

Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum Einsatz der Bundeswehr im Rahmen von Systemen kollektiver Sicherheit vom 12. Juli 1994

Am 12. Juli 1994 verkündete das Bundesverfassungsgericht sein Urteil über „out of area“-Einsätze der Bundeswehr. Zur Verhandlung standen Anträge der SPD-Bundestagsfraktion, die sich gegen den Einsatz der Bundesmarine im Rahmen des Embargos gegen Serbien, die Teilnahme deutscher Soldaten bei den AWACS-Überwachungsfügen über dem ehemaligen Jugoslawien und den Bundeswehr-Einsatz bei der UN-Operation in Somalia richteten. Im Falle der AWACS-Flüge hatte auch die FDP-Fraktion Klage gegen den entsprechenden Regierungsbeschluß eingereicht, dem die FDP-Minister im Bundeskabinett ihre Zustimmung gegeben hatten, eine seinerzeit in der Öffentlichkeit heftig kritisierte Haltung. Wir dokumentieren nachstehend die Leitsätze des Karlsruher Urteils sowie Auszüge aus der Urteilsbegründung, die Artikel 59, Absatz II, Satz 1 des Grundgesetzes („Verträge, welche die politischen Beziehungen des Bundes regeln oder sich auf Gegenstände der Bundesgesetzgebung beziehen, bedürfen der Zustimmung oder der Mitwirkung der jeweils für die Bundesgesetzgebung zuständigen Körperschaften, in der Form eines Bundesgesetzes.“) zum Gegenstand haben. In bezug auf die Frage, ob der UN-mandatierte Einsatz von NATO-Truppen außerhalb des vertraglich festgelegten NATO-Gebietes einer Änderung des NATO-Vertrages gleichkomme, die die Zustimmung des Parlaments erfordere, kam es zu einer Patt-Situation: Vier Mitglieder des Senats sahen darin die Gefahr, daß die Mitwirkungsrechte des Bundestages unterlaufen werden könnten. Bei Stimmengleichheit kann allerdings keine Grundgesetzverletzung festgestellt werden. (Vgl. auch das im Auszug dokumentierte Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 8. April 1993 zum AWACS-Einsatz deutscher Soldaten, in „Blätter“, 5/1993, S. 637 ff., und die Auszüge aus der Einstweiligen Anordnung des Bundesverfassungsgerichts vom 23. Juni 1993 zum Bundeswehr-Einsatz in Somalia, in: „Blätter“, 8/1993, S. 1027 ff.) D. Red.

Leitsätze des Urteils (Wortlaut)

1. Die Ermächtigung des Art. 24 Abs. 2 GG berechtigt den Bund nicht nur zum Eintritt in ein System gegenseitiger kollektiver Sicherheit und zur Einwilligung in damit verbundene Beschränkungen seiner Hoheitsrechte. Sie bietet 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.
2. Art. 87a GG steht der Anwendung des Art. 24 Abs. 2 GG als verfassungsrechtliche Grundlage für den Einsatz bewaffneter Streitkräfte im Rahmen eines Systems gegenseitiger kollektiver Sicherheit nicht entgegen.
3. a) Das Grundgesetz verpflichtet die Bundesregierung, für einen Einsatz bewaffneter Streitkräfte die — grundsätzlich vorherige - konstitutive Zustimmung des Deutschen Bundestages einzuholen.
b) Es ist Sache des Gesetzgebers, jenseits der im Urteil dargelegten Mindestanforderungen und Grenzen des Parlamentsvorbehalts für den Einsatz bewaffneter Streitkräfte die Form und das Ausmaß der parlamentarischen Mitwirkung näher auszugestalten.
4. Zur Friedenswahrung darf die Bundesrepublik Deutschland gemäß Art. 24 Abs. 2 GG in eine „Beschränkung“ ihrer Hoheitsrechte einwilligen, indem sie sich an Entscheidungen einer internationalen Organisation bindet, ohne dieser damit schon im Sinne des Art. 24 Abs. 1 GG Hoheitsrechte zu übertragen.
5. a) Ein System gegenseitiger kollektiver Sicherheit im Sinne des Art. 24 Abs. 2 GG ist dadurch gekennzeichnet, daß es durch ein friedenssicherndes Regelwerk und den Aufbau einer

eigenen Organisation für jedes Mitglied einen Status völkerrechtlicher Gebundenheit begründet, der wechselseitig zur Wahrung des Friedens verpflichtet und Sicherheit gewährt. Ob das System dabei ausschließlich oder vornehmlich unter den Mitgliedstaaten Frieden garantieren oder bei Angriffen von außen zum kollektiven Beistand verpflichtet soll, ist unerheblich.

b) Auch Bündnisse kollektiver Selbstverteidigung können Systeme gegenseitiger kollektiver Sicherheit im Sinne von Art. 24 Abs. 2 GG sein, wenn und soweit sie strikt auf die Friedenswahrung verpflichtet sind.

6. Hat der Gesetzgeber der Einordnung in ein System gegenseitiger kollektiver Sicherheit zugestimmt, so ergreift diese Zustimmung auch die Eingliederung von Streitkräften in integrierte Verbände des Systems oder eine Beteiligung von Soldaten an militärischen Aktionen des Systems unter dessen militärischem Kommando, soweit Eingliederung oder Beteiligung in Gründungsvertrag oder Satzung, die der Zustimmung unterlegen haben, bereits angelegt sind. Die darin liegende Einwilligung in die Beschränkung von Hoheitsrechten umfaßt auch die Beteiligung deutscher Soldaten an militärischen Unternehmungen auf der Grundlage des Zusammenwirkens von Sicherheitssystemen in deren jeweiligem Rahmen, wenn sich Deutschland mit gesetzlicher Zustimmung diesen Systemen eingeordnet hat.

7. a) Akte der auswärtigen Gewalt, die vom Tatbestand des Art. 59 Abs. 2 Satz 1 GG nicht erfaßt werden, sind grundsätzlich dem Kompetenzbereich der Regierung zugeordnet. Art. 59 Abs. 2 Satz 1 GG kann nicht entnommen werden, daß immer dann, wenn ein Handeln der Bundesregierung im völkerrechtlichen Verkehr die politischen Beziehungen der Bundesrepublik Deutschland regelt oder Gegenstände der Bundesgesetzgebung betrifft, die Form eines der gesetzgeberischen Zustimmung bedürftigen Vertrages gewählt werden muß. Auch insoweit kommt eine analoge oder erweiternde Auslegung dieser Vorschrift nicht in Betracht (im Anschluß an BVerfGE 68,1 [84 f.]).

b) Zur Reichweite des Zustimmungsrechts des Gesetzgebers aus Art. 59 Abs. 2 Satz 1 GG.

Urteilsbegründung (Auszüge)

III. Art. 59 Abs. 2 Satz 1 GG

1. a) Art. 59 Abs. 2 Satz 1, 1. Alternat. GG behält dem Gesetzgeber das Recht der Zustimmung zu völkerrechtlichen Verträgen vor, welche die politischen Beziehungen des Bundes regeln. Damit wird, abweichend vom Grundsatz der Gewaltengliederung, nach dem die Außenpolitik eine Funktion der Regierung ist (vgl. BVerfGE 68, 1 [85 f.]), den Gesetzgebungsorganen ein Mitwirkungsrecht im Bereich der Exekutive eingeräumt (vgl. BVerfGE 1, 351 [369]; 1, 372 [394]). Soweit es reicht, verleiht es dem Parlament eine eigene politische Mitwirkungsbefugnis, deren Ausübung sich - funktionell betrachtet - als ein Regierungsakt in der Form eines Bundesgesetzes darstellt (BVerfGE 1, 372 [395]). Dem Parlament ist insoweit eine Sachkompetenz zuerkannt. Die Regelung soll sicherstellen, daß Bindungen durch Verträge der in Art. 59 Abs. 2 Satz 1 GG genannten Art nicht ohne Zustimmung des Bundestages eintreten (vgl. BVerfGE 68, 1 [88]). Das Erfordernis vorheriger Zustimmung soll das Parlament davor schützen, daß sein Kontrollrecht dadurch unterlaufen wird, daß ein Vertrag eine völkerrechtliche Bindungswirkung erzeugt, die durch eine spätere parlamentarische Mißbilligung nicht mehr beseitigt werden kann (Grewe, in: HStR III, 1988, § 77 Rdnr. 59). Geschichtlich gesehen drückt sich darin eine Tendenz zur verstärkten Parlamentarisierung der Willensbildung im Bereich der auswärtigen Angelegenheiten aus (vgl. BVerfGE 68, 1 [85]).

b) Das Mitwirkungsrecht des Parlaments wird jedoch durch Art. 59 Abs. 2 Satz 1 GG zugleich auch begrenzt, und zwar in verfahrensmäßiger wie in gegenständlicher Hinsicht.

aa) Die Bundesregierung führt in eigener Kompetenz die Vertragsverhandlungen, hat das Initiativrecht für ein Zustimmungsgesetz im Sinne des Art. 59 Abs. 2 Satz 1 GG und bestimmt gegenüber dem Gesetzgeber den Vertragsinhalt, den dieser - sofern der Vertrag nicht Entscheidungsspielräume offenläßt - nur insgesamt billigen oder ablehnen kann. Das Zustimmungsgesetz enthält auch nur eine Ermächtigung, beläßt also der Bundesregierung die Kom-

petenz, zu entscheiden, ob sie den völkerrechtlichen Vertrag abschließt und nach seinem Abschluß völkerrechtlich beendet oder aufrechterhält (vgl. BVerfGE 68,1 [85 f.]).

bb) Akte der auswärtigen Gewalt, die vom Tatbestand des Art. 59 Abs. 2 Satz 1 GG nicht erfaßt werden, sind grundsätzlich dem Kompetenzbereich der Regierung zugeordnet. Vom Zustimmungsrecht nicht erfaßt werden Verträge, die nicht dem Begriff des „politischen Vertrages“ unterfallen - auch wenn sie bedeutsame Auswirkungen auf die inneren Verhältnisse der Bundesrepublik haben (vgl. BVerfGE 1, 372 [382]; 68,1 [85]) -, sowie alle nichtvertraglichen Akte der Bundesregierung gegenüber fremden Völkerrechtssubjekten, auch insoweit sie politische Beziehungen regeln (vgl. BVerfGE 68,1 [88 f.]).

Art. 59 Abs. 2 Satz 1 GG kann auch nicht entnommen werden, daß immer dann, wenn ein Handeln der Bundesregierung im völkerrechtlichen Verkehr die politischen Beziehungen der Bundesrepublik Deutschland regelt oder Gegenstände der Bundesgesetzgebung betrifft, die Form eines der gesetzgeberischen Zustimmung bedürftigen Vertrages gewählt werden muß (vgl. BVerfGE 68, 1 [86]). Auch insoweit kommt eine analoge oder erweiternde Anwendung dieser Vorschrift nicht in Betracht (vgl. BVerfGE 68,1 [84]).

c) Das Mitwirkungsrecht des Gesetzgebers kann deshalb dann verletzt sein, wenn die Exekutive in Wahrnehmung ihrer grundsätzlichen Kompetenz zur Pflege auswärtiger Beziehungen durch Vertrag neue oder erweiterte rechtliche Bindungen entstehen läßt, die die Voraussetzungen des Art. 59 Abs. 2 Satz 1 GG erfüllen, es aber versäumt, hierfür die Zustimmung des Gesetzgebers einzuholen. Der Feststellung, das Recht des Gesetzgebers aus Art. 59 Abs. 2 Satz 1 GG werde verletzt, kann nicht mit dem Einwand begegnet werden, daß ein Zustimmungsgesetz nicht eingebracht worden ist und der Gesetzgeber dies auch nicht verlangen kann. Die Verletzung des Rechts des Gesetzgebers kann gerade aus der Unterlassung folgen.

2. Unter völkerrechtlichen Verträgen sind alle Übereinkünfte zwischen zwei oder mehr Völkerrechtssubjekten zu verstehen, durch welche die zwischen ihnen bestehende Rechtslage verändert werden soll. Auch Übereinkünfte zur Änderung bestehender Verträge gehören dazu. Unerheblich sind die Form und der Regelungsgegenstand; eine feierlich und formalisiert geschlossene Absprache kann ebenso wie ein Notenwechsel, ein Verwaltungsabkommen oder eine mündliche Absprache eine vertragliche Vereinbarung darstellen (vgl. Bernhardt, in: HStR VII, 1992, § 174 Rdnr. 2). Es kommt insbesondere nicht darauf an, ob eine Übereinkunft als ein Vertrag bezeichnet wird. Auch Organ- oder sonstige Kollektivakte internationaler Vertragsgemeinschaften können zugleich inhaltsgleiche Verträge der Mitgliedstaaten darstellen, wenn sie mit entsprechendem Willen vorgenommen werden (BVerfGE 68, 1 [82]). Entscheidend ist die durch übereinstimmende Willenserklärungen erzielte Einigung zwischen Völkerrechtssubjekten über bestimmte völkerrechtliche Rechtsfolgen.

Politische Verträge im Sinne des Art. 59 Abs. 2 Satz 1 GG sind nicht alle internationalen Übereinkünfte, die sich auf öffentliche Angelegenheiten beziehen, sondern nur solche, durch die die „Existenz des Staates, seine territoriale Integrität, seine Unabhängigkeit, seine Stellung und sein maßgebliches Gewicht in der Staatengemeinschaft berührt werden“. Dazu gehören nicht allein, aber namentlich Verträge, die darauf gerichtet sind, „die Machtstellung des Staates anderen Staaten gegenüber zu behaupten, zu befestigen oder zu erweitern“ (BVerfGE 1, 372 [381]).

3. a) Die Mitglieder des Senats Klein, Graßhof, Kirchhof und Winter, deren Auffassung die Entscheidung trägt, sind der Meinung, daß Art. 59 Abs. 2 Satz 1 GG das Zustimmungserfordernis auf völkerrechtliche Verträge beschränkt. Das Entstehen von Völkerrecht aus anderer Quelle, mag es sich auch auf den Inhalt bestimmter Verträge auswirken, wird von dieser Vorschrift nicht erfaßt.

(...)

b) Die Bundesregierung hat durch die angegriffene Mitwirkung an den in den Verfahren 2 BvE 3/92 und 2 BvE 7/93 genannten Maßnahmen Rechte des Bundestages aus Art. 59 Abs. 2 Satz 1 GG nicht verletzt.

aa) Auf den Umbruch, der sich seit 1989 in der Welt und zumal in Europa vollzieht, haben die europäischen und atlantischen Mächte sowie die der Wahrung des Friedens dienenden Organisationen, in denen sie zusammengeschlossen sind - KSZE, EU, NATO und WEU -, unter anderem mit der Suche nach einer neuen „Sicherheitsarchitektur“ reagiert, der die Erkenntnis neuer Gefahren für den Frieden in Europa zugrunde liegt. Dabei geht es insbesondere um die Einbeziehung weiterer Mitglieder in die genannten Organisationen, um mögliche neue Aufgaben, um die Zusammenarbeit mit dritten Staaten („Partnerschaft für den Frieden“, „Individual Partnership Program“) und um die Neubestimmung des Verhältnisses dieser Organisationen untereinander sowie zu den Vereinten Nationen. Abgesehen von der Europäischen Union, die durch den Vertrag von Maastricht eine neue Stufe ihrer Entwicklung erreicht und Weichen für den Beitritt weiterer Staaten gestellt hat, haben die zukünftigen politischen Strukturen Europas noch keine definitive Gestalt gefunden. Die Vorstellungen der beteiligten Staaten darüber, wie der neuen Lage gerecht zu werden sei, haben bislang noch nicht einen Verdichtungsgrad erreicht, der es nach ihrem Urteil erlaubte, ihnen eine vertragliche und damit auch eine - für die Vertragsparteien wie gegenüber Außenstehenden - rechtsverbindliche Form zu geben.

Erst allmählich gewinnt die erstrebte neue Sicherheitsordnung Gestalt. Das erweist sich vor allem auch am Beispiel der Überlegungen, die im Rahmen von NATO und WEU in den letzten Jahren angestellt worden sind und vor deren Hintergrund die Entscheidung zu würdigen ist, beide Bündnisstrukturen in die Operationen zur Erfüllung der Entschließungen des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen in bezug auf das ehemalige Jugoslawien einzubeziehen.

bb) Die von den Außen- und Verteidigungsministern der WEU-Mitgliedstaaten am 19. Juni 1992 auf dem Petersberg zu Bonn abgegebenen Erklärungen bekunden politische Handlungsabsichten und Erneuerungspläne, enthalten aber nicht schon ausdrückliche oder konkludente vertragliche Erklärungen. Dies wird auch nicht durch den Inhalt späterer Erklärungen anlässlich von Tagungen des Ministerrates der WEU in Frage gestellt.

(1) Die Westeuropäische Union, die unter den geänderten Rahmenbedingungen ihre Strategie neu formuliert, geht gegenwärtig zwei Wege zur Neubestimmung ihrer Aufgaben und Zwecke. Ihre Mitgliedstaaten sind zusammen mit anderen Staaten auch Partner des Vertrages über die Europäische Union (Maastricht-Vertrag) und haben dort die Wahrung des Friedens und die Stärkung der internationalen Sicherheit zum Ziel der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik bestimmt; diese Politik soll den Grundsätzen der Charta der Vereinten Nationen sowie den Prinzipien der Schlußakte von Helsinki und den Zielen der Charta von Paris entsprechen (Art. J, 1 Abs. 2, 3. Gedankenstrich EUV). Die Europäische Union versteht die Westeuropäische Union als „integralen Bestandteil“ ihrer Entwicklung und ersucht sie, die Entscheidungen und Aktionen der Europäischen Union, die verteidigungspolitische Bezüge haben, auszuarbeiten und durchzuführen (Art. J.4 Abs. 2, Satz 1 EUV). Diese vertragsförmlichen Regelungen über eine Einbeziehung der Westeuropäischen Union in die gemeinsame Sicherheitspolitik der EU stützen sich aus verfassungsrechtlicher Sicht auf das Zustimmungsgesetz vom 18. Dezember 1992 (BGBl. 1992 II S. 1251). Soweit die WEU die Definition ihrer Aufgaben hierauf ausrichtet, kommt eine Verletzung von Art. 59 Abs. 2 Satz 1 GG von vornherein nicht in Betracht.

Daneben hat die Westeuropäische Union - schritthaltend mit der Veränderung der politischen Lage - in Erklärungen die Öffentlichkeit über ihre Entwicklung und ihre Planungen unterrichtet. Dies gilt insbesondere für die Maastricht-Erklärung der WEU-Staaten vom 10. Dezember 1991 (Bulletin Nr. 142 vom 17. Dezember 1991, S. 1162), die Petersberg-Erklärung der Außen- und Verteidigungsminister vom 19. Juni 1992 (Bulletin Nr. 68 vom 23. Juni 1992, S. 649), das Kommunique des Ministerrates vom 20. November 1992 in Rom (Bulletin Nr. 126 vom 26. November 1992, S. 1158), das Kommunique der Ministertagung am 19. Mai 1993 in Rom (Bulletin Nr. 46 vom 2. Juni 1993, S. 497), die Erklärung des Ministerrates vom 22. November 1993 in Luxemburg (Bulletin Nr. 106 vom 1. Dezember 1993, S. 1181) und die Kirchberg-Erklärung des Ministerrates vom 9. Mai 1994 (Bulletin Nr. 46 vom 20. Mai 1994, S. 405).

Die Petersberg-Erklärung teilt sich in Grundsatzaussagen, die zukünftige Absichten und Vorhaben umfassen, und eine „Erklärung zur Krise in Jugoslawien“, in der die grundsätzliche Bereitschaft bekundet wird, einen Beitrag zur wirksamen Umsetzung von Resolutionen des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen im Zusammenhang mit dem Konflikt im ehemaligen Jugoslawien zu leisten. Die Grundsatzaussage über die zukünftige operationelle Rolle der Westeuropäischen Union benennt schon in ihrer sprachlichen Form bloße Möglichkeiten zukünftiger Aufgaben und Ziele. Nach der Erklärung „könnten“ militärische Einheiten der WEU-Mitgliedstaaten neben ihrem Beitrag zur gemeinsamen Verteidigung nach Art. V des Brüsseler Vertrages auch für andere Zwecke eingesetzt werden („could be employed for“) (II.4); die militärischen Einheiten „werden sich aus Streitkräften der WEU-Mitgliedstaaten. . . zusammensetzen und multinational organisiert werden“ (II.6). Alle WEU-Mitgliedstaaten „werden bald angeben, welche ihrer militärischen Einheiten und Stäbe sie der WEU für deren verschiedene potentielle Aufgaben bereitstellen würden“ (II.7). Die WEU-Mitgliedstaaten „beabsichtigen“, die zur Erfüllung dieser Aufgabe geeigneten Fähigkeiten zu entwickeln und zu üben (II.8).

In der „Erklärung zur Krise in Jugoslawien“ hingegen bekunden die Minister ihre gegenwärtige Bereitschaft, „die Operation der Vereinten Nationen zur Wahrung des Friedens in Kroatien in vollem Umfang unterstützen“ zu wollen (5). Sie erklären, daß ihre Staaten entschlossen seien, die Resolution 757 des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen einzuhalten und die in ihr enthaltenen Sanktionen vollständig umzusetzen (Nr. 7), und daß die WEU bereit sei, „im Rahmen ihrer Möglichkeiten“ einen Beitrag zur wirksamen Umsetzung dieser Resolutionen im Zusammenhang mit dem Konflikt im ehemaligen Jugoslawien zu leisten. Deshalb beauftragten sie eine aus Vertretern der Außen- und der Verteidigungsministerien zusammengesetzte Ad-hoc-Gruppe, „die Möglichkeiten der WEU zu prüfen, an der Umsetzung der einschlägigen Resolutionen des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen mitzuwirken“ (8.). Das Ergebnis dieser Erklärung ist somit ein bloßer Prüfungsauftrag.

(2) In den Formulierungen der Petersberg-Erklärung kommt ein Vertragsabschlußwille nicht zum Ausdruck; es fehlt schon an der Absicht, die vertragliche Rechtslage zu verändern. Dementsprechend hat auch keine der beteiligten Staaten die für einen Vertragsabschluß erforderlichen Verfahren eingeleitet. Bei einer solchen Sachlage könnte nur bei Vorliegen besonderer Anhaltspunkte davon ausgegangen werden, daß die erklärenden Organe gleichwohl - mit Vertragsabschlußwille - konkludent einen Vertrag geschlossen haben. Solche Anhaltspunkte gibt es nicht.

Vor dem Hintergrund des dargestellten, noch andauernden Prozesses der „Neubelebung der WEU“ ist es - gerade auch bei Berücksichtigung der späteren Erklärungen anlässlich der Tagungen des Ministerrates der WEU - einleuchtend, daß die Petersberg-Erklärung zwar Aufgaben insbesondere im Hinblick auf friedenserhaltende Maßnahmen und eine Krisenbewältigung „definiert“ („festgelegt“) hat (vgl. Luxemburger Erklärung vom 22. November 1993, a.a.O., unter III. und Kommunique des Ministerrates der Westeuropäischen Union vom 19. Mai 1993, a.a.O., unter 3.), die Partner andererseits aber ausdrücklich erklären, daß diese Aufgaben noch im Stadium der „Planung“ sind und die bereits geleistete „konzeptionelle Arbeit“ noch „vorangebracht werden könnte“ (Luxemburger Erklärung, a.a.OP.). Gerade die Häufigkeit dieser konzeptionellen Erklärungen der Westeuropäischen Union und der Wechsel der jeweils erklärenden Organe zeigen, daß sich das Konzept einer europäischen Verteidigungspolitik noch im Stadium der Prüfung und Entwicklung befindet, nicht aber schon eine Veränderung der Vertragsgrundlage und Rechtslage zur Folge haben soll.

Wenn die Minister dabei in politischer Übereinstimmung den ernstesten Willen und die feste Entschlossenheit zur Erweiterung der Aufgaben und Handlungsmittel der WEU für die Zukunft zum Ausdruck bringen, so zeugt dies von dem gemeinsamen Bemühen um eine Neubelebung des Bündnisses; die von den Vertragsparteien abgegebenen Erklärungen bieten keinen Anhaltspunkt dafür, daß die Konzeptionen schon hinreichend ausgereift seien, um Inhalt rechtsverbindlicher Vereinbarungen sein zu können.

Vor diesem Hintergrund erklärt sich auch die Ausführung der den Krieg im ehemaligen Jugoslawien betreffenden VN-Resolutionen. Es war ein - auch von dem Wunsch der westeuropäischen Völker getragenes - dringendes politisches Anliegen europäischer Organe und Sicherheitssysteme, sich nicht länger effektiver Mithilfe bei der Friedensschaffung und Beendigung des Krieges zu versagen, der großes menschliches Leid zur Folge hatte. Aus dieser akuten Not-situation heraus haben die Mitgliedstaaten der WEU es unternommen, bereits jetzt im Sinne der beabsichtigten Neubelebung des Bündnisses zu handeln. Ein Wille, mit der Verwirklichung dieser - bei der gegebenen Kriegssituation nicht aufschiebbaren - Maßnahmen den Vertrag bereits vertraglich um die Aufgaben der Wahrnehmung von VN-Mandaten erweitern zu wollen, kommt darin nicht zum Ausdruck.

Das gilt vor allem auch darum, weil die Mitglieder der WEU offensichtlich von der Rechtsauf-fassung ausgehen, zur Umsetzung von VN-Resolutionen bedürfe es keiner Grundlage im Brüs-seler Vertrag. Sie betrachten ihre Bereitschaft, „einzelfallbezogen“ die wirksame Umsetzung von Maßnahmen zur Konfliktverhütung und Krisenbewältigung - einschließlich friedenserhaltender Maßnahmen - unter der Leitung der VN zu unterstützen (vgl. Petersberg-Erklärung, a.a.O., I.2; Erklärung des Ministerrates der Westeuropäischen Union anlässlich der Tagung in Luxemburg, a.a. O., II. 1), als eine Bündelung des politischen Willens der Mitgliedstaaten in den für den Bereich der Sicherheit zuständigen internationalen Organisationen (vgl. Kommunique des Ministerrates der Westeuropäischen Union anlässlich der Tagung in Rom am 19. Mai 1993, a.a.O., unter 3.). Die Minister der WEU-Mitgliedstaaten sehen sich offenkundig - ebenso wie jedes Mitglied - ausschließlich durch die Resolutionen des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen autorisiert und angehalten. Sind die Erklärungen der Minister der Mitgliedstaaten und die Mitwirkung der Organe der WEU bei Unterstützung von Maßnahmen der Vereinten Nationen aber von solchen Erwägungen bestimmt, so handeln die Beteiligten ohne Vertrags-abschlußwillen; sie schließen nicht - auch nur konkludent - einen völkerrechtlichen Vertrag, der gemäß Art. 59 Abs. 2 Satz 1 GG der Zustimmung des Gesetzgebers bedürfte.

cc) Auch die Mitwirkung der Bundesregierung an dem Beschluß des NATO-Außenminister-rates vom 10. Juli 1992 und an den Beschlüssen des NATO-Rates vom 2. April und vom 8. April 1993 kann nicht als konkludenter Abschluß eines Änderungsvertrages über ein neues Strategi-sches Konzept der NATO gedeutet werden. Zwar haben die Staats- und Regierungschefs der NATO-Mitgliedstaaten am 7. und 8. November 1991 in Rom ein neues Strategisches Konzept dargestellt, dieses aber ausdrücklich als ein im Rahmen der bisherigen Verträge bleibendes Konzept gekennzeichnet. Bei der Formulierung der Kernfunktionen des Bündnisses (Teil II) bestätigen die Mitgliedstaaten ausdrücklich, daß der Wirkungsbereich des Bündnisses wie auch ihre Rechte und Pflichten aus dem Nordatlantikvertrag unverändert bleiben (Nr. 23). Die Verteidigungsrichtlinien (Teil IV) nennen für den Friedensfall die herkömmlichen Aufgaben der Streitkräfte des Bündnisses; der Aufruf, einen Beitrag zu Stabilität und Frieden in der Welt zu leisten, indem sie Streitkräfte für Missionen der Vereinten Nationen zur Verfügung stellen, richtet sich an die Bündnispartner (Nr. 42); für den Krisenfall werden ausschließlich der Bünd-nisfall, nicht auch sonstige Beistandspflichten behandelt (Nr. 43). Insgesamt bleibt „die Haupt-aufgabe der Streitkräfte des Bündnisses, die Sicherheit und territoriale Unversehrtheit der Mit-gliedstaaten zu gewährleisten, . . . unverändert“ (Nr. 41). Schließlich stellt die Erklärung in einer Zusammenfassung (Teil V) fest, daß dieses Strategische Konzept den defensiven Charak-ter des Bündnisses bestätige und auf den bisher vertraglich bereitgestellten Instrumenten zur Wahrung des Friedens beruhe (Nr. 58). Das Strategische Konzept sei für die Bündnispartner die Grundlage für die Weiterentwicklung der Verteidigungspolitik des Bündnisses (Nr. 60).

Das neue Strategische Konzept enthält somit nach der Erklärung von Rom keine Änderung des NATO-Vertrages, sondern sucht im Rahmen des bestehenden Vertrages die Aufgaben und Handlungsinstrumente der NATO dem neuen strategischen Umfeld anzupassen.

Auch die Beschlüsse des NATO-Außenministerrates und des NATO-Ministerrates über die Einleitung der hier angegriffenen Maßnahmen sind nicht als konkludenter Vertrag der Mit-gliedstaaten über die Erweiterung der Aufgaben der NATO zu bewerten. Sie haben ein tat-

sächliches Handeln zur Durchführung der Resolutionen Nrn. 713, 757 und 816 des Sicherheitsrates zum Gegenstand, nicht aber eine vertragliche Regelung mit Wirkung für zukünftige Fälle. Auch hierin wird erkennbar, daß ein vorgegebenes VN-Mandat erfüllt, nicht aber der NATO-Vertrag um neue Aufgaben erweitert werden sollte.

dd) Sämtliche angegriffenen Erklärungen sind somit politische Aussagen zur neuen „Sicherheitsarchitektur“ in Europa, die den ernstesten Willen zur fortschreitenden Mitwirkung an diesem Prozeß erneuerter und erweiterter Zusammenarbeit bekunden, jedoch im jeweiligen Zwischenschritt der politischen Verhandlungen und tatsächlichen Zusammenarbeit vertragliche Rechtsverbindlichkeiten noch nicht begründen wollen. Die beteiligten Staaten und Organisationen halten einen gegenwärtigen, auf eine weitere Entwicklung angelegten Stand ihrer Planungen und Vorhaben fest, ohne in ihm aber schon den Abschluß der Bemühungen um eine konzeptionelle Erneuerung zu sehen und ohne ihm deshalb schon die Form eines rechtsverbindlichen Vertrages geben zu wollen.

Wenn die Bundesregierung an derartigen Planungs- und Verständigungsverfahren teilnimmt und in Übereinstimmung mit den Bündnispartnern den jeweiligen Ergebnissen von Konferenzen oder Absprachen über eine konkrete Zusammenarbeit keine über den Einzelfall hinausgreifende Rechtsverbindlichkeit beimißt, ist eine vertragliche Änderung des NATO- und des WEU-Vertrages bisher offensichtlich nicht erfolgt. Für die Anwendung des Art. 59 Abs. 2 Satz 1 GG ist kein Raum.

Dieses Ergebnis erspart es der Bundesregierung zum einen, den Prozeß behutsamer Abstimmung und gemeinsamer Planung durch einen klarstellenden Vorbehalt, sich nicht rechtlich binden zu wollen, unterbrechen zu müssen, obwohl alle Beteiligten sich der rechtlichen Unverbindlichkeit ohnehin bewußt sind. Ebenso bleibt die Bundesregierung davor bewahrt, einseitig ein „Vertrags“-Gesetzgebungsverfahren einleiten zu müssen, dem der Gegenstand fehlt und für das deshalb ein Vertragstext fingiert werden müßte. Beides würde beteiligte Staaten und Organisationen befremden.

4. Die Richterin Limbach und die Richter Böckenförde, Kruis und Sommer, die die Entscheidung nicht tragen, sind der Auffassung, daß die Maßnahmen der Bundesregierung bereits die Rechte des Bundestages aus Art. 59 Abs. 2 Satz 1 GG unmittelbar gefährden. Deshalb hätte gemäß § 67BVerfGG ein Verstoß gegen diese Vorschrift festgestellt werden müssen.

Durch wiederholte gemeinsame politische Erklärungen und die Teilnahme an den Überwachungsaktionen im Jugoslawien-Konflikt wirkt die Bundesregierung an einer dynamischen und rechtlich nicht eindeutig als Vertrag zu qualifizierenden Erweiterung des ursprünglichen Konzepts des NATO- und Brüsseler Vertrages (WEU) mit, die die Mitwirkungsrechte des Bundestages zu unterlaufen droht.

a) Sowohl die NATO als auch die WEU sind gemäß den Gründungsverträgen Verteidigungsbündnisse. Sie richten sich mit dem Versprechen des gegenseitigen Beistands gegen bewaffnete Angriffe auf eines oder mehrere ihrer Mitglieder (Art. V des WEU- und Art. 5 des NATO-Vertrags). Die Übernahme von friedensichernden und friedenschaffenden Maßnahmen in Drittländern unter der Ägide der Vereinten Nationen ist nicht als Aufgabe im Vertragstext angelegt. Derartige Missionen lassen sich auch nicht aus den Präambeln und ihren Zielbestimmungen rechtfertigen. Dort ist von dem Glauben an die Menschenrechte und der Entschlossenheit die Rede, im Interesse des internationalen Friedens und der internationalen Sicherheit einander Beistand zu leisten. Darin drückt sich jedoch nicht mehr als der selbstverständliche Wunsch aus, durch den militärischen Beistandspakt zum Wohle der Menschen und im Dienste des Friedens wirken zu wollen. Diese in ihren Konturen unscharfen Zielbestimmungen sind nicht geeignet, die Übernahme neuer Aufgaben jenseits der im Vertragstext ausdrücklich normierten Pflichten zu legitimieren.

Zwar lag die Möglichkeit eines späteren Zusammenwirkens mit den Vereinten Nationen nicht außerhalb des Blickfeldes der Gründer des Nordatlantikpakts. Art. 12 des NATO-Vertrages sieht vor, daß die Partner nach dessen zehnjähriger Dauer oder zu jedem späteren Zeitpunkt

auf Verlangen eines von ihnen den Vertrag im Hinblick auf die Umstände überprüfen werden, die dann die Sicherheitsinteressen des Bündnisses berühren. Dazu soll, so jene Vorschrift, auch die Entwicklung allgemeiner oder regionaler Vereinbarungen im Rahmen der Satzung der Vereinten Nationen gehören. Doch macht gerade diese Bestimmung deutlich, daß eine Erweiterung des vertraglichen Handlungsrahmens Gegenstand einer Überprüfung des Vertrages und damit das Ergebnis seiner Revision sein soll. An eine automatische Anpassung des vertraglichen Aufgabenspektrums an die jeweilige weltpolitische Lage und der ihr eigenen Sicherheitsbedürfnisse war nicht gedacht.

b) Auch die vier Richter sind zwar der Meinung, daß es zu einer Vertragsrevision in Gestalt einer expliziten oder konkludenten Vertragsänderung noch nicht gekommen ist. Doch hat die Bundesregierung durch ihr Zusammenwirken mit den Partnern von NATO und WEU den Vertrag gewissermaßen „auf Räder gesetzt“ (Ress, Verfassungsrechtliche Auswirkungen der Fortentwicklung völkerrechtlicher Verträge, in: Festschrift für Zeidler, 1987, S. 1175 ff. [1179]) und damit die Gefahr heraufbeschworen, daß dessen Inhalt außerhalb der traditionellen Verfahrensweisen verbindlich modifiziert und so der Mitwirkung des Parlaments nach Art. 59 Abs. 2 Satz 1 GG entzogen wird. Denn sie hat eine dynamische Fortbildung der Verträge durch einverständliche Äußerungs- und Handlungsformen mit eingeleitet, die sich der eindeutigen rechtlichen Qualifikation entziehen und die Rechtsverbindlichkeit der neuen Aufgabe im Dunkeln lassen.

Ohne Vertragsverhandlungen über das künftige Spektrum der Aufgaben der Bündnisse aufzunehmen, geben die Vertragspartner seit Mitte des Jahres 1990 wiederholt in Beschlüssen und Erklärungen Auskunft darüber, wie sie die durch den großen weltpolitischen Umbruch in den Jahren 1989/90 ausgelösten sicherheitspolitischen Herausforderungen meistern wollen. Dabei läßt sich nicht mit Bestimmtheit sagen, ob diese Erklärungen funktional an die Stelle vertraglicher Festlegungen treten oder solchen vorausgehen sollen (vgl. zu der Funktion der neuen Handlungsformen im Völkerrecht Fastenrath, Kompetenzverteilung im Bereich der auswärtigen Gewalt, München 1986, S. 46).

In jenen Texten ist wiederholt von einem „Neuen Strategischen Konzept“ und der Bereitschaft die Rede, Streitkräfte für die Missionen der Vereinten Nationen zur Verfügung zu stellen. In der Erklärung der Staats- und Regierungschefs vom 11. Januar 1994 wird das Angebot der NATO bekräftigt, von Fall zu Fall friedenswahrende oder sonstige Operationen unter der Autorität der Vereinten Nationen zu unterstützen. Dem stehen mehr oder minder unvermittelt in denselben Texten Äußerungen gegenüber, wonach das neue strategische Umfeld weder den Zweck noch die sicherheitspolitischen Aufgaben des Bündnisses veränderten und insbesondere die Rechte und Pflichten aus dem Nordatlantikpakt unverändert blieben.

Diese wiederholten Beteuerungen, auf der Grundlage des ursprünglichen Vertrages zu handeln, rechtfertigen angesichts der offensichtlichen Erweiterung seines Aufgabenspektrums nicht den Schluß auf eine bereits im Gründungsvertrag angelegte Fortentwicklung des Vertrages [aa]. Sie geben allerdings zu Zweifeln Anlaß, ob die einvernehmlich formulierten Erklärungen nach der Absicht der Urheber eine rechtsvertragliche oder eine rechtlich unverbindliche Absprache sein sollen [bb]).

aa) Mit jenen ausdrücklichen Rückgriffen auf den Gründungsvertrag wird nicht die Grenze zwischen authentischer Auslegung und Vertragsänderung zugunsten der ersten eingegeben. Das Ziehen dieser Grenze ist nicht in das Belieben der Vertragspartner gestellt. Vielmehr ist an Hand objektiver Kriterien, vornean aus dem Vertragstext, die Frage zu beantworten, ob es sich um eine materielle Änderung des Vertrages oder lediglich um eine Entfaltung des bisherigen Vertragsinhalts handelt (vgl. Ress, a.a.O., S. 1179, und Heintschel von Heinegg, in: Ipsen, Völkerrecht, 1990, S. 121 f.). Sollten allerdings nach der Völkerrechtslehre auch wesentliche Vertragsinhalte durch eine authentische Interpretation geändert werden können, so wäre auch ein solcher Änderungskonsens dem Zustimmungserfordernis des Art. 59 Abs. 2 Satz 1 GG zu unterwerfen. Denn anderenfalls würde das dort vorgesehene Mitwirkungsrecht des Gesetzgebers im Falle von Vertragsänderungen gegenstandslos.

bb) Es ist Sache der Vertragspartner, ob sie neue Pflichten durch Vertrag begründen oder den Weg einer einverständlichen Erklärung wählen, die keinen Rechtscharakter haben soll. Die Wahl solcher rechtlich unverbindlichen Äußerungsformen braucht nicht Resultat der Absicht zu sein, jene Absprachen dem Einfluß des Parlaments zu entziehen. In Anbetracht der unsicheren weltpolitischen Lage und der Neuartigkeit der zu meistern den Konflikte kann es Ausdruck politischer Klugheit sein, sich zunächst schritt- und versuchsweise auf ein neues Sicherheitskonzept einzulassen. Auch bleibt aus der Warte des einzelnen Vertragspartners zu bedenken, daß es nicht in seiner Macht steht, eine Vertragsrevision zu erzwingen. Vermeiden die Partner durch schlichte konsenterte Äußerungen klar erkennbar das mit einer Rechtsform einhergehende - möglicherweise verfrühte - Erstarren der neuen Sicherheitskonzepte, so wird das Mitwirkungsrecht des Parlaments nach Art. 59 Abs. 2 Satz 1 GG mangels einer völkerrechtlichen Bindung nicht berührt.

c) Etwas anderes muß aber dann gelten, wenn durch wiederholte dokumentierte Einigungen und nachfolgendes einverständliches Handeln der Vertragspartner ein Prozeß der Fortbildung des vertraglichen Aufgabenkonzepts in Gang gesetzt wird, in dessen Verlauf sich dieses fortschreitend und undurchschaubar zu einer rechtsverbindlichen Absprache verdichtet. Bei diesem vielschichtigen - für das moderne Völkerrecht nicht ungewöhnliche - Nebeneinander außerrechtlicher und vertraglicher Regelungsmöglichkeiten läßt sich kaum im voraus der entscheidende Schritt markieren, der vom rechtlich unverbindlichen Konsens zur rechtlich verpflichtenden Übereinkunft führt. Dieser für das Parlament undurchschaubare Bereich völkerrechtlicher Handlungsformen wird noch dadurch verdunkelt, daß solche einverständlichen Erklärungen im völkerrechtlichen Verkehr kaum anders behandelt werden, als wenn ihnen Rechtsverbindlichkeit zukäme (vgl. Tomuschat, Der Verfassungsstaat im Geflecht der internationalen Beziehungen, in: VVDStRL 36, 1978, S. 33, und Wengler, Rechtsvertrag, Konsensus und Absichtserklärung im Völkerrecht, in: JZ 1976, S. 193).

Im Falle einer derartigen progressiven, im Vorhinein rechtlich nicht eindeutig als Vertrag zu qualifizierenden Fortschreibung des vertraglichen Pflichtenstatus ist der Gesetzgeber gemäß Art. 59 Abs. 1 S. 1 GG einzubinden, sofern die übrigen Voraussetzungen der Norm vorliegen. Denn die Einsicht in die Unumkehrbarkeit dieser „Erosion des völkerrechtlichen Rechtsvertrags“ (Wengler) muß nicht notwendig dazu führen, daß das „weiche“ Völkerrecht „völlig aus dem parlamentarischen Verantwortungsbereich herausfällt“ (so aber Tomuschat, a.a.O., S. 34). Vielmehr ist eine die Eigenart des modernen Völkerrechtes respektierende Balance zwischen der außenpolitischen Handlungsfähigkeit der Bundesregierung und dem Mitwirkungsrecht des Gesetzgebers herbeizuführen. Die Bundesregierung hat demgemäß im Falle eines von ihr selbst so bezeichneten „fortschreitenden Umgestaltungsprozesses des Bündnisses“ dem Gesetzgeber das neue strategische Konzept - hier die Mitwirkung an Friedensmissionen der Vereinten Nationen - zur Zustimmung vorzulegen, auch wenn es nicht in das Gewand eines völkerrechtlichen Änderungsvertrages gekleidet ist. Denn die Rechte des Bundestages sind bereits dann unmittelbar gefährdet, wenn - wie im vorliegenden Fall - die Bundesregierung gemeinsam mit den anderen Vertragspartnern entsprechend dem neuen Aufgabenkonzept zu handeln beginnt. Es kann weder Sache des Bundestages noch des Bundesverfassungsgerichts sein, völkerrechtlich zu überprüfen, ob schon ein Rechtsvertrag vorhegt oder aber die Erklärungen der NATO- und WEU-Partner sich noch im Vorfeld des rechtlich Verbindlichen bewegen.

d) Die Tatsache, daß der Verfassungsgeber in Art. 59 Abs. 2 Satz 1 GG den gesetzgebenden Körperschaften nur für eng begrenzte Tatbestände Mitwirkungsrechte im Bereich der auswärtigen Politik eingeräumt hat, schließt seine Anwendung auf völkerrechtliche Äußerungs- und Handlungsformen nicht aus, die potentiell auf die Änderung eines politischen Vertrages angelegt sind. Gegenstand der Zustimmung ist nicht etwa eine politische Absichtserklärung, eine Vorform oder ein Ersatzprodukt des Vertrages, sondern die Vertragsänderung mit dem in den einverständlichen Erklärungen formulierten Inhalt. Diese wird - gleichgültig, ob die Bundesregierung sie formal als Änderungsvertrag zum Abschluß bringt - zum Schutze des Mitwirkungsrechtes des Gesetzgebers zur Abstimmung gestellt. Denn Sinn und Zweck dieser Norm

wollen die Gefahr bannen, daß der Gesetzgeber unversehens mit völkerrechtlichen Pflichten konfrontiert wird, die er durch einen späteren Einspruch nicht mehr aus der Welt schaffen kann. Diese Regelungsabsicht würde angesichts der zerfließenden Formen völkerrechtlicher Vertragsfortbildung in ihr Gegenteil verkehrt, wenn man Art. 59 Abs. 2 Satz 1 GG insoweit nur auf Vertragsänderung durch Änderungsvertrag beschränken wollte.

Eine solche Anwendung dieser Vorschrift ist vor allem deshalb unbedenklich, weil sie die Kompetenz der Bundesregierung in auswärtigen Angelegenheiten nicht zusätzlich einengt. Denn stimmt der Bundestag der Vertragsänderung zu, so bleibt es der Bundesregierung unbenommen, das ihr geeignete Handlungsinstrumentarium zu wählen. Sie kann sich nach wie vor für oder gegen eine vertragliche Bindung entscheiden und auch den Zeitpunkt einer solchen frei bestimmen. Sie ist auch nicht auf den erfolgreich zur Abstimmung gestellten Inhalt der Vertragsänderung festgelegt, da sie erneut den Weg des Art. 59 Abs. 2 Satz 1 GG beschreiten kann. Verweigert das Parlament die Zustimmung, so ist die Bundesregierung weiterhin in der Wahl der völkerrechtlichen Äußerungs- und Handlungsformen frei, die eindeutig außerhalb des rechtlich verbindlichen Vertrages liegen. Auch hindert sie die ablehnende Entscheidung des Bundestages nicht, diesem das abgelehnte Vertragskonzept erneut zur Zustimmung vorzulegen, wenn ihr der Abschluß eines solchen völkerrechtlichen Vertrages nach wie vor politisch geboten erscheint.

e) Die Bundesregierung erreicht durch die frühzeitige Einbindung des Parlaments eine politische Rückbindung, die angesichts einer politisch so riskanten Erweiterung ihrer Bündnispflichten in einer parlamentarischen Demokratie selbstverständlich ist. Die Möglichkeit, solche sicherheitspolitischen Fragen im Rahmen der Verhandlung und Diskussion des Verteidigungshaushalts zu behandeln, ist kein der politischen Tragweite der Entscheidung angemessenes Äquivalent. Denn hier ist nicht nur die Neuartigkeit der Konflikte abzuschätzen, die nicht aus bewaffneten Angriffen, sondern aus sozioökonomischen und politischen Schwierigkeiten sowie ethnischen und nationalen Rivalitäten vieler in die Freiheit entlassener Staaten resultieren. Angesichts der Tatsache, daß es sich vielfach um innerstaatliche Konflikte handelt, steht auch das Nichteinmischungsgebot zur Debatte. Insbesondere sind - wie der unterbreitete Sachverhalt zeigt - die Modalitäten der Unterstellung unter die politische und militärische Kontrolle der Vereinten Nationen noch nicht ausdiskutiert (vgl. Kühne, Blauhelme in einer turbulenten Welt, Baden-Baden 1993, S. 32 ff. [86]).

Brief des Generalsekretärs der Vereinten Nationen, Boutros Boutros-Ghali, an den Präsidenten des Sicherheitsrates vom 24. Juli 1994 über die Zukunft der UN-Mission im ehemaligen Jugoslawien

(Wortlaut)

Sehr geehrter Herr Präsident,

ich habe die Ehre, Bezug nehmen zu dürfen auf die aktuellen Bemühungen Frankreichs, Deutschlands, der Russischen Föderation, des Vereinigten Königreichs von Großbritannien und Nordirland und der Vereinigten Staaten von Amerika, die als „Kontaktgruppe“ zusam-