



Sachstand

Rechtliche Möglichkeiten des Ausschlusses eines NATO-Mitgliedstaates aus dem NATO-Bündnis

Rechtliche Möglichkeiten des Ausschlusses eines NATO-Mitgliedstaates aus dem NATO-Bündnis

Aktenzeichen: WD 2 - 3000 - 011/18
Abschluss der Arbeit: 25. Januar 2018
Fachbereich: WD 2: Auswärtiges, Völkerrecht, wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Verteidigung, Menschenrechte und humanitäre Hilfe

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

Inhaltsverzeichnis

1.	NATO-Vertrag	4
2.	Wiener Vertragsrechtskonvention	4
2.1.	Beendigung bzw. Suspendierung des Vertrages im Verhältnis zu einer Vertragspartei	4
2.2.	Verfahrensmäßige Absicherung zugunsten der betroffenen Vertragspartei	5
2.3.	Vertragsverletzung als Voraussetzung für die Vertragsbeendigung bzw. den Vertragsausschluss	7
2.4.	Anwendung auf den NATO-Vertrag	7

Im Folgenden soll geklärt werden, ob der **Ausschluss eines NATO-Mitgliedstaates aus dem NATO-Bündnis** – auch gegen dessen Willen – auf Betreiben der übrigen NATO-Mitgliedsstaaten **völkerrechtlich möglich** wäre und **welche Verfahrensschritte** dabei ggf. einzuhalten sind.

1. NATO-Vertrag

Der NATO-Vertrag vom 4. April 1949¹ sieht in Art. 13 NATO-Vertrag lediglich eine Regelung über die Kündigung des Vertrages vor, die jedem NATO-Mitgliedstaat die **Möglichkeit zum Austritt** aus der Allianz ermöglicht. Eine Regelung über den **Ausschluss eines Mitgliedstaates** aus dem Verteidigungsbündnis sieht der NATO-Vertrag dagegen **nicht explizit vor**.

Fraglich ist aber, ob sich die NATO-Mitgliedstaaten in einem gravierenden Fall einen vertragsbrüchig gewordenen Mitgliedstaat zwangsweise aus dem Bündnis ausschließen könnten. Rechtliche Ansätze dafür finden sich in den **allgemeinen völkerrechtlichen Regeln über das Recht der internationalen Verträge**, wie sie in der **Wiener Vertragsrechtskonvention (WVRK)** vom 23. Mai 1969² niedergelegt sind.

Die WVRK regelt grundlegende Fragen über das Zustandekommen, die Auslegung oder Beendigung von völkerrechtlichen Verträgen; auf die WVRK lässt sich insbesondere immer dann zurückgreifen, wenn in einem völkerrechtlichen Vertrag zu einer bestimmten Frage keine spezielle Regelung getroffen ist.

2. Wiener Vertragsrechtskonvention

2.1. Beendigung bzw. Suspendierung des Vertrages im Verhältnis zu einer Vertragspartei

Art. 60 WVRK regelt die Beendigung bzw. Suspendierung eines Vertrages infolge Vertragsverletzungen. Für multilaterale Verträge wie den NATO-Vertrag einschlägig ist Art. 60 Abs. 2a (i) WVRK, welcher lautet:

„Eine **erhebliche Verletzung eines mehrseitigen Vertrags** durch eine Vertragspartei berechtigt die anderen Vertragsparteien, einvernehmlich den Vertrag ganz oder teilweise zu suspendieren oder ihn zu beenden (...) **im Verhältnis zwischen ihnen und dem vertragsbrüchigen Staat**.“

1 Nordatlantikvertrag, BGBl. 1949 II, S. 630, online unter: <http://www.smixx.de/ra/Links-U-Z/NATO-Vertrag.pdf>.

2 Wiener Übereinkommen über das Recht der Verträge, BGBl. 1964 II, S. 959, online unter: <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19690099/201502240000/0.111.pdf>.

Als Voraussetzung für auf der Grundlage von Art. 60 Abs. 2a WVRK nennt die Norm zunächst eine **„erhebliche Vertragsverletzung“** eines Vertragsstaates (vgl. dazu 2.3.). Als **kollektive Reaktion** der übrigen Vertragsstaaten auf den Vertragsbruch kommt entweder – als das „mildere“ Mittel – eine **Suspendierung** oder – als die „schärfere“ Variante – eine **Beendigung** des Vertragsverhältnisses im Verhältnis zu dem vertragsbrüchigen Staat in Betracht.

Mit Blick auf den NATO-Vertrag könnte eine Suspendierung etwa in der Aussetzung der Bündnisverpflichtung aus Art. 5 NATO-Vertrag in Bezug auf den vertragsbrüchigen NATO-Mitgliedstaat bestehen. Eine Beendigung des Vertrages in Bezug auf dieses NATO-Mitglied wäre gleichbedeutend mit einem Ausschluss dieses Mitgliedstaates aus dem Bündnis.³

Verfahrenstechnisch bedarf es bei Art. 60 Abs. 2a) WVRK eines **Konsenses zwischen den (übrigen) Vertragsparteien** über das Vorliegen einer „erheblichen Vertragsverletzung“ durch eine Vertragspartei sowie über die kollektive Reaktion auf die Vertragsverletzung (Suspendierung oder Beendigung). Die Vertragsstaaten sind bei der Auswahl der Reaktionsmöglichkeiten frei; die **kollektive Reaktion auf den Vertragsbruch fällt in das politische Ermessen der Vertragsstaaten**.⁴ Gem. Art. 65 Abs. 1 WVRK haben die übrigen Vertragsstaaten der vertragsbrüchigen Vertragspartei gegenüber die Suspendierung bzw. Beendigung des Vertrages zu **notifizieren**.

Bislang gibt es praktisch **keine internationale Staatspraxis zur „Ausschlussklausel“** des Art. 60 Abs. 2a (i) WVRK, d.h. keinen Fall eines Ausschlusses von einem Vertragsstaat aus einem internationalen Vertragsregime, welches selber keine Ausschlussklausel vorsieht.⁵

2.2. Verfahrensmäßige Absicherung zugunsten der betroffenen Vertragspartei

Die Ausschlussklausel in Art. 60 Abs. 2a WVRK birgt – selbst wenn man dabei das Erfordernis einer einvernehmlichen Entscheidung aller anderen Vertragsparteien in Rechnung stellt – immer die **Gefahr einer missbräuchlichen Entscheidung zu Lasten eines (vermeintlich) vertragsbrüchigen bzw. „unliebsam“ gewordenen Vertragspartners**.

Der vertragsbrüchige Mitgliedstaat, der *gegen* seinen Willen vom Vertrag (also aus dem NATO-Bündnis) ausgeschlossen werden soll oder dessen vertraglich begründeten Rechte suspendiert werden sollen, muss rechtlich die Möglichkeit haben, sich gegen die kollektive Entscheidung der übrigen Vertragspartner zu wehren. Dies gilt insbesondere dann, wenn Dissens zwischen der betroffenen Vertragspartei und den übrigen Vertragsparteien über das Vorliegen einer „erheblichen

3 Von einem Ausschluss („*expel*“) als Konsequenz einer Vertragsbeendigung spricht auch *Giegerich*, in: Dörr/Schmalenbach (Hrsg.), Vienna Convention on the Law of Treaties. A Commentary, Vol. 2, Heidelberg: Springer Verlag 2012, Art. 60, Rdnr. 52.

4 Ebenda, Art. 60, Rdnr. 52.

5 Ebenda, Art. 60, Rdnr. 53.

Vertragsverletzung“ besteht. Diesem Zweck dient eine **verfahrensmäßige Absicherung**, die in den Artikeln 65 und 66 WVRK niedergelegt ist.⁶

Art. 65 Abs. 2 WVRK ermöglicht es dem (vertragsbrüchigen) Staat, der sich einer kollektiven Reaktion der übrigen Vertragsstaaten in Form einer Suspendierung oder einer Beendigung des Vertrages (Ausschluss) gegenüber sieht, innerhalb einer Frist von mindestens drei Monaten nach der Notifizierung des Vertragsausschlusses / der Vertragssuspendierung durch die übrigen Vertragsparteien **Einspruch zu erheben**.

In diesem Fall bemühen sich die Vertragsparteien um eine Lösung durch die in Artikel 33 VN-Charta genannten Mittel der friedlichen Streitbeilegung.⁷ Ist innerhalb von zwölf Monaten nach Erhebung eines Einspruchs keine Lösung nach Artikel 65 Abs. 3 WVRK erzielt worden, so ist gem. Art. 66 WVRK folgendes Verfahren anzuwenden: Jede Partei einer Streitigkeit über die Anwendung oder Auslegung der Ausschlussklausel des Art. 60 Abs. 2a WVRK – also konkret über das Vorliegen der Voraussetzung einer erheblichen Vertragsverletzung – kann das im Anhang zu dem Übereinkommen bezeichnete Verfahren durch einen diesbezüglichen Antrag an den Generalsekretär der Vereinten Nationen einleiten. Dieser legt die Streitigkeit dann einer speziell einzurichtenden Vergleichskommission aus qualifizierten Juristen (Vermittlern) vor.⁸

Die betroffene Vertragspartei kann also auf diesem Wege die **strittige Frage nach dem Vorliegen einer Vertragsverletzung sowie die kollektive Reaktion der Vertragsparteien** (Suspendierung oder Vertragsausschluss) einer **neutralen und unabhängigen Vermittlungskommission unterbreiten**.

Durch das Prozedere kann sich das **völkerrechtliche Wirksamwerden eines Vertragsausschlusses zeitlich deutlich hinausschieben**.

6 Über deren Nicht-Anwendung im Fall der Vertragsbeendigung eines multilateralen Vertrages *Ipsen* (Hrsg.), *Völkerrecht*, München: Beck, 6. Aufl. 2014, § 16, Rdnr. 84, der den Grund für den Verzicht auf die verfahrensmäßige Absicherung der Art. 65 f. WVRK darin sieht, dass „bei einer einvernehmlichen Beendigung oder Suspendierung die Gefahr einer missbräuchlichen Berufung weitgehend ausgeschlossen sein wird“. Dies mag für die Fallgestaltung des Art. 60 Abs. 2 a (ii) WVRK (Vertragsbeendigung zwischen *allen* Vertragsparteien) zutreffen, nicht jedoch auf die hier relevante Fallgestaltung des Art. 60 Abs. 2 a (i) WVRK, der die Möglichkeit eröffnet, die Beendigung des Vertrages (Ausschluss) *im Verhältnis zu dem vertragsbrüchigen Staat* – d.h. auch gegen den Willen dieses Staates – zu vollziehen.

7 Art. 33 VN-Charta lautet: „Die Parteien einer Streitigkeit (...) bemühen sich zunächst um eine Beilegung durch **Verhandlung, Untersuchung, Vermittlung, Vergleich, Schiedsspruch, gerichtliche Entscheidung, Inanspruchnahme regionaler Einrichtungen oder Abmachungen** oder durch andere friedliche Mittel eigener Wahl.“

8 Die Kommission hört die Parteien, prüft die Ansprüche und Einwendungen und macht den Parteien Vorschläge mit dem Ziel einer gütlichen Beilegung der Streitigkeit. Die Kommission erstattet innerhalb von zwölf Monaten nach ihrer Einsetzung Bericht. Der Bericht wird an den Generalsekretär gerichtet und den Streitparteien übermittelt. Der Bericht der Kommission, einschließlich der darin niedergelegten Schlussfolgerungen über Tatsachen oder in Rechtsfragen, bindet die Parteien nicht und hat nur den Charakter von Empfehlungen, die den Parteien zur Prüfung vorgelegt werden, um eine gütliche Beilegung der Streitigkeit zu erleichtern.

2.3. Vertragsverletzung als Voraussetzung für die Vertragsbeendigung bzw. den Vertragsabschluss

Die entscheidende Frage, ob und wann ein erhebliche Vertragsverletzung einer Vertragspartei vorliegt, die im Endeffekt deren Ausschluss vom Vertrag begründen könnte, ist in Art. 60 Abs. 3b WVRK geregelt, welcher vorsieht:

„Eine erhebliche Verletzung (*material breach*) im Sinne dieses Artikels liegt in der Verletzung einer für die Erreichung des Vertragsziels oder des Vertragszwecks wesentlichen Bestimmung.“

Für einen „Vertragsbruch“ ist eine „erhebliche Verletzung“ des Vertrages seitens einer Vertragspartei erforderlich.⁹ Dabei geht es um die **Verletzung einer für die Erreichung des Vertragszieles wesentlichen Bestimmung** (sog. „*object and purpose test*“),¹⁰ welche **Ziel und Zweck des Vertrages als Ganzes ernsthaft gefährdet**.¹¹

Nach den Vorstellungen der International Law Commission, deren Vorarbeiten für die Kodifikation der WVRK maßgeblich waren, geht es dabei (nur) um Bestimmungen, „*which might have been very material for a State’s decision to become a party because it considered them as essential to the effective execution of the treaty.*“¹²

Abzugrenzen sind „erhebliche“ Vertragsverletzungen von „geringeren“, „trivialen“ bzw. „einfachen“ Verletzungen von Vertragspflichten, die den Vertrag als Ganzes nicht in gleicher Weise berühren.

2.4. Anwendung auf den NATO-Vertrag

Zu den **zentralen Verpflichtungen des NATO-Vertrages** gehört – neben der **Bündnisverpflichtung** aus Art. 5 NATO-Vertrag – der **Grundsatz der friedlichen Streitbeilegung** gem. Art. 1 NATO-Vertrag, welcher lautet:

„Die Parteien verpflichten sich, 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

9 Ipsen (Hrsg.), Völkerrecht, München: Beck, 6. Aufl. 2014, § 16, Rdnr. 79.

10 In Art. 60 Abs. 3 lit. b WVRK heißt es: „Eine erhebliche Verletzung im Sinne dieses Artikels liegt in der Verletzung einer für die Erreichung des Vertragsziels oder des Vertragszwecks wesentlichen Bestimmung.“

11 Giegerich, in: Dörr/Schmalenbach (Hrsg.), Vienna Convention on the Law of Treaties, A Commentary, Vol. 2, Heidelberg: Springer 2012, Art. 60, Rdnr. 32.

12 Vgl. insoweit Giegerich, in: Dörr/Schmalenbach (Hrsg.), Vienna Convention on the Law of Treaties, A Commentary, Vol. 2, Heidelberg: Springer 2012, Art. 60, Rdnr. 20.

werden, und sich in ihren internationalen Beziehungen jeder Gewaltandrohung oder Gewaltanwendung zu enthalten, die mit den Zielen der Vereinten Nationen nicht vereinbar ist.“

Die strikte Verpflichtung auf den Frieden und damit die Zweckbestimmung der **Friedenswahrung**, die auch in der Präambel des NATO-Vertrages zum Ausdruck kommen, gehören zu den zentralen Argumenten des BVerfG, die NATO als „System der gegenseitigen kollektiven Sicherheit“ i.S.v. Art. 24 Abs. 2 GG zu qualifizieren.¹³

Zweck des NATO-Bündnisses ist es demnach, für die Erhaltung des internationalen Friedens einzutreten und militärische Aktionen allein auf der Grundlage der VN-Charta und des Völkerrechts durchzuführen – dies betrifft Einsätze auf der Grundlage des Selbstverteidigungsrechts (Art. 51 VN-Charta) oder mit Ermächtigung des VN-Sicherheitsrats nach Kapitel VII der VN-Charta.

Nun wird man nicht jede militärische Aktivität eines NATO-Mitgliedstaats außerhalb der NATO-Strukturen als „erhebliche“ Verletzung von Art. 1 NATO-Vertrag ansehen können. In dem o.g. Beschluss vom 22. November 2001 hat das BVerfG angedeutet, unter welchen Voraussetzungen es der NATO den Charakter eines **strikt auf Friedenswahrung verpflichteten Bündnisses „absprechen“** würde.¹⁴ Diese Kriterien lassen sich auch zur Beantwortung der Frage, wann eine „erhebliche Verletzung“ des Art. 1 NATO-Vertrags vorliegt, heranziehen.

Vom BVerfG genannt wurden etwa ...

- eine machtpolitisch oder gar aggressiv motivierte Friedensstörungsabsicht
- die Vorbereitung bzw. Durchführung eines Angriffskrieges
- das in-Frage-Stellen des zwingendes Gewaltverbots (Art. 2 Ziff. 4 VN-Charta)

Von einer „erheblichen“ Verletzung des Art. 1 NATO-Vertrages wird man zudem auch dann sprechen können, wenn militärische Aktivitäten eines NATO-Mitglieds **die Grenze zu völkerstrafrechtlichen Tatbeständen** (z.B. Verbrechen des **Völkermordes**, **Aggressionsverbrechen** i.S.v. Art. 5 des Römischen Statuts des Internationalen Strafgerichtshofs) **überschreiten**.

13 Vgl. z.B. BVerfGE 104, 151, Urteil des Zweiten Senats vom 22. November 2001 – NATO-Konzept.

14 BVerfGE 104, 151, Rdnr. 161-163.