



Sachstand

Staatliche Selbstverteidigung gegen Terroristen

Völkerrechtliche Bewertung der Terroranschläge von Paris
vom 13. November 2015

Aktualisiert und ergänzt um:

- Völkerrechtliche Implikationen der VN-Resolution 2249 (2015)
- Völkerrechtliche Grundlagen und Verfassungsmäßigkeit einer Beteiligung der Bundeswehr an der Bekämpfung des „Islamischen Staates“ in Syrien

Staatliche Selbstverteidigung gegen Terroristen

Völkerrechtliche Bewertung der Terroranschläge von Paris vom 13. November 2015

Aktualisierung und Ergänzung des Gutachtens WD – 3000 – 191/15 vom 23. November 2015 um:

- Völkerrechtliche Implikationen der VN-Resolution 2249 (2015)
- Völkerrechtliche Grundlagen und Verfassungsmäßigkeit einer Beteiligung der Bundeswehr an der Bekämpfung des „Islamischen Staates“ in Syrien

Aktenzeichen: WD 2 - 3000 - 203/15

Abschluss der Arbeit: 30. November 2015

Fachbereich: WD 2: Auswärtiges, Völkerrecht, wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Verteidigung, Menschenrechte und humanitäre Hilfe

Inhaltsverzeichnis

1.	Rechtsgrundlagen zur Terrorismusbekämpfung	4
1.1.	EU-Beistandsklausel	4
1.2.	EU-Solidaritätsklausel	6
1.3.	NATO-Bündnisfall	7
2.	Terroristen als „Angreifer“ im Sinne des völkerrechtlichen Selbstverteidigungsrechts	8
2.1.	Zurechnung terroristischer Attentate gegenüber einem Staat	9
2.2.	Staatenpraxis	10
3.	Selbstverteidigungsrecht gegen Terroristen versus territoriale Integrität des Aufenthaltsstaates (von Terroristen)	10
3.1.	Kooperation mit dem Aufenthaltsstaat	11
3.2.	Ansätze in der Literatur	12
3.3.	Staatenpraxis	12
4.	Völkerrechtliche Implikationen der VN-Resolution 2249 (2015)	14
5.	Verfassungsmäßigkeit einer Beteiligung der Bundeswehr an der Bekämpfung des „IS“ in Syrien	15
5.1.	Art. 87a Abs. 2 GG	16
5.2.	Art. 24 Abs. 2 GG	17
6.	Ergebnisse	19
6.1.	EU-Beistandsklausel	19
6.2.	Solidaritätsklausel	20
6.3.	Selbstverteidigungsrecht gegen terroristische Attentate	20
6.4.	Selbstverteidigungsrecht versus territoriale Integrität des Aufenthaltsstaates von Terroristen	20
6.5.	Völkerrechtliche Implikationen der VN-Resolution 2249 (2015)	21
6.6.	Verfassungsmäßigkeit einer Beteiligung der Bundeswehr an der Bekämpfung des „IS“ in Syrien	21

1. Rechtsgrundlagen zur Terrorismusbekämpfung

Am 17. November 2015 hat **erstmalig** ein EU-Mitgliedstaat unter Berufung auf die EU-Beistandsklausel in Art. 42 Abs. 7 EUV die **Hilfe und Unterstützung der anderen Mitgliedstaaten** bei der Terrorbekämpfung **eingefordert**.¹ Frankreichs Präsident *Hollande* hatte zuvor die terroristischen Attentate vom 13. November als „**bewaffneten Angriff**“ bezeichnet und dabei das **Selbstverteidigungsrecht gegen den sog. „Islamischen Staat**“ („IS“) für Frankreich in Anspruch genommen. Die Verteidigungsminister der EU-Mitgliedstaaten haben das **Hilfersuchen** auf der Ratssitzung in Brüssel am 17. November **akzeptiert** und damit implizit anerkannt, dass die Voraussetzungen der EU-Beistandsklausel vorliegen.

1.1. EU-Beistandsklausel

Die Beistandsklausel begründet eine **echte Rechtspflicht**.² Sie setzt voraus, dass das **Territorium eines Mitgliedstaates mit Waffengewalt angegriffen** wurde.³ Dabei macht es keinen Unterschied, ob der Angriff grenzüberschreitend ist, oder seinen Ausgang vom Territorium des Zielstaates nimmt, solange er nur einem anderen Staat **zugerechnet** werden kann.⁴

Zur Frage, ob ein solcher „Angriff“ **auch in Form eines terroristischen Attentats** erfolgen kann, wird weiter unten Stellung genommen (s.u. 2.). Wegen des Verweises in Art. 42 Abs. 7 EUV auf die Charta der VN kann die entsprechende Diskussion zum Selbstverteidigungsrecht nach Art. 51 VN-Charta auf die EU-Beistandsklausel übertragen werden – die **Interpretation der EU-Norm erfolgt im Einklang mit dem Völkerrecht**. Die EU-Beistandsklausel ist für sich genommen **keine ausreichende und eigenständige völkerrechtliche Rechtsgrundlage** für militärische Interventionen in Drittstaaten; sie wird dazu erst in Verbindung mit dem Selbstverteidigungsrecht aus Art. 51 VN-Charta.

1 <http://www.zeit.de/politik/ausland/2015-11/frankreich-beistand-eu-terror>.

2 So *Cremer*, in: *Calliess/Ruffert* (Hrsg.), EUV/AEUV Kommentar, München: Beck, 4. Aufl. 2011, Art. 42, Rdnr. 16; *Regelsberger/Kugelmann*, in: *Streinz* (Hrsg.), EUV/AEUV. Kommentar, München: Beck, 2. Aufl. 2012, Art. 42 EUV, Rdnr. 11; *Schmidt-Radefeldt, Roman*, Parlamentarische Kontrolle der internationalen Streitkräfteintegration, Berlin: Duncker 2005, S. 186; noch offengelassen im Lissabon-Urteil des BVerfG v. 30.6.2009, BVerfGE 123, 267, Rdnr. 385.

3 Art. 42 Abs. 7 EUV lautet: „*Im Falle eines bewaffneten Angriffs auf das Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats schulden die anderen Mitgliedstaaten ihm alle in ihrer Macht stehende Hilfe und Unterstützung, im Einklang mit Artikel 51 der Charta der Vereinten Nationen.*“

4 *Ipsen* (Hrsg.), Völkerrecht, München: Beck, 6. Aufl. 2014, § 52, Rdnr. 21. Zur EU-Beistandsklausel vgl. auch das Gutachten PE 6 – 3000 – 160/15 vom 18.11.2015.

Der EU-Vertrag senkt auch nicht die **völkerrechtlich geltende Aktivierungsschwelle** für Selbstverteidigungshandlungen von angegriffenen Staaten.⁵ Ein „bewaffneter Angriff“ im Sinne der EU-Beistandsklausel (bzw. Art. 51 VN-Charta) muss **in Umfang und Ausmaß (scale and effects) mit zwischenstaatlichen Militäroperationen vergleichbar** sein – also eine gewisse **Erheblichkeitsschwelle überschreiten**.⁶ Legt man dabei die Messlatte der Attentate von „9/11“ (mit über 3.000 Toten und dem zerstörten World Trade Center) an, so ergibt sich die Vergleichbarkeit mit den Attentaten von Paris vom 13. November (130 Tote) nicht auf den ersten Blick. Es lässt sich aber argumentieren, dass die **sorgsam koordinierte Anschlagserie** von Paris jedenfalls in ihrer **Kumulierung** die Erheblichkeitsschwelle überschritt, zumal es letztlich nur vom Zufall abhing, dass keiner der Attentäter in das *Stade de France* gelangte und dort tausende von Menschen tötete.⁷

Die EU-Beistandsklausel sieht **kein formelles Verfahren** vor. Die Verpflichtung zum Beistand als Rechtsfolge des Art. 42 Abs. 7 EUV tritt *ipso iure* ein, sobald der Tatbestand eines „bewaffneten Angriffs von außen auf das Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaates“ erfüllt ist.⁸ Entscheidend ist allein die Charakterisierung eines Vorfalls als „bewaffneter Angriff“, um die entsprechende Rechtsfolge auszulösen. Eine **formale Entscheidung durch die Mitgliedstaaten oder die EU** ist – anders als beim NATO-Bündnisfall, der durch einen NATO-Ratsbeschluss im Konsens festgestellt werden muss – **nicht erforderlich**.

Inhaltlich trifft jeden Mitgliedstaat die Verpflichtung, **alles ihm Mögliche zu tun, um dem angegriffenen Staat zu helfen und ihn zu unterstützen**. Die Unterstützungshandlungen müssen sich **nicht direkt gegen den Angreifer** richten, sondern können auch **indirekte (entlastende) Formen** der Hilfeleistung zugunsten des angegriffenen Staates zum Gegenstand haben. Art. 42 Abs. 7 EUV umfasst zwar auch (aber keineswegs ausschließlich) **militärische Unterstützung**.⁹ Art. 42 Abs. 7 EUV schreibt den Mitgliedstaaten **keine bestimmten Mittel** zur Unterstützung des angegriffenen Staates vor. Vielmehr bleibt es den Regierungen überlassen, **Auswahl und Umfang der Hilfeleistung selbst zu bestimmen**.¹⁰

5 Kockel, Armin, Die Beistandsklausel im Vertrag von Lissabon, Frankfurt: Lang 2012, S. 46; Thym, in: *Blanke/Mangiameli* (Hrsg.), *The Treaty on European Union. A Commentary*, Heidelberg: Springer 2014, Art. 42, Rdnr. 43.

6 Stein/von Buttlar, *Völkerrecht*, Köln: Heymanns, 12. Aufl. 2009, § 6, Rdnr. 844; Arnould, *Völkerrecht*, Heidelberg: Müller 2012, Rdnr. 1089 ff.; Schweisfurth, *Völkerrecht*, Tübingen: Mohr 2006, § 9, Rdnr. 310 ff.; Ipsen (Hrsg.), *Völkerrecht*, München: Beck, 6. Aufl. 2014, § 52, Rdnr. 24 m.w.N.

7 Vgl. blog von Björn Schiffbauer, Der Terror von Paris, das Völkerrecht und der europäische Beistandsfall, verfügbar unter <https://www.juwiss.de/84-2015/>.

8 Kockel, Armin, Die Beistandsklausel im Vertrag von Lissabon, Frankfurt: Lang 2012, S. 45.

9 Cremer, in: *Calliess/Ruffert* (Hrsg.), *EUV/AEUV Kommentar*, München: Beck, 4. Aufl. 2011, Art. 42, Rdnr. 16; Kielmansegg, *Die Verteidigungspolitik der EU*, Stuttgart u.a.: Boorberg, 2005, S. 209 ff.; 403.

10 Regelsberger/Kugelman, in: *Streinz* (Hrsg.), *EUV/AEUV. Kommentar*, München: Beck, 2. Aufl. 2012, Art. 42 EUV, Rdnr. 11; tendenziell strenger (kein Ermessen hinsichtlich der Art der Hilfeleistung) Cremer, in: *Calliess/Ruffert* (Hrsg.), *EUV/AEUV Kommentar*, München: Beck, 4. Aufl. 2011, Art. 42, Rdnr. 16.

Die Formulierung „alle in ihrer Macht stehende Hilfe und Unterstützung“ wurde bewusst **weiter gefasst als in Art. V des früheren WEU-Vertrags**, der von „militärischer Hilfe“ sprach und an den die Beistandsklausel des EUV anknüpft.¹¹ Zur Unterstützungsverpflichtung der EU-Beistandsklausel (im Vergleich zum NATO-Bündnisfall) führte das BVerfG im Lissabon-Urteil aus:

„Aus Wortlaut und Systematik des Art. 42 EUV-Lissabon wird jedenfalls deutlich, dass die Beistandspflicht der Mitgliedstaaten nicht über die Beistandspflicht nach Art. 5 des Nordatlantikvertrags vom 4. April 1949 (BGBl 1955 II, S. 289) hinausgeht. Diese umfasst nicht zwingend den Einsatz militärischer Mittel, sondern gewährt den NATO-Mitgliedstaaten einen Beurteilungsraum hinsichtlich des Inhalts des zu leistenden Beistands.“¹²

1.2. EU-Solidaritätsklausel

Frankreich sieht offenbar **keinen Anwendungsfall der Solidaritätsklausel** aus Art. 222 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV).

Gem. Art. 222 AEUV „mobilisiert die EU alle ihr zur Verfügung stehenden Mittel, einschließlich der ihr von den Mitgliedstaaten bereitgestellten militärischen Mittel, um terroristische Bedrohungen im Hoheitsgebiet von Mitgliedstaaten abzuwenden, die demokratischen Institutionen und die Zivilbevölkerung vor etwaigen Terroranschlägen zu schützen bzw. im Falle eines Terroranschlags einen Mitgliedstaat auf Ersuchen seiner politischen Organe innerhalb seines Hoheitsgebiets zu unterstützen.“

Die Solidaritätsklausel wendet sich – anders als die EU-Beistandsklausel – nicht nur an die Mitgliedstaaten, sondern auch an die EU-Institutionen selbst. Diese Klausel findet u.a. bei Terroranschlägen **innerhalb der EU Anwendung**; die Klausel zielt ab auf den sog. „staatsinternen“ **Terrorismus** (Beispiele dafür sind etwa die Attentate der nordirischen IRA, der baskischen ETA oder der ehem. RAF).

11 Thym, in: Blanke/Mangiameli (Hrsg.), The Treaty on European Union. A Commentary, Heidelberg: Springer 2014, Art. 42, Rdnr. 39 f. und 48. Die WEU wurde im Jahre 2010 aufgelöst.

12 BVerfGE 123, 267 = NJW 2009, 2267, Urteil v. 30.6.2009, Rdnr. 386.

Die EU-Beistandsklausel wurzelt dagegen (ebenso wie der NATO-Bündnisfall) im **Selbstverteidigungsrecht** und setzt dementsprechend einen **Angriff „von außen“** voraus.¹³ Frankreich sieht in den Attentaten explizit eine „**kriegerische** Auseinandersetzung“.¹⁴

Anders als das Selbstverteidigungsrecht bietet die Solidaritätsklausel **keine Rechtsgrundlage für Interventionen in Drittstaaten**. Die EU-Beistandsklausel wird – was militärische Hilfeleistungen angeht – überwiegend als *lex specialis* zu Art. 222 AEUV angesehen.¹⁵ Eine spätere Berufung Frankreichs auf die Solidaritätsklausel hinsichtlich anderer, nicht-militärischer Unterstützungsleistungen bliebe indes unbenommen.

1.3. NATO-Bündnisfall

Frankreich lässt derzeit auch **keine Absicht** erkennen, sich auf **Art. 5 des NATO-Vertrages** (sog. „**NATO-Bündnisfall**“) zu berufen.¹⁶

Gem. Art. 5 NATO-Vertrag sehen die NATO-Staaten „einen bewaffneten Angriff gegen eine oder mehrere von ihnen in Europa oder Nordamerika als einen Angriff gegen sie alle an. Sie vereinbaren daher, dass im Falle eines solchen bewaffneten Angriffs jede von ihnen in Ausübung des in Art. 51 der Satzung der Vereinten Nationen anerkannten Rechts der individuellen oder kollektiven Selbstverteidigung der Partei oder den Parteien, die angegriffen werden, Beistand leistet. Jede von ihnen trifft unverzüglich für sich und im Zusammenwirken mit den anderen Parteien die Maßnahmen, einschließlich der Anwendung von Waffengewalt, die sie für erforderlich erachtet, um die Sicherheit des nordatlantischen Gebiets wiederherzustellen und zu erhalten.“

Der NATO-Bündnisfall ist bislang nur einmal, nämlich **im Zusammenhang mit den Anschlägen auf das World Trade Center und das Pentagon vom 11. September 2001**, virulent geworden. Er wurde durch den NATO-Rat am 4. Oktober 2001 festgestellt.

13 Das IGH stellte in seinem Gutachten zu den “Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory” (Advisory Opinion), ICJ Rep. 2004, 136 (192), verfügbar unter: <http://www.icj-cij.org/docket/index.php?p1=3&p2=4&case=131&p3=4> fest, dass das völkerrechtliche **Selbstverteidigungsrecht** aus Art. 51 VN-Charta **auf Gewaltakte des nationalen Terrorismus** (oder in besetzten Gebieten) **keine Anwendung findet**.

14 <http://www.spiegel.de/politik/ausland/francois-hollande-nach-terror-in-paris-frankreich-ist-im-krieg-a-1063145.html>. Kritisch zur Kriegsrhetorik *Reinhard Merkel*, „Wen sollen wir denn da bekriegen?“, in: FAZ v. 19.11.2015, S. 9.

15 *Kockel, Armin*, Die Beistandsklausel im Vertrag von Lissabon, Frankfurt: Lang 2012, S. 57 und 199 f., der verschiedene Auslegungsmöglichkeiten aufzeigt; im Sinne eines Spezialitätsverhältnisses wohl auch *Ohler*, in: *Streinz* (Hrsg.), EUV/AEUV. Kommentar, München: Beck, 2. Aufl. 2012, Art. 222 AEUV, Rdnr. 6.

16 Die Gründe dafür mögen zum einen in Frankreichs traditioneller Favorisierung der EU-Strukturen gegenüber denen der NATO liegen. Zum anderen plant Frankreich offenbar, eine größere Allianz gegen den „IS“ zu schmieden, unter Einbeziehung Russlands, ggf. auch des Iran und anderer arabischer Staaten.

Die Ausrufung des Bündnisfalls hatte lediglich vereinzelte Maßnahmen der NATO zur Folge (AWACS-Luftüberwachung; Mittelmeeroperation *Active Endeavour*). Die Anti-Terror-Operation *Enduring Freedom* gegen das *Taliban-Regime/Al Quaida* in Afghanistan fand dagegen als U.S.-geführte *Coalition of the Willing* außerhalb von NATO-Strukturen statt und die Operation ISAF lief unter VN-Mandat ohne direkten Bezug auf den NATO-Bündnisfall.

Der NATO-Bündnisfall von 2001 wurde **bislang nicht aufgehoben**.¹⁷ Nachfolgende Terroranschläge (wie 2004 in Madrid und 2005 in London) wurden als Bestandteile des bewaffneten Angriffes durch *Al Quaida* angesehen. Ob sich auch die jüngsten Anschläge von Paris vom 13. November 2015 in diesen Kontext einordnen lassen, müsste der NATO-Rat entscheiden, falls er mit dieser Frage befasst werden sollte.

2. Terroristen als „Angreifer“ im Sinne des völkerrechtlichen Selbstverteidigungsrechts

Sowohl die EU-Beistandsklausel als auch der NATO-Bündnisfall beziehen sich auf das **Selbstverteidigungsrecht**, wie es in **Art. 51 VN-Charta** niedergelegt ist.¹⁸ Die Diskussion über ein **Selbstverteidigungsrecht gegen nicht-staatliche Akteure**, die seit den Anschlägen von „9/11“ in Wissenschaft und Praxis intensiv geführt wurde, ist bis heute kontrovers geblieben.¹⁹ Umstritten ist insbesondere die Frage, ob eine völkerrechtliche **Zurechnung terroristischer Attentate gegenüber einem Staat** notwendig ist, um das Selbstverteidigungsrecht auszulösen. Zu klären ist somit, inwieweit die **Terroranschläge des sog. „Islamischen Staates“**²⁰ als „bewaffneter Angriff“ (i.S.v. Art. 51 VN-Charta) auf Frankreich gewertet werden können und ein Selbstverteidigungsrecht gegen Stellungen des „IS“ in Syrien (und im Irak) auslösen.

17 Vgl. dazu die Dokumentation WD 2 – 3000 – 142/08, „Zur Dauer des NATO-Bündnisfalles“ v. 13.11.2008.

18 Art. 51 VN-Charta lautet: „Diese Charta beeinträchtigt im Falle eines bewaffneten Angriffs gegen ein Mitglied der Vereinten Nationen keineswegs das naturgegebene Recht zur individuellen oder kollektiven Selbstverteidigung, bis der Sicherheitsrat die zur Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit erforderlichen Maßnahmen getroffen hat. Maßnahmen, die ein Mitglied in Ausübung dieses Selbstverteidigungsrechts trifft, sind dem Sicherheitsrat sofort anzuzeigen (...).“

19 *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>.

20 Der „Islamische Staat“ (IS) ist **kein Staat im völkerrechtlichen Sinne**. Abgesehen von der fehlenden Anerkennung durch die Staatengemeinschaft und der Unfähigkeit, mit anderen Staaten in Beziehung zu treten, verfügt er weder über ein gesichertes Staatsgebiet noch über ein dauerhaft verbundenes Staatsvolk. Der „IS“ lässt sich aber als „dschihadistisches Staatsbildungsprojekt“ (*Perthes*), als Terrormiliz oder als bloße Verkörperung eines revolutionären Aufrufs betrachten.

2.1. Zurechnung terroristischer Attentate gegenüber einem Staat

Der **Wortlaut** des Art. 51 VN-Charta trifft keine Aussage darüber, wer tauglicher Angreifer i.S.v. Art. 51 VN-Charta sein kann. Nach dem Wortlaut der Vorschrift ist das Vorliegen eines bewaffneten Angriffs ausreichend, **ohne dass dieser zwingend einem anderen Staat zurechenbar sein muss** – auch wenn bei Verabschiedung der VN-Charta im Jahre 1945 kaum eine andere Konstellation vorstellbar gewesen ist und auch die **Aggressionsdefinition** der **VN-Generalversammlung** von 1974 von der Anwendung „staatlicher“ Waffengewalt ausging.

Dementsprechend restriktiv erscheint die **Rechtsprechung des Internationalen Gerichtshofs** (IGH): Dieser hält ein militärisches Vorgehen gegen nicht-staatliche Akteure auf dem Territorium eines fremden Staates grundsätzlich nur dann für gerechtfertigt, wenn sich dieser Staat das **Handeln des nicht-staatlichen Akteurs zurechnen** lassen muss.²¹

Teile der Literatur vertreten die sog. „**safe-haven-Doktrin**“, welche die **Unterschlupfgewährung** („sicherer Hafen“) für terroristische Aktivitäten **zum Zurechnungstatbestand eines bewaffneten Angriffs** macht.²² Hierfür ist zumindest erforderlich, dass der Aufenthaltsstaat mit Terroristen **kollaboriert** und diesen **willentlich** ein sicheres Rückzugsgebiet gewährt.

Eine solche Konstellation lag den Anschlägen von „9/11“ zugrunde. Die damaligen afghanischen Machthaber in Gestalt des *Taliban*-Regimes boten *Al-Qaida* einen „sicheren Hafen“, sodass eine Zurechnung der Terroranschläge von New York zum afghanischen Staat möglich erschien.

Hier liegt der **entscheidende Unterschied zu den jüngsten Anschlägen von Paris**: Im Gegensatz zu der „hybriden“ Gemengelage zwischen *Taliban* und *Al Quaida* in Afghanistan des Jahres 2001 wird der „IS“ als Bürgerkriegspartei in Syrien vom *Assad*-Regime (wenn auch nur mit begrenztem Erfolg) **bekämpft**. Dieser Umstand verändert die rechtliche Bewertung, da es an einer **Zurechnung des „IS“ gegenüber der Assad-Regierung** nach den „*safe-haven*“-Kriterien **fehlt**.²³

Seit „9/11“ wird angesichts der spezifischen Erscheinungsformen des transnationalen Terrorismus in der völkerrechtlichen Diskussion dafür plädiert, sich **von der klassischen zwischenstaatlichen Perspektive zu lösen** und das Konzept der Selbstverteidigung **unabhängig von der Zurechnung des Terrorangriffs zu einem Staat** zu erweitern.

²¹ Vgl. insoweit das 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). Welche Anforderungen an eine solche Zurechnung zu stellen sind (- *effective control* oder nur das Gewähren eines „sicheren Hafens“ für Terroristen -) ist nicht abschließend geklärt; vgl. dazu näher *Thiele, Jan*, Auslandseinsätze der Bundeswehr zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus, Frankfurt: Lang 2011, S. 159 ff.

²² Vgl. dazu *Arnauld*, Völkerrecht, Heidelberg: Müller 2012, Rdnr. 1088.

²³ So *Alexander Schwarz*, Die Terroranschläge in Frankreich – ein Fall für das Recht auf Selbstverteidigung?, blog verfügbar unter <https://www.juwiss.de/83-2015/>.

2.2. Staatenpraxis

Eine solche – in der Literatur nicht gänzlich unumstrittene – „**Neuinterpretation**“ des **Selbstverteidigungsrechts** setzt mit der Auslegung von Art. 51 VN-Charta an, bei der gem. Art. 31 Abs. 3 lit. b) der Wiener Vertragsrechtskonvention (WVRK) „**jede spätere Übung**“ der Staatengemeinschaft zu berücksichtigen ist.

Die Befürworter einer „Neuinterpretation“ von Art. 51 VN-Charta berufen sich auf die Praxis der internationalen Gemeinschaft – insbesondere auf die **Sicherheitsrats-Resolutionen** 1368 v. 12.9.2001 und 1373 v. 28.9.2001, welche vor dem Hintergrund der Terrorattentate von „9/11“ verabschiedet wurden. Der VN-Sicherheitsrat hatte – wenn auch nicht im operativen Teil der Resolution – ausdrücklich das „*inherent right of individual and collective self-defense*“ anerkannt, noch ehe klar war, ob die Terrorattentate einem Staat zugerechnet werden konnten oder nicht. Die Resolutionen werden zum Teil **in der Weise gedeutet**, dass der VN-Sicherheitsrat auf sein bisheriges Erfordernis der Verwicklung *eines Staates* in terroristische Aktionen bewusst verzichtet und seine Resolutionspraxis in Bezug auf terroristische Aktionen weiterentwickelt.²⁴

Neben dem VN-Sicherheitsrat haben auch der **NATO-Rat**, die **OAS**²⁵ und die **OSZE**²⁶ das Selbstverteidigungsrecht im Kontext der Angriffe von „9/11“ anerkannt und eine entsprechende **Staatenpraxis gestützt**.

3. Selbstverteidigungsrecht gegen Terroristen versus territoriale Integrität des Aufenthaltsstaates (von Terroristen)

Sofern man auf die staatliche Zurechenbarkeit verzichtet, bleibt insoweit zu klären, **gegen wen sich das Selbstverteidigungsrecht richten** darf.²⁷ Der „IS“ ist zwar als „Angreifer“ die eigentliche Bedrohung, befindet sich aber auf **fremdem (syrischem bzw. irakischem) Staatsgebiet**, so dass

24 In diese Richtung *Stein/von Buttlar*, Völkerrecht, Köln: Heymanns, 12. Aufl. 2009, § 6, Rdnr. 843; *Ipsen* (Hrsg.), Völkerrecht, München: Beck, 6. Aufl. 2014, § 52, Rdnr. 24. Andere Auffassung aber *Alexander Schwarz*, Die Terroranschläge in Frankreich – ein Fall für das Recht auf Selbstverteidigung?, blog verfügbar unter <https://www.juwiss.de/83-2015/>. Dort heißt es: „Gegen die Ansicht, die Erwähnung des Selbstverteidigungsrechts in beiden Resolutionen beziehe sich auf die Terroranschläge und damit auf die Terroristen selbst, sprechen insbesondere Wortlaut und Struktur der Resolutionen. In Resolution 1368 und 1373 befindet sich der Hinweis auf das Selbstverteidigungsrechts jeweils im akklamativen Teil. Vom Sicherheitsrat werden jedoch in ständiger Praxis nur im operativen Teil Feststellungen und Maßnahmen nach Art. 48 UN-Charta getroffen, die gemäß Art. 25 UN-Charta für alle UN-Staaten verbindlich sind.“

25 OAS Res. RC.24/RES.1/01 v. 21.9.2001.

26 OSZE Permanent Council Statement v. 10.10.2001.

27 Vgl. näher dazu *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.

die militärische Selbstverteidigung zwangsläufig **in Konflikt zur territorialen Integrität des Aufenthaltsstaates** gerät.²⁸

Die **juristische „Gretchenfrage“** lautet demnach, unter welchen Bedingungen eine nicht-staatliche Terrorgruppe (hier: der „IS“) innerhalb eines fremden Landes (hier: Syrien bzw. Irak) **im Rahmen einer Selbstverteidigungshandlung** (hier: durch die USA bzw. Frankreich) angegriffen werden darf, **wenn dieses Land die Terrororganisation zwar nicht unterstützt** aber gleichzeitig in solche Selbstverteidigungsmaßnahmen auch **nicht einwilligt**.

3.1. Kooperation mit dem Aufenthaltsstaat

Eine „Lösung“ des Spannungsfeldes zwischen Selbstverteidigungsrecht und territorialer Integrität des Aufenthaltsstaates besteht in der **Kooperation mit dem Aufenthaltsstaat**. Mit Blick auf den Kampf gegen den „IS“ liegt eine „**Intervention auf Einladung**“²⁹ zugunsten der westlichen Staatengemeinschaft **seitens des Iraks** vor,³⁰ nicht aber explizit von Syrien – zumindest solange eine Kooperation des Westens mit dem *Assad*-Regime abgelehnt wird.³¹ Eine Einigung zwischen Russland und den USA über den Umgang mit dem *Assad*-Regime in der Syrien-Krise ist derzeit noch nicht in Sicht.³² Allerdings erwägt **Frankreich** jetzt erstmals eine Kooperation mit dem *Assad*-Regime.³³ Die **russischen Kriegshandlungen** in Syrien gegen den „IS“ (und die syrischen Rebellen) wird man dagegen als „**Intervention auf Einladung**“ (des *Assad*-Regimes) bezeichnen können.³⁴

28 *Stein/von Buttlar*, Völkerrecht, Köln: Heymanns, 12. Aufl. 2009, § 6, Rdnr. 845.

29 Dazu näher *Nolte, Georg*, Eingreifen auf Einladung, Berlin u.a.: Springer 1999.

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

31 Dazu näher *Kreß, Claus*, The Fine Line Between Collective Self-Defense and Intervention by Invitation: Reflections on the Use of Force against ‘IS’ in Syria, blog vom 17.2.2015, verfügbar unter: <https://www.justsecurity.org/2015/02/17/clauss-krebs-force-isil-syria/>.

32 <http://www.faz.net/aktuell/politik/ausland/naher-osten/russland-will-militaerangriffe-gegen-den-is-mit-assad-abstimmen-13920173.html>.

33 <http://www.spiegel.de/politik/ausland/kampf-gegen-den-is-frankreich-bringt-assads-truppen-ins-spiel-a-1064824.html>

34 *Nikolas Busse*, in: FAZ net v. 19.11.2015, „Assads zweite Luftwaffe“, verfügbar unter: <http://www.faz.net/aktuell/politik/ausland/naher-osten/russlands-einsatz-in-syrien-assads-zweite-luftwaffe-13901057.html>; ZEIT online v. 4.10.2015, „Assad hält Koalition mit Russland für kriegsentscheidend“, verfügbar unter <http://www.zeit.de/politik/ausland/2015-10/russland-syrien-wladimir-putin-baschar-al-assad>.

3.2. Ansätze in der Literatur

Nach einem in der Völkerrechtslehre vertretenen – aber nicht unumstrittenen – Ansatz muss ein Staat militärische Maßnahmen gegen terroristische Gruppen, die von seinem Territorium aus agieren, dulden, wenn er sich weder als „bereit noch fähig“ („**unwilling or unable**“) erweist, diese zu bekämpfen und grenzüberschreitende Übergriffe zu verhindern.³⁵

“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.”³⁶

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.³⁷ Das *Assad*-Regime ist nun zwar nicht explizit „*unwilling*“, gegen den „IS“ vorzugehen, hat aber seine diesbezügliche faktische Unfähigkeit dazu hinreichend unter Beweis gestellt.

Nach einem weiteren, von *Claus Kreß* vertretenen, eher werteorientierten Ansatz hat die territoriale Integrität jedenfalls solcher Staaten, deren Organe **Völkerrechtsverbrechen** begehen (wie dies in Syrien der Fall ist), zu Gunsten der Selbstverteidigung gegen terroristische Akteure zurückzustehen.³⁸

3.3. Staatenpraxis

Die **USA** haben die Argumentationsfigur des „*unwilling and unable*“ mehrfach 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

³⁵ So etwa *Stein/v. Buttlar*, Völkerrecht, § 6, Rdnr. 845. Kritisch dagegen *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/>.

³⁶ *Randelzhofer/Nolte*, in: *Simma/Khan/Nolte/Paulus* (Hrsg.), The Charter of the United Nations, Art. 51, Rdnr. 41.

³⁷ *Stein/v. Buttlar*, Völkerrecht, 2009, § 6, Rdnr. 845.

³⁸ *Kreß, Claus*, The Fine Line Between Collective Self-Defense and Intervention by Invitation: Reflections on the Use of Force against ‘IS’ in Syria, blog vom 17.2.2015, <https://www.justsecurity.org/20118/clus-kreb-force-isil-syria/>.

Regierung nicht in der Lage sei, wirksam gegen den IS vorzugehen.³⁹ Diesen Umstand hob auch der VN-Generalsekretär in einer Stellungnahme vom 23. September 2014 hervor. **Großbritannien** hat sich dieser Rechtsauffassung angeschlossen.⁴⁰

Daneben haben sich einige Staaten im Kampf gegen den „IS“ in Syrien zuletzt allein **auf das Selbstverteidigungsrecht berufen**, und zwar ungeachtet der fehlenden Zustimmung Syriens – so etwa die **Türkei** im Kontext des grenzüberschreitenden Attentats des „IS“ im türkischen *Suruç* am 20. Juli 2015⁴¹ sowie **Großbritannien** beim Drohnenangriff auf IS-Kämpfer (*Reyaad Kahn* u.a.) in Syrien Anfang September 2015.⁴² Großbritannien strebt einen Einsatz der britischen Luftwaffe gegen den „IS“ in Syrien an; derzeit wird das britische Unterhaus durch den Premierminister erneut um eine entsprechende Zustimmung ersucht.⁴³ **Russland**, das sich 2014 skeptisch über die Völkerrechtskonformität der amerikanischen Angriffe in Syrien geäußert hatte,⁴⁴ sowie **Frankreich** (unter Berufung auf das Selbstverteidigungsrecht)⁴⁵ fliegen Luftangriffe gegen Stellungen des „IS“ in Syrien.

³⁹ So beruft sich die US-Botschafterin bei den Vereinten Nationen *Samantha Power* in einem Brief vom 23. September 2014 an VN-Generalsekretär *Ban Ki-moon* (abgedruckt unter <http://justsecurity.org/15436/war-powers-resolution-article-51-letters-force-syria-isil-khorasan-group/>) ausdrücklich auf das Selbstverteidigungsrecht: *“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.”*

⁴⁰ Schreiben des britischen VN-Botschafters an den VN-Generalsekretär, VN-Dok. S/2014/851 v. 26.11.2014.

⁴¹ <http://www.zeit.de/gesellschaft/zeitgeschehen/2015-07/tuerkei-explosion-suruc-grenze-syrien>.

⁴² Zur Position Großbritanniens vgl. Schreiben des britischen VN-Botschafters an den VN-Generalsekretär vom 7. September 2015, VN-Dok. S/2015/688 v. 8. September 2015, http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/s_2015_688.pdf. Zur völkerrechtlichen Diskussion über die Operation vgl. <http://www.independent.co.uk/voices/comment/yes-the-drone-strike-on-reyaad-khan-was-legal-10496581.html>.

⁴³ <http://www.sueddeutsche.de/politik/grossbritannien-cameron-strebt-syrien-einsatz-an-1.2720658>. Das Unterhaus hatte noch kurz vor den Anschlägen von Paris seine ablehnende Haltung dazu bekräftigt <http://www.sueddeutsche.de/politik/rueckschlag-fuer-cameron-britisches-unterhaus-stellt-sich-gegen-luftschlaege-in-syrien-1.2719958>. Vgl. zur Diskussion im britischen Unterhaus SZ v. 27.11.2015, S. 5.

⁴⁴ <http://www.faz.net/aktuell/politik/ausland/naher-osten/kampf-gegen-dschihadisten-syrische-regierung-begruesst-amerikanische-luftangriffe-13168652.html>. Russland ist durch das Bombenattentat auf eine russische Passagiermaschine über der Sinai-Halbinsel am 31. Oktober 2015 mittlerweile selbst Opfer des „IS“ geworden.

⁴⁵ Schreiben des französischen VN-Botschafters an den VN-Generalsekretär, VN-Dok. S/2015/745 v. 9.9.2015 http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/s_2015_745.pdf.

Offenbar zeichnet sich hier – nicht zuletzt vor dem Hintergrund der jüngsten Attentate von Paris – eine **gewohnheitsrechtliche Weiterentwicklung des Völkerrechts** ab (erforderlich ist dazu eine entsprechende Staatenpraxis und *opinio iuris*). Eine **Verfestigung einer solchen Staatenpraxis** könnte schließlich durch die **VN-Resolution 2249 (2015)** erfolgen, die der Sicherheitsrat vor dem Hintergrund der Pariser Attentate verabschiedet hat.

4. Völkerrechtliche Implikationen der VN-Resolution 2249 (2015)

Der VN-Sicherheitsrat hat am 20. November 2015 eine von Frankreich eingebrachte Resolution verabschiedet,⁴⁶ in welcher er die Anschläge des „IS“ als „Angriffe“ verurteilt und zu koordinierten Anstrengungen im Kampf gegen den „IS“ aufruft. Die Resolution enthält **keine explizite Mandatierung kollektiver Militäraktionen gegen den „IS“ nach Kapitel VII der VN-Charta**. Gleichwohl enthält die Resolution einige Aussagen, die das Vorgehen der Staatengemeinschaft gegen den „IS“ in Syrien (auch ohne Vorliegen einer Zustimmung der syrischen Regierung) völkerrechtlich stützen.

Zunächst erinnert der Sicherheitsrat die Staaten daran, dass Maßnahmen, die im Kampf gegen den „IS“ ergriffen werden – damit nimmt der Sicherheitsrat **indirekt auf das Selbstverteidigungsrecht Bezug** – im Einklang mit dem humanitären Völkerrecht zu erfolgen hätten.

Zwar beteuert („*reaffirms*“) der Sicherheitsrat in den (völkerrechtlich nicht verbindlichen) Eingangserwägungen routinemäßig den Respekt vor der „territorialen Integrität“ der Staaten, doch bezeichnet er dann den „IS“ als „*global and unprecedented threat to international peace and security*“.⁴⁷ Dabei verwendet er nicht nur die Formulierung aus Art. 39 VN-Charta (= Kap. VII), sondern leistet einem **weiten Verständnis des Selbstverteidigungsrechts der Staaten** Vorschub.

Im operativen (und damit völkerrechtlich verbindlichen) Teil der Resolution (Punkt 5) **ermächtigt der Sicherheitsrat die Staaten** („*calls upon*“) *“to take all necessary measures, in compliance with international law, on the territory under the control of ISIL in Syria and Iraq, to redouble and coordinate their efforts to prevent and suppress terrorist acts committed specifically by ISIL”*. Wiederum verwendet der Sicherheitsrat eine typische „Kapitel VII-Formulierung“ („*all necessary means*“).

46 S/Res/2249 (2015) vom 20. November 2015, verfügbar unter [www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/2249\(2015\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/2249(2015)), vgl. dazu n-tv-Bericht unter <http://www.n-tv.de/politik/UN-Sicherheitsrat-verabschiedet-Resolution-article16402286.html>. Der Sicherheitsrat hat sich damit nach Maßgabe von Art. 51 VN-Charta mit der Sache befasst.

47 Dies ist eine **Fortschreibung** der Formulierung aus den Sicherheitsratsresolutionen 2170 (2014) v. 15.8.2014 und 2199 (2015) v. 12.2.2015.

Die Resolution lässt sich in der Weise deuten, dass Staaten sich nunmehr auf ein **Selbstverteidigungsrecht gegen den „IS“ berufen können, ohne dabei auf ein (weiteres) Zustimmungsrecht seitens der irakischen oder syrischen Regierung rekurren zu müssen**.⁴⁸ Indem der Sicherheitsrat auf die permanente Bedrohung durch bevorstehende Angriffe seitens des „IS“ abhebt, scheint er die Staaten zudem auch von einer entsprechenden Begründung für ein Handeln im Rahmen von **präventiver Selbstverteidigung**⁴⁹ zu entbinden.

Im Ergebnis bietet das **Selbstverteidigungsrecht aus Art. 51 VN-Charta i.V.m. VN-Resolution 2249 (2015)** eine **hinreichende völkerrechtliche Rechtsgrundlage** für Militäreinsätze gegen den „IS“ in Syrien.

Völkerrechtlich handelt es sich bei den französischen und US-amerikanischen Luftangriffen gegen den „IS“ (als syrische Bürgerkriegspartei) um die **Intervention in einem Bürgerkrieg** – für die humanitär-völkerrechtliche Qualifizierung als „bewaffneter Konflikt“ ist es unerheblich, ob die Intervention mit oder ohne Einladung des *Assad*-Regimes erfolgt. Da die Angriffe gegen den „IS“ faktisch auch der syrischen Regierung zugutekommen (sich jedenfalls formal nicht gegen diese richten), lässt sich von einem **internationalisierten nicht-internationalen bewaffneten Konflikt** sprechen.

5. Verfassungsmäßigkeit einer Beteiligung der Bundeswehr an der Bekämpfung des „IS“ in Syrien

Deutschland hat Frankreich eine militärische Unterstützung beim Kampf gegen den „IS“ in Syrien in Form von Luftbetankungs- und Tornado-Aufklärungskapazitäten sowie mit einem seegehenden Schutz des französischen Flugzeugträgers durch die Bundesmarine angeboten.⁵⁰

Als **verfassungsrechtliche Grundlagen** für einen solchen – der **parlamentarischen Zustimmung** unterliegenden⁵¹ – militärischen Auslandseinsatz der Bundeswehr kommen **zwei Wege** in Betracht, die schon, wenngleich in extremerer Ausprägung, in Zusammenhang mit dem Ausbil-

48 So der Völkerrechtsprofessor der Universität Cambridge *Marc Weller*, in: EJIL Talk (blog) v. 25.11.2015, „Permanent Imminence of Armed Attacks: Resolution 2249 (2015) and the Right to Self Defence Against Designated Terrorist Groups“, verfügbar unter <http://www.ejiltalk.org/permanent-imminence-of-armed-attacks-resolution-2249-2015-and-the-right-to-self-defence-against-designated-terrorist-groups/>.

49 Präventive Selbstverteidigung setzt nach traditionellem Völkerrechtsverständnis (sog. „*Webster-Formel*“ aus dem *Caroline-Fall* von 1841, dazu *Ipsen*, Völkerrecht, München: Beck, 6. Aufl. 2014, § 52, Rdnr. 15) einen *“actual or imminent armed attack in a situation of instant and overwhelming necessity leaving no choice of means and no moment of deliberation”* voraus.

50 „Begleitschutz für Frankreich“, in: FAZ v. 27.11. 2015, S. 3.

51 Vgl. BVerfGE 90, 286 (386) – AWACs (konstitutiver Parlamentsvorbehalt).

derungseinsatz der Bundeswehr in Erbil/Irak im Januar 2015 diskutiert worden sind:⁵² Zum einen der Weg über **Art. 87a Abs. 2 GG** (Verteidigung bzw. kollektive Selbstverteidigung) und zum anderen der Weg über **Art. 24 Abs. 2 GG** (im Rahmen und nach den Regeln eines Systems kollektiver Sicherheit). Beide Rechtsgrundlagen stehen nach Auffassung des BVerfG nebeneinander und schließen sich nicht gegenseitig aus.⁵³

5.1. Art. 87a Abs. 2 GG

Eine militärische Unterstützung Frankreichs durch die Bundeswehr in Syrien findet ihre Rechtsgrundlage als „Einsatz zur Verteidigung“ (Art. 87a Abs. 2 GG) in Form der **kollektiven Selbstverteidigung (Beistand) zugunsten Frankreichs** (Art. 42 Abs. 7 EUV i.V.m. Art. 51 VN-Charta).

Gem. Art. 87a Abs. 2 GG dürfen die Streitkräfte *zur Verteidigung eingesetzt werden*. Aus dem begrifflichen Gegensatz im Grundgesetz zwischen „Verteidigung“ (Art. 87a Abs. 2 GG) einerseits und „Landesverteidigung“ (Art. 115a Abs. 1 GG) andererseits wird geschlossen, dass „**Verteidigung**“ i.S.v. Art. 87a Abs. 2 GG in jedem Fall **mehr umfasst als die Verteidigung der eigenen Staatsgrenzen**.⁵⁴

Der überwiegende Teil der Literatur geht unter Hinweis auf eine historische und **völkerrechtsfreundliche Auslegung des Grundgesetzes** davon aus, dass **sämtliche Konstellationen der Verteidigung nach Art. 51 VN-Charta** unter den Begriff der Verteidigung i.S.v. Art. 87a Abs. 2 GG fallen.⁵⁵ Kollektive Selbstverteidigung könne verfassungsrechtlich als **erweiterte (Landes-) Verteidigung** aufgefasst werden. In diesem Sinne äußert sich auch das **Bundesverwaltungsgericht**:⁵⁶

52 BT-Drs. 18/3561 vom 17.12.2014. Vgl. dazu die **Gutachten WD 2 – 3000 – 176/14** vom 6.10.2014 zur „Beteiligung der Bundeswehr an der Bekämpfung der Terror-Organisation ‚Islamischer Staat‘“ sowie **WD 2 - 3000 – 243/14** vom 9.1.2015 zu „Völkerrechtliche und verfassungsrechtliche Grundlagen des Bundeswehreinsetzes im Irak“. Vgl. zuletzt *Schulze, Julia*, Zwischen Anspruch und Wirklichkeit: Die verfassungsrechtliche Rechtfertigung des Irak-Einsatzes, in: DÖV 2015, S. 992-1001. Für diesen Einsatz konnte man weder eine Beistandsklausel (EU/NATO) noch eine ermächtigende VN-Resolution bemühen (- es gab nur ein „*Presidential Statement*“).

53 BVerfGE 90, 286 (357) – AWACs.

54 BVerwGE 127, 302, Rdnr. 107, Urt. v. 21.6.2005. Ebenso *Grzeszick*, in: Berliner Kommentar zum Grundgesetz, Bd. 4, Berlin, 17. Erg.-Lfg., Art. 87a, Rdnr. 22; *Schmahl*, in: Sodan (Hrsg.), Grundgesetz. Kompakt-Kommentar, München: Beck, 2. Aufl. 2011, Art. 87a, Rdnr. 7.

55 *Schmahl*, in: Sodan (Hrsg.), Grundgesetz Kompakt-Kommentar, München: Beck, 2. Aufl. 2011, Art. 87a, Rdnr. 7; *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, 7. Aufl. 2014, Art. 87a Rdnr. 25; *Baldus*, in: *Starck* (Hrsg.), Kommentar zum GG, Bd. 3, München: Vahlen, 6. Aufl. 2010, Art. 87a Abs. 2, Rdnr. 47; *Jarass/Pieroth*, GG-Kommentar, München: Beck, 11. Aufl. 2011, Art. 87a, Rdnr. 9; *Grzeszick*, in: *Friauf/Höfling* (Hrsg.), Berliner Kommentar zum GG, Bd. 4, Berlin: Erich Schmidt-Verl., Losebl., 17. Erg.-Lfg. 2006, Art. 87a, Rdnr. 25, jeweils m.w.N.

56 BVerwGE 127, 302, Rn. 107, Urt. v. 21.6.2005 - Befehlsverweigerung aus Gewissensgründen, DVBl. 2005, 1455.

„Da der Normtext des Art. 87a Abs. 1 und 2 GG von "Verteidigung" (und) nicht von "Landesverteidigung" spricht ist davon auszugehen, dass "Verteidigung" alles das umfassen soll, was nach dem geltenden Völkerrecht zum Selbstverteidigungsrecht nach Art. 51 der Charta der Vereinten Nationen (UN-Charta), der die Bundesrepublik Deutschland wirksam beigetreten ist, zu rechnen ist.“

Dies gilt umso mehr für **Beistandshandlungen im Rahmen eines Bündnisses**. So ist denn auch die **Ausdehnung des Verteidigungsbegriffs** (Art. 87a Abs. 2 GG) auf die sog. **Bündnisverteidigung im Rahmen der NATO** (Art. 5 NATO-Vertrag) nie ernsthaft bestritten worden.⁵⁷ Die Argumentation ist auf die EU-Beistandsklausel (Art. 42 Abs. 7 EUV) entsprechend übertragbar.

Der im Zusammenhang mit dem **erweiterten Verteidigungsbegriff** immer wieder geforderte Bezug des Streitkräfteeinsatzes zur **Staatlichkeit und zu den Sicherheitsinteressen der Bundesrepublik Deutschland** lässt sich angesichts der jüngsten Attentate von Paris und der daraus resultierenden **Bedrohungslage auch für Deutschland** unschwer erkennen.

Art. 87a Abs. 2 GG in Verbindung mit der EU-Beistandsklausel (Art. 42 Abs. 7 EUV) ist damit eine **tragfähige Rechtsgrundlage** für den Bundeswehreinsatz in Syrien.

5.2. Art. 24 Abs. 2 GG

Hinsichtlich Art. 24 Abs. 2 GG hat das BVerfG festgestellt:

*„Art. 24 Abs. 2 GG bietet die verfassungsrechtliche Grundlage für die Übernahme der mit der Zugehörigkeit zu einem kollektiven Sicherheitssystem typischerweise verbundenen Aufgaben und damit auch für eine Verwendung der Bundeswehr zu Einsätzen, die **im Rahmen und nach den Regeln dieses Systems** stattfinden.“⁵⁸*

Wann ein Militäreinsatz „im Rahmen und nach den Regeln eines kollektiven Sicherheitssystems“ stattfindet, hat das BVerfG nicht explizit geklärt. Einer **militärisch-operativen Führung** durch das kollektive Sicherheitssystem **bedarf es nicht**. Seit dem Irak-Kuweit-Konflikt von 1990 hat sich vielmehr eine ständige Praxis herausgebildet, wonach eine „**dezentralisierte**“ **Gewaltanwendung** auf der Grundlage einer „**Ermächtigung**“ durch den VN-Sicherheitsrat ausreicht.⁵⁹

57 *Baldus*, in: *Starck* (Hrsg.), Kommentar zum GG, Bd. 3, München: Vahlen, 6. Aufl. 2010, Art. 87a Abs. 2, Rdnr. 46; *Kokott*, in: *Sachs* (Hrsg.), GG-Kommentar, München 7. Aufl. 2014, Art. 87a, Rdnr. 24.

58 BVerfGE 90, 286, 345, 349 f. – AWACs.

59 Davon geht auch das BVerfG aus, wenn es in seiner Entscheidung vom 12.7.1994 ausführt, dass die gemäß Art. 24 Abs. 2 GG vollzogene Einordnung in die VN die verfassungsrechtliche Grundlage „für eine Beteiligung deutscher Streitkräfte an den **durch Beschlüsse des Sicherheitsrates autorisierten** friedenssichernden Operationen der Vereinten Nationen“ bilde. Ebenso *Deiseroth*, in: *Umbach/Clemens* (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar und Handbuch, Bd. I, Heidelberg: C.F. Müller 2002, Art. 24, Rdnr. 268 f.

Die VN-Resolution 2249 (2015) ermächtigt nun aber **nicht zu kollektiven Maßnahmen der Staatengemeinschaft im Rahmen des Kap. VII der VN-Charta**, sondern bezieht sich lediglich auf das Selbstverteidigungsrecht der Staaten gegen den „IS“. Der **Mechanismus der kollektiven Sicherheit**, auf die Art. 24 Abs. 2 GG Bezug nimmt, ist damit durch die VN-Resolution 2249 (2015) **formal nicht aktiviert** worden.

Auch auf der europäischen Ebene findet der Kampf gegen den „IS“ nicht im Rahmen einer **GSVP-Operation** statt – damit **fehlt es an der Aktivierung der europäischen kollektiven Sicherheitsmechanismen**, welche die EU/GSVP zu einem „System der kollektiven Sicherheit“ i.S.v. Art. 24 Abs. 2 GG macht.⁶⁰

Fraglich ist aber, ob für Art. 24 Abs. 2 GG nicht auch die **Einbindung deutscher Streitkräfte in kollektive Verteidigungsstrukturen ausreicht**. Betrachtet man die Resolution 2249 (2015) unter dem Blickwinkel des Verfassungsrechts – nämlich der *ratio* des Art. 24 Abs. 2 GG – so ergibt sich folgendes Bild:

Das BVerfG fordert in ständiger Rechtsprechung die **glaubwürdige kollektive Einbindung** von Bundeswehreinheiten in **überstaatliche multilaterale Strukturen**. Dieser Grundgedanke liegt dem *obiter dictum* des BVerfG im Lissabon-Urteil zugrunde, wonach der *Auslandseinsatz der Streitkräfte außer im Verteidigungsfall nur in Systemen gegenseitiger kollektiver Sicherheit erlaubt sei*.⁶¹

Die äußere Sicherheit Deutschlands soll also durch **Integration in einen überstaatlichen Verband** gewährleistet werden, nämlich unter **Beschränkung deutscher Hoheitsrechte zugunsten der VN** (vgl. insoweit Art. 24 Abs. 2, 2. Halbsatz GG). Die entscheidende Hoheitsbeschränkung im Falle der VN besteht aber gerade in der Unterwerfung unter Beschlüsse des Sicherheitsrates gem. Art. 25 VN-Charta.⁶² Insoweit lässt sich konstatieren, dass **auch eine VN-Resolution außerhalb von Kapitel VII der VN-Charta eine völkerrechtlich bindende Resolution** im Sinne des Art. 25 VN-Charta darstellt.

60 Dazu *Heintschel v. Heinegg*, in: *Epping/Hillgruber*, Grundgesetz Kommentar, München: Beck, 2. Aufl. 2013, Art. 24, Rdnr. 33.3.

61 Urteil vom 30. Juni 2009 - 2 BvE 2/08, Rdnr. 254, verfügbar unter: http://www.bverfg.de/entscheidungen/es20090630_2bve000208.html.

62 *Röben, Volker*, Der Einsatz der Streitkräfte nach dem Grundgesetz, in: *ZaöRV* 2003, S. 585-603 (588).

Hinsichtlich der Einbindung der Bundeswehr in überstaatliche Strukturen sieht das BVerfG die **NATO gleichermaßen** als System der kollektiven Verteidigung und der kollektiven Sicherheit an.⁶³ Entsprechendes gilt dann auch für die EU/GSVP, die **gleichermaßen Elemente der kollektiven Sicherheit** und der **kollektiven Verteidigung** aufweist.⁶⁴

Insoweit ließe sich argumentieren, dass es aus Sicht des Art. 24 Abs. 2 GG **letztlich unerheblich** ist, ob die multilaterale Integration deutscher Streitkräfte im Rahmen von Strukturen der **kollektiven Sicherheit** oder der **kollektiven Verteidigung** erfolgt.

Letzteres ist mit der Aktivierung der kollektiven Verteidigungskomponente der EU durch die Mitgliedstaaten erfolgt. Die **kollektiven Beistandsmaßnahmen auf der europäischen Ebene werden durch die VN-Resolution 2249 (2015) legitimiert**. Dadurch erfolgt die **Einbindung** des deutschen militärischen Unterstützungsbeitrags in die **europäische Beistandsstruktur** des Art. 42 Abs. 7 EUV. Sie verleiht dem Selbstverteidigungsrecht nach Art. 51 VN-Charta, auf das sich VN-Resolution 2249 (2015) bezieht, einen „europäischen Anstrich“.

Damit bietet Art. 24 Abs. 2 GG in der hier vertretenen Lesart einer „Einbindung in kollektive *Verteidigungsstrukturen*“ (Art. 42 Abs. 7 EUV in Verbindung mit Resolution 2249 (2015) des VN-Sicherheitsrates) eine **weitere vertretbare Rechtsgrundlage** für den Unterstützungs-Einsatz deutscher Streitkräfte in Syrien.

6. Ergebnisse

6.1. EU-Beistandsklausel

- Die EU-Beistandsklausel aus Art. 42 Abs. 7 EUV begründet eine **Rechtspflicht** für die Mitgliedstaaten, einem angegriffenen Mitgliedstaat zu helfen. Es bleibt aber den um Unterstützung ersuchten Regierungen überlassen, Auswahl und Umfang der Hilfeleistung selbst zu bestimmen.
- Die EU-Beistandsklausel ist für sich genommen **keine Rechtsgrundlage für militärische Interventionen** in Drittstaaten – sie wird dazu **erst in Zusammenhang mit dem Selbstverteidigungsrecht** nach Art. 51 VN-Charta.
- Ein „bewaffneter Angriff“ im Sinne der EU-Beistandsklausel (bzw. Art. 51 VN-Charta) muss in Umfang und Ausmaß (*scale and effects*) mit zwischenstaatlichen Militäroperationen vergleichbar sein – also eine gewisse **Erheblichkeitsschwelle** überschreiten.

63 BVerfGE 90, 286 (347 ff., 349 ff.).

64 *Heintschel v. Heinegg*, in: *Epping/Hillgruber*, GG-Kommentar, München, 2. Aufl. 2013, Art. 24, Rdnr. 33.3. Vgl. dazu **Gutachten WD 2 – 2000 – 022/15 v. 5.2.2015**, „Die EU als System gegenseitiger kollektiver Sicherheit“.

-
- Die EU-Beistandsklausel sieht **kein formelles Verfahren** vor. Die Verpflichtung zum Beistand als Rechtsfolge des Art. 42 Abs. 7 EUV tritt *ipso iure* ein, sobald der Tatbestand eines „bewaffneten Angriffs von außen auf das Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaates“ erfüllt ist. Eine **formale Entscheidung durch die Mitgliedstaaten oder die EU** ist – anders als beim NATO-Bündnisfall, der durch einen NATO-Ratsbeschluss im Konsens festgestellt werden muss – **nicht erforderlich**.

6.2. Solidaritätsklausel

- Die Solidaritätsklausel aus Art. 222 AEUV wendet sich – anders als die EU-Beistandsklausel – nicht nur an die Mitgliedstaaten, sondern auch an die EU-Institutionen selbst. Diese Klausel findet u.a. bei Terroranschlägen **innerhalb der EU** („staatsinterner“ Terrorismus) Anwendung. Hinsichtlich militärischer Hilfeleistungen ist Art. 42 Abs. 7 EUV *lex specialis* gegenüber Art. 222 AEUV.

6.3. Selbstverteidigungsrecht gegen terroristische Attentate

- Die sog. „**safe-haven-Doktrin**“ macht die **Unterschlupfgewährung** („sicherer Hafen“) für terroristische Aktivitäten **zum Zurechnungstatbestand eines bewaffneten Angriffs**. Hierfür ist erforderlich, dass der Aufenthaltsstaat mit Terroristen **kollaboriert** und diesen **willentlich** ein sicheres Rückzugsgebiet gewährt.
- Eine solche Konstellation lag den Anschlägen von „9/11“ zugrunde. Eine Zurechnung der „IS“-Attentate von Paris gegenüber dem syrischen Staat (*Assad*-Regime) scheidet dagegen aus.
- Angesichts der spezifischen Erscheinungsformen des transnationalen Terrorismus lässt sich das Konzept der (zwischenstaatlichen) Selbstverteidigung auch **unabhängig von der Zurechnung eines Terrorangriffs zu einem Staat** erweitern.

6.4. Selbstverteidigungsrecht versus territoriale Integrität des Aufenthaltsstaates von Terroristen

- Die Kernfrage im Syrienkonflikt lautet: Unter welchen Bedingungen darf eine nicht-staatliche Terrorgruppe (hier: der „IS“) innerhalb eines fremden Landes (hier: Syrien bzw. Irak) **im Rahmen einer Selbstverteidigungshandlung** (hier: durch die USA bzw. Frankreich) angegriffen werden, **wenn dieses Land die Terrororganisation zwar nicht unterstützt** aber gleichzeitig in solche Selbstverteidigungsmaßnahmen auch **nicht einwilligt**.
- Nach einem in der Völkerrechtslehre vertretenen Ansatz muss ein Staat dann militärische Maßnahmen gegen terroristische Gruppen, die von seinem Territorium aus agieren, dulden, wenn er sich weder als „bereit noch fähig“ („**unwilling or unable**“) erweist, diese zu bekämpfen und grenzüberschreitende Übergriffe zu verhindern.

-
- Die Staatenpraxis – insbesondere die der USA, Großbritanniens und Frankreichs, die sich auf die Argumentationsfigur der „*unable and unwilling*-Doktrin zur Begründung von Militäreinsätzen stützen, deutet auf eine **entsprechende gewohnheitsrechtliche Weiterentwicklung des Völkerrechts** hin. Eine **Verfestigung der Staatenpraxis** lässt sich auch durch die **VN-Resolution 2249 (2015) des Sicherheitsrats** vom 20. November 2015 beobachten.

6.5. Völkerrechtliche Implikationen der VN-Resolution 2249 (2015)

- Die Resolution 2249 (2015) enthält **keine explizite Mandatierung kollektiver Militäraktionen gegen den „IS“ nach Kapitel VII der VN-Charta**. Gleichwohl enthält die Resolution einige Aussagen, die das Vorgehen der Staatengemeinschaft gegen den „IS“ in Syrien (auch ohne Vorliegen einer Zustimmung der syrischen Regierung) völkerrechtlich stützen.
- Die Resolution lässt sich in der Weise deuten, dass Staaten sich nunmehr auf ein **Selbstverteidigungsrecht gegen den „IS“ berufen können, ohne dabei auf ein (weiteres) Zustimmungsgesetz seitens der irakischen oder syrischen Regierung rekurren zu müssen**.

6.6. Verfassungsmäßigkeit einer Beteiligung der Bundeswehr an der Bekämpfung des „IS“ in Syrien

- Art. 87a Abs. 2 GG in Verbindung mit der EU-Beistandsklausel (Art. 42 Abs. 7 EUV) ist eine **tragfähige Rechtsgrundlage** für den Bundeswehreinsatz in Syrien. „Verteidigung“ i.S.d. Art. 87a Abs. 2 GG beschränkte sich nie auf die Verteidigung eigener Staatsgrenzen, sondern schloss – als rechtliche Konsequenz des deutschen NATO-Beitritts 1955 – immer schon die **Bündnisverteidigung** (als kollektive Selbstverteidigung) mit ein.
- Auch Art. 24 Abs. 2 GG (i.V.m. Art. 42 Abs. 7 EUV und der VN-Resolution 2249) bildet eine vertretbare Rechtsgrundlage, wenn man für Art. 24 Abs. 2 GG neben der Einbindung in kollektive Sicherheitsstrukturen auch die Einbindung in kollektive *Verteidigungsstrukturen* zulässt. Dies entspricht der Rechtsprechung des BVerfG, das für Art. 24 Abs. 2 GG eine **glaubwürdige kollektive Einbindung** von Bundeswehreinsätzen in **überstaatliche multilaterale Strukturen** fordert und in diesem Zusammenhang Systeme kollektiver Sicherheit und Systeme kollektiver Verteidigung als gleichwertig ansieht.

Ende der Bearbeitung