

Dokumente zum Zeitgeschehen

Karlsruhe und das neue Strategische Konzept der NATO

Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 22. November 2001 im Organstreitverfahren der PDS-Bundestagsfraktion gegen die Bundesregierung: Leitsätze (Wortlaut) und Urteilsbegründung (Auszüge)

Am 22. November 2001 entschied das Bundesverfassungsgericht im Organstreitverfahren der PDS-Bundestagsfraktion gegen die Bundesregierung in Sachen neue NATO-Strategie: „Der Antrag wird abgewiesen.“ (BVerfG, 2 BvE 6/99 vom 22.11.2001, Absatz-Nr. [1-164], www.bverfg.de) Die PDS-Fraktion hatte im Oktober 1999 in Karlsruhe beantragt „festzustellen, dass die Bundesregierung mit ihrer Zustimmung zu den Beschlüssen über das neue Strategische Konzept der NATO auf der Gipfelkonferenz der Staats- und Regierungschefs in Washington am 23. und 24. April 1999, ohne das verfassungsmäßig vorgeschriebene Zustimmungsverfahren beim Deutschen Bundestag einzuleiten, gegen Artikel 59 Absatz 2 Satz 1 Grundgesetz verstoßen und damit Rechte des Deutschen Bundestags verletzt hat“. (Vgl. zur Sache die Ausführungen von Prof. Dr. Norman Paech im Artikelteil dieser „Blätter“-Ausgabe.) Wir dokumentieren nachstehend Auszüge aus der Urteilsbegründung (Teil C, d. h. die eigentliche Begründung, im Wortlaut) sowie die Leitsätze des Urteils. [Absatznummern jeweils in eckigen Klammern nachgestellt] – D. Red.

Leitsätze

zum Urteil des Zweiten Senats vom 22. November 2001 (2 BvE 6/99)

1. Die Einordnung Deutschlands in ein System gegenseitiger kollektiver Sicherheit bedarf nach Art. 24 Abs. 2 i.V.m. Art. 59 Abs. 2 Satz 1 GG der Zustimmung des Gesetzgebers.
 2. Die Fortentwicklung eines Systems gegenseitiger kollektiver Sicherheit im Sinne des Art. 24 Abs. 2 GG, die keine Vertragsänderung ist, bedarf keiner gesonderten Zustimmung des Bundestags.
 3. Die Zustimmung der Bundesregierung zur Fortentwicklung eines Systems gegenseitiger kollektiver Sicherheit darf nicht die durch das Zustimmungsgesetz bestehende Ermächtigung und deren verfassungsrechtlichen Rahmen gem. Art. 24 Abs. 2 GG überschreiten.
 4. Der Bundestag wird in seinem Recht auf Teilhabe an der auswärtigen Gewalt verletzt, wenn die Bundesregierung die Fortentwicklung des Systems jenseits der ihr erteilten Ermächtigung betreibt.
 5. Die Fortentwicklung darf nicht die durch Art. 24 Abs. 2 GG festgelegte Zweckbestimmung des Bündnisses zur Friedenswahrung verlassen.
 6. Das neue Strategische Konzept der NATO von 1999 ist weder ein förmlich noch ein konkludent zu Stande gekommener Vertrag.
- [...]

III.

Die Antragstellerin hat ein Rechtsschutzbedürfnis. [127]

1. Das Bundesverfassungsgericht hat entschieden, dass ein im Übrigen zulässiger Antrag im Organstreitverfahren nicht deshalb unzulässig ist, weil der Antragsteller politisch-parlamentarische Handlungsmöglichkeiten nicht ergriffen hat (vgl. BVerfGE 90, 286 <339>). [128]
2. Die verfassungsgerichtliche Prüfung der Mitwirkung der Bundesregierung am neuen Strategischen Konzept 1999 wird nicht dadurch ausgeschlossen, dass NATO und Bundesregierung bei ihrem Handeln das Konzept seit seiner Annahme zu Grunde gelegt haben. Es ist denkbar, dass eine Maßnahme der auswärtigen Gewalt die Verfassung verletzt, während eine völkerrechtliche Bindung eintritt. In solchen Fällen mag der Staat zwar völkerrechtlich gebunden

sein; der Bund kann aber die Pflicht haben, den verfassungswidrigen Zustand zu beseitigen, soweit dies möglich ist. Das Bundesverfassungsgericht hat dies für den völkerrechtlichen Vertrag bereits anerkannt (vgl. BVerfGE 6, 290 <295>). Nichts anderes kann für völkerrechtlich erhebliches Handeln unterhalb der Schwelle des Vertragsschlusses gelten. [129]

C.

Der Antrag ist unbegründet. Die Bundesregierung hat mit ihrer Zustimmung zu den Beschlüssen über das neue Strategische Konzept 1999 der NATO auf der Gipfelkonferenz der Staats- und Regierungschefs in Washington am 23. und 24. April 1999 nicht gegen Art. 59 Abs. 2 Satz 1, Art. 24 Abs. 2 GG verstoßen. Sie war nicht verpflichtet, ein Zustimmungsverfahren beim Deutschen Bundestag einzuleiten, um damit Rechte des Deutschen Bundestags zu wahren. Durch den Washingtoner Beschluss wurde der NATO-Vertrag nicht inhaltlich abgeändert (I.). Die Fortentwicklung eines Systems gegenseitiger kollektiver Sicherheit ohne Vertragsänderung bedarf keiner gesonderten Zustimmung des Bundestags (II.). Mit der Zustimmung zum neuen Strategischen Konzept 1999 hat die Bundesregierung auch nicht die durch das Zustimmungsgesetz bestehende Ermächtigung überschritten und damit außerhalb des vom Zustimmungsgesetz zum NATO-Vertrag festgelegten Integrationsprogramms gehandelt. Die Bundesregierung hat durch ihre Zustimmung schließlich auch nicht die durch Art. 24 Abs. 2 GG festgelegte Zweckbestimmung des Bündnisses zur Wahrung des Friedens überschritten (III.). [130]

I.

Die Bundesregierung war nicht verpflichtet, ein Zustimmungsverfahren zum neuen Strategischen Konzept 1999 nach Art. 59 Abs. 2 Satz 1, Art. 24 Abs. 2 GG einzuleiten. Der Beschluss über das neue Strategische Konzept 1999 der NATO ist kein Vertrag, der die politischen Beziehungen des Bundes regelt. Er findet vielmehr seine Rechtsgrundlage im NATO-Vertrag, dem die für die Bundesgesetzgebung zuständigen Körperschaften im Verfahren nach Art. 59 Abs. 2 Satz 1, Art. 24 Abs. 2 GG zugestimmt haben. [131]

Der Beschluss lässt keinen Willen der Mitglieder erkennen, den bestehenden Vertrag förmlich abzuändern (1.). Auch der Inhalt des Beschlusses ist nicht als objektive Änderung des bestehenden Vertragswerks anzusehen (2.). [132]

1. Mit dem Beschluss über das neue Strategische Konzept sollte nicht der bestehende NATO-Vertrag geändert werden. Völkerrechtliche Verträge sind alle Übereinkünfte zwischen zwei oder mehr Völkerrechtssubjekten, durch welche die zwischen ihnen bestehende Rechtslage verändert werden soll. Auch Übereinkünfte zur Änderung bestehender Verträge gehören dazu. Es ist in der internationalen wie nationalen Rechtsprechung anerkannt, dass ein Organakt einer internationalen Organisation zugleich einen Vertrag zwischen zwei oder mehr Mitgliedern der Organisation darstellen kann (vgl. BVerfGE 90, 286 <359>; 68, 1 <82>). Ob ein Dokument des internationalen Verkehrs ein völkerrechtlicher Vertrag ist, ist aus den Umständen zu schließen (vgl. BVerfGE 90, 286 <360 f.>). Bezeichnung und Form der Annahme sind nicht maßgeblich (BVerfGE 90, 286 <359>). Auch ein Vertragsänderungsvertrag kann konkludent abgeschlossen werden (vgl. BVerfGE 90, 286 <361>; Verdross/Simma, *Universelles Völkerrecht*, 3. Auflage, 1984, § 792). [133]

a) Das Fehlen einer Ratifikationsklausel ist ein Indiz gegen den Vertragscharakter. Der vertragliche Bindungswille kann sich bereits aus dem Vertragstext ergeben, wenn er eine Ratifikationsklausel hat oder die Hinterlegung beim Generalsekretär der UN vorsieht. Das ist hier nicht der Fall. Angesichts des hochpolitischen Gegenstands des neuen Strategischen Konzepts 1999 wäre verfassungsrechtlich bei einem Vertrag ein Ratifikationsvorbehalt auf Seiten der Bundesrepublik und wohl auch aller anderen Mitgliedstaaten erforderlich gewesen. Allerdings kann allein aus dem Fehlen eines Ratifikationsvorbehalts nicht zwingend geschlossen werden, dass es an einem völkerrechtlichen Vertragsschluss fehlt (vgl. IGH, *Case Concerning Maritime Delimitation and Territorial Questions between Qatar and Bahrain*, *Jurisdiction and Admissibility*, *Judgement*, ICJ Reports 1994, S. 112 <para. 23 ff.>). Denn völkerrechtlich kann ein Staat vertragliche Verpflichtungen auch durch den Außenminister und andere typischerweise für die

Außenrepräsentanz eines Staates zuständige Mitglieder der Exekutive eingehen, Art. 7 WVRK. Die Staaten sind darin frei, wie sie die Zustimmung, durch einen Vertrag gebunden sein zu wollen, zum Ausdruck bringen, Art. 11 WVRK (vgl. M. Fitzmaurice, *Expression of Consent to be Bound by a Treaty as Developed in Certain Environmental Treaties*, in: *Essays Vierdag*, 1998, S. 59). Ratifikation durch das Parlament ist nur eine der völkerrechtlich zur Wahl stehenden Zustimmungformen, Art. 14 WVRK. [134]

b) Strengere, insbesondere an den Inhalt des Vertrags anknüpfende Anforderungen können sich insoweit allerdings aus nationalem Verfassungsrecht ergeben, wie dies etwa für die Bundesrepublik Deutschland gem. Art. 59 Abs. 2 Satz 1 GG der Fall ist. [135]

Auch die gesamten Umstände der Annahme des neuen Strategischen Konzepts 1999 lassen nicht auf einen rechtlichen Bindungswillen der Parteien schließen. Zwar spricht für einen solchen Bindungswillen die allseits hervorgehobene besondere Bedeutung des neuen Strategischen Konzepts für die längerfristige Ausrichtung der NATO. Das neue Strategische Konzept 1999 ist im Rahmen der 50-Jahr-Feier der NATO angenommen worden, also am Ende einer Dekade erfolgreicher Anpassung der NATO an tief greifend veränderte politische Verhältnisse. Vor und nach der Annahme haben die beteiligten Staaten dem Konzept grundlegende Bedeutung zugewiesen. Der Verabschiedung des Konzepts waren zudem lange und gegen Ende intensive Verhandlungen auf der Ebene der Staats- und Regierungschefs vorausgegangen. Die Parteien bringen in dem Konzept ihren Willen zum Ausdruck, die Zielsetzung der NATO ausdrücklich um die über Artikel 5 NATO-Vertrag hinausgehenden Krisenreaktionseinsätze zu erweitern. Aus diesem Umstand wird geschlossen, dass es sich bei dem neuen Strategischen Konzept 1999 um einen Änderungsvertrag zum NATO-Vertrag handelt (vgl. E. Klein/Schmahl, *Die neue NATO-Strategie und ihre völkerrechtlichen und verfassungsrechtlichen Implikationen*, *Recht und Politik* 35 (1999), S. 198, 205). [136]

Allein aus dem insoweit hochpolitischen Gegenstand des neuen Strategischen Konzepts kann nicht auf einen Vertragsänderungswillen geschlossen werden. Das neue Strategische Konzept vom 23./24. April 1999 ist ein Konsenspapier, in dem die neuen Aufgaben und Instrumente der NATO nur in allgemeiner Form beschrieben werden und die damit durch ein hohes Maß an Flexibilität und Interpretierbarkeit gekennzeichnet sind (Wittmann, *Gewandeltes Selbstverständnis und erweitertes Aufgabenspektrum*. Der Weg zum Neuen Strategischen Konzept der NATO, in: *Europäische Sicherheit* 8/1999, S. 12 ff.; Pradetto, *Die NATO, humanitäre Intervention und Völkerrecht*, in: Lutz (Hg.), *Der Kosovo-Konflikt*, 2000, S. 135 ff.; Rühle, *Das Neue Strategische Konzept der NATO und die politische Realität*, in: *Jahrbuch für internationale Sicherheitspolitik*, 2000, S. 637 ff.). [137]

Gegen die Vertragsnatur spricht vor allem der Wortlaut des neuen Strategischen Konzepts 1999. Zwar sind insbesondere die zentralen Passagen über die nicht unter Artikel 5 fallenden Missionen und deren Mandatierung durch den Sicherheitsrat auch unter Verwendung rechtlicher Konzepte und Begriffe gehalten. Der Text besteht aber weitgehend aus Schilderungen und Analysen der aktuellen politischen Lage im euro-atlantischen Raum und der neuen Gefahren, die sich daraus ergeben, sowie aus Absichtserklärungen, die zu allgemein gehalten sind, um aus dem Konzept als solchem vertragliche Verpflichtungen herzuleiten. [138]

2. Der Inhalt der Beschlüsse ist auch nicht als konkludente Vertragsänderung anzusehen. Eine Vertragsänderung kann auch ohne ausdrückliche Willensbekundung erfolgen, wenn hinreichend deutliche objektive Umstände für den übereinstimmenden Willen zur Vertragsänderung sprechen (vgl. IGH, *Maritime Delimitation and Territorial Questions*, a.a.O., <para. 25 ff.>). Wenn sich Festlegungen des Strategischen Konzepts 1999 in einen nicht überwindbaren und deutlich erkennbaren Widerspruch zu dem im Vertrag definierten Einsatzbereich setzen oder eine Erweiterung des Vertrags über den bisherigen Rahmen enthalten, kann auf einen Abänderungswillen der Parteien geschlossen werden. Ohne Anhaltspunkte für einen entsprechenden subjektiven Bindungs- und Änderungswillen muss der Widerspruch zum bestehenden Vertrag aber hinreichend deutlich im Beschluss zu Tage treten, um das Verfahren nach Art. 59 Abs. 2 Satz 1 GG auszulösen. Dies ist vorliegend nicht der Fall. Es handelt sich insbesondere bei der im Mittelpunkt des Organstreits stehenden Frage der Erweiterung des sicherheitspolitischen Ansatzes des Bündnisses auf Krisenreaktionseinsätze noch um eine Fortentwicklung des NATO-Vertrags, die sich jedenfalls nicht mit der für die Annahme eines konkludenten

Vertragsänderungswillens nötigen Gewissheit als Widerspruch zum bestehenden Vertragsinhalt oder als dessen Erweiterung deuten lässt. [139]

Das neue Strategische Konzept 1999 lässt die kollektive Verteidigungsfunktion des Bündnisses vielmehr unberührt und schreibt den in der Präambel des Vertrags niedergelegten Sicherheits- und Friedensauftrag des Bündnisses im Hinblick auf eine grundlegend neue Sicherheitslage fort. Ziel und Zweck der NATO ist weiterhin die Abwehr bzw. die Abschreckung einer Aggression seitens eines dritten Staates (Teil I. Nr. 10). Der Umbau der militärischen Handlungsmöglichkeiten soll auch ausdrücklich auf diese Funktion der NATO ausgerichtet bleiben (Teil III. Nr. 28, Teil IV. Nrn. 41 ff.). [140]

Eine bedeutsame, im Vertrag nicht implizierte Erweiterung der Aufgabenstellung findet sich allerdings in der Möglichkeit so genannter Krisenreaktionseinsätze. Die der NATO nach dem neuen Strategischen Konzept 1999 zukommenden Krisenreaktionsfähigkeiten stellen eine Funktion regionaler Sicherheit im Sinne von Kapitel VIII UN-Charta dar, da sie Einsätze außerhalb des Bündnisgebiets vorsehen (vgl. Bericht zum Stand der Bemühungen um Abrüstung, Rüstungskontrolle und Nichtverbreitung sowie über die Entwicklung der Streitkräftepotenziale vom 12. April 2000, <Jahresabrüstungsbericht>, BTDrucks 14/3233, S. 6, sowie die Stellungnahme des Stellvertretenden US Außenministers Strobe Talbott, abgedruckt in Simma, Die NATO, die UN und militärische Gewaltanwendung: Rechtliche Aspekte, in: Merkel <Hg.>, Der Kosovo-Krieg und das Völkerrecht, 2000, S. 9, 34). Zentraler Begriff ist insoweit die Umschreibung eines „nicht unter Artikel 5 fallenden Krisenreaktionseinsatzes“, also eines Einsatzes, der keinen Angriff auf das Territorium eines Vertragsstaats voraussetzt (siehe Teil III. Nrn. 29, 31 f. sowie Teil IV. Nr. 41, 53 Buchstabe c; vgl. auch Teil I. Nr. 10, Teil II. Nr. 24 des Beschlusses). Bei der Krisenreaktion in diesem Sinne handelt es sich um militärische, nicht um diplomatische oder andere nichtmilitärische Aktivitäten zur Krisenbewältigung. Dies entspricht der Struktur der NATO als eines primär militärischen Bündnisses. Es entspricht auch der Verhandlungsgeschichte sowie der ausdrücklichen Erwähnung der Krisenreaktionseinsätze auf dem Balkan im Konzept (Teil III. Nrn. 31 f.; vgl. Klein/Schmahl, a.a.O., S. 199; Zivier, Der Kosovo-Einsatz als Präzedenzfall?, Recht und Politik 35 (1999), S. 210, 212). [141]

Das neue Strategische Konzept 1999 ist gegenüber dem aus dem Jahre 1991 gerade in den hier interessierenden Teilen wesentlich verdichtet (zu der entsprechenden Auffassung der Bundesregierung vgl. Jahresabrüstungsbericht, a.a.O., S. 6). Insbesondere die maßgeblichen Aussagen zu den nicht unter Artikel 5 fallenden Aufgaben werden nicht mehr nur als Teil der sicherheitspolitischen Analyse, sondern auch als Teil des Sicherheitsansatzes des Bündnisses behandelt (Teil III. des Konzepts). [142]

Dem entsprechen Aufbau und Wortwahl. Im Strategischen Konzept 1991 dominierten noch Absichtserklärungen. So wurde in Nr. 33 ausgeführt, ein kohärenter Ansatz der Krisenbewältigung sei (noch) festzulegen, geeignete Konsultations- und Entscheidungsverfahren seien eine (noch nicht vorhandene) wesentliche Voraussetzung. Das Strategische Konzept 1991 brachte lediglich den politischen, auf die Zukunft gerichteten Willen der Mitgliedstaaten zum Ausdruck, in diese Richtung voranzugehen. Demgegenüber ist dieser Ansatz im Strategischen Konzept 1999 nunmehr niedergelegt. Durchgängig ist von „nicht unter Artikel 5 fallenden Krisenreaktionseinsätzen“ die Rede, eine gegenüber dem Konzept von 1991 neue Begrifflichkeit. Der Begriff des Krisenreaktionseinsatzes ist tatbestandlich ausgeformt (Teil III. Nrn. 31 f. des Washingtoner Beschlusses): Wenn sich ein Konflikt krisenhaft so zugespitzt hat, dass präventives Vorgehen nicht mehr erfolgversprechend erscheint, kann der Rat ggf. in Kooperation mit den befassten internationalen Organisationen tätig werden und hierfür auf eine Reihe von Handlungsinstrumenten zurückgreifen. Diese schließen die nicht unter Artikel 5 fallenden Krisenreaktionseinsätze militärischer Natur ein. Der Einsatz hat in Übereinstimmung mit dem jeweils anwendbaren Völkerrecht zu erfolgen. [143]

Dieser Tatbestand verallgemeinert die seit 1994 entwickelten Verfahren. Dementsprechend erinnert das Bündnis im Konzept von 1999 an seine auf das Angebot von 1994 folgenden Beschlüsse zu Krisenreaktionseinsätzen auf dem Balkan. Die kohärente Reaktion auf alle Eventualfälle, also kollektive Bündnisverteidigung wie Krisenreaktionseinsätze, stützt sich auf Konsultationsverfahren, eine integrierte militärische Struktur sowie auf Kooperationsvereinbarungen (Teil IV. Nr. 43 des Washingtoner Beschlusses). Das Strategische Konzept 1999 nimmt

schließlich auch die für die kohärente Reaktion erforderliche Streitkräftestruktur nunmehr als gegeben an (Teil IV. Nrn. 51 ff.). Die ebenfalls auf dem Washingtoner Gipfel angenommene Verteidigungsinitiative dient dem weiteren Ausbau dieser Struktur. Der Bestimmung der Kernfunktionen des Bündnisses schließt sich zudem nicht, wie es noch im Konzept 1991 der Fall war, eine Klausel an, wonach die Mitgliedstaaten mit der Formulierung dieser Kernfunktionen bestätigen, „dass der Wirkungsbereich des Bündnisses, wie auch ihre Rechte und Pflichten aus dem NATO-Vertrag unverändert bleiben“ (Nr. 23 des Beschlusses von 1991). [144]

Aus alldem kann jedoch nicht geschlossen werden, dass eine objektive Abänderung des NATO-Vertrags vorliegt. Die getroffenen Inhaltsbestimmungen lassen sich noch als Fortentwicklung und Konkretisierung der offen formulierten Bestimmungen des NATO-Vertrags verstehen. Der Nordatlantikrat erklärt ausdrücklich, dass „Zweck und Wesen“ des Bündnisses unverändert bleiben (Einleitung Nr. 5 des Washingtoner Beschlusses). Die Dichte der vertraglichen Verpflichtungen ist im Bereich der Krisenreaktion geringer ausgeprägt. Die Mitgliedstaaten koordinieren ihre Maßnahmen „von Fall zu Fall“ auf Grund von Konsultationen nach Art. 4 NATO-Vertrag. Eine Pflicht zur kollektiven Reaktion ist im Gegensatz zur kollektiven Verteidigung gem. Art. 5 NATO-Vertrag nicht vorgesehen. Der Primat der Politik sowie der Mechanismus konsensualer Willensbildung im Nordatlantikrat über die Feststellung der Voraussetzungen, die Festsetzung und den Vollzug einer Maßnahme gelten auch und gerade für diese neue Funktion der NATO (Teil I. Nr. 10). Die Mitgliedstaaten handeln dabei auf der Grundlage des jeweiligen mitgliedstaatlichen Verfassungsrechts (Teil III. Nr. 31). Dem entspricht es, dass die Bundesregierung einer Beteiligung Deutschlands an Krisenreaktionseinsätzen im Rat unter dem Vorbehalt vorheriger konstitutiver Zustimmung des Bundestags zustimmt. [145]

Der Abstand der Funktionen kollektiver Verteidigung und regionaler Sicherheit der NATO bleibt auch insoweit erhalten, als das Konzept den Sicherheitsbegriff auf Bedrohungen für die Stabilität des euro-atlantischen Raums ausdehnt, die sich aus internen Krisen einzelner Staaten im und um den euro-atlantischen Raum, der Verbreitung von Massenvernichtungswaffen und der Technologie zu ihrer Herstellung sowie der Abhängigkeit von Informationssystemen ergeben (Teil II. Nr. 20), die Vertragsgrundlagen auf globale Risiken aus Sabotage, Rohstoffverkürzung, organisiertem Verbrechen, Terrorismus und Flüchtlingsbewegungen infolge bewaffneter Konflikte bezieht (Nr. 24) sowie den Handlungsansatz der Organisation (Teil III.) und ihre militärische Integration (Teil IV.) hierauf ausrichtet. [146]

Das Bündnis hat bereits mehrfach auf gravierende Änderungen der politischen Situation reagiert, ohne den Vertrag förmlich zu ändern. Der NATO-Vertrag ist insoweit entwicklungs-offen. Eine solche Elastizität im Hinblick auf die Fortentwicklung des dem System gegenseitiger kollektiver Sicherheit zu Grunde liegenden Vertrags ist auch erforderlich, um das Bündnis seinen Zielen entsprechend leistungs- und anpassungsfähig zu halten. Die Auslegung des Art. 59 Abs. 2 Satz 1 GG hat auf diese besonderen Erfordernisse eines von Art. 24 Abs. 2 GG ausdrücklich gewollten Sicherheitssystems Rücksicht zu nehmen und darf deshalb nicht bereits bei einer, wenn auch erheblichen, Fortentwicklung des Vertrags durch die Organe des Sicherheitssystems einen hinreichend deutlich erkennbaren Widerspruch zum Vertrag annehmen, der auf einen konkludent zum Ausdruck gebrachten Vertragsänderungswillen schließen ließe. [147]

II.

Die nicht als Vertragsänderung erfolgende Fortentwicklung eines Systems gegenseitiger kollektiver Sicherheit im Sinne des Art. 24 Abs. 2 GG bedarf keiner gesonderten Zustimmung des Bundestags. Art. 59 Abs. 2 Satz 1 GG ist keiner erweiternden Auslegung zugänglich. Es kann dahinstehen, ob und welche völkerrechtlichen Bindungen für die Bundesrepublik Deutschland durch die Zustimmung zum neuen Strategischen Konzept 1999 unterhalb des Vertragsschlusses entstanden sind. In Betracht kommen bei entsprechender Interpretation des neuen Strategischen Konzepts 1999 verbindliche Konkretisierungen des Vertragsinhalts durch die dazu berufenen Organe der NATO oder eine authentische Interpretation des NATO-Vertrags durch die Vertragsparteien, aber auch die außervertragliche gemeinsame Verstärkung einer völkerrechtlichen Übung (Art. 31 Abs. 3 Buchstabe a und b VWRK, vgl. IGH, Case concerning Kasikili/Sedudu Island <Botswana/Namibia>, Judgement, para. 49 ff.; Heathrow Airport User Char-

ges Arbitration, in: *American Journal of International Law* 88 <1994>, S. 738, 742). Ungeachtet der Frage, ob eine solche Vertragsfortbildung durch Organakt oder sonstiges völkerrechtlich rechtserhebliches Handeln vom Integrationsprogramm des NATO-Vertrags und des Grundgesetzes gedeckt ist (unten III.), besteht jedenfalls keine Pflicht der Bundesregierung aus Art. 59 Abs. 2 Satz 1 GG, in Bezug auf solche völkerrechtlichen Handlungsformen ein Gesetzgebungsverfahren einzuleiten oder die Zustimmung des Bundestags einzuholen. [148]

Die Konkretisierung des Vertrags, die Ausfüllung des mit ihm niedergelegten Integrationsprogramms ist Aufgabe der Bundesregierung. Das Grundgesetz hat in Anknüpfung an die traditionelle Staatsauffassung der Regierung im Bereich auswärtiger Politik einen weit bemessenen Spielraum zu eigenverantwortlicher Aufgabenwahrnehmung überlassen. Sowohl die Rolle des Parlaments als Gesetzgebungsorgan als auch diejenige der rechtsprechenden Gewalt sind schon aus Gründen der Funktionsgerechtigkeit in diesem Bereich beschränkt. Die der Bundesregierung insoweit anvertraute auswärtige Gewalt steht zwar nicht außerhalb parlamentarischer Kontrolle und unterliegt wie jede Ausübung öffentlicher Gewalt den Bindungen des Grundgesetzes. Jedoch würde eine erweiternde Auslegung von Art. 59 Abs. 2 Satz 1 GG auf die Beteiligung der Bundesregierung an nichtförmlichen Fortentwicklungen der Vertragsgrundlage eines Systems gegenseitiger kollektiver Sicherheit nicht nur Rechtsunsicherheit hervorrufen und die Steuerungswirkung des Zustimmungsgesetzes in Frage stellen, sondern die außen- und sicherheitspolitische Handlungsfähigkeit der Bundesregierung ungerechtfertigt beschneiden und auf eine nicht funktionsgerechte Teilung der Staatsgewalt hinauslaufen (vgl. BVerfGE 90, 286 <363>; 68, 1 <87>). [149]

Es besteht zwar die Gefahr, dass durch rechtserhebliches Handeln unterhalb der förmlichen Vertragsänderung eine allmähliche Inhaltsveränderung des Vertrags eintritt (vgl. BVerfGE 90, 286 <372 ff.>). Das gilt insbesondere, wenn sich die Exekutivspitzen der Mitgliedstaaten in einer wichtigen Frage zu einem bestimmten Vertragsverständnis bekennen. Hier ergeben sich zudem weit reichende Folgen für die Führung und die Struktur der Streitkräfte der Bündnispartner. Aber der Bundestag ist gegenüber einer – reversiblen – Veränderung der Vertragsgrundlage und damit des Zustimmungsgesetzes nicht schutzlos. Das parlamentarische Regierungssystem des Grundgesetzes stellt dem Bundestag ausreichende Instrumente für die politische Kontrolle der Bundesregierung auch im Hinblick auf die Fortentwicklung eines Systems der gegenseitigen kollektiven Sicherheit zur Verfügung. Die Bundesregierung hat bereits auf Grund allgemeiner parlamentarischer Kontrollrechte Rede und Antwort zu stehen für ihr Handeln in den Organen der NATO, Art. 43 Abs. 1 GG. Geht sie Verpflichtungen für den deutschen Beitrag zur Aufstellung des Streitkräftedispositivs des Bündnisses ein, wird sie das Budgetrecht des Parlaments in Rechnung stellen und sich insoweit um die politische Zustimmung des Bundestags bemühen müssen. Die Aufnahme weiterer Staaten erfordert den Abschluss eines Beitrittsprotokolls, dem der Bundestag wiederum nach Art. 59 Abs. 2 Satz 1, Art. 24 Abs. 2 GG zustimmen muss. Darüber hinaus ist wegen des wehrverfassungsrechtlichen Parlamentsvorbehalts jeder Einsatz der Bundeswehr im Rahmen der NATO sowohl zur kollektiven Verteidigung als auch zur Krisenreaktion von der Zustimmung des Bundestags abhängig (vgl. BVerfGE 90, 286 <363 ff.>), sodass auch im Hinblick darauf die Bundesregierung bei der Fortentwicklung des Einsatzbereichs der NATO und damit der völkervertraglichen Grundlage für Auslandseinsätze der Bundeswehr vorsorglich um die politische Unterstützung des Bundestags nachsuchen wird. Gelangte vorliegend etwa der Bundestag im Rahmen seiner politischen Willensbildung mehrheitlich zu dem Ergebnis, das neue Strategische Konzept 1999 der NATO sei veränderungsbedürftig, so könnte er durch schlichten Parlamentsbeschluss auf das Verhalten der Bundesregierung im Organsystem der NATO politischen Einfluss nehmen. Es ist daher die Staatspraxis der Bundesrepublik, dass sich die Bundesregierung vor ihrem Handeln auf der völkerrechtlichen Ebene im Bundestag erklärt und sich der Aussprache stellt. So ist es auch im Falle des neuen Strategischen Konzepts 1999 geschehen (vgl. Plenarprotokoll 14/35). Die verfassungswidrige Überschreitung des – freilich weit bemessenen – Gestaltungsspielraums der Bundesregierung, insbesondere die Überschreitung des im Zustimmungsgesetz zum NATO-Vertrag enthaltenen Integrationsprogramms, kann schließlich auch von einer Parlamentsminderheit im Organstreitverfahren vor dem Bundesverfassungsgericht gerügt werden. [150]

III.

Mit der Zustimmung zum neuen Strategischen Konzept 1999 hat die Bundesregierung nicht die durch das Zustimmungsgesetz zum NATO-Vertrag bestehende Ermächtigung und deren verfassungsrechtlichen Rahmen gem. Art. 24 Abs. 2 GG überschritten. [151]

1. Das nach Maßgabe von Art. 59 Abs. 1 Satz 2, Art. 24 Abs. 2 GG ergangene Zustimmungsgesetz zum NATO-Vertrag legt das Integrationsprogramm eines Systems gegenseitiger kollektiver Sicherheit fest. Dieses Integrationsprogramm und die damit einhergehende politische Bindung der Bundesrepublik Deutschland wird von den Gesetzgebungskörperschaften maßgeblich mitverantwortet. Mit der Zustimmung zu einem Vertragsgesetz bestimmen Bundestag und Bundesrat den Umfang der auf dem Vertrag beruhenden Bindungen der Bundesrepublik und tragen dafür die politische Verantwortung gegenüber dem Bürger, Art. 20 Abs. 2 GG. Die rechtliche und politische Verantwortung des Parlaments erschöpft sich nicht in einem einmaligen Zustimmungssakt, sie erstreckt sich auch auf den weiteren Vertragsvollzug. Innerstaatlich enthält die Zustimmung zu dem Vertrag die Ermächtigung der Regierung, diesen Vertrag in den Formen des Völkerrechts fortzuentwickeln. Das Vertragsgesetz enthält zudem den innerstaatlichen Anwendungsbefehl für die auf der Grundlage des Vertrags gefassten völkerrechtlichen Beschlüsse. Der Bundestag wird deshalb in seinem Recht auf Teilhabe an der auswärtigen Gewalt verletzt, wenn die Bundesregierung die Fortentwicklung der NATO jenseits der ihr erteilten Ermächtigung – *ultra vires* – betreibt. [152]

Die Verfassung sieht vor, dass Regierung und Legislative im Bereich der auswärtigen Gewalt zusammenwirken. Es ist gerade im Falle von Sicherheitssystemen im Sinne der Art. 24 Abs. 2 wie auch von Integrationssystemen nach Art. 23 und Art. 24 Abs. 1 GG Aufgabe der institutionell legitimierten Regierung, die Rechte der Bundesrepublik, die sich aus der Mitgliedschaft auf der völkerrechtlichen Ebene ergeben, wahrzunehmen. Dazu gehört auch die konsensuale Fortentwicklung der vertraglichen Grundlagen selbst nach Maßgabe der jeweiligen vertraglichen Regelungen. [153]

Die Bundesregierung handelt nicht schon dann außerhalb des vom Zustimmungsgesetz zum NATO-Vertrag gezogenen Ermächtigungsrahmens, wenn gegen einzelne Bestimmungen des NATO-Vertrags verstoßen wird. Das Bundesverfassungsgericht kann auf Antrag des Bundestags eine Überschreitung des gesetzlichen Ermächtigungsrahmens nur dann feststellen, wenn die konsensuale Fortentwicklung des NATO-Vertrags gegen wesentliche Strukturentscheidungen des Vertragswerkes verstößt. [154]

2. Eine solche Überschreitung des im Zustimmungsgesetz festgelegten Integrationsprogramms des NATO-Vertrags durch das neue Strategische Konzept 1999 lässt sich nicht feststellen. Sowohl im Hinblick auf die entwicklungsoffenen formulierten Bestimmungen des NATO-Vertrags als auch im Hinblick auf die weite Gestaltungsfreiheit der Bundesregierung bei der Ausfüllung des Integrationsrahmens lässt sich eine Überschreitung der Ermächtigung nicht erkennen. [155]

Dies betrifft nicht nur den Einsatz von Nuklearwaffen, der im NATO-Vertrag nicht geregelt ist und deshalb einer Konkretisierung nach den sicherheitspolitischen Anforderungen bedarf, sondern auch die Frage, ob der militärische Einsatz der NATO auch außerhalb der durch Art. 5 NATO-Vertrag erfassten Fälle erlaubt ist. Der NATO-Vertrag ist in Übereinstimmung mit den Zielen der Vereinten Nationen von seinem Gesamtkonzept her ersichtlich auf umfassende regionale Friedenssicherung im europäischen und nordamerikanischen Raum gerichtet (Präambel, Art. 1, 2, 10, 12 sowie Art. 6 NATO-Vertrag). Wenn sich das Erscheinungsbild möglicher Friedensbedrohungen ändert, lässt der Vertrag Spielraum für anpassende Entwicklungen auch im Bezug auf den konkreten Einsatzbereich und -zweck, soweit und solange der grundlegende Auftrag zur Friedenssicherung in der Region nicht verfehlt wird (vgl. BVerfGE 90, 286 <349>). Die in Ziffern 24, 31 f. des neuen Strategischen Konzepts 1999 näher erläuterten Krisenreaktionseinsätze stellen insoweit keine grundlegend neue Einsatzart dar. [156]

Aus dem Inhalt des neuen Strategischen Konzepts 1999 geht nicht hervor, dass das nordatlantische Bündnis seine Bindung an die Ziele der Vereinten Nationen und die Beachtung ihrer Satzung (Präambel, Art. 1, 5, 7 sowie 12 NATO-Vertrag) aufgeben will. Nach dem in Nr. 10 des Konzepts bezogenen Art. 7 NATO-Vertrag kann auch das neue Strategische Konzept 1999 nicht zu einer Auslegung des NATO-Vertrags herangezogen werden, die die Rechte und

Pflichten, die sich für die Bundesrepublik aus der UN-Charta ergeben, berühren. Im Gegenteil bekräftigt das neue Strategische Konzept 1999 im Anschluss an die Washingtoner Erklärung (Nr. 4) diese Nähe der NATO zu den Vereinten Nationen ausdrücklich. Die nunmehrige Aufgabenstellung wird unter Bestätigung der Bindung an NATO-Vertrag und UN-Charta eingeleitet (Teil I. Nr. 10). Die primäre Verantwortung des UN-Sicherheitsrats für die Wahrung des Weltfriedens bleibt danach die Grundlage der NATO-Strategie (Teil II. Nr. 14). Es soll zu einem Zusammenwirken der NATO, der OSZE, der EU und der UN in einer europäischen Sicherheitsarchitektur kommen (Teil III. Nr. 25; vgl. bereits BVerfGE 90, 286 <350>). Der auf die sicherheitspolitischen Herausforderungen bezogene Sicherheitsansatz sieht vor, dass die NATO in Übereinstimmung mit ihren eigenen Verfahren friedenswahrende und andere Operationen unter der Autorität des UN-Sicherheitsrats unterstützen wird (Teil III. Nr. 31 des Strategischen Konzepts; vgl. auch Nr. 38 des Kommuniqués). Dem entspricht es, dass die Gipfelerklärung zum Kosovo eine Lösung dieser Krise und eine Beendigung des NATO-Einsatzes auf der Grundlage einer Resolution des UN-Sicherheitsrats anstrebt (Nr. 6), nachdem der Rat sich bereits maßgeblich auf Resolutionen des Sicherheitsrats bei der Begründung der Luftschläge gestützt hatte. Auch die Erklärungen der Bundesregierung zum Washingtoner Gipfel wie zuvor zu den Luftschlägen heben die Zuständigkeit des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen hervor. [157]

Das neue Strategische Konzept 1999 sieht zudem Erweiterungen um neue Mitglieder (Teil III. Nr. 39) als Teil des Sicherheitsansatzes des Bündnisses im 21. Jahrhundert vor. Das Konzept ist insoweit im Lichte der Washingtoner Erklärung zu lesen, die die Aufnahme neuer europäischer Mitgliedstaaten vorsieht und damit Sicherheit im Einklang mit den Wertungen des Kapitels VIII UN-Charta zu gewährleisten sucht (Nr. 8 der Erklärung; vgl. auch Nrn. 4, 7 des Kommuniqués). Die NATO baut insoweit auf den verschiedenen Formen institutionalisierter Zusammenarbeit mit mittel- und osteuropäischen Staaten auf, die sie vor allem seit 1994 entwickelt hat. [158]

3. Schließlich verlässt die mit der Zustimmung zum neuen Strategischen Konzept 1999 eingeleitete und bekräftigte Fortentwicklung des NATO-Vertrags nicht die durch Art. 24 Abs. 2 GG festgelegte Zweckbestimmung des Bündnisses zur Friedenswahrung. Diese als Teil des verfassungsrechtlichen Friedensgebots grundlegende Zweckbindung eines Systems gegenseitiger kollektiver Sicherheit gilt auch für die nichtvertragliche Fortentwicklung eines solchen Systems. Einen Verstoß gegen diese Zweckbindung kann der Bundestag als Überschreitung des von ihm verantworteten Integrationsprogramms im Organstreitverfahren rügen. [159]

Das Grundgesetz enthält sich einer näheren Definition dessen, was unter Friedenswahrung zu verstehen ist, macht jedoch gerade mit Art. 24 Abs. 2 GG sichtbar, dass die Herstellung kollektiver Sicherheit ein entscheidendes Mittel zur Wahrung des Friedens ist, nämlich für die Herbeiführung und Sicherung einer friedlichen und dauerhaften Ordnung in Europa und der Welt (vgl. BVerfGE 90, 286 <349 ff.>). Das entspricht auch der Intention des historischen Verfassungsgebers (vgl. Entwurf eines Grundgesetzes, Darstellender Teil, S. 23 f., in: JöR N.F. 1 (1951), S. 222 f.). Die in Art. 24 Abs. 2 GG vorgesehene Mitgliedschaft in einem kollektiven Sicherheitssystem und die danach ermöglichte Teilnahme an Einsätzen im Rahmen eines solchen Systems soll auch durch die Vorschriften des Art. 87a GG über Aufstellung und Einsatzzweck der Bundeswehr nicht eingeschränkt werden (vgl. BVerfGE 90, 286 <353 ff.>). Im Rahmen kollektiver Sicherheitssysteme erfüllt die Bundesrepublik das völkergewohnheitsrechtliche Gewaltverbot (vgl. IGH, Military and Paramilitary Activities in and Against Nicaragua, ICJ Reports, <para. 187 ff.>), dessen innerstaatliche Geltung Art. 25 GG anordnet. [160]

Schon die tatbestandliche Formulierung des Art. 24 Abs. 2 GG schließt aber auch aus, dass die Bundesrepublik Deutschland sich in ein gegenseitiges kollektives System militärischer Sicherheit einordnet, welches nicht der Wahrung des Friedens dient. Auch die Umwandlung eines ursprünglich den Anforderungen des Art. 24 Abs. 2 GG entsprechenden Systems in eines, das nicht mehr der Wahrung des Friedens dient oder sogar Angriffskriege vorbereitet, ist verfassungsrechtlich untersagt und kann deshalb nicht vom Inhalt des auf der Grundlage des nach Art. 59 Abs. 2 Satz 1, Art. 24 Abs. 2 GG ergangenen Zustimmungsgesetzes zum NATO-Vertrag gedeckt sein. [161]

Für eine solche Verwandlung der NATO bietet das neue Strategische Konzept 1999 indes keine Anhaltspunkte. Die im Konzept konkretisierten Einsatzvoraussetzungen der NATO-

Streitkräfte sollen ausweislich des Wortlauts nur in Übereinstimmung mit dem Völkerrecht erfolgen (Teil III. Nr. 31). Nicht in Frage gestellt werden daher dessen zwingendes Gewaltverbot (Art. 2 Ziff. 4 UN-Charta), die anerkannten Voraussetzungen für den Einsatz militärischer Macht, die von der Mandatierung von Staaten (Art. 42 i.V.m. Art. 48 UN-Charta) bzw. Regionalorganisationen (Art. 53 UN-Charta) durch die Vereinten Nationen über die kollektive Verteidigung auch dritter Staaten bis zum Eingreifen auf Einladung reichen, sowie die Proportionalität solchen Handelns. [162]

Die Konkretisierung sowohl der Artikel 5-Einsätze zur Verteidigung des Bündnisgebietes als auch der nicht unter Artikel 5 fallenden Einsätze (Krisenreaktionseinsätze) lässt keine machtpolitisch oder gar aggressiv motivierte Friedensstörungsabsicht erkennen. Es geht im Gegenteil um die Erhaltung des Friedens angesichts der geänderten sicherheitspolitischen Lage nach Ende des Ost-West-Konflikts, aber auch im Hinblick auf neue Bedrohungslagen für den Frieden. Nach dem neuen Strategischen Konzept 1999 strebt das Bündnis auf der Grundlage der gemeinsamen Werte Demokratie, Menschenrechte und Rechtsstaatlichkeit eine gerechte und dauerhafte Friedensordnung in Europa an (Teil I. Nr. 6). Das Konzept nennt als erste Aufgabe des Bündnisses seinen Beitrag zu einem stabilen euro-atlantischen Sicherheitsumfeld, das auf demokratischen Einrichtungen und dem Bekenntnis zur friedlichen Streitbeilegung ruht (Teil I. Nr. 10). Das Bündnis wird bei der Erfüllung seiner grundlegenden Sicherheitsaufgaben die legitimen Sicherheitsinteressen dritter Staaten achten; es betrachtet sich nicht als Gegner eines Staates (Nr. 11). In seinem Sicherheitsansatz stehen Konfliktverhütung, Zusammenarbeit und Erweiterung neben der Krisenbewältigung (Teil III. Nrn. 26, 33 ff.). Bei der Bewältigung einer konkreten Krise hat die politische Führung des Bündnisses die geeignete Reaktion aus einem Spektrum politischer und militärischer Maßnahmen auszuwählen und ihre Durchführung genau zu kontrollieren (Teil III. Nr. 32). [163]

In der Gewichtung der verschiedenen Instrumente des Sicherheitsansatzes wie auch in seinem Beitrag zum Prozess der Völkerrechtsentwicklung ist das Konzept ein entwicklungssoffenes Dokument, das im Weiteren von den Mitgliedstaaten zu konkretisieren ist. [164]

Limbach
Hassemer
Di Fabio

Sommer
Broß

Jentsch
Osterloh
Mellinghoff

„Terrorismus bekämpfen – Koalition fortsetzen“

**Beschluß der 17. Ordentlichen Bundesdelegiertenkonferenz
von Bündnis 90/Die Grünen in Rostock vom 24./25. November 2001
(Wortlaut)**

Am 24./25. November 2001 befand die Bundesdelegiertenkonferenz von Bündnis 90/Die Grünen in Rostock über die Zustimmung der grünen Bundestagsfraktion zum Einsatz deutscher Soldaten im Rahmen des „internationalen Kampfes gegen den Terrorismus“. Nach elfstündiger kontroverser Debatte wurde der Antrag des Bundesvorstands mit großer Mehrheit (etwa zwei Drittel) angenommen. Darin heißt es, das Abstimmungsverhalten der Bundestagsfraktion, die mehrheitlich dem Antrag der Bundesregierung (dokumentiert in: „Blätter“ 12/2001, S. 1506ff.) zugestimmt hatte, werde „akzeptiert“. Die Anträge der Parteilinken, die einen Bundeswehreinsatz ablehnen, konnten sich ebensowenig durchsetzen wie die Position des früheren Parteivorsitzenden Ralf Fücks und anderer, die sich für eine deutlichere Unterstützung der Bundestagsfraktion (die „Bundesdelegiertenkonferenz billigt die Entscheidung“) aussprach. Wir dokumentieren den Beschluß im Wortlaut. – D. Red.