

## **Vergessene Grundsätze?**

Der Streit um das Vorgehen gegen den Irak spaltet grundsätzlich

Richard Jilka

*„Handlungen, die geeignet sind und in der Absicht vorgenommen werden, das friedliche Zusammenleben der Völker zu stören, insbesondere die Führung eines Angriffskrieges vorzubereiten, sind verfassungswidrig. Sie sind unter Strafe zu stellen.“* (Grundgesetz, Artikel 26, Absatz 1) Das bedeutet, wenn die Bundesregierung Kampfhandlungen vorbereitet, um mit ihnen zu drohen, macht sie sich strafbar. Wenn Frau Angela Merkel von der Bundesregierung fordert, den Aufbau einer militärischen Drohung zur Durchsetzung eines politischen Zweckes, mithin die Vorbereitung eines kriegerischen Angriffes zu unterstützen, fordert sie etwas, daß das Grundgesetz verbietet und mit Strafe bedroht. Nach dem Willen der Verfassungsväter sollte Krieg kein legitimes Mittel der Politik sein, Krieg sollte nicht als Mittel dienen dürfen, um den Willen einer anderen Macht zu beugen oder zu brechen. Auch im Moskauer Vertrag vom 12. September 1990, dem „Vertrag über die abschließende Regelung in bezug auf Deutschland“, also dem Friedensvertrag nach dem zweiten Weltkrieg, der die Einheit Deutschlands besiegelte, verpflichtet sich die Bundesrepublik und die DDR nochmals auf das Grundgesetzgebot, niemals einen militärischen Angriff vorzubereiten. Dort heißt es in Artikel 2: *„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. Die Regierungen ... erklären, daß das vereinte Deutschland keine seiner Waffen jemals einsetzen wird, es sei denn in Übereinstimmung mit seiner Verfassung und der Charta der Vereinten Nationen.“*

Der Grundsatz, den Krieg bei der Durchsetzung politischer Zwecke auszuschließen, ist keine spezifisch deutsche Eigenart, sondern folgt aus einer über Jahrhunderte gewachsenen Tradition des Völkerrechts und wurde nach den Erfahrungen zweier Weltkriege allgemeinverbindlich in der Charta der Vereinten Nationen festgeschrieben. Den Krieg zu ächten, war der kleinste gemeinsame Grundsatz, auf den sich alle Völker einigen konnten. Entsprechend heißt es im Statut der Vereinten Nationen vom 16. Juni 1945 Kapitel

I: *„Ziele und Grundsätze. Artikel 1: Die Ziele der Vereinten Nationen sind: 1. Internationalen Frieden und internationale Sicherheit aufrechtzuerhalten und zu diesem Zwecke: wirksame gemeinsame Maßnahmen zur Verhütung und Beseitigung von Bedrohungen des Friedens und zur Unterdrückung von Angriffshandlungen oder anderen Friedensbrüchen zu treffen und auf friedlichem Wege und gemäß den Grundsätzen des Völkerrechts für die Schlichtung oder Entscheidung zwischenstaatlicher Streitfragen oder Regelung möglicherweise zu einem Friedensbruch führender Situationen zu sorgen.“* Die selbstgestellte Aufgabe, der Existenzgrund der UN ist die Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit durch gemeinsame Schlichtung auf Grundlage des Völkerrechts. Kapitel VI der Charta sieht verschiedene politische und rechtliche Streitregelungsverfahren vor und bei deren Scheitern in Kapitel VII auch kollektive Zwangsmaßnahmen bis hin zum Einsatz von Streitkräften. Zu dem Ausnahmefall eines völkerrechtlich legitimierten Krieges kann es nur bei einer außerordentlichen Bedrohung kommen, die mindestens 9 der 15 Mitglieder des Sicherheitsrates feststellen müssen, ohne daß eines der fünf ständigen Mitglieder sein Veto dagegen einlegt. Grundsätzlich jedoch verpflichten sich die UN Mitglieder militärisches Vorgehen zu vermeiden. Entsprechend heißt es in der Charta der UN in Kapitel I, Artikel 2: *„4. Alle Mitglieder sollen in ihren zwischenstaatlichen Beziehungen Androhung oder Anwendung von Gewalt gegen die Unversehrtheit des Gebietes oder politische Unabhängigkeit irgendeines Staates oder sonst irgendeine andere mit den Zielen der Vereinten Nationen unvereinbare Handlungsweise unterlassen.“* Die Beseitigung unliebsamer Regime mit Hilfe der UN zu erzwingen, war niemals vorgesehen, zu gegensätzlich waren und sind bezüglich der Rechtmäßigkeit von Regierungen die Ansichten der über 182 UN Mitglieder. Um das friedliche Nebeneinander und die Zusammenarbeit gegensätzlicher Herrschaftsformen zu ermöglichen, mußte die Option, in die inneren Angelegenheiten eines anderen Staates, auch wenn seine Handlungen mit Grundsätzen der UN unvereinbar sind, einzugreifen, ausgeschlossen werden. Die Weltordnung nach 1945 fußte auf dem Grundsatz, daß der immer bedrohte Friede nur durch die Achtung vor der territorialen Integrität der Staaten und unterschiedlichen Gesellschaftsformen im Rahmen kollektiv erarbeiteter multinationaler Abmachungen zu bewahren ist. Um den Frieden nicht zu gefährden, gelobt man einander, nicht als erster zu den Waffen zu greifen.

Entsprechend ist die NATO ein Verteidigungsbündnis zum Schutz ihrer Mitglieder gegen eine militärische Bedrohung von außerhalb. Die militärische Abschreckung, die Vermeidung, nicht die Führung von Kriegen galt als gemeinsames Ziel und Bindemittel des Bündnisses. Der Artikel 1 des Nordatlantikvertrages vom 4. April 1949 lautet: *„Die Parteien verpflichten sich, in Übereinstimmung mit der Satzung der Vereinten Nationen jeden internationa-*

*len Streitfall, an dem sie beteiligt sind, auf friedlichem Wege zu regeln, daß der internationale Friede, die Sicherheit und die Gerechtigkeit nicht gefährdet werden, und sich in ihren internationalen Beziehungen jeder Gewaltandrohung oder Gewaltanwendung zu enthalten, die mit den Zielen der Vereinten Nationen nicht vereinbar ist.*“ Anlässlich des Beitritts zur NATO und zur Westeuropäischen Union (WEU oder Brüsseler Vertrag) gab Bundeskanzler Adenauer am 3. Oktober 1954 zusätzlich eine Gewaltverzichtserklärung zu Protokoll. Darin bekräftigt die Bundesrepublik, *„daß sie sich aller Maßnahmen enthalten wird, die mit dem streng defensiven Charakter dieser beiden Verträge unvereinbar sind. ... und alle zwischen der Bundesrepublik und anderen Staaten gegebenenfalls entstehenden Streitfragen mit friedlichen Mitteln zu lösen.*“ Dies war der Konsens in Deutschland. Ein früheren Bundespräsidenten nannte den Frieden den Ernstfall der Soldaten, im Kriegsfall hätte demnach die Politik sowohl wie das Militär versagt. Helmut Kohl und Erich Honecker waren sich darin einig, daß von Deutschland nie wieder ein Krieg ausgehen solle. Noch bei der Erweiterung der NATO 1998 beschworen die Vertragspartner, daß sie niemals als erste zu den Waffen greifen würden.

Der Kriegsfall, seine Vorbereitung oder gar eine Kriegserklärung ist vom Grundgesetzes nicht vorgesehen, sondern ausgeschlossen, ja verboten. Im Sinne des Grundgesetzes rechtfertigt ausschließlich der „Verteidigungsfall“ den Einsatz militärischer Mittel. Wann der Verteidigungsfall eintritt, entscheidet nicht eine politische Partei, die Bundesregierung oder irgendein Oberkommando, sondern das Parlament. *„Die Feststellung, daß das Bundesgebiet mit Waffengewalt angegriffen wird oder ein Angriff unmittelbar droht (Verteidigungsfall), trifft der Bundestag mit Zustimmung des Bundesrates.*“ (Grundgesetz Artikel 115a, 1) Außerdem hat die Bundesrepublik militärische Pflichten im Rahmen der NATO, die ebenfalls einen die Bundesrepublik bindenden Bündnisfall, der selbstverständlich vom Bundestag bestätigt werden muß, feststellen kann. Dazu heißt es in Artikel 5 des Nordatlantikvertrages: *„Die Parteien vereinbaren, daß ein bewaffneter Angriff gegen eine oder mehrere von ihnen ... als ein Angriff gegen sie alle angesehen werden wird.*“ Im Falle des Angriffs oder eines drohenden Angriffs auf einen Bündnispartner müssen gemeinsame Verteidigungsmaßnahmen unternommen werden. In beiden Fällen handelt es sich um die Begegnung eines (aktuell drohenden) bewaffneten Angriffs. Die präventive Anwendung von Waffengewalt bezüglich einer in der Zukunft möglichen Bedrohung ist nicht vorgesehen, sonst hätte sich ein Krieg mit dem Warschauer Pakt nicht vermeiden lassen. Das Recht eines jeden Staates auf Selbstverteidigung bestätigt Artikel 51 der Charta der Vereinten Nationen; dieses Recht ist völkerrechtlich und naturrechtlich geboten, demnächst wird sich der Irak darauf berufen. Im Sinne des Grundgesetzes können auch die UN, als eine mögliche Quelle des Völkerrechts, im

Falle einer eklatanten Verletzung des Völkerrechts einen Krieg für legitim und geboten erklären. So z.B. wenn ein Staat von einem anderen überfallen wird, wie 1990/91 im zweiten Golfkrieg. Und auch an diesem Krieg beteiligte sich die Bundesrepublik, mit Hinweis auf die Besonderheiten der deutschen Geschichte, nicht militärisch.

Da keines der maßgeblichen Gremien (Bundestag, NATO, UN) bezüglich der Legalität kriegerischer Maßnahmen gegen den Irak eine eindeutige Entscheidung getroffen hat, sondern vornehmlich die USA eine präventive militärische Maßnahme befürworten, ist es der Bundesregierung grundgesetzlich und vertraglich verboten, sich an der Vorbereitung eines militärischen Angriffs zu beteiligen. Weder bündnispolitische Opportunität, wahltaktische oder strategische und andere kluge Überlegungen noch wirtschaftliche Interessen, moralische oder andere Gründe können diesen rechtlich bindenden Sachverhalt ändern. Neben der Treue zur Vor- und Schutzmacht USA bestimmt die Verpflichtung auf eine Friedenspolitik, die den Krieg als Mittel der Politik ausschließt, die politische Tradition der Bundesrepublik. In diesem Punkte waren alle Bundesregierungen heikel. Trotz des besonderen Verhältnisses zu Israel untersagte z.B. Willy Brandt während des Jom-Kippur-Kriegs 1973 das Umladen von Waffen für Israel in Bremerhafen. Helmut Kohl sperrte den deutschen Luftraum für die amerikanischen Flugzeuge, die einen Luftangriff auf Libyen ausführten. Zur grundsätzlichen Haltung der gegenwärtigen Bundesregierung in der Irakfrage, auch wenn sie manchmal nicht besonders elegant vertreten wird, gibt es keine rechtmäßige Alternative. Das Grundgesetz und andere vertraglichen Bindungen der Bundesrepublik schließen den präventiven Einsatz militärischer Gewalt, dazu gehört auch deren Vorbereitung und entsprechende Drohungen, aus. Ausschließlich zur Selbstverteidigung, zur Verteidigung von Bündnispartnern oder nach einem entsprechenden Beschluß der UN ist für Deutschland der Einsatz militärischer Gewalt legal. Diese strikten Regeln sind keine deutsche Besonderheit, sondern eingebettet in Grundsätze, die nach 1945 in der zivilisierten Welt allgemein anerkannt waren, die bei allen sich bietenden Gelegenheiten beschworen wurden, auf die sich und andere zu verpflichten man nicht müde wurde.

Vermutlich war es etwas langweilig und ermüdend, die sich gleichenden Formulierungen eines allgemein bekannten Eckpfeiler international verbrieft Grundsätze, des kleinsten gemeinsamen Grundsatzes, auf den sich, aus z.T. widersprüchlichen Gründen, die Staaten nach 1945 einigen konnten, in seinen Variationen zu wiederholen. Dies schien dennoch nötig, weil offensichtlich dieser Grundsatz in der aktuellen Polemik allzuoft übergangen, hinter den klugen Ratschlägen der Technokraten des Krieges oder poli-

tischer Vorteile versteckt wenn nicht vergessen wird. Seine langatmige Erwähnung kann nicht nur dazu beitragen, die angeblich vom common sense abweichende und isolierte Haltung der Bundesregierung zu verstehen, sondern kann auch den sich vielleicht anbahnenden grundsätzlichen Wandel der amerikanischen, vielleicht der weltweiten politischen Grundsätze und des Völkerrechts zu verdeutlichen.

Bisher war der kleinste gemeinsame Grundsatz der Völker, daß derjenige, der als erster zu den Waffen greift, offensichtlich der Friedensbrecher ist. Am besten vermeidet man einen Krieg, wenn man nicht als erster zu den Waffen ergreifen. Wer es dennoch tut, ist für alle Beobachter ersichtlich der Angreifer und Rechtsbrecher. Über Motive läßt sich trefflich streiten, jeder Beteiligte an einem Waffengang beruft sich selbstverständlich ausschließlich auf gute und ehrenwerte Gründe. Über die Rechtmäßigkeit solcher Argumentationsketten kann ein so vielfältige zusammengesetztes Gremium wie die UN unmöglich einmütig entscheiden. Endlose Kriege wären unvermeidlich, wenn der Gebrauch von Waffengewalt durch die Berufung auf Begriffe wie Gesinnung, Gerechtigkeit, christliche-, islamische-, kommunistische-, kapitalistische-, demokratische- oder andere Moralen und Weltanschauungen legitimiert wird. Es gibt auch keine objektiven und allgemeinverbindlichen Kriterien dafür, wer ein solcher Schurke ist, daß er präventiv eliminiert werden muß. Deshalb ist es völkerrechtlich nicht zulässig, einen Staat, den man aus guten Gründen für bedrohlich hält, dessen Gesinnung einem nicht paßt, mit Krieg zu überziehen. Es gibt aber international die Möglichkeit, gemäß rechtlich vorgeschriebener Maßnahmen und Vorgehensweisen eine mögliche Bedrohung einzudämmen. Über diesen Sachverhalt sind sich die Diplomaten im Klaren. Die Zustimmung zu einem Krieg wegen unzureichender Befolgung von UN Resolutionen (wie oft hätte sonst schon Israel bekämpft werden müssen?), wegen einer möglichen Bedrohung des Friedens (bedrohen nicht alle Staaten einander?), oder völkerrechtswidrigem Verhalten (werden Terroristen oder Freiheitskämpfer brutal bekämpft?) ist von der UN nicht ohne weiteres zu erwarten und auch diesmal nicht ausgesprochen worden. Deshalb versuchte man es mit einem Formelkompromiß über sogenannte „*ernste Konsequenzen*“. Diese nebulöse Formulierung war, aus unterschiedlichen Absichten, auf amerikanischen Druck hin allseits zustimmungsfähig. Die Resolution 1441 legitimiert nicht einmal ausdrücklich, dem Irak durch einen Truppenaufmarsch militärisch zu drohen, diese zweckdienliche Drohung ist eine eigenständige Initiative der USA und Großbritanniens, für die es in der Bundesrepublik keine rechtliche Grundlagen gibt. Die Resolution 1441, dies war ein Erfolg der französischen Diplomatie, sieht keinen Automatismus vor, der einen Waffengang völkerrechtlich legitimiert, wenn der Irak die an ihn gestellten Forderungen unzureichend erfüllt. Die jüngste Brüsseler Erklä-

rung der EU schließt die Anwendung militärischer Gewalt als letztes Mittel nicht aus. Dies bedeutet aber nicht, daß die Bundesrepublik mit der Vorbereitung dieses letzten Mittels beginnen darf, bevor alle anderen ausgeschöpft sind und der Bundestag den „Verteidigungsfall“ oder in Übereinstimmung mit der NATO den „Bündnisfall“ erklärt oder der UN Sicherheitsrat den Einsatz militärischer Gewalt legitimiert hat. Aber zur Beteiligung an einem Angriff kann die Bundesrepublik niemand verpflichten, dergleichen ist grundsätzlich verboten.

Es ist nicht zu verwundern, daß rechtliche Bedenken in den Hintergrund treten und das Kalkül der Macht vorherrschend wird, wenn die Waffen sprechen sollen. Dergleichen liegt in der Natur der Sache. Aber rechtlich verbriefte Positionen, so penibel und anfechtbar sie sind, sind die einzigen, die in unübersichtlichen Lagen langfristige Orientierungen geben können. Und dies besonders auch dann, wenn die rechtliche Position weder besonders opportun oder klug zu sein scheint, weil man sich mit ihr nicht auf die Seite der stärksten Bataillone stellt. Dennoch bleibt sie die rechtlich gebotene Position. Die Eröffnung eines Krieges ist mehr denn je eine außerordentlich brisante Angelegenheit. Es geht nicht an, daß in einer so wichtigen Frage Gesinnungsethik und entsprechende Rhetorik oder juristische Winkelzüge mit nebulösen Formulierungen den Ausschlag geben. Bei der Frage von Krieg & Frieden sollte man sich ausnahmsweise streng an die Vernunft und die in den Gesetzen tradierte Erfahrung halten, anstatt primär machtpolitisches Kalkül entscheiden zu lassen. In Krisen können nicht alle Risiken ausgeschlossen werden. Vielleicht besteht für die Zivilisation eine Gefahr, daß ihr schlimmer Schaden zugefügt werden kann, wenn sie auf die präventive Anwendung militärischer Gewalt verzichtet, aber eben deshalb ist sie die Zivilisation und der Angreifer gilt allgemein als Friedensbrecher und Barbar, der von den Völkern gerichtet werden wird.

Die Bundesregierung agiert in der Konsequenz der deutschen und in der Tradition der bundesrepublikanischen Geschichte innerhalb internationaler Gremien und Verträge. Die bundesdeutschen Außenpolitik hält sich an die Vorschriften der deutschen Verfassung, an die Grundsätze Europas, des Bündnisses und der Vereinten Nationen. Nicht die Bundesregierung verläßt die bewährten Pfade bundesrepublikanischer Außenpolitik, stört den nach 1945 entstandenen common sense, spaltet angeblich das Bündnis oder die EU, die Völker und die veröffentlichte Meinung, sondern die gegenwärtige Regierung der USA weicht von Grundsätzen ab, die in der zivilisierten Welt allgemein anerkannt waren. Vermutlich bahnt sich ein Paradigmenwechsel in der internationalen Politik an, dergleichen führt notwendig zu grundsätzlichen Meinungsverschiedenheiten zwischen den Regierungen, zu Krisen in

internationalen Organisationen, zu Protesten und Widerstand an allen Ecken und Enden der Welt. Spätestens seit dem September 2001 rückt die US-amerikanische Regierung von einigen Grundsätzen der Völkergemeinschaft ab. Angeblich habe sich die Weltlage gewandelt, neue Bedrohungen seien entstanden und erfordern neue Grundsätze und Maßnahmen. Von internationalen Gremien will sich die einzige Supermacht nicht mehr einschränken lassen, um die Welt in ihrem Sinne zu ordnen. Die USA kündigten einseitig verschiedene internationale Abmachungen, versuchen ihre Ziele weniger im Rahmen internationaler Gremien zu verfolgen, als in bilateralen Abkommen durchzusetzen, wo sie ihre Macht besser ausspielen können. Die Supermacht fühlt sich bedroht, zu ihrem unbedingten Schutz gilt jedes Mittel als erlaubt. Im Widerspruch zu uralter Rechtstradition wird die Beweislast umgekehrt, nicht Schuld, sondern Unschuld muß bewiesen werden, was logischer Unsinn ist, weil man nicht zeigen kann, daß man den gestohlenen Geldsack nicht hat? Wer nicht für uns ist, ist gegen uns, heißt es, das Böse in der Welt soll bekämpft werden. Zu diesem Zweck werden die Grundsätze des Zusammenlebens der Staaten und die Regeln des Krieges geändert. Weltweit sollen präventive militärische Interventionen möglich werden, um eine zerbrechliche Weltordnung zu festigen. Indem präventive Maßnahmen zur Begegnung möglicher Bedrohungen neuerdings als erforderlich gelten, wird der Spielraum für die Anwendung von Gewalt erweitert, anstatt ihn zu kontrollieren und zu beschränken. Verstöße gegen Resolutionen und Ungeheimheiten in Berichten sollen, wenn es die USA gegebenenfalls für erforderlich halten, als Kriegsgrund hinreichen. Wenn der Zweck die Mittel rechtfertigt, dann wird Politik unberechenbar. In Abkehr von der bisherigen defensiven US-Verteidigungsdoktrin, sollen in Zukunft Nuklearwaffen auch zum Erstschlag verwendet werden können.

Die USA sind vollkommen souverän. Wenn sie einen Krieg für legitim und geboten halten, kann sie niemand davon abhalten oder nachträglich zur Rechenschaft ziehen. Die USA sind so mächtig, daß sie sich nur selbst auf das Recht verpflichten und daran binden können. In der Frage des Irakkrieges ist die Supermacht ohnehin kaum noch zu stoppen, ihre Regierung ist von der Gerechtigkeit, nicht unbedingt von der Rechtmäßigkeit, ihrer beabsichtigten Maßnahmen überzeugt. Um so wichtiger bleibt es, daß die Völkergemeinschaft einem solchen Gewaltakt nicht das Mäntelchen der Legalität überwirft. Auch wenn die UN den kommenden Krieg nicht vermeiden kann, ist es wichtig, daß er nicht mit, sondern trotz der UN geführt wird, damit in Zukunft das Vertrauen bestehen bleibt, daß der UN ernsthaft und überparteilich an der Erhaltung des Friedens gemäß völkerrechtlicher Grundsätze gelegen ist. Bisher konnten die USA die UN nicht schlüssig davon überzeugen, daß das aktuelle Bedrohungspotential des Iraks und der miese Cha-

rakter seines Diktators das unabsehbare Risiko eines Krieges rechtfertigen. Die USA mögen ihre guten Gründe haben, um diesen Krieg zu beginnen. Das müssen sie letztlich und endlich mit sich abmachen. Aber sie müssen auch in einer von ihnen dominierten Neuen Weltordnung, in der vermutlich die alten Regeln für staatliches Zusammenleben neu bestimmt werden, lernen, die ebenfalls guten Gründe und Grundsätze anderer Völker zu respektieren, anstatt sie als Schwäche, Untreue oder Verrat zu diffamieren.

Montag, 24. Februar 2003