



## **Die staatliche friedenspolitische Infrastruktur stärken! Memorandum der IALANA**

### **Papier für die Diskussion**

Juristinnen und Juristen gegen atomare, biologische und chemische Waffen –  
Für gewaltfreie Friedensgestaltung  
Deutsche Sektion der IALANA  
International Association of Lawyers Against Nuclear Arms

#### **Präambel**

Die Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen (VN) haben sich im 6. Kapitel der Charta verpflichtet, ihre Konflikte zunächst mit friedlichen Mitteln zu lösen. Dafür stehen verschiedene Instrumente zur Verfügung: Vermitteln, Untersuchen, Beratung im Sicherheitsrat, Anrufen des Internationalen Gerichtshofs, Erarbeitung von Vermittlungsvorschlägen u. a. Auch bei Bedrohung oder Bruch des Friedens und bei Angriffshandlungen sind nach der Feststellung der Friedensgefährdung durch den Sicherheitsrat immer noch friedliche Sanktionsmaßnahmen bis hin zu friedlichen Maßnahmen wie etwa ein Wirtschaftsembargo möglich. Nur wenn solche Maßnahmen fehlgeschlagen sind, ist nach dem 7. Kapitel die Ausübung militärischen Zwangs zulässig. Diese bedarf einer Resolution des Sicherheitsrats. Die Ausübung militärischer Gewalt eines Mitgliedstaates gegen einen anderen bedarf wegen des Gewaltverbots der Charta (Art. 2 Nr. 4) ebenfalls einer Resolution des Sicherheitsrats. Im Übrigen darf militärische Gewalt durch einen Staat nur zum Zweck der Selbstverteidigung ausgeübt werden (Art. 51); und zwar nur vorläufig und solange, bis der VN-Sicherheitsrat selbst die geeigneten Maßnahmen getroffen hat, um den Frieden wiederherzustellen.

Aus den Aufgabenstellungen des 6. und 7. Kapitels der Charta ist ein breites Spektrum an Eingriffsmöglichkeiten entstanden: Friedensschaffende Maßnahmen, etwa die „guten Dienste“ des Generalsekretärs, bis hin zu den Friedensoperationen, den sogenannten Peacekeeping-Missions mit Blauhelm-Soldaten, die von den Mitgliedstaaten gestellt werden müssen, weil die Vereinten Nationen kein eigenes Militär besitzen. Daraus entstehen viele Probleme: Der

Generalsekretär bekommt nennenswerte Kontingente immer erst zusammen, „wenn das Blut schon fließt“. Erst Recht fehlen Experten und Stäbe für die zivile Konfliktbearbeitung. Daraus entstanden unklare Mandate und häufig zu kurze Missionen. Misserfolge in Post-Konfliktprogrammen waren damit vorprogrammiert. Daraus ist eine Dominanz militärischer Gewalt und militärischen Denkens überhaupt als Instrumente der Konfliktbearbeitung entstanden. Die sich aus dem 6. Kapitel ergebenden Verpflichtungen bleiben unterbelichtet. Das ist auch am Verhältnis des zivilen zum uniformierten Personal in Friedensoperationen erkennbar: Derzeit sind etwa 100.000 Personen eingesetzt, von denen lediglich 20.000 internationales und lokales ziviles Personal sind. Die Überwertung militärischer Instrumente herrscht auch in den Mitgliedstaaten. Es gibt nur wenige Mitgliedstaaten, die daneben oder primär auf zivile Konfliktbearbeitung setzen und die dafür erforderliche Infrastruktur bereithalten, wie etwa die neutralen Staaten Schweden oder die Schweiz.

Die deutsche IALANA will die gewaltfreie Friedensgestaltung fördern. Sie legt mit diesem Memorandum eine kurze Untersuchung der Situation in Deutschland – mit Ausblick auf die Europäische Union – vor und bringt Vorschläge für den Ausbau der politischen und administrativen Infrastruktur für die Friedensgestaltung. Nach einem kurzen Lagebericht und einer kurzen Analyse der deutschen Anteile am Krieg gegen Jugoslawien und dem Einsatz deutscher Truppen in Afghanistan, für die die Rolle der NATO wichtig ist, folgen konkrete Anregungen, nämlich

- ein Weißbuch für die deutsche Beteiligung an internationalen Friedensmissionen,
- die Schaffung eines Bundesamtes für aktive Friedensgestaltung,
- die Beschließung integrierter Mandate des Deutschen Bundestags für Friedensmission,
- die Stärkung des zivilen Einflusses auf die europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) im Sinne aktiver Friedensgestaltung.

Ein besonderer „Exportartikel“ Deutschlands könnte schließlich sein Rechtsstaatsverständnis sein, um Staaten bei der friedlichen Konfliktregulierung mit gerichtlichen Verfahren wie denen vor dem IGH<sup>1</sup> und vor dem Internationalen Strafgerichtshof sein. Daran soll an dieser Stelle aber nur erinnert werden.

## **1. Die Lage**

Die Beteiligung an friedenspolitischen Missionen, die von den Vereinten Nationen (VN), der OSZE, der NATO und der Europäischen Union nach den Regeln der VN-Charta durchzuführen sind, ist seit 1990 ein zentraler Bestandteil deutscher Außenpolitik.<sup>2</sup> Trotzdem löst die konkrete Einsatzentscheidung immer wieder heftige politische Auseinandersetzungen aus.

---

<sup>1</sup> Deutschland hat sich freilich trotz Art. 24 Abs. 3 GG noch nicht vollständig der Rechtsprechungsgewalt des IGH unterworfen; vgl. dazu das Memorandum der IALANA vom Dezember 2006.

<sup>2</sup> Vgl. dazu Brzoska, Erfolge und Grenzen von Friedensmissionen, APuZ 16-17/2007, 32.

Diese liegen nicht nur an Zweifeln an der Eignung des Militärs für nachhaltige Konfliktlösungen. Vielmehr kommen verstärkt dazu Zweifel an der Vereinbarkeit solcher Missionen mit dem deutschen Verfassungs- und dem Völkerrecht. Wiederholt wurde das Bundesverfassungsgericht angerufen. Auch zum Einsatz von Tornado-Flugzeugen der Bundeswehr in Afghanistan waren Organstreitverfahren beim Bundesverfassungsgericht anhängig, die keinen Erfolg hatten.<sup>3</sup>

Die Missionen sind in der Regel aus militärischen und zivilen Komponenten zusammengesetzt. Für eine nachhaltige Konfliktlösung entscheidend sind aber die zivilen Komponenten. Wer der Frage nachgeht, wie über friedensschaffende und friedenssichernde Missionen politisch entschieden wird, wie sie vorbereitet, umgesetzt und nachbereitet werden, erlebt eine Überraschung: Der deutsche Bundestag befasst sich nur mit dem militärischen Teil der Missionen. Mit der Vorbereitung, Umsetzung und Nachbereitung ist i. d. R. eine Vielzahl von Gremien beschäftigt, in denen häufig militärische Stäbe ein Übergewicht haben. Es ist deswegen kein Wunder, wenn der militärische Teil der Missionen deutlich höheres Gewicht hat. Darunter leidet die Nachhaltigkeit der Konfliktlösung. Das ist ein wesentlicher Grund, warum viele Missionen scheitern.<sup>4</sup> War die NATO beteiligt, ist darüber hinaus zu beklagen, dass unter dem Einfluss der Vormacht USA völkerrechtliche Bindungen zunehmend in Frage gestellt werden. Der Rechtsrahmen und mögliche Zweifel daran fehlen aber regelmäßig in den Bundestagsdrucksachen, auf deren Basis der Bundestag entscheiden muss.

IALANA setzt sich deshalb für die Schaffung einer friedenspolitischen Infrastruktur ein, die gewährleistet, dass bei Friedensmissionen eine nachhaltige Konfliktlösung angestrebt wird, die einen Primat der nicht militärischen Ansätze bedingt, und dass vor allem das Völker- und Verfassungsrecht beachtet wird.<sup>5</sup>

## **2. Zur Beachtung von völker- und verfassungsrechtlichen Vorgaben bei Friedensmissionen mit deutscher Beteiligung**

### **a. Die Out-of-Area-Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts**

Bis zum Ende des Kalten Krieges im Jahre 1990 hatte die Bundeswehr eine im Grundgesetz präzise verortete Aufgabe, die „Landesverteidigung“ (Art. 87 a GG). Einsätze der Bundeswehr „out of area“ waren für alle Bundesregierungen bis in die 90er Jahre tabu. Das galt auch noch bis zum zweiten Golfkrieg im Jahre 1990<sup>6</sup>. „Grünes Licht“ für internationale Einsätze der Bundeswehr gab dann das Bundesverfassungsgericht mit seinem „Out of Area“-Urteil

<sup>3</sup> Anträge der Fraktion der Linken und der Abgeordneten Dr. Gauweiler und Wimmer (siehe <http://www.willy-wimmer.de/images/stories/pdf/Organstreitverfahren070309.pdf>).

<sup>4</sup> Vgl. dazu Brzoska, a. a. O. (Fußn. 1), 34.

<sup>5</sup> Vgl. zum völker- und verfassungsrechtlichen Rahmen: Becker, Aktive Friedensgestaltung als öffentliche Aufgabe, der Friedenswarte zum Abdruck angeboten.

<sup>6</sup> An dem sich die Bundesrepublik Deutschland nur mit finanziellen Hilfsleistungen beteiligte (der erste war der Krieg des Irak gegen den Iran 1980 – 1988).

vom 12. Juli 1994<sup>7</sup>, mit dem über die Verfassungsmäßigkeit von Einsätzen der Bundeswehr im Rahmen internationaler Organisationen entschieden wurde. Im Einzelnen ging es um die Beteiligung der Bundeswehr

- an einer Aktion von Seestreitkräften der NATO und der Westeuropäischen Union (WEU) zur Überwachung eines von den Vereinten Nationen gegen die föderative Republik Jugoslawien (Serbien und Montenegro) verhängten Embargos,
- an der Durchsetzung des von den Vereinten Nationen verhängten Flugverbotes im Luftraum von Bosnien-Herzegowina,
- an UNOSOM II, einer vom Sicherheitsrat der Vereinten Nationen aufgestellten Streitmacht zur Herstellung friedlicher Verhältnisse in Somalia.

Das Bundesverfassungsgericht hielt die Einsätze auf Basis des Art. 24 Abs. 2 GG grundsätzlich für verfassungsmäßig: Seine Ermächtigung berechtige den Bund nicht nur zum Eintritt in ein System gegenseitiger kollektiver Sicherheit und zur Einwilligung in damit verbundene Beschränkungen seiner Hoheitsrechte. Sie biete vielmehr auch die verfassungsrechtliche Grundlage für die Übernahme der mit der Zugehörigkeit zu einem solchen System *typischerweise verbundenen Aufgaben* und damit auch für eine Verwendung der Bundeswehr zu Einsätzen, die *im Rahmen und nach den Regeln dieses Systems stattfinden*<sup>8</sup>. Mandate im Rahmen der VN waren danach unproblematisch. Denn die seien ein „System gegenseitiger kollektiver Sicherheit“ im Sinne des Art. 24 Abs. 2 GG.

Sehr streitig war allerdings die Frage, ob die NATO ebenfalls „ein System gegenseitiger kollektiver Sicherheit“ im Sinne des Art. 24 Abs. 2 GG<sup>9</sup>, sei. Denn nach dem Text des NATO-Vertrags war die Übernahme von friedenssichernden und friedensschaffenden Maßnahmen in Drittländern unter der Ägide der Vereinten Nationen nicht als Aufgabe im Vertragstext angelegt.<sup>10</sup> Die Bestimmung des Art. 12 NATO-Vertrag machte deutlich, dass eine Erweiterung des vertraglichen Handlungsrahmens Gegenstand einer Überprüfung des Vertrages sein solle. Das Verfassungsgericht entschied mit einer Mehrheit von vier zu vier Stimmen, dass die NATO zur Friedenssicherung im Rahmen der Vereinten Nationen eingesetzt werden dürfe. Allerdings wurde darauf verwiesen, dass Einsätze „im Rahmen und nach den Regeln dieses Systems stattfinden“ müssten<sup>11</sup>. Alle Richter waren sich allerdings einig, dass der Einsatz bewaffneter Streitkräfte in jedem Fall eines vorher einzuholenden, konstitutiven Mandats des Bundestags bedürfe<sup>12</sup>. Die Bundeswehr sei ein „Parlamentsheer“<sup>13</sup>. Der konkrete Einsatz

---

<sup>7</sup> BVerfGE 90, 286.

<sup>8</sup> Erster Leitsatz, Hervorhebungen vom Verfasser.

<sup>9</sup> Offengelassen in BVerfGE 68, 1, 80 f., 93 ff.

<sup>10</sup> Vgl. zu den Gründen für diesen Strategiewechsel der NATO („Out of Area“ oder „Out of Business“) Scheer, Frankfurter Rundschau v. 21.04.1999, S. 9.

<sup>11</sup> So auch Deiseroth, in AK GG u Art. 24 Abs. 2 GG; ders. in: Friedenswarte 75 (2000), 101

<sup>12</sup> Leitsatz 3 a.

<sup>13</sup> BVerfGE 90, 286, 382; ein konstitutiver Parlamentsvorbehalt entspreche seit 1918 deutscher Verfassungstradition.

bedürfe also einer parlamentarischen Entscheidung nach Maßgabe der bestehenden Bündnisverpflichtung.

### **b. Das Urteil zum neuen strategischen Konzept der NATO**

Auch das neue Strategische Konzept der NATO vom April 1999 hielt das Bundesverfassungsgericht mit seinem Urteil vom 22.11.2001<sup>14</sup> „noch“ für verfassungsmäßig. Es enthielte nämlich „eine bedeutsame, im Vertrag nicht implizierte Erweiterung der Aufgabenstellung, mit der ... Möglichkeit so genannter Krisenreaktionseinsätze“,<sup>15</sup> für die es der Aufstellung von „Krisenreaktionskräften“ bedürfe: Eine klare Abweichung von Art. 5 des NATO-Vertrags mit der Beistandsverpflichtung im Falle eines bewaffneten Angriffs.

### **c. Der Krieg gegen Jugoslawien**

In der serbischen Provinz Kosovo gab es seit 1992 eine OSZE-Mission wegen der Auseinandersetzungen zwischen Serben und Albanern mit ihrem 75 %igen Bevölkerungsanteil, die auf eine Loslösung des Kosovo hinarbeiteten. Im Jahr 1998 hatte sich die politische und militärische Lage zugespitzt. Nach einer Vereinbarung zwischen dem amerikanischen Vermittler Holbrooke und Präsident Milosevic sollte eine OSZE-Verifikationsmission mit bis zu 2.000 Verifikateuren freien Zugang zum Kosovo haben. Angestrebt wurde eine politische Lösung. Allerdings überstieg die Rekrutierung von bis zu 2.000 Mitarbeitern bei weitem die Planungs- und Führungskapazität der OSZE in Wien.<sup>16</sup> Nach dem sogenannten Massaker von Racak in der Nacht vom 15. auf den 16.01.1989 eskalierte die Lage.<sup>17</sup> Das „Friedensabkommen“ von Rambouillet war wegen seines Annex B, nach dem die NATO volle Bewegungsfreiheit in Jugoslawien erhalten sollte, von vornherein nicht konsensfähig.<sup>18</sup> Die NATO beschloss, militärisch einzugreifen. Bundeskanzler Schröder erklärte am 24.03.1999: „Wir führen keinen Krieg. Aber wir sind aufgerufen, eine friedliche Lösung im Kosovo auch mit militärischen Mitteln durchzusetzen ....“

Das Bundesverfassungsgericht bejahte mit Beschluss vom 25.03.1999 die erforderliche Zustimmung des Bundestags<sup>19</sup>. Das Gericht referierte, dass der Bundestag am 16.10.1998 militärischen Maßnahmen zur Abwendung einer humanitären Katastrophe im Kosovo zugestimmt habe. Die NATO sei zu Luftoperationen ermächtigt worden. Dem Bundestag sei bewusst gewesen, dass der Einsatz ohne Ermächtigung durch den Sicherheitsrat durchgeführt werde. Die Bundesregierung hielt die Beteiligung am Krieg trotzdem als „humanitäre Intervention“ für rechtmäßig.

---

<sup>14</sup> BVerfGE 104, 151

<sup>15</sup> aao 203

<sup>16</sup> Vielleicht auch die politische Bereitwilligkeit mancher Vertragsstaaten.

<sup>17</sup> Zur Entwicklung anschaulich Heinz Loquai, Der Kosovo-Konflikt – Wege in einen vermeidbaren Krieg, 2000 (Loquai war Beobachter für die OSZE im Kosovo).

<sup>18</sup> Loquai, a.a.O., 83.

<sup>19</sup> BVerfGE 100, 266.

Aber: Die Rechtfertigung als „humanitäre Intervention“ war völkerrechts- und verfassungswidrig.<sup>20</sup> In der Charta der Vereinten Nationen fehlt eine solche Ermächtigungsgrundlage für die Ausübung von militärischer Gewalt. Deutschland hat sich auch in Art. 2 des Zwei-plus-Vier-Vertrags vom 12.09.1990 verbindlich verpflichtet, dass

- von deutschem Boden nur Frieden ausgehen wird und
- das vereinte Deutschland keine seiner Waffen jemals einsetzen wird, es sei denn in Übereinstimmung mit seiner Verfassung und der Charta der Vereinten Nationen.

Aus amtlichen Dokumenten des Auswärtigen Amtes, bestimmt für verwaltungsgerichtliche Asylverfahren, ergab sich schließlich, dass es im März 1999 keine sachliche Rechtfertigung für eine „humanitäre Intervention“ der NATO im Kosovo gab.<sup>21</sup>

#### **d. Die Afghanistan-Mission**

Deutschland beteiligt sich im Rahmen der ISAF-Einsätze der Vereinten Nationen an militärischen Aktionen gegen die Taliban in Afghanistan. Die konkrete Beteiligung wies schon zu Beginn völker- und verfassungsrechtliche Schwachstellen auf.<sup>22</sup> Der Tornado-Einsatz der Bundeswehr, den der Bundestag am 09. März 2007 mit Mehrheit beschlossen hat, ist völkerrechts- und verfassungswidrig. Im Einzelnen:

Nach den Terroranschlägen vom 11. September 2001 hat die NATO im Oktober 2001, folgend nur einem Hinweis des Vorsitzenden des Sicherheitsrates, aber keineswegs einer Resolution, den „Bündnisfall“ im Sinn von Art. 51 des NATO-Vertrags beschlossen. Der Sicherheitsrat hat ferner militärische Einsätze unter dem Dach der NATO beschlossen.<sup>23</sup> Diese sogenannten ISAF-Einsätze sind also UN-mandatiert. Die US-Regierung hat allerdings entschieden, ihren „Krieg gegen den Terror“ in Afghanistan mittels der „Operation Enduring Freedom“ nicht im Rahmen der NATO-Strukturen unter NATO-Oberbefehl, sondern als US-Krieg unter eigenem Kommando durchzuführen. Dieser Krieg ist nicht durch Art. 51 der UN-Charta als Selbstverteidigung gerechtfertigt. Also wird hier ein Krieg geführt, der gegen die Regeln der UN-Charta verstößt und völkerrechtswidrig ist – wie der Krieg der „Koalition der Willigen“ gegen den Irak.

---

<sup>20</sup> So Epping, in: Trute u. a. (Hrsg.), Festschrift für Knut Ipsen, München 2000, 615, 649; Deiseroth „Humanitäre Intervention“ und Völkerrecht, NJW 1999, 3084; Denninger, Menschenrechte, Menschenwürde und Staatliche Souveränität, ZRP 2000, 192, 193 f.; vgl. auch Klein/Schmahl, Die neue NATO-Strategie und ihre völkerrechtlichen und verfassungsrechtlichen Implikationen, Recht und Politik 35 (1999), S. 198, 205. Vgl. auch Stellungnahme von Staats- und Völkerrechtlern vom 15. Oktober 1998, Blätter für deutsche und internationale Politik, 11/1998; Fastenrath, FAZ vom 16.10.1998; IALANA-Memorandum: The war of the NATO against Jugoslavia: Is it legal under international law?

<sup>21</sup> IALANA-Presseinformation vom 22. April 1999.

<sup>22</sup> Vgl. IALANA-Kurzmemorandum vom 14. November 2001.

<sup>23</sup> Resolutionen 1386/2001, 1413/2002, 1444/2002, 1510/2003, 1563/2004, 1623/2005 und 1707/2006.

Schon den Irak-Krieg hat das Bundesverwaltungsgericht mit seinem Urteil vom 21.06.2005<sup>24</sup> als völkerrechtswidrig eingestuft. Alle Unterstützungsleistungen Deutschlands für diesen Krieg, auch wenn sie unter der Schwelle der militärischen Unterstützung gelegen haben, etwa die Duldung der Inanspruchnahme der Airbase Ramstein, waren deswegen rechtswidrig. Gleiches gilt jetzt für Unterstützungsleistungen der Bundeswehr bei „Enduring Freedom“.

Denn die ISAF-Einsätze und Einsätze im Rahmen von Enduring Freedom gehen zunehmend gewollt ineinander über. Sie vermischen sich in der Praxis. Das kommt augenfällig auch in dem weitgehend identischen Hauptquartier/Kommando beider zum Ausdruck. Daher könnten die von den Tornado-Aufklärungsflugzeugen beschafften Daten und Bilder auch im Rahmen von „Enduring Freedom“ Verwendung finden.<sup>25</sup> Deshalb geht es bei dem Tornado-Beschluss zunehmend zumindest auch um eine Unterstützung des US-Krieges „Enduring Freedom“.

Andererseits ist die Bundeswehr zum Erreichen von Akzeptanz zunehmend zivil tätig, etwa beim Straßenbau oder beim Brunnenbohren. Dazu kommt der zivile Beitrag Deutschlands im Rahmen der Ausbildung der afghanischen Polizei, etwa durch Einrichtung einer Polizeischule. Dieser zivile Teil wird zwar zunehmend wichtiger, spielt aber in der strategischen Planung der Afghanistan-Mission keine Rolle. Damit zeigt sich auch bei dieser Mission, dass völker- und verfassungsrechtliche Probleme und die Mängel bei der zivilen Konfliktbearbeitung ineinander greifen: Ein Beispiel für eine überfällige umfassende Reform!

### **3. Die Aufgaben für Deutschland**

#### **a. Aktive Friedensgestaltung als öffentliche Aufgabe**

Das Bundesverfassungsgericht hat im Out of Area-Urteil<sup>26</sup> darauf hingewiesen, dass Art. 24 Abs. 2 GG „auch die verfassungsrechtliche Grundlage für die Übernahme der mit der Zugehörigkeit zu einem solchen System typischerweise verbundenen Aufgaben“ bietet. Da die aktive Friedensgestaltung nach der Charta primäre Aufgabe der VN ist, kommt den Mitgliedstaaten die Verpflichtung zu, die konzeptionellen, finanziellen und logistischen Maßgaben dafür zu schaffen. Diese korrelieren mit einem Verfassungsauftrag, dem bisher viel zu wenig Bedeutung beigemessen wurde. Nach der Präambel des Grundgesetzes ist nämlich Wille des deutschen Volkes, „dem Frieden in der Welt zu dienen“. Dieses *Bekanntnis zur Friedensstaatlichkeit* erschöpft sich nicht bloß in der strikten Einhaltung der völkerrechtlichen Ordnung gemäß Art. 25 GG. Vielmehr fordert die Präambel einen überobligatorischen Beitrag der Bundesrepublik im Rahmen aktiver Friedenspolitik.<sup>27</sup> Verstärkt wird diese Pflicht zur

---

<sup>24</sup> NJW 2006, 77 ff.

<sup>25</sup> S. dazu FAZ v. 25.06.2007, S. 3.

<sup>26</sup> BVerfGE 90, 286, 1. Leitsatz

<sup>27</sup> Dreier, in ders. (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, 1. Aufl. 1996, Bd. I, Präambel Rn. 31 f.; vgl. dazu auch Deiseroth, in: Umbach/Clemens, Grundgesetz, Mitarbeiterkommentar, Art. 24, Rz. 238.

Friedensförderung durch das Bekenntnis des deutschen Volkes zu den Menschenrechten als Grundlage des Friedens in Art. 1 Abs. 2 GG und die in Art. 24 Abs. 2 und 26 Abs. 1 GG niedergelegte Friedenspflicht<sup>28</sup>. Tomuschat<sup>29</sup> formuliert: „Das Grundgesetz belässt es nicht bei einer bloß rezeptiven Hinnahme des geltenden Völkerrechts, sondern fordert die verantwortlichen Staatsorgane zur aktiven Mitwirkung bei der Bewältigung internationaler Probleme auf.“

Simon<sup>30</sup> hat darauf aufmerksam gemacht, dass es trotz der vom Bundesverfassungsgericht in ständiger Rechtsprechung herausgearbeiteten staatlichen Verpflichtung zur Friedenssicherung bisher versäumt wurde, dieses Friedensgebot „ähnlich konkret herauszuarbeiten wie etwa das Sozialstaatsgebot oder das Rechtsstaatsgebot“... Vernachlässigt wurden vor allem die Folgerungen für zivile Konfliktbearbeitung und deren Vorrang vor militärischer Gewaltanwendung.“ Simon hielt es „für unerträglich, dass für diese Aufgabe lediglich ein verschwindend geringer Teil der Mittel zur Verfügung steht, wie wir sie für das Militär aufwenden.“

Das ist die Botschaft: Der Staat muss sich umorientieren. Zwar hat er die Notwendigkeit der zivilen Konfliktbearbeitung und ihrer Förderung erkannt. Aber die Anstrengungen sind viel zu gering. Die Versäumnisse aufzuarbeiten ist in erster Linie Sache der Bundesregierung, die auch die Förderung der zivilen Konfliktbearbeitung als öffentliche Aufgabe verstehen muss, die nach Lage der Dinge überproportionaler Anstrengungen bedarf. Denn: Nur die Bundeswehr ist „Parlamentsheer“; die Förderung der zivilen Konfliktbearbeitung ist ständige Aufgabe der öffentlichen Verwaltung. Daher beschließt der Deutsche Bundestag, bei Friedensmissionen immer nur über den militärischen Teil<sup>31</sup>. Da aber dem Militär nur die Aufgabe zukommt, den Ausbruch von Gewalt zu verhindern oder sie einzudämmen<sup>32</sup>, während die Nachhaltigkeit der Konfliktlösung in zivilen Händen liegt, müsste der Bundestag seine Aufmerksamkeit auch dem zivilen Teil der jeweiligen Mission widmen, insbesondere der politischen Zielsetzung, der konkreten Aufgabenstellung, der Rekrutierung der Kräfte, der finanziellen und logistischen Ausstattung.

## **b. Konzeptionelles**

Das Auswärtige Amt (AA) befasst sich seit 1995 institutionell mit der Aufgabe der zivilen Krisenprävention, die in Fischers Zeit als Außenminister sehr ausgebaut wurde. Am 12. Mai 2004 verabschiedete die Bundesregierung einen ressortübergreifenden Aktionsplan „Zivile

---

<sup>28</sup> G. Frank, in: AK-GG, Art. 26 Rz. 8; K. Doering, Das Friedensgebot des Grundgesetzes, in: HStR VII., § 178 Rn. 1 ff.; a. A. I. Pernice, GG-Kommentar Band 2, Art. 26 Rz. 17: Aus Art. 26 Abs. 1 Satz 1 GG folgt hingegen keine positive Pflicht zu einer „Friedensförderungspolitik“.

<sup>29</sup> HStR § 172 Rn. 4.

<sup>30</sup> Helmut Simon, Frankfurter Rundschau v. 06.01.2004

<sup>31</sup> Vgl. etwa die Kongo-Mission vom 17.05.2006, BT-DRS 16/1507.

<sup>32</sup> und nicht in Afghanistan Straßen zu bauen.

Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung“, der – ausgehend von den internationalen Instrumenten der Krisenprävention (VN, OSZE, EU, Europarat, G8, NATO) – die nationalen Aufgaben beschreibt. 161 Aktionsempfehlungen konzentrieren sich, ausgehend vom „erweiterten Sicherheitsbegriff“ auf folgende Bereiche:

Stärkung deutscher Beiträge zu multilateralen Ansätzen, Wahrung und Aufbau staatlicher Strukturen in Krisenregionen, Förderung von Friedenspotentialen in der Zivilgesellschaft, Sicherung der Lebenschancen der Menschen und Vorgaben zum Aufbau einer Infrastruktur innerhalb der Bundesregierung als Voraussetzung für ein kohärentes und koordiniertes Vorgehen.

Zuständig ist der Ressortkreis Zivile Krisenprävention, der von einem „Beauftragten“ koordiniert wird und in dem u.a. das Auswärtige Amt (AA), Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ), Bundesverteidigungsministerium (BVMg) und anderen Bundesministerien, z. B. das Umweltministerium zusammenarbeiten.

Im 1. Bericht der Bundesregierung vom 31. Mai 2006 über die Umsetzung des Aktionsplans (Mai 2004 bis April 2006) findet sich eine hervorragende Zusammenstellung der Tätigkeits- und Aufgabenbereiche. Die aktive Rolle der Nichtregierungsorganisationen (NGO's) in der Krisenprävention, wird besonders herausgehoben. Der Plan sei „ein Kooperations- und Kohärenzangebot an die nichtstaatlichen Akteure“. Institutionell bildet sich das im Beirat „Zivile Krisenprävention“ ab, einem „Netzwerk zwischen Bundesregierung, Nichtregierungsorganisationen, Wissenschaft, Wirtschaft, Kirchen und dem parlamentarischen Raum.“

Allerdings: Das ist die Theorie. Probleme gibt es offenbar bei der Bereitstellung der personellen und finanziellen Ressourcen, auch wenn, wie Nachtwei<sup>33</sup>, mitteilt, AA, BMZ, BMWi insgesamt 2,35 Mrd. € für 2005 bereitgestellt haben, davon allerdings allein 627 Mio. € VN-Beiträge. Da Deutschland und die internationale Gemeinschaft jedoch überwiegend mit Einsätzen im Kontext der Konfliktnachsorge befasst seien, gehe der Blick für den Nachholbedarf an Primärprävention verloren. Fragwürdig sei auch die unterschiedslose Vereinnahmung von Militäreinsätzen und Prävention, so Nachtwei.<sup>34</sup>

Das eigentliche Problem ist aber das völlige Fehlen einer formalisierten öffentlichen Infrastruktur für die aktive Friedensgestaltung: Einer Abteilung in oder gar eines neuen Ministeriums oder einer eigenständigen Behörde (dazu sogleich).

---

<sup>33</sup> MdB (Die GRÜNEN, Mitglied im Verteidigungsausschuss), Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung aktuell (Stand: September 2006), [www.nachtwei.de](http://www.nachtwei.de).

<sup>34</sup> Nachtwei, a. a. O.

### **c. Das Weißbuch zur Sicherheitspolitik Deutschlands und zur Zukunft der Bundeswehr: Abgleiten in die Rechtswidrigkeit**

In eine andere Richtung geht das „Weißbuch zur Sicherheitspolitik Deutschlands und zur Zukunft der Bundeswehr“, mit dem das Bundesverteidigungsministerium erstmals seit 1994 wieder ein sicherheitspolitisches Gesamtkonzept vorlegte. Auch im Weißbuch finden sich unter der Überschrift „Vernetzte Sicherheit“ Ausführungen zum Aktionsplan der Bundesregierung als „Baustein (eines) gesamtstaatlichen Sicherheitsverständnisses“<sup>35</sup>. Dieses solle u. a. den Zugriff von Terroristen auf Massenvernichtungswaffen verhindern, wofür sich Deutschland multinationaler Abkommen und Verträge im Rahmen von NATO, Europäischer Union, Vereinter Nationen und der OSZE bediene: Dies ist die Tendenz, die wohl der nichtmilitärische Teil der Bundesregierung in das Weißbuch gebracht hat.

Die Handschrift des Bundesverteidigungsministeriums trägt hingegen offensichtlich das folgende Bekenntnis: Basis deutscher Sicherheitspolitik sei jedoch nach wie vor die NATO<sup>36</sup>, und weiter: Stabilität und Sicherheit Europas seien auf die NATO als handlungsfähiges kollektives Verteidigungsbündnis und transatlantischen Konsultations- und Handlungsrahmen angewiesen<sup>37</sup>. Die NATO sei insoweit nicht nur Verteidigungsallianz, sondern habe „im Rahmen von Krisenmanagement militärische Operationen in und außerhalb Europas durchgeführt.“ Eine Ermächtigungsgrundlage für eine solche Tätigkeit findet sich freilich im NATO-Vertrag nicht. Da Deutschland seine Tätigkeit im Rahmen der NATO „nach den Regeln dieses Systems“<sup>38</sup> ausgestalten muss, fehlt für derartige Krisenmanagement-Tätigkeiten der Bundeswehr im Rahmen der NATO eine Rechtsgrundlage.

## **4. Die Anregungen**

### **▪ Ein Weißbuch für Friedensmissionen:**

Die Sicherheitspolitik Deutschlands ist immer noch von militärischem Denken geprägt, wie das derzeitige Weißbuch zeigt. Damit wird sie dem verfassungsrechtlichen Gebot der Friedensstaatlichkeit aus der Präambel des Grundgesetzes, aus Art. 24 Abs. 2 und 26 GG sowie aus dem Zwei-Plus-Vier-Vertrag nicht gerecht. Deutschland darf sich nicht an - völkerrechtswidrigen – Kriegen wie gegen Jugoslawien oder in Afghanistan beteiligen. Unser Land muss vielmehr auf den Vorrang ziviler Friedensmissionen und auf eine nachhaltige Konfliktlösung hinarbeiten. Die politischen Grundsätze, die Infrastruktur dafür und vor allem die rechtlichen Vorkehrungen zur Gewährleistung der Völkerrechtmäßigkeit der Missionen sind in einem

---

<sup>35</sup> Weißbuch, Seite 13.

<sup>36</sup> Weißbuch, Seite 16 ff.

<sup>37</sup> Weißbuch, Seite 11.

<sup>38</sup> BVerfGE 90, 286, 1 Leitsatz

neuen Weißbuch nach dem Vorbild des südafrikanischen Weißbuchs „White Paper on South African Participation in International Peace Missions“<sup>39</sup> (1999) niederzulegen.

Dieses Weißbuch weist fünf entscheidende Säulen auf<sup>40</sup>:

- Eine unzweideutige Definition, was unter Friedensmaßnahmen zu verstehen ist,
- eine Prioritätensetzung zugunsten von Konfliktmanagement,
- die Bestimmung nationaler Interessen Südafrikas als Voraussetzung für eine Beteiligung,
- die Bestimmung des voraussichtlichen Beitrags des Landes und
- die Funktionen und Abläufe von Friedensmissionen.

Von zentraler Bedeutung ist zunächst die Verwendung des Begriffs „Friedensmission“: Er umfasst das gesamte Spektrum möglicher Interventionen in Konflikten, nämlich diplomatische Initiativen, friedenserhaltende und friedenserzwingende Maßnahmen sowie humanitäre Interventionen (mit Zustimmung des betroffenen Landes). Damit solle zum Ausdruck gebracht werden, dass militärische Interventionen nicht unbedingt im Vordergrund stehen.

Sehr wichtig ist außerdem die Festlegung zum Konfliktmanagement: Das Weißbuch geht von der Erkenntnis aus, dass langfristiger Frieden und Stabilität nur erreicht werden können, wenn Konfliktursachen beachtet werden. Dabei verweist das Weißbuch auf eine Untersuchung von Nathan<sup>41</sup> in dem die primären strukturellen Ursachen für Gewalt in Afrika dargestellt werden und aufgezeigt wird, wie man Konfliktursachen angehen und in langfristige Friedensprozesse umsetzen muss. Dafür ist nach Einschätzung des Weißbuchs das Engagement sowohl von Regierungs- wie Nichtregierungsorganisationen erforderlich – und nicht nur der Einsatz von Truppen! Auch Deutschland benötigt ein derartiges Weißbuch.

▪ **Schaffung eines Bundesamtes für aktive Friedensgestaltung (BaF):**

Deutschland ist zwar programmatisch stark, was zivile Konfliktbearbeitung angeht. Es verfügt derzeit aber nur über eine völlig unzureichende staatliche Infrastruktur für aktive Friedensgestaltung mit zivilem Schwerpunkt. In einem ersten Schritt muss statt des „Beauftragten für zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung“ im Auswärtigen Amt das Amt eines entsprechenden „Beauftragten der Bundesregierung“ geschaffen werden, der die Aufgabe hat, die Grundlagen für eine gemeinsame Friedens- und Sicherheitspolitik des Auswärtigen Amtes, des Bundesministeriums für Zusammenarbeit und des Bundesverteidigungsministeriums zu schaffen und für eine integrierte Planung und Umsetzung zu sorgen. In einem zweiten Schritt sollte das hier geforderte Bundesamt aufgebaut werden, in dem die Aufgaben der aktiven Friedensgestaltung als Teil der öffentlichen Verwaltung ressortieren.

---

<sup>39</sup> <http://www.info.gov.za/whitepapers/1999/peacemissions.pdf>.

<sup>40</sup> Wulf, Internationalisierung und Privatisierung von Krieg und Frieden, 2005, 99 ff.

<sup>41</sup> 2001, damals Direktor des Center for Conflict Resolution an der Universität Kapstadt.

Dabei ist von besonderer Bedeutung eine transparente und offene Zusammenarbeit mit nicht regierungsgebundenen Trägern der zivilen Konfliktbearbeitung, mit den Friedensforschungsinstituten und den Studiengängen. Aufgabe wäre insbesondere auch die Politikberatung. Am Ende sollte ein Ministerium für aktive Friedensgestaltung stehen.

▪ **Integrierte Mandate des deutschen Bundestags für Friedensmissionen:**

Die derzeitige Beschlusspraxis für Friedensmissionen befasst sich ausschließlich mit den Einsätzen der Bundeswehr. Das ist historisch zwar verständlich, wird aber neueren Entwicklungen aber nicht gerecht. Für die Zusammenarbeit militärischer und ziviler Akteure in Nachkriegssituationen sind neue Instrumente entwickelt und ausgebaut worden, wie die zivil-militärische Zusammenarbeit generell und konkret die „Provincial Reconstruction Teams“ in Afghanistan zeigen.<sup>42</sup> Dem Militär kann allenfalls eine interimistische Aufgabe zukommen, etwa das Blutvergießen in Bürgerkriegen zu stoppen. Eine solche veränderte Rolle des Militärs erfordert allerdings einen logistischen Umbau und vor allem ein anderes Selbstverständnis: Das Denken und Agieren im Rahmen der NATO, wie es das derzeitige Weißbuch für Sicherheitspolitik exemplarisch vorführt, muss überwunden werden. Die NATO ist keine Einrichtung für „Krisenmanagement“, sondern ein Verteidigungsbündnis. Die Wiederherstellung der Ordnung, notfalls mit militärischen Mitteln, und vor allem die nachhaltige Konfliktbearbeitung gebieten hingegen ein völliges Umdenken. Das ist zwar ein langwieriger Prozess, ohne den aber ein Erfolg nicht erzielbar ist.

▪ **Den deutschen Einfluss auf die ESVP im Sinne aktiver Friedensgestaltung stärken!**

Dieselben politischen und infrastrukturellen Mängel wie in Deutschland liegen in der EU vor. Der Ministerrat hat praktisch keinen Verwaltungsunterbau. Im sogenannten ZIVCOM sind die Mitgliedstaaten repräsentiert, die sehr unterschiedliche Verständnisse und Infrastrukturen für zivile Friedensgestaltung aufweisen. Deswegen müssen die politischen Konzeptionen und die dafür erforderliche Infrastruktur auf- und ausgebaut werden wie in Deutschland auch. Deutschland muss „bottom up“ auf diesen Umbau der EU-Strukturen hinarbeiten.

Marburg/Berlin, 05. Juli 2007

---

<sup>42</sup> Vgl. dazu Brzoska, a. a. O. (Fußn. 1), 38; Gauster, Provincial Reconstruction Teams in Afghanistan. Ein innovatives Instrument des Internationalen Krisenmanagements auf dem Prüfstand, Schriftenreihe der Landesverteidigungsakademie, Nov. 2006; [www.bundesheer.at/pdf\\_pool/publikationen/mg\\_prt\\_studie\\_okt\\_2006.pdf](http://www.bundesheer.at/pdf_pool/publikationen/mg_prt_studie_okt_2006.pdf).