

## Stichwort

# Deutschlands Grundgesetz als Bremse der ESVP?

MICHAEL STEHR\*

Die besonderen sicherheitspolitischen Vorgaben oder Einschränkungen für das jus belli und den Einsatz von Streitkräften – wie sie etwa die Artikel 26, 35, 87 a, 115a Grundgesetz enthalten – stellen eine auf dem europäischen Kontinent einmalige freiwillige Selbstbeschränkung dar. Sie unterscheiden sich deutlich vom Wehrverfassungsrecht aller anderer EU-Mitgliedstaaten und werden sicher nicht zum Modell einer künftigen europäischen Wehrverfassung werden können. Die Mehrheit der Mitglieds- und Beitrittsstaaten kennt lediglich weite Umschreibungen des Feldes zulässiger Streitkräfteverwendungen, zuweilen wird auf das Völkerrecht verwiesen oder der Eroberungskrieg verboten. Einzig Spanien hat eine (dort sehr umstrittene) Verfassungsklausel, nach der ein Streitkräfteeinsatz allein zur Verteidigung der territorialen Integrität und zum Schutz der Souveränität und Unabhängigkeit zulässig ist.

Wird Deutschland mit diesen Selbstbeschränkungen künftig zur Bremse der Integration auf dem Gebiet der Sicherheits- und Verteidigungspolitik? Diese Prognose bedarf einer näheren Betrachtung einiger Aspekte dieser Vorschriften im Kontext des Völker- und des Verfassungsrechts vor dem Hinter-

grund der aktuellen und der mehr oder weniger antizipierbaren sicherheitspolitischen Herausforderungen des 21. Jahrhunderts.

Alle EU-Mitgliedstaaten sind Mitglieder der Vereinten Nationen (UN). Allen gemein ist also die Verpflichtung auf deren Ordnungsregeln. Die Charta der Vereinten Nationen hält seit 1945 alle Unterzeichnerstaaten zu friedlichem Verhalten an, die Anwendung zwischenstaatlicher Gewalt ist grundsätzlich unzulässig. Die UN-Charta verbietet zu Recht den Angriffskrieg, doch unvermeidliche Ausnahmen vom Gewaltverbot werden anerkannt. Deren wichtigste ist das individuelle und kollektive Selbstverteidigungsrecht der Staaten. Angesichts der Veränderungen in der Waffensystemtechnologie, der Proliferation von Massenvernichtungswaffen und der Bereitschaft zur Aggression diverser Staaten und nichtstaatlicher Organisationen drängt sich eine Neuinterpretation des Begriffs der zulässigen Verteidigung auf.

Das Völkerrecht wird sich diesen Veränderungen nicht verschließen können. Will es die Qualität einer Rechtsordnung haben, muss es jedem Staat das Recht zur effektiven Verteidigung zuerkennen, auch wenn Verteidigung nicht anders als durch Angriff zu bewerkstelligen ist. Das Völkerrecht ist für die-

\* Dr. jur. Michael Stehr ist Redakteur für See- und Völkerrecht der monatlich erscheinenden Fachzeitschrift „MARINE FORUM“, [www.marineforum.info](http://www.marineforum.info), und ist engagiert in der NGO EuroDefense (Deutschland), [www.eurodefense.de](http://www.eurodefense.de).

se neuen Interpretationen offen. Es stellte zu keinem Zeitpunkt seiner Geschichte seit Hugo Grotius einen über längere Zeit unverändert beständigen Rechtskorpus dar. Es war und ist und bleibt dynamisch und wandelbar. Den Gefahren des Völkerrechtswandels in diesem vitalen Problemkreis könnte durch Aufnahme von klarstellenden Vorschriften über die Zulässigkeit von Interventionen in die Charta der UN begegnet werden. Der europäische Traum, dass ein ewig beständiges Völkerrecht Sicherheit gibt, wird ewig ein Traum bleiben. Sicherheit basiert einzig auf Macht und der Bereitschaft, diese im eigenen Interesse wohlüberlegt einzusetzen. Sicherheit muss immer wieder neu errichtet werden. In jedem Einzelfall sind Beurteilung und Wertung gefragt, Spielräume tun sich auf.

### **Angriffskrieg, Präemption, Prävention**

Der Angriffskrieg ist die ungerechtfertigte Aggression gegen einen anderen Staat oder Kräfte auf dessen Gebiet. Voraussetzung für die Wertung als Angriffskrieg ist, dass der andere Staat sich seinerseits keiner aggressiven Maßnahmen bedient hat, mithin seine völkerrechtlichen Friedenspflichten nicht verletzt. Es ist eine Wertungsfrage, ob ein Staat wie der Irak, der eine permanente und durch eigene Aggressionen bewiesene Bedrohung für seine Nachbarn darstellt, seine Friedenspflichten in ausreichendem Maße verletzt hat, um andere zur präventiven Selbstverteidigung zu berechtigen. Die Missachtung der UN-Resolutionen – unter anderem durch die Ausweisung der Waffenkontrollure der UN – und das dokumentierte ständige Bemühen um Wiederaufrüstung wird sicher auch als Faktor in die Bewertung einzustellen sein. Die Grenzziehung zwischen erlaubter und unerlaubter Gewalt ist immer wieder neu zu interpretieren. Strategische und technische Entwicklungen müssen Eingang finden insbesondere in die Bewer-

tung, wann eine unvermeidliche Selbstverteidigungssituation vorliegt. Kein Staat ist verpflichtet, einen absehbaren Angriff von außen abzuwarten oder das Anwachsen einer überaus gefährlichen Bedrohung untätig zuzulassen. Schon nach jetziger UN-Charta ist die Intervention zu präemptiven – das heißt dem Angriff des anderen zuvorkommenden – und präventiven – das heißt künftigen Bedrohungen auch durch Proliferation vorbeugenden – Zwecken gedeckt. Eine Klarstellung für die Zulässigkeit (unilateral oder internationaler) Interventionen ist sicher wünschenswert, doch wird sie das Abgrenzungsproblem, das zwischen Angriffskrieg, Präemption und Prävention besteht, nicht lösen. Völkerrechtlich sind Deutschland und seine europäischen Partner in gleichem Maße dem Gewaltverzicht verpflichtet und mit dem Recht zur Verfolgung der eigenen Sicherheit ausgestattet.

### **Muss Deutschland Angriffe abwarten?**

Das deutsche Verfassungsrecht scheint für Deutschland eine einschränkende Sonderregel aufzustellen. Denn Artikel 26 Grundgesetz verbietet ganz im Sinne des Gewaltverzichts der UN-Charta den Angriffskrieg. Diese Vorschrift entstand als unmittelbare deutsche Antwort auf Erfahrungen aus der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts. Doch sie taugt im Lichte neuer Bedrohungen nicht zur Begründung der Untätigkeit. Artikel 26 und 115a ff. GG lassen in verfassungssystematischer Betrachtungsweise den Eindruck entstehen, dass jede vorbeugende Gewalthandlung gegen fremde Staaten ein Angriffskrieg und damit verfassungswidrig ist. Danach müsste die Bundesrepublik stets den Angriff des Gegners abwarten, bevor sie die Bundeswehr zu militärischen Gewaltmaßnahmen einsetzen darf. Dieses Verständnis musste nicht infrage gestellt werden, solange ein Angriff in der Verletzung deutscher Grenzen

durch fremde Streitkräfte zu befürchten war. Doch neue Gefahren erfordern neue Antworten auf alte Fragen nach der Zulässigkeit von gewaltsamen Handlungsoptionen. Der Eid der Regierungen auf die Verantwortung für das Schicksal der Bürger gebietet es, gegebenenfalls Gefahren, Leid und Tod präemptiv oder präventiv von ihnen fernzuhalten. Die grundgesetzlich definierte Verantwortung deutscher Amtsträger, „Schaden vom deutschen Volke abzuwenden“, nötigt zu neuen Konzeptionen der militärisch garantierten Sicherheit, die auch den präemptiven und gegebenenfalls den präventiven Griff zur Gewalt beinhalten müssen. Es ist der überlieferte polizeirechtliche Bewertungsansatz, der vorbeugende Maßnahmen verlangt, wenn Tatsachen auf ein mögliches Schadensereignis hinweisen und die zu befürchtende Scha-

densgröße ein unerträgliches Maß erreicht, auch wenn die Wahrscheinlichkeit des Schadenseintritts nicht eindeutig bemessen werden kann. Der Einsatz von Massenvernichtungswaffen darf jedenfalls nicht abgewartet werden, dies gebietet die Schutzpflicht des Staates gegenüber den ihm anvertrauten Menschen.

Deutschland muss mit seiner nationalen Wehrverfassung nicht zwangsläufig zur Bremse der ESVP werden – jedenfalls nicht mit seinen verfassungsrechtlichen Selbstbeschränkungen. Diese dürfen aber nicht, wie bisher, mit ideologischen Scheuklappen interpretiert werden. Frankreich hat sich immerhin längst zur Präemption (und Prävention?) bekannt (siehe den Beitrag von Ronja Kempin in diesem Heft).