

10. Die Friedenspflicht im Grundgesetz

Der Friede: Was er ist, darüber streiten die Friedensforscher. Wie er bewahrt werden könne: Dies ist Gegenstand der erbitterten ideologischen Auseinandersetzung. Wie lange er in Europa in der Form der nichtbewaffneten Auseinandersetzung andauern wird: Es ist ungewiß. Nur eines läßt sich mit Sicherheit von ihm sagen: Sie wollen ihn alle. Da macht die Bundesrepublik Deutschland keine Ausnahme, im Gegenteil. Aber gewollt wird auch: Existenz, ständiger Ausbau und Modernisierung der Bundeswehr; gewollt wird die Stationierung von atomaren Mittelstreckenraketen auf dem Gebiet der Bundesrepublik; gewollt wird der serienmäßige Bau von H-Bomben, jedenfalls von großen Teilen der SPD und von der gesamten Opposition. Verweigert wird, 36 Jahre nach der bedingungslosen Kapitulation, die Anerkennung der Tatsache, daß das Deutsche Reich untergegangen und die DDR ein eigenständiger Staat mit eigenem Staatsangehörigkeitsrecht ist.

Die Außen- und Bündnispolitik, die Rüstungs- und Militärpolitik enthält also Momente, die berechtigte Zweifel bei Teilen der Bevölkerung der Bundesrepublik und vor allem bei den sozialistischen Staaten hervorrufen, ob denn der Wille zur Friedensbewahrung auch durch entsprechende Taten seine wirkliche Bestätigung findet. Auch in der Vergangenheit wurden in Deutschland bekanntlich stets nur Verteidigungskriege geführt. Sogar im Jahre 1981 wird von dem CDU-Politiker Hans Edgar Jahn über den deutschen Angriff auf die Sowjetunion 1941 behauptet: „Nach allem, was wir heute wissen, war es aus politischen, ideologischen und militärischen Überlegungen und Befürchtungen ein Präventivkrieg“.¹

Kann es die Aufgabe des Rechts und der Rechtswissenschaft, kann es die Aufgabe insbesondere von Strafrecht und Verfassungsrecht sein, die Glaubwürdigkeit von Friedensbekundungen zu analysieren und zu

¹ Der *Spiegel*; Nr. 34 vom 12.8.1981, S. 15.

bewerten und über die Geeignetheit der Mittel zur Friedenssicherung autoritativ zu befinden? So allgemein gestellt, wird man diese Frage, so meine ich, sicherlich mit „Nein“ beantworten müssen. Folgt aber aus dieser Verneinung, daß die Vorschriften des Grundgesetzes, insbesondere die des Art. 26, demgemäß Handlungen, die geeignet sind, das friedliche Zusammenleben der Völker zu stören, insbesondere die Führung eines Angriffskrieges vorzubereiten, verfassungswidrig sind, als bedeutungslos anzusehen sind, als leer laufend und als in Gesetzesform gegossene politische Lyrik? Dies wiederum doch wohl auch nicht. Es gilt also, das Grundgesetz etwas genauer zu befragen und insbesondere Entstehung und Zweck der Vorschriften des Grundgesetzes, die friedensrechtliche Bedeutung haben, zu untersuchen.

Friedensziele der Alliierten

Am Anfang schien alles sehr einfach zu sein. Nach der bedingungslosen Kapitulation vom 8. Mai 1945 und der Übernahme der obersten Regierungsgewalt hinsichtlich Deutschlands durch die Regierung des Vereinigten Königreichs, der Vereinigten Staaten von Amerika und der Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken sowie durch die provisorische Regierung der Französischen Republik am 5. Juni 1945² war eine Lage geschaffen worden, von der de Gaulle sagen konnte: „Deutschland, in seinem Traum von der Herrschaft bis zum Fanatismus hingezogen, hat den Krieg so geführt, daß der Kampf materiell, politisch und moralisch ein totaler Kampf war. Der Sieg mußte daher ein totaler Sieg sein. Das ist geschehen. Insofern sind der Staat, die Macht und die Doktrin, ist das Deutsche Reich zerstört.“³ Die Alliierten hatten sich auf der Potsdamer Konferenz, die vom 17.7. bis zum 2.8.1945 stattgefunden hat, vertraglich über die Behandlung Deutschlands und die gemein-

2 Text abgedruckt in: U. Mayer, G. Stuby (Hrsg.), *Die Entstehung des Grundgesetzes. Beiträge und Dokumente*, Köln 1976, S. 232 ff.

3 Zitiert nach: W. Jacobmeyer, Die Niederlage 1945, in: *Westdeutschlands Weg zur Bundesrepublik 1945–1949. Beiträge von Mitarbeitern des Instituts für Zeitgeschichte*, München 1976, S. 11 ff., S. 15.

samen inhaltlichen Ziele bei der Ausübung der von ihnen übernommenen Gewalt geeinigt. Ziel war die Entnazifizierung, die Entmilitarisierung und die Demokratisierung Deutschlands. Erst die radikale Beseitigung des Militarismus und Nazismus konnte nach Auffassung der Konferenzmächte garantieren, daß „Deutschland niemals mehr seine Nachbarn oder die Erhaltung des Friedens in der ganzen Welt bedrohen kann“.⁴

Es sollte für immer der „Wiedergeburt oder Wiederaufrichtung des deutschen Militarismus und Nazismus vorgebeugt werden“.⁵ Hinsichtlich der Entmilitarisierung wurde vor allem die Auflösung militärischer oder paramilitärischer Organisationen angeordnet.

Für die Rüstungsindustrie wurde im Potsdamer Abkommen eine eindeutige Regelung getroffen: Völlige Abrüstung war vorgesehen und die Ausschaltung der gesamten deutschen Industrie, welche für eine Kriegsproduktion benutzt werden kann. Im Erziehungswesen sollten alle militärischen Lehren völlig entfernt werden. Das deutsche Volk sollte von dem verbrecherischen Charakter des Hitlerschen Angriffskrieges und von der Sinnlosigkeit militärischer Aktionen überzeugt werden. Es wurde ferner die Bestrafung von Kriegsverbrechern vorgesehen, insbesondere die Bestrafung wegen Verbrechen gegen den Frieden, d. h. wegen Mitwirkung an der Planung, Vorbereitung, Einleitung und Durchführung eines Angriffskrieges.

Es ist höchst umstritten, ob das Potsdamer Abkommen noch gültig ist und wenn ja, in welchen Teilen und mit welchen rechtlichen Wirkungen; ebenso umstritten ist auch, ob dies Abkommen für Deutschland oder die BRD wirksam ist.⁶

4 E. Deuerlein (Hrsg.), *Potsdam 1945. Quellen zur Konferenz der „Großen Drei“*, München 1963, Mitteilung über die Dreimächtekonferenz von Berlin, S. 350 ff., S. 353.

5 E. Deuerlein (Hrsg.), *Potsdam 1945*, S. 353.

6 Vgl. F. Faust, *Das Potsdamer Abkommen und seine völkerrechtliche Bedeutung*, 4. Aufl., Frankfurt a.M. 1969; F. Klein/B. Meissner, *Das Potsdamer Abkommen und die Deutschlandfrage*, Wien/Stuttgart 1977; H. Kröger, Die Prinzipien des Potsdamer Abkommens – verbindliche Grundsätze für eine dauerhafte Friedensordnung in Europa, in: *Staat und Recht* 1970, S. 1220 ff.; ders., Zum 20. Jahrestag der Unterzeichnung des Potsdamer Abkommens, in: *Einheit* 1965, S. 12 ff.

Da das GG aber auf einer Weisung der Westmächte beruht,⁷ ist es zumindest als Interpretationshilfe für die Auslegung der friedensrelevanten Bestimmungen des GG heranzuziehen.

Grundgesetz und Wehrverfassung

Als am 1.7.1948 die Militärgouverneure der amerikanischen, britischen und französischen Besatzungszonen den Ministerpräsidenten der Länder dieser Zonen die sogenannten Frankfurter Dokumente⁸ übergaben, mit der Anweisung, die Verfassung eines westlichen Teilstaates auszuarbeiten, gaben sie zugleich Direktiven für die Grundsätze, die in dieser Verfassung verankert werden sollten. Bestimmungen über die Schaffung einer Wehrverfassung, durch die die Aufstellung einer militärischen Macht verfassungsrechtlich abgesichert werden sollte, enthielten diese Direktiven nicht.

Allerdings enthielten sie auch nicht die Forderung, daß im Grundgesetz selbst Wiederbewaffnung und Rüstungsproduktion sowie die Vorbereitung jedweder kriegerischer Handlungen zu verbieten sei, wie dies z. B. in der japanischen Verfassung auf Druck der USA verankert worden ist. Aber in dem Besatzungsstatut von 1949 war bestimmt worden, daß, um sicherzustellen, daß die Grundziele der Besetzung erreicht werden, die Gebiete der Abrüstung und der Entmilitarisierung einschließlich der damit zusammenhängenden Gebiete der wissenschaftlichen Forschung, die Verbote und Beschränkungen der Industrie, die auswärtigen Angelegenheiten und der Schutz der alliierten Streitkräfte zu denjenigen Befugnissen gehören sollen, die sich die Besatzungsmächte vorbehalten. Hinsichtlich der Entmilitarisierungsbestimmungen und der Verpflichtung Deutschlands und der wieder zu gründenden nachdeutschen Staatsfragmente hielt die offizielle Politik der Regierungen der Westmächte an den Zielen des Potsdamer Abkommens fest.

⁷ Von einem „Auftrag“ spricht K. Doehring, *Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland unter besonderer Berücksichtigung der Rechtsvergleichung und des Völkerrechts*, Frankfurt a.M. 1976, S. 52 ff.

⁸ Text bei: U. Mayer/G. Stuby (Hrsg.), *Die Entstehung des Grundgesetzes*, S. 316 ff.

Wenn auch die Behandlung der Reparationsfrage, die Behandlung der Entnazifizierung, die separate Währungsreform, die wirtschaftliche Westintegration der westlichen Besatzungszonen und schließlich vor allem die beabsichtigte Gründung eines westdeutschen Teilstaates Durchbrechungen des Potsdamer Abkommens darstellten, so wurde doch das Abkommen selbst nicht offiziell aufgekündigt.

Darüber hinaus wäre die westliche öffentliche Meinung für eine Wiederbewaffnung zum damaligen Zeitpunkt nicht zu gewinnen gewesen; vor allem in Frankreich war die Furcht vor einem neuen westdeutschen Militarismus sehr groß. In Deutschland selbst hätte zum damaligen Zeitpunkt kein Politiker wagen können, die Gründung eines westdeutschen Teilstaates mitzubetreiben, der über militärische Macht verfügen sollte. Bekannt ist der Ausspruch von Franz Josef Strauß während des Wahlkampfes zum 1. Deutschen Bundestag: „Wer noch einmal ein Gewehr in die Hand nehmen will, dem soll die Hand abfallen.“⁹

Allerdings wird man zwischen den Reden im Wahlkampf und den Gesprächen im kleinen Kreis der Kenner und Macher unterscheiden müssen. Nicht erst aus der heutigen Sicht, sondern bereits damals schon war klar, daß die Weichen gestellt waren für eine – in welcher Form auch immer erfolgende – Einbeziehung des zu gründenden Staatsgebildes in die militärische Formierung gegenüber den sozialistischen Staaten. In Kreisen der amerikanischen Armee wurde bereits 1947 die Aufstellung einer deutschen Armee diskutiert. Adenauer hat später erklärt, daß er, noch als Privatmann, 1948 den Aufbau einer deutschen Wehrmacht vorbereitet habe und daß General Speidel in seinem Auftrag schon damals an der Denkschrift über die vergleichsweisen Stärken der europäischen Armeen und an Vorschlägen für einen deutschen Wehrbeitrag gearbeitet habe.¹⁰

Dies war also die Situation: Einige glaubten naiverweise, eine Wiederbewaffnung stünde gar nicht zur Debatte, andere sahen sie voraus und meinten, sich darauf einstellen zu müssen: Eine sicher kleinere, aber sehr einflußreiche und an den Schaltstellen der Macht sitzende Gruppe

9 Der Spiegel v. 2.1.1957, zitiert nach: K. D. Bredthauer (Hrsg.), *Dokumentation zur Geschichte der Wiederaufrüstung der Bundesrepublik*, Köln 1980, S. 3.

10 U. Albrecht, *Die Wiederaufrüstung der Bundesrepublik. Analyse und Dokumentation*, S. 18, S. 77.

aber faßte diese Wiederbewaffnung insgeheim bereits ins Auge und betrieb sie aktiv; schließlich aber gab es einen nicht unerheblichen Teil der Deutschen, die eine Wiederbewaffnung strikt ablehnten und bereit waren, sich ihr zu widersetzen. Diese Situation aber konnte selbstverständlich nicht ohne Einfluß auf die Beratungen des Parlamentarischen Rates bleiben, der das Grundgesetz ausarbeitete. Das Ergebnis der Beratungen war, daß nicht nur keinerlei Vorschriften über eine zukünftige Militärmacht der Bundesrepublik im Grundgesetz zu finden sind, sondern daß eine Reihe von Vorschriften aufgenommen worden sind, die eine Friedenspflicht statuieren.¹¹ Bereits in der Präambel des Grundgesetzes heißt es, das deutsche Volk habe dieses Gesetz beschlossen, um als gleichberechtigtes Glied in einem vereinten Europa dem Frieden der Welt zu dienen. Gemäß Art. 25 GG sind die allgemeinen Regeln des Völkerrechts Bestandteil des Bundesrechtes und somit auch die Kriegsächtung durch den Kellogg-Pakt und die Regeln des geltenden Völkerrechts.¹² Nach Art. 24 Abs. 2 GG kann der Bund sich zur Wahrung des Friedens einem System gegenseitiger kollektiver Sicherheit einordnen; er wird hierbei in die Beschränkung seiner Hoheitsrechte einwilligen, die eine friedliche und dauerhafte Ordnung in Europa und zwischen den Völkern der Welt herbeiführen und sichern. Zentrale Bedeutung hat der Art. 26 GG für die Bekundung einer Friedenspflicht im Grundgesetz. Danach sind Handlungen, die geeignet sind und in der Absicht vorge-

11 Vgl. dazu vor allem: D. S. Lutz/V. Rittberger, *Abrüstungspolitik und Grundgesetz. Eine verfassungsrechtlich-friedenswissenschaftliche Untersuchung*, Baden-Baden 1976; H. Düx, Verfassungswidriges Verhalten des Gesetzgebers durch Nichterfüllung des Verfassungsauftrages aus Art. 26 Abs. 1 GG, in: DuR 1974, S. 183 ff.; ders., Probleme der Interpretation von Art. 16 Abs. 2, 26 Abs. 1 und 20 Abs. 4 GG (Asylrecht, Strafbarkeit friedensstörender Handlungen, Widerstandsrecht), in: P. Römer (Hrsg.), *Der Kampf um das Grundgesetz. Über die politische Bedeutung der Verfassungsinterpretation*, Frankfurt a.M. 1977, S. 51 ff.; ders., Das Friedensangebot nach Art. 26 GG und die Problematik der Friedenspolitik, in: Vereinigung Demokratischer Juristen (Hrsg.), *Das Grundgesetz, Verfassungsentwicklung und demokratische Bewegung*, Köln 1974, S. 117 ff.; U. Mayer, Remilitarisierung und antimilitarische Struktur des Grundgesetzes, in: U. Mayer/G. Stuby (Hrsg.), *Das lädierte Grundgesetz, Beiträge und Dokumente zur Verfassungsgeschichte 1949–1976*, Köln 1977, S. 8 ff.

12 Vgl. dazu einführend: O. Kimminich, Friedenssicherung und Völkerrecht in der Gegenwart – Veränderte Situation, in: *Universitas* 1980, S. 1233 ff.; H. Klenner, Der Menschen Rechte auf Frieden, in: NJ 1981, S. 143 ff.; H. Klinghoffer, Zur Terminologie des völkerrechtlichen Friedensschutzes, in: ÖZöR 1950, S. 1 ff.

nommen werden, das friedliche Zusammenleben der Völker zu stören, insbesondere die Führung eines Angriffskrieges vorzubereiten, verfassungswidrig. Sie sind unter Strafe zu stellen. Ferner dürfen zur Kriegführung bestimmte Waffen nur mit Genehmigung der Bundesregierung hergestellt, gefördert und in Verkehr gebracht werden. Auch die Vorschrift des Art. 4 Abs. 3 GG, dergemäß niemand gegen sein Gewissen zum Kriegsdienst mit der Waffe gezwungen werden kann, ist klar antimilitaristischen Charakters.

Entstehungsgeschichte des Verbots der Angriffskriegs und der Störung des friedlichen Zusammenlebens der Völker

Um diese Vorschriften auszulegen und zu verstehen, ist es erforderlich zu versuchen, den Willen des historischen Gesetzgebers zu rekonstruieren.¹³ Die ursprüngliche Fassung des Art. 26 GG durch den Verfassungskonvent von Herrenchiemsee, also jenes Gremiums von Sachverständigen, die von den Ministerpräsidenten berufen worden waren, um eine Vorlage für ein Grundgesetz zu erarbeiten, enthielt die Bestimmung, daß Handlungen, die in der Absicht vorgenommen werden, das friedliche Zusammenleben der Völker zu stören, insbesondere die Führung eines Krieges vorzubereiten, unter Strafe zu stellen seien.¹⁴ Zur Begründung wurde ausgeführt: „Das Recht des Bundes soll künftig die Möglichkeit bieten, Personen zur Rechenschaft zu ziehen, deren Tätigkeit mit Vorbedacht darauf gerichtet ist, von seinem Gebiet aus den Frieden in gefährlicher Weise zu gefährden, möge es sich um geheime Aufrüstung handeln oder um militaristische und nationalistische Verhetzung der Gemüter.“¹⁵ In dieser Fassung wurde Art. 26 GG von dem Abgeordneten Dr. Eberhard (SPD) in den Grundsatzausschuß des Parlamentarischen Rates eingebracht. Im Hinblick auf die unmittelbare Vollziehbarkeit der Vorschrift, die die Bestrafung solcher Handlungen vorsah,

13 Vgl. zur Entstehungsgeschichte insbes.: H. Düx, Verfassungswidriges Verhalten, in: DuR 1974, S. 182 ff.; D. D. Lutz/V. Rittberger, *Abrüstungspolitik*, S. 47 ff.

14 K.-B. Füsslein/W. Matz, Entstehungsgeschichte der Artikel des Grundgesetzes, in: JöR NF 1 (1951), S. 235.

15 JöR NF 1 (1951), S. 236.

wurde darüber diskutiert, ob nicht nur auf die Verfassungswidrigkeit abzustellen sei und die Strafbarkeit einem späteren Bundesgesetz überlassen werden solle.¹⁶ Von erheblich größerer Bedeutung war der Abänderungsantrag, den Dr. v. Brentano (CDU) einbrachte. Er empfahl das Wort „Krieg“ durch das Wort „Angriffskrieg“ zu ersetzen. Denn verboten sei der Angriffskrieg, während ein Verteidigungskrieg nicht verboten sein dürfe.¹⁷ Der Vorsitzende des Hauptausschusses, Carlo Schmid (SPD), wandte sich gegen diesen Vorschlag, der auch vom allgemeinen Redaktionsausschuß mitgetragen worden war. Er sagte: „Wir sollten auch hier ein Stück weitergehen, als man bisher üblicherweise gegangen ist, und sollten in unserem Lande schlechthin untersagen, die Führung von Kriegen vorzubereiten. Wir sollten damit unsere Meinung zum Ausdruck bringen, daß in einem geordneten Zusammenleben der Völker das, was man früher die ultima-ratio-Regelung, als das Souveränitätsrecht der Souveränitätsrechte ansah, schlechthin keine Stätte mehr haben soll, so daß, wenn schon Gewalt ausgeübt werden soll, diese Gewalt nicht als nationaler Souveränitätsakt ausgeübt werden soll, sondern als Akt des kollektiven Selbstschutzes aller Nationen.“¹⁸ Es habe noch niemand etwas anderes gesagt, als daß eine Kriegsrüstung dazu diene, einen Verteidigungskrieg vorzubereiten. Der Abgeordnete Renner (KPD) beantragte, eine grundsätzliche Erklärung dem Artikel voranzustellen, ähnlich der Hessischen Verfassung und der Verfassung von Baden-Württemberg, nämlich: „Der Krieg ist geächtet“. Er beantragte ferner, an geeigneter Stelle den Satz einzuschalten „Kein Staatsbürger darf zum Kriegsdienst gezwungen werden“.¹⁹ Der allgemeine Redaktionsausschuß schlug folgende Fassung vor: „Handlungen, die geeignet sind, das friedliche Zusammenleben der Völker zu stören, und in dieser Absicht vorgenommen werden, sind verboten und unter Strafe zu stellen.“²⁰ Der Hauptausschuß entschied sich für die ursprüngliche Fassung des Grundsatzausschusses, daß die Führung eines Krieges verfassungswidrig sei.²¹ In der zweiten Lesung des Hauptausschusses beantragte Dr. Lehr (CDU),

16 JöR NF 1 (1951), S. 236.

17 JöR NF 1 (1951), S. 237.

18 JöR NF 1 (1951), S. 237.

19 JöR NF 1 (1951), S. 237, 238.

20 JöR NF 1 (1951), S. 238.

21 JöR NF 1 (1951), S. 238.

der spätere Innenminister, daß die Worte „insbesondere die Führung eines Krieges vorzubereiten“, zu streichen seien, weil die Vorbereitung eines Krieges zu den Handlungen gehöre, die das friedliche Zusammenleben der Völker störe und deshalb nicht noch einmal besonders erwähnt werden müsse. Demgegenüber empfahl Carlo Schmid es bei der ursprünglichen Fassung zu belassen: Denn es seien Handlungen denkbar, die in dem Augenblick, in dem sie geschehen, nicht geeignet seien, das friedliche Zusammenleben der Völker zu stören, und trotzdem darauf angelegt seien, die Führung eines Krieges vorzubereiten. Als Beispiele wurden von Dr. Schmid angeführt: Ein als Wanderclub getarnter Verein zur Wehrhaftmachung der deutschen Jugend oder sogenannten Wehrsportvereine.²² Daraufhin zog Dr. Lehr seinen Streichungsantrag zurück.²³ Auf den nochmaligen Antrag von Renner, den Vordersatz, „Der Krieg ist geächtet“ einzufügen, führte Carlo Schmid aus, die vorgesehene Fassung sei weitergehend. Eine Reihe von Staaten seien dem Kriegsächtungsakt beigetreten, hätten aber nicht daran gedacht, ihre Wehrmacht abzuschaffen; durch die hier vorgeschlagene Fassung seien sogar Wehrsportvereine abgeschafft.²⁴ In der dritten Lesung im Hauptausschuß²⁵ beantragte Dehler (FDP) das Wort „Krieg“ zu ersetzen durch „Angriffskrieg“ und sagte dazu: „Wir wissen, daß in der Praxis beide Begriffe verwechselt werden. Ich glaube aber, kein Volk hat ein Recht, sich der Pflicht zu seiner Verteidigung zu entziehen.“²⁶ Offenbar ohne weitere Aussprache²⁷ wurde dieser Antrag vom Hauptausschuß angenommen.

22 JöR NF 1 (1951), S. 239.

23 JöR NF 1 (1951), S. 239.

24 JöR NF 1 (1951), S. 240.

25 Vor dieser Dritten Lesung war die Fassung des Art. durch den Redaktionsausschuß hinsichtlich der Strafbarkeitsvorschrift entsprechend der heutigen Fassung umformuliert worden.

26 JöR NF 1 (1951), S. 240.

27 Vgl. JöR NF 1 (1951), S. 240 ff., Parlamentarischer Rat: Verhandlungen des Hauptausschusses, Bonn 1948/49, S. 62 ff. Unrichtig ist die Behauptung F.-Chr. Schroeders, Der Schutz des äußeren Friedens im Strafrecht, in: JZ 1969, S. 41 ff., S. 42: „Bei den Beratungen [des Art. 26 Abs. 1 GG, P. R.] war z. T. darüber hinaus verlangt worden, die Einschränkungen auf den ‚Angriffskrieg‘ fallen zu lassen und zum Gegenstand dieser Vorschriften jeden Krieg zu machen.“ Fallengelassen wurde vielmehr die Bezugnahme auf den „Krieg“.

Das Ergebnis ist einigermaßen bestürzend; denn während die ursprüngliche Intention, von Carlo Schmid sehr klar formuliert, jede militärische Vorbereitung auf einen Krieg durch die Bundesrepublik ausschloß und allenfalls Organisationen wie der UNO ein Recht zur Verteidigung gegen Angriffe gewähren wollte, wurde durch die Neufassung, die Dehler beantragt hatte, die Vorbereitung eines nationalen Verteidigungskrieges nicht ausgeschlossen.

Kriegsdienstverweigerung und Friedenspflicht

Auch die Beratungen zu Art. 4 Abs. 3 GG über die Kriegsdienstverweigerung sind nicht sehr ergiebig;²⁸ die Vorschrift geht auf einen Antrag der SPD-Fraktion zurück, in der sich Dr. Eberhard für diese Vorschrift ausgesprochen hatte. Der Abgeordnete Heuß beantragte in der zweiten Lesung des Hauptausschusses die Streichung dieser Vorschrift und führte u. a. aus: „Die allgemeine Wehrpflicht ist das legitime Kind der Demokratie, seine Wiege stand in Frankreich. Mir scheint es unmöglich zu sein, daß wir in diesem Augenblick, in welchem wir eine neue Fundamentierung des Staates vornehmen wollen – auch wenn ich mir durchaus darüber klar bin, daß wir kein Militär mehr im alten Sinne bekommen werden; ich will das auch nicht –, daß wir in dieser Situation nun mit einer solchen Deklaration kommen.“ Er befürchtete, daß „wir im Ernstfall einen Massenverschleiß des Gewissens verfassungsmäßig festlegen.“²⁹ Dieser Antrag wurde abgelehnt.

Für die Auslegung dieses Artikels ist m. A. nach von besonderem Interesse, daß Theodor Heuß, nunmehr Bundespräsident, in einem Interview vom Dezember 1949, auf die Möglichkeit eines deutschen Wehrbeitrags angesprochen, erklärte: „Auch erlaubt uns unsere Verfassung

28 Vgl. dazu: A. Krölls, *Kriegsdienstverweigerung. Das unbequeme Grundrecht*, Frankfurt a.M. 1980, S. 20 ff.; F. Eberhard, Wie kam Artikel 4, 3 GG zustande? In: H. Schultz (Hrsg.), *Grundrecht nach Bedarf. Zur Situation der Kriegsdienstverweigerer in der Bundesrepublik Deutschland*, Freiburg i. Br. 1978, S. 19 ff.; D. S. Lutz, Wehrpflicht und Kriegsdienstverweigerung. Rechtspflicht versus Grundrecht? in: *Friedensanalysen. Für Theorie und Praxis 2*, Frankfurt a.M. 1976, S. 163 ff., S. 165 f.

29 JöR NF 1 (1951), S. 77.

keine allgemeine Wehrpflicht. Jeder Deutsche hat das Recht, den Dienst in einer bewaffneten Macht zu verweigern. Deshalb könnte eine neue deutsche Wehrmacht nur aus Söldnern bestehen, da man nicht genug Freiwillige finden würde.³⁰ Völlig zutreffend ging damals Theodor Heuß davon aus, daß eine Gewissensüberprüfung, wie sie später für die Kriegsdienstverweigerer eingeführt wurde, im Grundgesetz nicht vorgesehen ist, objektiv nicht möglich ist und zur Aushöhlung dieses Grundrechts führt.

Zur Auslegung des Art. 26 GG

Die Gesetzgebungsmaterialien helfen also bei der Interpretation des Art. 26 GG nicht sehr viel weiter. Deshalb kommt es darauf an, den Normgehalt aus dem Wortlaut allein und der systematischen Stellung sowie dem erkennbaren Zweck der Norm zu erschließen. Aus dem klaren Wortlaut ergibt sich, daß alle Handlungen, die geeignet sind, das friedliche Zusammenleben der Völker zu stören, verfassungswidrig sind; die Rechtsnorm richtet sich also an jedermann; erfaßt wird das gesamte staatliche Handeln, also Akte der Legislative, z. B. Gesetze, Parlamentsbeschlüsse, der Exekutive, z. B. Rechtsverordnungen, Regierungsakte, Verwaltungsakte usw. sowie der Judikative, z. B. Urteile, Beschlüsse und Verfügungen. In diesem Zusammenhang ist unter Judikative auch das Bundesverfassungsgericht zu verstehen.

Art. 26 Abs. 1 GG umfaßt auch Tätigkeiten Privater, d. h. von natürlichen und juristischen Personen sowie Vereinigungen jeglicher Art; insbesondere ist dabei an die Tätigkeit von Presseorganen zu denken oder an Koalitionsvereinbarungen politischer Parteien.³¹

Von Bedeutung ist, daß im Art. 26 Abs. 1 GG nicht vom Frieden schlechthin, sondern vom friedlichen Zusammenleben der Völker, das

30 *Westdeutsche Allgemeine* v. 9.12.1949, zitiert nach: K. D. Bredthauer, Dokumentation, S. 3, 4.

31 Vgl. K. Hernekamp, Art. 26 GG Anm. 9, 10, in: I. v. Münch (Hrsg.), *Grundgesetz-Kommentar*, München 1976; A. Hamann/H. Lenz, *Das Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949. Ein Kommentar für Wissenschaft und Praxis*, 3. Aufl., Neuwied/Berlin 1970, Art. 26 GG Anm. B 1.

nicht gestört werden darf, die Rede ist. Friedliches Zusammenleben ist ein erheblich weiterer Begriff als der des Friedens. Eine, wie sie Maunz vorschlägt, einengende Auslegung dieses Begriffs ist durch nichts gerechtfertigt. Maunz meint, daß die Vorschrift sich nur auf internationale Krisen, d. h. also auf ernstere und nachhaltigere Störungen des friedlichen Zusammenlebens der Völker beziehe. Das GG verbiete der Bundesrepublik nicht jeglichen Einsatz internationaler Druckmittel, sondern nur das „böswillige Spiel mit dem Feuer“.³² Es ist allerdings sicher richtig, daß durch den Art. 26 GG nicht jegliche Handlung verfassungswidrig ist, die zu internationalen Mißhelligkeiten führen könnte. Aber von ernsthaften und nachhaltigen Störungen internationaler Art ist im Art. 26 GG keineswegs die Rede. Art. 26 GG stellt vielmehr ein abstraktes Gefährdungsdelikt dar,³³ so daß die bloße Eignung einer Handlung, das friedliche Zusammenleben der Völker zu stören, bereits ausreicht.³⁴

Dem Zweck dieser Vorschrift entspricht auch nicht, das geschützte Rechtsgut des Art. 26 GG darin zu sehen, zu vermeiden, daß das Gebiet der Bundesrepublik wiederum zum Ausgangspunkt eines bewaffneten Konflikts werde.³⁵ Zum einen ist weit mehr geschütztes Rechtsgut als bloß die Vermeidung eines bewaffneten Konflikts, zum anderen aber ist es unrichtig, lediglich den Schutz der Bundesrepublik als zu bewahrendes Rechtsgut zu betrachten; vielmehr soll das friedliche Zusammenleben der Völker nicht gestört werden, ganz unabhängig davon, ob

32 Maunz-Dürig-Herzog, *Grundgesetz. Kommentar*, München, Art. 26 RZ 12.

33 A. A. Maunz-Dürig-Herzog, Art. 26 RZ 13; dagegen: Hamann-Lenz, Art. 26 Anm. B 2: „Sie [die Friedensstörung, P. R.] liegt schon dann vor, wenn aus politischen Aktionen nach bestimmten Grundregeln der zwischenstaatlichen Politik mit überwiegender Wahrscheinlichkeit Friedensstörungen zu entstehen pflegen (abstrakte Gefährdung).“

34 Gegen die These von Maunz auch: Hernekamp, in: I. v. Münch, *Grundgesetz Art. 26 Anm. 3*; mit weiteren Nachweisen.

35 Im strafrechtlichen Ausführungsgesetz zu Art. 26 Abs. 1 GG – vgl. dazu weiter unten – wird die Tendenz ersichtlich, als Schutzobjekt dieser Vorschriften die Bundesrepublik Deutschland anzusehen, vgl. F.-Chr. Schroeder, *JZ* 1969, S. 41 ff.; S. 47 f.; „Schutzgut des Friedensverrates ist der Friedenszustand zwischen der Bundesrepublik Deutschland und den übrigen Staaten und damit letztlich die äußere Sicherheit der Bundesrepublik. Sie soll vor der Gefahr eines Krieges bewahrt bleiben.“ So auch: H.-J. Rudolphi, in: *Systematischer Kommentar zum Strafgesetzbuch*, Bd. II, Besonderer Teil, 10. Lieferung, Stand September 1981, Vor § 80 RZ 3.

im konkreten Fall die Bundesrepublik überhaupt in eine gegebenenfalls bewaffnete Auseinandersetzung involviert wäre.

Friedliches Zusammenleben der Völker ist mehr als bloße Abwesenheit von Krieg. Die Vorschrift enthält vielmehr eine Pflicht zu gut nachbarlichem Verhalten. Deshalb ist die Bestimmung, daß insbesondere Handlungen, die geeignet sind, die Führung eines Angriffskrieges vorzubereiten, verfassungswidrig sind, nicht dahin zu interpretieren, jegliche Vorbereitung eines Verteidigungskrieges sei verfassungsgemäß. Wie Hamann und Lenz³⁶ und ihnen nachfolgend Volker Rittberger sowie Dieter S. Lutz³⁷ zutreffend feststellen, kann auch die intensive Vorbereitung eines Verteidigungskrieges, mit anderen Worten eine exzessive Aufrüstung „verbunden mit der systematischen Ablehnung aller Lösungsvorschläge zur Bereinigung offener Konfliktursachen und der permanenten Weigerung mit dem potentiellen Gegner zum Zwecke der Friedenssicherung zusammenzuarbeiten, eine Störung des friedlichen Zusammenlebens der Völker bedeuten“.³⁸ Eine „totale“ Verteidigung, die letztlich nur in einem totalen Staat zu realisieren ist, und deshalb mit den Normen des Grundgesetzes kollidiert, die die innere Verfassung der Bundesrepublik Deutschland betreffen, würde auch das friedliche Zusammenleben der Völker stören und deshalb gemäß Art. 26 GG verfassungswidrig sein. Verhindert werden soll durch Art. 26 GG also auch die Provokation anderer Staaten, die dadurch geschieht, daß ihnen der Friedenswille abgesprochen wird, daß ihnen unterstellt wird, entgegen ihren eigenen Erklärungen aggressive und nicht defensive Absichten zu haben und daß ein Krieg vorbereitet wird, der die Gefahr der Totalvernichtung des angeblichen Gegners heraufbeschwört.

Geeignet, das friedliche Zusammenleben der Völker zu stören, sind ferner Handlungen, die den Völker- und Rassenhaß propagieren oder die eine Einmischung in die innerpolitischen Verhältnisse anderer Staaten darstellen. Die bloße Versicherung, friedlich sein zu wollen und keine Gewalt anzuwenden, nimmt einer Handlung nicht automatisch den friedensstörenden Charakter; so z. B., wenn territoriale Ansprüche

36 Hamann/Lenz, Das Grundgesetz, Art. 26 Anm. B 2; H. Lenz, Atombewaffnung als Verfassungsgebot?, in: ZfP 1958, S. 348 ff., insbes. 355 f.

37 D. S. Lutz/V. Rittberger, *Abrüstungspolitik*, S. 84 ff.

38 H. Lenz, ZfP 1958, S. 356.

gestellt werden und gleichzeitig jegliche Verhandlungen mit dem Anspruchsgegner abgelehnt werden, ja die Existenz dieses Verhandlungsgegners schlechthin geleugnet wird. Die Ost- und Deutschlandpolitik der fünfziger und der frühen sechziger Jahre war deshalb im Hinblick auf Art. 26 GG verfassungsrechtlich bedenklich, wie insbesondere Wolfgang Abendroth herausgearbeitet hat. Andererseits wies W. Abendroth gerade in diesem Zusammenhang darauf hin, daß z. B. die Anerkennung der DDR ein „politisches Problem ist, das durch die Rechtsgrundsätze des Grundgesetzes allein nicht beantwortet ist“.³⁹ Bei der Entscheidung der Rechtsfrage, welche Handlungen geeignet sind, das friedliche Zusammenleben zu stören, muß sorgfältig darauf geachtet werden, daß nicht Rechtspolitik im Gewande der Verfassungsinterpretation betrieben wird. Eine solche Verrechtlichung der Politik wäre gerade im Falle der Außenpolitik und der Friedenspolitik sehr gefährlich und könnte die politische Auseinandersetzung auf ein Nebengleis abschieben. Ich kann und will in diesem Zusammenhang die gerade unter den Linken intensiv geführte Diskussion über die Bedeutung eines verfassungsrechtlichen Positivismus hier nicht fortführen; diese Diskussion ist auch in Marburg anläßlich des 70. Geburtstages von W. Abendroth geführt und dokumentiert worden in dem Band *Der Kampf um das Grundgesetz*.⁴⁰

Verfassungsrechtliche Wertbetrachtung

Gerade linke Friedensforscher, so z. B. Rittberger und Lutz, sind der Versuchung nicht entgangen, ihre sehr ehrenwerten und von mir in den Grundzügen bejahten friedenspolitischen Vorstellungen in das Grundgesetz hineinzulegen, das von ihnen als eine Wertordnung angesehen

39 W. Abendroth, *Das Grundgesetz. Eine Einführung in seine politischen Probleme*, Pfuldingen 1966, S. 59.

40 P. Römer (Hrsg.), *Der Kampf um das Grundgesetz. Über die politische Bedeutung der Verfassungsinterpretation. Referate und Diskussionen aus Anlaß des 70. Geburtstages von Wolfgang Abendroth*, Frankfurt a.M. 1977.

wird, in dem der Friede als Wert⁴¹ und nicht als Begriffsmerkmal eines positiven Rechtssatzes enthalten sei. Wohin es führt, wenn das Grundgesetz als Wertordnung interpretiert wird,⁴² das zeigt die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts; da wird z. B. der Wert der freien Marktwirtschaft gegen den Wert der Mitbestimmung⁴³ abgewogen mit dem Ergebnis, daß die Mitbestimmung abhängig gemacht wird von der Funktionsfähigkeit der Unternehmen; da wird der Wert des Schutzes des ungeborenen Lebens abgewogen gegen den Wert der freien Entfaltung der Persönlichkeit der Mutter, mit dem Ergebnis, daß von Verfassungen wegen strafrechtliche Vorschriften gegen die Schwangerschaftsunterbrechung gefordert werden;⁴⁴ da wird der Wert der Verteidigungsbereitschaft der Bundesrepublik abgewogen gegen das Recht auf Kriegsdienstverweigerung mit dem Ergebnis, daß dieses Recht ausgehöhlt wird.⁴⁵ Kann es irgend einem Zweifel unterliegen, daß sich genügend Gutachter fänden, die vor dem Bundesverfassungsgericht als herrschende Lehre darlegen würden, daß gerade die Unterlassung von Hochrüstung und atomarer Rüstung den Frieden in der Welt gefährde? Schließlich ist dies ja gerade auch die Argumentation der Befürworter des sogenannten Nachrüstungsbeschlusses und der Produktion von Neutronenbomben und ihrer Stationierung auf dem Gebiet der Bundesrepublik Deutschland. Mit anderen Worten: Auch politisch gesehen ist es klüger, sich strikt an den erkennbaren und rational überprüfbaren Gehalt der Normen des Grundgesetzes zu halten⁴⁶ und nicht die Auf-

41 D. S. Lutz/V. Rittberger, *Abrüstungspolitik*, S. 104 ff.; auch als „Grundwert“, a.a.O., S. 105 wird der Friede bezeichnet.

42 Zur Kritik an der verfassungsrechtlichen Werttheorie vgl. mit weiteren Nachweisen: H. Goerlich, *Wertordnung und Grundgesetz*, Baden-Baden 1973; P. Römer, Kritik bürgerlicher Wertauffassungen des Rechts, in Band 2 der vorliegenden Beiträge; obwohl Lutz und Rittberger, die These von der grundgesetzlichen Wertordnung nicht nur nicht ablehnen, sondern ausdrücklich bejahen, üben sie doch an der Anwendung dieser Theorie durch das Bundesverfassungsgericht Kritik, vgl. a.a.O., S. 74 ff.

43 BVerfGE 50, S. 290 ff.

44 BVerfGE 39, S. 1 ff.

45 BVerfGE 48, S. 127 ff.

46 Die Normativität der Verfassung wird aufgelöst, wenn der Verfassungswirklichkeit Bedeutung für die Auslegung der Verfassungsnormen zugemessen wird; so aber für die Auslegung des Art. 26 GG ausdrücklich: D. S. Lutz/V. Rittberger, *Abrüstungspolitik*, S. 16 ff.; „Wird also die einzelne Norm nicht länger nur im Vorverständnis aus der Wirklichkeit angereichert, bevor sie auf diese angewandt wird, sondern wird

lösung der Verfassung in ein System von Werten mitzubetreiben. Und so mager ist, wie gezeigt werden konnte, das Ergebnis einer solchen verfassungspositivistischen Analyse durchaus nicht.

Der politische Kampf um Abrüstung und Frieden muß auf dem Boden des Grundgesetzes geführt werden; er kann auch auf dem Boden des Grundgesetzes geführt werden, denn das Grundgesetz bietet eine solide Plattform für alle, die sich für den Frieden einsetzen. Gefährlich ist es aber, dieses Grundgesetz in ein Floß zu verwandeln, das man den Wellen der herrschenden Lehre und Rechtsprechung anvertraut. Denn woher der Wind der Herrschenden in diesem Lande weht, das weiß man und kann also auch wissen, an welchen Gestaden dann dieses Floß stranden wird. Es ist, wie gleich in einem abschließenden Hinweis gezeigt werden soll, gerade die herrschende Lehre, die, indem sie das Recht mit politischen Inhalten auflädt, diejenigen in die Verfassungswidrigkeit abzurängen versucht, die das Grundgesetz ernst nehmen. Das Stichwort Berufsverbote möge in diesem Zusammenhang genügen sowie der Hinweis, daß diese Praxis in den frühen fünfziger Jahren in erster Linie die Funktion hatte, die Opposition gegen die geplante Wiederaufrüstung auszuschalten.

Strafrechtlicher Schutz des Friedens

Obwohl Art. 26 GG die ausdrückliche Vorschrift enthält, daß Handlungen, die geeignet sind – oder in der Absicht vorgenommen werden, das friedliche Zusammenleben der Völker zu stören, insbesondere die Füh-

die Korrelation zwischen Verfassung und Verfassungswirklichkeit bewußt als Prozeß gegenseitiger Wechselwirkung verstanden, so ist ‚Autarkie‘ als Bedingung der Objektivität der Rechtswissenschaft nicht nur unhaltbar; vielmehr kann die Jurisprudenz sich in ebenso bewußter Weise den Ergebnissen, Methoden und Theorien benachbarter Disziplinen öffnen sowie die zu ordnenden Lebensverhältnisse und ihre Veränderungen über Zeit gezielt einbeziehen.“ A.a.O., S. 21. „Die Konkretisierung des Verfassungsrechts muß in enger Wechselwirkung mit der sozialen Wirklichkeit erfolgen ...“, S. 31; vgl. dagegen: W. Abendroth, *Das Grundgesetz*, S. 12 ff.; H. Ridder, *Die soziale Ordnung des Grundgesetzes. Leitfaden zu den Grundgesetzen einer demokratischen Verfassung*, Opladen 1975, S. 13 ff.; P. Römer, Kleine Bitte um ein wenig Positivismus, in Band 2 der vorliegenden Beiträge.

zung eines Angriffskrieges vorzubereiten, nicht nur verfassungswidrig, sondern auch unter Strafe zu stellen sind, ist eine entsprechende Änderung des Strafgesetzbuches erst 1968, also 19 Jahre nach Inkrafttreten des Grundgesetzes erlassen worden. Darin zeigt sich sehr deutlich, wie gering von Bundestag, Bundesregierung und Bundesrat die zwingende Vorschrift des Art. 26 Abs. 1 GG eingeschätzt worden ist.

Die SPD hatte zwar 1950 im Bundestag einen Gesetzentwurf⁴⁷ gegen die Feinde der Demokratie eingebracht,⁴⁸ in dem das öffentliche und geheime Eintreten für die Anwendung bewaffneter Gewalt und das Entwerfen von Plänen oder das Treffen von sonstigen Maßnahmen, die vom Bundestag nicht gebilligt worden sind und einen Krieg vorbereiten sollen, unter Strafe gestellt werden sollten. Der Regierungsentwurf enthielt nur den Begriff „Angriffskrieg“ und nicht wie der SPD-Entwurf den Begriff „Krieg“. Strafbar sollten sein: die öffentliche oder insgeheime Forderung der Anwendung bewaffneter Gewalt zu einem Angriffskrieg oder die Vorbereitung der Führung eines Angriffskriegs auf andere Weise, ferner das öffentliche Hetzen gegen ein anderes Volk in der Absicht, das friedliche Zusammenleben der Völker zu stören oder die wider besseres Wissen erfolgende Aufstellung oder Verbreitung einer unwahren Behauptung tatsächlicher Art, die geeignet ist, den Frieden zu gefährden. Bemerkenswert ist, daß dieser Entwurf auch eine Vorschrift enthielt, die die Verächtlichmachung der Kriegsdienstverweigerung unter Strafe stellte. Unter dem Eindruck des Korea-Krieges, der Kalten-Kriegs-Hysterie und der beginnenden Kommunistenverfolgung wurden dann diese Bestimmungen über den „Friedensverrat“ aus dem Gesetzentwurf herausgenommen. Stattdessen wurde eine Fülle von sehr unbestimmt gehaltenen Tatbeständen des politischen Strafrechts geschaffen, die dann in der Folgezeit vor allem angewandt wurden, um Kommunisten und jede radikal-linke Opposition zu unterdrücken. In der Reformarbeit zur Änderung des Strafrechts, insbesondere im Entwurf 1962 wird das durch Art. 26 GG doch klar bezeichnete Gebot völlig mit Stillschweigen

47 BTDrucks 563, 1. Wahlper.

48 Vgl. F.-Chr. Schroeder, in: JZ 1969, S. 41 ff., S. 43 f.; H. Čopić, *Grundgesetz und politisches Strafrecht neuer Art*, Tübingen 1967, S. 8 ff.; A. v. Brünneck, *Politische Justiz gegen Kommunisten in der Bundesrepublik Deutschland*, Frankfurt a.M. 1978, S. 71 ff.

übergangen. Die entsprechenden Entwürfe kannten keine Vorschriften zum Friedensschutz. Erst der Alternativ-Entwurf eines Strafgesetzbuches, der von einer Reihe namhafter Universitätslehrer ausgearbeitet worden war, enthielt Vorschriften zum Schutz des Friedens.⁴⁹

Das 8. Strafrechtsänderungsgesetz von 1968 regelt in einem besonderen Abschnitt Friedensverrat, Hochverrat und Gefährdung des demokratischen Rechtsstaates. Paragraph 80 StGB besagt, daß, wer einen Angriffskrieg, an dem die Bundesrepublik Deutschland beteiligt sein soll, vorbereitet und dadurch die Gefahr eines Krieges für die BRD herbeiführt, mit lebenslanger Freiheitsstrafe oder mit Freiheitsstrafe nicht unter zehn Jahren bestraft werden soll. § 80 a StGB enthält die Vorschrift, daß, wer öffentlich, in einer Versammlung oder durch Verbreiten von Schriften, Tonträgern, Abbildung oder Darstellung zum Angriffskrieg aufstachelt, mit Freiheitsstrafe von drei Monaten bis zu fünf Jahren bestraft wird. Zu diesen Vorschriften ist vor allem anzumerken, daß lediglich die Vorbereitung eines Angriffskrieges unter Strafe gestellt wird, indes Art. 26 GG sehr viel weitergehend von Handlungen spricht, die geeignet sind, das friedliche Zusammenleben der Völker zu stören. Noch gravierender scheint mir die Einengung, daß diese Vorbereitung eines Angriffskrieges die Gefahr eines Krieges für die Bundesrepublik Deutschland herbeiführen muß. Damit wird der Friedensverrat zu einem Staatsschutzdelikt, indes der Friedensschutz gemäß Art. 26 Abs. 1 GG einen überstaatlichen Charakter hat. Zu der Ansicht, Schutzobjekt der Bestimmung sei die freiheitliche demokratische Grundordnung, die auch das Leben im Frieden umfasse, bemerkt F.-Chr. Schroeder noch verhältnismäßig zurückhaltend, dies sei eine „gänzlich unübliche und wohl nicht haltbare Ausweitung“.⁵⁰ Bemerkenswert ist auch, daß das Strafgesetzbuch auf jeden Versuch verzichtet, den Begriff des Angriffskrieges tatbestandsmäßig zu umschreiben; dies wäre erforderlich gewesen, weil in der Völkerrechtslehre durchaus über diesen Begriff noch diskutiert wird.

49 U. Klug, Der neue Straftatbestand des Friedensverrates, in: J. Baumann (Hrsg.), *Mißlingt die Strafrechtsreform?*, Neuwied/Berlin 1969, S. 162 ff.

50 F.-Chr. Schroeder, in: JZ 1969, S. 47.

Verfassungswidrigkeit einseitiger Abrüstungsforderungen?

Es sind verschiedentlich Versuche unternommen worden, eine entschiedene und radikale Friedenspolitik für verfassungswidrig zu erklären. Eine verbreitete Meinung,⁵¹ die sich auf das Bundesverfassungsgericht stützen kann, behauptet nämlich, im Grundgesetz sei eine „verfassungsrechtliche Grundentscheidung für die militärische Verteidigung getroffen worden“.⁵² Diese Ansicht ist schlicht unrichtig und kann aus dem Grundgesetz nicht abgeleitet werden. Das Grundgesetz enthält, nachdem es durch die sogenannte Wehrverfassung 1956 ergänzt worden ist, lediglich Normen, die zur Aufstellung von Streitkräften und zur Einziehung von Wehrpflichtigen ermächtigen. Einen Verfassungsauftrag zur Schaffung bzw. Beibehaltung von militärischen Streitkräften enthält das Grundgesetz nicht. Es ist politisch zu entscheiden, in welcher Weise die Bundesrepublik für ihre Sicherheit sorgt. Eine Form ist in Art. 24 Abs. 2 GG ausdrücklich angesprochen und zielt gerade auf eine nicht primär militärische. In Art. 24 Abs. 2 GG heißt es, der Bund kann sich zur Wahrung des Friedens einem System gegenseitiger kollektiver Sicherheit einordnen; er wird hierbei in die Beschränkung seiner Hoheitsrechte einwilligen, die eine friedliche Ordnung in Europa und zwischen den Völkern der Welt herbeiführen und sichern. Einem solchen System gegenseitiger kollektiver Sicherheit hat sich die Bundesrepublik bisher nicht eingeordnet. Die NATO stellt ein solches System nicht dar,⁵³ denn nach Völkerrecht unterscheiden sich diese Systeme gegenseitiger kollektiver Sicherheit von anderen militärischen Bündnissystemen, Blockbildungen und sonstigen Pakten dadurch, daß sich die Mitglieder jeweils gegenseitig Sicherheit, d. h. vor allem Nichtangriff versprechen. Kollektive Sicherheit und Bündnisse widersprechen sich grundsätzlich,

51 Vgl. dazu mit weiteren Nachweisen: D. S. Lutz/V. Rittberger, *Abrüstungspolitik*, S. 37 ff.; K. Hernekamp, in: I. v. Münch, *Grundgesetz*, Art. 87 a., Anm. 7, 8.

52 BVerfG 48, S. 127 ff., S. 159.

53 Anders die h. L.: Vgl. W. Grewe, Ein neues System kollektiver Sicherheit, in: AöR 1952/53, S. 243 ff.; Maunz-Dürig-Herzog, Art. 24 RZ 25; wie hier: O. Rojahn, in: I. v. Münch, *Grundgesetz*, Art. 24, 50 mit weiteren Hinweisen: Art. 24 Abs. 2 erfasse nicht kollektive Verteidigungssysteme wie z. B. die NATO, die gegenteilige Ansicht „läßt sich jedoch weder mit ihrem [des Art. 24 Abs. 2 P. R.] eindeutigen Wortlaut noch der Entstehungsgeschichte vereinbaren.“

wie Forsthoff schon bemerkte.⁵⁴ Kollektive Sicherheit ist etwas anderes als die gemeinsame Verbindung gegen einen gemeinsamen Feind. Sie ist sogar die Antithese gegen das System der Bündnisverträge alten Stils, denn das Erfordernis der Gegenseitigkeit bedeutet, daß jeder Staat zugleich den Schutz des Friedens gewährt, garantiert als auch erhält. Jeder Partner in einem System kollektiver Sicherheit beteiligt sich zugleich als Schutz gewährender und als Schutz empfangender an dem System der Friedenssicherung. Entscheidend ist also, daß im System kollektiver Sicherheit stets der potentielle Gegner in das System mit einbezogen ist.⁵⁵

Es gibt im Grundgesetz nur eine Bestimmung, die von ihrem Wortlaut her überhaupt in Frage kommen könnte, die These zu begründen, es bestünde eine Pflicht zur militärischen Verteidigungsbereitschaft. Gemäß Art. 87 Abs. 1 GG stellt der Bund Streitkräfte zur Verteidigung auf. Die indikative Form dieser Aussage darf nicht dazu verleiten, darin einen Auftrag an den Bund zu sehen. Die systematische Stellung dieser Vorschrift sowie die Entstehungsgeschichte belegen eindeutig, daß es sich hier lediglich um eine Kompetenzvorschrift handelt, die das Bund-Länder-Verhältnis betrifft.

Dem Frieden in der Welt durch die eigene Abrüstung zu dienen: Das Grundgesetz schreibt das nicht vor und ich füge hinzu: leider. Dem Frieden in der Welt durch erhöhte militärische Bereitschaft zu dienen: Dies schreibt das Grundgesetz indes gewiß auch nicht vor. Die politische Diskussion, die politische Auseinandersetzung für eine Friedenssicherung durch totale Abrüstung einschließlich der Abschaffung der Bundeswehr wird durch die Normen des Grundgesetzes nicht beschränkt; im Gegenteil sind totale Hochrüstung und dadurch bewirkte Friedensgefährdung durch das Grundgesetz verboten. Die Auseinandersetzung um diese Lebensfragen sind nicht primär – wenngleich auch – juristische Auslegungsfragen, sondern politische Fragen, die politisch entschieden werden müssen.

54 E. Forsthoff, Gutachten, vorgelegt von der SPD-Bundestagsfraktion, in: *Der Kampf um den Wehrbeitrag*, Bd. 2, München 1954, S. 312 ff., S. 334 ff.

55 E. Forsthoff, Gutachten, S. 336.