

wie wenig das der Fall ist, geht schon aus den angeführten Zitaten aus dem dazu ergangenen Bundesverfassungsgerichtsurteil hervor. Tatsächlich beruhen all diese Verträge auf dem nunmehr anerkanntermaßen förmlichen Festhalten beider Seiten an ihren jeweiligen Rechtspositionen. Jene Länder haben sich erstaunlich weitreichende "Unberührtheitsklauseln" abhandeln lassen, wonach (so z.B. im Grundvertrag) beide Seiten darin übereinstimmen, "daß durch diesen Vertrag die von ihnen früher abgeschlossenen oder sie betreffenden zweiseitigen und mehrseitigen internationalen Verträge und Vereinbarungen nicht berührt werden". Was die Verträge in bezug auf die behandelten Fragen juristisch ändern, ist nur die Erhöhung des BRD-Gewaltverzichts vom Niveau einer bloß einseitigen Erklärung auf das einer vertraglichen Verbindlichkeit.

Daher ist es nicht nur ein Ausdruck der heute gewaltigen politischen und ökonomischen Macht der BRD samt ihrem ständig ausgebauten Gläubigerstatus gegenüber den Ländern jenseits der Grenze zur DDR, sondern auch der konsequente Ausdruck eines Verständnisses der Rechtslage, das sich im wesentlichen auf die hier behandelten Verträge und Bündnisse beruft - und es nicht einmal ein überspitzter Ausdruck -, wenn der CDU-MdB Dr. Alois Mertens wenige Tage nach seiner Ernennung zum Staatsminister im Auswärtigen Amt folgendes schreibt (FAZ 12.10.82; Hervorhebungen nicht im Original):

"Für die vom Deutschlandvertrag bekräftigten Ziele und Rechtebenötigen wir Verbündete, die - im Atomzeitalter! - nicht nur zur Unteilbarkeit der westlichen Sicherheit verlässlich stehen; sondern die darüber hinaus auch unseren Willen und den unserer östlichen Nachbarvölker zur moralisch-offensiven Gestaltung eines dauerhaften Friedens durch Verwirklichung der personalen Menschenrechte und der nationalen Selbstbestimmung tatsächlich teilen; also politische Verbündete, die kraft geschichtlichen Weitblicks in der Wiedervereinigung Deutschlands und Europas elementares Eigeninteresse erkennen und mitvertreten. Rechtspositionen sind kein 'juristischer Formalkram', aber auch kein Politikersatz. Recht, Wille und Macht gehören zusammen Im übrigen wird es zu einer dauerhaften Friedensordnung in Europa, die diesen Namen verdient, erst kommen, wenn die Sowjetunion aufgrund einer fundamentalen Neueinschätzung ihrer eigenen Interessen - insbesondere gegenüber dem deutschen und dem polnischen Volk - konstruktiv mitwirkt

Jeder verantwortliche deutsche Politiker hat eine doppelte Pflicht: 1. seine Kraft dem Wohle des deutschen Volkes - dazu zählen auch die Sudeten., die Memel- und die Danzig-Deutschen, die 1937 nicht zu Deutschland gehörten - zu widmen... 2."

Anmerkungen:

(1) NATO-Tatsachen und Dokumente, Brüssel 1971; (2) S. Thomas, Der Weg in die NATO, Frankfurt 1978; (3) W. Grewe, System und Grundgedanken des Bonner Vertragswerkes, in: Bonner Vertrag, erläutert von H. Kutscher, München 1952, S. 1-22; (4) B. Greiner, K. Steinhaus, Auf dem Weg in den 3. Weltkrieg?, Köln 1980; (5) Deutscher Bundestag, Niederschriften und Drucksachen; (6) Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts; (7) Europa-Archiv (enthaltend alle wesentlichen Dokumente); (8) Das Urteil von Nürnberg, dtv-dokumente, 41979; (9) Sartorius II: Internationale Verträge - Europa-Recht (enthaltend alle angeführten Verträge)



WOLFGANG DÄUBLER*

SOUVERÄNES ODER BESETZTES LAND ? GRUNDGESETZ UND WESTLICHES BÜNDNISSYSTEM

1. Dürfen Pershing II und Cruise Missiles bei uns stationiert werden? Ist es rechtens, daß seit über 30 Jahren chemische Kampfstoffe in der Westpfalz lagern? Beide Fragen werden in jüngster Zeit verstärkt gestellt - die vom DGB Rheinland-Pfalz initiierte Verfassungsbeschwerde (1) hat das Bewußtsein dafür geschärft, daß die Diskussion um die sog. Nachrüstung auch eine juristische Seite besitzt.

Im folgenden soll ein Überblick über diejenigen Vorschriften gegeben werden, die die Handlungsfreiheit der Bundesrepublik in Sachen Sicherheitspolitik möglicherweise beschränken. Sind wir juristisch frei, auch heute noch "nein" zum sog. NATO-Doppelbeschuß zu sagen? Könnten wir einen Kurs steuern, wie ihn Frankreich seit de Gaulle verfolgt? Unser Erkenntnisinteresse geht dabei auf das schlichte rechtliche "Dürfen"; was politisch machbar ist, was es für die Stabilität und den Fortbestand einer Regierung bedeuten könnte, wenn sie den "großen Bruder" vor den Kopf stößt, ist nicht Gegenstand dieses Beitrags.

2. Die Integration der Bundesrepublik in das Nordatlantische Bündnis kommt in drei sehr unterschiedlichen "Rechtsquellen" zum Ausdruck: Im NATO-Vertrag selbst, im NATO-Truppenstatut samt Zusatzabkommen und in der Beteiligung an der integrierten Kommandostruktur.

a) Der NATO- oder Nordatlantikvertrag vom 4. April 1949 (2) enthält nur sehr allgemeine Bindungen, die die zu treffenden Maßnahmen weitestgehend den einzelnen Mitgliedsstaaten überlassen. Die Zielsetzung des Bündnisses ist unter anderem in der Präambel festgelegt, wo von der Entschlossenheit die Rede ist, "die Bemühungen für die gemeinsame Verteidigung und für die Erhaltung des Friedens und der Sicherheit zu vereinigen". Daraus zieht Art. 3 die Konsequenz, daß die Parteien "einzeln und gemeinsam durch ständige und wirksame Selbsthilfe und gegenseitige Unterstützung die eigene und die gemeinsame Widerstandskraft gegen bewaffnete Angriffe erhalten und fortentwickeln". Damit ist so gut wie alles offen gelassen. Welche "Selbsthilfemaßnahmen" einzeln, welche gemeinsam stattfinden, ist nicht entschieden; wie die "Widerstandskraft" gestärkt wird, ist dem einzelnen Bündnispartner überlassen. Steht er etwa auf dem Standpunkt, nur soziale Verteidigung schütze vor einem potentiellen Angriff, so begibt er sich damit nicht in Widerspruch zum NATO-Vertrag.

Vergleichbar allgemein sind die Vorschriften der Art. 4 und 5 des Vertrages formuliert, die den Konfliktfall regeln. Art. 4 sieht eine bloße Konsultationsverpflichtung vor, wenn nach Auffassung einer der Vertragsparteien die Unversehrtheit des Gebiets, die politische Unabhängigkeit oder die Sicherheit einer der Parteien bedroht ist. Art. 5 enthält die sog. Bündnisklausel, die lautet:

"Die Parteien vereinbaren, daß ein bewaffneter Angriff gegen eine oder mehrere von ihnen in Europa oder Nordamerika als ein Angriff gegen sie alle angesehen wird; sie vereinbaren daher, daß im Falle eines solchen bewaffneten Angriffs jede von ihnen in Ausübung des in Art. 51 der Satzung der Vereinten Nationen anerkannten Rechts der individuellen oder kollektiven Selbstverteidigung der Partei oder den Parteien, die angegriffen werden, Beistand leistet, indem jede von ihnen un-

verzüglich für sich und im Zusammenwirken mit den anderen Parteien die Maßnahmen einschl. der Anwendung von Waffengewalt trifft, die sie für erforderlich erachtet, um die Sicherheit des nordatlantischen Gebietes wieder herzustellen und zu erhalten."

Damit bleibt auch bei drohenden oder schon stattfindenden militärischen Aktionen die Entscheidungsfreiheit des einzelnen Partners im wesentlichen ungeschmälert. Allein er entscheidet darüber, ob überhaupt ein Angriff im Sinne der UN-Charta vorliegt oder ob nicht vielmehr das betroffene NATO-Mitglied selbst der Angreifer ist, der sich nun lediglich Gegenaktionen ausgesetzt sieht (3). Zum zweiten ist auch bei unzweifelhaften und anerkanntem Vorliegen eines bewaffneten Angriffs die Hilfe mit Waffengewalt nur eine mögliche Form des Beistands; die Bündnispartner oder einzelne von ihnen können sich auch auf diplomatische Schritte oder darauf beschränken, eine "wohlwollende" Neutralität zu praktizieren (4). Praktisch bedeutet dies, daß das Funktionieren des NATO-Bündnisses davon abhängt, daß die Regierungen von der Existenz gemeinsamer Sicherheitsinteressen überzeugt sind.

Die "Souveränitätsfreundlichkeit" des NATO-Vertrags wird weiter daran deutlich, daß es anders als beispielsweise innerhalb der EG keine Instanz gibt, die bestimmte Entscheidungen mit Verbindlichkeit für alle Mitgliedsstaaten erlassen könnte. Art. 9 des Vertrages sieht zwar die Einrichtung des Nordatlantikrats vor, in dem jedes Mitgliedsland vertreten ist, doch hat er lediglich "Fragen zu prüfen, welche die Durchführung dieses Vertrags betreffen". Bedeutsam ist weiter Art. 11, wonach "die Durchführung der Vertragsbestimmungen im Rahmen der nationalen Verfassungen zu erfolgen hat" - was vom Grundgesetz her gesehen nicht zulässig wäre, kann daher auch nicht unter Berufung auf NATO-Recht für legal erklärt werden. Bemerkenswert ist schließlich, daß der Vertrag nach Art. 13 mit einer Frist von einem Jahr jederzeit gekündigt werden kann.

b) Das am 1.03. 1963 in Kraft getretene NATO-Truppenstatut (5) sowie das darauf bezogene Zusatzabkommen vom 3.08.1959 (6) enthalten keine weiteren Beschränkungen unserer Souveränität. Sie regeln lediglich zahlreiche Einzelfragen wie die Haftung für Schäden, die Beschaffung von Grundstücken usw., die sich ergeben, wenn aufgrund bestimmter im Rahmen des NATO-Bündnisses getroffener Entscheidungen fremde Truppen in der Bundesrepublik stationiert werden.

c) Der Nordatlantikrat hat von seinen Kompetenzen u.a. in der Weise Gebrauch gemacht, daß er eine Oberste Alliierte Kommandobehörde für Europa (SACEUR - Supreme Allied Commander Europe) einsetzte. In Friedenszeiten besitzt dieser lediglich das Recht der sog. operativen Planung, d.h. er hat das Problem zu lösen, welche Streitkräfte zu welcher Zeit an welchem Ort verfügbar sein müssen, um eine effektive Verteidigung des vom Bündnis erfaßten Gebiets zu sichern. Weisungsbefugnisse sind damit nicht verbunden. Diese ergeben sich erst im Spannungs- und Konfliktsfall, wo SACEUR das Recht zur sog. operativen Führung besitzt, d.h. konkrete Einsatzbefehle geben kann. Beides sind allerdings nur Befugnisse auf Widerruf. Sie beruhen auf Beschlüssen des Nordatlantikrats, denen keine rechtliche Verbindlichkeit zukommt, sondern die lediglich den Charakter von Empfehlungen besitzen, von denen sich der einzelne Staat jederzeit lösen kann. So hat etwa Frankreich mit Wirkung vom 1. Juli 1966 an seine Truppen nicht mehr dem NATO-Oberkommando "assigniert", sondern ausschließlichem nationalen Oberbefehl unterstellt, ohne daß ihm deshalb der Vorwurf gemacht wurde, es hätte irgendwelche vertraglichen oder sonstigen völkerrechtlichen Verpflichtungen verletzt. Auch der sog. NATO-Doppelbeschluss hat nur den Charakter einer Empfehlung. Wenn man sich gegen aus der gesamten internationalen

ten Kommandostruktur zurückziehen kann, muß es erst recht möglich sein, aus einem bestimmten Vorhaben wieder auszusteigen (7).

Wie ist es zu erklären, daß das NATO-Bündnis so wenig rechtliche Verfestigung erfahren hat? Der Grund liegt m.E. primär darin, daß der Mächtige das Recht nicht benötigt, um seine Interessen durchsetzen zu können. Solange insbes. die Bundesregierung davon ausgeht, daß ein potentieller Angriff seitens der sozialistischen Länder droht, ist an ein "Ausscheren" nicht zu denken, wird ein hohes Maß an Loyalität praktiziert. Eine präzisere Festlegung der Bündnisverpflichtungen würde lediglich die Entscheidungsfreiheit der USA beeinträchtigen, die unter Umständen in eine militärische Auseinandersetzung hineingezogen werden könnten, die ihre Interessen nur wenig berührt. Trotz der so egalitären Formulierung des NATO-Vertrages ist die Freiheit daher recht unterschiedlich verteilt: Kommt es zu einer Konfrontation zwischen den Supermächten in Europa, sind wir auf alle Fälle beteiligt, geraten wir mit einem anderen Staat in Konflikt, besteht nicht die geringste Garantie dafür, daß die USA uns wirklich zu Hilfe kommen. Wie sehr unsere Entscheidungsfreiheit faktisch eingeschränkt ist, wird daran deutlich, daß wir uns zwar im Rahmen der Bündnisklausel des Art. 5 NATO-Vertrag für "neutral" erklären können, daß dies aber realiter keinerlei Bedeutung hätte, solange auf unserem Territorium Raketen und andere Waffen stationiert sind, über die eine kriegführende Macht bestimmt. Rechtlich ist unsere Souveränität durch das NATO-Recht nicht beschränkt; solange wir jedoch im Rahmen der gemeinsamen NATO-Maßnahmen mitarbeiten, sind wir im Konfliktsfalle wenig handlungsfähig.

3. Beschränkungen bundesrepublikanischer Souveränität könnten sich allerdings aus dem sog. Deutschland-Vertrag (8) sowie dem mit ihm gleichzeitig in Kraft getretenen Truppenstationierungs- oder Aufenthaltsvertrag (9) ergeben.

Art. 1 des sog. Deutschland-Vertrags beendete das Besatzungsregime und räumte der Bundesrepublik "die volle Macht eines souveränen Staates über ihre inneren und äußeren Angelegenheiten" ein. Das Recht, selbst zu entscheiden, was auf deutschem Territorium passiert, wurde allerdings in zweierlei Hinsicht eingeschränkt.

a) Zum einen erklärte sich nach Art. 4 Abs. 2 Satz 2 Deutschland-Vertrag die Bundesrepublik damit einverstanden, daß vom 6.05.1955 an "Streitkräfte der gleichen Nationalität und Effektivstärke" wie zu diesem Zeitpunkt in der Bundesrepublik stationiert werden dürfen. Art. 1 Abs. 1 des Aufenthaltsvertrags wiederholt diese Formulierung, Abs. 2 derselben Vorschrift bindet jede weitergehende Truppenstationierung an die Zustimmung der Bundesregierung. Als Souveränitätseingriff festgeschrieben ist demnach nur die am 6.05.1955 bestehende Effektivstärke. Die Einführung neuer Waffensysteme verändert jedoch die "Effektivstärke": Es kann nicht darauf ankommen, ob die Schlagkraft der hier stationierten Truppen durch Vergrößerung ihrer Zahl oder durch wirksamere Waffen erhöht wird. Konsequenterweise wurde deshalb die Bundesregierung auch immer um ihr Einverständnis gebeten, wenn die Einführung neuer Waffensysteme anstand (10). Art. 4 Abs. 2 Satz 2 Deutschland-Vertrag gibt daher keine Möglichkeit, beispielsweise Pershing II und Cruise Missiles gegen den Willen der Bundesregierung hier zu stationieren.

b) Nur scheinbar eine weitergehende Einschränkung beinhaltet der sog. gesamtdeutsche Vorbehalt des Art. 2 Deutschland-Vertrag: Da die inter-

nationale Lage bisher die Wiedervereinigung Deutschlands und den Abschluß eines Friedensvertrags verhindert habe, behalten die Drei Mächte die "bisher von ihnen ausgeübten oder innegehabten Rechte und Verantwortlichkeiten in bezug auf Berlin und auf Deutschland als Ganzes einschl. der Wiedervereinigung Deutschlands und einer friedensvertraglichen Regelung".

Zunächst ist festzustellen, daß Rechte in bezug auf Berlin und auf Deutschland als Ganzes nur den vier Siegermächten zustehen. Dies hat indirekt auch die US-Regierung bestätigt, als sie anlässlich des deutsch-sowjetischen Vertrages vom 11. August 1970 ausdrücklich auf die sog. Berliner Erklärung vom 5. Juni 1945 Bezug nahm, durch die die vier Alliierten die höchste Regierungsgewalt in Deutschland übernommen hatten (11). Die Drei Mächte haben für sich allein betrachtet daher lediglich ein Mitentscheidungs-, kein Alleinentscheidungsrecht. Neue Truppen oder neue Waffensysteme auf der Basis des Art. 2 zu stationieren, würde daher ein sowjetisches Einverständnis voraussetzen. Weiter ist nicht ersichtlich, inwieweit die Stationierung neuer Waffen einen Beitrag zur Wiedervereinigung Deutschlands oder zum Abschluß eines Friedensvertrages darstellen könnte. Auch haben sich die USA im Zusammenhang mit der Diskussion um die sog. Nachrüstung bisher noch nie auf diese Vorschrift berufen. Solange sich die vier Mächte nicht einig sind, bleibt daher unsere Souveränität insoweit ungeschmälert.

4. Weder das NATO-Recht noch der Deutschland-Vertrag können die Bundesregierung daher zwingen, die Stationierung solcher Waffensysteme zu dulden, die nicht bereits am 6.5. 1955 hier stationiert waren. Insofern können wir eine Sicherheitspolitik betreiben, die sich ausschließlich an den eigenen nationalen (Überlebens-)Interessen orientiert. Das bedeutet, daß innerhalb dieses Rahmens allen denjenigen Anforderungen Rechnung zu tragen ist, die das Grundgesetz für staatliche Maßnahmen jeder Art aufstellt: Hier setzt die Verfassungsbeschwerde wegen der C-Waffen an (12). Politische Entscheidungsträger können sich daher nicht mit dem schlichten Argument aus der Affäre ziehen, gegen eine Stationierung sei aus Rechtsgründen sowieso nichts zu machen. Wer die Bundesrepublik als besetztes Land bezeichnet, kann damit nur einen politischen, nicht aber einen juristischen Tatbestand meinen.

Quellen: (1) Mit geringfügigen Kürzungen abgedruckt in: Frankfurter Rundschau vom 21.10.1982, S. 14; (2) Bundesgesetzblatt 1955, II, S.289, abgedruckt auch in: Sartorius II unter Nr. 55 u. als Anh. zu Pfaff, Rote Robe 1982, S.144 f.; (3) Zur Beurteilungskompetenz der Mitgliedstaaten s. Knut Ipsen, Die rechtliche Institutionalisierung der Verteidigung im atlantisch-westeuropäischen Raum, Jahrbuch des öffentlichen Rechts Bd. 21 (1972) S. 17 ff.; (4) Ipsen, a.a.O. S. 19; (5) Bundesgesetzblatt 1961, II, S. 1190, abgedruckt auch bei Sartorius II unter Nr. 66b; (6) Bundesgesetzblatt 1961, II, S. 1183, 1218, geändert durch Abkommen vom 21.10.1971, Bundesgesetzblatt 1973, II, S. 1022, abgedruckt auch in Sartorius II unter Nr. 66c;

(7) Zum bloßen Empfehlungscharakter der Beschlüsse des NATO-Ministerrats und speziell des sog. Doppelbeschlusses s. näher Däubler, Stationierung und Grundgesetz, Reinbek 1982, S. 91 ff.; (8) vom 26.5.1952 in der Fassung vom 23.10.1954, Bundesgesetzblatt 1955, II, S. 305, abgedr. auch bei Sartorius II unter Nr.600 u. bei Pfaff, Rote Robe 1982, S.142 f.; (9) Bundesgesetzblatt 1955, II, S.253, abgedr. auch in Sartorius II unter Nr. 602; (10) Vgl. Däubler, a.a.O., S.104 mwN; (11) Die amerikanische Note ist abgedruckt in Sartorius II unter Nr. 650, S.6; (12) S. Fn 1. Zur juristischen Diskussion s. außer Däubler, Stationierung und Grundgesetz, insbes. Fried, Ersteinsatz von Atomwaffen, Demokratie und Recht, 1981, 243 ff.; Pfaff, Austritt aus NATO und Brüsseler Vertrag? Rote Robe 1982, 137 ff.; Stuby, Der Nachrüstungsbeschuß im Lichte des Völkerrechts, in: Paech-Stuby (Hg.), Wider die "herrschende Meinung". Beitr. f. Wölg. Abendroth, Frankf.-New York 1982, S.120 ff.

ERLÄUTERUNGEN ZUM ORGANIGRAM

Der Nordatlantikrat ist das höchste Gremium der NATO. Er tagt auf drei Ebenen: auf der Ebene der Regierungschefs (zweimal jährlich), auf Ministererebene (zweimal jährlich) und auf der Ebene der ständigen Vertreter (wöchentlich). Jedes NATO-Land unterhält eine Botschaft, deren Leiter meistens auch der ständige Vertreter ist.

Der Nordatlantikrat wählt einstimmig den Generalsekretär, der seinerseits stets den Vorsitz bei den Beratungen des Rates führt. Der Rat bestimmt ferner den Finanzkontrolleur, der den NATO-Haushalt überwacht.

Das Generalsekretariat gliedert sich in verschiedene Abteilungen. Die Abteilungsleiter führen den Vorsitz in den dem Geschäftsbereich der Abteilung zuzuordnenden Ausschüssen. Die nationalen Delegationen entsenden Vertreter in die Ausschüsse.

Der Ausschuß für Verteidigungsplanung (DPC) ist das Gremium, das alle Fragen bezüglich der militärischen Integration berät und entscheidet. Während Frankreich an den Sitzungen des Rats teilnimmt, tagt der DPC ohne französische Vertreter, da Frankreich die militärische Integration verlassen hat.

Einer der wichtigsten Ausschüsse des Rats ist die Konferenz der nationalen Rüstungsdirektoren. Sie hat eine Reihe von Unterausschüssen, die z.T. nur mit bestimmten Rüstungsprojekten befaßt sind. An einzelnen Projekten beteiligte Länder bilden ferner Organisationen, z.B. für das MRCA, die alle mit dem Projekt zusammenhängenden Fragen behandeln. Jeder Projektorganisation ist ein Verwaltungsamt zugeordnet. Die NATO-Behörden sind z.T. zivile, z.T. militärische Behörden und unterstehen verschiedenen Gremien. Alle NATO-Ämter arbeiten mit thematisch nahestehenden Ausschüssen und Behörden eng zusammen. Haushaltsmäßig werden die NATO-Ämter vom Generalsekretariat verwaltet.

Die höchste militärische Instanz der NATO ist der Militärausschuß. Ihm gehören die Stabschefs der Streitkräfte der Mitgliedsländer an. Island, das kein eigenes Militär unterhält, kann sich durch einen zivilen Beamten vertreten lassen. Der MC tagt auf der Ebene der Stabschefs mindestens zweimal jährlich; der Vorsitz rotiert. Damit der MC stets beschlußfähig ist, hat jedes Land einen ständigen Vertreter delegiert.

Das Exekutivorgan des Militärausschusses ist der Internationale Militärstab. Er wird von einem Direktor geleitet, dem sechs Abteilungsleiter assistieren. Der Direktor wird vom MC bestimmt. Der IMS führt weisungsgemäß die Grundsätze und Beschlüsse des MC aus. Ihm unterstehen die militärischen Ämter und Behörden sowie die Kommandeure der NATO-Kommandobereiche. Der IMS arbeitet Pläne aus, regt Studien an und empfiehlt Grundsatzbeschlüsse in militärischen Fragen, die der NATO von NATO-Ämtern, -Behörden und -Kommandeuren vorgelegt werden.

Das NATO-Gebiet ist in vier Kommandobereiche gegliedert (USA-Kanada, Atlantik, Ärmelkanal und Eurpa). Jeder Kommandobereich ist seinerseits in weitere Bereiche Abschnitte und Unterabschnitte unterteilt.

Der Ärmelkanalausschuß ist ein Gremium, gebildet aus den Chefs der Marinen von GB, B und NL. Es berät den Oberbefehlshaber Ärmelkanal bei seinen Entscheidungen.