

## 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.**



**IM NAMEN DES VOLKES**

**In dem Organstreitverfahren  
über  
den Antrag**

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,

Antragstellerin: Fraktion der PDS im Deutschen Bundestag, vertreten durch den Vorsitzenden  
Roland Claus, Deutscher Bundestag, Platz der Republik, 11011 Berlin

- Bevollmächtigter: Prof. Dr. Norman Paech,  
Neubertstraße 24, 22087 Hamburg -

Antragsgegnerin: Bundesregierung, vertreten durch den Bundeskanzler,  
Bundeskanzleramt, Schloßplatz 1, 10178 Berlin

- Bevollmächtigter: Prof. Dr. Jochen A. Frowein,  
Im Neuenheimer Feld 535, 69120 Heidelberg -

hat das Bundesverfassungsgericht - Zweiter Senat - unter Mitwirkung der Richterinnen und Richter

Präsidentin Limbach,  
Sommer,  
Jentsch,

Hassemer,  
Broß,  
Osterloh,  
Di Fabio,  
Mellinghoff

auf Grund der mündlichen Verhandlung vom 19. Juni 2001 durch

## U r t e i l

für Recht erkannt:

Der Antrag wird zurückgewiesen.

### A.

Das Organstreitverfahren betrifft die Zustimmung der Bundesregierung zum neuen Strategischen Konzept, das der auf der Ebene der Staats- und Regierungschefs tagende Nordatlantikrat am 23./24. April 1999 beschlossen hat. Dieses Konzept befasst sich neben anderem mit den Voraussetzungen, unter denen Militäreinsätze der NATO möglich sind, auch wenn es sich nicht um einen Fall kollektiver Verteidigung im Sinne des Art. 5 des NATO-Vertrags handelt. Im Streit stehen Beteiligungsrechte des Bundestags.

1

### I.

1. Der Nordatlantikvertrag (NATO-Vertrag) vom 4. April 1949 ist zusammen mit dem Deutschland-Vertrag vom 26. Mai 1952 und dem Vertrag über die Westeuropäische Union vom 17. März 1948 am 6. Mai 1955 für die Bundesrepublik Deutschland in Kraft getreten (BGBl 1955 II S. 289; BGBl 1955 II S. 293; BGBl 1955 II S. 305 - sog. Pariser Verträge -).

2

a) Die USA entwickelten bereits 1948 die Initiative, als militärisches Gegenstück zum Marshall-Plan die Demokratien Westeuropas und Nordamerikas vertraglich zur gegenseitigen Verteidigung gegenüber der von der Sowjetunion ausgehenden Bedrohung zu verpflichten. Kern der Konzeption waren der gegenseitige Beistand im Falle eines bewaffneten Angriffs, die hierauf bezogene Konsultation, ein mit weit reichenden Implementierungsbefugnissen ausgestattetes Organ sowie die wechselseitige Stärkung der inneren Widerstandskraft der beteiligten Staaten (vgl. Memorandum recommending the creation of a collective defense agreement for the nations of the North Atlantic from the sixth meeting of the United States - United Kingdom - Canada security conversations, April 1, 1948). Insbesondere der US-amerikanische Senat legte allerdings großen Wert darauf, dass der Vertrag mit der gerade ratifizierten Charta der Vereinten Nationen (UN-Charta) vereinbar sei, deren Vorrang gegenüber dem Vertrag von jedem Zweifel frei zu stellen sei (vgl. US Senatsausschuss für Auswärtige Angelegenheiten, Department of State, American Foreign Policy 1950-55, vol. I, S. 838). Auch sollte keine strikte Beistandspflicht vereinbart werden, sondern

3

die Entscheidung des Kongresses vorbehalten bleiben.

b) Der NATO-Vertrag ist seit seiner Unterzeichnung nur einmal förmlich geändert worden (vgl. Art. 6 i.d.F. des Protokolls zum NATO-Vertrag über den Beitritt des Königreichs Griechenland und der Türkischen Republik vom 17. Oktober 1951, BGBl 1955 II S. 293). 4

aa) In der Präambel des NATO-Vertrags bekräftigen die Vertragsstaaten ihren "Glauben an die Ziele und Grundsätze der Satzung der Vereinten Nationen" und ihren "Wunsch, mit allen Völkern und allen Regierungen in Frieden zu leben". Die gemeinsamen Werte der Demokratie, der Freiheit und der Herrschaft des Rechts sollen gewährleistet, die innere Festigkeit und das Wohlergehen im nordatlantischen Gebiet gefördert werden. Die Parteien sind "entschlossen, ihre Bemühungen für die gemeinsame Verteidigung und für die Erhaltung des Friedens und der Sicherheit zu vereinigen". 5

bb) In seinem operativen Teil regelt der NATO-Vertrag Strukturelemente der beabsichtigten Zusammenarbeit. Art. 1 verpflichtet die Mitgliedstaaten, Streitfälle friedlich zu regeln und "sich in ihren internationalen Beziehungen jeder Gewaltanwendung oder Gewaltandrohung zu enthalten, die mit den Zielen der Vereinten Nationen nicht vereinbar ist". Die Staaten arbeiten zur Entwicklung friedlicher und freundschaftlicher internationaler Beziehungen auf politischem und wirtschaftlichem Gebiet zusammen (Art. 2). Sie unterstützen einander gem. Art. 3 bei der Stärkung der eigenen und gemeinsamen "Widerstandskraft gegen bewaffnete Angriffe". Art. 4 bestimmt, dass 6

"[d]ie Parteien einander konsultieren [werden], wenn nach Auffassung einer von ihnen die Unversehrtheit des Gebiets, die politische Unabhängigkeit oder die Sicherheit einer der Parteien bedroht sind". 7

Nach Art. 5 vereinbaren die Parteien, 8

"dass ein bewaffneter Angriff gegen eine oder mehrere von ihnen in Europa oder in Nordamerika als ein Angriff gegen sie alle angesehen werden wird; sie vereinbaren daher, dass im Falle eines solchen bewaffneten Angriffs jede von ihnen in Ausübung des in Art. 51 der Satzung der Vereinten Nationen anerkannten Rechts der individuellen oder kollektiven Selbstverteidigung der Partei oder den Parteien, die angegriffen werden, Beistand leistet, indem jede von ihnen unverzüglich für sich und im Zusammenwirken mit den anderen Parteien die Maßnahmen, einschließlich der Anwendung von Waffengewalt, trifft, die sie für erforderlich erachtet, um die Sicherheit des nordatlantischen Gebiets wiederherzustellen und zu erhalten. 9

Von jedem bewaffneten Angriff und allen daraufhin getroffenen Gegenmaßnahmen ist unverzüglich dem Sicherheitsrat Meldung zu machen. Die Maßnahmen sind einzustellen, sobald der Sicherheitsrat diejenigen Schritte unternommen hat, die notwendig sind, um den internationalen Frieden und die internationale Sicherheit wiederherzustellen und zu erhalten." 10

Art. 6 Buchstabe i) bestimmt das Gebiet der Vertragsparteien, innerhalb dessen ein Angriff als bewaffneter Angriff im Sinne des Art. 5 Abs. 1 gilt. Art. 6 Buchstabe ii) stellt dem den Angriff auf Streitkräfte, Schiffe oder Flugzeuge der Vertragsstaaten, die sich im Mittelmeer oder im nordatlantischen Gebiet nördlich des Wendekreises des Krebses befinden, gleich. Nach Art. 7 berührt der Vertrag nicht die "Rechte und Pflichten" der Parteien aus der Satzung der Vereinten Nationen und die "in erster Linie bestehende Verantwortlichkeit des Sicherheitsrats für die Erhaltung des internationalen Friedens und der internationalen Sicherheit"; er kann auch nicht "in solcher Weise ausgelegt" werden. Art. 10 sieht den Beitritt weiterer europäischer Staaten vor; der Beitritt vollzieht sich im Wege eines Beitrittsprotokolls. 1952 traten auf dieser Grundlage Griechenland und die Türkei, 1955 die Bundesrepublik Deutschland und Spanien, zum März 1999 Polen, Ungarn und die Tschechische Republik bei. Art. 11 Satz 1 enthält eine Ratifikationsklausel und bestimmt, dass der Vertrag von den Mitgliedstaaten "in Übereinstimmung mit ihren verfassungsmäßigen Verfahren" durchzuführen ist. Nach Art. 12 werden die Parteien nach zehnjähriger Geltungsdauer "oder zu jedem späteren Zeitpunkt" auf Verlangen einer Partei den Vertrag überprüfen. Sie werden dies "unter Berücksichtigung der Umstände [tun], die dann den Frieden und die Sicherheit des nordatlantischen Gebiets berühren, zu denen auch die Entwicklung allgemeiner und regionaler Vereinbarungen gehört, die im Rahmen der Satzung der Vereinten Nationen zur Aufrechterhaltung des internationalen Friedens und der internationalen Sicherheit dienen". Nach zwanzigjähriger Geltungsdauer kann gem. Art. 13 jede Partei den Vertrag kündigen.

cc) Die Rechtsstellung der in einem anderen Mitgliedstaat stationierten Truppen regelt das NATO-Truppenstatut vom 19. Juni 1951 (BGBl 1961 II S. 1190; für Deutschland ergänzt durch Zusatzabkommen vom 3. August 1959 über die Rechtsstellung der in der Bundesrepublik Deutschland stationierten ausländischen Truppen, BGBl 1961 II S. 1183; zuletzt geändert durch Abkommen vom 18. März 1993, BGBl 1994 II S. 2594, 2598).

2. Die North Atlantic Treaty Organization (NATO) ist eine internationale Organisation.

Oberstes Entscheidungsorgan ist der Nordatlantikrat, der in Art. 9 des Vertrags vorgesehen ist. Er kann sowohl auf der Ebene der Regierungschefs, der Außen- und Verteidigungsminister als auch der Ständigen Vertreter tagen und fasst seine Beschlüsse im Konsens. Exekutivorgan der NATO ist das Generalsekretariat mit dem Generalsekretär an der Spitze. Er ist gleichzeitig Vorsitzender des Nordatlantikrats, des Verteidigungsplanungsausschusses und der Nuklearen Planungsgruppe. Die rechtlich selbstständige Nordatlantische Versammlung, deren ca. 200 Mitglieder von den Parlamenten der Mitgliedstaaten entsendet werden, wurde 1955 gegründet. Sie verfolgt das Ziel, den Regierungen bei ihren Entscheidungen im NATO-Rat die parlamentarische Sichtweise zu verdeutlichen. An der Spitze der militärischen Organisation der NATO steht der 1966 gebildete Militärausschuss, der die Stabschefs der Bündnispartner umfasst. Die Militärstruktur der NATO ist gekennzeichnet durch das

Prinzip der integrierten Organisation und Führung sowie durch Kooperations- und Koordinierungsvereinbarungen unter den Mitgliedstaaten. Die Übertragung von Kommandobefugnissen auf einen NATO-Befehlshaber durch den Rat ist von der widerruflichen Entscheidung der an einer NATO-Maßnahme beteiligten Vertragsstaaten abhängig.

Die Öffnung der NATO nach Mittel- und Osteuropa führte zu der Gründung zahlreicher Institutionen der Zusammenarbeit, so dem inzwischen 46 Staaten umfassenden Euro-Atlantischen Partnerschaftsrat sowie dem ständigen NATO-Russland-Rat.

15

3. In der über fünfzigjährigen Entwicklung des Nordatlantischen Bündnisses spielen die so genannten Strategiekonzepte eine wichtige Rolle. Die NATO hat Strategiekonzepte im Dezember 1949, Dezember 1952, Mai 1957 und Dezember 1967 sowie - als neues Strategisches Konzept - im November 1991 und April 1999 beschlossen. Die jeweils gültige Strategie bezeichnet die sicherheitspolitische Lage, die Aufgaben der Allianz, das operationelle Konzept sowie die Struktur der Streitkräfte und die Planung der Allianz. Sie wird durch Beschlüsse des Rats umgesetzt. Die der weltpolitischen Wende 1989/1990 folgenden Strategischen Konzepte haben gegenüber ihren geheimen Vorgängerdokumenten ein grundsätzlich anderes Gewicht.

16

a) Die Strategiekonzepte von 1949 und 1952 suchten Abschreckung durch die Bereitschaft zu massiver Vergeltung etwaiger Angriffe zu erreichen (vgl. Overall Strategic Concept for the Defence of the North Atlantic Treaty Organization Area, NATO-Doc. MC 14/2 <revised>, approved by the North Atlantic Council, 9. Mai 1957, section 4: "The strategic concept"). Die für die Verteidigungsfunktion maßgebliche neue Strategie der flexiblen Reaktion nahm der Rat im Dezember 1967 an (vgl. NATO-Dokumente MC 14/3 Overall Strategic Concept for the Defence of the North Atlantic Treaty Organization Area und MC 48/3 Measures to Implement the Strategic Concept for the Defence of the NATO Area). Der vom Rat auf derselben Tagung angenommene Bericht "Die künftigen Aufgaben der Allianz", auch als Harmel-Bericht bekannt (Anhang zum Schlusskommuniqué der NATO-Ministertagung, Bulletin der Bundesregierung <Bulletin> Nr. 149 vom 16. Dezember 1967, S. 1257), ergänzte die Verteidigungsfunktion um das Ziel der Entspannung.

17

b) Nachdem bereits 1990 der in London tagende NATO-Rat auf die sich seit dem Ende der Ost-West-Konfrontation verändernden welt- und sicherheitspolitischen Rahmenbedingungen und Perspektiven hingewiesen hatte (Bulletin Nr. 90 vom 10. Juli 1990, S. 777), nahm im November 1991 die Tagung der Staats- und Regierungschefs des Nordatlantikrats das "neue Strategische Konzept" der NATO und die Erklärung von Rom "über einen wichtigen Abschnitt in der Umgestaltung des Bündnisses" (Nr. 1) an (Bulletin Nr. 128 vom 13. November 1991, S. 1033 f.; vgl. Darstellung in BVerfGE 90, 286 <299 ff.>). Das neue Strategische Konzept des Bündnisses war in "Strategischer Kontext" (Teil I.), "Ziele und sicherheitspolitische Aufgaben des Bündnisses" (Teil II.), "Breit angelegter sicherheitspolitischer Ansatz" (Teil III.), "Verteidigungsrichtlinien" (Teil IV.) und "Zusammenfassung" (Teil V.) gegliedert. Das Konzept

18

bekräftigte die Kernfunktionen der NATO. Das veränderte Umfeld biete dem Bündnis die Möglichkeit, seine Strategie innerhalb eines breit angelegten sicherheitspolitischen Ansatzes zu konzipieren, der die politischen, wirtschaftlichen, sozialen und umweltpolitischen Aspekte zusammen mit der unverzichtbaren Verteidigungsfunktion umfasse. Der sicherheitspolitische Ansatz sah auch einen Unterabschnitt "Krisenbewältigung und Konfliktverhütung" vor. Für einen Erfolg der Bündnispolitik sei ein "von der politischen Führung des Bündnisses festzulegender kohärenter Ansatz erforderlich, wobei sie nach Bedarf die geeigneten Krisenbewältigungsmaßnahmen aus einer Palette politischer und sonstiger Optionen, darunter auch aus dem militärischen Bereich, auswählt und koordiniert" (Teil III. Nr. 24 f.).

c) Auf ihrer Tagung vom 10. und 11. Januar 1994 in Brüssel bekräftigten die Staats- und Regierungschefs des Nordatlantikpakts, "[a]ufbauend auf unseren Entscheidungen von London und Rom sowie unserem neuen Strategischen Konzept", ihr zuerst 1992 gemachtes Angebot, "von Fall zu Fall in Übereinstimmung mit unseren eigenen Verfahren friedenswahrende und andere Operationen unter der Autorität des UN-Sicherheitsrats oder der Verantwortung der KSZE zu unterstützen" (Nr. 1, 7; Bulletin Nr. 3 vom 17. Januar 1994, S. 20). Dementsprechend unterstützten die NATO und ihre Mitgliedstaaten mehrere friedenswahrende Operationen auf der Grundlage von Resolutionen des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen nach Kapitel VII UN-Charta. So überwachten sie die gegen die Bundesrepublik Jugoslawien (Serbien und Montenegro) verhängten Waffen- und Handelsembargos in der Adria und die Durchsetzung des Flugverbots über Bosnien-Herzegowina. Außerdem unterstützten sie die Truppe der Vereinten Nationen in Bosnien (UNPROFOR) durch vom UN-Generalsekretär genehmigte Luftschläge gegen Stellungen der bosnischen Serben. Nach Abschluss des Abkommens von Dayton beteiligten sich die NATO und ihre Mitgliedstaaten an der Errichtung einer multinationalen Friedensumsetzungstruppe (IFOR und SFOR) in Bosnien.

19

Der Deutsche Bundestag hat der Beteiligung deutscher Streitkräfte jeweils durch vorherigen Beschluss zugestimmt (vgl. BTDrucks 13/322, 13/10977, 13/11469).

20

d) Angesichts der weit reichenden Veränderungen in der europäischen Sicherheitsarchitektur wie auch in der NATO selbst gaben die Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten im Sommer 1997 den Auftrag für die Überarbeitung des bisherigen und die Formulierung eines neuen Strategischen Konzepts, welches von diesen nach intensiven Verhandlungen auf dem Gipfeltreffen aus Anlass des 50-jährigen Bestehens am 23. und 24. April 1999 zusammen mit einer "Erklärung von Washington" und der "Initiative zur Verbesserung der Verteidigungsfähigkeiten" in der NATO beschlossen wurde. Das Kommuniké der Staats- und Regierungschefs beschreibt "eine Allianz für das 21. Jahrhundert". Eine "NATO-Gipfelerklärung zum Kosovo", die Erklärung der NATO-Ukraine-Kommission sowie eine "Zusammenfassung des Vorsitzes" über die Gespräche mit mittel- und osteuropäischen Staaten liegen den Dokumenten an. Auf dem Gipfel verabschiedeten die Staats- und Regierungschefs ferner das "Political-Military Framework for NATO-led Peace Supporting Operations", das sich

21

an die Staaten der Partnerschaft für den Frieden richtet.

e) Der auf der Ebene der Staats- und Regierungschefs tagende Rat fand während der am 24. März 1999 begonnenen Luftangriffe der NATO gegen Ziele in der Bundesrepublik Jugoslawien statt. Der Nordatlantikrat hatte bereits am 9. Oktober 1998 die Rechtsgrundlagen für das Handeln des Bündnisses erörtert. Eine vom NATO-Generalsekretär erstellte Zusammenfassung lautete wie folgt: 22

"Die Bundesrepublik Jugoslawien hat die dringlichen Forderungen der internationalen Gemeinschaft trotz der auf Kapitel VII der VN-Charta gestützten Resolutionen des VN-Sicherheitsrates 1160 vom 31. März 1998 und 1199 vom 23. September 1998 noch nicht erfüllt; der äußerst eindeutige Bericht des VN-Generalsekretärs zu den beiden Resolutionen hat u.a. vor der Gefahr einer humanitären Katastrophe im Kosovo gewarnt; die humanitäre Notlage hält wegen der Weigerung der Bundesrepublik Jugoslawien, Maßnahmen zu einer friedlichen Lösung zu ergreifen, unvermindert an; in absehbarer Zeit ist keine weitere Resolution des VN-Sicherheitsrates zu erwarten, die Zwangsmaßnahmen mit Blick auf den Kosovo enthält; die Resolution 1199 des VN-Sicherheitsrates stellt unmissverständlich fest, dass das Ausmaß der Verschlechterung der Lage im Kosovo eine ernsthafte Bedrohung für Frieden und Sicherheit in der Region darstellt." 23

Dem Antrag der Bundesregierung über einen Einsatz bewaffneter Streitkräfte als deutschem Beitrag zu den von der NATO "zur Abwendung einer humanitären Katastrophe im Kosovo-Konflikt geplanten, begrenzten und in Phasen durchzuführenden Luftoperation für die von den NATO-Staaten gebildete Eingreiftruppe unter Führung der NATO" mit entsprechender Begründung stimmte der Bundestag am 16. Oktober 1998 zu (vgl. BTDrucks 13/11469 vom 12. Oktober 1998, S. 2). In seiner Regierungserklärung führte Bundesaußenminister Dr. Kinkel aus, "die Entscheidung der NATO [für die Luftangriffe] darf kein Präzedenzfall werden. Was das Gewaltmonopol des Sicherheitsrats betrifft, so müssen wir vermeiden, auf eine schiefe Bahn zu geraten" (Plenarprotokoll 13/248 vom 16. Oktober 1998, S. 23129). 24

Nachdem die Regierung der Bundesrepublik Jugoslawien dem Friedensplan der G-8-Staaten zugestimmt hatte, beschloss der Sicherheitsrat der UN bei Stimmenthaltung der Volksrepublik China am 10. Juni 1999 die Resolution 1244, welche u.a. die zeitlich nicht begrenzte Stationierung einer internationalen Sicherheitspräsenz im Kosovo unter Führung der NATO (Kosovo Forces <KFOR>) vorsieht. 25

## II.

1. a) Die an der Tagung des Nordatlantikrats am 23. und 24. April 1999 in Washington anlässlich des 50. Jahrestags der NATO teilnehmenden Staats- und Regierungschefs der NATO-Vertragsstaaten unterzeichneten und veröffentlichten eine "Erklärung von Washington". Darin heisst es: 26

"1. Wir, die Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten des Nordatlantischen Bündnisses, erklären für ein neues Jahrhundert unsere gegenseitige Verpflichtung 27

zur Verteidigung unserer Völker, unserer Hoheitsgebiete und unserer Freiheit auf der Grundlage von Demokratie, Menschenrechten und Rechtsstaatlichkeit. ...	
2. Bei diesem Jubiläumsgipfel bekräftigen wir unsere Entschlossenheit, gestützt auf die Praxis der vertrauensvollen Zusammenarbeit, die wir über fünfzig Jahre entwickelt haben, diese Ziele auch weiterhin zu fördern. Die kollektive Verteidigung bleibt die Kernaufgabe der NATO. Wir bekräftigen unser Bekenntnis zur Förderung von Frieden, Stabilität und Freiheit. ...	28
4. Wir bekräftigen unseren im Nordatlantikvertrag zum Ausdruck gekommenen Glauben an die Grundsätze und Ziele der Charta der Vereinten Nationen und wiederholen unseren Wunsch, mit allen Völkern in Frieden zu leben und jede internationale Streitigkeit mit friedlichen Mitteln beizulegen.	29
5. ... Wir legen den Kurs der NATO für das 21. Jahrhundert fest: für ein Bündnis, das der kollektiven Verteidigung verpflichtet und fähig zur Bewältigung gegenwärtiger und künftiger Risiken für unsere Sicherheit ist, das... in sich gegenseitig verstärkender Weise mit anderen Institutionen... zusammenarbeitet, um die euro-atlantische Sicherheit und Stabilität zu stärken. ...	30
7. Wir sind unverändert entschlossen, denjenigen entschieden entgegenzutreten, die Menschenrechte verletzen, Krieg führen und Gebiet erobern. ... Wir verpflichten uns, unsere Verteidigungsfähigkeiten zu verbessern, um das ganze Spektrum der Bündnisaufgaben des 21. Jahrhunderts erfüllen zu können. ... Wir verurteilen erneut den Terrorismus und bekräftigen unsere Entschlossenheit, uns vor dieser Geißel zu schützen.	31
8. Unser Bündnis bleibt offen für alle europäischen Demokratien..., deren Aufnahme die Sicherheit und Stabilität Europas insgesamt erhöhen würde. ...	32
9. Auch fünfzig Jahre nach Gründung der NATO bleiben die Geschicke Nordamerikas und Europas voneinander untrennbar. ..."	33
b) Die Staats- und Regierungschefs "billigten" das neue Strategische Konzept des Bündnisses. Das neue Strategische Konzept 1999 gliedert sich in fünf Teile, nämlich "Zweck und Aufgaben des Bündnisses" (Teil I.), "Strategische Perspektiven" (Teil II.), "Der Sicherheitsansatz im 21. Jahrhundert" (Teil III.), "Streitkräfterichtlinien" (Teil IV.) und "Zusammenfassung" (Teil V.).	34
Einleitend (Nrn. 1-5) wird festgestellt, dass die dramatischen Veränderungen in der euro-atlantischen strategischen Landschaft nach dem Ende des Kalten Krieges sich im Strategischen Konzept des Bündnisses von 1991 widerspiegeln, sich seither jedoch weitere tief greifende politische und sicherheitspolitische Entwicklungen vollzogen hätten. Die Gefahren des Kalten Krieges seien viel versprechenderen, aber auch herausfordernderen Perspektiven, neuen Chancen und Risiken gewichen. Es bilde sich "eine transatlantische Sicherheitsstruktur heraus, in der die NATO eine zentrale Rolle" spiele. Das Bündnis stehe im Mittelpunkt der Bemühungen um die Etablierung	35

neuer Muster der Zusammenarbeit und der gegenseitigen Verständigung "überall in der euro-atlantischen Region". Es bekenne sich zu neuen Aktivitäten im Interesse breiter angelegter Stabilität, was sich in seinen Bemühungen zeige, dem durch Konflikte auf dem Balkan verursachten, unsäglichen menschlichen Leid ein Ende zu setzen. Die Rolle des Bündnisses in diesen positiven Entwicklungen werde untermauert durch die umfassende Anpassung seines sicherheitspolitischen Ansatzes sowie seiner Verfahren und Strukturen. Allerdings:

"In den letzten zehn Jahren sind jedoch auch komplexe neue Risiken für euro-atlantischen Frieden und Stabilität aufgetreten, einschließlich Unterdrückung, ethnischer Konflikte, wirtschaftlicher Not, des Zusammenbruchs politischer Ordnungen sowie der Verbreitung von Massenvernichtungswaffen" (Nr. 3). 36

Die Agenda des Bündnisses sei daher anspruchsvoll. "Es muss gemeinsame Sicherheitsinteressen in einem von weiteren, oft nicht vorhersagbaren Veränderungen geprägten Umfeld wahren. Es muss kollektive Verteidigung aufrechterhalten. ... Vor allem aber muss es den politischen Willen und die militärischen Mittel aufrechterhalten, die für das Gesamtspektrum seiner Aufgaben erforderlich sind" (Nr. 4). "Dieses neue Strategische Konzept wird das Bündnis bei der Verfolgung dieser Agenda leiten. Es bringt Zweck und Wesen des Bündnisses, die unverändert bleiben, sowie dessen grundlegende Sicherheitsaufgaben zum Ausdruck, zeigt die zentralen Merkmale des neuen Sicherheitsumfeldes auf, konkretisiert die Elemente des breit angelegten sicherheitspolitischen Ansatzes des Bündnisses und gibt Richtlinien für die weitere Anpassung seiner Streitkräfte vor" (Nr. 5). 37

In seinem Teil I. (Nrn. 6-11) beschreibt das Strategische Konzept Zweck und Aufgaben des Bündnisses näher. Danach ist es der "wesentliche und fortdauernde Zweck der NATO, der im Vertrag von Washington niedergelegt ist, die Freiheit und Sicherheit aller ihrer Mitglieder mit politischen und militärischen Mitteln zu gewährleisten. Auf der Grundlage der gemeinsamen Werte Demokratie, Menschenrechte und Rechtsstaatlichkeit strebt das Bündnis seit seiner Gründung eine gerechte und dauerhafte Friedensordnung in Europa an. ... Die Verwirklichung dieses Ziels kann durch Krisen und Konflikte, die die Sicherheit des euro-atlantischen Raums berühren, gefährdet werden. Das Bündnis gewährleistet daher nicht nur die Verteidigung seiner Mitglieder, sondern trägt auch zu Frieden und Stabilität in dieser Region bei" (Nr. 6). Das Bündnis verfährt nach dem "grundlegenden Leitprinzip" des gemeinsamen Eintretens und der allseitigen Zusammenarbeit unter souveränen Staaten (Nr. 8). "Um sein wesentliches Ziel zu erreichen, nimmt das Bündnis als eine Allianz von Nationen, die dem Washingtoner Vertrag und der Charta der Vereinten Nationen verpflichtet ist, die folgenden grundlegenden Sicherheitsaufgaben wahr" (Nr. 10): 38

*Sicherheit:* Es bietet eines der unverzichtbaren Fundamente für ein stabiles euro-atlantisches Sicherheitsumfeld, gegründet auf dem Wachsen demokratischer Einrichtungen und auf dem Bekenntnis zur friedlichen Beilegung von Streitigkeiten, in dem kein Staat in der Lage ist, einen anderen Staat durch die Androhung oder An- 39

wendung von Gewalt einzuschüchtern oder einem Zwang auszusetzen.

*Konsultation*: Es dient gem. Artikel 4 des Washingtoner Vertrages als ein wesentliches transatlantisches Forum für Konsultationen unter den Verbündeten über alle Fragen, die ihre vitalen Interessen einschließlich möglicher Entwicklungen berühren, die Risiken für die Sicherheit der Bündnismitglieder mit sich bringen, und als Forum für sachgerechte Koordinierung ihrer Bemühungen in Bereichen, die sie gemeinsam angehen. 40

*Abschreckung und Verteidigung*: Es schreckt von jeder Aggressionsdrohung und wehrt jeden Angriff gegen einen NATO-Mitgliedsstaat ab, wie es in den Artikeln 5 und 6 des Washingtoner Vertrages vorgesehen ist. 41

Und es stärkt Sicherheit und Stabilität des euro-atlantischen Raums durch: 42

- Krisenbewältigung: Es steht bereit, von Fall zu Fall und im Konsens, im Einklang mit Artikel 7 des Washingtoner Vertrages zu wirksamer Konfliktverhütung beizutragen und sich bei der Krisenbewältigung aktiv einzusetzen, einschließlich durch Krisenreaktionseinsätze. 43

- Partnerschaft: Es fördert eine breit angelegte Partnerschaft, Zusammenarbeit und Dialog mit anderen Staaten im euro-atlantischen Raum mit dem Ziel, Transparenz, gegenseitiges Vertrauen und die Fähigkeit zu gemeinsamem Handeln mit dem Bündnis zu erhöhen". 44

"Das Bündnis wird bei der Erfüllung seines Ziels und seiner grundlegenden Sicherheitsaufgaben auch weiterhin die legitimen Sicherheitsinteressen anderer Staaten achten und die friedliche Beilegung von Streitigkeiten in Übereinstimmung mit der Charta der Vereinten Nationen anstreben" (Nr. 11). 45

Die Strategischen Perspektiven (Teil II., Nrn. 12-24) bauen auf dem "sich entwickelnde[n] strategische[n] Umfeld" auf (Nrn. 12-19), zu dem die wachsende politische Rolle des Bündnisses, Zusammenarbeit und Dialog mit anderen Staaten, einschließlich Russlands, die Offenheit für den Beitritt neuer Mitglieder, die Zusammenarbeit mit anderen internationalen Organisationen sowie das auf dem Balkan gezeigte Eintreten für "Konfliktverhütung und Krisenbewältigung, einschließlich durch friedensunterstützende Operationen" gehören. Dem entsprechen die inneren Reformen, zu denen eine neue Kommandostruktur einschließlich des Konzepts der Alliierten Streitkräftekommandos (CJTF) und Vorkehrungen zählen, die die rasche Dislozierung von Streitkräften für das gesamte Spektrum von Bündnisaufgaben erlaubten. 46

"Die Vereinten Nationen (VN), die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE), die Europäische Union (EU) und die Westeuropäische Union (WEU) leisten ausgeprägte Beiträge zur euro-atlantischen Sicherheit und Stabilität. 47

...

Der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen trägt die primäre Verantwortung für die Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit und leistet in dieser

Eigenschaft einen entscheidenden Beitrag zur Sicherheit und Stabilität im euro-atlantischen Raum" (Nrn. 14 f.).

Zu den "sicherheitspolitische[n] Herausforderungen und Risiken" (Nrn. 20-24) gehören "Ungewissheit und Instabilität im und um den euro-atlantischen Raum sowie die mögliche Entstehung regionaler Krisen an der Peripherie des Bündnisses. ... Solche Konflikte könnten, indem sie auf benachbarte Staaten einschließlich NATO-Staaten übergreifen oder in anderer Weise, auch die Sicherheit des Bündnisses oder anderer Staaten berühren" (Nr. 20).

48

"Im Fall eines bewaffneten Angriffs auf das Gebiet der Bündnispartner, aus welcher Richtung auch immer, finden Artikel 5 und 6 des Vertrags von Washington Anwendung. Die Sicherheit des Bündnisses muss jedoch auch den globalen Kontext berücksichtigen. Sicherheitsinteressen des Bündnisses können von anderen Risiken umfassenderer Natur berührt werden, einschließlich Akte des Terrorismus, der Sabotage und des organisierten Verbrechens sowie der Unterbrechung der Zufuhr lebenswichtiger Ressourcen. Die unkontrollierte Bewegung einer großen Zahl von Menschen, insbesondere als Folge bewaffneter Konflikte, kann ebenfalls Probleme für die Sicherheit und Stabilität des Bündnisses aufwerfen. Im Bündnis gibt es Mechanismen für Konsultationen nach Artikel 4 des Washingtoner Vertrags sowie gegebenenfalls zur Koordinierung der Maßnahmen der Bündnispartner einschließlich ihrer Reaktionen auf derartige Risiken" (Nr. 24).

49

Im Rahmen des "Sicherheitsansatzes" (Teil III. Nrn. 25-40) ist das Bündnis einem breit angelegten sicherheitspolitischen Ansatz verpflichtet; die NATO bleibt hiernach das "wesentliche Forum für Konsultationen unter den Verbündeten und für die Vereinbarung von politischen Maßnahmen, die sich auf die Sicherheits- und Verteidigungsverpflichtungen ihrer Mitgliedstaaten nach dem Washingtoner Vertrag auswirken" (Nr. 25). "Transatlantische Bindung" (Nr. 27), "Aufrechterhaltung der militärischen Fähigkeiten" (Nrn. 28-29), "Die europäische Sicherheits- und Verteidigungsidentität" (Nr. 30), "Konfliktverhütung und Krisenbewältigung" (Nrn. 31 f.), "Partnerschaft, Zusammenarbeit und Dialog" (Nrn. 33-38), "Erweiterung" (Nr. 39) sowie "Rüstungskontrolle, Abrüstung und Nichtverbreitung" (Nr. 40) werden in Unterabschnitten behandelt.

50

Die militärischen Fähigkeiten der NATO sind auf "kollektive Verteidigung" und auf "nicht unter Artikel 5 fallende Krisenreaktionseinsätze zur Konfliktverhütung und Krisenbewältigung" bezogen (Nr. 28 f.). Da beide Einsatzarten von den gleichen politischen und militärischen Qualitäten wie Zusammenhalt, multinationale Ausbildung und umfassende vorherige Planung abhängen, "werden sie, auch wenn sie besondere Anforderungen stellen können, mit Hilfe eines gemeinsamen Instrumentariums an Strukturen und Verfahren des Bündnisses gehandhabt werden" (Nr. 29). Für Konfliktverhütung und Krisenbewältigung gilt allgemein:

51

"Im Zuge ihrer Politik der Friedenserhaltung, der Kriegsverhütung und der Stärkung von Sicherheit und Stabilität und - wie in den grundlegenden Sicherheitsaufgaben

52

dargelegt - wird die NATO in Zusammenarbeit mit anderen Organisationen darum bemüht sein, Konflikte zu verhüten oder, sollte eine Krise auftreten, in Übereinstimmung mit dem Völkerrecht zu deren wirksamer Bewältigung beitragen, einschließlich durch die Möglichkeit der Durchführung von nicht unter Artikel 5 fallenden Krisenreaktionseinsätzen. Die Bereitschaft des Bündnisses, solche Einsätze durchzuführen, unterstützt das übergeordnete Ziel der Stärkung und Erweiterung von Stabilität und beinhaltet oft die Beteiligung der Partner der NATO. Die NATO erinnert an ihr 1994 in Brüssel gemachtes Angebot, von Fall zu Fall in Übereinstimmung mit ihren eigenen Verfahren friedenswahrende und andere Operationen unter der Autorität des VN-Sicherheitsrats oder der Verantwortung der OSZE zu unterstützen, unter anderem auch durch die Bereitstellung von Ressourcen und Fachwissen der Allianz. In diesem Zusammenhang erinnert das Bündnis an seine späteren Beschlüsse in bezug auf Krisenreaktionseinsätze auf dem Balkan. Unter Berücksichtigung der Notwendigkeit von Bündnissolidarität und -zusammenhalt bleibt die Beteiligung an einer solchen Operation oder einem solchen Einsatz den Beschlüssen der Mitgliedstaaten im Einklang mit ihren jeweiligen Verfassungen vorbehalten" (Nr. 31).

"Die NATO wird von Partnerschaft, Zusammenarbeit und Dialog sowie von ihren Beziehungen zu anderen Organisationen vollen Gebrauch machen, um zur Verhinderung von Krisen und, sollten diese dennoch entstehen, zu ihrer Entschärfung in einem frühen Zeitpunkt beizutragen. Ein kohärenter Ansatz zur Krisenbewältigung wird, wie bei jeder Gewaltanwendung durch das Bündnis, die Auswahl und Koordination geeigneter Reaktionen durch die politischen Stellen des Bündnisses aus einem Spektrum sowohl politischer als auch militärischer Maßnahmen und deren genaue politische Kontrolle in jedem Stadium erforderlich machen" (Nr. 32).

53

Die Streitkräfte Richtlinien (Teil IV. Nrn. 41-64) legen in ihren "Grundsätzen der Bündnisstrategie" (Nrn. 41-46) dazu dar, dass das Bündnis die zur Verwirklichung der ganzen Bandbreite von NATO-Aufgaben erforderlichen militärischen Fähigkeiten aufrechterhalten wird. "In bezug auf die kollektive Verteidigung nach Artikel 5 des Washingtoner Vertrags müssen die verbundenen Streitkräfte der Allianz in der Lage sein, jede potentielle Aggression abzuschrecken, den Vormarsch eines Angreifers möglichst weit vorne aufzuhalten, sollte ein Angriff dennoch vorgetragen werden, und die politische Unabhängigkeit und territoriale Unversehrtheit ihrer Mitgliedstaaten sicherzustellen. Sie müssen auch bereit sein, einen Beitrag zur Konfliktverhütung zu leisten und nicht unter Artikel 5 fallende Krisenreaktionseinsätze durchzuführen" (Nr. 41). Die für die kollektive Bündnisverteidigung erforderlichen militärischen "Vorkehrungen ermöglichen es den NATO-Streitkräften ferner, nicht unter Artikel 5 fallende Krisenreaktionseinsätze durchzuführen". Die dadurch ermöglichte kohärente Reaktion auf alle Eventualfälle stützt sich auf "Konsultationsverfahren, eine integrierte militärische Struktur sowie auf Kooperationsvereinbarungen" (Nr. 43). Die Strategiegundsätze verhalten sich auch zur Nukleardoktrin. Da konventionelle Streitkräfte allein eine glaubwürdige Abschreckung nicht gewährleisten und einzig Nuklearwaffen die Risiken jeglicher Aggression unkalkulierbar und unannehmbar machen, sind sie

54

"nach wie vor von entscheidender Bedeutung für die Wahrung des Friedens" (Nr. 46).

Das "Streitkräftedispositiv des Bündnisses" (Nrn. 47-64) hat die primäre "Aufgabe" (Nrn. 47-50), den Frieden, die politische Unabhängigkeit und die Sicherheit der Mitgliedstaaten zu sichern. NATO-Truppen müssen die Fähigkeit zur kollektiven Verteidigung haben und zu nicht unter Artikel 5 fallenden Krisenreaktionseinsätzen (Nr. 47). Das Streitkräftedispositiv kann aufgerufen sein, zur Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit beizutragen, indem es Operationen durchführt, die politische Maßnahmen innerhalb eines breiten sicherheitspolitischen Ansatzes ergänzen und verstärken (Nr. 48). Einige Krisenreaktionseinsätze, die nicht unter Artikel 5 fallen, können "ebenso hohe Anforderungen stellen wie einige kollektive Verteidigungsaufgaben" (Nr. 49). Zu den "Richtlinien" (Nrn. 51-53) des Streitkräftedispositivs zählt es, dass Umfang, Bereitschaftsgrad und Dislozierung der Streitkräfte des Bündnisses sein Bekenntnis zur kollektiven Verteidigung und zur Durchführung von Krisenreaktionseinsätzen widerspiegeln werden. "Dies kann manchmal kurzfristig, weit vom Heimatstandort und auch jenseits des Bündnisgebiets erfolgen".

55

Das Konzept befasst sich sodann mit den sich ergebenden Folgerungen für die geografische Verteilung der Streitkräfte, ihre Kommandostruktur, ihre operativen Fähigkeiten, kurzfristig einsatzbereite Land-, Luft- und Seestreitkräfte und die sog. Aufwuchs- und Mobilmachungsfähigkeit. Auch die "Merkmale konventioneller Streitkräfte", die diese haben müssen, um das gesamte Spektrum der Bündnisaufgaben zu erfüllen, werden bestimmt (Nrn. 54-61). Insofern sind Streitkräftestrukturen und Ausrüstungsumfänge, Bereitschaftsgrad, Verfügbarkeit und Durchhaltefähigkeit, Ausbildung und Übungen, Dislozierungs- und Einsatzoptionen sowie die Aufwuchs- und Mobilmachungsfähigkeiten betroffen. "Ziel sollte es sein, eine optimale Balance zu erreichen zwischen Streitkräften mit hohem Bereitschaftsgrad, die in der Lage sind, schnell und erforderlichenfalls auch sofort Maßnahmen der kollektiven Sicherheit oder nicht unter Artikel 5 fallende Krisenreaktionseinsätze zu beginnen und Streitkräften mit unterschiedlichem Bereitschaftsgrad", die vor allem für die Verteidigung und für die Rotation bei Krisenreaktionseinsätzen zur Verfügung stehen und aufwuchs- und verstärkungsfähig sind (Nr. 54). Die Streitkräfte des Bündnisses werden so strukturiert sein, dass sie den "multinationalen und gemeinsamen Charakter der Bündnisaufgaben" widerspiegeln.

56

Die "Merkmale nuklearer Streitkräfte" des Bündnisses sind durch ihren politischen Zweck bestimmt (Nrn. 62-64): "Wahrung des Friedens und Verhinderung von Zwang jeder Art". Nukleare Streitkräfte ließen den Angreifer im Ungewissen darüber, wie die Bündnispartner auf einen militärischen Angriff reagieren würden. Das Bündnis werde daher angemessene, auch substrategische nukleare Streitkräfte in Europa beibehalten, die ein wesentliches Bindeglied zu den strategischen Nuklearstreitkräften darstellten und die transatlantische Bindung stärkten. "Die betroffenen Bündnispartner sind der Auffassung, dass... Umstände, unter denen der Einsatz von Nuklearstreitkräften von ihnen in Betracht zu ziehen wären, in äußerster Ferne" rücken (Nr. 64).

57

In der "Zusammenfassung" (Nr. 65) bekräftigt das Konzept den fortdauernden Zweck des Bündnisses und legt seine grundlegenden Sicherheitsaufgaben dar. "Es versetzt eine verwandelte NATO in die Lage, einen Beitrag zu dem sich entwickelnden Sicherheitsumfeld zu leisten". Das Konzept soll die "Sicherheits- und Verteidigungspolitik des Bündnisses, seine Einsatzkonzepte, seine konventionellen und nuklearen Streitkräftedispositive und seine kollektiven Verteidigungsvorkehrungen leiten". 58

c) Die Staats- und Regierungschefs verlautbarten auch ein Kommuniqué, das die Ergebnisse des Gipfels zusammenfasst und die weitere Implementierung der gefassten Beschlüsse durch den (ständigen) Nordatlantikrat und die weiteren Organe der NATO vorsieht. Das Kommuniqué stellt fest, dass die "NATO des 21. Jahrhunderts" auf dem Gipfel ihren Anfang nehme. Es seien ein aktualisiertes Strategisches Konzept gebilligt, das Bekenntnis zum Erweiterungsprozess bekräftigt, die Arbeit an Schlüsselementen der Entscheidungen von Berlin zum Aufbau der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungsidentität innerhalb der Allianz zum Abschluss und die Initiative zur Verteidigungsfähigkeit auf den Weg gebracht worden (Nr. 4). Das aktualisierte Strategische Konzept gebe den Militärbehörden der NATO Leitlinien vor (Nr. 5). Mit Blick auf die Beitrittswünsche von neun Ländern sei ein Aktionsplan zur Mitgliedschaft gebilligt worden (Nr. 7). Die Zusammenarbeit bei der Konfliktverhütung und Krisenbewältigung mit dem Sicherheitsrat der UN, dessen in erster Linie bestehende Verantwortlichkeit die Staats- und Regierungschefs anerkennen, solle verbessert werden (Nr. 38). 59

d) Die von den Staats- und Regierungschefs beschlossene Verteidigungsinitiative - "Defence Capability Initiative" - zielt darauf ab, die Effektivität multilateraler Operationen für das gesamte Aufgabenspektrum des Bündnisses zu gewährleisten und insbesondere die Interoperabilität zwischen den Bündnisstreitkräften zu verbessern. Die einzelnen Mitgliedstaaten übernehmen darin bestimmte Rüstungsaufgaben. 60

e) Nach der Gipfelerklärung zum Kosovo fördert die Militäraktion der NATO gegen die Bundesrepublik Jugoslawien die politischen Ziele der internationalen Gemeinschaft, die in Erklärungen des UN-Generalsekretärs und der Europäischen Union bestätigt worden seien: ein friedliches multiethnisches und demokratisches Kosovo, in dem alle Menschen in Sicherheit leben und die weltweit geltenden Menschenrechte und Freiheiten gleichermaßen genießen können (Nr. 2). Die Allianz erklärt ihre Bereitschaft, ihre Luftschläge einzustellen, sobald Belgrad die Bedingungen der G-8-Staaten akzeptiert habe und seine Truppen nach Maßgabe eines Beschlusses des UN-Sicherheitsrats zurückziehe (Nr. 6). Die Staats- und Regierungschefs bekräftigen ihr Eintreten für die territoriale Integrität und Souveränität aller Staaten der Region (Nr. 14). 61

2. Der Deutsche Bundestag hatte am 22. April 1999 eine Aussprache über die Regierungserklärung zum bevorstehenden Gipfel gehalten. Hierzu haben neben der Antragstellerin (BTDrucks 14/454) die Fraktionen von CDU/CSU (BTDrucks 14/316), 62

SPD und Bündnis 90/Die Grünen (BTDrucks 14/599) sowie von FDP (BTDrucks 14/792) Anträge zur Beschlussfassung formuliert. Das Plenum überwies diese Anträge an den Auswärtigen Ausschuss (Plenarprotokoll 14/35, S. 2762). Für die Bundesregierung erklärte Bundeskanzler Gerhard Schröder:

"Natürlich werden wesentliche Elemente des neuen strategischen Konzeptes in der Kontinuität der NATO-Tradition seit 1949 stehen. Kernfunktion wird auch in Zukunft die Verteidigung des Bündnisgebietes bleiben. Gleichzeitig bildet die NATO weiterhin das Fundament für ein stabiles Sicherheitsumfeld. Wie bisher ist die Allianz das zentrale Konsultationsforum der Verbündeten. Im überarbeiteten strategischen Konzept wird zusätzlich eine neue Kernfunktion verankert werden. Sie wird Antwort auf die neuen Herausforderungen für das Bündnis geben. Angesichts der neuen Bedrohungen muß es unser vordringliches Ziel sein, die Sicherheit und die Stabilität auf unserem Kontinent zu stärken. Die durch die Allianz gewährte Mitwirkung der USA und deren Präsenz in Europa bleiben wesentliche Voraussetzung für die Sicherheit auf unserem Kontinent. ..., es ist in der Allianz unumstritten, daß internationale Militäreinsätze über das Bündnisgebiet hinaus eine eindeutige völkerrechtliche Grundlage zur Voraussetzung haben. ..., hinsichtlich der Achtung vor den Vereinten Nationen besteht im Bündnis Konsens. Die NATO ist keine Allianz, in der ein Partner den anderen seine Meinung diktiert. Sie ist und bleibt eine Wertegemeinschaft." (a.a.O., S. 2764 ff.).

63

### III.

Die Antragstellerin hat 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. Zur Begründung trägt sie im Wesentlichen vor:

64

1. Der Antrag sei gem. Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG, § 13 Nr. 5 BVerfGG zulässig. Fraktionen des Deutschen Bundestags seien befugt, im Organstreitverfahren Rechte des Bundestags in Prozessstandschaft geltend zu machen. Um ein solches Recht handele es sich bei der Bestimmung des Art. 59 Abs. 2 Satz 1 GG. Dieses Recht des Bundestags sei dadurch verletzt, dass die Bundesregierung es unterlassen habe, das Zustimmungsverfahren für die inhaltliche Änderung des NATO-Vertrags durch die Beschlüsse zum neuen Strategischen Konzept 1999 der NATO einzuleiten.

65

Für den Antrag bestehe auch das erforderliche Rechtsschutzbedürfnis. In der bisherigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts sei die Frage noch nicht entschieden, ob die inhaltliche Änderung des NATO-Vertrags der Zustimmung nach Art. 59 Abs. 2 Satz 1 GG bedürfe. Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 12. Juli 1994 (vgl. BVerfGE 90, 286) habe einen anders gelagerten Sachverhalt betroffen, da bei diesen Einsätzen entsprechende Mandate der Vereinten Nationen vorgelegen

66

hätten. Das Rechtsschutzbedürfnis von Fraktionen des Deutschen Bundestags im Organstreitverfahren könne auch nicht mit dem Argument bestritten werden, ihnen stünden Möglichkeiten parlamentarischer Einflussnahme zu Gebote.

2. Der Antrag sei auch begründet.

67

a) Das von der Bundesregierung am 23./24. April 1999 mitbeschlossene neue Strategische Konzept der NATO bedeute eine so erhebliche inhaltliche Änderung des NATO-Vertrags, dass eine Zustimmung des Bundestags in Gestalt eines Bundesgesetzes gem. Art. 59 Abs. 2 Satz 1 GG hierfür erforderlich gewesen wäre. Das Zustimmungsgesetz vom 24. März 1955 zum ursprünglichen NATO-Vertrag umfasse nicht die neuen Aufgaben, die der NATO mit den Beschlüssen der Gipfelkonferenz 1999 übertragen worden seien. Auch wenn diese neuen Aufgaben ihren Niederschlag nicht in Gestalt einer förmlichen Änderung des NATO-Vertrags gefunden hätten, handele es sich in diesem Fall um eine gewichtige inhaltliche Änderung der vertraglichen Ziele mit weit reichenden Folgen für die Vertragspartner.

68

aa) Art. 59 Abs. 2 Satz 1 GG müsse auch auf solche zwischenstaatlichen Vereinbarungen Anwendung finden, die nicht in der äußeren Form eines völkerrechtlichen Vertrags oder einer ausdrücklichen Vertragsänderung beschlossen worden seien, aber gleichwohl für die Vertragsparteien Auswirkungen von vergleichbarem Gewicht und vergleichbarer Intensität zeitigten. Art. 59 Abs. 2 Satz 1 GG bezwecke die Deckungsgleichheit von völkerrechtlichen Verpflichtungen und parlamentarischer Zustimmung. Entscheidend sei, ob gemessen an dem Zustimmungsgesetz Pflichten für die Bundesrepublik Deutschland entstünden, die von der ursprünglichen Zustimmung noch nicht erfasst worden seien. Die Vorschrift des Art. 59 Abs. 2 Satz 1 GG sei im Lichte des Demokratieprinzips gem. Art. 20 Abs. 2 GG auszulegen. Danach komme dem Parlament die Entscheidungsbefugnis jedenfalls über alle für die Grundrechtsausübung wesentlichen Fragen zu. Die diesbezügliche Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts sei auch auf das Erfordernis der Zustimmung des Gesetzgebers zu zwischenstaatlichen Vereinbarungen zu erstrecken, da diese unter den heutigen Bedingungen die grundrechtlich geschützte Sphäre des Einzelnen kaum weniger berührten. Letztlich folge die Notwendigkeit, den Einfluss der Volksvertretung in dieser Weise im Bereich der auswärtigen Angelegenheiten zu stärken, aus dem Prinzip der Volkssouveränität. Aus der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zum Maastrichter Vertrag über die Europäische Union vom 12. Oktober 1993 (vgl. BVerfGE 89, 155) ergebe sich zudem, dass spätere wesentliche Änderungen in den vertraglichen Beziehungen, die vom parlamentarischen Zustimmungsgesetz nicht mehr gedeckt seien, für die deutschen Staatsorgane nicht verbindlich seien. Demnach bedürften solche wesentlichen Änderungen als Voraussetzung für ihre innerstaatliche Verbindlichkeit einer erneuten Zustimmung des Parlaments gem. Art. 59 Abs. 2 Satz 1 GG.

69

Hinsichtlich der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 12. Juli 1994 zu den Auslandseinsätzen der Bundeswehr verdiene die von den vier die Entscheidung

70

nicht tragenden Mitgliedern des Zweiten Senats des Bundesverfassungsgerichts vertretene Position Zustimmung. Danach sei der Gesetzgeber gem. Art. 59 Abs. 2 Satz 1 GG auch dann einzubeziehen, wenn sich eine inhaltliche Fortschreibung des vertraglichen Pflichtenstatus durch entsprechende zwischenstaatliche Vereinbarungen nicht eindeutig als Vertrag qualifizieren lasse, sie jedoch die Mitwirkungsrechte des Parlaments zu unterlaufen drohe und der Vertrag damit gleichsam auf Räder gesetzt werde. Die völkerrechtliche Beurteilung des neuen Strategischen Konzepts 1999 sei für das vorliegende Verfahren relevant, weil der Bundestag zu einem rechtswidrigen Inhalt keine Zustimmung erteilen könne, sondern auf Abänderung drängen müsse.

bb) Art. 5 NATO-Vertrag bezeichne den Schutz der Mitgliedstaaten vor einem bewaffneten Angriff des Hauptgegners im Kalten Krieg als die zentrale Aufgabe des Bündnisses. Die Verpflichtung zur friedlichen Streitbeilegung und der Verzicht auf jegliche Gewaltandrohung und Gewaltanwendung gem. Art. 1 sowie das Bekenntnis zur Förderung der "Voraussetzungen für die innere Festigkeit und das Wohlergehen" der eigenen Gesellschaften und der Beseitigung der "Gegensätze in ihrer internationalen Wirtschaftspolitik" gem. Art. 2 seien Aufgaben, die sich bereits aus der UN-Charta ergäben. Sie stellten gleichsam die Bedingung und Garantie für den Zusammenhalt der Bündnispartner dar. Diese Aufgabenstellung habe Außenwirkung über die Bündnisgrenzen nur insoweit, als sie die Binnenstruktur des Bündnisses garantiere, um die Verteidigungskraft zu stärken. Soweit es um die Aufgaben im Rahmen der internationalen Beziehungen gehe, sei allein der militärische Verteidigungsauftrag gemeint, d.h. die politische oder militärische Reaktion auf einen bewaffneten Angriff auf das Bündnisgebiet, welches in Art. 6 genau umrissen sei. Die mehrfache Bezugnahme in Art. 5 und 6 auf den bewaffneten Angriff, die Erwähnung des Art. 51 UN-Charta und die genaue Umschreibung des geschützten Gebiets ließen keine Zweifel daran, dass die Aufgaben der NATO sich auf die Territorialverteidigung beschränkten. Eine Erweiterung des Verteidigungsbegriffs auf die neuen Gefährdungen und Bedrohungen, wie sie im neuen Strategiekonzept von 1999 aufgeführt würden, sei mit Art. 5 NATO-Vertrag nicht vereinbar. Es möge zwar richtig sein, z.B. die Unterbindung der Energieversorgung, wirtschaftlichen Boykott oder Sabotageakte als unzulässige und rechtswidrige Gewalt gegen einen Staat zu qualifizieren; einen "bewaffneten Angriff" im Sinne des Art. 5 NATO-Vertrag stellten sie aber nicht dar. Das ergebe sich auch aus dem insoweit identischen Verteidigungsbegriff des Art. 51 UN-Charta, der nur dann die individuelle oder kollektive Selbstverteidigung mit militärischen Mitteln erlaube, wenn ein bewaffneter Angriff gegen das Territorium eines Staates vorliege. Nach heute absolut herrschender Meinung dürfe die individuelle und kollektive Selbstverteidigung nur auf einen bewaffneten Angriff erfolgen. Dies habe auch der Internationale Gerichtshof in seinem Nicaragua-Urteil vom 27. Juni 1986 ausdrücklich bekräftigt (vgl. Internationaler Gerichtshof <IGH>, *Military and Paramilitary Activities in and Against Nicaragua*, International Court of Justice Reports <ICJ Reports> 1986, S. 14 <para. 211>). Gegenüber zwischenstaatlichen militärischen Auseinandersetzungen oder Bürgerkriegen innerhalb des Bündnisgebiets bestehe kein kollektives Verteidigungsrecht, selbst wenn die ökonomischen oder politischen

71

Auswirkungen eines solchen Krieges den NATO-Staat schwer trafen.

Die NATO sei auch keine regionale Abmachung im Sinne des Art. 52 UN-Charta. Schon formal unterschieden sich beide dadurch, dass die kollektiven Verteidigungsbündnisse wie NATO, der ehemalige Warschauer Pakt oder WEU rechtlich unter Art. 51 in Kapitel VII UN-Charta einzuordnen seien, regionale Abmachungen wie die Organisation afrikanischer Einheit (OAU), Organisation amerikanischer Staaten (OAS), Arabische Liga (AL) aber unter Art. 52 im Kapitel VIII UN-Charta. Das bedeute zwar nicht, dass nicht auch eine regionale Abmachung zum Mittel der kollektiven Selbstverteidigung nach Art. 51 bei einem Angriff von einem Drittstaat greifen dürfe. Sie seien jedoch prinzipiell binnensorientiert auf die kollektive Sicherheit ihrer Mitgliedstaaten untereinander gerichtet, was ihnen z.B. die Zuständigkeit zur kollektiven Abwehr interregionaler Gewaltanwendung und Streitbeilegung gebe. Dazu gehörten auch Bürgerkriege, Aufstände und Putsche. Diese Möglichkeit habe die NATO als Verteidigungsbündnis nicht. Schon 1956 habe der damalige US-Außenminister J.F. Dulles ohne Widerspruch festgestellt, dass die NATO keine regionale Abmachung sei und keine Möglichkeit zur Streitbeilegung unter den Mitgliedern habe (Department of State Bulletin Nr. 884). Selbst wenn man die NATO jedoch als regionale Organisation im Sinne des Art. 52 UN-Charta qualifiziere, würden sich ihre Funktionen und Zuständigkeiten über die Regelung der internen regionalen Beziehungen hinaus nicht auf die Krisenbewältigung in anderen Regionen erstrecken. Denn Maßnahmen regionaler Art seien nur solche, die von und gegen Mitgliedstaaten einer regionalen Abmachung oder Einrichtung ergriffen würden.

72

Die NATO sei also nach ihrer historischen Aufgabe, ihrer vertraglichen Grundlage und der völkerrechtlichen Zuordnung im Rahmen der UN-Charta ausschließlich ein Verteidigungsbündnis. Außer der Verteidigung des vom NATO-Vertrag genau definierten Gebiets gem. Art. 5 f. stünden ihr keine weiteren Funktionen zu. Das neue Strategische Konzept vom April 1999 habe der NATO jedoch die weitere Funktion der Konfliktverhütung und Krisenbewältigung außerhalb des Bündnisgebiets zugewiesen. Das Dokument selbst spreche an verschiedenen Stellen von "nicht unter Artikel 5 fallenden Krisenreaktionseinsätzen". Die normative Aufgabenbestimmung des NATO-Vertrags ergebe sich demgegenüber aus Art. 5. Weder die Präambel des NATO-Vertrags mit ihrem Bekenntnis zu den Menschenrechten und zur Entschlossenheit, im Interesse des internationalen Friedens und der internationalen Sicherheit einander Beistand zu leisten, noch Art. 2 mit der Absicht der Parteien, "zur weiteren Entwicklung friedlicher und freundschaftlicher internationaler Beziehungen beizutragen", oder die Konsultationspflicht des Art. 4 böten Anhaltspunkte für eine dynamische Erweiterung des Vertragszwecks in Richtung auf eine Aufgabe der Friedensschaffung mit militärischen Mitteln außerhalb des Bündnisses.

73

Gleiches gelte für die authentische Interpretation gem. Art. 31 Abs. 3 Buchstaben a und b der Wiener Konvention über das Recht der Verträge (WVRK). Zwar sei die Grenze zwischen authentischer Auslegung und Vertragsänderung, zwischen interpretierender und ändernder Praxis zweifelsohne fließend. Auch bestehe für die au-

74

thentische Auslegung dann Bedarf, wenn der Vertragsinhalt unbestimmt und klärungsbedürftig sei, sodass in einer derartigen Klärung bisweilen auch eine Änderung des Vertragsinhalts gesehen werde. Dennoch flössen authentische Interpretation und Vertragsänderung nicht ununterscheidbar ineinander. Wo die Auslegung noch eindeutige Anknüpfungspunkte an den Wortlaut, die historische Vertragsabsicht oder die Teleologie des Vertrags haben müsse, könne sich die Vertragsänderung davon ab- und einen neuen Sinn und Zweck hinzusetzen. Sie sei freier in der Neugestaltung des Vertrags, während die Auslegung stärker an den alten Vertrag gebunden sei.

Diese Unterscheidung erweise sich gerade auch im Falle des NATO-Vertrags als trennscharf. Denn der Vertrag sei in der hier interessierenden Frage der Aufgabenstellung des Art. 5 außerordentlich präzise, eindeutig und in keiner Weise interpretationsbedürftig. Jede Erweiterung bestehender und jede zusätzliche Aufgabenstellung setze sich derart von Wortlaut, historischer Absicht und Vertragszweck ab, dass sie nicht mehr als Auslegung, sondern nur als Vertragsänderung angesehen werden könne. Auch die Anwendung der sog. Implied Powers-Lehre führe zu keinem anderen Ergebnis. Nach dieser Lehre könnten einer Organisation weitere, über die vertraglich festgelegten Kompetenzen hinausgehende Funktionen zustehen, soweit diese zur Erfüllung des Vertragszwecks erforderlich seien. Denkbar sei, die Sicherheitsfunktion des Bündnisses über seinen unmittelbaren territorialen Rahmen hinaus auch auf Drittstaaten zu erstrecken. Dies könne evtl. auf Art. 4 gestützt werden. Allerdings sehe Art. 4 lediglich Konsultationen, nicht aber militärische Maßnahmen vor. Auch aus der Praxis der Vertragsstaaten, die gem. Art. 31 Abs. 3 Buchstabe b WVRK bei der Auslegung des NATO-Vertrags zu berücksichtigen sei, folge kein anderes Ergebnis. Der Vertrag habe über vierzig Jahre ausschließlich Verteidigungszwecken gedient.

75

cc) Für neue Verpflichtungen der Krisenbewältigung und Konfliktverhütung zu der Verteidigungspflicht bleibe daher nur der Weg einer vertraglichen Änderung des NATO-Vertrags. Anhaltspunkte für einen konkludenten Vertragsschluss ergäben sich aus dem Strategischen Konzept 1999. Der Wille, eine verbindliche Erweiterung der Aufgabenstellung der NATO festzulegen, habe wegen befürchteter Schwierigkeiten beim parlamentarischen Ratifikationsprozess in einigen Mitgliedstaaten allerdings nicht in einer formalen Vertragsänderung Ausdruck gefunden. Insoweit könne auch die Zustimmung des Bundestags zu einem Einsatz der Bundeswehr im Einzelfall nicht ausreichen. Beide Beschlüsse beträfen unterschiedliche Tatbestände, was in ihnen deutlich zum Ausdruck kommen müsse.

76

dd) Die inhaltliche und geografische Erweiterung der Aufgaben des Bündnisses sei nicht die einzige Neuerung des Strategischen Konzepts. Hinzu komme die Möglichkeit, bei einem geplanten militärischen Einsatz dann auf ein Mandat des UN-Sicherheitsrats nach Art. 39 UN-Charta zu verzichten, wenn dieses durch ein Veto eines ständigen Mitglieds verhindert oder die Aussichten auf ein Mandat von vornherein als negativ eingeschätzt würden. Diese neue Formel: UN-Mandat, wenn möglich, ohne Mandat, wenn nötig, sei zwar in dieser Deutlichkeit nicht im neuen

77

Strategischen Konzept enthalten. Sie ergebe sich jedoch aus dem Zusammenhang und der historischen Situation, in der das Konzept verfasst und verabschiedet worden sei. Im Konzept werde zwar mehrfach zum Ausdruck gebracht, dass Einsätze der Konfliktverhütung und Krisenbewältigung in Übereinstimmung mit dem Völkerrecht zu erfolgen hätten. Diese Selbstverständlichkeit werde aber mit dem Hinweis auf das von "ihr auf dem Balkan gezeigte Eintreten für Konfliktverhütung und Krisenbewältigung" relativiert. Denn auf dem Balkan sei der markanteste Kriseneinsatz im Kosovo-Konflikt gerade ohne UN-Mandat erfolgt. Das Bekenntnis zum Völkerrecht sei nicht identisch mit dem Bekenntnis zu einem UN-Mandat im Falle militärischer Einsätze. Dieser Verzicht auf ein UN-Mandat sei eine ganz neue Entwicklung, die in den verschiedenen Strategie-Erklärungen seit 1991 nicht erwähnt worden sei. Dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 12. Juli 1994 hätten drei Einsätze der Bundeswehr mit einem ausdrücklichen UN-Mandat zu Grunde gelegen. Es habe sich daher nicht mit der Problematik eines fehlenden Mandats auseinander zu setzen brauchen. Nach dem zwingenden Gewaltverbot des Art. 2 Ziff. 4 UN-Charta kämen völkerrechtlich nur zwei Grundlagen für das militärische Eingreifen in einem anderen Staat in Betracht: individuelle oder kollektive Selbstverteidigung gem. Art. 51 UN-Charta oder Handeln im Rahmen einer Zwangsmaßnahme gem. Art. 39, 42, 48 UN-Charta. Einsätze zur Krisenbewältigung sollten nach dem neuen Strategischen Konzept 1999 gerade neben oder außerhalb von Art. 5 NATO-Vertrag vorgenommen werden, welcher eine Konkretisierung von Art. 51 UN-Charta sei. In internen Situationen könne jedoch nur der Sicherheitsrat tätig werden. Deshalb seien auch die Versuche, das kollektive Verteidigungsrecht für ein "Nothilferecht für die Kosovo-Albaner" zu aktivieren, nicht überzeugend.

Die einzige Rechtfertigung, die noch eine Ausnahme vom Gewaltverbot begründen könnte und die über den Kosovo-Einsatz hinaus auch für das neue Strategische Konzept von Bedeutung wäre, sei die "humanitäre Intervention", also der Einsatz bewaffneter Macht zur Verhinderung und Beseitigung blutiger Unterdrückung und massiver Menschenrechtsverletzungen in einem Drittstaat. Dieses Prinzip würde jedoch faktisch jedem Staat die Möglichkeit eröffnen, überall auf der Welt zu intervenieren, wo nach seiner Ansicht Menschenrechte grob verletzt werden. Die Charta der UN selbst habe den Menschenrechtsschutz als Ziel anerkannt, und später in ihrem Rahmen angenommene Konventionen sowie andere Rechtsinstrumente hätten dieses Ziel konkretisiert. Dennoch sei die zentrale Aufgabe der UN die Friedenssicherung. Aus Art. 103 UN-Charta sowie aus der Erklärung der UN-Generalversammlung über die friedlichen Beziehungen zwischen den Staaten von 1970 ergebe sich, dass die Pflichten aus der Charta im Kollisionsfalle denen aus vertraglichen Menschenrechtsinstrumenten vorgingen. Auch der Internationale Gerichtshof habe in seinem Urteil Nicaragua/USA aus dem Jahre 1986 ausgesprochen, dass der Schutz der Menschenrechte keine Ausnahme vom Gewaltverbot zulasse (vgl. ICJ Reports 1986 <para. 268>).

ee) Schließlich stelle die Fortschreibung der nuklearen Option, d.h. des Ersteinsatzes in einer militärischen Auseinandersetzung, zwar kein neues Element in der

78

79

NATO-Strategie dar, unterliege aber auf Grund neuerer Entwicklungen heute anderer rechtlicher Bewertung als noch vor einigen Jahren. Seit dem Gutachten des Internationalen Gerichtshofs vom 8. Juli 1996 (vgl. Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons, ICJ Reports 1996, S. 24) stehe fest, dass die Androhung oder der Einsatz von Atomwaffen grundsätzlich gegen Prinzipien und Regeln des humanitären Völkerrechts verstoßen würde. Eine Ausnahme komme nur in einer Situation extremer Gefährdung eines Staates in Betracht. Das neue Strategische Konzept 1999 begrenze die Nuklearkoption jedoch nicht auf eine derartige Extremsituation.

ff) Jeder Einsatz deutscher Streitkräfte, der nicht von Art. 5 NATO-Vertrag gedeckt sei, sei ein Verstoß gegen Art. 2 des Vertrags über die abschließende Regelung in Bezug auf Deutschland (BGBl 1990 II S. 1318). Dieser Vertrag verschaffe den friedenssichernden Normen des Grundgesetzes völkerrechtliche Verbindlichkeit. 80

b) Art. 59 Abs. 2 Satz 1 GG sei auch in Verbindung mit Art. 24 Abs. 2, Art. 25, Art. 26 Abs. 1 GG verletzt. 81

aa) Art. 25 GG binde Legislative und Exekutive. Zu den allgemeinen Regeln im Sinne des Art. 25 GG zähle jedenfalls das völkerrechtliche Aggressionsverbot. Die Norm konstituiere zusammen mit der Präambel, Art. 26 und Art. 9 Abs. 2 GG die Friedensstaatlichkeit der Bundesrepublik Deutschland. Art. 26 Abs. 1 GG enthalte eine verfassungskräftige Pflichtenbindung für das Verhalten der Bundesrepublik in internationalen Organisationen. Deutschland müsse als NATO-Mitglied alles unterlassen, was den Verteidigungscharakter des Bündnisses verändern würde. 82

bb) Wenn man mit dem Bundesverfassungsgericht Art. 24 Abs. 2 GG als Ermächtigung für den Bundeswehreinsatz auch im Ausland werte, sei daran festzuhalten, dass die Einordnung der Bundesrepublik in ein System gegenseitiger kollektiver Sicherheit strikt auf das vom Wortlaut vorgegebene Ziel der Wahrung des Friedens beschränkt bleiben müsse. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts könnten Bündnisse kollektiver Selbstverteidigung Sicherheitssysteme im Sinne des Art. 24 Abs. 2 GG sein, wenn und soweit sie strikt auf die Friedenswahrung verpflichtet seien. Das Bundesverfassungsgericht gehe von einer doppelten vertraglichen Bindung bei Militäreinsätzen im Rahmen von Art. 24 Abs. 2 GG aus, nämlich zum einen durch den NATO-Vertrag, zum anderen durch die UN-Charta. Demnach bedürften NATO-Einsätze, sofern sie nicht kollektive Selbstverteidigung im Sinne von Art. 51 UN-Charta, Art. 5 NATO-Vertrag seien, einer Autorisierung durch den UN-Sicherheitsrat. Die Bindung von NATO-Aktionen an die Charta sei somit verfassungsrechtliche *conditio sine qua non* für die Zulässigkeit eines Bundeswehreinsatzes. Die Zweckbestimmung der Friedenswahrung des Art. 24 Abs. 2 GG schließe es aus, den Begriff "kollektive Sicherheit" in einem rein technischen Sinne wechselseitiger Beistandspflichten in einer Militärallianz zu verstehen, und verpflichte die Bundesrepublik als Mitglied in einem Sicherheitssystem, über die strikte Einhaltung des Friedenszwecks in der gemeinsamen militärischen Planung, Strategie und Ausrüstung der NATO-Streitkräfte zu wachen, andernfalls das Militärbündnis zu verlassen. Indem 83

das neue Strategische Konzept der NATO unter Beteiligung der Bundesregierung eine Abkehr vom reinen, in Einklang mit der Charta verwirklichten Verteidigungszweck vollziehe, verletze die Bundesrepublik ihre Bindung an Art. 24 Abs. 2, Art. 25, Art. 26 Abs. 1 GG sowie Art. 87a Abs. 1, 2 GG, der Einsätze der Bundeswehr nur zur Verteidigung erlaube. Die neue Rolle, die der Bundeswehr nach dem neuen Strategischen Konzept der NATO zukommen solle, sei ohne ausdrückliche Verfassungsänderung gem. Art. 79 GG mit dem Grundgesetz nicht vereinbar.

#### IV.

Die Antragsgegnerin hält den Antrag für überwiegend unzulässig, jedenfalls aber für unbegründet. 84

1. Der Antrag der Fraktion der PDS im Deutschen Bundestag sei in erheblichem Umfang unzulässig. 85

a) Die materielle Rechtskraft des Urteils des Bundesverfassungsgerichts vom 12. Juli 1994 (vgl. BVerfGE 90, 286) stehe dem nunmehrigen Antrag weitgehend als Prozesshindernis entgegen. Nur insoweit das neue Strategische Konzept von 1999 Elemente enthalte, die inhaltlich über die der Entscheidung aus dem Jahr 1994 zu Grunde liegende Situation hinausgingen, stehe die Rechtskraft dem jetzigen Verfahren nicht entgegen. Im Sachverhalt der Entscheidung des Gerichts vom 12. Juli 1994 seien umfangreiche Erklärungen der Mitgliedstaaten der NATO über die Anpassung der Organisation an die gewandelten sicherheitspolitischen Rahmenbedingungen einschließlich verschiedener Beschlüsse und Kommuniqués des NATO-Rats sowie des Strategischen Konzepts von 1991 wiedergegeben (vgl. BVerfGE 90, 286 <298 ff.>). Die Mitwirkung der Bundesregierung an dem Beschluss des NATO-Außenministerrats vom 10. Juli 1992 und an den Beschlüssen des NATO-Rats vom 2. und 8. April 1993 sowie das Strategische Konzept von 1991 würden nicht als konkludenter Abschluss eines Änderungsvertrags zum NATO-Vertrag angesehen. Die dort getroffenen Feststellungen nähmen in vollem Umfang an der Rechtskraft der Entscheidung teil. Die Rechtskraftwirkung sei auf den Streitgegenstand und auf eine Wirkung inter partes beschränkt. Damals wie heute mache die antragstellende Fraktion keine eigenen Rechte geltend, sondern solche des Deutschen Bundestags in Prozessstandschaft, sodass jedenfalls auch der Deutsche Bundestag auf der einen Seite und die Bundesregierung auf der anderen Seite Beteiligte des damaligen wie des vorliegenden Rechtsstreits seien. In der genannten Entscheidung habe das Bundesverfassungsgericht festgestellt, dass das im Jahr 1994 angewandte Strategische Konzept die Rechte des Deutschen Bundestags nicht verletze. Es entspreche der Bedeutung der Feststellung durch das Bundesverfassungsgericht nicht, wenn ohne sachliche Änderung lediglich wegen des Zeitablaufs ein Organstreit erneut als zulässig angesehen werden könnte, der exakt dieselben verfassungsrechtlichen Fragen aufwerfe wie ein bereits rechtskräftig entschiedener Antrag. 86

Das nunmehr angegriffene Strategische Konzept von 1999 sei bereits in der 1994 angewandten Konzeption angelegt. So sei das dem neuen Strategischen Konzept 87

1999 zu Grunde liegende weite Verständnis des Sicherheitsbegriffs bereits im Strategischen Konzept 1991 enthalten. Das neue Strategische Konzept 1999 nenne immer wieder den Begriff der "Stabilität des euro-atlantischen Raums" als funktionale Umgrenzung des Aktionsradius der NATO. Auch hierbei handele es sich lediglich um eine neue Terminologie für einen bereits 1994 im Rahmen der strategischen Überlegungen der NATO gängigen Inhalt, demzufolge der Aktionsradius des Bündnisses nicht auf das Territorium der Mitgliedstaaten beschränkt, sondern funktional auf deren Sicherheit in Europa bezogen sei. Auch die Erweiterung des Aufgabenkreises der NATO um Krisen- und Konfliktbewältigung stelle keine Neuerung gegenüber der 1994 angewandten Strategie dar. Dies zeige sich nicht nur an der ausdrücklichen Erwähnung dieser Möglichkeit im Strategischen Konzept 1991 (Nr. 42), sondern auch an der nachfolgenden Praxis der NATO in Form der Einsätze im ehemaligen Jugoslawien. Das neue Strategische Konzept 1999 erwähne die Möglichkeit der Durchführung von Krisenreaktionseinsätzen (Nr. 31). Soweit an das Angebot erinnert werde, friedenswahrende und andere Operationen unter der Autorität des UN-Sicherheitsrats oder der Verantwortung der OSZE zu unterstützen, sei die Bereitschaft zu derartigen Maßnahmen bereits erstmals in den Kommuniqués der Außenministertreffen vom 4. Juni 1992 und vom 18. Dezember 1992 erklärt und von den Staats- und Regierungschefs der NATO-Mitgliedstaaten auf ihrer Gipfelkonferenz am 11. Januar 1994 in Brüssel bekräftigt worden.

b) Die Antragsgegnerin macht weiter geltend, dass der auf die Verletzung von Art. 59 Abs. 2 Satz 1 GG gestützte Antrag unzulässig sei, soweit er die Völkerrechtswidrigkeit des Verhaltens der Bundesregierung bei der Zustimmung zum NATO-Strategiekonzept allgemein und weiterhin eine Reihe von Einzelaktionen wegen Völkerrechtswidrigkeit rüge. Im Organstreitverfahren könnten auf Seiten der Antragsteller nur Rechte des Deutschen Bundestags geltend gemacht werden. Das Grundgesetz habe jedoch den Deutschen Bundestag nicht als ein umfassendes Rechtsaufsichtsorgan über die Bundesregierung eingesetzt. Die Antragstellerin könne nicht rügen, dass der ins Auge gefasste Kriseneinsatz ohne UN-Mandat und die Option des nuklearen Ersteinsatzes völkerrechtswidrig seien, dass für eine humanitäre Intervention eine völkerrechtliche Rechtsgrundlage nicht gegeben sei sowie dass das neue Strategische Konzept 1999 den Regelungsvertrag verletze. Zum Kosovo-Konflikt habe das Bundesverfassungsgericht in der Entscheidung vom 25. März 1999 (vgl. BVerfGE 100, 266) festgestellt, dass die Rechte des Deutschen Bundestags hinsichtlich der militärischen Beteiligung deutscher Streitkräfte an dem Kosovo-Einsatz der NATO gewahrt worden seien.

88

c) Ebenso unzulässig seien die Rügen, das Verhalten der Bundesregierung verletze Art. 25, 26, 87a, Art. 24 Abs. 2 GG.

89

2. Der Antrag sei jedenfalls unbegründet. Eine Verletzung der Rechte des Deutschen Bundestags aus Art. 59 Abs. 2 Satz 1 GG durch die Zustimmung der Bundesregierung zum Strategischen Konzept 1999 liege nicht vor.

90

a) In Art. 59 Abs. 2 Satz 1 1. Alternative GG behalte das Grundgesetz dem Gesetzgeber das Recht der Zustimmung zu völkerrechtlichen Verträgen vor, welche die politischen Beziehungen des Bundes regelten. Damit werde, abweichend vom Grundsatz der Gewaltengliederung, nach dem die Außenpolitik eine Funktion der Regierung sei, den Gesetzgebungsorganen ein Mitwirkungsrecht im Bereich der Exekutive eingeräumt. Wie das Bundesverfassungsgericht immer wieder festgestellt habe, verleihe die Norm dem Parlament eine eigene politische Mitwirkungsbefugnis im Bereich der Exekutive, deren Ausübung sich - funktionell betrachtet - als ein Regierungsakt in der Form eines Bundesgesetzes darstelle. Art. 59 Abs. 2 Satz 1 GG solle sicherstellen, dass Bindungen durch Verträge der in der Vorschrift genannten Art nicht ohne Zustimmung des Bundestags eintreten. Das Mitwirkungsrecht des Parlaments werde durch Art. 59 Abs. 2 Satz 1 GG zugleich auch begrenzt und zwar sowohl in verfahrensmäßiger wie in gegenständlicher Hinsicht. Die Bundesregierung führe in eigener Kompetenz die Vertragsverhandlungen. Der Deutsche Bundestag könne den Vertragsinhalt nur insgesamt billigen oder ablehnen. Das Zustimmungsgesetz enthalte auch nur eine Ermächtigung, belasse also der Bundesregierung die Kompetenz zu entscheiden, ob der Vertrag abgeschlossen, beendet oder aufrechterhalten werden solle. Akte der auswärtigen Gewalt, die vom Tatbestand des Art. 59 Abs. 2 Satz 1 GG nicht erfasst seien, fielen grundsätzlich dem Kompetenzbereich der Regierung zu. So seien alle nichtvertraglichen Akte der Bundesregierung gegenüber fremden Völkerrechtssubjekten nicht erfasst, auch soweit sie politische Beziehungen regelten. Art. 59 Abs. 2 Satz 1 GG könne nicht entnommen werden, dass immer dann, wenn ein Handeln der Bundesregierung im völkerrechtlichen Verkehr die politischen Beziehungen der Bundesrepublik Deutschland regule, die Form eines der gesetzgeberischen Zustimmung bedürftigen Vertrags gewählt werden müsse. Eine analoge oder erweiternde Anwendung dieser Vorschrift komme nicht in Betracht. Das Mitwirkungsrecht des Gesetzgebers nach Art. 59 Abs. 2 Satz 1 GG könne nur dann verletzt sein, wenn die Exekutive durch Vertrag neue oder erweiternde rechtliche Bindungen entstehen lasse, die die Voraussetzungen des Art. 59 Abs. 2 Satz 1 GG erfüllten, es aber versäume, hierfür die Zustimmung des Gesetzgebers einzuholen.

b) Das neue Strategiekonzept der NATO ist nach Auffassung der Antragsgegnerin kein Vertrag. Es fehle an einem Vertragsbindungswillen. Mit der Tatbestandsvoraussetzung des völkerrechtlichen Vertrags in Art. 59 Abs. 2 GG knüpfe das Grundgesetz an den völkerrechtlichen Begriff des Vertrags an. Wesentlich für die Definition des Vertrags im Sinne der Wiener Vertragsrechtskonvention sei die Einigung der Parteien darauf, dass es sich bei der Übereinkunft um eine vom Völkerrecht bestimmte rechtliche Bindung handle. Dieser Vertragswille müsse aus dem Wortlaut und den Umständen klar hervorgehen. Das neue Strategische Konzept 1999 des Bündnisses unterscheide sich in Form und Formulierung grundlegend von einem völkerrechtlichen Vertrag. Es sei eine allgemeine Beschreibung der gegenwärtigen Sicherheitslage und der Rolle der NATO in diesem Zusammenhang.

Beispiele für den nur beschreibenden Charakter des Papiers fänden sich an zahlrei-

chen Stellen. Schon die Überschriften, mit denen das Papier untergliedert werde, seien oft unverbindlich oder beschreibend formuliert. Auch in Formulierungen des Textes werde der beschreibende Charakter immer wieder betont. Dagegen seien keine Formulierungen ersichtlich, die auf eine Verpflichtung der Mitgliedstaaten schließen ließen. Ganz im Gegenteil würden immer dort, wo wie in Nr. 31 des Konzepts konkrete Maßnahmen zur Sprache kämen, diese stets unter den Vorbehalt eines Konsensbeschlusses im Einzelfall sowie auch zum Teil der nationalen Verfassungen gestellt. Es handele sich um eine typische politische Absichtserklärung. Zudem seien sich die Mitgliedstaaten einig in der Ablehnung der Vertragsnatur. Ein solches Verständnis des neuen Strategischen Konzepts seitens der Mitgliedstaaten des Bündnisses müsse für die Feststellung, ob ein Vertrag gem. Art. 59 Abs. 2 Satz 1 GG vorliege, von erheblicher Bedeutung sein. Besonders charakteristisch sei die Situation in den Vereinigten Staaten. Der Kongress habe den Präsidenten formell gefragt, ob es sich bei dem Strategischen Konzept des Bündnisses um einen Vertrag handele. Der Präsident habe ausdrücklich erwidert, dass das nicht der Fall sei und es sich lediglich um eine politische Einigung mit politischen Auswirkungen handele. In keinem der anderen Mitgliedstaaten, deren Verfassungen eine Zustimmung des Parlaments bei politischen Verträgen vorschrieben, sei ein derartiges Zustimmungsverfahren eingeleitet worden (vgl. Art. 53 Französische Verfassung, Art. 91 Niederländische Verfassung, Art. 164 Buchstabe j Portugiesische Verfassung, Art. 93, Art. 94 Abs. 1 Spanische Verfassung, Art. 49 Tschechische Verfassung). Es habe auch kein Mitgliedstaat eine Registrierung des Strategischen Konzepts 1999 beim Sekretariat der Vereinten Nationen vorgenommen, wie es Art. 102 Abs. 1 der UN-Charta für Verträge und sonstige internationale Übereinkünfte vorsehe.

Verträge im modernen Völkerrecht erführen vielfach eine den wechselnden Lagen entsprechende dynamische Auslegung. Auf eine derartige dynamische Auslegung sei der NATO-Vertrag in besonderer Weise angelegt. Das zeigten seine weitgefassten Formulierungen und die darauf beruhende Praxis von Anfang an. Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 12. Juli 1994 gehe davon aus, dass eine Vertragsauslegung in der gemeinsamen Praxis zu fließenden Übergängen zwischen Auslegung und Änderung führen könne. Das Urteil weise darauf hin, dass es außerordentlich schwierig wäre, die eindeutige Kompetenzabgrenzung zwischen Bundesregierung und Gesetzgeber vorzunehmen, wenn es nicht allein auf das Vorliegen eines Vertragsänderungswillens der Bundesregierung ankäme.

Auch nach der die Entscheidung von 1994 nicht tragenden Auffassung seien die Rechte des Bundestags nicht verletzt. Die Bundesregierung habe nicht nur aus den angeführten Sachgründen zu dem Ergebnis kommen müssen, dass Art. 59 Abs. 2 GG nicht anwendbar sei; sie habe sich auch bei der verfassungsmäßigen Behandlung des Strategischen Konzepts der NATO 1999 an die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 12. Juli 1994 halten müssen, da diese als wichtiger verfassungsrechtlicher Präzedenzfall anzusehen sei. Auch wenn man aber die Position der die Entscheidung nicht tragenden Richter im Urteil vom 12. Juli 1994 voraussetze, sei

94

95

eine Verletzung der Rechte des Deutschen Bundestags abzulehnen. Das neue NATO-Konzept enthalte lediglich eine Fortentwicklung der bereits 1994 angewandten strategischen Konzeption und Praxis. Es sei nicht erkennbar, zu welchem Zeitpunkt genau nach dem Verfahren von 1994 eine Zustimmung erforderlich gewesen sein sollte. Das bedeute auch nicht etwa, dass der Exekutive eine grenzenlose Freiheit bei der Fortentwicklung eines völkerrechtlichen Vertrags zukäme, die mit dem Grundgedanken von Art. 59 Abs. 2 GG nicht vereinbar wäre. Jede ausdrückliche Festlegung neuer völkerrechtlicher Verpflichtungen innerhalb der NATO, die durch eine Mehrheitsentscheidung gegen die Stimme der Bundesrepublik Deutschland ausgelöst werden könnte, wäre eine Überschreitung der durch Art. 59 Abs. 2 GG gezogenen Grenzen. Das sei freilich hier nicht der Fall. Es werde an mehreren Stellen ausdrücklich darauf hingewiesen, dass in allen Fragen nur im Konsens entschieden werde. Außerdem zeige sich durch die Hinweise auf die Verfassungslage in den Mitgliedstaaten, dass jeder Mitgliedstaat verfassungsrechtlich autonom über seine Mitwirkung entscheide. In diesem Zusammenhang weist die Antragsgegnerin darauf hin, dass der Deutsche Bundestag nicht nur die Entwicklung der NATO durch seine zuständigen Ausschüsse und durch Plenardebatten immer wieder begleitet habe, sondern dass er bei der Erweiterung der NATO durch formelle Gesetzesbeschlüsse gem. Art. 59 Abs. 2 GG den Entwicklungsstand der NATO in vollem Umfang in seinen durch Zustimmungsgesetz zum Ausdruck gebrachten Willen einbezogen habe.

c) Nach Auffassung der Antragsgegnerin bewegt sich das neue Strategische Konzept 1999 zudem innerhalb des materiellen Rahmens des NATO-Vertrags. Die NATO sei nie nur ein Verteidigungsbündnis gewesen. Das ergebe sich aus der Präambel des Vertrags sowie aus den Artikeln 2, 3 und 4. Soweit die Präambel die Ziele und Grundsätze der Satzung der Vereinten Nationen bekräftige und feststelle, dass die Parteien entschlossen seien, die Freiheit und die gemeinsamen Werte zu gewährleisten und ihre Bemühungen für die gemeinsame Verteidigung und Sicherheit zu vereinen, gehe das über bloße Territorialverteidigung weit hinaus; Territorialverteidigung einerseits und die Erhaltung des Friedens und der Sicherheit andererseits würden zudem als zwei eigenständige Ziele verstanden. Wenn Art. 4 den Sicherheitsbegriff zu der Unversehrtheit des Gebiets und der politischen Unabhängigkeit hinzufüge, bedeute dies, dass Sicherheit im Sinne des NATO-Vertrags weiter reiche als die Nichtinfragestellung der Unversehrtheit des Gebiets. Damit zeige sich, dass Gefahren für die Sicherheit, die nicht von einem unmittelbaren Angriff ausgingen, von Anfang an Bestandteil des NATO-Vertrags gewesen seien. Art. 9 enthalte zudem die umfassende Mandatierung des NATO-Rats zur Prüfung von Fragen, welche die Durchführung des Vertrags betreffen, auch außerhalb der bewaffneten Verteidigung des NATO-Territoriums. Weder Zielsetzung noch Inhalt des Strategischen Konzepts der NATO gingen über den Vertrag hinaus. Der NATO-Vertrag sei im Hinblick auf den Sicherheitsbegriff offen formuliert, sodass die Aspekte, wie sie im Strategischen Konzept 1999 genannt seien - z.B. internationaler Terrorismus oder die Unterbrechung der Zufuhr lebenswichtiger Ressourcen - sich unter den im Vertrag gewählten Sicherheitsbegriff subsumieren ließen. Krisenreaktionseinsätze fielen damit in den Aufga-

96

benbereich der NATO, wie er im NATO-Vertrag formuliert sei. < /p>

Zudem liege ein weites Verständnis des Sicherheitsbegriffs in der Tradition der NATO-Praxis. In den während der Ost-West-Konfrontation verabschiedeten Strategiepapieren seien zwar die strategischen Überlegungen im Schwerpunkt auf die militärische Verteidigung des Territoriums gegen den potentiellen Aggressor, der im Warschauer Pakt gesehen wurde, bezogen, sie seien aber nicht ausschließlich darauf beschränkt. Zu verweisen sei etwa auf das Strategische Konzept 1957 sowie auf den Harmel-Bericht. Gleiches gelte für die Formulierung der Aufgaben der NATO, wie sie in dem Strategischen Konzept 1999 enthalten seien.

97

d) Es bestehe auch kein Widerspruch zur Integrationsrechtsprechung des Senats. Bei dem System der europäischen Integration gehe es um die Ausgestaltung supranationaler Organisationen, die mit unmittelbarer Eingriffsbefugnis in den Bereich der deutschen Rechtsordnung Kompetenzen ausübten. Von einem derartigen System der Integration sei der NATO-Vertrag weit entfernt. Das Bundesverfassungsgericht habe zwar in der Pershing-Entscheidung vom 18. Dezember 1984 (vgl. BVerfGE 68, 1) die Auffassung vertreten, dass in der Zustimmung zur Stationierung von Nuklearraketen auf dem Territorium der Bundesrepublik Deutschland eine Übertragung von Hoheitsrechten im Sinne des Art. 24 Abs. 1 GG zu sehen sei. Das habe gegolten, weil die Beteiligung der Bundesrepublik Deutschland an der Entscheidung über den Einsatz der in Rede stehenden Waffensysteme förmlich auf das Konsultationsverfahren beschränkt gewesen sei. Das Bundesverfassungsgericht habe dennoch die Rechtsgrundlage für diese Zustimmung im NATO-Vertrag gesehen, weil dem Deutschen Bundestag durch zusätzliche Dokumente das Integrationsmodell deutlich vor Augen gestanden habe. Im vorliegenden Fall sei eine Situation zu beurteilen, bei der keinerlei Automatik für die Bundesrepublik Deutschland wirken könne. Vielmehr sei sie an allen Konsultationen und Beschlüssen in vollem Umfang mit einem Vetorecht für sich selbst beteiligt.

98

## V.

Der Bundestag hat sich wie folgt geäußert:

99

1. Auch nach Ansicht des Bundestags kann die Antragstellerin geltend machen, dass die Bundesregierung ein Recht des Bundestags dadurch verletzt habe oder unmittelbar gefährde, dass sie es unterlasse, ein Zustimmungsgesetzverfahren gem. Art. 59 Abs. 2 Satz 1 GG in Bezug auf das neue Strategische Konzept 1999 einzuleiten. Soweit die Antragstellerin über die Verletzung des Art. 59 Abs. 2 Satz 1 GG hinaus auch die Verletzung von Art. 24 Abs. 2, Art. 25, 26 und Art. 79 Abs. 1 GG sowie des Regelungsvertrags geltend mache, seien diese Rügen auch in ihrer Verbindung mit Art. 59 Abs. 2 Satz 1 GG im vorliegenden Verfahren unzulässig.

100

2. Der Deutsche Bundestag hält den Antrag für unbegründet. Die Zustimmung der Bundesregierung zu den Beschlüssen über das neue Strategische Konzept der NATO auf der Gipfelkonferenz in Washington sei weder eine ausdrückliche Zustimmung

101

noch ein anderweitig konkludenter Akt zum Abschluss oder zur Änderung eines völkerrechtlichen Vertrags im Sinne von Art. 59 Abs. 2 Satz 1 GG.

a) Gewiss herrsche im Völkerrecht der Grundsatz der Vertragsfreiheit, der den Grundsatz der Formfreiheit für den Abschluss der Verträge einschließe. Auch sei es im Völkerrecht rechtlich möglich, einen Vertrag in anderen Formen als dessen ursprünglich gewählter Form zu ändern, etwa durch mündliche Vereinbarungen, gemeinsame konsenterte Verlautbarungen, durch nachfolgende übereinstimmende Vertragspraxis oder sonstige konkludente Abschlussformen. Auch Organ- oder sonstige Kollektivakte internationaler Vertragsgemeinschaften könnten zugleich inhaltsgleiche Verträge ihrer Mitgliedstaaten darstellen, sofern sie mit entsprechendem Rechtsbindungswillen ergehen würden. Ausschlaggebend für das Zustandekommen oder die Änderung eines Vertrags hierdurch sei jeweils der Wille der Parteien, sich dadurch einer neuen oder geänderten vertraglichen Rechtsbindung nach Maßgabe der Völkerrechtsordnung zu unterstellen.

102

Hieran fehle es im vorliegenden Zusammenhang. An keiner Stelle der in Washington am 23. und 24. April 1999 von den Staats- und Regierungschefs der Parteien des NATO-Vertrags verlautbarten Erklärungen sei von einer gegenwärtigen Änderung oder einer Verpflichtung zu künftigen Änderungen des NATO-Vertrags die Rede, sehe man von der in Aussicht genommenen künftigen Aufnahme weiterer Staaten in die NATO ab. Der Wortlaut des neuen Strategischen Konzepts 1999 sei in Form der beschreibenden Darstellung gemeinsamer politischer Überlegungen gefasst. Der Nordatlantik-Vertrag sei von Anfang an nicht auf den Zweck der Verteidigung der Mitglieder gegen bewaffnete Angriffe beschränkt gewesen, wenn dies auch sicher einer seiner Hauptzwecke sei. Seine Präambel, in deren Licht der gesamte Vertrag auszulegen sei, betone u.a. die Entschlossenheit der Parteien, ihre Bemühungen für die gemeinsame Verteidigung und für die Einhaltung des Friedens und der Sicherheit zu vereinigen. Art. 6 schränke nicht den Sicherheitszweck oder den Zweck der Erhaltung des Friedens auf das für Angriffe im Sinne des Art. 5 umschriebene Gebiet ein. Art. 4 erstrecke die Konsultationspflicht der Parteien neben der Bedrohung der Unversehrtheit des Gebiets auch auf die politische Unabhängigkeit oder die Sicherheit und weise damit beide als zentrale Zwecksetzungen des Vertrags aus. Dass es zur Verfolgung solcher weit gespannten Ziele politischer Konzepte, ihrer Anpassungen an jeweilige internationale Lagen und ihrer zweckentsprechenden Konkretisierung bedürfe, verstehe sich. Die Parteien des Vertrags hätten dementsprechend in den vergangenen 50 Jahren des Bestehens des Bündnisses wiederholt die sicherheitspolitischen wie die militärstrategischen Konzepte der NATO den jeweiligen Lagen anzupassen gesucht. Keine der Änderungen der strategischen Konzepte sei von den Parteien als Änderung des NATO-Vertrags angesehen worden.

103

b) Das neue Strategische Konzept von 1999 fasse die nach dem weltpolitischen Umbruch von 1989/90 eingetretenen Veränderungen des sicherheitspolitischen Umfeldes der Allianz und die hierauf bezogenen, mit der Londoner Tagung ihrer Staats- und Regierungschefs von 1990 begonnenen schrittweisen konzeptionellen Neuorien-

104

tierungen zusammen. Es zeige die aus der Sicht der Bündnispartner existierenden oder möglichen künftigen Gefährdungslagen sowie strategische Überlegungen auf, wie z.B. verstärkte Zusammenarbeit im euro-atlantischen Raum, mit Russland, der Ukraine, den Staaten des Mittelmeerraums, Anstrengungen zu weltweiten Rüstungsbeschränkungen und -kontrollen, um den möglichen Gefährdungen rechtzeitig und wirkungsvoll zu begegnen. Unter den Sicherheitsbegriff, wie er in der Präambel und in Art. 4 des NATO-Vertrags niedergelegt sei, fielen auch die in Nrn. 10, 30-32 des neuen Strategischen Konzepts angesprochenen Konzepte der Krisenbewältigung einschließlich von nicht unter Artikel 5 des Vertrags fallenden Krisenreaktions-einsätzen. Das Sicherheitsumfeld des Bündnisses allein unter dem Gesichtspunkt des Art. 5 des NATO-Vertrags zu betrachten, wäre demgegenüber höchst unzulänglich. Krisenbewältigung und Krisenreaktion dienten der Sicherheit und Stabilität, stellten nicht eine Abkehr von den oder rechtliche Änderungen der ursprünglichen Zwecke und Ziele des Bündnisses, sondern sicherheitspolitisch-konzeptionelle Reaktionen auf das veränderte Sicherheitsumfeld dar, nicht zuletzt im Blick auf neue Waffen- und Trägersysteme und ihre Verbreitung und Stationierung auch außerhalb des euro-atlantischen Raums. Konfliktverhütung und Krisenbewältigung würden vom neuen Strategischen Konzept 1999 ausdrücklich im Kontext des Art. 7 NATO-Vertrag angesprochen, stellten also nicht fundamental neuartige Konzeptionen des NATO-Vertrags dar.

c) Auch die bisherigen spezifisch militärisch-strategischen Konzepte der Allianz, etwa die Doktrin der massiven Vergeltung, der Vorverteidigung und der flexiblen Antwort, seien in den Jahren seit Bestehen der Allianz mehrmals geändert worden, ohne dass dies je von den Parteien als Vertragsänderung qualifiziert worden wäre. Gleiches gelte für die seit der Londoner Gipfelkonferenz der Staats- und Regierungschefs des Nordatlantikrats von 1990 erweiterte Perspektive des Sicherheitskonzepts der Allianz, die erhebliche Reduzierung und Restrukturierung ihrer Streitkräfte sowie die Schritte zur Zusammenarbeit und zum Dialog mit Nichtmitgliedstaaten. Das neue Strategische Konzept von 1999 revolutioniere nicht den Verteidigungsbegriff des Art. 5 NATO-Vertrag, sondern stelle eine aktualisierte, bereits seit 1991 in Schritten konkretisierte Anpassung des Sicherheitskonzepts der Allianz dar, eines Konzepts, das von Vertragsbeginn an von seinen Mitgliedern als der Anpassung an sich wandelnde Sicherheitsumfelder fähig, bedürftig und notwendig angesehen worden sei. Sicherheit und ihre Gefährdungen seien in der heutigen Welt nicht statisch fixierte Gegebenheiten, sondern allein schon durch waffentechnologische und waffentechnische Entwicklungen laufenden Veränderungen ausgesetzt. Dagegen habe man sehr wohl Zusatzverträge geschlossen, soweit es um die Vereinbarung zusätzlicher Rechte oder Pflichten der Vertragsparteien gegangen sei, wie etwa im Falle des NATO-Truppenstatuts. Auch der Deutsche Bundestag hält es im Weiteren für erheblich, dass kein Vertragsstaat ein Ratifikationsverfahren eingeleitet oder das Strategische Konzept gem. Art. 102 UN-Charta registriert habe.

105

d) Art. 59 Abs. 2 Satz 1 GG erfordere, dass es sich bei dem Gegenstand der Zustim-

106

mung oder Mitwirkung der jeweils für die Bundesgesetzgebung zuständigen Körperschaften um Verträge im Sinne des Völkerrechts handele, zu deren Abschluss das Zustimmungsgesetz ermächtigen solle. Andernfalls würde die Bundesregierung verpflichtet, einseitig ein Vertragsgesetzgebungsverfahren einzuleiten, dem der Gegenstand fehle und für das deshalb ein Vertragstext fingiert werden müsste. Eine Vorlage des neuen Strategischen Konzepts der NATO an den Deutschen Bundestag zur Zustimmung in Gesetzesform sei auch nicht auf Grund des Demokratieprinzips oder eines allgemeinen Parlamentsvorbehalts des Grundgesetzes geboten. Die gewaltenteilende Demokratie wie auch der Grundsatz der parlamentarischen Verantwortung der Regierung setze notwendigerweise einen Kernbereich exekutivischer Eigenverantwortung voraus. Das Grundgesetz kenne weder einen Totalvorbehalt des Gesetzes noch eine Kompetenzzuordnung dahin, dass alle objektiv wesentlichen Entscheidungen vom Gesetzgeber zu treffen wären. Die Art. 59 Abs. 2 Satz 1 GG und Art. 24 GG jedenfalls enthielten für die von ihnen erfassten Sachbereiche eine insoweit abschließende Regelung, neben der sich eine Gesetzespflichtigkeit nicht selbstständig aus dem Gesichtspunkt der Wesentlichkeit ergebe. Dem Bundestag verblieben gerade auch gegenüber politischen Absprachen der Bundesregierung mit Regierungen anderer Staaten seine vollen Kontrollrechte, vom Frage- und Interpellationsrecht über sein Untersuchungsrecht, seine Kompetenzen als Haushaltsgesetzgeber bis hin zum Sturz einer Bundesregierung durch Neuwahl des Bundeskanzlers. Und dabei könne ihm nicht etwa entgegengehalten werden, er habe einer völkerrechtlichen Vertragsverpflichtung in Gesetzesform zugestimmt. Der Handlungsraum der Bundesregierung im auswärtigen Bereich sei andererseits bei einer politischen Übereinkunft im Vergleich zu einer v ertragsrechtlichen Bindung ungleich weiter und flexibler.

e) Art. 24 Abs. 1 GG sei nicht verletzt. Das neue Strategische Konzept der NATO übertrage nicht Hoheitsrechte auf eine zwischenstaatliche Einrichtung, wie immer man den NATO-Vertrag rechtlich qualifiziere. Desgleichen scheidet eine Verletzung des Art. 24 Abs. 2 GG aus. Das neue Strategische Konzept verändere nicht die rechtliche Natur des Nordatlantikpakts. Es enthalte keine neuen Einwilligungen in Beschränkungen der Hoheitsrechte der Bundesrepublik Deutschland. Die in Nr. 31 des neuen Strategischen Konzepts 1999 angesprochene Konfliktverhütung und Krisenbewältigung halte sich im Rahmen der Ziele und Zwecke des NATO-Vertrags. Der ausdrückliche Hinweis darauf, bei der Konfliktverhütung wie bei der Krisenbewältigung "in Übereinstimmung mit dem Völkerrecht" um deren Beilegung und Bewältigung bemüht zu sein, stelle nicht auf die Begründung einer neuartigen normativen Befugnis im NATO-Vertrag ab, sondern werde als "im Zuge ihrer Politik der Friedenserhaltung, der Kriegsverhütung und der Stärkung von Sicherheit und Stabilität", mithin als im Rahmen ihrer politischen Zielsetzungen liegend angesprochen. Die rechtliche Befugnis, in "Übereinstimmung mit dem Völkerrecht" sich um Konflikt- und Krisenbewältigung zu bemühen, habe der NATO ohnehin schon zugestanden. Das neue Strategische Konzept 1999 aber drücke die grundsätzliche politische Entschlossenheit des Bündnisses aus, von dieser Befugnis gegebenenfalls Gebrauch zu machen.

107

f) Unberührt hiervon bleibe die verfassungsrechtliche Verpflichtung der Bundesregierung, für einen Einsatz bewaffneter deutscher Streitkräfte grundsätzlich die vorherige konstitutive Zustimmung des Deutschen Bundestags einzuholen. In diesem Zusammenhang sei darauf hinzuweisen, dass nach dem neuen Strategischen Konzept der NATO ein Einsatz bewaffneter Streitkräfte zur Krisenbewältigung einschließlich von Krisenreaktionseinsätzen nur "von Fall zu Fall", "im Konsens" und in "Übereinstimmung mit dem Völkerrecht" erfolgen solle. Ferner sei die "Beteiligung an einer solchen Operation oder einem solchen Einsatz den Beschlüssen der Mitgliedstaaten im Einklang mit ihren jeweiligen Verfassungen" vorbehalten. Ob eine solche Übereinstimmung mit dem Völkerrecht gegeben sei, ob allein im Falle der individuellen oder kollektiven Selbstverteidigung gem. Art. 51 UN-Charta, einer entsprechenden Ermächtigung zur Gewaltanwendung durch den Sicherheitsrat oder auch ohne diese bei dessen - wie immer zu bestimmender Funktionsunfähigkeit - oder einer - etwa multilateral getragenen - humanitären Intervention, sei im vorliegenden Verfahren nicht zu entscheiden. Darüber zu befinden, bleibe der Beurteilung des militärisch gewaltsamen Einsatzes im konkreten Einzelfall vorbehalten. Eine vertragliche Verpflichtung der Bundesrepublik Deutschland zur Teilnahme deutscher Streitkräfte an derartigen Operationen sei dem neuen Strategischen Konzept 1999 nicht zu entnehmen.

## VI.

In der mündlichen Verhandlung haben sich die Streitparteien geäußert. Die Beteiligten haben ihr schriftsätzliches Vorbringen vertieft und ergänzt.

Die an den Verhandlungen und Beratungen über das neue Strategische Konzept beteiligten Bundesminister Fischer und Scharping sind zu der Frage eines Rechtsbindungswillens der Bundesregierung und der anderen Regierungen bei Beschluss des neuen Strategischen Konzepts 1999 gehört worden.

## B.

Der Antrag ist zulässig.

### I.

1. Die Antragstellerin ist als Fraktion des Deutschen Bundestags im Organstreitverfahren gem. §§ 13 Nr. 5, 63 ff. BVerfGG parteifähig. Sie kann im eigenen Namen Rechte geltend machen, die dem Bundestag gegenüber der Bundesregierung zustehen können (vgl. BVerfGE 1, 351 <359>; 2, 143 <165>; stRspr).

2. Die Antragstellerin hat hinreichend deutlich dargelegt, dass der Bundestag durch die angegriffene Maßnahme in Rechten verletzt sein könnte, die ihm durch das Grundgesetz übertragen worden sind (§ 64 Abs. 1 BVerfGG). Das gilt hinsichtlich der Rüge, die Bundesregierung habe durch ihre Mitwirkung am neuen Strategischen Konzept 1999 die Rechte des Bundestags als Gesetzgeber gem. Art. 59 Abs. 2 Satz 1 GG i.V.m. Art. 24 Abs. 2 GG verletzt.

Der Organstreit zielt auf die Auslegung des Grundgesetzes aus Anlass von Streitigkeiten über die Rechte und Pflichten von Verfassungsorganen (Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG). Das Verfahren dient insoweit maßgeblich der gegenseitigen Abgrenzung der Kompetenzen von Verfassungsorganen oder ihren Teilen in einem Verfassungsrechtsverhältnis, nicht der davon losgelösten Kontrolle der objektiven Verfassungsmäßigkeit eines bestimmten Organhandelns (vgl. BVerfGE 68, 1 <69 ff.>). Das Organstreitverfahren eröffnet den Verfassungsorganen die Möglichkeit, für einen bestimmten Sachzusammenhang über die Zuordnung der in Betracht kommenden Kompetenzen im System der Gewaltenteilung zu streiten. Im Verhältnis zwischen Bundestag und Bundesregierung sind daher vor allem die Gesetzgebungsbefugnisse und sonstigen Mitwirkungsrechte des Bundestags rügefähig. Ein Eingriff in eine Gesetzgebungskompetenz des Bundestags ist nicht nur bei Anmaßung der Regelungskompetenz möglich, sondern auch bei einem rechtserheblichen Handeln ohne gesetzliche Ermächtigung, wenn diese von Verfassungs wegen erforderlich ist. Das Parlament kann im Wege des Organstreits eine Entscheidung über die Verfassungsmäßigkeit eines solchen Handelns herbeiführen.

114

a) 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. Dieser Gesetzesvorbehalt überträgt dem Bundestag als Gesetzgebungsorgan ein Mitentscheidungsrecht im Bereich der auswärtigen Angelegenheiten und begründet insoweit ein Recht des Bundestags im Sinne von § 64 Abs. 1 BVerfGG (BVerfGE 90, 286 <351>; vgl. auch BVerfGE 68, 1 <84 f.>).

115

Dieses Gesetzgebungsrecht schützt die Kompetenz des Bundestags, über die durch völkerrechtlichen Vertrag begründeten Rechte und Pflichten der Bundesrepublik Deutschland mitzuentcheiden, sofern die politischen Beziehungen des Bundes oder Gegenstände der Bundesgesetzgebung betroffen sind. Die Vorschrift gewährleistet die Legislativfunktion der gesetzgebenden Körperschaften im Bereich der auswärtigen Gewalt, deren Zustimmung in der Form des Vertragsgesetzes die innerstaatliche Anwendung solcher Verträge sichert und das Handeln der Regierung bei dem völkerrechtlichen Vollzug des Vertrags deckt (vgl. BVerfGE 90, 286 <357>; 58, 1 <37>). Art. 24 Abs. 2 GG enthält keinen eigenen besonderen Gesetzesvorbehalt wie Art. 24 Abs. 1 oder Art. 23 Abs. 1 GG, weil das Grundgesetz davon ausgeht, dass die Einordnung in ein System gegenseitiger kollektiver Sicherheit nur durch völkerrechtlichen Vertrag im Sinne des Art. 59 Abs. 2 Satz 1 GG erfolgen kann (vgl. BVerfGE 90, 286 <351>). Der Vertrag verleiht dem System kollektiver Sicherheit eine dauerhafte rechtliche Grundlage (Randelzhofer, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz Kommentar, Art. 24 Abs. 2 Rn. 23; Stern, Staatsrecht, Bd. I, 2. Auflage, 1984, S. 547; Tomuschat, in: Bonner Kommentar, Art. 24 Rn. 147). Ursprüngliches Leitbild eines Sicherheitssystems im Sinne des Art. 24 Abs. 2 GG waren die Vereinten Nationen, die bereits zum Entstehungszeitpunkt des Grundgesetzes auf völkervertraglicher Grundlage bestanden, ebenso wie ihre Vorgängerorganisation, der Genfer Völkerbund. Ein Vertrag, der die Einordnung des Bundes in ein kollektives Sicherheitssystem und eine Be-

116

schränkung seiner Hoheitsrechte zu Gunsten eines solchen Systems vorsieht, regelt die politischen Beziehungen des Bundes im Sinne des Art. 59 Abs. 2 Satz 1 GG.

Die Zustimmung des Bundestags zu einem solchen Vertrag kann die Regierung ermächtigen, in den Organen und Institutionen des Vertrags an seiner Fortentwicklung auch ohne eine förmliche Vertragsänderung mitzuwirken (vgl. BVerfGE 90, 286 <351>; 68, 1 <98 f.>; 58, 1 <37>). Dies gilt insbesondere, wenn der Vertrag auf Integration angelegt, also auf ein verstetigtes und die Staaten einander näher rückendes praktisches Zusammenwirken ausgerichtet ist, wie dies Art. 24 Abs. 1 und Art. 24 Abs. 2 GG allgemein sowie Art. 23 Abs. 1 GG für den inzwischen besonders integrierten Bereich der Europäischen Union vorsehen. 117

Vollzugsschritte innerhalb des Organ- und Institutionensystems eines solchen Vertrags müssen allerdings in dem dazu ergangenen Zustimmungsgesetz hinreichend bestimmbar angelegt sein. Die Ermächtigung umfasst nicht eine wesentliche Fortentwicklung, die die Zustimmung des Parlaments gegenstandslos werden ließe; wesentliche Überschreitungen oder Änderungen des im Vertrag angelegten Integrationsprogramms sind daher von dem ursprünglichen Zustimmungsgesetz nicht mehr gedeckt (vgl. BVerfGE 89, 155 <188>; 77, 170 <231>; 68, 1 <102>; 58, 1 <37>). 118

Strengt der Bundestag mit der Behauptung einer wesentlichen Vertragsüberschreitung oder -änderung ein Organstreitverfahren an, wird er mithin zur Durchsetzung seines ihm übertragenen Rechts, über die völkervertraglichen Rechte und Pflichten des Bundes mitzuentcheiden, tätig. Das Bundesverfassungsgericht prüft dementsprechend, ob ein bestimmtes völkerrechtliches Handeln der Regierung durch das Vertragsgesetz und dessen verfassungsrechtlichen Rahmen gedeckt ist (vgl. BVerfGE 90, 286 <346 ff., 351 ff.>; 68, 1 <102 f.>; 58, 1 <36 f.>). 119

b) Nach dem Vorbringen der Antragstellerin kann nicht von vornherein ausgeschlossen werden, dass die Bundesregierung für ihre Mitwirkung am neuen Strategischen Konzept 1999 einer vorherigen parlamentarischen Zustimmung nach Art. 59 Abs. 2 Satz 1 i.V.m. Art. 24 Abs. 2 GG bedurft hätte. Die Antragstellerin macht geltend, dass das neue Strategische Konzept 1999 ein Vertrag sei, jedenfalls aber wegen seines Inhalts einer Zustimmung des Bundestags bedurft hätte. 120

## II.

1. Rechtskraft oder Bindungswirkung des Urteils des erkennenden Senats vom 12. Juli 1994 (vgl. BVerfGE 90, 286) stehen dem vorliegenden Organstreit nicht entgegen. 121

a) Das Grundgesetz gestaltet das Bundesverfassungsgericht unbeschadet seiner Stellung als Verfassungsorgan als Gericht aus, dem die Ausübung rechtsprechender Gewalt übertragen ist (Art. 92 GG, § 1 BVerfGG). Den Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts kommt daher materielle Rechtskraftwirkung zu (vgl. BVerfGE 78, 320 <328>; 33, 199 <203>; 20, 56 <87>; 4, 31 <87>). Die materielle Rechtskraft bindet das Bundesverfassungsgericht in einem späteren Verfahren nur dann, wenn 122

es sich um denselben Streitgegenstand zwischen denselben Parteien handelt (vgl. BVerfGE 78, 320 <328>; 4, 31 <38 f.>). Die nunmehr antragstellende Fraktion der PDS im Deutschen Bundestag war jedoch nicht Partei in den dem Urteil vom 12. Juli 1994 zu Grunde liegenden Verfahren.

Die Rechtskraft dieses Urteils wirkt auch nicht deshalb gegen sie, weil sie Rechte des Bundestags in Prozessstandschaft geltend macht. Eine generelle subjektive Rechtskrafterstreckung auf den Rechtsinhaber im Falle der Prozessstandschaft ist jedenfalls für den Organstreit über Rechte des Bundestags nicht anzuerkennen. Die gesetzliche Prozessführungsbefugnis der Fraktionen zur Durchsetzung der Rechte des Bundestags dient dem parlamentarischen Minderheitenschutz; dieser Zweck umfasst es nicht, auch das Hauptorgan rechtskräftig zu binden (vgl. Detterbeck, Streitgegenstand und Entscheidungswirkung im Öffentlichen Recht, 1995, S. 396; Benda/E. Klein, Verfassungsprozeßrecht, 2. Auflage, 2001, Rn. 1301; a.A. Vogel, Rechtskraft und Gesetzeskraft der Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts, in: Festgabe Bundesverfassungsgericht, Bd. I, 1976, S. 593). 123

b) Gemäß § 31 Abs. 1 BVerfGG sind die Verfassungsorgane des Bundes mit Ausnahme des Bundesverfassungsgerichts selbst an die Entscheidungen dieses Gerichts gebunden. Die Bindungswirkung erstreckt sich auch auf Teile dieser Organe, die im Verfassungsprozess parteifähig sind. Die Bindungswirkung gem. § 31 Abs. 1 BVerfGG umfasst zunächst die Entscheidungsformel. Gegenstand der Bindungswirkung gem. § 31 Abs. 1 BVerfGG ist die konkrete Entscheidung. Das ist das Urteil des Bundesverfassungsgerichts über die streitgegenständliche Frage, im Organstreit also die Vereinbarkeit der Maßnahme oder Unterlassung eines Verfassungsorgans mit den Rechten eines anderen, des antragstellenden Verfassungsorgans (vgl. BVerfGE 99, 332 <336 f.>; 90, 286 <339>; 2, 143 <156>). 124

Danach entfaltet das Senatsurteil vom 12. Juli 1994 keine Bindungswirkung für den vorliegenden Organstreit. Das Urteil des Senats vom 12. Juli 1994 gewinnt unter Auslegung der Art. 59 Abs. 2 Satz 1, Art. 24 Abs. 2 GG den Entscheidungssatz, dass die Mitwirkung der Bundesregierung an dem Strategischen Konzept 1991 die Verfassung nicht verletzt. Die Mitwirkung der Bundesregierung am neuen Strategischen Konzept 1999 ist im Hinblick auf die diese Entscheidung tragenden Gründe kein bloßer Wiederholungs- oder Parallelfall ihrer Mitwirkung am neuen Strategischen Konzept 1991. Das Konzept als Ganzes bedarf einer neuen verfassungsrechtlichen Beurteilung, die auch die mit dem Konzept aus dem Jahre 1991 wörtlich identischen Passagen umfasst. 125

2. Rechtskraft oder Bindungswirkung der Entscheidung des Senats vom 25. März 1999 (vgl. BVerfGE 100, 266) stehen einer Sachentscheidung ebenfalls nicht entgegen. Zwar besteht Parteiidentität mit dem hiesigen Verfahren. Die Rechtskraft des Beschlusses vom 25. März 1999 ist aber darauf beschränkt, dass die erteilte Zustimmung des Bundestags zu den dort streitigen militärischen Maßnahmen die Antragsbefugnis des Bundestags für die Feststellung ihrer Unvereinbarkeit mit verschiede- 126

nen Verfassungsbestimmungen entfallen lässt. Vorliegend ist nicht dieser Einsatz der Bundeswehr, sondern es sind die Zustimmung der Bundesregierung zu dem neuen Strategischen Konzept 1999 sowie die diesbezüglichen Rechte des Bundestags Gegenstand des Verfahrens.

### 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. BVerGE 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 einzulei- 131

ten. 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.

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 135

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.

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 (Hrsg.), *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 euroatlantischen 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

139

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.

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 <Hrsg.>, 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

141

als Präzedenzfall?, Recht und Politik 35 (1999), S. 210, 212).

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 zuge-spitzt 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 alledem kann jedoch nicht geschlossen werden, dass eine objektive Abänderung des NATO-Vertrags vorliegt. Die getroffenen Inhaltsbestimmungen lassen sich noch 145

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 konsensueller 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.

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

148

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 WVRK, vgl. IGH, Case concerning Kasikili/Sedudu Island <Botswana/Namibia>, Judgement, para. 49 ff.; Heathrow Airport User Charges 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.

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>).

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 Sys-

149

150

tems 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.

### 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 Zustimmungsakt, sie erstreckt sich auch auf den weiteren Vertragsvollzug. Innerstaatlich 152

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.

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 entwicklungs offen 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 ost-europäischen 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 völkerge-wohnheitsrechtliche Gewaltverbot (vgl. IGH, Military and Paramilitary Activities in and Against Nicaragua, ICJ Reports, <para. 187 ff.>), dessen innerstaatliche Geltung Art. 25 GG anordnet.

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.

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.

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).

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

164

Limbach	Sommer	Jentsch
Hassemer	Broß	Osterloh
Di Fabio		Mellinghoff

**Bundesverfassungsgericht, Urteil des Zweiten Senats vom 22. November 2001 -  
2 BvE 6/99**

**Zitiervorschlag** BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 22. November 2001 - 2 BvE 6/  
99 - Rn. (1 - 164), [http://www.bverfg.de/e/  
es20011122\\_2bve000699.html](http://www.bverfg.de/e/es20011122_2bve000699.html)

**ECLI** ECLI:DE:BVerfG:2001:es20011122.2bve000699