Dr. Dieter Deiseroth*

Die NATO - Rechtliche Grundstrukturen, historische Wandlungen, aktuelle Rechtsfragen

A. Einleitung

Die 1949 gegründete NATO (*North Atlantic Treaty Organisation*) ist ein Produkt des Kalten Krieges. Als ihre Hauptaufgabe wurde, wie es ihr erster Generalsekretär *Lord Hastings Ismay* in einem zugespitzten, aber aussagekräftigen Bonmot formulierte, angesehen, *„to keep the Russians out, the Americans in, and the Germans down"*.[1] Nach dem Ende des Kalten Krieges, das in der Charta von Paris vom 21. November 1990[2] sowie in der 1991 erfolgten Selbstauflösung des Warschauer Paktes und der Sowjetunion kulminierte, wurden ihr neue Aufgaben zugewiesen. Der frühere deutsche Bundeskanzler *Helmut Schmidt*, der sich seit den 1950er Jahren nicht nur als Verteidigungs- und Militärpolitiker, sondern auch theoretisch[3] mit der NATO, ihren Aufgaben und Strategien über Jahrzehnte hinweg intensiv befasst hat, hat sich zu ihrem Fortbestehen und ihrer Neuausrichtung nach dem Ende des Kalten Krieges in einem fulminanten Interview im Jahre 2011 wie folgt geäußert:

> „In Wirklichkeit ist sie überflüssig. Man muss dabei deutlich unterscheiden zwischen dem Bündnis der nordatlantischen Staaten, dem Nordatlantikpakt – den würde ich jedenfalls aufrechterhalten wollen für die nähere Zukunft. Etwas anderes ist die Nordatlantische Vertragsorganisation, diese Riesenkrake von Bürokratie, teils militärisch, teils zusammengesetzt aus Diplomaten und Tausenden von Hilfskräften. Die waren eine Reihe von Jahren verzweifelt auf der Suche nach einem Feind. [...] In Wirklichkeit ist diese Organisation nicht notwendig. Objektiv gesehen handelt es sich heute um ein Instrument der amerikanischen Außenpolitik, der amerikanischen Weltstrategie."[4]

Ganz ähnlich, freilich etwas milder, hat es *Zbig Brzezinski* formuliert, der unter mehreren Präsidenten – u.a. als Sicherheitsberater von Präsident *Carter*, aber auch danach – sehr einflussreich in der US-Außen- und Sicherheitspolitik tätig war. Er stellte 2007 u.a. fest, durch die NATO blieben die „USA ein entscheidender Teilnehmer in den innereuropäischen Angelegenheiten."

Die aktuellen Verbalattacken des neuen US-Präsidenten *Donald Trump* gegen die NATO („obsolet") während seines Wahlkampfes und dann auch wiederholt nach seinem im Januar 2017 erfolgten Amtsantritt[5] haben in jüngster Zeit zu erheblichen Irritationen in Brüssel und anderen europäischen Hauptstädten geführt und besorgte Debatten über die Entwicklung und die zukünftige Ausrichtung des NATO-Bündnisses ausgelöst. Wie ernst diese Äußerungen zur Obsolenz der NATO gemeint sind, ist bisher schwer erkennbar. Sicher ist jedenfalls, dass die USA zur eigenen Entlastung höhere Rüstungsausgaben der anderen NATO-Staaten verlangen und dabei auf die 2014 in Wales avisierte Zielmarke von 2 % des jeweiligen Bruttosozialprodukts bis 2024 drängen, was für Deutschland eine Erhöhung um ca. 35 Milliarden Euro pro Jahr bedeuten würde.

Einher geht dies mit der in den letzten Jahrzehnten zunehmend veränderten Haltung der USA zum geltenden Völkerrecht. Zu Recht ist dies für viele sehr irritierend. Denn die USA mit ihrer langen demokratischen Tradition und ihren großen historischen Verdiensten bei der Entwicklung des modernen Völkerrechts waren nicht nur an der Zerschlagung des NS-Regimes[6] und an der Durchsetzung einer parlamentarischen Demokratie in Deutschland[7] maßgeblich beteiligt. Sie waren es auch, die nach dem Ersten Weltkrieg etwa bei der Gründung des Völkerbundes (1919) und des (Ständigen) Internationalen Gerichtshofs in Den Haag, der Etablierung des Briand-Kellogg-Paktes (1928)[8] und dann am Ende des Zweiten Weltkriegs bei der Schaffung der Vereinten Nationen und der UN-Charta, aber auch in vielen anderen Bereichen Großes für das Völkerrecht geleistet haben.

Jedenfalls sind diese Entwicklungen Grund genug, sich mit einigen zentralen Rechtsfragen, die die (Fort-) Existenz und das Wirken des Militärbündnisses aufwerfen, näher zu befassen. Dabei sollen insbesondere die Grundstruktur der NATO und ihre veränderte strategische Ausrichtung sowie ihr Verhältnis zum geltenden Recht in den Blick genommen werden.

---

* Dr. Dieter Deiseroth ist Richter am BVerwG a.D.

1 Vgl. dazu http://www.nato.int/cps/en/natohq/declassified_137930.htm [Stand: 15.03.17]; New York Times v. 15.06.2011, http://www.nytimes.com/2011/06/16/opinion/16iht-edwheatcroft16.html [Stand: 07.04.2017].

2 Sie wurde als Schlussdokument der KSZE-Sondergipfelkonferenz von 32 europäischen Ländern sowie den USA und Kanada unterzeichnet. Eine deutsche Fassung findet sich u.a. in: http://www.bundestag.de/blob/189558/21543d1184c1f627412a3426e86a97cd/charta-data.pdf [Stand: 07.04.2017].

3 Vgl. dazu u.a. sein Hauptwerk „Strategie des Gleichgewichts", 1969.

4 *Sommer*, Unser Schmidt. Der Staatsmann und Publizist, 2011, Interview „Miles to go before I sleep. Bilanz zweier Leben: Rückblick und Ausblick", S. 351 ff., 371.

5 Vgl. u.a. in der „Bild-Zeitung" und in der „Times of London" v. 15.01.2017. *Trump* begründete seine Einschätzung vor allem mit dem Vorwurf, die NATO habe sich nicht genügend um den Terrorismus gekümmert und die Mitgliedsländer leisteten zu geringe Militärausgaben.

6 Zu Eigeninteressen und Inkonsistenzen in der Politik der USA gegenüber dem Nazi-Regime vgl. u.a. *Schweitzer*, Amerika und der Holocaust. Die verschwiegene Geschichte, 2004; *Krippendorf*, Lebensfäden, 2012, S. 236 ff.

7 Vgl. dazu u.a. *Nolte*, Was ist Demokratie? Geschichte und Gegenwart, 2012, S. 293 ff.

8 *Swanson*, When the World Outlawed War, 2011.

B. Rechtliche Grundstrukturen der NATO

I. Völkerrechtliche Außenstruktur: Internationale Organisation zur kollektiven Selbstverteidigung (Art. 51 UN-Charta)

Die NATO ist eine durch den Nordatlantikvertrag vom 4. April 1949[9] geschaffene zwischenstaatliche Internationale Organisation (*international governmental organization* - IGO) mit völkerrechtlichem Status. Ihre 12 Gründungsstaaten waren die Partner des ursprünglich gegen das besetzte Deutschland gerichteten Brüsseler-Vertrags vom 17. März 1948 (Frankreich, Vereinigtes Königreich, Belgien, Niederlande und Luxemburg), der 1954/55 in den WEU-Vertrag[10] umgestaltet wurde, sowie die USA, Dänemark, Island, Italien, Kanada, Norwegen und Portugal. Griechenland und die Türkei traten dem Bündnis 1951, die Bundesrepublik Deutschland mit Wirkung vom 6. Mai 1955 bei.[11] 1982 folgte dem Spanien. Ab dem 3. Oktober 1990 wurden mit der Herstellung der staatlichen Einheit Deutschlands auch die Gebiete der bisherigen DDR sowie Ost-Berlin und West-Berlin Teil des NATO-Gebiets; allerdings dürfen nach Art. 5 I 3 des 2+4-Vertrages vom 12. September 1990[12] in dem Beitrittsgebiet ausländische Streitkräfte sowie Atomwaffen und deren Träger dort „weder stationiert noch dorthin verlegt werden".

Im Zuge der sog. NATO-Osterweiterung sind weitere Staaten dem Militärbündnis beigetreten, und zwar 1999 Tschechien, Polen und Ungarn, 2004 Estland, Lettland, Litauen, die Slowakei, Slowenien, Bulgarien und Rumänien sowie schließlich 2009 Albanien und Kroatien sowie jüngst Montenegro. Heute gehören der NATO damit 29 Mitgliedsstaaten an.

Als zwischenstaatliche Internationale Organisation ist die NATO Völkerrechtssubjekt mit eigener Rechtspersönlichkeit. Sie kann demzufolge am Rechtsverkehr teilnehmen, d.h. völkerrechtliche Rechte und Pflichten wahrnehmen, insbesondere auch völkerrechtliche Verträge abschließen, wovon sie vielfach Gebrauch gemacht hat.

In Art. 1 NATO-Vertrag kommt der bei seinem Abschluss vorhandene Willen aller Gründungsstaaten zum Ausdruck, zwar einerseits die Möglichkeiten der UN-Charta zur Schaffung einer wirkungsvollen Verteidigungsorganisation auf der Grundlage von Art. 51 UN-Charta auszuschöpfen, andererseits jedoch strikt die Grenzen einzuhalten, die durch die UN-Charta gezogen sind. Zudem ist seit 1949 und bis heute unverändert ausdrücklich geregelt, dass sich die NATO-Vertragsstaaten verpflichten,

> „in Übereinstimmung mit der Satzung der Vereinten Nationen jeden internationalen Streitfall, an dem sie beteiligt sind, auf friedlichem Wege so zu regeln, dass der internationale Friede, die Sicherheit und die Gerechtigkeit nicht gefährdet werden, und sich in ihren internationalen Beziehungen jeder Gewaltandrohung oder Gewaltanwendung zu enthalten, die mit den Zielen der Vereinten Nationen nicht vereinbar ist" (Art. 1 NATO-Vertrag).

Art. 7 NATO-Vertrag hebt die Bindung aller NATO-Staaten an die UN-Charta nochmals besonders hervor. In der Vorschrift heißt es unmissverständlich, dass der NATO-Vertrag

> "weder die Rechte und Pflichten, welche sich für die (NATO-Vertrags-)Parteien, die Mitglieder der Vereinten Nationen sind, aus deren Satzung (= UN-Charta) ergeben",

berührt; er darf auch nicht "in solcher Weise ausgelegt werden".

Die NATO und ihre Mitgliedsstaaten unterliegen mithin in vollem Umfang und ausnahmslos dem strikten Regime der UN-Charta. Die NATO und ihre Mitgliedsstaaten sind deshalb zwingend auch an das völkerrechtliche Gewaltverbot nach Art. 2 Ziff. 4 UN-Charta gebunden. Danach ist "jede" Androhung und Anwendung militärischer Gewalt gegen einen anderen Staat völkerrechtswidrig. Dieses strikte Gewaltverbot ist nach der Rechtsprechung des Internationalen Gerichtshofs (IGH)[13] zugleich Bestandteil des völkerrechtlichen Gewohnheitsrechts und gehört zum „*ius cogens*". Es verpflichtet alle Staaten unmittelbar, und zwar unabhängig davon, ob sie Mitglied der UN sind oder nicht. Militärische Gewalt darf gegen den Willen des davon betroffenen Staates unter der Geltung der UN-Charta nur dann – ausnahmsweise – angewandt werden, wenn ein völkerrechtlicher Rechtfertigungsgrund dies im Einzelfall erlaubt.

Die UN-Charta sieht lediglich zwei solcher Rechtfertigungsgründe vor. Zum einen kann der UN-Sicherheitsrat nach einer gemäß Art. 39 UN-Charta erfolgten förmlichen Feststellung einer "Aggression", eines "Friedensbruches" oder zumindest einer "Friedensgefährdung" die Anwendung militärischer Maßnahmen gegen den Aggressor beschließen und entweder diese in eigener Verantwortung durchführen (Art. 42, 43 UN-Charta) oder aber hierzu andere Staaten (Art. 48 UN-Charta) oder ein "regionales System" (Art. 53 UN-Charta) ermächtigen. Die Anwendung militärischer Gewalt ist zum Zweiten ferner auch dann erlaubt, wenn ein Staat allein oder im Zusammenwirken

9 Internationale Quelle des Ursprungstextes: UNTS Vol. 34, S. 243.

10 BGBl. 1955 II, S. 283 (Wortlaut des WEU-Vertrages in der durch das Protokoll zur Änderung und Ergänzung des Brüsseler Vertrages vom 23.10.1954 geänderten Fassung). Zentrale Aufgabe der WEU war nunmehr – unter Beibehaltung der strikten Beistandsverpflichtung der Mitgliedsstaaten im Falle eines Angriffes von außen - vor allem, die militärische Bewaffnung der Bundesrepublik Deutschland durch Festlegung von Obergrenzen für einzelne Kategorien von Waffen und Trägersystemen zu beschränken und dafür entsprechende Kontrollsysteme einzurichten und zu betreiben.

11 BGBl. 1955 II, S. 289.

12 BGBl. 1990 II, S. 1318.

13 IGH 27.06.1986 vgl. u.a. "Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua", ICJ Reports 1996, 14, 97 ff., Ziff. 183 ff., auch zugänglich unter: http://www.icj-cij.org/docket/files/70/6503.pdf. [Stand: 07.04.2017].

mit seinen Verbündeten das Selbstverteidigungsrecht nach Maßgabe des Art. 51 UN-Charta wahrzunehmen berechtigt ist.

Der NATO-Vertrag enthält zudem die ausdrückliche Regelung, wonach keine Vertragspartei durch den NATO-Vertrag oder durch spätere Entscheidungen bei der Durchführung des Vertrages (z.B. Beschlüsse in den NATO-Gremien) gezwungen werden kann, gegen die eigene (nationale) Verfassung zu verstoßen: Auf nachdrückliches Betreiben der damaligen US-Regierungsadministration des Präsidenten *Truman* ist 1949 bereits in die "Urfassung" des NATO-Vertrages die Klausel aufgenommen worden, die sowohl seine Ratifizierung als auch seine Durchführung durch die Mitgliedsstaaten in Art. 11 Satz 1 NATO-Vertrag einem ausdrücklichen Verfassungsvorbehalt unterwirft (sog. *„protective clause"*).

In dieser Regelung wird explizit bestimmt, dass der NATO-Vertrag

> "von den Parteien in Übereinstimmung mit ihren verfassungsmäßigen Verfahren zu ratifizieren und in seinen Bestimmungen durchzuführen ist".

Damit sind mögliche Konflikte zwischen dem NATO-Vertrag, seiner Durchführung und daraus (für die Mitgliedsstaaten) resultierenden Verpflichtungen einerseits und der jeweiligen Verfassung des einzelnen Mitgliedsstaates andererseits von vornherein entschieden worden: Die verfassungsrechtliche Regelung des jeweiligen Mitgliedsstaates geht im Konfliktfalle der NATO-Vertragsregelung (und den zur Durchführung des Vertrages getroffenen Entscheidungen) vor. Es gibt nach dem NATO-Vertrag mithin keine rechtlichen Bündnisverpflichtungen jenseits des Verfassungsrechts des jeweiligen Mitgliedsstaates und damit für Deutschland auch nicht jenseits der durch Art. 20 III GG begründeten Bindung der (deutschen) "vollziehenden Gewalt" an "Recht und Gesetz" sowie an die "allgemeinen Regeln des Völkerrechts" (Art. 25 GG).[14]

II. NATO-Bündnisfall nach Art. 5 NATO-Vertrag

Die NATO ist nach den getroffenen Regelungen im NATO-Vertrag (insbes. in Art. 5 und 6) ein Militärbündnis i.S.v. Art. 51 der UN-Charta zur kollektiven Selbstverteidigung: Jeder bewaffnete Angriff auf einen Mitgliedsstaat wird von den anderen Mitgliedsstaaten als Angriff gegen alle angesehen. Jeder Vertragsstaat hat sich verpflichtet, in diesem Fall („Bündnisfall") in Ausübung des in Art. 51 UN-Charta anerkannten Rechts der individuellen oder kollektiven Selbstverteidigung der Partei oder den Parteien, die angegriffen werden, „Beistand" zu leisten,

> „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".

Die Entscheidung über die Art (nicht: des „Ob") der Beistandsleistung bleibt jedem Mitgliedsstaat überlassen („vom Beileidstelegramm bis zum Bomber- und Raketeneinsatz").

Für den Eintritt des Bündnisfalles ist die räumliche Belegenheit des Angriffsobjektes maßgebend: Nach Art. 6 NATO-Vertrag gilt als bewaffneter Angriff i.S.d. Art. 5 NATO-Vertrag auf eine oder mehrere Parteien jeder Angriff mit Waffengewalt

> "1. auf das Gebiet eines dieser Staaten in Europa oder Nordamerika, (inzwischen aufgehoben: auf die algerischen Departments Frankreichs,) auf das Gebiet der Türkei oder auf die der Gebietshoheit einer der Parteien unterliegenden Inseln im nordatlantischen Gebiet nördlich des Wendekreises des Krebses;
> 2. auf die Streitkräfte, Schiffe oder Flugzeuge einer der Parteien, wenn sie sich in oder über diesen Gebieten oder irgendeinem anderen europäischen Gebiet, in dem eine der Parteien bei Inkrafttreten dieses Vertrages eine Besatzung unterhält, oder wenn sie sich im Mittelmeer oder nordatlantischen Gebiet nördlich des Wendekreises des Krebses befinden."

Daraus ergibt sich, dass ein bewaffneter Angriff i.S.d. Art. 5 NATO-Vertrag nicht vorliegt, wenn etwa Schiffe oder Flugzeuge außerhalb des in Art. 6 NATO-Vertrag näher bestimmten Vertragsgebietes angegriffen werden oder wenn gar "lediglich" in politische, ökonomische oder militärische Interessen einer oder mehrerer NATO-Vertragsparteien eingegriffen wird, ohne dass ein militärischer Angriff in dem durch Art. 6 NATO-Vertrag definierten "NATO-Gebiet" erfolgt und abzuwehren ist.[15]

Auch ein durch völkerrechtswidrige Gewaltanwendung durch einen NATO-Mitgliedsstaat provozierter Angriff unterfällt nicht dem strikt an Art. 51 UN-Charta orientierten Angriffsbegriff i.S.d. Art. 5 und 6 NATO-Vertrag. Art. 51 UN-Charta gewährt nach seinem Wortlaut allein "im Falle eines bewaffneten Angriffs" (englische Fassung[16]: "*if an armed attack occurs*") das naturgegebene Recht ("*inherent right*") zur individuellen oder kollektiven Selbstverteidigung, und zwar nur solange, bis der UN-Sicherheitsrat die zur Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit erforderlichen Maßnahmen getroffen hat.

Dagegen ist im NATO-Vertrag nicht geregelt, in welchen geographischen Gebieten die NATO in einem Bündnisfall agieren darf, um einen militärischen Angriff auf das „Bündnisgebiet" (Art. 6) abzuwehren. Der NATO-Vertrag schließt jedenfalls nicht aus, dass solche kollektiven oder individuellen militärischen Selbstverteidigungsmaßnahmen – wenn die Voraus-

14 So ausdrücklich u.a. auch BVerwG EuGRZ 2005, 636, 666.

15 BVerwG EuGRZ 2005, 636, 666 m.w.N.

16 Die insoweit nach Art. 111 UN-Charta gleichermaßen maßgeblichen anderen vier Vertragssprachen weisen keine erkennbaren Abweichungen auf.

setzungen nach Art. 51 UN-Charta vollständig erfüllt sind – weltweit erfolgen dürfen.[17]

Auch wenn hinsichtlich der Reichweite und der Grenzen dieses Selbstverteidigungsrechts eine Vielzahl von Zweifelsfragen besteht, greift es jedenfalls allein "im Falle" eines "bewaffneten Angriffs" ein: Die Anwendung von Waffengewalt muss durch den Angreifer bereits erfolgt sein oder erfolgen, ehe militärische Verteidigungsschläge zulässig sind.

Soweit mitunter unter Berufung auf Völkergewohnheitsrecht oder eine final gesteuerte besonders weite Auslegung des Art. 51 UN-Charta auch eine so genannte "präventive Selbstverteidigung" zur Rechtfertigung militärischer Gewaltanwendung als zulässig angesehen wird, hat dies bislang jedenfalls keine allgemeine Anerkennung gefunden. Vielmehr sind solche Militäreinsätze bis heute regelmäßig auf Widerspruch gestoßen. Auch von denjenigen Völkerrechtlern, die eine erweiternde Interpretation des Art. 51 UN-Charta befürworten, wird die Anwendung militärischer Gewalt zur präventiven Selbstverteidigung ganz überwiegend nach der so genannten *Webster-Formel* vom 24. April 1841 (zurückgehend auf den damaligen US-Außenminister *Daniel Webster*) in einer Gefahrenlage dann für zulässig gehalten, wenn sie "gegenwärtig und überwältigend" ist und "keine Wahl der Mittel und keinen Augenblick zur Überlegung lässt" ("*instant, overwhelming, leaving no choice of means and no moment for deliberation*").[18] Die Herausbildung einer übereinstimmenden gegenteiligen völkerrechtlichen Staatenpraxis und einer dem zugrunde liegenden gemeinsamen Rechtsüberzeugung ("*opinio iuris*") über das Bestehen eines noch darüber hinausgehenden "präventiven Selbstverteidigungsrechts" und damit von entsprechendem Völkergewohnheitsrecht lässt sich dagegen nicht feststellen.[19]

Ein durch Art. 51 UN-Charta nicht gerechtfertigter Krieg kann in keinem Falle einen "NATO-Bündnisfall" nach Art. 5 NATO-Vertrag darstellen oder rechtfertigen: Was gegen die UN-Charta verstößt, kann und darf die NATO gemäß den ausdrücklichen Regelungen in Art. 7 und Art. 8 NATO-Vertrag nicht beschließen und durchführen, auch nicht auf Wunsch oder auf Druck der Regierungen besonders wichtiger oder potenter Mitgliedsstaaten.

Wer die Entscheidung darüber trifft, ob ein "bewaffneter Angriff" i.S.d. Art. 6 NATO-Vertrag vorliegt, ist im Wortlaut des Vertrages nicht ausdrücklich geregelt worden. Im Fachschrifttum ist früher teilweise die Auffassung vertreten worden, der NATO-Bündnisfall trete bei Vorliegen der in Art. 6 NATO-Vertrag normierten Voraussetzungen automatisch ein. Dafür könnte der Wortlaut der Bestimmung insofern sprechen, als es darin heißt, dass als "bewaffneter Angriff" i.S.d. Art. 5 NATO-Vertrag jeder bewaffnete Angriff auf eines der in den Nr. 1 und 2 genannten Zielobjekte "gilt".

Art. 5 I 1 NATO-Vertrag umschreibt indes die Beistandspflicht ausdrücklich und unmissverständlich dahingehend, dass jede Partei im Bündnisfall "für sich und im Zusammenwirken mit den anderen Parteien" diejenigen Maßnahmen trifft, die "sie" zur Wiederherstellung und Erhaltung der Sicherheit des nordatlantischen Gebiets "für erforderlich erachtet". Die Vertragsstaaten sind dann gehalten, die von ihren (nach dem innerstaatlichen Verfassungsrecht) dazu berufenen Organen politisch für erforderlich gehaltenen Maßnahmen auf Bündnisebene aufeinander abzustimmen. Bestimmte Gegenmaßnahmen werden durch Art. 5 NATO-Vertrag nicht vorgeschrieben.

Für diese Auslegung spricht auch die Genese der Regelung. Der US-Senatsausschuss für "Auswärtige Angelegenheiten" hat diese sich bereits aus dem Wortlaut und dem Regelungszusammenhang der Art. 5 und 6 NATO-Vertrag ergebende Konsequenz (im Rahmen des Ratifizierungsverfahrens) in seinem Bericht vom 6. Juni 1949 ausdrücklich unterstrichen und erklärt, dass im Konfliktfall "jeder Partei die Verantwortung obliege, selbst die Tatsachenfrage zu entscheiden", ob ein Angriff i.S.d. Art. 6 NATO-Vertrag vorliegt. Die anderen Vertragsparteien sind dieser amerikanischen Position weder in den Verhandlungen noch später entgegengetreten, sondern haben sie, wenn nicht ausdrücklich, so jedenfalls konkludent akzeptiert.[20] Auch das BVerfG und das BVerwG haben dementsprechend entschieden, "dass der NATO-Vertrag es jedem Vertragsstaat überlässt zu beurteilen, ob ein Bündnisfall i.S.d. Art. 5 I 1 vorliegt".[21]

Für diese Auslegung spricht schließlich auch die völkerrechtliche allgemeine Auslegungsmaxime des "*in dubio mitius*": Wenn weder der Vertragstext noch andere Anhaltspunkte für den wirklichen Parteiwillen hinreichenden Aufschluss über das Vereinbarte geben, sind völkervertragsrechtliche Bestimmungen, die in einem Bündnisvertrag Beschränkungen der staatlichen Entscheidungs- und Gestaltungsfreiheit enthalten, im Zweifel nicht erweiternd, sondern einschränkend auszulegen.

Eine anderweitige authentische Interpretation durch die Vertragsparteien (Art. 31 I 2 und I 3 der Wiener Vertragsrechtskonvention – WVK) ist bislang nicht erfolgt, so dass eine rechtliche Beurteilung ihrer Relevanz hier dahin gestellt bleiben kann.

Im bisher einzigen Fall einer tatsächlichen (positiven) Feststellung des NATO-Bündnisfalles sind die NATO-Staaten nach den terroristischen Anschlägen vom 11.September 2001 auf Gebäude in New York und Washington ebenfalls nach der Maxime verfahren, dass

17 Vgl. dazu u.a. *Deiseroth*, Transitstelle Bundesrepublik? – Wartime Host Nation Support, NATO-Vertrag und Grundgesetz, 1987, S. 73 ff.

18 Vgl. dazu die Nachweise im Urteil des BVerwG EuGRZ 2005, 636, 663.

19 BVerwG EuGRZ 2005, 636, 663 m.w.N.

20 Ebenso u.a. *Heindel*, AJIL 1949, 634, 647; *K. Ipsen*, Rechtsgrundlagen und Institutionalisierung der Atlantisch-Westeuropäischen Verteidigung, 1967, S. 47 ff.; *K. Ipsen*, JöR 21 (1972), 23 ff.

21 BVerfGE 68, 1, 93; BVerwG EuGRZ 2005, 636, 666.

es der NATO-Vertrag jedem Vertragsstaat überlässt zu beurteilen, ob ein Bündnisfall i.S.d. Art. 5 I 1 NATO-Vertrag vorliegt. Ihre Vertreter haben am 4. Oktober 2001 nach zuvor erfolgten Entscheidungen ihrer jeweiligen Regierung im NATO-Rat (einstimmig) einen solchen Fall nach Art. 5 und 6 NATO-Vertrag förmlich festgestellt.[22] Erst nach Ergehen dieses Beschlusses lag nach gemeinsamer Überzeugung der NATO-Staaten ein "Bündnisfall" i.S.d. NATO-Vertrages vor. Ob die Voraussetzungen des Art. 51 UN-Charta in rechtlicher und tatsächlicher[23] Hinsicht dabei erfüllt waren, war und ist freilich sehr zweifelhaft.[24]

III. Binnenstruktur der NATO

1. Politische NATO-Organisation

Organe der *politischen* Organisation der NATO sind der NATO-Rat, das NATO-Generalsekretariat mit dem Internationalen Stab, die Nukleare Planungsgruppe und einige weitere Institutionen.
Der NATO-Rat (engl. *North Atlantic Council*, NAC) ist das höchste Entscheidungsgremium innerhalb des Bündnisses (Art. 9 NATO-Vertrag). Er tagt mindestens einmal pro Woche auf der Ebene der Ständigen Vertreter sowie zweimal pro Jahr jeweils auf der Ebene der Außen- und Verteidigungsminister. Außerdem tritt der NATO-Rat alle zwei bis drei Jahre auch auf der Ebene der Staats- und Regierungschefs in sogenannten NATO-Gipfeltreffen zusammen.
Das *politische NATO-Hauptquartier* befindet sich seit dem 1967 von dem damaligen Staatschef *General de Gaulle* vollzogenen Austritt Frankreichs aus den militärischen Strukturen der NATO nicht mehr in Paris, sondern in Brüssel. Dort sind rund 4.000 Vollzeitkräfte beschäftigt (Stand: 2016). Noch im ersten Halbjahr 2017 soll das politische NATO-Hauptquartier in einen Neubau auf dem ehemaligen Flugfeld von Melsbroek im Norden von Brüssel umziehen.
Der *NATO-Generalsekretär* fungiert als Vorsitzender des NATO-Rates. Er wird von diesem und damit von den Mitgliedsstaaten für eine vierjährige Amtsperiode mit der Möglichkeit einer Verlängerung berufen. Er leitet das Generalsekretariat mit dem Internationalen Stab und vertritt als oberster Repräsentant der NATO die Organisation gegenüber den Mitgliedsstaaten und in der Öffentlichkeit. Ferner hat er den Vorsitz u.a. der Nuklearen Planungsgruppe[25] inne.
Seit 1955 besteht ohne Grundlage im NATO-Vertrag und unabhängig[26] von der NATO-Organisation die *Parlamentarische Versammlung der NATO* (engl. *NATO Parliamentary Assembly*). Sie tritt zweimal jährlich zu Beratungen in verschiedenen Mitgliedsländern zu einer Frühjahrs- und einer Herbsttagung zusammen.
Der (im NATO-Vertrag nicht vorgesehene) *Euro-Atlantische Partnerschaftsrat* (EAPR, engl. *Euro-Atlantic Partnership Council*) ist auf Initiative der USA 1997 im Gefolge der nach Ende des Kalten Krieges erfolgten Erweiterung und Machtausweitung der NATO entstanden. Er ist kein NATO-Organ. Vielmehr soll er die Zusammenarbeit zwischen NATO und den Partnerstaaten koordinieren, insbesondere im Rahmen der „Partnerschaft für den Frieden" (engl.: *partnership for peace;* PfP), einer 1994 ins Leben gerufenen Verbindung zur militärischen Zusammenarbeit zwischen der NATO und 22 europäischen sowie asiatischen Staaten, die keine NATO-Mitglieder sind.
Kein NATO-Organ ist auch der zur Beschwichtigung der russischen Kritik an der NATO-Osterweiterung gebildete NATO-Russland-Rat (engl. *NATO-Russia Council*, NRC)[27], der im „29-Format" zusammentritt: Russland und inzwischen 28 NATO-Staaten sollen in ihm auf der Basis der „Grundakte über gegenseitige Beziehungen, Zusammenarbeit und Sicherheit zwischen der NATO und der Russischen Föderation"[28] vom Mai 1997 als „gleiche Partner in Bereichen gemeinsamen Interesses" kooperieren. Nach zweijähriger Pause im Gefolge der „Krim-Krise" tagte der NATO-Russland-Rat erstmals wieder am 20. April 2016.

2. Die militärische NATO-Organisation

Der NATO-Militärausschuss (engl. *Military Committee,* MC) ist das höchste militärische Entscheidungs- und Beratungsorgan innerhalb des Bündnisses und unterliegt den Weisungen des NATO-Rates. Er besteht aus den Generalstabschefs aller an der militärischen Integration beteiligten Mitgliedstaaten oder ihren Vertretern. Er tagt auf der Ebene der von den Stabschefs ernannten Nationalen Militärischen Vertreter (engl. *National Military Representatives*, NMR) und berät die zivilen Entscheidungsgremien der NATO – den NATO-Rat und die Nukleare Planungsgruppe in militärischen Angelegenheiten.

---

22 Erklärung von NATO-Generalsekretär *Robertson* in: http://www.nato.int/docu/speech/2001/s011002a.htm; http://www.faz.net/aktuell/politik/nato-erstmals-buendnisfall-ausgerufen-131269.html [Stand: 30.03.2017].

23 Vgl. dazu *Deiseroth* (Interview), https://www.heise.de/tp/features/Das-schreit-geradezu-nach-Aufklaerung-3383769.html [Stand: 07.04.2017]; *Ganser*, Illegale Kriege, 2016, S. 190 ff.

24 Vgl. dazu *Deiseroth*, Schleswig-Holsteinische Anzeigen - Justizministerialblatt (SchlHA) Heft 11/2014, 423, 425, auch zugänglich unter: http://friedenskreis-halle.de/hintergruende/934-das-friedensgebot-des-grundgesetzes-und-der-un-charta-und-die-bundeswehr.html [Stand: 07.04.2017].

25 In der im Dezember 1966 gegründeten Nuklearen Planungsgruppe (NPG) können alle Nuklear- und Nicht-Nuklearstaaten des Bündnisses (mit Ausnahme von Frankreich) an den politischen Entscheidungen über das Nuklearpotential der NATO und die Rolle von Kernwaffen in der Abschreckungs- und Verteidigungspolitik beratend mitwirken. Die NPG tritt in der Regel zweimal jährlich auf der Ebene der Verteidigungsminister der Mitgliedsstaaten (oder bei Bedarf der Ständigen Vertreter) zusammen.

26 So ausdrücklich auch das vom NATO-Presse- und Informationsdienst herausgegebene NATO-Handbuch, 1995, S. 227.

27 Vgl. die von der NATO unterhaltene Homepage: http://www.nato.int/nrc-website/en/about/index.html [Stand: 07.04.2017].

28 http://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_25468.htm?selectedLocale=de [Stand: 07.04.2017].

Der Militärausschuss der NATO verfügt über einen *Internationalen Militärstab* als sein ausführendes Organ, der aus mehreren verschiedenen Abteilungen besteht und rund 500 zivile und militärische Mitarbeiter umfasst.

Die (seit 2013 neu organisierte) militärische Kommandostruktur der NATO (engl. *NATO Command Structure* - NCS)[29] untersteht dem NATO-Rat als dem politisch entscheidendem Organ und dem NATO-Militärausschuss als oberstem militärischen Gremium. Alle besonders wichtigen militärischen Posten sind durch US-Generäle besetzt, die das US-Militär und zugleich das NATO-Militär befehligen. Die NCS, deren Verantwortlichkeit und Kommandozuständigkeit sich allerdings nicht auf die Territorien der USA und Kanadas erstreckt, besteht aus zwei Strategischen Kommandos (*Strategic Commands*), nämlich

1. dem *Allied Command Operations* (ACO) in Mons (Belgien) und
2. dem *Allied Command Transformation* (ACT) in Norfolk, Virginia (USA).

Das ACO in Mons ist für die Vorbereitung, Planung und Führung von militärischen Operationen, Missionen und Aufgaben der NATO zuständig, um die strategischen Ziele des NATO-Bündnisses zu erreichen. Es leitet alle militärischen Einsätze der NATO. Den Oberbefehl hat der *Supreme Allied Commander Europe* (SACEUR) inne. Dieser Posten ist immer mit einem US-General oder US-Admiral besetzt, der zugleich auch das Kommando der US-Truppen in Europa (USEUCOM) führt. Das USEUCOM in Stuttgart-Vaihingen ist eines der US-Unified Commands (z.B. außerdem USCENTCOM und USAFRICOM) der weltweit – und unabhängig von der NATO – operierenden US-Streitkräfte, die direkt und außerhalb der NATO-Strukturen dem „US-Joint-Chief-of-Staff“, dem US-Verteidigungsminister und letztlich dem US-Präsidenten unterstehen.

Dem *Allied Command Operations* (ACO) in Mons (Belgien), auch bekannt unter dem Namen SHAPE (*Supreme Headquarter Allied Powers Europe*), sind u.a. zwei operative Hauptquartiere (*Joint Force Commands* – JFCs) nachgeordnet, nämlich das *Joint Force Command Brunssum* (Niederlande) und das *Joint Force Command Naples/Neapel* (Italien). Beide Hauptquartiere haben den Auftrag, militärische NATO-Operationen unterschiedlicher Größe und Zielrichtung von ihren Standorten aus zu planen und durchzuführen, u.U. auch von einem in das jeweilige Operationsgebiet ausgelagerten Hauptquartier (*Joint Task Force Headquarter* – JTFHQ) aus.

Das *Allied Command Transformation* (ACT) unter dem *Supreme Allied Commander Transformation* (SACT) ist verantwortlich für die Integration der nationalen Streitkräfte sowie die Umwandlung und permanente Anpassung des Bündnisses an neue Erfordernisse, die so genannte Transformation. Befehligt wird es von dem SACT.

Die NCS wird ergänzt durch die NATO-Streitkräftestruktur (*NATO Force Structure*), die aus den nationalen Streitkräften der Mitgliedsstaaten und nationalen oder multinationalen Hauptquartieren gebildet ist. Sie besteht derzeit aus Hauptquartieren auf drei Ebenen.

Die höchste „strategische Ebene“ bilden die vorerwähnten „Strategischen Kommandos“ (*Strategic Commands*) ACO/SHAPE und ACT. ACO/SHAPE sind auf der „operativen Ebene“ (*operational command*) sechs Kommandos zugeordnet, von denen zwei auf der „taktischen Ebene“ von taktischen Einrichtungen unterstützt werden.

Die ACO/SHAPE (und damit unter dem Kommando des SACEUR) unterstellten Taktischen Kommandos (*Tactical Level Commands*) befinden sich in Izmir/Türkei (*Headquarters Allied Land Command* – HQ LANCOM), in Northwood/Vereinigtes Königreich (*Headquarters Allied Maritime Command* – HQ MARCOM) und in Ramstein/Deutschland (*Headquarters Allied Air Command* – HQ AIRCOM). Die bisherigen Landstreitkräftekommandos in Heidelberg und Madrid wurden im April und Juni 2013 aufgelöst.

IV. Durchgriffsrechte / Übertragung von Hoheitsrechten

Die politischen Organe der NATO (NATO-Rat etc.) haben gegenüber den Mitgliedsstaaten nach den einschlägigen völkerrechtlichen Regelungen und Abmachungen keine Durchgriffsrechte in den nationalen, also innerstaatlichen Bereich.

Anders ist dies dagegen bei den militärischen NATO-Kommandostellen. Deren Aufgaben und Befugnisse und diejenigen der NATO-Oberbefehlshaber sind zwar ebenfalls in keinem völkerrechtlichen Vertrag geregelt.[30] Grundlage der „militärischen Integration“ ist in erster Linie ein Beschluss des NATO-Rates vom 23. Oktober 1954, der seinerseits auf Abschnitt IV der am 3. Oktober 1954 verabschiedeten Schlussakte (nebst deren Anlage V) der Londoner Neunmächtekonferenz beruht. Das BVerfG hat in seiner AWACS-Entscheidung vom 12. Juli 1994 angenommen, der deutsche Gesetzgeber habe durch seine 1955 erfolgte Billigung des deutschen Beitritts zum NATO-Vertrag der Sache nach auch der Eingliederung deutscher Streitkräfte in integrierte Verbände der NATO zugestimmt. [31]

Die Einräumung von Befehlsbefugnissen gegenüber deutschen Streitkräften auf militärische NATO-Stellen betrifft die in Art. 24 I GG geregelte Über-

29 Vgl. dazu http://m.nato.diplo.de/Vertretung/nato/de/04/NATO-Kommandostruktur/NATO-_20Kommandostruktur.html [Stand: 30.03.2017].

30 *Walz*, NZWehrR 1986, 89, 93; *Deiseroth*, US-Basen in der Bundesrepublik, 1988, S. 18 ff; Umbach/Clemens-*Deiseroth*, Grundgesetz. Mitarbeiterkommentar und Handbuch, 2002, Art. 65a GG Rn. 92 ff.

31 BVerfGE 90, 286, 355 unter b.

tragung von deutschen Hoheitsbefugnissen auf eine „zwischenstaatliche Einrichtung“ wie die NATO.[32] Für die Frage, ob deutsche Hoheitsbefugnisse – wie es diese Verfassungsnorm verlangt – „durch Gesetz“ auf eine „zwischenstaatliche Einrichtung“ wie die NATO übertragen worden sind, ist der Inhalt des Übertragungsgesetzes maßgebend. Nicht ausreichend ist dabei, ob das Programm der militärischen Integration dem Gesetzgeber „hinreichend deutlich vor Augen“ stand, ob dem Gesetzgeber der Wortlaut des Abschnitts IV der Londoner Schlussakte und die Entschließung des NATO-Rates zur Durchführung dieses Abschnitts „vorlagen“ sowie ob in der Begründung der Bundesregierung zu ihrem Gesetzentwurf von einer integrierten Streitmacht sowie in dem besonderen Bericht des zuständigen Bundestagsausschusses von einer einheitlichen Organisation durch Integration und gemeinsame Kommandostellen „die Rede [...] ist“. Entscheidend ist vielmehr, ob die Übertragung der in Rede stehenden Hoheitsrechte i.S.v. Art. 24 I GG „durch“ das Übertragungsgesetz erfolgte und ob die nach Art. 59 I GG erforderliche parlamentarische Zustimmung „in der Form eines Bundesgesetzes“ erteilt worden ist. Dem parlamentarischen Zustimmungsgesetz selbst muss sich jedenfalls die Entscheidung des Gesetzgebers entnehmen lassen, ob und in welchem Umfang Hoheitsrechte übertragen werden.[33] Daran fehlt es für die Übertragung von deutschen Hoheitsrechten auf NATO-Kommandostellen, worauf bei den Beratungen vor allem der Abgeordnete *Adolf Arndt* (SPD) als Mit-Berichterstatter des zuständigen Ausschusses in aller Klarheit hingewiesen hatte.[34]

C. Wandlung zur „neuen NATO“

I. Strategiewechsel und neue Aufgaben

Mit dem Ende des Kalten Krieges war die Gründungsaufgabe der NATO entfallen, der Haupt-Gegner abhandengekommen. Obwohl der Warschauer Pakt mit seiner Hegemonialmacht Sowjetunion sich selbst auflöste und ersatzlos verschwand, folgte dem nicht die an sich logisch gebotene spiegelbildliche Konsequenz der Auflösung auch der NATO. Und dies, obwohl die jahrzehntelange Rechtfertigung des NATO-Bündnisses entfallen war, im Ost-West-Konflikt für Abschreckung vor einem kommunistischen Angriff durch ein »Gleichgewicht des Schreckens« zu sorgen und damit einen konventionellen oder gar thermonuklearen Krieg zu verhindern. Nachdem dieser Gegner abhandengekommen war, wurden der NATO vielmehr seit den frühen 1990er Jahren neue Aufgaben übertragen. Dies war ein längerer Prozess in unterschiedlichen Phasen und mit unterschiedlichen Begründungsstrategien. Vom notwendigen „Gleichgewicht“ als Rechtfertigung der NATO-Existenz war nun nicht mehr die Rede.

Seit dem NATO-Gipfel in Rom 1991[35] wurden die neuen Aufgaben der NATO (unter Beibehaltung der zentralen, in Art. 5 und 6 NATO-Vertrag normierten Aufgabe der Verteidigung des Bündnisgebietes und der Mitgliedsstaaten) wie folgt definiert:

- Bestätigung der traditionellen Aufgabe, weiterhin als transatlantisches Bindeglied zwischen USA und Europa zu fungieren
- Stabilität bei der Auflösung der ehemaligen Staaten der Sowjetunion zu sichern („Krisenmanagement“)
- die Erweiterung der NATO durch neue Mitglieder und flankierende „Partnerschafts-Abkommen“ zu organisieren
- militärische Kapazitäten für „humanitäre Interventionen“ außerhalb des NATO-Gebiets aufzubauen („*out of area or out of business*“); wenn möglich mit, wenn nötig ohne UNO
- die Balkan-Region zu stabilisieren und neu zu ordnen
- „Schurkenstaaten“ (insbes. Irak, Libyen, Syrien, Iran, Nordkorea) einzudämmen und zu bekämpfen mit dem Ziel, dort einen „Systemwechsel“ zu bewirken.

Seit dem NATO-Gipfeltreffen der Staats- und Regierungschefs im April 1999 in Washington[36] kamen weitere selbst gesetzte Aufgaben hinzu, insbesondere um, wie es hieß, den Gefahren des Terrorismus zu begegnen. Nach den terroristischen Anschlägen auf das World-Trade-Center in Washington im September 2001 („*9/11*“) rief US-Präsident *George W. Bush* dann den „*war on terror*“ aus und verlangte eine aktive Beteiligung der NATO-Mitgliedsstaaten, die dem – in durchaus unterschiedlicher Weise – auch nachkamen. Weitere Aufgaben der NATO wurden unter der Führung der USA von den Bündnisstaaten hinzugesetzt: die Sicherung des „ungehinderten globalen Zugangs zu Ressourcen“ (Öl, Rohstoffe etc.) und von wichtigen Verkehrs- und Handelswegen sowie die Absicht, sich den Herausforderungen von *Cyberwar* defensiv und eigenaktiv zu stellen.

Seit dem Lissabonner Gipfeldokument der Staats- und Regierungschefs vom November 2010[37] heißt es ganz offiziell, „*die Sicherheit*“ der NATO-Staaten hänge in wachsendem Maße ab von

> „lebenswichtigen Kommunikations-, Transport- und Transitlinien, auf denen der internationale Handel, die Energiesicherheit und der Wohlstand beruhen“ (Ziff. 13).

32 Vgl. dazu BVerfGE 68, 1, 93.

33 Im Sondervotum des Richters *Mahrenholz* wird dies zu Recht betont, vgl. BVerfGE 68, 111, 120 m.w.N. zum einschlägigen Schrifttum; Umbach/Clemens-*Deiseroth*, Grundgesetz, Art. 65a Rn. 133 ff.

34 *A. Arndt,* BT-Drucks. 2/1200, 32; vgl. dazu Umbach/Clemens-*Deiseroth*, Grundgesetz, Art. 65a GG Rn. 138 ff.

35 Wortlaut des neuen Strategischen Konzepts der NATO vom 08.11.1991 in: http://www.ag-friedensforschung.de/themen/NATO/1991-strategie.html [Stand: 07.04.2017].

36 Wortlaut in: http://www.nato.int/docu/pr/1999/p99-065d.htm [Stand: 07.04.2017].

37 www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_68580.htm; http://www.ag-friedensforschung.de/themen/NATO/strat/strat-konzept-2010.html [Stand: 03.04.17].

Das ist die kaum verklausulierte Absichtserklärung des nach eigener Einschätzung *„stärksten Militärbündnisses der Welt"*, auch die wirtschaftlichen Interessen seiner Mitgliedsstaaten wahrnehmen zu wollen, und sei es mit militärischen Mitteln.

Die NATO ist zwischenzeitlich zu einem nicht nur regional, sondern auch global operationsfähigen Einsatz- und Interventionsbündnis mit überlegenen militärischen Kräften umgebaut worden. Teil dieser riesigen, weltweit agierenden Militärorganisation ist die Bundeswehr, die sich heute selbst als *„Einsatzarmee"* bezeichnet. Von den weltweiten jährlichen Rüstungsausgaben von ca. 1,7 Billionen US-Dollar entfallen gegenwärtig etwa 1 Billion, also ca. 65 % auf die NATO und ihre Mitgliedsstaaten.[38] Allein die gesamten Militärausgaben der europäischen NATO-Länder übertreffen mit 250 Milliarden Euro das Militärbudget von Russland (80 Milliarden US Dollar) um ein Vielfaches.[39]

Politisch und militärisch dominiert wird dieses Militärbündnis von der einzigen verbliebenen Supermacht, den USA, deren Militärausgaben 2015 bei ca. 600 Milliarden US-Dollar lagen. Der neue US-Präsidenten *Donald Trump* strebt für 2017 eine Erhöhung des US-Militäretats um zusätzliche ca. 60 Milliarden US-Dollar an. Die USA verfügen über ein weltweites Netz von mehr als 700 Militärstützpunkten in über 140 Staaten, in denen mehrere Hunderttausend Militärangehörige stationiert sind; zehntausende US-Soldaten sind zudem auf US-Kriegsschiffen und U-Booten mit modernsten Hochtechnologiewaffen auf und in allen Weltmeeren präsent.

Die NATO ist heute ein Militärbündnis für weltweite Interventionen. Unter ihrer Verantwortung wurden nach ihrer Neuausrichtung mehrere Kriege geführt: 1992-1995 in Bosnien und Herzogowina, 1999 in Rest-Jugoslawien (Serbien und Kosovo), 2003 in Afghanistan, 2007 in Somalia und 2011 gegen Libyen.

II. Neue Ausrichtung ohne Vertragsänderung zulässig?

In Deutschland war bereits 1999 innenpolitisch umstritten, ob die Zustimmung der Bundesregierung zum neuen Strategischen Konzept der NATO einer gesetzlichen Zustimmung des Deutschen Bundestages bedurfte. Dies wäre dann der Fall gewesen, wenn es sich bei der Neuausrichtung der Sache nach um eine Änderung des Nordatlantikpaktvertrages gehandelt hätte.

Die Bundesregierung, die Regierungsfraktionen von SPD und Bündnis 90/Die Grünen, aber auch die Oppositionsfraktionen von CDU/CSU und FDP verneinten dies. Das BVerfG hat sich mit Urteil vom 22. November 2001[40] in einem von der Bundestagsfraktion der damaligen PDS angestrengten Organstreitverfahren der Regierungsauffassung im Wesentlichen mit der Begründung angeschlossen, dass der Vertragswortlaut unangetastet geblieben sei, insbesondere der Verteidigungsauftrag weiterhin bestehe und sich die nunmehr vorgesehenen *Out-of-Area*-Einsätze im Rahmen der im NATO-Vertrag beschriebenen Aufgabe der Friedenssicherung unter Beachtung des Völkerrechts halten sollten. Im Urteil werden jedoch die in dem neuen NATO-Konzept vorgesehenen sog. Krisenreaktionseinsätze einerseits als bedeutsame und im bisherigen NATO-Vertrag nicht implizierte Erweiterung der Aufgabenstellung der NATO eingeschätzt. In der Begründung des Urteils wird aber nicht deutlich und nachvollziehbar dargelegt, aus welchen zwingenden Gründen es sich dennoch lediglich um eine Fortentwicklung und nicht um eine Vertragsänderung handeln soll, obwohl das strategische Konzept doch damit gerade umgestaltet wurde. Das BVerfG stellt zur Begründung seiner „regierungsfreundlichen" Auslegung letztlich lediglich auf eine behauptete „Funktionsgerechtigkeit" dieses Ansatzes im außenpolitischen Bereich ab. In dem Urteil vom 22. November 2001 fehlt es sogar an jeder inhaltlichen Auseinandersetzung mit den Sondervoten der vier abweichenden Mitglieder des Senats in der grundlegenden *„Out-of-area"*-Entscheidung vom 12. Juni 1994[41]. Diese hatten bereits damals, als die Entwicklung der neuen NATO-Strategie angelaufen, jedoch noch nicht vollständig abgeschlossen war, die Zustimmung des Parlaments gemäß Art. 59 I GG auch dann gefordert, wenn sich eine inhaltliche Fortschreibung der vertraglichen Pflichten durch entsprechende zwischenstaatliche Vereinbarungen nicht eindeutig als Vertrag qualifizieren lasse, sie jedoch die Mitwirkungsrechte des Parlaments zu unterlaufen drohe, da der Vertrag damit gleichsam auf Räder gesetzt würde. Die Richterin *Limbach* und die Richter *Böckenförde, Kruis* und *Sommer*, sahen bereits 1994 eine Verletzung des Mitwirkungsrechts des Bundestages:

> „Durch wiederholte gemeinsame politische Erklärungen und die Teilnahme an Überwachungsaktionen im Jugoslawien-Konflikt wirkt die Bundesregierung an einer dynamischen und rechtlich nicht eindeutig als Vertrag zu qualifizierenden Erweiterung des ursprünglichen Konzepts des NATO- und Brüsseler Vertrages (WEU) mit, die die Mitwirkungsrechte des Bundestages zu unterlaufen droht. [...] Die Übernahme von friedenssichernden und friedenschaffenden Maßnahmen in Drittländern unter der Ägide der Vereinten Nationen ist nicht als Aufgabe im Vertragstext angelegt. Derartige Missionen lassen sich auch nicht aus den Präambeln und ihren Zielbestimmungen rechtfertigen."

38 Zahlen für 2015; vgl. dazu www. sipri.org/databases/milex [Stand: 07.04.2017]; Focus v. 05.04.2016; http://www.nachdenkseiten.de/wp-print.php?p=25713 [Stand: 13.03.2017].

39 Vgl. dazu *Lieb* in: http://www.nachdenkseiten.de/wp-print.php?p=25713 [Stand: 07.04.2017]; http://www.iiss.org/en/publications/military%20balance/issues/the-military-balance-2017-b47b [Stand: 04.04.2017].

40 BVerfGE 104, 151.

41 BVerfGE 90, 286, 374.

D. NATO-Politik und Völkerrecht

Heute wird weltweit immer augenfälliger, dass maßgebliche politische und militärische Entscheidungsträger vor allem der USA, diese freilich keineswegs allein, bei ihrem nationalen und globalen Agieren innerhalb und außerhalb der NATO das geltende Völkerrecht nur insoweit respektieren und einfordern wie es ihnen nützlich erscheint. Die anderen NATO-Staaten sitzen dabei in vielfachen Rollen mit im Boot und müssen sich mit Vorwürfen konfrontiert sehen, das geltende Völkerrecht ebenfalls nicht hinreichend zu beachten.

Einige markante Beispiele mögen dies illustrieren. Die USA (wie die meisten anderen Nuklearwaffenmächte) weigern sich bis heute, zuletzt bei den UN-Abstimmungen im Dezember 2016, ihrer zwingenden völkerrechtlichen Verpflichtung[42] aus Art. VI des Atomwaffensperrvertrages (*Non-Proliferation-Treaty* – NPT) zur unverzüglichen Aufnahme und zum erfolgreichem Abschluss von in redlicher Absicht geführten Verhandlungen über eine nukleare „Nulllösung" zum frühestmöglichen Zeitpunkt nachzukommen. Auch NATO-Nichtatomwaffenstaaten stehen dabei mit dem geltenden Völkerrecht im Konflikt. Soweit u.a. die deutsche Bundesregierung die Atomwaffenstaaten bei ihrer Verweigerung ernsthafter Verhandlungen unterstützt und offenbar weiterhin beabsichtigt, sich diesen seit dem 27. März 2017 in New York begonnenen Verhandlungen zu entziehen, ja sogar entgegenzustellen, verstößt sie ihrerseits gegen geltendes Völkerrecht, das nach Art. 20 III, Art. 25 GG die Bundesregierung bindet und das einzuhalten alle Regierungsmitglieder in ihren Amtseiden versprochen haben. Auch die Beihilfe zu einem Völkerrechtsverstoß ist ein völkerrechtliches Delikt.[43]

Zudem praktizieren die NATO-Staaten Deutschland, Belgien, Niederlande, Italien und die Türkei – ungeachtet ihres Status als Nicht-Atomwaffenstaaten (Art. II NPT) – eine „nukleare Teilhabe"[44]: Sie besitzen Atomwaffenträger und trainieren mit diesen in Übungen und Manövern bis heute den Einsatz von US-eigenen Atomwaffen im Rahmen der NATO. Diese Atomwaffen sollen in einem Kriegsfall nach einer erfolgten Freigabe des US-Präsidenten u.a. an die Bundesluftwaffe übergeben und durch deutsche Tornado-Kampfflugzeuge eingesetzt, also über feindlichen Zielen abgeworfen werden. Damit wird für Deutschland (und entsprechend auch für die anderen an der „nuklearen Teilhabe" beteiligten NATO-Nichtatomwaffenstaaten) zumindest eine mittelbare, im Kriegsfalle sogar eine unmittelbare Verfügungsgewalt über diese Atomwaffen in Anspruch genommen. Dabei haben sich alle Nicht-Atomwaffenstaaten in Art. II NPT (BGBl. 1974 II, S. 786) und Deutschland zudem in Art. 3 des 2+4-Vertrages (BGBl. 1990 II, 1318) völkerrechtlich verbindlich verpflichtet, „die Verfügungsgewalt" über Atomwaffen „von niemandem unmittelbar oder mittelbar anzunehmen". Diese zentrale Verpflichtung ist nicht durch den – vor der Öffentlichkeit zumeist verschwiegenen – NATO-internen „Kriegsvorbehalt"[45] entfallen. Danach soll der NPT dann nicht mehr gelten, wenn „eine Entscheidung, Krieg zu führen, getroffen wird". Es bestehen indes gewichtige Einwände gegen die völkerrechtliche Wirksamkeit des Kriegsvorbehalts, und zwar sowohl hinsichtlich des Verfahrens (fehlende nachgewiesene Kenntnisgabe an die anderen NPT-Vertragspartner gem. Art. 23 WVK) als auch vor allem in materieller Hinsicht (Vereinbarkeit mit Ziel und Zweck des NPT i.S.v. Art. 19 WVK). Wenn dieser öffentlich zumeist verschwiegene Kriegsvorbehalt[46] völkerrechtlich wirksam wäre, würde er den Nichtverbreitungsvertrag und das in ihm enthaltene Verbot der Weitergabe von Atomwaffen an Nicht-Atomwaffenstaaten im Spannungs- und Kriegsfall praktisch gegenstandslos machen. Das zentrale Ziel des NPT würde damit verfehlt. Das sind freilich nicht die einzigen Bereiche, in denen sich die NATO und ihre Mitgliedsstaaten dem Vorwurf stellen müssen, das geltende Völkerrecht nicht hinreichend zu achten. Einige Beispiele mögen dies illustrieren.

- Der von der NATO unter Führung der USA und aktiver Beteiligung u.a. Deutschlands 1999 gegen Rest-Jugoslawien (Serbien) geführte sog. Kosovo-Krieg verletzte das völkerrechtliche Gewaltverbot. Er fand ohne Ermächtigung durch den UN-Sicherheitsrat und damit unter Verletzung der UN-Charta statt (*Helmut Schmidt:* „Gegängelt von den USA haben wir das internationale Recht und die Charta der Vereinten Nationen missachtet."). Die von der NATO angeführten Rechtfertigungsgründe griffen nicht ein.[47] Zwischenzeitlich hat dies der damalige deutsche Bundeskanzler *Gerhard Schröder* auch eingestanden: Am 9. März 2014 äußerte er auf einer Veranstaltung der Wochenzeitung Die Zeit:

  > „Als es um die Frage ging, wie entwickelt sich das in der Bundesrepublik Jugoslawien, Kosovo-Krieg, da haben wir unsere Flugzeuge, unsere Tornados nach Serbien geschickt, und die haben zusammen mit der NATO einen souveränen

42 Vgl. Rechtsgutachten des IGH v. 08.07.1996, Rn. 105 F in: http://www.icj-cij.org/docket/files/95/7495.pdf [Stand: 07.04.2017]; *Bedjaoui/Bennoune/Deiseroth/Shafer,* Völkerrechtliche Pflicht zur nuklearen Abrüstung? Legal Obligation To Nuclear Disarmarment? - L'Obligation de Désarmement Nucléaire?, 2009.

43 *Deiseroth*, FS Kutscha, 2013, 25 ff.

44 Vgl. dazu u.a. *Deiseroth*, AVR 1990, 113 ff.; *Deiseroth*, WuF 1995, Heft 1, auch zugänglich unter: http://www.wissenschaft-und-frieden.de/seite.php?artikelID=1072 [Stand: 07.04.2017]; *Nassauer* in: http://archiv.friedenskooperative.de/ff/ff05/4-51.htm [Stand: 07.04.2017].

45 Vgl. dazu *Deiseroth*, AVR 1990, 113, 126 f.

46 Vgl. dazu die sog. Interpretationserklärung von US-Außenminister *Rusk* gegenüber dem US-Senat und dem NATO-Rat; der Text ist wiedergegeben in: BT-Drucks. 7/994, 17.

47 Vgl. dazu u.a. *Deiseroth*, Friedenspolitische Korrespondenz, 1/2001, zugänglich unter: http://www.ag-friedensforschung.de/rat/FRIKORR/*deiseroth*.html [Stand: 07.04.2017]; Hummel-*Deiseroth*, Völkermord – friedenswissenschaftliche Annäherungen, 2001, S. 46 ff. [Stand: 07.04.2017].

Staat gebombt – ohne dass es einen Sicherheitsratsbeschluss gegeben hätte."

Und weiter führte er aus:

„Natürlich ist das, was auf der Krim geschieht, etwas, was auch Verstoß gegen das Völkerrecht ist. Aber wissen Sie, warum ich ein bisschen vorsichtiger bin mit 'nem erhobenem Zeigefinger? Ich muss nämlich sagen: Weil ich es selbst gemacht habe."

- Am Aggressionskrieg gegen den Irak im Jahre 2003, der, was heute kaum noch jemand bestreitet, völkerrechtswidrig war,[48] haben sich neben der Führungsmacht USA in der „Koalition der Willigen" auch zahlreiche andere NATO-Staaten beteiligt und damit ein gebrochenes Verhältnis zur UN-Charta und zum geltenden Völkerrecht offenbart.
- CIA-Renditions-Aktionen, also die extralegale Auslieferung von Verdächtigen an die USA oder an mit diesen kooperierende Staaten, im Rahmen des „Kriegs gegen den Terror" führten nach den gut dokumentierten Feststellungen des Europarats u.a. in mehreren europäischen NATO-Staaten zu schweren Menschenrechtsverletzungen. Regierungen involvierter Staaten verweigern sich entgegen den Forderungen der Parlamentarischen Versammlung des Europarats[49] einer nachprüfbaren Aufklärung dieser Vorfälle oder behindern diese bis heute.
- Im Irak und in Afghanistan wurden bei militärischen Einsätzen der NATO-Staaten seit 2001 vielfach die Regeln des humanitären Völkerrechts insbesondere gegenüber der Zivilbevölkerung, aber auch gegenüber Gefangenen, missachtet.
- Weltweit verüben „Special Forces" der USA und anderer NATO-Mitgliedsstaaten gezielte Tötungen, augenscheinlich auch von Nicht-Kombattanten, zunehmend mit Hilfe militärischer Drohnen, wobei in mehreren NATO-Staaten gelegene militärische Stützpunkte und Kommandoeinrichtungen der USA, darunter auch die US-Airbase Ramstein in Deutschland,[50] maßgeblich involviert sind.

E. Ist die NATO ein System gegenseitiger kollektiver Sicherheit?

Im GG sind parallel nebeneinander zwei unterschiedliche sicherheitspolitische Grundkonzepte verankert: bereits seit 1949 das der „kollektiven Sicherheit" (Art. 24 II GG) und seit 1956/1968 zusätzlich das der „individuellen und kollektiven Verteidigung" (Art. 87a GG).

Galt die NATO jahrzehntelang nach ganz überwiegender Auffassung als militärisches Verteidigungsbündnis,[51] so fanden und finden sich seit dem Ende des Kalten Krieges sowohl in der öffentlichen wie in der juristischen Diskussion zunehmend Positionen, die der NATO - ähnlich wie der UNO - den Charakter eines „Systems gegenseitiger kollektiver Sicherheit" zuschreiben.

Abweichend von seiner früheren offenen Rechtsprechung[52] hat das BVerfG erstmals in seiner so genannten *Out-of-Area*-Entscheidung vom 12. Juli 1994[53] die Auffassung vertreten, die NATO sei nicht nur ein Verteidigungsbündnis, sondern auch ein „System gegenseitiger kollektiver Sicherheit" i.S.v. Art. 24 II GG. Im Fachschrifttum ist diese Rechtsprechung, die sich bis heute in zahlreichen weiteren Entscheidungen des BVerfG – ohne Begründung – fortgesetzt hat, zwar auf Widerspruch gestoßen.[54] Überwiegend ist sie jedoch sowohl politisch als auch im Fachschrifttum ohne größere Debatten zustimmend aufgenommen worden. Erleichtert wurde diese Akzeptanz dadurch, dass sie zugleich ein wichtiges „Trostpflaster" mit vom BVerfG intendierter Befriedungsfunktion bereithielt: den vom BVerfG erfundenen – im Text des GG so gar nicht vorgesehenen – „konstitutiven Parlamentsvorbehalt" für jeden militärischen Einsatz der Bundeswehr. Der Deutsche Bundestag hatte sich vor dieser BVerfG-Entscheidung, anders als etwa der US-Kongress im sog. *War-Powers-Act*, nicht zugetraut, einen solchen Parlamentsvorbehalt gegen die Exekutive durch eigenständige Gesetzgebung durchzusetzen.

Von den „Vätern und Müttern" des GG war im „Parlamentarischen Rat" 1948/49 kein eigenständiger verfassungsrechtlicher Begriff der »kollektiven Sicherheit« geprägt worden. Vielmehr legte man die vorgefundene tradierte Begrifflichkeit aus dem Völkerrecht der Verfassungsgebung zugrunde. Erhellend sind die dabei geführten Debatten im Parlamentarischen Rat.[55] *Carlo Schmid* (SPD), der geistige und politische Vater des Art. 24 II GG, hat dazu 1948/49 bei der Ausarbeitung des GG im Parl. Rat ausgeführt:[56]

„Der Begriff der ‚kollektiven Sicherheit' ist ein Terminus technicus, unter welchem etwas ganz Bestimmtes verstanden wird. [...] Unter ‚kollektiver

48 Vgl. dazu u.a. *Ambos/Arnold,* Der Irak-Krieg und das Völkerrecht, 200; BVerwG EuGRZ 2005, 636, 661 ff.

49 Vgl. dazu den Abschlussbericht des Sonderberichterstatters *D. Marty,* Alleged secret detentions and unlawful inter-state transfers involving Council of Europe member states (Draft report – Part II, Explanatory memorandum), 07.06.2006, AS/jur, 2006, 16 Part II.

50 Deutscher Bundestag, Pl.-Protok. 18/205 v. 30.11.2016, S. 20452 D bis 20454 D. Aktuelle Stunde, Pl.-Protok. 18/209 v. 15.12.2016, S. 20876 (D), 20882 (C) und 20884 (B); *Deiseroth* in: Nachdenkseiten vom 25.08.2016, in: http://www.nachdenkseiten.de/?p=34744 [Stand: 07.04.2017].

51 Vgl. die Einzelnachweise in *Deiseroth*, Die Friedenswarte, Heft 1/2000, 101 ff. (102-104, insbes. in Fn. 2).

52 Vgl. u.a. BVerfGE 68, 95 f.

53 BVerfGE 90, 286 ff., 347 ff. und 350 f.

54 Vgl. dazu u.a. meine Untersuchungen in Umbach/Clemens-*Deiseroth*, Grundgesetz, Art. 24 II2 GG Rn. 194 ff. m.w.N.; ferner. *Deiseroth*, Wissenschaft und Frieden, 2009, S. 12 ff. jeweils m.w.N.; *Lutz,* NJ 1994, 505; *Zöckler,* EJIL 1995, 274, 278 ff.; *W. Schroeder,* JuS 1995, 398, 402.

55 Vgl. dazu näher *Deiseroth*, Die Friedenswarte 2000, 101, 106 ff. m.w.N.

56 Vgl. dazu näher: Umbach/Clemens-*Deiseroth*, Grundgesetz, Art. 24 II Rn. 182 ff. m.w.N.

Sicherheit' ist etwas ganz Präzises zu verstehen, eine Institution aus dem großen Gebiet des Kriegsverhütungsrechts, das in den modernen Lehrbüchern als besonderer Abschnitt des Systems des positiven Völkerrechts behandelt zu werden pflegt. [...] ‚Kollektive Sicherheit ist ein genau so klar umrissener Terminus wie im bürgerlichen Recht der Ausdruck ‚ungerechtfertigte Bereicherung'."

Und zur Herkunft und zum Inhalt des Begriffs hatte *Carlo Schmid* historisch zutreffend festgestellt, dass dieser zum ersten Male aufgekommen ist

„zu der Zeit, als *Briand* französischer Außenminister war; eine sehr einfache Sache – nichts anderes als die Anwendung des Genossenschafts- und Versicherungsgedankens auf das politische Leben: Staaten schließen sich zusammen zu einem System gegenseitiger Verpflichtungen zu dem Zweck, dass, wenn einer von ihnen angegriffen ist, alle anderen diesen Angriff von ihm gemeinsam abwehren, und ein System, das gleichzeitig die Möglichkeit bietet, dass die Differenzen, die unter ihnen selber aufkommen könnten, auf friedlichem Wege in vernünftiger und kalkulierbarer Weise geschlichtet werden können. Damit aber wird das, was man bislang nationale Politik genannt hat, unter das kollektive Interesse gebeugt."

Auch viele andere Völkerrechtler haben auf dieses Fundament bis heute – im Kern übereinstimmend – immer wieder zutreffend hingewiesen: *„Kollektive Sicherheit und Bündnisse widersprechen sich grundsätzlich."*

Trotz verschiedener Abänderungsanträge während der Beratungen im Parlamentarischen Rat blieb es bei der Schaffung des GG auf der Basis der Argumentation *Carlo Schmids,* dem als Vorsitzendem des Hauptausschusses gerade in völkerrechtlichen Fragen vor allem aufgrund seiner herausragenden einschlägigen Vorbildung und Erfahrung eine große Sachautorität von seinen Abgeordneten-Kollegen zugebilligt wurde, bei dieser Textfassung des Art. 24 II GG. Sie ist bis heute unverändert im GG verankert.

Was sind die fundamentalen völker- und damit auch verfassungsrechtlichen Unterschiede zwischen einem „System kollektiver Verteidigung" (Militärbündnis) und einem „System kollektiver Sicherheit"? Worin bestehen sie konkret?[57]

1. Keine Differenz zwischen ihnen besteht darin, dass ihre Mitgliedsstaaten dem völkerrechtlichen Gewaltverbot unterliegen. Dies ergibt sich unmittelbar aus Art. 2 Nr. 4 der UN-Charta. Für die NATO ist zudem ihre strikte Bindung an die UN-Charta und das geltende Völkerrecht in Art. 1 NATO-Vertrag ausdrücklich klargestellt.
2. Der wichtigste Unterschied zwischen einem „System kollektiver Verteidigung" (Militärbündnis) und einem „System kollektiver Sicherheit" ist, dass sie auf zwei entgegen gesetzten Grundkonzeptionen von Sicherheitspolitik beruhen.

   Verteidigungsbündnisse richten sich auf das Ziel der Erreichung eigener militärischer Sicherheit aufgrund der Stärke des Bündnisses gegenüber dem potenziellen militärischen Gegner. Der Grundansatz lautet: Je größer die eigene Stärke gegenüber dem Gegner, umso größer die eigene Sicherheit. Sie sind deshalb „partikulär-egoistisch". Sie gründen auf der Konzeption, dass die Abschreckung einer militärischen Aggression gegen ein Bündnismitglied und deren Abwehr durch gewaltsamen Selbstschutz („Faustrecht") des bedrohten/angegriffenen Staates und seiner Verbündeten erfolgt.

   Die Grundkonzeption kollektiver Sicherheit erstrebt hingegen innerhalb der internationalen Rechtsordnung die gemeinsame Sicherheit aller involvierten Staaten auf regionaler oder globaler Ebene unter Einschluss der potenziellen Gegner. Sie gründet die eigene Sicherheit mithin primär gerade nicht auf der eigenen Stärke, also der relativen Schwäche und Unterlegenheit des potenziellen Gegners, sondern verankert sie in der wechselseitigen und damit gemeinsamen / kollektiven Sicherheit. Dem liegt die Vorstellung zugrunde, dass die eigene Sicherheit jedenfalls im Zeitalter der Massenvernichtungswaffen und des „Gleichgewichts des Schreckens" notwendigerweise zugleich auf der Sicherheit des potenziellen Gegners beruht. Jeder muss schon im eigenen Interesse Mitverantwortung für die Sicherheit des anderen übernehmen.
3. Ein „System kollektiver Sicherheit" ist damit – anders als ein Militärbündnis wie die NATO (oder wie früher die Warschauer-Pakt-Organisation) – auf prinzipielle Universalität i.S.d. Einschlusses aller potenziellen Aggressoren angelegt. Es kann nicht nur globale, sondern auch regionale Systeme kollektiver Sicherheit geben, sofern sie nur innerhalb der gesamten Region prinzipiell allen betroffenen Staaten offenstehen. Im Parlamentarischen Rat ist dies bei der Erarbeitung des GG klar erkannt worden, in dem – innerhalb des globalen UN-Rahmens – ausdrücklich z.B. von einer Union aller europäischen Staaten als Beispiel für ein regionales System kollektiver Sicherheit die Rede war.

   Dieser fundamentale Unterschied zeigt sich sehr deutlich etwa bei der NATO. Sie steht, anders als etwa die UNO, nicht jedem Beitrittswilligen offen, der die im NATO-Vertrag verankerten Ziele anerkennt. In der Zeit ihrer Gründung und während des Kalten Krieges war sie nach ihrem erklärten Selbstverständnis primär gegen eine potenzielle Aggression der Sowjetunion und deren Verbündete gerichtet. Dementsprechend haben die NATO und ihre Mitgliedsstaaten in den Jahren 1954/55 auch das Begehren der früheren Sowjetunion auf Mitgliedschaft im NATO-Bündnis als unvereinbar mit

57 Vgl. dazu u.a. *McNair,* BYIL 17,1936, 150–164; *Brugière*, La sécurité collective, 1946; *Kelsen,* AJIL 42 (1948), 783; *Rogge,* AVR 1950, 159, 178; Umbach/Clemens-*Deiseroth*, Grundgesetz, Art. 24 II Rn. 189 ff., 204 m.w.N.

seiner Zielrichtung abgelehnt. Nicht anders wurde mit dem Aufnahmewunsch Russlands in den 1990er Jahren umgegangen. Die NATO-Osterweiterung zielt bis heute durchweg darauf ab, die eigene Sicherheit gegen Russland und nicht gemeinsam mit Russland und dessen westlichen Nachbarn zu definieren und zu gestalten.

4. Viertens – und dies ist ein weiterer gravierender Unterschied zu einem kollektiven Sicherheitssystem – enthält ein Verteidigungsbündnis für den Fall eines von einem eigenen Mitgliedsstaat begangenen Aggressionsaktes keine verbindlichen internen Konfliktregelungsmechanismen. Das ist auch beim NATO-Vertrag so. Eine NATO-interne Verpflichtung der übrigen NATO-Partner, einem NATO-Verbündeten, der gegen das völkerrechtliche Gewaltverbot verstößt, mit kollektiven NATO-Zwangsmaßnahmen entgegen zu treten, sieht er gerade nicht vor. Für die NATO-Staaten zeigte sich dies z.B. während des Vietnam-Krieges, bei den völkerrechtswidrigen US-Militäraktionen gegen Guatemala, Grenada, Panama und zahlreiche andere Staaten, sowie zuletzt im Jahre 2003 beim US-Krieg gegen Irak. Dieses konzeptionelle und institutionelle Defizit der NATO ist typisch für ein „System kollektiver Verteidigung", das ja gerade zur Verteidigung gegen einen potenziellen externen Aggressor, nicht aber zur Wahrung der Sicherheit auch gegenüber verbündeten Mitgliedern geschlossen wird.
5. Ein Verteidigungsbündnis etabliert auch – ganz anders als ein „System kollektiver Sicherheit" – keine den Mitgliedsstaaten übergeordnete zwischenstaatliche oder supranationale Gewalt einer organisierten und rechtlich geordneten Macht nach dem Modell der Vereinten Nationen.

Rechtlich bedeutsam ist der Unterschied zwischen einem „kollektiven Verteidigungsbündnis" und einem „System gegenseitiger kollektiver Sicherheit" vor allem im Hinblick auf die in Betracht kommende Rechtsgrundlage für Einsätze der Bundeswehr (Art. 87a oder Art. 24 II GG). Für militärische Einsätze "zur Verteidigung" auf der Basis und innerhalb der Grenzen von Art. 51 UN-Charta, also zur individuellen oder kollektiven Selbstverteidigung, ist verfassungsrechtliche Grundlage allein Art. 87a GG ("nur zur Verteidigung"). Denn diese Bestimmung ist insoweit die spezielle Ermächtigungsnorm („*lex specialis*"). Art. 24 II GG scheidet als Rechtsgrundlage für militärische Einsätze innerhalb von Verteidigungsbündnissen aus. Diese Verfassungsvorschrift kommt allein für Einsätze im Rahmen eines – im völkerrechtlichen Sinne – kollektiven Sicherheitssystems wie der UNO oder vielleicht einmal bei entsprechender Ausgestaltung der OSZE und nur dann in Betracht, wenn dabei die deutschen Streitkräfte tatsächlich im Rahmen und nach den Regeln dieses kollektiven Sicherheitssystems eingesetzt werden.

Festzuhalten ist dabei: Selbst wenn man – wie das BVerfG – in seiner Rechtsprechung seit 1994 die NATO ungeachtet dessen als „System kollektiver Sicherheit" qualifiziert, vermag dies eine Missachtung der UN-Charta im Rahmen von NATO-Militäreinsätzen nicht zu rechtfertigen. Denn auch die NATO ist nach dem NATO-Vertrag und kraft geltenden Völkerrechts an die UN-Charta gebunden. Diese sich zunehmend durchsetzende Erkenntnis vermag zu erklären, dass in jüngster Zeit verstärkt wieder auf Art. 87a GG als Rechtsgrundlage eines militärischen Bundeswehreinsatzes wie etwa jetzt in Syrien rekurriert wird. Dies ist mit verstärkten Bemühungen verbunden, den „Verteidigungs"-Begriff zu erweitern und damit umzuinterpretieren.

Die zweite wichtige Bedeutung des fundamentalen Unterschieds zwischen einem „System kollektiver Sicherheit" und einem „Verteidigungsbündnis" ist von konzeptioneller sicherheitspolitischer Relevanz. Darauf kann hier indes nicht näher eingegangen werden.[58] Hieraus sollten die notwendigen praktischen Konsequenzen gezogen werden – sowohl für die NATO wie auch im Verhältnis zu Russland und zu den osteuropäischen Staaten. Ost und West haben im Kalten Krieg den Versuch, Sicherheit gegeneinander zu „errüsten", mit immer mehr Unsicherheit für alle bezahlt. Das nukleare Inferno ist in mehr als zwanzig hochkritischen Situationen letztlich nur durch glückliche Umstände und – so zu Recht der frühere US-Verteidigungsminister McNamara – durch Zufälligkeiten verhindert worden. Frieden ist indes eine politische, keine waffentechnische Aufgabe. Gemeinsame Sicherheit bewirkt Entspannung und braucht Entspannung. Sie zielt auf die Abschaffung aller Massenvernichtungswaffen und eine drastische Verringerung und Umstrukturierung der Streitkräfte bis hin zur beiderseitigen strukturellen Angriffsunfähigkeit.

Das GG, insbesondere die in ihm verankerten Elemente seines Friedensgebotes, die UN-Charta und die nach dem Ende des Kalten Krieges zwischen „Ost" und „West" vereinbarte „Charta von Paris" vom 21. November 1990 bieten dafür eine gute Basis. Sie gilt es zu nutzen.

---

58 Vgl. dazu näher: *Deiseroth*, SchlHA Heft 11/2014, 423, 430 ff., auch zugänglich unter: http://friedenskreis-halle.de/hintergruende/934-das-friedensgebot-des-grundgesetzes-und-der-un-charta-und-die-bundeswehr.html. [Stand: 07.04.2017].