

# Terrorismus und Selbstverteidigung

## Voraussetzungen und Umfang erlaubter Selbstverteidigungsmaßnahmen nach den Anschlägen vom 11. September 2001

THOMAS BRUHA · MATTHIAS BORTFELD

*Nach den am 11. September dieses Jahres verübten Anschlägen gegen die Vereinigten Staaten fiel es schwer, »angemessene Worte der Verurteilung für jene zu finden, die diese widerwärtigen Attacken planten und ausführten«. So Generalsekretär Kofi Annan bei Eröffnung der 56. Ordentlichen Tagung der Generalversammlung der Vereinten Nationen. Er wies auf die zuvor mehrfach getroffene Feststellung dieses UN-Hauptorgans hin, »daß terroristische Akte niemals gerechtfertigt sind, ungeachtet aller wie auch immer gearteter Beweggründe«. Generalversammlung und Sicherheitsrat haben rasch ihre Entschlossenheit bekundet und auch unter Beweis gestellt, der in dieser Erscheinungsform neuen Herausforderung zu begegnen. Ihr muß auch das Völkerrecht durch eine gegebenenfalls rechtsfortbildende Auslegung seiner Normen Rechnung tragen.*

### I. Fakten, Hintergründe, Entwicklungen

#### 1. »Neuer internationaler Terrorismus«

Die Terroranschläge islamistischer Extremisten am 11. September 2001 in New York, Washington und Pennsylvania haben eine völlig neue Qualität des internationalen Terrorismus offenbart. War dieser zunächst ein eingrenzbare Phänomen, das in seinen Ursachen, Zielen, Aktionsfeldern und Wirkungen auf bestimmte territoriale Konflikte bezogen war, bei denen es zumeist um Gebietsansprüche, Unabhängigkeit oder Autonomieforderungen ging (erste Generation), so hat er sich über den Zwischenschritt des weltweit agierenden Terrorismus zur Durchsetzung derartiger Ansprüche (zweite Generation) zu einer Art »Weltterrorismus« entwickelt, der in der Tendenz überhaupt keine Begrenzungen territorialer Art mehr aufweist. Kennzeichnend für diese dritte Generation des internationalen Terrorismus sind seine überregionalen Hintergründe und Zielsetzungen, die weltweite Vernetzung seiner Akteure und Aktionsfelder, der Einsatz brutalster Mittel und die Betroffenheit der Weltgesellschaft als Ganzer.

Dieser »neue internationale Terrorismus« ist mit den Anschlägen vom 11. September 2001 nicht geschaffen worden. Die schrecklichen Bilder der in mehrfacher Hinsicht paradigmatischen Zerstörung eines Symbols und Funktionszentrums der globalisierten Welt in New York haben jedoch sein besonderes Gefährdungspotential schlagartig in das Bewußtsein der Weltöffentlichkeit treten lassen. Nie zuvor wurde so drastisch deutlich, wie grotesk das Mißverhältnis zwischen den geringen Schutzmöglichkeiten gegen Akte dieser neuen Variante des Terrorismus und dessen verheerenden Folgen ist. Anschläge noch entsetzlicherer Art lassen sich leicht ausmalen. Manches Sicherheitstabu ist erschüttert worden. So mutet etwa die beschwichtigende Rechtsfigur des hinzunehmenden »Restrisikos« bei Atomkraftwerken<sup>1</sup> nach dem 11. September 2001 fast schon zynisch an. Gegen derartige oder noch perfidere Terroranschläge (biologische Waffen) gibt es keinen perfekten Schutz.

Die Gefährdung der internationalen Sicherheit hat mit der dritten Generation des internationalen Terrorismus also nicht nur weitere Nahrung erhalten, sondern auch eine zusätzliche Dimension. Diese neue Ausprägung des Terrorismus tritt zu den weiterhin bestehenden anderen Formen und Erscheinungen des internationalen und des innerstaatlichen Terrorismus hinzu, ist zum Teil mit diesen vernetzt und

verändert die Sicherheitslage fundamental. Ursächlich dafür ist vor allen Dingen, daß sie selber in globalisierter Struktur auftritt und wirkt. Das wird bei der Al-Qaida, der nach allen bisherigen Erkenntnissen hinter den Terrorschlägen vom 11. September stehenden Organisation des saudischen Multimillionärs Usama bin Laden, besonders deutlich: Diese zutreffend als »Basis« (Al-Qaida) bezeichnete Terrororganisation ist in mehr als 50 Ländern präsent und weist nach Schätzungen westlicher Geheimdienste an die 5000 Mitglieder auf. Je stärker territoriale Bezüge an Bedeutung verlieren, desto häufiger treten die privaten Verbände des Terrors als die eigentlichen Akteure in den Vordergrund.

Damit verbunden ist eine Verwischung der Kategorien, die geeignet sein könnte, auch die Problematik des Selbstverteidigungsrechts in einem gewandelten Licht erscheinen zu lassen. Wo die internationale Gewalt privatisiert und die Zurechnung sowohl auf der Täter- wie auf der Opferseite immer schwieriger wird, wirft die Anwendung des Völkerrechts zunehmend Probleme auf, das in seinem Kern immer noch auf konturierbare internationale Konflikte zugeschnitten ist – räumlich, zeitlich sowie mit Blick auf die Akteure. Sind die Vereinigten Staaten Opfer eines noch anhaltenden Angriffs oder befinden diese sich gar »im Krieg«, wie es eine populistisch-simplifizierende Kriegsrhetorik seit Wochen suggeriert? Und wenn ja, wer ist denn eigentlich der »Kriegsgegner«? Können »Staaten gegen Privatleute Krieg führen«, wie der frühere Bundesminister für wirtschaftliche Zusammenarbeit Erhard Eppler kürzlich fragte<sup>2</sup>? Sind sie nicht vielmehr auf Polizeiaktionen beschränkt, solange nicht eindeutig die

---

#### Autoren dieser Ausgabe

*Matthias Bortfeld, geb. 1974, ist Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Internationale Angelegenheiten der Universität Hamburg.*

*Dr. Thomas Bruha, geb. 1945, Professor für Öffentliches Recht, Europarecht und Völkerrecht, ist Direktor am Institut für Internationale Angelegenheiten der Universität Hamburg.*

*Dr. Klaus Dicke, geb. 1953, Vorsitzender der DGVN, ist seit 1995 Professor für Politikwissenschaft (Politische Theorie und Ideengeschichte) an der Friedrich-Schiller-Universität Jena.*

*Jasper Finke, geb. 1974, ist Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Walther-Schücking-Institut für internationales Recht der Universität Kiel.*

*Christiane Wandscher, geb. 1977, ist Wissenschaftliche Mitarbeiterin am Walther-Schücking-Institut für internationales Recht der Universität Kiel.*

*Dr. Herbert Wulf, geb. 1939, ist Direktor des Internationalen Konversionszentrums Bonn (BICC) seit dessen Gründung im Jahre 1994; Gutachter für das UN-Zentrum für Abrüstungsangelegenheiten und das UNDP.*

Verwicklung eines anderen Staates oder staatsähnlichen De-facto-Regimes in derartige private Gewaltakte erwiesen ist? Oder verlieren nicht gerade die herkömmlichen Unterscheidungen zwischen Krieg und Frieden, zwischen Militär und Polizei angesichts ›entstaatlichter‹, ›privatisierter‹, ›kommerzialisierter‹ und oft auch ›krimineller Gewalt‹ ihre Bedeutung?

## 2. Nach den Terroranschlägen vom 11. September

Die ersten Reaktionen der Weltgemeinschaft auf die Anschläge vom 11. September lassen diese Verwischung der Grenzen deutlich werden. Bereits einen Tag später und bevor überhaupt konkrete Hinweise dafür vorlagen, wer für die Anschläge verantwortlich sein könnte, wurden diese vom Sicherheitsrat der Vereinten Nationen in der einstimmig angenommenen Resolution 1368(2001)<sup>3</sup> verurteilt und als eine »Bedrohung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit« bezeichnet; zugleich wurde in der Präambel dieser Resolution das Recht auf individuelle und kollektive Selbstverteidigung in allgemeiner Weise anerkannt. Der Nordatlantikrat sicherte den Vereinigten Staaten noch am Tage der Anschläge die Unterstützung ihrer Bündnispartner zu. Am 12. September wurde dann zum ersten Mal in der Geschichte der Nordatlantikkpakt-Organisation der Bündnisfall gemäß Artikel 5 des NATO-Vertrags erklärt, zunächst unter dem Vorbehalt, daß die Anschläge aus dem Ausland erfolgt sind, am 2. Oktober dann definitiv.

Nachdem sich die Verdachtsmomente erhärtet hatten, daß Al-Qaida Drahtzieherin der Anschläge ist und sich deren Führungsspitze weiterhin in den von den Taliban beherrschten Gebieten Afghanistans befindet, forderten die Vereinigten Staaten deren Auslieferung, insbesondere des Anführers der Al-Qaida, Usama bin Laden. Dem wurde nicht nachgegeben. Begleitet von einer erheblichen Kriegsrhetorik (»Krieg gegen Amerika«, »Amerika im Krieg«, »Kreuzzug gegen den Terrorismus« und dergleichen) begann sodann der militärische Aufmarsch der USA in der Region. Dabei gingen diese zunehmend bedächtiger vor und bemühten sich um eine breite internationale Allianz. Auch die Vereinten Nationen wurden nach Jahren der Geringschätzung des Multilateralismus durch die USA verstärkt eingebunden. So nahm der Sicherheitsrat am 28. September mit der Resolution 1373(2001)<sup>4</sup> und gestützt auf Kapitel VII der UN-Charta einstimmig ein umfangreiches Paket von Antiterrorismusmaßnahmen an und bekräftigte auch in diesem Zusammenhang das Recht auf Selbstverteidigung<sup>5</sup>. Mit Unterstützung Großbritanniens begannen die USA am 7. Oktober Ziele in Afghanistan zu bombardieren. Dazu gehörten Ausbildungslager der Al-Qaida ebenso wie Flugabwehrstellungen und andere militärische Einrichtungen der Taliban-Milizen. Auch Flughäfen, Kommunikationsanlagen, Treibstofflager und Regierungsgebäude der Taliban in Kabul und Kandahar wurden bombardiert; später kamen auch Kommandos der Landstreitkräfte zum Einsatz. In ihrer Mitteilung an den Sicherheitsrat stützen die USA und Großbritannien ihre Aktion auf das in Art. 51 der UN-Charta niedergelegte Recht auf individuelle und kollektive Selbstverteidigung.

## II. Vorliegen einer Selbstverteidigungssituation

### 1. Dogmatische Grundlagen des Selbstverteidigungsrechts

Für die rechtliche Erörterung der Zulässigkeit der gegen die Al-Qaida und das Taliban-Regime ergriffenen Maßnahmen ist zunächst auf eine Unterscheidung hinzuweisen, die mehr als nur begrifflicher Natur ist. Die Charta der Vereinten Nationen unterscheidet zwischen der Androhung oder Anwendung von Gewalt im Sinne des Art. 2 Ziffer 4 (Gewaltverbot), den in Art. 39 genannten Tatbeständen der Friedensbedrohung, des Friedensbruchs und der Angriffshandlung

(Aggression) – welche dem Sicherheitsrat die Zwangsmittel kollektiver Sicherheit nach Kapitel VII der Charta eröffnen – sowie bewaffneten Angriffen im Sinne des Art. 51. Nur letztere sind geeignet, das Selbstverteidigungsrecht auszulösen. In diesen Unterscheidungen kommt ein differenziertes Konzept verbotener und erlaubter Gewalt zum Ausdruck, das für das System kollektiver Sicherheit der Vereinten Nationen konstitutiv ist. Entsprechend ist an diesen Unterscheidungen festzuhalten, ungeachtet aller Herausforderungen durch den neuen internationalen Terrorismus.

Den Intentionen des Gewaltverbots und der kollektiven Sicherheit entspricht es, die in Art. 2 Ziff. 4 und Art. 39 der Charta genannten Tatbestände weit auszulegen beziehungsweise dem Sicherheitsrat insoweit ein breites Definitionsermessen einzuräumen. Davon hat dieser in der Zeit nach Beendigung des früheren Ost-West-Konflikts auch zunehmend Gebrauch gemacht<sup>6</sup>. Umgekehrt würde es der Eindämmung zwischenstaatlicher Gewalt zuwiderlaufen, den in Art. 51 niedergelegten Begriff des bewaffneten Angriffs an diesem weiten Verständnis der Art. 2 Ziff. 4 und Art. 39 teilhaben zu lassen. Art. 51 weist in eine andere Richtung und ist als Ausnahmevorschrift vom prinzipiellen Verbot zwischenstaatlicher Gewalt zu verstehen. Das ist bei Art. 39 anders. Die dort begründeten, häufig mit Gewaltmonopol umschriebenen Befugnisse des Sicherheitsrats verhalten sich komplementär zum Gewaltverbot<sup>7</sup>. Sie bilden, bildlich gesprochen, seine andere Seite. Daraus folgt, daß die Erfüllung einer der in Art. 2 Ziff. 4 oder Art. 39 genannten Tatbestände nicht ohne weiteres auch das Vorliegen eines bewaffneten Angriffs indiziert. Das gilt sogar für den Tatbestand der Angriffshandlung im Sinne des Art. 39 (englisch »act of aggression«, französisch »acte d'agression«), obwohl dieser begrifflich wie auch inhaltlich die größte Nähe zum Tatbestand des bewaffneten Angriffs gemäß Art. 51 (englisch »armed attack«, französisch »agression armée«) aufweist<sup>8</sup>.

Weitere Einschränkungen ergeben sich aus anderen Aussagen des Art. 51. Auch im Fall eines bewaffneten Angriffs ist das Recht auf individuelle oder kollektive Selbstverteidigung nur solange eröffnet, »bis der Sicherheitsrat die zur Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit erforderlichen Maßnahmen getroffen hat«. Akte der Selbstverteidigung »sind dem Sicherheitsrat sofort anzuzeigen«. Sie berühren in keiner Weise dessen auf der UN-Charta beruhende »Befugnis und Pflicht, jederzeit die Maßnahmen zu treffen, die er zur Wahrung oder Wiederherstellung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit für erforderlich hält«. Die hierin zum Ausdruck kommende Subsidiarität des Selbstverteidigungsrechts gegenüber den Zuständigkeiten des Sicherheitsrats ist ein unaufgebbares Konstruktionsprinzip des Systems kollektiver Sicherheit der Charta. Es kann nicht mit dem Argument eines angeblichen Naturrechts auf Selbstverteidigung ausgehebelt werden<sup>9</sup>.

### 2. Qualifizierung der Situation durch den Sicherheitsrat

Vor dem rechtlichen Hintergrund dieses differenzierten Regelwerks bezüglich erlaubter und verbotener Gewalt können den Resolutionen 1368 und 1373 des Sicherheitsrats daher nicht ohne weiteres Schlüsse auf die Rechtmäßigkeit bewaffneter Gegenmaßnahmen entnommen werden, wie dies zum Teil vertreten wird<sup>10</sup>. Weder hat der Rat explizit das Vorliegen eines Selbstverteidigungsfalls festgestellt noch die USA und andere Staaten zu bewaffneten Gegenmaßnahmen ermächtigt, noch hat er solche nach Kapitel VII der Charta angeordnet. Vielmehr hat er die Anschläge vom 11. September sowie »jede Handlung des internationalen Terrorismus« nur als Friedensbedrohung im Sinne des Art. 39 bezeichnet, in allgemeiner Form auf das Selbstverteidigungsrecht verwiesen und die Staaten zur Zusammenarbeit bei der Ergreifung der Täter, Organisatoren und Hintermänner der Anschläge sowie zur Bekämpfung des Terrorismus generell aufgerufen.

## Weltgesetzgeber Sicherheitsrat

Die Formulierung, daß die verbrecherischen Anschläge des 11. September die Welt verändert haben, floß den Kommentatoren rasch in die Feder. Und tatsächlich zwingen die Bilder dieses Tages dazu, künftig mit zwar nicht neuen, aber doch seit langem ungewohnten Dimensionen von Gewaltbereitschaft zu rechnen. Neu in vielerlei Hinsicht ist die Konsensgrundlage, auf der die von Washington geschmiedete Staatenkoalition steht. Und die UN dürfen sich einer neuen Zuwendung finanzieller, diplomatischer und politischer Art seitens der USA erfreuen. Aber bald, sehr bald waren doch auch diverse Strophen des alten Liedes wieder hörbar: Die Vereinigten Staaten handeln in Selbstverteidigung, und Völkerrechtler wetteifern in der Frage, ob und inwieweit sie dies dürfen. Von Krieg, Gegenschlägen, Vergeltung ist die Rede.

Und die Vereinten Nationen? Weder neu noch überraschend ist, daß sie sich in der neuartigen Situation durch rasches, angemessenes, überlegtes und innovatives Handeln bewährt haben: Am 12. September haben Generalversammlung und Sicherheitsrat einmütig die Terroranschläge nicht nur verurteilt, sondern als Herausforderung zu entschlossenem Handeln der Staatengemeinschaft angenommen. Unaufdringlich, aber bestimmt hat Generalsekretär Kofi Annan nicht nur die Solidarität der Staatengemeinschaft mit den USA zum Ausdruck gebracht, sondern auch unzweideutig festgestellt, daß es einen Feind zu bekämpfen gilt. Und der Sicherheitsrat hat Ende September in seiner an detaillierter Klarheit keine Wünsche offen lassenden Resolution 1373 Anordnungen zur Bekämpfung des globalen Terrorismus getroffen und auch ein militärisches Vorgehen gegen Unterstützstaaten autorisiert. Er tat dies erstmals völlig ungeschminkt in der Pose, vor allem aber in der Verantwortung des Weltgesetzgebers. Wer dies kritisiert, möge bitte zuvor die Frage beantworten, warum denn die Staaten in den Jahren zuvor ein derart umfassendes Anti-Terror-Programm eben nicht – oder doch nur ansatzweise – ins Werk gesetzt haben.

Aber auch hier vernimmt man die Melodie des alten Liedes: Ist das relevant? Wer schert sich darum? Die deutsche Presse hat dieser Resolution des Rates so gut wie keine Aufmerksamkeit geschenkt, und daß gleichzeitig im Schatten der Weltöffentlichkeit in den USA ein Gesetzgebungsverfahren gegen den künftigen Internationalen Strafgerichtshof betrieben wird, wissen nur wenige Experten. Doch gerade jetzt muß man die Bedeutung der UN nachdrücklicher denn je in Erinnerung rufen, denn ob das Zweckbündnis gegen den Terror ohne Legalisierung durch einen Weltgesetzgeber wirklich Bestand haben kann, ist zu bezweifeln. Für einen dauerhaften Wandel zugunsten von Weltfrieden und internationaler Friedensordnung aber sind einige grundlegende Einsichten zu beherzigen:

- Der Terrorismus des 11. September 2001 ist der erste Ernstfall eines weltinnenpolitischen Problems. Nur die Staatengemeinschaft als Ganze kann ihm wirksam begegnen. Jede Antwort muß aber dem in der UN-Charta niedergelegten Anspruch eines Friedens unter der Herrschaft des Rechts genügen, wenn nicht unabsehbare neue Konflikte geschaffen werden sollen.

- Die Verfahren nach Kapitel VII der Charta bieten eine ausreichende und wirksame Grundlage für eine legale und legitime Bekämpfung des internationalen Terrorismus. Sie erlegen ihr zugleich aber auch Schranken auf. Ein Gebot der Solidarität in der Staatengemeinschaft ist es, die Hauptverantwortung des Sicherheitsrats für die Wahrung des Weltfriedens ebenfalls im Kampf gegen den Terrorismus ausdrücklich anzuerkennen und zur Geltung zu bringen.

- Auch die Gerechtigkeit gegenüber den Opfern des 11. September gebietet es, daß nach der Zerschlagung drohender terroristischer Gefahren die Welt in einer Hinsicht wirklich eine andere wird: es ist hohe Zeit, selbstkritisch darüber nachzudenken, welche Fehler seit 1945 gemacht wurden, die das Entstehen eines islamistisch begründeten Terrorismus in den offenbar gewordenen Dimensionen begünstigt haben.

Die Vereinten Nationen bauen auf zwei unausgesprochene Prämissen: erstens auf die Bereitschaft aller Staaten, auch der großen, ihr Eigeninteresse dem Recht unterzuordnen, und zweitens auf die unbefangene und selbstkritische Bereitschaft der »Völker der Vereinten Nationen«, die Ursachen der Gewaltausübung zu ergründen und abzustellen (heute nennt man dies Prävention). Ein wenig mehr Bereitschaft zu diesen an den Grundsätzen der Charta orientierten Haltungen wäre unendlich viel mehr wert als jede noch so perfekt ausgedachte Überlegung zu ihrer »Reform«.

### ● Internationaler Terrorismus als Friedensbedrohung

Mit der Qualifizierung der Anschläge von 11. September 2001 als eine »Bedrohung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit«<sup>11</sup> hat der Sicherheitsrat seine bisherige Resolutionspraxis ein Stück weiterentwickelt. Bislang hatte er Akte des internationalen Terrorismus nur in genereller Weise als friedensgefährdend bezeichnet<sup>12</sup>. Die Feststellung einer Friedensgefährdung im Einzelfall durch konkrete Akte des Terrorismus hat er nur dann getroffen, wenn eine hinreichende Verwicklung eines staatlichen Akteurs oder zumindest eines De-facto-Regimes nachgewiesen werden konnte. Wo dies nicht möglich war, hat sich der Sicherheitsrat auf vorsichtigere Formulierungen zurückgezogen und die Feststellung vermieden, daß eine Friedensgefährdung im Sinne des Kapitels VII der Charta vorliegt. Als Beispiel sei die Verurteilung der Terroranschläge gegen die US-Botschaften in Nairobi und Daressalam im Jahre 1998 genannt, wo der Sicherheitsrat nur davon sprach, daß diese sich »schädlich auf die internationalen Beziehungen auswirken und die Sicherheit der Staaten gefährden«<sup>13</sup>.

Jedoch auch bei terroristischen Aktionen, in die Staaten oder De-facto-Regime verwickelt waren, hat der Sicherheitsrat streng genommen nicht die Aktionen als solche, sondern erst deren Ermöglichung oder Erleichterung durch Verbindungen zu Staaten oder De-facto-Regimen als Friedensgefährdung qualifiziert und entsprechend Maßnahmen nach Kapitel VII getroffen: So bereits im Jahr 1992 gegenüber Libyen wegen der Weigerung des Landes, die des Attentats von Lockerbie beschuldigten libyschen Staatsangehörigen auszuliefern<sup>14</sup>; desgleichen in den Jahren 1999 und 2000 gegenüber dem Taliban-Regime, weil dieses Usama bin Laden und seinen Mit Helfern Aufenthalt gewährt hat und dem Verlangen des Rates nach Auslieferung dieser Personen nicht nachgekommen ist<sup>15</sup>.

Auf dieses Erfordernis der Verwicklung eines Staates oder eines De-facto-Regimes in terroristische Aktionen hat der Sicherheitsrat im Fall der Terroranschläge vom 11. September 2001 nun verzichtet. Inwieweit daraus generelle Schlüsse für die rechtliche Qualifizierung von Akten des internationalen Terrorismus gezogen werden dürfen, läßt sich noch nicht sagen. Für Fälle des neuen internationalen Terrorismus, die in ihrem globalen Gefährdungspotential den Anschlägen vom 11. September vergleichbar sind, wird man jedoch davon ausgehen dürfen, daß es auf eine irgendwie geartete Verwicklung von Staaten oder De-facto-Regimen nicht mehr ankommt. Das läßt sich den Resolutionen 1368 und 1373 klar entnehmen. Indem die Terroranschläge als solche als friedensgefährdend bezeichnet werden, wird den privaten Akteuren und Drahtziehern derartiger Anschläge im Ergebnis eine passive Völkerrechtsfähigkeit im Rahmen des Kapitels VII zuerkannt, von der auch Ausstrahlungen auf andere Bereiche des Völkerrechts ausgehen könnten<sup>16</sup>.

### ● Anerkennung des Selbstverteidigungsrechts

Auch die Anerkennung und später sogar Bekräftigung des Rechts auf individuelle und kollektive Selbstverteidigung in den Resolutionen 1368 und 1373 ist in Verbindung mit der Feststellung einer Friedensgefährdung durch Akte des internationalen Terrorismus ein Novum. So wurde zwar schon im Zusammenhang mit dem Lockerbie-Attentat das Recht der Staaten bekräftigt, ihre Bürger vor Akten des internationalen Terrorismus im Einklang mit der UN-Charta und dem internationalen Recht zu schützen<sup>17</sup>. Ein ausdrücklicher Hinweis des Sicherheitsrats auf das Selbstverteidigungsrecht nach Art. 51 unterblieb jedoch in derartigen Fällen. Anders nun die Resolutionen 1368 und 1373: Indem sie gewissermaßen in einem Atemzug von einer Friedensbedrohung im Sinne des Art. 39 und dem Recht auf Selbstverteidigung im Sinne von Art. 51 sprechen, bringen sie das differenzierte in der Charta niedergelegte Regelwerk erlaubter und verbotener Gewalt erheblich in Unordnung<sup>18</sup>. Klar und sozusagen stimmig wären die Resolutionen insoweit nur gewesen, wenn sie

die Terroranschläge vom 11. September als bewaffnete Angriffe im Sinne des Art. 51 und nicht oder jedenfalls nicht nur als Friedensbedrohung im Sinne von Art. 39 bezeichnet hätten.

### 3. Vorliegen eines bewaffneten Angriffs

Eine derartige klare Aussage zum Selbstverteidigungsrecht ist in den Resolutionen 1368 und 1373 jedoch gerade nicht erfolgt. Abgesehen davon, daß in ihnen nicht von einem bewaffneten Angriff die Rede ist (im Unterschied zu den eingangs erwähnten Beschlüssen des Nordatlantikrats), wird auf das Selbstverteidigungsrecht auch nur in der Präambel und auch dort nur in genereller Form verwiesen. Die Formulierung läßt somit streng genommen nur den Schluß zu, daß der Sicherheitsrat es für möglich hält, daß im vorliegenden Fall ein bewaffneter Angriff und damit gegebenenfalls eine Selbstverteidigungssituation vorliegt, nicht aber, daß er dies jeweils feststellt oder gar zu Maßnahmen der Selbstverteidigung ermächtigt.

#### ● Anerkennung durch den Sicherheitsrat?

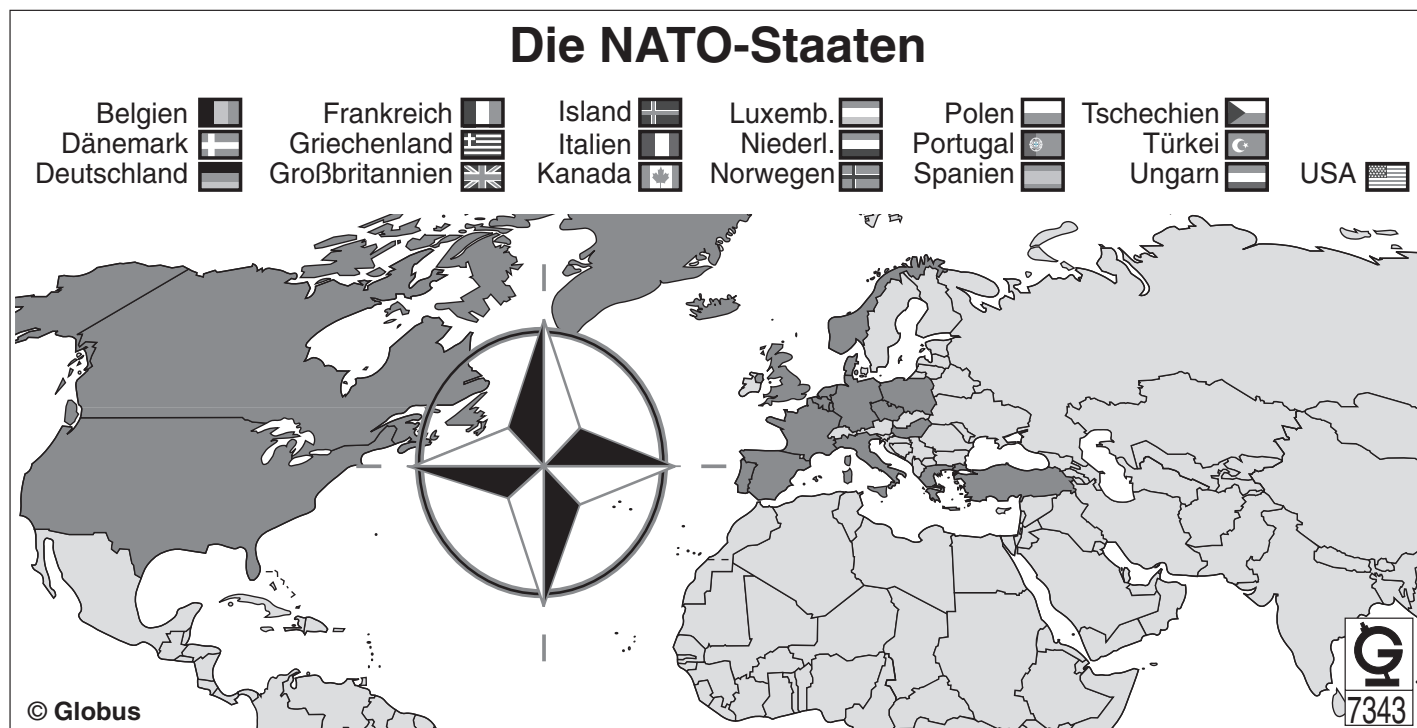
Dennoch wird man in dem Hinweis auf das Selbstverteidigungsrecht in den beiden Resolutionen mehr als die Anerkennung einer nur potentiellen Selbstverteidigungssituation sehen können. Neben der Tatsache, daß es eine ausdrückliche Bezugnahme auf das Selbstverteidigungsrecht in den Resolutionen des Sicherheitsrats zum Terrorismus bisher nie gegeben hat, sind auch die politischen Bedingungen des Zustandekommens der Resolutionen 1368 und 1373 zu bedenken. Schon die Vereinigten Staaten, die die Entschließungsentwürfe eingebracht hatten, dürften zu einer expliziten Feststellung eines Selbstverteidigungsfalls durch den Sicherheitsrat nicht bereit gewesen sein. Denn dies hätte eine entsprechende Abhängigkeit von den Vereinten Nationen impliziert, insbesondere wenn der Rat ausdrücklich zu Maßnahmen der Selbstverteidigung ermächtigt hätte, wie 1950 im Koreakrieg oder 1990 im Fall der Aggression Iraks gegenüber Kuwait. Eine gewisse Rolle dürften auch die traditionellen Widerstände der Länder der Dritten Welt gegen eine Qualifizierung terroristischer Akte als Angriffshandlungen im Sinne des Art. 39 oder gar Art. 51 gespielt haben<sup>19</sup>. Vor diesem politischen Hintergrund läßt sich die vorsichtige Anspielung auf das Selbstverteidigungsrecht

in den Resolutionen 1368 und 1373 durchaus als eine verklausulierte Anerkennung einer Selbstverteidigungssituation und damit notwendigerweise des Vorliegens eines bewaffneten Angriffs deuten<sup>20</sup>.

#### ● Erfordernis staatlicher Zurechnung?

Die Frage, ob eine Ermächtigung seitens des Sicherheitsrats vorliegt oder nicht, mag hier jedoch dahin stehen. Anders als bei den in Art. 39 genannten Tatbeständen (Friedensbedrohung, Friedensbruch, Aggression) setzt die Anerkennung eines bewaffneten Angriffs im Sinne des Art. 51 keine entsprechende Feststellung des Sicherheitsrats voraus. Wenn die Anschläge vom 11. September als bewaffnete Angriffe gegen die USA anzusehen wären, stünde diesen sowie ihren Bündnispartnern automatisch ein Recht auf individuelle und kollektive Selbstverteidigung zu. Ob dies der Fall ist, hängt davon ab, ob auch bewaffnete Aktionen privater Organisationen wie der Al-Qaida als bewaffnete Angriffe im Sinne des Art. 51 qualifiziert werden können. Andernfalls könnte erst die Verwicklung eines Staates oder eines staatsähnlichen De-facto-Regimes das Vorliegen eines Angriffsfalls begründen.

Nach herkömmlichem Verständnis des Art. 51 ist ein derartiger Zurechnungszusammenhang erforderlich<sup>21</sup>. Nicht der von Privaten durchgeführte Terrorakt, sondern erst dessen Ermöglichung durch Staaten oder mit begrenzter Völkerrechtssubjektivität ausgestattete De-facto-Regime bringt ihn in den Anwendungsbereich der Art. 39 und 51. Dieses Erfordernis der Zwischenstaatlichkeit liegt auch der Resolution 3314(XXIX) der Generalversammlung vom 14. Dezember 1974 zur Definition der Aggression<sup>22</sup> zugrunde. Der dort definierte Begriff des Angriffs im Sinne des Art. 39 erfaßt nur die von Staaten oder De-facto-Regimen ergriffene Gewalt<sup>23</sup>. Terroristische Aktionen können nur dann als Angriffshandlungen betrachtet werden, wenn ein Staat oder ein De-facto-Regime hinreichend in sie verwickelt ist (>indirekte Aggression<), und dies auch lediglich, wenn es sich um Fälle vergleichbarer Schwere wie die in der Resolution genannten Fälle direkter zwischenstaatlicher Aggression handelt<sup>24</sup>. Der Internationale Gerichtshof (IGH) hat aus der Aggressionsdefinition begrenzte Schlüsse auf die Begriffsbestimmung des bewaffneten Angriffs im Sinne des Art. 51 gezogen (Nicaragua-Entscheidung).



dung)<sup>25</sup>, obwohl die Resolution 3314(XXIX) nicht diesen, sondern den Begriff des Angriffs im Sinne des Art. 39 definiert<sup>26</sup>. Analog zur Feststellung des Sicherheitsrats, daß die von Privaten durchgeführten Terroranschläge vom 11. September als solche Akte der Friedensbedrohung sind, wird man allerdings auch die überkommene Zwischenstaatlichkeit der Angriffsbegriffe des Art. 39 wie des Art. 51 zu überdenken haben. In der Intensität der von ihnen ausgehenden Bedrohung und mit Blick auf ihre schrecklichen Folgen lassen sich die Terroranschläge vom 11. September herkömmlichen zwischenstaatlichen Angriffen materiell gleichstellen, wenn sie nicht sogar wegen der ›Unsichtbarkeit‹ des Gegners und der verwendeten Mittel als noch gefährlicher einzustufen sind. Die Suche nach einem etwaigen Hintergrundstaat beziehungsweise Hintergrundregime tritt für die Frage, ob ein Angriff vorliegt oder nicht, in solchen Fällen in den Hintergrund. Die Primärgefahr geht von den Terroristen selbst aus. Dieser Einbeziehung Privater in den Kreis möglicher Subjekte von Angriffshandlungen im Sinne der Art. 39 und 51 steht auch nicht der Wortlaut der Bestimmungen entgegen. Von einer Zwischenstaatlichkeit der Angriffshandlungen ist dort keine Rede. Die anders lautende Aggressionsdefinition kann dem nicht entgegengehalten werden, schon wegen ihrer fehlenden Verbindlichkeit als bloße Empfehlung der Generalversammlung; mit Blick auf Art. 51 auch deswegen nicht, weil sie gerade nicht mit dem Anspruch auftritt, den Begriff des Angriffs im Sinne dieses Artikels zu definieren, sondern den der Aggression (Art. 39). Im übrigen ist die Resolution 3314(XXIX) im Lichte des Primärrechts der UN-Charta zu sehen und nicht umgekehrt dieses im Lichte der Resolution.

● Gegenwärtigkeit des Angriffs

Dürfte ein bewaffneter Angriff gegenüber den USA damit vorliegen, so muß dieser auch noch gegenwärtig sein, wie insbesondere die englischsprachige Fassung des Art. 51 verdeutlicht (›if an armed attack occurs‹). Bei einer singulären, abgeschlossenen terroristischen Attacke erlischt das Recht auf Selbstverteidigung, selbst wenn es sich um einen ›bewaffneten Angriff‹ gehandelt hat. So haben nach Ansicht der Generalversammlung die Vereinigten Staaten kein Recht auf Selbstverteidigung gehabt, als sie 1986 Tripolis und Bengasi nach dem Attentat auf die Berliner Diskothek ›La Belle‹ bom-

bardierten<sup>27</sup>. Eine Verurteilung der amerikanischen Aktion durch den Sicherheitsrat war allerdings am Veto der drei westlichen Ständigen Mitglieder gescheitert<sup>28</sup>.

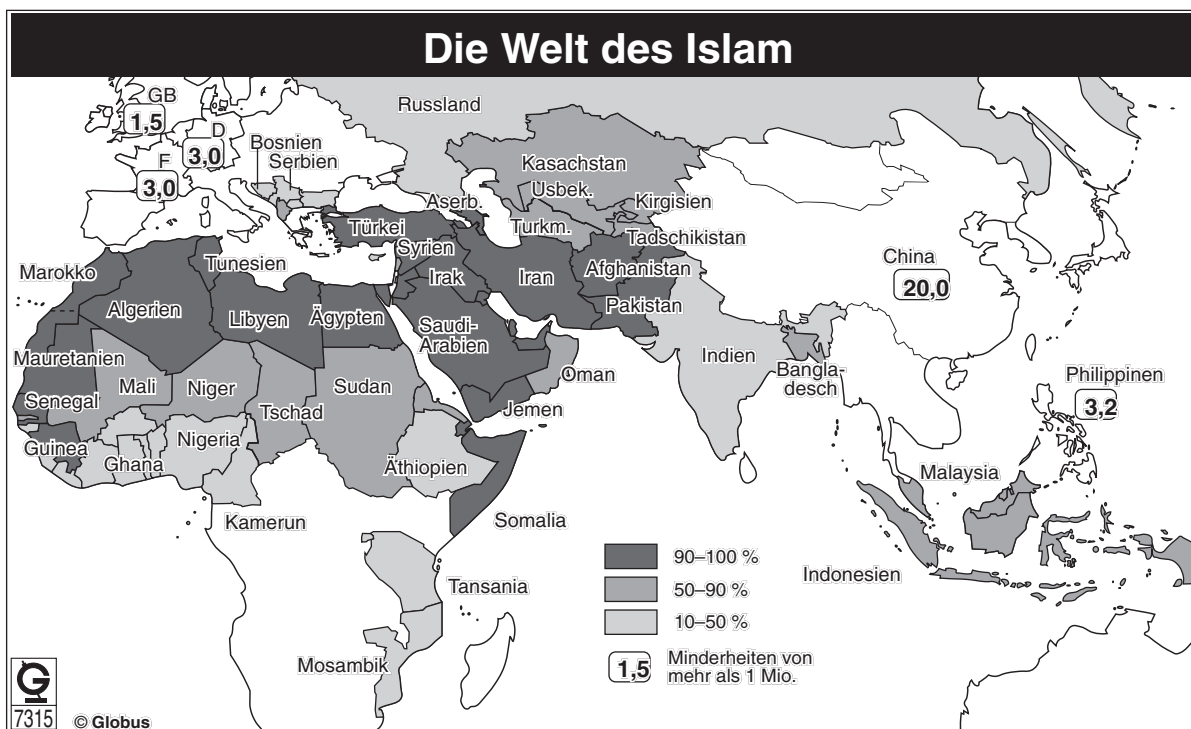
Eng verknüpft mit dem Verbot gewaltsamer nachträglicher Selbstverteidigung ist auch die Frage nach der Legitimität eines präventiven Vorgehens gegen terroristische Anschläge. Während die Zulässigkeit des Präventivangriffs Israels auf Ägypten im Sechs-Tage-Krieg 1967 von den meisten Staaten jedenfalls nicht bestritten wurde, verurteilte der Sicherheitsrat 1981 den präventiven israelischen Bombenangriff auf einen im Bau befindlichen irakischen Kernreaktor einstimmig und forderte Israel zur Wiedergutmachung auf<sup>29</sup>. Die präventive Selbstverteidigung wird im Schrifttum überwiegend unter Hinweis auf die Gefahr des Mißbrauchs und unter Hinweis auf Sinn und Zweck des Art. 51, einseitige Gewaltanwendung so weit wie möglich zurückzudrängen, abgelehnt<sup>30</sup>.

Im Fall der Terroranschläge vom 11. September und mit Blick auf ihre Hintergründe und die weiteren Entwicklungen wird jedoch mehr als deutlich, daß hier eine andere Situation gegeben ist. Diese Anschläge sind nur ein Element im Kontext einer fortgesetzten Angriffssituation. Dafür sprechen auch die unverhohlenen Drohungen der Al-Qaida mit weiteren Anschlägen in allen Teilen der westlichen Welt und die sich verdichtenden Anzeichen, daß die Organisation insoweit auch schon tätig geworden ist. Wiederum gleichermaßen mit Blick auf die ›Unsichtbarkeit‹ des Gegners, die von ihm eingesetzten Mittel und die katastrophalen Folgen der Anschläge wird man an das Erfordernis der Gegenwärtigkeit des Angriffs andere Maßstäbe anlegen müssen als bei herkömmlichen zwischenstaatlichen Konflikten oder begrenzten terroristischen Aktionen der ersten oder zweiten Generation. Auch das Kriterium der zeitlichen Begrenzung von Selbstverteidigungsmaßnahmen ist im Fall des neuen internationalen Terrorismus in einem gewandelten Licht zu sehen<sup>31</sup>.

4. Subsidiarität der Selbstverteidigung

Von der Frage, ob ein bewaffneter Angriff überhaupt noch vorliegt, ist diejenige zu unterscheiden, ob das Recht auf Selbstverteidigung nicht dadurch erloschen ist, daß der Sicherheitsrat die erforderlichen Maßnahmen zur Abwehr des Angriffs getroffen hat. Dafür könnte

Erstmals in ihrer Geschichte hat die 1949 gegründete Nordatlantikvertrags-Organisation (NATO) nach den Terrorschlägen des 11. September gegen die USA den ›Bündnisfall‹ gemäß Artikel 5 ihres Gründungsvertrags festgestellt. Dieser Angriff des internationalen Terrorismus richtete sich freilich nicht allein gegen die einzige verbliebene Weltmacht, sondern letztlich gegen die gesamte Staatengemeinschaft. Zu dieser gehören auch die vom Islam geprägten Länder; ungeachtet der propagandistischen Berufung verschiedener Terrorgruppen auf die Religion haben ihre Regierungen die Handlungen der Extremisten unzweideutig verurteilt.



sprechen, daß er überhaupt tätig geworden ist und in Resolution 1368 seine Bereitschaft bekundet hat,

»alle erforderlichen Schritte zu unternehmen, um auf die Terroranschläge vom 11. September 2001 zu antworten, und alle Formen des Terrorismus zu bekämpfen, im Einklang mit seiner Verantwortung nach der Charta der Vereinten Nationen« (operative Ziffer 5 der Resolution).

Auch hat er mit Resolution 1373 und gestützt auf Kapitel VII der Charta ein umfangreiches Antiterrorprogramm beschlossen, das gleichermaßen der Bekämpfung des Terrorismus im allgemeinen und der von der Al-Qaida ausgehenden Gefahr im besonderen gilt.

Als erforderliche Maßnahmen im Sinne des Art. 51 zur Abwehr des von der Al-Qaida ausgehenden Angriffs wird man dieses Tätigwerden jedoch nicht bezeichnen können. Die Maßnahmen sind mehr präventiver Art und zielen darauf ab, in der Zukunft besser gegen die allgemeinen und besonderen Gefahren des Terrorismus gewappnet zu sein<sup>32</sup>. Auch hat der Sicherheitsrat jeweils auf das Recht auf individuelle und kollektive Selbstverteidigung Bezug genommen, was wiederum nur dann Sinn hat, wenn er nicht selbst davon ausgeht, die zur Abwehr des gegenwärtigen Angriffs erforderlichen Maßnahmen bereits getroffen zu haben. Dafür sprechen auch die Reaktionen der Mitglieder des Sicherheitsrats auf die durch die USA und Großbritannien erfolgte Information über die am 7. Oktober ergriffenen Verteidigungsmaßnahmen. Der Ratspräsident hat diese dahingehend zusammengefaßt, daß die Ratsmitglieder Verständnis für die Darlegungen der beiden Staaten zeigten<sup>33</sup>. Ob der Sicherheitsrat gegebenenfalls zu wenig getan hat und die Aktion gegen die Al-Qaida nicht unter seine eigenen Fittiche hätte nehmen müssen, ist eine andere Frage, die hier nicht erörtert zu werden braucht<sup>34</sup>. Es genügt die Feststellung, daß der Rat nicht die zur Abwehr des von der Al-Qaida ausgehenden Angriffs erforderlichen Maßnahmen getroffen hat.

##### 5. Gegner der Selbstverteidigung

Das Vorliegen eines bewaffneten Angriffs seitens der Al-Qaida ermächtigt zunächst einmal zu bewaffneten Selbstverteidigungsmaßnahmen gegenüber dieser privaten Organisation selbst. Das schließt deren Bekämpfung in hoheitsfreien Räumen (See, Luft) ein, was angesichts der erheblichen Ressourcen und globalen Strategien der Al-Qaida sowie mit Blick auf weitere Entwicklungsmöglichkeiten des neuen internationalen Terrorismus keine banale Feststellung ist. Diese ist auch nicht selbstverständlich, weil es sich durchaus vertreten läßt, daß das völkerrechtliche Gewaltverbot auch die Gewaltanwendung gegenüber privaten Organisationen in hoheitsfreien Räumen erfaßt<sup>35</sup>. Zumindest wäre dies angesichts des Bedeutungszuwachses Privater in den internationalen Beziehungen zu überdenken. Davon zu unterscheiden ist die Frage der Zulässigkeit von Selbstverteidigungsmaßnahmen gegen die Al-Qaida auf ausländischem Territorium, im konkreten Fall also in den von den Taliban beherrschten Gebieten Afghanistans. Diese Frage macht eine differenzierende Beantwortung erforderlich.

##### ● Al-Qaida

Die Bekämpfung der Al-Qaida auf afghanischem Territorium bedarf der zusätzlichen Legitimation. Auch das De-facto-Regime der Taliban hat grundsätzlich Anspruch auf die Respektierung seiner territorialen Integrität. Auch insofern gilt grundsätzlich das Gewaltverbot des Art. 2 Ziff. 4 der UN-Charta<sup>36</sup>. Jedoch wird man hier nicht unberücksichtigt lassen dürfen, daß die Taliban in erheblichem Maße in die Aktivitäten der Al-Qaida verwickelt sind. Sie gewähren deren Mitgliedern Aufenthalt, verweigern ihre Auslieferung und stellen der Organisation damit eine Freistätte (safe haven) zur Verfügung. Der Sicherheitsrat hat, wie schon dargelegt, hierin eine Bedrohung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit gesehen und Maßnahmen nach Kapitel VII ergriffen. Auch nach den Terroranschlägen vom 11. September bot das Taliban-Regime den Terrori-

sten der Al-Qaida weiterhin Schutz und kam den Aufforderungen des Sicherheitsrats nicht nach, an der Ergreifung der Täter und Hintermänner der Anschläge mitzuwirken<sup>37</sup>. Angesichts dessen hat der grundsätzliche Anspruch des Taliban-Regimes auf Schutz seiner territorialen Integrität im Wege einer Güterabwägung hinter das Selbstverteidigungsrecht zurückzutreten<sup>38</sup>. Die Verteidigungsmaßnahmen dürfen auch gegen Ziele in Afghanistan gerichtet sein, soweit es sich bei ihnen um Personen oder Einrichtungen der Al-Qaida handelt.

##### ● Taliban-Regime

Ob im Zuge solcher Maßnahmen auch Personen und Einrichtungen der Taliban gezielt zum Gegenstand von Verteidigungsmaßnahmen gemacht werden dürfen, ist dagegen eher fraglich. Derartige Aktionen sind nur zulässig, wenn die Taliban ihrerseits als Angreifer im Sinne des Art. 51 anzusehen sind. Ob das der Fall ist, ist nicht einfach zu beantworten. Grundsätzlich kann auch der Hintergrundstaat respektive das Hintergrundregime privater bewaffneter Aktionen Angreifer im Sinne des Art. 51 sein. Der IGH hat dies in seiner bereits erwähnten Nicaragua-Entscheidung dem Grunde nach anerkannt. Dabei hat er jedoch vergleichsweise hohe Hürden aufgestellt und unter Heranziehung der Aggressionsdefinition nur »das Entsenden bewaffneter Banden ..., (die) bewaffnete Angriffe gegen einen anderen Staat ... ausführen ... oder dessen maßgebliche Beteiligung daran«<sup>39</sup> als Angriffe bezeichnet. Die bloße Unterstützung durch das Zurverfügungstellen von Waffen oder Logistik könne zwar gegen das Gewalt- oder Interventionsverbot verstoßen, reiche aber nicht aus, um die Schwelle zum bewaffneten Angriff zu überschreiten<sup>40</sup>. Das gleiche gelte für die bloße Duldung privater Gewaltakte auf eigenem Territorium, wie der IGH im Fall der Teheraner Geiseln festgestellt hat<sup>41</sup>. Mißt man das Handeln der Taliban an diesen Kriterien, wird man schwerlich das Vorliegen einer indirekten Aggression bejahen können. Kein möglicher Anknüpfungspunkt ist auch ein etwaiges Unterlassen der Taliban, gegen die von ihrem Gebiet ausgehenden terroristischen Aktionen vorzugehen. Zwar hat der IGH wiederum in der Nicaragua-Entscheidung eine entsprechende Pflicht der Staaten zum Einschreiten festgestellt. In der Verletzung dieser Pflicht hat er jedoch nur einen Verstoß gegen das Gewaltverbot des Art. 2 Ziff. 4, nicht aber das Vorliegen eines Angriffsfalls im Sinne der Art. 51 oder 39 gesehen<sup>42</sup>.

Wiederum vor dem Hintergrund der neuen Qualität des internationalen Terrorismus stellt sich jedoch die Frage, ob diese vergleichsweise strengen Voraussetzungen der Zurechnung privater Terrorakte als Handeln von Staaten (beziehungsweise von De-facto-Regimen) nicht zu überdenken sind. Das Handlungsfeld und die Handlungsmöglichkeiten internationaler Terrororganisationen haben sich verändert: Terroristennetzwerke wie Al-Qaida sind heutzutage weder von finanzieller noch logistischer oder materieller Hilfe eines Staates abhängig. Gleichzeitig hat sich das Gewalt- und Schadenspotential des privaten internationalen Terrorismus drastisch erhöht und bereits mehrfach realisiert. In Anbetracht der weltweit intensivierten Antiterrormaßnahmen sind die sicheren Zufluchtsgebiete zu einer existentiellen Notwendigkeit für internationale Terroristen geworden. Die Gewährung einer Freistätte ist daher unverzichtbare Vorbedingung der Planung terroristischer Anschläge und der Rekrutierung von Nachwuchs. Durch sie wird die Organisation weltweit einsatzfähiger Terrornetzwerke überhaupt erst ermöglicht. Von ihr hängen der Erfolg oder Mißerfolg von Handlungen des internationalen Terrorismus maßgeblich ab. Die Zuflucht, die die Taliban den Mitgliedern der Al-Qaida unter Verstoß gegen die Resolutionen des Sicherheitsrats gewähren, ihre Weigerung, diese trotz wiederholter Aufforderung auszuliefern, sollte deswegen als eine »maßgebliche Beteiligung« an den erfolgten und weiterhin drohenden Angriffshandlungen der Al-Qaida angesehen werden dürfen<sup>43</sup>. Über eine vergleichbare Verwicklung anderer Staaten und Regime liegen keine Erkenntnisse vor.

### III. Verhältnismäßigkeit und humanitäres Völkerrecht

Maßnahmen der Selbstverteidigung, gegen wen auch immer sie gerichtet sind, müssen schließlich mit dem ungeschriebenen Grundsatz der Verhältnismäßigkeit vereinbar sein, der als gewohnheitsrechtliche Schranke der Selbstverteidigung<sup>44</sup> und als allgemeiner Rechtsgrundsatz des Völkerrechts im Sinne von Art. 38 Abs. 1c des IGH-Statuts anzusehen ist. Danach dürfen Maßnahmen erlaubter Selbstverteidigung nicht über das zur Abwehr eines bewaffneten Angriffs erforderliche Maß hinausgehen. Das schließt das Verbot von Waffeneinsätzen ein, die überhaupt nicht der Verteidigung, sondern der Verfolgung anderer Ziele wie der Bestrafung der Täter oder der Vergeltung dienen. Auch dürfen Ausmaß und Mittel der Verteidigung nicht außer Verhältnis zur Schwere des Angriffs<sup>45</sup> oder zum gegebenenfalls nur geringen Verteidigungsnutzen der jeweiligen Aktion stehen. Schließlich ist selbstverständlich das humanitäre Völkerrecht zu beachten, das für Angreifer wie Verteidiger gleichermaßen gilt<sup>46</sup>. Es gebietet insbesondere die Unterscheidung von Kombattanten und Zivilpersonen und verbietet, letztere sowie nichtmilitärische Objekte zum Gegenstand von Kampfhandlungen zu machen. Die hiermit verbundenen Fragen können hier nicht im einzelnen diskutiert werden, schon mit Blick auf die ungewisse Faktenlage. Es sollen nur die wichtigsten Gesichtspunkte angesprochen werden.

So wirft der ab dem 7. Oktober erfolgte Waffeneinsatz Fragen insbesondere hinsichtlich der Ziele der Aktion und ihrer sonstigen Verhältnismäßigkeit auf. Das Ausmaß der Aktion und die Art der angegriffenen Objekte lassen erhebliche Zweifel daran aufkommen, ob das Ziel der von den Vereinigten Staaten und Großbritannien ergriffenen Maßnahmen wirklich nur die Abwehr der terroristischen Angriffe oder nicht vielmehr die Liquidierung des Taliban-Regimes ist. Dazu könnte man zwar die Meinung vertreten, daß nur so hinreichende Sicherheit gegen weitere terroristische Aktivitäten der Al-Qaida erreicht werden kann. Ob diese Einschätzung zutreffend ist, wird jedoch unter Hinweis auf die weltweiten Ausweichmöglichkeiten der Organisation und die eventuell durch einen Sturz der Taliban noch verstärkte Destabilisierung der Region (Bürgerkrieg, internationale Anschlußkonflikte) von Experten bezweifelt. Auf die Liquidierung des Taliban-Regimes gerichtete Maßnahmen dürften daher kaum als vom Selbstverteidigungsrecht gedeckt angesehen werden können. Insoweit bedürften sie einer Ermächtigung des Sicherheitsrats, die dieser jedenfalls mit den Resolutionen 1368 und 1373 nicht erteilt hat. Denn dort wird nur auf das Selbstverteidigungsrecht verwiesen, was seine Schranken mit einschließt. Für eine stillschweigende Ermächtigung des Sicherheitsrats zu einem bewaffneten Sturz des Taliban-Regimes gibt es keinerlei Anhaltspunkte. Auch stehen einer solchen Annahme Äußerungen von Ratsmitgliedern entgegen, die eine auf klare Beweise gestützte, strikt auf die Abwehr der Terrorismusgefahr beschränkte Aktion fordern.

Schließlich läßt auch das Ausmaß des mittelbar verursachten menschlichen Leids (Versorgungslage der Zivilbevölkerung, Flüchtlingsströme) Bedenken aufkommen, ob die Militäraktionen noch mit dem Verhältnismäßigkeitsprinzip vereinbar sind. Auch mit Blick hierauf ist der Sicherheitsrat aufgerufen, aktiv in das Geschehen einzugreifen. Die Resolutionen 1368 und 1373 dürfen nicht sein letztes Wort sein. Der »Verteidigungsfall« ist in seine Verantwortung zu überführen.

1 Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts (BVerfGE) 53, 30 (Mühlheim-Kärlich).

2 Weder Krieg noch Frieden, in: Der Spiegel Nr. 41/2001, S. 56.

3 Text: S. 197f. dieser Ausgabe.

4 Text: S. 198f. dieser Ausgabe.

5 Vierter Präambelabsatz.

- 6 Siehe dazu Thomas Bruha / Markus Krajewski, Funktionswandel des Sicherheitsrats als Verfassungsproblem. Zur rechtlichen Sicht der neueren Praxis, VN 1/1998 S. 13ff.
- 7 Insoweit ist es nicht korrekt, Art. 39 in einem Atemzug mit Art. 51 pauschal als »Ausnahmen vom Gewaltverbot« zu bezeichnen, wie es häufig zu lesen ist.
- 8 Siehe Thomas Bruha, Die Definition der Aggression, Berlin 1980, S. 122f. und 166f., unter Hinweis auf die abweichenden Begrifflichkeiten der englischen und französischen Version der Art. 39 und 51 sowie die Entstehungsgeschichte der Resolution 3314(XXIX) der Generalversammlung v. 14.12.1974 zur Definition der Aggression. Text der Resolution 3314: VN 4/1975 S. 120.
- 9 So aber insbesondere die angelsächsische Literatur, die zu diesem Zweck auf die Bezeichnung des Selbstverteidigungsrechts als naturgegeben (inherent right) abstellt. Siehe dazu Albrecht Randelzhofer, Rz. 11 zu Art. 51, in: Bruno Simma (Hrsg.), Charta der Vereinten Nationen. Kommentar, München 1991, m.w.N.
- 10 Siehe etwa Christian Tietje, Notwehr gegen Extremisten, in: Financial Times Deutschland v. 18.9.2001, S. 34.
- 11 Operative Ziffer 1 der Resolution 1368 und dritter Präambelabsatz der Resolution 1373.
- 12 Siehe insbesondere Resolution 1269 v. 19.10.1999, Text: VN 1/2000 S. 35.
- 13 Resolution 1189 v. 13.8.1998, Text: VN 1/1999 S. 37.
- 14 Resolutionen 731 v. 21.1.1992 und 748 v. 31.3.1992, Text: VN 2/1992 S. 67ff.
- 15 Siehe Resolution 1267 v. 15.10.1999, Text: VN 1/2000 S. 30ff., und Resolution 1333 v. 19.12.2000, Text: VN 1/2001 S. 27f.
- 16 So könnte man etwa überlegen, ob Akte des internationalen Terrorismus nicht als »Verbrechen gegen die Menschlichkeit« im Sinne von Art. 7 des noch nicht in Kraft getretenen Statuts des Internationalen Strafgerichtshofs angesehen werden können. Siehe zu den damit verbundenen Fragen Stefan Oeter, Terrorismus – ein völkerrechtliches Verbrechen? Zur Frage der Unterstellung terroristischer Akte unter die internationale Strafgerichtsbarkeit, in: Die Friedens-Warte 76(2001), S. 11-31.
- 17 Resolution 731 (Anm. 14), zweiter Präambelabsatz.
- 18 Übereinstimmend Cassese, der die Resolutionen 1368 und 1373 insoweit als zweideutig und widersprüchlich (ambiguous and contradictory) bezeichnet. Siehe Antonio Cassese, Terrorism is also disrupting some crucial legal categories of international law, in: Discussion Forum, European Journal of International Law, [http://www.ejil.org/forum\\_WTC/index.html](http://www.ejil.org/forum_WTC/index.html).
- 19 Siehe dazu Bruha (Anm. 8), S. 228ff.
- 20 So zum Beispiel Michael Bothe in einem Interview in der Süddeutschen Zeitung v. 15.9.2001, S. 14; Jochen A. Frowein, Terroristische Gewalttaten und Völkerrecht, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung v. 15.9.2001, S. 10.
- 21 Eva-Maria Schulze, Selbstverteidigung, in: Rüdiger Wolfrum (Hrsg.), Handbuch Vereinte Nationen, München 1991, Rz. 17; Gerhard Zimmer, Terrorismus und Völkerrecht, Aachen 1998, S. 56.
- 22 Eingehend dazu Bruha (Anm. 8).
- 23 Art. 1 der Resolution 3314(XXIX); De-facto-Regime werden zwar nicht ausdrücklich von der Resolution genannt, jedoch wird ihnen in Art. 1 dadurch Rechnung getragen, daß der Begriff »Staat« unabhängig von der völkerrechtlichen Anerkennung des jeweiligen Regimes zu verstehen ist (»explanatory note« zu Art. 1).
- 24 Art. 3g der Resolution definiert den Begriff der indirekten Aggression wie folgt: »Das Entsenden bewaffneter Banden, Gruppen, Freischärer oder Söldner durch einen Staat oder für ihn, wenn sie bewaffnete Angriffe gegen einen anderen Staat von so schwerer Art ausführen, daß sie den oben angeführten Handlungen gleichkommen, oder dessen maßgebliche Beteiligung daran.«
- 25 ICJ Reports 1986, S. 14ff.
- 26 Siehe Bruha (Anm. 8), S. 122f., 166f.
- 27 Resolution 41/38 der Generalversammlung v. 20.11.1986.
- 28 S/18016/Rev. 1 v. 21.4.1986, Text: VN 5/1986 S. 184.
- 29 Resolution 487 v. 19.6.1981; Text: VN 4/1981 S. 136f.
- 30 Horst Fischer, Friedenssicherung und friedliche Streitbeilegung, in: Knut Ipsen, Völkerrecht. 4. Aufl., München 1999, S. 955.
- 31 Übereinstimmend Michael Bothe (Anm. 20); ebenso Cassese (Anm. 18). Siehe zur Frage der Zulässigkeit von Maßnahmen der Präventivverteidigung gegen angekündigte Angriffe, die von unzulässigen Präventivkriegen zu unterscheiden sind, auch Randelzhofer (Anm. 9), Rz. 34 zu Art. 51.
- 32 Siehe dazu Jasper Finke / Christiane Wandscher, Terrorismusbekämpfung jenseits militärischer Gewalt. Ansätze der Vereinten Nationen zur Verhütung und Beseitigung des internationalen Terrorismus, S. 168ff. dieser Ausgabe.
- 33 »The members of the Council were appreciative of the presentation made by the United States and the United Kingdom.« Presseerklärung AFG/152-SC/7167 des Ratspräsidenten v. 8.10.2001, <http://www.un.org/News/Press/docs/2001/afg152.doc.htm>.
- 34 Siehe zur Frage der Rechtsbindung des Sicherheitsrats beim Tätigwerden nach Kapitel VII Bruha/Krajewski (Anm. 6), S. 16.
- 35 Anders wohl die herrschende Meinung. Siehe etwa Michael Bothe, Friedenssicherung und Kriegsrecht, in: Wolfgang Graf Vitzthum (Hrsg.), Völkerrecht. 2. Aufl., Berlin und New York 2001, S. 612.
- 36 Randelzhofer (Anm. 9), Rz. 28 zu Art. 2 Ziff. 4.
- 37 Siehe die operative Ziffer 3 der Resolution 1368 (Anm. 3).
- 38 Siehe zur Zulässigkeit begrenzter Übergriffe auf das Territorium von Drittstaaten im Zuge von Selbstverteidigungsmaßnahmen auch Randelzhofer (Anm. 9), Rz. 28 zu Art. 51; Dietrich Schindler, Die Grenzen des völkerrechtlichen Gewaltverbots, in: Berichte der Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht 26, Heidelberg 1986, S. 15.
- 39 ICJ Reports 1986, S. 94, Ziff. 176. Siehe auch den Wortlaut von Art. 3g der Aggressionsdefinition (Anm. 24).
- 40 ICJ Reports 1986, S. 103, Ziff. 195.
- 41 ICJ Reports 1979/1980, S. 30, Ziff. 58. Vgl. zu dieser Thematik auch Joachim Wolf, Die Haftung der Staaten für Privatpersonen nach Völkerrecht, Berlin 1997, S. 455f.
- 42 ICJ Reports 1986, S. 91, Ziff. 191.
- 43 Im Sinne der Nicaragua-Entscheidung des IGH (Anm. 39). Auch eine Qualifizierung der Taliban als Angreifer im Sinne von Art. 3f der Aggressionsdefinition läßt sich in Konsequenz der weitgehenden Gleichstellung der Al-Qaida mit einem Angreiferstaat vertreten. Zur erweiterten Auslegung dieser Bestimmung schon Bruha (Anm. 8), S. 262ff.
- 44 Siehe insbesondere die Nicaragua-Entscheidung des IGH (Anm. 25), S. 94, Ziff. 176.
- 45 Randelzhofer (Anm. 9), Rz. 37.
- 46 Siehe dazu Michael Bothe, Äpfel mit Birnen vergleichen, in: Süddeutsche Zeitung v. 10.9.2001, S. 16.