Ernstfall. Hinter dem Frieden gibt es keine Existenz mehr."[1]

Seit Jahren macht uns Helmut Simon, der langjährige Bundesverfassungsrichter, immer wieder mit großer Überzeugungskraft auf ein Defizit aufmerksam, das offenbar werden lässt, wie unzureichend wir die *rechtlichen* Dimensionen der Heinemannschen Botschaft beherzigen: In den nunmehr fast 60 Jahren seit Inkrafttreten des Grundgesetzes ist, so Helmut Simon, bisher versäumt worden, das Friedensgebot des Grundgesetzes "ähnlich konkret herauszuarbeiten wie etwa das Sozialstaatsgebot oder das Rechtstaatsgebot." Vernachlässigt worden seien vor allem "die Folgerungen für die zivile Konfliktbearbeitung und deren Vorrang vor militärischer Gewaltanwendung." Simon hält es u. a. "für unerträglich, dass für diese Aufgabe lediglich ein verschwindend geringer Teil der Mittel zur Verfügung steht, wie wir sie für das Militär aufwenden."[2]

Ich bin von den Veranstaltern gebeten worden, in meinem Beitrag der Frage näher nachzugehen, wie es um den friedensstaatlichen Anspruch des Grundgesetz steht, insbesondere welche Bilanz sechzig Jahre nach seinem Inkrafttreten gezogen werden kann.

II. Das Grundgesetz - keine pazifistische Verfassung

Das Grundgesetz ist, anders als etwa die Verfassung Costa Ricas, jedenfalls seit der 1956 erfolgten Einfügung der so genannten Wehrverfassung, keine pazifistische Verfassung. Allen pazifistischen verfassungsrechtlichen Hoffnungen zum Trotz regelt nämlich Art. 87a GG, dass der Bund "Streitkräfte zur Verteidigung" aufstellt (Absatz 1), die allerdings - und dies ist sehr bedeutsam - "außer zur Verteidigung ... nur eingesetzt" werden dürfen, "soweit dieses Grundgesetz es *ausdrücklich* zulässt." (Absatz 2)[3] Diese "Nur-soweit-Regelung" soll verhindern, dass für die Aufstellung und damit auch für die Verwendung der Streitkräfte als Mittel der vollziehenden Gewalt "ungeschriebene Zuständigkeiten aus der Natur der Sache" abgeleitet werden.[4] Es gilt damit das *Gebot strikter Texttreue.[5]*

Was nach dem Grundgesetz unter "Verteidigung" zu verstehen ist, lässt sich zum einen der

Entstehungsgeschichte des Art. 87a GG[6] und zum anderen dem Wortlaut der Regelung über den "Verteidigungsfall" in Art. 115a GG entnehmen: Es geht um die Situation, dass das "Bundesgebiet mit Waffengewalt angegriffen" wird oder dass "ein solcher Angriff unmittelbar droht".

Der Normtext des Art. 87a Abs. 1 und 2 GG spricht allerdings von "Verteidigung", anders als die zunächst vorgeschlagene Fassung[7] aber nicht von "Landesverteidigung". Dies ist kein Redaktionsversehen. Der verfassungsändernde Gesetzgeber hat, wie die Entstehungsgeschichte der Norm ausweist, bei Verabschiedung der Regelung im Jahre 1968 einen Einsatz der Bundeswehr im Rahmen eines NATO-Bündnisfalles als verfassungsrechtlich zulässig vorgesehen und dies auch im Text des Grundgesetzes erkennbar zum Ausdruck gebracht (vgl. etwa Art. 80a Abs. 3 GG). Deshalb ist davon auszugehen, dass "Verteidigung" im Sinne des GG alles, aber auch nur das umfasst, was nach dem geltenden Völkerrecht zum Selbstverteidigungsrecht nach Art. 51 der Charta der Vereinten Nationen (UN-Charta) gehört, der die Bundesrepublik Deutschland 1973 wirksam beigetreten ist.

Art. 51 UN-Charta gewährleistet - und begrenzt - für jeden Staat das Recht zur "individuellen" und zur "kollektiven Selbstverteidigung" gegen einen "bewaffneten Angriff" ("armed attack"). Er schließt die bewaffnete erbetene Nothilfe etwa im Rahmen der NATO zugunsten eines von einem Dritten angegriffenen Staates und damit auch Einsätze im "NATO-Bündnisfall" ein, soweit diese nach den Regeln der UN-Charta erfolgen. In jedem Falle darf ein Militäreinsatz eines Staates in Wahrnehmung seines Notwehr- oder Nothilferechts jedoch nach Art. 51 UN-Charta (nur) so lange dauern, "bis der Sicherheitsrat (der UNO) die zur Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit erforderlichen Maßnahmen getroffen hat." Das gilt damit auch für Einsätze der Bundeswehr "zur Verteidigung" nach Art. 87a GG.

Der Einsatz der Bundeswehr "zur Verteidigung" ist mithin ausschließlich in den Grenzen des Art. 51 UN-Charta als Abwehr gegen einen "militärischen Angriff" erlaubt,[8] jedoch nicht etwa zur Verfolgung, Durchsetzung und Sicherung ökonomischer, politischer oder geostrategischer Interessen. Die Ziele, z.B. Behinderungen beim Zugang zu Bodenschätzen und anderen wichtigen Ressourcen, zu Ölpipelines oder zu Absatzmärkten zu beseitigen oder gar politische und wirtschaftliche Einflusszonen zu schaffen und zu sichern, berechtigen ebenso wenig zu militärischer Gewaltanwendung in Gestalt individueller oder kollektiver Selbstverteidigung wie etwa die Wahrnehmung der wichtigen Aufgabe der Bekämpfung von individueller, organisierter oder terroristischer Kriminalität. Auch wenn es sehr mühsam und schwierig ist, terroristische, also kriminelle Täter zu ermitteln, vor Gericht zu stellen und den Nachweis ihrer individuellen Schuld zu führen, rechtfertigt dies nicht, diese Schwierigkeiten dadurch zu umgehen, dass man stattdessen auf militärische Schläge, so genannte "gezielte Tötungen" ("targeted killing") oder gar militärische Vergeltungs- und Bestrafungsaktionen setzt.

Der nach dem 11. September 2001 von der US-Regierung unter Präsident Bush jun. und ihren Verbündeten begonnene und bis heute andauernde Krieg gegen Afghanistan ist dafür ein bedeutsames und folgenschweres Negativ-Beispiel. Hier entschied man sich lieber für die Finanzierung von einflussreichen Warlords, die das Taliban-Regime stürzten und dabei zugleich schreckliche Menschenrechtsverletzungen begingen, zur Entsendung verdeckt operierender eigener "Spezialkräfte", zur Bombardierung mit Marschflugkörpern und schließlich auch zum Dislozieren eigener Kampfverbände und Truppen, die dort nunmehr im achten Jahr stationiert sind, ohne dass sich die Sicherheitslage in Afghanistan oder in den NATO-Staaten verbessert hätte - im Gegenteil. Dabei ließ erstaunen, dass gegen Osama Bin Laden, den angeblichen oder tatsächlichen Drahtzieher der terroristischen Anschläge von 9/11, wegen dieses Vorwurfs kein Haftbefehl erging.[9]Fehlten die Beweise? Die Bemühungen nach dem 11. September wurden nicht auf Strafverfolgung und Dingfestmachung der Tatverdächtigen gerichtet und begrenzt. Vielmehr wurden - unter Berufung auf das in Art. 51 UN-Charta verankerte Recht zur Selbstverteidigung - militärische Aktionen gegen das schon damals durch jahrzehntelange Kriege völlig zerstörte Afghanistan gestartet, die bis heute, acht Jahre danach, immer noch nicht beendet sind, obwohl die unmittelbare Gegenwärtigkeit der terroristischen Angriffe von 9/11, gegen die das Recht zur Selbstverteidigung in Anspruch genommen und reklamiert wurde, jedenfalls heute schlechterdings nicht mehr zu erkennen ist. Die zur Rechtfertigung von Militäraktionen im Rahmen von "Enduring Freedom" erfolgende Berufung auf das Selbstverteidigungsrecht kommt in Afghanistanim Übrigen jedenfalls heute deshalb nicht in Betracht, weil die UN unmittelbar nach dem 11. September 2001

eine Vielzahl von wirksamen Maßnahmen zur Terrorbekämpfung beschlossen und umgesetzt haben und ein - freilich durchaus kritikwürdiges - Konzept zum Neuaufbau Afghanistans beschlossen haben. Deshalb ist es - zurückhaltend formuliert - nicht nachvollziehbar, wie sich militärische Gewaltanwendung durch die USA und ihre Verbündeten in Afghanistan immer noch gegen einen "armed attack" im Zusammenhang mit dem 11. September richten soll.

III. Die zentralen Elemente des Friedensgebotes des Grundgesetzes

Wenn vom "Friedensgebot" oder von der "Friedensstaatlichkeit" des Grundgesetzes gesprochen wird, wird zu Recht regelmäßig vor allem auf die folgenden neun Regelungskomplexe Bezug genommen:

(1) Die Präambel, in der es heißt, dass das "Deutsche Volk", "von dem Willen beseelt, als gleichberechtigtes Glied in einem vereinten Europa dem Frieden der Welt zu dienen", sich kraft seiner verfassungsgebenden Gewalt dieses Grundgesetz gegeben hat.

(2) Art. 1 Abs. 2 GG, wonach sich das Deutsche Volk "zu unverletzlichen und unveräußerlichen Menschenrechten als Grundlage jeder menschlichen Gemeinschaft, des Friedens und der Gerechtigkeit in der Welt" bekennt.

(3) Die Bindungen an "Recht und Gesetz" (Art. 20 III GG) und an die "allgemeinen Regeln des Völkerrechts" (Art. 25 GG), wozu auch das völkerrechtliche Gewaltverbot gehört.

(4) Das Verbot des Angriffskrieges und von friedensstörenden Handlungen, die geeignet sind und in der Absicht vorgenommen werden, das friedliche Zusammenleben der Völker zu stören (Art. 26 Abs. 1 Satz 1 GG); der Auftrag an den Gesetzgeber zur Pönalisierung aller Verstöße gegen dieses verfassungsrechtliche Verdikt (Art. 26 Abs. 1 Satz 2 GG) sowie die Genehmigungspflichtigkeit von "zur Kriegsführung bestimmter Waffen" (Art. 26 Abs. 2 GG).

(5) Die Option, Hoheitsrechte durch (einfaches) Bundesgesetz auf "zwischenstaatliche Einrichtungen" übertragen zu können (Art. 24 Abs. 1 GG).

(6) Die jetzt in Art. 23 GG enthaltene Verpflichtung zur Mitwirkung an der europäischen Einigung.

(7) Die vorgesehene Möglichkeit der Einordnung in ein "System gegenseitiger kollektiver Sicherheit" (Art. 24 Abs. 2 GG).

(8) das Gebot der Unterwerfung unter eine allgemeine, umfassende, obligatorische internationale Gerichtsbarkeit (Art. 24 Abs. 3 GG).

(9) das Demokratiegebot (Art. 20 Abs. 1 GG) und seine besondere Relevanz für das Verhältnis von Gesetzgeber und Exekutive in der Friedens- und Sicherheitspolitik. Im Folgenden möchte ich mich auf einen Bereich konzentrieren - Art. 24 Abs. 2 GG
- und mich zudem bei der von mir erbetenen bereichsspezifischen Bilanzierung von 60 Jahren Grundgesetz auf eher thesenartige Bemerkungen beschränken.

IV. Die Uminterpretation des Art. 24 Abs. 2 GG durch das Bundesverfassungsgericht

1. Während Absatz 1 des Art. 24 GG die Möglichkeit eröffnet, Hoheitsrechte durch einfaches Gesetz auf zwischenstaatliche Einrichtungen zu übertragen, sieht Absatz 2 die Option einer Einordnung *"in ein System gegenseitiger kollektiver Sicherheit"* vor. Das BVerfG hat in seiner Out-of-Area-Entscheidung vom 12.7.1994[10] - anders als in seiner früheren Rechtsprechung - argumentiert, besser gesagt: behauptet, es sei "unerheblich", ob das von Art. 24 Abs. 2 GG adressierte "System gegenseitiger kollektiver Sicherheit" "ausschließlich oder vornehmlich unter den Mitgliedsstaaten Frieden garantieren oder bei Angriffen von außen zum kollektiven Beistand verpflichten soll".[11] Entscheidend sei, dass das System "durch ein friedenssicherndes Regelwerk und den Aufbau einer eigenen Organisation für jedes Mitglied einen Status völkerrechtlicher Gebundenheit" begründe, und dieser Status der völkerrechtlichen Gebundenheit "wechselseitig zur Wahrung des Friedens verpflichtet" und "Sicherheit gewährt". Auf dieser Grundlage hat das BVerG dann die NATO als ein "System gegenseitiger kollektiver Sicherheit" i. S. von Art. 24 Abs. 2 GG qualifiziert.

Meine These ist: Diese Argumentation des BVerfG geht an Normstruktur und Norminhalt des Art. 24 Abs. 2 GG vorbei und implantiert so in diese Verfassungsnorm in ungerechtfertigter Weise eine abweichende, ja konträre sicherheitspolitische Grundkonzeption. Das ist eine gravierende, ja fundamentale Abkehr von einem der wichtigsten Elemente des im Grundgesetz verankerten Friedensgebotes. Bezieht man dabei die vom Bundesverfassungsgericht mit Mehrheit erfolgte Billigung der Ausdehnung des "NATO-Gebiets"[12] ohne vorherige Änderung des NATO-Vertrages und des parlamentarischen Zustimmungsgesetzes in die Betrachtung ein, so wird das Ausmaß der Veränderungen des verfassungsrechtlichen Rahmens deutlich, der insoweit in den letzten 15 Jahren vollzogen wurde.

2. Erhellend für die Problemidentifizierung ist zunächst die Entstehungsgeschichte der maßgeblichen GG-Norm. Carlo Schmid (SPD), der geistige und politische Vater des Art. 24 Abs. 2 GG, hat dazu 1948/49 bei der Ausarbeitung des GG in den Debatten des Parlamentarischen Rates ausgeführt[13] :

> "Der Begriff der ‚kollektiven Sicherheit' ist ein Terminus technicus, unter welchem etwas ganz Bestimmtes verstanden wird. ... Unter ‚kollektiver Sicherheit' ist etwas ganz Präzises zu verstehen, eine Institution aus dem großen Gebiet des Kriegsverhütungsrechts, das in den modernen Lehrbüchern als besonderer Abschnitt des Systems des positiven Völkerrechts behandelt zu werden pflegt.
> ... ‚Kollektive Sicherheit ist ein genau so klar umrissener Terminus wie im bürgerlichen Recht der Ausdruck ‚ungerechtfertigte Bereicherung'."[14]

Zu konstatieren ist allerdings, dass weder Carlo Schmid noch andere Abgeordnete des Parlamentarischen Rates anstrebten und durchsetzten, eine präzise Definition des von ihnen als "festen juristischen Begriff" bzw. als "Terminus technicus" bezeichneten "System(s) gegenseitiger kollektiver Sicherheit" im Grundgesetz zu verankern. Das sollte sich in der Folgezeit als schwerer Fehler erweisen.

Dennoch ist jedoch sicher, dass in den Debatten des Parlamentarischen Rates zu Art. 24 Abs. 2 GG kein eigenständiger verfassungsrechtlicher Begriff der "kollektiven Sicherheit" geprägt wurde, sondern dass man die vorgefundene einschlägige Begrifflichkeit aus dem Völkerrecht der Verfassungsgebung und damit dem dann am 23. Mai 1949 in Kraft gesetzten Grundgesetz zugrunde legte.

Im Völkerrecht ist seit Jahrzehnten klar: "Kollektive Sicherheit und Bündnisse widersprechen sich fundamental."[15] Was sind diese fundamentalen Unterschiede, worin bestehen sie? Es lassen sich vier zentrale Kriterien festhalten.

(1) Verteidigungsbündnisse und "Systeme kollektiver Sicherheit" reflektieren *zwei entgegengesetzte Grundkonzeptionen* von Sicherheitspolitik. Das Grundkonzept von *Verteidigungsbündnissen* basiert auf Sicherheit durch eigene Stärke und die Stärke der eigenen Verbündeten. Es ist "partikulär-egoistisch". Denn es verankert die eigene Sicherheit nicht zugleich in der Sicherheit des potenziellen Gegners, also gerade nicht in der gemeinsamen Sicherheit, sondern im Gegenteil in der relativen Schwäche und Unterlegenheit des potenziellen Gegners. Die Grundkonzeption *kollektiver Sicherheit*, die in der Periode zwischen den beiden Weltkriegen als bewusste Alternative zu den tradierten sog. Verteidigungsbündnis-Systemen entwickelt wurde, basiert dagegen auf der Sicherheit aller potenziellen Gegner durch die Reziprozität innerhalb einer internationalen Rechtsordnung. Es gründet auf dem Konzept der gemeinsamen Sicherheit.

(2) Zweitens: Anders als ein System kollektiver Sicherheit ist ein Verteidigungsbündnis - so auch die NATO - *nicht auf Universalität im Sinne des Einschlusses potenzieller Aggressoren* angelegt. So steht die NATO - bezeichnenderweise anders als das System "kollektiver Sicherheit" der UNO - nicht jedem Beitrittswilligen offen, der die im NATO-Vertrag verankerten Ziele anerkennt. Dementsprechend haben die NATO und ihre Mitgliedsstaaten sowohl in den Jahren 1954/55 als auch im Zusammenhang mit den NATO-Osterweiterungen der letzten Jahre Begehren der früheren Sowjetunion und Russlands auf Einbeziehung in das NATO-Bündnis ausdrücklich abgelehnt.

(3) Drittens - und dies ist ein weiterer gravierender Unterschied eines Verteidigungsbündnisses zu einem kollektiven Sicherheitssystem - enthält der NATO-Vertrag *für den Fall eines von einem eigenen Mitgliedsstaat begangenen Aggressionsaktes keine verbindlichen internen Konfliktregelungsmechanismen.* Eine NATO-interne Verpflichtung der übrigen NATO-Partner, dem einen Aggressionsakt begehenden NATO-Verbündeten mit kollektiven NATO-Zwangsmaßnahmen entgegen zu treten, sieht der NATO-Vertrag gerade nicht vor. Dieses Defizit ist typisch für ein Bündnis zur kollektiven Verteidigung, das ja gerade zur Verteidigung gegen einen potenziellen externen Aggressor geschlossen wird.

(4) Die NATO etabliert auch - dies ist der vierte wesentliche Unterschied zu einem System kollektiver Sicherheit - keine den Mitgliedsstaaten übergeordnete zwischenstaatliche oder supranationale Gewalt einer organisierten und rechtlich geordneten Macht nach dem Modell der Vereinten Nationen.

3. Art. 24 Abs. 2 GG knüpft an diese vierfach typisierte völkerrechtliche Begrifflichkeit und fundamentale Unterscheidung zwischen einem "kollektiven Sicherheitssystem" und einem "kollektiven Verteidigungsbündnis" an und inkorporiert diese Unterscheidung in das deutsche Verfassungsrecht. Diese Unterscheidung ist für die konzeptionelle Orientierung der deutschen Außen- und Sicherheitspolitik äußerst bedeutsam - rechtlich und verfassungspolitisch.

(1.) Rechtlich bedeutsam ist der Unterschied zwischen einem kollektiven Verteidigungsbündnis und einem System kollektiver Sicherheit vor allem im Hinblick auf die in Betracht kommende Rechtsgrundlage für Einsätze der Bundeswehr. Für militärische Einsätze "zur Verteidigung" auf der Grundlage von Art. 51 UN-Charta, also zur individuellen oder kollektiven Selbstverteidigung, ist Rechtsgrundlage allein Art. 87a GG ("nur zur Verteidigung"). Denn diese Bestimmung ist insoweit lex specialis. Art. 24 Abs. 2 GG scheidet dafür aus, weil diese Regelung auf Verteidigungsbündnisse keine Anwendung findet. Art. 24 Abs. 2 GG kommt als Rechtsgrundlage nur für Einsätze im Rahmen eines kollektiven Sicherheitssystems wie der UNO oder vielleicht einmal bei entsprechender Ausgestaltung der OSZE und zudem stets nur dann in Betracht, wenn dabei die deutschen Streitkräfte tatsächlich im Rahmen und nach den Regeln dieses kollektiven Sicherheitssystems eingesetzt werden. Militärische Einsätze außerhalb der UN oder gar unter Bruch der UN-Charta können keinesfalls auf Art. 24 Abs. 2 GG gestützt werden.

(2.) Das in Art. 24 Abs. 2 GG verankerte Konzept der "kollektiven Sicherheit" hat darüber hinaus noch eine wichtige Leitfunktion für die verfassungsrechtliche Orientierung deutscher Außen- und Sicherheitspolitik.

Verteidigungsbündnisse wie die NATO basieren auf dem Konzept der nuklearen und der nicht-nuklearen ("konventionellen") Abschreckung. Sie unterliegen der Abschreckungs- "Logik". Diese baut auf der Vorstellung auf, der potenzielle Gegner könne von einem nuklearen und/oder nicht-nuklearen Angriff dadurch wirksam abgeschreckt werden, dass man ihm für diesen Fall einen vernichtenden militärischen Gegenschlag androht, der für sein Land zu unannehmbaren Folgen und Schäden, möglicherweise sogar zur vollständigen Vernichtung in einem atomaren Inferno führen werde. Um die eigene Fähigkeit und Bereitschaft zu einer solchen (Gewalt-)Reaktion - immanent betrachtet - "glaubwürdig" demonstrieren und vermitteln zu können, sind nach dieser "Logik", diesem Grundansatz gemäße nukleare und nicht-nukleare Bewaffnungen, entsprechende militärische Ausrüstungen, logistische Einrichtungen, Strategien und Einsatzdoktrinen erforderlich.

Konstitutiver Bestandteil für ein - immanent betrachtet - Funktionieren dieser "Abschreckungslogik" ist dabei jedoch denknotwendig stets, dass man es mit einem rational kalkulierenden Gegner zu tun hat, der auf der Basis hinreichender ihm zur Verfügung stehender Informationen ausschließlich, auch in kritischen Situationen, wohl überlegte rationale Entscheidungen trifft. Das heißt zugleich: Das Abschreckungskonzept kann mithin schon nach seiner eigenen "Logik" nicht funktionieren, wenn es um die Abschreckung eines "irrationalen" Gegners geht. Denn dieser entscheidet und handelt eben nicht nach den vorausgesetzten überwiegend rationalen Kriterien. Historische Beispiele für solche "abschreckungsresistenten" Gegner waren jedenfalls im zu Ende gegangenen 20. Jahrhundert, dem blutigen "Zeitalter der Extreme" (Eric Hobsbawm), nicht gerade selten. Man stelle sich nur vor, sie hätten über Atomwaffen verfügt.

Aber auch dann, wenn man es mit einem prinzipiell "rationalen Gegner" zu tun hat, ist die Funktionsfähigkeit der nuklearen (wie auch der so genannten konventionellen) Abschreckung davon abhängig, dass diesem Gegner nach den konkreten Umständen hinreichende zeitliche, informationelle und logistische Möglichkeiten und Kapazitäten zur Verfügung stehen, um kritische Entscheidungssituationen in dem jeweils erforderlichem Maße analysieren, abschätzen und beurteilen zu können sowie hieraus verantwortliche praktische Folgerungen zu ziehen. Bei sehr kurzen Vorwarnzeiten und in zugespitzten Krisensituationen ist es eher illusionär anzunehmen, diese Voraussetzungen seien in hinreichendem Maße auf Seiten aller Konfliktbeteiligten gewährleistet.

Schließlich funktioniert die "Abschreckungslogik" auf der Grundlage der ihr zugrunde liegenden Annahmen auch dann nicht oder stößt jedenfalls an gefährliche Grenzen, wenn menschliche Fehleinschätzungen ("human error" oder "incomprehensible interaction") oder "technisches Versagen" wirksam werden. Dies ist etwa der Fall, wenn sich defekte oder fehlinterpretierte Daten in Kommunikationssysteme einschleichen und Fehlalarme ausgelöst werden, die es angesichts sehr kurzer Vorwarnzeiten jedenfalls u. a. sehr schwer oder gar unmöglich machen, sicher zu diagnostizieren, ob in der konkreten Entscheidungssituation die verfügbaren digitalen und sonstigen vorliegenden Daten nun auf einen gegnerischen Angriff schließen lassen oder nicht, der es nach den Vorgaben der eigenen Doktrin erforderlich macht, unverzüglich die eigenen Atomwaffen einzusetzen, schon um ihre Zerstörung nicht zu riskieren.

Entgegen einer weit verbreiteten Auffassung, die immer wieder geltend macht, das nukleare Abschreckungssystem habe in den Zeiten des "Kalten Krieges" und darüber hinaus bis heute seine Wirksamkeit und Funktionsfähigkeit eindrucksvoll unter Beweis gestellt und so den Frieden gesichert, gab es in Wirklichkeit in den vergangenen 60 Jahren zumindest zwanzig solcher äußerst kritischen Situationen - sowohl im Osten[16] als auch im Westen[17] - , in denen die Welt am Rande des nuklearen Infernos stand und in denen sich - wie es der frühere US-amerikanische Verteidigungsminister Robert Mc-Namara formuliert hat - das Überleben der Menschheit allein glücklichen Zufällen verdankte.[18] Es ist hier nicht der Ort, diese Situationen im Einzelnen näher darzustellen.

Die sog. Palme-Kommission, an der neunzehn bedeutende Politiker und Fachleute aus Ost und West, Nord und Süd, darunter der frühere deutsche Bundesminister und Abrüstungsexperte Egon Bahr, mitgewirkt haben, hat in der Hochphase des Kalten Krieges die lebensbedrohlichen Konsequenzen der Abschreckungsdoktrin eingehend analysiert und daraus bemerkenswerte Schlussfolgerungen gezogen, die

sie in einem Alternativ-Konzept "gemeinsamer Sicherheit" zusammen gefasst hat:

> "In der heutigen Zeit kann Sicherheit nicht einseitig erlangt werden. Wir leben in einer Welt, deren ökonomische, politische, kulturelle und vor allem militärische Strukturen in zunehmendem Maße voneinander abhängig sind. Die Sicherheit der eigenen Nation lässt sich nicht auf Kosten anderer Nationen erkaufen."[19]

Im nuklearen Zeitalter der gegenseitig gesicherten Zerstörung ist Sicherheit nicht mehr *vor* dem potenziellen Gegner, sondern nur noch *mit* ihm, d.h. als gemeinsame Sicherheit zu erreichen. Das knüpft unmittelbar an die Vorstellungen einer "kollektiven Sicherheit" an, wie sie nach der Konzeption der Väter und Mütter des Grundgesetzes in Art. 24 Abs. 2 GG ihren Niederschlag gefunden haben.

4. Die Missachtung der Erkenntnisse der Palme-Kommission von der im Nuklearzeitalter bestehenden existenziellen Notwendigkeit, in der Sicherheitspolitik vom Grundkonzept "gemeinsamer Sicherheit" auszugehen, zeigt sich nicht nur am Festhalten an der nuklearen Abschreckungsstrategie u. a. der NATO, sonder gegenwärtig sehr praktisch und deutlich auch am Beispiel der offenkundig immer weiter fortschreitenden Osterweiterung der NATO - mittlerweile, wie die jüngsten NATO-Manöver in Georgien sichtbar gemacht haben, offenbar demnächst bis in den Kaukasus. Die Osterweiterung entspricht zwar, wie es den Anschein hat, den Forderungen der gegenwärtigen Regierungen und den Wünschen weiter Kreise der Bevölkerung der Beitrittsländer. Diese nationalen Optionen sind aufgrund der historischen traumatischen Erfahrungen dieser Völker mit dem früheren Zarenreich und dann der stalinistischen und nachstalinistischen Sowjetunion auch durchaus versteh- und erklärbar. Das ändert aber nichts daran, dass Grundlage und Orientierung der NATO-Osterweiterung eben nicht die Ausrichtung auf eine gemeinsame Sicherheit aller potenziellen Konfliktparteien ist. Eng verbunden mit dem jeweiligen NATO-Beitritt dieser Länder sind regelmäßig (im Übrigen äußerst kostspielige) Rüstungsmodernisierungen und die Ausrüstung der neuen Bündnispartner mit NATO-kompatiblen Waffensystemen sowie der Aufbau von neuen Militärstützpunkten und die Entwicklung entsprechender Einsatzkonzepte gegen den in dieser Region objektiv einzigen potenziellen externen Gegner, nämlich Russland. Die Beitrittsländer werden so als NATO-Mitgliedsstaaten ausnahmslos in das NATO-Militärsystem eingebunden und damit nicht nur aus der Sicht Russlands, sondern auch objektiv zu vorgeschobenen NATO-Militärbasen. Dies geschieht bezeichnenderweise entgegen allen Zusagen des damaligen US-Präsidenten George Bush sen. und seines Außenministers James Baker gegenüber dem damaligen sowjetischen Präsidenten Gorbatschow bei der Beendigung des Kalten Krieges und bei Abschluss der Charta von Paris im Jahre 1990.[20]

Die Missachtung des Konzepts gemeinsamer Sicherheit offenbart sich allen verbalen Beteuerungen zum Trotz objektiv auch in der von der US-Regierung Bush jun. in Gang gesetzten, von dem neuen US-Präsidenten Obama allerdings zwischenzeitlich suspendierten Einbeziehung Polens und Tschechiens in die im Aufbau befindlichen US-amerikanischen "Anti-Raketensysteme". Objektiv bewirkt wird durch diese Vorgänge letztlich eine geostrategische Einkreisung Russlands.

Es ist alles andere als fern liegend, dass sich die in mannigfaltigen Formen vollziehende geostrategische Einkreisung Russlands[21] im Rezeptionshorizont der russischen Entscheidungsträger als eine Sicherheitslage wahrgenommen werden kann, die derjenigen vergleichbar ist, in der sich die US-Regierung im Oktober 1962 wähnte, als die damalige Sowjetunion Atomraketen auf Kuba, also im unmittelbaren geographischen Umfeld der USA, dislozierte, was nach der Begründung der sowjetischen Regierung geschah, um die USA von einem Angriff auf Kuba abzuschrecken. Ein Vorstück dazu gab es ja in Gestalt der im Jahr zuvor von der CIA organisierten und mit Billigung[22] des US-Präsidenten Kennedy erfolgten Landung bewaffneter Einheiten in der kubanischen "Schweinebucht". Bekanntlich veranlasste die damalige Situation mit sowjetischen Atomraketen "vor der Haustür" der USA die Kennedy-Administration im Oktober 1962, eine militärische Seeblockade rund um Kuba zu verhängen und mit starken Marinekräften durchzusetzen. Kennedy war dabei zu einer militärischen Invasion Kubas und einer gewaltsamen Zerstörung

der dortigen sowjetischen Raketenstellungen für den Fall entschlossen, dass diese nicht unverzüglich abgebaut würden. Bei ihrem Vorgehen nahmen Präsident Kennedy und seine Regierung die Auslösung eines Nuklearkriegs bewusst in Kauf.[23] Ebenso war die sowjetische Regierung, wie später der Stabschef des Warschauer Pakts, General Gribkov, der während der Krise als hoher sowjetischer Offizier vor Ort in Kuba war, enthüllte, im Falle einer US-Invasion auf Kuba zu einem Nuklearschlag gegen die USA vorbereitet und entschlossen.[24] Dass es im Oktober 1962 im Verlaufe dieser extremen Krisensituation nicht zu einem atomaren Schlagabtausch und damit nicht zu einem die ganze Menschheit bedrohenden nuklearen Inferno kam, war nicht allein ein Ergebnis des Krisenmanagements, sondern vor allem auf besonders glückliche Umstände zurück zu führen. Das haben sowohl der damalige US-Justizminister Robert Kennedy, der von seinem Präsidentenbruder maßgeblich in das Krisenmanagement eingebunden worden war,[25] als auch der damalige US-Verteidigungsminister Robert McNamara in mehreren Publikationen[26] wiederholt eindringlich beschrieben. Auf solche "glücklichen Umstände" und ihr ausnahmsloses Vorliegen in Krisensituation zu setzen und davon letztlich das Überleben der Menschheit und dieses Planeten abhängig zu machen, offenbart - zurückhaltend formuliert - geradezu hazardeurhafte Denkmuster und Verhaltenszüge.

Seit dem Ende des Kalten Krieges hat sich die nukleare Gegnerschaft zwischen den USA und Russland allerdings insoweit modifiziert, als beide Atommächte die Zahl ihrer Nuklearwaffensysteme verringert haben, vor allem der älteren Baujahre; die bestehenden werden jedoch fortlaufend modernisiert und weiterentwickelt. Beide Seiten haben zwar jetzt die Atomraketenstellungen und andere Zielobjekte des jeweiligen Gegners aus ihrer eigenen Zielplanung herausgenommen. Fachleute wie der frühere US-Verteidigungsminister Robert McNamara weisen jedoch darauf hin, dass ein "retargeting", also eine Wiederhereinnahme dieser Ziele in die Zielplanung, binnen weniger Minuten erneut erfolgen kann.[27]

Die grundlegenden menschheitsbedrohenden Gefahren, die sich dann realisieren, wenn das Abschreckungssystem versagt ("if deterrence fails"), bestehen damit fort. Hinzu kommen die besonderen atomaren Risiken des Nuklearterrorismus und der Proliferation. Diese haben sich heute eher verschärft, worauf unlängst in den USA die prominenten Ex-Politiker Henry Kissinger, George Shultz, William Perry und Sam Nunn in zwei fulminanten Artikeln im "Wallstreet Journal"[28] sowie in Deutschland der frühere Bundeskanzler Helmut Schmidt, der frühere Bundespräsident Richard von Weizsäcker, der ehemalige Außenminister und Vizekanzler Hans-Dietrich Genscher sowie der langjährige Bundesminister und Abrüstungsexperte der SPD Egon Bahr in einem gemeinsamen Artikel in der "Frankfurter Allgemeinen Zeitung"[29] zu Recht hingewiesen haben.

5. Es ist deshalb, zurückhaltend formuliert, hohe Zeit, sich endlich wieder zumindest der fundamentalen Differenz zu vergewissern, die gerade auch den Vätern und Müttern des Grundgesetzes bei der Formulierung des Art. 24 Abs. 2 GG bewusst war: Es geht um die fundamentale Differenz zwischen einem "System kollektiver Sicherheit", das auf "gemeinsamer Sicherheit" der potenziellen Konfliktparteien aufbaut, und einem Verteidigungsbündnis, das bis heute auf Konzepte der nuklearen (und nicht-nuklearen) Abschreckung setzt. Hieraus müssen dann die notwendigen praktischen Konsequenzen gezogen werden. Die bisherige einschlägige Rechtsprechung des BVerfG zu Art. 24 Abs. 2 GG trägt leider in starkem Maße dazu bei, diese fundamentale Differenz zu verdunkeln.

***** Mit Nachweisen versehene gekürzte Fassung des Vortrags des Autors zur Tagung "60 Jahre Grundgesetz" der "Gustav-Heinemann-Initiative" am 12. Juni 2009 in der "Erinnerungsstätte für die Freiheitsbewegungen in der deutschen Geschichte" im Schloss Rastatt.

[1] Gustav Heinemann, Antrittsrede als Bundespräsident, im Wortlaut abgedr. in: Südd. Zeitung v. 2.7.1969, S. 7.

[2] Helmut Simon, Frankfurter Rundschau v. 06.01.2004.

[3] Solche ausdrücklichen Zulassungen im Sinne von Art. 87a Abs. 2 GG sind nur in folgenden Grundgesetz-Bestimmungen enthalten: Art. 87a Abs. 3 und 4, Art. 35 Abs. 2 Satz 2 und Abs. 3 Satz 1 GG.

[4] So ausdrücklich der Rechtsausschuss des Dt. Bundestages in seinem schriftlichen Bericht zum Entwurf einer Notstandsverfassung, BTDrucks IV/2873, S. 13; BVerfG, Urteil vom 15. Februar 2006 1 BvR 357/05 - (Rn. 93), NJW 2006, 751.

[5] Vgl. auch BVerfG, Urteil vom 15. Februar 2006 a.a.O. Rn. 94; BVerwG, Urt. vom 26.9.2006 - BVerwG 2 WD 2.06 -, BVerwGE 127, 1.

[6] Vgl. dazu Claus Arndt, DÖV 1992, 618 [619]; Bähr, Verfassungsmäßigkeit des Einsatzes der Bundeswehr im Rahmen der Vereinten Nationen, 1994, S. 91 ff., 102 ff. m. w. N..

[7] Vgl. dazu Bähr, a.a.O., S. 91.

[8] Zu den Schwächen des Gewaltverbots vgl. u. a. Deiseroth, Vom Recht des Stärkeren zur Stärke des Rechts, in: Colneric u.a. (Hrsg.), Gewalt in Deutschland, Gewalt aus Deutschland, Hamburg, 1994, S. 127 (136ff) m. w. N..

[9] In der am 11.10.2001 vom amerikanischen FBI präsentierten Fahndungsliste wurden zwar 22 Personen als gesuchte Terroristen (mit Foto) aufgeführt, darunter u. a. auch Usama Bin Ladin; keiner der 22 vom FBI gesuchten Terroristen wird jedoch "in der Fahndungsausschreibung für die Selbstmordattentate auf das World Trade Center und das Pentagon verantwortlich gemacht" (vgl. dazu die "Frankfurter Allgemeine Zeitung" vom 12.10.2001, S. 6).

[10] BVerfGE 90, 286 (347-351).

[11] BVerfGE 90, 349.

[12] BVerfG, Urt. v. 22.11.2001 - 2 BvE 6/99 -, BVerfGE 104, 151 (zur neuen NATO-Strategie) und Urt. v. 3.7.2007 - 2 BvE 2/07 - (Tornado-Einsatz im Rahmen von ISAF in Afghanistan)

[13] Er wandte sich damit gegen einen Antrag des SPD-Abg. Menzel, mit dem die Ersetzung des im Entwurf der Vorschrift ("Herrenchiemsee-Entwurf") vorgesehenen Begriffs "gegenseitige kollektive Sicherheit" durch "gemeinsame Sicherheit" wegen der "politischen Belastung, die dieses Wort ("kollektive Sicherheit") - ob zu Recht oder zu Unrecht, mag dahingestellt bleiben - in den letzten Jahren in der europäischen Politik bekommen hat", verlangt wurde.

[14] Vgl. 6. Sitzung des Hauptausschusses vom 19.11.1948, Sten. Prot. S. 71; JöR n.F. 1 (1951), S. 227 .

[15] Vgl. dazu meine Untersuchungen in: Die Friedenswarte 2000, 101 ff sowie in Umbach/Clemens (Hrsg.), Grundgesetz (Mitarbeiterkommentar) 2002, Art. 24 Abs. 2 GG Rn. 194 ff; ferner in: Wissenschaft und Frieden, 2009, S. 12 ff jeweils m. w. N..

[16] Vgl. etwa den Vorfall vom 26.9.1983, als der 44jährige Oberstleutnant Stanislaw Petrow die diensthabende Einheit der Kommandozentrale im Raketenwarnsystem Serpuchow-15 bei Moskau befehligte. Nach Mitternacht wurde plötzlich Atomalarm ausgelöst. Der sowjetische Oko-Satellit aus der Kosmos-1382-Klasse meldete gegen 0.40 Uhr den Anflug einer amerikanischen Minuteman-Rakete. Sekunden darauf folgten Hinweise auf den Start eines zweiten, dritten, vierten und fünften Geschosses, die alle geradewegs auf die UdSSR zusteuern. Dem diensthabenden Offizier bleiben in einem solchen Fall nur fünf bis zehn Minuten, um die Flugkörper zweifelsfrei zu identifizieren. Danach musste Juri Andropow, der damalige KPdSU-Generalsekretär und sowjetische Oberkommandierende, informiert werden. Hätte er sich zum Abwehrschlag entschlossen, wären sieben Minuten später Interkontinental-Raketen des Typs SS-18 in Richtung Washington, New York und diverser US-Militärbasen gestartet - wie es die geltende Doktrin von der *"gesicherten gegenseitigen Zerstörung"* vorsah. Doch Oberstleutnant Petrov zögerte, weil das Bodenwarnsystem das vom Satelliten ausgesandte Signal nicht bestätigte. Möglich, dass der Satellit durch die Einwirkung kosmischer Strahlung irritiert wurde. *"Man kann die Vorgänge unmöglich in ein paar Minuten gründlich analysieren",*

erklärte Petrov den Vorfall zwanzig Jahre später, *"sondern sich nur auf die Intuition verlassen"*. In jener Nacht zum 26. September 1983 entschied Petrov intuitiv und ging von einem Fehlalarm aus. Stanislaw Petrov wurde für sein Handeln weder gerügt noch ausgezeichnet. Erst über zwei Jahrzehnte später verlieh ihm die US-amerikanische Association of World Citizens am 21. Mai 2004 *"für die Verhinderung des Dritten Weltkrieges"* den "Weltbürgerpreis". Auch danach noch ereigneten sich ähnliche Vorfälle, etwa am 25. Januar 1995, als russische Techniker auf ihren Radarschirmen den Abschuss einer US-amerikanischen Forschungsrakete von Andoya, einer kleinen Insel vor der norwegischen Küste aufspürten. Was auf ihren Radarschirmen wie die Spur weiterer Raketen aussah, waren die abgesprengten Stufen des Raketenantriebs dieser Forschungsrakete. Deren Start war zwar absprachegemäß den russischen Militärs vorher angekündigt worden, aber diese Ankündigung hatte die Techniker an den Radarschirmen aus einem nicht geklärten Grund nicht erreicht. Nur wenige Minuten später hätte der damalige - physisch schwer angeschlagene und alkoholabhängige - russische Präsident Boris Jelzin die Entscheidung über einen nuklearen Gegenschlag treffen müssen (vgl. dazu Markl, Atomkrieg aus Irrtum, in: http://wienerzeitung.at/app_support/print (26.5.2009)).

[17] Vgl. etwa die äußerst dramatische technische Panne, die sich am 9.11.1979 im Lage-Raum des US-Luftverteidigungskommandos ereignete. An diesem Tag meldete das "World Wide Military Command and Control System" auf der elektronischen Anzeigetafel "Enemy attack". Es entschlüsselte die Meldung als einen Atomangriff mit mehreren Raketen durch ein sowjetisches Atom-U-Boot im Nordatlantik. In kürzester Zeit trafen die US-Streitkräfte Vorbereitungen zum atomaren Gegenschlag. Die US-amerikanischen und kanadischen Abfangjäger waren bereits aufgestiegen, die Interkontinentalraketen abschussbereit, als sich herausstellte, dass die Computer fälschlich den Text eines Testbandes abgespielt hatten; vgl. Der Spiegel, Nr. 34 vom 28.4.1980, S. 198.

[18] "I want to say - and this is very important, at the end we lucked out. It was luck that prevented nuclear war. We came that close to nuclear war at the end." (so wörtlich in dem 2003 mit einem "Oscar" preisgekrönten Film "The Fog of War. Eleven Lessons from the Life of Robert S. McNamara" von Errol Morris, zit. nach: http://ecoglobe.ch/nuclear/d/drs15201.htm (26.05.2009); vgl. auch Robert McNamara/ James Blight, Wilsons Ghost, New York , 2001, S. 180 ff..

[19] Vgl. Der Palme-Bericht, Hrsg. von Olof Palme/H. Rogge, Berlin 1982.

[20] Vgl. Gorbatschow, Wie es war. Die deutsche Wiedervereinigung. Berlin, 1999, S. 102; vgl. ferner ders., in DIE WELT vom 12.März 1999, S. 6; auch der frühere außenpolitische Berater Gorbatschows, Tschernjajew, hat öffentlich darauf hingewiesen, dass Gorbatschow mehrmals mündlich zugesagt worden sei, dass es nicht zu einer Osterweiterung der NATO kommen werde (zitiert in FAZ vom 8.5.1995); vgl. ferner das Interview Gorbatschows mit der Bild-Zeitung vom 2.4.2009: "Gorbatschow: Kohl, US-Außenminister James Baker und andere sicherten mir zu, dass die NATO sich keinen Zentimeter nach Osten bewegen würde. Daran haben sich die Amerikaner nicht gehalten, und den Deutschen war es gleichgültig. Vielleicht haben sie sich sogar die Hände gerieben, wie toll man die Russen über den Tisch gezogen hat. Was hat es gebracht? Nur, dass die Russen westlichen Versprechungen nun nicht mehr trauen."

[21] Vgl. dazu auch die Perspektiven des Sicherheitsberaters des früheren US-Präsidenten Jimmy Carter (und heutigen Beraters des US-Präsidenten Barack Obama) Zbigniew Brzezinski, Die einzige Weltmacht. Amerikas Strategie der Vorherrschaft, 1997: "Dieses riesige, merkwürdig geformte eurasische Schachbrett - das sich von Lissabon bis Wladiwostok erstreckt - ist der Schauplatz des global play." (ebd., S. 54 - 58) "[...] wobei eine Dominanz auf dem gesamten eurasischen Kontinent noch heute die Voraussetzung für globale Vormachtstellung ist."[ebd., S.64] Und zwar einfach deshalb, weil Eurasien der mit Abstand größte Kontinent ist, auf dem 75 Prozent der Weltbevölkerung leben und der dreiviertel der weltweit bekannten Energievorkommen beherbergt. Brzezinski folgert deshalb: "Eine Macht, die Eurasien beherrscht, würde über zwei der drei höchst entwickelten und wirtschaftlich produktivsten Regionen der Welt gebieten." Außerdem sind "Amerikas potentielle Herausforderer auf politischem und/oder wirtschaftlichem Gebiet [...] ausnahmslos eurasische Staaten." Brzezinski kommt deshalb zu dem Schluss, dass das erste Ziel amerikanischer Außenpolitik darin bestehen muss, "dass kein Staat oder keine Gruppe von Staaten die

Fähigkeit erlangt, die Vereinigten Staaten aus Eurasien zu vertreiben oder auch nur deren Schiedsrichterrolle entscheidend zu beeinträchtigen."[ebd. S. 283] Es gelte, "die Gefahr eines plötzlichen Aufstiegs einer neuen Macht erfolgreich (hinauszuschieben)." Die USA verfolgten das Ziel, "die beherrschende Stellung Amerikas für noch mindestens eine Generation und vorzugsweise länger zu bewahren ...". Sie müssen "das Emporkommen eines Rivalen um die Macht (...) vereiteln."[ebd. S. 304 -306].

[22] Vgl. McNamara, Blindlings ins Verderben, Hamburg 1987, S. 11.

[23] Vgl. Robert McNamara/J.G.Blight, a. a. O., 2001, S. 190.

[24] Vgl. dazu die Detailangaben bei McNamara/Blight, 2001, S. 190.

[25] Vgl. Robert Kennedy, Dreizehn Tage oder die Verhinderung des Dritten Weltkriegs, 1969.

[26] Vgl. Robert McNamara, 1987; vgl. auch Jonathan Schell, The Gift of Time, The Case for Abolishing Nuclear Weapons Now, New York 1998 (zit. nach der deutschen Ausgabe: J. S., Am Scheideweg. Die Atomwaffen und die Zukunft der Erde, Hamburg,1999, S. 56, 223.

[27] Robert McNamara, a. a. O., 2001, S. 181.

[28] Shultz/ Perry/Kissinger/ Nunn, in: The Wall Street Journal v. 4.1.2007 und v. 15.1.2008.

[29] Schmidt/von Weizsäcker/Genscher/Bahr, in: FAZ v. 9.1.2009, S. 10.

---

https://www.humanistische-union.de/publikationen/vorgaenge/189-vorgaenge/publikation/das-friedensgebot-des-grundgesetzes-anspruch-und-wirklichkeit-nach-sechzig-jahren/
Abgerufen am: 01.11.2026