ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of

ZBW Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Schaller, Christian

Research Report

Das Friedenssicherungsrecht im Kampf gegen den Terrorismus: Gewaltverbot, Kollektive Sicherheit, Selbstverteidigung und Präemption

SWP-Studie, No. S 3/2004

Provided in Cooperation with:
Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), German Institute for International and Security Affairs, Berlin

Suggested Citation: Schaller, Christian (2004) : Das Friedenssicherungsrecht im Kampf gegen den Terrorismus: Gewaltverbot, Kollektive Sicherheit, Selbstverteidigung und Präemption, SWP-Studie, No. S 3/2004, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Berlin

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/252500

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

SWP-Studie
Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale
Politik und Sicherheit

Christian Schaller

Das Friedenssicherungsrecht im Kampf gegen den Terrorismus

Gewaltverbot, Kollektive Sicherheit, Selbstverteidigung und Präemption

S 3
Februar 2004
Berlin

Alle Rechte vorbehalten.
Abdruck oder vergleichbare Verwendung von Arbeiten der Stiftung Wissenschaft und Politik ist auch in Auszügen nur mit vorheriger schriftlicher Genehmigung gestattet.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2004

SWP
Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3–4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6372

Inhalt

Problemstellung und Schlußfolgerungen 5

Internationaler Terrorismus als Herausforderung für das Friedenssicherungsrecht 7

Terrorismusbekämpfung und Gewaltverbot 9

Anti-Terror-Maßnahmen im Rahmen des Systems kollektiver Sicherheit 10
Eine bislang ungenutzte Option 10
Keine implizite Ermächtigung 10

Selbstverteidigung gegen nichtstaatliche terroristische Akteure auf fremdem Staatsgebiet 12
Terroristische Akte als bewaffnete Angriffe 12
Völkerrechtliche Verpflichtungen auf eigenem Staatsgebiet 12
Rechtfertigung von Verteidigungsmaßnahmen auf fremdem Staatsgebiet 13
Anforderungen an die Verteidigungshandlung 14
Begründungs- und Nachweispflichten 14

Selbstverteidigung gegen einen Staat, der Terroristen unterstützt 16
Zurechnungskriterien 16
Grenzen der Zurechnung 17

Zulässigkeit präventiver und präemptiver Militärschläge 18
Präventive Selbstverteidigung gegen Staaten und Terroristen 18
Die Präemptions-Doktrin der USA 19
Ein erster Schritt zur Schaffung neuen Völkergewohnheitsrechts? 20

Ausblick 21
Änderung von Artikel 51 UN-Charta? 21
Chancen für eine politische Annäherung 22

Das Friedenssicherungsrecht im Kampf gegen den Terrorismus. Gewaltverbot, Kollektive Sicherheit, Selbstverteidigung und Präemption

In den kommenden Monaten wird sich ein von UN-Generalsekretär Kofi Annan eingesetztes hochrangiges Experten-Panel mit aktuellen Herausforderungen für die Vereinten Nationen befassen. Dazu zählt insbesondere die Bedrohung durch neue Formen des Terrorismus in Verbindung mit der Proliferation von Massenvernichtungswaffen. Auf der Suche nach Wegen zu einer Stärkung der Weltorganisation werden auch Fragen des materiellen Friedenssicherungsrechts zu erörtern sein, mit denen sich diese Studie unter dem Blickwinkel der Terrorismusbekämpfung auseinandersetzt.

Militärische Operationen bilden als Ultima ratio nur einen kleinen Ausschnitt des breiten Spektrums nationaler und internationaler, struktureller und operativer, präventiver und repressiver Anti-Terror-Maßnahmen. Vor dem Hintergrund der Anschläge vom 11. September 2001 haben die USA gleichwohl ihre Absicht bekundet, der Entstehung terroristischer Bedrohungen in Zukunft frühzeitig und außerhalb der eigenen Staatsgrenzen unter anderem durch den Einsatz von Streitkräften vorzubeugen. Angesichts der Tatsache, daß auch die Bundesrepublik Deutschland und andere europäische Staaten als Ziele von Anschlägen in Betracht kommen, steht für die deutsche und europäische Außen- und Sicherheitspolitik ebenfalls die Entscheidung an, wie solchen grenzüberschreitenden Bedrohungen künftig begegnet werden soll. Die am 12. Dezember 2003 in Brüssel verabschiedete Europäische Sicherheitsstrategie ist eine erste Festlegung. Sie bezieht militärische Optionen mit ein, verweist aber gleichzeitig auf das Völkerrecht und die Charta der Vereinten Nationen.

Voraussetzung für konkretere politische Entscheidungen in diesem Bereich ist eine sachgerechte Lösung für das Spannungsverhältnis zwischen der Forderung nach einer möglichst wirksamem militärischen Terrorismusbekämpfung und der völkerrechtlichen Zulässigkeit solcher Maßnahmen. Die Rechtmäßigkeit grenzüberschreitender Militäreinsätze ist im Einzelfall äußerst schwer zu beurteilen, da regelmäßig das Gewaltverbot als zwingende völkerrechtliche Grundnorm berührt ist. Die ausschließliche

Legitimationsbasis für eine Gewaltanwendung in den internationalen Beziehungen bildet das Friedenssicherungsrecht der UN-Charta, dessen Instrumente ursprünglich für eine Einflußnahme auf staatliche Akteure konzipiert wurden. Die aktuelle Schwierigkeit liegt darin, mit diesen Instrumenten Bedrohungen zu begegnen, die von transnational operierenden nichtstaatlichen Gewaltakteuren ausgehen. Terroristische Akte können auch das Ausmaß eines bewaffneten Angriffs annehmen, der zur Selbstverteidigung legitimiert. In einer solchen Situation muß der angegriffene Staat in der Lage sein, auf gesicherter rechtlicher Grundlage wirksame Gegenmaßnahmen einzuleiten. So kann beispielsweise ein gezieltes militärisches Einschreiten auf dem Hoheitsgebiet eines Staates erforderlich sein, der zu den betreffenden Terroristen möglicherweise keinerlei Verbindung unterhält, ihre Anwesenheit duldet, sie aktiv unterstützt oder sogar instruiert. Die in diesem Zusammenhang auftretenden Fragen der Zurechnung privater Gewaltakte sind ebensowenig geklärt wie die Zulässigkeit vorgreifender Militärschläge gegen unmittelbare oder auch nur abstrakte Bedrohungen.

Ziel der Studie ist es, einen systematischen Überblick über die völkerrechtlichen Probleme des Einsatzes militärischer Gewalt zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus zu geben und die Grenzen der Anpassungsfähigkeit des geltenden Friedenssicherungsrechts auszuloten. Dabei ist auch der Frage nachzugehen, ob eine Fortentwicklung einzelner völkerrechtlicher Normen erforderlich und realistisch ist.

Die Studie kommt zu dem Ergebnis, daß das geltende materielle Friedenssicherungsrecht durchaus anpassungsfähig ist und eine ausreichende Rechtsgrundlage bietet, um auch auf nichtstaatliche Bedrohungen wie den internationalen Terrorismus reagieren zu können. Im Rahmen seiner Kompetenzen unter Kapitel VII UN-Charta verfügt der Sicherheitsrat über einen weiten politischen Einschätzungs- und Gestaltungsspielraum. Zum Zwecke der Terrorismusbekämpfung kann er gleichermaßen gegen Staaten wie gegen nichtstaatliche Akteure vorgehen, er kann auf akute Friedensbrüche und Bedrohungen jeglicher Art reagieren und Gefahren vorgreifen, die sich etwa aus der Proliferation von Massenvernichtungswaffen oder aus dem Zerfall von Staaten ergeben. Selbst in den Fällen, in denen ein Staat einem aktuellen oder unmittelbar bevorstehenden terroristischen Angriff ausgesetzt ist und der Sicherheitsrat nicht die erforderlichen Maßnahmen beschließt, ist der betroffene Staat nicht schutzlos. Bei eindeutiger Zurechnung des Angriffs dürfen Abwehrmaßnahmen auf der Grundlage des Selbstverteidigungsrechts sowohl gegen andere Staaten als auch gezielt gegen nichtstaatliche Akteure auf fremdem Staatsgebiet ergriffen werden.

Allerdings sind die materiellen Voraussetzungen für die Inanspruchnahme des Selbstverteidigungsrechts in Artikel 51 UN-Charta nur unzureichend normiert. Für den Fall eines bewaffneten Angriffs findet sich darin lediglich ein Verweis auf das naturgegebene Selbstverteidigungsrecht, dessen gewohnheitsrechtlicher Entwicklungsstand nicht eindeutig geklärt ist. Daher besteht die Gefahr einer rechtsmißbräuchlichen Überdehnung dieser Norm. Umstritten ist insbesondere die Zulässigkeit präventiver und präemptiver Militärschläge. In einem universellen und derart wichtigen Rechtsbereich wie dem Friedenssicherungsrecht, das einen eminenten Stabilisierungsfaktor in den internationalen Beziehungen darstellt, ist ein Höchstmaß an rechtlicher Klarheit und Sicherheit erforderlich. Dies gilt insbesondere für das Selbstverteidigungsrecht, das den Staaten als einzige Rechtfertigungsgrundlage für die Anwendung unilateraler Gewalt zur Verfügung steht.

Obwohl eine Reform von Artikel 51 UN-Charta bislang noch nicht absehbar ist, müssen die damit zusammenhängenden Probleme frühzeitig thematisiert werden. Auch das erwähnte Experten-Panel des Generalsekretärs wird sich mit der Regelung des Selbstverteidigungsrechts auseinanderzusetzen haben. Die besondere Herausforderung besteht hier darin, die materiellen Voraussetzungen und vor allem die zeitlichen Grenzen des Selbstverteidigungsrechts zu überprüfen und möglichst präzise zu fixieren, ohne dem Tatbestand seine Flexibilität vollständig zu nehmen. Außerdem sollten sich die Bemühungen darauf konzentrieren, der Gefahr eines Rechtsmißbrauchs durch Verschärfung der formellen Kriterien für die Inanspruchnahme des Selbstverteidigungsrechts zu begegnen. In Betracht kommt eine Fortentwicklung der bereits in Artikel 51 UN-Charta normierten Anzeigepflicht der Staaten zu einer strikteren Begründungs- und Nachweispflicht gegenüber dem Sicherheitsrat. Solche verfahrensmäßigen »Safeguards« können die Legitimität unilateraler militärischer Maßnahmen entscheidend erhöhen, zu Rechtssicherheit und Transparenz innerhalb des Friedenssicherungssystems beitragen und die Autorität des Sicherheitsrats untermauern.

Internationaler Terrorismus als Herausforderung für das Friedenssicherungsrecht

Sämtliche Bemühungen um eine vertragliche Definition des Begriffs »internationaler Terrorismus« sind bislang an den gegensätzlichen Vorstellungen der beteiligten Staaten gescheitert. Dies hindert den Sicherheitsrat der Vereinten Nationen jedoch nicht daran, regelmäßig auf diesen Terminus zurückzugreifen, um bestimmte Verhaltensweisen zu kennzeichnen, die eine Bedrohung für den Weltfrieden und die internationale Sicherheit darstellen.[1] Die Anwendbarkeit des Friedenssicherungsrechts ist nicht von einer Definition des Begriffs »internationaler Terrorismus« abhängig. Maßgeblich sind allein die tatbestandlichen Voraussetzungen in Kapitel VII UN-Charta: die Feststellung einer Friedensbedrohung durch den Sicherheitsrat oder das Vorliegen eines bewaffneten Angriffs. Der Begriff des internationalen Terrorismus wird daher im Rahmen dieser Studie im untechnischen Sinn gebraucht und dient lediglich dazu, bestimmte Erscheinungsformen grenzüberschreitender nichtstaatlicher Androhung und Anwendung von Gewalt zu umschreiben.

Grundlage des Friedenssicherungssystems der Vereinten Nationen ist das in Artikel 2 Ziffer 4 UN-Charta normierte und gleichermaßen im Völkergewohnheitsrecht verankerte Gewaltverbot. Das Gewaltverbot untersagt jede gegen die territoriale Unversehrtheit oder die politische Unabhängigkeit eines Staates gerichtete oder sonst mit den Zielen der Vereinten Nationen unvereinbare Androhung oder Anwendung von Gewalt in den internationalen Beziehungen. Ein solches Verhalten ist nur in zwei Ausnahmefällen gerechtfertigt, die ausdrücklich in Kapitel VII UN-Charta vorgesehen sind:

1. wenn es vom Sicherheitsrat zur Wahrung oder Wiederherstellung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit autorisiert wurde;
2. in Ausübung des naturgegebenen Rechts zur Selbstverteidigung gegen einen bewaffneten Angriff.

Die Rechtsgrundlagen für kollektive militärische Zwangsmaßnahmen finden sich in Artikel 39 und 42, das Selbstverteidigungsrecht ist in Artikel 51 UN-Charta verbrieft. Dieses Recht tritt zurück, sobald der Sicherheitsrat in Wahrnehmung seiner Hauptverantwortung für die Wahrung von Frieden und Sicherheit erforderliche Maßnahmen trifft. Gemäß Artikel 39 UN-Charta muß er allerdings vorher feststellen, daß eine Bedrohung oder ein Bruch des Friedens oder eine Angriffshandlung vorliegt. Unter dieser Voraussetzung kann der Sicherheitsrat statt militärischer Zwangsmaßnahmen auch vorläufige Maßnahmen anordnen oder nichtmilitärische Sanktionsmaßnahmen beschließen.

Unter dem Eindruck zweier Weltkriege gingen die Gründungsmitglieder der Vereinten Nationen ursprünglich davon aus, daß vor allem die Androhung oder Anwendung von Gewalt im Rahmen zwischenstaatlicher Konflikte ein Einschreiten des Sicherheitsrats erfordern würde. Entsprechend verbreitet war die Vorstellung, daß auch ein zur Selbstverteidigung berechtigender bewaffneter Angriff auf einen Staat grundsätzlich von einem anderen Staat vorgetragen werde. Diese Einschätzung entsprach dem traditionellen Verständnis vom Völkerrecht als einer Rechtsordnung, die die Beziehungen zwischen souveränen Staaten regelt. Mit dem seither zu beobachtenden Rückgang zwischenstaatlicher und der Zunahme innerstaatlicher und transnationaler privatisierter Gewalt sieht sich das Friedenssicherungsrecht neuen Herausforderungen ausgesetzt.

Die Vereinfachung und Zunahme des grenzüberschreitenden Personen- und Warenverkehrs, der globale Zugang zu Informationen, die Nutzung moderner Technologien und Kommunikationsmittel und nicht zuletzt die Möglichkeiten internationaler Finanztransaktionen haben nicht nur zur Ausweitung des Aktionsradius terroristischer Organisationen beigetragen und ihnen den Zugriff auf Massenvernichtungswaffen erleichtert. Das besondere Ausmaß der

1 Vgl. SR-Res. 748 (1992) vom 31.3.1992 (Sanktionen gegen Libyen); SR-Res. 1054 (1996) vom 26.4.1996 (Sanktionen gegen Sudan); SR-Res. 1267 (1999) vom 15.10.1999 (Sanktionen gegen Taliban); SR-Res. 1333 (2000) vom 19.12.2000 (Sanktionen gegen Al-Qaida); SR-Res. 1368 (2001) vom 12.9.2001 (Anschläge in den USA); SR-Res. 1373 (2001) vom 28.9.2001 (Maßnahmen gegen den internationalen Terrorismus); SR-Res. 1438 (2002) vom 14.10.2002 (Anschlag in Bali); SR-Res. 1440 (2002) vom 24.10.2002 (Geiselnahme von Moskau); SR-Res. 1450 (2002) vom 13.12.2002 (Anschlag in Kenia); SR-Res. 1465 (2003) vom 13.2.2003 (Anschlag in Kolumbien); SR-Res. 1516 (2003) vom 20.11.2003 (Anschläge in der Türkei).

aktuellen terroristischen Bedrohung läßt sich an den Aktionen des Al-Qaida-Netzwerks ablesen, dessen Ziel primär darin besteht, die internationale Ordnung anzugreifen. Das Netzwerk beruht auf dezentralen nichtstaatlichen Strukturen, wird von privaten Akteure verschiedenster Herkunft unterstützt und ist in der Lage, durch Aktivierung einzelner Terrorzellen weltweit Anschläge mit erheblichem Zerstörungspotential zu verüben.[2]

Obwohl die Bedeutung des staatlich veranlaßten und organisierten Terrorismus abgenommen hat, geraten dennoch einzelne Staaten immer wieder in das Visier der Terrorismusbekämpfung, wenn ihr Hoheitsgebiet terroristischen Akteuren als Rückzugsgebiet und Standort für Operationsbasen und Ausbildungslager dient.

2 Ulrich *Schneckener*, Netzwerke des Terrors – Charakter und Strukturen des transnationalen Terrorismus, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Dezember 2002 (S 42/02).

Terrorismusbekämpfung und Gewaltverbot

Ausgangspunkt der Untersuchung ist das Gewaltverbot nach Artikel 2 Ziffer 4 UN-Charta, das zu den wenigen zwingenden Normen des allgemeinen Völkerrechts zählt. Das Gewaltverbot erfaßt nicht nur die Fälle, in denen militärische Maßnahmen unmittelbar gegen einen Staat als solchen, seine Streitkräfte und Einrichtungen ergriffen werden. Auch Interventionen gegen nichtstaatliche terroristische Akteure und ihre Operationsbasen berühren regelmäßig die territoriale Unversehrtheit desjenigen Staates, auf dessen Hoheitsgebiet die Terroristen bekämpft werden, unabhängig davon, ob kurzfristig Bodentruppen entsandt werden oder ob die Aktion aus der Luft erfolgt.[3] Sofern der betroffene Territorialstaat seine Zustimmung zu einem entsprechenden Militäreinsatz erteilt, scheidet eine Verletzung des Gewaltverbots grundsätzlich aus.

Daß seit der Gründung der Vereinten Nationen im Jahr 1945 zahlreiche Staaten das Gewaltverbot verletzt haben, bedeutet nicht, daß dieses Verbot seine normative Bindungswirkung verloren hat.[4] Auch die jüngste militärische Intervention der USA und ihrer Verbündeten im Irak, die weder vom Sicherheitsrat autorisiert wurde noch durch das Selbstverteidigungsrecht gedeckt war, bietet dafür keinen Beleg. Ein Verstoß gegen das Gewaltverbot hat grundsätzlich keine Auswirkungen auf seine inhaltliche Reichweite. Von einer Änderung solcher *ius cogens*-Normen kann nur in seltenen Fällen ausgegangen werden.[5] Die Entstehung von Völkergewohnheitsrecht, das unter bestimmten Umständen Einfluß auf den Regelungsgehalt einer *ius cogens*-Norm haben kann, setzt eine allgemeine, als Recht anerkannte Übung voraus. Dazu muß sich eine repräsentative Zahl von Staaten in einem bestimmten Bereich über einen gewissen Zeitraum konsistent verhalten und die auf einer offenkundigen Einsicht beruhende Grundposition vertreten, daß dieses Verhaltensmuster in den Rechtsbeziehungen einzuhalten ist. Obwohl das Völkergewohnheitsrecht immer anpassungsfähiger und seine Erzeugung erleichtert wird, darf die Entstehung einer Norm des Gewohnheitsrechts nicht vorschnell bejaht werden.[6] Für eine Abschwächung oder Außerkraftsetzung des Gewaltverbots fehlt es bereits an der notwendigen Rechtsüberzeugung der Staaten. Weder die USA noch ein anderer Staat hat jemals die normative Bindungswirkung der UN-Charta und des Gewaltverbots in Frage gestellt,[7] auch nicht im Falle der militärischen Intervention im Irak. Deren Begründung stützt sich vielmehr auf eine besondere Auslegung einiger Sicherheitsratsresolutionen.[8] Das Bemühen um eine Rechtfertigung vor dem Sicherheitsrat und der Generalversammlung der Vereinten Nationen zeigt eindeutig, daß die Interventionsstaaten sich nach wie vor an das Gewaltverbot gebunden sehen. Die Überzeugung dieser Staaten von der Rechtmäßigkeit ihres Vorgehens beruht nicht auf einem veränderten Verständnis der Geltungskraft des Gewaltverbots als völkerrechtlicher Grundnorm, sondern auf einer besonderen Rechtsauffassung von der inhaltlichen Reichweite anerkannter Tatbestände zur Rechtfertigung der Anwendung von Gewalt.

3 Albrecht *Randelzhofer*, in: Bruno *Simma* (Hg.), The Charter of the United Nations – A Commentary, Bd. I, 2. Aufl., Oxford/New York: Oxford University Press, 2002, Article 2 (4), Rn. 36.

4 Jochen A. *Frowein*, Ist das Völkerrecht tot?, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 23.7.2003, S. 6; Christian *Tomuschat*, Der selbstverliebte Hegemon – Die USA und der Traum von der unipolaren Welt, in: Internationale Politik, (2003) 5, S. 39, 44. Dagegen Michael J. *Glennon*, The Rule of Law Is Breaking down, in: International Herald Tribune, 22.11.2002, S. 8.

5 Gemäß Artikel 53 der Wiener Vertragsrechtskonvention hat eine Norm *ius cogens*-Charakter, wenn sie von der internationalen Staatengemeinschaft in ihrer Gesamtheit angenommen und anerkannt wird als eine Norm, von der nicht abgewichen werden darf und die nur durch eine spätere Norm des allgemeinen Völkerrechts derselben Rechtsnatur geändert werden kann.

6 Wolff *Heintschel von Heinegg*, in: Knut *Ipsen* (Hg.), Völkerrecht, 4. Aufl., München: Beck, 1999, § 16, Rn. 9.

7 Horst *Fischer*, in: *Ipsen* (Hg.), Völkerrecht [wie Fn. 6], § 59, Rn. 27.

8 Der zu Beginn der Interventionskampagne im Sommer und Herbst 2002 vertretene und gegenüber dem amerikanischen Kongreß vorgetragene Rechtfertigungsansatz unter Berufung auf ein erweitertes Recht zur Selbstverteidigung findet sich in der maßgeblichen Erklärung gegenüber dem Sicherheitsrat vom März 2003 nicht mehr. Vgl. die förmlichen Erklärungen der USA wie auch Großbritanniens und Australiens gegenüber dem Präsidenten des Sicherheitsrats vom 20.3.2003 (UN-Dok. S/2003/351; S/2003/350; S/2003/352).

Anti-Terror-Maßnahmen im Rahmen des Systems kollektiver Sicherheit

Das in Kapitel VII UN-Charta verankerte System kollektiver Sicherheit gesteht allein dem Sicherheitsrat die Kompetenz zu, mit verbindlicher Wirkung über den Einsatz militärischer Zwangsmaßnahmen zu entscheiden. Die Eingriffsgrundlagen der Artikel 39ff UN-Charta ermöglichen ein entsprechendes Vorgehen auch gegen nichtstaatliche Akteure und legitimieren sogar die vorbeugende Bekämpfung abstrakter Friedensbedrohungen. Aufgrund der tatbestandlichen Offenheit dieser Normen ist das kollektive Sicherheitssystem äußerst anpassungsfähig.

Eine bislang ungenutzte Option

Obwohl der Sicherheitsrat seit den Anschlägen vom 11. September 2001 wiederholt die Feststellung traf, daß jeder Akt des internationalen Terrorismus eine Bedrohung für den Weltfrieden und die internationale Sicherheit darstellt,[9] hat er bislang davon abgesehen, militärische Zwangsmaßnahmen gegen terroristische Strukturen zu autorisieren. Vor Beginn der Intervention in Afghanistan bestand die Gelegenheit, das System kollektiver Sicherheit zu aktivieren und die Verantwortung für die Operation zu übernehmen. Statt dessen beschränkte sich der Sicherheitsrat darauf, das naturgegebene Recht zur individuellen und kollektiven Selbstverteidigung in Übereinstimmung mit der UN-Charta anzuerkennen und zu bekräftigen.[10]

Die Beseitigung und Neuordnung politischer Strukturen in einem Staat unter ausschließlicher Berufung auf das Selbstverteidigungsrecht ist aus völkerrechtlicher Sicht nicht ohne weiteres zulässig, auch wenn lediglich ein De-facto-Regime betroffen ist. Im Fall des Taliban-Regimes ist jedoch zu berücksichtigen, daß es über mehrere Jahre Führungsstrukturen des Al-Qaida-Netzwerks in Afghanistan beherbergt, unterstützt, gedeckt und dadurch in massiver Weise gegen völkerrechtliche Normen und frühere Resolutionen des Sicherheitsrats verstoßen hat. Eine Absetzung des Taliban-Regimes war erforderlich, um die von afghanischem Territorium ausgehende terroristische Angriffsbedrohung nach Möglichkeit wirksam und dauerhaft auszuschalten. Dementsprechend stieß das konkrete Vorgehen der USA und ihrer Verbündeten im Rahmen der Operation »Enduring Freedom« kaum auf Widerstand seitens der Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen. Die späteren Resolutionsbeschlüsse zur Umsetzung der Bonner Vereinbarung über die Bildung einer Übergangsregierung und zur Einsetzung einer internationalen Schutztruppe in Kabul zeigen die nachträgliche Billigung der Intervention und ihrer Folgen durch den Sicherheitsrat.[11]

Gleichwohl wäre eine ausdrückliche und eindeutige Ermächtigung auf der Grundlage von Kapitel VII UN-Charta im Vorfeld der Intervention im Interesse der Rechtssicherheit und Stärkung des kollektiven Sicherheitssystems der Vereinten Nationen wünschenswert gewesen. In einer solchen Resolution hätte der Sicherheitsrat die zur Absetzung des Taliban-Regimes notwendigen Schritte explizit veranlassen können. Geleitet von militärisch-strategischen Erwägungen haben die USA verhindert, daß ein entsprechender Resolutionsentwurf eingebracht wurde. Eine Übernahme der Verantwortung durch den Sicherheitsrat hätte den Entscheidungsspielraum, den das Selbstverteidigungsrecht den USA einräumt, zwangsläufig beschnitten.

Keine implizite Ermächtigung

Bereits während der neunziger Jahre haben die USA und Großbritannien immer wieder versucht, einzelne militärische Operationen gegen Ziele im Irak mangels eines ausdrücklichen Mandats unter Berufung auf eine implizite Ermächtigung durch den Sicherheitsrat zu rechtfertigen.[12] Dabei wurden bestimmte Formulierungen in den Resolutionen des Sicherheitsrats so interpretiert, als habe dieser konkludent seine Zustim-

9 Vgl. SR-Res. 1368 (2001); 1373 (2001); 1438 (2002); 1440 (2002); 1450 (2002) [wie Fn. 1].
10 SR-Res. 1368 (2001); 1373 (2001) [wie Fn. 1].
11 SR-Res. 1378 (2001) vom 14.11.2001; SR-Res. 1383 (2001) vom 6.12.2001; SR-Res. 1386 (2001) vom 20.12.2001.
12 Überblick bei Christine *Gray*, From Unity to Polarization: International Law and the Use of Force against Iraq, in: European Journal of International Law, 13 (2002), S. 1, 8ff.

mung zur Anwendung militärischer Mittel erteilt. Auch das Bemühen um eine Rechtfertigung der jüngsten Intervention im Irak stützt sich auf eine spezifische und einseitige Auslegung einzelner Resolutionsbeschlüsse.[13] Unabhängig von den besonderen rechtlichen Bedenken, die diesem Argumentationsansatz im Fall Irak entgegenstehen, ist jede unilaterale Interpretation von Sicherheitsratsresolutionen abzulehnen, die unter Berufung auf eine vermeintlich implizite Ermächtigung die Anwendung von Gewalt rechtfertigen soll.[14] Dies gilt nicht nur für militärische Zwangsmaßnahmen, die sich unmittelbar gegen einen Staat richten, sondern auch für gezielte Operationen gegen Terroristen auf fremdem staatlichem Hoheitsgebiet.

Sobald die Souveränität und territoriale Integrität eines Staates betroffen und insofern das Gewaltverbot tangiert ist, ist immer ein Höchstmaß an rechtlicher Absicherung des jeweiligen Einsatzes erforderlich. Auch Mandate für eine kollektive militärische Bekämpfung terroristischer Bedrohungen müssen ausdrücklich, eindeutig und so präzise wie möglich formuliert werden. Das Ringen um Kompromißformeln in umstrittenen Resolutionsentwürfen zu Fragen der Gewaltanwendung darf nicht in zweideutigen Beschlüssen resultieren, die von den Staaten gegensätzlich interpretiert werden können. In der bisherigen Praxis waren entsprechende Autorisierungen zur Gewaltanwendung stets durch eine feststehende Formel gekennzeichnet: »Der Sicherheitsrat [...], tätig werdend nach Kapitel VII der Charta, [...] ermächtigt die Mitgliedstaaten [...], alle erforderlichen Mittel einzusetzen [...].«[15] Zur Präzisierung sollten, soweit möglich, auch Art, Umfang, Zweck und Dauer des jeweiligen Eingriffs im zugrundeliegenden Resolutionsbeschluß festgelegt werden.[16] Dabei können sorgfältig ausgearbeitete Kriterienkataloge den Sicherheitsratsmitgliedern als Orientierungs- und Entscheidungshilfe dienen und dazu beitragen, daß die zur Wahrung von Frieden und Sicherheit gebotenen Mandatsbeschlüsse schneller, klarer und einheitlicher gefaßt werden.[17]

Die Annahme einer impliziten Ermächtigung reicht zur Rechtfertigung grenzüberschreitender Militäreinsätze nicht aus. Zu groß ist die Gefahr, daß unklare Formulierungen einer Resolution von einzelnen Staaten einseitig nach nationalen Eigeninteressen ausgelegt werden und daß versucht wird, eigenmächtige Militärschläge unter Berufung auf den Sicherheitsrat zu legitimieren. Weist eine Resolution dennoch mißverständliche Bestimmungen auf, so können autoritative Stellungnahmen einzelner Sicherheitsratsmitglieder zur Klärung beitragen. In diesem Sinne positiv zu bewerten ist etwa die ausdrückliche gemeinsame Stellungnahme Chinas, Frankreichs und Rußlands zu Resolution 1441 (2002) vom 8. November 2002, die klarstellt, daß diese Resolution keinen Automatismus zur Gewaltanwendung gegen den Irak enthält.[18]

Sollten sich im Zuge der Verhandlungen über eine Mandatsresolution im Sicherheitsrat gewichtige, von den Zielen und Grundsätzen der Vereinten Nationen abgeleitete Einwände nicht ausräumen lassen, obliegt es den ständigen Mitgliedern, notfalls von ihrem Vetorecht Gebrauch zu machen. Ein solches Veto gegen die Anwendung von Gewalt muß im Einzelfall von allen Staaten ebenso beachtet werden wie ein ausdrücklicher Beschluß, der bestimmte Maßnahmen anordnet. Jedes unilaterale militärische Vorgehen, das sich auf die vermeintliche Handlungsunfähigkeit des Sicherheitsrats beruft, unterminiert dessen Autorität, stellt das kollektive Sicherheitssystem in Frage und verletzt das fundamentale und zwingende völkerrechtliche Verbot der Androhung und Anwendung von Gewalt in den internationalen Beziehungen.

13 Christian *Schaller*, Massenvernichtungswaffen und Präventivkrieg – Möglichkeiten der Rechtfertigung einer militärischen Intervention im Irak aus völkerrechtlicher Sicht, in: Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, 62 (2002), S. 641, 644ff. Vgl. die förmlichen Erklärungen der USA, Großbritanniens und Australiens vom 20.3.2003 [wie Fn. 8].

14 Jochen A. *Frowein*, Unilateral Interpretation of Security Council Resolutions – a Threat to Collective Security?, in: Volkmar *Götz*/Peter *Selmer*/Rüdiger *Wolfrum* (Hg.), Liber amicorum Günther Jaenicke – Zum 85. Geburtstag, Berlin u.a.: Springer, 1998, S. 97.

15 »The Security Council [...] Acting under Chapter VII of the Charter, [...] Authorizes Member States [...] to use all necessary means [...]«. So die Formulierung in SR-Res. 678 (1990) vom 29.11.1990 (Irak). Weitere Beispiele bei Jochen A. *Frowein*/Nico *Krisch*, in: *Simma* (Hg.), The Charter of the United Nations [wie Fn. 3], Article 42, Rn. 5.

16 Jules *Lobel*/Michael *Ratner*, Bypassing the Security Council: Ambiguous Authorizations to Use Force, Cease-Fires and the Iraqi Inspection Regime, in: The American Journal of International Law, 93 (1999), S. 124.

17 Vgl. »The Secretary-General Address to the General Assembly«, 23.9.2003, <http://www.un.org/webcast/ga/58/statements/sgeng030923.htm>.

18 »Iraq/UNSCR 1441 Joint Statement by the People's Republic of China, France and the Russian Federation«, 8.11.2002, <http://www.france.diplomatie.fr/actu/bulletin.gb.asp?liste=20021113.gb.html>.

Selbstverteidigung gegen nichtstaatliche terroristische Akteure auf fremdem Staatsgebiet

Gemäß Artikel 51 Satz 1 UN-Charta beeinträchtigt die Charta im Falle eines bewaffneten Angriffs gegen ein Mitglied der Vereinten Nationen nicht das naturgegebene Recht zur individuellen oder kollektiven Selbstverteidigung, bis der Sicherheitsrat die zur Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit erforderlichen Maßnahmen getroffen hat. Auch in dieser Norm spiegelt sich die Anpassungsfähigkeit des Friedenssicherungsrechts wider. Prominentestes Beispiel sind die unmittelbaren Reaktionen des Sicherheitsrats und der USA auf die Anschläge vom 11. September 2001.

Terroristische Akte als bewaffnete Angriffe

Grundvoraussetzung für die Anwendbarkeit von Artikel 51 UN-Charta ist die Tatsache, daß ein bewaffneter Angriff vorliegt. Ursprünglich wurde das Selbstverteidigungsrecht als ein Recht ausschließlich zur Abwehr staatlicher Angriffe verstanden. Eine solche enge Auslegung ist jedoch nicht zwingend und der bereits angedeuteten veränderten Bedrohungslage nicht mehr angemessen. Angesichts der tatbestandlichen Offenheit dieser Norm können sowohl Staaten als auch nichtstaatliche Akteure Urheber eines bewaffneten Angriffs sein und somit als legales Ziel von Selbstverteidigungsmaßnahmen in Betracht kommen.[19] Der Angriff muß auch nicht mit Waffen im herkömmlichen Sinne durchgeführt werden. Terroristische Anschläge mit zivilen Verkehrsflugzeugen oder Schiffen sowie Computerattacken gegen Energie- und Versorgungseinrichtungen können gleichfalls einen bewaffneten Angriff im Sinne des Selbstverteidigungsrechts darstellen, soweit sie nach Ausmaß und Wirkung mit konventionellen militärischen Angriffen vergleichbar sind.[20]

19 Christian *Tomuschat*, Der 11. September 2001 und seine rechtlichen Konsequenzen, in: Europäische Grundrechte-Zeitschrift, 28 (2001), S. 540.
20 Vgl. SR-Res. 1368 (2001); 1373 (2001) [wie Fn. 1]. Vgl. auch den Beschluß des NATO-Rats vom 12.9.2001 über die Anwendbarkeit von Artikel 5 des NATO-Vertrages (NATO Press Release [2001] 124, <http://www.nato.int/docu/speech/2001/s011002a.htm>).

Völkerrechtliche Verpflichtungen auf eigenem Staatsgebiet

Staatliche Souveränität und die damit verbundene territoriale Hoheitsgewalt begründen eine besondere Verantwortung. Ausdruck dieser Verantwortung ist unter anderem die im Völkerrecht bestehende Verpflichtung aller Staaten, terroristische Akte zu verhindern, die von ihrem Hoheitsgebiet ausgehen und gegen Ziele in einem anderen Staat gerichtet sind.[21] Bereits Artikel 1 der sogenannten »Friendly Relations Declaration« der Generalversammlung von 1970 stellt klar, daß kein Staat organisierte Aktivitäten in seinem Hoheitsgebiet dulden darf, die Bürgerkriegs- oder Terrorhandlungen in einem anderen Staat zum Ziel haben.[22] Diese Verpflichtung wurde von der Generalversammlung[23] und vom Sicherheitsrat[24] mehrfach bekräftigt und konkretisiert. Zuletzt beschloß der Sicherheitsrat im September 2001 unter Berufung auf Kapitel VII UN-Charta einen Katalog quasi-legislativer Maßnahmen zur Terrorismusbekämpfung,[25] der umfangreiche und detaillierte Handlungs- und Unterlassungspflichten für sämtliche Staaten enthält. Insbesondere muß jeder Staat mit allen ihm zur Verfügung stehenden Mitteln gegen Terroristen vorgehen, die sein Hoheitsgebiet zur Planung, Vorbereitung und Ausführung grenzüberschreitender terroristischer Akte nutzen. Sofern ein Staat aus eigener Kraft nicht in der Lage ist, die von seinem Territorium ausgehende Bedrohung effektiv zu beseitigen, muß er den Sicherheitsrat anrufen oder andere Staaten um Unterstützung ersuchen. Besteht eine konkrete Bedrohung

21 Vgl. zur territorialen Verantwortung der Staaten bereits die Entscheidung des Internationalen Gerichtshofs »The Corfu Channel Case«, Merits, 9.4.1949, ICJ Reports (1949), S. 4, 22.
22 GV-Res. 2625 (XXV) vom 24.10.1970 – »Declaration on Principles of International Law concerning Friendly Relations and Co-operation among States in accordance with the Charter of the United Nations«.
23 Vgl. GV-Res. 49/60 vom 9.12.1994; GV-Res. 51/210 vom 17.12.1996 – »Declaration on Measures to Eliminate International Terrorism«/Supplement.
24 Vgl. SR-Res. 748 (1992); SR-Res. 1054 (1996) [wie Fn. 1]. Vgl. auch SR-Res. 1189 (1998) vom 13.8.1998.
25 SR-Res. 1373 (2001) [wie Fn. 1].

für einen bestimmten Staat, die auf anderem Wege nicht abgewendet werden kann, ist der verantwortliche Territorialstaat verpflichtet, dem bedrohten Staat kurzfristig die Durchführung der erforderlichen Verteidigungsmaßnahmen auf seinem Hoheitsgebiet zu gestatten. Bei Vorliegen einer entsprechenden Zustimmung bestehen gegen die Zulässigkeit eines Militäreinsatzes keine grundlegenden Bedenken.

Rechtfertigung von Verteidigungsmaßnahmen auf fremdem Staatsgebiet

Kooperiert der verantwortliche Territorialstaat von sich aus nicht in der gebotenen Weise, so muß jeder Staat, der sich bedroht fühlt, auf diplomatischem Wege zunächst den Territorialstaat und den Sicherheitsrat um ein Einschreiten ersuchen. Führt dieses Ersuchen nicht zum Erfolg, so kann der bedrohte Staat unter engen Voraussetzungen[26] auch ohne Zustimmung des Territorialstaates begrenzte präventive Abwehrmaßnahmen auf dessen Hoheitsgebiet durchführen. Kommt es tatsächlich zu einem bewaffneten Angriff durch Terroristen, so besteht kein Zweifel daran, daß der angegriffene Staat diesem Anschlag nicht schutzlos ausgeliefert sein darf. Solange der Sicherheitsrat in dieser Situation nicht effektiv einschreitet, hat der angegriffene Staat das Recht, sich auch auf fremdem Staatsgebiet gegen Terroristen zu verteidigen und damit in begrenztem Umfang in die territoriale Integrität des untätig gebliebenen Territorialstaates einzugreifen, der insoweit eine entsprechende Duldungspflicht hat.[27] Seine vorherige Zustimmung zu einem Militäreinsatz ist nicht erforderlich.

Diese Duldungspflicht läßt sich aus den Grundsätzen der Staatenverantwortlichkeit ableiten. Ein Staat, der Maßnahmen unterläßt, die notwendig sind, um eine von seinem Hoheitsgebiet ausgehende grenzüberschreitende Bedrohung zu beseitigen, begeht eine völkerrechtliche Pflichtverletzung. Nach den sogenannten »Draft Articles on State Responsibility«[28] der Völkerrechtskommission, die Gewohnheitsrecht widerspiegeln, ist der untätige Staat für eine solche Pflichtverletzung völkerrechtlich verantwortlich. Zur Begründung der völkerrechtlichen Verantwortlichkeit ist ein Verschulden nicht erforderlich.[29] Auf der Rechtsfolgenebene wird dem verantwortlichen Staat – neben der weiterhin bestehenden Primärpflicht zur Beseitigung der Bedrohung – allgemein die Verpflichtung auferlegt, volle Wiedergutmachung für den durch die völkerrechtswidrige Handlung verursachten Schaden zu leisten. Darüber hinaus hat die beschriebene Pflichtverletzung im konkreten Fall zur Folge, daß sich der verantwortliche Staat für einen vorübergehenden Zeitraum gegenüber dem angegriffenen Staat nicht mehr uneingeschränkt auf seine territoriale Unversehrtheit berufen kann und in begrenztem Umfang Verteidigungsmaßnahmen auf seinem Hoheitsgebiet dulden muß. In dieser Konstellation überwiegt das Selbstverteidigungsrecht des angegriffenen Staates das territoriale Interesse des von der Verteidigungshandlung betroffenen Staates.

Indem der angegriffene Staat selbst militärisch einschreitet, handelt er zwar vorrangig in Ausübung des ihm zustehenden Selbstverteidigungsrechts, gleichzeitig wird er aber auch im Sinne einer Ersatzvornahme tätig, gleichsam anstelle und »auf Kosten« des in der Pflicht stehenden Territorialstaates.[30] Keinesfalls darf die Berufung auf territoriale Interessen durch einen einzelnen Staat die Möglichkeit eröffnen, daß Terroristen, die auf seinem Hoheitsgebiet Zuflucht finden, ungehindert Anschläge gegen andere Staaten planen, vorbereiten und ausführen. Dies gilt auch für den Fall, daß sich Terroristen in einen Staat zurückziehen, der vorübergehend keine umfassende Hoheitsgewalt über sein Territorium ausübt und daher tatsächlich nicht in der Lage ist, terroristische Entwicklungen im Innern zu unterdrücken. Obwohl grundsätzlich auch sogenannte »failed states« uneingeschränkt durch das Gewaltverbot geschützt sind, muß es möglich sein, gezielt gegen Terroristen vorzugehen, die das Gebiet eines solchen Staates als Operationsbasis nutzen. Allerdings sind militärische Anti-Terror-Operationen in diesen Staaten – jenseits der Voraussetzungen des Selbstverteidigungsrechts – nur auf der Grundlage eines entsprechenden Sicherheitsratsmandats zulässig.

26 Die Zulässigkeit präventiver Selbstverteidigung wird in einem späteren Kapitel erörtert (siehe unten, S. 18ff).

27 Yoram *Dinstein*, War, Aggression and Self-Defence, 3. Aufl., Cambridge u.a.: Cambridge University Press, 2001, S. 213ff; *Frowein*, Ist das Völkerrecht tot? [wie Fn. 4].

28 »Draft Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts Adopted by the International Law Commission at Its Fifty-third Session (2001)«, <http://www.un.org/law/ilc/texts/State_responsibility/responsibilityfra.htm>.

29 Knut *Ipsen*, in: *Ipsen* (Hg.), Völkerrecht [wie Fn. 6], § 39, Rn. 38.

30 *Dinstein*, War, Aggression and Self-Defence [wie Fn. 27], S. 216.

Anforderungen an die Verteidigungshandlung

Eine Verteidigungshandlung im Sinne von Artikel 51 UN-Charta muß unmittelbar auf den Angriff folgen und den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit wahren.[31] Ein Staat verstößt jedoch nicht gegen das Unmittelbarkeitskriterium, wenn er vor Beginn der Verteidigung – wie etwa die USA vor der Intervention in Afghanistan – über einen Zeitraum von mehreren Wochen zunächst umfangreiche Untersuchungen anstellt und militärische Vorbereitungen trifft.[32] Terroristische Anschläge zeichnen sich unter anderem dadurch aus, daß ihre Vorbereitungen und Drahtzieher anders als im Falle herkömmlicher militärischer Angriffe in der Regel nicht ohne weiteres zurückverfolgt werden können. Daher sind gerade im Rahmen der Terrorismusbekämpfung keine übersteigerten Anforderungen an die Unmittelbarkeit der Verteidigungshandlung zu stellen. Der mit der Verteidigung verbundene Eingriff in die territoriale Unversehrtheit eines anderen Staates ist jedoch nur so lange zulässig, bis der von dem Hoheitsgebiet dieses Staates ausgehende bewaffnete Angriff wirksam und endgültig zurückgeschlagen ist. Danach muß der Verteidigerstaat seine Operation beenden und seine Streitkräfte zurückziehen.

In jedem Fall muß die Verteidigung in einem angemessenen Verhältnis zur Intensität des vorausgegangenen Angriffs stehen. Die Maßnahmen dürfen nur der Selbstverteidigung dienen. Militärischer Zwang sowie allgemeine Vorkehrungen zur Gefahrenabwehr oder zur Durchsetzung völkerrechtlicher Pflichten dürfen einzig und allein vom Sicherheitsrat autorisiert werden. Im Fall eines bewaffneten Angriffs durch nichtstaatliche Akteure sind die Verteidigungsmaßnahmen grundsätzlich nur gegen diese Akteure und nicht gegen den Territorialstaat als solchen zu richten. Die ausgewählten Verteidigungsziele müssen in unmittelbarem Zusammenhang mit dem Angriff stehen. Staatliche Einrichtungen und Streitkräfte sowie die zivile Infrastruktur und die Zivilbevölkerung sind von jeglicher militärischen Einwirkung auszunehmen. Je weniger deutlich sich terroristische Akteure von der Zivilbevölkerung abheben, desto zurückhaltender und präziser müssen die Operationen durchgeführt werden. Im Zweifel ist auf Militärschläge zu verzichten. Verteidigungsmaßnahmen, die sich direkt gegen den Territorialstaat richten, sind nur dann zulässig, wenn dieser von Anfang an in die terroristischen Akte verwickelt war oder wenn er sich nachträglich dazu entschließt, die Terroristen militärisch zu unterstützen.

Begründungs- und Nachweispflichten

Im Unterschied zu einem bewaffneten Angriff, der von regulären Streitkräften durchgeführt wird und der in der Regel auch für einen objektiven Beobachter erkennbar ist und sich eindeutig einem bestimmten Staat zurechnen läßt, können die Urheber terroristischer Akte häufig nur mit hohem Aufwand ermittelt werden. Daher bedarf es meist umfangreicher Nachforschungen, um festzustellen, von wo aus ein Anschlag geplant, organisiert und durchgeführt wurde. Unter diesen Umständen besteht nicht nur die Gefahr, daß der angegriffene Staat aufgrund unvollständiger oder unrichtiger Tatsachenermittlung vorschnell Verteidigungsmaßnahmen gegen falsche Ziele ergreift oder unverhältnismäßige Mittel wählt. Vielmehr ist auch zu befürchten, daß Staaten das Selbstverteidigungsrecht als Vorwand mißbrauchen, um anderweitige Interessen auf militärischem Wege durchzusetzen.

Um dem entgegenzuwirken, sind an die Begründung der Inanspruchnahme des Selbstverteidigungsrechts erhöhte Anforderungen zu stellen.[33] Artikel 51 Satz 2 UN-Charta sieht vor, daß Verteidigungsmaßnahmen dem Sicherheitsrat sofort anzuzeigen sind. Bekämpft ein Staat Terroristen auf fremdem Staatsgebiet, muß er die seiner Lagebeurteilung zugrundeliegenden Tatsachen gegenüber dem Sicherheitsrat darstellen und soweit wie möglich mit Nachweisen belegen. Dies betrifft die Zurechnung des Angriffs, den Aufenthaltsort der Terroristen, die Auswahl der Verteidigungsziele sowie die vorangegangene pflichtwidrige unterlassene Hilfeleistung durch den verantwortlichen Territorialstaat. Als Mittel der Nachweisführung kommen beispielsweise polizeiliche und nachrichtendienstliche Ermittlungsberichte, Satellitenaufnahmen, elektronische Protokolle oder auch

31 Albrecht *Randelzhofer*, in: *Simma* (Hg.), The Charter of the United Nations [wie Fn. 3], Article 51, Rn. 42.
32 *Tomuschat*, Der 11. September 2001 und seine rechtlichen Konsequenzen [wie Fn. 19], S. 535, 542.
33 Zur Darlegungs- und Begründungspflicht in sogenannten »hard cases«: Thomas M. *Franck*, Recourse to Force – State Action against Threats and Armed Attacks, Cambridge: Cambridge University Press, 2002, S. 67f.

Aussagen glaubhafter Zeugen in Betracht. Die Kommunikation mit dem verantwortlichen Territorialstaat läßt sich in der Regel durch diplomatische Noten und andere Schriftstücke belegen. Anhand dieser Informationen muß es dem Sicherheitsrat möglich sein, den Vorgang zu überprüfen und notfalls weitere Maßnahmen zu veranlassen.[34] Zwar existiert im Völkerrecht nach wie vor kein allgemein verbindlicher Standard für die Nachweisführung zur Rechtfertigung militärischer Maßnahmen. Die bisherige Rechtsprechung internationaler Gerichte spricht jedoch ebenso wie die sich abzeichnende Staatenpraxis dafür, daß die Nachweise zumindest klar und überzeugend *(clear and convincing)* sein müssen, während die Stufe eines Beweises, der vernünftige Zweifel vollständig ausschließt *(prove beyond a reasonable doubt)*, nicht erreicht sein muß.[35] Sofern Zweifel hinsichtlich der Urheberschaft eines terroristischen Anschlags und des Aufenthaltsortes der mutmaßlichen Terroristen bestehen, ist vor dem Hintergrund des zwingenden Gewaltverbots äußerste Zurückhaltung beim Einsatz militärischer Mittel geboten.

34 Als Reaktion auf einen palästinensischen Selbstmordanschlag in Haifa und unter Berufung auf das Selbstverteidigungsrecht führten israelische Streitkräfte am 5.10.2003 Luftoperationen gegen ein mutmaßliches Ausbildungslager in Syrien durch. Die nachträgliche Begründung Israels im Sicherheitsrat dient als Beispiel für eine mangelhafte Erfüllung der Darlegungs- und Nachweispflichten. Dementsprechend wurde das israelische Vorgehen im Rahmen einer Sitzung des Sicherheitsrats mehrheitlich verurteilt, auch wenn eine entsprechende Resolution aufgrund der Vetodrohung der USA nicht verabschiedet werden konnte (UN-Dok. S/PV.4836).

35 Mary Ellen *O'Connell*, Evidence of Terror, in: Journal of Conflict and Security Law, 7 (2002), S. 19.

Selbstverteidigung gegen einen Staat, der Terroristen unterstützt

Sofern ein von nichtstaatlichen Akteuren verübter bewaffneter Angriff einem Staat zugerechnet werden kann, dürfen sich auch die Verteidigungsmaßnahmen gegen diesen Staat richten. Für die staatliche Zurechnung privater Gewaltakte existiert im Völkerrecht keine spezielle Regelung. Ansätze zur Lösung solcher Zurechnungsprobleme finden sich vor allem in einzelnen Entscheidungen internationaler Gerichte und in den bereits zitierten »Draft Articles on State Responsibility« der Völkerrechtskommission.

Zurechnungskriterien

Eine Zurechnung ist dann eindeutig, wenn ein Staat terroristische Akte durch private Personen ausführen läßt, entsprechende Anordnungen erteilt und die Kontrolle übernimmt; ebenso wenn ein Staat eine terroristische Handlung nachträglich offiziell als staatlichen Akt deklariert oder wenn ein De-facto-Regime wie die Taliban in Afghanistan staatliche Funktionen in Abwesenheit der offiziellen Hoheitsträger wahrnimmt.[36] Deutlich schwieriger gestaltet sich eine Zurechnung in Konstellationen, in denen ein Staat private terroristische Gruppierungen unterstützt, etwa durch Finanzierung, Ausbildung, Ausstattung oder das Bereitstellen von Operationsbasen und Trainingslagern. In der sogenannten »Nicaragua«-Entscheidung von 1986 vertrat der Internationale Gerichtshof die Auffassung, daß die logistische und anderweitige Unterstützung von Rebellen aus dem Ausland, insbesondere durch die Ausstattung mit Waffen, zwar einen Verstoß gegen das Interventionsverbot und das Gewaltverbot begründen könne, nicht aber als bewaffneter Angriff im Sinne des Selbstverteidigungsrechts zu werten sei.[37] In derselben Entscheidung machte der Gerichtshof geltend, die Zurechnung einer privaten Handlung als völkerrechtliche Pflichtverletzung eines Staates setze voraus, daß der Staat effektive Kontrolle über die betreffende Handlung ausgeübt habe.[38] Einen ersten Ansatz zur Aufweichung dieser Kriterien enthält die Entscheidung des Internationalen Strafgerichtshofs für das ehemalige Jugoslawien in der Rechtssache »Tadić« von 1999. Danach sei das Verhalten einer organisierten paramilitärischen Gruppe einem Staat zurechenbar, soweit dieser eine übergeordnete Kontrolle ausübe, etwa wenn dem Staat zusätzlich zur Finanzierung, Ausbildung oder Ausstattung der Gruppe eine Rolle bei der Organisation, Koordinierung oder Planung ihrer Aktionen zukomme. Die Erteilung spezifischer Instruktionen zur Ausführung einzelner Operationen sei nicht erforderlich, um eine übergeordnete Kontrolle zu begründen.[39]

Vor dem Hintergrund der Anschläge vom 11. September 2001 wird intensiv über eine Erweiterung der Zurechnungskriterien für terroristische Akte diskutiert.[40] Sofern Terroristen in eigener Regie und außerhalb staatlicher Einflußnahme einen Anschlag planen, organisieren und koordinieren, dazu aber auf finanzielle und logistische Unterstützung von staatlicher Seite angewiesen sind, reichen die genannten Kriterien für eine Zurechnung nicht mehr aus. Das Problem läßt sich anhand des folgenden Beispiels verdeutlichen: Ein Staat stellt einer terroristischen Organisation ein Areal zur Verfügung, auf dem diese mit staatlichen Mitteln ein Ausbildungslager errichtet. Zusätzlich verschafft der Staat der Organisation aus eigenen Rüstungsbeständen bestimmte Waffensysteme und unterweist Mitglieder der Organisation in deren Einsatz. Im übrigen aber enthält sich der Staat jeglicher Einflußnahme bei der Planung, Organisation und Durchführung konkreter Anschläge. Ein Staat, der auf diese Weise objektiv vorhersehbar Terroristen in die Lage versetzt, einen bewaffneten Angriff gegen einen anderen Staat auszuführen, kann sich

36 Vgl. Artikel 4ff der »Draft Articles on Responsibility of States« [wie Fn. 28].

37 Internationaler Gerichtshof, »Case Concerning Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua«, Merits, 27.6.1986, ICJ Reports (1986), S. 14, § 195.

38 Sogenannter »effective control«-Test; ebd., § 115.

39 Sogenannter »overall control«-Test; Internationaler Strafgerichtshof für das ehemalige Jugoslawien, »Prosecutor v. Duško Tadić,« Appeals Chamber, Judgment, 15.7.1999, abgedruckt in: International Legal Materials, 38 (1999), S. 1518, §§ 120ff, 131 und 137.

40 Vgl. *Franck*, Recourse to Force [wie Fn. 33], S. 67; Christopher *Greenwood*, International Law and the »War against Terrorism«, in: International Affairs, 78 (2002), S. 301, 315.

gegenüber dem Verteidigerstaat nicht darauf berufen, daß er über das konkrete Verhalten der Terroristen keine Kontrolle ausübe. Von wesentlicher Bedeutung für die Zurechnung solcher Unterstützungshandlungen ist auch die Regelung in Artikel 16 der »Draft Articles on State Responsibility«, wonach ein Staat, der einem anderen Staat bei der Begehung einer völkerrechtswidrigen Handlung in Kenntnis der tatsächlichen Umstände Beihilfe leistet oder Unterstützung gewährt, für diese Handlung völkerrechtlich verantwortlich ist, wenn sie völkerrechtswidrig wäre, sofern er sie selbst beginge. Geht man davon aus, daß diese Regelung Ausdruck eines allgemeinen völkerrechtlichen Grundsatzes ist und daß der Unterstützerstaat nicht dadurch privilegiert werden darf, daß die Haupthandlung durch nichtstaatliche Akteure begangen wird, lassen sich staatlich geförderte terroristische Akte ohne weiteres dem jeweiligen Unterstützerstaat zurechnen.[41]

Grenzen der Zurechnung

Im vorigen Kapitel wurde ausgeführt, daß jeder Staat völkerrechtlich verpflichtet ist, terroristische Akte zu verhindern, die von seinem Staatsgebiet ausgehen und gegen Ziele in einem anderen Staat gerichtet sind. Kommt ein Staat dieser Verpflichtung nicht nach, so muß er nach den Grundsätzen der Staatenverantwortlichkeit ausnahmsweise gezielte Verteidigungsmaßnahmen gegen terroristische Stellungen auf seinem Hoheitsgebiet dulden. Die Tatsache, daß sich Terroristen auf dem Territorium eines Staates aufhalten und von dort aus operieren, reicht jedoch alleine nicht aus, um diesem Staat einen konkreten Anschlag als eigenen Angriff im Sinne von Artikel 51 UN-Charta zuzurechnen. Im Gegensatz zur Begründung einer allgemeinen Duldungspflicht ist auf dieser Stufe eine Form der bewußten aktiven Unterstützung Voraussetzung.

Jede Inanspruchnahme des Rechts auf Selbstverteidigung gegen Staaten, die Terroristen als Aufenthaltsort dienen, ohne sie in irgendeiner Form aktiv zu unterstützen, verstößt gegen die im Recht der Staatenverantwortlichkeit verankerten Zurechnungsgrundsätze und droht das Selbstverteidigungsrecht in unzulässiger Weise zu Lasten des Gewaltverbots auszuweiten. Mit der Anerkennung eines derart extensiven Zurechnungsmodells[42] verbindet sich die Gefahr einer erheblichen Zunahme zwischenstaatlicher Gewaltanwendung. Würde dieses Modell gelten, ließe sich zum einen ein Mißbrauch des Selbstverteidigungsrechts kaum wirksam verhindern. Zum anderen ist davon auszugehen, daß sich Terroristen keinesfalls nur in Staaten aufhalten, die sich aufgrund bestimmter gemeinsamer Merkmale in einer »schwarzen Liste« aufführen lassen, wie etwa die von der amerikanischen Administration so bezeichneten »Schurkenstaaten«. Auch in den europäischen Staaten und selbst in den USA halten sich terroristische Akteure auf, die lange Zeit unerkannt ein unauffälliges Leben führen, aber dennoch in terroristische Netzwerke eingebunden sind und Anschläge planen, vorbereiten, unterstützen und ausführen.

41 Rüdiger *Wolfrum*, The Attack of September 11, 2001, the Wars against the Taliban and Iraq: Is There a Need to Reconsider International Law on the Recourse to Force and the Rules in Armed Conflict?, in: Jochen A. *Frowein*/Rüdiger *Wolfrum* (Hg.), Max Planck Yearbook of United Nations Law, 7 (2003), S. 37ff.

42 Vgl. im Ansatz die Nationale Sicherheitsstrategie der USA, »The National Security Strategy of the United States of America«, 9/2002, S. 5, <http://www.whitehouse.gov/nsc/nss.pdf>.

Zulässigkeit präventiver und präemptiver Militärschläge

Im Unterschied zu einem staatlichen Angriff, dem in der Regel eine erkennbare Mobilmachung von Truppen vorausgeht, werden terroristische Anschläge verdeckt vorbereitet. Sie erfolgen ohne Vorwarnung, punktuell und sind meist beendet, bevor effektive Gegenmaßnahmen ergriffen werden können. Deshalb haben Staaten ein besonderes Interesse daran, terroristische Bedrohungen auszuschalten, bevor sie virulent werden und in einen Angriff umschlagen. Eine präventive Selbstverteidigung ist nach geltendem Friedenssicherungsrecht jedoch nur unter engen Voraussetzungen zulässig.

Präventive Selbstverteidigung gegen Staaten und Terroristen

Artikel 51 UN-Charta gewährt ein Recht zur Selbstverteidigung nur »im Falle eines bewaffneten Angriffs«.[43] Danach muß ein Staat tatsächlich einem bewaffneten Angriff ausgesetzt sein, um ohne Autorisierung durch den Sicherheitsrat Gewalt gegen einen anderen Staat anwenden zu dürfen. Auch im Völkergewohnheitsrecht ist das Selbstverteidigungsrecht engen zeitlichen Grenzen unterworfen. Nur in Ausnahmefällen ist ein antizipatorisches Einschreiten zulässig, wenn der handelnde Staat schlüssig nachweist, daß eine Angriffsbedrohung unmittelbar und überwältigend ist, so daß ihm keine andere Wahl der Mittel und keine Zeit für weitere Überlegungen bleibt.[44] Unter Völkerrechtlern wird seit vielen Jahren über die Ausweitung dieser Grenzen gestritten. Im Falle einer existentiellen Bedrohung durch nukleare Waffen könne es keinem Staat zugemutet werden, einen vernichtenden Angriff abzuwarten.[45] Angesichts des zwingenden Charakters des Gewaltverbots in den internationalen Beziehungen ist bei der Auslegung und Anwendung des Selbstverteidigungsrechts jedoch grundsätzlich Zurückhaltung geboten.[46] Daß ein bewaffneter Angriff vorliegt, läßt sich in der Regel anhand objektiver Kriterien feststellen. Die Feststellung einer Bedrohungslage ist dagegen fast ausschließlich abhängig von der subjektiven Betrachtung des betroffenen Staates. Deshalb besteht die Gefahr, daß sachfremde Erwägungen in die Verteidigungsentscheidung einfließen. Der gesteigerte Anreiz zu einer unilateralen militärischen Durchsetzung nationaler Interessen würde langfristig in einer Zunahme zwischenstaatlicher Gewaltanwendung resultieren.

Sofern jedoch der Nachweis erbracht werden kann, daß eine terroristische Organisation bereits konkrete Anschläge in einem anderen Staat plant und deren Ausführung vorbereitet, ist dem bedrohten Staat in der Regel ein weiteres Abwarten nicht zuzumuten. Bleibt der Sicherheitsrat in einer solchen Situation untätig und sollte sich der Territorialstaat, in dem sich die Terroristen aufhalten, seiner Verantwortung entziehen und trotz berechtigten diplomatischen Ersuchens keine wirksamen Gegenmaßnahmen einleiten, tritt dessen Integritätsinteresse im Rahmen einer Abwägung hinter dem Schutzinteresse des bedrohten Staates zurück. Der Territorialstaat muß dann in begrenztem Umfang ausnahmsweise auch präventive Verteidigungsmaßnahmen auf seinem Hoheitsgebiet dulden. Je größer das Ausmaß des drohenden Schadens, desto geringer sind die Anforderungen an die zeitliche Nähe eines drohenden Angriffs. So kann eine unmittelbare Angriffsbedrohung für einen Staat unabhängig von der Existenz konkreter Anschlagspläne bereits vorliegen, wenn Mitglieder einer terroristischen Organisation die Verfügungsgewalt über Massenvernichtungswaffen erlangt haben

43 Artikel 51 UN-Charta lautet in der englischen Fassung: »if an armed attack occurs against a Member of the United Nations«.

44 So die sogenannte »*Webster*-Formel« aus dem »Caroline-Fall« von 1841: »It will be for that Government to show a necessity of self-defence, instant, overwhelming, leaving no choice of means, and no moment for deliberation.« Dazu <http://www.yale.edu/lawweb/avalon/diplomacy/britian/br-1842d.htm>. Diese Formel wird noch immer gewohnheitsrechtlich zur Beurteilung der Rechtmäßigkeit von Selbstverteidigungsmaßnahmen herangezogen (Oscar *Schachter*, International Law in Theory and Practice, Dordrecht: Kluwer Academic Publishers, 1991, S. 151f).

45 Ruth *Wedgwood*, The Fall of Saddam Hussein: Security Council Mandates and Preemptive Self-Defense, in: The American Journal of International Law, 97 (2003), S. 25, 31ff.

46 *Schaller*, Massenvernichtungswaffen und Präventivkrieg [wie Fn. 13]; Bruno *Simma*, Präventivschläge brechen das Völkerrecht, in: Süddeutsche Zeitung, 1.2.2003, S. 11.

und bereit und in der Lage sind, diese Waffen gegen den betreffenden Staat einzusetzen.

Um einem Mißbrauch des Selbstverteidigungsrechts auch in solchen Fällen entgegenzuwirken, ist der Verteidigerstaat wiederum besonderen Begründungszwängen unterworfen. So muß er sich gegenüber dem Sicherheitsrat nicht nur zum Verteidigungsanlaß, zur zeitlichen Nähe sowie zum Ausmaß des befürchteten Angriffs erklären, sondern er muß auch nachweisen, daß es sich bei den anvisierten Verteidigungszielen tatsächlich um terroristische Stützpunkte handelt, die mit der Angriffsbedrohung in unmittelbarem Zusammenhang stehen. Auf mögliche Mittel der Nachweisführung sowie auf die anzulegenden Standards und Kriterien wurde bereits im Zusammenhang mit der Darstellung von Begründungs- und Nachweispflichten Bezug genommen.[47] Die Ausführungen lassen sich auch auf die Rechtfertigung präventiver militärischer Maßnahmen übertragen. Die Nachweisführung wird in der Regel erheblich erleichtert, wenn der handelnde Staat schon einmal Ziel von Anschlägen war, die derselben terroristischen Vereinigung zuzurechnen sind.

Die Präemptions-Doktrin der USA

Aus völkerrechtlicher Sicht besonders problematisch ist die amerikanische »preemptive action«-Doktrin, die in der Nationalen Sicherheitsstrategie der USA verankert ist. Darin heißt es unter anderem: »Die Vereinigten Staaten haben sich seit langem die Option auf präemptive Handlungen offengehalten, um einer hinreichenden Bedrohung unserer nationalen Sicherheit begegnen zu können. Je größer die Bedrohung, desto größer das mit Untätigkeit verbundene Risiko – und desto zwingender der Anlaß für antizipatorische Selbstverteidigung, selbst wenn Unsicherheit darüber besteht, wann und wo der Feind angreifen wird. Die Vereinigten Staaten werden gegebenenfalls präemptiv handeln, um solche feindlichen Akte unserer Gegner zu vereiteln oder ihnen vorzubeugen.«[48] Zwar lassen sich die Begriffe der »präventiven« oder »antizipatorischen« Selbstverteidigung und der »Präemption« im juristischen Kontext nicht trennscharf voneinander abgrenzen.[49] Ungeachtet dessen ist der Nationalen Sicherheitsstrategie jedoch zu entnehmen, daß die USA mittlerweile ein Recht zur Selbstverteidigung reklamieren, dessen Anwendungszeitraum deutlich über die Grenzen der bisher zur Diskussion stehenden Ansätze hinausgeht. Angesichts der Gefahren, die von sogenannten »Schurkenstaaten«, Terroristen und Massenvernichtungswaffen ausgingen, müsse das bisherige Konzept, das die Zulässigkeit von Verteidigungsmaßnahmen an die Existenz einer unmittelbaren Bedrohung knüpfe, überdacht und angepaßt werden.[50] Damit nehmen die USA das Recht in Anspruch, durch militärisches Intervenieren frühzeitig Entwicklungen in anderen Staaten zu unterbinden, die in Zukunft zu einer Bedrohung werden könnten.

Allein die Tatsache, daß ein Staat im Besitz von Massenvernichtungswaffen ist oder im Verdacht steht, solche zu entwickeln, berechtigt andere Staaten noch nicht dazu, ohne Mandat des Sicherheitsrats eine Entwaffnung gewaltsam zu erzwingen. Auch die abstrakte Gefahr, daß ein bestimmtes Umfeld in einem Staat die Bildung terroristischer Strukturen begünstigt, bietet keinen ausreichenden Anlaß für eine Selbstverteidigung. Vorbeugende militärische Schritte zur Proliferations- und Terrorismusbekämpfung können nur durch den Sicherheitsrat und auch nur dann autorisiert werden, wenn dieser eine Bedrohung für den Weltfrieden und die internationale Sicherheit feststellt. Insofern ist die in der Präemptions-Doktrin der USA zum Ausdruck kommende Rechtsüberzeugung mit geltendem Völkerrecht nicht zu vereinbaren.[51]

47 Vgl. oben, S. 14.

48 In der Nationalen Sicherheitsstrategie heißt es [wie Fn. 42], S. 15: »The United States has long maintained the option of preemptive actions to counter a sufficient threat to our national security. The greater the threat, the greater is the risk of inaction – and the more compelling the case for taking anticipatory action to defend ourselves, even if uncertainty remains as to the time and place of the enemy's attack. To forestall or prevent such hostile acts by our adversaries, the United States will, if necessary, act preemptively.« Erstmals öffentlich formuliert wurde die Doktrin durch George W. *Bush* in einer Ansprache vor Absolventen der Militärakademie West Point im Juni 2002, <http://www. whitehouse.gov/news/releases/2002/06/print/20020601-3.html>. Vgl. auch S. 3 der Nationalen Strategie zur Bekämpfung von Massenvernichtungswaffen (»National Strategy to Combat Weapons of Mass Destruction«, 12/2002, <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2002/12/WMDStrategy.pdf>).

49 Ansätze zur Abgrenzung finden sich bei W. Michael *Reisman*, Assessing Claims to Revise the Laws of War, in: The American Journal of International Law, 97 (2003), S. 82, 87.

50 National Security Strategy [wie Fn. 42], S. 15.

51 Dietrich *Murswiek*, Die amerikanische Präventivkriegsstrategie und das Völkerrecht, in: Neue Juristische Wochenschrift, (2003), S. 1014, 1018; *Wolfrum*, The Attack of September 11, 2001 [wie Fn. 41], S. 33.

Ein erster Schritt zur Schaffung neuen Völkergewohnheitsrechts?

Es stellt sich jedoch die Frage, ob die Präemptions-Doktrin der USA zur Schaffung neuen Völkergewohnheitsrechts beiträgt, das es den Staaten erlaubt, bereits im Vorfeld der Entstehung einer Bedrohung gegen andere Staaten Gewalt anzuwenden. Voraussetzung für die Bildung von Gewohnheitsrecht ist grundsätzlich eine von einer entsprechenden Rechtsüberzeugung getragene allgemeine Übung der Staaten. Unter bestimmten Umständen kann auch ein qualifiziertes Stillschweigen *(acquiescence)* einer repräsentativen Zahl von Staaten trotz der Möglichkeit des Protestes gegen die Rechtsposition eines einzelnen Staates zur Etablierung neuer Standards führen.[52]

Vor der Intervention im Irak wurde befürchtet, daß ein solcher Krieg der erste Schritt in diese Richtung sein könnte.[53] Die USA haben sich jedoch bei Aufnahme der Kampfhandlungen gegenüber dem Sicherheitsrat ausdrücklich nur auf vorhandene Resolutionsbeschlüsse gestützt, um ihr Vorgehen zu rechtfertigen. Eine Berufung auf ein erweitertes Recht zur Selbstverteidigung – dieser Rechtfertigungsansatz wurde zu Beginn der Interventionskampagne im Sommer und Herbst 2002 verfolgt und auch gegenüber dem amerikanischen Kongreß vertreten – findet sich in der völkerrechtlich maßgeblichen Erklärung gegenüber dem Sicherheitsrat vom März 2003 nicht mehr.[54] Hinzu kommt, daß rund sechzig UN-Mitgliedstaaten, die eine Woche nach Beginn der militärischen Auseinandersetzung an einer Debatte im Sicherheitsrat teilnahmen, die Operation als völkerrechtswidrig bezeichneten.[55] Durch solche offiziellen Erklärungen einer repräsentativen Anzahl von Staaten können bestehende rechtliche Standards bestätigt, unerwünschte Entwicklungen gehemmt, aber auch erwünschte Entwicklungen beschleunigt werden, sofern sich der Erklärungsinhalt in der Praxis der erklärenden Staaten widerspiegelt. Als Foren für solche Erklärungen eignen sich insbesondere offene Debatten im Sicherheitsrat oder die Tagungen der Generalversammlung.

Keinesfalls können einzelne Staaten, auch wenn sie wie die USA eine politische und militärische Vormachtstellung einnehmen, in einem universellen Rechtsbereich wie dem Friedenssicherungsrecht, das auf globaler Ebene für alle Nationen gleichermaßen verbindlich ist und einen wichtigen Stabilisierungsfaktor der internationalen Beziehungen darstellt, im Alleingang und entgegen der überwiegenden und ausdrücklich geäußerten Rechtsauffassung anderer Regierungen bestehendes Völkergewohnheitsrecht abändern oder neue Normen setzen.

Für die Zukunft ist aber nicht auszuschließen, daß weitere Staaten die Präemptions-Doktrin übernehmen und abstrakt gefährliche Entwicklungen im Ausland als Interventionsgrund geltend machen. Dies würde zu einer schwerwiegenden Erschütterung der internationalen Sicherheit und insofern zu einem Zustand führen, der auch für die USA massive negative Auswirkungen hätte. Und gerade den suchen sie durch ihr engagiertes Auftreten in der Welt zu verhindern. Dementsprechend kann nicht unterstellt werden, daß die USA anderen Nationen in gleicher Weise ein Recht auf Präemption zugestehen.[56] Eine ungleiche Verteilung von Rechten innerhalb der Staatengemeinschaft widerspricht jedoch dem fundamentalen, in Artikel 2 Ziffer 1 UN-Charta verankerten Prinzip der souveränen Gleichheit der Staaten. Weder die herausragende militärische Stärke, die besonderen Möglichkeiten wirtschaftlicher und politischer Einflußnahme noch das in der Nationalen Sicherheitsstrategie hervorgehobene Verantwortungsbewußtsein der USA im Hinblick auf die Schaffung einer »sichereren, besseren Welt«[57] verleihen diesem Staat Sonderrechte zur Anwendung von Gewalt.

52 *Heintschel von Heinegg*, in: *Ipsen* (Hg.), Völkerrecht [wie Fn. 6], § 16, Rn. 21; § 18, Rn. 14.
53 *Murswiek*, Die amerikanische Präventivkriegsstrategie und das Völkerrecht [wie Fn. 51], S. 1018.
54 Vgl. die förmliche Erklärung der USA vom 20.3.2003 [wie Fn. 8]. Darin berufen sich die USA weder ausdrücklich auf Artikel 51 UN-Charta noch wird der technische Begriff »Selbstverteidigung« verwendet. So auch die parallelen Erklärungen Großbritanniens und Australiens [wie Fn. 8].
55 UN-Dok. S/PV.4726; S/PV.4726 (Resumption 1).
56 *Reisman*, Assessing Claims to Revise the Laws of War [wie Fn. 49], S. 90: »Doctrines are positioned at the interface of law and power. They are not based on a general right that is theoretically available to other states. By their nature, they constitute a demand for an exception.«
57 Vorwort von George W. *Bush* zur Nationalen Sicherheitsstrategie [wie Fn. 42].

Ausblick

Die Studie hat gezeigt, daß das geltende materielle Friedenssicherungsrecht äußerst anpassungsfähig ist und eine hinreichende rechtliche Grundlage bietet, um wirksam auch auf nichtstaatliche Bedrohungen wie den internationalen Terrorismus reagieren zu können.[58] Daß der Sicherheitsrat im Rahmen seiner Kompetenzen unter Kapitel VII UN-Charta über einen weiten politischen Einschätzungs- und Gestaltungsspielraum verfügt, steht nicht zur Diskussion. Wesentlich umstrittener ist dagegen die Frage, welcher Handlungsspielraum sich für die einzelnen Staaten aus dem Selbstverteidigungsrecht ergibt. Artikel 51 UN-Charta enthält in Satz 1 lediglich einen knappen Verweis darauf, daß die Charta im Falle eines bewaffneten Angriffs das naturgegebene Recht zur individuellen oder kollektiven Selbstverteidigung keineswegs beeinträchtigt. Weitere materielle Voraussetzungen für die Inanspruchnahme dieses Rechts finden sich in Artikel 51 UN-Charta nicht. Diese bereits angesprochene tatbestandliche Offenheit, die – wie im Rahmen der letzten drei Kapitel der Studie ausgeführt – die notwendige Flexibilität im Umgang mit modernen Bedrohungen sicherstellt, birgt zugleich die Gefahr einer inhaltlichen Verwässerung und Überdehnung des Rechts auf Selbstverteidigung. Auf welchem Stand sich die Entwicklung des gewohnheitsrechtlichen Selbstverteidigungsrechts derzeit befindet, ist keinesfalls eindeutig geklärt. In der Wissenschaft ist eine Kontroverse über die rechtliche Bewertung militärischer Interventionen in Gang gekommen. Weitaus gravierender ist jedoch die wachsende Rechtsunsicherheit in den außenpolitischen Beziehungen.

Die vor allem im transatlantischen Verhältnis sichtbar gewordenen Meinungsverschiedenheiten werden sich in absehbarer Zeit kaum vollständig ausräumen lassen. Dennoch ist es für die künftige Entwicklung des gesamten Friedenssicherungssystems von übergeordneter Bedeutung, daß über die rechtlichen Rahmenbedingungen für die Rechtfertigung unilateraler Gewaltanwendung im Sinne von Artikel 2 Ziffer 4 UN-Charta im Interesse aller Staaten ein Höchstmaß an Klarheit und Sicherheit herrscht.

Änderung von Artikel 51 UN-Charta?

Ein konkretes Vorhaben, im Rahmen der Vereinten Nationen eine Überarbeitung der in ihrem Wortlaut seit Unterzeichnung der Charta im Juni 1945 unverändert gebliebenen Vorschrift des Artikel 51 UN-Charta herbeizuführen, ist aktuell nicht absehbar. Gleichwohl drängt sich mit Blick auf die Zukunft die Frage auf, ob und inwieweit eine Überarbeitung von Artikel 51 UN-Charta wünschenswert und unter welchen Voraussetzungen sie realistisch ist. Der Generalsekretär hat im November 2003 ein hochrangiges Experten-Panel eingesetzt, das sich noch vor Beginn der 59. Tagung der Generalversammlung mit den neuen Herausforderungen der Friedenssicherung und möglichen Reformantworten auseinandersetzen soll. Dazu gehören auch die im Rahmen dieser Studie aufgeworfenen Fragen zu den Voraussetzungen und Grenzen sowie zu einer möglichen Neuregelung des Selbstverteidigungsrechts. Im Falle einer Reform von Artikel 51 UN-Charta bestünde die besondere Herausforderung darin, die materiellen Voraussetzungen für die Inanspruchnahme des Selbstverteidigungsrechts im Sinne der Rechtsklarheit und Rechtssicherheit möglichst präzise zu fixieren, so daß die aus diesem Recht erwachsenden Handlungsmöglichkeiten für alle Staaten erkennbar sind. Gleichzeitig müßte vermieden werden, daß Artikel 51 UN-Charta seine Anpassungsfähigkeit vollständig einbüßt. Denkbar wäre etwa die Erarbeitung eines Tatbestandes, der im ersten Absatz die Voraussetzungen der Verteidigungslage in allgemeiner Form normiert, nämlich das Vorliegen eines bewaffneten Angriffs beziehungsweise – sofern man eine solche Weiterentwicklung verfolgt – die Existenz einer näher einzugrenzenden Angriffsbedrohung. Des weiteren müßte ein solcher Tatbestand ausdrücklich die Erfordernisse der Unmittelbarkeit und der Verhältnismäßigkeit der Verteidigungshandlung statuieren. In weiteren Absätzen könnten diese Voraussetzungen konkretisiert und möglicherweise auch

58 Vgl. auch *Frowein*, Ist das Völkerrecht tot? [wie Fn. 4]; Christian *Tomuschat*, Völkerrecht ist kein Zweiklassenrecht – Der Irak-Krieg und seine Folgen, in: Vereinte Nationen, (2003), S. 45.

definiert werden. Dies gilt insbesondere für die Frage, ab welcher Schwelle von einer hinreichenden Angriffsbedrohung auszugehen ist.

Eine gewisse Orientierungshilfe für die systematische Bearbeitung dieses Problems könnte die Aggressionsdefinition der Generalversammlung von 1974 bieten, die in unverbindlicher Form unter anderem das in Artikel 39 UN-Charta enthaltene Tatbestandsmerkmal der »Angriffshandlung« *(act of aggression)* konkretisiert.[59] Während Artikel 1 der Definition eine allgemeine Umschreibung des Begriffs »aggression« enthält, sind in Artikel 3 einzelne Handlungen aufgeführt, die unter Beachtung der Entscheidungsprärogative des Sicherheitsrats nach Artikel 2 im Regelfall eine Angriffshandlung im Sinne von Artikel 1 der Definition darstellen. Ob sich die Normierung solcher Regelbeispiele unter Einbeziehung neuartiger staatlicher wie nichtstaatlicher Bedrohungen auch für eine Neugestaltung von Artikel 51 UN-Charta eignet, kann an dieser Stelle nicht abschließend beurteilt werden. Es ist jedoch davor zu warnen, Artikel 51 UN-Charta unter dem Eindruck der aktuellen Bedrohungslage zu sehr auf spezifische Konstellationen zu verengen oder zu überfrachten. So sollten Fragen der staatlichen Zurechnung privater Gewaltakte nicht mit der Regelung des Selbstverteidigungsrechts vermischt werden. Sofern es gelingt, die Fragen der Staatenverantwortlichkeit auf der Grundlage der »Draft Articles on State Responsibility«[60] der Völkerrechtskommission einer gesonderten vertraglichen Lösung zuzuführen, kann jedoch ein entsprechender systematischer Verweis in Artikel 51 UN-Charta zusätzliche Klarheit schaffen.

An dieser Stelle sei nochmals darauf hingewiesen, daß die Unwägbarkeiten der praktischen Umsetzung einer solchen Reformidee kaum abzuschätzen sind. Die Herbeiführung eines Staatenkonsenses selbst über geringfügige materielle Änderungen an Artikel 51 UN-Charta bedarf erheblichen diplomatischen Geschicks; ein solcher Konsens dürfte noch in weiter Ferne liegen. Vorrangige Beachtung sollte daher der Fortentwicklung der in Artikel 51 Satz 2 UN-Charta normierten formellen Anzeigepflicht der Staaten zu einer strikteren Begründungs- und Nachweispflicht zukommen. Nach der gegenwärtigen Rechtslage sind sämtliche Maßnahmen, die ein Staat in Ausübung des Selbstverteidigungsrechts trifft, dem Sicherheitsrat sofort anzuzeigen, damit dieser jederzeit die erforderlichen Maßnahmen einleiten kann.

Im Rahmen dieser Studie wurde bereits mehrfach auf die Notwendigkeit hingewiesen, gerade in den Grenzbereichen des Selbstverteidigungsrechts erhöhte Anforderungen an die Begründung seiner Inanspruchnahme zu stellen. Dies gilt insbesondere für die Fälle, in denen ein Staat unter Beeinträchtigung der territorialen Integrität und Souveränität eines anderen Staates außerhalb der eigenen Grenzen gezielt gegen nichtstaatliche Akteure vorgeht sowie für sämtliche Fälle präventiver Selbstverteidigung. In der Praxis finden sich bereits einige Beispiele, in denen sich Staaten vor dem Sicherheitsrat um eine entsprechende Begründung und den Nachweis der Notwendigkeit militärischer Verteidigung bemüht haben.[61] Die Risiken tatsächlich oder rechtlich fehlerhafter Einschätzungen des Verteidigungsanlasses und der Urheberschaft eines Angriffs sowie die Gefahr einer gezielt rechtsmißbräuchlichen Berufung auf das Selbstverteidigungsrecht durch einzelne Staaten sind in den genannten Konstellationen besonders hoch und können nur durch Schaffung effektiver verfahrensmäßiger »Safeguards« in Artikel 51 UN-Charta minimiert werden. Ein solcher Anzeige-, Begründungs- und Nachweiszwang kann – ohne das Selbstverteidigungsrecht inhaltlich einzuschränken – die Legitimität unilateraler militärischer Maßnahmen erhöhen, zur Rechtssicherheit und Transparenz innerhalb des Friedenssicherungssystems beitragen und die Autorität des Sicherheitsrats untermauern.

Chancen für eine politische Annäherung

Eine wesentliche Voraussetzung für eine politische transatlantische Annäherung in Fragen der formellen Ausgestaltung von Artikel 51 UN-Charta ist die Entwicklung einer gemeinsamen europäischen Position, die gleichermaßen von Ernsthaftigkeit und Professionalität wie von Unvoreingenommenheit und Kompromißbereitschaft zeugt. Es muß deutlich werden, daß auch Staaten wie Deutschland und Frankreich, die von der Regierung Bush in der momentanen Situation als

59 GV-Res. 3314 (XXIX) vom 14.12.1974 – »Definition of Aggression«. Das Merkmal »Angriffshandlung« im Sinne der Definition und von Artikel 39 UN-Charta ist nicht deckungsgleich mit dem Merkmal »bewaffneter Angriff« in Artikel 51 UN-Charta, obgleich bei der Anwendung beider Tatbestände Überschneidungen auftreten.

60 Wie Fn. 28.

61 Vgl. Jochen A. *Frowein*, Terrorismus als Herausforderung für das Völkerrecht, in: Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, 62 (2002), S. 891.

weniger verläßliche Kooperationspartner bei der globalen Umsetzung amerikanischer Sicherheitsvorstellungen eingestuft werden, durchaus willens und in der Lage sind, die amerikanische Position zu verstehen und nachzuvollziehen. Dies betrifft nicht zuletzt die in Europa besonders kritisch aufgenommene und kommentierte Präemptions-Doktrin. Eine unmittelbare Konfrontation der amerikanischen Vertreter mit dem Vorwurf, diese Doktrin sei völkerrechtswidrig, würde den Verhandlungsweg vorschnell versperren. Zeigt man dagegen grundsätzliche Bereitschaft, sich konstruktiv mit der Möglichkeit einer Ausweitung der zeitlichen Grenzen des Selbstverteidigungsrechts auseinanderzusetzen, kann im Gegenzug auf amerikanischer Seite die Bereitschaft wachsen, über eine Verschärfung der Verfahrensanforderungen in Artikel 51 Satz 2 UN-Charta zu verhandeln.

Dabei ist insbesondere zu berücksichtigen, daß die Nationale Sicherheitsstrategie als Medium zur Verbreitung der Präemptions-Doktrin auch eine Reaktion auf die Anschläge vom 11. September 2001 darstellt und im Lichte dieser Anschläge ausgelegt und verstanden werden muß. Ein wesentliches Motiv der amerikanischen Regierung bestand darin, durch eine Auflistung aller zur Verfügung stehenden Optionen – und dazu zählt auch das Mittel der präemptiv-militärischen Intervention – gegenüber der eigenen Bevölkerung Einigkeit und Entschlossenheit zum Kampf gegen den Terrorismus zu demonstrieren. Zum anderen sollte dadurch ein möglichst nachhaltiger Abschreckungseffekt gegenüber Gruppierungen und Regimen erzeugt werden, die potentiell als Förderer und Unterstützer terroristischer Strukturen in Betracht kommen.[62] Dies geht auch aus einer Äußerung des amerikanischen Außenministers Powell hervor, der in einem aktuellen Kommentar zur Nationalen Sicherheitsstrategie der USA ausdrücklich betont, daß die Bedeutung von Präemption in der amerikanischen Außenpolitik und ihr Stellenwert innerhalb der Nationalen Sicherheitsstrategie häufig übertrieben dargestellt werde. Präemption sei nicht als Ersatz, sondern lediglich als Ergänzung der Abschreckung gedacht. Auf präemptivem Wege solle nur gegen Bedrohungen vorgegangen werden, gegen die Abschreckung keine Wirkung zeige und die von *nichtstaatlichen Akteuren* wie terroristischen Gruppierungen ausgingen.[63]

Diese Interpretation der Nationalen Sicherheitsstrategie durch den Außenminister deutet auf eine Verengung des in Betracht kommenden Adressatenkreises möglicher Präemptionsmaßnahmen hin. Sofern sich demnach solche vorbeugenden Maßnahmen in Zukunft nicht gegen Staaten richten sollen, sondern ausschließlich gegen nichtstaatliche terroristische Akteure und ihre Netzwerke, kann Präemption durchaus zu einem effektiven und legitimen Instrument der militärischen Bekämpfung terroristischer Strukturen werden. Voraussetzung ist aber, daß es gelingt, entsprechende verfahrensmäßige »Safeguards« auch in der Umsetzung des Präemptions-Konzepts wirksam zu implementieren. Nur dadurch kann dem berechtigten Interesse der von solchen Maßnahmen territorial betroffenen Staaten nach einem ausreichenden Schutz ihrer Integrität und Souveräniät angemessen Rechnung getragen und der Gefahr einer durch sachfremde Erwägungen motivierten und mißbräuchlichen Intervention entgegengewirkt werden. Sollte sich die zitierte Auffassung des Außenministers in nächster Zeit auch in der aktiven Außenpolitik der amerikanischen Regierung widerspiegeln,[64] besteht eine konkrete Chance für eine Annäherung im Bemühen um eine Stärkung des gesamten Friedenssicherungssystems.

62 Vgl. bereits die in der Sicherheitsstrategie [wie Fn. 42] angelegten Einschränkungen, S. 15f: »Die Vereinigten Staaten werden nicht in allen Fällen Gewalt anwenden, um aufkeimenden Bedrohungen zuvorzukommen, und Staaten sollten Präemption auch nicht als Vorwand für Aggressionen benutzen. [...] Wir werden immer überlegt vorgehen und die Konsequenzen unseres Handelns abwägen. [...] Der Zweck unseres Handelns wird immer sein, eine spezifische Bedrohung der Vereinigten Staaten oder unserer Verbündeten und Freunde zu eliminieren.«

63 »Sensible as these reasons are, some observers have exaggerated both the scope of preemption in foreign policy and the centrality of preemption in U.S. strategy as a whole. As to preemption's scope, it applies only to the undeterrable threats that come from nonstate actors such as terrorist groups. It was never meant to displace deterrence, only to supplement it.« (Colin L. *Powell*, A Strategy of Partnerships, in: Foreign Affairs, January/February 2004, <http://www.foreignaffairs.org/20040101faessay83104/colin-l-powell/a-strategy-of-partnerships.html>).

64 Vgl. die kritische Einschätzung von Peter *Rudolf*, Amerikanische Außenpolitik im Wahljahr – Was ist zu erwarten?, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Februar 2004 (SWP-Aktuell 2/2004).