

Tornado-Einsatz ist verfassungskonform

Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 3. Juli 2007 (Auszüge)

Die Beteiligung der Bundeswehr an dem erweiterten ISAF-Mandat in Afghanistan verstößt nicht gegen die Beteiligungsrechte des Deutschen Bundestages. Das jedenfalls stellte der Zweite Senat des Bundesverfassungsgerichts (unter Mitwirkung der Richterinnen und Richter Vizepräsident Hassemer, Broß, Osterloh, Di Fabio, Mellinghoff, Lübbecke-Wolff, Gerhardt, Landau) mit seinem Urteil vom 3. Juli d.J. fest. Die Antragstellerin, die Fraktion der PDS/Die Linke im Deutschen Bundestag, hatte desweiteren bemängelt, dass sich die Bundesregierung in verfassungswidriger Weise an einer Fortentwicklung des Nordatlantik-Vertrags von 1955 beteiligt habe. Auch diesen Punkt verneinte das Gericht. Das Urteil erfuhr in den Medien harte Kritik, insbesondere die Tatsache, dass die Richter sich jeder inhaltlichen Prüfung der Situation in Afghanistan und der zunehmenden Verschränkung des ISAF-Einsatzes und der Terrorbekämpfung im Rahmen der Operation Enduring Freedom enthielten. Mittels derart „frivoler Substanzlosigkeit“ werde zukünftigen Militäreinsätzen eine „Carte Blanche“ ausgestellt, urteilte die „Süddeutsche Zeitung“. Das Karlsruher Urteil sei „eine unbeschränkte Vollmacht, ein Blankoscheck für die Außenpolitik und für fast jedwede Nato-Strategie – und eine Niederlage für das Parlament, das zu einer ‚Fortentwicklung‘ des Nato-Vertrags nicht gehört wird“. Damit werde, so die Wertung der „Berliner Zeitung“, „die Außenpolitik zum verfassungsfreien Raum.“ – D. Red.

[...] [B. II 2]

Die Zustimmung des Deutschen Bundestages zu einem völkerrechtlichen Vertrag erschöpft sich nicht in einem einmaligen Mitwirkungsakt anlässlich des Vertragsschlusses, sie bedeutet vielmehr die dauerhafte Übernahme von Verantwortung für das im Vertrag und im Zustimmungsgesetz festgelegte politische Programm. [...]

Dabei sind das politische Handeln auf der Grundlage des Vertrags und seine Konkretisierung, also die konkrete Ausfüllung und Entwicklung des mit ihm niedergelegten Programms, Aufgabe der Bundesregierung. Das Grundgesetz hat der Regierung im Bereich auswärtiger Politik einen weit bemessenen Spielraum zu eigenverantwortlicher Aufgabenwahrnehmung überlassen. [...]

bb) Der Kompetenz der Bundesregierung, auch an der Konkretisierung und Fortbildung der Vertragsgrundlage in den Formen des Völkerrechts ohne weitere parlamentarische Beteiligung teilzunehmen, sind allerdings verfassungsrechtlich Grenzen gesetzt. Denn das [...] ergangene Zustimmungsgesetz zur Vertragsgrundlage eines Systems gegenseitiger kollektiver Sicherheit legt das Programm, vor allem den Zweck und den Anwendungsbereich dieses Systems fest. [...] Wesentliche Abweichungen von der Vertragsgrundlage oder die Identität des Vertrags betreffende Änderungen sind deshalb von dem ursprünglichen Zustimmungsgesetz nicht mehr gedeckt [...].

cc) Die Bundesregierung handelt allerdings nicht schon dann außerhalb des vom Zustimmungsgesetz gezogenen Ermächtigungsrahmens, wenn gegen einzelne Bestimmungen des Vertrags verstoßen wird. Das Bundesverfassungsgericht kann deshalb auf Antrag des Bundestages einen Verfassungsverstoß nur dann feststellen, wenn sich jenseits des weit bemessenen Gestaltungsspielraums der Bundesregierung eine Überschreitung des vom ursprünglichen Zustimmungsgesetz vorgezeichneten Ermächtigungsrahmens nachweisen lässt, wenn also die konsensuale Fortentwicklung eines Systems gegenseitiger kollektiver Sicherheit gegen wesentliche Strukturentscheidungen des Vertragswerks verstößt und damit den Boden des dort festgelegten politischen Programms verlässt [...].

c) [...] Nach Art. 24 Abs. 2 GG kann sich der Bund „zur Wahrung des Friedens einem System gegenseitiger kollektiver Sicherheit einordnen“. Schon die tatbestandliche Formulierung des Art. 24 Abs. 2 GG schließt aus, dass die Bundesrepublik Deutschland sich in ein gegenseitiges kollektives System militärischer Sicherheit einordnet, welches nicht der Wahrung des Friedens dient [...].

C.

Die Anträge sind unbegründet. Die Bundesregierung hat mit ihrer Mitwirkung an den Erklärungen der Staats- und Regierungschefs auf dem NATO-Gipfel in Riga vom 28./29. November 2006 und mit dem Beschluss zur Entsendung von Tornado-Aufklärungsflugzeugen nach Afghanistan keine Rechte des Deutschen Bundestages aus Art. 59 Abs. 2 Satz 1 GG in Verbindung mit Art. 24 Abs. 2 GG verletzt. Das zum Gegenstand des Organstreitverfahrens gemachte Handeln der Antragsgegnerin überschreitet nicht wesentliche Strukturentscheidungen des NATO-Vertrags: Weder ist der Bezug konkreter militärischer Einsätze der NATO zur Sicherheit des euro-atlantischen Raums gelöst worden (I.) noch hat die NATO sich von ihrer friedenswahrenden Zwecksetzung abgekoppelt (II.).

I.

Der Deutsche Bundestag ist nicht in seinem Recht aus Art. 59 Abs. 2 Satz 1 GG verletzt, da der NATO-geführte ISAF-Einsatz in Afghanistan der Sicherheit des euro-atlantischen Raums dient und sich damit innerhalb des Integrationsprogramms des NATO-Vertrags bewegt, wie es der Deutsche Bundestag im Wege des Zustimmungsgesetzes zu diesem Vertrag mitverantwortet.

1. a) Kern der Konzeption des NATO-Vertrags sind der gegenseitige Beistand im Fall eines bewaffneten Angriffs, die hierauf bezogene Konsultation sowie ein mit weit reichenden Implementierungsbefugnissen ausgestattetes Organ [...]. Art. 5 des NATO-Vertrags regelt den Bündnisfall, das heißt den bewaffneten Angriff auf einen der Mitgliedstaaten, den die anderen Mitgliedstaaten als Angriff auf sie alle ansehen wollen und der völkerrechtlich eine Beistandspflicht auslöst, die die Mitgliedstaaten in eigener Verantwortung ausfüllen [...]. Andere militärische Einsätze regelt der NATO-Vertrag nicht ausdrücklich; damit ist die NATO von ihrem Grundansatz her ein klassisches Verteidigungsbündnis [...], dessen grundlegender Zweck der regionalen Friedenswahrung aber auch Krisenreaktionseinsätze erlaubt, ohne dass dadurch der Charakter als Verteidigungsbündnis in Frage gestellt würde [...].

b) Auch wenn die NATO in umfassender Weise der Sicherung des Friedens im europäischen und nordamerikanischen Raum dient und sich dabei nicht nur an die UN-Charta gebunden sieht, sondern auch ein politisches Zusammenwirken mit den Vereinten Nationen erstrebt [...], bleibt sie doch ein regionales Verteidigungsbündnis. Dieser regionale Bezug als Kernelement des Integrationsprogramms des NATO-Vertrags bedeutete jedoch von Beginn an nicht, dass militärische Einsätze der NATO auf das Gebiet der Vertragsstaaten beschränkt sein müssten. So fand bereits der NATO-Einsatz in Bosnien-Herzegowina zur Überwachung des von den Vereinten Nationen verhängten Flugverbots [...] außerhalb des Bündnisgebiets der NATO statt, ohne dass angesichts des Bürgerkriegs im ehemaligen Jugoslawien die Konnexität des Einsatzes mit den Sicherheitsinteressen des Bündnisses und dessen regionaler Friedenswahrungsaufgabe ernsthaft bezweifelt worden wäre.

[...] Mit dem Zweck der NATO als System mehrerer Staaten zur gemeinsamen Abwehr militärischer Angriffe von außen waren abwehrende militärische Einsätze außerhalb des Bündnisgebiets, nämlich auch auf dem Territorium eines angreifenden Staates, von vornherein impliziert. Bei einem Angriff muss die Verteidigung nicht an der Bündnisgrenze enden, sondern kann auf dem Territorium des Angreifers stattfinden, wobei auch dessen langfristige und stabile Pazifizierung der Sicherung eines dauerhaften Friedens des Bündnisses dient. [...]

c) Krisenreaktionseinsätze können auch unabhängig von einem äußeren Angriff oder ergänzend zur dauerhaften Befriedung eines Angreifers dem Zweck des NATO-Vertrags ent-

sprechen. Ein wesentlicher Schritt der Fortbildung des vertraglichen Aufgabenkonzepts der NATO über ein Verteidigungsbündnis in einem engeren Sinn hinaus ist dem neuen Strategischen Konzept der NATO vom 24. April 1999 zu entnehmen. Entscheidende Neuerung dieses Konzepts ist die Option der NATO, in Reaktion auf neue Bedrohungsszenarien für die Sicherheit des euro-atlantischen Raums zukünftig auch nicht unter Art. 5 des NATO-Vertrags fallende Krisenreaktionseinsätze durchzuführen [...].

In seinem Urteil vom 22. November 2001 [...] hat der Senat festgestellt, dass der NATO-Vertrag durch die Verabschiedung des neuen Strategischen Konzepts von 1999 durch die Staats- und Regierungschefs der NATO-Staaten nicht über das vertragliche Integrationsprogramm hinaus fortgebildet worden ist. [...]

[...] Dass die NATO einen Krisenreaktionseinsatz in Afghanistan und damit außerhalb ihres Bündnisgebiets führt, stellt keine Praxis dar, die über die Konzeption des Strategiekonzepts von 1999 hinausgeht. Denn aus diesem ergibt sich deutlich, dass von vornherein auch und gerade an Krisenreaktionseinsätze außerhalb des Bündnisgebiets gedacht war (vgl. Ziff. 53e, 56 und 59 des Konzepts). Dies ist, wie der Senat bereits festgestellt hat, keine Überschreitung des Integrationsprogramms des NATO-Vertrags, soweit und solange der grundlegende Auftrag zur Sicherung des Friedens in der Region nicht verfehlt wird [...].

3. Eine solche Lösung der NATO von ihrem regionalen Bezugsrahmen kann in dem ISAF-Einsatz in Afghanistan nicht gesehen werden. Denn dieser Einsatz ist ersichtlich darauf ausgerichtet, nicht allein der Sicherheit Afghanistans, sondern auch und gerade der Sicherheit des euro-atlantischen Raums auch vor künftigen Angriffen zu dienen.

a) Der ISAF-Einsatz soll im Wesentlichen mit militärischen und polizeiähnlichen Mitteln die Rahmenbedingungen für den zivilen Aufbau Afghanistans schaffen und absichern. [...]

b) Dieser Auftrag der Internationalen Sicherheitsbeistandstruppe hat nicht nur einen isolierten Bezug zur Sicherheit des afghanischen Staates. Das internationale Engagement in Afghanistan ist wesentlich darauf zurückzuführen, dass die handelnden Staaten in Übereinstimmung mit den handelnden internationalen Organisationen durch die Lage in Afghanistan ihre eigenen Sicherheitsinteressen als betroffen ansehen.

So hat der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen die Situation in Afghanistan seit der Erteilung des ursprünglichen ISAF-Mandats mit der Resolution 1386 (2001) bis hin zur Resolution 1707 (2006), mit der das ISAF-Mandat zuletzt bis zum 13. Oktober 2007 verlängert wurde, fortlaufend als Bedrohung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit im Sinne von Art. 39 der Satzung der Vereinten Nationen angesehen.

Zudem steht der ISAF-Einsatz in unmittelbarer Verbindung mit dem einzigen Angriff auf einen NATO-Staat, der jemals zur Feststellung des Bündnisfalls führte: den Terroranschlägen auf die Vereinigten Staaten von Amerika vom 11. September 2001. [...]

Der ISAF-Einsatz hingegen, der sich nicht auf das Selbstverteidigungsrecht, sondern auf die genannten Resolutionen des Sicherheitsrats nach Kapitel VII der Satzung der Vereinten Nationen stützt, ist völkerrechtlich von dem Selbstverteidigungsrecht unabhängig, aber doch auch vor diesem Hintergrund zu sehen. Er hat von Beginn an das Ziel gehabt, den zivilen Wiederaufbau Afghanistans zu ermöglichen und zu sichern, um dadurch ein Wiedererstarken von Taliban, Al-Qaida und anderen friedensgefährdenden Gruppierungen zu verhindern [...]. Die Sicherheitsinteressen des euro-atlantischen Bündnisses sollten dadurch gewahrt werden, dass von einem stabilen afghanischen Staatswesen in Zukunft keine aggressive und friedensstörende Politik zu erwarten ist. [...]

[...]

c) Dabei kann es im Rahmen der verfassungsgerichtlichen Prüfung einer Überschreitung von wesentlichen Strukturentscheidungen des NATO-Vertrags – hier der regionalen Zweckbindung – nicht darauf ankommen, ob sich alle mit der internationalen Präsenz in Afghanistan verbundenen Einschätzungen in rechtlicher und tatsächlicher Hinsicht vollumfänglich als zutreffend erweisen. [...].

Denn unabhängig von diesen Fragen ist der tatsächliche Befund, dass die Sicherheitslage in Afghanistan wegen andauernder bewaffneter Aktionen gegen die dortige Regierung und die Bevölkerung angespannt ist, nicht in Zweifel zu ziehen. [...] Die Verantwortlichen im NATO-Rahmen durften und dürfen davon ausgehen, dass die Sicherung des zivilen Aufbaus Afghanistans auch einen unmittelbaren Beitrag zur eigenen Sicherheit im euro-atlantischen Raum leistet; angesichts der heutigen Bedrohungslagen durch global agierende terroristische Netzwerke können, wie der 11. September 2001 gezeigt hat, Bedrohungen für die Sicherheit des Bündnisgebiets nicht mehr territorial eingegrenzt werden. [...]

II.

Es fehlt auch an einer Verletzung des Deutschen Bundestages in seinem Recht aus Art. 59 Abs. 2 Satz 1 GG durch Verstoß gegen den in Art. 24 Abs. 2 GG vorgegebenen Zweck der Friedenswahrung. Der ISAF-Einsatz in Afghanistan liefert danach, wie er sich tatsächlich vollzieht und in den diesbezüglichen Passagen der Gipfelerklärungen von Riga politisch fixiert wird, keine Anhaltspunkte für die von der Antragstellerin geltend gemachte strukturelle Abkopplung der NATO von ihrer in Art. 24 Abs. 2 GG festgelegten Zweckbestimmung.

1. a) Das Grundgesetz enthält sich einer Definition dessen, was unter Friedenswahrung zu verstehen ist, qualifiziert jedoch mit Art. 24 Abs. 2 GG die Einordnung in ein System kollektiver Sicherheit als ein entscheidendes Mittel zur Wahrung des Friedens, nämlich für die Herbeiführung und Sicherung einer friedlichen und dauerhaften Ordnung in Europa und der Welt [...]. Das entspricht der Intention des historischen Verfassungsgebers [...], wonach die Bundesrepublik Deutschland im Rahmen kollektiver Sicherheitssysteme das völkergewohnheitsrechtliche Gewaltverbot [...] erfüllt, dessen innerstaatliche Geltung Art. 25 GG anordnet [...].

b) Deshalb kann die Verletzung des Völkerrechts durch einzelne militärische Einsätze der NATO, wie sie von der Antragstellerin geltend gemacht wird, insbesondere die Verletzung des Gewaltverbots, ein Indikator dafür sein, dass sich die NATO von ihrer verfassungsrechtlich zwingenden friedenswahrenden Ausrichtung strukturell entfernt. Dabei ist jedoch zu beachten, dass selbst entsprechende Völkerrechtsverletzungen nicht bereits für sich genommen einen im Organstreitverfahren rügefähigen Verstoß gegen Art. 24 Abs. 2 GG begründen. [...] Denn es geht im Rahmen des Organstreitverfahrens nicht um eine allgemeine Rechtmäßigkeitskontrolle, sondern allein darum, ob das Handeln der NATO, insbesondere einzelne Einsätze, bereits Anhaltspunkte dafür liefern, dass sich das Bündnis von seinem Gründungsvertrag entfernt, indem es seine friedenswahrende Ausrichtung aufgibt. Nur zur Klärung dieser Frage eröffnet daher Art. 24 Abs. 2 GG eine Kontrolle am Maßstab des Völkerrechts, und nur als Anhaltspunkte für einen derartigen Strukturwandel der NATO sind entsprechende Verletzungen des Völkerrechts im Organstreitverfahren verfassungsrechtlich erheblich.

2. An solchen Anhaltspunkten für eine strukturelle Entfernung der NATO von ihrer friedenswahrenden Ausrichtung fehlt es. Die angegriffenen Maßnahmen lassen keinen Wandel der NATO hin zu einem Bündnis erkennen, das dem Frieden nicht mehr dient und an dem sich die Bundesrepublik Deutschland von Verfassungs wegen daher nicht mehr beteiligen dürfte [...]. [...]

b) In verfassungsrechtlicher Hinsicht geht es deshalb allein um die Frage, ob die NATO in Afghanistan durch ihr Zusammenwirken mit der Operation Enduring Freedom gegen das Völkerrecht verstößt und ob sich darin eine Abkehr vom friedenswahrenden Zweck des Bündnisses manifestiert. Diese Frage ist zu verneinen. Der Charakter des NATO-Vertrags ist durch den ISAF-Einsatz in Afghanistan und das dortige Zusammenwirken mit der Operation Enduring Freedom ersichtlich nicht verändert worden.

aa) ISAF und die Operation Enduring Freedom richten sich nach getrennten Zwecksetzungen, unterschiedlichen Rechtsgrundlagen und klar abgegrenzten Verantwortungssphären. [...]

Durch Kooperationen zwischen den Einsätzen, die die Sicherheit in Afghanistan erhöhen sollen und die vom Sicherheitsrat immer wieder eingefordert und begrüßt worden sind [...], sind diese rechtlichen und tatsächlichen Trennungen nicht aufgehoben worden. Die von der Antragstellerin diesbezüglich erhobenen Vorwürfe, die Einsätze seien durch eine „Doppelhut“-Konstruktion an entscheidender Stelle institutionell weitreichend vernetzt, die Weitergabe von Aufklärungsergebnissen der deutschen Tornado-Flugzeuge an die Operation Enduring Freedom finde keine erkennbare Grenze und die Truppen seien militärisch derart integriert, dass die Aufklärungsflugzeuge gleichsam auf beiden Gefechtsfeldern auftauchten und so auch für die Kampfeinsätze der Operation Enduring Freedom die erforderliche Aufklärungsarbeit leisteten, treffen nicht zu. Zu diesen Fragen hat der Generalinspekteur der Bundeswehr, General Schneiderhan, in der mündlichen Verhandlung Auskünfte gegeben, die die diesbezüglichen Angaben in dem angegriffenen Beschluss der Antragsgegnerin zur Entsendung der Tornado-Aufklärungsflugzeuge nach Afghanistan vervollständigen und denen die Antragstellerin nicht entgegengetreten ist.

Dass von integrierten Kampfeinsätzen nicht gesprochen werden kann, ergibt sich bereits aus dem letztgenannten Beschluss, nach dem die Tornado-Flugzeuge Aufklärungsarbeit leisten sollen, die Fähigkeit zur Luftnahunterstützung nicht vorgesehen ist und die Flugzeuge nur zu Eigen- und Selbstschutzzwecken bewaffnet sind [...]. [...]

bb) Damit ist der völkerrechtlichen Argumentation der Antragstellerin bereits die tatsächliche Grundlage entzogen.

Zwar mag, soweit die Operationen in der dargestellten begrenzten Weise zusammenwirken, eine Zurechnung völkerrechtswidrigen Handelns im Einzelfall nicht auszuschließen sein; soweit etwa eine Aktion der Operation Enduring Freedom mit dem Völkerrecht nicht im Einklang stünde und sich auch auf Aufklärungsergebnisse der Tornados zurückführen ließe, könnte dies möglicherweise die völkerrechtliche Verantwortlichkeit der NATO oder ihrer Mitgliedstaaten auslösen.

Auf diese völkerrechtlichen Fragen ist hier jedoch nicht näher einzugehen. Denn selbst wenn man von einer punktuellen Zurechnung etwaiger einzelner Völkerrechtsverstöße, soweit sie völkerrechtlich in Betracht kommt, ausginge, ließe sich jedenfalls keine Abkehr der NATO von ihrer friedenswahrenden Zielsetzung begründen, auf die es im Rahmen von Art. 24 Abs. 2 GG allein ankommt. Um mit dem ISAF-Einsatz einen systemrelevanten Transformationsprozess der NATO weg von der Friedenswahrung belegen zu können, müsste dieser Einsatz insgesamt als Verstoß gegen das Völkerrecht erscheinen. Das wäre in Anbetracht der Mandatierung von ISAF durch den Sicherheitsrat der Vereinten Nationen [...] allenfalls dann denkbar, wenn die Operation Enduring Freedom in Afghanistan für sich genommen gegen das Völkerrecht verstieße und dies auf ISAF übergreifen könnte.

Schon diesem Übergreifen steht indes die dargestellte weitgehende tatsächliche und rechtliche Trennung der Operationen entgegen. [...]

cc) Nichts anderes ergibt sich schließlich aus den Erklärungen der Staats- und Regierungschefs der NATO-Staaten anlässlich des NATO-Gipfels in Riga vom 28./29. November 2006. In der Passage der Gipfelerklärung von Riga, die sich auf den ISAF-Einsatz in Afghanistan bezieht, heißt es in Ziff. 5: „In Zusammenarbeit mit den nationalen Sicherheitskräften Afghanistans und in Abstimmung mit anderen internationalen Akteuren werden wir die afghanischen Behörden durch die unter VN-Mandat stehende und von der NATO geführte ISAF-Schutztruppe weiter dabei unterstützen, ihre Aufgaben zu erfüllen, für Sicherheit, Stabilität und Wiederaufbau in ganz Afghanistan zu sorgen; wir tun dies unter Achtung des Völkerrechts und mit äußersten Anstrengungen, um zu verhindern, dass die Zivilbevölkerung in Mitleidenschaft gezogen wird.“

Hierin manifestiert sich der Wille der NATO, auch ihre Operation in Afghanistan auf das Ziel der Wahrung und Stabilisierung des Friedens auszurichten. [...]