



Sachstand

Beteiligung der Bundeswehr an der Bekämpfung der Terror-Organisation „Islamischer Staat“



**Beteiligung der Bundeswehr an der Bekämpfung
der Terror-Organisation „Islamischer Staat“**

Verfasser: [REDACTED]
Aktenzeichen: WD 2 – 3000 – 176/14
Abschluss der Arbeit: 6. Oktober 2014
Fachbereich: WD 2: Auswärtiges, Völkerrecht, wirtschaftliche Zusammenarbeit
und Entwicklung, Verteidigung, Menschenrechte und humanitäre
Hilfe
Telefon: + [REDACTED]

Inhaltsverzeichnis

1.	Völkerrechtliche Lage	4
1.1.	Intervention auf Einladung	4
1.2.	Kollektive Selbstverteidigung / Nothilfe	6
2.	Verfassungsrechtliche Handlungsspielräume der Bundeswehr	9
2.1.	Auslandseinsätze	9
2.1.1.	Im Rahmen der Drittstaaten-Nothilfe	9
2.1.2.	Im Rahmen eines kollektiven Sicherheitssystems	11
2.1.3.	Zwischenergebnis	12
2.2.	Waffenlieferungen	13
2.3.	Logistische Hilfeleistungen (Ausbildung)	13
3.	Zusammenfassung	14

Im Folgenden werden die Handlungsspielräume für eine **Unterstützung / Beteiligung der Bundeswehr** an der internationalen Koalition zum Kampf gegen die Terror-Organisation „Islamischer Staat“ im Irak und in Syrien¹ in verfassungs- und völkerrechtlicher Hinsicht erörtert.

1. Völkerrechtliche Lage

Der Einsatz der internationalen Koalition gegen den „Islamischen Staat“ (IS) im Irak und in Syrien bedarf als grenzüberschreitende Anwendung militärischer Gewalt einer **völkerrechtlichen Rechtfertigung**.

1.1. Intervention auf Einladung

Der Internationale Gerichtshof (IGH) hat deutlich gemacht,² dass die Vornahme bewaffneter Handlungen auf fremdem Staatsgebiet keine (verbotene) Gewaltanwendung darstellt, wenn und soweit sie von der **Zustimmung der betroffenen Regierung** getragen ist (**Intervention auf Einladung**).³

Anders als der Einsatz der internationalen Koalition gegen den IS im Irak, der von der **ausdrücklichen Zustimmung der irakischen Regierung** gedeckt ist,⁴ erscheint die völkerrechtliche Zulässigkeit des Vorgehens der USA gegen den IS in Syrien weniger klar.

Der **VN-Sicherheitsrat** hat das Vorgehen der USA in Syrien bislang **nicht autorisiert**. Ein dahingehender politischer Konsens im Sicherheitsrat erscheint angesichts der derzeitigen Haltung Russlands auch in naher Zukunft eher unwahrscheinlich.

Ein **ausdrückliches Hilfe-Ersuchen Syriens**, welches die militärischen Aktionen der USA gegen den IS auf syrischem Staatsgebiet völkerrechtlich rechtfertigen könnte, liegt ebenso wenig vor.⁵

¹ Neben den arabischen Verbündeten der USA haben sich u.a. auch einige NATO-Mitglieder wie Frankreich, Großbritannien, die Niederlande, Dänemark (und nach einigem Zögern auch die Türkei) dem Kampf gegen den IS angeschlossen (vgl. „Koalition der Widerwilligen“, in: FAZ v. 24.9.2014, S. 2).

² IGH-Urteil *Armed Activities on the Territory of the Congo* v. 19.12.2005, ICJ-Report 2005, S. 189 f.

³ Dazu näher *Ipsen* (Hrsg.), *Völkerrecht*, 6. Aufl. 2014, § 52, Rdnr. 41 ff.

⁴ Reuters-Meldung v. 10.9.2014, „Irak bittet um internationale Hilfe im Kampf gegen IS“ <http://de.reuters.com/article/topNews/idDEKBN0H51PL20140910>

⁵ Dass die **syrische Opposition** (Freie Syrische Armee u.a.) den militärischen Einsatz begrüßt, ist **völkerrechtlich irrelevant**: Auch wenn die Legitimität des *Assad*-Regimes angesichts gravierender Menschenrechtsverletzungen in Frage gestellt wird, stellt diese nach wie vor die amtierende Regierung des Landes dar. Maßgeblich für die völkerrechtliche Zulässigkeit militärischen Vorgehens ist allein die Zustimmung der Regierung *Assad*.

Vielmehr hatte die syrische Regierung die USA noch vor den Luftangriffen auf Stellungen des IS in Syrien gewarnt. Jede Form einer ausländischen Intervention ohne Genehmigung aus Damaskus wäre „eine Aggression gegen Syrien“, sagte der Minister für Nationale Aussöhnung, *Ali Haidar* am 10. September 2014. Falls vorab keine Genehmigung eingeholt werden sollte, werde jeglicher Einsatz von Streitkräften "als Angriff auf Syrien aufgefasst".⁶

Am 23. September 2014 – also nach Beginn der US-Luftangriffe, über welche die syrische Regierung von den USA **informiert** wurde – teilte das syrische Außenministerium dann mit, Syrien **unterstütze** „jede internationale Bemühung, die zum Kampf gegen Terroristen beiträgt“, seien es der „Islamische Staat“ (IS), die *Nusra-Front* oder andere.⁷

Die syrische Regierung hat **zweifelloso ein Interesse** an den amerikanischen Luftangriffen auf Stellungen der IS. Fraglich ist aber, ob eine solche (doch eher allgemein gehaltene) **nachträgliche Billigung der Luftschläge durch Syrien** als Rechtfertigungsgrund ausreicht. In der Völkerrechtspraxis haben sich **keine Formerfordernisse** für eine Einladung zum Einsatz fremder Truppen herausgebildet.⁸ Bedrängte Regierungen haben ihr Hilfsersuchen in der Regel über „informelle Kanäle“ gesteuert. Wichtig ist, dass **zum Zeitpunkt des Einsatzes für die Staatengemeinschaft erkennbar** ist, ob eine **wirksame Einladung** ergangen ist.⁹ Mit Blick auf die immer bestehende **Missbrauchsgefahr** haben stillschweigende oder mutmaßliche Einwilligungen sowie bloße Duldungen keine Akzeptanz in der Staatenpraxis gefunden.

Unabhängig davon, welche (formalen) Kriterien man an das Vorliegen einer Einladung anlegt, bedarf es neben der objektiven Rechtfertigungslage auch eines **subjektiven Elements** – die USA müssten sich also als Rechtfertigungsgrund für ihr Eingreifen auf das Vorliegen einer „Einladung“ berufen. Daran fehlt es im Fall Syrien.¹⁰ Der US-Präsident hat bislang jegliche Kooperation mit dem syrischen Regime, das er noch im April 2014 des Chemiewaffeneinsatzes verdächtigte,¹¹ ausgeschlossen. Die „Intervention auf Einladung“ scheidet somit im Fall Syrien aus.

⁶ <http://www.spiegel.de/politik/ausland/is-luftangriffe-syrien-warnt-usa-vor-luftschlaegen-a-991136.html> v. 11.9.2014 (letzter Zugriff: 2.10.2014).

⁷ FAZ Net v. 23.9.2014, <http://www.faz.net/aktuell/politik/ausland/naher-osten/kampf-gegen-dschihadisten-syrische-regierung-begruesst-amerikanische-luftangriffe-13168652.html> (letzter Zugriff: 2.10.2014).

⁸ Dazu näher *Nolte, Georg*, Eingreifen auf Einladung, Berlin u.a.: Springer 1999, S. 580 m.w.N.

⁹ Ebenda, S. 581.

¹⁰ Die USA haben sich weder auf eine „Einladung“ Syriens, noch darauf berufen, dass sie zur Verhinderung eines Völkermordes (z.B. an den christlichen Jeziden) aus humanitären Gründen gegen den „Islamischen Staat“ vorgehen.

¹¹ <http://www.faz.net/aktuell/politik/ausland/naher-osten/buergerkrieg-in-syrien-washington-verdaechtigt-assad-nach-neuem-giftgas-angriff-12904272.html> (letzter Zugriff: 1.10.2014).

1.2. Kollektive Selbstverteidigung / Nothilfe

Als **Rechtsgrundlage** für den militärischen Einsatz in Syrien kommt insoweit nur das in Art. 51 VN-Charta verankerte Recht zur **kollektiven Selbstverteidigung** in Betracht. Die US-Botschafterin bei den Vereinten Nationen *Samantha Power* beruft sich in einem Brief vom 23. September 2014 an VN-Generalsekretär *Ban Ki-moon* ausdrücklich auf das Selbstverteidigungsrecht:

*ISIL and other terrorist groups in Syria are a threat not only to Iraq, but also to many other countries, including the United States and our partners in the region and beyond. States must be able to defend themselves, in accordance with the inherent right of individual and collective self-defense, as reflected in Article 51 of the UN Charter, when, as is the case here, the government of the State where the threat is located is unwilling or unable to prevent the use of its territory for such attacks. The Syrian regime has shown that it cannot and will not confront these safe-havens effectively itself. Accordingly, the United States has initiated necessary and proportionate military actions in Syria in order to eliminate the ongoing ISIL threat to Iraq, including by protecting Iraqi citizens from further attacks and by enabling Iraqi forces to regain control of Iraq's borders.*¹²

Angesichts der bislang eher vagen Drohungen gegenüber den USA scheidet ein eigenes (amerikanisches) Recht zur Selbstverteidigung aus. In Frage kommt allein eine Berufung auf das **Recht zur kollektiven Nothilfe / Selbstverteidigung zugunsten des Iraks**, der ein Einschreiten der USA gegen den IS nicht nur auf irakischem Territorium, sondern auch in Syrien ausdrücklich erbeten hat. In der Tat bedroht der IS den Irak und die irakische Bevölkerung auch aus seinen Stellungen in Syrien heraus – er operiert insoweit **transnational**.

Die Diskussion über ein **Selbstverteidigungsrecht gegen nicht-staatliche Akteure**, die seit den Anschlägen von 9/11 in Wissenschaft und Praxis intensiv geführt wurde, ist allerdings bis heute kontrovers geblieben.¹³ Art. 51 der VN-Charta setzt einen „bewaffneten Angriff“ voraus, wobei man zum Zeitpunkt der Entstehung der VN-Charta allein Staaten als potenzielle Aggressoren im Blick hatte.¹⁴

¹² Abgedruckt unter <http://justsecurity.org/15436/war-powers-resolution-article-51-letters-force-syria-isil-khorasan-group/> (letzter Zugriff: 1.10.2014).

¹³ Vgl. insoweit *Knigge, Michael*, „US-Luftangriffe in Syrien ohne klare Rechtsgrundlage“ v. 24.9.2014, <http://www.dw.de/us-luftangriffe-in-syrien-ohne-klare-rechtsgrundlage/a-17950248> (letzter Zugriff: 1.10.2014); *Mehrdad Payandeh*, Militäraction gegen ISIS: ein Präzedenzfall für eine Aufweichung des völkerrechtlichen Gewaltverbots?, in: *VerfBlog* v. 29.9.2014, <http://www.verfassungsblog.de/militaeraktion-gegen-isis-ein-praezedenzfall-fuer-eine-aufweichung-des-voelkerrechtlichen-gewaltverbots/#.VCu8vbXwDGg> (letzter Zugriff: 1.10.2014).

¹⁴ *Stein/v.Buttlar*, Völkerrecht, München: Vahlen, 13. Aufl. 2012, § 6, Rdnr. 842.

Selbst wenn man angesichts der offenen Formulierung des Art. 51 VN-Charta, dessen Wortlaut keine Einschränkung auf staatliches Handeln erkennen lässt, auch Angriffe terroristischer Vereinigungen in dessen Anwendungsbereich einbezieht, bleibt fraglich, unter welchen Voraussetzungen sich ein militärisches Vorgehen gegen derartige Akteure auf fremdem Staatsgebiet rechtfertigen lässt.¹⁵

Die **Rechtsprechung des Internationalen Gerichtshofs**¹⁶ ist hier eher **restriktiv**; er hält ein militärisches Vorgehen gegen einen nicht-staatlichen Akteur auf dem Territorium eines fremden Staates nur dann für gerechtfertigt, wenn sich dieser Staat das **Handeln des nicht-staatlichen Akteurs zurechnen** lassen muss.¹⁷

Die **juristische Kernfrage** im Fall Syrien lautet demnach, unter welchen Bedingungen eine nicht-staatliche Terrorgruppe innerhalb eines Landes angegriffen werden darf, **wenn dieses Land die Terrororganisation nicht kontrolliert**.¹⁸

Nach einem in der Völkerrechtslehre vertretenen – aber nicht unumstrittenen – Ansatz muss ein Staat schon dann militärische Maßnahmen gegen terroristische Gruppen, die von seinem Territorium aus agieren, dulden, wenn er sich als „*unwilling or unable*“ zeigt, diese zu bekämpfen und grenzüberschreitende Übergriffe zu verhindern.¹⁹

¹⁵ Vgl. näher *Randelzhofer/Nolte*, in: *Simma/Khan/Nolte/Paulus* (Hrsg.), *The Charter of the United Nations, A Commentary*, Vol. II, 3. Aufl., Oxford 2012, Art. 51, Rdnr. 35 ff.; *Thiele, Jan*, *Auslandseinsätze der Bundeswehr zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus*, Frankfurt: Lang 2011, S. 177 ff; *Knigge, Michael*, „US-Luftangriffe in Syrien ohne klare Rechtsgrundlage“ v. 24.9.2014, <http://www.dw.de/us-luftangriffe-in-syrien-ohne-klare-rechtsgrundlage/a-17950248> (letzter Zugriff: 1.10.2014).

¹⁶ Vgl. insoweit IGH-Gutachten zu den *Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory* v. 9.7.2004 (<http://www.icj-cij.org/docket/files/131/1671.pdf>, Rz. 139) sowie IGH-Fall *Armed Activities on the Territory of the Congo* v. 19.12.2005 (<http://www.icj-cij.org/docket/files/116/10455.pdf>, Rz. 146 f).

¹⁷ Welche Anforderungen an eine solche Zurechnung zu stellen sind (*effective control* eines Staates über die Terroristen auf seinem Territorium oder bloß das Gewähren eines *safe haven* für Terroristen) ist nicht abschließend geklärt; dazu näher *Thiele, Jan*, *Auslandseinsätze der Bundeswehr zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus*, Frankfurt: Lang 2011, S. 159 ff.

¹⁸ Darin liegt der Unterschied zu 9/11: Die Angriffe von Al-Quaida ließen sich dem damaligen afghanischen Regime der Taliban zurechnen.

¹⁹ So etwa *Stein/v.Buttlar*, *Völkerrecht*, a.a.O. (Anm. 14) § 6, Rdnr. 845. Kritisch dagegen eher *Mehrdad Payandeh*, *Militäraktion gegen ISIS*, a.a.O. (Anm. 13); kritisch auch *Jon Heller*, *The “Unwilling or Unable” Standard for Self-Defense*, <http://opiniojuris.org/2011/09/17/the-unwilling-or-unable-standard-for-self-defense-against-non-state-actors/> (letzter Zugriff: 1.10.2014); *Nehal Bhuta* vom European University Institute in Florenz spricht insoweit von „zweifelhafter Legalität“. Nach Auffassung von *Stephen Vladeck* von der American University in Washington sei das *Assad*-Regime zwar möglicherweise nicht willens oder nicht fähig, den IS zu bekämpfen; ein Grund dafür beruhe aber auf der Tatsache, dass der Westen es ihm so schwer wie möglich gemacht habe, mit Bedrohungen dieser Art fertig zu werden (Nachweise bei *Knigge, Michael*, „US-Luftangriffe in Syrien ohne klare Rechtsgrundlage“ a.a.O. (Anm. 13)).

“It may indeed be appropriate that a victim State should be able to react by military means against large-scale attacks by armed groups which operate from the territory of another State which is manifestly incapable of taking serious steps to prevent such attacks from originating in its territory. In such cases the special rule on attribution would be exceptionally wide and the respect of the principles of necessity and proportionality would have to be particularly upon.”²⁰

Ist ein Staat also nicht willens oder in der Lage, gegen die Terroristen auf seinem Territorium vorzugehen, soll also nach dieser Auffassung dem **Selbstverteidigungsrecht der Vorrang vor dem Recht auf territoriale Integrität und Souveränität** des Staates eingeräumt werden, weil sich die Terroristen ansonsten hinter der Souveränität ihres Aufenthaltsstaates „verstecken“ könnten.²¹ Dabei wird eine **Analogie zum Neutralitätsrecht** gezogen, wonach der angegriffene Staat auf das Territorium auch eines neutralen Staates übergreifen darf, wenn von hier aus Angriffshandlungen ausgehen, die der neutrale Staat nicht unterbinden kann.²²

Die USA haben diese Argumentationsfigur viele Male zur **Begründung von Luftangriffen in Teilen von Pakistan, Jemen und Somalia** angeführt. Und auch im Fall Syrien begründete die US-Botschafterin bei den VN den Militäreinsatz in Syrien damit, dass die syrische Regierung nicht in der Lage sei, wirksam gegen den IS vorzugehen.

Insoweit scheint sich hier allmählich eine **Weiterentwicklung des Völkerrechts** abzuzeichnen.²³ Für eine solche Weiterentwicklung bedarf es neben einer (möglichst breiten) **Staatenpraxis** auch eine entsprechende *opinio iuris*, d.h. die **Rechtsüberzeugung der Staatengemeinschaft**, dass ein bestimmtes Verhalten völkerrechtskonform ist.²⁴

Für eine solche Rechtsüberzeugung spricht im Fall Syrien, dass der Einsatz der USA gegen den IS auf **breite Zustimmung der internationalen Gemeinschaft** gestoßen ist. Andererseits haben z.B. der **Iran** und die VN-Vetomacht **Russland Zweifel an der Völkerrechtskonformität** des Einsatzes geäußert.²⁵ **Frankreich**, das sich an den Luftschlägen im Irak beteiligt, schließt solche Aktionen für Syrien aber gerade aus.²⁶

²⁰ *Randelzhofer/Nolte*, in: *Simma/Khan/Nolte/Paulus* (Hrsg.), *The Charter of the United Nations*, a.a.O. (Anm. 15), Art. 51, Rdnr. 41.

²¹ *Stein/v.Buttlar*, *Völkerrecht*, a.a.O. (Anm. 14), § 6, Rdnr. 845.

²² *Stein/v.Buttlar*, ebenda, § 6, Rdnr. 1298 f.

²³ Vgl. insoweit auch *Mehrdad Payandeh*, *Militäraktion gegen ISIS*, a.a.O. (Anm. 13).

²⁴ *Ipsen* (Hrsg.), *Völkerrecht*, München: Beck, 6. Aufl. 2014, §17, Rdnr. 12.

²⁵ <http://www.heute.de/russland-us-luftangriffe-sind-voelkerrechtsverstoss-35110482.html> (letzter Zugriff: 1.10.2014).

²⁶ <http://www.faz.net/aktuell/politik/ausland/naher-osten/kampf-gegen-dschihadisten-syrische-regierung-begruesst-amerikanische-luftangriffe-13168652.html> (letzter Zugriff: 1.10.2014).

Auch **Großbritannien** hat sich vorerst nur an Luftschlägen im Irak beteiligt.²⁷ In einer Stellungnahme des VN-Generalsekretärs vom 23. September 2014 heißt es:²⁸

„I am aware that today’s strikes were not carried out at the direct request of the Syrian Government, but I note that the Government was informed beforehand. I also note that the strikes took place in areas no longer under the effective control of that Government. I think it is undeniable – and the subject of broad international consensus – that these extremist groups pose an immediate threat to international peace and security.“

Die Stellungnahme lässt **nicht klar erkennen**, ob der VN-Generalsekretär den Einsatz für völkerrechtskonform hält oder nicht. Für die Weiterentwicklung des Völkerrechts wird es insoweit darauf ankommen, wie sich die **Staatengemeinschaft** dazu **rechtlich positioniert**.²⁹

2. Verfassungsrechtliche Handlungsspielräume der Bundeswehr

2.1. Auslandseinsätze

Eine Beteiligung der Bundeswehr (etwa mit Tornado-Flugzeugen) an der internationalen Anti-IS-Koalition im Irak allein auf der Grundlage von Art. 51 VN-Charta würde schwierige verfassungsrechtliche Fragen aufwerfen.

Gem. Art. 87a Abs. 2 GG sind Auslandseinsätze der Streitkräfte zulässig „zur Verteidigung“ oder „soweit dieses Grundgesetz es ausdrücklich zuläßt.“ Letzteres betrifft Einsätze im Rahmen eines kollektiven Sicherheitssystems nach Art. 24 Abs. 2 GG.³⁰

2.1.1. Im Rahmen der Drittstaaten-Nothilfe

Die Frage, ob und inwieweit der verfassungsrechtliche Begriff der „Verteidigung“ neben der klassischen Landesverteidigung (= Verteidigungsfall i.S.v. Art. 115a Abs. 1 GG) **auch andere Formen der kollektiven Verteidigung bzw. Nothilfe zugunsten nicht verbündeter Staaten**

²⁷ <http://www.spiegel.de/politik/ausland/islamischer-staat-in-syrien-und-im-irak-briten-attackieren-is-a-994702.html> (letzter Zugriff: 1.10.2014).

²⁸ Abgedruckt unter: <http://www.un.org/News/Press/docs/2014/sgsm16186.doc.htm> (letzter Zugriff: 1.10.2014).

²⁹ So auch *Knigge, Michael*, „US-Luftangriffe in Syrien ohne klare Rechtsgrundlage“ a.a.O. (Anm. 13); zur deutschen Position vgl. *Müller, Reinhard*, Selbstverteidigung gegen Terror, in: FAZ v. 26.9.2014, S. 10.

³⁰ BVerfGE 90, 286 (353 ff.) – Auslandseinsätze der Bundeswehr.

(sog. **Drittstaaten-Nothilfe**) mit umfasst, ist in der Verfassungsliteratur seit langem **umstritten**.³¹ Die Beantwortung dieser Frage hängt davon ab, inwieweit man den **verfassungsrechtlichen Verteidigungsbegriff** vor dem Hintergrund einer historischen, völkerrechtsfreundlichen, autonomen und teleologischen Auslegung mit völkerrechtlich erlaubter Gewaltanwendung **gleichsetzen** kann.³²

Die **Gleichsetzung von Landesverteidigung** (Art. 87a Abs. 2 i.V.m. Art. 115a Abs. 1 GG) und **Bündnisverteidigung** (Art. 5 NATO-Vertrag) ist schon aus historischen Gründen niemals ernsthaft bestritten worden,³³ mit dem Ergebnis, dass Bundeswehreinmärsche zur Verteidigung der Bündnispartner unproblematisch nach Art. 87a Abs. 2 GG zulässig sind (vgl. z.B. der Einsatz *Enduring Freedom* in Afghanistan nach 9/11).

Eine Differenzierung zwischen der **Verteidigung eines Verbündeten** (gem. Art. 5 NATO-Vertrag) und der **Verteidigung eines (nicht verbündeten) Drittstaates** (gem. Art. 51 VN-Charta) ist in der Literatur allerdings weniger rechtsdogmatisch als vielmehr politisch bzw. historisch begründet und bis heute weitgehend aufrechterhalten worden.

Die „Gegner“ der (verfassungsrechtlichen Zulässigkeit der) Drittstaaten-Nothilfe argumentieren, der Verteidigungsbegriff könne nicht losgelöst vom Staat interpretiert werden. So fordern sie mit Blick auf ein taugliches Verteidigungsobjekt einen **Bezug des Einsatzes zur Staatlichkeit der Bundesrepublik Deutschland** und damit zur **Landesverteidigung**.

³¹ Zum **Streitstand** ausführlich *Thiele*, Auslandseinsätze der Bundeswehr zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus, a.a.O. (Anm. 17), S. 284.

Im **Ergebnis bejahend** z.B. *Hillgruber*, in: *Hofmann/Henneke* (Hrsg.), GG Kommentar (begründet von Schmidt-Bleibtreu/Klein), Köln: Heymanns, 13. Aufl. 2014, Art. 24 Rdnr. 51; *Kokott*, in: *Sachs* (Hrsg.), GG-Kommentar, München: Beck, 6. Aufl. 2011, Art. 87a Rdnr. 25; *Baldus*, in: *Starck* (Hrsg.), Kommentar zum GG, Bd. 3, München: Vahlen, 6. Aufl. 2010, Art. 87a Abs. 2, Rdnr. 47; *Grzeszick*, in: *Friauf/Höfling* (Hrsg.), Berliner Kommentar zum GG, Bd. 4, Berlin: Erich Schmidt-Verl., Losebl., 17. Erg.-Lfg. 2006, Art. 87a, Rdnr. 25; *Wiefelspütz*, Der Auslandseinsatz der Bundeswehr gegen den internationalen Terrorismus, in: *ZaöRV* 2005, S. 819-835 (823 f.).

Im **Ergebnis dagegen** z.B. *Heun*, in: *Dreier* (Hrsg.), GG-Kommentar, Bd. III (Art. 83-148), Tübingen: Mohr Siebeck, 2. Aufl. 2008, Art. 87a, Rdnr. 17; *Depenheuer*, in: *Maunz/Dürig/Herzog/Scholz*, Grundgesetz. Kommentar, Losebl., München: Beck, Bd. VI, 23. Lfg. 2008, Art. 87a, Rdnr. 119; *Brenner/Hahn*, *JuS* 2001, S. 729 (733); *Wieland*, *DVBl.* 1991, 1174 (1179 und 1182); *Riedel*, *ZRP* 1991, 5 (7f.).

³² Gegen eine Gleichsetzung z.B. *Epping*, in: *Epping/Hillgruber* (Hrsg.), GG-Kommentar, München: Beck, 2. Aufl. 2013, Art. 87a, Rdnr. 8; *Baldus*, in: *Starck* (Hrsg.), Kommentar zum GG, Bd. 3, München: Vahlen, 6. Aufl. 2010, Art. 87a Abs. 2, Rdnr. 48. Demgegenüber weist *Wiefelspütz* (Der Auslandseinsatz der Bundeswehr gegen den internationalen Terrorismus, in: *ZaöRV* 2005, S. 819, 823) unter Berufung auf den Abg. *Willy Brandt*, BT-Drs. II/1200, 39 f. darauf hin, dass die Nothilfe zugunsten eines angegriffenen Staates bei der Einführung der Wehrverfassung in das Grundgesetz Bestandteil des Verständnisses von „Verteidigung“ gewesen sei.

³³ *Baldus*, in: *Starck* (Hrsg.), Kommentar zum GG, a.a.O. (Anm. 31), Art. 87a Abs. 2, Rdnr. 46; *Kokott*, in: *Sachs* (Hrsg.), GG-Kommentar, a.a.O. (Anm. 31), Art. 87a, Rdnr. 24.

Nur wenn durch die Drittstaaten-Nothilfe gleichzeitig auch Sicherheitsinteressen Deutschlands verfolgt werden – wenn also von dem Angriff indirekt auch eine Bedrohung der Bundesrepublik ausgehe – könne ein Verteidigungseinsatz vorliegen. Dies sei aber regelmäßig bei der Bündnisverteidigung, nicht jedoch bei der Drittstaaten-Nothilfe begrifflich der Fall.³⁴

Angesichts der **globalisierten Bedrohungslage durch den internationalen Terrorismus** ließe sich beim Kampf gegen den „Islamischen Staat“ ein solcher Bezug zu den Sicherheitsinteressen Deutschlands indes durchaus erkennen.³⁵ Nicht zuletzt die **latente Bedrohung des NATO-Partners Türkei** durch den „Islamischen Staat“ an der türkisch-syrischen Grenze macht deutlich, dass Drittstaaten-Nothilfe und (potentieller) Bündnisfall hier geographisch dicht beieinander liegen. Aufschlussreich erscheint in diesem Zusammenhang auch der (Bündnis-)Fall „9/11“. Zwar war der Bundeswehreininsatz (KSK-Truppe) im Rahmen der US-geführten Anti-Terror-Koalition *Enduring Freedom* in Afghanistan (keine NATO-Operation!) nicht nur vom Selbstverteidigungsrecht aus Art. 51 UN-Charta (bzw. Art. 5 NATO-Vertrag) getragen, sondern auch durch die VN-Resolutionen 1368 und 1373 (2001) abgestützt. *Enduring Freedom* („Deutschland wird auch am Hindukusch verteidigt“) macht aber deutlich, dass sich der Verteidigungsbegriff des Grundgesetzes von seinen staatlich-territorialen Bezügen längst gelöst hat.

2.1.2. Im Rahmen eines kollektiven Sicherheitssystems

Die Diskussion um die Verfassungsmäßigkeit der Drittstaaten-Nothilfe ist letztlich „akademisch“ geblieben, da es **bislang keinen Präzedenzfall** dazu gibt. Bis heute hat sich Deutschland – abgesehen von den Evakuierungs-Operationen *Libelle* in Albanien (1997) und *Pegasus* in Libyen (2011) – an keinen Einsätzen außerhalb von kollektiven Sicherheitssystemen (also UNO oder NATO) beteiligt. Der völkerrechtlich umstrittene **Kosovo-Einsatz 1999** („humanitäre Intervention“) war eine NATO-Operation (*Operation Allied Force*); der **Einsatz *Enduring Freedom*** (in der Folge von 9/11) fand zwar außerhalb kollektiver Sicherheitsstrukturen als Nothilfe zugunsten des NATO-Verbündeten USA in Afghanistan statt (Bündnisfall), war aber gleichwohl VN-mandatiert.

Hierin liegt der Unterschied zum Einsatz der Anti-Terror-Koalition gegen den IS im Irak. Wie das BVerfG einen solchen Fall entscheiden würde – sollte sich Deutschland an diesem Einsatz beteiligen wollen – lässt sich nur ansatzweise prognostizieren.

Im **Lissabon-Urteil** v. 30. Juni 2009 führt das Gericht in Bezug auf Auslandseinsätze der Bundeswehr aus (Rz. 254):

³⁴ Deppenheuer, in: Maunz/Dürig, GG-Kommentar, a.a.O. (Anm. 31), Art. 87a, Rdnr. 120; Heun, in: Dreier, GG-Kommentar, a.a.O. (Anm. 31), Art. 87a, Rdnr. 17 m.w.N.

³⁵ Steinberg, Guido, „Al-Quaidas deutsche Kämpfer – Die Globalisierung des islamischen Terrorismus“, Hamburg: Edition Körber-Stiftung 2014.

„Eine ähnlich ausgeprägte Grenze zieht das Grundgesetz für Entscheidungen über den Einsatz der Bundeswehr. Der **Auslandseinsatz der Streitkräfte ist** außer im Verteidigungsfall **nur in Systemen gegenseitiger kollektiver Sicherheit erlaubt** (Art. 24 Abs. 2 GG), wobei der konkrete Einsatz von der Zustimmung des Deutschen Bundestages konstitutiv abhängt.“³⁶

Das BVerfG definierte das kollektive Sicherheitssystem bereits in der **AWACs-Entscheidung** von 1994 wie folgt:

„Ein System gegenseitiger kollektiver Sicherheit im Sinne des Art. 24 Abs. 2 GG ist 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 Mitgliedsstaaten Frieden garantieren oder bei Angriffen von außen zum kollektiven Beistand verpflichten soll, ist unerheblich.“³⁷

Die Luftangriffe gegen den „Islamischen Staat“ in Syrien finden weder unter VN-Mandat noch im Rahmen der NATO statt, sondern als US-geführte internationale Koalition („*Coalition of the Willing*“). Solche **ad-hoc-Koalitionen sind keine Systeme kollektiver Sicherheit** i.S.v. Art. 24 Abs. 2 GG.

Auch das **wehrverfassungsrechtliche Postulat einer multinationalen Einbindung der Bundeswehr** („keine deutschen Alleingänge im Ausland“!), dem die *ratio* der Art. 87a GG i.V.m. Art. 24 Abs. 2 GG zugrunde liegt, wird durch eine internationale *Coalition of the Willing* deutlich weniger erfüllt, als durch die formale Einbindung in die Kommandostrukturen der NATO.

2.1.3. Zwischenergebnis

Es besteht heute weitgehend Einigkeit darüber, dass **Auslandseinsätze der Bundeswehr außerhalb kollektiver Sicherheitssysteme unzulässig** sind. Ob es sich dabei wirklich um eine **verfassungsrechtliche Doktrin** oder bloß um einen **verfassungspolitischen Konsens** handelt – ein solcher „Konsens“ hatte bis zum AWACs-Urteil des BVerfG aus dem Jahre 1994 auch hinsichtlich der „out-of-area-Einsätze“ der Bundeswehr bestanden – sei dahingestellt.

³⁶ http://www.bverfg.de/entscheidungen/es20090630_2bve000208.html (letzter Zugriff: 1.10.2014).

³⁷ BVerfGE 90, 286 (349) – Auslandseinsätze der Bundeswehr. Vgl. zum Begriff *Streinz*, in: *Sachs* (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, München: Beck, 6. Aufl. 2011, Art. 24, Rdnr. 61 ff; v. *Heinegg*, in: *Epping/Hillgruber* (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, München: Beck 2. Aufl. 2013, Art. 24, Rdnr. 30 ff.

Das Grundgesetz lässt mit Blick auf die sog. Drittstaaten-Nothilfe vielleicht größere Spielräume, als in der Diskussion um Auslandseinsätze bislang angenommen. Gleichwohl bliebe eine **Beteiligung Deutschlands an der internationalen Koalition gegen den IS im Irak** mangels Präzedenzfall letztlich **verfassungsrechtlich fragwürdig** und müsste sich einer **Überprüfung durch das BVerfG** stellen.

2.2. Waffenlieferungen

Mit den Waffenlieferungen an die kurdischen Peschmerga im Nordirak hat die Bundeswehr bereits die internationale Koalition im Kampf gegen den IS unterstützt und wird dies auch in Zukunft weiter tun. Aus völkerrechtlicher Sicht ist dabei ausschließlich die **Unterstützung der irakischen Regierung** zulässig, sofern diese ausdrücklich darum gebeten hat.³⁸ Deutschland hat diesen völkerrechtlichen Vorgaben dadurch Rechnung getragen, dass die deutsche Waffenlieferung nicht auf direktem Wege an die Kurdischen Milizen, sondern auf dem „**Umweg**“ über Bagdad erfolgte, wo die irakische Zentralregierung die Fracht kontrollierte und freigab.

Anders stellt sich die Situation in **Syrien** dar. Die **Unterstützung von Oppositions- oder Rebellengruppen** (also etwa die *Freie Syrische Armee*, die im Kampf gegen den IS auf Hilfe aus Europa hofft³⁹), die in einem anderen Staat in einen Bürgerkrieg gegen die amtierende Regierung (hier: das *Assad*-Regime) verwickelt sind, wäre eine **unzulässige Einmischung in innere Angelegenheiten** bzw. ein Verstoß gegen das Gewaltverbot.⁴⁰

2.3. Logistische Hilfeleistungen (Ausbildung)

Eine **Entsendung deutscher Soldaten in die kurdischen Autonomiegebiete im Nordirak** zum Zwecke der **Ausbildung kurdischer Milizen** ist am Maßstab des § 2 ParlBG⁴¹ auf ihre **Einsatzqualität** und damit auch ihre **parlamentarische Zustimmungspflichtigkeit** hin zu prüfen.

³⁸ Der Hilfs-Ersuchen des Irak erfolgte nach Darstellung des BMVg (Homepage FAQ zur Irak-Hilfe) folgendermaßen: „Am 11. August 2014 bat in einem Telefonat der kurdische Präsident *Barzani* Bundesminister *Steinmeier* um deutsche Unterstützung. Darüber hinaus gibt es die formale schriftliche Anfrage des irakischen Außenminister *Zebari* an den Generalsekretär der Vereinten Nationen vom 25. Juni 2014. Irak bittet darin um Unterstützung der VN-Mitgliedstaaten mit militärischer Ausbildung und Technologie bei der Bekämpfung der terroristischen Bedrohung, der Irak allein nicht Herr werden könne.“

³⁹ <http://www.faz.net/aktuell/politik/ausland/naher-osten/kaempfer-der-syrischen-opposition-vom-westen-verlassen-13140380.html> (letzter Zugriff am 1.10.2014).

⁴⁰ Zur Frage der Unterstützung von Aufständischen vgl. *Ipsen* (Hrsg.), *Völkerrecht*, München: Beck, 6. Aufl. 2014, § 51, Rdnr. 23.

⁴¹ Parlamentsbeteiligungsgesetz vom 18. März 2005 (BGBl. I S. 775).

Logistische Hilfeleistungen der Bundeswehr zugunsten der Anti-IS-Koalition im Irak – möglich wäre neben Ausbildungsmissionen auch das Zur-Verfügung-Stellen von **Luftbetankungsfähigkeiten** – fallen *de lege lata* **nicht unter den Einsatzbegriff** (§ 2 Abs. 2 S. 2 ParlBG). Unerheblich ist dabei, ob die Soldaten Waffen zur Selbstverteidigung mitführen. Erforderlich für das parlamentarische Zustimmungserfordernis ist vielmehr, dass deutsche Soldaten in **bewaffnete Unternehmen einbezogen** werden oder dass eine solche **Einbeziehung zu erwarten** ist. Dafür reicht allein der pauschale Hinweis, dass die Ausbildung „in Krisengebieten“ stattfindet, nicht aus. Vielmehr bedarf es weiterer **konkreter Anhaltspunkte**, die das Risiko der Ausbildungsmission sichtbar werden lassen.

3. Zusammenfassung

Völkerrechtlich lässt sich der Einsatz im **Irak** als „**Intervention auf Einladung**“ sowie als kollektive **Selbstverteidigung** (Art. 51 VN-Charta) zugunsten des Irak rechtfertigen. Der Einsatz gegen den IS in **Syrien** auf der Grundlage des Selbstverteidigungsrechts (Art. 51 VN-Charta) erscheint dagegen völkerrechtlich weniger abgesichert, da er sich gegen eine Terror-Miliz richtet, deren Handeln dem Staat Syrien nicht zurechenbar ist. Der Syrien-Fall könnte aber zu einer entsprechenden **Weiterentwicklung des Völkerrechts** beitragen, die indes von einer entsprechenden **Rechtsüberzeugung der Staatengemeinschaft** getragen werden muss.

Verfassungsrechtlich wäre die Beteiligung der Bundeswehr an dem Einsatz der internationalen Koalition gegen den „Islamischen Staat“ im Irak eine **Nothilfe zugunsten eines nicht-verbündeten Drittstaates**, die mangels vorhandener kollektiver Sicherheitsstrukturen (VN-Mandat, NATO-Operation) keine Rechtsgrundlage in Art. 24 Abs. 2 GG findet. Ob sich eine solche Nothilfe auf den **Verteidigungsbegriff** in Art. 87a Abs. 2 GG stützen lässt, ist sehr umstritten. Möglicherweise lässt die Verfassung hier **Spielräume**, die über den verfassungspolitischen Konsens betreffend Auslandseinsätze der Bundeswehr hinausgehen. Mangels Präzedenzfall bliebe aber eine Beteiligung Deutschlands an dem Anti-IS-Einsatz im Irak verfassungsrechtlich fragwürdig und müsste sich einer Überprüfung durch das BVerfG stellen.

Unterhalb der „Einsatzschwelle“ sind etwa **Waffenlieferungen** an die kurdischen Peschmerga im Irak – nicht dagegen aber an die syrische Opposition – zulässig. Möglich erscheinen ebenso **logistische Hilfeleistungen** wie **Ausbildungsmissionen** im Irak oder **Luftbetankungsoperationen** zugunsten der NATO-Verbündeten, solange dies nicht zu einer Einbeziehung deutscher Soldaten in bewaffnete Auseinandersetzungen führt.

Die Teilnahme Deutschlands an der NATO-Operation *Active Fence* zur **Verstärkung der integrierten Luftverteidigung der Türkei** an der türkisch-syrischen Grenze bleibt unberührt.

