

**Die Durchsetzung völkerrechtlicher Befugnisse auf See**  
Vortrag zum 31. Deutschen Seeschiffahrtstag in Lübeck 12.-15. Mai 2004  
Arbeitsgruppe IV – Sicherheit im Fadenkreuz des Terrors<sup>1</sup>

## 1. Einleitung

Deutsche Marinestreitkräfte sind seit Beginn der gemeinsamen Reaktion auf die terroristischen Anschläge auf die Vereinigten Staaten von Amerika in der Operation „*Enduring Freedom*“ am Horn von Afrika und später in der Operation „*Active Endeavour*“ im Mittelmeer engagiert. Dieser Einsatz stellt einen bedeutsamen Einschnitt in der völkerrechtlichen Staatenpraxis dar. Der Beitrag beginnt vor diesem Hintergrund mit einer Darstellung der völkerrechtlichen Grundlagen für „*Enduring Freedom*“ und „*Aktive Endeavour*“. Er beleuchtet dabei die Fachdiskussion, die am Beispiel dieser Operationen eine Weiterentwicklung des Völkerrechts thematisiert. Dabei wird auch deutlich werden, dass zu den völkerrechtlichen Bestimmungen unterschiedliche Sichtweisen in Bezug auf die Reichweite der Eingriffsrechte bestehen und dies die deutsche Teilnahme an den Operationen beeinflusst.

Es stellt sich nicht nur die Frage, ob und wie weit zur Verfolgung und Bekämpfung des Al Kaida Netzwerkes nach den Anschlägen des 11. September 2001 Streitkräfte eingesetzt werden konnten. Für die zukünftige Entwicklung ist ebenso zu fragen, in wie weit auf hoher See der Einsatz militärischer Mittel gegen den internationalen Terrorismus und seine kriminellen Begleiterscheinungen als Daueraufgabe rechtlich abgesichert erfolgen kann. Aus den laufenden internationalen Entwicklungen werden hierzu beispielhaft zwei aktuelle Ansätze vorgestellt: Die Proliferationssicherheitsinitiative der Vereinigten Staaten von Amerika – „*Proliferation Security Initiative*“ und die Beratungen über eine Ergänzung des „*Übereinkommens zur Bekämpfung rechtswidriger Handlungen gegen die Sicherheit der Seeschiffahrt*“ (SUA-Konvention).

Die verfassungsrechtliche Frage, ob und in wie weit deutsche Marinestreitkräfte außerhalb Deutschlands zur Wahrnehmung solcher polizeilichen Aufgaben eingesetzt werden können, steht am Schluss der Ausführungen im Mittelpunkt. Die Antworten darauf haben auch gegenüber anderen völkerrechtlichen Befugnissen Gültigkeit, z.B. für das Recht der Pirateriebekämpfung.

Die Debatten zu den völkerrechtlichen und verfassungsrechtlichen Fragen sind zur Zeit in vollem Gange. Der Beitrag kann daher nur eine Momentaufnahme zu den wichtigsten Aspekten liefern und ist als persönliche Auffassung zu verstehen.

---

<sup>1</sup> Manuskript des Vortrags ohne Fundstellen und Nachweise

## 2. Völkerrechtliche Grundlagen der Operationen „*Enduring Freedom*“ und „*Active Endeavour*“

Die Vereinigten Staaten von Amerika bewerteten die verheerenden Anschläge des 11. September 2001 auf das World Trade Center in New York und das Verteidigungsministerium in Washington gleich einem „bewaffneten Angriff“ im Sinne des Art. 51 der Charta der Vereinten Nationen. Sie beriefen sich auf das Selbstverteidigungsrecht, das jedem Staat zusteht, um ihre Streitkräfte gegen Osama bin Laden und sein terroristisches Netzwerk Al Kaida einzusetzen. Dies schloss anfänglich auch das Taliban Regime in Afghanistan ein, das dem terroristischen Netzwerk und seinem Anführer Zuflucht und Unterstützung bot. In der Völkerrechtslehre ist seither ausführlich diskutiert worden, nach welchen Voraussetzungen es möglich sei, sich gegen einen nicht-staatlichen Gegner, d.h. eine Gruppe von kriminellen Privatpersonen, auf ein Recht zum Einsatz militärischer bewaffneter Gewalt zu berufen, das nach traditioneller Vorstellung vornehmlich gegen Staaten in Anspruch genommen werden kann. Trotz einiger Unterschiede in den Begründungen ist man einhellig der Auffassung, dass die Vereinigten Staaten nach den exzeptionellen Ereignissen des 11. September 2001 ihre Soldaten zu Recht in Wahrnehmung des Selbstverteidigungsrechts einsetzten, und sieht sich darin durch die Bekräftigung dieses Rechts in den Resolutionen des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen bestätigt.

Unmittelbar nach den Anschlägen – am 12. September 2001 – hat der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen mit Resolution 1368 (2001) verzugslos reagiert und die Anschläge verurteilt. In einer zweiten Resolution – 1373 (2001) vom 28. September 2001 – greift der Sicherheitsrat dieselben Aspekte nochmals auf, und bekräftigt nun an erster Stelle seine unmissverständliche Verurteilung der Anschläge, wie auch die Feststellung, dass diese Handlungen eine Bedrohung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit darstellen. Nach dieser Einleitung unterstreicht die Resolution das Recht auf Selbstverteidigung unmittelbar im Zusammenhang mit der Notwendigkeit, „*durch terroristische Handlungen verursachte Bedrohungen des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit mit allen Mitteln, im Einklang mit der Charta der Vereinten Nationen, zu bekämpfen*“. Damit kann der Einsatz von militärischen Mitteln gegen die Verantwortlichen des 11. September als vom Sicherheitsrat grundsätzlich mit einbezogene Option betrachtet werden.

Am 7. Oktober 2001 unterrichteten die Vereinigten Staaten von Amerika und das Vereinigte Königreich von Großbritannien und Nordirland den Sicherheitsrat der Vereinten Nationen über ihre Maßnahmen zur Bekämpfung des Terrorismus gemäß Art. 51 der Satzung der Vereinten Nationen. In seiner Presseerklärung vom 8. Oktober 2001 würdigte der Präsident des Sicherheitsrats die Unterrichtung. Wenn nicht allein aus den Resolutionen, dann ist spätestens mit dieser Erklärung des Präsidenten deutlich, dass die Vereinten Nationen den Einsatz von bewaffneten Streitkräften der Koalition gegen das Terrornetzwerk Al Kaida als legitime Reaktion ansahen.

Einen Monat nach Beginn der Operation „*Enduring Freedom*“ tritt der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen am 12. November 2001 nochmals auf Ebene der Minister zusammen und verabschiedet eine umfassende „*Erklärung über das weltweite Vorgehen gegen den Terrorismus*“. Nach dieser Erklärung sind „*die Akte des internationalen Terrorismus zu den schwerwiegendsten Bedrohungen des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit*“ zu rechnen. Der Sicherheitsrat bezeichnet die Handlungen, Methoden und Praktiken des internationalen Terrorismus – unter dem Eindruck der Anschläge – in erster Linie als „*kriminell*“. Sie sind mit polizeilichen Maßnahmen und durch Strafverfolgung zu bekämpfen. Dies lässt den Schluss zu, dass die indirekte Anerkennung der nach dem 11. September 2001 entstandenen Lage als Selbstverteidigungssituation eine singuläre – also bis auf weiteres einmalige – Wertung darstellt. Sie allein begründet noch keine Abkehr vom traditionellen Verständnis des Völkerrechts, das den Einsatz von bewaffneten Streitkräften zur Kampfführung vornehmlich gegen einen Angreiferstaat oder Staaten, die in zurechenbarer Weise an einem solchen Angriff beteiligt sind, kennt. Daher gehen auch Meinungen in Veröffentlichungen fehl, die darum bemüht sind, eine offensichtliche Lücke im Völkerrecht möglichst schnell und für zukünftige Fälle mit neuen Konstruktionen zu füllen. Ob und wie eine der verschiedenen möglichen rechtlichen Bewertungen für die zukünftige Behandlung des internationalen Terrorismus von einer Mehrheit der anerkannten Völkerrechtslehrer und vor allem von der Staatenpraxis bestätigt werden wird, ist zur Zeit noch völlig offen.

Die Operation „*Enduring Freedom*“ unter US-Führung hat am 7. Oktober 2001 begonnen. Daneben ergriff die NATO selbst Maßnahmen, um die Vereinigten Staaten zu unterstützen. Im Mittelmeer hat die NATO unter der Bezeichnung „*Active Endeavour*“ aus ihren ständig integrierten Flottenverbänden heraus eine Präsenzoperation gegen terroristische Aktivitäten übernommen, die zunächst nur Beobachtungsmaßnahmen durchführte. Seit Anfang 2003 führen alliierte Schiffe im Mittelmeer – wie die Koalition am Horn von Afrika – auch Schiffsinspektionen durch und begleiten alliierte zivile Transporte.

Die Marine trägt am Horn von Afrika mit ihren Kräften zur Seeraumüberwachung bei und kontrolliert einzelne Schiffe und Boote bei einvernehmlichen Bordbesuchen. Die Bordbesuche erfolgen mit Zustimmung des Kapitäns. Damit nimmt die Bundesrepublik Deutschland gegenüber anderen Flaggenstaaten kein Eingriffsrecht in Anspruch, dass diese verpflichtet, die Schiffsbesuche zu dulden. Dies steht im Einklang mit dem Völkerrecht, das den Zugriff auf fremde Schiffe, deren Ladung und Besatzung auf hoher See nur unter besonderen Umständen erlaubt. Solche Umstände liegen vor, wenn

- dies ausdrücklich in einem völkerrechtlichen Vertrag vorgesehen ist,
- ein Mandat der Vereinten Nationen die Eingriffe autorisiert, oder
- der eingreifende Staat sich in einem internationalen bewaffneten Konflikt befindet.

In der fachlichen Diskussion um die Rechtsgrundlagen des Marineeinsatzes sind auch Eingriffsrechte unabhängig vom Willen des Flaggenstaates thematisiert worden. Ausgangspunkt sind die bereits vorgestellten Resolutionen des Sicherheitsrats zur Terroristenbekämpfung. Schließlich verpflichten die Vereinten Nationen alle Staaten,

gegen den internationalen Terrorismus vorzugehen. Daraus hat man nicht nur abgelesen, dass die Staaten verpflichtet sind, ihre eigenen Staatsangehörigen oder Fahrzeuge unter ihrer Flagge davon abzuhalten, Terroristen oder für terroristische Aktivitäten bestimmte Güter zu befördern. Sollte ein Staat dies vorsätzlich unterlassen, so könnten ihm die kriminellen Verhaltensweisen seiner Staatsangehörigen so zugerechnet werden, dass er seinerseits – beziehungsweise das Schiff unter seiner Flagge – zum Ziel von Selbstverteidigungsmaßnahmen werden könnte. Diese Form der „Zurechnung“ zieht Kriterien heran, die zwar an ein völkerrechtswidriges Handeln oder Unterlassen des betroffenen Staates anknüpfen; diese Handlungen überschreiten aber nicht die Schwelle eines bewaffneten Angriffs. Sie stellen lediglich völkerrechtswidrige Versäumnisse gegen die Resolutionen dar. An diese Erweiterung sind kritische Fragen zu richten. Eine solche Erstreckung der Wirkung des Selbstverteidigungsrechts auf Dritte – ohne das ein internationaler bewaffneter Konflikt vorläge – passt nicht ohne weiteres zu der Tatsache, dass der Sicherheitsrat in seinen Anti-Terror Resolutionen den Vereinten Nationen die Überprüfung und Durchsetzung seiner Forderungen vorbehalten hat.

Gegenüber diesem Vorbehalt kann das Selbstverteidigungsrecht gegen dritte Staaten nur ausgeübt werden, wenn man dazu folgende Auffassung vertritt: Das Selbstverteidigungsrecht bestehe als inhärentes Recht aller Staaten außerhalb der Charta der Vereinten Nationen. Art. 51 der Charta, der das Recht anerkennt, bestätige es nur. Die Wahrnehmung und der Umfang des Rechts werde jedoch durch diese Bestätigung nicht eingeschränkt. D.h. alle Staaten dürfen sich gegen rechtswidriges Verhalten anderer, auch wenn es noch keinen bewaffneten Angriff darstellt, mit eigenen Zwangsmaßnahmen zur Wehr setzen. Sie sind dabei im Wesentlichen nur an das Gebot der Proportionalität gebunden. Ein Vorbehalt der Vereinten Nationen, wie man ihn aus den Anti-Terror-Resolutionen entnehmen kann, würde nach dieser Auffassung nicht auf die Wahrnehmung des Rechts einwirken, solange die Vereinten Nationen die Verfolgung und Beseitigung des Friedensbruchs durch Al Kaida nicht nach Art. 42 in Verbindung mit Art. 43 der Charta der Vereinten Nationen völlig an sich gezogen haben. Diese Lesart eines materiellen Selbstverteidigungs- und Selbsthilferechts wird vor allem in der anglo-amerikanischen Völkerrechtslehre vertreten. In Deutschland neigt die Mehrheit der Völkerrechtsexperten zu einer engen Auslegung, die die Rolle der Vereinten Nationen stärker betont. Danach ist die zulässige Ausübung des Selbstverteidigungsrechts durch Art. 51 der Charta der Vereinten Nationen auf die Verteidigung gegen bewaffnete Angriffe beschränkt, sie schließt Selbsthilfe grundsätzlich nicht ein. Diese enge Bindung an das Vorliegen eines bewaffneten Angriffs gilt unzweifelhaft für die kollektive Wahrnehmung des Selbstverteidigungsrechts, sprich für jede Form von Bündnisverteidigung von Staaten, die nicht selbst Opfer des Angriffs oder von völkerrechtswidrigem Verhalten sind. Dies ergibt sich aus der Entstehungsgeschichte des Art. 51 der Charta. Hintergrund der Regelung des Art. 51 der Charta war nämlich eine Bündnisklausel, die im „Akt von Chapultepec“ vom 8. März 1945 zwischen einer Reihe von lateinamerikanischen Staaten vereinbart war. Diese Regelung sah vor – ähnlich wie später der NATO-Vertrag – einen Angriff auf einen Vertragspartner wie einen Angriff auf alle zu betrachten. Die Möglichkeit, dass solche Bündnisse unter Berufung auf die Selbstverteidigung die Befugnisse des Sicherheitsrats und damit das System der Vereinten Nationen unterlaufen, war der ausdrücklich genannte Grund für die letztgültige Fassung, die Art. 51 der Charta der Vereinten Nationen erhalten hat. Weniger eindeutig ist diese restriktive Linie, wenn das individuelle Selbstverteidigungsrecht des unmittelbar angegriffenen Staates betrachtet wird. Hier ist auch in der kontinental-europäischen Völkerrechtslehre das Meinungsbild uneinheitlich, denn die Formulierung des

Selbstverteidigungsrechts in der Charta der Vereinten Nationen lässt durchaus Spielraum zur Interpretation. An die Beteiligung der deutschen Marine an der Operation „*Enduring Freedom*“ als Bündnispartner ist in jedem Fall der strengere Maßstab anzulegen. D.h. für eine erweiterte Interpretation des kollektiven Selbstverteidigungsrechts, die zu einem Eingriffsrecht in den Schiffsverkehr von unbeteiligten dritten Staaten führt, ist keine Grundlage gegeben.

Auf Zurechnung bzw. auf die Interpretation des Umfangs des Selbstverteidigungsrechts käme es nicht an, wenn die Verpflichtungen, denen alle Staaten aus den einschlägigen Resolutionen des Sicherheitsrates unterliegen, selbst ein völkerrechtliches Eingriffsrecht gegenüber dem internationalen Schriftverkehr ergeben würden. Eine solche Rechtswirkung durch eine Sicherheitsratsresolution ist im klassischen Fall eines Embargos oder einer Blockade möglich, wenn die Resolution zugleich militärische Zwangsmaßnahmen konkret autorisiert. Die Anti-Terror-Resolutionen des Sicherheitsrats enthalten keine solchen Ermächtigungen. Auch das Waffenembargo gegen Somalia in der Resolution 733 (1992) vom 23. Januar 1992 ist nur eine friedliche Sanktionsmaßnahme unter Art. 41 der Charta der Vereinten Nationen und nicht geeignet, als flankierende Rechtsgrundlage für Eingriffe in den Schiffsverkehr in Ergänzung zur Operation *Enduring Freedom*“ herangezogen zu werden.

Die einmalige Bewertung der Situation nach dem 11. September 2001 als Selbstverteidigungssituation bietet keinen verlässlichen Rechtsrahmen für die zukünftige Behandlung von Terrorbedrohungen. Folglich taugt das Selbstverteidigungsrecht nicht, um die Bekämpfung und die Abwehr von kriminellen Terrorbedrohungen auf hoher See als Daueraufgabe rechtlich abzusichern.

### **3. Völkerrechtliche Grundlagen für die Abwehr terroristischer Gefahren und krimineller Begleiterscheinungen auf Dauer**

Für die Einordnung der folgenden Ausführungen ist es wichtig, voranzuschicken, dass das Völkerrecht auch außerhalb des Selbstverteidigungsrechts bislang kein internationales System entwickelt hat, das gezielt die operative Abwehr von Terrorbedrohungen gegen die Schifffahrt oder die Überwachung der Schifffahrt zur Unterbindung illegaler Waffentransporte eröffnet und regelt.

Terroristische oder sonstige kriminelle Gewalthandlungen gegen Schiffe, Personen an Bord und gegen Ölplattformen sind nach dem „*Übereinkommen zur Bekämpfung widerrechtlicher Handlungen gegen die Sicherheit der Seeschifffahrt*“ vom 10. März 1988 – dem SUA-Abkommen und dem dazugehörigen Protokoll - weltweit strafrechtlich verfolgbar. Das Übereinkommen bietet aber keinen Eingriffstitel für eine direkte Gefahrenabwehr und es können keine Maßnahmen darauf gegründet werden, die ein Schiff abwehren, das selbst als Waffe eingesetzt wird.

Keine der internationalen Vereinbarungen, die den Besitz und die Weitergabe von Massenvernichtungswaffen betreffen, trifft Regelungen, die es einzelnen Staaten erlauben, in die Transportwege außerhalb ihrer Jurisdiktion einzugreifen, um Kontrollen durchzuführen oder gar Transporte zu unterbinden.

In diese Lücken wirken verschiedene internationale diplomatische Initiativen hinein: auf der praktischen Seite ist dies vor allem die Proliferationssicherheitsinitiative mit ihrem Schwerpunkt gemeinsamer Übungen zur „Transportunterbindung“. Sie sollen auch dazu dienen, die Entschlossenheit der Teilnehmer an der Initiative, gegen illegale Proliferation

effektiv im Rahmen ihrer Rechtsmacht vorzugehen, zu demonstrieren. Auf der rechtlichen Seite sind es die laufenden Beratungen des IMO-Rechtsausschusses zur Revision des SUA-Übereinkommens.

Am 31. Mai 2003 kündigte US-Präsident Bush eine diplomatische Initiative an, um den Handel mit Massenvernichtungswaffen, ihren Bestandteilen und Herstellungsmaterialien wirksamer zu unterbinden und damit die globale Weiterverbreitung dieser Waffen und ihrer Trägertechnologien einzudämmen. Die darauf erwachsene Proliferationssicherheitsinitiative („*Proliferation Security Initiative*“ – PSI) wird inzwischen von 16 Teilnehmerstaaten getragen<sup>2</sup>. Es handelt sich um eine global angelegte politische Initiative, die bisherige multinationale Nichtverbreitungsinstrumente und nationale Exportkontrollregime nicht ersetzen will, sondern in ihrer Durchsetzung stärken. Die Initiative ist nicht auf den Verkehrsraum See beschränkt, sie erfasst auch Transporte zu Land und zu Luft. Die Gründungsmitglieder der Initiative haben sich in Paris am 3. und 4. September 2003 auf eine Reihe von Prinzipien geeinigt, durch die vor allem die praktische internationale Zusammenarbeit befördert werden soll. Die praktischen Aktivitäten im Rahmen der Initiative beschränken sich auf Interdiktionsübungen, zu denen möglichst mehrere der Teilnehmerstaaten zusammenkommen. Deutschland hat an mehreren Übungen zur Unterbindung von Seetransporten als Beobachter teilgenommen, die u.a. von Australien, Italien, Spanien und den Vereinigten Staaten durchgeführt wurden. Im März 2004 fand am Flughafen Frankfurt am Main unter dem Namen „*Hawk Eye*“ eine deutsche Übung zur Feststellung und Beschlagnahme von Luftfracht statt, bei der illegale Proliferationswaren aus dem Luftverkehr am Umschlagplatz abgefangen wurden.

Die Unterbindung von Transporten erfolgt nach deutscher Rechtslage insbesondere nach dem Kriegswaffenkontrollgesetz, dem Außenwirtschaftsgesetz und der Strafprozessordnung. Diese Rechtsgrundlagen können gegenüber eigenen Staatsangehörigen und Schiffen unter eigener Flagge auch extraterritorial – zum Beispiel auf hoher See – angewandt werden. Zuständig für den Gesetzesvollzug sind dann die Kräfte des Bundesgrenzschutzes See und des Zoll im Rahmen der Küstenwache des Bundes. Eine Wahrnehmung der Aufgaben nach dem Kriegswaffenkontrollgesetz durch Marinestreitkräfte ist nur im Fall der Gefahr im Verzug vorgesehen.

Am 28. April 2004 stimmten die Mitglieder des Sicherheitsrats der Resolution 1540 (2004) zu, die zum Ziel hat, den Erwerb von Massenvernichtungswaffen durch Private – insbesondere Terroristen und Schwarzmarkthändler – international noch weiter zu kriminalisieren. Mit der Entscheidung werden alle Mitgliedsstaaten der Vereinten Nationen u.a. verpflichtet, nationale Exportkontrollregime einzurichten oder zu verstärken, um nicht-staatliche Akteure effektiv daran zu hindern, Massenvernichtungswaffen und ihre Trägersysteme herzustellen, zu erwerben, zu besitzen, zu entwickeln, zu transportieren, zu transferieren oder zu nutzen, insbesondere für terroristische Zwecke. Die Resolution selbst autorisiert nicht zum Eingriff in den internationalen Seeverkehr. Hierzu werden möglicherweise erst die Änderungen im SUA-Abkommen führen.

In der Hauptsache diskutieren die 70 Vertragsstaaten und andere im Rechtsausschuss der IMO Strafvorschriften, die den Transport von Sprengstoffen, radioaktivem Material und verbotenen Waffen an Bord eines Schiffes betreffen sollen. Weitergehende Vorschläge

---

<sup>2</sup> Anfängliche Teilnehmer: USA, Großbritannien, Frankreich, Deutschland, Italien, Australien, Japan, Niederlande, Polen, Portugal und Spanien. Inzwischen hinzugekommen sind: Kanada, Dänemark, Norwegen, Türkei und Singapur.

wollen dabei auch „dual use“ Güter einbeziehen, also eigentlich legale Handelsgüter, wenn sie zur Herstellung und Verbreitung illegaler Massenvernichtungswaffen dienen. Die Diskussion folgt zu diesen Fragen dem Muster der Regelungen im Seerechtsübereinkommen, die bereits für andere kriminelle Tatbestände Eingriffsrechte auf hoher See regeln. In welchem Umfang und zu welchen Tatbeständen die Ergänzung des SUA-Abkommens völkerrechtliche Eingriffsbefugnisse enthalten wird, ist jetzt noch nicht absehbar. Wenn Regelungen der skizzierten Art getroffen werden, werden sie weitere völkerrechtliche Befugnisse darstellen, die einen polizeilichen Charakter aufweisen. Sie betreffen nicht die Ausübung des Selbstverteidigungsrechts in einer Verteidigungslage. Das Völkerrecht schließt jedoch nicht aus, dass diese Befugnisse auch mit Marinestreitkräften wahrgenommen werden können, wenn sie nach der innerstaatlichen Rechtsordnung dazu befugt sind.

#### **4. Die Verfassungsrechtslage zur Wahrnehmung völkerrechtlicher Befugnisse auf hoher See durch Marinestreitkräfte**

Nach Art. 87a stellt der Bund Streitkräfte zur Verteidigung auf. Nach dem Wortlaut eröffnet Art. 87a Absatz 1 und Absatz 2 GG den Einsatz der Streitkräfte zur Verteidigung und soweit das Grundgesetz es ausdrücklich zulässt.

Eine ausdrückliche Zulassung ist nach dem Grundsatzurteil des Bundesverfassungsgerichts vom 12. Juli 1994 auch in Art. 24 Absatz 2 GG enthalten. Danach ist der Bund nicht nur ermächtigt, sich in ein System gegenseitiger und kollektiver Sicherheit einzuordnen, sondern auch dazu, sich an Einsätzen, die im Rahmen solcher Systeme vorgesehen sind und nach ihren Regeln stattfinden, mit Streitkräften zu beteiligen.

Unabhängig von den multinationalen Einsatzmöglichkeiten nach Art. 24 Absatz 2 GG ist jedoch streitig, wie Art. 87a GG auf Auslandseinsätze der Bundeswehr anzuwenden ist. Es bestehen unter Verfassungsrechtslehrern unterschiedliche Auffassungen, die sich grob in zwei Richtungen aufteilen. Überwiegend wird in Art. 87a GG eine Norm gesehen, die in erster Linie die Grundfunktion der Streitkräfte – zur Verteidigung – bestimmt. Jede andere Verwendung, die nicht dieser Grundfunktion dient, steht danach unter dem Vorbehalt der ausdrücklichen Regelung in der Verfassung. Eine andere Auffassung stellt dagegen den Auslandseinsatz der Bundeswehr außerhalb des Verfassungsvorbehalts des Art. 87a Absatz 2 GG. Sie verzichtet für Auslandseinsätze, die nicht bereits jetzt im Grundgesetz ausdrücklich geregelt sind, auf eine zusätzliche ergänzende Regelung.

Ausgangspunkt für die Sichtweite der zuletzt genannten Auffassung ist die Annahme, Art. 87a Absatz 2 GG enthalte ausschließlich die Verpflichtung zur innenpolitischen Neutralität der Streitkräfte. Diese sei für den Einsatz außerhalb Deutschlands nicht maßgeblich. Die Streitkräfte seien dort nicht an innenpolitische Neutralität gebunden, sondern nur an das völkerrechtliche Gebot, sie nicht in innere Angelegenheiten anderer Staaten einzumischen, und an das allgemeine Gewaltverbot der Charta der Vereinten Nationen. Es reiche daher aus, diese Einsätze auf die Bestimmung des Art. 32 GG zu stützen und durch das Verbot des Angriffskrieges in Art. 26 Absatz 1 GG einzuschränken.

Die Einschränkung des Verfassungsvorbehalts auf Einsätze im Innern stützt sich auf Argumente aus der Entstehungsgeschichte des Art. 87a Absatz 2 im Jahr 1968. Sie verweist darauf, dass Absatz 2 des neuen Art. 87a lediglich an die Stelle des alten Art. 143 GG getreten sei und in der neuen Form nicht mehr regeln wollte, als der ursprüngliche Passus dort. Art. 143 GG a.F. lautete: „Die Voraussetzungen, unter denen es zulässig

wird, die Streitkräfte im Falle eines **inneren Notstandes** in Anspruch zu nehmen, können nur durch Gesetz geregelt werden, das die Erfordernisse des Art. 79 erfüllt“.

Die Mehrheit der Autoren juristischer Fachliteratur entnimmt dem Verfassungsvorbehalt des Art. 87a Absatz 2 GG dagegen ein generelles Verbot für alle Einsätze der Bundeswehr – innerhalb und außerhalb Deutschlands –, die nicht der Verteidigung dienen oder ausdrücklich grundgesetzlich zugelassen sind.

Der Wortlaut des Art. 87a GG stehe einer Einschränkung des Verfassungsvorbehalt auf Einsätze im Innern entgegen. Es heiße eben nicht: „**Im Bundesgebiet dürfen Streitkräfte außer zur Verteidigung nur eingesetzt werden, soweit dieses Grundgesetz es ausdrücklich zulässt**“.

Die Argumente zur Einschränkung des bestehenden Wortlauts seien zudem im Einzelnen nicht überzeugend:

Als 1968 die „Notstandsverfassung“ in das Grundgesetz eingeführt wurde, stand in der allgemeinen Debatte der innere Notstand und ihn betreffende Regelungen im Vordergrund. So lautete der vorgeschlagene Text, der an die Stelle alten Art. 143 GG aus dem Jahr 1956 treten sollte, anfänglich noch: „*Im Innern dürfen die Streitkräfte nur eingesetzt werden, soweit dieses Grundgesetz es zulässt*“. Hernach hat der Rechtsausschuss des Bundestages in seinem abschließenden Bericht vorgeschlagen, die Bestimmungen über den Einsatz der Streitkräfte in einem Artikel an einem neuen Standort zusammenzufassen und dabei **auch** – also nicht nur – die Regelung über den Einsatz der Streitkräfte im Innern zu treffen. In diesem Sinn ist der neue Wortlaut des Art. 87a GG als umfassende Regelung für alle Streitkräfteeinsätze formuliert worden.

Das Bundesverfassungsgericht sah sich 1994 in der Situation, über die ersten Auslandseinsätze der Bundeswehr und ihre verfassungsrechtliche Zulässigkeit zu urteilen. Es liegt also nahe, das Urteil vom 12. Juli 1994 heranzuziehen, um festzustellen, ob die Karlsruher Richter dem Auslandseinsatz auch den Verfassungsvorbehalt des Art. 87a Absatz 2 GG „mitgegeben“ haben. Für die Frage, ob Art. 87a GG nur als Vorschrift anzusehen ist, die den Binneneinsatz der Streitkräfte regeln will, sah das Bundesverfassungsgericht jedoch keinen Entscheidungsbedarf. Die Rechtsgrundlage für den Einsatz von Einheiten und Soldaten der Bundeswehr bei den Operationen sah das Gericht ja gerade in Art. 24 Absatz 2 GG. Das Bundesverfassungsgericht hat also selbst mit Blick auf den Verfassungsvorbehalt offen gelassen, ob es für den Auslandseinsatz auf den Verfassungsvorbehalt ankommt oder nicht. Es sieht vielmehr aufgrund historischer Auslegung in Art. 24 Absatz 2 GG eine *lex specialis* gegenüber Art. 87a Absatz 2 GG.

Hinzu kommt, dass eine unbefangene Reduktion des Verfassungsvorbehalts rechtlich das Tor für den Einsatz der Streitkräfte als Instrument der Politik eröffnet – nicht nur im Rahmen und nach den Regeln eines Systems gegenseitiger und kollektiver Sicherheit, sondern notfalls auch im nationalen Alleingang. Selbst wenn eine solche Abkehr von der bisherigen Denkweise einer gewollten Beschränkung der Streitkräfte als ausschließlich friedenssicherndem bzw. international eingebundenem Instrument gewollt wäre und notwendig würde, verlangt schließlich das Gebot der Rechtssicherheit für die eingesetzten Soldaten, dass dies möglichst von einer klarstellenden Verfassungsänderung deutlich gemacht wird.