

# AUFSÄTZE

Erhard Denninger

## Das Staatsziel *Frieden*

### I.

Wenn der deutsche Bundesaußenminister zur Frage möglicher Waffenlieferungen in den Irak erklärt, man werde bei der Prüfung bis an die Grenze des rechtlich und politisch Möglichen gehen, dann mag der normale Bundesbürger darauf vertrauen, jedenfalls die *rechtlichen* Grenzen eines so heiklen Unternehmens seien deutlich erkennbar und verbindlich. Man wird ihn, zuallererst, auf das in völkerrechtlicher wie – erst recht – in verfassungsrechtlicher Hinsicht geltende *Gewaltverbot* verweisen, das seine Grenze nur in dem „naturgegebenen Recht zur individuellen oder kollektiven Selbstverteidigung“ gegen einen „bewaffneten Angriff“ findet.<sup>1</sup> Die völkervertragsrechtliche Bindung des „vereinten Deutschland“ in dem so genannten ‚Zwei-plus-Vier-Vertrag‘ vom 12. September 1990<sup>2</sup> findet dazu noch deutlicheren Ausdruck, nämlich: „... dass von deutschem Boden nur Frieden ausgehen wird.“ Und: „Nach der Verfassung des vereinten Deutschland sind Handlungen, die geeignet sind und in der Absicht vorgenommen werden, das friedliche Zusammenleben der Völker zu stören, insbesondere die Führung eines Angriffskrieges vorzubereiten, verfassungswidrig und strafbar.“

Dass von demselben Boden, von dem „nur Frieden“ ausgehen darf, aber Jahr für Jahr Rüstungsgüter und Kriegswaffen im Wert von mehreren Milliarden Euro „ausgehen“, also etwa Sturmgewehre, ‚Leopard‘-Panzer oder nuklear ausrüstbare U-Boote, dies widerspruchsfrei zusammenzudenken, bedarf freilich einer übermenschlichen gedanklichen Anstrengung.

Die materiellen und vor allem auch moralischen Verwüstungen des Zweiten Weltkrieges lösten nach dessen Ende bei den Überlebenden in aller Welt positive Reaktionen aus. Die Präambeln der Charta der Vereinten Nationen vom 26. Juni 1945 und der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte vom 10. Dezember 1948 geben weltweit davon bededtes Zeugnis.<sup>3</sup> Unter den nationalen Verfassungen der Nachkriegsjahre sticht die *Verfassung Japans* vom 3. November 1946 (in Kraft seit 3. Mai 1947) durch ihr pazifistisches Pathos hervor. Nicht nur „verzichtet das japanische Volk für alle Zeiten auf den Krieg als

1 Gewaltverbot: Art. 2 Ziff. 4 UNCh; Recht zur Selbstverteidigung: Art. 51 UNCh.

2 Vertrag über die abschließende Regelung in Bezug auf Deutschland, BGBl. II S. 1317, Art. 2.

3 Präambel der UNCh: „... fest entschlossen, künftige Geschlechter vor der Geißel des Krieges zu bewahren, die zweimal zu unseren Lebzeiten [...] unsagbares Leid über die Menschheit gebracht hat,...“. Präambel der AEMR: „...da Verkenennung und Missachtung der Menschenrechte zu Akten der Barbarei führten, die das Gewissen der Menschheit tief verletzt haben, ...“.

ein souveränes Recht der Nation und auf die Androhung oder Anwendung von Gewalt als Mittel, internationale Streitigkeiten zu regeln,“<sup>4</sup> sondern „um das im vorangehenden Absatz bezeichnete Ziel zu erreichen, werden niemals mehr Land-, See- und Luftstreitkräfte sowie andere Mittel zur Kriegsführung unterhalten werden.“<sup>5</sup> Diese in ihrer Strenge einzigartige Norm ist zwar formal noch in Geltung, jedoch umstritten; sie wird dahin ausgelegt, dass sie der Aufstellung von „Selbstverteidigungskräften“ nicht entgegen stehe.

Weniger rigoros zeigt sich die Verfassung der *italienischen Republik* vom 27. Dezember 1947.<sup>6</sup> Ganz im Einklang mit der Satzung der Vereinten Nationen wird ‚Krieg‘ als Mittel zur Lösung internationaler Konflikte verworfen (*la guerra, ripudiata*) und wird die Bereitschaft zur Mitarbeit in friedenssichernden Organisationen bekräftigt, ähnlich, wie Art. 24 Abs. 2 GG dies vorsieht.

Es nimmt nicht wunder, dass in fast allen seit 1946 erlassenen Verfassungen der deutschen Länder das Bekenntnis zu Frieden und ‚Völkerverständigung‘ seinen Platz findet, sei es in der Präambel der Verfassung, sei es im Zusammenhang mit dem Bekenntnis zu den Menschenrechten oder bei der Normierung der Erziehungs- und Unterrichtsziele. Zu den frühesten, auch für die Formulierungen im Grundgesetz vorbildlich gewordenen Aussagen gehört Art. 69 der Hessischen Verfassung vom 1. Dezember 1946.<sup>7</sup> Hessen bekennt sich darin „zu Frieden, Freiheit und Völkerverständigung. Der Krieg ist geächtet.“ Und: „Jede Handlung, die mit der Absicht vorgenommen wird, einen Krieg vorzubereiten, ist verfassungswidrig.“ Der Hessische Staatsgerichtshof hatte 1950 Anlass, dafür zu sorgen, dass dieses Bekenntnis nicht nur schön bedrucktes Papier blieb. Er untersagte eine „Sonnenwende“-Kundgebung am Niederwald-Germania-Denkmal bei Rüdesheim, zu der die Nationaldemokratische Partei zum 21. Juni 1950 aufgerufen hatte. Das 1883 eingeweihte Monument sollte nicht nur an die Gründung des Deutschen Reiches, sondern eben auch an den Sieg im Krieg 1870/71 über Frankreich erinnern. Die geplante Kundgebung der rechtsextremen Partei verstieß gegen den Gedanken der Völkerverständigung.<sup>8</sup>

## II.

Das Grundgesetz von 1949 dokumentiert die „Friedfertigkeit“ des von ihm verfassten Staates an so zahlreichen und wichtigen Stellen, dass es gerechtfertigt erscheint, von der „*Friedensfinalität*“ des Grundgesetzes zu sprechen. Man sollte meinen, dass Staatsrechtslehre und Rechtsprechung in den seither vergangenen 65 *Friedensjahren* zu dieser „verfassungsrechtlichen Grundentscheidung“<sup>9</sup> einigermaßen übereinstimmende und gefestigte Ansichten hätten entwickeln können, die auch klare Entscheidungen zu den aktuellen Bedrohungen und Verletzungen des Friedens erlauben würden. Das ist leider nicht der Fall.

4 Art. 9 Abs. 1 japanVerf 1947.

5 Art. 9 Abs. 2 ebenda.

6 Inkrafttreten: 1. Januar 1948. Art. 11 beginnt: „L’ Italia ripudia la guerra come strumento di offesa alla libertà degli altri popoli e come mezzo di risoluzione delle controversie internazionali;...“.

7 Vgl. dazu M. Bothe, in: Bonner Komm. zum GG, 2003, Art. 26 Rn. 6 ff.

8 Urteil des HessStGH vom 4.8.1950, Beilage Nr. 8 zum Staatsanzeiger Nr. 41 vom 14.10.1950, vgl. Zinn/Stein, Komm. z. HessVerf, Art. 69 Erl. Nr. 3.

9 So das BVerfG, E 69, 1, 21 bezüglich der „militärischen Landesverteidigung“. Proelß in: HStR XI, § 227 Rn. 2, bezüglich des „Friedensgebotes“, das kein „Verfassungsprinzip“ und auch keine Staatszielbestimmung sei.

Zwar wird seit langem immer wieder das „Friedensgebot des Grundgesetzes“ thematisiert, aber was dieses bedeutet und wo und in welchem Maße es im Grundgesetz rechtsnormativ verortet sein soll, bleibt umstritten.<sup>10</sup> Noch keineswegs klar ist auch das Verhältnis des „Störungsverbotes“ des Art. 26 GG zu der in Art. 25 GG statuierten Rezeption der „allgemeinen Regeln des Völkerrechts“ als unmittelbar geltendes Bundesrecht.

Wer das Grundgesetz im Hinblick auf seine Friedensfinalität liest, wird schon in der Präambel und unmittelbar anschließend in Artikel 1 Absatz 2 fündig. Nach der Präambel ist das Deutsche Volk „von dem Willen beseelt, ... in einem vereinten Europa dem Frieden der Welt zu dienen“, und zur Sicherung der im ersten Artikel proklamierten Unantastbarkeit der Menschenwürde bekennt sich eben dieses Volk zu „unverletzlichen und unveräußerlichen Menschenrechten“ als der „Grundlage jeder menschlichen Gemeinschaft, des Friedens und der Gerechtigkeit in der Welt.“ Aus dem dann folgenden Katalog der Grundrechte wird – zutreffend – immer das Verbot von Vereinigungen genannt, die sich „gegen den Gedanken der Völkerverständigung richten“, eine der Verfassungsschranken des für die Demokratie konstitutiven Grundrechts der Vereinigungsfreiheit (Art. 9 Abs. 2 GG). Doch wäre es sicherlich auch fruchtbar, den für das friedliche Zusammenleben der „Völker“ positiven Gehalt der *Diskriminierungsverbote des Gleichheitssatzes* (Art. 3 Abs. 2 und 3 GG), zumal hinsichtlich Abstammung, Rasse, Heimat, Herkunft, Glauben und Weltanschauung, einmal auszuloten. Der Abbau von Vorurteilen, die bezüglich dieser Schutzgüter in individualrechtlichen Beziehungen zu Diskriminierungen führen, ist die beste Voraussetzung für eine dauerhaft friedliche Entwicklung zwischen den Kollektiven: Völkern, Volksgruppen oder Glaubensgemeinschaften.

Wir lesen weiter: In unmittelbarer Nähe zu den grundlegenden Verfassungsprinzipien ‚Demokratie‘, ‚Rechts- und Sozialstaat‘, ‚Bundesstaat‘ (Art. 20, 28 GG) und zum ‚Europa-Artikel‘ (Art. 23 GG) hat der Verfassungsgeber mit der Trias der Art. 24 (Abs. 2 und 3), 25 und 26 GG die „grundsätzliche Verfassungsprogrammatische der ‚Völkerrechtsfreundlichkeit‘“ des Grundgesetzes normiert, eine der wesentlichen Reaktionen auf die Rechtsmissachtung des NS-Regimes.<sup>11</sup> Versucht man, sich den normativen Sinn dieser drei Verfassungsartikel nicht nur jeweils isoliert, sondern in ihrem Zusammenhang klar zu machen, dann entsteht das Bild einer Bundesrepublik, die den Krieg als Mittel zur Lösung internationaler Konflikte verabscheut, die einen Streitkräfteeinsatz nur in der Einbindung in ein System kollektiver Sicherheit und zur „Wahrung des Friedens“ in Betracht zieht, die den allgemeinen Regeln des Völkerrechts auch innerstaatlich, in individualrechtlichen Rechtsverhältnissen, soweit wie möglich, Geltungskraft zuerkennt und die auch bloße Kriegsvorbereitungen und ähnliche Friedensstörungen pönalisieren will (Art. 26).<sup>12</sup>

Die in diesen Normen ausgeprägte Friedensfinalität des Grundgesetzes verbindet die völkerrechtliche Ebene mit der Ebene des inneren Staatsrechts. Sie kann und darf aber nicht zur Wehrlosigkeit der Bundesrepublik nach außen führen. Das Bild wird deshalb

10 „Friedensgebot des Grundgesetzes“, vgl. K. Doebling in: HStR VII, Heidelberg 1992, § 178; A. Proelß in: HStR XI, 3. Aufl. 2013, § 227, S. 63 ff.; I. Pernice in: Dreier, GG, 2. Aufl. Tübingen 2006, Art. 26 Rn. 13; R. Streinz in: Sachs (Hrsg.), GG, 5. Aufl. München 2009, Art. 26 Rn. 6.

11 Zutreffend St. Oeter in: HStR XI, 3. Aufl. 2013, § 243, S. 619 ff., Rn. 3, 16.

12 Eine über diese verfassungsrechtlichen Bindungen hinausgehende Bindung der deutschen Außenpolitik, etwa als die eines Mitgliedstaates der Europäischen Union aus Art. 2 EUV („Rechtsstaatlichkeit“), ergibt sich für die Bundesrepublik nicht. Vgl. dazu F. C. Mayer, Angriffskrieg und europäisches Verfassungsrecht, Archiv des Völkerrechts, 41 (2003) Heft 3, S. 394 ff., 412, 418.

erst vollständig, wenn man die grundlegenden Bestimmungen über die „Wehrhaftigkeit“ des Staates – nach außen! – mit in den Blick nimmt. Im Zentrum stehen dann die Bestimmungen des Art. 87a GG, besonders Absätze 1 und 2, über die Aufstellung und die Einsatzmöglichkeiten von „Streitkräften“, also der Bundeswehr. Flankiert wird diese „grundlegende Verfassungsnorm für den militärischen Bereich“<sup>13</sup> einerseits durch die Vorschriften, die, wie Art. 45a, 45b oder 115a GG, die „Parlamentarisierung“ (also die „politische“ Rückbindung und Kontrolle) der militärischen Vollzugsgewalt ausdrücken, und andererseits durch die Bestimmungen, die überhaupt erst die grundrechtskonforme Herstellung der Wehrfähigkeit sichern sollen, also die Möglichkeit der allgemeinen Wehrpflicht (Art. 12a GG), jedoch bei gleichzeitiger Anerkennung des Grundrechts der Kriegsdienstverweigerung (Art. 4 Abs. 3 GG).

Das Bundesverfassungsgericht, mehrfach zur Bestimmung der Grenzen zwischen der Berufung auf die individuelle (pazifistische) Gewissensentscheidung und der Notwendigkeit militärischer Verteidigung des Gemeinwesens aufgerufen,<sup>14</sup> hatte das rechtfertigende Synallagma zwischen staatlicher Schutzverpflichtung und allgemeiner Wehrpflicht zuletzt (1985) auf die Kurzformel gebracht: Ihre [d.h.: der Wehrpflicht] Erfüllung ist demokratische Normalität.<sup>15</sup> Seit Juli 2011 ist diese „Normalität“ dem Reformziel einer Freiwilligenarmee gewichen; an die Stelle der noch im „Zwei-plus-vier-Vertrag“ 1990 erklärten Obergrenze der gesamten Streitkräfte von „370.000 Mann“ (Soldatinnen und Soldaten) ist die Zahl von 185.000 getreten.<sup>16</sup> Der als „abschließende Regelung in Bezug auf Deutschland“ bezeichnete, mithin als *Friedensvertrag* fungierende Vertrag vom 12. September 1990 sieht nicht nur die (inzwischen schon überholte) Reduzierung der Personalstärke der Bundeswehr vor (Art. 3 Abs. 2), sondern auch den förmlichen Verzicht der Bundesrepublik auf atomare, biologische und chemische Waffen (Art. 3 Abs. 1). Nimmt man noch die in der Präambel des Vertrages bekräftigte Bereitschaft aller sechs Vertragsstaaten hinzu, „die Sicherheit zu stärken, insbesondere durch wirksame Maßnahmen zur Rüstungskontrolle, Abrüstung und Vertrauensbildung“, dann mag der Eindruck entstehen, die Bundesrepublik Deutschland bewege sich, ihrer Verfassung und Vertragslage zufolge, auf dem Weg zum „ewigen Frieden“.

### III.

Der Eindruck täuscht. Der Verteidigungsauftrag und das Staatsziel Frieden stehen zueinander, wie Michael Bothe unterkühlt feststellt, „in einem nicht spannungsfreien Verhältnis“.<sup>17</sup>

Um hier ein genaueres Verständnis zu gewinnen, sind einerseits die Einsatzmöglichkeiten der Streitkräfte gemäß den Bestimmungen der Art. 87a Abs. 2 und 24 Abs. 2 GG und andererseits die Bedeutung der Verbotsnorm des Art. 26 Abs. 1 GG, aber auch der Präambel und des Bekenntnisses zu den Menschenrechten in Art. 1 Abs. 2 GG genauer zu bestimmen und zueinander ins Verhältnis zu setzen.

Die zentrale Verfassungsnorm, die das allgemeine, kraft der Charta der Vereinten Nationen (Art. 2 Nr. 4) und als allgemeine Regel des Völkerrechts geltende *Gewaltverbot* in

13 So J. Kokott, in: Sachs (Hrsg.), GG, 5. Aufl. 2009, Art. 87 a, Rn. 2.

14 Vgl. nur BVerfGE 12, 45; 48, 127; 69, 1.

15 BVerfGE 69, 1, 22.

16 Vgl. auch B. Fassbender in: HStR XI, 2013, § 244 Rn. 33.

17 M. Bothe, in: Bonner Kommentar, 109. Lieferung 2003, Art. 26 Rn. 18.

besonderer Ausprägung auf die Ebene des Verfassungsrechts holt, ist Art. 26 GG. Zu allererst fällt auf, dass mehrere Kommentare (wie auch die Sartorius-Loseblatt-Textausgabe) den Artikel zwar unter die (nichtamtliche) Überschrift „Verbot des Angriffskrieges“ stellen, dass aber die Norm von der *Führung* eines Angriffskrieges gerade nicht *ausdrücklich* handelt, sondern nur von der *Vorbereitung* eines solchen; freilich fällt „Krieg“ auch unter die Handlungen, die „das friedliche Zusammenleben der Völker ... stören.“<sup>18</sup>

Des Weiteren stellt man mit einiger Überraschung fest, dass und wie weit die Meinungen über den rechtlichen Gehalt des „Friedensgebotes des Grundgesetzes“ im Ganzen und speziell in der Auslegung des Art. 26 Abs. 1 GG auseinander klaffen. Dissens besteht schon hinsichtlich des normativen Status der Bestimmung: Da wird das Verbot des Angriffskrieges (wie auch entsprechender Vorbereitungshandlungen) einerseits als „klarste – wenn auch negative – *Staatszielbestimmung*“ bezeichnet (Roman Herzog),<sup>19</sup> und auch andere Autoren wie Ulrich Scheuner, Konrad Hesse und Götz Frank haben keine Bedenken, die Norm unter diese Kategorie zu fassen.<sup>20</sup> Auf der anderen Seite wird der Charakter als Staatsziel „trotz einer mitschwingenden programmatischen Dimension“ wegen des auf Unterlassung gerichteten Verbots, mithin wegen dessen unmittelbar anwendbaren rechtlichen Maßstabs verneint.<sup>21</sup>

Und wenn einerseits die Qualifizierung als Staatszielbestimmung versagt wird, aber andererseits eine solche als „verfassungsrechtliche Leitlinie“ oder als „verfassungsrechtliche Wertentscheidung“ bejaht wird,<sup>22</sup> dann wird man nach dem genaueren Verständnis der Normkategorie „Staatszielbestimmung“ fragen wollen, denn dieser ist ein direkter ebenso wie ein wertender Gehalt zu Eigen.<sup>23</sup> Zu den Differenzen im Begrifflichen treten diejenigen in der *Methode*. Während etwa Michael Bothe Zweifel äußert, ob sich allein aus Art. 26 GG ein Staatsziel „Frieden“ herleiten lasse, dieses jedoch ‚jedenfalls‘ „aus einer Zusammenschau“ der Präambel mit den Regelungen der Art. 1 Abs. 2 GG (betr. Menschenrechte) und 26 GG erkennt,<sup>24</sup> warnt Karl Doehring vor einer so generalisierenden Interpretation aus dem ‚Geist‘ des Grundgesetzes als „vorschnell, ungenau und gefährlich“. Vielmehr müsse jede einzelne Norm für sich auf ihren Gehalt an „Völkerrechtsfreundlichkeit“ geprüft werden.<sup>25</sup> Wenn man der Gesamtheit der Normen des Grundgesetzes ein „generelles Friedensgebot“ entnehmen und dieses gar als ein das au-

18 Vgl. die GG-Kommentare in der Herausgeberschaft von Dreier, Friauf/Höfling, v.Münch/Kunig und Sachs.

19 R. Herzog, in: HStR IV, 3. Aufl. 2006, § 72 Rn. 30.

20 Vgl. U. Scheuner, Staatszielbestimmungen, in: Staatstheorie und Staatsrecht, Ges. Schriften, Berlin 1978, S. 223 ff., 232; K. Hesse, in: Benda/Maihofer/Vogel (Hrsg.), HbVerfR, 2. Aufl. Berlin 1994, § 5 Rn. 38; G. Frank, in: AK-GG, 3. Aufl. Neuwied u. Krefeld 2001, Art. 26 Rn. 33.

21 In diesem Sinne: M. Herdegen, in: Maunz/Dürig, GG, Liefg. 2006, Art. 26 Rn. 3; U. Fink, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, 4. Aufl. Band II München 2000, Art. 26 Rn. 6; A. Proelß, in: HStR XI 3. Aufl. Heidelberg 2013, § 227 Rn. 24.

22 Vgl. S. Hobe, in: Berliner Kommentar zum GG, Liefg. 2001, Art. 26 Rn. 1; M. Herdegen (Fn. 21), Rn. 6.

23 Vgl. den Bericht der Sachverständigenkommission, hrsg. von den Bundesministern der Justiz und des Innern, Bonn 1983, bes. Rn. 7.

24 M. Bothe, Bonner Kommentar zum GG, Liefg. 2003, Art. 26, Rn. 42; ähnlich A. Proelß: das Friedensgebot aus der „Zusammenschau“ mehrerer Verfassungsnormen, HStR XI, (s.N. 20), Rn. 1.

25 K. Doehring, HStR VII, 1992, § 178, Rn. 14 f. Deziert gegen eine „Zusammenschau“ auch: D. Deiseroth, Das Friedensgebot des Grundgesetzes und der UN-Charta – aus juristischer Sicht, in: Becker /Braun/Deiseroth (Hrsg.), Frieden durch Recht?, Berlin 2010, S. 35 ff., 39.

ßenpolitische Handeln dirigierendes Staatsziel verstehen wolle, so entbehre dies „der realen Substanz“. Der allein rechtlich fassbare Gehalt des Gebots zur Friedenswahrung bestehe in der Einhaltung des Völkerrechts, insbesondere dessen Verbotes der Aggression.<sup>26</sup>

Die bis hierher vorgebrachten Einwände, welche die Bedeutung des Art. 26 GG auf eine staatsrechtliche Widerspiegelung des positiven Völkerrechts reduzieren wollen und zugleich seinen Charakter als Staatszielbestimmung negieren, vermögen nicht zu überzeugen. Zunächst sollte einleuchten, dass die ‚Finalität‘ staatlicher Aktivität auf bestimmten Sachgebieten ebenso wohl durch positive Handlungsgebote als auch *verbots*gesicherte Unterlassungsgebote normativen Ausdruck finden kann. Eben dies ist durch Art. 26 Abs. 1 GG in Verbindung mit §§ 80, 80a StGB geschehen. Durch die strafrechtliche Sanktionierung wird zwar der in Art. 26 Abs. 1 Satz 2 GG konkret formulierte Gesetzgebungsauftrag – nur teilweise – erfüllt, doch der finale Charakter des Friedensgebotes insgesamt wird dadurch nicht „konsumiert“; dieses wirkt weiter in die Zukunft hinein.

Und gegen eine „*Zusammenschau*“ mehrerer Einzelbestimmungen der Verfassung als einen Interpretationsschritt ist solange nichts einzuwenden, als sie nicht die Auslegungsarbeit im Einzelnen im Sinne ideologisch motivierter Vorurteile simplifiziert und verfälscht. Das bedeutet: Wenn die Auslegungen nach Wortlaut und Sinn der thematisch einschlägigen Vorschriften, hier also der Präambel, des Bekenntnisses zu den Menschenrechten als Grundlage des Friedens, des Gedankens der Völkerverständigung in Art. 9 Abs. 2 GG und des Friedensstörungsverbotes in Art. 26 GG, übereinstimmend in eine Richtung weisen, dann lässt dies, widerleglich, auch die Richtigkeit derselben vermuten.

Diese Überlegung vermag bei der Klärung der weiteren sich um das „Verbot des Angriffskrieges“ in Art. 26 GG rankenden Streitfragen zu helfen. Sie konzentrieren sich in der Frage, ob dem Störungsverbot ein *negativer* oder ein so genannter *positiver* Friedensbegriff zu Grunde liegt. Während der „negative“ Begriff nur die Abwesenheit von „Krieg“ oder auch noch die Freiheit von „Gewalt“ im Sinne des völkerrechtlichen Aggressionsverbots, Art. 2 Nr. 4 UNCharta umfasst, kann der mit Recht als inhaltlich unklar kritisierte<sup>27</sup> Begriff des „positiven“ Friedens auf eine weite Skala erstrebenswerter Zustände „zielen“, die weder klar bestimmbar noch justitiabel sind.

Was also verlangt Art. 26 Abs. 1 GG vom Einzelnen oder von mehreren, vereinsmäßig organisierten Individuen? Da sind wir schon mit der weiteren Frage konfrontiert, ob der Maßstab des Vereinsverbotes des Art. 9 Abs. 2 GG demjenigen des Art. 26 GG entspricht oder ob er strenger ist. Sind Handlungen, die sich gegen den „Gedanken der Völkerverständigung richten“ und deshalb (nach Art. 9 Abs. 2 GG) zum Verbot des so handelnden Vereins führen können, immer auch schon Handlungen, welche das „friedliche Zusammenleben der Völker“ stören, und daher gemäß Art. 26 GG verfassungswidrig und unter Strafe zu stellen sind? Das Bundesverwaltungsgericht hat die Frage verneint. Ein Verein richte sich auch dann gegen den Gedanken der Völkerverständigung, „wenn sein Zweck oder seine Tätigkeit der friedlichen Überwindung der Interessengegensätze von Völkern“ zuwiderlaufe. Dies sei vor allem dann der Fall, „wenn Gewalt in das Verhältnis von Völkern hineingetragen“ werde.<sup>28</sup> Es ging um das Verbot (samt Vermögenseinzug) eines bundesweit tätigen Ausländervereins, der über viele Jahre hin die gewalttätige palästin-

26 Ders., ebenda, Rn. 41.

27 R. Streinz, in: Sachs (Hrsg.), GG, 5. Aufl. 2009, Art. 26, Rn. 10.

28 BVerwG, Urteil vom 3.12.2004, NVwZ 2005, 1435, 1436.



sische Organisation HAMAS mittelbar finanziell unterstützt hatte. Die Beeinträchtigung des Gedankens der Völkerverständigung sei auch „schwerwiegend, ernst und nachhaltig“ gewesen, womit das Gericht durch frei erfundene, nirgends geschriebene Tatbestandsmerkmale versucht, einer uferlosen Ausweitung der Verbotsmöglichkeit zu begegnen. Misslungen ist freilich sein Versuch, einen Unterschied zwischen den Maßstäben des Vereinsverbotes (nach Art. 9 Abs. 2 GG) und des Störungsverbotes (nach Art. 26 Abs. 1 GG) überzeugend zu begründen. Denn wer „Gewalt“ in die Beziehungen zwischen Völkern „hineinträgt“, der stört gewiss auch „das friedliche Zusammenleben“ derselben.

Es dürfte also schwerfallen, einen Tatbestand zu formulieren, der sich zwar gegen den Gedanken der Völkerverständigung richtet, der nicht aber zugleich auch eine Störung des friedlichen Zusammenlebens der Völker bedeutet.<sup>29</sup>

Damit ist aber die Frage noch nicht beantwortet, ob die beiden verfassungsrechtlichen Verbote, zwei der Eckpfeiler der Friedensstaatlichkeit der Bundesrepublik, über die Verpflichtung zur ‚Abwesenheit von militärischer Gewalt‘ hinaus auch noch Elemente eines *positiven Friedensbegriffs* normativ ausdrücken oder nicht. Klar ist zunächst vom Wortlaut und vom Verbotscharakter der Vorschriften her nur, dass sie keine *Gebote* zur Herstellung einer irgendwie als ‚ideal‘ oder auch nur als ‚gerecht‘ (und von wem?) zu beurteilenden (Welt-)Friedensordnung darstellen. Nicht einmal die Herstellung oder Erhaltung „gutnachbarlicher Beziehungen“ zwischen Deutschland und anderen Staaten wird an dieser Stelle von Verfassungen wegen gefordert.<sup>30</sup> Kritik an der Politik anderer Staaten oder auch die bloße Ablehnung von Kontakten mit diesen erfüllen die Tatbestände der beiden Verbote nicht.<sup>31</sup> Dies hervorzuheben, ist angesichts der „festen Entschlossenheit“ der Völker der Vereinten Nationen, „als gute Nachbarn in Frieden miteinander zu leben“, <sup>32</sup> und angesichts ihres Zieles, „freundschaftliche, auf der Achtung vor dem Grundsatz der Gleichberechtigung und Selbstbestimmung der Völker beruhende Beziehungen zwischen den Nationen zu entwickeln“, <sup>33</sup> nicht überflüssig. Umso drängender bleibt die Frage nach den möglichen Elementen eines ‚positiven‘ Friedensbegriffes.

Sie soll hier im Hinblick auf vier begrifflich zu unterscheidende, in der Realität vielfach einander überschneidende Problemfelder diskutiert werden:

1) Die Unterlassung von Kriegspropaganda, 2) die Unterlassung von ‚hate speech‘, also von nationalistischer, rassistischer oder religiöser Hetze, 3) die Bemühung um Abrüstung und Rüstungskontrolle und die dadurch bewirkte politische Entspannung, und 4) die Unterlassung der Verletzung elementarer Menschenrechte (dazu unten sub IV.).

(1) Der Internationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte (IPbürgR) vom 19. Dezember 1966, der von der Bundesrepublik im Jahr 1973 ratifiziert wurde<sup>34</sup> und in dieser seit dem 23. März 1976 in Kraft ist, verlangt in Art. 20 Abs. 1 gesetzliche Verbote für jede Art von „Kriegspropaganda“. Der deutsche Gesetzgeber ist dieser völkerrechtli-

29 Davon gehen diejenigen Autoren aus, die das Verbot des Art. 9 Abs. 2 GG im Wesentlichen nur als die vereinsrechtliche Ausprägung des allgemeineren Verbotes des Art. 26 Abs. 1 GG verstehen; vgl. etwa D. Merten, in: HStR VI, 2001, § 144, Rn. 74; W. Höfling, in: Sachs (Hrsg.), GG, 5. Aufl. 2009, Art. 9 Rn. 45.

30 So auch R. Geiger, Grundgesetz und Völkerrecht, 3. Aufl. 2002, S. 357.

31 Etwas anderes mag gelten, wenn Staaten offiziell zu „Schurkenstaaten“ erklärt und entsprechend behandelt werden.

32 UN-Charta vom 26. Juni 1945, Präambel.

33 Art. 1 Nr. 2 UN-Charta.

34 BGBl. 1973 II S. 1533.

chen Verpflichtung durch § 80a StGB nachgekommen. Er pönalisiert die öffentliche, in Versammlungen oder durch Verbreitung von Schriften begangene ‚Aufstachelung‘ zum Angriffskrieg und reagiert damit auch auf den Auftrag aus Art. 26 Abs. 1 Satz 2 GG. Allerdings ist das Verbot unvollkommen: Es greift nicht ein, wenn die Kriegshetze zwar in Deutschland, aber für einen Krieg betrieben wird, der ohne Beteiligung Deutschlands zwischen dritten Staaten stattfinden soll – angesichts der gegenwärtigen Migrationswirklichkeit ist dies keine ganz „lebensfremde“ Annahme mehr.

(2) Die Mitgliedstaaten des Internationalen Pakts von 1966 verpflichten sich aber darüber hinaus noch viel weitergehend: Nicht nur Kriegspropaganda ist zu verbieten, sondern jegliches Aufstacheln zu „Diskriminierung, Feindseligkeit oder Gewalt“ durch Äußerungen nationalen, rassischen oder religiösen Hasses (Art. 20 Abs. 2 IPbürgR). Im Text unmittelbar davor proklamiert der Pakt jedermanns „Recht auf unbehinderte Meinungsfreiheit“, auf Pressefreiheit und Kunstfreiheit (Art. 19 IPbürgR).<sup>35</sup> Man erkennt, wie schwierig es für den (rechtsstaatlichen) Gesetzgeber ist, die Grenze zwischen verbotenen Aufstacheln zu Diskriminierung und Feindseligkeit einerseits und erlaubter, grundrechtlich geschützter Kritik, Bekundungen der Geringschätzung oder der Antipathie andererseits in rechtsstaatlich unanfechtbaren Tatbeständen des Strafrechts, des Versammlungs- oder des Presserechts zu formulieren. Der deutsche Gesetzgeber hat mit einem ungeschickt als „Volksverhetzung“ titulierten Straftatbestand (§ 130 StGB) einen solchen Versuch der Grenzziehung unternommen; der ist aber nicht dadurch besser geglückt, dass er einerseits die Eignung zur Störung des „öffentlichen Friedens“ und andererseits einen Angriff auf die Menschenwürde als Tatbestandsmerkmale noch mit heranzieht. Richtet sich das religiös, rassistisch oder nationalistisch motivierte „Hasspredigen“ – hate speech – gegen ausländische Staatsangehörige, dann kann es sich durchaus um einen Verstoß gegen Art. 26 Abs. 1 GG handeln. Ist der im Inland wirkende „Hassprediger“ ein Ausländer, so riskiert er den Verlust seines Aufenthaltstitels und damit die Ausweisung (§ 55 Abs. 2 Nr. 8 a) und b) AufenthG).

(3) Adressaten des Friedensstörungsverbots des Art. 26 GG sind gleichermaßen Individuen oder private Gruppierungen wie Organe aller drei staatlichen Gewalten. Das legt die Frage nahe, ob das Verbot der Vorbereitung eines Angriffskrieges nicht etwas mit Rüstungsbegrenzung, gar mit Abrüstung und der dadurch zu bewirkenden internationalen Entspannung zu tun hat.

Schon 1975 hatten die Teilnehmerstaaten der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE) in der Schlussakte von Helsinki die Notwendigkeit einer dauerhaften „Entspannung im universellen Sinne“ als Bedingung eines „echten und dauerhaften Friedens“ hervorgehoben.<sup>36</sup> Nach dem Fall der Mauer 1989 und dem vorläufigen Ende des „Kalten Krieges“ zwischen Ost und West verlor das bilaterale Gleichgewicht des (atomaren) Schreckens zwar nicht seine Bedeutung, doch bedurften die Abrüstungsbemühungen schon im Hinblick auf die inzwischen erfolgte Verbreitung von Massenvernichtungswaffen einer stärker multinationalen Ausrichtung mit effektiver interna-

35 Selbstverständlich umfasst die Freiheit auch die Freiheit zu Satire und Karikatur. „Nous sommes Charlie!“. Art. 19 der AEMR 1948 bringt die aktive Dimension des fundamentalen Freiheitsrechts noch stärker zum Vorschein als Art. 19 IPbürgR. Unübertroffen ist die Aussage des Art. 11 der Erklärung der Menschen- und Bürgerrechte 1789: „La libre communication des pensées et des opinions est un des droits les plus précieux de l'homme; ...“.

36 Schlussakte der KSZE von Helsinki, vom 1. August 1975, Korb 1, Präambel.



tionaler Kontrolle. Als ermutigendes Beispiel für ein solches neues, multilaterales Abrüstungsrecht wird das *C-Waffen-Übereinkommen* vom 13. Januar 1993, mit seiner besonderen Internationalen Organisation als Kontrollorgan, genannt. Das Abkommen zählte 2012 188 Vertragsstaaten.<sup>37</sup>

Und 1996 hat der Internationale Gerichtshof (Den Haag) in einem Rechtsgutachten zur Zulässigkeit von Atomwaffen eine *rechtliche Verpflichtung* der Staaten festgestellt, Verhandlungen zum Zweck der nuklearen Abrüstung nach Treu und Glauben zu führen und zu einem Abschluss zu bringen.<sup>38</sup> Die Regierungen der beiden deutschen Staaten hatten schon 1990 in dem grundlegenden Vertrag „über die abschließende Regelung in Bezug auf Deutschland“ (sog. Zwei-plus-Vier-Vertrag) den Verzicht „auf Herstellung und Besitz von und auf Verfügungsgewalt über atomare, biologische und chemische Waffen“ auch für das vereinte Deutschland erklärt.<sup>39</sup>

Angesichts dieser und zahlreicher anderer Bemühungen um Entspannung und mindestens *Rüstungsbegrenzung* ist man über die Selbstsicherheit erstaunt, mit der namhafte Völkerrechtler die Frage der Abrüstung oder Aufrüstung zu einem rein politischen, nicht justiziablen Kalkül erklären, da weder dem Friedensgebot der Präambel des Grundgesetzes noch der „Gefahrenabwehrklausel“ des Art. 26 GG eine rechtlich definierte „Friedensförderungspflicht“ zu entnehmen sei.<sup>40</sup> Andere Autoren heben einerseits hervor, dass der Bund gemäß Art. 87a Abs. 1 GG die Streitkräfte *nur* „zur Verteidigung“ aufstellen dürfe, und andererseits, dass vom Verbot des Art. 26, die „Führung eines Angriffskrieges vorzubereiten“, alle Maßnahmen militärischer Aufrüstung erfasst würden, welche das zur Verteidigung notwendige Maß überschritten. Ausgeschlossen sei mithin „eine Organisation, Strukturierung und Bewaffnung der Streitkräfte, die strukturell auf Angriffe ausgerichtet wäre.“ Das klingt friedliebend, wird aber freilich durch den Nachsatz relativiert, der eine „beschränkende Festlegung auf eine bestimmte Organisationsform, Waffen und Strategien“ ausschließt.<sup>41</sup> Es ist eben unbestreitbar, dass eine klare Unterscheidung von Verteidigungs- und Angriffswaffen unmöglich, mindestens aber ebenso schwierig ist wie die Unterscheidung von militärischer und ziviler, nur Friedenszwecken dienender Forschung in allen den „dual use“ ermöglichenden Forschungsfeldern.

Wenn jedoch Rüstungsmaßnahmen, die aggressive Absichten eines Staates, auch im Kontext seines sonstigen außenpolitischen Verhaltens, klar erkennen lassen, *völkerrechtlich* als „Bedrohung des Friedens“ im Sinne des Art. 39 der Charta der Vereinten Nationen qualifiziert werden können,<sup>42</sup> dann wäre dies auch ein im Sinne des Art. 26 Abs. 1 GG verfassungsrechtlich relevanter Tatbestand, sofern der oder die „Friedensstörer“, die

37 Übereinkommen über das Verbot der Entwicklung, Herstellung, Lagerung und des Einsatzes chemischer Waffen und über die Vernichtung solcher Waffen, BGBl. 1994 II, 807. Hierzu und zur Entwicklung des Abrüstungsrechts insgesamt vgl. vor allem M. Bothe, Friedenssicherung und Kriegsrecht, in: Graf Vitzthum/Proelß, Völkerrecht, 6. Aufl. Berlin/Boston 2013, S. 573 ff., Rn. 52 – 55.

38 Rechtsgutachten des IGH auf Antrag der WHO-Versammlung, danach der Generalversammlung der VN, vom 8. 7. 1996, §§ 98 ff. Vgl. M. Bothe (Fn. 37), 324, 332.

39 Vertrag vom 12. September 1990, BGBl. II S. 1318, Art. 3 Abs. 1.

40 In diesem Sinne am entschiedensten: K. Doehring, in: HbStR VII, 1992, § 178 Rn. 18, 32 f.; ähnlich: I. Pernice, in: Dreier, GG, Band II, 2. Aufl. 2006, Art. 26 Rn. 17.

41 Zitate von O. Depenheuer, in: Maunz/Dürig, GG, Lfg. Oktober 2008, Art. 87a Rn. 84. In der Sache ähnlich: U. Fink, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, 4. Aufl. 2000, II, Art. 26 Rn. 39; R. Streinz, in: Sachs (Hrsg.), GG, 5. Aufl. 2009, Art. 26 Rn. 21.

42 Vgl. M. Bothe, in: Graf Vitzthum/Proelß, Völkerrecht, 2013, 8. Abschnitt, Rn. 43.

handelnden Subjekte, der inländischen Gerichtsbarkeit unterfielen. Es kommt nicht darauf an, herzustellende Waffen in abstrakter Weise nach Angriffs- oder Verteidigungswaffen zu unterscheiden, entscheidend ist vielmehr der geplante Einsatz. Und es kommt auch nicht entscheidend darauf an, ob es möglich ist, für jeden Fall der „Friedensstörung“ einen in jeder Hinsicht unangreifbaren, „müheles“ justiziablen Straftatbestand zu formulieren. Nicht der Strafgesetzgeber bestimmt die Verfassungswidrigkeit nach Art. 26 Abs. 1 GG, sondern Ausmaß und Intensität eines Fehlverhaltens, als eines Verstoßes gegen das Staatsziel *Frieden*.

#### IV.

Wir fragen schließlich, und dies erweist sich als die schwierigste aller Fragen, nach der Bedeutung des Bekenntnisses zu den Menschenrechten als der „Grundlage jeder menschlichen Gemeinschaft, des *Friedens* und der Gerechtigkeit in der Welt“ (Art. 1 Abs. 2 GG). Insbesondere das Verhältnis dieser sozialphilosophisch wie verfassungstheoretisch gleichermaßen anspruchsvollen Grundnorm zu dem „Verteidigungsauftrag“ des Art. 87a GG und der Integrationsermächtigung des Art. 24 Abs. 2 GG bedarf der Klärung. Diese hier so abstrakt formulierte Aufgabe sei in konkrete Erinnerung übersetzt und so verständlich gemacht: Der so genannte „Kosovo-Krieg“ im Frühjahr 1999 sollte mit seinen „Luftschlägen“ einen drohenden und schon begonnenen Völkermord unterbinden. Er war also zwar zur Verteidigung elementarer Menschenrechte, wie Leben, Gesundheit, Freiheit, Lebensraum, Eigentum, motiviert – aber war er völkerrechtlich auch gerechtfertigt?<sup>43</sup> Eine „Mandatierung“ zur Anwendung militärischer Gewalt nach Art. 41, 42 UN-Charta durch den Sicherheitsrat war nicht gegeben, und der „Bündnisfall“ nach Art. 5 des NATO-Vertrages lag auch nicht vor.

Also zugespitzt gefragt: Kann es sein, dass der Schutz und die Verteidigung der Menschenrechte, weil sie doch „Grundlage des Friedens in der Welt sind“, einen Bruch des Friedens, nämlich militärische Gewaltausübung jenseits der nach Kapitel VII der UN-Charta zulässigen Maßnahmen und jenseits der individuellen oder kollektiven Selbstverteidigung nach Art. 51 dieser Charta rechtfertigen?

Die Problematik wird in der Literatur unter dem Titel der „*Humanitären Intervention*“ und, etwa seit dem Beginn des Jahrtausends, unter dem der „*Responsibility to Protect*“ (*R2P*) diskutiert.<sup>44</sup> Der Internationale Gerichtshof hat in einer Entscheidung von 2007 die Verpflichtung eines jeden Staates zur Verhütung von Völkermord auch in anderen Staaten festgestellt und damit jedenfalls insoweit die „*R2P*“ als Rechtspflicht anerkannt.<sup>45</sup> Und der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen hat diese Schutzverantwortung

43 Vgl. dazu statt vieler: E. Denninger, Menschenrechte, Menschenwürde und staatliche Souveränität, in: Ders., *Recht in globaler Unordnung*, 2005, S. 305 ff.

44 M. Bothe, in: Graf Vitzthum/Proelß, *Völkerrecht*, 2013, 8. Abschnitt, Rn. 22; L. Brock, Von der „humanitären Intervention“ zur „Responsibility to Protect“. Kriegserfahrung und Völkerrechtsentwicklung seit dem Ende des Ost-West-Konflikts, in: Fischer-Lescano/Gasser u.a. (Hrsg.) *Frieden in Freiheit*, Festschrift für Michael Bothe, 2008, S. 19 ff.; K. Ipsen, *Völkerrecht*, 4. Aufl. 1999, § 59 Rn. 26; J. Isensee, *Weltpolizei für Menschenrechte*, Zur Wiederkehr der humanitären Intervention, JZ (50) 1995, 421 ff.

45 IGH, *Bosnia and Herzegovina v. Serbia and Montenegro*, Entsch. vom 26.2.2007, zit. nach Brock (Fn. 44), S. 27. Die Verpflichtung ergibt sich schon aus Art. I der Konvention über die Verhütung und Bestrafung des Völkermords, vom 9. Dezember 1948.

in spezifischen Resolutionen zu Darfur im April und August 2006 bekräftigt.<sup>46</sup> Die durchaus umstrittene Bedeutung der beiden Interventionstitel für die Weiterentwicklung der Welt-Friedensordnung kann ebenso wenig überschätzt werden wie, angesichts der menschenverachtenden, mörderischen Expansion des so genannten „Islamischen Staates“ (IS), ihre Aktualität.

Man hat, in einer geglückten Formulierung, davon gesprochen, der neue menschenrechtliche Universalismus, wie er in der Zulassung „humanitärer Interventionen“ Ausdruck findet, mache den Nationalstaat *menschenrechtlich permeabel*.<sup>47</sup> Doch ist dies nur ein Aspekt einer das klassische Völkerrecht mit seiner Staatensouveränität überwindenden Entwicklung, die günstigenfalls zur Konstituierung einer, wie Jürgen Habermas sagt, „Weltbürgergemeinschaft“ führen kann.<sup>48</sup> Ein ganz anderer, negativer und gefährlicher Aspekt eröffnet sich, wenn „humanitäre Intervention“ allein unter Berufung auf die Verteidigung der Menschenrechte dazu dienen soll, das gewaltsame Eindringen eines (beliebigen, sich stark fühlenden) Staates in die Hoheitssphäre eines (beliebigen) anderen Staates zu rechtfertigen.<sup>49</sup>

Dies wäre nichts anderes als die Wiederkehr der (naturrechtlichen) Doktrin des *bellum iustum*, des „gerechten Krieges“, die aber nicht einmal der weltweit differenzierten Pluralität der Menschenrechtsauffassungen gerecht werden könnte.

„Grundlage des Friedens und der Gerechtigkeit in der Welt“ – so Art. 1 Abs. 2 GG – können die Menschenrechte deshalb nur sein, wenn sie in einer *tendenziell universellen Institution*, in einem jedenfalls der Idee nach *weltweiten* „System gegenseitiger kollektiver Sicherheit“, „verwaltet“, das heißt gepflegt und erforderlichenfalls militärisch „verteidigt“ werden. Für die Verfassungsinterpretation des Staatsziels *Frieden* bedeutet dies ein *funktionales Synallagma* des Menschenrechtsbekenntnisses (Art. 1 Abs. 2 GG) mit dem Friedenssicherungssystem des Art. 24 Abs. 2 GG. In diesem Sinne möchte ich den Vorschlag Jürgen Habermas’ verstehen, die Vereinten Nationen als eine politisch verfasste Gemeinschaft von Staaten und Bürgern zu reorganisieren und sie „gleichzeitig auf die Kernfunktionen der Friedenssicherung und der globalen Durchsetzung der Menschenrechte“ zu beschränken.<sup>50</sup>

Der mit der Durchsetzung der Menschenrechte erhobene Universalitätsanspruch bedarf mithin der legitimierenden Einbettung in universell anerkannte Entscheidungsprozesse einer ebenso anerkannten *Organisation*. Humanitäre Interventionen einzelner Staaten, auch die eines noch so „wohlmeinenden Hegemons“<sup>51</sup> oder einer „Koalition der

46 Sicherheitsrat, S/Res./1674, nach Brock (Fn. 44).

47 So J. Isensee, Weltpolizei für Menschenrechte (Fn. 44), S. 429.

48 J. Habermas, Zur Verfassung Europas, 2011, S. 82 ff., 86 ff.

49 E. Denninger (Fn. 43), Recht in globaler Unordnung, S. 305 ff., 310.

50 J. Habermas, Zur Verfassung Europas, S. 85. Habermas hat, Kants Idee einer weltbürgerlichen Verfassung aufnehmend, seine Gedanken zur notwendigen Reform der Vereinten Nationen, der „supranationalen Ebene“ bereits 2005 entwickelt in: Eine politische Verfassung für die pluralistische Weltgesellschaft? In: Ders., Zwischen Naturalismus und Religion, 2005, S. 324 ff. Seine Annahme, bei einem Zusammenwirken des reformierten Sicherheitsrates mit einem universell anerkannten Internationalen Strafgerichtshof fielen bei der Friedenssicherung und der globalen Durchsetzung der Menschenrechte (z.B. S. 346) auf dieser supranationalen Ebene Aufgaben von „eher juristischer als politischer Natur“ an (S. 356) mit der Folge eines veränderten (geringeren) Bedarfs an demokratischer Legitimation, erscheint wenig „realistisch“. Zur Kritik vgl. I. Maus, Menschenrechte, Demokratie und Frieden, S. 71 ff., bes. S. 104 ff.

51 So J. Habermas, Der gesplante Westen, 2004, S. 178 ff., S. 183.

Willigen“ genügen dem nicht.<sup>52</sup> „Wird von einzelnen Staaten oder Staatengruppen auf eigene Faust gehandelt,“ so Lothar Brock, „vollzieht sich die Abwehr einer Gefahr für den internationalen Frieden als deren Potenzierung.“<sup>53</sup>

Nach gegenwärtig geltendem Völkerrecht besitzt der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen das Monopol zur Feststellung einer Bedrohung oder eines Bruchs des Weltfriedens. Er beschließt, welche Maßnahmen, erforderlichenfalls auch militärischer Art, zur Wahrung oder Wiederherstellung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit zu treffen sind (Art. 39, 41, 42 UN-Charta). Und auch „regionale Abmachungen oder Einrichtungen“ dürfen „Zwangsmaßnahmen“ nicht ohne Ermächtigung durch den Sicherheitsrat ergreifen (Art. 53 UN-Charta). Aber im Hinblick auf das so genannte Vetorecht jedes der fünf ständigen Mitglieder des Sicherheitsrates bei allen wichtigen Fragen (Art. 27 Abs. 3 UN-Charta) bleibt die ungelöste Frage nach der Handlungsfähigkeit dieses Organs und damit der Vereinten Nationen insgesamt dringlicher denn je. Hier müssen die überfälligen Reformbemühungen ansetzen: bei dem Sicherheitsrat, bei seiner Zusammensetzung und seiner Methode der Entscheidungsfindung. Das Staatsziel *Frieden* hat die Grenzen wie die Kompetenzen des einzelnen Staates längst gesprengt.

52 Dies scheint mir der zutreffende Kerngedanke der ‚Lieblingsthese‘ von Dieter Deiseroth zu sein, wenn er, in Kritik an der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, auf der Gegensätzlichkeit von Systemen gegenseitiger kollektiver Sicherheit (Art. 24 GG, Vereinte Nationen) und Verteidigungsbündnissen (NATO) insistiert. Vgl. D. Deiseroth, Das Friedensgebot des Grundgesetzes und der UN-Charta – aus juristischer Sicht, Berlin 2010; jüngst ders., Das Friedensgebot des Grundgesetzes und der UN-Charta – ... und die Bundeswehr?, in: Schleswig-Holsteinische Anzeigen Nr. 11/2014, S. 423 ff.

53 L. Brock, in: Festschrift für M. Bothe (Fn. 44), S. 27.