

## Humanistische Union

# Entstehung und Entwicklung des Friedensgebotes unter der Geltung des Grundgesetzes

*In seinem historischen Beitrag zum Friedensgebot im Grundgesetz rekonstruiert Andreas Engelmann verschiedene Schichten der Verfassungsgeschichte, die sich sukzessive von der völligen Ablehnung eines Militärs oder dem Beitritt zu Militärbündnissen wegbewegt haben: über die Wiedereinführung eines Militärs, die Notstandsgesetze, die das Eingreifen des Militärs im Inland erlauben, bis hin zu neuen Auslandseinsätzen und dem jüngsten Sondervermögen für die Bundeswehr. Engelmann leitet daraus eine Spannung zwischen der Friedenswahrung und der Militarisierung der BRD sowie der NATO-Mitgliedschaft ab.*

Der Beitrag dient als Impuls zum „Friedensgebot des Grundgesetzes“ und soll eine Grundlage für die erneute Diskussion des Themas liefern. Die Grenzen militärpolitischer Expansion innerhalb des Rahmens der verfassungsmäßigen Ordnung werden aktuell wieder einmal verschoben. Um diese Entwicklung verfassungsrechtlich einzuordnen, werde ich die Friedensordnung des Grundgesetzes anhand von drei Schichten des Verfassungstextes darstellen und auf dieser Grundlage diskutieren, wie das Bundesverfassungsgericht die Friedensordnung in seiner Rechtsprechung nach 1990 auf eine Weise „weiterentwickelt“ hat, die einen stillen Verfassungswandel darstellt. Die Entfernung vom Text des Grundgesetzes werde ich, unter Rückgriff auf Argumente von Martin Kutscha, einer kritischen Prüfung unterziehen.[\[1\]](#)

### **Erste Schicht: Vollständige und endgültige Entmilitarisierung**

Nicht selbstverständlich unter den Verfassungsgrundsätzen befindet sich auch das „Friedensgebot des Grundgesetzes“, das allerdings weniger häufig zitiert wird als etwa das Sozialstaatsgebot oder die Rechtsstaatlichkeit. Unter dem „Friedensgebot“ versteht man einen normativen Auftrag, in der Bundesrepublik Deutschland nur eine solche Staatsform einzurichten und auszuüben, die auf die Erhaltung, Verstetigung und Ausweitung von „Frieden“ gerichtet ist. Eine positive Definition des Friedenszustandes ist im Grundgesetz zwar nicht zu finden. Das Friedensgebot schließt jedoch nicht nur jeden Angriffskrieg expressis verbis aus, sondern bereits jede „friedenstörende Handlung“ ist „verfassungswidrig und unter Strafe“ zu stellen, Art. 26 GG. Über Art. 25 GG sind die „allgemeinen Regeln“ des Völkerrechts im Bundesgebiet unmittelbares und den nationalen Gesetzen vorgehendes Recht. Zu diesen allgemeinen Regeln gehört das Gewaltverbot aus Art. 2, Ziff. 4 der Charta der Vereinten Nationen. Auch über diese Norm enthält das Grundgesetz also einen normativen Friedensauftrag. In Art. 24, Abs. 2 GG wird der Bund ermächtigt, zur Friedenssicherung einem „System kollektiver Sicherheit“ beizutreten. Die Zweckbindung („zur Sicherung des Friedens“) zeigt, dass auch der Beitritt zu internationalen Organisationen unter dem Vorbehalt steht, dass diese Organisationen dem Frieden dienen. Weitere Bezugnahmen auf die Aufgabe der Friedenssicherung enthalten der selten zitierte Art. 1, Abs. 2 GG und die Präambel des Grundgesetzes. Um ein Verständnis des Friedensgebots zu erzeugen – und die späteren Diskussionen über die Grenzen militärischer Aktionsmöglichkeiten der Bundesrepublik zu rahmen – beginne ich im Kontext der historischen Rechtskämpfe um die Bedeutung des Grundgesetzes.

Die gerade zitierten Normen gehören zu dem, was ich als die erste Schicht der verfassungsmäßigen Friedensordnung beschreiben möchte. Wir befinden uns hier auf der grundlegendsten Schicht des Grundgesetzes, die 1949, vier Jahre nach Kriegsende im Herrenchiemseer Verfassungskonvent und im

Parlamentarischen Rat beraten und beschlossen wurde. Die vernichtend geschlagenen Deutschen unterstanden dem Alliierten Kontrollrat und seinen Gesetzen. Die mit Gesetzeskraft geltende Kontrollratsdirektive Nr. 38 vom 12. Oktober 1946 ordnete die „vollständige und endgültige Vernichtung des Nationalsozialismus und des Militarismus“ an. Das Potsdamer Abkommen vom 1. August 1945 hatte für Deutschland „die vollständige Entwaffnung und Entmilitarisierung“ und die „Auflösung oder Kontrolle“ aller industriellen Bereiche vorgesehen, die zur Bewaffnung oder Militarisierung auch nur beitragen können. Alle militärischen Strukturen „zu Land, in der Luft und auf der See“ sollten „vollständig und endgültig aufgelöst werden“, um „die Wiederkehr oder Neuorganisation des deutschen Militarismus dauerhaft zu verhindern“<sup>[2]</sup>. Der antimilitaristische Charakter der Verfassung war dem Parlamentarischen Rat von den Siegermächten vorgegeben worden (Epping 2000: 187). Antimilitarismus war allerdings nicht nur eine Vorgabe der Besatzungsmächte. Die Neugründung deutscher Streitkräfte wurde 1948/49 in allen Fraktionen abgelehnt (Bredthauer 1980: 14). Die gewaltige Anteilnahme an der Frage der Wiederbewaffnung aus der Bevölkerung belegen unzählige Eingaben bei den Beratungen des Parlamentarischen Rats.

Deswegen wundert es nicht, dass sich das Grundgesetz zu einer strikten Friedenspflicht bekennt. Auf eine Formulierung wie in Art. 69, Abs. 1, Satz 2 der Hessischen Verfassung von 1946 („Der Krieg ist geächtet.“) wurde zwar verzichtet, aber nur aus dem Grund, weil Normen der Verfassung nach Auffassung im Rat eine normative Anweisung enthalten sollten. Eine „Ächtung“ sei rein deklamatorisch. Die Ächtung des Krieges komme bereits in Art. 26 GG zum Ausdruck – und zwar in der normativen Anweisung, Angriffskriege und alle friedensstörenden Handlungen unter Strafe zu stellen<sup>[3]</sup>.

Umstritten war, ob der Gesetzestext als Beispiel für die Friedensstörung in Art. 26 GG („insbesondere“) lediglich auf den „Angriffskrieg“ verweisen sollte<sup>[4]</sup>. Im Hauptausschuss argumentierte der SPD-Abgeordnete Carlo Schmid: „Wer in dieser Welt hat denn je behauptet, er treibe Kriegsrüstungen, um einen Angriffskrieg zu machen? Es hat noch niemand etwas anderes gesagt, als dass seine Kriegsrüstungen dazu dienen, einen Verteidigungskrieg vorzubereiten“<sup>[5]</sup>. So die Einschätzung damals. Während die Vorbereitung eines Angriffskriegs in der Bundesrepublik zumindest zeitweise unter Strafe gestellt war (§ 80 StGB in der Fassung vom 01.01.1999 bis zum 31.12.2016), ist das verfassungsmäßige Gebot, „friedensstörende Handlungen“ unter Strafe zu stellen, nie erfüllt worden. Dabei herrschte im Parlamentarischen Rat die Auffassung, dass nicht nur die Herstellung von Waffen eine unter Strafe zu stellende „friedensstörende Handlung“ sei, sondern bereits ein „Turnverein, in dem Wehrsport betrieben wird“. Der Parlamentarische Rat erkannte im Wehrsport den Keim des Militarismus, und man wisse, „wohin diese Dinge führen“<sup>[6]</sup>.

Diese „vollständige und endgültige“ Entmilitarisierung Deutschlands brachte die Frage mit sich, wie die äußere Sicherheit des Landes garantiert werden könnte. Denn dass sich die Frage der äußeren Sicherheit stellen würde, war angesichts der Blockade Berlins 1948 nicht einfach vergessen worden (Epping 2000: 185). Einen plastischen Eindruck für die Auffassung des Parlamentarischen Rats liefert erneut Carlo Schmid:

*„Wir werden keine Wehrmacht [damaliger Sprachgebrauch für „Streitkraft“] mehr haben. Ich für meinen Teil begrüße es, dass das Zeitalter der nationalen Wehrmachten zu Ende zu gehen scheint [...] Das setzt aber voraus, dass sich die Staaten in einem System kollektiver Sicherheit zusammenschließen, wo die Sicherheit nicht mehr ausschließlich durch das nationale militärische und industrielle Machtpotential garantiert wird.“<sup>[7]</sup>*

Dieser Ansatz findet sich bis heute in Art. 24, Abs. 2 GG, der es der Bundesrepublik erlaubt, zur Sicherung des Friedens einem „System kollektiver Sicherheit“ beizutreten. Dieses Recht war als Kompensation dafür vorgesehen, dass die Bundesrepublik nicht über eigene Streitkräfte verfügen würde (Epping 2000: 185). Dass die Eingliederung in ein „System kollektiver Sicherheit“ nicht dieselbe Art von Sicherheit bieten würde wie eigene Streitkräfte, war weder dem Verfassungskonvent noch dem Parlamentarischen Rat verborgen geblieben. „Zwar wird damit dem deutschen Volk eine Vorleistung zugemutet. 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“<sup>[8]</sup>. (Die bezeichnete Vorleistung ist der Verzicht auf eine Streitkraft, die andere Länder besitzen.) Die Eingliederung in ein System kollektiver Sicherheit

sollte der Ersatz und keine Ergänzung für nationale Streitkräfte sein. Als „System kollektiver Sicherheit“ wurden im Parlamentarischen Rat zwei Modelle diskutiert: die Vereinten Nationen und „regionale Bündnisse“ zur Friedenssicherung in Europa, ohne dass letztere zu diesem Zeitpunkt bereits bestanden hätten [9]. In der ersten Kommentierung des Grundgesetzes von Hermann von Mangoldt, der Abgeordneter der CDU im Parlamentarischen Rat gewesen war, sind als Beispiel eines „Systems kollektiver Sicherheit“ ausschließlich die Vereinten Nationen genannt. Charakteristisches Merkmal dieser „Systeme“, für die wohlwissend ein historisch neuer und unbelasteter Name gewählt wurde, sollte es sein, aus der Beistands- und Bündnislogik, die in zwei Weltkriege geführt hatte, auszubrechen und eine Konfliktlösung zu ermöglichen, in der antagonistische Interessen durch gemeinsame Ordnungsregeln befriedet werden sollten. Der konservative Jurist Ernst Forsthoff sah in dieser Idee „eine neue Form internationaler Politik“ und stellte den Charakter des Art. 24, Abs. 2 GG präzise heraus: „Ein System gegenseitiger kollektiver Sicherheit“ sei „etwas wesentlich anderes als die gemeinsame Verbündung gegen einen gemeinsamen Feind“. Es lasse die „bisherigen Formen und Techniken militärischer Beistandspakte, Bündnisse und Allianzen“ hinter sich, weil es „den potenziellen Angreifer mit einschließt und darauf seine Funktion der Friedenswahrung“ beruht. Unter keinen Umständen meine Art. 24 Abs. 2 GG „ein militärisches Bündnis“ (Forsthoff 1953: 335). Die erste Schicht der Friedensordnung zielt zusammengefasst auf *Friedenssicherung durch eine neuartige Friedensordnung ohne Wehrmachten*.

## **Zweite Schicht: Adenauers Remilitarisierung**

1949 hatte sich Konrad Adenauer noch so geäußert, dass er „grundsätzlich gegen eine Wiederbewaffnung der Bundesrepublik und folglich auch gegen die Schaffung einer neuen Wehrmacht“ sei, weil die Deutschen „in zwei Weltkriegen soviel Blut vergossen“ haben. Schnell entwickelte er sich jedoch als Bundeskanzler zu einem Vorkämpfer für die Remilitarisierung (Mayer 1976: 10). Zunächst sollten deutsche Soldaten im Rahmen des sogenannten Plevan-Plans in eine europäische Armee integriert werden, was jedoch an der Französischen Nationalversammlung scheiterte (Epping 2000: 190). Die ganz überwiegende Mehrheit in der Bevölkerung war weiterhin pazifistisch eingestellt und lehnte eine Wiederbewaffnung ab (Rupp 1970: 46). Der Deutsche Gewerkschaftsbund (1950: 662) glaubte, die Wiedereinführung von Streitkräften müsse unweigerlich „reaktionären Elementen [...] Auftrieb und Macht“ verschaffen.

Umstritten war die verfassungsrechtliche Frage, ob der Bund überhaupt die gesetzgeberische Kompetenz besitze, ohne vorhergehende Änderung des Grundgesetzes Streitkräfte einzurichten. Adenauer Argumentation ist sinnbildlich: Er verwendete das Recht zur Kriegsdienstverweigerung als Beleg dafür, dass Streitkräfte vorgesehen gewesen seien [10]. Denn den Dienst verweigern könne man nur, wenn die Bundesrepublik grundsätzlich Streitkräfte aufstellen dürfe. Was wie ein plausibles Argument klingt, ist vor den historischen Tatsachen ein Taschenspielertrick. Denn auf die besagte „Widersprüchlichkeit“ war natürlich bereits im Parlamentarischen Rat hingewiesen worden [11]. Dort hatte man aber argumentiert, dass im Fall eines Angriffs auf das Bundesgebiet die Besatzungsmächte Abwehrtruppen bilden können, denen sich dann auch die Deutschen würden anschließen müssen. Dabei sollte die Verweigerung aus Gewissensgründen möglich sein [12]. Auch die Frage der „Kompetenz“ hatte man ausdrücklich diskutiert. Die Formulierung „Schutz nach außen“ war mit der Begründung nicht in Art. 73, Abs. 1, Nr. 1 GG aufgenommen worden, weil andernfalls die Vermutung nahe liege, dass die Errichtung von Streitkräften kompetenziell vorgesehen sei (Forsthoff 1953: 427f.). Die Frage, ob eine solche Kompetenz bestünde, war somit diskutiert und eindeutig abgelegt worden. Die Regierung Adenauer ließ die Frage, ob die Einrichtung einer Streitkraft ohne Grundgesetzänderung zulässig sei, in einem Gutachten vom Bundesverfassungsgericht prüfen, zog den Antrag aber zurück, nachdem aus dem zuständigen Senat gedungen war, dass die Frage abschlägig beantwortet würde (Mayer 1976: 21f.). Nach der Bundestagswahl vom 6. September 1953 verfügte die unionsgeführte Regierungskoalition mit der FDP und dem Bund der Heimatvertriebenen über eine verfassungsändernde Mehrheit, mit der sie die Kompetenz des Bundes für die „Verteidigung einschließlich der Wehrpflicht“ in Art. 73, Abs. 1, Nr. 1 GG eingefügte. Am 12. November 1955 wurden die ersten bundesdeutschen Soldaten nach dem Zweiten Weltkrieg ernannt. Die Grundgesetzänderung vom 19. März 1956 fügte dann die sogenannte Wehrverfassung in das Grundgesetz ein (BGBl. I, S. 111). Art. 87a GG erlaubte nun ausdrücklich, dass der Bund „Streitkräfte zur Verteidigung“ aufstellen dürfe. Die

Bundeswehr sollte als Parlamentsarmee ausgestaltet werden. Sie sollte allein bei der „Verteidigung“ zum Einsatz kommen. Über das Vorliegen eines „Verteidigungsfalls“ sollte das Parlament entscheiden, Art. 59a GG a. F. Die „vollständige und endgültige“ Auflösung aller deutschen Streitkräfte, wie sie im Potsdamer Abkommen festgelegt wurde, hatte das Kriegsende zwar gerade einmal zehn Jahre überdauert. Der antimilitaristische Charakter des Grundgesetzes war mit dieser zweiten Schicht Verfassungsrecht aber weder verschwunden noch überlagert worden. *Vielmehr bestand nun der normative Auftrag, die Existenz einer Streitkraft mit dem unangetastet gebliebenen Friedensgebot in praktische Konkordanz zu bringen* (Mayer 1976: 29).

### **Dritte Schicht: Notstand und heutige Wehrverfassung**

Die umstrittenste Änderung der Wehrverfassung ereignete sich im Rahmen der „Notstandsgesetze“ vom 24. Juni 1968. Ziel der Bundesregierung war der Einsatz der Bundeswehr im Inneren, was zu heftigen Auseinandersetzungen führte. Erneut als Kompromiss ergab sich folgende Regelung: In das Grundgesetz aufgenommen wurden klar definierte Einsatzbereiche der Bundeswehr im Inneren: neben dem Verteidigungsfall, der Spannungsfall und der Katastrophenfall. Gleichzeitig wurde der Einsatz der Streitkräfte unter einen Erlaubnisvorbehalt gestellt. Art. 87a, Abs. 2 GG lautet seither: „Außer zur Verteidigung dürfen die Streitkräfte nur eingesetzt werden, soweit dieses Grundgesetz es ausdrücklich regelt“. Um bezüglich der Grenzen der „Verteidigung“ keinerlei Zweifel aufkommen zu lassen, wurde der „Verteidigungsfall“ in Art. 115a, Abs. 1 GG legaldefiniert als Situation, in der „das Bundesgebiet mit Waffengewalt angegriffen wird oder ein solcher Angriff unmittelbar droht“. Nach Vorstellung des damaligen Gesetzgebers waren damit die möglichen Einsätze der Bundeswehr in Art. 87a, Abs. 2 GG gebündelt und abschließend dargestellt (BT-Drs. V/2873, S. 129). Auf dieser verfassungsrechtlichen Grundlage hielten es alle Bundesregierungen der alten Republik für ausgeschlossen, dass sich die Bundeswehr an Kampfeinsätzen im Ausland beteiligen dürfe (Deiseroth 1993: 145/151). Diese Rechtslage wurde in Art. 2 des Zwei-plus-Vier-Vertrages von 1990 noch einmal bestätigt. Darin verpflichteten sich die deutschen Vertragsparteien erneut, dass von deutschem Boden „nur Frieden“ ausgehen werde und bekundeten, dass alle Handlungen, die geeignet sind, „das friedliche Zusammenleben der Völker zu stören, verfassungswidrig und strafbar“ seien (BGBl. 1990 II, S. 1318). Brachte die dritte Schicht Verfassungsrecht zwar die bis dahin strikt abgelehnten Inlandseinsätze ins Spiel, *setzte sie aber andererseits ausdrückliche und strenge Tatbestandsvoraussetzungen dafür fest, wann die Bundeswehr eingesetzt werden darf*.

### **Vierte Schicht: Das Spiel der Interpretation und die Richtung der Macht**

Bis zum Fall der Berliner Mauer war es weitestgehend unstrittig, dass das Grundgesetz kein Mandat für Auslandseinsätze erteilte, die sich jenseits der Verteidigung gegen einen „bewaffneten Angriff“ abspielten [13]. Neben der in Art. 115a, Abs. 2 GG genauer bestimmten „Verteidigung“ waren nur die Fälle des Katastrophen- oder Spannungsfalls ausdrücklich im Grundgesetz geregelt. In seiner „Out-of-area“-Entscheidung von 1994 erklärte das BVerfG dann Art. 24, Abs. 2 GG zu einer ausdrücklichen Ermächtigung im Sinne des Art. 87a Abs. 2 GG. Die Möglichkeit, sich einem System kollektiver Sicherheit anzuschließen, diene auch als Ermächtigungsgrundlage für aus diesem Bündnis folgende Pflichten. Als komplementäre Bündnispflichten kämen weltweite „bewaffnete Unternehmungen“ in Betracht, solange sie „im Rahmen und nach den Regeln“ eines „friedenswahrenden“ Bündnisses erfolgen, ihnen ein Mandat des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen und ein Beschluss des Deutschen Bundestages zugrunde liege. Der Sache nach ging es in der Entscheidung um drei bewaffnete Auslandseinsätze der Bundeswehr: die Überwachung eines Embargos gegenüber Restjugoslawien in der Adria, die Durchsetzung eines Flugverbotes über Bosnien-Herzegowina mittels AWACS-Aufklärungsflügen und die Entsendung eines deutschen Nachschub- und Transportbataillons nach Somalia. Den Einsätzen lag jeweils ein Mandat der Vereinten Nationen zugrunde.

Der „Kompromisscharakter“ von Regelungen, wie sie 1949 oder 1968 getroffen wurden, sprach zwar rechtsmethodisch für eine restriktive Auslegung der Ermächtigungsgrundlage. Keineswegs zurückhaltend

argumentiert das BVerfG, dass Art. 87a, Abs. 2 GG den älteren Art. 24, Abs. 2 GG nicht nachträglich habe begrenzen wollen – eine Argumentation, deren Ergebnis in späteren Entscheidungen ohne erneute Begründung zitiert wird (BVerfGE 104, 151, 212f.). Das Argument ist jedoch wenig überzeugend: Denn der Parlamentarische Rat hatte die Formulierung gerade aus dem Grund gewählt, weil die Bundesrepublik nicht über Streitkräfte verfügen sollte. Es war somit in Art. 24, Abs. 2 GG keine Armee vorgesehen, deren Handlungsspielraum „nachträglich“ durch Art. 87a, Abs. 2 GG hätte begrenzt werden können. Nachdem Art. 24, Abs. 2 GG argumentativ zur Ermächtigungsgrundlage umgerüstet war, musste noch die Subsumtion vollzogen werden – die Pflichten aus dem NATO-Bündnis mussten als Pflichten aus einem „System kollektiver Sicherheit“ einzuordnen sein (noch offen gelassen im BVerfGE 68, 1, 95). Anders als der Parlamentarische Rat stellt das Gericht dafür nicht mehr auf den „nicht militärischen Charakter“ eines Bündnisses ab. „Wenn und soweit sie strikt auf die Friedenswahrung verpflichtet“ sind, kommen dabei auch „Bündnisse kollektiver Selbstverteidigung“ in Frage (BVerfGE 90, 286, 349). Für die NATO leitet das Gericht die „strikte Friedensverpflichtung“ aus der Präambel des Nordatlantikvertrags ab, der die „gemeinsame Verteidigung“ unter den Zweck der „Erhaltung des Friedens und der Sicherheit“ stelle. Die Bündnispflichten der NATO im Falle des Angriffs auf einen Mitgliedsstaat, Art. 5 des NATO-Vertrages, seien Ausdruck der in Art. 51 der Charta der Vereinten Nationen anerkannten Rechte individueller und kollektiver Selbstverteidigung. Damit stellen sich zwei voneinander getrennte, für die Begründung des BVerfG aber jeweils tragende Argumente als nicht tragfähig dar: Einerseits ist es angesichts des klaren Regelungsgehalts (grammatikalische Auslegung) und des klaren Gesetzeszwecks von Art. 87a, Abs. 2 und Art. 24, Abs. 2 GG (historische Auslegung) nicht nachvollziehbar, wie in diesen Normen eine Ermächtigungsgrundlage für bewaffnete Auslandseinsätze gesehen werden kann (Kutscha 2004: 232). Andererseits ist es angesichts der erkennbar Partikularinteressen folgenden Bündnispraxis der NATO nicht nachvollziehbar, wie dieses Bündnis als „strikt friedenswährend“ eingestuft werden kann, so dass die Tatbestandsvoraussetzungen, die das BVerfG aus Art. 24, Abs. 2 GG abgeleitet hat, nicht vorliegen. Auch in der Anwendung seiner eigenen Maßstäbe hat sich das Gericht als außerordentlich geschmeidig erwiesen.

## **Selbstbegrenzung bei wechselnden Maßstäben**

In der „Out-of-Area“-Entscheidung hatte das BVerfG für die Beurteilung der Frage der Friedensverpflichtung allein auf die Präambel, die Kommandostruktur sowie Protokolle und Kommunikés der NATO abgestellt (BVerfGE 90, 286, 350). Dasselbe wiederholte sich in der NATO-Konzept-Entscheidung von 2001 (BVerfGE 104, 151). Die tatsächliche Bündnispraxis wurde nicht untersucht. Dabei liegt es auf der Hand, dass offizielle Selbstdarstellungen eine stärkere Friedensorientierung haben dürften, als es der tatsächlichen Bündnispraxis entspricht. Zwar hat das Verfassungsgericht in einer Entscheidung zum Einsatz der Bundeswehr in Afghanistan im Jahr 2007 („ISAF-Mandat“) geurteilt, dass die Verletzung des Völkerrechts „durch einzelne militärische Einsätze der NATO [...] insbesondere die Verletzung des Gewaltverbots, ein Indikator dafür sein“ könne, „dass sich die NATO von ihrer verfassungsrechtlich zwingenden friedenswährenden Ausrichtung strukturell“ entferne (BVerfGE 118, 244, 271). Es hat aber weder in den zitierten noch in späteren Entscheidungen geprüft, ob in der tatsächlichen Bündnispraxis eine strukturelle Entfernung von der friedenswährenden Ausrichtung zu entdecken sei. Vielmehr hat es bei Verletzungen des Gewaltverbots, wie im Kosovo-Krieg oder bei der indirekten Beteiligung am Irak-Krieg, den Prüfungsmaßstab auf die Frage begrenzt, ob der Parlamentsvorbehalt verletzt worden sei (BVerfGE 100, 266) – und, wo auch dies der Fall war, der Bundesregierung eine Eilkompetenz zugeschrieben, die den „Parlamentsvorbehalt“ auf ein Informationsrecht reduzierte (BVerfGE 140, 160, 202 – „Evakuierung aus Libyen“). Damit hat das Gericht angedeutet, dass es in Fragen der militärischen Bündnisfähigkeit nicht bereit ist, einschneidende Konsequenzen aus seiner Rechtsprechung zu ziehen.

Hatte das Gericht seine Argumente in „Out of area“ noch darauf gestützt, dass den Missionen ein Mandat des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen zugrunde lag (BVerfGE 90, 286, 344; Epping 2000: 189)[\[14\]](#), schien es sich schon in der Kosovo-Entscheidung (BVerfGE 100, 266) von diesem Maßstab zu verabschieden, und es hat sich in der Folge nie wieder daran festhalten lassen. Hatte das BVerfG zunächst festgestellt, dass der konstitutive Parlamentsvorbehalt bedeute, dass das Parlament grundsätzlich vor jedem Einsatz beteiligt werden müsse (BVerfGE 90, 286, 381), setze es in seiner Entscheidung zum AWACS-

Einsatz in der Türkei die Voraussetzungen für den einstweiligen Rechtsschutz so weit herauf, dass die Rechte des Parlaments leerliefen. Dass das Verfahren in der Hauptsache erfolgreich war, spielte dann wegen Zeitablauf keine Rolle mehr. Die „bündnispolitische Zuverlässigkeit“ ist zu einem eigenen Verfassungswert entwickelt worden, der mit dem Parlamentsvorbehalt und dem Friedensgebot konkurriert und – bei Auswertung der verfügbaren Rechtsprechung – letztere übertrumpft.

## **„Eine schiefe Bahn“ – Plädoyer für eine Orientierung an Grundgesetz und Friedensgebot**

Der damalige Bundesaußenminister Klaus Kinkel (FDP) hatte 1998 vor dem Kosovo-Krieg gewarnt: „[...] [D]ie Entscheidung der NATO darf kein Präzedenzfall werden. Was das Gewaltmonopol des Sicherheitsrats betrifft, so müssen wir vermeiden, auf eine schiefe Bahn zu geraten“<sup>[15]</sup>. Die Verletzung des Gewaltverbots aus Art. 2, Ziff. 4 der Charta der Vereinten Nationen hätte als letzte Warnung aufgefasst werden müssen, dass eine kritische Prüfung des friedenswahrenden Charakters der NATO nicht länger aufgeschoben werden kann. Die Rechtsprechung des BVerfG ist dagegen, so hat es Udo Mayer (1976: 18) einmal formuliert, durch

*„das Bestreben gekennzeichnet, bestimmte Verfassungsinhalte nicht unter dem Gesichtspunkt des im Parlamentarischen Rat geschlossenen gesellschaftspolitischen Kompromisses zu entfalten und den Normtext unter Berücksichtigung der historischen Auseinandersetzungen des Jahres 1949 zu sehen, sondern jeweilige politische Tagestendenzen zum legitimen Auslegungsmaßstab zu erklären“.*

Man kann auch sagen, dass sich das BVerfG mittlerweile von den drei oben dargestellten Schichten der Friedensordnung und Wehrverfassung im Verfassungstexte entfernt hat und sie mit einer vierten, oben dargestellten Schicht aus „Rechtsprechung“ überlagert hat.

Zwischen dem aktuellen Diskurs zur Bundeswehr, dem neuen Sondervermögen in Höhe von 100 Milliarden Euro in Art. 87a, Abs. 1a GG und dem Friedensgebot des Grundgesetzes in den Art. 1, Abs. 2, 24, 25 und 26 GG stellt sich ein normativer Konflikt (Kutscha 2004: 231). Ein solcher Konflikt liegt vor, weil die Bundesrepublik entweder der Friedenswahrung verpflichtet ist, oder – und dies bezweckt etwa das Sondervermögen Bundeswehr laut Gesetzesbegründung – sie ist ein vollintegriertes Mitglied innerhalb der NATO, das allen Pflichten und Fähigkeitszielen dieses Militärbündnisses (offensive Militärtechniken, „atomare Teilhabe“, weltweite Einsätze) gerecht wird. Um die „schiefe Bahn“ des flexiblen Umgangs mit dem Gewaltverbot, vor der Kinkel warnte, zu verlassen, dürfte das BVerfG nicht jede Ausweitung der Militärpraxis mit weiteren Begrenzungen des Friedensgebots beantworten. Eine Prüfung der tatsächlichen Bündnispraxis und geopolitischen Rolle dürfte zu dem Ergebnis kommen, dass die NATO nicht vorrangig der Durchsetzung des Gewaltverbots, Art. 2, Ziff. 4 der Charta der Vereinten Nationen, und damit der Friedenswahrung dient, sondern partikuläre Bündnisinteressen verfolgt. Die Integration in ein militärisches Bündnis mit eigener Interessenpolitik war aber genau das, was durch die Wahl des Begriffs „System kollektiver Sicherheit“ in Art. 24 Abs 2 GG verhindert werden sollte (Forsthoff 1953: 427f.). Das heißt, dass die NATO, anders als die Vereinten Nationen, kein „System kollektiver Sicherheit“ ist. Weder die Auslandseinsätze der Bundeswehr noch das Bundeswehr-Sondervermögen können dann als Bündnispflichten über Art. 24, Abs. 2 GG gerechtfertigt werden. Vor diesem Hintergrund braucht es einerseits Überlegungen für eine grundlegend andere militärpolitische Ausrichtung, die kollektive Sicherheit nicht durch militärische Formen anstrebt. Martin Kutscha hat in einem Artikel die Frage gestellt, warum bei neuen sicherheitspolitischen Konzepten gerade die Streitkräfte als entscheidendes Instrument zur Verhütung von Konflikten und Krisen angesehen werden (Kutscha 2004: 228). Gesellschaftlich mag sich diese Position in der Defensive befinden. Sie folgt aber aus der sozialen Ordnung des Grundgesetzes. Andererseits bedarf es für eine Änderung des eingeschlagenen Pfades eines Einsatzes der Zivilgesellschaft, die einer weiteren Militarisierung begründet, hörbar, entschieden und nachhaltig entgegentritt.

Das Grundgesetz ist keineswegs aus der besonders naiven Perspektive einer langen Friedensphase geschrieben worden, in der Kriege undenkbar schienen. Die während des Kalten Krieges errichtete

Friedensordnung war vor der als allgegenwärtig empfundenen Drohung eines neuen Weltkrieges entworfen worden, als dessen Schauplatz die beiden deutschen Staaten vermutet wurden. Wohin Aufrüstung und Bündnislogik geführt hatte, konnten die Menschen in ganz Europa mit einem Blick aus dem Fenster feststellen. Als Gegenmittel dazu sahen die Schöpfer des Grundgesetzes nicht Aufrüstung und Abschreckung, sondern ein Land ohne Streitkraft, das sich „als Vorleistung“ dem Frieden verpflichtet. Das Ende der „nationalen Wehrmachten“, wie Schmid es aufziehen sah, hat sich nicht realisiert. Die Suche nach internationalen Ordnungen, in denen „die Sicherheit nicht mehr ausschließlich durch das nationale militärische und industrielle Machtpotential garantiert wird“, ist jedoch nicht obsolet geworden. Systeme kollektiver Ordnung funktionieren, wenn sie antagonistische Interessen einschließen und dadurch befrieden. Frieden ist in den internationalen Beziehungen stets allen Parteien „zuzumuten“. Frankreich war es zuzumuten, mit der Bundesrepublik in eine Montanunion zu gehen, obwohl die Deutschen Frankreich binnen 30 Jahren zweimal überfallen und Millionen Menschen ermordet hatten. Statt Ausreden zu suchen, warum Frieden zwar wünschenswert, aber leider nicht zu erreichen ist, heißt es zu der „Vorleistung“ zurückzukehren, die im Grundgesetz versprochen wurde: Diplomatie statt Militär!

**Prof. Dr. Andreas Engelmann** ist Professor für Rechtswissenschaft, insbesondere Arbeits- und Sozialrecht an der University of Labour in Frankfurt am Main und Bundessekretär der Vereinigung Demokratischer Juristinnen und Juristen (VDJ).

## Literatur

*Bredthauer, Karl D.* 1980: Dokumentation zur Wiederaufrüstung der Bundesrepublik, Köln.

*Deiseroth, Dieter* 1993: Die Beteiligung Deutschlands am kollektiven Verteidigungssystem der Vereinten Nationen aus verfassungsrechtlicher Sicht, in: *Neue Justiz*, Jg. 47, S. 145.

*Deutscher Gewerkschaftsbund* 1950: Position des DGB-Bundesvorstandes, in: *Die Quelle, Funktionärszeitschrift des DGB*, S. 662.

*Dix, Heinz* 1974: Das Friedensgebot nach Art. 26 GG und die Problematik der Friedenspolitik, in VDJ (Hrsg.): *Das Grundgesetz. Verfassungsentwicklung und demokratische Bewegung in der BRD*, Köln, S. 117-127.

*Epping, Volker* 2000: Wehrverfassung. Entmilitarisierung - Wiederbewaffnung - Leistungsfähigkeit, in Pieroth, Bodo (Hrsg.): *Verfassungsrecht und soziale Wirklichkeit in Wechselwirkung*, Berlin, S. 183-208.

*Forsthoff, Ernst* 1953: Wehrbeitrag und Grundgesetz – Rechtsgutachten über die Frage, ob die Verabschiedung des Gesetzes betr. den EVG-Vertrag (Art. 59 Abs. 2 GG) eine Änderung des Grundgesetzes erfordert in: Institut für Staatslehre und Politik (Hrsg.): *Der Kampf um den Wehrbeitrag, Bd. 2/2*, München, S. 312-336.

*Kutscha, Martin* 2004: „Verteidigung“ – Vom Wandel eines Verfassungsbegriffs, in: *Kritische Justiz*, Jg. 37, H. 3, S. 228-240.

*Mangoldt, Hermann von et al.* 1953: Das Bonner Grundgesetz, Kommentar, 1. Aufl., München.

*Mayer, Udo* 1976: Remilitarisierung und die antimilitaristische Struktur des Grundgesetzes, in: Mayer, Udo/Stuby, Herhard (Hrsg.): *Das lädierte Grundgesetz. Beiträge und Dokumente zur Verfassungsgeschichte*,

1949-1976, Köln, S. 8–41.

*Rupp, Hans Karl* 1970: Außerparlamentarische Opposition in der Ära Adenauer, Köln.

## **Anmerkungen:**

[1]Der Beitrag ist die leichte Überarbeitung eines Vortrags bei dem Symposium „Demokratie und Rechtsstaat verteidigen! – In Gedenken an Martin Kutscha“ am 12. Mai 2023 an der Hochschule für Wirtschaft und Recht in Berlin (HWR). Er beruht auf mehreren thematisch verwandten Aufsätzen. Den Stil der gesprochenen Sprache und die persönliche Bezugnahme zu Martin Kutscha habe ich beibehalten.

[2]Eigene Übersetzung aus dem englischen Original [A. E.].

[3]Parlamentarischer Rat, Bd. 5/2, S. 761 ufw.

[4]Ausschlaggebend soll das Argument von Thomas Dehler (FDP) gewesen sein, dass sich „kein Land seiner eigenen Verteidigung entziehen könne“ (Parlamentarischer Rat, Bd. 14/2, S. 1518), so dargestellt bei Düx 1974: 118.

[5]Parlamentarischer Rat, Verhandlungen des Hauptausschusses, Bonn 1948/49, Bd. 14, S. 72.

[6]Parlamentarischer Rat, Bd. 9, S. 41 (Plenumsrede von Carlo Schmid vom 08.09.1948).

[7]Parlamentarischer Rat, Bd. 9, S. 41 (Plenumsrede von Carlo Schmid vom 08.09.1948).

[8]Bericht über den Verfassungskonvent auf Herrenchiemsee vom 10. bis 23. August 1948, in: Der Parlamentarische Rat 1948-1949. Akten und Protokolle, Bd. 2, 1981, Dokument Nr. 14, S. 504 ff., 517.

[9]In der ersten Kommentierung des GG von Mangoldt et al. wurden als Beispiele nur der „Völkerbund“ und die „Vereinten“ Nationen genannt (Mangoldt et al 1953: Art. 24, Erl. 4).

[10]BT-PIPr. I. WP/98. Sitzung vom 8. November 1950, S. 3566.

[11]Parlamentarischer Rat, Bd. 5/2, S. 761.

[12]Parlamentarischer Rat, Bd. 5/1, S. 419f.

[13]Es gab 1989 ein Kolloquium des Max-Planck-Instituts Heidelberg, auf dem von interessierter Seite spätere Argument des BVerfG vorbereitet wurde (Kutscha 2004: 231).

[14]Mit der Aussage, dass „das BVerfG nur die Zulässigkeit eines Einsatzes der Bundeswehr auf der Basis von Resolutionen des Sicherheitsrates aus Art. 24 Abs. 2 GG hergeleitet hat“.

[15]BT-Plenarprotokoll 13/248 vom 16. Oktober 1998, S. 23129.

---

<https://www.humanistische-union.de/publikationen/vorgaenge/vorg-241/publikation/entstehung-und-entwicklung-des-friedensgebotes-unter-der-geltung-des-grundgesetzes-2/>

Abgerufen am: 10.05.2026