

# Das aktuelle Thema

## Markus Krajewski Terroranschläge in den USA und Krieg gegen Afghanistan – Welche Antworten gibt das Völkerrecht?

*» We are all determined to do our utmost to banish terrorism from the face of the Earth. But the force we use to fight it should always be proportional and focused on the actual terrorists. We cannot and must not fight terrorists by using their own methods – by inflicting indiscriminate violence and terror on innocent civilians, including children.«*

UN-Generalsekretär Kofi Annan

### I. Einleitung

Noch Wochen nach den Anschlägen auf das World Trade Center und das Pentagon ringt die Weltgesellschaft um Fassung. Die von den Anschlägen in New York und Washington betroffenen Menschen sind allerdings weitestgehend aus dem öffentlichen Interesse verschwunden. Politik und Medien widmen sich ganz dem floskelhaft ausgerufenen »globalen Krieg gegen den Terrorismus«, ohne dass man sich über Umfang und Ziele eines derartigen »Krieges« einig wäre. Einstweilen wurde der »Krieg gegen den Terrorismus« auf einen Krieg gegen das in Afghanistan herrschende Taliban-Regime reduziert. Auch wenn die militärischen Operationen der USA und Großbritanniens auf breite öffentliche Zustimmung in Nordamerika und Europa treffen, ist ihr Beitrag zu einer nachhaltigen Terrorismusbekämpfung zweifelhaft. Sicher ist allerdings schon jetzt, dass sie die humanitäre Krise in Afghanistan verschärft haben.

Im folgenden Beitrag werden sowohl die Anschläge als auch militärische Reaktionen darauf einer ersten und vorläufigen völkerrechtlichen Bewertung unterzogen.<sup>1</sup> Diese Bewertung beruht auf folgendem Argumentationsgang: Die Anschläge auf New York und Washington können als Bedrohungen der internationalen Sicherheit gem. Art. 39 der UN-Charta und als bewaffnete Angriffe gem. Art. 51 der UN-Charta angesehen werden. Dies eröffnet auch die Berechtigung der USA, sich grundsätzlich auf ihr Selbstverteidigungsrecht zu berufen. Bei der Ausübung des Selbstverteidigungsrechts sind aber die speziellen Grenzen dieses Rechts zu beachten, die sich daraus ergeben, dass die Angriffe nicht von einem Staat, sondern von einer nicht-staatlichen, internationalen terroristischen Organisation ausgegangen sind, zu beachten. Diese Grenzen werden durch den gegenwärtigen Krieg gegen die Taliban eindeutig überschritten.

<sup>1</sup> Für den vorliegenden Beitrag konnten die aktuellen Ereignisse bis zum 22. 10. 2001 berücksichtigt werden.

Für eine rechtliche Bewertung der Anschläge auf New York und Washington ist es angebracht, sich zunächst noch einmal das Geschehen und seine bekannten oder sehr wahrscheinlichen Hintergründe in Erinnerung zu rufen.

### 1. Die Anschläge auf New York und Washington

Am Morgen des 11. September 2001 wurden vier US-amerikanische Verkehrsflugzeuge mehr oder weniger zeitgleich von mehreren an Bord befindlichen Personen in ihre Gewalt gebracht. Die Piloten der Maschinen wurden vermutlich ermordet oder jedenfalls handlungsunfähig gemacht. Je eine Maschine flog dann kurz nach 9.00 Uhr in den Süd- bzw. den Nordturm des World Trade Center in New York, eine weitere etwas später in das US-amerikanische Verteidigungsministerium. Vermutlich aufgrund der großen Hitzeentwicklung stürzten die beiden Türme des World Trade Center kurz nach dem Aufprall der Flugzeuge vollständig ein.<sup>2</sup> Die vierte Maschine stürzte in ein Feld in Pennsylvania, offensichtlich nach einer Auseinandersetzung zwischen den Entführern und Passagieren oder Besatzungsmitgliedern. In Folge des Anschlags auf das World Trade Center und das Pentagon wurden knapp 5.500 Menschen getötet.<sup>3</sup> Die Anschläge forderten damit mehr Todesopfer als jeder terroristische Anschlag in der modernen Geschichte.<sup>4</sup>

Auch wenn bislang noch Vermutungen über die Identität der Entführer bestehen, ist davon auszugehen, dass sie nicht allein handelten, sondern zahlreiche Unterstützer, Gehilfen und Anstifter hatten und in einem internationalen organisatorischen Zusammenhang arbeiteten. Ob und in welchem Umfang die Täter und andere Beteiligte zu radikal-islamischen Gruppen gehörten, ist noch nicht restlos geklärt. Ebenso wird eine Beteiligung der Organisation »al-Qaida« und des saudi-arabischen Multimillionärs Osama Bin Laden bislang nur vermutet. Entgegen anfänglicher Ankündigungen haben die US-Behörden noch keine stichhaltigen Beweise für diese Vermutung veröffentlicht.<sup>5</sup> Die jüngsten öffentlichen Stellungnahmen von Bin Laden lassen diese Beteiligung allerdings als nicht unwahrscheinlich erscheinen. Für den vorliegenden Beitrag wird die Verantwortung Bin Ladens und der »al-Qaida« für die Anschläge unterstellt. Besteht eine Verbindung der Attentäter zu »al-Qaida« bzw. zu Bin Laden, handelt es sich bei den Anschlägen auf New York und Washington um Akte des internationalen und nicht des nationalen Terrorismus.<sup>6</sup>

<sup>2</sup> Wrack im 80. Stock, Der Spiegel, 15. 9. 2001, S. 22.

<sup>3</sup> Vgl. Mehr als 5000 Opfer, tagesschau.de vom 16. 10. 2001, [http://www.tagesschau.de/archiv/themen2001/terrorismus/texte/opfer-bergung/rettung\\_opfer.html](http://www.tagesschau.de/archiv/themen2001/terrorismus/texte/opfer-bergung/rettung_opfer.html) (12. 10. 2001).

<sup>4</sup> Zum Vergleich: Bisherige Terroranschläge forderten jeweils maximal mehrere hundert Tote (z.B. Lockerbie-Attentat: 270, Oklahoma-Attentat: 168), siehe auch die Aufstellung des ODCCP unter [http://www.undcp.org/terrorism\\_high\\_casualty.html](http://www.undcp.org/terrorism_high_casualty.html) (24. 9. 2001).

<sup>5</sup> Das am 4. 10. 2001 von der britischen Regierung veröffentlichte Kommuniqué über die Verantwortung Bin Ladens für die Anschläge räumt ausdrücklich ein, keine in einem Gerichtsverfahren überprüfaren Hinweise zu enthalten. Die Verantwortlichkeit Bin Ladens wird in erster Linie mit seinen Stellungnahmen und seiner Verwicklung in frühere Anschläge sowie einigen nicht näher erläuterten Indizien begründet. Siehe Responsibility for the terrorist atrocities in the United States, 11 September 2001, siehe <http://www.number-10.gov.uk/news.asp?NewsId=2686> (5. 10. 2001).

<sup>6</sup> Die Möglichkeit eines nationalen Terroraktes war angesichts des Anschlags von Oklahoma allerdings nicht von vornherein auszuschließen. Eine völkerrechtlich allgemein anerkannte Definition des Begriffs »internationaler Terrorismus« gibt es nicht, vgl. Higgins, The general international law of terrorism, in: Higgins/Flory (eds.), Terrorism and International Law, 1997, S. 17 sowie Friedlander/Maruhn, Terror-

Die Anschläge auf New York und Washington stellen zunächst Verbrechen dar, auf die das nationale Strafrecht der USA anwendbar ist.<sup>7</sup> Daran ändern weder der Umfang der Taten und das menschenverachtende Ausmaß an krimineller Energie der Täter, noch terroristische Hintergründe der Tat oder internationale Verbindungen der Täter etwas. Die internationale Verflechtung der Verbrechen erfordert allerdings eine spezielle internationale Zusammenarbeit bei der Aufklärung, Verfolgung und Vorbeugung. Soweit die internationale Verbrechensbekämpfung auf völkerrechtlichen Verträgen beruht, besteht ein erster völkerrechtlicher Anknüpfungspunkt für das Phänomen »internationaler Terrorismus«.<sup>8</sup> Einschlägig sind mehrere UN-Konventionen, wie z. B. die Konventionen über Flugzeugentführungen und Angriffe auf die Flugsicherheit von 1970 bzw. 1971, die Konventionen gegen terroristische Bombenanschläge von 1997 oder gegen die Finanzierung von Terrorismus von 1999.<sup>9</sup> In diesen Konventionen verpflichten sich die Vertragsparteien, bestimmte Verhalten (Flugzeugentführungen, Bombenanschläge, die Finanzierung von Terrorakten etc.) unter Strafe zu stellen, entsprechende Taten zu untersuchen und zu verfolgen, Verdächtige auszuliefern oder anzuklagen und bei der Bekämpfung des Terrorismus zusammen zu arbeiten. Die Konventionen begründen damit Rechte und Pflichten von Staaten im Bereich des nationalen Strafrechts und der Strafverfolgung; sie sind jedoch nicht direkt auf terroristische Anschläge und ihre Täter anwendbar.

Soweit es sich bei internationalen terroristischen Anschlägen um Taten von *Individuen* handelt und nicht um das Handeln von *staatlichen Organen*, stellt sich grundsätzlich die Frage, ob Völkerrecht überhaupt direkt angewandt werden kann, da das Völkerrecht traditionell nur zwischenstaatliche Beziehungen regelt. In den vergangenen Jahrzehnten wurde jedoch zunehmend das Individuum als Träger völkerrechtlicher Rechte (Menschenrecht) und Pflichten (Völkerstrafrecht) anerkannt.<sup>10</sup> Bislang ist die Anwendung von Völkerstrafrecht lokal und temporal auf die Jurisdiktion der beiden UN-Kriegsverbrechertribunale für Jugoslawien und Ruanda beschränkt. Allerdings ist durch die Verabschiedung des Statuts des Internationalen Strafgerichtshofes im Vertrag von Rom 1999 Völkerrecht *in statu nascendi* geschaffen worden, das eine völkerstrafrechtliche Bewertung der Anschläge erlaubt.

Nach dem Statut des Internationalen Strafgerichtshofes können die Anschläge auf New York und Washington unter den Tatbestand des *Verbrechens gegen die Menschlichkeit* subsumiert werden.<sup>11</sup> Einschlägig ist Art. 7 Abs. 1 (a) des Statuts, wonach als »Verbrechen gegen die Menschlichkeit« ein Mord verstanden werden kann, wenn er

rismus, in: Bernhardt (ed.), *Encyclopedia of Public International Law*, Vol. IV (2000), S. 864 und 849. Die Anschläge auf New York und Washington dürften aber unabhängig von den verschiedenen Begriffsvarianten als »internationaler Terrorismus« bezeichnet werden können.

<sup>7</sup> Einschlägig ist neben dem Strafrecht von New York auch der bundesrechtliche Antiterrorism Act of 1990 (18 USC §§ 2331 ff), siehe Pautz, Addendum: Prosecution of Mr. Bin Laden et al., in: American Society of International Law, ASIL Insights: Terrorist Attacks on the World Trade Center and the Pentagon, <http://www.asil.org/insights/insigh77.htm> (11. 10. 2001).

<sup>8</sup> In der Literatur wird internationaler Terrorismus daher häufig ausschließlich in diesem Zusammenhang diskutiert und bewertet, vgl. Buergenthal et. al, *Grundzüge des Völkerrechts*, 2. Aufl., 2000, S. 337 und Seidl-Hohenveldern, *Völkerrecht*, 8. Aufl., 1994, Rn. 1382. Ähnlich Higgins (Fn. 6), S. 29. Die in erster Linie strafrechtliche Bewertung von Terrorismus zeigt sich auch darin, dass die »Terrorism Prevention Branch« der Vereinten Nationen eine Abteilung des UN Office for Drug Control and Crime Prevention (ODCCP) ist.

<sup>9</sup> Texte unter [http://www.undep.org/terrorism\\_conventions.html](http://www.undep.org/terrorism_conventions.html) (21. 9. 2001). Die Konventionen von 1999 ist noch nicht in Kraft getreten, siehe Pronto, Comment, in: ASIL Insights (Fn. 7).

<sup>10</sup> Buergenthal et. al (Fn. 8), S. 2; Seidl-Hohenveldern (Fn. 8), § 53.

<sup>11</sup> So auch die UN-Hochkommissarin für die Menschenrechte, Mary Robinson in einer Pressemitteilung vom 25. 9. 2001. Siehe <http://www.un.org/News/dh/20010925.htm> (26. 9. 2001).

Teil eines bewussten, weitreichenden oder systematischen Angriffs auf die Zivilbevölkerung ist.<sup>12</sup> Unter »Angriff gegen die Zivilbevölkerung« wird gem. Art. 7 Abs. 2 des Statuts die mehrfache Begehung der relevanten Taten (hier: Mord) gegen die Zivilbevölkerung verstanden, soweit sie eine staatliche oder organisatorische Politik, die auf solche Taten abzielt, verfolgt oder befördern soll.<sup>13</sup> Die Anschläge umfassten mehrere tausend Morde in Tateinheit, waren gegen die Zivilbevölkerung gerichtet und verfolgten eine – wie auch immer zu beschreibende – »Politik« der Organisation »al-Qaida«.

Eine Bestrafung der Täter nach diesen Grundsätzen durch ein internationales Gericht ist allerdings gegenwärtig noch nicht möglich. Zwar ist denkbar, dass die Täter eines Tages vor dem zu errichtenden Internationalen Strafgerichtshof angeklagt werden. Eine Verurteilung hätte jedoch wenig Aussicht auf Erfolg, da die Jurisdiktion des Strafgerichtshofs gem. Art. 11 Abs. 1 des Statuts auf Taten beschränkt ist, die nach Inkrafttreten des Statuts begangen wurden. Gegenwärtig haben 139 Staaten das Statut zwar unterzeichnet, aber erst 37 ratifiziert.<sup>14</sup> Das Statut tritt gem. Art. 126 nach der 60. Ratifikation in Kraft. Sinnvoller wäre daher die Errichtung eines eigenen *UN-Tribunals* nach den Vorbildern der Tribunale von Den Haag (Jugoslawien) und Arusha (Ruanda) durch eine Resolution des Sicherheitsrates. Ein derartiges Tribunal könnte entweder in seiner Jurisdiktion auf die Anschläge vom 11. September 2001 beschränkt sein oder als ein allgemeines UN-Terrorismustribunal errichtet werden.<sup>15</sup> Während die Errichtung eines auf die Ereignisse vom 11. September beschränkten Tribunals rechtlich wenig Schwierigkeiten bereiten dürfte und als anwendbares Recht auf das von den Tribunalen in Den Haag und Arusha angewandte Völkerstrafrecht zurückgegriffen werden könnte, würde die Errichtung eines allgemeinen Tribunals die Klärung schwieriger Definitionsfragen voraussetzen. Es ist auch zu erwarten, dass ein allgemeines Tribunal auf erheblich mehr Widerstand im Sicherheitsrat stoßen würde als ein beschränktes Tribunal. Mit einem internationalen Tribunal für die Anschläge vom 11. 9. 2001, das seinen Sitz idealerweise weder in der westlichen Welt noch in einem islamischen Land hätte,<sup>16</sup> könnte auch deutlich gemacht werden, dass die Verfolgung und Ahndung des internationalen Terrorismus tatsächlich als Aufgabe der Weltgemeinschaft insgesamt angesehen wird.

### 3. Recht der internationalen Friedenssicherung

Der Umfang der Terroranschläge auf die USA wirft jedoch die Frage auf, ob das Völkerstrafrecht zur Bewertung ausreicht. Die Zahl der Opfer und das Ausmaß der Zerstörungen machen die Anschläge in der Tat weniger mit bisherigen Terroran-

12 »For the purpose of this Statute, »crime against humanity« means any of the following acts when committed as part of a widespread or systematic attack directed against any civilian population, with knowledge of the attack: (a) Murder; (...)»

13 »For the purpose of paragraph 1: (a) »Attack directed against any civilian population« means a course of conduct involving the multiple commission of acts referred to in paragraph 1 against any civilian population, pursuant to or in furtherance of a State or organizational policy to commit such attack (...).« Siehe zum ganzen auch die interpretativen Anmerkungen des Preparative Committee for the ICC vom 2. 1. 2000, PCNICC/2000/1/Add.2, <http://www.un.org/law/icc/statute/elements/english/1-add2e.pdf> (24. 9. 2001).

14 Siehe <http://www.un.org/law/icc/statute/status.htm> (24. 9. 2001). Stand Stand 31. August 2001.

15 Ähnlich auch Ratner, *An Alternative to U. S. Employment of Military Force*, Center for Constitutional Rights, <http://www.zmag.org/ratnerccalm.htm> (9. 10. 2001).

16 In Betracht kämen z. B. Südafrika, Japan oder Thailand.



schlägen als mit einem kriegerischen Akt vergleichbar.<sup>17</sup> Internationaler Terrorismus bedroht das friedliche und sichere Zusammenleben von Menschen und ist nicht selten gegen die Integrität eines oder mehrerer Staaten gerichtet. Daher ist die Bekämpfung des internationalen Terrorismus von der UN-Generalversammlung und vom Sicherheitsrat als wesentlich für die Bewahrung des internationalen Friedens und als zentrale Aufgabe der Vereinten Nationen angesehen worden.<sup>18</sup>

Die friedens- und sicherheitsbedrohende Dimension von terroristischen Anschlägen rechtfertigt es, internationalen Terrorismus nach dem Recht der Friedenssicherung zu bewerten. Unter »Recht der Friedenssicherung« sollen dabei diejenigen völkerrechtlichen Normen verstanden werden, die das friedliche Zusammenleben der Völker im allgemeinen und die Anwendung von (militärischer) Gewalt im besonderen regeln. Dazu zählen vor allem das Gewaltverbot nach Art. 2 Abs. 4 der UN-Charta, Art. 39 und die in Kapitel VII der Charta niedergelegten Regeln der kollektiven Friedenssicherung sowie das Recht auf Selbstverteidigung nach Art. 51 der Charta und seine Grenzen. Hinzu treten die Regeln der regionalen Friedenssicherungs- und Verteidigungsorganisationen (z. B. OSZE oder NATO).

*a) Die Bedrohung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit als zentraler Anknüpfungspunkt des Rechts der Friedenssicherung*

Nach Art. 39 der UN-Charta stellt der Sicherheitsrat fest, ob »eine Bedrohung oder ein Bruch des Friedens oder eine Angriffshandlung vorliegt«, und gibt »Empfehlungen ab oder beschließt, welche Maßnahmen auf Grund der Artikel 41 und 42 zu treffen sind, um den Weltfrieden und die internationale Sicherheit zu wahren oder wiederherzustellen.« Von den drei Tatbestandsalternativen des Art. 39 UN-Charta hat sich der Sicherheitsrat in der jüngeren Vergangenheit nahezu ausschließlich des Merkmals der Friedens- und Sicherheitsbedrohung bedient.<sup>19</sup> Die Feststellung der »Bedrohung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit« ist insofern der *modus operandi* der relevanten Sicherheitsratspraxis in den vergangenen Jahren geworden. Aus diesem Grunde – und weil die drei Alternativen rechtlich gleichberechtigt nebeneinander stehen – genügt es, wenn im Folgenden die Frage untersucht wird, ob und wann internationaler Terrorismus als Bedrohung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit im Sinne des Art. 39 der UN-Charta angesehen werden kann.

Der UN-Charta liegt ein sog. positiver oder weiter Friedensbegriff zu Grunde, der nicht nur die Abwesenheit von militärischer, zwischenstaatlicher Gewalt, sondern auch den Schutz und die Achtung der fundamentalen Menschenrechte auf Leben und Sicherheit umfasst.<sup>20</sup> Auf der Grundlage dieses Friedensbegriffes hat der UN-Sicherheitsrat in der Vergangenheit auch schwerste und massive Menschenrechtsverletzun-

<sup>17</sup> Spiro, *Not war, Crimes*, FindLaw's Writ Legal Commentary, 19. September 2001, weist darauf hin, dass die USA seit dem Vietnamkrieg nie mehr so viele Menschenleben verloren haben und dass die Zahl der Toten vom 11. 9. 2001 die Zahl der Toten aller internationalen Kriege der USA im 19. Jahrhundert zusammen übersteigt, siehe <http://writ.news.findlaw.com/> (26. 9. 2001).

<sup>18</sup> UN-GA Resolutionen 49/60 vom 9. 12. 1994, bestätigt durch GA-Res 51/210 vom 17. 12. 1996, und UN-SR Resolution 1269 (1999) vom 19. Oktober 1999, diese und alle folgenden UN-Dokumente sind im Internet unter <http://www.un.org/documents/> abrufbar.

<sup>19</sup> Siehe die einschlägigen Resolutionen zu Haiti, Somalia, Bosnien-Herzegowina und dem Kosovo. Vgl. zuletzt S/RES/1357 vom 11. Juni 2001 (zu Bosnien-Herzegowina) und S/RES/1363 vom 30. Juli 2001 (zu Afghanistan).

<sup>20</sup> Siehe z. B. die Gipfelerklärung der Staats- und Regierungschefs des Sicherheitsrates vom 31. 1. 1992 (S/23500), Text in: Vereinte Nationen 2/1992, S. 66f. Siehe auch Bruha/Krajewski, Funktionswandel des Sicherheitsrates, VN 1/98, S. 16 und Frowein, in: Simma (ed.), *The Charter of the United Nations, A Commentary*, 1994, Art. 39, Rn. 6.

gen als Bedrohung des internationalen Friedens angesehen.<sup>21</sup> In diesem Zusammenhang ist auch der internationale Terrorismus als relevantes Phänomen für den Weltfrieden und die internationale Sicherheit zu sehen.

#### *b) Bisherige Bewertung des internationalen Terrorismus durch die UN-Organen*

Der UN-Sicherheitsrat hat wiederholt festgestellt, dass Akte des internationalen Terrorismus »die internationalen Beziehungen verschlechtern«, »die Sicherheit der Staaten gefährden« und sich »destabilisierend auf ganze Regionen auswirken« können.<sup>22</sup> Ein Überblick über die bisherige Sicherheitsratspraxis zeigt jedoch, dass der Sicherheitsrat bis in die jüngste Vergangenheit Akte des internationalen Terrorismus nicht *unmittelbar* als Friedensbedrohung angesehen hat, sondern lediglich die staatliche Unterstützung dieser Akte bzw. die Weigerung der Staaten, bei der Bekämpfung des Terrorismus mitzuwirken.

Die relevante Praxis beginnt 1992 mit den Resolutionen zum Attentat auf PanAm Flug 103 über Lockerbie. Zunächst verurteilte der Sicherheitsrat den Anschlag und forderte Libyen zur Kooperation beim Kampf gegen den Terrorismus auf, insbesondere durch die Auslieferung der mutmaßlichen Attentäter.<sup>23</sup> Wenig später stellte er fest, dass die Weigerung Libyens, dieser Aufforderung nachzukommen, eine Bedrohung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit darstellt.<sup>24</sup> Diese Bewertung wurde 1993 noch einmal bestätigt.<sup>25</sup> Der Sicherheitsrat nahm die festgestellte Friedensbedrohung auch zum Anlass, Sanktionen gegen Libyen auf der Grundlage von Kapitel VII der UN-Charta zu verhängen. In ähnlicher Weise sah der Sicherheitsrat die Weigerung des Sudans, mutmaßliche Beteiligte an dem Attentat auf den ägyptischen Präsidenten Mubarak an Ägypten auszuliefern, als Bedrohung des Weltfriedens an. Auch hier war dieser Bewertung eine SR-Resolution mit einer entsprechenden Aufforderung an die Regierung des Sudan vorausgegangen.<sup>26</sup>

Mit Blick auf Afghanistan hat der Sicherheitsrat diese Entscheidungspraxis ausgedehnt. Noch 1996 hatte er lediglich festgestellt, dass die »Situation in Afghanistan einen fruchtbaren Boden für Terrorismus und Drogenhandel« biete, die auf die Region destabilisierend wirke.<sup>27</sup> 1998 verlangte er von den Taliban, es zu unterlassen, internationale Terroristen aufzunehmen und auszubilden, und forderte alle afghanischen Streitkräfte auf, bekannte Terroristen zur Rechenschaft zu ziehen.<sup>28</sup> Die Nichterfüllung dieser Aufforderung wurde vom Sicherheitsrat dann 1999 und erneut im vergangenen Jahr als Bedrohung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit angesehen.<sup>29</sup> Bereits 1999 hat der Sicherheitsrat es missbilligt, dass die Taliban einen »safe haven« für Osama Bin Laden bereithielten und ihm erlaubten, ein Netzwerk von Terroristentrainingslagern aufrechtzuerhalten und Afghanistan als Basis für internationale Terrorakte zu gebrauchen.<sup>30</sup> Er forderte die Taliban bereits damals auf, den von den USA gesuchten Bin Laden auszuliefern,<sup>31</sup> und verhängte Sanktionen

21 Buergeth et. al (Fn. 8), S. 59ff und Bruha/Krajewski (Fn. 20), S. 16.

22 Friedländer/Marabun (Fn. 6), S. 850ff m. w. N.

23 S/RES/731, 21. Januar 1992, dazu auch Higgins (Fn. 6), S. 20.

24 S/RES/748, 31. März 1992.

25 S/RES/883, 11. November 1993.

26 S/RES/1044, 31. Januar 1996 und S/RES/1054, 26. April 1996.

27 S/RES/1076, 22. Oktober 1996.

28 S/RES/1214, 8. Dezember 1998.

29 S/RES/1267, 15. Oktober 1999 und S/RES/1333, 19. Dezember 2000.

30 S/RES/1267, fünfter und sechster Erwägungsgrund.

31 S/RES/1267, Absatz 2

nach Kapitel VII gegen die Taliban.<sup>32</sup> In den Afghanistan-Resolutionen hat der Sicherheitsrat damit anerkannt, dass nicht nur Staaten verpflichtet sind, beim Kampf gegen den Terrorismus zusammen zu arbeiten, sondern hat diese Verpflichtung auch auf das *de facto*-Regime der Taliban ausgedehnt.<sup>33</sup>

Obwohl Sicherheitsrat und Generalversammlung in verschiedenen Resolutionen immer wieder betont haben, dass terroristische Handlungen den internationalen Frieden und die Sicherheit grundsätzlich bedrohen können, ist der Sicherheitsrat bislang nie soweit gegangen, einen konkreten Terroranschlag tatsächlich als Bedrohung des Weltfriedens anzusehen. Zwar hat der Sicherheitsrat die generelle Möglichkeit einer Friedens- und Sicherheitsbedrohung durch internationalen Terror durchaus in Erwägung gezogen.<sup>34</sup> Als tatsächliche Bedrohung wurde bislang lediglich die Nichtbeachtung von Sicherheitsratsresolutionen angesehen. Diese Bewertung beruhte auf der bislang nahezu unbestrittenen Auffassung, dass für das internationale Friedenssicherungsrecht nur staatliche Handlungen von Bedeutung seien. Nichtstaatliche Gruppen konnten demnach für eine Friedensbedrohung bzw. einen Friedensbruch völkerrechtlich nicht verantwortlich sein. An dieser Auffassung hält der Sicherheitsrat in Folge der Anschläge auf New York und Washington offenbar nicht mehr fest.

c) *Erweiterung der Bewertung des internationalen Terrorismus durch die Sicherheitsrats-Resolutionen 1368 und 1373*

Bereits einen Tag nach den Anschlägen befasste sich der UN-Sicherheitsrat damit.<sup>35</sup> Mit dieser schnellen Reaktion hat er seine »Hauptverantwortung« für den internationalen Frieden nach Art. 24 Abs. 1 der UN-Charta eindrucksvoll unter Beweis gestellt. Der Sicherheitsrat hat die Angriffe einstimmig und auf das schärfste verurteilt und zugleich den Opfern, ihren Familien und dem Volk der USA sein Mitgefühl und Beileid ausgesprochen. Zugleich hat er die Anschläge ausdrücklich als Bedrohung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit angesehen.<sup>36</sup> Dabei hat er diesen Feststellungen dadurch besonderen Nachdruck verliehen, dass er sie in den operativen Teil der Resolution übernommen hat und nicht – wie bei vergleichbaren Resolutionen – in die Erwägungsgründe. Der Sicherheitsrat hat mit der Formulierung, er betrachte die Anschläge, »wie alle Akte des internationalen Terrorismus«, als Bedrohung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit, zugleich eine über den konkreten Anlass hinaus gehende Bewertung aufgestellt. Dass diese Bewertung nicht nur dem unmittelbaren Eindruck der Ereignisse geschuldet war, zeigte sich darin, dass der Sicherheitsrat die Bewertung kurze Zeit später wiederholte und seine Auffassung ausdrücklich bekräftigte.<sup>37</sup> Dabei hat er sich bewusst nicht nur auf die Resolution 1368 (2001), sondern auch auf die allgemeine Terrorismus-Resolution 1269 (1999) bezogen.

32 Zunächst wurde nur ein Flug- und Finanzembargo verhängt (S/RES/1267), das im vergangenen Jahr auf ein Waffenembargo und den Abbruch der militärischen Zusammenarbeit mit den Taliban ausgedehnt wurde (S/RES/1333).

33 Zu *de facto*-Regimen, siehe Frowein, *De Facto Regime*, in: Bernhardt (ed.), *Encyclopedia of Public International Law* Vol. 1 (1992), S. 966ff.

34 S/RES/1269 vom 19. Oktober 1999.

35 S/RES/1368 vom 12. 9. 2001.

36 »The Security Council (...) 1. *Unequivocally condemns* in the strongest terms the horrifying terrorist attacks which took place on 11 September 2001 in New York, Washington, D. C. and Pennsylvania and regards such acts, like any act of international terrorism, as a threat to international peace and security; 2. *Expresses* its deepest sympathy and condolences to the victims and their families and to the people and Government of the United States of America (...).«

37 S/RES/1373 vom 28. September 2001.

Mit dieser neuen Praxis erreicht eine Entwicklung ihren vorläufigen Höhepunkt, die vor zehn Jahren begonnen hat. In der Resolution 688 wurde mit der Flüchtlingskatastrophe im Nordirak erstmals ein *innerstaatlicher* Vorgang zum Gegenstand einer Resolution gemacht, wenngleich durch den drohenden Grenzübertritt der Flüchtlinge immer noch eine internationale Dimension vorhanden war.<sup>38</sup> In den folgenden Jahren wurden immer häufiger innerstaatliche Vorgänge als Friedensbedrohungen angesehen. Erst jüngst hat der Sicherheitsrat auch nicht-staatliche Akteure als Adressaten seiner Resolutionen angesehen.<sup>39</sup> Die jeweiligen Sachverhalte beschränkten sich zwar meist auf ein bestimmtes staatliches Territorium, enthielten jedoch – aufgrund der Situation in den Nachbarstaaten – letztlich durchaus einen Bezug zu zwischenstaatlichen Beziehungen.

In den Resolutionen 1368 und 1373 stellt der Sicherheitsrat für eine Friedensbedrohung nunmehr weder auf staatliches Verhalten noch auf einen bestimmten innerstaatlichen Vorgang ab. Der Sicherheitsrat geht davon aus, dass Akte des internationalen Terrorismus *an sich* eine Friedensbedrohung darstellen. Damit erkennt er an, dass nicht-staatliche Akteure nicht nur innerhalb eines Territoriums, sondern auch *international* den Frieden bedrohen können. Der Sicherheitsrat hat damit den Friedensbegriff von einem ausschließlich *staatlichen* Bezug gelöst. Diese Loslösung beruht auf der Erkenntnis, dass ein derartiger Staatsbezug ebenso wie eine ausschließlich auf dem Gedanken staatlicher Souveränität beruhende Vorstellung von Friedenssicherung angesichts neuer Bedrohungen der internationalen Sicherheit nicht mehr angemessen ist. Diese neuen Bedrohungen gehen überwiegend von privaten Gruppen aus, die aufgrund mangelnder Fähigkeit oder stillschweigender Duldung staatlich nicht kontrolliert werden. Die Bedrohung der internationalen Sicherheit durch private Gewaltausübung stellt das traditionell auf Staatlichkeit fixierte Sicherheitsdenken in doppelter Hinsicht in Frage: Einerseits zeigt sich, dass nicht-staatliche Gewaltausübung ähnliche Dimensionen erreichen kann wie staatliche Gewaltausübung. Andererseits kann das staatliche Gewaltmonopol gegen diese Art von privater Gewaltausübung nur noch eingeschränkten Schutz verleihen. Die Grenze zwischen internationaler und nationaler Sicherheit ist dadurch nicht mehr eindeutig bestimmbar. Insoweit lassen sich zwischen den Anschlägen in den USA und anderen Formen privater Gewalt (»war lords« in der Demokratischen Republik Kongo oder in Sierra Leone oder Todeskommandos in Kolumbien) durchaus Parallelen ziehen.<sup>40</sup>

Die neue Praxis des Sicherheitsrats zeigt, dass er sich von der traditionellen Vorstellung von internationaler Sicherheit bereits gelöst hat und das Recht der internationalen Friedenssicherung flexibel den neuen Bedrohungen anpasst. Diese Anpassung beruht nicht nur auf der Anerkennung von neuen Realitäten und der Suche nach Rechtsregeln, die diese Realitäten erfassen. Sie findet eine normative Begründung in der Stellung der UN-Charta als dem zentralen Regelwerk der internationalen Friedenssicherung. In der direkten Anwendung der UN-Charta auf internationale Terrorakte spiegelt sich ihre besondere Bedeutung als »Verfassung der internationalen Gemeinschaft« wider.<sup>41</sup> Die UN-Charta enthält Grundsätze, die für die friedvolle Gestaltung der internationalen Gemeinschaft schlechthin konstitutiv sind. Hierzu zählen das Gewaltverbot, das Kooperationsgebot, die Wahrung der Menschenrechte

38 S/RES/688 vom 5. April 1991, dazu auch Bruha/Krajewski (Fn. 20), S. 16.

39 So z. B. die UCK, siehe S/RES/1160, 31. März 1998.

40 In diesem Sinne auch Eppler, *Weder Krieg noch Frieden*, Der Spiegel 41/2001, 8. 10. 2001, S. 56.

41 Verdross/Simma, *Universelles Völkerrecht*, 3. Aufl., 1984, S. VII, und 69 ff. Dazu auch Fassbender, *UN Security Council Reform and the Right to Veto*, 1998, S. 37 ff. und Krajewski, *Verfassungsperspektiven und Legitimation des WTO-Rechts*, 2001, S. 124 ff.

und die Verpflichtung zur internationalen Solidarität. Die Anschläge in den USA zeigen, dass nicht-staatliche Akteure willens und in der Lage sind, Gewalttaten auszuführen, deren Intensität bislang auf kriegerische Auseinandersetzungen beschränkt war. Da die Vermeidung kriegerischer Auseinandersetzungen ein Hauptziel der UN-Charta ist, würde es ihrem Geist und ihrer konstitutionellen Bedeutung widersprechen, wenn die Grundsätze der Charta und vor allem die Grundprinzipien des Rechts der Friedenssicherung nicht auch auf Terroranschläge wie die von New York und Washington angewendet würden. Die Verfassungsperspektive der UN-Charta erlaubt es somit, ihren Regelungsbereich jedenfalls dem Grunde nach auf nicht-staatliche Akteure auszudehnen.

#### 4. Terroranschläge als »kriegerische« Akte?

Die Ausdehnung des Rechts der Friedenssicherung auf nicht-staatliche Akteure wirft die Frage auf, ob die Terroranschläge auch als »kriegerische« Akte angesehen werden können. Die politische Diskussion wird von dieser Bewertung geprägt. Die UN-Charta kennt – abgesehen von der Präambel – den Begriff »Krieg« nur im Zusammenhang mit dem Zweiten Weltkrieg.<sup>42</sup> Auch in anderen völkerrechtlichen Verträgen gibt es keine anerkannte Definition des Begriffs »Krieg«.<sup>43</sup> Die traditionelle Definition erfasst bewaffnete Feindseligkeiten zwischen mehreren Staaten oder zwischen einem Staat und anerkannten kriegführenden nicht-staatlichen Gruppen (recognition of belligerency).<sup>44</sup> Das Konzept der Anerkennung als Kriegführende hat sich allerdings historisch überlebt: Es ist seit 1945 in der Völkerrechtspraxis nicht mehr vorgekommen und bedeutungslos geworden.<sup>45</sup> In jedem Fall ist die Organisation »al-Qaida« nicht als kriegführende Partei anerkannt und repräsentiert erst recht nicht den Staat Afghanistan.<sup>46</sup> Schon aus diesem Grunde lässt sich der Kriegsbegriff auf die Anschläge auf New York und Washington und auf mögliche militärische Reaktionen nicht anwenden.<sup>47</sup> Unter Krieg wird außerdem im allgemeinen nicht ein einzelner militärischer Angriff, sondern bewaffnete Auseinandersetzungen von einigem Umfang und Kontinuität verstanden.<sup>48</sup> Da derzeit nicht anzunehmen ist, dass es zu kontinuierlichen militärischen Auseinandersetzungen zwischen »al-Qaida« und den USA oder anderen Staaten kommen wird, fehlt es der gegenwärtigen Konfliktsituation auch an diesem Merkmal eines »Kriegs«.

42 Vgl. etwa Art. 107 UN-Charta.

43 So wird in den Genfer Konventionen von 1949 nur der Begriff »bewaffneter Konflikt« benutzt.

44 Meng, War, in: Bernhardt (ed.), Encyclopedia of Public International Law, Vol. IV (2000), S. 1333.

45 Siehe dazu auch Bruha/Krajewski, Stichwort: Bürgerkrieg, in: Seidl-Hohenveldern (Hrsg.), Lexikon des Völkerrechts, 1998, Nr. 4/120.

46 Paust, Addendum: war and responses to terrorism, in: ASIL Insights (Fn. 7).

47 Paust (Fn. 46). Kritisch auch Spiro (Fn. 17), und Covey, The Need for Clarity in Assessing the Terrorist Acts, FindLaw's Writ Legal Commentary, 25 September 2001, <http://writ.news.findlaw.com/> (16. 9. 2001).

48 Vgl. etwa die von der Hamburger Arbeitsgemeinschaft Kriegsursachenforschung (AKUF) benutzte Definition, die u. a. folgendes Element enthält: »Die bewaffneten Operationen ereignen sich mit einer gewissen Kontinuität und nicht nur als gelegentliche, spontane Zusammenstöße, d. h. beide Seiten operieren nach einer planmäßigen Strategie, gleichgültig ob die Kämpfe auf dem Gebiet einer oder mehrerer Gesellschaften stattfinden und wie lange sie dauern.« Siehe <http://www.sozialwiss.uni-hamburg.de/Ipw/Akuf/kriege00.htm> (10. 9. 2001).

Am 7. Oktober 2001 haben die USA und Großbritannien entsprechend ihrer Planungen mit Raketen- und Luftangriffen auf Afghanistan begonnen. Die Angriffe zielen offenbar vornehmlich auf militärische Anlagen, Stellungen der Taliban und mögliche Aufenthaltsorte von Bin Laden, aber auch auf wichtige Infrastrukturanlagen (z.B. Flughäfen).<sup>49</sup> Inzwischen werden auch vermehrt zivile Ziele getroffen.<sup>50</sup> In der Nacht zum 20. Oktober 2001 wurden die Kriegshandlungen auf Bodenoperationen von Spezialeinheiten ausgedehnt, deren Ziele in erster Linie Talibanstellungen waren.<sup>51</sup> Ob es bei derartigen eher kleindimensionierten Bodenangriffen bleiben wird und ob sie nicht nur gegen Stellungen der Taliban, sondern auch auf eine Verhaftung Bin Ladens gerichtet sind, ist nicht absehbar. Umfassendere Offensiven, die auf eine Zurückdrängung der Taliban aus Kabul oder anderen Gegenden Afghanistans gerichtet sind oder Angriffe auf Ziele außerhalb Afghanistans, etwa im Sudan, in Libyen oder im Irak, können nach wie vor nicht ausgeschlossen werden.<sup>52</sup>

#### 1. Grundsätzliches Gewaltverbot nach Art. 2 IV der UN-Charta

Zu Beginn der Bewertung dieser militärischen Aktionen ist das grundsätzliche Gewaltverbot in den internationalen Beziehungen (Art. 2 Abs. 4 der UN-Charta) in Erinnerung zu rufen. Danach haben alle UN-Mitglieder in ihren internationalen Beziehungen die »Androhung oder Anwendung« von Gewalt zu unterlassen. Als Ausnahmen vom dem Gewaltverbot kennt die UN-Charta nur das Recht der individuellen und kollektiven Selbstverteidigung (Art. 51 UN-Charta) und Maßnahmen der kollektiven Sicherheit nach Kapitel VII der Charta, die einer ausdrücklichen Ermächtigung durch den Sicherheitsrat bedürfen.<sup>53</sup> An diesem grundsätzlichen Regel-Ausnahmeverhältnis haben auch die NATO-Angriffe auf Serbien im Jahre 1999 nichts geändert. Die Angriffe sind deshalb zu Recht als völkerrechtswidrig bezeichnet worden.<sup>54</sup> Aus den NATO-Angriffen kann sich auch kein neues Völkergewohnheitsrecht entwickeln: Zum einen war der NATO-Angriff bislang einzigartig und dürfte sich angesichts der eher bescheidenen Erfolge der NATO bei der Herstellung des Friedens im Kosovo so bald auch nicht wiederholen. Zum anderen ist zweifelhaft, ob

<sup>49</sup> Siehe Militärschlag gegen Afghanistan, FAZ vom 8. 10. 2001.

<sup>50</sup> Die Angriffe auf Afghanistan am 9. 10. 2001 haben mehrere Mitarbeiter des UN-Minensuchprogramms und am 17. 10. 2001 ein Lager des Roten Kreuzes getroffen. Möglicherweise sind inzwischen auch mehrere hundert Zivilisten den Angriffen zum Opfer gefallen, siehe Attack on Afghanistan, <http://www.guardian.co.uk/flash/0,5860,567567,00.html> (22. 10. 2001). Siehe auch Eight in one family killed as planes hit Kabul suburb, The Guardian, 22. 10. 2001, S. 2.

<sup>51</sup> Ground War Begins, The Guardian, 20. 10. 2001, S. 1.

<sup>52</sup> Zu den militärischen Strategien siehe The military options, The Economist, 22. 9. 2001, S. 16 und Krieg im Schatten, Der Spiegel 40/2001, 1. 10. 2001, S. 152-154.

<sup>53</sup> Buergenthal et al. (Fn. 8), S. 56 und Seidl-Hohenveldern (Fn. 8), § 88. Die Praxis des Sicherheitsrats, UN-Mitgliedstaaten zum Einsatz von militärischer Gewalt zu ermächtigen, ist zwar vom Wortlaut der Charta nicht gedeckt, dürfte aber eine zulässige Weiterbildung des Charta-Rechts sein. Siehe dazu Bruha/Krajewski (Fn. 20), S. 16 f.

<sup>54</sup> Ebenso Merkel, Das Elend der Beschützten, KJ 1999, S. 526 ff. und Paech/Stuby, Ist die UNO ein Auslaufmodell?, in: Cremer/Lutz (Hrsg.), Nach dem Krieg ist vor dem Krieg, 2000, S. 152 ff. Kritisch auch Nolte, Kosovo und Konstitutionalismus: Zur humanitären Intervention der NATO-Staaten, ZaöRV 59 (1999), S. 941 ff. Die NATO-Aktion für zulässig halten dagegen Thüner, Der Kosovo-Konflikt im Lichte des Völkerrechts, AVR 2000, S. 4 ff. und Bruha, Menschenrechte versus Souveränität: Grundsätzliche Fragen des aktuellen Völkerrechts, Texte der Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht, »Blaue Reihe« Nr. 78, 2000.

das Gewaltverbot aufgrund seiner konstitutionellen Bedeutung gewohnheitsrechtlich überhaupt eingeschränkt werden kann.

Das Gewaltverbot der UN-Charta gilt nicht nur »zwischen den Staaten«, sondern »in den internationalen Beziehungen« der Staaten. Es gilt somit für alle militärischen Aktionen, die sich nicht auf das Territorium des eigenen Staates begrenzen oder mit der Zustimmung des Staates, in dem die Aktion stattfindet, durchgeführt werden.<sup>55</sup> Es besteht auch angesichts der Anschläge auf New York und Washington kein Grund, das Gewaltverbot der UN-Charta grundsätzlich in Frage zu stellen. Die Geschichte der internationalen Beziehungen hat bis in die jüngste Vergangenheit immer wieder gezeigt, dass die Anwendung militärischer Gewalt, selbst wenn sie mit humanitären Argumenten legitimiert werden sollte, ihrerseits oft mit schwersten Menschenrechtsverletzungen einhergeht. Auch sog. »gezielte« Angriffe auf rein militärische Ziele haben immer wieder Angehörige der Zivilbevölkerung getötet und zivile Ziele getroffen.<sup>56</sup> Das Gewaltverbot ist eine der Errungenschaften der modernen internationalen Beziehungen schlechthin und wahrscheinlich der bedeutendste Beitrag des Völkerrechts zur Sicherung des internationalen Friedens. Die Gründer der Vereinten Nationen haben es unter dem unmittelbaren Eindruck der Grauen des Zweiten Weltkrieges an prominenter Stelle in der Charta verankert. Dass das Gewaltverbot seit Gründung der Vereinten Nationen immer wieder verletzt wurde, ändert an seiner normativen Geltung nichts.

## 2. Rechtfertigung durch die Sicherheitsrats-Resolutionen?

Vor dem Hintergrund des Gewaltverbots bedürfen militärische Angriffe der USA und anderer NATO-Staaten auf Stellungen der Taliban, auf vermutete Lager von Bin Laden bzw. der »al-Qaida« oder andere Ziele in Afghanistan einer Rechtfertigung nach der UN-Charta. Entsprechend den o. g. beiden Ausnahmen des Gewaltverbots ist zunächst zu fragen, ob eine Ermächtigung zum Einsatz von militärischer Gewalt nach Kapitel VII der UN-Charta vorliegt. Um das Ergebnis vorwegzunehmen: Der Sicherheitsrat hat weder in der Resolution 1368 vom 12. 9. 2001 noch in der Resolution 1373 vom 28. 9. 2001 den USA oder anderen UN-Mitgliedstaaten den Einsatz von Waffengewalt gestattet.

Der Sicherheitsrat hat am 12. 9. 2001 zunächst nur die Bedrohung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit festgestellt.<sup>57</sup> Am 28. 9. 2001 hat er diese Feststellung wiederholt und sie zum Anlass genommen, auf der Grundlage von Kapitel VII der UN-Charta alle Staaten zu einer Reihe von sehr weitgehenden und allgemeinen Maßnahmen der Terrorismusbekämpfung aufzufordern. So werden die UN-Mitglieder u. a. verpflichtet, die Finanzierung terroristischer Anschläge zu unterbinden, Einrichtungen und Personen, die in terroristische Aktivitäten verwickelt sind, nicht zu unterstützen, den Austausch von Informationen zur Terrorismusbekämpfung zu intensivieren und zu beschleunigen und den relevanten UN-Konventionen zur Terrorismusbekämpfung beizutreten.<sup>58</sup> Der Sicherheitsrat hat dadurch deutlich gemacht, dass er bereit ist, aus der Bewertung, dass terroristische Anschläge

<sup>55</sup> Verdross/Simma (Fn. 41), S. 285f; Randelzhofer, in: Simma (ed.), *The Charter of the United Nations, Commentary*, 1994, Art. 2 (4), Rn. 28-29.

<sup>56</sup> Siehe oben Fn. 50.

<sup>57</sup> S/RES/1368 vom 12. September 2001.

<sup>58</sup> S/RES/1373 vom 28. September 2001.



den internationalen Frieden bedrohen, Konsequenzen auf der Grundlage von Kapitel VII der Charta zu ziehen.

Die Anwendung von militärischer Gewalt zur Terrorismusbekämpfung wird allerdings gerade nicht erwähnt. Auch eine Generalklausel, nach der die Staaten berechtigt wären, alle »notwendigen Maßnahmen« (»all necessary means«) gegen den internationalen Terrorismus vorzunehmen, findet sich in den Resolutionen nicht. Entgegen der in der öffentlichen Debatte bisweilen vorgetragenen Behauptung, aufgrund der allgemeinen Feststellungen des Sicherheitsrates seien Militäraktionen durch die Resolutionen gerechtfertigt<sup>59</sup>, lässt sich weder aus dem Wortlaut noch aus dem Sinn und Zweck der Resolutionen eine Gestattung militärischer Gewalt nach Kapitel VII der UN-Charta ableiten.<sup>60</sup>

### 3. Rechtfertigung durch das Recht auf Selbstverteidigung?

Da die militärischen Angriffe nicht nach Kapitel VII der UN-Charta gerechtfertigt werden können, ist Art. 51 UN-Charta als Rechtfertigungstatbestand zu prüfen. Nach Art. 51 beeinträchtigt die UN-Charta »im Falle eines bewaffneten Angriffs gegen ein Mitglied der Vereinten Nationen keineswegs das naturgegebene Recht zur individuellen oder kollektiven Selbstverteidigung.« Damit sich die USA für ihre militärischen Aktionen auf Art. 51 der UN-Charta berufen könnten, müssten die Terroranschläge auf New York und Washington als »bewaffneter Angriff« i. S. d. Art. 51 UN-Charta angesehen werden können. Der Sicherheitsrat hat einen solchen bewaffneten Angriff zwar nicht festgestellt, dafür bestand allerdings auch kein Anlass, da die Feststellung der Friedensbedrohung ausreichte. Der Sicherheitsrat hat auch keine Definitionsmacht darüber, wann ein Angriff nach Art. 51 vorliegt, sondern nur darüber, wann die Voraussetzungen des Art. 39 vorliegen.<sup>61</sup>

Eine allgemein anerkannte Definition des Begriffs »Angriffs« i. S. d. Art. 51 UN-Charta ist noch nicht gefunden worden.<sup>62</sup> Eine Auseinandersetzung mit den verschiedenen Ansätzen würde den Rahmen des vorliegenden Beitrages sprengen. Statt dessen soll auf die Aggressionsdefinition der Generalversammlung zurückgegriffen werden.<sup>63</sup> Diese ist rechtlich zwar unverbindlich und bezog sich auch nicht direkt auf Art. 51 der UN-Charta. Sie dürfte jedoch in zentralen Elementen den Konsens der Völkergemeinschaft zum Ausdruck bringen.<sup>64</sup> Der Internationale Gerichtshof hat sich daher auch auf die Resolution bezogen, als er sich in seinem Nicaragua-Urteil mit der Frage befassen musste, ob die Vernichtung der Häfen von Nicaragua und die Unterstützung der Contras durch die USA einen bewaffneten Angriff darstellte.<sup>65</sup>

<sup>59</sup> So »Wir sind eine Welt«, Der Spiegel vom 15. 9. 2001, S. 33 (»Blankoscheck für die USA«) und Bundeskanzler Schröder in einer Regierungserklärung zur aktuellen Lage nach Beginn der Operationen gegen den internationalen Terrorismus in Afghanistan vom 11. 10. 2001, siehe <http://www.bundesregierung.de> (20. 10. 2001).

<sup>60</sup> Ebenso Kirgis, Security Council Adopts Resolution on Combating International terrorism, ASIL Insights (Fn. 7) und Bruha/Borufled, Terrorismus und Selbstverteidigung, in: Vereinte Nationen 5/2001 und Stuby, Internationaler Terrorismus und Völkerrecht, Blätter für deutsche und internationale Politik 11/2001, S. 1330 ff.

<sup>61</sup> So auch Winter, Kein Recht zum Krieg, taz, die tageszeitung, 2. 10. 2001.

<sup>62</sup> Randelzhofer, in: Simma (ed.), The Charter of the United Nations Charter, A Commentary, 1994, Art. 51, Rn. 18.

<sup>63</sup> Resolution 3314/XXIX, u. a. abgedruckt in Sartorius II Nr. 5. Dazu umfassend Bruha, Die Definition der Aggression, 1980.

<sup>64</sup> Randelzhofer (Fn. 62), Rn. 15.

<sup>65</sup> IGH, Case Concerning Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua, Merits, Urteil vom 27. Juni 1986, Abs. 195. IGH-Urteile sind unter <http://www.icj-cij.org> abrufbar.

Bevor die Definition von Aggression nach der Aggressionsresolution direkt auf die Terroranschläge von New York und Washington übertragen werden kann, ist darauf hinzuweisen, dass sie ihrem Wortlaut nach nur die Anwendung von Waffengewalt durch »Staaten« erfasst. Entsprechend der oben dargestellten Erweiterung des Anwendungsbereichs des Rechts der internationalen Friedenssicherung kann die Definition jedoch auch auf bewaffnete und organisierte nicht-staatliche Gruppen ausgedehnt werden, die in der Lage sind, militärische Gewaltakte zu vollführen.<sup>66</sup> Es wäre widersprüchlich, wenn man einerseits anerkennen würde, dass nicht-staatliche Gruppen den Frieden bedrohen können, andererseits einen »bewaffneten Angriff« durch diese Gruppen jedoch ausschließen würde.

Einen Ansatzpunkt hierfür bietet die Aggressionsresolution im übrigen selbst: Nach Art. 3 (g) der Resolution wird auch das »Entsenden bewaffneter Banden, Gruppen und Freischärler durch einen Staat oder für ihn« als Aggression angesehen, wenn diese mit Waffengewalt Handlungen gegen einen anderen Staat von so schwerer Art ausführen, dass sie den in Artikel 3 (a) bis Art. 3 (f) aufgeführten Handlungen gleichkommen. Der IGH hat diese Bewertung im Nicaragua-Urteil als »Völkergewohnheitsrecht« bezeichnet.<sup>67</sup> Zwar bezieht sich auch diese Definition noch auf die Verantwortung eines Staates für die bewaffneten Banden. Sie zeigt jedoch, dass für die Annahme einer Aggression auch das Verhalten nicht-staatlicher Akteure von Bedeutung sein kann.

Die bewusste Kollision der Passagierflugzeuge mit dem World Trade Center und dem Pentagon kann dann entweder als »Beschießung und Bombardierung des Hoheitsgebietes« der USA nach Art. 3 (b) der Aggressionsresolution oder als »Waffengewalt von besonders schwerer Art« nach Art. 3 (g) angesehen werden. Dass es sich bei den Flugzeugen nicht um »Waffen« im eigentlichen Sinne handelt und die Kollision auch nicht als Beschießung oder Bombardierung im eigentlichen Sinne angesehen werden kann, dürfte einer Anwendung nicht im Wege stehen. Sowohl die Intention der Terroristen als auch das Ausmaß der Zerstörungen lassen eine entsprechende Anwendung der Resolution zu. Eine ausschließlich auf den Wortlaut abstellende Bewertung würde dem Zweck der Aggressionsresolution nicht entsprechen.<sup>68</sup> Im Übrigen ist die Aufzählung der Handlungen nach Art. 3 der Resolution auch nicht abschließend (vgl. Art. 4), so dass einer analogen Anwendung nichts im Wege steht.

Die Ansicht, dass die Anschläge einen bewaffneten Angriff im Sinne des Art. 51 der UN-Charta darstellen, scheint auch von der Staatengemeinschaft getragen zu werden. Dies zeigt sich zunächst in den bereits erwähnten Resolutionen 1368 und 1373, die das Selbstverteidigungsrecht ausdrücklich bestätigen. Auch wenn der Sicherheitsrat, wie oben erwähnt, keine Definitionsmacht über das Vorliegen eines bewaffneten Angriffs hat, wäre die Bestätigung des Selbstverteidigungsrechts in den Resolutionen nicht möglich gewesen, wenn die Sicherheitsratsmitglieder nicht in der Bewertung der Anschläge überein gestimmt hätten. Ebenso hat der Nordatlantikrat einen Tag nach den Anschlägen festgestellt, dass Art. 5 des Nordatlantikvertrages einschlägig sei, wenn der Angriff »von außen« komme.<sup>69</sup> Art. 5 setzt einen bewaffneten Angriff

66 So auch Bruha/Bortfeld (Fn. 60) und Erklärung der Deutschen Gesellschaft für die Vereinten Nationen zu den Terroranschlägen gegen die USA vom 11. 9. 2001, Erklärung vom 20. 9. 2001, <http://www.dgvn.de/publikation/DGVN-Erklrg.hun> (9. 10. 2001). A. A. Tönnies, Krieg oder Polizeiaktion, in: Blätter für deutsche und internationale Politik, 10/2001, S. 1183, die an der konstitutiven Unterscheidung zwischen staatlicher und privater Gewalt festhält.

67 IGH (Fn. 65), Abs. 195.

68 A. A. Bartels, Rache oder Recht?, in: Terror, Frieden, Religion, PublikForum Dossier vom 2. 10. 2001, S. IV, der nur auf den Wortlaut abstellt.

69 Wortlaut in Blätter für deutsche und internationale Politik, 10/2001, S. 1263. Ca. drei Wochen später hat der NATO-Generalsekretär bekannt gegeben, aufgrund der Mitteilungen der USA sei nun erwiesen, dass

auf eines der Mitgliedsländer der NATO voraus und erklärt, dass die Mitglieder in diesem Fall ihr Selbstverteidigungsrecht nach Art. 51 UN-Charta kollektiv ausüben werden. Da die NATO ein Bündnis der kollektiven Verteidigung und kein Bündnis der kollektiven Sicherheit ist,<sup>70</sup> konnte sie einen entsprechenden Beschluss nur fassen, wenn die NATO-Mitglieder in den Anschlägen einen »bewaffneten Angriff« im Sinne der UN-Charta sahen. Andere Staaten, vor allem die Sicherheitsratsmitglieder Russland und China, haben zwar ihre Präferenz für eine Reaktion unter der Obhut des Sicherheitsrates deutlich gemacht. Jedoch ist auch von ihnen die Berufung der USA auf das Selbstverteidigungsrecht nicht ausdrücklich bestritten worden. Auch ein Beschluss des Ständigen Rats der Organisation Amerikanischer Staaten (OAS) vom 19. 9. 2001 indiziert, dass die OAS-Staaten die Anschläge als bewaffnete Angriffe ansehen.<sup>71</sup> Schließlich hat auch UN-Generalsekretär Annan eine Berufung der USA und Großbritanniens auf das Selbstverteidigungsrecht ausdrücklich anerkannt.<sup>72</sup>

Fraglich ist allerdings, ob eine Selbstverteidigung nur gegen einen »gegenwärtigen« Angriff zulässig ist. Grundsätzlich ist anerkannt, dass eine Präventivverteidigung, d. h. eine Verteidigung *bevor* ein Angriff stattgefunden hat, unzulässig ist.<sup>73</sup> Im vorliegenden Fall hat jedoch ein Angriff stattgefunden, so dass sich die Frage stellt, wie lange ein Staat mit der Selbstverteidigung warten darf. Da die Ausübung des Selbstverteidigungsrechts keinen Strafcharakter haben darf, ist die Ausübung eines Selbstverteidigungsrechts ausgeschlossen, wenn von dem Angreifer überhaupt kein Angriff mehr zu befürchten ist. Solange eine Fortsetzung des Angriffs oder ein erneuter Angriff möglich ist, ist eine Verteidigung grundsätzlich zulässig.

Die Ausübung des Selbstverteidigungsrechts verliert ihre Rechtfertigung auch nicht dadurch, dass der sich verteidigende Staat nicht sofort reagiert. Jedenfalls kann und muss der angegriffene Staat in Zweifelsfällen genau untersuchen, von wem der Angriff ausgegangen ist. Aufgrund des die Selbstverteidigung einschränkenden Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes<sup>74</sup> wird man dem angegriffenen Staat auch zugestehen müssen, dass er seine Verteidigungsmittel sorgfältig prüft und abwägt. Insoweit muss die klassische *Caroline*-Formulierung, wonach die Ausübung der Selbstverteidigung keinen Raum für Überlegungen lasse (»no momentum for deliberation«),<sup>75</sup> durch das unter der UN-Charta geltende Verhältnismäßigkeitsprinzip eingeschränkt werden. Erst wenn eine Selbstverteidigung so lange auf sich warten lässt, dass sie rechtsmissbräuchlich erscheint, ist sie nicht mehr von Art. 51 der UN-Charta gedeckt. Zwischen den Anschlägen am 11. 9. 2001 und der militärischen Reaktion lagen knapp vier Wochen. Angesichts der Probleme, die mit der genauen Identifikation der Angreifer zusammenhingen, wird man diese Zeit des Abwartens noch für zulässig halten dürfen.

der Angriff »von außen« gekommen sei. Siehe Statement by NATO Secretary General, Lord Robertson, 1. Oktober 2001, <http://www.nato.int/docu/speech/2001/so11002a.htm> (4. 10. 2001).

70 So auch Paech, *Neue NATO-Strategie – Neues Völkerrecht*, in: Hösler/Paech/Stuby, *Der gerechte Krieg?*, 2000, S. 64 ff.

71 Gorina-Ysern, *Addendum: Inter-American Regional Security Against Terrorism: A Shield and a Sword*, in: ASIL Insights (Fn. 7).

72 Statement of the Secretary General on the situation in Afghanistan, 8. Oktober 2001, SG/SM/7958, AFG/149 <http://www.un.org/News/press/docs/2001/sgsm7958.htm> (9. 10. 2001).

73 Bryde, *Self-Defence*, in: Bernhardt (ed.), *Encyclopedia of Public International Law*, Vol. IV (2000), S. 362 und Randelzhofer (Fn. 62), Rn. 34 m. w. N.

74 Dazu unten 4.

75 Dazu Randelzhofer (Fn. 62), Rn. 34.

Lässt sich ein militärischer Einsatz als Reaktion auf die Anschläge auf New York grundsätzlich mit dem Recht auf Selbstverteidigung rechtfertigen («Ob?»), bedarf die Frage nach Umfang und Grenzen eines solchen Einsatzes einer genauen Analyse («Wie?»). Nach allgemeiner Auffassung findet die Ausübung des Selbstverteidigungsrechts ihre Grenzen im Subsidiaritätsprinzip und dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit.<sup>76</sup>

#### a) Subsidiarität des Rechts auf Selbstverteidigung

Nach Art. 51 UN-Charta sind Maßnahmen der Selbstverteidigung solange gerechtfertigt, »bis der Sicherheitsrat die zur Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit erforderlichen Maßnahmen getroffen hat.« Die von einem Staat in Ausübung des Selbstverteidigungsrechts getroffenen Maßnahmen berühren in keiner Weise die Befugnis und die Pflicht des Sicherheitsrates, »jederzeit die Maßnahmen zu treffen, die er zur Wahrung oder Wiederherstellung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit für erforderlich hält.« Art. 51 macht somit deutlich, dass das Selbstverteidigungsrecht subsidiär gegenüber kollektiven Maßnahmen der Friedenssicherung nach Kapitel VII der UN-Charta ist und auch im Falle der Selbstverteidigung die Hauptverantwortung des Sicherheitsrates für die Bewahrung des Weltfriedens nicht eingeschränkt ist. Trifft der Sicherheitsrat die für die Friedensbewahrung erforderlichen Maßnahmen, wird eine Berufung auf das Selbstverteidigungsrecht *ipso iure* unzulässig. Sämtliche militärischen Maßnahmen müssen unterbleiben.

Insofern ist zu fragen, ob die Maßnahmen, die der Sicherheitsrat in Resolution 1373 auf der Grundlage von Kapitel VII der UN-Charta getroffen hat, als »erforderliche Maßnahmen« im Sinne des Art. 51 der UN-Charta angesehen werden können. Dies hätte zur Folge, dass alle US-Militäraktionen unzulässig wären. Der umfassende und sehr weitreichende Charakter des Maßnahmenpakets spricht dafür, hierin die nach Art. 51 »erforderlichen Maßnahmen« des Sicherheitsrates zu sehen. Andererseits hat der Sicherheitsrat die beschlossenen Maßnahmen nicht in einem direkten Bezug zu den Anschlägen vom 11. September 2001 gesehen, sondern in den allgemeinen Kontext der Terrorismusbekämpfung gestellt. Er hat außerdem erneut ausdrücklich das Selbstverteidigungsrecht der Charta anerkannt. Daraus könnte geschlossen werden, dass der Sicherheitsrat mit seinen Maßnahmen auf eine allgemeine Terrorismusbekämpfung abzielte, während er die Abwehr der speziellen, von der Organisation »al-Qaida« ausgehenden Gefahr der Selbstverteidigung der USA überlassen wollte. Da die Resolution von den USA vorgeschlagen wurde und ohne Aussprache angenommen wurde, ist auch nicht davon auszugehen, dass es der Intention des Sicherheitsrates entsprach, den USA gleichsam das »Heft aus der Hand zu nehmen«. Allerdings ist fraglich, ob es auf die Intention des Sicherheitsrates ankommt. Es lässt sich auch argumentieren, dass, wenn die vom Sicherheitsrat getroffenen Maßnahmen eine erfolgreiche Bekämpfung der Organisation »al-Qaida« versprechen, das Selbstverteidigungsrecht der USA ausgeschlossen ist. Die Entscheidung der Frage dürfte nicht zuletzt von der Wirksamkeit der Maßnahmenpaketes der Sicherheitsrats-Resolution 1373 abhängen, worauf jedoch im Rahmen der vorliegenden Ausführungen nicht eingegangen werden kann. Statt dessen werden die weiteren Grenzen des Selbstverteidigungsrechts erörtert.

<sup>76</sup> Bryde (Fn. 73), S. 361 und Randelzhofer (Fn. 62), Rn. 37.

Neben dem vorrangigen Recht des Sicherheitsrates enthält das Subsidiaritätsprinzip eine weitere Dimension: Nach Art. 51 UN-Charta sind Maßnahmen, die ein Mitglied in Ausübung des Selbstverteidigungsrechts trifft, dem Sicherheitsrat sofort anzuzeigen. Die USA und Großbritannien haben den Sicherheitsrat bereits am 8. Oktober 2001 über ihre militärischen Maßnahmen informiert.<sup>77</sup> Sie müssen auch in Zukunft dem Sicherheitsrat jeweils zeitnah und umfassend Auskunft über ihre Aktionen geben. Nur so ist der Sicherheitsrat in der Lage, die Situation umfassend zu beurteilen und bei Bedarf selbst die nach seiner Auffassung notwendigen Maßnahmen zur Wiederherstellung des Weltfriedens zu treffen.

#### *b) Grundsatz der Verhältnismäßigkeit*

Die Ausübung des Selbstverteidigungsrechts muss außerdem dem allgemeinen völkerrechtlichen Grundsatz der Verhältnismäßigkeit genügen.<sup>78</sup> Danach ist zu fragen, ob die angewandten militärischen Mittel in einem angemessenen Verhältnis zu dem verfolgten Ziel stehen. Ziel der Selbstverteidigung ist die Abwehr des Angriffs. Es gilt zu verhindern, dass der Angriff fortgesetzt wird oder das weitere ähnliche Angriffshandlungen erfolgen. Daraus ergibt sich, dass die Verteidigung gegen einen Angriff durch eine internationale terroristische Organisation sich grundsätzlich *nur gegen diese Organisation* richten darf. An dieser Stelle ist noch einmal darauf hinzuweisen, dass hierfür erforderlich ist, dass die Verantwortung der »al-Qaida« für die Anschläge auf New York und Washington tatsächlich mit hinreichender Sicherheit nachweisbar ist.

Zweifelhaft ist, ob der sich verteidigende Staat auch mit militärischer Gewalt gegen Gruppen, die die Angreifer unterstützen, vorgehen kann. Solange diese Gruppen nicht als Angreifer anzusehen sind, wird man militärische Maßnahmen gegen sie grundsätzlich für rechtswidrig halten müssen.<sup>79</sup> Eine andere Bewertung könnte nur dann angenommen werden, wenn die andere Gruppe institutionell, personell oder logistisch so eng mit der für die Anschläge verantwortlichen Organisation verknüpft ist, dass die andere Gruppe ebenfalls als »Angreifer« angesehen werden muss. Das gleiche dürfte für einen Staat gelten, der die terroristische Organisation unterstützt. Solange diese Unterstützung nicht als direkte Beteiligung an dem konkreten Angriff angesehen werden kann, ist auch der unterstützende Staat nicht Angreifer.

Die allgemeine Behauptung, ein Staat oder eine bestimmte Gruppe »unterstütze« Terroristen, dürfte jedenfalls nicht genügen. Auch im nationalen Recht richtet sich die Selbstverteidigung gegen den Angreifer und nicht gegen Dritte, es sei denn, diese sind selbst an dem Angriff beteiligt.<sup>80</sup> Hinzu tritt, dass der Begriff der »Unterstützung« viel zu ungenau ist, um eine zulässige Anwendung militärischer Gewalt von einer unzulässigen zu unterscheiden. Außerdem würde durch die Ausdehnung der Selbstverteidigung auf »Unterstützer« das Gewaltverbot zu stark eingeschränkt. Schließlich lässt sich der Vorwurf der Unterstützung oft noch weniger nachweisen als die Verantwortung für einen Angriff, so dass eine große Missbrauchsgefahr bestünde. Dieser Sicht kann auch nicht entgegengehalten werden, dass der Sicherheitsrat die Unterstützung terroristischer Aktivitäten als Bedrohung der internationalen Sicherheit angesehen hat und Maßnahmen nach Kapitel VII der UN-Charta verhängt hat.<sup>81</sup>

<sup>77</sup> Siehe Presserklärung des Präsidenten des Sicherheitsrats vom 8. 10. 2001, <http://www.un.org/News/dh/latest/page2.html#52> (9. 10. 2001).

<sup>78</sup> Dazu Buergenthal et al. (Fn. 8), S. 231.

<sup>79</sup> Ähnlich Bryde (Fn. 73), S. 363.

<sup>80</sup> Siehe z. B. Tröndle/Fischer, StGB, 49. Aufl., 1999, § 32 Rn. 15.

<sup>81</sup> Siehe dazu oben II. 3. b).

Der Anwendungsbereich des Kapitel VII ist weiter als der des Art. 51 UN-Charta. Entsprechend erfüllen Maßnahmen der kollektiven Friedenssicherung eine andere Funktion als die Ausübung des Selbstverteidigungsrechts. Erstere sind auf eine dauerhafte Wiederherstellung des Weltfriedens gerichtet, während das Selbstverteidigungsrecht nur zur Abwehr eines Angriffs berechtigt. Die Anwendbarkeit von Maßnahmen der kollektiven Friedenssicherung lässt somit keine Rückschlüsse auf den Umfang des Selbstverteidigungsrechts zu.

Die Ausübung des Selbstverteidigungsrechts muss weiter daran gemessen werden, ob sie das mildeste Mittel darstellt. Militärische Mittel dürfen nach allgemeinem Völkerrecht nur als *ultima ratio* eingesetzt werden.<sup>82</sup> Wenn nicht-militärische Mittel zur Verfügung stehen, um sich effektiv gegen einen bewaffneten Angriff zu wehren, sind diese – unbeschadet der grundsätzlichen Zulässigkeit militärischer Mittel – in jedem Fall vorrangig zu nutzen: Es war daher auch geboten, zunächst auf eine Auslieferung Bin Ladens zu dringen. Ob die Anwendung weiterer diplomatischer Mittel letztlich erfolgreich gewesen wäre, lässt sich nicht mehr klären. Möglicherweise hätten die Angebote der Taliban, Bin Laden in Afghanistan anzuklagen oder auszuliefern, wenn die USA hinreichende Beweise für seine Verwicklung in die Anschläge vorgelegt hätten, sorgfältiger geprüft werden müssen. Sie entsprachen immerhin formal gesehen dem Grundsatz, wonach gesuchte Terroristen entweder im Heimatstaat angeklagt oder ausgeliefert werden müssen.<sup>83</sup> Da die Taliban aber die bereits aufgrund der Sicherheitsrats-Resolution 1267 (1999) bestehende Auslieferungspflicht missachtet haben, spricht einiges gegen die Ernsthaftigkeit ihres Angebotes.

Der Erfolgscharakter von wirtschaftlichen Sanktionen gegen die Taliban darf ebenfalls bezweifelt werden. Wesentlich ist außerdem, dass weitere Sanktionen gegen die Taliban bzw. den von ihnen kontrollierten Teil Afghanistans im vorliegenden Fall ohnehin nicht vom Selbstverteidigungsrecht nach Art. 51 UN-Charta erfasst worden wären, da sich dieses gegen die Angreifer vom 11. 9. 2001, d. h. gegen die »al-Qaida« und gerade nicht gegen die Taliban richtet. Ein umfassendes Wirtschaftsembargo gegen den von den Taliban kontrollierten Teil Afghanistans wäre kein milderer Mittel als die Anwendung militärischer Gewalt gegen die »al-Qaida«.

Kommt man auf der Grundlage dieser Einschätzung zu dem Ergebnis, dass gegen »al-Qaida« und Osama Bin Laden nur der Einsatz von Waffengewalt eine erfolgreiche Verteidigung darstellt, ist die Anwendung militärischer Gewalt schließlich mit anderen völkerrechtlichen Schutzgütern abzuwägen. In diese Abwägung ist die katastrophale Versorgungssituation in Afghanistan mit einzubeziehen. Des Weiteren ist zu sehen, dass sowohl die Vorbereitung als auch die Durchführung der Militärschläge mehrere Millionen Menschen zur Flucht aus Afghanistan veranlasst und zu einer humanitären Tragödie geführt haben. Ebenfalls mit zu berücksichtigen ist, ob eine militärische Reaktion zu einer möglichen Gewalteskalation beiträgt. Schließlich muss eine militärische Reaktion im Licht der Gefahr gesehen werden, dass sie der zu bekämpfenden Organisation nützt, da die Bereitschaft, die Organisation zu unterstützen, steigt. Bereits auf dieser Grundlage lässt sich vertreten, dass die Ausübung militärischer Gewalt gegenwärtig unzulässig ist.

<sup>82</sup> Ähnlich Bryde (Fn. 73), S. 362: »Art. 51 restricts the permissible use of force to the necessary minimum«.

<sup>83</sup> Siehe z. B. Art. 8 der UN-Konvention zur Unterdrückung terroristischer Bombenanschläge von 1997 (Fn. 9).

### c) Zulässigkeit einzelner militärischer Aktionen

Hält man eine Anwendung militärischer Gewalt aber für zulässig, sind auch die einzelnen militärischen Aktionen am Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu messen. Dabei ist der grundsätzliche Unterschied zwischen der Verteidigung gegen einen Staat als Angreifer und eine internationale terroristische Organisation als Angreifer von Bedeutung: Zunächst besteht eine internationale terroristische Organisation wie die »al-Qaida« oft nur aus wenigen Mitgliedern. Auch wenn sie über eine Vielzahl von Sympathisanten verfügt, sind ihre eigentlichen personellen Ressourcen jedoch beschränkt. Dies gilt jedenfalls für solche Organisationen, die nicht Partei eines Bürgerkriegs sind. Häufig besteht der relevante Führungskern einer solchen Organisation nur aus einigen wenigen Personen. Wenn es gelingt, diese Personen an der weiteren Führung der Organisation zu hindern, ist es nicht unwahrscheinlich, dass die Organisation zusammenbricht. Des Weiteren sind auch die materiellen Ressourcen einer terroristischen Organisation oft auf wenige Finanzquellen beschränkt. Schließlich, und das dürfte entscheidend sein, ist eine terroristische Organisation *ortsungebunden*. Sie ist – anders als ein Staat – nicht auf ein bestimmtes Territorium und eine bestimmte Bevölkerung angewiesen. Zwar benötigt die Organisation oft einen Staat, der ihr einen »safe haven« bietet. Sie kann diesen »safe haven« jedoch grundsätzlich aufgeben und in einem anderen Staat Aufnahme finden.<sup>84</sup> Angriffe auf den Staat, in dem eine terroristische Organisation einen »safe haven« gefunden hat, sind daher auch nicht direkt gegen die Organisation gerichtet.

Auf dieser Grundlage können einige allgemeine Grundsätze zur Zulässigkeit militärischer Aktionen in Afghanistan formuliert werden. Bewaffnete Operationen, die bezwecken, einzelne, an dem Angriff beteiligte Personen zu verhaften, sind vom Selbstverteidigungsrecht erfasst. Diese Erkenntnis ist nicht trivial: Auch derartige »Polizeieinsätze« verstoßen, wenn sie mit militärischer Gewalt ausgeführt werden, gegen Art. 2 Abs. 4 der UN-Charta, wenn sie ohne Zustimmung des Territorialstaats durchgeführt werden.<sup>85</sup> Sie bedürfen daher der Rechtfertigung durch das Selbstverteidigungsrecht. Das Gleiche gilt für die Zerstörung von Waffen und anderen militärischen Gegenständen, die sich im Besitz der Terrororganisation befinden. Auch dies dürfte vom Selbstverteidigungsrecht gedeckt sein. Bei jeder einzelnen Maßnahme ist jedoch eine Güterabwägung vorzunehmen. Dabei sind die Gefährdung von Unbeteiligten oder mögliche zivile Opfer zu beachten.

Aktionen, die sich gegen militärische Stellungen und Einrichtungen der Taliban richten, sind dagegen vom Selbstverteidigungsrecht der USA nicht mehr gedeckt.<sup>86</sup> Erst recht können Angriffe auf die zivile Infrastruktur (Flughäfen, Brücken, Straßen) oder wirtschaftlich bedeutsame Anlagen nicht durch das Selbstverteidigungsrecht gerechtfertigt werden. Derartige Aktionen richten sich gerade nicht gegen die für den Angriff verantwortliche terroristische Organisation, sondern gegen den Staat, der sie unterstützt. Dies wird auch in den Erklärungen der US-Regierung deutlich: Die Angriffe auf Afghanistan werden als Konsequenz dafür gesehen, dass die Taliban Bin Laden nicht ausliefern.<sup>87</sup> Sie dienen damit unmittelbar der Erzwingung eines bestimmten Verhaltens eines Staats bzw. de-facto Regimes, ohne dass dieser Staat oder dieses Regime als Angreifer im Sinne des Art. 51 UN-Charta angesehen werden kann.

Hinzu tritt noch Folgendes: Der Sicherheitsrat hat in den Resolutionen 1267 (1999)

<sup>84</sup> So hat Bin Laden, bevor er in Afghanistan Aufnahme gefunden hat, im Sudan gelebt.

<sup>85</sup> Dazu auch Buergethal et al. (Fn. 8), S. 231f.

<sup>86</sup> Ebenso Bruha/Borfeld (Fn. 60).

<sup>87</sup> Siehe die Erklärung von Präsident Bush, zitiert in FAZ (Fn. 49).



und 1333 (2000) das Verhalten der Taliban (Unterstützung und Nichtauslieferung Bin Ladens) bereits als Friedensbedrohung angesehen und entsprechend Maßnahmen nach Kapitel VII der Charta verhängt.<sup>88</sup> Damit hat der Sicherheitsrat bereits die nach Art. 51 UN-Charta erforderlichen Maßnahmen zur Wiederherstellung der Friedensbedrohung durch die Taliban getroffen. Insofern greift der Subsidiaritätsgrundsatz, der eine Berufung auf das Selbstverteidigungsrecht ausschließt.<sup>89</sup> Auch aus diesem Grunde lassen sich militärische Aktionen, die darauf gerichtet sind, dass die Taliban Bin Laden ausliefern und keine weiteren »safe havens« für internationale Terroristen bereithalten, nicht mit dem Selbstverteidigungsrecht rechtfertigen.

Zusammenfassend lässt sich somit sagen: Polizeiaktionen, die der Verhaftung Bin Ladens und anderer Mitglieder von »al-Qaida« oder der Zerstörung militärischer Anlagen dieser Organisation dienen, werden durch das Selbstverteidigungsrecht gedeckt. Angriffe auf die Taliban oder auf andere Ziele in Afghanistan sind dagegen nicht gerechtfertigt: Dies ergibt sich zum einen daraus, dass sich derartige Angriffe nicht gegen die für die Anschläge von New York und Washington verantwortliche Organisation richten. Zum anderen ist die Unterstützung Bin Ladens durch die Taliban bereits Gegenstand von Maßnahmen des UN-Sicherheitsrats nach Kapitel VII, so dass das Selbstverteidigungsrecht aufgrund des Subsidiaritätsgrundsatzes für ein derartiges Ziel nicht zur Anwendung kommen kann.

Es ist unzutreffend, wenn in der öffentlichen Debatte gelegentlich behauptet wird, der Sicherheitsrat hätte die konkreten militärischen Aktionen gegen die Taliban gebilligt.<sup>90</sup> Auf seiner Sitzung am 8. 10. 2001 hat der Sicherheitsrat lediglich den Bericht der USA und Großbritanniens über ihre Aktionen zur Kenntnis genommen.<sup>91</sup> Darüber hinaus hat er die Rechtmäßigkeit dieser Aktionen weder erörtert noch bewertet. Damit hat der Sicherheitsrat zwar möglicherweise verkannt, dass die Angriffe auf Afghanistan ihrerseits eine Friedensbedrohung i. S. d. Art. 39 UN-Charta darstellen könnten. Dem kommt jedoch keine konstitutive Wirkung zu. Wollte man aus der Nichtbefassung eine Billigung ableiten, würde dem Sicherheitsrat eine Rechtsmacht zugewiesen, die ihm weder zusteht noch die er sich selbst angemäße hätte. In der Vergangenheit hat der Sicherheitsrat – leider viel zu oft – sich mit militärischen Aktionen seiner Mitglieder nicht befasst.<sup>92</sup> Würde man in jeder dieser Nichtbefassungen eine Billigung sehen, müssten zahlreiche internationale Militäraktionen als vom Sicherheitsrat gerechtfertigt angesehen werden. Auch wenn eine genauere Befassung des Sicherheitsrates mit den Angriffen auf Afghanistan wünschenswert gewesen wäre, ist durch die Nichtbefassung kein »wesentlicher Pfeiler des nach 1945 begründeten Völkerrechts weggerissen« worden.<sup>93</sup>

#### IV. Andere Rechtfertigung eines »Krieges gegen die Taliban«?

Wie oben gezeigt, lässt sich ein »Krieg« gegen das Taliban-Regime nicht durch das Selbstverteidigungsrecht oder mit Kapitel VII der UN-Charta rechtfertigen. Daran ändern auch die zahlreichen Menschenrechtsverletzungen des Taliban-Regimes und

<sup>88</sup> Siehe dazu oben II. 3. b).

<sup>89</sup> Siehe dazu oben III. 4. a)

<sup>90</sup> So etwa Zumach, *Grünes Licht vom Sicherheitsrat und ders., UN-Sicherheitsrat billigt Angriffe auf Afghanistan*, taz, die tageszeitung vom 10. 10. 2001 sowie Leicht, *Was ist es, wenn nicht Krieg?*, Die Zeit, 40/2001.

<sup>91</sup> Siehe Erklärung des Präsidenten des Sicherheitsrates vom 8. 10. 2001 (Fn. 77).

<sup>92</sup> So etwa die wiederholten Bombardierungen des Irak durch die USA und Großbritannien.

<sup>93</sup> So aber Zumach (Fn. 90).

die generell katastrophale Lage in Afghanistan nichts. Diese Situation stellt zwar – wie der Sicherheitsrat zu Recht festgestellt hat – eine Bedrohung der internationalen Sicherheit dar. Diese Feststellung berechtigt jedoch nicht zur Anwendung unilateraler militärischer Gewalt.

Allerdings stellt sich die Frage, ob eine militärische, finanzielle oder logistische *Unterstützung der afghanischen militärischen Opposition* zulässig ist. Auch wenn die Situation in Afghanistan aufgrund der Nichtanerkennung der Taliban-Regierung kein klassischer Bürgerkrieg ist, können die Grundsätze, die für die Unterstützung von Bürgerkriegsparteien gelten, jedenfalls analog auf Afghanistan angewandt werden. Diese Grundsätze stellen sich wie folgt dar:<sup>94</sup> Auch in Bürgerkriegssituationen gilt grundsätzlich das Prinzip der Nichteinmischung nach Art. 2 Abs. 7 der UN-Charta. Dieses – auf dem traditionellen Souveränitätsgedanken beruhende – Prinzip findet jedoch nach modernem Völkerrecht seine Grenzen in der Beachtung fundamentaler Menschenrechte. Mit anderen Worten: Eine Berufung auf das Prinzip der Nichteinmischung ist nicht mehr möglich, wenn die Regierung schwerste Menschenrechtsverletzungen begangen hat. Dass die Taliban für schwerste Menschenrechtsverletzungen, insbesondere gegenüber Frauen und Mädchen, verantwortlich sind, dürfte nicht ernsthaft in Frage gestellt werden. Daher kann eine Unterstützung der militärischen Opposition gegen das Taliban-Regime grundsätzlich zulässig sein.

Das Recht, eine Bürgerkriegspartei, die sich gegen eine Regierung oder ein Regime wendet, das schwerste Menschenrechtsverletzungen begangen hat, zu unterstützen, muss allerdings dann eine Grenze finden, wenn die unterstützte Partei ihrerseits für Menschenrechtsverletzungen verantwortlich ist. In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass auch die Führung der sog. Nordallianz für zahlreiche Menschenrechtsverletzungen verantwortlich ist.<sup>95</sup> Ohne auf Einzelheiten eingehen zu können, ist jedenfalls zweifelhaft, ob die Unterstützung der Nordallianz tatsächlich nach den oben skizzierten Grundsätzen gerechtfertigt werden kann.

## V. Zusammenfassung und Ausblick

Die vorstehenden Ausführungen lassen sich wie folgt zusammenfassen: Terroristische Anschläge sind zunächst Regelungsgegenstände des nationalen Strafrechts. Die internationale Kooperation bei der strafrechtlichen Verfolgung von Terrorismus bedarf der Koordinierung und Absicherung durch völkerrechtliche Übereinkommen. Darüber hinaus können terroristische Anschläge auch als Bedrohung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit i. S. d. Art. 39 UN-Charta betrachtet und die hinter den Beteiligten stehende Organisation als verantwortlich für diese Friedensbedrohung angesehen werden. Damit geht eine Erweiterung des bisherigen Verständnisses des Rechts der internationalen Friedenssicherung einher. Sie ist angesichts des Ausmaßes, das internationale Terroranschläge erreichen können, gerechtfertigt und wurde vom UN-Sicherheitsrat in seinen Resolutionen zu den Anschlägen auf New York und Washington auch anerkannt.

Die Angriffe auf New York und Washington sind keine kriegserischen Akte. Sie können aber als bewaffnete Angriffe i. S. des Art. 51 der UN-Charta bewertet wer-

<sup>94</sup> Bruha/Krajewski (Fn. 45), S. 3-4.

<sup>95</sup> Siehe z. B. die Eintragungen zu Afghanistan in den Jahresberichten 1998 und 1997 von Amnesty International sowie Afghanistan: Thousands at imminent risk of human rights abuses, AI-index: ASA 11/008/1999 vom 29.7.1999, abrufbar unter <http://web.amnesty.org/ai.nsf/COUNTRIES/AFGHANISTAN?OpenView&expandall> (12.10.2001).

den. Eine militärische Reaktion auf diese Angriffe kann daher durch das Recht auf Selbstverteidigung gerechtfertigt werden. Die Selbstverteidigung darf sich jedoch nur gegen den Angreifer, d. h. die internationalen terroristischen Organisationen und nicht gegen andere nicht-staatliche Gruppen oder einen Staat richten. Außerdem sind die Grenzen des Selbstverteidigungsrechts zu beachten: Militärische Gewalt muss grundsätzlich dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz genügen, und auch jede einzelne militärische Aktion muss daran gemessen werden. In diesem Lichte erweisen sich die gegenwärtigen militärischen Angriffe auf Afghanistan als nicht gerechtfertigt. Lediglich Aktionen, die zur Verhaftung der Führung oder Mitgliedern der terroristischen Organisation oder zur Zerstörung von militärischen Geräten und Waffen der Organisation führen, sind zulässig.

Mit der Erweiterung des Friedens- und Sicherheitsbegriffes auf Angriffe terroristischer Organisationen und der damit einhergehenden Verantwortung internationaler terroristischer Organisationen für Gefährdungen des Weltfriedens erweist sich das geltende Völkerrecht als geeignetes Instrumentarium zur rechtlichen Bewertung der Anschläge und als ausreichend, um mögliche Reaktionen zu bewerten. Das soll nicht bedeuten, dass nach dem 11. September 2001 im internationalen Recht keine Veränderungen notwendig wären. Auch im Völkerrecht ist ein »neues Denken« notwendig. Dieses neue Denken muss sich von der Fixierung auf militärische Antworten lösen.<sup>96</sup> In den Stellungnahmen des UN-Generalsekretärs und des UN-Sicherheitsrates ist zu Recht bereits unmittelbar nach den Anschlägen auf die Notwendigkeit internationaler Kooperation im nicht-militärischen Bereich hingewiesen worden.<sup>97</sup> Dabei stehen zunächst die Bemühungen um die verbesserte rechtliche Grundlage der Bestrafung von Terrorismus und seiner finanziellen Unterstützung im Vordergrund. Ebenso muss die internationale Zusammenarbeit bei der Verhinderung der Verbreitung jeder Art von Waffen, einschließlich nuklearer, biologischer und chemischer Substanzen zum Bau derartiger Waffen, verbessert werden.

Weiterhin bedarf es der Errichtung einer internationalen Strafgerichtsbarkeit, die terroristische Gewalttaten nach Völkerstrafrecht beurteilen kann. Dieser Strafgerichtsbarkeit sollte eine internationale Polizeieinheit »vorgeschaltet« werden, die die Täter ausfindig machen und verhaften kann. Diese Einheit sollte unter der Aufsicht des Sicherheitsrats stehen und mit der Ausübung hoheitlicher Gewalt betraut werden. Die Errichtung einer UN-Polizei würde Rückgriffe auf das Selbstverteidigungsrecht nach der hier entwickelten Art zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus langfristig überflüssig machen. Durch die Übertragung von Hoheitsgewalt auf die Vereinten Nationen würde schließlich auch ein Beitrag zur Zivilisierung der internationalen Beziehungen geleistet und der »Nukleus« eines Gewaltmonopols der Vereinten Nationen begründet.

Schließlich müssen die Ursachen des internationalen Terrorismus, vor allem die ökonomische, soziale und kulturelle Marginalisierung breiter Bevölkerungsschichten in den Entwicklungsländern, berücksichtigt werden. Ein neues Völkerrecht bedarf daher Prinzipien und Regeln, die diese Menschen mit echten Teilhaberechten ausstatten. Es muss ein Weltrecht sein, das neben der Verhinderung von militärischer Gewalt einen ökonomischen und sozialen Ausgleich zwischen und innerhalb der Völker anstrebt. Die Entwicklung der hierfür notwendigen Rechtsinstrumente und ihre politische Durchsetzung dürfte die eigentliche Herausforderung nach den Anschlägen auf New York und Washington sein.

<sup>96</sup> Zinn, *Violence Doesn't Work*, in: *The Progressive*, 14. September 2001, <http://www.progressive.org> (16.9.2001).

<sup>97</sup> Siehe Kofi Annan, *Vereint gegen den Terrorismus*, FAZ vom 23.9.2001.