

# § 244

## Militärische Einsätze der Bundeswehr

*Bardo Fassbender*

### Übersicht

	Rn.		Rn.
A. Einführung	1– 34	a) Einsätze im Rahmen eines Systems gegenseitiger kollektiver Sicherheit (Art. 24 Abs. 2 GG)	60– 69
I. Die Bundeswehr als „Armee im Einsatz“	1– 16	b) Einsätze im Rahmen der Europäischen Union	70– 74
1. Einsatzrealität und Rechtsbindung	1– 7	c) Einsätze zur Rettung deutscher Staatsangehöriger im Ausland	75– 78
2. „Militärischer Einsatz“ und verwandte Begriffe	8– 16	d) Humanitäre Interventionen zugunsten fremder Staatsangehöriger	79
II. Militärische Einsätze der Bundeswehr vor dem Hintergrund der Entwicklung der Wehrverfassung	17– 34	e) Katastrophenhilfe	80– 83
1. Das Grundgesetz von 1949 als Verfassung eines demilitarisierten Staates	18– 22	III. Verfahrensrechtliche Schranken	84–118
2. Wiederbewaffnung und Wehrverfassung	23– 28	1. Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zum „Parlamentsvorbehalt“	84– 93
3. Deutschland seit der Wiedervereinigung	29– 34	2. Der „Parlamentsvorbehalt“ vor dem Hintergrund der deutschen Verfassungsgeschichte	94– 98
B. Das völkerrechtliche Gewaltverbot und seine Ausnahmen	35– 46	3. Parlamentsbeteiligungsgesetz	99–103
I. Allgemeines Gewaltverbot	35– 38	4. Strittige Fälle der Zustimmungspflichtigkeit von Einsätzen	104–118
II. Ausnahmen vom allgemeinen Gewaltverbot	39– 46	IV. Verfassungsgerichtliche Kontrolle	119–129
1. „Autorisierte“ Gewaltanwendung	39	1. Organstreitverfahren	119–123
2. Individuelle und kollektive Selbstverteidigung	40– 42	2. Verfassungsbeschwerde	124
3. Militärische Einsätze auf Grund der Zustimmung eines fremden Staates	43	3. Abstrakte Normenkontrolle	125–129
4. „Humanitäre Intervention“ als umstrittene Ausnahme	44– 46	D. Recht im Einsatz	130–170
C. Recht zum Einsatz	47–129	I. Humanitäres Völkerrecht	130–138
I. Verfassungsrechtliche Zulässigkeit internationaler militärischer Einsätze der Bundeswehr	47	II. Internationales Recht zum Schutz der Menschenrechte	139–147
II. Materielle Schranken	48– 83	III. Grundrechte des Grundgesetzes	148–170
1. Friedensgebot und Angriffskriegsverbot	48– 49	E. Grenzen des Verfassungsrechts	171–174
2. Einsätze zur Verteidigung	50– 58	F. Bibliographie	
3. Einsätze „außer zur Verteidigung“	59– 83		

## A. Einführung

### I. Die Bundeswehr als „Armee im Einsatz“

#### 1. Einsatzrealität und Rechtsbindung

**1**  
Militärische  
Auslandseinsätze

Seit dem Beginn der 1990er Jahre wird die Bundeswehr militärisch im Ausland eingesetzt. Ganz überwiegend handelt es sich um eine Beteiligung an multinationalen Operationen im Rahmen internationaler Organisationen, denen die Bundesrepublik Deutschland als Mitgliedstaat angehört. Unter diesen Organisationen können Organisationen mit dem Zweck der internationalen Friedenswahrung (Vereinte Nationen<sup>1</sup>, OSZE), Verteidigungsbündnisse (NATO, WEU)<sup>2</sup> sowie die Europäische Union<sup>3</sup> unterschieden werden. Die zahlreichen Einsätze der Bundeswehr – die Begriffe „Bundeswehr“ und „Streitkräfte“ werden in diesem Beitrag synonym verwandt<sup>4</sup> – unterscheiden sich sowohl nach ihrer Gestalt als auch nach ihrer politischen und militärischen Bedeutung erheblich<sup>5</sup>: auf der einen Seite stehen die durch die Zustimmung aller Konfliktparteien gekennzeichneten „klassischen“ Friedenseinsätze („peacekeeping missions“), wie sie sich ohne ausdrückliche Regelung in der UN-Charta in der Praxis der Vereinten Nationen herausgebildet haben (Überwachung eines Waffenstillstands, einer internationalen Grenze oder von Abrüstungsmaßnahmen), auf der anderen Seite Operationen zur Überwachung eines Luft- oder Seeraumes gegen terroristische Gefahren oder zum Schutz von Handelsschiffen gegen Piraterie<sup>6</sup>, humanitäre Einsätze (Katastrophenhilfe, sanitätsdienstliche Versorgung, Lufttransporte von Lebensmitteln und Medikamenten), aber auch Kampfeinsätze<sup>7</sup>. Zunehmend ist es zu einer Vermischung dieser Formen und Inhalte von Einsätzen gekommen<sup>8</sup>. Zahl und Gewicht innerstaatlicher Konflikte haben seit dem Beginn der 1990er Jahre stark zugenommen. An vielen Einsätzen, insbesondere an Beobachter- und

„Klassische“  
Friedenseinsätze

Kampfeinsätze

1 → Bd. X, *Wolfrum*, § 219.

2 → Bd. X, *Wolfrum*, § 221.

3 → Bd. X, *P. Kirchhof*, § 214.

4 Zur begrifflichen Unterscheidung → Bd. IV, *F. Kirchhof*, § 84 Rn. 3: „Streitkräfte und Bundeswehrverwaltung bilden zusammen die Bundeswehr ... Der militärische Auftrag wird von den Streitkräften erfüllt, also von einem militärisch gegliederten, ausgerüsteten und geführten Verband. Nach Art. 87 b Abs. 1 GG ist die Bundeswehrverwaltung ihnen zur Seite gestellt ...“.

5 Tabellarische Übersichten: *Andreas M. Rauch*, *Auslandseinsätze der Bundeswehr*, 2006, S. 55 f.; *Bernhard Chiari/Magnus Pahl* (Hg.), *Wegweiser zur Geschichte: Auslandseinsätze der Bundeswehr*, 2010, S. 296 ff. Vgl. ferner *Hans J. Gießmann/Armin Wagner* (Hg.), *Armee im Einsatz*, 2009. Übersicht über die Zustimmungen des Bundestags zu Einsätzen der Bundeswehr (1994–2007): *Dieter Wiefelspütz*, *Der Auslandseinsatz der Bundeswehr und das Parlamentsbeteiligungsgesetz*, 2008, S. 242 ff.

6 Vgl. *Doris König*, *Der Einsatz von Seestreitkräften zur Verhinderung von Terrorismus und Verbreitung von Massenvernichtungswaffen sowie zur Bekämpfung der Piraterie*, in: *Berichte der Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht* 44 (2010), S. 203 ff.

7 Vgl. *Eric Suy*, *Peace-keeping Operations*, in: René-Jean Dupuy (Hg.), *Manuel sur les organisations internationales – A Handbook on International Organizations*, Den Haag, <sup>2</sup>1998, S. 539 ff.; *Michael Bothe*, *Peacekeeping Forces*, in: *Rüdiger Wolfrum* (Hg.), *The Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, Bd. VIII, Oxford 2012, S. 224 ff.

8 Vgl. *Silja Vöneky/Rüdiger Wolfrum*, *Die Reform der Friedensmissionen der Vereinten Nationen und ihre Umsetzung nach deutschem Verfassungsrecht*, in: *ZaöRV* 62 (2002), S. 569 ff.

Verifikationsmissionen, war nur eine kleine Zahl von Soldaten der Bundeswehr beteiligt. Größere Verbände sind dagegen in Somalia (1992–1994), auf dem Balkan (seit 1992) und in Afghanistan (seit 2002) zum Einsatz gekommen<sup>9</sup>. Die wichtigsten Einsätze haben im Rahmen der NATO stattgefunden. Bis zum Frühjahr 2011 waren insgesamt ca. 300.000 Bundeswehrangehörige im Auslandseinsatz<sup>10</sup>.

In der Regel liegt den Einsätzen der Bundeswehr ein Beschluß des UN-Sicherheitsrates zugrunde, der die Anwendung militärischer Gewalt als Ausnahme von dem allgemeinen völkerrechtlichen Gewaltverbot (Art. 2 Nr. 4 UN-Charta) erlaubt<sup>11</sup>. Ausnahmsweise werden Einsätze auch mit dem völkerrechtlichen Selbstverteidigungsrecht der Staaten oder der umstrittenen Rechtsfigur der „humanitären Intervention“ begründet<sup>12</sup>. Die Einsätze kennzeichnen eine komplizierte und eher undurchsichtige Verschränkung allgemeinen Völkerrechts mit dem Recht der UN-Charta als dem „Verfassungsrecht“ der heutigen internationalen Gemeinschaft<sup>13</sup>, dem Recht einer bestimmten Organisation (wie der NATO oder der OSZE), völkerrechtlichen Vereinbarungen mit dem Staat, auf dessen Gebiet der Einsatz stattfindet, und dem nationalen Recht (insbesondere dem Verfassungsrecht) der an dem Einsatz beteiligten Staaten. Dies gilt für die Voraussetzungen der Zulässigkeit eines Einsatzes ebenso wie für die rechtliche Beurteilung der einzelnen tatsächlichen Operationen, die im Rahmen eines Einsatzes stattfinden. Ein anschauliches Beispiel einer intransparenten Rechtslage bietet der internationale Einsatz in Afghanistan seit 2001. Die Verschränkung der Rechtsebenen und die sich daraus ergebende unklare Verantwortungsstruktur begünstigen eine Erosion des allgemeinen Gewaltverbotes. Die Lehre vom Parlamentsvorbehalt<sup>14</sup> ist die Antwort des Bundesverfassungsgerichts auf diese „neue Unübersichtlichkeit“; sie weist im komplexen Rechtsgefüge dem Bundestag ein entscheidendes letztes Wort über den militärischen Einsatz der Bundeswehr zu, erweckt damit aber auch den Anschein einer realiter nicht mehr gegebenen nationalen Souveränität in militärischen Angelegenheiten.

Nach wie vor gibt es keine völkerrechtliche Bindung der Bundesrepublik, die im Sinne eines „Automatismus“ in einem konkreten Einzelfall einen Einsatz der Bundeswehr erzwingen würde<sup>15</sup>. Zwar verpflichten die Art. 43 und 45

## 2

Beschluß des  
UN-Sicherheitsrates  
als Grundlage

Intransparente  
Rechtslage  
in Afghanistan

Parlamentsvorbehalt

## 3

Keine völker-  
rechtliche Bindung  
der Bundesrepublik

9 Vgl. *Wolfgang März*, Bundeswehr in Somalia, 1993; *Stefan Mair* (Hg.), Auslandseinsätze der Bundeswehr, 2007; *Anja Seiffert/Phil C. Langer/Carsten Pietsch* (Hg.), Der Einsatz der Bundeswehr in Afghanistan. Sozial- und politikwissenschaftliche Perspektiven, 2012.

10 Rede des Bundesministers der Verteidigung Thomas de Maizière v. 18. 5. 2011 in Berlin über die „Neuausrichtung der Bundeswehr“, S. 3 des Manuskripts.

11 S.u. Rn. 38f.

12 S.u. Rn. 40ff., 44ff.

13 Vgl. *Bardo Fassbender*, Grund und Grenzen der konstitutionellen Idee im Völkerrecht, in: FS für Josef Isensee, 2007, S. 73ff.

14 S.u. Rn. 85ff.

15 Vgl. dagegen für die Wirtschaftssanktionen des UN-Sicherheitsrates gemäß Art. 41 UN-Charta – unter Einschluß der gegen Einzelpersonen, Vereinigungen und Unternehmen gerichteten Sanktionen – *Bardo Fassbender*, Art. 19 Abs. 4 GG als Garantie innerstaatlichen Rechtsschutzes gegen Individualsanktionen des UN-Sicherheitsrates, in: AöR 132 (2007), S. 257.

UN-Charta unverändert die UN-Mitgliedstaaten zum Abschluß von Abkommen mit den Vereinten Nationen, nach deren Maßgabe die Mitgliedstaaten dem Sicherheitsrat auf dessen Ersuchen Land- und Luftstreitkräfte zur Verfügung stellen<sup>16</sup>. Doch ist es zu solchen Abkommen seit 1945 nicht gekommen. Der Sicherheitsrat könnte mit einem Beschluß gemäß Kapitel VII der UN-Charta auch alle oder einzelne Mitgliedstaaten zu spezifischen militärischen Maßnahmen verpflichten, doch hat er zu diesem Mittel noch nicht gegriffen und sich statt dessen darauf beschränkt, einen von einzelnen Mitgliedstaaten zur Durchsetzung seiner Resolutionen angebotenen Einsatz militärischer Gewalt zu „autorisieren“<sup>17</sup>.

**4**  
Vorbehalt im  
NATO-Vertrag

Auch im Rahmen der NATO haben es sich die Mitgliedstaaten vorbehalten, im Fall eines bewaffneten Angriffs gegen einen oder mehrere von ihnen in Erfüllung ihrer Beistandspflicht je für sich über die Maßnahmen zu entscheiden, „die sie für erforderlich erachten, um die Sicherheit des nordatlantischen Gebiets wiederherzustellen und zu erhalten“ (Art. 5 Abs. 1 NATO-Vertrag)<sup>18</sup>. Allerdings suggeriert diese Bestimmung eine Autonomie der Mitgliedstaaten, die jedenfalls in der Periode des Kalten Krieges tatsächlich nicht gegeben war. Im Fall eines Angriffs des Warschauer Pakts auf das NATO-Gebiet wären die militärischen Reaktionen vermutlich – ungeachtet der Zuständigkeiten des Nordatlantikkrates und des NATO-Militärausschusses – nach den vorbereiteten Plänen zeitnah vom Oberkommandierenden des strategischen NATO-Kommandos Europa (SACEUR) bestimmt worden, bei dem es sich stets um einen amerikanischen General oder Admiral gehandelt hätte.

**5**  
Keine Pflicht  
zur Bereitstellung  
von Streitkräften  
im EUV

Hinsichtlich der Mitgliedschaft der Bundesrepublik in der Europäischen Union hat das Bundesverfassungsgericht ausdrücklich festgestellt, der Vertrag über die Europäische Union in der Fassung von Lissabon übertrage der Europäischen Union keine Zuständigkeit, auf die Streitkräfte der Mitgliedstaaten ohne Zustimmung des jeweils betroffenen Mitgliedstaates oder seines Parlaments zurückzugreifen<sup>19</sup>. Der Vertrag verpflichte die Mitgliedstaaten nicht, nationale Streitkräfte für militärische Einsätze der Europäischen Union bereitzustellen. Wortlaut und Entstehungsgeschichte der Art. 42 ff. EUV zeigten deutlich „das Bestreben der Mitgliedstaaten, die in dem letzten Wort der Verfassung liegende souveräne Entscheidung über den Einsatz ihrer Streitkräfte beizubehalten“<sup>20</sup>. Selbst mit einer ordentlichen Vertragsänderung könne der grundgesetzliche Parlamentsvorbehalt für jeden Auslandseinsatz der Bundeswehr nicht umgangen werden; „die Bundesrepublik Deutschland

16 Vgl. BVerfGE 90, 286 (380).

17 S. u. Rn. 38.

18 Vgl. BVerfGE 68, 1 (93); 123, 267 (424). → Bd. X, *Wolfrum*, § 221 Rn. 9, 24.

19 BVerfGE 123, 267 (422) – Vertrag von Lissabon.

20 BVerfGE 123, 267 (423). Eine Bestätigung fand diese Auslegung des EUV im Beschluß der im Europäischen Rat vereinigten Staats- und Regierungschefs vom 19. 6. 2009 (Rats-Dok. 11225/2/09, Abschn. C): „Es bleibt Irland und jedem anderen Mitgliedstaat unbenommen, nach Maßgabe etwaiger innerstaatlicher Rechtsvorschriften einen Beschluß über eine etwaige Teilnahme an Militäroperationen zu fassen.“

„Responsibility  
to protect“

falls an einer durch eine allgemeine Rechtsüberzeugung der Staaten getragenen Praxis der humanitären Intervention auf fremdem Territorium<sup>145</sup>. Auch der noch in Entwicklung begriffene Grundsatz einer „Schutzverantwortung“ („responsibility to protect“) jedes Staates für seine eigene Bevölkerung rechtfertigt keine einseitige militärische Intervention mit humanitärer Zielsetzung<sup>146</sup>.

## C. Recht zum Einsatz

### I. Verfassungsrechtliche Zulässigkeit internationaler militärischer Einsätze der Bundeswehr

47  
„Verfassungs-  
rechtliches  
Friedensgebot“

Das Grundgesetz von 1949 bekennt sich im Sinne der Vorgaben der UN-Charta von 1945 zum Ziel einer friedlichen, von unerlaubter zwischenstaatlicher Gewalt freien Welt. Das Bundesverfassungsgericht spricht von einem „verfassungsrechtlichen Friedensgebot“<sup>147</sup>. Die Normen des Grundgesetzes bekräftigen die völkerrechtlichen Regeln, an die die Bundesrepublik Deutschland als Mitglied der Vereinten Nationen sowie völkergewohnheitsrechtlich gebunden ist. „Das Grundgesetz stellt die Staatsorgane mittelbar in den Dienst der Durchsetzung des Völkerrechts“<sup>148</sup>. Auf diesem Weg will es „den Respekt vor friedens- und freiheitswahrenden internationalen Organisationen und dem Völkerrecht erhöhen“<sup>149</sup>. Außerdem sollten die Regeln des Grundgesetzes vor dem Hintergrund eines in Einzelfragen strittigen völkerrechtlichen Normenbestands die rechtlichen Bindungen der Verfassungsorgane im Hinblick auf internationale militärische Einsätze der Bundeswehr präzisieren, diesen Bindungen „feste Konturen geben“<sup>150</sup>. Als vom Bundesverfassungsgericht ausgelegtes Verfassungsrecht könnte das vom Grundgesetz rezipierte Völkerrecht eine besondere Festigkeit erlangen. Denn das Verfassungsrecht vermag mit Wirkung für die deutschen Verfassungsorgane Lücken zu schließen, die das allgemeine Völkerrecht läßt, und Klarheit in dessen Grauzonen zu schaffen. Insofern könnte das als besonders völkerrechtsfreundlich apostrophierte Grundgesetz auch die Klärung und Fortentwicklung zentraler Fragen des Völkerrechts fördern. Ein entsprechender Beitrag des Verfassungsrechts und Verfassungsgerichts ist aber so gut wie ausgeblieben. Mit dem „Staatsziel Frieden“ und den völkerrechtlichen Normen, die es

Völkerrecht und  
Verfassungsrecht

145 H.L., vgl. *Bothe* (N 117), S. 662; *Dörr* (N 125), S. 617f.; *Lowe/Tzanakopoulos* (N 128), S. 53ff. m. weit. Nachw.

146 Ebenso *Bothe* (N 117), S. 663 m. weit. Nachw.

147 BVerfGE 104, 151 (212). → Oben *Proelß*, § 227 Rn. 10ff.

148 Vgl. BVerfGE 112, 1 (25).

149 BVerfGE 112, 1 (25f.).

150 Vgl. *Matthias Herdegen*, in: Maunz/Dürig, Art. 26 Rn. 2: „Die Vorschrift des Art. 26 GG gibt dem Bekenntnis zum ‚Frieden der Welt‘ in der Präambel im Umkreis des völkerrechtlichen Gewaltverbotes feste Konturen“.

absichern, hat sich das Bundesverfassungsgericht nicht näher beschäftigen wollen<sup>151</sup>. Was völkerrechtlich unklar ist, ist auch aus der Perspektive des Verfassungsrechts unklar geblieben. Die vergleichsweise grote Aufmerksamkeit widmet das Verfassungsgericht einer Frage, die jenseits völkerrechtlicher Regelung liegt, nämlich den sich aus dem Grundgesetz ergebenden verfahrensrechtlichen Schranken für militärische Auslandseinsätze der Bundeswehr.

## II. Materielle Schranken

### 1. Friedensgebot und Angriffskriegsverbot

Materielle Schranken eines internationalen militärischen Einsatzes der Bundeswehr ergeben sich aus der Präambel des Grundgesetzes, aus Art. 1 Abs. 2, Art. 24 Abs. 2, Art. 25 und 26 GG. Als zentrales Ziel der (west-)deutschen Verfassungsgebung nach dem Zweiten Weltkrieg betont die Präambel den Erhalt des soeben wiederhergestellten „Friedens der Welt“<sup>152</sup>. Auch die *provocatio ad Deum* der Präambel („im Bewußtsein seiner Verantwortung vor Gott“) enthält ein Friedensbekenntnis, denn der vom deutschen Volk angerufene Gott ist der Gott des Friedens und der Gewaltlosigkeit des Neuen Testaments. Art. 24 Abs. 2 GG nennt als Verfassungsziele erneut die „Wahrung des Friedens“ sowie eine „friedliche und dauerhafte Ordnung in Europa und zwischen den Völkern der Welt“. Art. 1 Abs. 2 GG bezeichnet die Menschenrechte „als Grundlage jeder menschlichen Gemeinschaft, des Friedens und der Gerechtigkeit in der Welt“ und spricht damit dem Frieden auch einen positiven Gehalt zu, der über die bloße Abwesenheit militärischer Gewalt hinausgeht. In demselben Sinne ist in Art. 26 Abs. 1 GG von dem „friedlichen Zusammenleben der Völker“ die Rede. Mit dem „Angriffskrieg“, dessen Vorbereitung Art. 26 Abs. 1 GG verbietet, hat das Grundgesetz einen Begriff des alliierten Nachkriegsrechts aufgegriffen<sup>153</sup>, der (als „act of aggression“) auch Eingang in die UN-Charta fand (Art. 1 Ziff. 1, Art. 39 UN-Charta). Einen besonderen Beitrag zur Sicherung des Weltfriedens wollte der Parlamentarische Rat mit Art. 25 GG leisten<sup>154</sup>. Das völkerrechtliche Gewaltverbot (mit der Beschränkung des Selbstverteidigungsrechts) gehört zu den „allgemeinen Regeln des Völkerrechts“, die Art. 25 GG zu einem übergesetzlichen Bestandteil des Bundesrechtes erklärt<sup>155</sup>. In dieser Weise „stimmen verfassungsrechtliche und völkerrechtliche Rechtsprinzipien grundsätzlich überein“<sup>156</sup>.

48

Friedensbekenntnis  
im GrundgesetzPositiver Gehalt  
des Friedens

Art. 25 GG

151 Vgl. Michael Bothe, in: BK, Art. 26 Rn. 42 ff.

152 → Bd. II, Hillgruber, § 32 Rn. 130 ff. → Oben Proelß, § 227 Rn. 11 ff.

153 S. o. Rn. N 68. → Oben Tomuschat, § 226 Rn. 25; Proelß, § 227 Rn. 24 ff.

154 So Christian Tomuschat, in: BK, Art. 25 Rn. 2.

155 BVerfGE 104, 151 (213); 118, 244 (270 f.). Vgl. Tomuschat (N 154), Art. 25 Rn. 13, 68, 70, 80, 99; Matthias Herdegen, in: Maunz/Durig, Art. 25 Rn. 26. → Oben Proelß, § 227 Rn. 21 ff.

156 Paul Kirchhof, Der Verteidigungsauftrag der deutschen Streitkräfte, in: FS für Rudolf Bernhardt, 1995, S. 797 (799).

**49**  
Verteidigungsbereitschaft als Mittel der Kriegsverhinderung

Aus all dem ergibt sich, daß das Grundgesetz keine Verfassung ist, die es ihren Organen erlaubt, bis an die Grenzen des völkerrechtlich Zulässigen zu gehen oder dogmatischen Streit auszunutzen, um in möglichst unbeschränkter nationaler Freiheit militärische Gewalt im und gegen das Ausland anzuwenden. Vielmehr ist das Grundgesetz über den umstrittenen Buchstaben des Völkerrechts hinaus dem Geist der im Zeichen der Vereinten Nationen errichteten Friedensordnung verpflichtet. Es bekennt sich zur Verteidigung des Bundesgebiets gegen Angriffe von außen und sieht diese Verteidigungsbereitschaft als Mittel der Kriegsverhinderung<sup>157</sup>, steht anderen Formen der Anwendung militärischer Gewalt aber mit äußerster Zurückhaltung gegenüber.

## 2. Einsätze zur Verteidigung

**50**  
Verteidigungsfall

In Übereinstimmung mit dem Völkerrecht (Art. 51 UN-Charta)<sup>158</sup> erlauben Art. 87 a Abs. 1 und 2 GG den Einsatz der Bundeswehr („Streitkräfte“) „zur Verteidigung“. Das Zentrum zulässiger Verteidigung bildet der in Art. 115 a Abs. 1 GG definierte „Verteidigungsfall“: der Angriff des Bundesgebietes mit Waffengewalt sowie die unmittelbare Drohung eines solchen Angriffs. Einsätze „zur Verteidigung“ sind aber auch jenseits dieses Verteidigungsfalles zulässig, soweit die Grenzen des völkerrechtlichen Selbstverteidigungsrechts der Staaten nicht überschritten werden<sup>159</sup>. Insbesondere darf die Bundeswehr zum Zweck kollektiver Verteidigung zur Abwehr von Angriffen auf andere Staaten eingesetzt werden<sup>160</sup>; dies muß nicht notwendigerweise im Rahmen eines Systems kollektiver Verteidigung im Sinne von Art. 24 Abs. 2 GG geschehen<sup>161</sup>. Verteidigung ist auch zulässig gegen einen bewaffneten Angriff auf Einheiten der Bundeswehr außerhalb des Bundesgebietes<sup>162</sup>, nicht dagegen im Fall einer Gefährdung von Leib und Leben einzelner deutscher Staatsangehöriger im Ausland<sup>163</sup>.

**51**  
Verteidigung gegen den Angriff eines fremden Staates

So wie das Völkerrecht ist auch das Verfassungsrecht mit seinen auf die Landesverteidigung bezogenen Normen auf den zwischenstaatlichen Konflikt hin angelegt. Für beide Rechtsordnungen ist Modell politischer Herrschaft der moderne Staat, der auf seinem Gebiet eine Friedensordnung errichtet und das staatliche Gewaltmonopol durchgesetzt hat<sup>164</sup>. „In der befriedeten politischen

157 Diesen Gedanken drückt Art. 58 Abs. 2 S. 1 der schweizerischen Bundesverfassung von 1999 treffend so aus: „Die Armee dient der Kriegsverhinderung und trägt bei zur Erhaltung des Friedens; sie verteidigt das Land und seine Bevölkerung.“

158 S. o. Rn. 40 ff.

159 → Bd. IV, F. *Kirchhof*, § 84 Rn. 54.

160 → Bd. IV, F. *Kirchhof*, § 84 Rn. 53 (mit der Einschränkung „soweit ein Bündnisvertrag es vorsieht“).

161 Ebenso *Wiefelspütz* (N 135), S. 85 m. weit. Nachw.: „Art. 24 Abs. 2 GG steht einer nach Art. 87 a Abs. 1 S. 1 GG zulässigen Wahrnehmung des Rechts auf individuelle oder kollektive Selbstverteidigung durch deutsche Streitkräfte *außerhalb* eines Systems gegenseitiger kollektiver Sicherheit nicht entgegen.“

162 Vgl. Art. 3 Buchst. d der „Aggressionsdefinition“ der UN-Generalversammlung; Resolution 3314 (XXIX) vom 14. 12. 1974 (Anhang), Text in: *Tomuschat* (N 43), S. 102 ff., sowie Art. 6(ii) des NATO-Vertrags vom 4. 4. 1949 i. d. F. des Protokolls vom 17. 10. 1951 (BGBl 1955 II, S. 293).

163 S. u. Rn. 75.

164 → Bd. II, *Isensee*, § 15 Rn. 61, 65, 83 ff.

Einheit akzeptiert der Staat keinen Kombattanten, der gleich ihm selbst das Recht zu legitimer Gewaltanwendung besäße.<sup>165</sup> Im Außenverhältnis akzeptiert der Staat nur andere, ihm völkerrechtlich gleichgeordnete Staaten als Inhaber des Rechts zu (völkerrechtlich) legitimer Gewaltanwendung. Gewaltanwendung durch Private verfolgt er dagegen, auch wenn sie von außen kommt, als kriminelle Delikte mit den Mitteln des Strafrechts<sup>166</sup>. Entsprechend ist „Verteidigung“ im Sinne des Grundgesetzes zunächst Verteidigung gegen den Angriff der Streitkräfte eines fremden Staates. Der vom verfassungsändernden Gesetzgeber erwartete „Verteidigungsfall“ war ein Angriff der sowjetischen Roten Armee und ihrer Hilfstruppen.

Die in ihrer Dimension neuen terroristischen Anschläge des 11. September 2001 gegen Ziele in den USA haben jedoch zu einer Diskussion darüber geführt, ob sich in Ausnahmefällen völkerrechtlich erlaubte Selbstverteidigung eines Staates auch gegen nichtstaatliche Täter (Einzelpersonen und Organisationen) richten darf<sup>167</sup>. Falls man diese Frage bejaht – es also für möglich hält, daß ein von Art. 51 UN-Charta als Bedingung der Selbstverteidigung vorausgesetzter „bewaffneter Angriff“ („armed attack“) auch von einem nichtstaatlichen Urheber ausgehen kann, ohne zugleich von einem Staat verantwortet zu werden –, schließt sich verfassungsrechtlich das Problem einer ausweitenden Auslegung des Begriffs „Verteidigung“ in Art. 87 a Abs. 1 und 2 GG an. Eine solche extensive Auslegung ist, nimmt man eine Ausdehnung des völkerrechtlichen Selbstverteidigungsrechts auf die Abwehr nichtstaatlicher Angriffe an, möglich, nicht aber geboten, weil „Verteidigung“ im Sinne des Grundgesetzes zwar in den Grenzen völkerrechtlich erlaubter Selbstverteidigung verbleiben muß, in diesem Rahmen aber höheren Voraussetzungen unterliegen kann als sie das Völkerrecht bestimmt.

Die durch das Friedensgebot bestimmte generelle Bemühung des Grundgesetzes, militärische Gewaltanwendung möglichst auszuschließen<sup>168</sup>, legt es nahe, „Verteidigung“ als verfassungsmöglichen Begriff auf den völkerrechtlich tradierten und unumstrittenen Bereich der Abwehr von Angriffen der Streitkräfte eines fremden Staates (oder eines Bündnisses fremder Staaten) zu beschränken. Eine Abwehr terroristischer Gefahren durch die Bundeswehr käme dann nur als ein Einsatz „außer zur Verteidigung“ auf der Grundlage von Art. 24 Abs. 2 GG in Betracht<sup>169</sup>. Gleichwohl hält eine Meinung der Kommentarliteratur eine Verteidigung im Sinne von Art. 87 a Abs. 1 und 2 GG auch gegen Angriffe von Terroristen für zulässig<sup>170</sup>. Die Streitkräfte seien „zur Verteidigung“ befugt gegen „jeden Angriff, der seiner Art und Wirkung

**52**

Verteidigung  
auch gegen nicht-  
staatliche Täter?

**53**

Abwehr terroristischer  
Gefahren

Art. 24 Abs. 2 GG  
als Grundlage?

165 → Bd. II, *Isensee*, § 15 Rn. 84.

166 Vgl. § 5 StGB (Auslandstaten gegen inländische Rechtsgüter), § 6 StGB (Auslandstaten gegen international geschützte Rechtsgüter).

167 S. o. Rn. 42.

168 S. o. Rn. 48f.

169 S. u. Rn. 62.

170 Vgl. *Depenheuer* (N29), Art. 87 a Rn. 90, 95 m. weit. Nachw.; *Dieter Wiefelspütz*, Der Auslandseinsatz der Bundeswehr gegen den grenzüberschreitenden internationalen Terrorismus, in: *ZaöRV* 65 (2005), S. 819 (827ff.).



nach als militärähnlich zu qualifizieren ist und deshalb auch nur durch die Streitkräfte bekämpft werden kann“ – und zwar ungeachtet der Frage, ob der Angriff nach den Regeln der völkerrechtlichen Staatenverantwortlichkeit einem Staat zurechenbar ist oder nicht<sup>171</sup>. „Einen terroristischen Angriff, der wegen seiner Intensität von der Polizei mit ihren Mitteln nicht wirksam abgewehrt werden kann, dürfen und müssen die Streitkräfte aus eigener Kompetenz ... bekämpfen.“<sup>172</sup> Eine engere Ansicht hält für erforderlich, daß die terroristischen Gruppierungen, gegen die sich die Verteidigung richtet, „eine militärähnliche Organisationsstruktur aufweisen, wie eine staatliche Armee international aktionsfähig sind und Zerstörungspotentiale zu aktualisieren vermögen, die den Waffen solcher Armeen entsprechen“<sup>173</sup>.

Extensive  
Auslegung des  
Verteidigungs-  
begriffs

#### 54

Operation  
„Enduring Freedom“

Auf Antrag der Bundesregierung vom 7. November 2011 hat der Bundestag am folgenden Tag unter Berufung auf das völkerrechtliche Selbstverteidigungsrecht einer Beteiligung der Bundeswehr an der von den USA geführten Operation „Enduring Freedom“ zur Terrorismusbekämpfung in einem weitgezogenen, Afghanistan einschließenden geographischen Raum zugestimmt<sup>174</sup>.

#### 55

Konsequenzen  
der extensiven  
Auslegung  
Regeln des Kriegs-  
völkerrechts

Schließt man sich einer extensiven Auslegung des Verteidigungsbegriffs an, muß man sich allerdings der Konsequenzen bewußt sein. Das Völkerrecht erlaubt die Selbstverteidigung, das heißt konkret die Verletzung, Tötung und Gefangennahme der Angehörigen der gegnerischen Streitkräfte, unterwirft den Konflikt aber zugleich den Regeln des Kriegsvölkerrechts. Diese Regeln müssen also auch beachtet werden, wenn sich die Verteidigung gegen nicht-staatliche Gegner richtet. Ein Terrorist kann nicht zugleich ein unter Inanspruchnahme des staatlichen „ius belli“ bekämpfter „öffentlicher Feind“ und ein Krimineller sein<sup>175</sup>.

#### 56

Auslösung  
des Bündnisfalles

Eine zweite Konsequenz ergibt sich für die vom Verteidigungsbegriff (neben der Landesverteidigung im engeren Sinne) mitumfaßte Bündnisverteidigung. Auch terroristische Angriffe gegen mit der Bundesrepublik militärisch ver-

171 Vgl. zu dieser Unterscheidung *Jan Thiele*, *Auslandseinsätze der Bundeswehr zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus*, 2011, S. 300ff.

172 *Deppenheuer* (N 29), Art. 87 a Rn. 90.

173 *Manfred Baldus*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Bd. II, Art. 87 a Rn. 58; *Thiele* (N 171), S. 310 (der zusätzlich verlangt, der terroristische Angriff müsse seinen Ursprung außerhalb des deutschen Staatsgebietes haben sowie einem Staat jedenfalls im Sinne eines qualifizierten Unterlassens zurechenbar sein).

174 BT-Drs 14/7296 vom 7. 11. 2001; Plenarprotokoll 14/202 vom 16. 11. 2001, S. 19855 (19893ff.). In Ziff. 3 des Beschlusses der Bundesregierung heißt es: „Deutsche Streitkräfte wirken mit den USA und Partnerstaaten auf der Grundlage des Art. 51 der Satzung der Vereinten Nationen und des Art. 5 Nordatlantikvertrag bei der militärischen Bekämpfung des internationalen Terrorismus zusammen. Dazu beteiligt sich die Bundeswehr an der Operation ENDURING FREEDOM. Diese Operation hat zum Ziel, Führungs- und Ausbildungseinrichtungen von Terroristen auszuschalten, Terroristen zu bekämpfen, gefangen zu nehmen und vor Gericht zu stellen sowie Dritte dauerhaft von der Unterstützung terroristischer Aktivitäten abzuhalten.“ Gemäß Ziff. 2 des Beschlusses handeln die Streitkräfte „in Wahrnehmung des Rechts zur individuellen und kollektiven Selbstverteidigung im Rahmen und nach den Regeln eines Systems gegenseitiger kollektiver Sicherheit im Sinne des Art. 24 Abs. 2 GG“. Vgl. *Christian Fischer/Andreas Fischer-Lescano*, *Enduring Freedom für Entsendebeschlüsse? Völker- und verfassungsrechtliche Probleme der deutschen Beteiligung an Maßnahmen gegen den Internationalen Terrorismus*, in: *KritVj* 85 (2002), S. 113 (120ff.).

175 Vgl. zu dieser Unterscheidung *Carl Schmitt*, *Der Begriff des Politischen*, 1963, S. 29ff., 45 ff.

bündete Staaten würden den Bündnisfall nach Art. 5 des NATO-Vertrags auslösen und zum Einsatz der Bundeswehr gemäß Art. 87 a Abs. 1 und 2 GG berechtigen.

Drittens würden im Fall einer „Verteidigung“ gegen Terroristen im Sinne von Art. 87 a Abs. 1 und 2 GG die Schranken, die das Grundgesetz für einen Einsatz der Bundeswehr im Innern errichtet hat (Art. 35 Abs. 2 und 3, Art. 87 a Abs. 3 und 4 GG)<sup>176</sup>, gegenstandslos, denn Verteidigung ist räumlich nicht auf das Ausland beschränkt, auch wenn der Angriff seinen Ursprung außerhalb des Bundesgebietes hat<sup>177</sup>.

Einsätze zur Bekämpfung der Seeräuberei (Piraterie) im Sinne von Art. 101 des UN-Seerechtsübereinkommens (SRÜ)<sup>178</sup>, insbesondere der Schutz deutscher Handelsschiffe gegen Seeräuberei sowie das Aufbringen eines Seeräuberschiffs oder eines durch Seeräuberei erbeuteten und in der Gewalt von Seeräubern stehenden Schiffs (Art. 105 SRÜ), sind keine Einsätze „zur Verteidigung“<sup>179</sup>. Die Ausübung krimineller Gewalt Privater gegen unter deutscher Flagge fahrende Handelsschiffe mit der Absicht der Bereicherung ist kein Angriff auf die Bundesrepublik Deutschland, der zur Selbstverteidigung gemäß Art. 51 UN-Charta berechtigen würde. Einsätze der Bundeswehr zur Bekämpfung der Seeräuberei können aber verfassungsrechtlich auf der Grundlage von Art. 24 Abs. 2 GG zulässig sein<sup>180</sup>.

### 3. Einsätze „außer zur Verteidigung“

Gemäß Art. 87 a Abs. 2 GG dürfen die Streitkräfte außer zur Verteidigung „nur eingesetzt werden, soweit dieses Grundgesetz es ausdrücklich zuläßt“. Auch wenn dieser Vorbehalt einer ausdrücklichen grundgesetzlichen Regelung anderer Einsätze als der „zur Verteidigung“ bestimmten nach seiner Entstehungsgeschichte primär Einsätze der Bundeswehr im Innern über die in Art. 35 Abs. 2 und 3 und Art. 87 a Abs. 3 und 4 GG genannten hinaus ausschließen sollte<sup>181</sup>, erlaubt es sein Wortlaut nicht, ihn allein auf die Verwen-

57

Auswirkung auf den Einsatz im Innern

58

Bekämpfung der Seeräuberei

59

Vorbehalt einer ausdrücklichen grundgesetzlichen Regelung

176 Vgl. hierzu BVerfG, 2 PBvU 1/11 vom 3. 7. 2012 (Plenarentscheidung zum Luftsicherheitsgesetz), Abs.-Nr. 23 ff.

177 *Depenheuer* (N 29), Art. 87 a Rn. 92 ff., zufolge besteht die Zuständigkeit der Streitkräfte „zur Verteidigung“ unabhängig von der inneren oder äußeren Herkunft der Gefahr. Auch eine Gefahrenquelle im Inland rechtfertigt einen Einsatz „zur Verteidigung“.

178 Seerechtsübereinkommen der Vereinten Nationen vom 10. 12. 1982 (BGBl 1994 II, S. 1799); auszugsweise in *Tomuschat* (N 43), S. 243 ff. Vgl. *Andreas von Arnould*, Die moderne Piraterie und das Völkerrecht, in: AVR 47 (2009), S. 454 ff.

179 Ebenso *Baldus* (N 173), Art. 87 a Rn. 57; *Andreas Fischer-Lescano/Timo Tohidipur*, Rechtsrahmen der Maßnahmen gegen die Seepiraterie, in: NJW 2009, S. 1243 (1245); *Andreas Paulus/Micha Commick*, Rolle von Bundesmarine und Bundespolizei, in: Stefan Mair (Hg.), Piraterie und maritime Sicherheit, 2010, S. 79 (80 ff.); *Dieter Wiefelspütz*, Die Beteiligung der Bundeswehr am Kampf gegen Piraterie, in: NZWehrR 51 (2009), S. 133 (136); *Stephanie Schiedermaier*, Piratenjagd im Golf von Aden, in: AöR 135 (2010), S. 185 (212 ff.); *Heinrich Amadeus Wolff*, Der verfassungsrechtliche Rahmen für die Verwendung der Streitkräfte zur Abwehr von Piraterie, in: ZG 25 (2010), S. 209 (213).

180 S. u. Rn. 60 ff. Vgl. zur Operation „Atalanta“ der EU: *König* (N 6), S. 229 ff.; *Andreas Fischer-Lescano/Lena Kreck*, Piraterie und Menschenrechte, in: AVR 47 (2009), S. 481 ff.

181 Vgl. etwa *Knut Ipsen*, in: BK, Art. 87 a Rn. 27. Vgl. auch BVerfGE 90, 286 (356 f.).

derung der Bundeswehr im Inland zu beziehen<sup>182</sup>. Auch das Bundesverfassungsgericht hat Art. 87 a Abs. 2 GG nicht in dieser Weise einschränkend ausgelegt<sup>183</sup>.

a) Einsätze im Rahmen eines Systems gegenseitiger kollektiver Sicherheit (Art. 24 Abs. 2 GG)

60

Urteil des BVerfG zu Out-of-area-Einsätzen

Das Grundgesetz kennt keine *ausdrückliche* Zulassung von militärischen Einsätzen der Bundeswehr im Ausland, die nicht der Verteidigung dienen. Das Bundesverfassungsgericht hat aber in seinem Grundsatzurteil von 1994<sup>184</sup> entschieden, Art. 87 a GG stehe „der Anwendung des Art. 24 Abs. 2 GG als verfassungsrechtliche Grundlage für den Einsatz bewaffneter Streitkräfte im Rahmen eines Systems gegenseitiger kollektiver Sicherheit nicht entgegen“<sup>185</sup>. Ob das Gericht mit diesem Diktum Art. 24 Abs. 2 GG als eine eigenständige, neben Art. 87 a Abs. 2 GG stehende Ermächtigung anerkannt<sup>186</sup> oder aber die Vorschrift – entgegen ihrem Wortlaut – als ausreichende „Zulassung“ im Sinne von Art. 87 a Abs. 2 GG angesehen hat, bleibt undeutlich. Ein System gegenseitiger kollektiver Sicherheit im Sinne des Art. 24 Abs. 2 GG sei, so das Gericht weiter, dadurch gekennzeichnet, „daß es durch ein friedenssicherndes Regelwerk und den Aufbau einer eigenen Organisation für jedes Mitglied einen Status völkerrechtlicher Gebundenheit begründet, der wechselseitig zur Wahrung des Friedens verpflichtet und Sicherheit gewährt“. Ob das System dabei ausschließlich oder vornehmlich unter den Mitgliedstaaten Frieden garantieren oder bei Angriffen von außen zum kollektiven Beistand verpflichten soll, sei unerheblich<sup>187</sup>. Entsprechend seien sowohl die Vereinten Nationen als auch die NATO ein System kollektiver Sicherheit<sup>188</sup>. „Hat der Gesetzgeber der Einordnung in ein System gegenseitiger kollektiver Sicherheit zugestimmt, so ergreift diese Zustimmung auch die Eingliederung von Streitkräften in integrierte Verbände des Systems oder eine Beteiligung von Soldaten an militärischen Aktionen des Systems unter dessen militärischem Kom-

System gegenseitiger kollektiver Sicherheit

NATO und Vereinte Nationen

182 Wie hier *Klein* (N 98), S. 432; *Epping* (N 143), S. 435; *Preuß* (N 26), S. 265 f.; *Christian Tomuschat*, in: BK, Art. 24 Rn. 185; *Werner Heun*, in: Dreier, Bd. III, Art. 87 a Rn. 16 m. weit. Nachw.; *Baldus* (N 173), Art. 87 a Rn. 31 ff.; *Thiele* (N 171), S. 217; *Fastenrath* (N 45), S. 1940 ff.; *Hans-Georg Franzke*, Art. 24 II GG als Rechtsgrundlage für den Außeneinsatz der Bundeswehr?, in: NJW 1992, S. 3075 (3076). A. A. *Albrecht Randelzhofer*, in: Maunz/Dürig, Art. 24 Abs. 2 Rn. 63; → Bd. IV, F. *Kirchhof*, § 84 Rn. 57; ferner auch *Stein* (N 100), S. 22 ff.; *Wiefelspütz* (N 135), S. 50.

183 Vgl. *Epping* (N 143), S. 427 f.; *Baldus* (N 173), Art. 87 a Rn. 33.

184 BVerfGE 90, 286. Zusammenfassung des Urteils und der Folgerechtsprechung: *Heiko Sauer*, Das Verfassungsrecht der kollektiven Sicherheit, in: Hartmut Rensen/Stefan Brink (Hg.), Linien der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts – erörtert von den wissenschaftlichen Mitarbeitern, 2009, S. 585 (595 ff.).

185 BVerfGE 90, 286 (355 und LS 2). Die Formulierung stammt von *Randelzhofer* (N 182), Art. 24 Abs. 2 Rn. 56. Die Rechtsprechung kritisiert als unzulässige Verfassungsänderung unter Verweis auf die Entstehungsgeschichte des Art. 87 a Abs. 2 GG: *Claus Arndt*, Verfassungsrechtliche Anforderungen an internationale Bundeswehreinheiten, in: NJW 1994, S. 2197 (2198); *ders.*, Das Grundgesetz und das Parlamentsbeteiligungsgesetz, in: DÖV 2005, S. 908 (909 ff.). Vgl. auch *Preuß* (N 26), S. 267 ff.

186 So *Baldus* (N 173), Art. 87 a Rn. 34, 60, 63. Gegen die Auffassung des Art. 24 Abs. 2 GG als selbständige Rechtsgrundlage *Franzke* (N 182), S. 3076.

187 BVerfGE 90, 286 (349 und LS 5 a).

188 BVerfGE 90, 286 (349, 351). → *Oben Oeter*, § 243 Rn. 7 ff., 27.

mando, soweit Eingliederung oder Beteiligung in Gründungsvertrag oder Satzung, die der Zustimmung unterlegen haben, bereits angelegt sind.“<sup>189</sup>

Das Bundesverfassungsgericht hat damit insbesondere eine unmittelbare oder durch die NATO vermittelte Beteiligung der Bundeswehr an Friedensmissionen der Vereinten Nationen sowie an Einsätzen zur Durchsetzung von Resolutionen des UN-Sicherheitsrates als gemäß Art. 24 Abs. 2 GG zulässig erklärt, soweit diese Einsätze im übrigen mit dem Verfassungsrecht (Friedensgebot und Angriffskriegsverbot)<sup>190</sup> und dem Völkerrecht<sup>191</sup> vereinbar sind<sup>192</sup>. Dagegen sah das Gericht in der Europäischen Union in ihrer Gestalt nach dem Vertrag von Lissabon (2007) ungeachtet der mit diesem Vertrag eingeführten kollektiven Beistandspflicht (Art. 42 Abs. 7 UAbs. 1 S. 1 EUV) kein System gegenseitiger kollektiver Sicherheit<sup>193</sup>.

Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts bietet die Ermächtigung des Art. 24 Abs. 2 GG die verfassungsrechtliche Grundlage für die Übernahme der mit der Zugehörigkeit zu einem System gegenseitiger kollektiver Sicherheit „typischerweise verbundenen Aufgaben und damit auch für eine Verwendung der Bundeswehr zu Einsätzen, die im Rahmen und nach den Regeln dieses Systems stattfinden“<sup>194</sup>. Die deutsche Beteiligung an friedenssichernden Operationen der Vereinten Nationen sei durch Art. 24 Abs. 2 GG verfassungsrechtlich legitimiert. Friedenstruppen und ihre friedenssichernden Aufgaben seien Bestandteil des Systems kollektiver Sicherheit der Vereinten Nationen, „wie es sich in der praktischen Handhabung der VN-Satzung entwickelt und in das sich die Bundesrepublik Deutschland durch den mit gesetzlicher Zustimmung im Jahre 1973 vollzogenen Beitritt eingeordnet hat“<sup>195</sup>. „Nehmen die zuständigen Organe der Vereinten Nationen Aufgaben, Kompetenzen und Befugnisse wahr, die in der Satzung angelegt sind, so bildet die gemäß Art. 24 Abs. 2 GG vollzogene Einordnung die verfassungsrechtliche Grundlage auch für eine Beteiligung deutscher Streitkräfte an den durch Beschlüsse des Sicherheitsrates autorisierten friedenssichernden Operationen der Vereinten Nationen.“<sup>196</sup>

Der UN-Sicherheitsrat hat den Begriff „Bedrohung des Weltfriedens“ („threat to the peace“, Art. 39 UN-Charta), dessen Feststellung ihm den Beschluß verbindlicher Maßnahmen gemäß Kapitel VII der UN-Charta erlaubt, im Laufe der Zeit und mit allgemeiner Billigung der UN-Mitgliedstaaten ausdehnend interpretiert<sup>197</sup>. Nach der gefestigten Praxis des Sicherheitsrates stellen nicht nur klassische zwischenstaatliche Konfliktlagen eine

**61**

Zulässige  
Beteiligung an  
Friedensmissionen

**62**

Verfassungsrecht-  
liche Legitimation  
durch Art. 24  
Abs. 2 GG

**63**

Begriff „Bedrohung  
des Weltfriedens“

189 BVerfGE 90, 286 (351).

190 S.o. Rn. 48.

191 S.o. Rn. 36 ff.

192 Zutreffend *Wiefelspütz* (N 135), S. 84: „Art. 24 Abs. 2 GG dispensiert nicht von den Anforderungen des geltenden Verfassungs- und Völkerrechts.“

193 BVerfGE 123, 267 (361, 423 ff.). S.u. Rn. 72.

194 BVerfGE 90, 286 (345).

195 BVerfGE 90, 286 (351 f.).

196 BVerfGE 90, 286 (352).

197 Vgl. etwa *Kirchhof* (N 156), S. 815 ff.

Menschenrechts-  
verletzungen

solche „Bedrohung des Weltfriedens“ dar, sondern auch schwere und systematische Menschenrechtsverletzungen in einem Land<sup>198</sup> sowie terroristische Gefahren, die von einem Staat oder einer nichtstaatlichen Organisation ausgehen<sup>199</sup>.

**64**

Einsatz zum Schutz  
der Menschenrechte

Abwehr  
des Terrorismus

Entsprechend darf die Bundeswehr, sofern ein Mandat des UN-Sicherheitsrates vorliegt, auch an friedenssichernden Operationen der Vereinten Nationen zum Schutz der Menschenrechte und zur Abwehr von terroristischen Gefahren eingesetzt werden<sup>200</sup>. Es handelt sich dann verfassungsrechtlich um einen Einsatz „außer zur Verteidigung“ auf der Grundlage von Art. 24 Abs. 2 GG. Im Rahmen des Mandats des Sicherheitsrates kann die Operation auch unter Beteiligung der Bundeswehr von einer Staatenverbindung wie der NATO, der Europäischen Union oder der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa ausgeführt werden, wobei diese Verbindung selbst kein System gegenseitiger kollektiver Sicherheit im Sinne von Art. 24 Abs. 2 GG sein muß.

**65**

Einsatz  
ohne Mandat des  
UN-Sicherheitsrates

Fraglich ist, ob auf der Grundlage von Art. 24 Abs. 2 GG im Rahmen eines Systems gegenseitiger kollektiver Sicherheit auch ein Einsatz der Bundeswehr verfassungsrechtlich zulässig ist, für den kein Mandat des UN-Sicherheitsrates vorliegt, der also nicht mit einem Beschluß des Sicherheitsrates gemäß Kapitel VII der UN-Charta angeordnet oder autorisiert worden ist. Es handelt sich hier vornehmlich – aber nicht ausschließlich – um die Konstellation, daß ein bestimmter Antrag, militärische Sanktionen zu beschließen oder einzelne UN-Mitgliedstaaten zur Anwendung militärischer Gewalt zu ermächtigen, im Sicherheitsrat nicht die erforderliche Mehrheit gefunden hat (insbesondere am Vetorecht eines der ständigen Mitglieder des Sicherheitsrates gemäß Art. 27 Abs. 3 UN-Charta<sup>201</sup> gescheitert ist)<sup>202</sup>.

**66**

Urteil des BVerfG  
zum NATO-  
Konzept

In seinem Urteil von 2001 über die Beteiligung des Bundestags an der Fortentwicklung des NATO-Vertrags<sup>203</sup> hat das Bundesverfassungsgericht zu dieser Frage indirekt Stellung genommen. Die Antragstellerin, die Bundestagsfraktion der PDS, hatte unter anderem vorgetragen, das sogenannte neue Strategische Konzept der NATO von 1999<sup>204</sup> eröffne die Möglichkeit, bei einem geplanten militärischen Einsatz dann auf ein Mandat des UN-Sicher-

198 Vgl. z.B. Resolutionen 1970 und 1973 vom 26.2.2011 und 17.3.2011 (Libyen), Text in: Tomuschat (N 43), S. 612, 617. Vgl. *Daphna Shraga*, The Security Council and Human Rights – From Discretion to Promote to Obligation to Protect, in: Bardo Fassbender (Hg.), *Securing Human Rights? Achievements and Challenges of the UN Security Council*, Oxford 2011, S. 8 (11 ff.); *Vera Gowlland-Debbas*, The Security Council as Enforcer of Human Rights, ebd., S. 37 (39 ff.).

199 Vgl. die Resolutionen 1368 (Abs. 1) und 1373 (3. Abs. der Präambel) vom 12. 9. 2001 und 28. 9. 2001. Text in: Tomuschat (N 43), S. 606 f.

200 Vgl. zum Thema „Terrorismusbekämpfung und Art. 24 Abs. 2 GG“ die Literaturübersicht bei *Thiele* (N 171), S. 311 ff.

201 Vgl. hierzu *Bardo Fassbender*, UN Security Council Reform and the Right of Veto: A Constitutional Perspective, Den Haag/London/Boston 1998; *ders.*, Veto, in: Max Planck Encyclopedia (N 7), Bd. X, 2012, S. 665 (667 ff.).

202 Zum Kosovo-Fall s. o. Rn. 44 und 46 sowie BVerfGE 104, 151 (158 f.).

203 BVerfGE 104, 151 – Neues Strategisches Konzept der NATO.

204 „Erklärung von Washington“ des Nordatlantikrates der NATO vom 24. 4. 1999; Auszüge in: BVerfGE 104, 151 (159 ff.). Vgl. *Eckart Klein/Stefanie Schmahl*, Die neue NATO-Strategie und ihre völkerrechtlichen und verfassungsrechtlichen Implikationen, in: *Recht und Politik* 35 (1999), S. 198 ff.

heitsrats zu verzichten, wenn dieses durch ein Veto eines ständigen Mitglieds verhindert oder die Aussicht auf ein Mandat von vornherein als negativ eingeschätzt würde. Das in dem Konzept enthaltene Bekenntnis zum Völkerrecht sei nicht identisch mit dem Bekenntnis zu einem UN-Mandat im Fall militärischer Einsätze<sup>205</sup>. Diese Interpretation des neuen Strategischen Konzepts entsprach dem, was aus NATO-Kreisen selbst verlautete<sup>206</sup>. Das Bundesverfassungsgericht erklärte hierzu, aus dem Inhalt des Konzepts gehe nicht hervor, daß die NATO ihre Bindung an die Ziele der Vereinten Nationen und die Beachtung der UN-Charta aufgeben wolle. Im Gegenteil bekräftige das Konzept diese Nähe der NATO zu den Vereinten Nationen ausdrücklich. Die nunmehrige Aufgabenstellung der NATO werde unter Bestätigung der Bindung an NATO-Vertrag und UN-Charta eingeleitet. Die primäre Verantwortung des UN-Sicherheitsrats für die Wahrung des Weltfriedens bleibe danach die Grundlage der NATO-Strategie<sup>207</sup>.

Das Bundesverfassungsgericht hat damit den Anspruch der NATO, nicht ihrer Verteidigung gemäß Art. 5 NATO-Vertrag<sup>208</sup> dienende militärische Einsätze ausnahmsweise auch ohne eine Ermächtigung des UN-Sicherheitsrates auszuführen, mit zurückhaltenden Worten, aber dennoch bestimmt zurückgewiesen, indem es die entsprechenden Aussagen des Strategischen Konzepts Charta-konform ausgelegt hat. Ausdrücklich hat das Gericht festgestellt, die Bundesrepublik könne nicht an eine gegenteilige Interpretation des NATO-Vertrags gebunden werden: „Nach dem in Nr. 10 des Konzepts bezogenen Art. 7 NATO-Vertrag<sup>209</sup> kann auch das neue Strategische Konzept 1999 nicht zu einer Auslegung des NATO-Vertrags herangezogen werden, die die Rechte und Pflichten, die sich für die Bundesrepublik aus der UN-Charta ergeben, berühren.“ Das Gericht hat damit indirekt eine Beteiligung der Bundeswehr an einem nicht vom UN-Sicherheitsrat autorisierten Einsatz (soweit er nicht der Selbstverteidigung gemäß Art. 51 UN-Charta dient) als nicht vom NATO-Vertrag und damit auch nicht von Art. 24 Abs. 2 GG erfaßt abgelehnt. Im Ergebnis ist ein solcher Einsatz also verfassungsrechtlich unzulässig. Dies entspricht dem geltenden Völkerrecht<sup>210</sup>.

67

Chartakonforme  
Auslegung des  
NATO-Konzeptes

Verfassungsrechtliche  
Unzulässigkeit  
eines nicht autori-  
sierten Einsatzes

205 BVerfGE 104, 151 (176).

206 Vgl. etwa die Äußerung des an der Erarbeitung des Konzepts beteiligten deutschen Brigadegenerals Klaus Wittmann: „Bezüglich der Mandatierung von Nicht-Artikel-5-Operationen bleibt die primäre Verantwortung des VN-Sicherheitsrates für Weltfrieden und internationale Sicherheit erhalten, als Ausnahme wird aber die Möglichkeit von NATO-Aktionen im Einzelfall und im Bündniskonsens auch ohne explizite Mandatierung, jedoch in Übereinstimmung mit dem Völkerrecht, nicht ausgeschlossen“. Klaus Wittmann, *Gewandeltes Selbstverständnis und erweitertes Aufgabenspektrum: Der Weg zum neuen Strategischen Konzept der NATO*, in: Europäische Sicherheit 8/99, S. 12 (19).

207 BVerfGE 104, 151 (211); siehe auch BVerfGE 104, 151 (213).

208 Beistandsverpflichtung der NATO-Staaten im Fall eines „bewaffneten Angriffs gegen einen oder mehrere von ihnen in Europa oder Nordamerika“.

209 Gemäß Art. 7 NATO-Vertrag berührt der Vertrag „weder die Rechte und Pflichten, welche sich für die Parteien, die Mitglieder der Vereinten Nationen sind, aus deren Satzung ergeben, oder die in erster Linie bestehende Verantwortlichkeit des Sicherheitsrats für die Erhaltung des internationalen Friedens und der internationalen Sicherheit, noch kann er [der Vertrag] in solcher Weise ausgelegt werden“.

210 S. o. Rn. 36ff. und u. Rn. 79.