

ABHANDLUNGEN

Rechtsprobleme einer deutschen Beteiligung an der Aufstellung von Streitkräften der Vereinten Nationen

Eckart Klein *)

I. Problemstellung

Im Zusammenhang mit seiner Bemühung, den im Oktober 1973 erneut ausgebrochenen Nahostkonflikt beizulegen, hat der Sicherheitsrat mit seiner Resolution 340 (1973) eine Streitmacht der Vereinten Nationen ins Leben gerufen und alle Mitgliedstaaten aufgefordert, bei der Verwirklichung dieses Vorhabens in vollem Umfang mit den UN zu kooperieren¹⁾.

Wie sich die Zusammenarbeit im Einzelfall gestalten soll, ist nicht weiter ausgeführt, doch darf davon ausgegangen werden, daß das Spektrum möglicher Kooperationsmaßnahmen sehr breit ist. Es umfaßt diplomatische Aktivität ebenso wie materielle Hilfestellung beim Transport der »Blauhelme«, bei ihrer Verpflegung und bei der Finanzierung²⁾, aber auch unter Umständen die Bereitstellung von Truppenkontingenten.

Die Bundesrepublik Deutschland hat sich in Antwort auf die Aufforderung des Sicherheitsrates zu Transportleistungen bereiterklärt. Im Bulletin der Bundesregierung vom 21. Dezember 1973³⁾ heißt es:

*) Dr. iur., wiss. Assistent an der Universität Heidelberg, z. Z. Bundesverfassungsgericht, Karlsruhe.

Abkürzungen: AöR = Archiv des öffentlichen Rechts; BGBl. = Bundesgesetzblatt; BT-Drs. = Bundestagsdrucksache; GG = Grundgesetz; JöR N. F. = Jahrbuch des öffentlichen Rechts, Neue Folge; UNEF = United Nations Emergency Force.

¹⁾ Resolution vom 25. 10. 1973: "The Security Council... 5. Requests all Member States to extend their full cooperation to the United Nations in the implementation of the present resolution, as well as resolutions 338 (1973) and 339 (1973)".

²⁾ Freiwillige zweckgerichtete Zuwendungen über die nach Art. 17 Abs. 2 UN-Satzung ohnehin zu tragenden Beiträge hinaus können auf das für UNEF II eröffnete Sonderbudget erbracht werden; vgl. UN Doc. A/9314, A/9428 und A/RES/3101 (XXVIII). — Schon vor ihrer Mitgliedschaft hat die BRD bereits die Kosten der Kongo- und Zypern-Aktionen mitgetragen.

³⁾ Nr. 167, S. 1676.

»Das Auswärtige Amt teilt mit: Am 17. Dezember 1973 gegen 14.00 Uhr (OZ) ist eine erste Boeing-707-Maschine der Bundeswehr nach Dakkar geflogen, um von dort aus ein Vorauskommando des senegalesischen UN-Kontingents am 18. Dezember nach Kairo zu fliegen.

In der vergangenen Woche haben Kabinett und Haushaltsausschuß des Bundestages eine Beteiligung der Bundesrepublik an Transportleistungen für die VN-Friedenstruppe im Nahen Osten beschlossen. Die Bundesrepublik hatte sich bereit erklärt, Truppenkontingente aus afrikanischen Ländern nach Kairo zu fliegen.

Weitere Transportleistungen stehen für den Anfang des nächsten Jahres in Aussicht. Dieser erste Beitrag bestätigt die Bedeutung, die die Bundesregierung den friedenserhaltenden Aktionen der VN im Nahen Osten beimißt⁴⁾.

Nachdem die Bundesrepublik Deutschland der Satzung der Vereinten Nationen beigetreten ist⁵⁾, stellt sich jedoch über das Problem solcher Transporthilfe hinausgehend in aller Dringlichkeit die Frage, wie die Bundesrepublik Deutschland auf ein Ersuchen der zuständigen Organe, sich mit Truppenkontingenten an der Aufstellung von Streitkräften der Vereinten Nationen zu beteiligen, reagieren kann. Dies soll im Nachstehenden geprüft werden.

Vorweg ist hierzu Folgendes zu bemerken:

Die Aufstellung von Streitkräften internationaler Organisationen ist zunächst ein Problem des Rechts der jeweiligen Organisation, hier also der UN. Aus ihm muß sich die Zuordnungssubjektivität der UN bezüglich ihrer Streitkräfte sowie ihre rechtliche Kompetenz, Streitkräfte zu schaffen, ergeben. Aber jedenfalls dann, wenn eine solche Streitkraft sich auf von den Mitgliedstaaten dem Oberbefehl der Organisation unterstellten nationalen Truppenkontingenten aufbaut⁶⁾, kommt auch dem innerstaatlichen Recht

⁴⁾ Vgl. dazu auch die Meldungen in der Frankfurter Allgemeinen Zeitung vom 13. 12. 1973, S. 5; 22. 12. 1973, S. 6; 17. 1. 1974, S. 6.

⁵⁾ Gesetz vom 6. 6. 1973, BGBl. II, S. 430.

⁶⁾ Die allgemein anerkannte Alternative hierzu ist die Aufstellung einer Streitmacht im Wege der Einzelrekrutierung. Umstritten ist dieses Vorgehen lediglich im Bereich des Art. 42 UN-Satzung, da hier unter Bezugnahme auf Art. 43 und 48 UN-Satzung argumentiert wird, die Durchführung der Zwangsmaßnahmen obliege allein den Mitgliedstaaten (oder einem Teil von ihnen); vgl. hierzu einerseits (bejahend) Seyersted, *United Nations Forces in the Law of Peace and War* (1966), S. 29, 130 f., 163 f., und Sohn, *The Authority of the United Nations to Establish and Maintain a Permanent United Nations Force*, AJIL Bd. 52 (1958), S. 229 ff. (230, 235); andererseits (verneinend) Kelsen, *The Law of the United Nations* (1950), S. 756, Bothe, *Streitkräfte internationaler Organisationen* (Beiträge zum ausländischen öffentlichen Recht und Völkerrecht, 47) (1968), S. 35; unklar Goodrich / Hambro / Simons, *Charter of the United Nations* (3. Aufl. 1969), S. 316, 631. Aus praktischen, nicht aus rechtlichen Gründen wurde der Weg der Einzelrekrutierung bei Aufstellung der größeren Streitkräfte der UN im Rahmen der friedenserhaltenden Operationen (UNEF I, ONUC, UNFICYP, UNEF II)

der an der Aktion beteiligten Staaten entscheidende Bedeutung zu⁷⁾. Bothe⁸⁾ hat zu Recht darauf aufmerksam gemacht, daß der zur Aufstellung der Streitkräfte führende Integrationsvorgang sich auf drei Ebenen abspielt: Die zumindest teilweise erforderliche Ausgliederung der Truppenkontingente aus dem staatlichen Machtapparat ist eine Frage allein des innerstaatlichen Rechts — unbeschadet einer u. U. bestehenden völkerrechtlichen Verpflichtung. Das Recht der internationalen Organisation regelt die Frage der Eingliederung in die Organisation. Die Harmonisierung beider Vorgänge ist vertraglichen Abmachungen zwischen der Organisation und den betreffenden Staaten vorbehalten.

Die vorliegende Betrachtung nimmt allein die erste Rechtsebene, die des innerstaatlichen Rechts, in den Blick⁹⁾. Wo nicht die Verfassung die Verwendung der Streitkräfte festlegt, ist man für die Ausgliederung auf die Überprüfung des einschlägigen einfachen Gesetzesrechtes verwiesen. Wo aber wie in der Bundesrepublik Deutschland die Verfassung selbst eingehende Bestimmungen über die Streitkräfte und ihre Funktionen vorsieht, ist das Ausgliederungsproblem von evident verfassungsrechtlicher Art. Es soll im Folgenden behandelt werden (II). Das Ergebnis dieser verfassungsrechtlichen Erörterung ist dabei auch auf seine Vereinbarkeit mit den von der Bundesrepublik Deutschland durch ihren Beitritt zur UN übernommenen Vertragspflichten zu überprüfen (III).

II. Verfassungsrechtliche Analyse

1. Artikel 87 a GG

Art. 87 a GG ist die zentrale Verfassungsvorschrift, die sich mit den Funktionen der Streitkräfte der Bundesrepublik Deutschland (Bundeswehr)

nicht, im übrigen nur sehr selten eingeschlagen (Headquarters Guard Force; United Nations Field Service, die verschiedenen Gruppen der Militärbeobachter u. a.); dazu vgl. Seyersted, a.a.O., S. 21 ff. Die bei dieser »Söldnerlösung« auftauchenden innerstaatlichen Probleme sind nicht solche der Ausgliederung aus dem staatlichen Apparat, sondern allenfalls solche der Bewegungs- und Handlungsfreiheit der zu rekrutierenden Bürger, also grundrechtlicher Natur.

⁷⁾ Dies erkennt auch Boyd, *United Nations Peace-Keeping Operations: A Military and Political Appraisal* (1971), S. 102 f.

⁸⁾ A.a.O. (Anm. 6), S. 37 f.

⁹⁾ Für den hier verfolgten Zweck der Überprüfung des innerstaatlichen Rechts kommt es nicht auf die in anderem Zusammenhang viel diskutierte Frage an, welche Organe der UN Streitkräfte aufstellen können und welche Rechtsgrundlagen im einzelnen dafür zur Verfügung stehen: Der Vorgang der vom innerstaatlichen Recht kontrollierten Ausgliederung ist jeweils der gleiche. Zur angedeuteten Streitfrage vgl. etwa Bowett, *United Nations Forces* (1964), S. 274 ff.; Seyersted (Anm. 6), S. 127 ff., Boyd (Anm. 7), S. 54 ff., Dahm, *Völkerrecht Bd. 2* (1961), S. 405 f.

befäßt: Außer zum Primärzweck der Verteidigung (Abs. 1) ist der Einsatz dieser Streitkräfte nur dann zulässig, wenn er vom Grundgesetz ausdrücklich vorgesehen ist (Abs. 2). Eine solche ausdrückliche Bestimmung, die die Beteiligung deutscher Truppen an Streitkräften internationaler Organisationen regelt, gibt es nicht. Nun könnte freilich argumentiert werden, die verfassungspolitische Zielsetzung des Art. 87 a GG erfasse eine Beteiligung deutscher Truppen an UN-Streitkräften ohnehin nicht; als Nachfolgenorm des Art. 143 GG¹⁰⁾ gehe es Art. 87 a Abs. 2 GG allein um die Begrenzung möglicher Verwendungen der Streitkräfte im Innern¹¹⁾. So richtig es ist, daß Art. 87 a GG in Verbindung mit Art. 35 Abs. 2 und 3 GG den Verfassungsvorbehalt des alten Art. 143 GG aufgenommen und von ihm Gebrauch gemacht hat, also den Einsatz der Streitkräfte im Innern des Landes abschließend regelt, so wenig ist Art. 87 a GG nur auf den inneren Notstand beschränkt; der klare Wortlaut, der den Verteidigungszweck miteinschließt, ist nur dahin zu verstehen, daß Art. 87 a Abs. 2 GG jeden anderen Einsatz der Streitkräfte als den im Grundgesetz vorgesehenen ausschließt¹²⁾.

Damit stellen sich folgende Fragen: Ist im vorliegenden Fall der Anwendungsbereich des Art. 87 a Abs. 2 GG deshalb verlassen, weil es hier weder um die Verwendung deutscher Streitkräfte noch um ihren Einsatz geht? Oder — handelt es sich um den Einsatz deutscher Streitkräfte — kann die Beteiligung an UN-Streitkräften dann dem Begriff der Verteidigung subsumiert werden?

a) Zweifel daran, ob die überstellten Streitkräfte deutsche Streitkräfte (Bundeswehr) sind — nur für solche ist Art. 87 a GG einschlägig —, könnten sich dann ergeben, wenn die Streitkräfte der UN als Organe der Organisation zu betrachten sind. In der Tat ist der Organcharakter (*subsidiary organs*¹³⁾) der von den UN bislang aufgestellten Friedensstreit-

¹⁰⁾ Art. 143 GG lautete: »Die Voraussetzungen, unter denen es zulässig wird, die Streitkräfte im Falle eines inneren Notstandes in Anspruch zu nehmen, können nur durch ein Gesetz geregelt werden, das die Erfordernisse des Artikels 79 erfüllt«. Die Vorschrift wurde durch Gesetz vom 24. 6. 1968 (BGBl. I, S. 709) aufgehoben.

¹¹⁾ Dazu vgl. die Kommentierung zu Art. 87 a GG von Hamann/Lenz, Das Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949 (3. Aufl. 1970), Anm. 2.

¹²⁾ So auch deutlich Dürig, in: Maunz/Dürig/Herzog, Grundgesetz (Bearbeitung 1971), Art. 87 a Rdn. 24 und 38.

¹³⁾ So die Formulierung in Nr. 6 der für UNEF I aufgestellten Regulations, vgl. UNTS 271, S. 135 (Anhang). Entsprechend heißt es für UNFICYP: "The contingents comprising the Force are integral parts of it and take their orders exclusively from the Commander of the Force", UN Doc. S/5653, S. 2 ff.

kräfte in der Literatur unbestritten¹⁴⁾ und wird von der Praxis bestätigt, wie sich etwa unter anderem deutlich an der Zuordnung der völkerrechtlichen Verantwortlichkeit für die von den Streitkräften erfüllten Haftungstatbestände zeigt¹⁵⁾. Für Streitkräfte, die zur Durchführung von Zwangsmaßnahmen nach Art. 42 ff. UN-Satzung gebildet würden — dieser Fall ist noch nicht eingetreten¹⁶⁾ —, hätte Gleiches zu gelten¹⁷⁾. Nur für die im Verlauf der Korea-Aktion eingesetzten Streitkräfte vertritt die überwiegende Anzahl der Autoren eine andere Auffassung¹⁸⁾. Die Besonderheit der Korea-Aktion besteht aber darin, daß hier den UN jede effektive Kontrolle, militärischer und politischer Art, über die Streitkräfte gefehlt hat; das — freilich vom Sicherheitsrat empfohlene¹⁹⁾ — Einheitliche Kommando stand "under the authority of the United States". Im Verhältnis zwischen UN und Vereinigten Staaten bestand nur eine Berichtspflicht der letzteren²⁰⁾.

Was sind nun aber die Konsequenzen für die Anwendbarkeit des Art. 87 a GG auf Truppen, die — zumindest in der Mehrzahl der denkbaren Fälle — als Teil der Streitkräfte der UN Teile eines Organs dieser Organisation sind? Zunächst ist darauf hinzuweisen, daß die Integration der nationalen Kontingente in die Streitkräfte der Organisation keineswegs vollständig ist. Es bleibt eine Vielzahl von Bindungen zwischen Heimatstaat und überstellten Truppenkontingenten bestehen; so behalten die Truppen vor allem ihre nationale Identität und sind weiterhin der Strafgewalt und auch dem Disziplinarrecht ihres Staates und den internen für sie geltenden militärischen Dienstvorschriften unterworfen²¹⁾. Die hinzugewonnene Organ-

¹⁴⁾ Seyersted (Anm. 6), S. 118 f.; Bothe (Anm. 6), S. 37 ff.; Scheuner, Eine internationale Sicherungsmacht im Dienste der Vereinten Nationen, ZaöRV Bd. 19 (1958) (Festgabe für A. N. Makarov), S. 389 ff. (408).

¹⁵⁾ Seyersted (Anm. 6), S. 90 ff.

¹⁶⁾ Dies ist nicht ganz unbestritten, da z. T. für die Kongo-Aktion auf Art. 42 UN-Satzung zurückgegriffen wird; dazu Bothe (Anm. 6), S. 122 f. Der IGH hat diese Auffassung aber ausdrücklich zurückgewiesen; *Certain Expenses of the United Nations*, Rechtsgutachten, ICJ Reports 1962, S. 177.

¹⁷⁾ Seyersted (Anm. 6), S. 120; Bothe, S. 36.

¹⁸⁾ Attia, *Les Forces Armées des Nations Unies en Corée et au Moyen-Orient* (1963), S. 222; Seyersted, S. 120; Dahm (Anm. 9), S. 397. — Die diesbezügliche Praxis ist nicht ganz eindeutig; vgl. einerseits Bowett (Anm. 9), S. 47, andererseits Bothe (Anm. 6), S. 68.

¹⁹⁾ Vgl. UN Doc. S/1588.

²⁰⁾ Dazu Bothe (Anm. 6), S. 63 f.

²¹⁾ Vgl. Goodrich/Hambro/Simons (Anm. 6), S. 321, wo bezüglich der Streitkräfte nach Art. 42 ff. UN-Satzung ausgeführt ist: "The contingents, however, would retain their national character and be subject to the discipline and regulations in force in their own national armed forces". Dies gilt *mutatis mutandis* für die Friedensstreitkräfte; vgl. auch Bothe (Anm. 6), S. 41 f. Boyd (Anm. 7), S. 154, spricht daher von den "dual lines of authority", die zu den Streitkräften der UN führen.

qualität eines dem Oberbefehl der UN unterstellten Bundeswehrkontingents würde darum nicht hindern, dieses Kontingent als Teil der deutschen Streitkräfte anzusehen. Zu dieser Überlegung tritt der schon oben einleitend hervorgehobene Gedanke hinzu, wonach die »Ausgliederung« der für die Streitkräfte der Organisation vorgesehenen Truppen vom innerstaatlichen Recht kontrolliert wird: Gerade in diesem Stadium ist aber am Charakter dieser Truppen als Teil der deutschen Streitkräfte erst recht nicht zu zweifeln. Jedenfalls unter diesem Gesichtspunkt gesehen ist Art. 87 a GG daher für die zu prüfende Frage einschlägig²²⁾.

b) Ein ganz anderes Problem ist, ob es für die Streitkräfte Verwendungsmöglichkeiten gibt, auf die sich die Sperrwirkung des Art. 87 a GG nicht erstreckt. Die Lösung hierfür ergibt sich aus der Bestimmung des *Einsatzbegriffs*.

Insoweit Art. 87 a Abs. 2 GG den im früheren Artikel 143 GG zum Ausdruck gekommenen Gedanken aufnimmt, ist die Bedeutung des Einsatzbegriffs von dort her zu verstehen. Sinn des Art. 143 GG war, die Streitkräfte als Machtinstrument nicht im Innern zu mißbrauchen²³⁾. Trotz der sehr weitreichenden Formulierung (»die Streitkräfte... in Anspruch zu nehmen«), die jede Verwendungsmöglichkeit ohne besondere verfassungsrechtliche Regelung auszuschließen schien, war vom Zweck der Regelung her gesehen ein rein technischer Hilfseinsatz bei Ernten, Evakuierungen oder anderen Notfällen nicht ausgeschlossen²⁴⁾. Aktuell wurde dies z. B. im Jahre 1962 im Verlauf der Hamburger Flutkatastrophe. Die dabei erfolgte zusätzliche Inanspruchnahme von Bundeswehrsoldaten zu polizeilichen Aufgaben, der Abwehr von Marodeuren und Plünderern notfalls auch mit Waffengewalt, ging freilich über eine technische Nothilfe der Streitkräfte weit hinaus; die Verfassungsmäßigkeit dieser Aktion ist insofern daher — wie mir scheint zu Recht — angezweifelt worden²⁵⁾. Art. 35 Abs. 2 und 3

²²⁾ Vgl. dazu die Argumentation der Bundesregierung beim Streit um die Ratifizierung des EVG-Vertrages; danach komme es auf das Vorhandensein der Wehrhoheit im GG nicht an, da die Bundesrepublik im Rahmen des EVG-Vertrages gar keine eigenen Streitkräfte aufstelle. Demgegenüber verwies Art. 9 des Vertrages auf die einzelnen nationalen Kontingente, die zur Verschmelzung zur Verfügung gestellt wurden — gerade diese nationalen Kontingente mußten aber erst einmal aufgestellt sein; hierzu zutreffend auch Forsthoff, in: Der Kampf um den Wehrbeitrag 2. Halbbd. (1953), S. 312 ff. (328 f.).

²³⁾ Dürig (Anm. 12), Art. 87 a Rdn. 28.

²⁴⁾ So fast allgemeine Ansicht; vgl. etwa Dürig, in: Maunz/Dürig/Herzog, Grundgesetz (Bearbeitung 1964), Art. 143 Rdn. 4; Schmidt-Bleibtreu/Klein, Kommentar zum Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (1967), Art. 143 Rdn. 3; Lohse, Streik und Staatsnotstand (1969), S. 104; zweifelnd Cl. Arndt, Bundeswehr und Polizei im Notstand, Deutsches Verwaltungsblatt 1968, S. 729.

²⁵⁾ Dürig (Anm. 12), Art. 87 a Rdn. 35.

GG geben heute für ähnliche Fälle eindeutige und ausreichende Rechtsgrundlagen.

Nimmt man hinzu, daß Art. 87 a Abs. 2 GG — über die Nachfolge von Art. 143 GG hinausgehend — auch den vorrangigen Zweck der Streitkräfte, die Verteidigung, in seinen Regelungskomplex mit einbezogen hat und gerade auch insoweit von »Einsätzen« spricht, so ist mit D ü r i g als Einsatz jede bewaffnete Verwendung der Bundeswehr als Waffenträger zu definieren²⁶⁾. Wenn Knut Ipsen den Begriff Einsatz bestimmt als »Verwendung der Streitkräfte im Rahmen von erlaubten Kriegshandlungen wie im Rahmen der vollziehenden Gewalt im Innern«²⁷⁾, so kann dies sicher nicht bedeuten, daß ein Einsatz im Sinne des Art. 87 a Abs. 2 GG nur — bezogen auf den ersten Teil seiner Begriffsbestimmung — bei wirklichen Kriegshandlungen, d. h. bei militärischem Kampf gegen einen Gegner (Staat)²⁸⁾ gegeben sei. Vielmehr werden — etwas unpräzise — Elemente des Verteidigungsbegriffs²⁹⁾ mit dem Einsatzbegriff vermischt. Entscheidend für das Vorliegen eines Einsatzes der Streitkräfte ist nicht ein Friedens- oder ein Kriegszustand, sondern der Dienst mit der Waffe. Darüber hinaus kann sogar im Einzelfall auch der unbewaffnete Dienst der Streitkräfte Einsatz sein³⁰⁾.

Umgekehrt läßt sich sagen, daß eine Verwendung der Streitkräfte, die *in concreto* nicht als Gewalt ausübende bzw. als zur Gewaltausübung befugte Kräfte gedacht sind, dem Einsatzbegriff nicht zu subsumieren ist³¹⁾ und damit an der Sperrwirkung des Art. 87 a Abs. 2 GG nicht scheitern kann. Damit sind nicht nur (technische) Hilfeleistungen im Inland, sondern auch im Ausland (Evakuierung, Nahrungsmittel- und Arzneimitteltransporte durch Flugzeuge der Luftwaffe etc.) durchaus zulässig³²⁾.

Diese Ergebnisse sind nun auf die Verwendung von Bundeswehrkontingenten als Teil einer Streitmacht der UN zu übertragen. In eine derartige

²⁶⁾ A.a.O., Rdn. 32; dabei kommt es auf die Waffe im technischen Sinn weniger an als darauf, daß sie deutlichster Ausdruck hoheitlicher Gewalt ist.

²⁷⁾ Bonner Kommentar (Bearbeitung 1969), Art. 87 a Rdn. 32.

²⁸⁾ Zur näheren Definition des Krieges vgl. etwa Verdross, Völkerrecht (5. Aufl. 1964), S. 432 f., und Berber, Lehrbuch des Völkerrechts Bd. 2 (1962), S. 1 ff., jeweils mit weiteren Nachweisen.

²⁹⁾ Dazu unten II. 1. c).

³⁰⁾ Dies, so zu Recht D ü r i g (Anm. 12), Art. 87 a Rdn. 31 f., dann, wenn die Verwendung im Innern politisch nicht neutral ist; zum Grenzfall Streik siehe *ibid.* Rdn. 37, sowie Lohse (Anm. 24), *passim*.

³¹⁾ So auch sind die Erläuterungen zu Art. 87 a Abs. 2 im schriftlichen Bericht des Rechtsausschusses zu verstehen; BT-Drs. V/2873, S. 13.

³²⁾ D ü r i g (Anm. 12), Art. 87 a Rdn. 36.

Streitmacht werden die nationalen Truppen als »Streit«-Kräfte, d. h. als Waffenträger integriert. Zwar ist normalerweise der Waffengebrauch der bisherigen Streitkräfte der UN streng limitiert gewesen und beschränkte sich auf das Recht zur Selbstverteidigung³³). Dies ändert aber nichts daran, daß die Streitkräfte unter Umständen doch gerade zur Entwicklung der ihnen zur Verfügung stehenden bewaffneten Macht befugt sein sollen³⁴), unabhängig davon, ob es sich um die in der Praxis mehrfach aufgestellten *peace-keeping forces* oder um andere mögliche Typen von Streitkräften der UN handelt, also ganz unabhängig davon, ob den Streitkräften ein zu bekämpfender Gegner gegenübersteht oder nicht³⁵). Die gerade im Zusammenhang mit den sogenannten Friedensstreitkräften immer wieder angestellten Überlegungen, ob das Kriegsrecht auf diese Aktionen Anwendung findet, ob die UN etwa auch den verschiedenen Genfer Konventionen beitreten sollen³⁶), weisen deutlich in diese Richtung. Die Unterstellung deutscher Truppenkontingente unter den Befehl der UN ist daher Einsatz im Sinne des Art. 87 a Abs. 2 GG.

Weniger klar ist hingegen, um das eingangs erwähnte Problem der Transporthilfe durch die Bundesrepublik Deutschland wieder aufzunehmen, ob es sich auch hier um Einsatz von Streitkräften handelt, oder ob dieser Fall analog einer Katastrophenhilfe im Ausland zu behandeln ist. Zu berücksichtigen ist immerhin, daß mit dem Transport der zu der Streitmacht der UN (UNEF II) gehörenden senegalesischen Truppen unmittelbar an einer militärischen Aktion mitgewirkt wird. Andererseits läßt sich sagen, daß mit diesen Transportflügen selbst keine Gewaltausübung stattfindet und auch keineswegs intendiert ist. Insgesamt neige ich freilich dazu, eine solche Trans-

³³) Näheres bei *Bothe* (Anm. 6), S. 157 ff.

³⁴) Dies geht sehr deutlich aus den jeweiligen Waffengebrauchsbestimmungen für die UN-Streitkräfte hervor. Als Beispiel sei der letzte Fall einer UN-Streitmacht, UNEF II genannt. Im Bericht des Generalsekretärs vom 27. 10. 1973 über die Verwirklichung der Sicherheitsratsresolution 340 (1973) heißt es: "The Force will be provided with weapons of a defensive character only. It shall not use force except in self-defence. Self-defence would include resistance to attempts by forceful means to prevent it from discharging its duties under the mandate of the Security Council. The Force will proceed in the assumption that the parties to the conflict will take all the necessary steps for compliance with the decisions of the Security Council"; UN Doc. S/11052/Rev. 1, S. 2. — Zum noch weitergehenden Waffengebrauchsrecht bei der Kongo-Aktion vgl. *Bowett* (Anm. 9), S. 186 ff.

³⁵) Das Fehlen eines Gegners ist ein wesentlicher Unterschied zwischen Zwangsmaßnahmen nach Art. 42 ff. UN-Satzung und sonstigen Maßnahmen, die mit Hilfe von bewaffneter Macht durchgeführt werden; dazu *Fabian*, *Soldiers without Enemies* (1971), S. 28 ff.

³⁶) Vgl. *Seyersted* (Anm. 6), S. 178 ff., 330 ff.; *Bowett* (Anm. 9), S. 484 ff.

porthilfe mit Bundeswehrflugzeugen für einen Einsatz nach Art. 87 a GG zu halten³⁷⁾, doch handelt es sich hier um einen diskutablen Grenzfall.

c) Unterfällt nach den vorstehend gewonnenen Erkenntnissen die Inanspruchnahme deutscher Streitkräfte für militärische Aktionen der UN dem Regime des Art. 87 a GG, so hängt die Verfassungsmäßigkeit dieser Verwendung mangels anderweitiger ausdrücklicher grundgesetzlicher Zulassung davon ab, ob solche Beteiligung als Maßnahme der Verteidigung im Sinne des Art. 87 a Abs. 1 und 2 GG anzusehen ist.

Eine Legaldefinition des Verteidigungsbegriffs enthält die Verfassung nicht. In Art. 115 a Abs. 1 GG ist freilich der »Verteidigungsfall« dadurch definiert, »daß das Bundesgebiet mit Waffengewalt angegriffen wird oder ein solcher Angriff unmittelbar droht«³⁸⁾. Der Eintritt des Verteidigungsfalles im Sinne von Art. 115 a GG ist somit durch einen hohen Intensitätsgrad territorialer Gefährdung der Bundesrepublik Deutschland charakterisiert. Wäre der Verteidigungsfall mit dem Fall der Verteidigung (Art. 115 a Abs. 1 einerseits, Art. 87 a Abs. 1 und 2 GG andererseits) gleichzusetzen, so würde dieser territoriale Bezug auch den Begriff der Verteidigung bestimmen und schon von daher eine deutsche Beteiligung an militärischen Aktionen der UN in fast allen denkbaren Fällen ausschließen.

Eine solche Gleichsetzung wäre nun aber nicht nur politisch außerordentlich bedenklich, würde sie doch ein militärisches Eingreifen der Bundesrepublik Deutschland zu Gunsten eines verbündeten Staates³⁹⁾ nur dann ermöglichen, wenn der Angriff auf diesen Staat zugleich (mindestens) die unmittelbare Drohung eines Angriffs auf die Bundesrepublik selbst bedeutete⁴⁰⁾, sie ist darüber hinaus vor allem auch rechtlich nicht durchführbar. Der Verteidigungsfall bzw. seine Feststellung ist nach Art. 115 a GG zunächst einmal von rein innerstaatlicher Wirkung⁴¹⁾. An die Feststellung

³⁷⁾ Dies vor allem aus der Erwägung heraus, daß ein Trennungsstrich zwischen einer solchen Aktion und jener, womit Streitkräfte eines anderen Landes transportiert werden, um in bestimmten Konflikten eingesetzt zu werden, kaum gezogen werden könnte, es sich insoweit aber gewiß um Einsatz handeln würde.

³⁸⁾ Vgl. auch etwa Art. 87 a Abs. 3, 12 a, 80 a, 115 b ff. — Eingehend zur angegebenen Legaldefinition z. B. Herzog, in: Maunz/Dürig/Herzog, Grundgesetz (Bearbeitung 1969), Art. 115 a Rdn. 20 ff.

³⁹⁾ In Betracht kommen hier nur die verbündeten Staaten im Rahmen der NATO und WEU; hierzu vgl. K. Ipsen, Rechtsgrundlagen und Institutionalisierung der atlantisch-westeuropäischen Verteidigung (Veröffentlichungen des Instituts für internationales Recht an der Universität Kiel, 57) (1967), *passim* (zitiert: Rechtsgrundlagen).

⁴⁰⁾ So auch K. Ipsen, Die rechtliche Institutionalisierung der Verteidigung im atlantisch-westeuropäischen Raum, JöR NF Bd. 21 (1972), S. 1 ff. (22 f.).

⁴¹⁾ Herzog (Anm. 38), Art. 115 a Rdn. 24 Anm. 4; Menzel, Bonner Kommentar (Bearbeitung 1968), Art. 115 a Rdn. 32; Ipsen, JöR Bd. 21, S. 22 ff., sowie ders., Rechtsgrundlagen, S. 191 (noch zu Art. 59 a GG alte Fassung).

knüpfen sich bestimmte, teils im Grundgesetz selbst, teils in einfachen Gesetzen angelegte Rechtsfolgen⁴²⁾, die, was den Einsatz der Streitkräfte angeht, sich gleichfalls nur auf deren Einsatz im Innern erstrecken (Art. 87 a Abs. 3 GG) und dabei von dem ja das zentrale Moment einer Verteidigung bildenden Kampfauftrag der Truppen völlig absehen. Er hat in der Diskussion und bei der Verwirklichung des Notstandsrechts nur eine beiläufige Rolle gespielt⁴³⁾; der verfassungsändernde Gesetzgeber war nahezu vollständig fixiert gewesen auf die sich während des Ausnahmezustandes im Innern vollziehenden Rechtsänderungen⁴⁴⁾.

Die hieraus zu ziehende Folgerung ist, daß Maßnahmen der Verteidigung unabhängig vom Eintritt des Verteidigungsfalles ergriffen werden können⁴⁵⁾. Der Einsatz der Streitkräfte zur Verteidigung ist an das Verfahren nach Art. 115 a GG also nicht »angeseilt«, setzt es weder voraus, noch führt es notwendig nach sich. Das heißt allerdings nicht, der Einsatz der Streitkräfte zur Verteidigung (Art. 87 a GG) sei normativ völlig ungebunden; er ist begrenzt eben durch den Verteidigungszweck und das hiermit korrespondierende Verbot der Störung des friedlichen Zusammenlebens der Völker, insbesondere der Führung eines Angriffskriegs nach Art. 26 GG⁴⁶⁾.

Von diesem Zusammenspiel der beiden Verfassungsnormen ausgehend könnte man daran denken, den Begriff der »Verteidigung« ausschließlich im Rückgriff auf Art. 26 GG zu bestimmen, der Verteidigung also alle die Aktionen zuzuordnen, die nicht Störung des friedlichen Zusammenlebens der Völker, vor allem nicht Angriffskrieg sind. Es ließe sich von daher weiter argumentieren: Da die militärischen Aktionen der UN — ihre Vereinbarkeit mit der Satzung unterstellt — weder eine Aggression⁴⁷⁾ noch einen

⁴²⁾ Als Beispiele seien lediglich genannt Art. 12 a, 80 a GG und das Gesetz zur Sicherstellung von Arbeitsleistungen für Zwecke der Verteidigung einschließlich des Schutzes der Zivilbevölkerung (Arbeitssicherstellungsgesetz) vom 9. 7. 1968 (BGBl. I, S. 787).

⁴³⁾ Vgl. B e n d a, Die Notstandsverfassung (8.—10. Aufl. 1968), S. 8 ff., 81 ff.

⁴⁴⁾ Ein Beleg dafür ist vor allem die weithin — ganz unnötig vom »unterschwellig schlechten Gewissen« des Notstandsgesetzgebers diktierte — recht unglücklich verlaufene Diskussion über das Widerstandsrecht und seine schließliche Verankerung in Art. 20 Abs. 4 GG; vgl. D o e h r i n g, Das Widerstandsrecht des Grundgesetzes und das überpositive Recht, Der Staat Bd. 8 (1969), S. 429 ff. (430), und B T-Drs. V/2873, S. 9. — Vgl. auch I p s e n, JöR Bd. 21, S. 23.

⁴⁵⁾ Damit können selbstverständlich auch Rechtsfolgen, die an die Feststellung des Verteidigungsfalles gebunden sind, nicht ausgelöst werden; oben Anm. 42.

⁴⁶⁾ I p s e n (Anm. 27), Art. 87 a Rdn. 28 f.

⁴⁷⁾ So auch M a u n z, in: Maunz/Dürig/Herzog, Grundgesetz (Bearbeitung 1964), Art. 26 Rdn. 28. Zum Angriffsbegriff in Art. 26 GG vgl. auch M e n z e l, Bonner Kommentar, Art. 26 Erl. 4.

sonstigen Anwendungsfall des Gewaltverbots⁴⁸⁾, noch überhaupt irgendeine Störung des friedlichen Zusammenlebens der Völker⁴⁹⁾ darstellen können, vielmehr gerade der Aufrechterhaltung bzw. der Wiederherstellung des Friedens dienen (Art. 1 Ziff. 1, 2 Ziff. 7, Kapitel VI und VII UN-Satzung), sei eine Beteiligung deutscher Streitkräfte an diesen Aktionen »Verteidigung« im Sinne des als Antimodell zu den durch Art. 26 GG verbotenen Handlungsweisen zu verstehenden Begriffs in Art. 87 a GG. Eine derartige Betrachtungsweise könnte darauf verweisen, daß in Art. 26 GG nicht nur verschiedene Verdikte verfassungskräftig ausgesprochen sind, sondern daß in Art. 26 GG darüber hinaus auch die positive Entscheidung des Verfassungsgebers zur Mitarbeit der Bundesrepublik Deutschland an der Friedenssicherung zum Ausdruck kommt⁵⁰⁾.

Gegen eine solche, sich vom eigentlichen Wortsinn lösende, extensive Interpretation des Begriffs der Verteidigung bestehen erhebliche Bedenken. Zwar bildet der territoriale Bezug — wie oben dargelegt — keine unüberwindbare Barriere. Von ihm kann jedoch für Verteidigungsmaßnahmen nur insoweit abstrahiert werden, als es im Sinne klassischer Bündnispolitik üblich geworden ist, bewaffnete Angriffe auf einen der Vertragsstaaten als auf alle Bündnispartner gerichtet anzusehen⁵¹⁾. Nur insoweit ist militärisches Eingreifen zu Gunsten eines Dritten (noch) Verteidigung⁵²⁾. Dieser

⁴⁸⁾ Vgl. allgemein hierzu Wengler, Das völkerrechtliche Gewaltverbot (1967), sowie Scheuner, Friedensbedrohung, in: Strupp-Schlochauer, Wörterbuch des Völkerrechts Bd. 1 (2. Aufl. 1960), S. 570ff.; ders., Kollektive Sicherheit, *ibid.* Bd. 2 (2. Aufl. 1961), S. 242 ff. (244 ff.).

⁴⁹⁾ Maunz (Anm. 47), Art. 26 Rdn. 7 ff.

⁵⁰⁾ Vgl. v. Mangoldt/Klein, Das Bonner Grundgesetz (2. Aufl.), S. 683 (zu Art. 26); Hamann/Lenz (Anm. 11), Art. 26 Anm. 2; auch K. Vogel, Die Verfassungsentscheidung des Grundgesetzes für eine internationale Zusammenarbeit (1964), S. 41, 46, 49.

⁵¹⁾ Vgl. etwa Art. 5 des Nordatlantikpaktes vom 4. 4. 1949 oder auch Art. 4 des Brüsseler Vertrages vom 17. 3. 1948. — Als Beispiele aus früherer Zeit seien genannt: Art. 1 des Zweibundes vom 7. 10. 1879, Art. 2 des Dreibundes vom 20. 5. 1882, Art. 1 der Russisch-Französischen Militärkonvention vom 17. 8. 1892, Art. 1 des Bündnisvertrages zwischen Bulgarien und Serbien vom 13. 3. 1912 (Balkanbund); vgl. Konferenzen und Verträge (Vertrags-Plöetz), Teil II 3. Bd.: 1492—1914 (2. Aufl. 1958), S. 356, 361, 379, 433. — Davon unabhängig ist das Problem, ob dem jeweiligen Pakt ein vollständiger Automatismus innewohnt oder ob dem einzelnen Bündnispartner die — rechtlich — freie Entscheidung über sein Eingreifen vorbehalten bleibt; zu NATO und WEU vgl. K. Ipsen, Die Bündnisklausel der Notstandsverfassung (Art. 80 a Abs. 3 GG), AöR Bd. 94 (1969), S. 554 ff. (562 ff.).

⁵²⁾ So ist wohl auch Herzog (Anm. 38), Art. 115 a Rdn. 24 Anm. 4, zu verstehen, wenn er meint, daß die Bundeswehr mit der bewaffneten Abwehr eines Angriffs nicht bis zur Feststellung des Verteidigungsfalles warten müsse, freilich auch nicht zur Verteidigung beliebiger Drittländer herangezogen werden könne.

Rahmen ist jedoch bei der Teilnahme an militärischen Operationen irgendwo auf dem Erdball — und diene der Zweck noch so sehr der Friedenssicherung — überschritten. Die dem Grundgesetz zu entnehmende Maxime der Mitwirkung am Aufbau und an der Erhaltung des Weltfriedens kann einzelne, in sich und aus sich verständliche Verfassungsnormen wie Art. 87 a Abs. 1 und 2 GG, deren begrenzende Funktion ihr Hauptcharakteristikum ist, nicht derogieren⁵³⁾.

Hinzu kommen zwei weitere Überlegungen: Da zumindest zugegeben werden muß, daß die Ausdehnung des Verteidigungsbegriffs auf die Teilnahme an solchen Aktionen zweifelhaft ist, hätte man trotz aller Fixierung des Verfassungsgebers auf die innerstaatlichen rechtlichen Auswirkungen beim Übergang zur Notstandslage erwarten müssen, daß auch insoweit ein klärendes Wort gesprochen wird. Der Einsatz deutscher Soldaten außerhalb des deutschen Territoriums ist — auch im Rahmen der UN — nicht nur aus historischen Gründen ein Politikum ersten Ranges, das u. U. (vor allem wenn eine Teilnahme an Zwangsmaßnahmen im Sinne des Art. 42 UN-Satzung in Frage steht) durchaus zu schwerwiegenden Belastungen für die Bundesrepublik Deutschland führen kann. Hier sollte eine klare verfassungsrechtliche Ermächtigung gegeben sein, um so mehr, als der diesbezügliche Einsatzbefehl ohne parlamentarische Mitwirkung vom Bundesminister der Verteidigung als Inhaber der Befehls- und Kommandogewalt bzw. vom Bundeskanzler als dem Inhaber der Richtlinienbefugnis⁵⁴⁾ erteilt würde und nur der vielleicht zu spät kommenden parlamentarischen Kontrolle unterläge⁵⁵⁾. Schließlich ist auch die grundrechtliche Seite des Problems zu berücksichtigen. Nach Art. 12 a GG können Männer vom vollendeten 18. Lebensjahr an zum Dienst in den Streitkräften verpflichtet werden. Eine solche Verpflichtung darf für den Wehrpflichtigen kein »Sprung ins Ungewisse« sein. Aus dem notwendigen Zusammenhang, der zwischen Art. 12 a Abs. 1 GG und Art. 87 a Abs. 1 und 2 GG besteht⁵⁶⁾, folgt daher die Notwendigkeit einer klaren Umschreibung des Einsatz-

⁵³⁾ Vgl. auch Ipsen, Rechtsgrundlagen, S. 192, der darauf hinweist, daß einem Verteidigungskrieg, wie ihn die BRD nur führen könne, ein Angriff vorausgegangen sein müsse; militärische Aktionen der UN setzen aber keineswegs notwendig eine Aggression voraus.

⁵⁴⁾ Zum Verhältnis von Befehls- und Kommandogewalt und Richtlinienbefugnis außerhalb des Verteidigungsfalls (vgl. Art. 115 b GG) etwa Martens, Grundgesetz und Wehrverfassung (1961), S. 161 ff. mit weiteren Nachweisen.

⁵⁵⁾ Ipsen, JöR Bd. 21, S. 25.

⁵⁶⁾ Vgl. Schmidt-Bleibtreu / Klein, Grundgesetz (3. Aufl. 1973), Art. 12 a Rdn. 4.

zwecks der Streitkräfte und damit des mit der Wehrpflicht verbundenen Risikos. Eine nicht klar abgrenzbare, unscharfe, erweiternde Auslegung des Verteidigungsbegriffs und damit des primären Einsatzzwecks der Streitkräfte kann dieser grundrechtlich motivierten Forderung nicht Genüge tun.

d) Ohne auf die vorstehend erörterten Probleme näher einzugehen, kommt Ulrich Scheuner zu dem Ergebnis, daß wegen der Ausrichtung des Wehrdienstes auf die eigene Verteidigung eine Beteiligung deutscher Streitkräfte an militärischen Aktionen der UN nur im Wege der Heranziehung Freiwilliger möglich sei⁵⁷⁾. Diese Aussage kann nun sowohl dahin gedeutet werden, daß sich nur Bundeswehrsoldaten, die sich hierzu freiwillig gemeldet haben, an solchen Aktionen beteiligen können, als auch dahin, daß das benötigte Personal im Wege der Individualrekrutierung aufgestellt wird. Auf Grund der oben vorgenommenen Erwägungen ist freilich die erste Alternative abzulehnen; denn auch die Verwendung freiwilliger Soldaten zum Einsatz ist Einsatz deutscher Streitkräfte. Richtig kann daher nur die zweite Ausdeutung sein, d. h. zulässig wäre lediglich die unmittelbar durch die UN vorgenommene Einzelanwerbung (Söldnerlösung)⁵⁸⁾. Die auf diesem Wege aufgestellten Streitkräfte wären nämlich keine deutschen Streitkräfte, da sie außerhalb der staatlichen Organisation stünden. Nur aber einer Beteiligung deutscher Streitkräfte widersetzt sich Art. 87 a GG.

2. Die auswärtige Gewalt

Die im wesentlichen der Bundesregierung zugeordnete auswärtige Gewalt⁵⁹⁾ bedeutet die Entscheidung über die auswärtigen Angelegenheiten⁶⁰⁾. Zweifellos ist die Entscheidung über den Einsatz deutscher Truppen außerhalb des Bundesgebiets eine Entscheidung über auswärtige Angelegenheiten, da durch diese Handlung ein anderer Völkerrechtsträger (ein anderer Staat oder auch die Vereinten Nationen) in der Sphäre der Völkerrechtsordnung berührt wird⁶¹⁾. Insoweit ist die Wehrhoheit als »nach außen

⁵⁷⁾ Scheuner, Die Stellung der Streitkräfte im modernen Völkerrecht, in: Bundeswehr und Recht (1965), S. 27 ff. (42).

⁵⁸⁾ Siehe oben bei und in Anm. 6.

⁵⁹⁾ Vgl. dazu BVerfGE 2, 347 ff. (379) (*Kehler Hafen-Urteil*); ferner Mosler, Die auswärtige Gewalt im Verfassungssystem der Bundesrepublik Deutschland, in: Völkerrechtliche und Staatsrechtliche Abhandlungen, Carl Bilfinger zum 75. Geburtstag (Beiträge zum ausländischen öffentlichen Recht und Völkerrecht, 29) (1954), S. 243 ff. (267 ff.), und Weiss, Auswärtige Gewalt und Gewaltenteilung (1971), S. 69 ff.

⁶⁰⁾ Mosler, a.a.O., S. 246; ders., Auswärtige Gewalt, Staatslexikon Bd. 1 (6. Aufl. 1957), Sp. 753.

⁶¹⁾ Mosler (Anm. 59), S. 252 ff.

gewendetes Hoheitsrecht« und als »Zuständigkeit zur aktuellen Gewaltanwendung« Teil der auswärtigen Gewalt⁶²⁾. Diese Qualifizierung kann jedoch die Verwendungsmöglichkeiten der Streitkräfte nicht über die in der Verfassung vorgesehenen Fälle ausdehnen. Art. 87 a Abs. 1 und 2 GG sind vielmehr ebenso Teilstück der normativen Bindungen der auswärtigen Gewalt im Verfassungsrang wie sie sich etwa auch in Art. 25, 26 GG und dem Wiedervereinigungsgebot finden.

3. Artikel 24 GG

Man muß sich schließlich noch die Frage stellen, ob man auf Grund des Art. 24 GG der nach den bisherigen Erörterungen erforderlichen Verfassungsergänzung enthoben ist. Die Organisation der UN ist ja zwischenstaatliche Einrichtung⁶³⁾ im Sinne des Art. 24 Abs. 1 GG, und sie konstituiert darüber hinaus ein System gegenseitiger kollektiver Sicherheit⁶⁴⁾ im Sinne des Art. 24 Abs. 2 GG, so daß von der Anwendbarkeit dieser Grundgesetzbestimmungen im Verhältnis der UN zur Bundesrepublik Deutschland durchaus auszugehen ist. Zutreffend ist dabei die Sicht, daß Art. 24 GG der »Konzeption eines ›offenen‹, d. h. ... eines in eine ›internationale Gemeinschaft‹ der Staaten sich einordnenden und sich insofern ihrem Rechtsetzungswillen auch (teilweise) unterordnenden Staates« entspricht⁶⁵⁾. Doch führt gerade dieser Gedanke dazu, die aufgeworfene Frage zu verneinen. Denn das Charakteristikum des Art. 24 GG ist der Kompetenzverlust der nationalen Instanzen und die Kompetenzbegründung bei der außer- oder überstaatlichen Stelle⁶⁶⁾. In unserem Fall ist nun aber eben dies nicht der entscheidende Punkt. Hier geht es nämlich nicht um eine Prüfung der Zulässigkeit einer »Übertragungsmaßnahme« oder einer Einwilligung in eine »Beschränkung«. Allein zu beurteilen ist die Zulässig-

⁶²⁾ Sachau, Wehrhoheit und auswärtige Gewalt (1967), S. 25 ff., 29 ff. und *passim*; anders zum Teil Reichel, Die auswärtige Gewalt nach dem Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949 (1967), S. 27, im Anschluß an Herb. Krüger, Allgemeine Staatslehre (1964), S. 934 f.

⁶³⁾ Vgl. etwa Maunz, in: Maunz/Dürig/Herzog, Grundgesetz (Bearbeitung 1964), Art. 24 Rdn. 21, und Menzel, Bonner Kommentar, Art. 24 Erl. 2. — Zum Begriff auch K. H. Klein, Die Übertragung von Hoheitsrechten (1952), S. 39.

⁶⁴⁾ Menzel (Anm. 63), Art. 24 Erl. 6 a; auch Hamann/Lenz (Anm. 11), Art. 24 Anm. 4 und 6. — Zum Begriff Scheuner, Kollektive Sicherheit (Anm. 48).

⁶⁵⁾ Vogel (Anm. 50), S. 35.

⁶⁶⁾ Vgl. Bernhardt, Der Abschluß völkerrechtlicher Verträge im Bundesstaat (Beiträge zum ausländischen öffentlichen Recht und Völkerrecht, 32) (1957), S. 184; auch Maunz (Anm. 63), Art. 24 Rdn. 3.

keit eines von nationalen Instanzen zu vertretenden Handelns, das zwar seine Auswirkungen haben mag auf die zwischenstaatliche Einrichtung und das System der kollektiven Sicherheit, sich aber nicht in Übertragung und Beschränkung von Hoheitsrechten realisieren würde, sondern in der Inanspruchnahme von Kompetenzen, die die Verfassung gerade nicht zur Verfügung stellt. Bei aller »Offenheit«, die Art. 24 GG signalisiert: diese Bestimmung kann nicht so verstanden werden, daß sie von der Beachtung der übrigen Grundgesetzbvorschriften dispensiert, wenn nur eine Maßnahme der deutschen Staatsgewalt zu beurteilen ist, die ihrer Art und Intention nach der Verfassungsentscheidung des GG für eine internationale Zusammenarbeit entspricht.

4. Ergebnis

Die verfassungsrechtlichen Erörterungen zusammenfassend läßt sich sagen, daß nach der gegenwärtig bestehenden Rechtslage eine Beteiligung deutscher Truppen an der Aufstellung von Streitkräften der UN nicht zulässig ist. Ein Wandel kann nur durch eine Verfassungsänderung eintreten. Damit stünde die Bundesrepublik Deutschland durchaus nicht allein. Erinnerung sei an die österreichische Situation, die erst durch das «Bundesverfassungsgesetz über die Entsendung österreichischer Einheiten zur Hilfeleistung in das Ausland auf Ersuchen internationaler Organisationen»⁶⁷⁾ und durch das »Bundesgesetz über die Entsendung von Angehörigen des Bundesheeres zur Hilfeleistung in das Ausland«⁶⁸⁾ einer endgültigen Klärung zugeführt wurde⁶⁹⁾. In anderen Staaten hat sich das Problem auf der Ebene des einfachen Rechts gestellt und ist da auch gelöst worden. Die Republik Irland und die skandinavischen Staaten sind hierfür die bekanntesten Beispiele⁷⁰⁾.

⁶⁷⁾ BGBl. Nr.173/1965.

⁶⁸⁾ BGBl. Nr. 233/1965.

⁶⁹⁾ Freilich ist zu berücksichtigen, daß das eigentliche österreichische Problem war, eine Grundlage dafür zu schaffen, »daß in einem Organverhältnis zu einer Gebietskörperschaft der Republik Österreich stehende Personen im Namen der Republik Österreich im Ausland Hoheitsakte setzen dürfen«; so die Erläuternden Bemerkungen zu der Regierungsvorlage, 633 der Beilagen zu den stenographischen Protokollen des Nationalrates, X. GP., S. 4; dazu auch Strasser, Österreich und die Vereinten Nationen (1967), S. 109 ff.

⁷⁰⁾ Vgl. Kotani, Peace-keeping: Problems for Smaller Countries, International Journal Bd. 19 (1963/64), S. 308 ff. (309 ff.), sowie die Nachweise bei Bothé (Anm. 6), S. 3 Anm. 10.

III. Die Verpflichtungen aus der UN-Satzung

Angesichts der dargestellten Verfassungslage bleibt zu untersuchen, ob die völkerrechtlichen Verpflichtungen, die die Bundesrepublik Deutschland durch ihren Beitritt zur Satzung übernommen hat, damit in Einklang stehen oder ob Vertragspflichten und Verfassung kollidieren⁷¹⁾.

1. Verpflichtung zur Truppenstellung

Die UN-Satzung statuiert keine unmittelbare Pflicht der Mitgliedstaaten, Streitkräfte für militärische Aktionen der UN zur Verfügung zu stellen. Es entspricht der überwiegend vertretenen Auffassung, daß eine solche Verpflichtung nur dadurch geschaffen werden kann, daß zwischen den UN und den einzelnen Mitgliedstaaten besondere Vereinbarungen (*special agreements*) nach Art. 43 UN-Satzung mit einem diesbezüglichen Inhalt abgeschlossen werden⁷²⁾. An diesem Erfordernis ("... in accordance with the present Charter") bricht sich nämlich gerade die Bindungswirkung nach Art. 25 UN-Satzung, und die umstrittene Frage, ob Art. 25 auch außerhalb Kap. VII UN-Satzung Anwendung findet⁷³⁾, braucht hier darum nicht entschieden zu werden, weil Art. 43 UN-Satzung die spezielle, daher ausschließliche Bestimmung ist, die bei Erfüllung ihrer Tatbestandsmerkmale den Sicherheitsrat zu verbindlicher Entscheidung über eine Truppenbereitstellung ermächtigt. Deshalb ist auch Art. 45 nicht Grundlage einer selbstständigen Pflicht, sondern unterliegt dem Vorbehalt des Art. 43⁷⁴⁾, und diese Bestimmung versperrt auch die unmittelbare Anwendbarkeit des

⁷¹⁾ Die UN-Satzung enthält anders als Art. 11 des Nordatlantikpaktes keine Klausel, deren Aufgabe es ist, jede derartige Kollision *ab ovo* zu vermeiden und der verfassungsrechtlichen Situation Rechnung zu tragen; vgl. dazu Ipsen, AöR Bd. 94, S. 565; ders., JöR Bd. 21, S. 22.

⁷²⁾ Virally, L'Organisation Mondiale (1972), S. 462 f.; Scheuner, Die kollektive Sicherung des Friedens im gegenwärtigen Völkerrecht (Berichte der Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht, 2) (1958), S. 1 ff. (12); ders., ZaöRV Bd. 19, S. 391; Sohn (Anm. 6), S. 237; Dahm (Anm. 9), S. 399; Verdross (Anm. 28), S. 651, 656; anderer Ansicht G. Meier, Der bewaffnete Angriff (1963), S. 121 f.

⁷³⁾ Vgl. IGH, Legal Consequences for States of the Continued Presence of South Africa in Namibia, Rechtsgutachten, ICJ Reports 1971, S. 52 f.; Higgins, The Advisory Opinion on Namibia: Which UN Resolutions are Binding under Article 25 of the Charter?, The International and Comparative Law Quarterly Bd. 21 (1972), S. 270 ff. (275 ff.).

⁷⁴⁾ Vgl. Dahm (Anm. 9), S. 398 f., Goodrich/Hambro/Simons (Anm. 6), S. 328 f., Attia (Anm. 18), S. 27, und wohl auch Kelsen (Anm. 6), S. 749 f.; anderer Ansicht Meier (Anm. 72), S. 122.

Art. 53 UN-Satzung mit der Folge, daß bei militärischen Zwangsmaßnahmen auch eine bindende Inanspruchnahme regionaler Organisationen⁷⁵⁾ durch den Sicherheitsrat nicht zulässig ist⁷⁶⁾.

2. Rechtsnatur des Art. 43 UN-Satzung

Kann sich eine Verpflichtung zur Bereitstellung nationaler Streitkräfte also nur durch den Abschluß eines entsprechenden *special agreement* ergeben, so bedarf es näherer Beleuchtung, ob Art. 43 UN-Satzung den Abschluß solcher Vereinbarungen zur Pflicht macht. Gegen die Annahme eines *pactum de contrahendo* spricht in erster Linie die fehlende Bestimmtheit oder auch Bestimmbarkeit der nach Art. 43 UN-Satzung abzuschließenden *agreements*⁷⁷⁾. Ihr Inhalt kann nach dem Wortlaut dieser Bestimmung mehr oder weniger umfassend sein; es ist nicht anzunehmen, daß in jedem dieser Abkommen alle Möglichkeiten, die Art. 43 UN-Satzung vorsieht, ausgeschöpft sein müssen. Es ist daher nicht so, daß ein *special agreement* geradezu zwangsläufig die Bereitstellung von Truppenkontingenten auf Aufforderung des Sicherheitsrates hin vorsehen müßte. Da Art. 43 UN-Satzung somit gerade in der hier entscheidungserheblichen Frage zu viele inhaltliche Gestaltungsmöglichkeiten offen läßt, kann er keinesfalls eine auf Truppenbereitstellung gehende Paktierpflicht enthalten⁷⁸⁾.

Auf der anderen Seite kann Art. 43 UN-Satzung nicht als unverbindliche Deklamation bzw. bloße Absichtserklärung abgetan werden. Dem widerspricht die Bedeutung, die dem Kapitel VII im Gesamtzusammenhang der Satzung zugemessen ist. Kapitel VII will ein System etablieren, das der Aufrechterhaltung des Friedens und der Sicherheit dienlicher sein soll, als es die Völkerbundsatzung aufzurichten vermocht hatte⁷⁹⁾. Art. 2 Ziff. 7 und Art. 106 UN-Satzung unterstreichen diese Absicht in ihrem je-

⁷⁵⁾ Für die BRD könnte insoweit die Mitgliedschaft in der NATO und WEU wichtig sein; zur Frage, ob diese Organisationen regionale Organisationen im Sinne des Kap. VIII UN-Satzung sind, vgl. Pernice, Die Sicherung des Weltfriedens durch Regionale Organisationen und die Vereinten Nationen (Veröffentlichungen des Instituts für Internationales Recht an der Universität Kiel, 68) (1972), S. 47 ff., sowie Ipsen, Rechtsgrundlagen, S. 29 ff.

⁷⁶⁾ Pernice, a.a.O., S. 146 ff.

⁷⁷⁾ Dazu Kron, *Pactum de contrahendo im Völkerrecht* (1971), S. 33 ff., 39 ff., sowie H. J. Hahn, *Das pactum de negotiando als völkerrechtliche Entscheidungsnorm, Außenwirtschaftsdienst des Betriebs-Beraters* 1972, S. 489 ff. (492).

⁷⁸⁾ So auch Kelsen (Anm. 6), S. 754; Dahm (Anm. 9), S. 399; v. Schenck, *Das Problem der Beteiligung der Bundesrepublik Deutschland an Sanktionen der Vereinten Nationen, besonders im Falle Rhodesiens*, ZaöRV Bd. 29 (1969), S. 257 ff. (263).

⁷⁹⁾ Goodrich/Hambro/Simons (Anm. 6), S. 290 ff.; Kelsen, S. 784 ff.

weiligen Anwendungsbereich deutlich⁸⁰⁾. Nimmt man hinzu, daß gerade bei Verträgen zur Gründung internationaler Organisationen die einzelnen Vorschriften dem Bestand der Organisation förderlich sein sollen⁸¹⁾, so wird man Art. 43 UN-Satzung jedenfalls die Verpflichtung der Mitgliedstaaten entnehmen müssen, auf Wunsch der UN in Verhandlungen über den Abschluß solcher *special agreements* einzutreten⁸²⁾.

Als *pactum de negotiando* verstanden, ist Art. 43 UN-Satzung keineswegs rechtlich wirkungslos: »Eine Verpflichtung, zu verhandeln, erfordert die Bereitschaft, mit der Gegenpartei zu reden, um sich mit ihr zu einigen«⁸³⁾. Die Parteien, hier also die UN und der jeweilige Mitgliedstaat, müssen — ohne daß freilich der Inhalt ihres Einverständnisses im voraus feststände — den Meinungs austausch mit dem Ziel der Einigung betreiben, d. h. sie erfüllen die ihnen obliegende Verpflichtung nicht mit der Notifizierung ihres einen Kompromiß von vornherein ausschließenden Standpunktes⁸⁴⁾. Die Offenheit der Parteien für jede sich in vernünftigen Rahmen bewegendende Lösung muß gegeben sein. Auf Art. 43 UN-Satzung übertragen bedeutet das, daß der Mitgliedstaat grundsätzlich bereit und in der Lage sein muß, über die in dieser Bestimmung vorgesehenen Hilfeleistungen zu verhandeln und u. U. auch zum Abschluß einer entsprechenden Vereinbarung zu kommen.

3. Vertragspflicht und Verfassung

Für das Verhältnis der Bundesrepublik Deutschland zu den UN könnte aus diesen Überlegungen bei Heranziehung des oben festgestellten verfassungsrechtlichen Ergebnisses folgen, daß die Bundesrepublik nach ihrer gegenwärtigen Verfassungssituation nicht in der Lage ist, ihre nach Art. 43 UN-Satzung bestehenden Vertragspflichten zu erfüllen. Sie wäre nämlich kraft Verfassungsrecht daran gehindert, eine Truppenbereitstellung zu versprechen, vor allem aber auch könnte sie, das wäre weiter zu folgern, inso-

⁸⁰⁾ Zum Zusammenhang von Art. 43 und 106 UN-Satzung vgl. Kelsen (Anm. 6), S. 756; auch Goodrich/Hambro/Simons, S. 324 ff., zu den verschiedenartigen Versuchen, die sich an das Nichtzustandekommen der in Art. 43 UN-Satzung vorgesehenen *agreements* geknüpft haben.

⁸¹⁾ Seidl-Hohenveldern, Völkerrecht (2. Aufl. 1969), S. 72; vgl. auch Bernhardt, Die Auslegung völkerrechtlicher Verträge (Beiträge zum ausländischen öffentlichen Recht und Völkerrecht, 40) (1963), S. 88 ff.

⁸²⁾ Vgl. auch Kron (Anm. 77), S. 77.

⁸³⁾ So das Urteil des Schiedsgerichtshofs für das Abkommen über deutsche Auslandsschulden vom 26. 1. 1972, S. 55. Das Urteil ist unveröffentlicht und lag mir in hektographierter Form vor.

⁸⁴⁾ Vgl. Hahn (Anm. 77), S. 492 f., auch Schiedsurteil (Anm. 83), S. 56, 62.

weit überhaupt nicht in ernsthafte Gespräche über einen in Art. 43 UN-Satzung anvisierten, ja sogar in erster Linie angestrebten Zweck eintreten. Bevor man allerdings eine solche Kollision — mit der Folge der Verfassungswidrigkeit des Beitrittsgesetzes zur UN-Satzung — bejaht, sind weitere Erörterungen anzustellen⁸⁵).

a) Zu denken wäre zunächst daran, daß den aus Art. 43 UN-Satzung zu entnehmenden Verhandlungspflichten im Wege etwa der Ergänzung des Art. 87 a GG nachgekommen werden könnte. Der Verfassungsänderung entzogene Regelungsbereiche (Art. 79 Abs. 3 GG) sind hier nicht im Spiel. Normalerweise wird freilich der Kollision einer völkerrechtlichen Vertragspflicht mit Verfassungsbestimmungen nicht unter Berufung auf die Möglichkeit der Verfassungsänderung begegnet werden können, vor allem dann nicht, wenn die Verfassung ein erschwertes Verfahren zu ihrer Änderung angeordnet hat, das bei bestimmten und nicht voraussehbaren politischen Konstellationen nicht durchführbar ist. Im konkreten Fall ließe sich aber immerhin argumentieren, daß der weniger strikten Vertragspflicht bei ihrem Aktuellwerden mit dem sofortigen und ernsthaften Versuch, die verfassungsrechtliche Basis bereitzustellen, genügt wäre. Zweifel an dieser Lösung bleiben indessen bestehen.

b) Zu bedenken ist ferner die Situation all jener Mitgliedstaaten der UN, denen die Aufstellung von Streitkräften aus rechtlichen oder tatsächlichen Gründen unmöglich ist. Hier ist an erster Stelle an das Problem der sogenannten Mikrostaaten⁸⁶) zu erinnern. Es besteht ja gerade darin, daß diese Staaten — auch unter Berücksichtigung von Art. 50 UN-Satzung — kaum in der Lage sind, die ihnen mit Eintritt in die UN⁸⁷) obliegenden Verpflichtungen zu erfüllen (vgl. Art. 2 Ziff. 5, 4 UN-Satzung); die meisten von ihnen unterhalten gar keine eigenen Streitkräfte⁸⁸). Die

⁸⁵) In der Denkschrift vom 8.2.1973, BT-Drs. 7/154, S. 44, findet sich lediglich ein summarischer Hinweis auf Kap. VII und Art. 25 UN-Satzung. Das hier diskutierte Problem ist nicht angesprochen, wie überhaupt fast alle Ausführungen der Denkschrift sich nahezu ausschließlich auf die Auswirkungen des Beitritts auf die deutsche Frage beziehen und andere Probleme des Beitritts für die BRD nicht behandeln.

⁸⁶) Vom Generalsekretär der Vereinten Nationen definiert als "entities which are exceptionally small in area, population and human and economic resources, and which are now emerging as independent States"; Annual Report of the Secretary-General on the Work of the Organization, UN Doc. A/6701/Add. 1 (1968).

⁸⁷) Allgemein zu den Konsequenzen, die der Status der Mitgliedschaft in internationalen Organisationen für Neueintretende zur Folge hat, Mosler, Die Aufnahme in internationale Organisationen, ZaöRV Bd. 19 (1958), S. 275 ff. (277 f.).

⁸⁸) Harris, Microstates in the United Nations: A Broader Purpose, Columbia Journal of Transnational Law Bd. 9 (1970), S. 23 ff. (39 f.); Ehrhardt, Mikrostaaten als UN-Mitglieder?, Vereinte Nationen 1970, S. 111 ff. (112).

verschiedentlich von dieser Seite vorgebrachte Argumentation, die Nichtbereitstellung von Streitkräften könne schon deshalb keinen Satzungsverstoß darstellen, weil die UN eine Friedensorganisation seien und Streitkräfte grundsätzlich unfriedlichen Zwecken dienen, ist zwar abwegig⁸⁹⁾. Andererseits sind Versuche, den Mikrostaaten einen gegenüber den anderen Mitgliedern minderen Status zu geben, bislang erfolglos geblieben⁹⁰⁾. Dies kann nichts anderes bedeuten, als daß trotz aller Bedenken im Ergebnis hier nicht von Nichterfüllung völkerrechtlicher Pflichten gesprochen werden kann.

c) Aus anderen, diesmal rechtlichen Gründen besteht eine analoge Situation für das 1956 der UN-Satzung beigetretene Japan⁹¹⁾. Nach Art. 9 seiner Verfassung hat Japan auf das Recht zum Krieg und auf die Androhung oder den Gebrauch von Gewalt als Mittel zur Erledigung internationaler Streitigkeiten und daher auch auf die Aufstellung von Streitkräften verzichtet⁹²⁾. Die tatsächlich bestehenden militärisch ausgerüsteten Verbände sind, was ihre verfassungsrechtliche Zulässigkeit angeht, großen Zweifeln ausgesetzt⁹³⁾. Schon bei den parlamentarischen Beratungen wurde auf die Konsequenzen der Verfassungsentscheidung für die anstehende Aufnahme in die UN hingewiesen: Da die UN keine eigenen Streitkräfte hätten, seien sie auf die ihnen von den Mitgliedstaaten zur Verfügung gestellten Truppen angewiesen⁹⁴⁾. In der Frage der Verfassungsmäßigkeit einer

⁸⁹⁾ Vgl. auch Ehrhardt, a.a.O.

⁹⁰⁾ Vgl. etwa die Erwägungen der USA, UN Doc. A/8746/Add. 1, sowie Harris (Anm. 88), S. 40 ff.; Schwebel, *Mini-States and a More Effective United Nations*, AJIL Bd. 67 (1973), S. 108 ff.; Udina, *L'Organizzazione delle Nazioni Unite* (2. Aufl. 1973), S. 95 f.

⁹¹⁾ UN Doc. A/RES/1113 (XI).

⁹²⁾ Art. 9: "(1) Aspiring sincerely to an international peace based on justice and order, the Japanese people for ever renounce war as a sovereign right of the nation and the threat or use of force as means of settling international disputes. (2) In order to accomplish the aim of the preceding paragraph, land, sea, and air forces, as well as other war-potential will never be maintained. The right of belligerency of the state will not be recognized".

Art. 98: "(1) This Constitution shall be the supreme law of the nation and no ordinance, imperial rescript or other act of government, or part thereof, contrary to the provisions hereof, shall have legal force or validity. (2) The treaties concluded by Japan and established laws of nations shall be faithfully observed". Das Zitat befindet sich in *The Japanese Annual of International Law* Nr. 4 (1960), S. 104.

⁹³⁾ Vgl. aber die Entscheidung des japanischen Supreme Court vom 16. 12. 1959, *Japan v. Shigeru Sakata et. al.*, *The Japanese Annual of International Law* Nr. 4 (1960), S. 103 ff.; dagegen neuerdings das Urteil des Distriktgerichts von Sapporo vom 7. 9. 1973, auszugsweise veröffentlicht in *Demokratie und Recht* (1974), S. 101 ff.

⁹⁴⁾ Vgl. die Nachweise in: *Japan and the United Nations, Report of a Study Group set up by the Japanese Association of International Law* (1958), S. 16.

Bereitstellung von militärischen Verbänden zu Aktionen der UN ist auch in der Folgezeit keine grundsätzliche Lösung gefunden worden; nur zum Teil wird die Entsendung bewaffneter Kräfte deshalb für zulässig gehalten, weil die Aktionen der UN keine Kriegshandlungen, sondern Polizeiaktionen seien, an denen sich Japan unbeschadet seines Kriegführungsverzichts beteiligen dürfe. Die verfassungsrechtliche Situation ist aber höchst unklar und stark umstritten⁹⁵⁾. Sie wirkte sich im Ergebnis aber jedenfalls nicht als Hindernis für Japans Aufnahme in die UN aus⁹⁶⁾.

d) Auch die dauernde Neutralität der Republik Österreich hat den Beitritt zu den Vereinten Nationen nicht gehindert, obgleich es Österreich nach allgemeiner Ansicht nicht möglich ist, an militärischen Zwangsmaßnahmen im Sinne der Art. 42 ff. UN-Satzung teilzunehmen⁹⁷⁾. Insoweit besteht die Auffassung, mit dem Abschluß des Staatsvertrages von 1955 und der Aufnahme in die UN hätten die führenden Mächte und die UN selbst den Neutralitätsstatus Österreichs anerkannt und damit die Verpflichtung übernommen, Österreich zu keinen Leistungen heranzuziehen, die mit seinen Neutralitätspflichten unvereinbar sind⁹⁸⁾.

e) Diese Überlegungen erlauben folgende **Schlußfolgerung**: Ist den UN bei Aufnahme eines Staates in die Weltorganisation dessen rechtliches oder tatsächliches Unvermögen, militärische Verbände den UN zu unterstellen, bekannt, so schränkt sich das Ermessen⁹⁹⁾ des zuständigen Organs, also hier des Sicherheitsrates insoweit ein, als es ihm nicht erlaubt ist, diese Staaten zum Abschluß eines *special agreement*, das gerade eine Truppenbereitstellung vorsähe, aufzufordern¹⁰⁰⁾. Nicht verwehrt ist es dem

⁹⁵⁾ *Ibid.*, S. 206 ff., zum Vorstehenden; vgl. auch Fabian (Anm. 35), S. 256 f.

⁹⁶⁾ Vgl. Goodrich/Hambro/Simons (Anm. 6), S. 92.

⁹⁷⁾ Strasser (Anm. 69), S. 34 ff. (bes. S. 46), und Zemanek, Das Problem der Beteiligung des immerwährend neutralen Österreich an Sanktionen der Vereinten Nationen, besonders im Falle Rhodesiens, ZaöRV Bd. 28 (1968), S. 16 ff. (18 ff.), jeweils mit weiteren Nachweisen. Vgl. auch R. Bindschedler, Das Problem der Beteiligung der Schweiz an Sanktionen der Vereinten Nationen, besonders im Falle Rhodesiens, ZaöRV Bd. 28 (1968), S. 1 ff. (2).

⁹⁸⁾ Verdross, Die immerwährende Neutralität der Republik Österreich (2. Aufl. 1966), S. 22 ff.; ders. (Anm. 28), S. 656; Zemanek, S. 22; Scheuner, Neutralität, in: Strupp-Schlochauer, Wörterbuch Bd. 2, S. 590 ff. (593). Vgl. ferner Wildhaber, Switzerland, Neutrality and the United Nations, Malaya Law Review Bd. 12 (1970), S. 140 ff. (157).

⁹⁹⁾ Vgl. Art. 43 Abs. 1 UN-Satzung ("on its call") und Art. 48 Abs. 1 UN-Satzung ("as the Security Council may determine").

¹⁰⁰⁾ Vgl. zu diesen Ermessenerwägungen etwa Verdross (Anm. 98), S. 26 f., sowie Lalive, International Organisation and Neutrality, The British Yearbook of International Law Bd. 24 (1947), S. 72 ff. (88).

Sicherheitsrat hingegen, die Aufnahme von Verhandlungen zu verlangen, die zum Abschluß einer Vereinbarung führen würden, die dem Mitgliedstaat andere, ihm mögliche Leistungen auferlegen würde, z. B. die Nutzungsüberlassung des Territoriums durch Bereitstellung von Landeplätzen, Gewährung von Überflugrechten etc. Das in Art. 43 UN-Satzung enthaltene *pactum de negotiando* läuft also als solches nicht leer; es ist freilich im Lichte des jeweiligen Verhältnisses zwischen Organisation und einzelmem Mitgliedstaat zu sehen, das je nach der rechtlichen und tatsächlichen Situation anders gelagert sein kann. Die allgemeine Verhandlungspflicht des Art. 43 UN-Satzung konkretisiert sich deshalb in von Fall zu Fall ganz unterschiedlich umfassende Gesprächspflichten.

Werden diese Maßstäbe an das Verhältnis der UN zur Bundesrepublik Deutschland angelegt, so verliert Art. 43 UN-Satzung für die Bundesrepublik zwar nicht seine Bedeutung. Die mit der Aufnahme zu unterstellende Kenntnis und Anerkennung der Verfassungsrechtslage engt das Ermessen des Sicherheitsrates, von der Bundesrepublik Deutschland die Aufnahme von Verhandlungen über den Abschluß eines *special agreement* zu verlangen, jedoch dahin ein, daß die Forderung nach militärischer Hilfeleistung nicht erhoben werden darf; jedenfalls wäre die Ablehnung einer solchen Forderung kein Verstoß gegen die der Bundesrepublik Deutschland nach Art. 43 UN-Satzung obliegenden Verhandlungspflichten. Eine Diskrepanz zwischen Verfassungsrecht und Vertragspflicht liegt daher nicht vor.

S u m m a r y

Legal Problems of German Participation in the Establishment of Military Forces of the United Nations

This study deals in its first part with the problems which arise in discussing the question whether or not the Basic Law of the Federal Republic of Germany permits the participation of German military forces in actions of the UN-Forces. Analyzing the relevant constitutional provisions (Basic Law arts. 87 a, 24, 26) the author comes to the conclusion that the Constitution prohibits any employment of the armed forces except for the purpose of defence. Although the participation in actions of the UN cannot be considered as aggression or any other kind of use of illegal force, non-aggression is defined in a broader sense than defence: actions to restore or maintain international peace and security cannot be determined *ipso iure* as actions of defence.

Taking this into consideration the author goes on in the second part of the study to discuss the compatibility of these constitutional provisions with the duties the Federal Republic of Germany has accepted with her admission to the UN. It

is true that there is no direct obligation for the Member States to make armed forces available to the UN, but art. 43 of the Charter contains an *obligatio de negotiando*, and the question is how far the Member States must have the capacity to conclude "special agreements" on the call of the Security Council, as provided by art. 43. Considering the situation of those States which were admitted to the UN although their real or legal impossibility to contribute to the military actions of the Organization was well-known (Micro-States, neutral States), the author argues that the knowledge of the constitutional situation is limiting the discretionary power of the Security Council to call on the Federal Republic to conclude a special agreement. This means that the Security Council could not demand negotiations which aim at an agreement by which the Federal Republic of Germany would be obliged to make troops available; to call for an agreement, however, containing the obligations to grant rights of passage or other facilities, would be in any case possible. So, in the end, there is no discrepancy between the UN membership duties and the provisions of the Constitution. Eckart Klein