



Sachstand

Völkerrechtliche Grundlagen für ein militärisches Engagement in Bosnien und Herzegowina

Völkerrechtliche Grundlagen für ein militärisches Engagement in Bosnien und Herzegowina

Aktenzeichen: WD 2 - 3000 - 053/22
Abschluss der Arbeit: 13.7.2022
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.	Einleitung	4
2.	Resolution des VN-Sicherheitsrats	4
3.	Völkerrechtliche Zustimmung Bosnien-Herzegowinas	6
4.	Auslegung des Dayton-Abkommens	7
5.	Regionalorganisationen und VN-Sicherheitsrat	9
6.	Zum Einsatz der Bundeswehr in Bosnien und Herzegowina	11

1. Einleitung

Die sicherheitspolitische Lage auf dem West-Balkan – insbesondere im ethnisch gespaltenen Staat Bosnien und Herzegowina¹ – ist seit längerem Gegenstand von strategischen Überlegungen der NATO mit Blick auf ein stärkeres Engagement in der Region.² Als „Schutzmacht“ der serbisch-orthodoxen Welt sieht sich Russland dem Vorwurf ausgesetzt, destabilisierenden Einfluss auf dem Balkan auszuüben.³ Dies zeigt sich nicht zuletzt mit Blick auf die EU-geführte Militäroperation EUFOR ALTHEA in Bosnien und Herzegowina (BiH),⁴ über deren Verlängerung der VN-Sicherheitsrat im November 2022 entscheiden muss. Presseberichten zufolge habe US-Außenminister *Blinken* Russland klargemacht, dass es zu einer Stationierung einer NATO-Mission in Bosnien und Herzegowina kommen könnte, falls Russland der Verlängerung der EUFOR ALTHEA im Sicherheitsrat nicht zustimmt.⁵

2. Resolution des VN-Sicherheitsrats

Die **völkerrechtliche Grundlage** für die Militäroperation EUFOR ALTHEA beruht bis dato auf einer jährlich um weitere 12 Monate verlängerten **Ermächtigung des VN-Sicherheitsrats**, der

¹ Der Staat Bosnien und Herzegowina (bosnisch-kroatisch: Bosna i Hercegovina, serbisch-kyrillisch: Босна и Херцеговина) besteht aus zwei sogenannten Entitäten: der überwiegend von muslimischen Bosniaken und katholischen Kroaten bewohnten Föderation Bosnien und Herzegowina und der mehrheitlich von Serben bevölkerten und von Russland unterstützten Republika Srpska (RS), die flächenmäßig jeweils knapp 50 Prozent des Staatsgebietes ausmachen. Die flächenmäßig kleine Sonderverwaltungszone Brčko durchschneidet geographisch das Gebiet der Republika Srpska. Dort existieren seit langem Separationsbestrebungen, die sich in letzter Zeit verschärft haben (vgl. <https://www.euractiv.de/section/eu-aussenpolitik/news/bosnischer-serbenfuehrer-fordert-friedliche-spaltung-des-landes/>). Vgl. zur innenpolitischen Lage u.a. Heinrich-Böll-Stiftung, „Die unendliche Geschichte vom Aufbau Bosnien-Herzegowinas“, Analyse, 28. März 2022, <https://www.boell.de/de/2022/03/28/die-unendliche-geschichte-vom-aufbau-bosnien-herzegowinas>; Deutschlandfunk Nova vom 4. November 2021, „Bosnien-Herzegowina erlebt die schlimmste Krise seit der Unabhängigkeit“, <https://www.deutschlandfunknova.de/beitrag/milorad-dodik-der-praesident-der-republika-srpska-fordert-eine-eigene-armee>.

² Vgl. näher *Ismet Fahih Čančar*, „Rethinking NATO engagement in the Western Balkan“, NATO Defense College, NDC Policy Brief No. 11, Juni 2022, <https://www.ndc.nato.int/news/news.php?icode=1719>.

³ Handelsblatt vom 17. April 2022, „Ist Bosnien und Herzegowina Putins nächstes Einfallstor?“, <https://www.handelsblatt.com/politik/international/westbalkan-ist-bosnien-und-herzegowina-putins-naechstes-einfallstor/28249078.html>.

⁴ EUFOR (European Union Force) ALTHEA ist seit 2004 die Nachfolgemission der von 1996-2004 NATO-geführten militärischen Stabilisierungsoperation SFOR in Bosnien und Herzegowina. Vgl. näheres unter der Homepage <https://euforbih.org/>.

⁵ Radio France Internationale (rfi) vom 26. April 2022, „Blinken says West preparing if Russia blocks Bosnia mission“, <https://www.rfi.fr/en/blinken-says-west-preparing-if-russia-blocks-bosnia-mission>.

nach **Kapitel VII der VN-Charta** handelt – zuletzt mit Resolution 2604 (2021) vom 3. November 2021.⁶

In der politikwissenschaftlichen Literatur wird die Problematik eines möglichen **russischen Vetos im Sicherheitsrat** anlässlich der im November 2022 anstehenden Verlängerung des EUFOR-Mandats politisch eingeordnet:

“In Bosnia, Russia holds a veto at the UNSC over the annual extension of EUFOR Althea – the EU military mission that is responsible for maintaining peace and security, and for deterring attempts at secession by Russia’s proxies in Republika Srpska. Prior to its full-scale invasion of Ukraine, Russia was not interested in ending the mission. Instead, it used the threat of its veto to extract concessions on the closure of the Office of the High Representative, the Western political instrument that could assist with the constitutional reform Bosnia needs to progress towards NATO and EU membership. Given that EUFOR was reinforced with 500 more troops following the invasion – and that the West is intent on keeping the Office of the High Representative – Russia may now be inclined to veto the renewal of the mission.”⁷

Bezeichnenderweise ist die Diskussion um eine mögliche russische Blockade der EUFOR-Operation ALTHEA nicht neu. Bereits 2021 ist die Frage in den völkerrechtlichen blogs angesprochen worden:

“What’s worse, the very mandate for EUFOR and NATO’s Headquarters in Sarajevo is on the proverbial chopping block next month at the United Nations Security Council, at an annual session to consider renewal. The potential for a Russian veto of the mission has long been feared. After the 2014 Russian invasion of Crimea and eastern Ukraine that ignited a war that continues to this day, Russia kicked its spoiler role in the Western Balkans into gear with aggressive disruption, though making its point thus far by abstaining rather than vetoing EUFOR’s continuation. But in recent months, Russia and China (China is not on the PIC) have tried jointly to delegitimize High Representative Schmidt, arguing that he was not approved by the Security Council. That gambit failed 13-2. But next month, when EUFOR (and NATO HQ Sarajevo) come up for renewal of their Chapter 7 peace enforcement mandate, Moscow and Beijing could choose to step up their disruption. Preparation for that eventuality is long overdue. But at best, there seems to remain a blithe assumption that NATO could just take on the mission with minimal change.”⁸

⁶ S/RES/2604 (2021), https://www.un.org/depts/german/sr/sr_21/sr2604.pdf. In Ziff. 2 der Resolution heißt es: „[Der Sicherheitsrat] beschließt, die in Ziffer 11 seiner Resolution 2183 (2014) erteilte Ermächtigung um einen weiteren Zeitraum von zwölf Monaten ab dem Datum der Verabschiedung dieser Resolution zu verlängern.“

⁷ *Julien Barnes-Dacey / Majda Ruge*, “Council of war: The future of UN cooperation on Bosnia and Syria”, Analyse des European Council on Foreign Relations, 21. März 2022, <https://ecfr.eu/article/council-of-war-the-future-of-un-cooperation-on-bosnia-and-syria/>.

⁸ *Kurt Bassuener / Senada Šelo Šabić*, “Peace Is Threatened Again in Bosnia, A Quarter Century after Dayton”, in: Just Security (blog) vom 22. Oktober 2021, <https://www.justsecurity.org/78703/peace-is-threatened-again-in-bosnia-a-quarter-century-after-dayton/>.

Tatsächlich hatte sich Russland im November 2021 anlässlich der Verlängerung des EUFOR-Mandats einer Zustimmung im VN-Sicherheitsrat *nicht* verweigert. Dieses Mal spekulieren die USA darauf, dass die Ankündigung einer möglichen NATO-Operation Russland zum Einlenken bewegen könnte, da eine EU-geführte Militärpräsenz in Bosnien für Russland politisch vermutlich akzeptabler wäre als eine NATO-Präsenz. Welche Haltung Russland im VN-Sicherheitsrat im November 2022 einnehmen wird, lässt sich kaum prognostizieren, da die russische Position auch von dem **heute noch nicht absehbaren Fortgang des Ukraine-Krieges abhängen** wird.

3. Völkerrechtliche Zustimmung Bosnien-Herzegowinas

Für den Fall, dass im November 2022 eine Resolution des VN-Sicherheitsrats für eine Verlängerung der EU-geführten EUFOR ALTHEA-Mission aufgrund eines möglichen russischen Vetos nicht zustande kommt, ließe sich eine Truppenpräsenz der NATO in Bosnien und Herzegowina **völkerrechtlich durch eine entsprechende Zustimmung (Einladung)⁹ der bosnisch-herzegowinischen Regierung legitimieren**. Politischen Beobachtern zufolge wäre jedoch eine Einwilligung Bosnien und Herzegowinas jedoch – vor allem mit Blick auf die von Russland unterstützte abtrünnige Republik Srpska – **innenpolitisch kein „Selbstläufer“**.¹⁰

Ungeachtet etwaiger innenpolitischer „Verwerfungen“ in Bosnien und Herzegowina sprechen aber gewichtige **politische und rechtliche Umstände dafür**, dass Bosnien und Herzegowina für den Fall einer Blockade des VN-Sicherheitsrats einer möglichen NATO-Präsenz in Bosnien und Herzegowina seine (völkerrechtliche) Zustimmung erteilen würde: So stünde Bosnien und Herzegowina, das im Jahre 2010 in den sog. *Membership-Action-Plan* (MAP) der NATO aufgenommen wurde und 2021 eine Kommission zur Kooperation mit der NATO ins Leben gerufen hat,¹¹ zumindest politisch in der Pflicht, einer NATO-Präsenz auf bosnisch-herzegowinischem Territorium politisch und völkerrechtlich den Weg zu ebnen.¹² Denn aus dem politischen Status als

⁹ Vgl. zum Rechtsinstitut der „Einladung seitens der Regierung“ *Schweisfurth, Theodor*, Völkerrecht, Tübingen: Mohr 2006, Kap. 9 Rdnr. 264.

¹⁰ *Adelheid Wölfl*, in: Der Standard vom 5. Juni 2022, „Streit um Budget und Militärmission in Bosnien-Herzegowina“, <https://www.derstandard.de/story/2000136294580/streit-um-budget-und-militaermission-in-bosnien-herzegowina>. Oberstes politisches Entscheidungsgremium ist das sog. *Staatspräsidium* des föderal organisierten Gesamtstaates Bosnien und Herzegowina, das mit einem Bosniaken, einem Kroaten und einem serbischen Bosnier besetzt ist. Das Staatsoberhaupt von Bosnien und Herzegowina ist (laut Auswärtigem Amt) die auf vier Jahre gewählte Präsidentschaft als gesamtstaatliche Institution, die aus je einem Vertreter der drei konstituierenden Völker besteht und deren Vorsitz alle acht Monate rotiert.

¹¹ Vgl. zu den Beziehung der NATO mit Bosnien und Herzegowina näher: „Relations with Bosnia and Herzegovina“ (Stand: 12. Juli 2022), https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_49127.htm.

¹² Dazu würde auch der Abschluss eines Stationierungsabkommens mit der NATO (sog. *Status of Forces Agreement*, SOFA) gehören, welches die Immunitäten und rechtlichen Modalitäten des Aufenthalts von NATO-Truppen in Bosnien und Herzegowina regelt.

NATO-Beitrittskandidat können sich entsprechende **Kooperations- und Loyalitätsverpflichtungen** ergeben. Politisch erscheint es jedenfalls nahezu ausgeschlossen, dass die NATO eine Eingreiftruppe auf dem Territorium eines NATO-Beitrittskandidaten ohne dessen Zustimmung stationiert.

Auch das Dayton-Abkommen vom 14. Dezember 1995¹³ enthält Bestimmungen, wonach Bosnien-Herzegowina als Vertragspartei dieses Abkommens zumindest **politisch verpflichtet** erscheint, eine **internationale militärische Präsenz (der NATO) auf eigenem Territorium zu tolerieren**. So gehört es zu den erklärten und übergeordneten **politischen Zielen des Dayton-Abkommens**, für deren Einhaltung NATO-Staaten wie Frankreich, Großbritannien, Deutschland und die USA politisch einstehen,¹⁴ *“to promote an enduring peace and stability”* (Präambel zum Dayton-Abkommen). Dabei **verpflichten sich die Vertragsparteien des Dayton-Abkommens** *“to provide a safe and secure environment for all persons in their respective jurisdictions”* (Art. II Ziff. 3 Annex 1 A). Schlussendlich begrüßen die Vertragsparteien *“the willingness of the international community to send to the region [...] a force to assist in implementation of the territorial and other militarily related provisions of the agreement”* (Art. I Ziff. 1 Annex 1 A).

4. Auslegung des Dayton-Abkommens

Medienberichten zufolge wird in der Rechtsabteilung der NATO offenbar darüber nachgedacht, ob sich eine mögliche NATO-Präsenz in Bosnien und Herzegowina völkerrechtlich womöglich auch **direkt auf das Dayton-Abkommen** stützen lässt – **ohne dass es einer Ermächtigung durch den VN-Sicherheitsrat bedarf**:

„Doch innerhalb der Nato gibt es bereits Vorbereitungen für eine künftige Nato-Mission. Im Brüsseler Hauptquartier hat man die Analysen von Rechtsexperten übernommen, die zum Schluss kommen, dass eine etwaige Nato-Mission durch den Annex 1 des Friedensabkommens von Dayton mandatiert wäre und man deshalb keine Zustimmung im UN-Sicherheitsrat braucht.“¹⁵

¹³ Text abrufbar unter: https://avalon.law.yale.edu/subject_menus/daymenu.asp. Der Friedensvertrag von Dayton wurde unter Vermittlung der USA mit Beteiligung der Europäischen Union und unter der Leitung des damaligen US-Präsidenten *Bill Clinton* am 21. November 1995 in der Wright-Patterson Air Force Base bei Dayton (Ohio) paraphiert und am 14. Dezember 1995 in Paris unterzeichnet. Die Unterzeichner waren der serbische Präsident *Slobodan Milošević*, der kroatische Präsident *Franjo Tuđman* und der Vorsitzende im bosnisch-herzegowinischen Präsidium *Alija Izetbegović*.

¹⁴ Vgl. die in Art. XI des Dayton-Abkommens (*General Framework Agreement*) aufgeführten Unterzeichnerstaaten.

¹⁵ Der Standard vom 5. Juni 2022, *Adelheid Wölfl*, „Streit um Budget und Militärmission in Bosnien und Herzegowina“, <https://www.derstandard.de/story/2000136294580/streit-um-budget-und-militaermission-in-Bosnien-und-Herzegowina>.

“In preparation for the UNSC vote on EUFOR in November, Europeans and Americans need to come up with a plan to work around Russia’s likely veto. The plan should involve a broad interpretation of NATO’s and EUFOR’s legal mandate as derived from Annex 1A of the Dayton Peace Agreement. This is the only way to maintain and reinforce the Western military presence in Bosnia, and to deter the attempts at the secession of Republika Srpska threatened by Russian proxy Milorad Dodik.”¹⁶

An dieser Stelle bleibt zu prüfen, ob und inwieweit sich im Dayton-Abkommen tatsächlich **Anhaltspunkte** finden lassen, die als **rechtliche Grundlage für eine etwaige NATO-Truppenpräsenz** in Bosnien und Herzegowina herangezogen werden können.

Gem. Art. I Ziff. 1 Annex 1 A begrüßen die Vertragsparteien des Dayton-Abkommens “*the willingness of the international community to send to the region [...] a force to assist in implementation of the territorial and other militarily related provisions of the agreement*”.

In Art. I Ziff. 1 Annex 1 A werden sodann **drei Akteure benannt**, die den Friedensprozess in Bosnien und Herzegowina „orchestrieren“: der VN-Sicherheitsrat, die NATO und weitere Staaten. In dem Vertragstext heißt es konkret:

(a) The United Nations Security Council is **invited to adopt a resolution** by which it will **authorize** Member States or **regional organizations** and arrangements to establish a multinational military Implementation Force (hereinafter "IFOR"). The Parties understand and agree that this Implementation Force may be composed of ground, air and maritime units from NATO and non-NATO nations, deployed to Bosnia and Herzegovina to help ensure compliance with the provisions of this Agreement (hereinafter "Annex"). (...).

(b) It is understood and agreed that NATO **may establish such a force**, which will operate under **the authority and subject to the direction and political control of the North Atlantic Council** ("NAC") through the NATO chain of command. (...).

(c) It is understood and agreed that **other States may assist in implementing the military aspects of this Annex**. The Parties understand and agree that the modalities of those States' participation will be the subject of agreement between such participating States and NATO.

In dem Vertragstext fallen einige Aspekte besonders ins Auge: Zunächst einmal wird die **Rolle der NATO** bei der Umsetzung des Dayton-Abkommens an mehreren Stellen **besonders herausgehoben**. Die EU wird als militärischer Akteur dagegen nicht explizit erwähnt, da sie bei Abschluss des Abkommens im Jahre 1995 weder militärisch noch politisch in der Lage gewesen ist, eine Militäroperation von der Größenordnung EUFOR ALTHEA zu führen. Vielmehr erwähnt Annex 1 A „andere Staaten“ („*other States*“), die mit der NATO zusammenarbeiten sollen (vgl. Art. I Ziff. 1 lit. c). Der VN-Sicherheitsrat wird dagegen (lediglich) „**eingeladen**“, eine entsprechende Resolution zu erlassen („*invited to adopt a resolution*“, vgl. Art. I Ziff. 1 lit. a), während die **Kompetenz**

¹⁶ *Julien Barnes-Dacey / Majda Ruge*, “Council of war: The future of UN cooperation on Bosnia and Syria”, Analyse des European Council on Foreign Relations, 21. März 2022, <https://ecfr.eu/article/council-of-war-the-future-of-un-cooperation-on-bosnia-and-syria/>.

der NATO, eine Eingreiftruppe zu stellen, explizit herausgestellt wird („*NATO may establish such a force*“, vgl. Art. I Ziff. 1 lit. b).

Die zentrale rechtliche Frage ist, ob die NATO diese Eingreiftruppe nur **mit Ermächtigung** des VN-Sicherheitsrates oder – in Ermangelung einer entsprechenden Resolution – **auch ohne dessen Ermächtigung** ins Leben rufen darf. Der Text des Dayton-Abkommens (Art. I von Annex 1 A) ist hier **sprachlich nicht eindeutig**. Der Begriff „*invited*“ in Art. I Ziff. 1 lit. a) könnte darauf hindeuten, dass eine Resolution des VN-Sicherheitsrates von den Vertragsparteien nur als „optional“, nicht aber als *conditio sine qua non* angesehen wird. Überdies fällt auf, dass die Rolle der NATO in Art. I Ziff. 1 gleich zweimal erwähnt wird: Zum einen dort, wo es um die **Ermächtigung von regionalen Organisationen** (*regional organizations*) **durch den VN-Sicherheitsrat** geht (vgl. Art. I Ziff. 1 lit. a), und zum anderen dort, wo die NATO quasi als **eigenständiger Akteur** genannt wird (vgl. Art. I Ziff. 1 lit. b). Dieser Vertragspassus wird nach Lesart der NATO offenbar so verstanden, dass die NATO vom VN-Sicherheitsrat ermächtigt werden *kann* (vgl. Ziff. 1 lit. a), aber eben *nicht muss*, sondern vielmehr auch *eigenständig agieren darf* (vgl. Ziff. 1 lit. b).

Ob sich eine solche Auslegung des Dayton-Abkommens¹⁷ in der Praxis als **rechtlich tragfähig** erweist und insbesondere **von Bosnien und Herzegowina akzeptiert** würde, bleibt abzuwarten. Wenn es darum geht, Bosnien und Herzegowina politisch zu einer Zustimmung für eine NATO-Präsenz auf eigenem Territorium zu bewegen, könnte sich die Rechtsauffassung der NATO durchaus als förderlich erweisen.

5. Regionalorganisationen und VN-Sicherheitsrat

Das Verhältnis zwischen den Vereinten Nationen (VN) und Regionalorganisationen (wie der NATO) ist rechtlich ausgesprochen vielschichtig.¹⁸ Regionalorganisationen spielen in einem globalen Friedenssicherungssystem eine bedeutende Rolle.¹⁹ Sie können die VN entlasten und sind oft näher mit den regionalen Konflikten vertraut. Maßnahmen von Regionalorganisationen stoßen vor Ort politisch häufig auf größere Akzeptanz als VN-mandatierte „Koalitionen der Willigen“.

¹⁷ Bezeichnenderweise sieht Annex 1 A des Dayton-Abkommens in Art. XII eine Klausel vor, die dem Kommandierenden General der IFOR (heute: EUFOR ALTHEA) die Autorität der letztverbindlichen Interpretation der militärischen Aspekte des Dayton-Abkommens zuweist: *“In accordance with Article I, the IFOR Commander is the final authority in theatre regarding interpretation of this agreement on the military aspects of the peace settlement, of which the Appendices constitute an integral part.”*

¹⁸ Vgl. für viele *Alena F. Douhan*, „United Nations and Regional Organizations: Complementarity v. Subsidiarity“, in: Max Planck Yearbook of United Nations Law Vol. 19 (2015), S. 241-277, https://brill.com/view/journals/mpyo/19/1/article-p241_9.xml.
Michael F. Harsch / Johannes Varwick, „NATO and the UN“, in: Global Politics and Strategy, Vol. 51, 2009, Issue 2, <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/00396330902860744>.

¹⁹ Vgl. näher *Erica de Wet*, „Regional Organizations and Arrangements: Authorization, Ratification, or Independent Action“, in: Weller (Hrsg.), The Oxford Handbook of the Use of Force in International Law, Oxford 2015, S. 314-328.

Regionalorganisationen können zudem dazu beitragen, Blockaden im VN-Sicherheitsrat zu umgehen.²⁰ Der VN-Sicherheitsrat trägt ausweislich von Art. 24 Abs. 1 VN-Charta zwar die „Hauptverantwortung für die Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit“, doch handelt es sich hierbei um eine Vorschrift, die sich auf die Zuständigkeitsverteilung *innerhalb* der Vereinten Nationen bezieht; Art. 24 VN-Charta regelt dagegen **nicht die Verleihung von Zuständigkeiten zwischen den VN und anderen externen regionalen Akteuren**.²¹ Ein rechtlicher Konflikt zwischen dem Handeln von Regionalorganisationen und den VN erwächst daraus nicht.

Als rechtlich problematisch erweist sich dagegen die Frage nach den **militärischen Zwangsmaßnahmen gegen einen anderen Staat**. Solche Maßnahmen dürfen Regionalorganisationen – abgesehen von Fällen der Selbstverteidigung – **völkerrechtlich nicht aus eigener Kompetenz und Machtvollkommenheit ergreifen**. Vielmehr bedarf es dazu einer Ermächtigung durch den VN-Sicherheitsrat auf der Grundlage von Kapitel VII der VN-Charta. Art. 53 Abs. 1 VN-Charta regelt insoweit unmissverständlich:

„Der Sicherheitsrat nimmt gegebenenfalls diese regionalen Abmachungen oder Einrichtungen zur Durchführung von Zwangsmaßnahmen unter seiner Autorität in Anspruch. **Ohne Ermächtigung des Sicherheitsrats dürfen Zwangsmaßnahmen auf Grund regionaler Abmachungen oder seitens regionaler Einrichtungen nicht ergriffen werden (...)**.“

Ungeachtet dessen wird in der völkerrechtlichen Literatur seit langem kontrovers darüber diskutiert, ob und inwieweit „Abstriche“ von den Anforderungen an eine Ermächtigung durch den VN-Sicherheitsrat möglich sind, wenn Regionalorganisationen militärische Zwangsmaßnahmen durchführen.²² Vieles hängt dabei von der Fallgestaltung im Einzelfall ab – also etwa von der Frage, ob es sich um eine „humanitäre Intervention“ (wie die der NATO 1999 im Kosovo) oder um ein Friedens- und Stabilisierungsgruppe (wie z.B. EUFOR ALTHEA in Bosnien und Herzegowina) handelt.

²⁰ So *Andreas v. Arnould*, Völkerrecht, Heidelberg: Müller, 4. Aufl. 2019, Rdnr. 1078.

²¹ *Peters*, in: Simma/Khan/Nolte/Paulus (Hrsg.), *The Charter of the United Nations. A Commentary*, Oxford, 3. Aufl. 2012, Art. 24 Rdnr. 17.

²² Vgl. etwa Bericht des *High Level Panel on Threats, Challenges and Change* vom 1. Dezember 2004, Annex zu A/59/565, § 272, https://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/gaA.59.565_En.pdf. *Erica de Wet*, „Regional Organizations and Arrangements“, in: Weller (Hrsg.), *The Oxford Handbook of the Use of Force in International Law*, Oxford 2015, S. 314-328 (318 f.).

6. Zum Einsatz der Bundeswehr in Bosnien und Herzegowina

Am 15. Juni 2022 hat das Bundeskabinett beschlossen, bis zu 50 deutsche Soldatinnen und Soldaten für die Sicherheitsoperation EUFOR ALTHEA in Bosnien und Herzegowina einzusetzen.²³ Hintergrund für die erneute Beteiligung von EUFOR ALTHEA ist nach Auffassung des BMVg²⁴ die aktuelle politische Entwicklung in Bosnien und Herzegowina. Vor allem mit Blick auf die Wahlen im kommenden Oktober seien stärkere Spannungen zu befürchten. Zudem bestehe nach Ansicht des BMVg die Gefahr, dass Russland im Kontext des Angriffskriegs auf die Ukraine versuchen könnte, über eine Destabilisierung des Balkans Druck auf die Europäische Union auszuüben.

Die Mandatsdauer für den Einsatz der Bundeswehr im Rahmen von EUFOR ALTHEA beträgt zwölf Monate und endet am 30. Juni 2023. Das aktuelle Bundestagsmandat vom 15. Juni 2022²⁵ stützt den Bundeswehreininsatz auf folgende **völker- und verfassungsrechtliche Grundlagen**:

„Der Einsatz deutscher Streitkräfte im Rahmen von EUFOR ALTHEA erfolgt auf der Grundlage

a) der Resolutionen des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen 1575 (2004), 1639 (2005), 1722 (2006), 1785 (2007), 1845 (2008), 1895 (2009), 1948 (2010), 2019 (2011), 2074 (2012), 2123 (2013), 2183 (2014), 2247 (2015), 2315 (2016), 2384 (2017), 2443 (2018), 2496 (2019), 2549 (2020), 2604 (2021),

b) der Gemeinsamen Aktion (Joint Action) des Rates der Europäischen Union vom 12. Juli 2004, die die EU-geführte Operation EUFOR ALTHEA nach Beendigung der erfolgreichen NATO Operation SFOR vorsieht,

c) der Annexe 1-A und 2 der Dayton-Friedensvereinbarung (1995).

Die deutschen Streitkräfte handeln im Rahmen und nach den Regeln eines Systems gegenseitiger kollektiver Sicherheit im Sinne des Artikels 24 Absatz 2 des Grundgesetzes.“

²³ Kabinett beschließt Einsatz. Bundeswehr engagiert sich in Bosnien und Herzegowina, <https://www.bundesregierung.de/breg-de/suche/bundeswehr-einsatz-althea-2052450>

²⁴ Vgl. BMVg (Stand: 15. Juni 2022), „EUFOR ALTHEA: Erneuter Einsatz der Bundeswehr in Bosnien und Herzegowina“, <https://www.bmvg.de/de/aktuelles/-erneuter-einsatz-der-bundeswehr-in-bosnien-und-herzegowina-5448122>.

²⁵ BT-Drs 20/2242 vom 15. Juni 2022, Wiederaufnahme der Beteiligung bewaffneter deutscher Streitkräfte an der EU-geführten Sicherheitsoperation in Bosnien und Herzegowina (EUFOR ALTHEA), <https://dserver.bundestag.de/btd/20/022/2002242.pdf>.

Sollte die im Bundestagsmandat zuletzt genannte Resolution des VN-Sicherheitsrats 2604 (2021) vom 3. November 2021, die auf 12 Monate befristet ist, im November 2022 *nicht* verlängert werden, bräche gewissermaßen ein völkerrechtliches „Standbein“ der EU-Militäroperation ALTHEA weg.

Angesichts der **unterschiedlich befristeten Zeitlinien** von Sicherheitsratsmandat (befristet bis 3. November 2022) und Bundestagsmandat (befristet bis 30. Juni 2023) würde sich dann die Frage stellen, auf welcher rechtlichen Grundlage die Präsenz deutscher Soldaten in Bosnien und Herzegowina ab November 2022 weiter erfolgen soll.²⁶ Im Falle einer **Beendigung der Militäroperation EUFOR ALTHEA** und ihrer Ersetzung durch eine **neue NATO-geführte Operation** bedürfte es eines **neuen Bundestagsmandats**. Rechtlich wäre dann zu klären, welche völker- und verfassungsrechtlichen Grundlagen dabei zum Tragen kommen (z.B. das Dayton-Abkommen und / oder die völkerrechtliche Zustimmung Bosnien und Herzegowinas). Zu klären wäre auch, ob eine ermächtigende Resolution des VN-Sicherheitsrats verfassungsrechtlich verzichtbar ist.²⁷ In diesem Zusammenhang könnte eine Rolle spielen, dass das BVerfG in ständiger Rechtsprechung auch die NATO als ein „System der gegenseitigen kollektiven Sicherheit“ i.S.v. Art. 24 Abs. 2 GG einordnet.²⁸

²⁶ Vgl. grundlegend zu EU-Operationen *Kristina Isabel Schmidt*, Deutsche Streitkräfte in militärischen Missionen der Europäischen Union, Tübingen: Mohr 2021 (insb. S. 233 ff.).

²⁷ Vgl. dazu eingehend *Chris Gutmann / Carl-Philipp Sassenrath*, „Auslandseinsätze der Bundeswehr ohne Sicherheitsratsmandat: Rahmen und Regeln kollektiver Sicherheitssysteme und die Drittstaatennothilfe unter dem Grundgesetz (2 Teile)“, in: Neue Zeitschrift für Wehrrecht 59 (2017), S. 177-200 (Teil 1) und S. 245-258 (Teil 2).

²⁸ Vgl. BVerfGE 90, 286; E 104, 151. Dazu Wissenschaftliche Dienste, „Die NATO als System kollektiver Sicherheit? – Grundlagen und Positionen zu ihrer Weiterentwicklung“, WD 2 - 3000 - 009/09, <https://www.bundes-tag.de/resource/blob/414694/3067fef03edaca3c888a1eefa3dd59ed/wd-2-009-09-pdf-data.pdf>. *Dieter Deiseroth*, „Die NATO – Ein System "kollektiver Verteidigung" oder "kollektiver Sicherheit"? Kritische Bemerkungen zur Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts“, in: Die Friedens-Warte, Vol. 75, No. 1 (2000), S. 101-128.