

Zur notwendigen Beteiligung des Parlamentes bei der Fortentwicklung eines Systems gegenseitiger kollektiver Sicherheit

BVerfG, Urteil vom 22.11.2001 - 2 BvE 6/99

Erstmals erschienen in: Juristische Arbeitsblätter – JA 2002, S. 461-464

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. (Leitsatz 2)

Die Zustimmung der Bundesregierung zur Fortentwicklung eines Systems gegenseitiger kollektiver Sicherheit darf nicht die durch das Zustimmungsgesetz bestehende Ermächtigung und deren verfassungsrechtlichen Rahmen gemäß Art. 24 Abs. 2 GG überschreiten. (Leitsatz 3)

Sachverhalt

Seit dem Zusammenbruch der Sowjetunion ist das „Strategische Konzept“ der NATO zweimal grundlegend überarbeitet worden: Bereits 1991 beschlossen die Staats- und Regierungschefs, dass sich die NATO in Zukunft auch der Krisenbewältigung und Konfliktverhütung außerhalb des Bündnisgebietes widmen solle.¹ Auf Grundlage von Resolutionen des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen hat die NATO in den folgenden Jahren mehrere friedenswahrende Operationen im Gebiet des früheren Jugoslawien unterstützt. Im April 1999 wurde das Strategische Konzept dann erneut reformiert: Da das Ziel, eine gerechte und dauerhafte Friedensordnung in Europa zu erreichen, durch alle Krisen und Konflikte gefährdet werden kann, die die Sicherheit des euro-atlantischen Raums berühren, soll die NATO auch außerhalb der individuellen und kollektiven Selbstverteidigung ihrer Mitglieder zu „Krisenreaktionseinsätzen“ berechtigt sein.

In Zukunft sollen nicht nur bewaffnete Angriffe auf einen der Bündnispartner als „Bedrohung der Sicherheit“ angesehen werden, sondern auch interne Krisen einzelner Staaten im und um den euro-atlantischen Raum, die Verbreitung von Massenvernichtungswaffen und der entsprechenden Technologie, sowie die Abhängigkeit von Informationssystemen. Und schließlich ist die NATO nunmehr auch berechtigt, gegen globale Risiken durch Sabotage, Rohstoffverkürzung, das organisierte Verbrechen, Terrorismus und Flüchtlingsbewegungen infolge bewaffneter Konflikte vorzugehen. Diese Entscheidungen fielen vor dem Hintergrund massiver Luftangriffe von NATO-Einheiten gegen Ziele in der Bundesrepublik Jugoslawien, mit denen die Regierung von Rest-Jugoslawien zum Einlenken im Kosovo-Konflikt bewegt werden sollte.

Die Fraktion der PDS im Deutschen Bundestag hat geltend gemacht, dass die Bundesregierung die Rechte des Bundestages verletzt hat, indem sie dem neuen Strategischen Konzept der NATO zugestimmt hat, ohne zuvor eine entsprechende Entscheidung des Bundestages herbei zu führen.

Gesetzestext

Art. 24 GG

(2) Der Bund kann sich zur Wahrung des Friedens einem System gegenseitiger kollektiver Sicherheit einordnen; er wird hierbei in die Beschränkungen seiner Hoheitsrechte einwilligen, die eine friedliche und dauerhafte Ordnung in Europa und zwischen den Völkern der Welt herbeiführen und sichern.

Art 59 GG

(2) 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. (...)

¹ Vgl. dazu ausführlich *BVerfGE* 90, 286 ff.

Art 87a GG

(2) Außer zur Verteidigung dürfen die Streitkräfte nur eingesetzt werden, soweit dieses Grundgesetz es ausdrücklich zulässt.

Problemaufriss

Nachdem sich die Bundesregierung über lange Zeit auf den Standpunkt gestellt hatte, dass das Grundgesetz Auslandseinsätze der Bundeswehr generell ausschließe, hat sich mittlerweile die Auffassung durchgesetzt, dass Art. 24 Abs. 2 GG eine Ermächtigung zum Einsatz der Bundeswehr enthält, die somit im Rahmen eines „Systems gegenseitiger kollektiver Sicherheit“ auch dann tätig werden kann, wenn dies nicht unmittelbar zur Verteidigung der Bundesrepublik Deutschland erforderlich ist. Zu den Systemen gegenseitiger kollektiver Sicherheit in diesem Sinne wurde neben den Vereinten Nationen auch die NATO gezählt, da diese gemäß Art. 5 des NATO-Vertrages ausdrücklich der kollektiven Selbstverteidigung ihrer Mitglieder dient.

Infolge der dargelegten Veränderungen des Strategischen Konzeptes kann die NATO allerdings spätestens seit 1999 auch völlig unabhängig von einem bewaffneten Angriff auf einen der Mitgliedsstaaten aktiv werden. Damit stellt sich zum einen die Frage, ob es sich bei der NATO immer noch um ein System gegenseitiger kollektiver Sicherheit im Sinne des Art. 24 Abs. 2 GG handelt. Selbst wenn dies der Fall sein sollte, erscheint es weiterhin fraglich, ob die jüngste Veränderung des Strategischen Konzeptes noch vom Wortlaut des NATO-Vertrages gedeckt ist – und damit von der Zustimmung des Gesetzgebers zu diesem Vertrag.

Lösung des BVerfG

Das BVerfG verneint diese beiden Fragen

1. Zunächst betonte das Gericht, dass der NATO-Vertrag durch das Strategische Konzept 1999 weder ausdrücklich noch konkludent geändert worden sei.

„Eine Vertragsänderung kann auch ohne ausdrückliche Willensbekundung erfolgen, wenn hinreichend deutliche objektive Umstände für den übereinstimmenden Willen zur Vertragsänderung sprechen. [...] 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.“

Das Strategische Konzept 1999 stelle jedoch nur eine bloße Fortentwicklung des NATO-Vertrages dar, der nach Ansicht des *BVerfG* entwicklungs offen formuliert ist und es daher ermöglicht, auf eine gravierende Änderungen der politischen Situation zu reagieren, ohne dass der Vertragstext dazu förmlich geändert werden muss. Dabei misst das Gericht dem Umstand entscheidende Bedeutung zu, dass „der Zweck und das Wesen“ des Bündnisses nach dem ausdrücklichen Willen des NATO-Rates durch das Strategische Konzept 1999 nicht verändert werden soll. In Bezug auf die besonders umstrittenen Krisenreaktionseinsätze außerhalb des Bündnisgebietes sei zudem zu beachten, dass diese zwar nicht der individuellen oder kollektiven Selbstverteidigung dienen,² dass aber – anders als im Falle der Beistandspflicht nach Art. 5 des NATO-Vertrages – auch keine Pflicht zur Teilnahme an solchen Krisenreaktionseinsätzen bestehe.

2. Da das neue Strategische Konzept der NATO somit weder formell noch konkludent als Änderung des Gründungsvertrages angesehen werden könne, besteht nach Ansicht des *BVerfG* für die Bundesregierung keine Notwendigkeit, vor ihrer Zustimmung zu dem veränderten Konzept ein Gesetzgebungsverfahren einzuleiten oder einen Beschluss des Bundestages herbei zu führen. Vielmehr sei die Konkretisierung des Vertrags und die Ausfüllung des mit ihm niedergelegten Integrationsprogramms Bestandteil der auswärtigen Gewalt und damit Aufgabe der Bundesregierung, deren außen- und sicherheitspolitische Handlungsfähigkeit

² Nach Ansicht des *BVerfG* handelt es sich bei den entsprechenden Einsatzinstrumenten um „eine Funktion regionaler Sicherheit“ im Sinne des Kapitels VIII der UN-Charta, in dem „regionale Abmachungen oder Einrichtungen zur Behandlung derjenigen die Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit betreffenden Angelegenheiten, bei denen Maßnahmen regionaler Art angebracht sind“ ausdrücklich zugelassen werden, vgl. Art. 52 Abs. 1 UN-Charta.

ungerechtfertigt beschnitten würde, wenn man Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG in dem Sinne auslegen würde, dass auch für die *nichtförmliche* Fortentwicklungen der Grundlage eines völkerrechtlichen Vertrages die *förmliche* Zustimmung des Gesetzgebers erforderlich sein soll.

„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.“

3. Nach Ansicht des *BVerfG* handelt die Bundesregierung nicht schon dann außerhalb des vom Zustimmungsgesetz zum NATO-Vertrag gezogenen Ermächtigungsrahmens, wenn gegen einzelne Bestimmungen des NATO-Vertrags verstoßen wird. Vielmehr könne das Gericht nur dann eine Überschreitung des gesetzlichen Ermächtigungsrahmens feststellen, wenn die konsensuale Fortentwicklung des NATO-Vertrags gegen wesentliche Strukturentscheidungen des Vertragswerkes verstößt.

Eine solche Überschreitung des im Zustimmungsgesetz festgelegten Integrationsprogramms durch das neue Strategische Konzept 1999 lasse sich jedoch nicht feststellen: Der NATO-Vertrag sei in Übereinstimmung mit den Zielen der Vereinten Nationen auf umfassende regionale Friedenssicherung im europäischen und nordamerikanischen Raum gerichtet. Wenn sich das Erscheinungsbild möglicher Friedensbedrohungen ändere, dann lasse der Vertrag daher Spielraum für anpassende Entwicklungen auch in Bezug auf den konkreten Einsatzbereich und -zweck, soweit und solange der grundlegende Auftrag zur Friedenssicherung in der Region nicht verfehlt werde. Dem Strategischen Konzept 1999 lasse sich aber nicht entnehmen, dass die NATO ihre Bindung an die Ziele der Vereinten Nationen und die Beachtung ihrer Satzung aufgeben wolle.

Schließlich verlasse die mit der Zustimmung zum neuen Strategischen Konzept 1999 eingeleitete und bekräftigte Fortentwicklung des NATO-Vertrags auch nicht die durch Art. 24 Abs. 2 GG festgelegte Zweckbestimmung des Bündnisses zur Friedenswahrung: Das Strategische Konzept 1999 stelle weder das völkerrechtlich zwingendes Gewaltverbot,³ noch die anerkannten Voraussetzungen für den Einsatz militärischer Macht in Frage. Weder die Konkretisierung der Voraussetzungen für Einsätze zur Verteidigung des Bündnisgebietes im Sinne von Art. 5 des NATO-Vertrages noch die Möglichkeit von Krisenreaktionseinsätzen lasse eine machtpolitisch oder gar aggressiv motivierte Friedensstörungsabsicht erkennen. Vielmehr gehe es 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.

4. Obwohl oder gerade weil die Fortentwicklung des NATO-Vertrages nach Ansicht des *BVerfG* nicht der formellen Zustimmung des Parlamentes bedarf, betont das Gericht, dass dem Bundestag ausreichende Instrumente für die politische Kontrolle der Bundesregierung zur Verfügung stehen.

Zum einen habe die Bundesregierung dem Parlament aufgrund von Art. 43 Abs. 1 GG für ihr Handeln in den Organen der NATO Rede und Antwort zu stehen. Sofern sie beabsichtige, einen konkreten Beitrag zur Aufstellung von NATO-Einheiten zu leisten, müsse sie sich schon wegen des Budgetrechts des Parlamentes um dessen politische Zustimmung bemühen. Darüber hinaus könne der Bundestag durch einen schlichten Parlamentsbeschluss politischen Einfluss auf das Verhalten der Bundesregierung im Organsystem der NATO nehmen. Sollte die Bundesregierung ihren weit bemessenen Gestaltungsspielraum dennoch überschreiten, dann könne dies auch von einer Parlamentsminderheit im Organstreitverfahren vor dem Bundesverfassungsgericht gerügt werden. Und schließlich sei wegen des wehrverfassungsrechtlichen Parlamentsvorbehalts ohnehin jeder Einsatz der Bundeswehr im Rahmen der NATO von der Zustimmung des Bundestags abhängig – und zwar völlig unabhängig davon, ob es sich um eine Maßnahme der kollektiven Verteidigung oder um die Krisenreaktion handelt.

Ergänzende Hinweise

³ Vgl. Art. 2 Nr. 4 der Satzung der Vereinten Nationen.

Die Entscheidung des BVerfG ist von dem Bemühen geprägt, der Bundesregierung trotz des generellen Parlamentsvorbehaltes in Bezug auf konkrete Bundeswehreinsätze einen möglichst weit reichenden außenpolitischen Handlungsspielraum zu erhalten. Zwar kann und muss man davon ausgehen, dass die Beratungen bereits vor dem 11. September 2001 begonnen haben. Dennoch erscheint es zweifelhaft, ob das Gericht unabhängig von den Anschlägen auf das World Trade Center in New Yorker und das Pentagon in Washington sowie den nachfolgenden Ereignissen zu denselben Ergebnissen gekommen wäre. Schließlich war erst gut sechs Wochen vor der Entscheidung zum ersten Mal in der Geschichte der NATO der Bündnisfall festgestellt worden und mit Afghanistan war ein Staat, der kaum zum „euro-atlantischen Raum“ gezählt werden kann, Ziel von Bombenangriffen durch NATO-Mitgliedsstaaten, die sich damit gegen eine Bedrohung des Weltfriedens durch internationalen Terrorismus zur Wehr setzen wollten.⁴

Auch wenn man mit dem Gericht davon ausgeht, dass die Bundesregierung berechtigt ist, an der Fortentwicklung völkerrechtlicher Verträge und der durch diese geschaffenen Institutionen mitzuwirken, erscheint es durchaus fraglich, ob das *BVerfG* der Bundesregierung auch in einer friedlicheren Atmosphäre ohne weiteres das Recht zugestanden hätte, sich ohne Zustimmung des Gesetzgebers über einzelne Bestimmungen eines völkerrechtlichen Vertrages hinweg zu setzen, sofern nur die wesentlichen Strukturentscheidungen dieses Vertrages gewahrt bleiben. Dies gilt umso mehr, als das Parlament eben nur bei dem hier zu entscheidenden Sonderfall eines Systems gegenseitiger kollektiver Sicherheit eine effektive Möglichkeit hat, die Regierung zu kontrollieren – indem es nämlich schlicht seine Zustimmung zum Einsatz der Bundeswehr verweigert.

In allen anderen Fällen ist der Bundestag hingegen auf die deutlich stumpferen Instrumente des Interpellationsrechts nach Art. 43 Abs. 1 GG, der (rechtlich unverbindlichen!) schlichten Parlamentsbeschlüsse und des Organstreites beschränkt – wobei das BVerfG ja gerade aufgezeigt hat, dass es nur bedingt bereit ist, die Regierung auf diesem Wege in ihre Schranken zu weisen. Es bleibt daher abzuwarten, ob und inwiefern sich die Entscheidung des BVerfG über das neue NATO-Konzept auf das Verhalten künftiger Bundesregierungen im Rat der Europäischen Union, den Organen der WTO, der Vereinten Nationen und anderen Integrationsgemeinschaften auswirken wird. Das letzte Wort ist mit Sicherheit noch nicht gesprochen.

Lernteil

1. Die Einordnung Deutschlands in ein System gegenseitiger kollektiver Sicherheit bedarf nach Art. 24 Abs. 2 i.V.m. Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG der Zustimmung des Gesetzgebers.
2. Diese Zustimmung erfasst auch die Ermächtigung der Bundesregierung, innerhalb des betreffenden Systems kollektiver Sicherheit an dessen Fortentwicklung mitzuwirken.
3. Der Regierung steht dabei ein weiter Gestaltungsspielraum offen: Sofern diese Fortentwicklung weder durch eine förmliche Änderung des Gründungsvertrages erfolgt, noch die durch das Zustimmungsgesetz bestehende Ermächtigung überschritten wird, ist keine gesonderte Zustimmung der gesetzgebenden Körperschaften erforderlich.

Das Wichtigste

Durch die Zustimmung zu einem völkerrechtlichen Vertrag ermächtigen die gesetzgebenden Körperschaften die Bundesregierung dazu, diesen Vertrag in den Formen des Völkerrechts fortzuentwickeln.

⁴ In diesem Rahmen kann und soll nicht näher auf die Frage eingegangen werden, ob und inwiefern die Angriffe auf Afghanistan mit den Vorgaben des Völkerrechts vereinbar sind.