

Die “neuen Aufgaben” von NATO und WEU: Völker- und verfassungsrechtliche Fragen

Georg Nolte¹

A. Einleitung

NATO und WEU stellen sich “neue Aufgaben”². Beide Organisationen wollen über ihren Verteidigungsauftrag hinausgehen und nun auch sog. “friedenserhaltende Aufgaben” wahrnehmen. Dies soll “Kampfeinsätze bei der Krisenbewältigung” einschließen³. Die Jugoslawien-Sanktionen der Vereinten Nationen werden bereits von Streitkräften unter NATO- bzw. WEU-Kommando durchgesetzt. Für die Zusammenarbeit mit den demokratischen Staaten in Mittel- und Osteuropa haben die Bündnisse Konsultationsorgane geschaffen⁴. Im Januar 1994 hat die NATO diesen Staaten eine sog. “Partnerschaft für den Frieden”⁵ angeboten. In deren Rahmen sind gemeinsame Übungen und andere Formen militärischer Zusammenarbeit vorgesehen. Die WEU bereitet ein Assoziationsstatut für beitriftswillige Staaten vor⁶. Mit zunehmender Verfestigung solcher Partnerschafts- oder Assoziationsverhältnisse werden Kon-

¹ Dr. iur., wissenschaftlicher Referent am Institut.

² “Vor neuen Aufgaben”, NATO-Brief 41 (1993), Heft 6. U. Nerlich, Neue Sicherheitsfunktionen der NATO, EA 1993, 663; M. Rühle, Die NATO als Instrument des Krisenmanagements, EA 1993, 673; W. Woyke, Die NATO vor neuen Herausforderungen, Außenpolitik 1993, 120.

³ Erklärung der Staats- und Regierungschefs des Nordatlantikpakts, Bull. 1994, 20f.; Petersberg-Erklärung des Ministerrats der Westeuropäischen Union, Bull. 1992, 649, 651f.; Das neue strategische Konzept des Bündnisses, Bull. 1991, 1039, 1043.

⁴ Den Nordatlantischen Kooperationsrat (Bull. 1991, 1033, 1035) und das WEU-Konsultationsforum (Bull. 1992, 649, 655).

⁵ Bull. 1994, 23.

⁶ A. Juppé, Schwerpunkte der französischen Außenpolitik, EA 1993, 693, 698; A. Frisch, Welche Sicherheitspolitik für Europa?, Dokumente 1993, 451, 455.

stellationen vorstellbar, in denen die "neuen Aufgaben" tatsächlich wahrgenommen werden könnten: Es könnte sich ein politisches Bedürfnis ergeben, Streitkräfte unter Bündniskommando präventiv in einem befreundeten Nichtmitgliedstaat zu stationieren, sie möglicherweise sogar zur Abwehr eines bewaffneten Angriffs auf diesen einzusetzen⁷. Wahrscheinlicher ist jedoch, daß solche Streitkräfte zur Befriedung in Bürgerkriegssituationen eingesetzt würden⁸.

B. Universelle Friedenssicherung im Wandel

Die Entwicklungen in NATO und WEU sind bedingt durch die Wandlungen auf universeller Ebene. Politisch ist die Ära der Blockkonfrontation durch eine Phase national oder ethnisch motivierter Bürgerkriege abgelöst worden. Der Sicherheitsrat hat sich mancher dieser Konflikte in bisher ungekannter Einigkeit angenommen. Rechtlich warf das die Frage auf, ob das zwischenstaatlich konzipierte Friedenssicherungssystem der Vereinten Nationen ohne weiteres auf interne Konfliktsituationen anwendbar ist. Der Begriff der "Bedrohung des Friedens" mußte vom Sicherheitsrat schon sehr weit ausgelegt werden, um Zwangsmaßnahmen aufgrund des Siebten Kapitels der VN-Satzung auch in Bürgerkriegssituationen ergreifen zu können. Dies gilt insbesondere für die Maßnahmen zur Lage in Somalia und in Haiti⁹. Allerdings besteht im Grundsatz Einigkeit darüber, daß eine weite Auslegung des Begriffs der Friedensbedrohung legitim ist¹⁰. Dennoch erscheint es wichtig festzuhalten, daß die jetzige Lage nicht grundsätzlich neu, sondern nur in manchen ihrer Erscheinungsformen ohne Vorbild ist. Die Sanktionen gegen Rhodesien und Südafrika sind bereits im wesentlichen mit dem rassisti-

⁷ U. Nerlich, Deutsche Sicherheitspolitik: Konzeptionelle Grundlagen für multinationale Rahmenbedingungen, Stiftung Wissenschaft und Politik, Arbeitspapier 2822 (Januar 1994), 30f.

⁸ Der Generalinspekteur der Bundeswehr, Naumann, spricht allgemein von "Krisenmanagement", FAZ vom 2.3.1994, 6.

⁹ Zu Somalia: Res. 794 (1992), 814, 837, 865, 885 und 886 (alle 1993); zu Haiti: Res. 841, 861, 862, 873 und 875 (alle 1993); Zwangsmaßnahmen sind auch in Hinblick auf die Bürgerkriege in Angola, Liberia und im ehemaligen Jugoslawien ergriffen worden.

¹⁰ J.A. Frowein, zu Art. 39 Rdnrn. 21-23, in: B. Simma (Hrsg.) Charta der Vereinten Nationen, Kommentar (1991); eine Debatte um die Grenzen der Befugnisse des Sicherheitsrates hat sich aus Anlaß der gegen Libyen ergriffenen Zwangsmaßnahmen (Res. 748 [1992] und 883 [1993]) ergeben, siehe T. Franck, The "Powers of Appreciation": Who is the Ultimate Guardian of UN Legality?, AJIL 86 (1992), 519, und Chr. Tomuschat, The Lockerbie Case Before the International Court of Justice, ICJ-Review (1992), 38.

schen Charakter beider Regimes begründet worden¹¹. Im Grunde enthielt sogar schon der antifaschistische Konsens des Jahres 1945 den Gedanken, daß eine Bedrohung des Friedens in der bloßen inneren Verfassung eines Staates liegen kann¹².

Auch die Frage nach der Rechtsstellung von Staatengruppen im VN-Friedenssicherungssystem ist nicht neu. Sie ist sogar eines der Urprobleme der VN-Satzung¹³. Diese scheint zwar eine klare Unterscheidung zu treffen zwischen Organisationen zur kollektiven Selbstverteidigung gegen einen äußeren Feind und Organisationen zur Gewährleistung der Sicherheit der Mitglieder untereinander. Aus diesem Grund ging man in der Vergangenheit meist davon aus, NATO und Warschauer Pakt fänden ihre Grundlage in Art. 51 der Satzung, während etwa die Organisation Amerikanischer Staaten (OAS) als eine echte Regionalorganisation in Kapitel VIII einzuordnen sei¹⁴. Hierbei wurde aber nicht genügend berücksichtigt, daß man in San Francisco durchaus nicht so klar zwischen verschiedenen Typen internationaler Organisationen mit Sicherheitsfunktionen unterschieden hatte. Dort ist ein ägyptischer Definitionsvorschlag des Begriffs der Regionalorganisation, der sowohl binnen- wie außengerichtete Merkmale enthielt, nur deswegen verworfen worden, weil er zu eng sei¹⁵. Gegen die Trennungsthese spricht auch, daß der spätere Art. 51 der Satzung lange im Rahmen des späteren Kapitels VIII diskutiert und letztlich nur aus anderweitigen systematischen Erwägungen an das Ende des Kapi-

¹¹ Rhodesien: siehe Res. 217 (1965), 221 (1966), und Res. 232 (1966); Südafrika: Res. 418 (1977).

¹² Dies zeigt ein polnischer Antrag aus dem Jahr 1946, Zwangsmaßnahmen gegen Spanien allein wegen des faschistischen Charakters des damaligen Franco-Regimes zu ergreifen. Im Bericht eines Unterausschusses des Sicherheitsrates wurde diese Möglichkeit nicht prinzipiell ausgeschlossen. Die Feststellung einer Friedensbedrohung nach Art. 39 der VN-Satzung wurde allein aufgrund der konkreten Einschätzung der Lage abgelehnt; siehe Report of the Sub-Committee on the Spanish Question, Appointed by the Security Council on 29 April 1946, UN doc. S/75 vom 31.5.1946, 8: "21. A very sharp instrument has been entrusted to the Security Council by the United Nations under Chapter VII of the Charter, and the Security Council must be careful that this instrument is not blunted nor used in any way which would strain the intentions of the Charter or which would not be applicable in all similar cases. 22. In the opinion of the Sub-Committee the Security Council cannot, on the present evidence, make the determination required by Article 39 ..."; zum weiteren Verfahren im Sicherheitsrat siehe UNYB 1946/47, 348–351.

¹³ R.C. Hilderbrand, *Dumbarton Oaks* (1990), 24–25, 35–46, 57–59 und 163–170.

¹⁴ W. Hummer/M. Schweitzer zu Art. 52 Rdnrn. 28 und 42, in: Simma (Anm. 10); E. Kourula, *Peace-Keeping and Regional Arrangements*, in: A. Cassese (Hrsg.), *United Nations Peace-Keeping* (1978), 95, 100–101.

¹⁵ UNCIO 12, 708.

tels VII gestellt wurde¹⁶. Umstritten war in San Francisco also nicht "die Natur" kollektiver Sicherheitsorganisationen, sondern nur ihre möglichen Kompetenzen im Verhältnis zur Weltorganisation.

C. Der Gehalt der Bündnisverträge

Die Frage, ob es die Gründungsverträge von NATO und WEU zulassen, die Organisationen zur Erfüllung der angeführten "neuen Aufgaben" zu verwenden, kann nicht einfach mit einem Hinweis darauf beantwortet werden, daß sich die Mitgliedstaaten hierüber einig seien. Zwar können die Parteien eines völkerrechtlichen Vertrages diesen, wenn sie nur wollen, ohne weiteres informell abändern. Dies könnte auch durch die im NATO- bzw. WEU-Rat vereinigten Vertreter der Mitgliedstaaten erfolgen¹⁷. Allerdings sollte die theoretisch denkbare Möglichkeit einer informellen Erweiterung des Vertragsgegenstandes nicht vorschnell in Betracht gezogen werden¹⁸. In Deutschland sind jedenfalls solche Vertragserweiterungen, die für sich genommen selbst politische Verträge wären, nach Art. 59 Abs. 2 GG zustimmungsbedürftig¹⁹. Es ist daher kaum anzunehmen, daß eine Regierung ihr völkerrechtliches Können ohne Rücksicht auf ihr innerstaatliches Dürfen ausschöpfen will.

Die Rechtsgrundlagen der NATO sind im Washingtoner Vertrag vom 4. April 1949²⁰ enthalten, die der WEU im revidierten Brüsseler Vertrag vom 17. März 1948²¹. Zentrale Aufgabe beider Organisationen ist nach den Beistandsklauseln der jeweiligen Art. 5 die gemeinsame Verteidigung gegen bewaffnete Angriffe auf das Vertragsgebiet. Von diesen Vorschriften abgesehen, enthalten die Verträge nur unbestimmte Zielproklamationen und Zusammenarbeitsversprechen. Daher ist es fraglich, ob die Bündnisse über ihre Verteidigungsaufgabe hinaus auch für die Vereinten Nationen tätig werden (I.) oder sogar alle völkerrechtlich zulässigen Maßnahmen zur Gewährleistung der Sicherheit der Mitgliedstaaten ergreifen dürfen (II.).

¹⁶ UNCIO 17, 286–288.

¹⁷ Vgl. BVerfGE 68, 1, 82.

¹⁸ So aber M. Bothe, Das Verfahren wegen des Adria-Einsatzes der Bundeswehr vor dem Bundesverfassungsgericht, KritV 1993, 53, 71 f.

¹⁹ R. Bernhardt, Verfassungsrecht und völkerrechtliche Verträge, HdbStR 7 (1993), 580.

²⁰ BGBl. 1955 II, 289.

²¹ BGBl. 1955 II, 283.

I. Handeln für die Vereinten Nationen

Am 22. Mai 1956 erklärte der amerikanische Außenminister Dulles, die NATO sei nicht als Regionalorganisation im Sinne der VN-Satzung, sondern als kollektives Verteidigungsbündnis nach Art. 51 der Satzung errichtet²². Sie besitze nämlich nicht die Befugnis, sich mit Streitigkeiten zwischen ihren Mitgliedern zu befassen²³. Ähnlich wird in vielen wissenschaftlichen Stellungnahmen argumentiert²⁴. Dabei wird ausgeblendet, daß die Organisation ursprünglich gar nicht so eng konzipiert worden ist. Zweifellos ist die Schaffung der NATO auf den Vertrauensverlust in die Funktionsfähigkeit des Friedenssicherungsmechanismus der Vereinten Nationen zurückzuführen²⁵. Aber die Vandenberg-Resolution des US-Senats, mit der die Gründung der Organisation im Jahr 1948 eingeleitet wurde, sieht deren Funktion noch eindeutig in der Ergänzung und Stärkung der Vereinten Nationen²⁶. Diese Konzeption hat auch ihren Niederschlag im Text des NATO-Vertrages gefunden. Dessen Art. 12 zählt als Gründe für eine mögliche spätere Vertragsrevision auch "die Entwicklung allgemeiner oder regionaler Vereinbarungen ..., die im Rahmen der Satzung der Vereinten Nationen zur Aufrechterhaltung des internationalen Friedens und der Sicherheit dienen". Amerikanische und französische Parlamentsberichte zeigen, daß man bei der Ratifikation des NATO-Vertrages noch davon ausging, daß auch dieser selbst als eine der in seinem Art. 12 angesprochenen "regionalen Vereinbarungen" zu betrachten sei²⁷.

²² Department of State Bulletin 1956, 925.

²³ *Ibid.*, 926.

²⁴ Siehe oben Anm. 14; hiergegen mit Argumenten aus Wortlaut und Funktion schon H. Kelsen, *Is the North Atlantic Treaty a Regional Arrangement?*, *AJIL* 54 (1951), 162–166.

²⁵ Zur Geschichte der NATO: F. Heller/J.R. Gillingham (Hrsg.), *NATO: The Founding of the Atlantic Alliance and the Integration of Europe* (1992); E. di Nolfo (Hrsg.), *The Atlantic Pact Forty Years Later* (1991); J. Smith (Hrsg.), *The Origins of NATO* (1990); N. Wiggershaus/N.G. Foerster (Hrsg.), *Die westliche Sicherheitsgemeinschaft* (1988).

²⁶ Abgedruckt in: *American Foreign Policy 1950–1955, Basic Documents*, Bd. 1 (1957), 827; näher dazu A. Vandenberg, *The Private Papers of Senator Vandenberg* (1953), 399–420; auch die britische Vorstellung war, daß die NATO die VN nicht ersetzen sollte, "but to implement and strengthen it", siehe den Bericht der Regierung "Events Leading up to the Signature of the North Atlantic Treaty", in: *Cmd. 7692* (zitiert nach A. Campanella, *Western Justification of the North Atlantic Pact* [1952], 12).

²⁷ *Rapport fait par M. René Mayer, Député, au nom de la Commission des Affaires Etrangères de l'Assemblée Nationale sur le projet de loi autorisant le Président de la République à ratifier le Pacte de l'Atlantique Nord*, in: *Recueil de textes relatifs à l'organisation du traité de l'Atlantique Nord (La documentation française)* (1953), 74.

Deshalb könne er auch als Regionalorganisation im Sinne des Achten Kapitels der VN-Satzung fungieren²⁸. Die Vertragsparteien wollten mit dem NATO-Vertrag also nicht in Konkurrenz zu den Vereinten Nationen treten, sondern eine Regionalorganisation im Sinne des weiten Begriffs von San Francisco gründen²⁹. Aus dieser Komplementärfunktion des NATO-Vertrages kann ein Grundsatz der VN-freundlichen Auslegung des NATO-Vertrages abgeleitet werden. Sicher ist jedenfalls, daß ursprünglich keine Sperren gegen eine Verwendung der Organisation durch den Sicherheitsrat errichtet werden sollten.

Das ursprünglich weite, VN-freundliche Verständnis des NATO-Vertrages ist vom maßgebenden NATO-Organ nie in Frage gestellt worden. Der NATO-Rat hat, soweit ersichtlich, nie eine öffentliche Verlautbarung im Sinne von Dulles abgegeben. Er hat im Gegenteil vielfach betont, daß die Verteidigungsaufgabe der NATO nicht isoliert, sondern nur im Rahmen des grundlegenden Zwecks der Organisation gesehen werden könne, nämlich die Sicherheit ihrer Mitglieder zu gewährleisten³⁰. Hierfür sei Zusammenarbeit auf vielen Feldern erforderlich³¹. Gelegentliche Äußerungen wie die von Dulles sollten daher aus ihren politischen Entstehungsbedingungen heraus interpretiert werden. Sie fielen entweder, um die NATO aus bestimmten bündnisinternen Streitigkeiten wie der Zypernfrage herauszuhalten³² oder um eine Informationspflicht gegen-

²⁸ Report of the Senate Committee on Foreign Relations, in: American Foreign Policy 1950–1955, Basic Documents, Bd. 1 (1957), 829 und 845; Report of the Secretary of State to the President on North Atlantic Treaty, April 7, 1949, in: A Decade of American Foreign Policy, Basic Documents, 1941–49, 1332, 1336 (1950) (auch Zwangsmaßnahmen nach Art. 53 der VN-Satzung können ergriffen werden, vorausgesetzt natürlich, der Sicherheitsrat ermächtigt hierzu).

²⁹ Nerlich (Anm. 7), 19–20; L. Kaplan, Collective Security and the Case of NATO, in: Smith (Anm. 25), 99; dieses Selbstverständnis mag damals von manchen auch aus propagandistischen Motiven vertreten worden sein. Dies schließt es nicht aus, das offizielle Selbstverständnis ernst zu nehmen.

³⁰ Siehe etwa "Alliance Defence for the Seventies", Annex des Kommuniqués des NATO-Rats nach seiner Sitzung am 3.–4.12.1970, in: NATO – Text of Final Communiqués (NATO Information Service), Bd. 1, 1949–1974, 250; siehe dort auch 215.

³¹ Im Jahr 1969 wurde etwa der Umweltschutz als eine neue Aufgabe der Organisation anerkannt, Communiqué NATO-Rat vom 5.12.1969 (Anm. 30), 227; "The Future Tasks of the Alliance" (Harmel-Bericht) vom 14.12.1967, *ibid.*, 201; Communiqué NATO-Rat vom 4.4.1959, *ibid.*, 126; Communiqué NATO-Rat vom 23.4.1954, *ibid.*, 82 ("... they expressed their resolve to maintain and develop the Alliance not only as the firm basis for the collective defence of their peoples, but also as an enduring association for common action and co-operation between the member states in every field").

³² Dies war der politische Kontext, in dem Dulles' Äußerung fiel; wenige Monate später beschloß der NATO-Rat auf seiner Sitzung vom 11.–14.12.1956 eine "Resolution on

über dem Sicherheitsrat bezüglich der Verteidigungsplanung zu bestreiten³³. Sie bezogen sich jedenfalls nicht auf mögliche außengerichtete VN-Funktionen³⁴. Es ist im übrigen auch kein Grund ersichtlich, warum die Wahrnehmung von außengerichteten VN-Funktionen davon abhängig sein sollte, daß eine Organisation friedenssichernde Binnenfunktionen besitzt. Der NATO-Rat ist daher nicht präkludiert, die im NATO-Vertrag ursprünglich angelegte VN-Funktion heute zu aktualisieren. Wenn er dies so beschließt, darf die NATO jede Maßnahme ergreifen, zu der die zuständigen Organe der Vereinten Nationen sie ermächtigen. Das gleiche gilt für die WEU. Auch mit dem Brüsseler Pakt sollte ursprünglich eine Regionalorganisation im Sinne der VN-Satzung geschaffen werden³⁵. Als Rüstungskontrollagentur erfüllte sie nach dem Beitritt der Bundesrepublik sogar binnengerichtete Sicherheitsfunktionen.

II. Handeln für die Sicherheit der Mitgliedstaaten

Gestatten es die Gründungsverträge, daß NATO und WEU auch ohne VN-Mandat alle völkerrechtsgemäßen Maßnahmen ergreifen, die ihnen zur Gewährleistung der Sicherheit der Mitgliedstaaten erforderlich erscheinen³⁶? Diese Frage zu bejahen hieße, den Organisationen ein sicherheitspolitisches Tätigkeitsfeld zuzugestehen, das dem eines souveränen Staates vergleichbar wäre.

1. Verteidigungs- und Sicherheitsfunktion

Die Bündnisverträge unterscheiden einen engeren Begriff der Verteidigung der Mitgliedstaaten und einen weiteren Begriff ihrer Sicherheit. Dies kommt in der Präambel des NATO-Vertrages besonders deutlich zum Ausdruck. Darin erklären sich die Parteien "entschlossen, ihre Bemühungen für die gemeinsame Verteidigung und für die Erhaltung des Friedens und der Sicherheit zu vereinigen". Auch in seinen Art. 1, 4, 10 und 12 ist

the Peaceful Settlement of Disputes and Differences Between Members of the North Atlantic Treaty Organization" (Anm. 30), 103–104.

³³ Vgl. Kaplan (Anm. 29), 99.

³⁴ Vgl. Art. 48 der VN-Satzung.

³⁵ W. Krieger, Gründung und Entwicklung des Brüsseler Paktes, in: Wiggershaus/Foerster (Anm. 25), 191, 195.

³⁶ Der Generalinspekteur der Bundeswehr hat diese Frage deutlich gestellt: FAZ vom 2.3.1994; siehe auch H. Rühle, Wohin darf die NATO, NZZ vom 1./2.8.1993, 25; Rühle (Anm. 2), 678–679.

von der Sicherheit der Mitgliedstaaten als einem weitergehenden Vertragsziel die Rede. Diese Unterscheidung hat in der Praxis des NATO-Rats auch immer wieder eine Rolle gespielt³⁷.

2. Verteidigungsfunktion und Implied Powers

Von der Aufgabe "Sicherheit der Mitgliedstaaten" kann allerdings nicht ohne weiteres auf eine generelle Befugnis der Organisationen geschlossen werden, alle Maßnahmen ergreifen zu dürfen, die für die Gewährleistung der Sicherheit ihrer Mitglieder erforderlich sind. Die Bündnisverträge enthalten allerdings keine Vorschrift wie Art. 1 Abs. 2 der OAS-Charta, wonach diese Organisation nur die in ihrem Gründungsvertrag ausdrücklich aufgeführten Handlungsbefugnisse besitzt³⁸. Deshalb kann der allgemeine völkerrechtliche Auslegungsgrundsatz der *implied powers* angewendet werden. Danach besitzt eine Organisation über die in ihrem Gründungsvertrag ausdrücklich vorgesehenen Kompetenzen hinaus im Zweifel auch diejenigen Befugnisse, die angemessen – *appropriate* – für ihre Aufgabenerfüllung sind³⁹. Bezogen auf die Verteidigungsfunktion der Bündnisse bedeutet dies: NATO und WEU dürfen nicht nur zur tatsächlichen Abwehr eines bewaffneten Angriffs tätig werden, sondern können auch die hierfür erforderlichen Vorbereitungen treffen. Hierunter fallen Rüstungen und Übungen, aber auch Aufklärungsmaßnahmen und die Aufstellung von Streitkräften in günstigen Ausgangspositionen zu Lande, zur See, in der Luft oder im Weltraum.

Unter veränderten Umständen hat diese Regel gewichtige Auswirkun-

³⁷ Siehe oben Anm. 30 sowie Kommuniqué NATO-Rat vom 16.11.1968, *ibid.*, 215; "The Future Tasks of the Alliance" (Harmel-Bericht), *ibid.*, 201; Kommuniqué NATO-Rat vom 8.6.1967, *ibid.*, 172; Kommuniqué NATO-Rat vom 4.4.1959, *ibid.*, 126.

³⁸ Die Vorschrift wurde durch das Zusatzprotokoll von Cartageña de Indias vom 5.12.1985 (ILM 1986, 529) in die OAS-Charta von April 1948 (UNTS 119, 48) aufgenommen; zur jüngsten Einfügung eines Art. 8*bis* in die OAS-Charta siehe OEA/Ser. F/AG/doc 11 (XVI-E/92) rev. 1 vom 18.12.1992.

³⁹ Certain Expenses of the United Nations, ICJ Rep. 1962, 151, 168: "The primary place ascribed to international peace and security is natural, since the fulfilment of other purposes will be dependent upon the attainment of that basic condition. These purposes are broad indeed, but neither they nor the powers conferred to effectuate them are unlimited. Save as they have entrusted the Organization with the attainment of these common ends, the Member States retain their freedom of action. But when the Organization takes action which warrants the assertion that it was appropriate for the fulfilment of one of the stated purposes of the United Nations, the presumption is that such action is not ultra vires the Organization"; siehe auch Reparations for Injuries suffered in the Service of the United Nations, ICJ Rep. 1949, 174, 182.

gen. Mit dem Wegfall der Blockkonfrontation an einer gemeinsamen Grenze und nach dem Verschwinden von neutralen Staaten eröffnet sich für die Bündnisse die Möglichkeit, Nichtmitgliedstaaten in ihre Verteidigungsvorbereitungen mit einzubeziehen⁴⁰. Mit den Vereinbarungen im Rahmen der "Partnerschaft für den Frieden" unternimmt die NATO erste Schritte in diese Richtung. Als nächstes könnte die NATO etwa versuchen, die Zustimmung der ungarischen Regierung einzuholen, mit AWACS-Aufklärungsflugzeugen vom ungarischen Luftraum aus nicht nur die Einhaltung des VN-Flugverbots über Bosnien, sondern darüber hinaus auch den Flugverkehr in der Gemeinschaft Unabhängiger Staaten zu überwachen. Wenn eine solche Maßnahme aber unproblematisch zur Verteidigungsfunktion der NATO gezählt werden kann, dann wohl auch die Einrichtung von terrestrischen Horchposten außerhalb des Gebiets der Mitgliedstaaten, so wie sie früher etwa in West-Berlin vorhanden waren. Von der Schaffung solcher Einrichtungen ist es wiederum nur ein geringer Schritt zur Entsendung kleinerer Einheiten in Nichtmitgliedstaaten zu bestimmten technischen Zwecken, etwa zur Ausbildung einer befreundeten Armee. Die Ausbilder können schließlich in immer größerer Zahl und in immer stärkerem Maße in die Verteidigungsvorbereitungen des Aufnahmestaates einbezogen werden. Dies kann theoretisch bis an die Grenze der militärischen Integration nach NATO-Muster gehen, allerdings ohne daß dies auf Bündnispflichten beruhen würde⁴¹.

3. Sicherheitsfunktion und *Implied Powers*

Was für die Verteidigungsfunktion der Bündnisse gilt, trifft grundsätzlich auch für ihre Sicherheitsfunktion zu.

a) Vertragliche Vorgaben

Die Anwendung des Auslegungsgrundsatzes der *implied powers* darf allerdings nicht eine im Vertrag selbst angelegte anderweitige Kompetenzverteilung überspielen. Eine beschränkende Vorgabe könnte in Art. 4 des NATO-Vertrages liegen. Diese Vorschrift sieht für den Fall einfacher Sicherheitsbedrohungen nur Konsultationen vor. Der französische Parla-

⁴⁰ Rühle (Anm. 2), 679.

⁴¹ Nerlich (Anm. 7), 30f.; ginge es nach der bisherigen Praxis, würde es sich in allen genannten Fällen um nationale Truppenteile oder -angehörige handeln, die für bestimmte Aufgaben von NATO-Befehlshabern kommandiert würden.

mentsbericht spricht sogar ausdrücklich davon, daß sich der Vertrag neben der Verteidigung bewußt auf Konsultationen beschränke⁴².

Dennoch darf Art. 4 nicht als freiwillige Kompetenzbegrenzung verstanden werden. Der eigentliche Grund für die Beschränkung auf eine Konsultationsklausel war nämlich eine anderweitige rechtliche Erwägung: Die parlamentarischen Berichte erläutern die Konsultationsklausel dahin gehend, daß präventive Zwangsmaßnahmen nur mit vorheriger Zustimmung des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen getroffen werden dürften⁴³. Offenbar gingen die Verfasser des Vertrages also davon aus, daß eine Begrenzung der vertraglichen Handlungsmittel auf kollektive Selbstverteidigung und politische Konsultationen VN-rechtlich geboten sei. Diese Sicht mag zum Zeitpunkt der Ausarbeitung der Bündnisverträge nahegelegen haben. Nicht zuletzt angesichts der erweiterten VN-Aufgaben ist sie heute jedoch zu eng. Zum Teil ist dies unbezweifelnd: So sieht der Vertrag über Konventionelle Streitkräfte in Europa eine wichtige Rolle von NATO und WEU im Bereich der Abrüstungsverifikation gegenüber Nichtmitgliedstaaten vor⁴⁴. Zusammenarbeit bei der Abrüstung ist jedoch weder VN-rechtlich verboten, noch kann sie der Verteidigungs- oder einer rein politischen Funktion der Bündnisse zugeordnet werden⁴⁵. Nicht so eindeutig ist allerdings, ob auch andere spezifisch militärische Einsätze, welche nicht Verteidigungszwecken dienen, von der weiteren Sicherheitsfunktion der Bündnisse gedeckt wären.

b) Friedensschaffung im Bürgerkrieg

Spezifisch militärische Einsätze im Rahmen der weiteren Sicherheitsfunktion der Bündnisse können heute insbesondere solche in Bürgerkriegssituationen auf Anforderung der Regierung sein. Die genauen Grenzen für solche Einsätze nach allgemeinem Völkerrecht, wenn sie

⁴² Rapport (Anm. 27), 68.

⁴³ Rapport (Anm. 27), 68; Der amerikanische Bericht drückt den gleichen Gedanken etwas undeutlicher aus, wenn er davon spricht, daß bei der Konsultationsklausel in keinem Falle an kollektive Zwangsmaßnahmen, so wie sie in den Art. 41 und 42 der VN-Satzung niedergelegt seien, gedacht sei, siehe oben Anm. 28, 834.

⁴⁴ Siehe dessen Präambel und Art. II 1. (A), Bull. 1990, 1425.

⁴⁵ Die Bundesregierung vertritt die Auffassung, daß der Beitrag von Bundeswehrexperthen bei der Abrüstungsverifikation nicht militärisch, sondern abrüstungsspezifisch sei, UN doc. S/PV.2982, 71 ff.; näher dazu Th. Marauhn, Völkerrechtliche Praxis der Bundesrepublik Deutschland im Jahre 1991, ZaöRV 53 (1993), 908.

ohne Ermächtigung des Sicherheitsrats erfolgen, sind zwar umstritten⁴⁶. Geht man jedoch von der einschlägigen Rechtsprechung des Internationalen Gerichtshofs (IGH) aus, so eröffnet sich hier unterhalb des Gewalt- und des Interventionsverbots ein weites Tätigkeitsfeld – und zwar auch in bezug auf Nichtmitgliedstaaten: Im *Certain Expenses*-Gutachten ging es um die Frage, ob die VN-Friedenstruppen im Kongo zum Ergreifen von Zwangsmaßnahmen im Sinne des Kapitels VII ermächtigt worden waren. Diese Truppen hatten vom Sicherheitsrat unter anderem den Auftrag erhalten, "to prevent the occurrence of civil war", und zwar zur Not durch die Anwendung von Gewalt⁴⁷. Der IGH wollte in der Befolgung dieses Auftrages jedoch keine Zwangsmaßnahmen erkennen, weil sich der Einsatz der Truppen nicht gegen einen Staat richtete⁴⁸. Sie waren demnach bereits durch die Zustimmung der Regierung gedeckt. Angewendet auf Regionalorganisationen bedeutet dieser enge Begriff der Zwangsmaßnahme, daß ihre Pflicht nach Art. 53 der VN-Satzung, vor dem Ergreifen von Zwangsmaßnahmen eine Ermächtigung des Sicherheitsrates einzuholen, grundsätzlich nicht auf militärische Hilfe für die Regierung im Bürgerkrieg anwendbar ist. Auch das allgemeine Interventionsverbot würde nach dem *Nicaragua*-Urteil des IGH keine strengen Grenzen ziehen. Dort sprach das Gericht ganz allgemein davon, daß Intervention auf Anforderung der Regierung erlaubt sei⁴⁹. Manche gehen sogar noch einen Schritt weiter und meinen, daß kollektives militärisches Eingreifen in einen Bürgerkrieg auch dann zulässig sei, wenn eine Regierung abgesetzt sei oder keine effektive Regierungsgewalt mehr ausübe⁵⁰.

Die Verfasser der NATO- und WEU-Verträge haben solche völkerrechtlich erlaubten Möglichkeiten des Streitkräfteeinsatzes nicht als kollektives Handlungsmittel in Erwägung gezogen, allerdings auch nicht bewußt verworfen. Ebenso wie die Verfasser der VN-Satzung gingen sie

⁴⁶ Siehe A. Randelzhofer zu Art. 2 Ziff. 4 Rdnrn. 30–33, in: Simma (Anm. 10); L. Doswald-Beck, *The Legal Validity of Military Intervention by Invitation of the Government*, BYIL 56 (1985) 189–252.

⁴⁷ Res. 161 (1961).

⁴⁸ ICJ Rep. 1962, 151, 166 und 177; dazu O. Schachter, *Authorized Uses of Force by the United Nations and Regional Organizations*, in: L. Damrosch/D. Scheffer (Hrsg.), *Law and Force in the New International Order* (1991), 65, 81–82.

⁴⁹ ICJ Rep. 1986, 14, 116.

⁵⁰ Schachter (Anm. 48), 88, leitet dies aus dem internationalen Einverständnis mit der Intervention westafrikanischer Staaten in Liberia ab. Diesen Fall kann man aber auch als eine Intervention auf Einladung der Regierung sehen, siehe G. Nolte, *Restoring Peace by Regional Action – International Legal Aspects of the Liberian Conflict*, ZaöRV 53 (1993), 603, 621–626.

davon aus, daß interne Konflikte in aller Regel andersartige Phänomene seien. Für solche Konflikte schien die mit den Verträgen beabsichtigte Stärkung der Kräfte durch Kollektivbildung nicht erforderlich zu sein. Die typische Form des Bürgerkrieges während des Kalten Krieges begründete im Regelfall auch kein politisches Bedürfnis nach offiziellen Kollektivinterventionen durch die Bündnisse. Da dessen Kontrahenten meist eine Rolle im Systemkonflikt spielten, hätten offizielle Kollektivinterventionen solche Konflikte aller Wahrscheinlichkeit nach nur eskalieren lassen. Nach Wegfall des Systemkonflikts ist die Eskalationsgefahr bei den meisten innerstaatlichen Konflikten sehr viel geringer⁵¹. Ihre meist ethnischen Ursachen begründen ein internationales Interesse an ihrer Begrenzung. Jedenfalls solange die Inhaberschaft der legalen Regierungsgewalt international nicht umstritten ist, ist militärischer Beistand für die Regierung durch dritte Staaten oder Organisationen im Falle eines Bürgerkrieges zulässig. Das Selbstbestimmungsrecht der Bürger des betroffenen Staates bleibt gewahrt, wenn die Intervention entweder dazu dient, die Abhaltung freier Wahlen zu gewährleisten, oder die demokratische Legitimation der Regierung außer Frage steht. Kollektivinterventionen verfügen in solchen Fällen gegenüber einseitigen Interventionen über einen entscheidenden Vorzug: Die Kollektivität der Entscheidungsfindung steigert die Chance ganz erheblich, daß das Motiv für die Intervention nicht eigennützig ist⁵². Dies liegt nicht nur im Interesse der Regierung des einladenden Staates, sondern dient typischerweise auch der Erhaltung des internationalen Friedens⁵³.

c) Praxis anderer Organisationen

Ein Beispiel macht diese These anschaulich. Im April 1965 brach in der Dominikanischen Republik ein Bürgerkrieg aus⁵⁴. Auf den Hilferuf einer Militärjunta entsandten die Vereinigten Staaten Truppen. Offiziell hatten

⁵¹ Bereits während des Kalten Krieges war die Eskalationsgefahr bei solchen Konflikten nicht sehr hoch, vgl. A.R. Day, *Conclusions: A Mix of Means*, in: ders./M.W. Doyle (Hrsg.), *Escalation and Intervention* (1989), 154.

⁵² Zu den mit einer Renationalisierung der Sicherheitspolitik im allgemeinen und für die Bundesrepublik im besonderen verbundenen Gefahren: Nerlich (Anm. 7), 7–11 und 31–34.

⁵³ T. Farer, *Collectively Defending Democracy in a World of Sovereign States: The Western Hemisphere's Prospect*, HRQ 15 (1993), 716, 744–745.

⁵⁴ Dazu und zum folgenden J. Slater, *Intervention and Negotiation* (1970), 45–135; V. Nanda, *The United States Action in the 1965 Dominican Crisis: Impact on World Order – Part I*, Denver L.J. 43 (1966), 439; *Part II*, Denver L.J. 44 (1967), 225.

diese zunächst den Auftrag, eigene Staatsangehörige zu retten, später sollten sie eine kommunistische Machtübernahme verhindern. Die amerikanische Aktion verstieß jedenfalls gegen das Interventionsverbot. Der Hilferuf der Militärs konnte keine rechtfertigende Wirkung entfalten, da diese nur sehr begrenzt effektiv Herrschaftsgewalt ausübten und bis dahin auch nicht als Regierung international anerkannt gewesen waren. Der Protest gegen ihre einseitige Intervention veranlaßte die Regierung der USA zu einem Wechsel der Vorgehensweise. Sie schlug vor, die eigenen Streitkräfte in einer Friedenstruppe der OAS aufgehen zu lassen. Diese Truppe sollte die Abhaltung freier Wahlen gewährleisten. Der OAS-Rat setzte daraufhin eine Unterkommission zur Verhandlung mit den Bürgerkriegsparteien ein und beschloß die Aufstellung einer Friedenstruppe. Einige Wochen später einigten sich die Bürgerkriegsbeteiligten unter Vermittlung der Unterkommission, daß die OAS-Friedenstruppe im Lande bleiben und Wahlen überwachen sollte⁵⁵. Nach einem Jahr war diese Aufgabe erfüllt, und die Truppe wurde abgezogen.

Obwohl vieles an ihr kritikwürdig ist und bleibt⁵⁶, erscheinen die US-Intervention in der Dominikanischen Republik und die OAS-Beteiligung hieran heute in neuem Licht. Der Fall macht deutlich, wie kollektives Handeln bändigend wirken kann⁵⁷. Darüber hinaus gibt er aber auch einen wichtigen Hinweis für die Auslegung von NATO- und WEU-Vertrag: Obwohl die (vom Rio-Pakt⁵⁸ zu unterscheidende) OAS-Charta⁵⁹ die Aufstellung von gemeinsamen Streitkräften nicht vorsah, geschweige denn zum Zweck des Eingreifens in interne Konflikte, hielt man die Kompetenz der Organisation zur Ergreifung solcher Maßnahmen doch für gegeben. Dies ist besonders bemerkenswert, wenn man berücksichtigt, daß die enge Auslegung von Kompetenzen und die Durchführung von formellen Vertragsänderungsverfahren im interamerikanischen System Tradition besitzt⁶⁰. Die Aufstellung einer multinationalen Truppe zum Zweck des Eingreifens in eine interne Konfliktsituation wurde in der OAS also allein auf ihre allgemeinen Vertragsziele gestützt⁶¹. Eine neuar-

⁵⁵ Slater, *ibid.*, 126–135.

⁵⁶ T. Franck/E. Weisband, *Word Politics* (1971), 70–95.

⁵⁷ Farer (Anm. 52), 745; selbst Franck/Weisband, *ibid.*, erkennen an, daß die Willensbildung innerhalb der OAS zur Zurückweisung einer der Breshnew-Doktrin vergleichbaren Johnson-Doktrin für die amerikanische Hemisphäre geführt hat, 93–94.

⁵⁸ UNTS 21, 78; *Annals of the OAS*, Bd. 1, Nr. 1 (1949), 87.

⁵⁹ Siehe o. Anm. 38.

⁶⁰ Siehe die Stellungnahme der OAS in UN doc. S/25996 vom 15.6.1993, 13–15.

⁶¹ OEA/Ser.F/III.10, *Actas y Documentos*, Bd. 4 (1965/66), Doc. 405, 27.

tige Situation sei eingetreten, die beim Abschluß der Verträge so nicht vorhergesehen worden sei⁶².

Der Fall der OAS-Streitmacht in der Dominikanischen Republik ist nicht der einzige seiner Art. Die Arabische Liga hat von 1977 bis 1983 gemeinsame Truppen in den Libanon entsandt⁶³, die Organisation afrikanischer Staaten schickte von 1981–1982 multinational zusammengesetzte Streitkräfte in den Tschad⁶⁴ und seit 1990 steht eine Truppe der Wirtschaftsgemeinschaft westafrikanischer Staaten in Liberia⁶⁵. In all diesen Fällen sahen die Statuten der betreffenden Organisationen entweder nur sehr allgemeine Versprechen der Zusammenarbeit in Sicherheitsangelegenheiten oder allein den Aufbau von gemeinsamen Verteidigungsstreitkräften vor. Auch die Vereinten Nationen können als Beispiel für die These herangezogen werden, daß die ausdrücklich vorgesehenen Handlungsmittel einer Sicherheitsorganisation im Zweifel nicht abschließend gemeint sind: Die VN-Friedenstruppen sind in der Charta nicht vorgesehen, ihre Aufstellung ist vom IGH jedoch unter Berufung auf die Friedenssicherungsaufgabe der Vereinten Nationen für satzungsgemäß erklärt worden⁶⁶. Eine klare organisationsrechtliche Grundlage besitzt wohl nur die seit August 1993 stattfindende Intervention einiger GUS-Staaten in Tadjikistan⁶⁷.

d) Bestimmtheitsgrundsatz

Die internationalen Parallelfälle legen den Gedanken nahe, daß auch NATO- und WEU-Vertrag keine strenge Unterscheidung zwischen Aufgaben- und Befugnisnormen kennen. Genaugenommen trifft diese Unterscheidung die Eigenart des Bündnisrechts auch nicht. Dieses sieht im Grunde nicht viel mehr vor als eine einstimmige, in ihren jeweiligen Einzelschritten grundsätzlich widerrufbare zwischenstaatliche Zusammenar-

⁶² *Ibid.*

⁶³ J.P. Isselé, *The Arab Deterrent Force in Lebanon, 1976–1983*, in: A. Cassese (Hrsg.), *The Current Legal Regulation on the Use of Force* (1986), 179–221, und I. Pogany, *The Arab League and Peacekeeping in Lebanon* (1987).

⁶⁴ J.-P. Cot, *The Role of the Inter-African Peace-Keeping Force in Chad, 1981–1982*, in: Cassese, *ibid.*, 167–178.

⁶⁵ Nolte (Anm. 50), 603.

⁶⁶ ICJ Rep. 1962, 151, 168.

⁶⁷ UN doc. S/26610 vom 21.10.1993; deutsche Übersetzung der Charta der GUS-Staaten in EA 1993, D431 ff., siehe dort Art. 12.

beit in den Bereichen Verteidigung und internationale Sicherheit⁶⁸. Eine solche Zusammenarbeit könnten die Mitgliedstaaten aus völkerrechtlicher Sicht auch ohne den Vertrag praktizieren. Der Sinn ihrer Institutionalisierung⁶⁹ liegt aber nicht zuletzt in der Legitimationswirkung der Sicherheitspolitik im Kollektiv⁷⁰. Kapitel VIII der VN-Satzung beruht auf dem Gedanken, daß kollektives Handeln in aller Regel unparteiischer und deshalb eher geeignet ist, friedensstiftend zu wirken. Es besteht kein Grund anzunehmen, daß die Parteien der Bündnisverträge gerade diese mögliche Wirkung ihrer Zusammenarbeit ausschließen wollten. Eine weite Auslegung der Friedenssicherungsbefugnisse von Organisationen wie NATO und WEU ist daher auch im Sinne der VN-Satzung. So lag zwar in keinem der internationalen Parallelfälle ein klares Mandat des VN-Sicherheitsrats vor, mit Ausnahme des Falles der Dominikanischen Republik haben aber alle genannten Interventionen eine implizite bzw. nachträgliche Billigung durch den Sicherheitsrat erhalten⁷¹. Dieser Umstand macht deutlich, daß nicht nur ausnahmsweise ein Bedürfnis aus der Sicht des VN-Friedenssicherungssystems besteht, daß Regionalorganisationen auf Anforderung der Regierung zur Befriedung in Bürgerkriege eingreifen können, ohne daß zuvor ein formeller Willensbildungsprozeß auf universeller Ebene stattgefunden haben muß.

Aus diesen Gründen erscheint es gerechtfertigt, die *implied powers*-Regel einschränkungslos auch auf die Sicherheitsfunktion der Bündnisse

⁶⁸ E. Stein/D. Carreau, Law and Peaceful Change in a Subsystem: "Withdrawal" of France from the North Atlantic Treaty Organization, AJIL 62 (1968), 577, 607; die lockere Form der Zusammenarbeit unterscheidet die NATO von der OAS, deren Satzung die Ergreifung bindender Maßnahmen aufgrund eines Beschlusses mit 2/3-Mehrheit vorsieht. Bei einer solchen Entscheidungsstruktur müssen sich die Bestimmtheitsanforderungen erhöhen, siehe die Stellungnahme der OAS in UN doc. S/25996 vom 15.6.1993, 13–15.

⁶⁹ Vgl. aus der Sicht des deutschen Verfassungsrechts Art. 80a Abs. 3 GG; dazu K. Stern, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Bd. 2 (1980), 1448–1450.

⁷⁰ Stein/Carreau (Anm. 68), 607; dies unterschätzt K. Ipsen, Völkerrechtliche Probleme des Nordatlantikvertrages, in: K.D. Schwarz (Hrsg.), Sicherheitspolitik Bad Honnef (3. Aufl. 1978), 435, 439, wenn er davon spricht, daß es angesichts der völkerrechtlichen Handlungsfreiheit der Mitgliedstaaten ein "akademisches Problem" sei, ob der NATO-Vertrag "auch auf die präventive Friedenssicherung" ausgerichtet ist.

⁷¹ Zu Tschad: Res. 504 (1982); zu Liberia: UN doc. S/22133 vom 22.1.1991; zu Libanon: Res. 438 (1978) (Aufruf zum Waffenstillstand, keine Erwähnung der Friedenstruppe, d.h. auch kein Infragestellen), siehe UNYB 1978, 371–373, sowie UNYB 1976, 281; zu Tadjikistan: UN doc. S/26341 vom 23.8.1993; im Fall der Dominikanischen Republik hatte nach allgemeiner Auffassung jedenfalls keine wirksame Anforderung der Regierung vorgelegen.

anzuwenden⁷². Diese Regel paßt schon deshalb genau, weil sie vom IGH aus Anlaß einer ähnlichen Problemkonstellation formuliert worden ist⁷³. Ihre innerstaatliche Entsprechung in den Vereinigten Staaten zeigt, daß sie, richtig angewendet, selbst verfassungsrechtlichen Bestimmtheitsansprüchen genügt⁷⁴. Die Gründungsverträge von NATO und WEU ermöglichen es den Organisationen also, alle für die Ausübung der Sicherheitsfunktion erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen, die völkerrechtsgemäß sind⁷⁵. Über die Frage, wann eine Sicherheitsbedrohung für die NATO- bzw. WEU-Mitgliedstaaten im Einzelfall vorliegt, entscheidet der NATO- bzw. WEU-Rat im Rahmen einer weiten Mißbrauchsgrenze, also ähnlich wie der VN-Sicherheitsrat über das Vorliegen einer Friedensbedrohung im Sinne des Art. 39 der VN-Satzung⁷⁶. Die irakische Invasion Kuwaits etwa hätte sicherlich noch innerhalb dieses Rahmens gelegen.

D. Bündnisse und Verfassungsrecht

Eine weite Auslegung der Bündnisverträge gibt der Bundesrepublik noch nicht die verfassungsrechtliche Befugnis, sich an allen zulässigen Formen der Zusammenarbeit innerhalb der Bündnisse zu beteiligen. Bislang hat sich die deutsche verfassungsrechtliche Diskussion auf die Frage eines möglichen Einsatzes der Bundeswehr auf der Grundlage eines klaren Mandates der Vereinten Nationen, wenn auch unter NATO- bzw.

⁷² A.A. wohl R. Wolfrum, Der Beitrag regionaler Abmachungen zur Friedenssicherung: Möglichkeiten und Grenzen, ZaöRV 53 (1993), 576, 580 und 593f.

⁷³ Im *Certain Expenses*-Fall ging es ebenfalls um die Frage, ob die allgemeine Sicherheitsfunktion einer Organisation (der VN) das Ergreifen bestimmter militärischer Maßnahmen (Aufstellung von Friedenstruppen) ermöglicht, obwohl das Gründungsstatut nur anderweitige Mittel (Kapitel VII) zur Verfügung stellt. Aus diesem Grund ist die *implied powers*-Regel sogar in erster Linie auf unbestimmte Sicherheitsfunktionen von internationalen Organisationen anwendbar.

⁷⁴ Der US Supreme Court hat die sog. *necessary and proper*-Klausel der US-Verfassung seit jeher nicht im Sinne eines strikten Erforderlichkeitsmaßstabes verstanden, sondern, ausgedrückt in der Doktrin der *implied powers*, im Sinne eines weitergehenden Angemessenheitsmaßstabes, seit *McCulloch v. Maryland*, 17 U.S. (4 Wheat.) 316, 421 (1819); dazu L. Tribe, *American Constitutional Law* (2. Aufl. 1988), 301–305.

⁷⁵ Bei der Wahrnehmung ihrer Sicherheitsaufgabe ist die NATO nicht auf das in Art. 6 ihres Gründungsvertrages festgelegte Vertragsgebiet beschränkt; N.K. Riedel, *Verfassungsrechtliche Begrenzung des NATO-Operationsgebiets?*, NZWehrr 31 (1989), 187.

⁷⁶ Vgl. BVerfGE 68, 1, 97.

WEU-Kommando, konzentriert⁷⁷. Hier soll mit der herrschenden Meinung davon ausgegangen werden, daß die Bundeswehr nicht nur zur Verteidigung im Sinne des Art. 87a Abs. 2 GG, sondern nach außen jedenfalls auch auf der Grundlage des Art. 24 Abs. 2 GG im Rahmen von sog. "Systemen gegenseitiger kollektiver Sicherheit" eingesetzt werden kann⁷⁸. Ein solches kollektives Sicherheitssystem stellen die Vereinten Nationen zweifellos dar. Vom Sicherheitsrat ermächtigte NATO- und WEU-Einsätze gehören hierzu. Es ist jedoch nicht so sicher, ob NATO und WEU auch ohne Indienstnahme durch die Vereinten Nationen unter Art. 24 Abs. 2 GG fallen. Wäre dies der Fall, könnte die Bundesrepublik ihre Streitkräfte im Rahmen aller völkerrechtlich zulässigen NATO- bzw. WEU-Aktionen einsetzen.

I. NATO und WEU als "kollektive Sicherheitssysteme"

Den maßgeblichen Bezugspunkt für die Diskussion um Art. 24 Abs. 2 GG hat Carlo Schmid geliefert: Er hat im Parlamentarischen Rat die Auffassung vertreten, der Begriff des kollektiven Sicherheitssystems sei ein völkerrechtlicher *terminus technicus* mit präzisiertem Bedeutungsgehalt⁷⁹. Auf diese Aussage berufen sich viele, die meinen, der Begriff verlange die Einbeziehung potentieller Gegner, setze also eine Binnengerichtetheit des Systems voraus⁸⁰. So sehr diese vom amerikanischen Präsidenten Wilson eingeführte Unterscheidung auch begrifflich einleuchten mag, sie hat sich weder in der völkerrechtlichen Praxis⁸¹ noch in der Theorie⁸² durchgesetzt. Die Völkerbundsatzung erlaubte in ihrem Art. 21 Regionalpakete, zu denen die Mitglieder später auch solche Defensivbündnisse wie die

⁷⁷ Dazu insbesondere die Beiträge in J.A. Frowein/T. Stein, *Rechtliche Aspekte einer Beteiligung der Bundesrepublik Deutschland an Friedenstruppen der Vereinten Nationen* (Beiträge zum ausländischen öffentlichen Recht und Völkerrecht, Bd. 101) (1990).

⁷⁸ J. Wielandt, *Verfassungsrechtliche Grundlagen und Grenzen für einen Einsatz der Bundeswehr*, DVBl. 1991, 1174, 1180–1181.

⁷⁹ JöR N.F. 1951, 227.

⁸⁰ R. Wolfrum, *Die Bundesrepublik Deutschland im Verteidigungsbündnis*, HdbStR 7 (1993), 656; J. Delbrück, *Collective Security*, in: R. Bernhardt (Hrsg.), *EPIL* 3 (1984), 105; K.D. Eichen, *Die NATO – ein System gegenseitiger kollektiver Sicherheit im Sinne des Art. 24 Abs. 2 Grundgesetz?*, NZWehr 26 (1984), 221–237.

⁸¹ Wolfrum, *ibid.*, 648f.

⁸² Siehe die Beiträge in: M. Bourquin (Hrsg.), *Collective Security – A Record of the Seventh and Eighth International Studies Conferences Paris 1934 and London 1935* (1936), 345–401.

Kleine Entente oder auch die Balkan-Entente rechneten⁸³. Umgekehrt waren NATO und WEU ursprünglich auch als Regionalorganisationen im Sinne des Achten Kapitels der VN-Satzung und damit als Bausteine im kollektiven Sicherheitssystem der Vereinten Nationen konzipiert⁸⁴. Jedenfalls soweit sie diese Funktion tatsächlich erfüllen, müssen auch sie als "kollektive Sicherheitssysteme" im Sinne des Art. 24 Abs. 2 GG gelten⁸⁵. Organisationen, die keine chartakonformen Ziele verfolgen oder sich grundsätzlich dysfunktional zu den Vereinten Nationen verhalten, können demgegenüber keine "kollektiven Sicherheitssysteme" im Sinne des Art. 24 Abs. 2 GG sein.

Zugunsten der These, daß NATO und WEU nicht nur VN-kompatibel, sondern darüber hinaus auch grundsätzlich VN-komplementär sind, konnte bislang allerdings nur theoretisch argumentiert werden. So wurde etwa gesagt, daß sich NATO und WEU von den Militärallianzen des 19. Jahrhunderts dadurch unterschieden, daß sie sich nicht ausdrücklich gegen einen bestimmten Gegner richteten, daß sie keine aggressive Zielsetzung hätten und daß sie sogar insofern eine Binnenstruktur besäßen "als sie den Ausbruch eines Krieges zwischen den Mitgliedern des Bündnisses äußerst unwahrscheinlich machen"⁸⁶. Diese Auffassung konnte man mit einem gewissen Recht so lange in Zweifel ziehen, wie die NATO selbst zwar regelmäßig ihre Vereinbarkeit mit dem VN-System beteuerte, ihrerseits aber nicht zur Zusammenarbeit mit den Vereinten Nationen bereit war. Inzwischen sind im Verhältnis der Vereinten Nationen zu NATO und WEU jedoch bedeutsame Veränderungen eingetreten. Dies ist nicht auf die Fälle beschränkt, in denen die Vereinten Nationen NATO und WEU als Regionalorganisationen zur Durchsetzung von Sanktionen ermächtigt und damit unmittelbar in Anspruch genommen haben⁸⁷. Parallel dazu hat in den Vereinten Nationen eine generelle Neubewertung der Rolle von Regionalorganisationen nach dem Ende des Kalten Krieges stattgefunden. In seinem Bericht "An Agenda for Peace" vom Juni 1992 hat der VN-Generalsekretär einen sehr weiten Begriff der Regionalorganisationen zugrundegelegt, welcher nur sehr allgemein auf die Bereitschaft und Fähigkeit einer Organisation abstellt, einen Beitrag zur

⁸³ Chr. Tomuschat, in: Bonner Kommentar (Zweitbearb.), Art. 24 GG, Rdnr. 127.

⁸⁴ Siehe oben C. I.

⁸⁵ Vgl. Wolfrum (Anm. 72), 579; ähnlich bereits D. Bowers, *Self-defence in International Law* (1958), 222.

⁸⁶ A. Randelzhofer, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz Kommentar, Art. 24 Abs. 2 GG Rdnr. 21.

⁸⁷ Seit Res. 787 vom 16.11.1992 (1992); siehe etwa auch Res. 816 und 820 (1993).

Friedenssicherung zu leisten⁸⁸. Auf das Erfordernis einer Binnengerichtetheit mußte und wollte der Generalsekretär dabei schon deshalb verzichten, weil die außengerichtete Tätigkeit einiger Organisationen zu einem unentbehrlichen Faktor in der internationalen Diplomatie und für die Vereinten Nationen geworden ist⁸⁹. Insofern sind die Vorstellungen des Generalsekretärs bei den Mitgliedstaaten auch auf keinerlei Widerspruch gestoßen⁹⁰. Dies zeigt sich nicht zuletzt an den Reaktionen derjenigen Organisationen, die vom Sicherheitsrat als Regionalorganisationen aufgefordert wurden, zu den Vorschlägen des Generalsekretärs Stellung zu nehmen⁹¹. NATO und WEU gehörten neben den klassischen Regionalorganisationen wie OAS, OAU und Arabische Liga zu den wenigen Staatenverbindungen, die kooperationsbereit reagiert haben⁹². Sie sind damit in ein Näheverhältnis zu den Vereinten Nationen gerückt, das es rechtfertigt, sie zur Kerngruppe der gegenwärtig vorhandenen Regionalorganisationen zu zählen⁹³.

Angesichts dieser neueren Entwicklungen kann nicht mehr ohne weiteres behauptet werden, NATO und WEU seien gegenüber dem kollektiven Sicherheitsmechanismus der VN wesensverschieden. Die Aufgabenteilung zwischen Regionalgruppen und Weltorganisation ist im Friedenssicherungssystem der VN-Satzung angelegt. Dieses System ist nicht auf die Durchsetzung von Entscheidungen des Sicherheitsrates durch Truppen nach Art. 43 der Satzung beschränkt. Vielmehr kennt es eine abgestufte Folge von Mechanismen, zu denen auch der den Regionalorganisationen gewährte Freiraum gehört. Verwendung und Anerkennung von NATO und WEU durch die Vereinten Nationen wird so erkennbar als konkrete Erscheinungsform des verfassungsrechtlichen Verständnisses von "kollektiver Sicherheit". Unabhängig vom weiteren Verlauf der politischen Entwicklung zeigt die jüngste Praxis, daß homogene Organisationen grundsätzlich geeignet sind, ein Bestandteil im weiteren Sinne des

⁸⁸ UN doc. A/47/277-S/24111 vom 17.6.1992, 17–19.

⁸⁹ *Ibid.*, 18.

⁹⁰ Siehe GAOR Supplement No. 33 (A/48/33), 7–24 (1993).

⁹¹ UN doc. S/25996 vom 15.6.1993 (einschließlich 5 Addenda); UN doc. S/25184 vom 29.1.1993.

⁹² S/25996 vom 15.6.1993, 18–19.

⁹³ Die WEU hat es allerdings noch offengelassen, ob Kapitel VIII der VN-Satzung auf sie anwendbar sei, UN doc. S/25996/Add. 2; entscheidend ist jedoch nicht ein solcher unspezifizierter Vorbehalt, sondern die Anerkennung durch die Vereinten Nationen und die tatsächlich stattfindende Zusammenarbeit; im Falle der OAU reicht die Anerkennung durch die VN nach allgemeiner Meinung aus, obwohl sich die Organisation selbst nicht als Regionalorganisation bezeichnet hat, Wolf rum (Anm. 72), 586.

kollektiven Sicherheitssystem der Vereinten Nationen zu sein⁹⁴. Dies gilt jedenfalls für den heute so besonders wichtigen Bereich der Eindämmung interner Konflikte. Es sollte deshalb kein Lehrbuchbegriff des kollektiven Sicherheitssystems in Art. 24 Abs. 2 GG hineingelesen werden, welcher der tatsächlichen Funktionsweise des universellen Friedenssicherungssystems nicht entspricht⁹⁵. Die Verwendung des Begriffs "gegenseitig" zur näheren Bestimmung des mit Art. 24 Abs. 2 GG gemeinten kollektiven Sicherheitssystems ist jedenfalls kein gegenteiliger Anhaltspunkt⁹⁶. Darin kommt nur das Streben der Bundesrepublik nach Gleichberechtigung zum Ausdruck⁹⁷. Die Bündnisse sind daher als "kollektive Sicherheitssysteme" im Sinne des Art. 24 Abs. 2 GG anzusehen. Die Bundeswehr kann in ihrem Rahmen eingesetzt werden.

II. Parlamentsbeteiligung

Es bleibt die Frage nach den Befugnissen des Bundestages. Ist seine Rolle erschöpft, nachdem er seine Zustimmung zu den Gründungsverträgen von NATO und WEU gemäß Art. 59 Abs. 2 GG gegeben hat? Oder bedarf die Bundesregierung für die Entscheidung über den Einsatz von deutschen Streitkräften im Rahmen der Sicherheitsfunktion der Bündnisse einer zusätzlichen parlamentarischen Ermächtigung⁹⁸? Ein Verfassungsgebot zur Parlamentsbeteiligung für solche Streitkräfteeinsätze kann unterschiedlich begründet werden. Es kann folgen aus Art. 24 Abs. 1 GG, aus dem allgemeinen Gesetzesvorbehalt, und schließlich aus Art. 24 Abs. 2 in Verbindung mit Art. 59 Abs. 2 GG⁹⁹.

1. Art. 24 Abs. 1 GG

Im *Pershing*-Urteil hat das Bundesverfassungsgericht die Zustimmung der Bundesregierung zur Entscheidung des US-Präsidenten über den Einsatz der in der Bundesrepublik stationierten amerikanischen Mittelstrek-

⁹⁴ Tomuschat (Anm. 83), Art. 24 GG Rdnr. 137.

⁹⁵ Siehe insbes. JöR N.F. (1951), 225.

⁹⁶ So aber Wolfrum (Anm. 72), 656.

⁹⁷ Tomuschat (Anm. 83), Art. 24 GG 24 Rdnrn. 138 und 140.

⁹⁸ Zur Zuständigkeit des Bundestages im Rahmen der Verteidigungsfunktion: N.K. Riedel, Entscheidungskompetenz des Bundestages bei der Feststellung des Bündnisfalls, DÖV 1991, 305, 310.

⁹⁹ Offenbleiben soll hier die Frage, ob bzw. wieweit es erforderlich wäre, die Rechtsstellung der Soldaten gesetzlich neu auszugestalten.

kenraketen als eine Übertragung von Hoheitsrechten im Sinne des Art. 24 Abs. 1 GG qualifiziert¹⁰⁰. Die hierfür erforderliche gesetzliche Grundlage fand das Gericht in der ursprünglichen Zustimmung des Bundestages zum NATO-Vertrag¹⁰¹. Dieser enthalte ein entsprechendes "Integrationsprogramm"¹⁰². Konsequenterweise führen die Grundsätze des *Pershing*-Urteils zu dem Ergebnis, daß die Befehls- und Kommandostrukturen der NATO für den Krisenfall – das sog. *operational command* bzw. *operational control*¹⁰³ – ebenfalls dem Gesetzesvorbehalt des Art. 24 Abs. 1 GG unterfallen¹⁰⁴. Hiergegen spricht nicht, daß *operational command* jederzeit vom Bundesverteidigungsminister widerrufen werden kann¹⁰⁵. Im *Pershing*-Urteil ist ausdrücklich festgestellt, daß Art. 24 Abs. 1 GG nicht voraussetze, daß die Zurücknahme deutscher Hoheitsgewalt unwiderruflich ist¹⁰⁶. Ebenso wenig kann die herrschende Konstruktion eine Rolle spielen, wonach der NATO-Befehl durch einen allgemeinen deutschen Befehl zur Zusammenarbeit mit den NATO-Befehlshabern den Charakter eines deutschen Befehls erhalte¹⁰⁷. In der Sache bedeutet dies nichts anderes als die Widerrufsbefugnis. Deren praktische Ausübbarkeit im Krisenfall ist ohnehin fraglich. Die Befehls- und Kommandostruktur der NATO müßte sogar noch eher ein Fall des Art. 24 Abs. 1 GG sein als die Einsatzentscheidung des US-Präsidenten, weil dabei spezifische grundrechtsrelevante Hoheitsbefugnisse gegenüber deutschen Staatsbürgern in Anspruch genommen werden.

Nun dürfte allerdings die Befehls- und Kommandostruktur der NATO, soweit sie im Rahmen der herkömmlichen Verteidigungsaufgabe zur Anwendung kommt, ebenfalls durch das "Integrationsprogramm" der Bündnisse gedeckt sein¹⁰⁸. Das gleiche gilt aber nicht unbedingt für ihre

¹⁰⁰ BVerfGE 68, 1, 89–96.

¹⁰¹ *Ibid.*, 96–108.

¹⁰² *Ibid.*, 99.

¹⁰³ Vgl. Nr. 32 der Zentralen Dienstvorschrift 1/50 – Militärische Gliederungsformen, Unterstellungsverhältnisse, Befehle und Richtlinien, VMBI. 1962, 489; hierzu K. Ipsen, Rechtsgrundlagen und Institutionalisierung der atlantisch-westeuropäischen Verteidigung (1967), 176 ff.

¹⁰⁴ So auch Wolfrum (Anm. 80), 654–655; Bothe (Anm. 18), 74 f.

¹⁰⁵ F. Kirchhof, Bundeswehr, in: HdbStR 3 (1988), 989–990.

¹⁰⁶ BVerfGE 68, 1, 93.

¹⁰⁷ W. Scherer/R. Alff, Soldatengesetz (6. Aufl. 1988), § 1 Rdnr. 47; siehe auch K. Ipsen, in: Bonner Kommentar, Art. 115b GG Rdnrn. 131–160; ders., Die rechtliche Institutionalisierung der Verteidigung im atlantisch-westeuropäischen Raum, in: JöR N.F. 21 (1972), 1, 50 f.

¹⁰⁸ A.A. Wielandt (Anm. 78), 1174, 1178.

Anwendung im darüber hinausgehenden Bereich der kollektiven Sicherheitspolitik von NATO und WEU. Eine Übertragung von Hoheitsrechten kann niemals abstrakt, sondern immer nur für bestimmte Aufgaben erfolgen¹⁰⁹. Diese Aufgaben sind zwar grundsätzlich in dem völkerrechtlichen Vertrag festgelegt, der die Übertragung begründet. Der Begriff des "Integrationsprogramms" ist jedoch enger als der mögliche Anwendungsbereich des Vertrages. Sein Sinn ist es zu gewährleisten, daß das Parlament Hoheitsrechte nur in dem Ausmaß überträgt, wie dies zum Zeitpunkt der parlamentarischen Zustimmung wenigstens in Grundzügen erkennbar war. Deshalb meint das Gericht auch, daß "wesentliche Änderungen des ... [im Gründungsvertrag] angelegten Integrationsprogramms und seiner Vollzüge ... nicht mehr von dem ursprünglichen Zustimmungsgesetz nach Art. 24 Abs. 1 GG gedeckt" seien¹¹⁰.

NATO- oder WEU-kommandierte Kampfeinsätze, die nicht zur Verteidigung gegen einen bewaffneten Angriff dienen, wurden zum Zeitpunkt der parlamentarischen Ratifikation der Bündnisverträge in der Bundesrepublik nicht als eine realistische Möglichkeit angesehen¹¹¹. Obwohl Wortlaut und Sinn des Vertrages solche Maßnahmen zur Gewährleistung der Sicherheit der Mitgliedstaaten durchaus ermöglichen¹¹², gibt es keinen Hinweis darauf, daß die gemeinsame Durchführung solcher Einsätze außerhalb des Gebietes der Mitgliedstaaten zu irgendeinem Zeitpunkt konkret ins Auge gefaßt, geschweige denn praktisch vorbereitet wurde¹¹³. Aus diesem Grund müßte das Bundesverfassungsgericht in der heutigen Aktualisierung der weitreichenden und unbestimmten Sicherheitsfunktion des NATO-Vertrages eine "wesentliche Änderung des im Gründungsvertrag angelegten Integrationsprogramms" sehen. Die Bildung multinationaler und multifunktionaler Eingreiftruppen wie das Eurokorps oder die sog. "Combined Joint Task Forces" ist nur der sinnfällige Ausdruck für diese grundsätzliche Erweiterung der Aufgabenstel-

¹⁰⁹ Tomuschat (Anm. 83), Art. 24 GG Rdnr. 20.

¹¹⁰ BVerfGE 68, 1, 98–99; jetzt auch EuGRZ 1993, 429, 438.

¹¹¹ Vgl. die Regierungsbegründung für das Zustimmungsgesetz zum NATO-Vertrag, BT-Drs. II/1061, 50; dort ist nur von Konsultationen im Fall von Friedensbedrohungen die Rede (allerdings auch bei solchen außerhalb Europas).

¹¹² Nerlich (Anm. 7), 21–22.

¹¹³ Im Falle des Zypern-Konfliktes tauchte die Möglichkeit einer NATO-Friedens-truppe auf; allerdings sprach der britische Vertreter im Sicherheitsrat nur undeutlich von einer "peace-keeping force drawn from countries friendly to Cyprus", siehe SCOR 1964, 10.

lung¹¹⁴. Die Übertragung von Hoheitsgewalt, welche in der Anwendung der NATO-Befehlsstruktur *operational command* bzw. *operational control* zu diesem Zweck liegt, würde also nach den Grundsätzen des *Pershing*-Urteils einer gesetzlichen Grundlage gemäß Art. 24 Abs. 1 GG bedürfen.

2. Allgemeiner Gesetzesvorbehalt

Über Art. 24 Abs. 1 hinaus kommt die Geltung des allgemeinen Gesetzesvorbehalts für Kampfeinsätze im Rahmen der Sicherheitsfunktion von NATO und WEU in Betracht. Das Bundesverfassungsgericht hat diesem Gedanken allerdings eine deutliche Absage erteilt. Im *Pershing*-Urteil hat es die konkrete Kompetenzordnung des Grundgesetzes gegenüber einem "aus dem Demokratieprinzip fälschlich abgeleiteten Parlamentsmonismus in Form eines allumfassenden Parlamentsvorbehalts" betont¹¹⁵. Es ist allerdings zu Recht darauf hingewiesen worden, daß die vom Gericht vorgenommene Auslegung des Art. 24 Abs. 1 GG im Grunde auf den gleichen Gedanken hinauslaufe. Wenn man bei dieser Vorschrift auf das Erfordernis der Durchgriffswirkung verzichte, indem man jederzeit widerrufbare Formen zwischenstaatlicher Zusammenarbeit genügen lasse, sei man letztlich auf ein unbestimmtes Wesentlichkeitskriterium zurückgeworfen¹¹⁶. Dieses kommt im Begriff des "Integrationsprogramms" zum Ausdruck.

Die Kritik an der Rechtsprechung zu Art. 24 Abs. 1 GG macht deutlich, daß sich der Grundgedanke der Wesentlichkeitstheorie im *Pershing*-Urteil in anderer Gestalt Geltung verschafft hat. Dieser Umstand ist jedoch an sich nicht kritikwürdig. Es wäre in der Tat wenig einleuchtend, wenn die Regeln über die Schulentlassung für so grundlegend erachtet werden, daß sie gesetzlich geregelt werden müssen¹¹⁷, Kampfeinsätze der Bundeswehr zur Unterstützung einer befreundeten Regierung aber lediglich aufgrund einer unbestimmten Sicherheitsaufgabe von NATO oder

¹¹⁴ Erklärung der Staats- und Regierungschefs des Nordatlantik-Pakts vom 11.1.1994, Bull. 1994, 21; Art. 4, 3. Beistrich des Protokolls zum Elysée-Vertrag vom 22. Januar 1963 (BGBl. 1988 II, 1151), kann schon deshalb keine genügende gesetzliche Grundlage für das sog. Eurokorps sein, weil Belgien und Spanien nicht Vertragspartner sind, wohl aber Streitkräfte einbringen.

¹¹⁵ BVerfGE 68, 1, 87.

¹¹⁶ Tomuschat (Anm. 83), Art. 24 GG Rdnrn. 113a und 161; Ipsen (Anm. 69), 443, spricht jedoch auch von "Durchgriffsbefugnis" im Falle von "operational command".

¹¹⁷ BVerfGE 58, 257, 274–275.

WEU von der Exekutive allein angeordnet werden könnten. Angesichts solcher Wertungswidersprüche müssen schon gute Gründe dafür sprechen, wenn der Grundgedanke der Wesentlichkeitstheorie im Bereich der Sicherheitsfunktion nicht wirksam werden soll. Die mangelnde Entscheidungsschnelligkeit des Parlaments¹¹⁸ zwingt jedenfalls nicht zu einer Ausnahme. Gefordert wäre ja nur die grundsätzliche Zulassung bestimmter Einsatzformen. Eine andere Möglichkeit bestünde darin, daß das Bundesverfassungsgericht den allgemeinen Gesetzesvorbehalt als Parlamentsvorbehalt entsprechend den Sachgesetzmäßigkeiten des auswärtigen Verkehrs auslegt¹¹⁹. Weniger zeitraubende Formen der Mitwirkung des Parlaments als das formelle Gesetz könnten dann *ad hoc*-Ermächtigungen praktikabel machen¹²⁰. Einen Hinweis auf diese Möglichkeit gibt das *Somalia-Urteil*¹²¹. Allerdings wäre eine derartige Rechtsfortbildung auch mit schwerwiegenden Nachteilen verbunden: Da die politische oder die militärische Konstellation im Verlauf von Kampfeinsätzen schnell wechseln kann, erschöpft sich die Legitimationswirkung von *ad hoc*-Ermächtigungen auch entsprechend bald¹²². Demgegenüber träte das prinzipielle Problem eines möglichen Ausschlusses des Bundesrates von einem Ermächtungsverfahren in seiner Bedeutung zurück¹²³.

3. Art. 24 Abs. 2 i.V.m. Art. 59 Abs. 2 GG

So berechtigt es erscheint, den allgemeinen Gesetzesvorbehalt im Bereich der Sicherheitsfunktion der Bündnisse anzuwenden, so legitim sind allerdings auch die Bedenken des Bundesverfassungsgerichts gegenüber der Anerkennung einer generellen Mitwirkungskompetenz des Parla-

¹¹⁸ BVerfGE 68, 1, 87.

¹¹⁹ Dies hat jüngst B. Ehrenzeller, *Legislative Gewalt und Außenpolitik* (1993), 568–597, vorgeschlagen; so ansatzweise bereits M. Bothe, *Legal and Non-Legal Norms – A Meaningful Distinction in International Relations?*, NYIL 11 (1980), 65, 93.

¹²⁰ *Ad hoc*-Ermächtigungen sind vorgesehen sowohl im Gesetzentwurf zur Änderung des Grundgesetzes der SPD-Fraktion (BT-Drs. 12/2895) als auch im Entwurf „zur klarstellenden Ergänzung“ des Grundgesetzes der Fraktionen der CDU und der FDP (BT-Drs. 12/4107 und 12/4135).

¹²¹ Abgedruckt in: EuGRZ 1993, 326; dazu N.K. Riedel, *Die Entscheidung über eine Beteiligung der Bundeswehr an militärischen Operationen der UNO*, DÖV 1993, 994, 999.

¹²² So sollte etwa das deutsche Truppenkontingent von UNOSOM II indische Truppen logistisch unterstützen, die dann allerdings nicht eintrafen.

¹²³ Ein gewisses Vorbild könnte man darin sehen, daß nur der Senat, nicht aber auch das Repräsentantenhaus des US-Kongresses dem Abschluß völkerrechtlicher Verträge zustimmen muß (Art. II sect. 2 [2] der US-Verfassung).

ments im Bereich der auswärtigen Gewalt. In den auswärtigen Beziehungen sind viele Gegenstände von existentieller Bedeutung¹²⁴. Es ist wohl unmöglich, in diesem Bereich Maßstäbe für die Erforderlichkeit einer Parlamentsbeteiligung zu entwickeln, deren Anwendung berechenbar sein wird. Die mit der Unbestimmtheit der Maßstäbe verbundene Gefahr ist ernster zu nehmen als im innerstaatlichen Bereich. Eine schwerwiegende Einschränkung der außenpolitischen Handlungsfähigkeit könnte eintreten, wenn die Opposition jedes außenpolitisch umstrittene Problem mit vertretbaren Gründen dem Verfassungsgericht unterbreiten könnte. Aus diesem Grund kann der allgemeine Gesetzesvorbehalt erst dann zur Anwendung kommen, wenn dies zur Vermeidung unerträglicher Wertungswidersprüche unumgänglich ist.

Als Ausweg aus dem Dilemma zwischen einer Überdehnung des Art. 24 Abs. 1 GG und einer bedenklichen Erweiterung des allgemeinen Gesetzesvorbehalts in den Bereich der auswärtigen Gewalt hinein bleibt die Anwendung von Art. 24 Abs. 2 GG. Die Einordnung in ein System gegenseitiger kollektiver Sicherheit bedarf der parlamentarischen Zustimmung gemäß Art. 59 Abs. 2 GG, weil es sich hierbei immer um einen politischen Vertrag handelt. Gegenüber vielen anderen Arten politischer Verträge besitzen solche über kollektive Sicherheitssysteme jedoch die Besonderheit, daß sie einen äußerst unbestimmten Zweck verfolgen, dabei aber immer eine bestimmte faktische Grundkonstellation voraussetzen. Wenn sich diese Grundkonstellation ändert, wie etwa durch ein epochales Ereignis von der Art der Auflösung des Ostblocks, muß das System seine Funktionsweise grundlegend ändern, wenn sich nicht gleichzeitig auch sein Zweck erledigt hat. Dieser Besonderheit muß die Auslegung des Gesetzesvorbehalts im Anwendungsbereich des Art. 24 Abs. 2 GG Rechnung tragen. Dessen Funktion wäre unterlaufen, wenn die parlamentarische Zustimmung zu einem Vertrag über ein kollektives Sicherheitssystem eine endgültige Legitimation der Exekutive auch für solche Maßnahmen zur Vertragserfüllung bieten würde, deren Vornahme ursprünglich kaum absehbar gewesen war. Es darf also in der Substanz nichts anderes gelten als das, was das Bundesverfassungsgericht im *Pershing*-Urteil zu Art. 24 Abs. 1 GG ausgeführt hat: Wesentliche Änderungen des ursprünglichen Integrationsprogramms und seiner Vollzüge sind ihrerseits zustimmungspflichtig¹²⁵. Die neuen Sicherheitsfunktionen von NATO und WEU sind in deren Gründungsverträgen zwar angelegt, ihre

¹²⁴ BVerfGE 68, 1, 88–89.

¹²⁵ BVerfGE 68, 1, 98–99.

Aktualisierung "berührt" aber "die grundsätzliche Zielrichtung des Bündnisystems als eines Verteidigungsbündnisses"¹²⁶. Deshalb bedürfen sie der erneuten parlamentarischen Legitimation. Da Art. 11 des NATO-Vertrages einen ausdrücklichen Verfassungsvorbehalt enthält, widerspricht ein solches Erfordernis der Nachlegitimation auch weder dessen Buchstaben noch seinem Geist¹²⁷. Im Gegenteil, denn diese Vorschrift ist gerade deswegen in den NATO-Vertrag aufgenommen worden, um die verfassungsrechtlichen Mitwirkungsbefugnisse des US-Kongresses bei der Entscheidung über Krieg und Frieden zu sichern¹²⁸. Insofern besteht ein entscheidender Unterschied gegenüber dem Recht der Europäischen Union. Die Anwendung der *implied powers*-Regel auf der Ebene des internationalen Rechts kann nur dort zu einem Konflikt mit nationalem (Verfassungs-)Recht führen, wo das internationale Recht Verbindlichkeiten begründet¹²⁹.

Ein zusätzliches Legitimationserfordernis kann allerdings nicht für solche NATO- bzw. WEU-kommandierten Einsätze der Bundeswehr gelten, welche aufgrund eines klaren Mandats der Vereinten Nationen stattfinden¹³⁰. Anders als bei den Bündnisverträgen ist man bei der VN-Satzung nämlich immer davon ausgegangen, daß Streitkräfte auch zu Zwecken eingesetzt würden, die über die reine Verteidigung hinausgehen. Hierfür enthält die Satzung auch bestimmte Voraussetzungen und Verfahrensabläufe, die heute nicht grundsätzlich anders verstanden werden als zum Zeitpunkt der deutschen Ratifikation der Charta.

¹²⁶ BVerfGE 68, 1, 102.

¹²⁷ Ipsen (Anm. 70), 435 f., meint sogar, Art. 11 stelle "die Schlüsselnorm für das Verständnis der Bindungsintensität des Nordatlantikvertrages dar".

¹²⁸ Report of the Senate Committee on Foreign Relations (Anm. 28), 841 f.

¹²⁹ Ob das Bundesverfassungsgericht in seinem *Maastricht*-Urteil einen angemessenen Beurteilungsmaßstab für die Antwort auf die Frage gewählt hat, wann eine Kompetenzüberschreitung der Europäischen Union vorliegt und welche Stelle befugt sein soll, dies festzustellen (EuGRZ 1993, 429, 438 und 445), kann mit guten Gründen bezweifelt werden, siehe nur Chr. Tomuschat, Die Europäische Union unter der Aufsicht des Bundesverfassungsgerichts, EuGRZ 1993, 489, 494.

¹³⁰ J.A. Frowein, Der völkerrechtliche Status von VN-Friedenstruppen und seine Bedeutung für das deutsche Recht, in: Frowein/Stein (Anm. 77), 14f.; a.A. Wielandt (Anm. 78), 1174, 1181-1182.

E. Schluß

Die "neuen Aufgaben" von NATO und WEU sind im rechtlichen Sinn nicht neu, sondern bereits in den Gründungsverträgen angelegt. Art. 24 Abs. 2 GG ermöglicht eine deutsche Beteiligung daran. Kampfeinsätze der Bundeswehr zu diesen Zwecken bedürfen allerdings einer parlamentarischen Ermächtigung. Diese Ergebnisse mögen sehr weitgehend erscheinen, sie entsprechen aber dem multilateralen Geist der VN-Satzung, der Bündnisverträge und des Grundgesetzes. Die VN-Satzung favorisiert multilaterales Handeln zur Friedenssicherung gegenüber einseitigem Vorgehen. Je weitergehend die möglichen Tätigkeitsfelder der Regionalorganisationen denjenigen der VN-Mitgliedstaaten entsprechen, desto häufiger kann sich eine Alternative zu einseitigen Aktionen bieten. NATO- und WEU-Vertrag beruhen auf dem Prinzip der Einstimmigkeit und gewährleisten schon deshalb ein hohes Maß an rationaler und uneigennützig-er Entscheidungsfindung¹³¹. Da dieses Einvernehmen im Bereich der allgemeinen Sicherheitsfunktion nur sehr schwer herzustellen ist, ist ein hegemonialer Mißbrauch kaum zu befürchten. Das Grundgesetz schließlich enthält keinen Verzicht auf Streitkräfte oder auf die Ausübung militärischer Gewalt, wohl aber die vielfach bekundete Bereitschaft, nicht einseitig, sondern gemeinsam mit anderen Staaten vorzugehen. Für den Bereich der Sicherheitspolitik ist dies in Art. 24 Abs. 2 GG ausdrücklich niedergelegt.

Vor kurzem hat Wolfrum in dieser Zeitschrift davor gewarnt, Regionalorganisationen zu viel Raum zu gewähren. Dabei berief er sich auch auf Hegel, der darauf hingewiesen habe, daß die Bildung von Gruppierungen zwangsläufig zur Herausbildung von Opponenten führe¹³². Diese Gefahr ist sicherlich ernst zu nehmen. Allerdings ist Hegel noch einen Schritt weiter gegangen und hat die Verwandlung der Opponenten aneinander im Prozeß der Dialektik beschrieben¹³³. Verbindet man dies mit Kants These, daß repräsentative Demokratien weniger kriegsgeneigt seien als autokratische Systeme¹³⁴, darf man vorsichtig optimistisch sein, daß die Einigungsfähigkeit auf universeller Ebene durch begrenzte Hand-

¹³¹ Tomuschat (Anm. 83), Art. 24 GG Rdnr. 137.

¹³² Anm. 72, 598.

¹³³ G.W.F. Hegel, *Phänomenologie des Geistes* (Ausgabe H. Glockner, Bd. 2, 1927), 148–158 (B. IV. A.; Selbständigkeit und Unselbständigkeit des Selbstbewußtseyns; Herrschaft und Knechtschaft).

¹³⁴ I. Kant, *Zum ewigen Frieden*, in: *Sämtliche Werke*, Bd. 6 (Ausgabe K. Vorländer, 1922), 115, 126–135 (Erster und Zweiter Definitivartikel zum ewigen Frieden).

lungsmöglichkeiten von Regionalorganisationen eher zu- als abnehmen wird¹³⁵. Soweit diese Handlungsmöglichkeiten einen Anreiz zur Ersetzung einseitigen Vorgehens durch mehrseitiges Handeln bieten, wird die Hauptverantwortung des Sicherheitsrates für die Wahrung des Weltfriedens (Art. 24 Abs. 1 VN-Satzung) durch sie nicht in Frage gestellt, sondern bestätigt.

Summary¹³⁶

The "New Tasks" of NATO and WEU: International Law and German Constitutional Law Aspects

Faced with a profoundly changed international situation, particularly with regard to a number of civil wars around the globe, NATO and WEU have declared that they are prepared to extend their activities from defence to crisis management (including combat operations). Since these alliances were originally conceived as supplementing the United Nations, their founding treaties permit them to enforce decisions of the UN. But their possible range of activities goes even further. Even without an authorization by the Security Council they may take all the measures which are necessary to guarantee the security of their member states, provided these measures keep within the ambit of general international law. The International Court of Justice has held in the *Certain Expenses* and the *Nicaragua* decisions that intervention at the request of a government is permissible to a certain extent. Within these limits and as far as the organs of the alliances determine that a particular civil war threatens the security of their member states, the alliances may take all necessary measures. Other regional organisations have interpreted their charters in a similar fashion (OAS/Dominican Republic/1965, ECOWAS/Liberia/1990, Arab League/Lebanon/1976–1983, OAU/Chad/1981–1982). The "new tasks" of the alliances are therefore not new in the legal sense, for they are already enshrined in the security function of the founding treaties. The German constitution permits German troops to be used for this

¹³⁵ Das politisch nicht zuvor abgestimmte NATO-Ultimatum an die bosnischen Bürgerkriegsparteien mit der Forderung, alle schweren Waffen um Sarajevo abzuziehen (FAZ vom 11.2.1994, 3) und seine Wirkungsgeschichte sind wohl ein Hinweis darauf, daß die Möglichkeit regionalen Handelns wichtige Anstöße für eine Einigung auf universeller Ebene geben kann.

¹³⁶ Summary by the author.

purpose since NATO and WEU are "systems of collective security" in the sense of art. 24 para. 2 of the Grundgesetz (Basic Law). However, any decision to use German troops for purposes which are neither purely defensive nor serve to implement decisions of the Security Council cannot be taken by the German government alone but needs an additional parliamentary authorization, be it specific or contained in a general law.