Das pazifistische Grundgesetz und die „Zeitenwende“

Gegen die Verfassungsvergessenheit beim Thema Krieg und Frieden

Mattias G. Fischer

06.11.2026 doi: 10.59704/844514bb260867dd

Wenn es um die Bedeutung, die Verwendungsmöglichkeiten und die Anwendungsvoraussetzungen militärischer Machtmittel aus (außen-)verfassungsrechtlicher Perspektive geht, stehen Normen des Grundgesetzes im Mittelpunkt, die im Rahmen umfangreicher Verfassungsänderungen zwischen 1954 und 1968 in das Grundgesetz eingefügt worden sind. Dem entspricht es, dass die Begriffe Verteidigung, Verteidigungsfall und Spannungsfall als einschlägige Zentralbegriffe gelten. Im Folgenden sollen demgegenüber außen- und sicherheitspolitisch höchst bedeutsame Verfassungsnormen in den Blick genommen werden, die bereits in der Urfassung des Grundgesetzes enthalten waren und den Inhalt der „Wehrverfassung“ bis heute determinieren. Der Beitrag will aufzeigen, warum diese Normen das Grundgesetz zu einer pazifistischen Verfassung machen und warum ihre Beachtung gegenwärtig so wichtig ist.

„Wir sind nicht im Krieg, aber wir leben auch nicht mehr im Frieden.“ Mit diesem Satz hat Bundeskanzler Friedrich Merz mehrfach die gegenwärtige Sicherheitslage Deutschlands beschrieben.[1] Seit der so genannten Zeitenwende, der Ausweitung des russischen Angriffskrieges auf die gesamte Ukraine im Februar 2022, wird zunehmend von der Gefahr eines Flächenbrandes, sogar dem Risiko eines neuen Weltkrieges gesprochen.[2] Die deutsche Außen- und Sicherheitspolitik ist herausgefordert wie seit Jahrzehnten nicht mehr.

Der Politik in grundlegenden Fragen Orientierung zu geben und Grenzen zu setzen, ist eine Kernaufgabe jeder Verfassung. Die Entfesselung des Zweiten Weltkrieges durch die nationalsozialistische Diktatur und die darauffolgenden Gewaltexzesse vor Augen, formulierten die Mütter und Väter des Grundgesetzes für die Außen- und Sicherheitspolitik aussagekräftige Vorgaben in den Verfassungstext, obwohl es zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des Grundgesetzes wegen der fehlenden Souveränität (West-)Deutschlands noch gar keine eigenständige bundesrepublikanische Außenpolitik geben konnte. Die bis heute gültigen Vorgaben sind im Vergleich zu anderen Staatsverfassungen deutlich konkreter und weitreichender. Der „ewige“ Bundesaußenminister Hans-Dietrich Genscher – er amtierte von 1974 bis 1992 – wies mehrfach auf diesen verfassungsrechtlichen Sonderweg hin und versuchte, die Vorgaben für die Außenpolitik auf einen Nenner zu bringen: Das Grundgesetz, so Genscher, verpflichte zu einer „Verantwortungspolitik anstelle der Machtpolitik“.[3]

Mit dem Ende des Kalten Krieges verblasste die Beachtung dieser verfassungsrechtlichen Festlegungen im politischen Diskurs. Von einer Verfassungsrechtswissenschaft, die bis heute von allenfalls vagen verfassungsrechtlichen Vorgaben für die Außen- und Sicherheitspolitik spricht, sind insoweit kaum Zwischenrufe zu erwarten. Tatsächlich spielen die grundgesetzlichen Vorgaben in den gegenwärtigen außen- und sicherheitspolitischen Debatten über Krieg und Frieden so gut wie keine Rolle.

Gebot der Friedensstaatlichkeit

Als hohe Kunst der Außen- und Sicherheitspolitik gilt die Friedenswahrung. Auch das Grundgesetz will Frieden, wie die Präambel des Verfassungstextes zeigt. Sie

[1] Bundesregierung, *Rede von Bundeskanzler Merz beim Schwarz Ecosystem Summit*, 26.09.2025, https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/kanzler-merz-schwarz-ecosystem-summit-2386242, zuletzt abgerufen am 25.10.2026.
[2] Siehe etwa Odd Arne Westad, *Der kommende Sturm: Der nächste große Krieg und wovor die Geschichte uns warnt* (2026).
[3] Hans-Dietrich Genscher, *Erinnerungen* (1997), S. 873 und öfter.

verpflichtet Deutschland ausdrücklich zu einer aktiven (Welt-)Friedenspolitik. Ein Friedensgebot zierte freilich bereits den Vorspruch der Weimarer Reichsverfassung. Aus solchen Geboten lassen sich naturgemäß keine Vorgaben für konkretes politisches Handeln ableiten. Dies schon deshalb nicht, weil bereits die Mittel der Friedenswahrung unklar bleiben: Ist militärische Gewalt inkludiert oder exkludiert? Von entscheidender Bedeutung für das Friedensverständnis ist die Frage, ob und inwieweit Streitkräfte als zulässige Instrumente der Außen- und Sicherheitspolitik verstanden werden. Hierzu – und das war 1949 ein Novum in der deutschen Verfassungsgeschichte – enthält das Grundgesetz bemerkenswerte Aussagen, die das Friedensgebot konkretisieren.

Problematische Verkürzung auf ein Verbot des Angriffskrieges

Eine Kernaussage findet sich in Art. 26 Abs. 1 S. 1 GG: „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." Dieser Satz verdient schon deshalb vollständig zitiert zu werden, weil er bis in die Verfassungsrechtswissenschaft hinein in einer bemerkenswerten interpretatorischen Verengung oft auf das Verbot von Angriffskriegen reduziert wird. Eine solche Verengung verkennt nicht nur, dass der Verfassungstext (bereits) die *Vorbereitung* eines Angriffskrieges thematisiert, sondern ignoriert vor allem, dass die Norm *jegliche* friedensgefährdende Handlung unter das Verdikt der Verfassungswidrigkeit stellt. Die Vorbereitung eines Angriffskrieges wird lediglich als besonders krasses, als typisches Beispiel für friedensgefährdende Handlungen genannt. Diese zu unterbinden ist der Zweck der Norm.

Tatsächlich bringt das in Art. 26 Abs. 1 GG normierte Friedensgebot ganz generelle Skrupel gegenüber militärischer Gewalt als Mittel der Außen- und Sicherheitspolitik zum Ausdruck. Das Grundgesetz, so stellt das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) in seinem *Lissabon*-Urteil fest, „bricht mit allen Formen des politischen Machiavellismus und einer rigiden Souveränitätsvorstellung, die noch bis zu Beginn des 20. Jahrhunderts das Recht zur Kriegsführung – auch als Angriffskrieg – für ein selbstverständliches Recht des souveränen Staates hielt".[4] Wie weit die Skrupel gegenüber allem Militärischen im Parlamentarischen Rat reichten, zeigt sich daran, dass die Mitglieder sogar darüber diskutierten, ob mit dem Friedensgebot bereits die Aufstellung von Streitkräften untersagt sein soll.[5] Ein Bekenntnis zum absoluten Pazifismus, das bis heute in der hessischen Verfassung anklingt (Art. 69 Abs. 1, Art. 56 Abs. 5), lässt sich dem Grundgesetz allerdings schon wegen der ab 1954 eingefügten wehrverfassungsrechtlichen Ergänzungen nicht entnehmen.

Nach der Wiederbewaffnung war die Frage, was das Grundgesetz unter friedensgefährdenden Handlungen versteht, nicht etwa obsolet, sondern noch dringlicher zu beantworten. Wann muss in der Verwendung militärischer Gewalt ein Verstoß gegen Art. 26 Abs. 1 GG gesehen werden? Inwiefern geht die Norm über eine strikte Bindung an das bereits in Art. 25 GG verankerte völkerrechtliche Gewaltverbot hinaus? Dass sich die Verfassungsrechtswissenschaft bis heute schwertut, das Schutzgut von Art. 26 Abs. 1 GG zu präzisieren, hängt nicht zuletzt damit zusammen, dass das Verdikt der Verfassungswidrigkeit zugleich das Verdikt der Strafbarkeit impliziert, wie Art. 26 Abs. 1 S. 2 GG zeigt.

Das Grundgesetz verlangt eine restriktive Rüstungs(export)politik

Angesichts der Ächtung aller friedensgefährdenden Handlungen ist es nur folgerichtig, dass das Grundgesetz nicht erst den Einsatz militärischer Gewalt als Problem ansieht, sondern bereits den bloßen Umgang mit Kriegswaffen. Dieser wird in Art. 26 Abs. 2 GG thematisiert und ist damit unmittelbar dem Friedensgebot zugeordnet. Herstellung und Verkauf von Kriegswaffen werden einem verfassungsunmittelbaren Genehmigungsvorbehalt unterstellt, wobei die Norm

[4] BVerfG, BVerfGE 123, 267, 30.06.2009, S. 346.
[5] Vgl. Dieter S. Lutz, *Krieg und Frieden als Rechtsfrage im Parlamentarischen Rat 1948/49* (1982), S. 96 f.

von zur „Kriegsführung“ bestimmten Waffen spricht, also nicht zwischen Angriffs- und Verteidigungskrieg differenziert. Damit intendiert Art. 26 Abs. 2 GG jedenfalls eine restriktive Rüstungs(export)politik.

Einsatz von militärischer Gewalt nur als letztes Mittel

Der in Art. 26 GG insgesamt zum Ausdruck gebrachten weitreichenden Distanz gegenüber jeglichen militärischen Machtmitteln steht ein Art. 87a Abs. 1 GG gegenüber, der die Aufstellung von Streitkräften ausdrücklich verlangt und damit auch ihren Einsatz ermöglicht (Art. 87a Abs. 2 GG). Führt man diese Normen interpretatorisch zusammen, resultiert daraus die Vorgabe, militärische Gewalt unter strikter Bindung an das völkerrechtliche Gewaltverbot nur als *Ultima Ratio* einzusetzen. Aus welchem Grund auch immer ein Waffengang erfolgt – jeder Einsatz von Kriegswaffen fordert typischerweise mindestens hunderte, wenn nicht tausende Menschenleben. Eine Verfassungsordnung, die wie das Grundgesetz die Achtung und den Schutz jeder Einzelperson zur Kernaufgabe aller staatlichen Gewalt erklärt (Art. 1 Abs. 1 GG) und die Menschenrechte als Grundlage jeden Friedens versteht (Art. 1 Abs. 2 GG), lässt keinen anderen Schluss zu: Der Gebrauch militärischer Machtmittel, auch die Lieferung von Waffen in Kriegsgebiete, kommt von Verfassungs wegen nur im äußersten Notfall in Betracht. Das materielle *Ultima-Ratio*-Gebot wird noch ergänzt durch den formellen konstitutiven Parlamentsvorbehalt, dem jeder bewaffnete Auslandseinsatz der Bundeswehr unterliegt.[6]

Das Grundgesetz ist eine pazifistische Verfassung

Damit kann das Grundgesetz als pazifistische Verfassung bezeichnet werden.[7] Entgegen einer verbreiteten Auffassung ist der Begriff des Pazifismus keineswegs auf die Haltung beschränkt, physische bzw. kriegerische Gewalt völlig abzulehnen. Diesem so genannten absoluten oder radikalen Pazifismus steht ein relativer oder wehrhafter Pazifismus gegenüber, der rechtserhaltende Gewalt, die Anwendung militärischer Mittel als *Ultima Ratio*, zulässt.[8] Der relative Pazifismus kommt im Grundgesetz geradezu prototypisch zum Ausdruck. Dessen pazifistischer Charakter wird noch dadurch unterstrichen, dass es den individuellen absoluten Pazifismus ausdrücklich anerkennt, denn in Art. 4 Abs. 3 GG ist das Recht auf Kriegsdienstverweigerung verankert. Zudem wird jeglicher Militarismus abgelehnt (Art. 139 GG).[9]

Vorrang der Diplomatie als verfassungsrechtliches Gebot

Das *Ultima-Ratio*-Gebot bezüglich militärischer Gewalt gibt der Diplomatie absoluten Vorrang. „Zu einem immer neuen Gespräch gibt es keine Alternative“ (Hans-Dietrich Genscher).[10] Bezeichnenderweise werden solche Bekenntnisse immer dann vergessen, wenn es in der Praxis auf sie ankommt. Folgt man Helmut Kohl, hat die rot-grüne Bundesregierung mit ihrer Entscheidung, die Bundeswehr im Frühjahr 1999 an den völkerrechtlich hoch umstrittenen NATO-Luftangriffen auf Serbien zu beteiligen („Kosovo-Krieg“), gegen das *Ultima-Ratio*-Gebot verstoßen, denn „ein ganz entscheidender Fehler“ habe darin gelegen, zuvor „nicht alle Möglichkeiten ausgeschöpft zu haben, um Europäer, Russen und Amerikaner für eine gemeinsame Strategie zu gewinnen“.[11]

Gegenwärtig stellt sich die Frage, ob die europäischen, insbesondere auch deutschen Bemühungen, auf dem Verhandlungsweg ein Ende des russischen Angriffskrieges herbeizuführen, tatsächlich genügen. Angela Merkel kritisierte unlängst, dass Europa „sein diplomatisches Potenzial [...] nicht ausreichend einsetzt“.[12] Und noch immer wird darüber diskutiert, ob die Entscheidung der Scholz-Regierung, mit der Lieferung schwerer Waffen an die Ukraine zu beginnen, tatsächlich unter Beachtung des *Ultima-Ratio*-Prinzips erfolgte.[13]

---

[6] BVerfG, BVerfGE 90, 286, 12.07.1994, S. 381 ff.

[7] Mattias G. Fischer, *Militärische Sicherheit unter dem pazifistischen Grundgesetz*, Neue Juristische Online Zeitschrift (2022), 1153, S. 1158.

[8] Zu den unterschiedlichen Pazifismusbegriffen Olaf L. Müller, *Zweierlei Pazifismus: Ein Vermittlungsversuch zwischen rigoroser Gesinnungsethik und ihren pragmatischen Alternativen*, Aus Politik und Zeitgeschichte 14–16 (2026), 10; ferner Olaf L. Müller, *Pazifismus: Eine Verteidigung* (4. Aufl., 2025), insbesondere S. 24 ff.

[9] Dazu Mattias G. Fischer (Fn. 7), S. 1155.

Bundeswehr als Armee gegen den Krieg

Aus dem *Ultima-Ratio*-Gebot folgt auch, dass die von Art. 87a Abs. 1 GG verlangten Streitkräfte primär aufzustellen sind, um für glaubwürdige Abschreckung potenzieller Aggressoren zu sorgen – also nicht, um sie in militärischen Konflikten tatsächlich einzusetzen. Insofern wurde die Bundeswehr in einer offiziösen Schrift aus den 1960er Jahren durchaus treffend als „Armee gegen den Krieg" bezeichnet.[14] Eine glaubwürdige Abschreckung stärkt die Verhandlungsposition und untermauert diplomatische Initiativen. Nur insoweit ist die gegenwärtige Aufrüstung der Bundeswehr, als „Stärkung der Bündnis- und Verteidigungsfähigkeit" (Art. 87a Abs. 1a GG) von zwei Grundgesetzänderungen flankiert, mit dem Gebot der Friedensstaatlichkeit vereinbar. Das Sicherheitsdilemma, das sich in der Problematik der Rüstungsspirale ausdrückt, bleibt damit freilich unaufgelöst. Schon deshalb verlangt das grundgesetzliche Friedensgebot im Zweifel Appeasement-Politik statt Eskalation und Gesprächsangebote statt Konfrontation.

Art. 24 Abs. 2 GG als Grundnorm der militärischen Sicherheit

Die Mütter und Väter des Grundgesetzes gingen keineswegs davon aus, dass nach der Apokalypse des Zweiten Weltkrieges der Ewige Frieden angebrochen sei. Mit der Drohung und Anwendung von Gewalt war in den internationalen Beziehungen weiterhin zu rechnen. Damit stand die Frage von Gegengewalt im Raum. Aber „wenn schon Gewalt ausgeübt werden muss", so Carlo Schmid, Vorsitzender des Hauptausschusses des Parlamentarischen Rats, dann dürfe diese Gewalt „nicht als nationaler Souveränitätsakt ausgeübt werden", sondern „als Akt des kollektiven Selbstschutzes aller Nationen, die dafür sorgen, dass auf der ganzen Welt der Friede erhalten bleibt und es Angreifern unmöglich gemacht wird, den Frieden zu stören".[15] Diese Überlegung steht hinter der grundgesetzlichen Option für ein kollektives Sicherheitssystem, die der Parlamentarische Rat in Art. 24 Abs. 2 GG verankerte.

Militärische Gewalt ist grundsätzlich nur im Rahmen von UN, NATO und EU zulässig

Die Option, sich Systemen kollektiver Sicherheit einzuordnen, impliziert die Bereitschaft und Fähigkeit, solche Systeme zur Gegengewalt zu befähigen, die erforderlich sein kann, sollte eine friedliche Streitbeilegung nicht gelingen. Die Vereinten Nationen (UN), Prototyp eines Systems gegenseitiger kollektiver Sicherheit, sehen in ihrer Charta militärische Gegengewalt als friedenserzwingendes letztes Mittel ausdrücklich vor (Art. 42 ff.). Daraus hat das BVerfG in seiner *Auslandseinsatz*-Entscheidung aus dem Jahr 1994 abgeleitet, dass Art. 24 Abs. 2 GG als Ermächtigungsgrundlage für den Einsatz der Bundeswehr im Rahmen und nach den Regeln von Systemen kollektiver Sicherheit anzusehen ist.[16] Das schließt nach Auffassung der Karlsruher Richter die Bündnisverteidigung mit ein, so dass als solche Systeme neben den UN[17] auch die NATO[18] und die EU[19] angesehen werden.

Das Grundgesetz ächtet also nicht nur den *Angriffs*krieg, sondern impliziert mit seinem Bekenntnis zu Systemen gegenseitiger kollektiver Sicherheit bis heute gültig auch das Ziel, den nationalen *Verteidigungs*krieg entbehrlich zu machen. Das ist die eigentli-

[10] Hans-Dietrich Genscher, *Es war schwierig, ein normales Leben zu führen*, Die Zeit, 12.05.2011, https://www.zeit.de/2011/20/Hans-Dietrich-Genscher/komplettansicht?print, zuletzt abgerufen am 25.10.2026. Zur Bedeutung der Diplomatie jüngst Rolf Nikel, *Der schmale Grat: Die Kunst der Diplomatie in Zeiten des Umbruchs* (2026).
[11] Helmut Kohl, *Mein Tagebuch* (2000), S. 60.
[12] Zitiert nach: n-tv, *Merkel fordert Europa zu Kontakt mit Putin auf*, 18.05.2026, https://www.n-tv.de/politik/Merkel-fordert-Europa-zu-Kontakt-mit-Putin-auf-id30833176.html, zuletzt abgerufen am 25.10.2026.
[13] Dies verneinend Olaf L. Müller, *Zweierlei Pazifismus* (Fn. 8), S. 13 ff.
[14] Wolfram von Raven (Hrsg.), *Armee gegen den Krieg: Wert und Wirkung der Bundeswehr* (1966).
[15] Zitiert nach: Dieter S. Lutz (Fn. 5), S. 73.
[16] BVerfG, BVerfGE 90, 286, 12.07.1994, S. 344 f.
[17] Ebenda, S. 345.
[18] Ebenda.
[19] BVerfG, BVerfGE 152, 8, 17.09.2019, S. 33.

che Bedeutung von Art. 24 Abs. 2 GG, der damit einmal mehr den pazifistischen Charakter des Grundgesetzes unterstreicht.

Der in Art. 24 Abs. 2 GG verankerte Grundsatz des Multilateralismus wird auch durch den in Art. 87a Abs. 1 und 2 GG normierten Verteidigungsauftrag nicht in Frage gestellt. Der Begriff der Verteidigung, neben Art. 73 Abs. 1 Nr. 1 und Art. 87a Abs. 1 und 2 auch in Art. 45a und Art. 65a GG zu finden, steht für militärische Belange schlechthin, dient der Abgrenzung zu Inneneinsätzen der Bundeswehr und paraphrasiert im Übrigen das Friedensgebot aus Art. 26 Abs. 1 S. 1 GG.[20]

Sollte es dennoch zu einem bewaffneten Angriff auf deutsches Staatsgebiet kommen, greift selbstverständlich das „naturgegebene Recht“ der individuellen Selbstverteidigung (Art. 51 S. 1 UN-Charta). Kollektive Selbstverteidigung ist nach der Logik des Grundgesetzes hingegen nur im Rahmen der Bündnisverteidigung (NATO, EU) zulässig. Auch „Koalitionen der Willigen“, von einem ausdrücklichen Mandat der UN nicht gedeckt, widersprechen Art. 24 Abs. 2 GG. Waffenlieferungen an die Ukraine haben also nicht nur im Hinblick auf das *Ultima-Ratio*-Gebot, sondern auch wegen des Multilateralismus-Vorbehalts restriktiv zu erfolgen.

AUTOR*IN

Mattias G. Fischer
Prof. Dr. Mattias G. Fischer lehrt Öffentliches Recht an der Hessischen Hochschule für öffentliches Management und Sicherheit (HöMS).

EMPFOHLENE ZITATION

Fischer, Mattias G.: Das pazifistische Grundgesetz und die „Zeitenwende“: Gegen die Verfassungsvergessenheit beim Thema Krieg und Frieden, Verfassungsblog, 06.11.2026, doi: 10.59704/844514bb260867dd.

Lizensiert unter CC BY-SA 4.0.

Langzeitarchiviert bei IntRechtDok unter: doi.org/10.17176/20261106-133615-0.

[20] Mattias G. Fischer (Fn. 7), S. 1158.