

# Das Völkerrecht wird unterschätzt: internationale Antworten auf den internationalen Terrorismus

HANS-JOACHIM HEINTZE

**D**er Terrorismus ist ein weltweites Problem. Kein Staat, keine Staaten-Gruppe und keine Gesellschaft ist davor gefeit. Der Terrorismus macht nicht vor Staatsgrenzen halt, sondern ist grenzüberschreitend hinsichtlich seiner Akte und ihrer Auswirkungen. Die in Netzwerken organisierten Hintermänner rekrutieren Täter weltweit und setzen sie global ein. Angesichts dieser internationalen Dimension des Terrorismus muss auch der Kampf dagegen weltweit agieren und auf den Spielregeln grenzüberschreitenden Lebens, dem Völkerrecht, basieren. Eine Überdehnung des Selbstverteidigungsrechts hin zu Präventivschlägen ist weder mit diesen Spielregeln vereinbar, noch angesichts der bestehenden völkerrechtlichen Möglichkeiten zur Eindämmung terroristischer Gefährdungen erforderlich.

## Der Antiterrorkampf und das Völkerrecht: zwei Positionen

Die Spielregeln des grenzüberschreitenden Lebens zu respektieren, bedeutet zunächst, das grundlegende Axiom des Völkerrechts ins Kalkül zu ziehen: Staaten sind souverän, es gibt bislang auch im Antiterrorkampf keine über den Staaten stehende supranationale Legislative bzw. Exekutive. Souveränität bedeutet aber nicht, dass sich die Staaten in einem rechtsfreien Raum bewegen. Vielmehr schließt die Souveränität die Verpflichtung ein, die Souveränität der anderen Staaten und die für alle Staaten zwingend verbindlichen Normen des *ius cogens* zu achten, so dass heute nicht mehr von einer absoluten Souveränität gesprochen werden kann. Die UN-Charta trägt diesem Umstand Rechnung, indem sie von der souveränen Gleichheit der Staaten spricht und einige *ius cogens*-Normen auflistet.

Politiker und Praktiker stehen dem Völkerrecht jedoch vielfach kritisch gegenüber. Das Völkerrecht wird als ein »schwaches« Recht angesehen, das nicht über einen zentralen Durchsetzungsapparat in der Form

einer Staatsanwaltschaft, Polizei und einer Armee verfügt. Gleichwohl gibt es keinen Anlass, das Völkerrecht deshalb gering zu schätzen. Die Macht des Völkerrechts resultiert aus dem Umstand, dass die Staatengemeinschaft insgesamt die Sinnhaftigkeit und Notwendigkeit von »Straßenverkehrsregeln« im internationalen Umgang miteinander einsieht und die vereinbarten Regeln auch peinlich genau einhält. Der internationale Terrorismus zielt deshalb auch darauf ab, das System der internationalen »rules of the road« zu stören, Chaos zu verursachen und die Staaten zu Überreaktionen zu veranlassen, die dann wiederum terroristische Akte rechtfertigen sollen. Der Kampf gegen den Terrorismus ist daher auch eine Verteidigung der durch das Völkerrecht »verrechtlichten« internationalen Zusammenarbeit der Staaten bei der Sicherung des friedlichen Zusammenlebens.

Hinsichtlich der Frage, ob die relevanten Regeln des Völkerrechts für den Antiterrorkampf angesichts der Terroranschläge vom 11. September 2001 und der im Raume schwebenden Drohung von Anschlägen mit Massenvernichtungswaffen ausreichen, haben sich jedoch unter den Völkerrechtlern zwei Denkschulen herausgebildet.

Die erste Denkschule spricht sich für die Schaffung neuer Völkerrechtsnormen aus, die um die von der US-Regierung propagierte Nationale Sicherheitsstrategie (NSS)<sup>1</sup> vom 20.9.2002 kreisen und in deren Zentrum das Konzept der präventiven Selbstverteidigung steht. Die NSS an sich ist kein Völkerrecht; da sie aber vom mächtigsten Staat der Erde verkündet wurde und im jüngsten Irak-Krieg auch praktische Konsequenzen zeitigte, hat sie zweifellos einen bedeutenden Einfluss auf das Völkerrecht. Der Ausgangspunkt der NSS sind zwei Bedrohungsszenarien. Einerseits sind die USA durch geheim operierende multinationale und global agierende Terrororganisationen gefährdet, die mittels Hochtechnologie und Selbstmordattentätern Menschen angreifen und die moderne Infrastruktur zerstören. Andererseits sehen sich die USA durch kriegslüsterne Potentaten in »Schurkenstaaten« gefährdet, die mit atomaren, chemischen und biologischen Massenvernichtungswaffen agieren und diese zur Durchsetzung radikaler politischer Ziele anwenden würden. Der »worst case« wäre, wenn Terrororganisationen mittels der

---

1. Präsident Bush hat an diesem Tag das Dokument beiden Kammern des amerikanischen Kongresses vorgelegt. Internetabruf unter [www.whitehouse.gov/nsc/nss.html](http://www.whitehouse.gov/nsc/nss.html).

»Schurkenstaaten« in den Besitz von Massenvernichtungswaffen kämen. Die nss geht weiterhin davon aus, dass gegenüber Terroristen und fanatisierten Staatsführern die herkömmliche Politik der Eindämmung, Abschreckung und Rüstungskontrolle nicht erfolgversprechend sein kann, weshalb vorbeugende militärische Abwehrmaßnahmen zu ergreifen sind. Damit wird der Gefahr begegnet, bevor sie sich überhaupt ausbreiten kann, und dem potenziellen Gegner die Aggressionsmöglichkeit genommen, ehe er seine Aufrüstungsvorhaben abgeschlossen hat. Letztlich wird damit ein Selbstverteidigungsrecht gegen unkalkulierbare Sicherheitsrisiken konstatiert. Je größer das Risikopotenzial, aus dem sich eine echte Bedrohung entwickeln könnte, desto wichtiger werden die in amtlicher amerikanischer Diktion »preemptive measures« genannten vorbeugenden Abwehrmaßnahmen: Einsatz von Kommandotruppen, gezielte Luftschläge oder militärische Invasion bzw. Besetzung eines Landes.<sup>2</sup> Der us-Völkerrechtler Glennon von der Tufts University bringt die Position folgendermaßen auf den Punkt: »In dieser Phase des Übergangs zu einer neuen Weltordnung gehören die Werkzeuge – wie Napoleon einmal sagte – dem Mann, der sie auch benutzen kann. Gewalt ist ein Mittel, um die nationalen Interessen durchzusetzen.«<sup>3</sup>

Für die zweite völkerrechtliche Denkschule, die hier vertreten wird, steht die nss hingegen im Widerspruch zum Selbstverteidigungsrecht des Art. 51 UN-Charta. Entsprechend den Tatbestandsvoraussetzungen verlangt die Ausübung des Selbstverteidigungsrechts die Gegenwärtigkeit eines bewaffneten Angriffs. Erforderlich ist eine gewisse Angriffintensität, d.h. grenzverletzende Truppenbewegungen, Blockaden von Häfen und Küsten oder militärische Luftschläge.<sup>4</sup> Liegen solche Angriffe vor, so kann der Angegriffene selbst militärische Gewalt anwenden, um den Angreifer daran zu hindern, seinen Angriff fortzusetzen. Folglich

- 
2. Frhr. v. Lepel, O. M., »Die präemptive Selbstverteidigung im Lichte des Völkerrechts«, in: *Humanitäres Völkerrecht – Informationsschriften* 16 (2003), S. 77 f.
  3. Glennon, M. J., »Pro & Contra – Bricht Amerika das Völkerrecht? Nein«, in: Ambros, K./J. Arnold, *Der Irak-Krieg und das Völkerrecht*, Berlin 2004, S. 259.
  4. Die Mehrheit der Völkerrechtler verlangt für die Qualifizierung militärischer Gewaltmaßnahmen als bewaffnete Angriffe eine gewisse Angriffintensität. Einmalige schlichte Grenzverletzungen geringeren Umfangs liegen unterhalb der Schwelle eines bewaffneten Angriffs und sind deshalb von dem betroffenen Staat hinzunehmen. Damit sollte der Missbrauch des Selbstverteidigungsrechts verhindert werden. Vgl. dazu Fischer in: Ipsen, K., *Völkerrecht, Ein Studienbuch*, 4. Aufl., München 1999, § 59 Rdnr. 28.

steht einer Militäraktion, die einem gegnerischen Angriff zuvorkommen soll, der Wortlaut des Art. 51 VN-Charta entgegen.<sup>5</sup> Diese Denkschule lehnt die NSS daher als völkerrechtswidrig ab. Vielmehr bietet – wie im Folgenden zu zeigen ist – das bestehende Völkerrecht einen hinreichenden Rahmen, um den aktuellen Herausforderungen durch den internationalen Terrorismus gerecht zu werden.

## Die völkerrechtliche Ächtung des Terrorismus

Bereits die UN-Charta verbietet den Terrorismus durch die Verankerung des Gewaltverbots in Art. 2 Abs. 4. Das ergibt sich aus der Interpretation des Gewaltverbots in der »Friendly Relations«-Deklaration [Res. 2625 (XXV) von 1970] der UN-Generalversammlung. Dort heißt es: »Jeder Staat hat die Pflicht zur Unterlassung der Organisation, Anstiftung, Unterstützung von oder Teilnahme an Bürgerkriegshandlungen oder terroristischen Handlungen in einem anderen Staat oder zur Unterlassung der stillschweigenden Duldung organisierter Aktivitäten auf seinem Hoheitsgebiet, die auf die Begehung solcher Handlungen gerichtet sind, wenn die Handlungen ... eine Androhung oder Anwendung von Gewalt umfassen.« Nach dem in der UN-Charta ebenfalls niedergelegten Grundsatz der Nichteinmischung darf kein Staat »subversive, terroristische oder bewaffnete Aktivitäten, die auf einen gewaltsamen Umsturz des Regimes eines anderen Staates abzielen, organisieren, unterstützen, schüren, finanzieren, anstacheln oder dulden ...«.<sup>6</sup> Diese allgemein akzeptierte Auslegung der UN-Charta bedeutet, dass der von Staaten ausgehende grenzüberschreitende Terrorismus völkerrechtswidrig ist.

Diese klare Rechtsposition wurde wiederholt seitens der UN-Generalversammlung bekräftigt, so insbesondere durch die grundsätzliche »Erklärung über Maßnahmen zur Beseitigung des internationalen Terrorismus« (Res. 49/60 vom 9. Dezember 1994). Hiermit unterstreicht die Weltorganisation das Ziel, den internationalen Terrorismus in allen Ausprägungen zu beseitigen. Dies sei namentlich hinsichtlich solcher Handlungen, an denen Staaten mittelbar oder unmittelbar beteiligt sind, für die Wahrung des Weltfriedens unabdingbar. Festgestellt wird weiterhin,

---

5. Ipsen, a.a.O., S. 928 ff.

6. Abgedruckt in: Schweitzer, M./W. Rudolf, *Friedensvölkerrecht*, 3. Auflage, Baden-Baden 1985, S. 696.

dass alle terroristischen Handlungen, Methoden und Praktiken unmissverständlich als kriminell und nicht zu rechtfertigen einzustufen sind.

Über die grundsätzliche Ächtung des internationalen Terrorismus durch das moderne Völkerrecht kann es somit keinen Zweifel geben. Sie ist für alle Staaten verbindlich, da sie auf den in der UN-Charta verankerten Grundprinzipien des Völkerrechts basiert. Resolutionen des Sicherheitsrates und der Generalversammlung bekräftigen diesen Umstand. Unstreitig dürfte auch sein, dass nach der UN-Charta in den Terrorismus verwickelte Staaten souveräne Rechte verwirken können.<sup>7</sup> Bezüglich Taliban-Afghanistans war dies offenkundig der Fall und auch Libyen büßte für seine Verwicklung in Bombenanschläge auf Zivilluftfahrzeuge mit Einschränkungen seiner souveränen Rechte.

Gleichwohl gibt es bezüglich des konkreten Inhalts des Terrorismusverbots eine ganze Reihe rechtlicher Grauzonen und offener Fragen, da es keine allgemeinverbindliche Definition des Terrorismus gibt. Manche Autoren halten dies für eine »rechtlich kaum vertretbare Situation«<sup>8</sup>. In der Tat ist das Fehlen einer Definition erstaunlich, da der Terrorismus schon seit Jahrhunderten die Menschen bewegt. Bereits in der Französischen Revolution wurde die Gewaltherrschaft Robespierres und des »Wohlfahrtsausschusses« so bezeichnet. Seither versteht man unter Terrorismus umgangssprachlich ein System, das auf Angst basiert. Vielfach werden deshalb auch politisch motivierte Gewalttaten im weitesten Sinne so bezeichnet.<sup>9</sup>

In der internationalen Diskussion hat sich besonders die Bewertung der von nationalen Befreiungsbewegungen ausgehenden Gewalt als problematisch erwiesen. Stellte der Westen sie vielfach zumindest in die Nähe des Terrorismus, so wurde sie von den Befürwortern der Befreiungsbewegungen für legitim gehalten, weil sie der Durchsetzung des Selbstbestimmungsrechts der Völker diene.

Ein weiteres offenes Problem war das des Staatsterrorismus, von dem viele Staaten behaupteten, er sei gegenüber dem einzelnen terroristischen Akt viel schwerwiegender. Darunter wurden neben der Apartheid insbe-

---

7. Kokott, J., »Missbrauch und Verwirkung von Souveränitätsrechten bei gravierenden Völkerrechtsverstößen«, in: Beyerlin, U. et al. (Hrsg.), *Festschrift für Rudolf Bernhardt*, Berlin 1995, S. 135 ff.

8. Schmalenbach, K., »Der internationale Terrorismus – Ein Definitionsversuch«, in: *Neue Zeitschrift für Wehrrecht* 42 (2000), S. 15.

9. König, D., »Terrorismus«, in: Wolfrum, R. (Hrsg.), *Handbuch Vereinte Nationen*, München 1991, S. 847.

sondere der Kolonialismus, Fremdherrschaft und Rassismus verstanden.<sup>10</sup> Hinter dieser Argumentation stand freilich vielfach der Versuch der Rechtfertigung des Gruppen- oder Individualterrorismus.<sup>11</sup> Mit dem Staatsterrorismus wurde ein anderer juristischer Ansatz eingeführt, da es hierbei um einen Missbrauch staatlicher Macht geht, bei dem ein Völkerrechtssubjekt gegen seine Pflichten hinsichtlich des Gewaltverbots und/oder der Menschenrechte verstößt. Eine solche Bewertung stellt zweifellos eine erhebliche Relativierung der sonst so geheiligten staatlichen Souveränität dar. So kann nicht verwundern, dass der staatlich unterstützte Terrorismus eine »prime source of controversy and conflict« ist.<sup>12</sup> Gerade US-Maßnahmen gegen »Schurkenstaaten«, die auch »Staatsterrorismus« betrieben, führten immer wieder zu mehr oder weniger offener Kritik an Washington. Die Kontroverse um die US-Bombardements gegen angebliche terroristische Einrichtungen in Afghanistan und Sudan 1998, die als offensichtlich rechtswidrig bezeichnet wurden, belegt diese Einschätzung.<sup>13</sup>

---

Der Kampf gegen den Terrorismus ist auch eine Verteidigung der durch das Völkerrecht »verrechtlichten« internationalen Zusammenarbeit der Staaten bei der Sicherung des friedlichen Zusammenlebens.

---

Es ist fraglich, ob der US-Schlag unterlassen worden wäre, wenn es eine Definition des Terrorismus gegeben hätte. Gleichwohl stand das Thema seit über einem halben Jahrhundert immer wieder – erfolglos – auf der zwischenstaatlichen Ebene zur Debatte. Bezeichnend ist, dass selbst UN-Experten die Aufgabe für ein »too ambitious aim« halten.<sup>14</sup> Die Staatengemeinschaft hat sich folglich entschieden, auf eine allgemeine Begriffsbestimmung zu verzichten und die internationalen Anstrengun-

---

10. Rebmann, K., »Probleme und Möglichkeiten der Bekämpfung des internationalen Terrorismus«, in: *Neue Juristische Wochenschrift* 38 (1985), S. 1735 f.

11. Rumpf, H., »Völkerrechtliche Probleme des Terrorismus«, in: *Außenpolitik* 36 (1985), S. 348.

12. Friedländer, R., »Terrorism«, in: Bernhardt, R. (Hrsg.), *Encyclopedia of Public International Law*, Vol IV, Amsterdam 2000, S. 849.

13. Düker, A., »United States Bombing of Terrorist Sites in Afghanistan and the Sudan: A Sign of the Necessity of International Co-operation«, in: *International Peacekeeping* 6 (1999), S. 42.

14. UN-Doc. E/CN.4/Sub.2/1999/27, para. 43.

gen auf die Ächtung einzelner Akte des Terrorismus und die Trockenlegung ihrer materiellen Grundlagen zu richten. Je enger allerdings das Geflecht der einzelnen Übereinkünfte wurde, desto mehr näherte man sich auch einer pragmatischen Umschreibung des Terrorismus.

## **Terrorismusbekämpfung als nationale Verpflichtung: die Rolle internationaler Abkommen**

Die zahlreichen internationalen Übereinkommen zur Bekämpfung des Terrorismus knüpfen an den Gedanken der generalpräventiven Wirkung des Strafrechts an und sollen sicherstellen, dass Täter in Grenzbereichen staatlicher Hoheitsausübung der Bestrafung zugeführt werden können. Letztlich wird eine weltweite Strafzuständigkeit nach dem Universalitätsprinzip begründet. Daher folgen die Übereinkommen dem gleichen Grundmuster: die Straftaten werden definiert und die Staaten verpflichtet, die Straftäter entweder angemessen zu bestrafen oder auszuliefern.

Der Terrorismus manifestiert sich *stets* als kriminelle Gewalt. Dies ist zu unterstreichen, da sich der Terrorismus selbst als politische Gewaltanwendung versteht, die nicht unmittelbar im persönlichen Interesse des Täters liegt, sondern auf die Veränderung der sozialen und politischen Ordnung zielt.<sup>15</sup> Als kriminelle Taten müssen terroristische Akte durch die nationale Rechtsordnung geahndet werden, ein Gedanke, der bereits in der Genfer Konvention des Völkerbundes von 1937 verankert wurde. Dort wird festgelegt, dass die Staaten terroristische Handlungen zu Straftaten erklären und zu Auslieferungstatbeständen machen müssen. Weiterhin wurden sie verpflichtet, bereits jegliche Aufforderung zur Unterstützung terroristischer Gewalttäter unter Strafe zu stellen.

An diese Konstruktion knüpfen auch die zahlreichen »modernen« völkerrechtlichen Verträge an. Sie beziehen sich auf die Luft- und Schifffahrt, die Verhütung, Verfolgung und Bestrafung von Straftaten gegen völkerrechtlich geschützte Personen einschließlich Diplomaten, auf die Geiselnahme und auf den physischen Schutz von Kernmaterial. Das Internationale Übereinkommen zur Bekämpfung terroristischer Bombenanschläge<sup>16</sup> listet auf, was im Einzelnen geschützte Objekte sein sollen (z.B. öffentliche Plätze und Verkehrsmittel) und nennt die Straftaten.

---

15. Münkler, H., *Gewalt und Ordnung*, Frankfurt/M. 1992, S. 147 ff.

16. Bundesgesetzblatt II 2002, S. 2506.

Weiterhin werden die Bestrafungs- und Auslieferungsregelungen niedergelegt. Das Übereinkommen zur Bekämpfung der Finanzierung des Terrorismus wurde mit der Res. 54/109 vom 9. Dezember 1999 durch die UN-Generalversammlung angenommen und trat für Deutschland Ende 2003 in Kraft.<sup>17</sup> Die Vertragsstaaten verpflichten sich, das Sammeln und Bereitstellen von Geldern für terroristische Aktivitäten unter Strafe zu stellen sowie Möglichkeiten zu schaffen, diese Gelder beschlagnahmen und einziehen zu können.<sup>18</sup> Hinsichtlich der Strafverfolgung enthält es die gleichen Elemente wie die anderen Antiterrorinstrumente. Allerdings geht das Vertragswerk insofern über andere einschlägige Dokumente hinaus, als ein terroristischer Akt im Sinne des Abkommens definiert wird, nämlich als Handlung, »die den Tod oder eine schwere Körperverletzung einer Zivilperson oder einer anderen Person, die in einem bewaffneten Konflikt nicht aktiv an Feindseligkeiten teilnimmt, herbeiführen soll, wenn diese Handlung auf Grund ihres Wesens oder der Umstände darauf abzielt, eine Bevölkerungsgruppe einzuschüchtern oder eine Regierung oder eine internationale Organisation zu einem Tun oder Unterlassen zu nötigen«. Weitere Besonderheiten dieses Übereinkommens folgen aus dem Umstand, dass es sich nicht mit einzelnen terroristischen Akten beschäftigt, sondern mit den dahinterstehenden Organisationen und Netzwerken der Terroristen. Damit werden weitere Verbrechenskategorien, die oftmals mit dem Terrorismus in Verbindung stehen, erfasst: Drogen- und Waffenhandel, Geldwäsche sowie Schmuggel von potenziell gefährlichem Material. Das Abkommen bezieht sich somit nicht nur auf die Finanzierung des Terrorismus an sich, sondern auf jegliche materielle Unterstützung.<sup>19</sup> Damit können sich Überschneidungen mit anderen völkerrechtlichen Verträgen auf tun, insbesondere zur Bekämpfung der grenzüberschreitenden organisierten Kriminalität.<sup>20</sup>

---

17. Bundesgesetzblatt II 2003, S. 1923.

18. Finke, J./C. Wandscher, »Terrorismusbekämpfung jenseits militärischer Gewalt«, in: *Vereinte Nationen* 49 (2001), S. 168.

19. Laval, R., »The International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism«, in: *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht* 60 (2000), S. 497.

20. Dammann, B./D. Vlassis, »Stärkung des internationalen Strafrechts«, in: *Vereinte Nationen* 49 (2001), S. 222.

## Terrorismus als völkerrechtliches Verbrechen: die Rolle internationaler Gerichte

Während der jahrelangen Diskussion des Kodifikationsprojektes »Verbrechen gegen den Frieden und die Sicherheit der Menschheit« der UN-Völkerrechtskommission (International Law Commission [ILC]) bestand weithin Einigkeit, dass terroristische Akte dann als völkerrechtliches Verbrechen gegen den Frieden anzusehen sind, wenn sie von staatlichen Organen begangen, unterstützt, ermutigt oder geduldet werden und sich gegen einen anderen Staat richten.<sup>21</sup> Allerdings ist dieses ILC-Vorhaben noch nicht abgeschlossen und wurde von den Arbeiten zur Schaffung eines Internationalen Strafgerichtshofs (ICC) überholt.

Um so erstaunlicher ist es, dass die von der ILC recht weit vorangetriebenen Arbeiten zum Tatbestand des Terrorismus nicht in das Statut des ICC aufgenommen wurden. Die Konferenz in Rom konnte sich nur darauf einigen, terroristische Akte als »Verbrechen mit Relevanz für die internationale Gemeinschaft« zu bezeichnen und eventuell zu einem späteren Zeitpunkt in die Liste der vom zukünftigen ICC abzustrafenden Tatbestände aufzunehmen.<sup>22</sup> Terroristische Akte können somit zunächst lediglich dann vor den ICC gebracht werden, wenn sie zugleich Verbrechen gegen die Menschlichkeit darstellen.<sup>23</sup> Beispielsweise wurden die Attentate vom 11. September 2001 von Politikern und Völkerrechtlern als Verbrechen gegen die Menschlichkeit bezeichnet. Es steht jedoch zu befürchten, dass durch diese juristische Konstruktion mögliche Grauzonen eröffnet werden, die eine schnelle und wirksame Ahndung terroristischer Verbrechen erschweren werden.<sup>24</sup>

---

21. *Yearbook of the International Law Commission* (1986), Vol. II, S. 41.

22. Oeter, S., »Terrorismus – ein Völkerrechtliches Verbrechen?«, in: *Friedenswarte* 76 (2001), S. 14 f.

23. Vgl. die Analyse von Krefß, C., »Der Jugoslawien-Strafgerichtshof im Grenzbereich zwischen internationalem bewaffnetem Konflikt und Bürgerkrieg«, in: Fischer, H./S. Lüder (Hrsg.), *Völkerrechtliche Verbrechen vor dem Jugoslawien-Tribunal, nationalen Gerichten und dem internationalen Strafgerichtshof*, Berlin 1999, S. 48 f.

24. Cassese weist in diesem Zusammenhang zu Recht darauf hin, dass die Einordnung terroristischer Taten unter die Gerichtsbarkeit des ICC zu einer nicht ganz unproblematischen Ausweitung des Tatbestandes der in Art. 7 des ICC-Statuts aufgelisteten Verbrechen gegen die Menschlichkeit – und damit der Zuständigkeit des ICC – führen würde. Cassese, A., »Terrorism is Also Disrupting Some Crucial Categories of International Law«, in: *European Journal of International Law* 12 (2001), S. 995.

Dies ist insbesondere deshalb zu bedauern, weil sich während der Diskussionen zum ICC-Statut insbesondere die Entwicklungsländer dafür eingesetzt hatten, den Terrorismus und Drogenhandel durch ein internationales Tribunal abstrafen zu lassen. Hier wäre im Interesse der Rechtssicherheit eine intensivere Kooperation wünschenswert gewesen.<sup>25</sup>

Allerdings kann bezweifelt werden, ob mit der Aufnahme des Terrorismus in die Zuständigkeit des ICC tatsächlich so viel gewonnen worden wäre. Natürlich werden die Vorteile erkannt, die daraus resultieren, dass damit die Schwerfälligkeit der Verfahren zwischenstaatlicher Rechtshilfe in Strafsachen ausgeräumt werden könnte. Insbesondere der politische Druck zur Zusammenarbeit mit dem ICC bei der effektiven Verfolgung von Tattaten wäre ungleich größer. Dem hält Oeter jedoch den verdeckten Nachteil entgegen, dass der Gerichtshof »schnell in die Untiefen und Fallstricke der variierenden Bewertung terroristischer Taten« gezogen würde.<sup>26</sup> Er hält daher eine Verfolgung des klassischen Terrorismus durch nationale Gerichte für hinreichend. So überzeugend diese nüchterne Argumentation auch sein mag: Gerade die jüngsten Entwicklungen nach dem 11. September zeigen, dass die Behandlung terroristischer Akte durch ein internationales Gericht wohl eher dazu geeignet wäre, vermeintlichen Terroristen einen ordnungsgemäßen Prozess zu machen. Demgegenüber kommen nationale Rechtspflegeorgane allzu schnell in den Geruch der Rachejustiz. Dahingehende Bedenken werden beispielsweise durch Meldungen genährt, wonach Präsident Bush der CIA befohlen haben soll, Osama Bin Laden zu töten.<sup>27</sup>

## **Terrorismus als Friedensgefährdung: die Rolle des UN-Sicherheitsrates**

Terrorakte können eine solche Intensität haben, dass sie eine Bedrohung des internationalen Friedens darstellen und deshalb vor den UN-Sicherheitsrat gebracht werden. Dies geschah 1988 bezüglich des Bombenanschlags auf den Pan Am Flug 103 über der schottischen Ortschaft Lockerbie, der 270 Opfer forderte. Nach dreijährigen Untersuchungen beschuldigten die USA und Großbritannien zwei Libyer und forderten deren

---

25. Murray, R., »Africa«, in: *Netherlands Quarterly of Human Rights* 17 (1999), S. 352.

26. Oeter, a.a.O., S. 29.

27. *Archiv der Gegenwart* (2001), S. 4525f.

Auslieferung. Als Libyen die Auslieferung verweigerte, wurde dies vom Sicherheitsrat als Ausdruck der mangelnden Bereitschaft dieses Staates, sich vom Terrorismus loszusagen, bewertet und als Friedensbedrohung angesehen. Erstmals wurde damit ein vermutlich staatlich geförderter Terrorakt derart eingestuft und mit der Res. 748 (1992) ein Luftverkehrs- und Waffenembargo gegen Libyen verhängt, das 1993 noch verschärft wurde. Die Sanktionen haben Libyen 1998 veranlasst, die beiden beschuldigten Libyer an ein schottisches Gericht in den Niederlanden zu überstellen. Einer von ihnen, Abdel Bassit Ali el Magrahi wurde zu einer lebenslangen Freiheitsstrafe verurteilt, weil er die Bombe über Umwege in den Pan Am-Jet gebracht hatte.<sup>28</sup> Die Sanktionen gegen Libyen wurden daraufhin aufgehoben<sup>29</sup> und die Beziehungen zu Libyen normalisieren sich zunehmend, da das Land die zivilrechtliche Entschädigung der Hinterbliebenen der Lockerbie-Opfer zugesagt hat.<sup>30</sup>

Das libysche Beispiel kann durchaus als Beleg dafür angesehen werden, dass die Charakterisierung terroristischer Akte als Friedensbedrohung und die darauf aufbauende Verhängung von Sanktionen zu Verhaltensänderungen bei einem Rechtsbrecherstaat führen kann. Immerhin haben die Sanktionen Libyen rund 30 Milliarden Dollar gekostet.<sup>31</sup> Offen muss freilich bleiben, inwieweit auch der US-Krieg gegen Saddam bei Gaddafi zu einer Verhaltensänderung geführt hat. Auch gegen Sudan wurden Sanktionen verhängt. Der Sicherheitsrat verurteilte mit Res. 1044 (1996) den Mordanschlag auf den ägyptischen Präsidenten Mubarak und unterstützte die Forderung der Organisation für Afrikanische Einheit (OAU) an den Sudan, drei der Tat beschuldigte und im Sudan befindliche Personen an Ägypten auszuliefern. Als der Sudan dieser Aufforderung nicht nachkam, sah der Rat dies als Friedensbedrohung an und verhängte mit der Res. 1054 (1996) Sanktionen. Ähnlich wie bei Libyen scheinen die Sanktionen bald ihr Ziel erreicht zu haben, denn die Khartumer Führung bekundete jüngst die Bereitschaft zur internationalen Zusammenarbeit.<sup>32</sup>

---

28. DPA vom 12.3.2003. Als Drahtzieher nennt das Urteil das Regime in Libyen. Magrahi legte Berufung ein. Vgl. *Süddeutsche Zeitung* vom 23.1.2002, S. 9.

29. Aust, A., »Lockerbie: The Other Case«, in: *International and Comparative Law Quarterly* 49 (2000), S. 295.

30. DPA vom 30.4.2003.

31. *Süddeutsche Zeitung* vom 28.1.2004.

32. *Die Welt* vom 2.1.2004.

Akte des Terrorismus beschäftigten den UN-Sicherheitsrat auch im Zusammenhang mit der Situation im Kosovo vor der NATO-Intervention. Der Rat verurteilte mit der Res. 1160 (1998) unter Kap. VII nicht nur die exzessive Gewaltanwendung durch die serbische Polizei gegen Zivilisten, sondern auch »acts of terrorism by the Kosovo Liberation Army«. Er sprach ein Waffenembargo gegen die Bundesrepublik Jugoslawien einschließlich des Kosovo aus. In der folgenden Res. 1199 (1998) verurteilte der Rat erneut von Gruppen und Individuen begangene Akte des Terrorismus und jede ausländische Unterstützung solcher Aktivitäten, einschließlich der Waffenlieferungen und des Trainings von Terroristen. Schließlich forderte der Rat im Oktober 1998 mit der Res. 1203 (1998) die unmittelbare Einstellung aller terroristischen Aktivitäten. Bekanntlich erreichten die nichtmilitärischen Zwangsmaßnahmen im Kosovo ihr Ziel nicht, so dass sich die NATO schließlich – chartawidrig – zum militärischen Eingreifen entschloss. Insofern ist der Kosovo ein Misserfolg der UN-Sanktionspolitik.

---

Die Abfolge der einzelnen Sanktionen weist auf eine ständige Verschärfung des internationalen Drucks auf die den Terrorismus veranlassenden oder unterstützenden Staaten hin.

---

Dieselbe Einschätzung ist hinsichtlich Afghanistans vorzunehmen. Mit der Situation in diesem Staat sah sich der Rat bereits 1996 konfrontiert, weil der anhaltende Konflikt in diesem Land einen fruchtbaren Boden für den Terrorismus und den Drogenhandel darstelle und so die gesamte Region destabilisiere. Die Führer der verschiedenen afghanischen Kriegsparteien wurden mit der Res. 1076 (1996) aufgefordert, völkerrechtswidrige Aktivitäten einzustellen. Im Zusammenhang mit den Bombenattentaten von Nairobi und Daressalam vom 7. August 1998 wurde dann in der Res. 1189 (1998) festgestellt, dass sich derartige Akte schädlich auf die internationalen Beziehungen und die Sicherheit der Staaten auswirken. Zugleich zeigte sich der Rat entschlossen, »den internationalen Terrorismus zu beseitigen«. Sind diese Aussagen noch recht schwammig, so wurden sie infolge der zunehmenden Verwicklung afghanischer Bürgerkriegsparteien in den internationalen Terrorismus eindeutiger. Bereits in der Res. 1214 (1998) verlangte der Rat, »dass die Taliban aufhören, internationalen Terroristen und ihren Organisationen Zuflucht und Ausbildung zu gewähren, und dass alle afghanischen Bürger-

kriegsparteien bei den Anstrengungen, angeklagte Terroristen vor Gericht zu stellen, kooperieren«. Diese Resolution verzichtet allerdings noch darauf, Kapitel VII der Charta zu nennen. Das bedeutet, dass damit noch keine Zwangsmaßnahmen beschlossen wurden. Folglich hatten die US-Angriffe auf Ziele in Afghanistan und Sudan, die als Reaktion auf die Anschläge von Nairobi und Daressalam gedacht waren, keine Rechtsgrundlage, da sie weder vom UN-Sicherheitsrat angeordnet waren, noch als Selbstverteidigungsmaßnahme angesehen werden konnten.<sup>33</sup> Das änderte sich mit der Res. 1267 (1999), womit gemäß Kapitel VII ein Luftverkehrs- und Finanzembargo gegen die afghanischen Taliban ausgesprochen wurde. Begründet wurde dies mit der Ausbildung und Beherbergung von Terroristen in Afghanistan, was als Bedrohung des Weltfriedens eingestuft wurde. Mit seiner Res. 1333 (2000) vom 19. Dezember 2000 bekräftigte der Rat diese Position und ergänzte sie insofern, als nun auch die Verweigerung der Auslieferung Osama bin Ladens als eine Bedrohung des internationalen Friedens charakterisiert wurde. Zugleich erfolgte eine Verschärfung der bereits bestehenden Sanktionen durch ein Waffenembargo.

Aus den genannten Resolutionen des Sicherheitsrates ergibt sich, dass terroristische Akte ebenso wie die Ausbildung, Beherbergung und Verweigerung der Auslieferung von Terroristen *bereits vor dem 11. September 2001* als Friedensbedrohung nach Art. 39 UN-Charta eingestuft werden konnten. Auf dieser Grundlage verhängte der Rat nichtmilitärische Zwangsmaßnahmen.

Die Abfolge der einzelnen Sanktionen weist auf eine ständige Verschärfung des internationalen Drucks auf die den Terrorismus veranlassenden oder unterstützenden Staaten hin. Gleichwohl reichten in den Fällen Kosovo und Afghanistan die Sanktionsmaßnahmen nicht aus, um die Konfliktparteien von ihrem rechtswidrigen und friedensgefährdenden Tun abzubringen. Zu fragen ist deshalb, ob der Rat angesichts der fortdauernden Friedensbedrohung nicht verpflichtet gewesen wäre, auch militärische Maßnahmen nach Art. 42 UN-Charta zu ergreifen. Schließlich trägt der UN-Sicherheitsrat die Verantwortung für die Aufrechterhaltung des Weltfriedens. Die Antwort kann gleichwohl nur lauten, dass der UN-Sicherheitsrat ein politisches Organ ist, das in seiner Entscheidungs-

---

33. Nolte, G., »Die USA und das Völkerrecht«, in: *Friedenswarte* 78 (2003) 2–3, S. 127.

findung einen großen Spielraum hat.<sup>34</sup> Der Rat war folglich nicht rechtlich verpflichtet, mit militärischen Mitteln vorzugehen. Zudem stellt sich die Frage, ob es erfolgversprechend ist, militärisch gegen Terroristen vorzugehen.

Nach dem 11. September 2001 kam es zu einer deutlichen Neubewertung des Terrorismus durch den UN-Sicherheitsrat, denn mit der Res. 1368 (2001) werden »alle internationalen terroristischen Handlungen« als Bedrohung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit eingestuft. Diese Formulierung stellt eine beachtliche Verschärfung dar: Danach können alle terroristischen Handlungen Zwangsmaßnahmen gegen Staaten – einschließlich militärischer Maßnahmen – auslösen. Dass es sich bei dieser Einschätzung nicht um einen »Schnellschuss« unter der Schockeinwirkung des New Yorker Geschehens (die Resolution wurde am 12. September angenommen) handelt, wird daran deutlich, dass auch die später unter ausdrücklicher Nennung des Kapitels VII verabschiedete Res. 1373 (2001) diese Einschätzung wiederholt.

Angesichts fehlender Definitionen schuf der Rat mit dieser Formulierung allerdings eine beachtliche rechtliche Grauzone. Sie wird noch erweitert, weil damit nicht nur staatliches Handeln, sondern auch das von nichtstaatlichen Akteuren erfasst wird.<sup>35</sup> Auch nichtstaatliche Akteure können internationale terroristische Handlungen ausführen, die in jedem Falle eine Friedensbedrohung darstellen. In der Konsequenz macht sich nach dieser Konstruktion der Staat verantwortlich, von dessen Territorium der Anschlag ausging. Bekräftigt und vertieft wird diese Einschätzung durch die Res. 1377 (2001), die »Akte des internationalen Terrorismus (als) eine der schwerwiegendsten Bedrohungen des Weltfriedens« bezeichnet, welche eine »Herausforderung aller Staaten und der gesamten Menschheit darstellen«. Der Wortlaut macht deutlich, dass der Sicherheitsrat gemäß dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz auch »schwerwiegendste« Antworten auf derartige terroristische Akte – und zwar der gesamten Staatengemeinschaft – im Grundsatz für angemessen hält.

---

34. Frowein, J. A. zu Art. 39, in: Simma, B. (Hrsg.), *Charta der Vereinten Nationen, Kommentar*; München 1991, S. 567 f.

35. Schmahl, S./A. Haratsch, »Internationaler Terrorismus als Herausforderung an das Völkerrecht«, in: *WeltTrends* 32 (2001), S. 112.

## Terrorismus als bewaffneter Angriff: der völkerrechtliche Spielraum für unilaterale Selbstverteidigung

Bereits in der Vergangenheit sahen die USA, Israel und Südafrika terroristische Attacken als indirekte Aggressionen an, gegen die ein Selbstverteidigungsrecht in der Form von »armed reprisals« zulässig gewesen sei. Von der Staatengemeinschaft wurde diese Argumentation überwiegend abgelehnt.<sup>36</sup> Nach dem 11. September 2001 stellt sich die Frage, ob diesbezüglich eine Fortentwicklung des Völkerrechts stattfand.

Der Sicherheitsrat geht mit seinen Resolutionen 1368 und 1373 über die ohnehin sehr unspezifische Einschätzung der generellen Friedensgefährdung durch den internationalen Terrorismus hinaus. Er bekräftigt nämlich nicht nur seine Entschlossenheit, die durch terroristische Handlungen verursachten Bedrohungen des Weltfriedens – wie es seine chartagemäße Aufgabe ist – zu bekämpfen. Vielmehr verweist er in den Präambeln auf das Selbstverteidigungsrecht gemäß Art. 51 der UN-Charta. Diese Bezugnahme ist rechtlich nicht bedeutungslos, da in den Präambeln »Interpretationsrichtlinien«<sup>37</sup> gegeben und Grundlagen des Tätigwerdens des Rates niedergelegt werden. Die ausdrückliche Erwähnung des Selbstverteidigungsrechts muss also »dahingehend interpretiert werden, dass der Sicherheitsrat ... Verteidigungsmaßnahmen gegen die Urheber der terroristischen Akte für rechtmäßig hält.«<sup>38</sup> Wenn der Sicherheitsrat das Selbstverteidigungsrecht ausdrücklich hervorhebt, kann dies prima facie nur bedeuten, dass er der Darstellung der USA folgt und die Anschläge vom 11. September 2001 als Angriffshandlung betrachtet.<sup>39</sup> Die Resolutionen 1368 und 1373 unterstreichen zudem, dass die Selbstverteidigung ein naturgegebenes Recht ist. Daraus ergibt sich, dass für Verteidigungsmaßnahmen gegen den Aggressor keine Ermächtigung erforderlich ist. Allerdings bekundet der Rat auch seine Bereitschaft, auf die Terroranschläge vom 11. September 2001 »zu antworten«.

Die Bezugnahme auf das unilateral auszuübende Selbstverteidigungsrecht und die Bereitschaft des Kollektivorgans Sicherheitsrat, auf die An-

---

36. Cassese, a.a.O., S. 996.

37. Wolfrum, R. zur Präambel, in: Simma, (a.a.O.), S. 5.

38. Frowein, J. A., »Terroristische Gewalttaten und Völkerrecht«, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 15.9.2001, S. 10.

39. So selbst der ansonsten sehr US-kritische Schrijver, N. J., »Responding to International Terrorism: Moving the Frontiers of International Law for »Enduring Freedom««, in: *Netherlands International Law Review* 68 (2001), S. 284.

schläge »zu antworten« sind keine Widersprüche. Es ist nämlich keineswegs so, dass er die Bekämpfung dieser Bedrohung des Weltfriedens mit der Nennung des Selbstverteidigungsrechts völlig aus der Hand gegeben und nur in die Verantwortung des angegriffenen Staates übertragen hätte. Vielmehr gibt es umfassende Informationspflichten des sich verteidigenden Staates gegenüber dem Rat, der zudem nach der Einleitung von Selbstverteidigungsmaßnahmen auch entscheiden muss, was weiter getan werden soll, um die Bedrohungssituation zu überwinden.

Staaten müssen gemäß Art. 51 dem Rat die ergriffenen Selbstverteidigungsmaßnahmen sofort anzeigen. Dieser Pflicht folgten die USA, indem sie dem Präsidenten des Sicherheitsrates am 7. Oktober 2001 nach dem Beginn der Bombardierung Afghanistans die Geltendmachung des Selbstverteidigungsrechts umgehend mitteilten. Begründet wurden die amerikanischen Bombenangriffe mit klaren Beweisen dafür, dass die Al-Qaida-Organisation für die Anschläge vom 11. September 2001 verantwortlich sei und diese vom Taliban-Regime unterstützt werde.<sup>40</sup> Die von Bruha/Bortfeld geäußerte Befürchtung, dass es sich hier um eine Überdehnung des Art. 51 handle, da schließlich nichtstaatliche Akteure – die Al-Qaida – agiert hätten,<sup>41</sup> kann nicht geteilt werden, da der Krieg nicht gegen die Al-Qaida an sich geführt wurde, sondern gegen einen Staat. Insgesamt vermag die gesamte Argumentation über die sogenannten asymmetrischen Kriege *aus der Sicht des Völkerrechts* nicht zu überzeugen, da letztlich auch das Handeln von nichtstaatlichen Akteuren immer Staaten zurechenbar ist.<sup>42</sup> Schließlich sind es nämlich die Staaten, die sicherstellen müssen, dass von ihren Territorien keine Aktionen ausgehen, die die souveräne Gleichheit anderer Staaten untergraben. Dabei spielt die Rechtmäßigkeit der jeweiligen Regierung und die Verfasstheit des Staates keine Rolle. Entscheidend ist die effektive Hoheit über das Staatsgebiet. Im Falle Afghanistans wurde dieser Staat durch das de facto-Regime der Taliban repräsentiert. Afghanistan war verantwortlich für die Unterstützung der Terrororganisation Al-Qaida und hatte damit gegen

---

40. UN-Doc. S/2001/946.

41. Bruha T./M. Bortfeld, »Terrorismus und Selbstverteidigung«, in: *Vereinte Nationen* 46 (2001), S. 166.

42. Eine andere Auffassung vertritt Bruha, T., »Neuer internationaler Terrorismus: Völkerrecht im Wandel?«, in: Koch H.-J. (Hrsg.), *Terrorismus – Rechtsfragen der äußeren und inneren Sicherheit*, Baden-Baden 2002, S. 65. Er sieht eine Rechtsfortbildung dahingehend, dass ein bewaffneter Angriff auch von nichtstaatlichen Akteuren ausgehen könne.

Verpflichtungen verstoßen, die in der Res. 1373 im Detail aufgelistet sind und die auch schon vorher völkerrechtliche Bindungswirkung hatten. Zu unterstreichen ist, dass es sich hierbei um staatliche Pflichten handelt und nicht die nichtstaatlicher Akteure. Die Aktionen, so der US-Präsident Bush, »zielen darauf ab, die Verwendung Afghanistans als Operationsbasis für die Terroristen zu unterbinden«.43 Durch die Unterstützung von Terroristen haben sich die Taliban selbst zum Ziel des Anti-Terror-Kampfes gemacht, weshalb die Beseitigung des Regimes nicht unverhältnismäßig und durch das Selbstverteidigungsrecht gedeckt war.

Hinzu kommt, dass das Talibanregime schon 1999 mit nichtmilitärischen Zwangsmaßnahmen belegt worden war, weil seine Handlungen eine Bedrohung des Weltfriedens darstellten. Da sich die Taliban weigerten, die vom Rat geforderte Unterstützung des Terrorismus einzustellen, hätte der Sicherheitsrat über kurz oder lang nach der Logik der Charta und seiner Verpflichtung, alles zur Friedenssicherung Notwendige zu tun, ohnehin weitere – auch militärische – Zwangsmaßnahmen zur Beseitigung dieser Gruppierung ergreifen müssen, da sie deutlich gemacht hatte, nicht von ihrer friedensgefährdenden Politik abzulassen.

Die weitere Entwicklung im Winter des Jahres 2001 stützt diese Auffassung. Nach dem Sieg über die Taliban in Kabul übernahm der Sicherheitsrat wieder die Verantwortung für die weiteren Schritte bezüglich der Entwicklung in und um Afghanistan. Mit der Res. 1383 vom 6. Dezember 2001, in der er die Ergebnisse der Bonner Afghanistan-Konferenz unterstützte, und der Res. 1386 vom 20. Dezember 2001, mit der er die Entsendung einer internationalen Sicherheitstruppe beschloss, wurde er seinen Aufgaben gerecht. Letztlich billigte der Rat in der Präambel der letztgenannten Resolution auch die US-britische Militäraktion, wenn er dort ausdrücklich seine »Unterstützung der internationalen Bemühungen zur Ausrottung des Terrorismus« und seine »Genugtuung über die Entwicklung in Afghanistan« erklärt. Für die unabhängig davon fortgeführte Ächtung der Taliban spricht schließlich, dass der Sicherheitsrat mit der Res. 1390 (2002) Boykottmaßnahmen fortsetzte.

Bedenklich an den Resolutionen 1368 und 1373 ist allerdings, dass sie nicht dem Erfordernis der Bestimmtheit entsprechen, so dass manche von einem »Blankoscheck« für die USA sprachen.<sup>44</sup> Diesen lösten die USA

---

43. *Archiv der Gegenwart* (2001), S. 45244.

44. Williams, I., »Amerikas Krieg gegen den Terrorismus«, in: *Vereinte Nationen* 49 (2001), S. 210.

auch ein, denn sie unterbreiteten der Weltöffentlichkeit keinerlei Beweise für die Verwicklung der Taliban in die Anschläge vom 11. September 2001. Angeblich wurden sie dem UN-Sicherheitsrat vorgelegt, aber bekannt gemacht wurde nur das Schreiben der USA an den Präsidenten des Sicherheitsrates vom 7. Oktober 2001, so dass die Tatsachengrundlagen unklar bleiben.<sup>45</sup> Freilich könnte gegen eine derart kritische Bewertung des US-Vorgehens eingewendet werden, dass die Taliban schon zuvor der Unterstützung des Terrorismus bezichtigt wurden und insofern dahingehende Tatsachen bekannt waren. Bedenklicher waren allerdings die schon 2001 vernehmbaren und mittlerweile partiell Realität gewordenen Drohungen der USA, auch gegen Irak, Iran und Nordkorea einen Antiterrorkrieg zu führen.<sup>46</sup> Sie gaben Anlass zur Befürchtung, die Unbestimmtheit der Resolutionen 1368 und 1373 könnte als Rechtfertigungsgrundlage für weitere Militärschläge der USA unter Umgehung des Sicherheitsrates herhalten. Offensichtlich sah die Mehrheit im UN-Sicherheitsrat dies ähnlich, denn die nachfolgenden Resolutionen zum Antiterrorkampf, so z.B. die Res. 1455 (2003), enthalten keine Bezugnahmen auf das naturgegebene Selbstverteidigungsrecht und schränken damit Missbrauchsgefahren ein. Hinzu kommen zunehmend kritische Äußerungen in der Literatur, die in Frage stellen, dass die militärische Gewaltanwendung tatsächlich als die beste Antwort auf den Terrorismus angesehen werden kann.<sup>47</sup>

## **Massenvernichtungswaffen und Terrorismus: internationale Kontrollinstrumente**

Terrorakte zielen darauf ab, »den Tod unschuldiger Zivilpersonen und anderer Opfer sowie die Zerstörung von Sachwerten zu verursachen«, heißt es in der Res. 1455 (2003). Es ist davon auszugehen, dass Terroristen zur Erreichung dieses Zieles auch auf Massenvernichtungswaffen zurückgreifen wollen, um eine größtmögliche Zerstörung und höchste Opferzahlen herbeizuführen. Die Staatengemeinschaft hat deshalb in den letz-

---

45. Wolf, J., »Terrorismusbekämpfung unter Beweisnot – Völkerrechtliche Informationsanforderungen im bewaffneten Konflikt«, in: *Humanitäres Völkerrecht – Informationsschriften* 14 (2001), S. 210.

46. *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 31.1.2002, S. 1.

47. Nachweise bei Quéniwet, N., »The Legality of the Use of Force by the United States and the United Kingdom Against Afghanistan«, in: *Austrian Review of International and European Law* 6 (2003), S. 238.

ten Jahrzehnten versucht, die Verbreitung dieser Waffen durch völkerrechtliche Verträge zu unterbinden. Aber auch unilaterale Maßnahmen dienten diesem Ziel, obwohl sie nicht im Einklang mit dem Völkerrecht standen. So bombardierte Israel 1981 den im Bau befindlichen irakischen Kernreaktor Tamuz 1 und argumentierte, ein Nuklearangriff vernichte jede Überlebenschance, so dass die Chance für erfolgreiche Gegenmaßnahmen auf ein unerträgliches Minimum schrumpfe. Jedes Warten auf konkrete, nachweisbare Vorbereitungen für einen unmittelbar bevorstehenden Angriff sei unverantwortlich. Diese Stellungnahme Israels wurde seinerzeit durch den Sicherheitsrat mit der Res. 487 (1981) einstimmig abgelehnt: »The Security Council ... strongly condemns the military attack by Israel in clear violation of the Charter of the United Nations and the norms of international conduct«.

Die NSS von 2002 gleicht der israelischen Argumentation, weil sie beim Auftreten einer zukünftigen Bedrohung durch Massenvernichtungswaffen die Selbstverteidigungsschwelle zeitlich vorverlegt und dies mit dem jedem Staat zustehenden Recht auf Überleben begründet.<sup>48</sup> Aber immerhin hatte Israel seinerzeit im UN-Sicherheitsrat detaillierte Indizien für einen geplanten irakischen Nuklearschlag und Sachverständigengutachten vorgelegt.<sup>49</sup> Derartigen Begründungsmühen setzt sich die NSS nicht aus. Hier reicht schon das bloße Vorhandensein von Massenvernichtungswaffen in der Verfügungsgewalt eines feindlich gesonnenen Staates aus, um das Selbstverteidigungsrecht geltend zu machen. Zu fragen ist, ob diese Strategie die beste Antwort auf terroristische Herausforderungen ist, die von Massenvernichtungswaffen ausgehen.<sup>50</sup>

Das irakische Beispiel scheint zu belegen, dass Vor-Ort-Inspektionen durchaus wirksam sein können. Allem Anschein nach wurden die irakischen Bestände an Massenvernichtungswaffen unter internationaler Kontrolle vernichtet. Zuzugestehen ist allerdings, dass sich das Verfahren über ein Jahrzehnt hinstreckte, politisch störanfällig war und enorme Kosten verursachte. Auch konnten die letzten Waffensysteme erst besei-

---

48. Meessen, K. M., »Selbstverteidigung als werdendes Völkergewohnheitsrecht«, in: *Neue Zürcher Zeitung* vom 18.2.2003.

49. Schaller, C., »Massenvernichtungswaffen und Präventivkrieg«, in: *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht* 62 (2002), S. 664.

50. Der Erwerb von Massenvernichtungswaffen an sich rechtfertigt die Anwendung des Selbstverteidigungsrechts jedenfalls nicht. Vgl. Frowein, J., »Der Terrorismus als Herausforderung für das Völkerrecht«, in: *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht* 62 (2002) 4.

tigt werden, nachdem die USA mit ihrer Truppenpräsenz im Mittleren Osten eine gigantische Drohkulisse aufgebaut hatten. Gleichwohl ist der Aufwand und Preis im Vergleich zu einem Krieg lächerlich gering. Angesichts dieser Erfahrung ist zu analysieren, ob internationale Kontrollverfahren die weltweite Verbreitung von Massenvernichtungswaffen be- oder gar verhindern können.

---

Kooperation auf der Basis des Völkerrechts ist die Voraussetzung für eine erfolgreiche internationale Terrorbekämpfung.

---

Der A-Waffen-Nichtverbreitungsvertrag, der durch die Safeguard-Vereinbarungen der Internationalen Atomenergie-Organisation (IAEO) ergänzt wird, ist der älteste Rüstungskontrollvertrag. Mit Ausnahme der fünf Großmächte sind alle Parteien zu deren Einhaltung verpflichtet. Das Überwachungssystem der IAEO ist grundsätzlich auf eine Kontrolle der von den Mitgliedsstaaten angemeldeten Spaltstofffluss-Teile beschränkt, so dass man lediglich feststellen kann, wenn signifikante Mengen an Kernbrennstoff abgezweigt wurden. Nach diesem Verfahren ist es nicht möglich, dass die Inspektoren nicht gemeldete Anlagen, Spaltstoffmengen oder geheime Programme aufspüren. Auch Sonderinspektionen nach dem Safeguard-System setzen voraus, dass zuerst die Existenz nicht gemeldeter Anlagen bekannt ist. Folglich kommt das A-Waffen-Kontrollverfahren nicht ohne zusätzliche Geheimdienstinformationen aus. Insgesamt wurde durch die Stärkung des Safeguard-Systems aber eine Verbesserung des Nichtweitergaberegimes erreicht.<sup>51</sup>

Das Chemiewaffenabkommen (Chemical Weapons Convention [CWC]) verbietet Entwicklung, Herstellung, Lagerung, Besitz, Weitergabe und den Einsatz dieser Waffen und trat 1997 in Kraft. Ihm gehören 153 Staaten an. Der Vertrag schreibt vor, dass bis 2012 alle Chemiewaffen vernichtet werden. Bislang geht man von einer zehnpromzentigen Abrüstung in diesem Bereich aus. Zur Verifikation wurde eine spezielle Organisation (Organisation for the Prohibition of Chemical Weapons [OPCW]) geschaffen, womit das CWC der bislang umfassendste Abrüstungsvertrag ist. Das CWC und der Verification Annex sehen erstens die Sammlung der von den Staaten zu meldenden Angaben vor (Erstmel-

---

51. Vgl. Zarimpas, N., »Nuclear verification: the IAEA strengthened safeguard systems«, in: *SIPRI Yearbook 2000*, Oxford 2000, S. 496 ff.

dung und Jahresberichte). Diese Angaben werden zweitens durch Inspektionen überprüft. Allein 1998 führten 200 Inspektoren 261 Inspektionen an 198 Orten in 26 Staaten durch, was sich zu 16.927 Inspektionstagen summiert. Schließlich werden die Erkenntnisse bewertet, indem durch die OPCW eingeschätzt wird, ob sich der überprüfte Staat vertragskonform verhält. Bei Zweifeln ist ein mehrstufiges Streitschlichtungsverfahren vorgesehen. Wenn das Technical Secretariat mit seiner Streitschlichtung scheitert, bei Verdachtskontrollen oder bei Nichteinhaltung des CWC wird das Executive Council eingeschaltet und kann dem betroffenen Staat Auflagen machen. Oft blieben allerdings zu erwartende Reaktionen aus, besonders wenn Staaten betroffen waren, die selbst diesem Gremium angehörten.<sup>52</sup>

Das OPCW-Verfahren ist politischer und nicht rechtlicher Natur und hängt in einem wesentlichen Maße vom Kooperationswillen der Staaten ab. So kritisierte die OPCW immerhin jeden dritten Staat wegen unvollständiger Berichte. Im Prinzip könnten einem rechtsverletzenden Staat Mitgliedsrechte entzogen werden, was einen Reputationsverlust bedeuten würde. Ist die Vertragsverletzung schwer, können der UN-Sicherheitsrat oder die Generalversammlung angerufen werden. Zwangsweise Sanktionen können letztlich nur durch den UN-Sicherheitsrat verhängt werden.

Das Übereinkommen über das Verbot der Entwicklung, Herstellung und Lagerung bakteriologischer (biologischer) und Toxin-Waffen sowie über ihre Vernichtung wurde bereits 1972 abgeschlossen und trat 1975 in Kraft. Ihm gehören heute 144 Staaten an. Die Verbotsbestimmungen sind umfassend und lassen keinerlei Ausnahmen für bestimmte Anwendungsszenarien zu. Allerdings enthält der Vertrag keinen Durchsetzungsmechanismus. Nachdem Anfang der 1990er Jahre Verletzungen des Vertrages durch die Sowjetunion und Irak bekannt wurden, wurden Forderungen nach einem Durchsetzungsmechanismus lauter und Verhandlungen darüber begannen. Doch das Vorhaben wurde 2001 durch die USA abgelehnt. Die fünfte Überprüfungskonferenz scheiterte daraufhin. Im November 2002 wurde ein Fahrplan bis 2006 vereinbart, der jedoch die Implementierungsfrage umgeht. Dies ist angesichts der Revolution in der Biotechnologie besorgniserregend.<sup>53</sup>

---

52. Myjer, E., »A Reporting System on International Humanitarian Law: An Arms Control Law Experience«, in: Bothe M. (Hrsg.), *Towards a Better Implementation of International Humanitarian Law*, Berlin 2001, S. 52.

53. *Die Tageszeitung* vom 26.5.2003.

Es ist festzuhalten, dass in den letzten Jahren erhebliche Verbesserungen bei den Kontrollverfahren erreicht werden konnten. Im Zusammenhang mit der vertieften internationalen Zusammenarbeit im Bereich der Exportkontrollen wurden bei der Bekämpfung der Proliferation Erfolge erzielt.<sup>54</sup> Gleichwohl setzen die Verfahren immer Kooperationsbereitschaft und/oder internationalen Druck voraus. Gerade dieser Druck ist mit dem Vorgehen der USA gegenüber dem Irak zweifellos wesentlich größer geworden und war sicher ein Faktor, der Libyen 2004 bewogen hat, seine Massenvernichtungswaffenprogramme aufzugeben.<sup>55</sup>

Insgesamt zeigt die erfolglose Suche im Jahre 2003 nach Massenvernichtungswaffen im vorher hochgerüsteten Irak, dass internationale Inspektionen zur Eindämmung von möglichen Bedrohungen durchaus wirksam sein können. Offensichtlich scheinen sich auch die USA dieser Einschätzung anzunähern, denn in jüngsten Verlautbarungen spricht sich auch Präsident Bush dafür aus, das Verfahren der IAEA schlagkräftiger zu machen.<sup>56</sup> Die Kontrollverfahren müssen zudem durch wirksame Maßnahmen der Abrüstung, diplomatische Kontakte und nationale Exportkontrollen ergänzt werden.<sup>57</sup> Diese Forderungen zielen auf die Verbesserung etablierter Mechanismen hin. Offen bleibt allerdings angesichts der Leitlinien in der NSS die Frage, inwieweit die USA kooperieren wollen. Kooperation auf der Basis des Völkerrechts ist freilich die Voraussetzung für eine erfolgreiche internationale Terrorbekämpfung.

## **Fazit: mit gemeinsamen Spielregeln gegen den Terrorismus**

Die Darstellung hat belegt, dass das bestehende Völkerrecht durchaus den rechtlichen Rahmen für eine effektive Bekämpfung des Terrorismus abzugeben vermag. Mehr noch, die Ereignisse des 11. September 2001 und ihre Folgen haben gezeigt, wie wichtig eine gemeinsame Grundlage für den Widerstand der rechtstreuen Staatengemeinschaft gegenüber der Herausforderung ist. Nichts wäre gefährlicher als nunmehr nach neuen

---

54. Vgl. Hart, J./Kuhlau, F./Simon, J., »Chemical and biological weapon developments and arms control«, in: *Sipri Yearbook 2003*, Oxford 2003, S. 680.

55. *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 13.5.2004.

56. *Die Welt* vom 12.2.2004.

57. Neuneck, G., »Terrorismus und Massenvernichtungswaffen: Eine neue Symbiose«, in: Frank, H./K. Hirschmann (Hrsg.), *Die weltweite Gefahr: Terrorismus als weltweite Herausforderung*, Berlin 2002, S. 211 ff.

»Legitimitäten«<sup>58</sup> zu rufen und das bestehende Rechtssystem in Frage zu stellen. So tragisch das Geschehen auch war und ist, es hat doch zugleich auch deutlich gemacht, wie verwundbar moderne Gesellschaften sind und wie eng sie miteinander verbunden sind. Folglich kann es keine unilaterale Antwort auf den Terrorismus geben, sondern nur eine der in einem System kollektiver Sicherheit organisierten Staatengemeinschaft. Die Hinwendung der USA zu den Vereinten Nationen ist insofern eine richtige Konsequenz des 11. September 2001. Sie kann sich aber nicht darauf beschränken, dass die USA nunmehr rechtstreu ihre Beiträge an die Weltorganisation bezahlen. Vielmehr ist eine umfassende Information des Sicherheitsrates und der Generalversammlung über die weiteren Schritte im Anti-Terror-Kampf notwendig. War die Operation »Enduring Freedom« gegen die den Terrorismus mitverantwortenden Taliban in Afghanistan noch durch die Res. 1368 und 1373 gedeckt und damit völkerrechtsgemäß, so darf die beachtlich unkonkret gefasste Resolution zukünftig jedoch nicht zu einer generellen legitimierenden Grundlage für weitere Angriffe auf Staaten genutzt werden.<sup>59</sup>

Mann kann davon auszugehen, dass der von den USA proklamierte Krieg gegen den Terrorismus bewusst in einer rechtlichen Grauzone zwischen der NSS und dem UN-Sicherheitsystem angesiedelt wurde, um möglichst unilateral vorgehen zu können. Gleichwohl ist die US-Politik nicht eindeutig, denn bei der Rechtfertigung ihres Krieges gegen den Irak beriefen sie sich am 20. März 2003 nicht auf ihre NSS, sondern auf die Vielzahl der Sicherheitsratsresolutionen seit 1991, die es nun gewaltsam durchzusetzen gelte.<sup>60</sup> Nachdem das Fiasko der größten Militärmacht der Welt im Irak 2003 immer deutlicher wurde, machten die USA im UN-Sicherheitsrat mit der Res. 1511 (2003) der UNO bezüglich einer stärkeren Mitsprache im Irak Zugeständnisse. Es ist daher zu erwarten, dass auch der internationale Kampf gegen den Terrorismus zukünftig nicht in erster Linie von der NSS, sondern von der Kooperation auf der Basis des Völkerrechts bestimmt sein wird.

---

58. Avineri, S., »Neue Arten von Krieg – neue Legitimitäten«, in: *Internationale Politik* 10/ 2001, S. 3.

59. So auch Saalfeld, M., »Internationaler Terrorismus und Völkerrecht«, in: *Europäische Sicherheit* 2/2002, S. 42.

60. Vgl. Nolte, a.a.O., S. 131.