

50 Jahre Bundeswehr kein Grund zum Feiern Von der Landesverteidigung zu Kriegen weltweit NIE WIEDER KRIEG - OHNE UNS

Verfassungs-, völkerrechtliche und friedenspolitische Anmerkungen
von Dr. Ralf Feldmann

Das Friedenspotential des Grundgesetzes und der UN-Charta

- 1.1 Das Grundgesetz ist eine Verfassung mit Friedenspotential. Die Wiederbewaffnung geschah mit der Einschränkung, dass Streitkräfte „zur Verteidigung“ aufgestellt werden (Art. 87 a GG). Damit ist – so Art. 115 a I GG – klassische Landesverteidigung gemeint: die Abwehr eines Angriffs oder unmittelbar drohenden Angriffs auf das eigene Land oder auf Grund völkerrechtlicher Bündnisverpflichtungen auf das Bündnisgebiet. Verfassungsrechtlich und politisch herrschend war deshalb bis zum 1. Irakkrieg die Auffassung, out-of-area-Einsätze der Bundeswehr seien mit dem Grundgesetz nicht vereinbar.
- 1.2 Durch Art. 25 GG ist das Völkerrecht und damit das Friedenssicherungsrecht der UN-Charta Bestandteil deutschen Rechts und geht den deutschen Gesetzen vor. Danach ist im Umgang der Staaten miteinander Gewalt oder Androhung von Gewalt verboten (Art. 2 IV UN-Charta). Davon gibt es nur zwei Ausnahmen: das Selbstverteidigungsrecht „im Fall eines bewaffneten Angriffs“ (Art. 51 UN-Charta) und vom Sicherheitsrat zur Wahrung des Weltfriedens beschlossene Zwangsmaßnahmen bei Bedrohung oder Bruch des Friedens und bei Angriffshandlungen (Art.42,39 UN-Charta). Sogar das Selbstverteidigungsrecht ist nur ein vorläufiges Recht des angegriffenen Staates, bis der Sicherheitsrat Maßnahmen zur Wiederherstellung des Friedens trifft.
- 1.3 Art.26 GG verbietet, einen Angriffskrieg – einen Krieg außerhalb des Friedenssicherungssystems der UN-Charta – auch nur vorzubereiten.
- 1.4 Streitkräfte können im Verteidigungsfall nur eingesetzt werden, wenn dieser mit Zweidrittelmehrheit festgestellt wird (Art. 115 a I GG). Bürger und Soldaten sollen nicht ohne breite parlamentarische Mehrheit in Kriegsabenteuer gestürzt werden.
- 1.5 Kriegsdienstverweigerung aus Gewissensgründen ist ein Grundrecht (Art. 4 III GG).

Art. 24 II Grundgesetz: weltweite Einsätze deutscher Streitkräfte

- 2 1994 hat die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts auf der Grundlage des Art. 24 II GG den Einsatz deutscher Streitkräfte über die traditionelle Landes- und Bündnisverteidigung hinaus verfassungsrechtlich für zulässig erachtet. Danach kann sich der Bund zur Wahrung des Friedens einem System kollektiver Sicherheit einordnen. Daraus leitet das Verfassungsgericht die Kompetenz ab, Streitkräfte zielkonform zur Wahrung des Friedens einzusetzen. Die Grundlinie der zum Teil richterrechtlich entwickelten Einsatzvoraussetzungen lässt sich als parlaments-, aber auch bündnisfreundlich beschreiben. Der Frage, wie strikt die UN-Charta zu beachten ist, weicht das Gericht bisher aus.
- 2.1 Art. 24 II GG enthält keine genaue Definition der Einsatzvoraussetzungen. UN-Einsätze sind durch die Charta hinreichend bestimmt und an die Entscheidungskompetenz des Sicherheitsrats gebunden. Weltweite Einsätze im Rahmen von Nato oder WEU sprengten dagegen die ursprünglich durch die Vertragswerke vereinbarte Verteidigungskonzeption dieser Bündnisse. 4 Richter meinten deshalb, der weltweite Einsatz der Bundeswehr in integrierten Nato-Aktionen sei erst nach einer vertraglichen Erweiterung des Natovertrages zulässig; die 4 anderen für die Entscheidung maßgeblichen Richter votierten demgegenüber für eine dynamische Interpretation der Verteidigungsziele des Vertrages auch über das ursprüngliche Bündnisgebiet hinaus.

- 2.2 Die Bundeswehr ist auch bei weltweiten Einsätzen gemäß Art. 24 II GG kraft Verfassungstradition „Parlamentsstreitmacht“. Während Einsätze zur Landesverteidigung einer 2/3-Mehrheit bedürfen, sind andere Militäraktionen in einem System kollektiver Sicherheit von keiner qualifizierten Mehrheit abhängig. Schon nach der Rechtsprechung des Verfassungsgerichts kann die Bundesregierung bei Gefahr im Verzuge ohne Vorabermächtigung des Bundestages einen Streitkräfteeinsatz beschließen oder an Bündnisbeschlüssen mitwirken. Der Bundestag hat dann jedoch ein zwingendes Rückholrecht. Das Bundesverfassungsgericht hat mit seiner Rechtsprechung die abgestufte Beteiligung des Bundestages bei weniger wichtigen Einsatzentscheidungen vorgezeichnet, wie sie jetzt das Parlamentsbeteiligungsgesetz vorsieht. Im Hinblick auf integrierte Bündniseinsätze könne es sogar „angezeigt sein, im Rahmen völkerrechtlicher Verpflichtungen die parlamentarische Beteiligung nach der Regelungsdichte abzustufen, in der die Art des möglichen Einsatzes der Streitkräfte bereits durch ein vertragliches Programm militärischer Integration vorgezeichnet ist“. Daran anknüpfende Vorschläge, bei Nato- oder EU-Bündniseinsätzen nur noch ein Rückholrecht des Bundestages vorzusehen – das dann praktisch kaum zu realisieren wäre – , haben sich in der Diskussion um das Parlamentsbeteiligungsgesetz noch nicht durchgesetzt.
- 2.3 Art. 24 II-Einsätze müssen der Friedenssicherung dienen. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts sind sie deshalb grundsätzlich an die UN-Charta gebunden und müssen insbesondere die primäre Verantwortung des UN-Sicherheitsrates für den Weltfrieden respektieren. Allerdings war vor dem Hintergrund des Jugoslawienkrieges nach Auffassung des Gerichts die Autorität des Sicherheitsrates bereits dadurch gewahrt, dass die Nato nach Kriegsbeginn ohne vorherige legitimierende UN-Resolution wenigstens die Beendigung auf der Grundlage einer Resolution des Sicherheitsrates anstrebte und sich bei der Begründung der Luftschläge auf andere Resolutionen stütze, obwohl diese militärische Gewalt nicht erlaubten.

Friedensvölkerrecht unter Druck

- 3 Das Friedenspotential des Grundgesetzes und das Friedenssicherungssystem der UN-Charta stehen politisch und rechtlich unter zweifachem Druck:
- durch die extensive Inanspruchnahme eines Selbstverteidigungsrechts in der Doktrin des vorbeugenden Schlages der Bush-Regierung, die allerdings offen oder abgeschwächt auch in militärischen Strategiepapieren der Nato und der EU und in den Verteidigungspolitischen Richtlinien der Bundesregierung zu finden ist,
 - durch die Behauptung eines Rechts auf humanitäre Intervention ohne UN-Mandat wie im Jugoslawienkrieg,
 - beides verbunden mit der Einschätzung, die Vereinten Nationen, insbesondere der Sicherheitsrat würden der neuen Herausforderung legitimer Verteidigung gegen internationalen Terrorismus oder humanitäre Katastrophen durch Völkermord oder Verbrechen gegen die Menschlichkeit nicht gerecht, vor allem nicht rechtzeitig.
- 3.1 Nach geltendem Völkerrecht muss der zur Selbstverteidigung berechtigende Angriff gegenwärtig und überwältigend drohen, ein Abwarten darf nicht mehr zumutbar sein und zur Abwehr nur noch militärische Gewalt in Frage kommen. Die Bush-Regierung setzt an die Stelle der unmittelbaren Bedrohung die bloße Möglichkeit, dass ein von ihr selbst so definierter Schurkenstaat Massenvernichtungswaffen einsetzen oder weitergeben könnte, ohne dass ein Angriff unmittelbar bevorstehen oder auch nur eine Angriffsabsicht nachgewiesen werden müsste. Dadurch wird das allgemeine Gewaltverbot der UN-Charta zu Gunsten einer allgemeinen Präventivgewaltermächtigung aufgehoben. Massenvernichtungswaffen gibt es in vielen Staaten mit zum Teil scheußlichen Diktatoren. Die Doktrin des vorbeugenden Schlages gäbe fast jedem Staat das Recht, gegen sehr viele andere Staaten Krieg zu führen. In die zwischenstaatlichen Beziehungen würde Anarchie einkehren mit dem Vorrecht des Stärkeren.
- 3.2 Der 2. Irakkrieg war nach allen Kriterien des Selbstverteidigungsrechts völkerrechtswidrig. Er hat zwar *ein* diktatorisches Regime von vielen beseitigt, jedoch um den Preis wachsenden inneren Terrors, der auch internationalen Terroristen ein Operationsfeld

bietet. Die Entwicklung im Irak widerlegt die These vom Versagen des Friedenssicherungssystems der Vereinten Nationen. Vielmehr zeigt sie, dass mit internationalem Druck unter der Kontrolle der UNO sowohl die Machtansprüche eines Diktators nach außen als auch sein Streben nach Massenvernichtungswaffen eingedämmt werden konnten. Der Irakkrieg ist nicht zuletzt ein Beispiel dafür, wie ein undefiniertes Recht auf Selbstverteidigung ökonomischen Interessen dienstbar gemacht werden kann.

- 3.3 Humanitäre Intervention meint die Anwendung bewaffneter Gewalt zur Verhinderung oder Beseitigung massiver Menschenrechtsverletzungen in einem fremden Staat. Einerseits kennt die Geschichte der Menschen Beispiele extremer Menschheitsverbrechen, die nach Abhilfe durch die Völkergemeinschaft rufen: der Holocaust ist ein Beispiel unserer Geschichte, der Genozid in Ruanda ein jüngeres. Andererseits ist die Behauptung einer „humanen Intervention“ nicht selten der Deckmantel für militärisches Eingreifen zur Förderung eigener machtpolitischer oder ökonomischer Interessen wie etwa die „Hinterhof“-Interventionen der USA in Lateinamerika. Die humanitäre Intervention bedarf deshalb zur Verhinderung interessenkorrupter Selbstermächtigung ganz besonders einer Legitimation durch die Völkergemeinschaft mit Gewaltmonopol der Vereinten Nationen.
- 3.4 Das Völkerrecht stellt jetzt Völkermord, Verbrechen gegen die Menschlichkeit und Kriegsverbrechen *nachträglich* beim Internationalen Strafgerichtshof unter Strafe, - nicht anerkannt von der Hegemonialmacht USA. In dieser Logik sollten massive Menschenrechtsverletzungen auch *präventiv* als „Bedrohung oder Bruch des Friedens“ im Sinne des Art. 39 UN-Charta beurteilt werden und dem Sicherheitsrat die zur Abwehr erforderlichen Handlungsoptionen eröffnen. Dies ist seit dem vorigen Jahrzehnt in einigen Fällen geschehen.
- 3.5 Die strikte Respektierung der UN-Charta ist eine notwendige, aber noch nicht ausreichende Bedingung zur Wahrung des Weltfriedens. Die Machtstruktur des Sicherheitsrates mit dem Vorrecht der Vetomächte schließt nicht aus, dass unterschiedliche Großmachtinteressen über militärische Interventionen entscheiden. Dennoch vergrößert die Verrechtlichung der Gewaltanwendung durch die UN-Charta mit den jeweiligen Verfahren im Sicherheitsrat die Chancen friedlicher Konfliktlösung.
- 3.6 Das Friedensvölkerrecht darf nicht abgebaut, es muss ausgebaut werden. Von Völkermord, Verbrechen gegen die Menschlichkeit und Kriegsverbrechen bedrohten Menschen muss der Weg zu einem internationalen Friedens- und Menschenrechtsgerichtshof eröffnet werden. An die Stelle militärischer Handlungsoptionen durch extensive Auslegung des Selbstverteidigungsrechts und vorgeblich humanitäre Interventionen muss endlich eine international organisierte präventive Friedenspolitik treten: das vergeudete Potential weltweiter Rüstungswettläufe muss umgewidmet werden für einen globalen Wettbewerb gegen Ausbeutung und Armut.

Strategiepapiere und praktische deutsche Militärpolitik

- 4.1 Alle für deutsche Streitkräfte zur Zeit bedeutsamen Militärstrategiepapiere richten sie auf weltweite Interventionen aus. Die Verteidigungspolitischen Richtlinien beschwören die Fähigkeit der Bundeswehr zu gleichzeitig mehreren robusten internationalen Einsätzen mit hoher Kampfintensität in multinationalen Kampfverbänden. Die Einsatzziele erfordern umfangreiche neue Aufrüstungsprojekte bei Kampf- und Transportflugzeugen, Hubschraubern, Flugabwehrraketen, Fregatten, Korvetten, lasergeführten Bomben und weltweiten Aufklärungssystemen. Die Aufgabe herkömmlicher Landesverteidigung stellt sich dagegen nur noch als Alibi.
- 4.2 Die Strategiepapiere weichen einer strikten Festlegung auf den Vorrang des Friedenssicherungssystems der Vereinten Nationen aus. Sie enthalten zwar Bekenntnisse zur UN-Charta und zur Verantwortung des Sicherheitsrats für den Weltfrieden, andererseits aber auch Thesen in enger Nachbarschaft zur Doktrin des vorbeugenden Schlages. So soll nach den Verteidigungspolitischen Richtlinien die deutsche Beistandsverpflichtung für Bündnispartner schon bei „Krisen und Konflikten, die zu einer konkreten Bedrohung

eskalieren *können*“ akut werden, also weit im Vorfeld eines Angriffs. Das auf EU-Interventionen vorbereitende Solana-Papier spricht von „Verteidigungslinien in fremden Ländern“.

- 4.3 Die praktische deutsche und europäische Militärpolitik seit dem Ende des Kalten Krieges stellt das Friedenspotential des Grundgesetzes und das Friedenssystem der UN-Charta in Frage:
- Die Teilnahme am Jugoslawienkrieg ohne UN-Mandat war ein Bruch der UN-Charta und damit völkerrechtswidrig.
 - Die Unterstützung der USA im Irakkrieg mit der Infrastruktur unseres Landes, der Gewährung von Überflugrechten und der Ersetzung von Kriegsteilnehmern bei der Bewachung von US-Militäranlagen war Beihilfe zu einem völkerrechtswidrigen Angriffskrieg.
 - Die Bundesregierung vermeidet beinahe jede völkerrechtliche Kritik an der völkerrechtswidrigen Kriegspolitik der Bündnishegemonialmacht USA. Sogar Menschenrechtsverletzungen und Kriegsverbrechen wie in Guantanamo und Abu Ghraib werden nahezu kritiklos beschwiegen.
 - Die Chance, die Voraussetzungen für internationale Einsätze deutscher Streitkräfte im Parlamentsbeteiligungsgesetz eindeutig zu regeln, wurde kaum ernsthaft erwogen.
 - Die Supranationalisierung deutscher Beteiligung an weltweiten Interventionen schmälert die Einflusschancen des Bundestags auf die deutsche „Parlamentsstreitmacht“: Bündnisfähigkeit ist für viele wichtiger als demokratische Kontrolle.

Friedenspotential des Grundgesetzes – Kriegspotential der EU-Verfassung

- 5 Die EU-Verfassung normiert mit dem Gewicht von Verfassungsrecht die rechtlichen Grundlagen für den weltweiten Streitkräfteeinsatz einer aufstrebenden Weltmacht, ohne dabei die Bindungswirkung des Völkerrechts und der Charta der Vereinten Nationen für das eigene Handeln eindeutig zu klären. Sie enthält die Kernpunkte einer militärisch konzipierten Sicherheitspolitik, die politisch auch dann verbindlich bleiben, wenn die Verfassung scheitern sollte.
- 5.1 Historisch einmalig wird Aufrüstung, „die Verpflichtung zur schrittweisen Verbesserung militärischer Fähigkeiten“, zur Verfassungspflicht der Mitgliedsstaaten erklärt mit einer Europäischen Verteidigungsagentur als Koordinationsorgan (Artikel I 41 Abs.3).
- 5.2 Eine gemeinsame Verteidigungspolitik der Union, die der Rat einstimmig beschließen muss, ist Verfassungsziel (Artikel I 41 Abs.2). Dafür haben die Mitgliedsstaaten Kapazitäten zur Verfügung zu stellen (Artikel I 41 Abs.3). Vor der Vereinbarung einer gemeinsamen Verteidigungspolitik können einzelne Staaten untereinander festere Verpflichtungen eingehen und so eine strukturierte Zusammenarbeit begründen (Artikel I 41 Abs.6,7), insbesondere für Missionen mit höchsten Anforderungen (deutsch/französisches Kerneuropakonzept).
- 5.3 EU-Streitkräfte sollen zu Kampfeinsätzen im Rahmen der Krisenbewältigung einschließlich Frieden schaffender Maßnahmen eingesetzt werden können, wobei mit allen diesen Missionen zur Bekämpfung des Terrorismus, unter anderem auch durch die Unterstützung für Drittstaaten bei der Bekämpfung des Terrorismus in ihrem Hoheitsgebiet beigetragen werden kann (Artikel III – 309). Die materiellen Einsatzvoraussetzungen bis hin zu Bürgerkriegsinterventionen bleiben offen. Artikel I – 41 Abs. 1 nennt zwar die Grundsätze der UN-Charta als Orientierung, ohne zu klären, ob sie für die EU-Verfassung zwingendes Recht sind. Nach dem Bruch der UN-Charta im Jugoslawien- und Irakkrieg durch Länder der EU legt dies die Absicht der Verfassungsgeber nahe, weltweite Interventionen auch aus eigener Legitimation zu ermöglichen.
- 5.4 EU-Streitkräfte sind „Regierungsstreitkräfte“, nicht wie die Bundeswehr „Parlamentsstreitkräfte“. Für die Einsatzentscheidung des EU-Ministerrats ist Einstimmigkeit erforder-

derlich. Anders als der Bundestag, ohne dessen Zustimmung ein Bundeswehreinsatz nicht erlaubt ist, wird das Europäische Parlament lediglich zu den wichtigsten Aspekten regelmäßig angehört und über die grundlegenden Weichenstellungen der gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik auf dem Laufenden gehalten.

- 5.5 Auch wenn die EU-Verfassung dem Grundgesetz vorginge, gäbe sie der Bundesregierung keine über die Begrenzungen des deutschen Verfassungsrechts hinausgehenden Kompetenzen für den weltweiten Einsatz deutscher Streitkräfte. Die Bundesregierung könnte ihre Stimme im europäischen Ministerrat nur im Einklang mit dem Grundgesetz abgeben, d.h. in strikter Bindung an die UN-Charta und in der Regel nicht ohne Vorabermächtigung des Bundestages.
- 5.6 Das Kriegspotential der EU-Verfassung bleibt, auch wenn sie scheitern sollte, jedenfalls *politisch* der Rahmen zukünftiger EU-Militär- und Aufrüstungspolitik. Es entspricht im Kern der von den Staats- und Regierungschefs der EU im Dezember 2003 einvernehmlich verabschiedeten Europäischen Sicherheitsstrategie, die weltweit frühzeitiges militärisches Handeln nicht ausschließt und sich damit der Präventivkriegsstrategie der National Security Strategie der USA annähert. Auf dieser Grundlage wird zur Zeit im Anschluss an den sogenannten „Head-Line-Goal 2004“ eine europäische Einsatztruppe mit bis zu 60.000 Soldaten aufgebaut, die spätestens 2010 unter einheitlichem EU-Kommando einsatzbereit sein soll, daneben 13 „battle-groups“ von jeweils 1.500 Elitesoldaten. Das auf der Basis der Europäischen Sicherheitsstrategie konzipierte „European Defense Paper“ konkretisiert mögliche Einsatzszenarien der Zukunft: nukleare Optionen werden dabei ebenso wenig ausgeschlossen wie weltweite Interventionen zur Sicherung des europäischen Wohlstands beispielsweise bei Störung der Ölversorgung oder anderer Waren- und Handelsströme.

Deutschlands nukleare Teilhabe

- 6.1 Der Internationale Gerichtshof hat 1996 in einem völkerrechtlichen Gutachten auf Anforderung der UN-Generalversammlung gemäß Art. 96 UN-Charta entschieden, der Einsatz von Atomwaffen verstoße grundsätzlich gegen das humanitäre Kriegsvölkerrecht, weil sie eine Unterscheidung zwischen kämpfender Truppe und Zivilbevölkerung unmöglich machen würden, gegen das Verbot unnötiger Grausamkeiten und Leiden verstießen und auch unbeteiligte und neutrale Staaten in Mitleidenschaft zögen. Der IGH hat lediglich die Frage offen gelassen, ob die Androhung oder der Einsatz von Atomwaffen in einer extremen Selbstverteidigungssituation, in der das reine Überleben eines Staates auf dem Spiel stünde, rechtmäßig oder unrechtmäßig wäre.
- 6.2 Danach ist nukleare Erstschlagstrategie als Teil der gegenwärtigen Nato-Strategie völkerrechtswidrig. Trotzdem lagern in Deutschland noch bis zu 150 Atombomben in Büchel und Ramstein. Nach der „Konzeptionellen Leitlinie zur Weiterentwicklung der Bundeswehr vom 12.7.1994“ hält Deutschland 6 Staffeln mit Tornado-Flugzeugen bereit für die sogenannte deutsche nukleare Teilhabe. Diese besteht darin, dass im Einsatzfall deutsche Tornados mit Atomwaffen von Nato-Atommächten beladen und von deutschen Piloten ins Ziel geflogen werden sollen. Die derzeitige Bundesregierung will die Geschwader für nukleare Teilhabe nicht auflösen und wurde dabei bis vor kurzem von allen Bundestagsparteien mit Ausnahme der PDS unterstützt. Neuerdings mehrten sich im Bundestag allerdings in fast allen Fraktionen Stimmen für den Abzug aller Atomwaffen aus Deutschland, ohne dass dies bisher zu einer Änderung der Strategie deutscher nuklearer Teilhabe geführt hätte.
- 6.3. Diese deutsche Atomstrategie verstößt auch deshalb gegen das Völkerrecht, weil unser Land nach Art. II des Atomwaffensperrvertrages verpflichtet ist, „Kernwaffen ... oder die Verfügungsgewalt darüber von niemandem unmittelbar oder mittelbar anzunehmen“ und im so genannten 2+4-Vertrag von 1990 ausdrücklich bekräftigt hat, dass auch das vereinte Deutschland diese Verpflichtung einhalten werde.

