



Kölner Schriften zu Recht und Staat

Band 51

LEONARD KOOPS

Seeräubereibekämpfung durch die Bundeswehr im Einklang mit dem Grundgesetz

Verfassungsrechtliche Anforderungen
an einen Einsatz der Streitkräfte
zur Bekämpfung der Seepiraterie
außerhalb deutscher Seegebiete

Seeräuberebekämpfung durch die Bundeswehr
im Einklang mit dem Grundgesetz

Kölner Schriften zu Recht und Staat

Herausgegeben von
Prof. Dr. Hartmut Schiedermaier und
Prof. Dr. Bernhard Kempen

Band 51

LEONARD KOOPS

Seeräubereibekämpfung
durch die Bundeswehr
im Einklang
mit dem Grundgesetz

Verfassungsrechtliche Anforderungen
an einen Einsatz der Streitkräfte
zur Bekämpfung der Seepiraterie
außerhalb deutscher Seegebiete

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Zugl.: Bonn, Univ., Diss., 2013

Umschlaggestaltung:

© Olaf Gloeckler, Atelier Platen, Friedberg

Abbildung auf dem Umschlag:

Historisches Universitätsiegel der Universität zu Köln

D 5

ISSN 1433-0253

ISBN 978-3-631-62809-6 (Print)

E-ISBN 978-3-653-02975-8 (E-Book)

DOI 10.3726/978-3-653-02975-8

© Peter Lang GmbH

Internationaler Verlag der Wissenschaften

Frankfurt am Main 2013

Alle Rechte vorbehalten.

PL Academic Research ist ein Imprint der Peter Lang GmbH.

Peter Lang – Frankfurt am Main · Bern · Bruxelles · New York ·
Oxford · Warszawa · Wien

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlages unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

www.peterlang.de

Meinen Eltern
und
Eva

Vorwort

Die vorliegende Arbeit wurde von der Rechts- und Staatswissenschaftlichen Fakultät der Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn im Wintersemester 2012/2013 als Dissertation angenommen. Die Disputation fand am 30. Januar 2013 statt. Die Arbeit ist auf dem Stand vom Frühjahr 2012.

Besonderer Dank gebührt meinem Doktorvater, Herrn Prof. Dr. Christian Hillgruber. Seine wertvollen Hinweise und Denkanstöße haben mir sehr geholfen, das Thema zu präzisieren und es stringent umzusetzen. Nicht zuletzt bin ich ihm wegen der zügigen Anfertigung des Erstgutachtens verbunden. Herzlich danken möchte ich auch Herrn Prof. Dr. Klaus Gärditz für die Erstellung des Zweitgutachtens. Herrn Prof. Dr. Bernhard Kempen bin ich dankbar, dass er der Aufnahme meiner Arbeit in die Reihe „Kölner Schriften zu Recht und Staat“ zugestimmt hat.

Ich hätte das Projekt „Doktorarbeit“ nicht ohne die vielfältige Unterstützung meiner Familie und meiner Freunde zu einem erfolgreichen Ende bringen können. Maßgeblich zum Gelingen der Arbeit beigetragen haben meine Lebensgefährtin Eva Werthmann, meine Eltern Rosemarie und Dr. Ulrich Koops sowie mein Freund Philipp Hornung. Sie standen mir stets als kompetente Diskussionspartner, beharrliche Mutmacher und geduldige Experten der Textverarbeitung zur Seite. Ihnen werde ich dafür ewig dankbar sein.

Köln, im April 2013

Leonard Koops

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	XIX
Einleitung	1
Erster Abschnitt: Bekämpfung von Seeräuberei durch die deutschen Streitkräfte.....	7
A. Die Resolutionen des VN-Sicherheitsrats zur Seeräuberei vor Somalia	9
B. Die gemeinsame Operation der Europäischen Union „Atalanta“	10
C. Die deutsche Beteiligung an der Operation Atalanta	14
Zweiter Abschnitt: Verfassungsrechtliche Ermächtigung zur Bekämpfung der Seeräuberei durch die Streitkräfte.....	17
A. Ermächtigung zum Einsatz außerhalb von Systemen gegenseitiger kollektiver Sicherheit	18
I. Erstes Einsatzszenario: Die Befreiung eines von Seeräubern gekaperten Schiffs und dessen Besatzung	19
1. Die Befreiung deutscher Staatsangehöriger durch die Bundeswehr.....	20
a) Art. 87 a Abs. 1 S. 1 GG.....	21
(1) Der Einsatzbegriff	23
(2) Zusammenfassung der Kontroverse um den Verteidigungsbegriff.....	24
(2.1) Gegenständliche oder funktionale Abgrenzung.....	26
(2.2) Ergebnisorientierte Betrachtung der Kontroverse	28
(2.2.1) Gleichsetzung von „Verteidigung“ und „Verteidigungsfall“	29
(2.2.2) Begrenzung anhand des Verteidigungsobjekts	30
(2.2.3) Begrenzung anhand des Angriffsbegriffs	34
(2.2.4) Begrenzung anhand des Völkerrechts und Art. 26 GG.....	37
(3) Stellungnahme	39
(3.1) Wortlaut.....	39
(3.2) Historische Grundlagen.....	43
(3.3) Entstehungsgeschichte des Verteidigungsbegriffs.....	45
(3.4) Sinn und Zweck von Art. 87 a Abs. 1 S. 1, Abs. 2 GG.....	53

(3.5) Zwischenergebnis.....	58
(3.6) Begrenzung des Verteidigungsbegriffs durch Art. 115 a Abs. 1 S. 1 GG	58
(3.6.1) Entstehungsgeschichte von Art. 115 a GG	58
(3.6.2) Der Wortlaut und die Gesetzssystematik	61
(3.6.3) Sinn und Zweck der Normen	63
(3.6.4) Bewertung durch das Bundesverfassungsgericht ...	65
(3.6.5) Abschließende Bewertung	69
(3.7) Begrenzung des Verteidigungsbegriffs durch Art. 79 Abs. 1 S. 2 GG	70
(3.8) Sonstige Begrenzung des Verteidigungsbegriffs anhand eines Schutzobjekts	73
(3.8.1) Gesetzssystematische Erwägungen	73
(3.8.2) Unzureichende Erklärbarkeit der Einbeziehung der Bündnispartner.....	74
(3.8.3) Sinn und Zweck des Verteidigungsbegriffs in Art. 87 a GG	77
(3.8.4) Abschließende Bewertung	84
(3.9) Begrenzung durch den Angriffsbegriff.....	84
(3.9.1) Keine Festlegung durch das Bundesverfas- sungsgericht	86
(3.9.2) Gesetzssystematische Erwägungen	87
(3.9.3) Sinn und Zweck	88
(3.9.3.1) Das Prinzip der Trennung polizeilicher und militärischer Zuständigkeiten	91
(3.9.3.2) Seeräubereibekämpfung als traditionelle Aufgabe der Seestreitkräfte	94
(3.9.3.3) Zwischenergebnis	102
(3.10) Begrenzung des Verteidigungsbegriffs durch das Völkerrecht	103
(3.11) Zusammenfassende Betrachtung und Subsumtion	109
(4) Ergebnis.....	110
b) Weitere Ermächtigungsgrundlagen im Grundgesetz.....	110
(1) Ermächtigung aus Art. 27 GG.....	110
(2) Ermächtigung aus Art. 25 GG in Verbindung mit Art. 101 ff. SRÜ.....	111
c) Ergebnis	113

2. Die Befreiung nicht-deutscher Staatsangehöriger durch die Streitkräfte.....	114
II. Zweites Einsatzszenario: Die gewaltsame Abwehr von Angriffen auf zivile Schiffe	114
III. Drittes Einsatzszenario: Das Anhalten und Betreten von mutmaßlichen Seeräuberschiffen und die Festnahme von Seeräubern.....	115
1. Maßnahmen im Rahmen eines Großeinsatzes in einer Seeregion....	116
2. Maßnahmen als alleiniger Gegenstand eines Einsatzes.....	120
a) Regelmäßig bestehender Sachzusammenhang mit konkretem Angriff.....	121
b) Strukturelle Defensivität der Maßnahmen zur Seeräubereibekämpfung.....	123
3. Ergebnis.....	126
B. Ermächtigung zum Einsatz im Rahmen von Systemen gegenseitiger kollektiver Sicherheit	126
I. Grundgesetzliche Ermächtigungsgrundlage – Art. 24 Abs. 2 GG	127
1. Verhältnis von Art. 24 Abs. 2 GG zu Art. 87 a Abs. 1 S. 1, Abs. 2 GG.....	127
a) Wortlaut	128
b) Entstehungsgeschichte.....	129
c) Sinn und Zweck der Norm.....	131
d) Streitkräfte-Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts.....	133
2. Ergebnis.....	135
II. Das SRÜ als System gegenseitiger kollektiver Sicherheit.....	136
1. Argumentation der Befürworter.....	137
2. Stellungnahme.....	139
III. Ergebnis	141
C. Verfassungsrechtliche Ermächtigung für die deutsche Beteiligung an der EU-Operation Atalanta	142
D. Weitere Schranken: Art. 26 Abs. 1 S. 1 GG und das Völkerrecht.....	145
I. Art. 105 und Art. 110 SRÜ	147
II. Seeräubereibekämpfung in staatlichen Hoheitsgewässern.....	149
E. Der Parlamentsvorbehalt	150
F. Zusammenfassung des zweiten Abschnitts.....	151

Dritter Abschnitt: Die Art und Weise des Einsatzes – Bindung an die Grundrechte	153
A. Die generelle Grundrechtsbindung der Streitkräfte im Auslandseinsatz	153
I. Vorfrage und Grundlagen der Untersuchung	155
1. Grundrechtsgeltung und Flaggenhoheit	155
2. Begriff der „Geltung“	157
3. Völkerrechtskonformität der extraterritorialen Grundrechtsgeltung	162
II. Meinungsstand zur generellen Geltung der Grundrechte bei Ausübung deutscher Staatsgewalt außerhalb des Bundesgebiets	167
1. Geltung nur im Bundesgebiet	168
a) Präambel des Grundgesetzes	168
b) Art. 23 GG a.F. und Art. 144 GG	169
c) Völkerrechtliches Territorialitätsprinzip	171
2. Wirkungsprinzip	172
a) Völkerrechtliche Zulässigkeit der Gewaltausübung	172
b) Inlandsbezug	173
(1) Gesteigerter Inlandsbezug	175
(2) Berührung mit deutscher Hoheitsgewalt	178
(2.1) Finalität und erhöhte Relevanz des Eingriffs	179
(2.2) Grundsätzliche Kongruenz zu Inlandssachverhalten	180
III. Meinungsstand zum Umfang der Grundrechtsbindung der Streitkräfte bei Auslandseinsätzen	183
1. Grundrechtsbeschränkende Wirkung des Völkerrechts	184
a) Völkerrechtsfreundlichkeit als verfassungsimmanente Schranke	185
b) Völkerrechtliche Vertragsbestimmungen in Verbindung mit dem Zustimmungsgesetz	187
c) Vorrang des humanitären Völkerrechts bei bewaffneten Konflikten	188
2. Einschränkungen durch den Verteidigungsauftrag der Streitkräfte	192
3. Friedensgebot des Grundgesetzes	195
4. Nationales Interesse als grundrechtsbeschränkendes Kriterium	195
5. Voraussetzung strukturierter Herrschaftsgewalt	198
6. Gedanke der Annäherung	202
7. § 7 SoldatenG als Rechtfertigungstatbestand	203

8. Einsatzmandat oder „Rules of Engagement“ als Eingriffsermächtigungen	204
IV. Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts	206
1. Bezogen auf die territoriale Geltungsreichweite der Grundrechte	206
a) Entscheidung „Elfes“	206
b) Deutsch-Schweizerisches Abkommen über deutsche Vermögenswerte	207
c) Spanier-Entscheidung	208
d) Entscheidung über das Auslieferungsersuchen	211
e) Entscheidung zu Zweitregisterschiffen	212
f) Entscheidung zum Fernmeldegeheimnis	216
g) Zusammenfassung	218
2. Bezogen auf die Grundrechtsbindung der Streitkräfte	219
a) Chemiewaffen-Entscheidung	219
b) Entscheidung zum Luftsicherheitsgesetz	224
c) Zusammenfassung	227
V. Stellungnahme	227
1. Anknüpfungspunkt für die Bestimmung der Geltungsreichweite der Grundrechte	228
a) Anknüpfungspunkt außerhalb des Grundgesetzes	228
b) Anknüpfungspunkt innerhalb des Grundgesetzes	229
c) Stellungnahme	230
(1) Bestimmung der Geltungsreichweite aus dem Grundgesetz	231
(2) Einschlägiger Anknüpfungspunkt innerhalb des Grundgesetzes	233
2. Auslegung der Grundrechtsordnung im Lichte von Art. 1 Abs. 3 GG	234
a) Historische Auslegung / Entwicklung der Grundrechte	235
(1) Die Virginia Bill of Rights und die Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen	235
(2) Die Grundrechtsentwicklung im deutschen Raum bis 1918	237
(3) Grundrechte in der Weimarer Reichsverfassung	239
(4) Zusammenfassung	242

b) Entstehung der Grundrechtsordnung und des Art. 1 Abs. 3	
GG	243
(1) Zum Charakter der Grundrechte	244
(2) Zu Art. 1 Abs. 3 GG	246
(3) Zusammenfassung	249
c) Wortlaut	250
d) Gesetzssystematik	250
(1) Präambel des Grundgesetzes, Art. 23 GG a.F. sowie Art. 144 GG	250
(2) Keine Modifizierungen „vor der Klammer“	253
e) Sinn und Zweck	254
(1) Umfassende Grundrechtsbindung als Identitätsmerkmal des Grundgesetzes	255
(2) Zusammenschau mit Art. 1 Abs. 2 GG	257
f) Schlussfolgerungen	259
(1) Beschränkung des Geltungsbereichs auf das Bundes- gebiet nicht überzeugend	260
(2) Ausschließliche Orientierung an völkerrechtlichen Vorgaben nicht überzeugend	261
(3) Voraussetzung eines gesteigerten Inlandsbezugs oder eines finalen Eingriffs nicht überzeugend	261
g) Zwischenergebnis: Kongruenz zu Inlandssachverhalten	263
3. Bewertung der vorgeschlagenen Modifizierungen der Grundrechtsbindung bei Streitkräfteeinsätzen im Ausland	263
a) Grundrechtsbeschränkende Wirkung des Völkerrechts	263
(1) Völkerrechtsfreundlichkeit als verfassungsimmanente Schranke	264
(2) Völkerrechtliche Normen in Verbindung mit dem Zustimmungsgesetz	269
(2.1) Modifizierung des Zitiergebots	273
(2.2) Modifizierung des Bestimmtheitsgrundsatzes	281
(2.2.1) Besonderheiten des Sachverhalts	283
(2.2.2) Konkretisierung der Eingriffsbefugnis im Vertragsgesetz	285
(2.2.3) Zwischenergebnis	291
(2.3) Modifizierter Maßstab für die Verhältnismäßigkeit	292

(3) Internationales Mandat und „Rules of Engagement“ als Eingriffsermächtigung	293
(4) Zusammenfassung.....	295
b) Einschränkungen durch den Verteidigungsauftrag der Streitkräfte.....	296
(1) Verteidigungsauftrag als Schranke der Grundrechte	296
(2) Effektive Verteidigung als genereller Rechtfertigungs- grund	300
(3) Zusammenfassung.....	301
c) Das parlamentarische Einsatzmandat als Grundrechtsbe- schränkung	301
d) Nationale Interessen als Grundrechtsbeschränkungen	302
e) Voraussetzung strukturierter Herrschaftsgewalt	303
f) Gedanke der Annäherung.....	304
g) § 7 SoldatenG als Rechtfertigungstatbestand	305
4. Zusammenfassung und Ergebnis	305
VI. Die Grundrechtsbindung der Streitkräfte bei multinationalen Militäreinsätzen.....	306
B. Untersuchung typischer Grundrechtseingriffe bei der Seeräuberei- bekämpfung.....	310
I. Die Festnahme eines Seeräubers und die Übergabe an einen anderen Staat.....	310
1. Die Festnahme – Eingriff in das Recht auf Freiheit (Art. 2 Abs. 2 S. 2 GG).....	311
a) Eröffnung des Schutzbereichs und Eingriff.....	311
b) Rechtfertigung des Eingriffs gemäß Art. 2 Abs. 2 S. 3 i.V.m. Art. 104 GG	313
(1) Maßstab für die Anwendung von Art. 104 GG.....	314
(1.1) Modifizierung des Art. 104 Abs. 1 S. 1 GG	315
(1.2) Modifizierung der Richtervorbehalte aus Art. 104 Abs. 2 bis Abs. 4 GG	316
(2) Handeln im Einklang mit modifiziertem Art. 104 GG	328
(2.1) Art. 105 SRÜ als „förmliches Gesetzes“ im Sinne von Art. 104 Abs. 1 S. 1 GG.....	329
(2.1.1) Parlamentsvorbehalt.....	331
(2.1.2) Bestimmtheitsanforderungen	332

(2.1.3) Formvorschriften im Sinne von Art. 104 Abs. 1 S. 1 GG.....	334
(2.1.4) Verhältnismäßigkeit.....	335
(2.1.5) Zwischenergebnis.....	338
(2.2) Keine Anwendung des Zitiergebots.....	338
(2.3) Verfahrensvorschriften im Sinne von Art. 104 Abs. 2, Abs. 3 GG	339
(2.4) Benachrichtigungspflicht und Misshandlungsverbot...	342
(2.5) Zwischenergebnis.....	343
(2.6) Konkrete Wahrnehmung der Ermächtigung aus Art. 105 S. 1 SRÜ.....	343
(2.6.1) Verstoß gegen Zuständigkeitsbestimmungen	343
(2.6.1.1) Art. 107 SRÜ.....	344
(2.6.1.2) Nationale Zuständigkeitsbestimmungen gemäß SeeAufgG	349
(2.6.2) Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne.....	352
(2.7) Die Festnahme in staatlichen Küstenmeeren	352
c) Ergebnis	353
2. Die Übergabe festgenommener Seeräuber an andere Staaten	354
II. Die Tötung oder Verletzung eines Seeräubers	359
1. Eingriff in das Recht auf Leben und körperliche Unversehr- theit (Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG)	361
2. Keine Verletzung der Menschenwürde gemäß Art. 1 Abs. 1 GG	362
3. Rechtfertigung des Eingriffs	363
a) Art. 105, Art. 110 SRÜ als „Gesetze“ im Sinne von Art. 2 Abs. 2 S. 3 GG	363
(1) Parlamentsvorbehalt	364
(2) Bestimmtheitsanforderungen	364
(3) Verhältnismäßigkeit	368
b) Keine Anwendung des Zitiergebots	369
c) Konkrete Wahrnehmung der Ermächtigung aus Art. 105 S. 1 SRÜ.....	369
d) Tötung oder Verletzung in fremden Hoheitsgewässern und auf fremdem Staatsgebiet.....	370
4. Ergebnis	371
Schlussbetrachtung.....	373

A. Zusammenfassung der Ergebnisse	373
I. Die Ermächtigung zum Einsatz	373
II. Die Art und Weise des Einsatzes – Bindung an die Grundrechte.....	377
B. Fazit: Zur Notwendigkeit einer Reform der Wehrverfassung.....	380
Literaturverzeichnis.....	383

Abkürzungsverzeichnis

a.A.	andere Ansicht
a.F.	alte Fassung
A/	Assembly (Document)
a.a.O.	am angegebenen Ort
Abs.	Absatz
Abschn.	Abschnitt
Add.	Addendum
AJIL	American Journal of International Law
AK-GG	Alternativkommentar Grundgesetz
Anl.	Anlage
Anm.	Anmerkung
AöR	Archiv des öffentlichen Rechts
Art.	Artikel
Aufl.	Auflage
AVR	Archiv des Völkerrechts
AWACS	Airborne Warning and Control System
Az.	Aktenzeichen
BayVBl.	Bayerische Verwaltungsblätter
Bd.	Band
Ber.	Bericht
Bes. Verw.	Besonderes Verwaltungsrecht
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BGHSt	Entscheidungen des Bundesgerichtshofs in Strafsachen
BGHZ	Entscheidungen des Bundesgerichtshofs in Zivilsachen
BGS	Bundesgrenzschutz
BK	Bonner Kommentar
BMI	Bundesministerium des Innern
BPolG	Bundespolizeigesetz
BRD	Bundesrepublik Deutschland
BT-Drs	Bundestagsdrucksache
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BVerwGE	Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts
bzw.	beziehungsweise
CDU	Christlich Demokratische Union

Chap.	Chapter
Comm.	Comment
CONF.	Conference
CR	Computer & Recht
CSU	Christlich Soziale Union
d.h.	das heißt
DDR	Deutsche Demokratische Republik
ders.	derselbe
DGVR	Deutsche Gesellschaft für Völkerrecht
Dies.	.Dieselbe(n)
Doc.	document
Dok.Nr.	Dokumentenummer
DÖV	Die öffentliche Verwaltung
DRiZ	Deutsche Richterzeitung
Drs.	Drucksache
DVB1.	Deutsches Verwaltungsblatt
ECHR	European Court of Human Rights
EGBGB	Einführungsgesetz zum Bürgerlichen Gesetzbuch
EGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
EJIL	European Journal of International Law
EMRK	Europäische Menschenrechtskonvention
Entsch.	Entscheidung
ESVP	Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik
EU	Europäische Union
EU-Abl.	Amtsblatt der Europäischen Union
EuGRZ	Europäische Grundrechte Zeitschrift
EUV	Vertrag über die Europäische Union
EVG	Europäische Verteidigungsgemeinschaft
evtl.	eventuell
f.	folgende
FAZ	Frankfurter Allgemeine Zeitung
FDP	Freie Demokratische Partei
ff.	folgende
FIRG	Flaggenrechtsgesetz
Fn.	Fußnote
FS	Festschrift
GA/RES	Resolution of the General Assembly
GASP	Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik
GB/BHE	Gesamtdeutscher Block/Bund der Heimatvertriebenen

GG	Grundgesetz
GO-BT	Geschäftsordnung des Deutschen Bundestags
GSG 9	Grenzschutzgruppe 9
GSVP	Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik
HFR	Humboldt Forum Recht
Hrsg.	Herausgeber
HStR	Handbuch des Staatsrechts
i.E.	im Ergebnis
i.V.m.	in Verbindung mit
IMB	International Maritime Bureau
insbes.	Insbesondere
IPBR	Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte
ISAF	International Security Assistance Force
JöR	Jahrbuch des öffentlichen Rechts
JR	Juristische Rundschau
JuS	Juristische Schulung
JZ	Juristenzeitung
KJ	Kritische Justiz
KritV	Kritische Vierteljahresschrift
KSK	Kommando Spezialkräfte
LuftSiG	Luftsicherheitsgesetz
m.w.N.	mit weiteren Nachweisen
MDR	Monatsschrift für Deutsches Recht
n.F.	neue Fassung
NATO	North Atlantic Treaty Organization
EU NAVFOR	European Union Navel Force Somalia
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
No.	Number
NordÖR	Zeitschrift für Öffentliches Recht in Norddeutschland
Nr.	Nummer
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
NWVBl.	Nordrhein-Westfälische Verwaltungsblätter
NZA	Neue Zeitschrift für Arbeitsrecht
NZWehrr	Neue Zeitschrift für Wehrrrecht
NZZ	Neue Zürcher Zeitung
OEF	Operation Enduring Freedom
OLG	Oberlandesgericht

OSZE	Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
OVG	Oberverwaltungsgericht
ParlBetG	Parlamentsbeteiligungsgesetz
ParlRat	Parlamentarischer Rat
PCIJ	Permanent Court of International Justice
PolG NRW	Polizeigesetz des Landes Nordrhein-Westfalen
Prot.Nr.	Protokollnummer
Rdnr.	Randnummer
RuP	Recht und Politik
S.	Satz/Seite
S/PRST	Statement of the President of the Security Council
S/RES	Resolution of the Security Council
Schriftl.Ber.	Schriftlicher Bericht
SeeAufgG	Seeaufgabengesetz
SoldatenG	Soldatengesetz
SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands
SRÜ	Seerechtsübereinkommen der Vereinten Nationen
Sten.Prot.	Stenographisches Protokoll
StGB	Strafgesetzbuch
StIGH	Ständiger Internationaler Gerichtshof
StPO	Strafprozessordnung
Teilbd.	Teilband
ThürVBl.	Thüringer Verwaltungsblätter
u.a.	unter anderem
Überbl.	Überblick
UBWV	Unterrichtsblätter für die Wehrverwaltung
UN	United Nations
UNESCO	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization
UNIFIL	United Nations Interim Force in Lebanon
v.	von
VBIBW	Verwaltungsblätter für Baden-Württemberg
VG	Verwaltungsgericht
vgl.	vergleiche
VN	Vereinte Nationen
Vol.	Volume
Vorb.	Vorbemerkung
VR	Verwaltungsrundschau

VVDStRL	Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer
VwGO	Verwaltungsgerichtsordnung
WEU	Westeuropäische Union
WFP	World Food Programme
WRV	Weimarer Reichsverfassung
WVK	Wiener Vertragsrechtskonvention
z.B.	zum Beispiel
ZaöRV	Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht
ZG	Zeitschrift für Gesetzgebung
Ziff.	Ziffer
ZIS	Zeitschrift für Internationale Strafrechtsdogmatik
ZRP	Zeitschrift für Rechtspolitik
ZSE	Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften
ZustBV-See	Zuständigkeitsbezeichnungs-Verordnung See

Einleitung

Das Phänomen der Seeräuberei ist eine neuartige Herausforderung für die deutsche Außen- und Sicherheitspolitik. Die Seeräuberei ist kein – oftmals romantisch verklärtes – Relikt vergangener Jahrhunderte, sondern hat sich in ihrer modernen Form innerhalb der letzten Jahre zu einer spürbaren Bedrohung auch für die aktuelle globale Seesicherheit entwickelt. Das International Maritime Bureau¹ berichtet von 439 Piratenangriffen im Jahr 2011. Nach vier Jahren des Anstiegs gemeldeter Seeräuberangriffe bis 2010 hat sich die Zahl der Überfälle nunmehr auf hohem Niveau stabilisiert.² Ein Instrument der deutschen Bemühungen zur Eindämmung der Seepiraterie ist deren gewaltsame Bekämpfung. Zu diesem Zweck werden die deutschen Seestreitkräfte jenseits des deutschen Seegebiets eingesetzt, zunächst vereinzelt, um von Seeräubern angegriffenen Handelsschiffen zur Hilfe zu eilen und seit Dezember 2008 groß angelegt in Form einer militärischen Beteiligung an der gemeinsamen Operation der Europäischen Union Atalanta. Diese widmet sich der Bekämpfung der Seeräuberei in dem Seegebiet am Horn von Afrika.³

Über 50 Prozent der Piratenangriffe im Jahr 2011 erfolgten durch somalische Seeräuber im Golf von Aden. Diese Seeregion am Horn von Afrika ist besonders betroffen von der Seepiraterie. Am 30. Juni 2011 hatten somalische Piraten 20 Schiffe mit insgesamt 420 Besatzungsmitgliedern in ihrer Gewalt.⁴ Verschiedene Faktoren tragen zu der schwierigen Lage vor der Küste Soma-

1 Das International Maritime Bureau (IMB) ist eine von der Privatwirtschaft getragene Nichtregierungsorganisation, die der internationalen Handelskammer (International Chamber of Commerce (ICC)) untergliedert ist. Eine wichtige Einrichtung des IMB ist das in dieser Form einzigartige Piracy Reporting Center mit Sitz in Kuala Lumpur. Reeder und Schiffbesatzungen können Seeräuberangriffe melden und sich beraten lassen. Das Piracy Reporting Center gibt regelmäßig Lageberichte betreffend die Seeräuberei in sämtlichen Gewässern heraus.

2 Im Jahr 2011 wurden dem IMB 445 Seeräuberangriffe gemeldet; vgl. Mitteilung der ICC vom 12.01.2012, „Piracy attacks in East and West Africa dominate world report“, abzurufen am 11.04.2012 um 14 Uhr unter <http://www.icc-ccs.org/news/995-piracy-attacks-in-east-and-west-africa-dominate-world-report>.

3 Siehe ausführlicher dazu unten im ersten Abschnitt.

4 Vgl. Mitteilung des IMB vom 14.07.2011, „Pirate attacks at sea are getting bigger and bolder, says IMB report“, abzurufen am 22.08.2011 um 14 Uhr unter <http://www.icc-ccs.org/news/450-pirate-attacks-at-sea-getting-bigger-and-bolder-says-imb-report>.

lias bei. Der „failed state“ Somalia befindet sich im Bürgerkrieg und kann seit Jahren keine funktionierende Staatsgewalt aufweisen. Dies führt zu Armut und Hunger in der Bevölkerung, wodurch sich einerseits immer mehr Menschen veranlasst sehen, der „lukrativen“ Seepiraterie nachzugehen und andererseits Nahrungsmittellieferungen der internationalen Gemeinschaft über den Seeweg erforderlich wurden, die wiederum eine lohnende Beute für Seeräuber darstellen. Somalia ist selbst nicht in der Lage, die Seeräuberei vor der eigenen Küste zu bekämpfen. Die internationale Gemeinschaft hat sich vor diesem Hintergrund im Jahr 2008 zu einem verstärkten Engagement zur Bekämpfung der Seepiraterie vor Somalia entschieden, und der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen beschloss entsprechende Resolutionen. Die Operation Atalanta stellt den europäischen und im Rahmen dessen auch den deutschen Beitrag zu dieser internationalen Initiative dar.

Über die völkerrechtlichen und insbesondere über die verfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen des Einsatzes der Bundeswehr zur Bekämpfung der Seeräuberei bestehen Uneinigkeit und Unsicherheit bei den handelnden Akteuren, in der Presse, in der Öffentlichkeit wie auch im rechtswissenschaftlichen Schrifttum. In ihrer Antwort auf die Kleine Anfrage von einzelnen Abgeordneten und der Fraktion der FDP im Deutschen Bundestag vom 23. Mai 2008 hat die Bundesregierung auf die konkrete Frage, unter welchen Voraussetzungen die Bundesmarine befugt sei, der Seeräuberei verdächtige Schiffe aufzubringen, darauf hingewiesen, dass „ob und gegebenenfalls unter welchen Voraussetzungen ein Schiff der Deutschen Marine von [der entsprechenden] völkerrechtlichen Befugnis Gebrauch machen [könne], [...] verfassungsrechtlich nicht abschließend geklärt [sei].“⁵ Im rechtswissenschaftlichen Schrifttum wie auch im politischen Umfeld wird vielfach ein Tätigwerden des Gesetzgebers für erforderlich oder jedenfalls zur Klarstellung für wünschenswert erachtet.⁶ Die Unsicherheit wurde auch durch die Heftigkeit der Reaktionen auf

5 Antwort Nr. 12 der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage von Abgeordneten und Fraktion der FDP vom 23.05.2008, BT-Drs. 16/9286, S. 4.

6 Vgl. etwa ALLMENDINGER/KEES, NZWehrt 2008, 60 (69); BRAUN/PLATE, DÖV 2010, 203 (209); R.BRINKMANN/PETERS, in: ZIMMERMANN/TAMS, Seesicherheit vor neuen Herausforderungen, 43 (64 ff.); ESSER/FISCHER, JR 2010, 513 (526); FISCHER-LESCANO/KRECK, AVR 47 (2009), 481 (521 ff.); JENISCH, HANSA International Maritime Journal 146 (2009), 54 (57 f.); RUGE, in: SCHMIDT-BLEIBTREU/HOFMANN/HOPFAUF, GG, Art. 87a Rdnr. 5; SCHMAHL, AöR 136 (2011), 44 (90 f.); WIEFELSPÜTZ, ZG 2007, 97 (128 ff.); nach der gescheiterten Befreiung des von Piraten entführten Schiffs „Hansa Stavanger“ durch die Polizeieinheit GSG 9

die am 22. Mai 2010 im Deutschlandfunk gesendete Aussage des damaligen Bundespräsidenten KÖHLER offenbar, die ihn letztlich wohl zum Rücktritt veranlasste. Wohl nicht zuletzt mit Blick auf das militärische Engagement zur Bekämpfung der Seeräuberei sagte er, dass „ein Land [der Größe Deutschlands] mit [seiner] Außenhandelsorientierung und damit auch Außenhandelsabhängigkeit auch wissen [müsse], dass im Zweifel, im Notfall auch militärischer Einsatz notwendig [sei], um unsere Interessen zu wahren, zum Beispiel freie Handelswege [...]“.⁷

Während die völkerrechtliche Diskussion auf nationaler und internationaler Ebene schon weit fortgeschritten ist,⁸ werden verfassungsrechtliche Probleme zwar in Untersuchungen zur Rechtmäßigkeit militärischer Einsätze gegen Piraten regelmäßig auch thematisiert, bilden jedoch selten den Schwerpunkt. Eine monografische Auseinandersetzung ausschließlich mit der Verfassungsmäßigkeit eines Einsatzes der deutschen Streitkräfte zur Bekämpfung der Seeräuberei fehlt bislang.⁹ Angesichts der empfundenen Rechtsunsicherheit auf der einen Seite und der Bedeutung und des Ausmaßes des deutschen Engagements sowie der großen öffentlichen Aufmerksamkeit, die die Militär-

hat das Bundesministerium des Innern eine öffentliche Initiative zur Grundgesetzänderung durch Einfügung eines neuen Art. 87 a Abs. 5 GG gestartet (vgl. Stefan PARIS, Sprecher des BMI am 11.05.2009 vor der Bundespressekonferenz, das Protokoll abzurufen am 23.08.2011 um 13 Uhr unter http://www.auswaertigesamt.de/DE/Europa/Aussenpolitik/GSVP/Sprecher2009-05-11_node.html); siehe zu der Befreiungsaktion unten im zweiten Abschnitt unter A. I. sowie zum Reformvorschlag unten in der Schlussbetrachtung unter II.

7 Horst KÖHLER im Gespräch mit Christopher RICKE abzurufen im Wortlaut am 22.08.2011 um 17 Uhr unter <http://www.dradio.de/aktuell/1191138/>

8 Vgl. etwa AFFELD, *Humanitäres Völkerrecht* 2000, 95 ff.; v. ARNAULD, AVR 47 (2009), 454 ff.; DUBNER, *The Law of the International Sea Piracy*; GEIB/PETRIG, *Piracy and Armed Robbery at Sea*; HEINICKE, KJ 2009, 178 (183 ff.); JENISCH, NordÖR 2009, 385 ff.; KÖNIG, DGVR 44 (2010), 203 (224 ff.); LAGONI, in: FS RAUSCHNING, 501 ff.; NANDAN/ROSENNE, in: NORDQUIST, *UN Convention on the Law of the Sea*, Bd. III, Art. 100 ff.; PROELB, in: GRAF VITZTHUM, *Völkerrecht*, 5. Abschn. Rdnr. 64; RUBIN, *The Law of Piracy*; SCHIEDERMAIR, AöR 135 (2010), 185 (201 ff.); SCHMAHL, AöR 136 (2011), 44 (51 ff.); SHEARER, in: O'CONNELL, *The International Law of the Sea*, Vol. 2, Chapter 24 C.; STEHR, *Marineforum* 3/2004, 18 ff.; STEIN, in: FS RAUSCHNING, 487 (489 ff.); TREVES, EJIL 20 (2009), 399 ff.; WOLFRUM, in: GRAF VITZTHUM, *Handbuch des Seerechts*, Kap. 4 Rdnr. 47 ff.

9 Lediglich TRÉSORET, *Seepiraterie*, S. 431 ff. untersucht die Verfassungsmäßigkeit von Streitkräfteeinsätzen zur Bekämpfung der Seeräuberei vertieft.

operation erfährt, auf der anderen Seite, ist eine Schließung dieser Lücke wünschenswert. Dies versucht die vorliegende Arbeit zu leisten. Sie soll einen Beitrag zur Aufklärung der (Verfassungs-) Rechtslage leisten, indem sie untersucht, unter welchen Voraussetzungen ein deutscher Militäreinsatz gegen Piraten außerhalb deutscher Seegebiete im Einklang mit dem Grundgesetz steht.

Darf die Bundeswehr zur gewaltsamen Bekämpfung der Seeräuberei außerhalb deutscher Seegebiete eingesetzt werden? Ist vorzusetzen, dass der Einsatz im Rahmen einer multinationalen Militäroperation erfolgt oder kann die Bundesrepublik Deutschland auch unilateral gegen Piraten vorgehen? Ist nicht Piraterie eine Form der Kriminalität, deren Bekämpfung in die Zuständigkeit der Polizeibehörden fällt? Welche Anforderungen sind an die Art und Weise der Gewaltausübung zu stellen? Inwieweit sind die deutschen Soldaten bei Gewaltanwendungen gegenüber mutmaßlichen Seeräubern an die Grundrechte gebunden? Bedarf es einer Änderung des Grundgesetzes oder einfachgesetzlicher Vorschriften, um dem militärischen Engagement in seiner derzeitigen Form zur Verfassungskonformität zu verhelfen? Alle diese Fragen sollen in der vorliegenden Arbeit beantwortet werden.

Seeräuberei wird in der vorliegenden Untersuchung als eine rechtswidrige Handlung verstanden, bei der private Personen zu rein privaten Zwecken auf dem Meer zivile Schiffe angreifen, um sich an Bord befindliche Vermögenswerte zu beschaffen oder sich des Schiffes und dessen Besatzung zu bemächtigen.¹⁰ Das Bundesverfassungsgericht hatte bisher nicht die Gelegenheit, zur Verfassungsmäßigkeit des Einsatzes deutscher Streitkräfte zur Bekämpfung der Seeräuberei Stellung zu nehmen. In der Natur des Untersuchungsgegenstandes liegt es, dass die verfassungsrechtlichen Fragestellungen sich in vergleichbarer Form auch bei der Auseinandersetzung mit anderen Auslandseinsätzen der Streitkräfte gestellt haben. Es war daher nicht nur erforderlich, die sich mit der militärischen Seeräubereibekämpfung befassende Literatur auszuwerten, sondern auch die zahlreichen Untersuchungen und die Rechtsprechung zu verfassungsrechtlichen Herausforderungen bei verwandten Verwendungen der deutschen Streitkräfte zu berücksichtigen. Zwar ist die Völkerrechtskonformität von Militäreinsätzen zur Bekämpfung der Seeräuberei auch aus verfassungsrechtlicher Perspektive von Relevanz, jedoch soll die

10 Die Definition ist angelehnt an die gemäß Art. 101 SRÜ, wobei danach vergleichbare Handlungen in staatlichen Hoheitsgewässern nicht unter den Begriff „Seeräuberei“ fallen.

völkerrechtliche Analyse keinen Schwerpunkt bilden. Völkerrechtliche Fragestellungen sollen nur dort im Sinne der herrschenden Meinung berücksichtigt werden, wo sie auch verfassungsrechtlich zu beachten sind und nur vereinzelt vertieft werden, wo dies für den weiteren Gang der Untersuchung von besonderer Bedeutung und die betreffende Frage noch nicht erschöpfend diskutiert worden ist.

Im ersten Abschnitt der Arbeit wird der deutsche Beitrag zur militärischen Bekämpfung der Seeräuberei noch einmal ausführlicher dargestellt. Das konkrete Vorgehen der Bundesmarine im Rahmen der Operation Atalanta der Europäischen Union soll zwar die Grundlage für die nachfolgende Untersuchung bilden, jedoch sollen die überprüften Maßnahmen von dem Einsatzrahmen, nämlich der Beteiligung an einer multinationalen Aktion, abstrahiert werden. Nur so lassen sich die Ergebnisse auch auf eventuelle zukünftige – aber auch vor „Atalanta“ bereits zu beobachtende – unilaterale „Anti-Piraterie-Einsätze“ übertragen. Die einzelnen Untersuchungsabschnitte sollen sich an typischen Einsatzszenarien orientieren, die so oder so ähnlich bereits Realität bei der Seeräubereibekämpfung durch die deutschen Streitkräfte wurden, und diese darin jeweils auf ihre Verfassungsmäßigkeit überprüft werden.

Dabei widmet sich der zweite Abschnitt der verfassungsrechtlichen Befugnis der Bundesrepublik Deutschland zum Einsatz ihrer Streitkräfte zur Bekämpfung der Seeräuberei. Es wird untersucht, ob das Grundgesetz zu bestimmten Einsatzarten ermächtigt, sei es unilateral, sei es innerhalb von Systemen gegenseitiger kollektiver Sicherheit, sei es in der konkreten Form der Beteiligung an der Operation Atalanta. Von zentraler Bedeutung ist dabei die Bestimmung des Verteidigungsbegriffs, an dem sich die Einsatzmöglichkeiten der Streitkräfte orientieren. Anknüpfend an das konkrete Einsatzszenario soll die Herleitung eines modernen Verteidigungsbegriffs versucht werden, der mit den historischen Wurzeln der Wehrverfassung im Einklang steht, aber dennoch der Weiterentwicklung der Bundesrepublik Deutschland und ihrer gestiegenen Verantwortung innerhalb der internationalen Gemeinschaft Rechnung trägt. Auch sollen in diesem Abschnitt die weiteren verfassungsrechtlichen Schranken für die Zulässigkeit des Einsatzes inklusive des Parlamentsvorbehalts aufgezeigt werden.

Im vierten Abschnitt werden die verfassungsrechtlichen Anforderungen an die Art und Weise militärischer Gewaltanwendungen gegenüber Seeräubern außerhalb deutscher Hoheitsgewässer beleuchtet. Es stellt sich dabei aus verfassungsrechtlicher Perspektive die Frage nach der Rechtfertigung von

Grundrechtseingriffen, die durch typische Maßnahmen im Rahmen eines Einsatzes zur Bekämpfung der Seeräuberei bewirkt werden. Geprüft werden konkret die Festnahme sowie die Verletzung oder Tötung von mutmaßlichen Seeräubern. Zwingend bedarf es vor diesen konkreten Grundrechtsprüfungen einer Beantwortung der Frage nach der Grundrechtsbindung der deutschen Streitkräfte bei der Seeräubereibekämpfung außerhalb deutscher Hoheitsgewässer bzw. nach der Grundrechtsgeltung in den typischen Einsatzszenarien. Im Rahmen dieser Voruntersuchung soll die grundrechtsbeschränkende Wirkung völkerrechtlicher Verträge vertieft werden. Konkret ist zu beleuchten, ob und unter welchen Voraussetzungen völkerrechtliche Vertragsklauseln, die Streitkräfte zu Grundrechtseingriffen ermächtigen, den Anforderungen grundrechtlicher Gesetzvorbehalte genügen. Diese Frage hat im Schrifttum bislang wenig Aufmerksamkeit erfahren und verdient wegen der für solche Vertragsklauseln exemplarischen Eingriffsbefugnisse innerhalb des Regelungsregimes zur Bekämpfung der Seeräuberei im Seerechtsübereinkommen der Vereinten Nationen in dieser Arbeit besondere Beachtung.

Erster Abschnitt: Bekämpfung von Seeräuberei durch die deutschen Streitkräfte

Die Bekämpfung von Seeräuberei ist ein jüngeres Betätigungsfeld der deutschen Streitkräfte. Besondere öffentliche Aufmerksamkeit erregt dieses Engagement erst seit der deutschen Beteiligung an der seit Dezember 2008 durchgeführten Militäroperation der Europäischen Union „Atalanta“ zur Bekämpfung der sich ständig ausweitenden Seeräuberei vor der Küste Somalias. Vereinzelt war die Bundesmarine schon davor mit der Abwehr von Piratenangriffen befasst.

Im April 2008 erreichte die deutsche Fregatte „Emden“ der Notruf des japanischen Öltankers „Takayama“, der im Golf von Aden von einem Seeräuberschiff aus beschossen wurde. Die „Emden“ befand sich in den Gewässern, weil sie im Rahmen der deutschen Beteiligung an der internationalen Operation Enduring Freedom zur Bekämpfung des Terrorismus eingesetzt wurde. Das Marineschiff nahm Kurs auf den Ort des Geschehens; vorausgeschickt wurde der Bordhubschrauber. Als die „Takayama“ erreicht wurde, hatten die Seeräuber den Angriff bereits abgebrochen und wurden von der Bundesmarine nicht mehr angetroffen.¹¹

So oder so ähnlich sah der Beitrag der Bundesrepublik Deutschland zur Bekämpfung der Seeräuberei bis ins Jahr 2008 aus. Die Schiffe der Bundesmarine befanden sich stets zu anderen Zwecken als zur Abwehr von Piratenangriffen im Einsatz und wehrten seeräuberische Angriffe nur „bei Gelegenheit“ ab, weil sie sich in der Nähe des Tatorts befanden. Bevor einem Einsatz der deutschen Seestreitkräfte erstmals – zur Beteiligung an der Operation Atalanta – ein ausdrückliches Mandat zur Bekämpfung der Seeräuberei zugrunde lag, engagierte sich die Bundesmarine seit Anfang des 21. Jahrhunderts insbesondere im Rahmen der multinationalen Operationen „Enduring Freedom“ und „Active Endeavour“ zur Unterbindung terroristischer Aktivitäten sowie im Rahmen des maritimen Teils der Mission der Vereinten Nationen im Liba-

11 Vgl. dazu Artikel bei Welt Online vom 21.04.2008, „Deutsche Fregatte vertreibt Piraten vor Somalia“, abzurufen am 15.07.2011 um 21 Uhr unter: http://www.welt.de/vermischtes/article1924781/Deutsche_Fregatte_vertreibt_Piraten_vor_Somalia.html; LÖWENSTEIN, „Der Kampf gegen Piraten unter schwarzer Flagge“, Beitrag für FAZ.NET vom 30.09.2008, abzurufen am 15.07.2011 um 21 Uhr unter: <http://www.faz.net/artikel/C31325/der-kampf-gegen-piraten-unter-schwarzer-flagge-30049054.html>

non (UNIFIL) zur Sicherung des Waffenstillstandes zwischen den Konfliktparteien nach dem Wiederaufflammen der bewaffneten Auseinandersetzungen im israelisch-libanesischen Grenzgebiet im Jahr 2006. Durch diese internationalen maritimen Operationen wurde und wird unabhängig von ihrem konkreten Auftrag ein Beitrag zur Verringerung seeräuberischer Gefahren geleistet. Die bloße verstärkte Anwesenheit militärischer Marineeinheiten bewirkt generell eine spürbare Erhöhung der Seesicherheit in der Einsatzregion.¹²

Besonders häufig waren die an der Operation Enduring Freedom beteiligten Schiffe der Bundesmarine mit Angriffen von Seeräubern auf andere – zivile – Schiffe konfrontiert. Die Operation Enduring Freedom wurde nach den terroristischen Anschlägen in den USA am 11. September 2001 initiiert. Die von den USA geführte Mission beruht auf Resolutionen des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen¹³ und bezweckt die Bekämpfung des Terrorismus. Ein Element dieser groß angelegten militärischen Operation ist die Überwachung der Gewässer am Horn von Afrika zur Unterbrechung terroristischer Verbindungsrouten zwischen der Arabischen Halbinsel und Somalia, das als Rückzugsgebiet für islamistische Terroristen galt, und zur Sicherung militärischer Transporte der teilnehmenden Staaten. Zur Durchführung dieser Operation „Maritime Interdiction“ wurde der Flottenverband „Combined Task Force 150“ eingerichtet. Die Bundesrepublik Deutschland beteiligte sich an der maritimen Säule der Operation Enduring Freedom von Anfang 2002 an.¹⁴ Beendet wurde das deutsche Engagement im Rahmen dieser Operation im Juli 2011.¹⁵ Die Bekämpfung der Seeräuberei in der Einsatzregion wurde weder in dem internationalen Mandat noch in dem Mandat des Deutschen Bundestags

12 Vgl. Beitrag des Presse- und Informationszentrums Marine vom 23.12.2008, Bisherige Initiativen zur Bekämpfung von Piraterie, abzurufen am 14.07.2009 um 15 Uhr unter: http://www.marine.de/portal/a/marine/kcxml/04_Sj9SPykssy0xPLMnMz0vM0Y_QjzKLNzKONzLz9gRJgjneZiH6kQjhoJRUFv-P_NxUfW_9AP2C3IhyR0dFRQA6-u1R/delta/base64xml/L2dJQSEvUUt3QS80SVVFLzZfMjNfMjZLSQ!!?yw_contentURL=%2F01DB070000000001%2FW27MCA9Y816INFODE%2Fcontent.jsp

13 S/RES/1373 (2001); S/RES/1368 (2001).

14 Vgl. Antrag der Bundesregierung vom 07.11.2001, BT-Drs. 14/7296.

15 Vgl. ausführlich zum deutschen Beitrag zur Operation Enduring Freedom CHIARI, in: CHIARI/PAHL, Wegweiser zur Geschichte, Auslandseinsätze der Bundeswehr, 97 (103 ff.).

als Ziel der Mission bestimmt.¹⁶ Wie in dem bereits geschilderten Fall eilten dennoch deutsche wie auch ausländische Schiffe des maritimen Verbands der Operation Enduring Freedom zivilen Schiffe zur Hilfe, die Opfer von Piratenangriffen geworden waren. Ihre Rechtsgrundlagen fanden diese Maßnahmen zur Bekämpfung der Seeräuberei in dem entsprechenden Regelungsregime in den Art. 100 ff. des Seerechtsübereinkommens der Vereinten Nationen von 1982 (SRÜ), das seit 1994 in Kraft ist, sowie in weitgehend deckungsgleichen völkergewohnheitsrechtlichen Regeln.

A. Die Resolutionen des VN-Sicherheitsrats zur Seeräuberei vor Somalia

Da sich die Sicherheitslage in den Gewässern am Horn von Afrika wegen der stetig wachsenden Anzahl von Piratenangriffen auf zivile Schiffe trotz Anwesenheit der „Task Force 150“ immer weiter verschlechterte,¹⁷ befasste sich auch der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen explizit mit dem Problem der Seeräuberei in dieser Region. Er beschloss mehrere Resolutionen, nämlich 1814 vom 15. Mai 2008, 1816 vom 02. Juni 2008, 1838 vom 07. Oktober 2008, 1846 vom 02. Dezember 2008, 1851 vom 16. Dezember 2008, 1897 vom 30. November 2009, 1918 vom 27. April 2010, 1950 vom 23. November 2010 und 2020 vom 22. November 2011.¹⁸ Der Sicherheitsrat zeigt sich darin „zutiefst besorgt“ über die Bedrohung für die Wirksamkeit der humanitären Hilfslieferungen für die notleidende somalische Bevölkerung¹⁹ und über die

16 Vgl. Antrag der Bundesregierung vom 07.11.2001, BT-Drs. 14/7296; auch die Operationspläne von „OEF“ sahen keine Bekämpfung der Seeräuberei vor, vgl. Antwort Nr. 9 der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der FDP-Fraktion und einzelner Abgeordneter vom 12.12.2008, BT-Drs. 16/11352, S. 3.

17 Ausführlich zur Bedrohung der maritimen Sicherheit durch die moderne Seeräuberei HOSSEUS, in: CHIARI/PAHL, Wegweiser zur Geschichte, Auslandseinsätze der Bundeswehr, 229 ff.

18 S/RES/1814 (2008); S/RES/1816 (2008); S/RES/1838 (2008); S/RES/1846 (2008); S/RES/1851 (2008); S/RES/1897 (2009); S/RES/1918 (2010); S/RES/1950 (2010); S/RES/2020 (2011).

19 Laut Welternährungsprogramm der Vereinten Nationen wurden im Jahr 2008 durchschnittlich 2,4 Millionen Menschen jeden Monat durch den Import von Nahrungsmitteln unterstützt, wobei 90 Prozent der Nahrungsmittel über den Seeweg nach Somalia gebracht wurden (vgl. Pressemitteilung der Welthungerhilfe der VN vom

Gefährdung der Sicherheit auf den entsprechenden maritimen Handelswegen sowie der Sicherheit der internationalen Schifffahrt insgesamt.²⁰ Er stellt fest, dass durch die Seeräuberei die Lage in Somalia verschlimmert werde, die ihrerseits nach wie vor den Weltfrieden und die internationale Sicherheit in der Region bedrohe.²¹ Die internationale Staatengemeinschaft wird u.a. dazu aufgefordert, Maßnahmen zur Bekämpfung der Seeräuberei auf der Grundlage der entsprechenden völkerrechtlichen Bestimmungen zu ergreifen.²² Da das SRÜ lediglich militärische Maßnahmen gegenüber Piraten außerhalb staatlicher Hoheitsgewässer legitimiert, weitet der Sicherheitsrat den Anwendungsbereich dieser Eingriffsbefugnisse auf somalische Hoheitsgewässer aus.²³ Das Gremium knüpft die beschlossenen Maßnahmen an ein Tätigwerden nach Kapitel VII der VN-Charta und qualifiziert sie damit als Mittel zur Erhaltung des Friedens.

B. Die gemeinsame Operation der Europäischen Union „Atalanta“

Die Europäische Union hat sich auf der Grundlage dieser Resolutionen des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen dazu entschieden, einen militärischen Beitrag zur Bekämpfung der Seeräuberei am Horn von Afrika zu leisten.

Zunächst beschloss der Rat der Europäischen Union am 19. September 2008 eine gemeinsame Aktion im Rahmen der gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik auf der Grundlage von Art. 14 EUV a.F. (Nachfolgeregelung in Art. 28 EUV n.F.), Art. 25 Abs. 3 EUV a.F. (Nachfolgeregelung in Art. 38 EUV n.F.) und Art. 28 Abs. 3 EUV a.F. (Nachfolgeregelung in Art. 41 EUV n.F.) zur Koordinierung der bereits initiierten mitgliedstaatlichen Einsätze zur Bekämpfung der Seeräuberei vor Somalia.²⁴ Zu diesem Zweck wurde eine Koordinierungszelle in Brüssel eingerichtet.

16.07.2008, abzurufen am 07.08.2011 um 18 Uhr unter:
<http://de.wfp.org/news/news-release/somalia-5-todesopfer-bei-wfp-hilfstransporten>).

20 Vgl. S/RES/1816 (2008).

21 Vgl. S/RES/1816 (2008).

22 Vgl. S/RES/1838 (2008).

23 Vgl. S/RES/1816 (2008).

24 Gemeinsame Aktion des Rates vom 19.09.2008, 2008/749/GASP, EU-Abl. L 252 vom 20.09.2008, S. 39.

Bereits kurze Zeit später, am 10. November 2008, beschloss der Rat der Europäischen Union wiederum eine gemeinsame Aktion im Rahmen der gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik – erneut gestützt auf Art. 14 EUV a.F. (Nachfolgeregelung in Art. 28 EUV n.F.), Art. 25 Abs. 3 EUV a.F. (Nachfolgeregelung in Art. 38 EUV n.F.) und Art. 28 Abs. 3 EUV a.F. (Nachfolgeregelung in Art. 41 EUV n.F.) – „über die Militäroperation der Europäischen Union als Beitrag zur Abschreckung, Verhütung und Bekämpfung von seeräuberischen Handlungen und bewaffneten Raubüberfällen vor der Küste Somalias“.²⁵ Die Europäische Union führt auf dieser Grundlage eine gemeinsame Militäroperation – genannt Atalanta – durch, um erstens die Hilfslieferungen der Welthungerhilfe an die somalische Bevölkerung zu schützen, zweitens die Sicherheit für die Schifffahrt in der Region zu verbessern und drittens zur Abschreckung, Verhütung und Bekämpfung seeräuberischer Handlungen.²⁶ Der Rat beruft sich ausdrücklich auf die Resolutionen des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen 1814 (2008), 1816 (2008), 1838 (2008). Die gemeinsame Aktion 2008/749/GASP wurde aufgehoben, die Koordinierungszelle in Brüssel aufgelöst, deren Aufgaben nunmehr durch die Militäroperation wahrgenommen werden sollten. Das Politische und Sicherheitspolitische Komitee sollte die politische Kontrolle und die strategische Leitung der Militäroperation übernehmen. Das operative Hauptquartier zur Durchführung der Militäraktion wurde in Northwood, im Vereinigten Königreich, eingerichtet. Am 08. Dezember 2008 begann die Operation Atalanta²⁷ und war gemäß Art. 16 Abs. 3 der gemeinsamen Aktion 2008/851/GASP zunächst auf 12 Monate befristet. Die Operation wurde am 09. Dezember 2009 durch Beschluss des Rates 2009/907/GASP um ein Jahr²⁸, am 07. Dezember 2010 wiederum durch Beschluss des Rates 2010/766/GASP um weitere zwei Jahre²⁹ und am 23. März 2012 vorzeitig bis zum 12. Dezember 2014³⁰ verlängert.

25 Gemeinsame Aktion des Rates vom 10.11.2008, 2008/851/GASP, EU-Abl. L 301 vom 12.11.2008, S. 33; berichtigt in EU-Abl. L 10 vom 15.01.2009, S. 35.

26 Art. 1 Abs. 1 der gemeinsamen Aktion 2008/851/GASP vom 10.11.2008, EU-Abl. L 301 vom 12.11.2008, S. 35; berichtigt in EU-Abl. L 10 vom 15.01.2009, S. 35.

27 Beschluss des Rates vom 08.12.2008, 2008/918/GASP, EU-Abl. L 330 vom 09.12.2008, S. 19.

28 Beschluss des Rates vom 08.12.2009, 2009/907/GASP, EU-Abl. L 322 vom 09.12.2009, S. 27.

29 Beschluss des Rates vom 07.12.2010, 2010/766/GASP, EU-Abl. L 327 vom 11.12.2010, S. 49.

Die Militäraktion erstreckt sich auf das Seegebiet bis zu 500 Seemeilen vor der Küste Somalias und der Nachbarländer. Insgesamt ist ein Seegebiet von etwa 500 Seemeilen in Ost-West-Ausdehnung umfasst, das bei Fahrtgeschwindigkeit von 18 Knoten in etwa einem Seetag durchfahren werden kann, und ca. 2.500 Seemeilen in Nord-Süd-Ausdehnung, was in etwa fünf Seetagen entspricht.³¹ Konkret umfasst die Operation Atalanta gemäß Art. 2 von 2008/851/GASP die folgenden Aufgaben:

„a) Gewährung von Schutz für die vom WEP [Welternährungsprogramm] gecharterten Schiffe, unter anderem durch die Präsenz von bewaffneten Kräften von Atalanta an Bord dieser Schiffe, insbesondere wenn sie die Hoheitsgewässer Somalias durchqueren;

b) im Einzelfall bei Bedarf Schutz von Handelsschiffen in den Gebieten, in denen sie im Einsatz ist;

c) Überwachung der Gebiete vor der Küste Somalias, einschließlich der somalischen Hoheitsgewässer, die Gefahren für maritime Tätigkeiten, insbesondere des Seeverkehrs, bergen;

d) Durchführung der erforderlichen Maßnahmen, einschließlich des Einsatzes von Gewalt, zur Abschreckung, Verhütung und Beendigung von seeräuberischen Handlungen oder bewaffneten Raubüberfällen, die in den Gebieten, in denen sie präsent sind, begangen werden könnten;

e) Aufgriff, Festhalten und Überstellung von Personen, die seeräuberische Handlungen oder bewaffnete Raubüberfälle begangen haben oder im Verdacht stehen diese Taten begangen zu haben, in Gebieten, in denen sie präsent ist, und Beschlagnahme der Schiffe der Seeräuber oder bewaffneten Diebe oder der nach einem seeräuberischen Akt oder eines bewaffneten Raubüberfalls gekaperten Schiffe, sofern diese sich in den Händen der Seeräuber befinden, sowie der an Bord befindlichen Güter, im Hinblick auf die eventuelle Strafverfolgung durch die zuständigen Staaten unter den Voraussetzungen des Artikels 12;

f) Herstellung einer Verbindung zu den Organisationen und Einrichtungen sowie zu den Staaten, die in der Region zur Bekämpfung von seeräuberischen Handlungen und bewaffneten Raubüberfällen vor der Küste Somalias tätig sind, insbesondere zu der im Rahmen der Operation ‚Dauerhafte Freiheit‘ agierenden Seestreitkraft ‚Combined Task Force 150‘.³²

30 Beschluss des Rates vom 23.03.2012, 2012/174/GASP, EU-Abl. L 89 vom 27.03.2012, S. 69.

31 Vgl. UHL, MarineForum 3/2009, 11 (13).

32 Art. 2 der gemeinsamen Aktion 2008/851/GASP vom 10.11.2008, EU-Abl. L 301 vom 12.11.2008, S. 33; berichtigt in EU-Abl. L 10 vom 15.01.2009, S. 35.

In dem Beschluss des Rats vom 23.03.2012 wurde das Operationsgebiet um das Küstengebiet und die Binnengewässer Somalias erweitert und die Befugnisse aus Art. 2 von 2008/851/GASP erfuhren eine entsprechende Anpassung.³³

In dem Operationsplan werden drei grundsätzliche Operationsarten bestimmt, nämlich die „Escort Operations“, die „Baseline Operations“ und die „Focussed Operations“.³⁴ Bei „Escort Operations“ werden in der Regel drei oder vier Schiffe mit Hilfslieferungen für die somalische Bevölkerung durch ein Marineschiff zum Zielort begleitet. „Baseline Operations“ bestehen in Kontrollfahrten in einem bestimmten Seegebiet, die Seeräuber abschrecken und die Besatzungen durchfahrender ziviler Schiffe beruhigen sollen. „Focussed Operations“ schließlich richten sich auf ein bestimmtes Schiff, von dem seeräuberische Handlungen ausgehen, oder das Opfer eines Seeräuberangriffs geworden ist.³⁵ Wie bereits Art. 2 von 2008/851/GASP sehen auch die „Rules of Engagement“ betreffend die Operation die Anwendung verhältnismäßiger Gewalt gegenüber Seeräubern vor³⁶ und zwar schon bei hinreichendem Verdacht, dass diese seeräuberische Handlungen begangen haben.³⁷

Gemäß Art. 12 von 2008/851/GASP ist der an der Operation Atalanta teilnehmende Staat für Strafverfolgung der von ihm festgesetzten Seeräuber zuständig oder ist befugt, die Seeräuber an einen anderen an der Strafverfolgung interessierten Staat zu übergeben, wenn mit diesem zuvor eine menschenrechtskonforme Behandlung der überstellten Personen vereinbart wurde. In Briefwechseln mit Kenia vom 06. März 2009³⁸ und mit den Seychellen im

33 Beschluss des Rates vom 23.03.2012, 2012/174/GASP, EU-Abl. L 89 vom 27.03.2012, S. 69.

34 Vgl. UHL, *MarineForum* 3/2009, 11 (12).

35 Vgl. UHL, *MarineForum* 3/2009, 11 (12).

36 Vgl. REIK, Fragen und Antworten zur Operation Atalanta, Stand: 21.02.2011, abzurufen am 04.08.2011 um 12 Uhr unter: <http://www.bundeswehr.de/portal/poc/bwde?uri=ci%3Abw.bwde.einsaetze.missionen.antipiraterieeinsatz&de.conet.content.integrator.portlet.current.id=01DB170000000001%7C7N9GEJ513INFO>.

37 Vgl. UHL, *MarineForum* 3/2009, 11 (13); ausführlich zu den „Rules of Engagement“ der Operation Atalanta BURKHARDT, in: WEINGÄRTNER, *Die Bundeswehr als Armee im Einsatz*, 125 ff.

38 EU-ABL. L 79 vom 25.03.2009, S. 49; die Vereinbarung wurde durch Kenia nach etwa einem Jahr zum Oktober 2010 gekündigt, es laufen jedoch Gespräche über eine Neufassung des rechtlichen Rahmens, vgl. Antwort 16 der Bundesregierung auf eine Kleine Anfrage der Fraktion von Bündnis 90/Die Grünen und einzelner Abgeordneter vom 23.03.2012, BT-Drs. 17/9108, S. 7.

Oktober 2009³⁹ hat die Europäische Union entsprechende Übergabevereinbarungen geschlossen, die eine menschenrechtskonforme Behandlung überstellter Seeräuber gewährleisten sollen. Mit Mauritius wurde am 30. September 2011 ein entsprechendes Überstellungsabkommen geschlossen.⁴⁰

C. Die deutsche Beteiligung an der Operation Atalanta

Die Bundesrepublik Deutschland beteiligt sich bereits seit Dezember 2008 an der Operation Atalanta. Auf Antrag der Bundesregierung⁴¹ hat der Deutsche Bundestag diesen Einsatz der deutschen Streitkräfte am 19. Dezember 2008 beschlossen.⁴² Insgesamt legitimiert das Mandat den Einsatz von 1.400 Soldatinnen und Soldaten mit entsprechender Ausrüstung. Parallel zu der Operation Atalanta sollte der Einsatz der deutschen Streitkräfte zunächst auf ein Jahr befristet sein. Am 18. Juni 2009 stimmte der Deutsche Bundestag auf Antrag der Bundesregierung⁴³ einer Ausweitung des Einsatzgebietes zu. Danach sollten auch die Gewässer um die Seychellen von dem Mandat umfasst sein, nachdem das Politische und Sicherheitspolitische Komitee der Europäischen Union eine entsprechende Erweiterung des Operationsgebiets beschlossen hatte. Das Mandat wurde mehrfach verlängert und zwar am 17. Dezember 2009⁴⁴, am 02. Dezember 2010⁴⁵ und am 01. Dezember 2011⁴⁶ um jeweils ein

39 EU-ABl. L 315 vom 02.12.2009, S. 37.

40 EU-ABl. L 254 vom 30.09.2011, S. 3.

41 Antrag der Bundesregierung vom 10.12.2008, BT-Drs. 16/11337.

42 Vgl. Deutscher Bundestag, 197. Sitzung vom 19.12.2008, 16. Wahlperiode, Sten. Prot. 16/197, S. 21357 D.

43 Antrag der Bundesregierung vom 27.05.2009, BT-Drs. 16/13187.

44 Deutscher Bundestag, 12. Sitzung vom 17.12.2009, 17. Wahlperiode, Sten. Prot. 17/12, S. 1009 ff.; Antrag der Bundesregierung vom 09.12.2009, BT-Drs. 17/179.

45 Deutscher Bundestag, 78. Sitzung vom 02.12.2010, 17. Wahlperiode, Sten. Prot. 17/78, S. 8625 ff.; Antrag der Bundesregierung vom 10.11.2010, BT-Drs. 17/3691.

46 Deutscher Bundestag, 146. Sitzung vom 01.12.2011, 17. Wahlperiode, Sten. Prot. 17/146, S. 17407 ff.; Antrag der Bundesregierung vom 16.11.2011, BT-Drs. 17/7742.

Jahr. Am 18. April 2012 hat die Bundesregierung eine erneute Verlängerung des Mandats bis zum 31. Mai 2013 beantragt.⁴⁷

Bislang wurde das mandatierte Truppenkontingent nicht ausgeschöpft. Zunächst wurde jeweils eine Fregatte zur Teilnahme an der Operation Atalanta entsandt. Von Anfang September 2011 an wird die deutsche Beteiligung durch den Einsatz einer zweiten Fregatte ausgeweitet. Neben der üblichen Schiffsbesatzung befinden sich u.a. drei Feldjäger, ein Offizier des militärischen Nachrichtenwesens, ein Sprachmittler für Arabisch sowie ein Rechtsberater als juristischer Beistand des Kommandanten an Bord.⁴⁸

Der Auftrag des Mandats deckt sich weitgehend mit den Aufgaben der Operation Atalanta gemäß Art. 2 von 2008/851/GASP. Als „einzusetzende Kräfte und Fähigkeiten“ sieht das Mandat u.a. die Sicherung und den Schutz, einschließlich des Begleitschutzes, der Einschiffung von Sicherungskräften auf zivilen Schiffen und der gewaltsamen Beendigung von Akten der Seeräuberei sowie die Ingewahrsamnahme vor, einschließlich des Zugriffs, des Festhaltens und des Transportes zum Zweck der Übergabe an die zuständigen Strafverfolgungsorgane.⁴⁹ Auf die vom Rat beschlossene Erweiterung des Einsatzgebiets der Operation Atalanta hat die Bundesregierung mit der Beantragung eines erweiterten parlamentarischen Einsatzmandats für die Beteiligung der deutschen Streitkräfte reagiert.⁵⁰ Aufgrund dieses Mandats soll das Einsatzgebiet grundsätzlich auf die somalischen Küstengebiete und inneren Küstengewässer Somalias ausgedehnt werden, jedoch sollen deutsche Soldaten – abgesehen von der Durchführung etwaiger Rettungsmaßnahmen – nicht am Boden eingesetzt werden und nur bis zu einer Tiefe von maximal zwei Kilometern gegen logistische Einrichtungen der Seeräuber am Strand vorgehen dürfen.⁵¹

Das Festhalten von der Seeräuberei verdächtigen Personen ist nicht vorrangiges Ziel der Operation.⁵² Sollte es dennoch zu einer Festsetzung kommen, sichern die eingeschifften Feldjäger gerichtlich verwertbare Beweise

47 Antrag der Bundesregierung vom 18.04.2012, BT-Drs. 17/9339.

48 Vgl. UHL, *MarineForum* 3/2009, 11 (12); WITTENBERG, *NZWehrr* 2011, 62 (65).

49 Antrag der Bundesregierung vom 10.12.2008, BT-Drs. 16/11337, S. 3.

50 Antrag der Bundesregierung vom 18.04.2012, BT-Drs. 17/9339.

51 Antrag der Bundesregierung vom 18.04.2012, BT-Drs. 17/9339, S. 4 f.

52 Vgl. Antwort Nr. 22 der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der FDP-Fraktion und einzelner Abgeordneter vom 12.12.2008, BT-Drs. 16/11352, S. 7 f.

und sie – oder der Rechtsberater⁵³ – vernehmen die festgehaltenen Personen unter Mithilfe des Dolmetschers.⁵⁴ Für das weitere Verfahren bestehen drei Möglichkeiten. Erstens kann die Person an die Behörden eines Staates übergeben werden, der sein Strafverfolgungsinteresse mitgeteilt hat, es sei denn, die festgesetzte Person wird dadurch dem Risiko der Todesstrafe, der Folter oder jeder anderen unmenschlichen Behandlung ausgesetzt. Zweitens kann eine Übergabe an deutsche Strafverfolgungsbehörden erfolgen, wenn durch die seeräuberischen Handlungen der festgehaltenen Person gewichtige Rechtsgüter mit hinreichendem deutschem Bezug geschädigt wurden. Sind die ersten beiden Alternativen nicht gangbar, muss die festgesetzte Person schließlich drittens freigesetzt werden und zwar so, dass dadurch keine unmittelbare Gefahr für Leib oder Leben der Person begründet wird.⁵⁵

53 So WITTENBERG, NZWehrr 2011, 62 (68).

54 Vgl. UHL, MarineForum 3/2009, 11 (13).

55 Vgl. Antwort Nr. 22 der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der FDP-Fraktion und einzelner Abgeordneter vom 12.12.2008, BT-Drs. 16/11352, S. 7 f.

Zweiter Abschnitt: Verfassungsrechtliche Ermächtigung zur Bekämpfung der Seeräuberei durch die Streitkräfte

In diesem Abschnitt wird erörtert, ob und gegebenenfalls inwieweit sowie unter welchen Voraussetzungen das Grundgesetz zu einer Verwendung der Streitkräfte zur Bekämpfung der Seeräuberei außerhalb deutscher Hoheitsgewässer berechtigt.

Grundlegende Normen für Einsätze der Streitkräfte außerhalb des deutschen Staatsgebiets sind Art. 24 Abs. 2 GG und Art. 87 a Abs. 1 S. 1, Abs. 2 GG.

In Art. 24 Abs. 2 GG heißt es:

„Der Bund kann sich zur Wahrung des Friedens einem System gegenseitiger kollektiver Sicherheit einordnen; er wird hierbei in die Beschränkungen seiner Hoheitsrechte einwilligen, die eine friedliche und dauerhafte Ordnung in Europa und zwischen den Völkern der Welt herbeiführen und sichern.“

Art. 87 a Abs. 1 S. 1 GG lautet:

„Der Bund stellt die Streitkräfte zur Verteidigung auf.“

Sowie Abs. 2:

„Außer zur Verteidigung dürfen die Streitkräfte nur eingesetzt werden, soweit dieses Grundgesetz es ausdrücklich zulässt.“

Es besteht seit jeher eine Kontroverse über die Reichweite und die Auslegung dieser Bestimmungen. Einigkeit besteht lediglich insoweit, als Einsätze der Streitkräfte zur Verteidigung für zulässig erachtet werden. Uneinheitlich wird insbesondere bewertet, was unter Einsatz und unter Verteidigung zu verstehen ist, auf welche konkreten Einsätze sich die Normen beziehen und in welchem Verhältnis sie zueinander stehen. Das Bundesverfassungsgericht hat sich zu diesen besonders umstrittenen Fragen bislang nicht eindeutig positioniert. Es hatte sich erstmals in den frühen neunziger Jahren eingehender mit der Verfassungsmäßigkeit von Auslandseinsätzen der deutschen Streitkräfte zu befassen. Das Gericht hat in der sogenannten Streitkräfte-Entscheidung vom 12. Juli 1994 geurteilt, dass – unabhängig von dem umstrittenen Anwendungsbereich des Art. 87 a Abs. 2 GG – die Bundeswehr jedenfalls im Rah-

men von Systemen gegenseitiger kollektiver Sicherheit im Sinne des Art. 24 Abs. 2 GG im Ausland eingesetzt werden darf.⁵⁶ Da die Bundesrepublik Deutschland ihre Seestreitkräfte bereits unilateral, aber auch veranlasst durch multinationale Initiativen zur Bekämpfung der Seeräuberei eingesetzt hat, soll sich die Darstellung und Bewertung der Kontroverse an der verfassungsgerichtlichen Differenzierung zwischen Einsätzen der Streitkräfte im Rahmen von Systemen gegenseitiger kollektiver Sicherheit und sonstigen Einsätzen orientieren.

A. Ermächtigung zum Einsatz außerhalb von Systemen gegenseitiger kollektiver Sicherheit

Die ersten militärischen Operationen der Bundesrepublik Deutschland zur Bekämpfung der Seeräuberei fanden unilateral, d.h. außerhalb von Systemen gegenseitiger kollektiver Sicherheit, statt. Werden die Streitkräfte außerhalb von Systemen gegenseitiger kollektiver Sicherheit zur Bekämpfung der Seeräuberei eingesetzt, kommt Art. 24 Abs. 2 GG als Ermächtigungsgrundlage nicht in Betracht.⁵⁷ So vielfältig die denkbaren, von Seeräubern ausgehenden, Bedrohungen für die zivile Schifffahrt sind, so vielfältig sind auch die denkbaren Einsatzszenarien. Es könnten Teile der Seestreitkräfte extra zur Bekämpfung der Seeräuberei aus dem Heimathafen entsandt werden, aber auch an anderen – eventuell internationalen – Operationen bereits beteiligte Einheiten zur Durchführung der einzelnen Maßnahme abgeordnet werden. Vorstellbar ist ein Einsatz, der sich auf eine – gegebenenfalls gewaltsame – Einzelaktion beschränkt, wie etwa die Befreiung eines von Seeräubern entführten Schiffs. Genauso ist aber auch ein groß angelegter Einsatz zur Bekämpfung der Seeräuberei in einer bestimmten Region denkbar, der eine Vielzahl an Einzelmaßnahmen beinhaltet, deren konkrete Durchführung nur begrenzt vorhersehbar ist und die sich an der Erreichung des übergeordneten Zwecks des Gesamteinsatzes zu orientieren haben. Untersucht werden sollen drei typische Einsatzszenarien, nämlich zunächst die gewaltsame Befreiung eines von Seeräubern entführten zivilen Schiffs und dessen Besatzung (I.), sodann die gewaltsame Abwehr eines gerade stattfindenden oder unmittelbar bevorstehenden Seeräuberangriffs auf ein ziviles Schiff (II.) sowie das – gegebenenfalls

56 BVerfGE 90, 286 (345 ff.).

57 Siehe dazu in diesem Abschnitt unter B.

gewaltsame – Anhalten und Betreten eines mutmaßlichen Seeräuberschiffs und die Festnahme der Besatzung, ohne dass damit unmittelbar in eine konkrete Angriffssituation eingegriffen wird (III.). Die zuletzt genannten Maßnahmen werden als Teil eines groß angelegten Einsatzes der deutschen Seestreitkräfte zur Bekämpfung der Seeräubererei in einer bestimmten Region – also eines unilateralen Einsatz nach dem Vorbild der Mission Atalanta am Horn von Afrika – und als alleiniger Gegenstand eines Einsatzes überprüft.

I. Erstes Einsatzszenario: Die Befreiung eines von Seeräubern gekaperten Schiffs und dessen Besatzung

In der zunächst zu untersuchenden Fallkonstellation haben Seeräuber ein ziviles Schiff und dessen Besatzung in ihre Gewalt gebracht. Sie verweigern eine Freilassung der Geiseln und erheben stattdessen Forderungen an Staaten, betroffene Unternehmen oder Privatpersonen, wie etwa die Freilassung von anderen bereits inhaftierten Seeräubern oder die Zahlung eines Lösegeldes. Die Bundesregierung entscheidet sich zur Entsendung einer Fregatte der deutschen Seestreitkräfte, um die Geiseln und das Schiff durch eine gezielte Operation zu befreien. Die Befreiungsaktion erfolgt unter Anwendung unmittelbaren Zwangs.⁵⁸ Bei der Untersuchung ist zwischen einem Einsatz zur Befreiung deutscher und anderer Staatsangehöriger zu differenzieren.

58 Öffentlich viel diskutiert wurde der Fall „Hansa Stavanger“. An Bord dieses Frachtschiffes einer deutschen Reederei befanden sich 24 Besatzungsmitglieder, wovon der Kapitän und vier Offiziere deutsche Staatsangehörige waren. Am 04.04.2009 wurde das Schiff 400 Seemeilen vor der somalischen Küste von Piraten angegriffen, denen es schließlich gelang, die „Hansa Stavanger“ in ihre Gewalt zu bringen. Das entführte Schiff nahm Kurs auf Harardere, einen somalischen Küstenort, der als „Piratenest“ gilt. Da die Präsenz der an der Operation Atalanta teilnehmenden Fregatte „Brandenburg“ die Seeräuber nicht zu einer Freilassung der Geiseln veranlassen konnte, entschied die Bundesregierung Ende April 2009, die Polizeieinheit GSG 9 zur gewaltsamen Befreiung des Schiffs einzusetzen. 200 Polizisten dieser Einheit wurden zu diesem Zweck nach Mombasa entsandt, von wo aus sie ein US-amerikanisches Marineschiff zum Belegenheitsort der „Hansa Stavanger“ brachte. Kurz vor dem geplanten Beginn der Befreiungsaktion wurde diese auf Wunsch der Amerikaner abgebrochen, da sie die Operation für zu gefährlich hielten. Nach dem Scheitern der Aktion wurde in der Bundesregierung über die Ausrüstung der Bundespolizei und über das Abstimmungsverfahren zwischen den Ministerien wie auch über die rechtlichen Grundlagen solcher Operationen (zur anlässlich dieses Vorfalls

1. Die Befreiung deutscher Staatsangehöriger durch die Bundeswehr

Die verfassungsrechtliche Ermächtigung zu unilateralen Einsätzen der Streitkräfte außerhalb des Bundesgebiets zur Befreiung deutscher Staatsangehöriger ist ein nach wie vor ungeklärtes Problem. Die rechtswissenschaftliche Diskussion darüber wurde entfacht durch einen Einsatz der Bundeswehr im Jahr 1997, bei dem deutsche und andere Staatsangehörige aus der albanischen Hauptstadt Tirana evakuiert wurden.^{59 60} Diskussionswürdig ist, ob die Befreiung deutscher Staatsangehöriger im Ausland von dem – in Art. 87 a Abs. 1 S. 1 GG bestimmten – Verteidigungsauftrag der Streitkräfte umfasst wird; also, ob diese Sachlage eine originäre Befugnis zum Einsatz der Bundeswehr begründet.

vorgeschlagenen Grundgesetzreform siehe unten in der Schlussbetrachtung unter II.) diskutiert. Trotz ständiger Anwesenheit der deutschen Fregatte wurde das Schiff nicht gewaltsam befreit. Schließlich einigte sich der Reeder mit den Seeräubern auf die Zahlung eines Lösegelds in Höhe von 2,75 Millionen Dollar, woraufhin die entführten Besatzungsmitglieder am 03.08.2009 freigelassen wurden (vgl. Artikel bei Spiegel Online vom 03.08.2009, „Piraten geben entführte ‚Hansa Stavanger‘ frei“, abzurufen am 07.09.2011 um 9 Uhr unter <http://www.spiegel.de/politik/ausland/0,1518,639103,00.html>).

- 59 Hintergrund waren politische Unruhen in Albanien, die zu einer Verschlechterung der Sicherheitslage und schließlich zu einem Zusammenbruch der staatlichen Ordnung führten. Nach Bewertung der Bundesregierung war das Leben der sich noch im Land befindenden ausländischen Staatsbürger akut gefährdet. Sie entschied sich zu einer Evakuierung der deutschen Staatsangehörigen und der in konsularischer Obhut befindlichen anderen Staatsangehörigen. Einzig möglich war eine Evakuierung aus der Luft durch Luftfahrzeuge der Streitkräfte (vgl. Antrag der Bundesregierung vom 18.03.1997, BT-Drs. 13/7233). Nach Angaben des damaligen Bundesministers des Auswärtigen KINKEL wurden am 14.03.1997 erfolgreich 21 deutsche und 95 andere Staatsangehörige aus Albanien ausgeflogen und in Sicherheit gebracht (vgl. 166. Sitzung des Deutschen Bundestages vom 20.03.1997, Verhandlungen des Deutschen Bundestages, Sten. Berichte, 13. Wahlperiode, S. 14970). Während des Einsatzes kam es zu einem Schusswechsel, bei dem ein Albaner verletzt wurde. Der Bundestag stimmte dem Einsatz nachträglich am 20.03.1997 zu.
- 60 Diskussionsbeiträge wurden etwa geliefert durch: BALDUS, in: Frieden und Recht, S. 259 ff.; DAU, NZWehr 1998, 89 ff.; DEPENHEUER, DVBl. 1997, 685 ff.; HILLGRUBER, in: UMBACH/CLEMENS, GG, Bd. II, Art. 87 a, Rdnr. 17; KREB, ZaöRV 1997, 329 ff.